

Gemeinsame Stellungnahme

von Landkreistag NRW sowie Städte- und Gemeindebund NRW

zur Studie des ifo-Instituts
im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

*„Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs
in Nordrhein-Westfalen“*

GLIEDERUNG

ZUSAMMENFASSUNG	3
A. VORBEMERKUNG	5
B. BEWERTUNG DER STUDIE	10
I. NOTWENDIGKEIT EINER VERFASSUNGSRECHTLICHEN RECHTFERTIGUNG UND EINER FORTLAUFENDEN ÜBERPRÜFUNG DER TRAGFÄHIGKEIT DES SYSTEMS DER EINWOHNERGEWICHTUNG.....	10
II. BEWERTUNG DER ERGEBNISSE DER STUDIE IM EINZELNEN	16
1. <i>Zum Prüfungsgegenstand und Anspruch der Studie</i>	<i>18</i>
2. <i>Zur Auseinandersetzung mit der Hauptansatzstaffel.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Kritik an der statistischen Methodik.....</i>	<i>25</i>
4. <i>Zur Empirischen Überprüfung im Einzelnen</i>	<i>27</i>
C. RECHTFERTIGUNGSDEFIZITE DER HAUPTANSATZSTAFFEL	30
I. DIE ÜBERGEORDNETE FRAGE DER BEDARFSERMITTLUNG	30
1. <i>Es existieren alternative Ansätze der Bedarfsermittlung</i>	<i>30</i>
2. <i>Der Bedarf ist etwas anderes als die tatsächlichen Ausgaben</i>	<i>32</i>
II. ZEHN GRÜNDE FÜR DIE KRITIK AN DER EINWOHNERVEREDELUNG	34
III. VERBESSERUNG DER DERZEITIGEN BEDARFSERMITTLUNG IST NÖTIG UND MÖGLICH.....	40
D. WEITERES VORGEHEN	41
I. DIE VORGABE DES KOALITIONSVERTRAGS IST NICHT ERFÜLLT.....	41
II. NOTWENDIGE ERGÄNZUNG/SYSTEMISCHE KOHÄRENZ: EINFÜHRUNG GESTAFFELTER FIKTIVER HEBESÄTZE	41

Zusammenfassung

1. In der (Rechts- und Finanz-)Wissenschaft besteht Einvernehmen, dass die Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich den Bedarf, d. h. die „notwendigen“ Ausgaben einer Gemeinde abbilden soll. Auch besteht Einigkeit darüber, dass das derzeit in NRW praktizierte System dies nicht leisten kann, sondern von den tatsächlichen Ausgaben der Kommunen ausgeht, d. h. – jedenfalls in der Gesamtheit - von dem, was die Kommune auszugeben in der Lage und bereit war (Ausgabewille). Dieses Vorgehen und die daraus empirisch abgeleitete Hauptansatzstaffel (Einwohnerveredelung) wird von einigen Vertretern (u. a. den Verfassern der ifo-Studie) als praktisch alternativlos angesehen. Eine Vielzahl anderer Stimmen aus Wissenschaft und Praxis übt daran jedoch seit Jahrzehnten Kritik und hat konkrete Alternativvorschläge, wie der derzeit praktizierte Ansatz reformiert oder sogar durch ein anderes System der Bedarfsbestimmung ersetzt werden kann. Auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen fordert, *„die Hauptansatzstaffel in nicht allzu großen Zeitabständen regelmäßig zu überprüfen, um geänderten kommunalen Bedingungen oder neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung tragen zu können.“*¹
2. Mit alternativen Ansätzen, die im Schrifttum dargestellt werden und für deren Plausibilisierung auch Daten (z.B. aus den überörtlichen Prüfungen der Gemeindeprüfungsanstalt) zur Verfügung stehen, setzt sich die Studie nicht auseinander. Sie bezieht sich allein auf das derzeit in NRW praktizierte Modell der Bedarfsermittlung, obwohl im Gutachtenauftrag ausdrücklich eine Beschreibung und Prüfung von Alternativen gefordert wurde. Insbesondere zu beanstanden ist, dass der in der Finanzwissenschaft seit Jahrzehnten vertretene zweite große Ansatz einer *aufgabenbezogenen* Bedarfsermittlung völlig unbeachtet bleibt! Auch mit der theoretischen Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel (jenseits empirischer Auswertungen), die zur richtigen Interpretation und Verarbeitung der empirisch gewonnenen Erkenntnisse notwendig ist, setzen sich die Verfasser nur höchst unzureichend auseinander. Insgesamt weist das vorgelegte Werk erhebliche handwerkliche Defizite auf; grundlegende Anforderungen an wissenschaftliche Ausarbeitungen werden nicht erfüllt.
3. Das derzeitige System der Bedarfsermittlung unter Rückgriff auf eine Hauptansatzstaffel steht verfassungsrechtlich unter Rechtfertigungs- und Überprüfungsdruck. Diesem wird im Ergebnis nicht genügt: In der Finanzwissenschaft ist die Hauptansatzstaffel nach wie vor stark umstritten. Stimmen, die sie unter Hinweis auf das Fehlen von Alternativen befürworten, und Stimmen, die sie als nicht zu rechtfertigen kritisieren, halten sich zumindest die Waage. Zur Rechtfertigung der Einwohnerveredelung scheinen mehrdeutige empirische Daten und die bloße *Vermutung* zu genügen, dass mit zunehmender Gemeindegröße nicht nur die tatsächlichen Ausgaben überproportional steigen (was nachweisbar ist), sondern auch der Bedarf (= notwendige Ausgaben) überproportional steigt (was nicht nachgewiesen wird). Aus den tatsächlichen Ausgaben wird – ohne weitere Analyse, was von diesen Ausgaben im Vergleich aller Gemeinden wirklich notwendig gewesen wäre – der Schluss gezogen, dass die Stadt Köln für jeden einzelnen Einwohner mehr als das 1,5-fache dessen aufwenden *musste und durfte*, was die Gemeinde Dahlem pro Einwohner aufwendet, obwohl die Stadt Köln schon bei

¹ VerfGH NRW, Az. VerfGH 7/97 und 16/96, DVBl. 1998, Seite 1280, 1286.

gleicher Gewichtung ihrer Einwohner mehr als das 250-fache (!) des Bedarfs zuerkannt bekäme – den Soziallastenansatz noch außen vorgelassen. Lässt man den logischen „Sprung“ von den tatsächlichen Ausgaben auf die notwendigen Ausgaben dagegen nicht genügen, misslingt eine Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel. Stattdessen müssten alternative Konzepte zugrunde gelegt werden, die etwa den Einwohner „unveredelt“ berücksichtigen und verstärkt auf Nebenansätze setzen, die den Bedarf transparenter abbilden können.

4. Im Rahmen der Weiterentwicklung des regressionsanalytischen Ansatzes mag die Studie mit ihrem Vorschlag zur Einführung eines neuen Indikators für „politische Präferenzen“ einen finanzwissenschaftlich vertretbaren Weg wählen. Wir stellen die Verfassungsmäßigkeit einer Berücksichtigung des Wahlverhaltens innerhalb der Regression allerdings prinzipiell in Frage und halten diesen für völlig verfehlt. Stattdessen zieht der in finanzwissenschaftlicher Hinsicht offenbar ableitbare Vorschlag auch die Qualität der Regression und Bedarfsmessung im Übrigen in Zweifel und verlangt nach einer transparenten Aufarbeitung. Da die Verfasser den Auftrag der Landesregierung nach einer vollständigen Darstellung und Überprüfung von Alternativen zu einer Einwohnerveredelung nicht erfüllen, ist die Notwendigkeit für eine weitere – diesmal umfassende - Begutachtung gegeben, die wir nachdrücklich einfordern. Dieses Gutachten sollte sich nicht nur umfänglich mit den Kritikpunkten an Bedarfsermittlung und Hauptansatzstaffel und mit alternativen Verfahren ohne Rückgriff auf eine Hauptansatzstaffel anhand des Schrifttums beschäftigen, sondern auch objektiv und transparent abgrenzen, was eine finanzwissenschaftliche Untersuchung zu leisten bzw. nicht zu leisten vermag.

A. Vorbemerkung

Das auch im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich angewendete Verfahren, den kommunalen Finanzbedarf (fiktiv) mittels einer statistisch-ökonomischen Analyse der tatsächlichen Ausgaben zu bestimmen, hat eine lange finanzwissenschaftliche Tradition und existierte mutatis mutandis bereits in den 1930er Jahren, als *Popitz* im Auftrag der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich die Hauptansatzstaffel legitimierte und die meisten kommunalen Finanzausgleichssysteme damit bis in die Gegenwart prägte.²

Dennoch war die Hauptansatzstaffel bis heute auch durchgängig erheblicher Kritik aus Wissenschaft und Praxis ausgesetzt. Der Vorsatz der Landesregierung, sich durch eine Begutachtung dieser Kritik zu besinnen und über die mögliche weitere Verwendung einer Hauptansatzstaffel bewusst und transparent neu zu entscheiden, ist deshalb nicht nur überfällig, sondern auch sachgerecht und verfassungsrechtlich geboten. Idealtypisch sollte die vorliegende Studie sowohl die vorhandene wissenschaftliche Kritik an der Hauptansatzstaffel als auch mögliche Alternativen zu einer Bedarfsbestimmung ohne Verwendung einer Hauptansatzstaffel übersichtlich zusammenstellen und bewerten. Leider ist dies den Verfassern fast vollständig misslungen, weshalb hier noch einmal an mögliche alternative Wege der Bedarfsbestimmung und an wesentliche Kritikpunkte der Wissenschaft an der Hauptansatzstaffel erinnert werden soll.

Der naheliegende Maßstab zur Verteilung allgemeiner Finanzmittel für die Finanzierung von Kommunen ist die Anknüpfung an die Zahl der Einwohner einer Kommune. Bereits im Zusammenhang mit der Konstruktion erster Verteil- bzw. kommunaler Finanzausgleichssysteme statuierte man dabei eine sogenannte Einwohnerwertung, Einwohnergewichtung oder „Einwohnerveredelung“, die im Ergebnis dazu führt, dass Kommunen mit mehr Einwohnern – ggf. gestaffelt nach Größenklassen – pro Einwohner mehr Mittel erhalten als kleinere Kommunen. Die in Nordrhein-Westfalen in Form einer Hauptansatzstaffel umgesetzte Konzeption geht in ihren Grundzügen auf ein Gutachten „Sachverständiger Praktiker“³ aus dem Jahr 1987 zurück, das mit dem GFG 1996 auf Basis eines Gutachtens des ifo-Instituts München⁴ weiterentwickelt wurde. Die Debatte um die Richtigkeit bzw. Rechtfertigung dieser Vorgehensweise wird indes schon seit den 1930er Jahren geführt. Nicht selten standen dabei rein ökonomische bzw. volkswirtschaftliche/finanzwissenschaftliche Argumente im Vordergrund. Die insoweit erschienene Literatur ist mittlerweile umfangreich, aber auch in hohem Maße selbstreferentiell.

Den entscheidenden Maßstab, an dem ein Verteil- bzw. Ausgleichssystem zu messen ist, bildet jedoch nicht die Theorie der Volkswirtschaftslehre (mit ihren unterschiedlichen, teils gegensätzlichen Schulen und Auffassungen), sondern unsere Verfassungsordnung mit dem Grundgesetz (insbesondere Artikel 3, 20 Abs. 3 [verfassungsrechtliches Willkürverbot], 28, 72 Abs. 2), der Landesverfassung (Artikel 79 Satz 2) und die hierzu ergangene – mittlerweile ebenfalls recht umfangreiche – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs NRW (sowie – ergänzend – weiterer Landesverfassungsgerichte), die umfangreiche Prüfungsmaßstäbe für die kommunalen Finanzausgleiche entwickelt haben. Entscheidendes Kriterium ist hierbei der Grundsatz der interkommunalen Gleichbehandlung. Dass diesem durch ein Einwohnergewichtungssystem in hinreichender Weise entsprochen werden kann (verfassungs-

² *Johannes Popitz*, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin 1932; vgl. auch: *Martin Junkernheinrich*, in: ders., *Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich*, 1991, S. 63, 65 m.w.N.

³ Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen*.

⁴ *R. Parsche und M. Steinherr*, *Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen*, München 1995.

rechtliche Rechtfertigung), wurde vom Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1992 bezweifelt (Näheres siehe: B. I.).

Vor diesem Hintergrund soll die einschlägige Passage des Koalitionsvertrages von CDU und FDP, die zur Vergabe des Auftrags für die vorliegende Studie geführt hat, wörtlich zitiert werden:

„Reform des Gemeindefinanzierungsgesetzes

Die Finanzkraft unserer Kommunen hängt stark von den Zuweisungen des Landes über den kommunalen Finanzausgleich ab. Wir werden den kommunalen Finanzausgleich rechtssicher, transparent und verlässlich ausgestalten, um einen gerechten Ausgleich zwischen Stadt und Land herzustellen.

Finanzielle Verwerfungen zwischen den Kommunen bei den Schlüsselzuweisungen, insbesondere durch den verstärkten Soziallastenansatz, werden unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sowie einzuholender Fachexpertise im bestehenden System des Gemeindefinanzierungsgesetzes beseitigt.

Das Instrument der „Einwohnerveredelung“ im jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetz werden wir wissenschaftlich überprüfen. Dabei wird die grundsätzliche Berücksichtigung besonderer Bedarfe durch zentrale Funktionen großer Städte nicht in Frage gestellt.

Wir haben das Ziel, die Kommunen ab dem Jahr 2020 wieder mit „echten“ 23 Prozent an den Gemeinschaftssteuern über den jährlichen kommunalen Finanzausgleich zu beteiligen. Dann kann mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz eine verlässliche Unterstützung des Landes sichergestellt werden, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten.“

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bauen und Gleichstellung NRW hat den im dritten Absatz formulierten Auftrag zur Durchführung einer wissenschaftlichen Überprüfung durch Ausschreibung eines entsprechenden Gutachtens umgesetzt. Aus der – auf der Vergabepattform des Landes NRW seinerzeit öffentlich verfügbaren – Leistungsbeschreibung für den Teilnahmewettbewerb „Erarbeitung eines Gutachtens zur Überprüfung der Einwohnergewichtung im System des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ soll hier der folgende (in der Studie nicht zitierte) Auszug mit der zentralen Formulierung des Auftrags wiedergegeben werden:

„Die unter Ziff. 3. angesprochene Thematik soll auf der Grundlage der folgenden Fragestellungen gutachtlich untersucht und beurteilt werden:

Teil A:

- *Ist es angezeigt, den auf die jeweiligen Hauptansätze entfallenden Teil des nach der derzeitigen Finanzausgleichssystematik zu ermittelnden fiktiven Finanzbedarfs weiterhin durch eine Gewichtung der Einwohnerwerte der Gemeinden zu erklären?*
- *Bedarf es ggf. im Rahmen der bestehenden Systematik einer Modifizierung bei der Berechnung der Hauptansätze bzw. der Bestimmung der Hauptansatzstaffel?*

Teil B:

- *Gibt es eine zur verwendeten Methodik für die fiktive Bedarfsermittlung und insoweit zur bestehenden Systematik für den kommunalen Finanzausgleich kompatible Alternative zur bisherigen Einwohnergewichtung?*
- *Inwieweit ist eine solche Alternative gegenüber der bislang praktizierten Hauptansatzberechnung vorzugswürdig?*

Im Rahmen der Untersuchung sind die Beziehungen zwischen bzw. das Zusammenwirken von Hauptansatz und Nebenansätzen bei der fiktiven Bedarfsermittlung des Finanzausgleichs sowie die Zumessung eines Einwohnergewichts von 100 % bei allen Gemeinden bis 25.000 Einwohnern genauso zu betrachten wie die Siedlungsstrukturen, die Bevölkerungsentwicklungen, die soziale Lage und die Wirtschaftskraft der nordrhein-westfälischen Regionen im Hinblick auf insbesondere in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur sowie Kultur- und Sporteinrichtungen bestehende Stadt-Umland-Beziehungen, die Bedeutung sog. „zentraler Orte“, etwaige Skalen- und Synergieeffekte der Verwaltungen und die Infrastrukturkosten.

Die Auswirkungen etwaiger Veränderungen auf die Bestandteile des Systems zur fiktiven Bedarfsermittlung müssen nachvollziehbar beschrieben und quantifiziert dargestellt werden. Entsprechende Modellrechnungen sind geordnet nach Gemeindegrößenklassen zur Verfügung zu stellen.

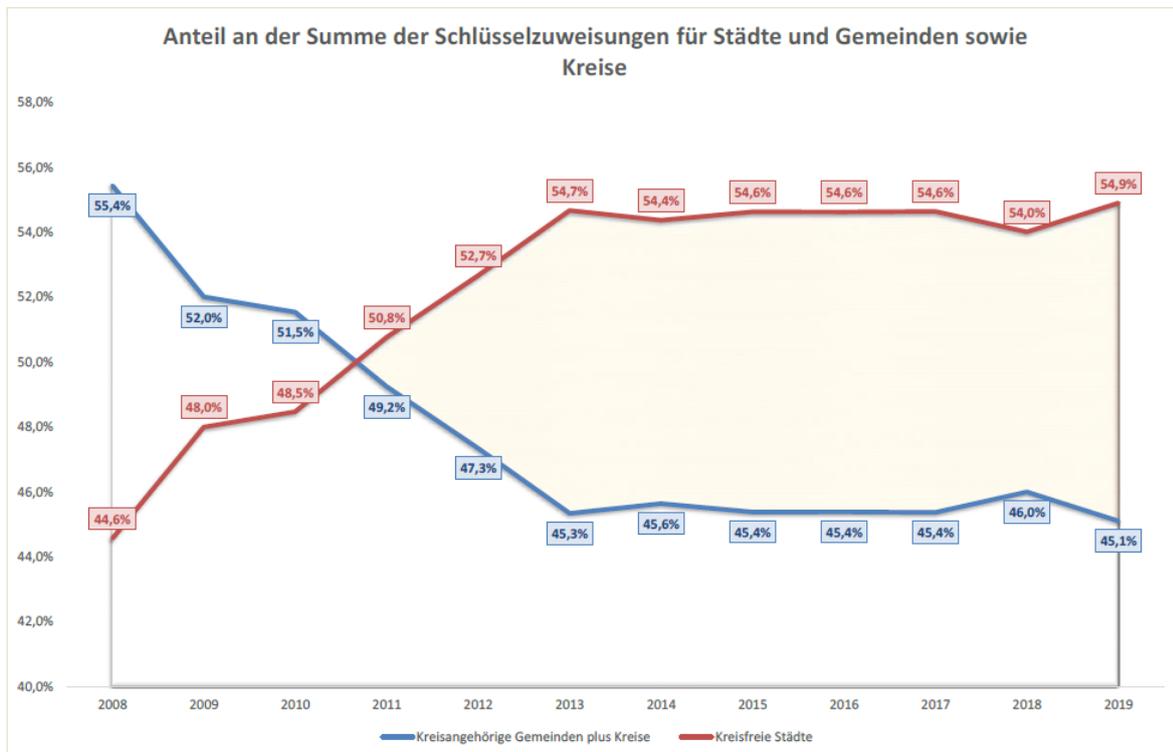
Soweit das Ergebnis der Untersuchung zur Notwendigkeit einer Änderung der praktizierten Einwohnergewichtung gelangen, eine Alternative im Rahmen der bestehenden Systematik jedoch als nicht gegeben bzw. verfügbar ansehen sollte, ist die resultierende Konzeption einer Überarbeitung oder Veränderung der gesamten Finanzausgleichssystematik gesondert zu entscheiden und nicht vom Gutachtenauftrag umfasst.“

Nachdem dem ifo-Institut unter Projektleitung von *Herrn Prof. Dr. Potrafke* der Zuschlag für die Erstellung der Studie erteilt wurde, fand am 29.06.2018 eine Besprechung mit den Auftragnehmern (u.a. *Prof. Dr. Niklas Potrafke und Prof. Dr. Thiess Büttner*) im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen statt. In dieser haben sich die kommunalen Spitzenverbände umfassend eingebracht. Von Seiten des Landkreistages NRW sowie des Städte- und Gemeindebundes NRW wurde besonderer Wert darauf gelegt, dass die Auftragnehmer auch berücksichtigen, dass die vorzufindende Regelung einer Hauptansatzstaffel, die unbestritten eine Ungleichbehandlung darstellt, einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf. Das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung muss einen wesentlichen Prüfungsmaßstab bei der Beurteilung der Einwohnergewichtung bilden. Auch der Umstand, dass nach dem geltenden System das tatsächliche Ausgabeverhalten als Indikator für einen fiktiven Bedarf herangezogen wird, wurde von den Vertretern des Landkreistages sowie des Städte- und Gemeindebundes grundsätzlich und im Hinblick auf tatsächliche Anreizeffekte zu wirtschaftlich sinnvollem Handeln in Frage gestellt. Darüber hinaus haben wir in Zweifel gezogen, ob die immer wieder von Seiten der kreisfreien Städte vorgetragene Theorie einer Mitversorgung des Umlandes – zumindest in der dem vorliegenden System innewohnenden Pauschalität – akzeptabel ist.

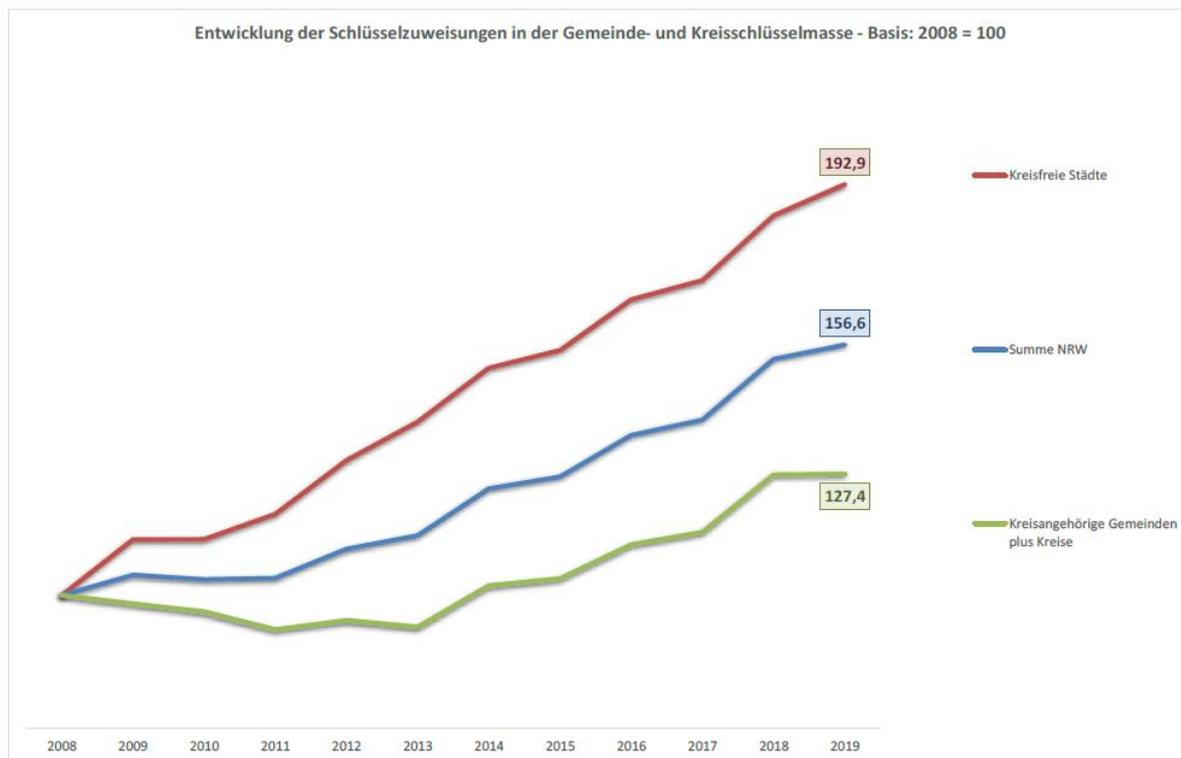
Einen weiteren – auch nur lediglich informellen – Kontakt hat es nach dieser Zusammenkunft nicht mehr gegeben. Die Aussage auf Seite 2 der Studie, wonach die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände „während der Bearbeitung des Gutachtens mit [den Verfassern] in Dialog getreten“ seien, darf daher nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu irgendeinem Zeitpunkt Gelegenheit hatten, zu einem Entwurf der Studie Stellung zu nehmen. Die Studie wurde

am 07.02.2019 zum Zwecke der Stellungnahme den kommunalen Spitzenverbänden zugeleitet. Danach erhielten die kommunalen Spitzenverbände am 20.02.2019 eine von den Auftragnehmern zunächst lediglich redaktionell überarbeitete und am 13.03.2019 eine weitere auch inhaltlich korrigierte „Endfassung“, in der – nach entsprechenden Hinweisen des Auftraggebers – Darstellungs- und Rechenfehler beseitigt und einige Textpassagen durch die Verfasser der Studie angepasst wurden. Irgendeine Möglichkeit, vor der Entscheidung der Landesregierung zur Abnahme des Werkes formal eine Meinungsäußerung abzugeben, bestand für uns nicht.

Das in Nordrhein-Westfalen praktizierte System der Einwohnergewichtung, das häufig auf die Formel gebracht wird, ein Kölner Bürger sei gegenüber einem Eifeler Bürger 1,54 mal mehr „wert“ (nach geltender Spreizung der Hauptansatzstaffel im GFG 2019 – Anlage 2), ist von unseren Verbänden als Vertreter des kreisangehörigen Raumes in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten stets kritisiert worden. Anknüpfungspunkt war dabei zum einen die grundsätzliche Ungleichbehandlung (s. dazu B. I.) und zum anderen der Umstand, dass das tatsächliche Ausgabeverhalten von Kommunen als Anknüpfungspunkt für die Messung eines vermeintlichen tatsächlichen Bedarfs gesehen wird. Das System führt tendenziell dazu, dass diejenigen, die viel Geld ausgeben, auch automatisch mehr Geld erhalten (s. C. II.). Der Vorschlag zur Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze, den wir ebenfalls mehrfach in den vergangenen Jahren (vgl. zuletzt Stellungnahme zum Entwurf eines GFG 2019 vom 27.09.2018, Stellungnahme-Nr. 17/838, S. 3f.) unterbreitet haben, ist demgegenüber immer wieder ignoriert worden (s. dazu D. II.). Das System der Einwohnergewichtung, wie es in NRW existiert, führt auch langfristig zu erheblichen und sich dauerhaft verstärkenden Effekten, wie der Blick auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen in den letzten 10 Jahren zeigt:



Nimmt man das Jahr 2008 einmal aus Ausgangspunkt für die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen, so stellt man insgesamt ein deutliches Wachstum fest, welches sich allerdings sehr ungleich verteilt:



Im Übrigen muss in Frage gestellt werden, ob die Einwohnergewichtung in ihrer langfristigen Wirkung nicht fundamental dem Prinzip der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland (Artikel 72 Abs. 2 GG) und den Zielen der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 ROG) entgegenwirkt, weil eine überproportionale Subventionierung des städtischen Raumes dazu führt, dass öffentliche Leistungen im kreisangehörigen Raum nicht zu wettbewerbsfähigen Konditionen angeboten werden können. Eine allgemeine Tendenz zur Landflucht und zum Zuzug in große Agglomerations- und Ballungsräume ist in den vergangenen Jahren verstärkt zu beobachten gewesen. Damit einher geht eine (tatsächliche oder relative) Verschlechterung des Angebotes im Bereich der Bildung, der ärztlichen Versorgung, der Kultur, der Versorgung mit Breitband; die Bevölkerung im ländlichen Raum wird tendenziell älter und ärmer, ja vielleicht sogar „abgehängt“, wie es hin und wieder zu lesen ist. Umgekehrt lässt sich sagen, dass der ländliche Raum den städtischen Raum quer subventioniert, obwohl dort aus verschiedenen Gründen bereits höhere Grund- und Gewerbesteuereinnahmen erzielt werden.

Den die Koalition tragenden Parteien dürfte es darum gegangen sein, der Frage nachzugehen, ob gerade vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen das Modell der Einwohnergewichtung noch zeitgemäß ist bzw. ob belastbare Alternativmodelle in Betracht kommen. Insoweit dürfte auch zu berücksichtigen sein, dass sich im Vergleich zu früheren Zeiten ein fundamentaler Wandel vollzieht. Zumindest technisch ist es etwa in vielen Bereichen bereits möglich, dass Arbeitsleistungen nicht mehr unbedingt im Ballungsraum selbst erbracht werden müssen, sondern per Telearbeitsplatz durchaus von einem Standort im ländlich geprägten Raum möglich sind, soweit denn dort die erforderliche Breitbandinfrastruktur vorhanden ist.

B. Bewertung der Studie

I. Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und einer fortlaufenden Überprüfung der Tragfähigkeit des Systems der Einwohnergewichtung

Bevor wir uns mit dem Inhalt der Studie selbst befassen, soll kurz der verfassungsrechtliche Rahmen skizziert werden, der für den Gegenstand der Studie, die Einwohnerveredelung, besteht. Dies ist zentral, weil die Ergebnisse der Verfasser – nicht zuletzt durch die Landesregierung und den Landtag – anhand dieses Maßstabs bewertet werden und letztlich vor allem diesem genügen müssen.

Von interessierter Seite wird immer wieder behauptet, das in NRW praktizierte System der Einwohnergewichtung habe bislang verfassungsgerichtlichen Überprüfungen Stand gehalten. Hierzu ist zunächst anzumerken, dass der Verfassungsgerichtshof NRW sich, soweit er die Gemeindefinanzierungsgesetze in den letzten 20 Jahren auf Verfassungsgemäßheit zu überprüfen hatte, nicht mehr explizit mit dieser Frage auseinandergesetzt hat. Dies war auch nicht erforderlich, weil in den Verfahren seitens der Beschwerdeführer nicht entsprechend vorgetragen wurde.

Die nordrhein-westfälischen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich müssen aber nicht nur mit der Landesverfassung konform sein, sie müssen auch den Vorgaben des Grundgesetzes entsprechen, was ggf. durch das Bundesverfassungsgericht überprüft werden kann (vgl. jüngst: BVerfG Urteil vom 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185). Insbesondere müssen der allgemeine Gleichheitssatz des Artikel 3 GG (in seiner besonderen Ausprägung durch das „Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung“), das Willkürverbot gemäß Art. 20 Abs. 3 GG⁵, die Vorgaben des Art. 28 GG zur Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltungsfreiheit und der Verfassungsauftrag zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ aus Art. 72 Abs. 2 GG beachtet werden. Vor diesem Hintergrund ist zunächst festzuhalten, dass die Einwohnergewichtung eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung darstellen könnte, soweit wesentlich gleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden und es dafür keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gibt. Allein der Umstand, dass über den Hauptansatz Gemeinden im Vergleich einwohnerbezogen mehr als 50% höhere Bedarfe unterstellt werden als anderen, gibt Anlass für eine verfassungsrechtliche Prüfung.

Das Bundesverfassungsgericht hatte bereits mehrfach Gelegenheit, sich mit der Problematik der Einwohnergewichtung, die auch zwischen den einzelnen Bundesländern im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleiches durch das Finanzausgleichsgesetz normiert wurde bzw. wird, auseinanderzusetzen. Besonders bemerkenswert ist insoweit das Urteil vom 27. Mai 1992 (Az. 2 BvF 1, 2/88, 1/89 und 1/90, BVerfGE 86, 148, 233-236 „Finanzausgleich II“), das zwar die seinerzeitige Regelung des FAG (§ 9 Abs. 3) für *derzeit* mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte, dann aber auch auf Folgendes hinwies:

„Der Gesetzgeber ist aber verpflichtet zu überprüfen, ob Gemeindegröße und Siedlungsdichte unter heutigen Bedingungen noch zu einem erhöhten Bedarf führen und ob stattdessen oder zusätzlich andere Strukturmerkmale als Bedarfsindikatoren zu berücksichtigen sind. Er hat gegebenenfalls eine Neuregelung vorzunehmen.

⁵ BVerfGE 86, 148, 251f.

a) Seit dem ersten Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern, dem Gesetz für das Rechnungsjahr 1950, ist der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen, die Zunahme der Siedlungsdichte führe zu einem überproportionalen Anstieg der Pro-Kopf-Quote des öffentlichen Aufwandes (sog. Brecht/Popitzsches Gesetz) und begründe damit einen strukturellen Mehrbedarf für die Erledigung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben (BT-Drucks. 1/1634, S. 24). Die stärkere Zusammenballung von Menschen auf verhältnismäßig engem Raum erfordere eine intensivere behördliche Organisation, erhöhe das Niveau der Lebenshaltungskosten (der Löhne, Sachaufwendungen, Sozialleistungen usw.) und verursache ganz allgemein höhere kollektive Bedürfnisse namentlich auf den Gebieten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, des Erziehungswesens, der Wohlfahrt, des Verkehrs, der Versorgungseinrichtungen und dergleichen.

Dieses Bedarfsmerkmal der Siedlungsdichte komme in der Bevölkerungsgliederung nach Gemeindegrößenklassen repräsentativ zum Ausdruck (BTDrucks. 1/1634, S. 24; vgl. auch Popitz, a.a.O., S. 262 ff.). Dementsprechend wurde für die Bemessung des gemeindlichen Finanzbedarfs eine Einwohnergewichtung nach Gemeindegrößenklassen zugrundegelegt.

Auch die Begründung des Regierungsentwurfs des Finanzverfassungsgesetzes vom 29. April 1954 hatte diese von ihr angenommene "Erfahrungstatsache" im Blick (BTDrucks. 2/480, S. 102, Rdnr. 146). Nachdem die Spreizung der Gemeindegrößenklassen 1959 auf die bis heute geltenden Prozentsätze mit der Begründung abgeschwächt worden war, daß der Finanzbedarf von Stadt und Land sich immer mehr annähere (BTDrucks. 3/703, S. 16 f.; § 6 Abs. 2 Länderfinanzausgleichsgesetz 1958 vom 5. März 1959 [BGBl. I S. 73]), wurde durch das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432) der Dichteansatz für Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern hinzugefügt. Die Einführung des Dichtezuschlags sollte dem erhöhten Finanzbedarf der Ballungsgebiete Rechnung tragen und insbesondere den Wegfall eines Zuschlags von 10 v.H. zu der Einwohnerwertung bei den Gemeindesteuern ausgleichen, den die Hansestädte bisher erhalten hatten (BT-Drucks. 5/4305, S. 8 i.V.m. BT-Drucks. 5/3967, S. 6).

b) Die Geltung des vom Gesetzgeber zugrundegelegten sog. Brecht/Popitzschen Gesetzes der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration wird heute immer mehr in Zweifel gezogen. Ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs bei höherer Siedlungsdichte lasse sich empirisch nicht nachweisen; tatsächlich höhere Ausgaben könnten gerade das Ergebnis einer besseren Finanzausstattung sein. Auch setze eine solche Annahme Unterschiede im Bedarf zwischen Stadt und Land voraus. Dies treffe zum einen nicht (mehr) zu und widerspreche zum anderen dem verfassungsrechtlichen Leitbild, daß alle Bürger gleichermaßen Anspruch auf staatliche Leistungen hätten. Ferner sei der Ausgleich von Agglomerationsnachteilen raumordnungspolitisch unerwünscht, da er die zu räumlichen Ungleichgewichten führende Konzentration verstärke (vgl. P. Kirchhof, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie, 1982, S. 115 ff.; Zabel, Informationen zur Raumentwicklung, 1983, S. 445 [446 ff.]; Peffekoven, FinArch 1987, S. 203 f.; Tetsch, Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 121 ff.).

Hiernach sprechen gewichtige Anhaltspunkte dafür, daß die vom Gesetzgeber in § 9 Abs. 3 FAG zugrundegelegten Bedarfskriterien in ihrer Tragfähigkeit erschüttert sind. Auch ist zweifelhaft, ob die Gemeindegröße, an die die gestaffelte Einwohnerwertung jeweils anknüpft, heute noch ein geeigneter Indikator für Siedlungsdichte sein kann. Das Verhältnis zwischen Siedlungsdichte und Gemeindegröße hat sich durch die in den siebziger Jahren in den westlichen Flächenländern der Bundesrepublik durchgeführte Gemeindegebietsreform verändert. Bildeten die Gemeinden vor der Gebietsreform meist geschlossene Siedlungen, was den Rückschluß von der Einwohnerzahl auf die Siedlungsdichte rechtfertigte, so ist durch die Bildung von Großgemeinden, die mehrere räumlich getrennte und zum Teil erheblich voneinander entfernte Siedlungszentren aufweisen, einem sol-

chen Rückschluß weithin die Grundlage entzogen. Die Gemeindegrößenklassen erfassen zudem nicht Ballungsgebiete, die sich aus mehreren Gemeinden zusammensetzen.

c) Der dargelegte Befund verpflichtet den Gesetzgeber zum Handeln. Zwar begründen die bestehenden ernsthaften Zweifel an der Tragfähigkeit der zugrundegelegten Bedarfskriterien in § 9 Abs. 3 FAG noch nicht die Verfassungswidrigkeit der Regelung, zumal in der Finanz- und Kommunalwissenschaft derzeit keine gesicherten Erkenntnisse darüber zur Verfügung stehen, welche Bedarfskriterien denn als empirisch aufweisbar und verlässlich an die Stelle der bisherigen hätten treten sollen. Nachdem der Gesetzgeber sich aber in § 9 Abs. 3 FAG, wie es Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nahelegt, für die Anwendung differenzierter Indikatoren der Bedarfsberücksichtigung entschieden hat, ist er nunmehr gehalten, eine umfassende Prüfung vorzunehmen. Diese Prüfung hat sich zum einen darauf zu erstrecken, wie weit die von ihm zugrundegelegten Kriterien angesichts der heutigen Verhältnisse noch tragfähig sind oder einer Modifizierung oder Fortentwicklung bedürfen, zum anderen darauf, ob und inwieweit andere strukturelle Merkmale, wie etwa Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil von alten Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern geeignet sind, zu einem abstrakten Mehrbedarf bei der Erledigung der Aufgaben zu führen. Je nach den Ergebnissen ist § 9 Abs. 3 FAG neu zu fassen.“

Die schon 1992 statuierten Prüf- und ggf. Handlungspflichten hinsichtlich der Einwohnergewichtung formuliert und bekräftigt das Bundesverfassungsgericht auch in seinem Urteil vom 11.11.1999 (Az. 2 BvF 2, 3/98, 1, 2/99, BVerfGE 101, 158, 230f. „Finanzausgleich III“):

„c) Überprüfungsbedürftig ist auch die Einwohnergewichtung. Dabei hat das Maßstäbengesetz eine Gleichbehandlung aller Länder sicherzustellen. Umfang und Höhe eines Mehrbedarfs sowie die Art seiner Berücksichtigung dürfen vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müssen sich nach Maßgabe verlässlicher, objektivierbarer Indikatoren als angemessen erweisen (vgl. BVerfGE 72, 330 [415 f.]; 86, 148 [239]).

aa) Die Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich macht es erforderlich, die Finanzkraft der Stadtstaaten der Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten gegenüberzustellen und zu prüfen, ob eine Ballung der Bevölkerung in einem Land oder eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl einen abstrakten Mehrbedarf pro Einwohner rechtfertigen kann.

bb) Bereits das Urteil des Senats vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148 [236]) hat den Gesetzgeber mit der umfassenden Prüfung der Kriterien beauftragt, die einen abstrakten Mehrbedarf größerer Gemeinden bei der Erledigung kommunaler Aufgaben stützen sollen BVerfGE 101, 158 (230) BVerfGE 101, 158 (231) (§ 9 Abs. 3 FAG). Soweit der Einwohnermaßstab auch in Zukunft modifiziert werden soll, wird dieser Prüfungsauftrag umso dringlicher, als der Bedarf der neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen durch die gegenwärtige Einwohnerwertung weniger Gewicht erhält (vgl. Tabelle, S. 45, Zeile 116), die Kosten vieler öffentlicher Leistungen in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen können als in den Städten, zudem die Gemeinkosten auf eine geringere Kopfzahl umgelegt werden müssen (vgl. Carl, Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, 1994, S. 87).

Die Dichteklausel des § 9 Abs. 3 Satz 2 FAG läßt nicht erkennen, ob sie ein empirisch nachweisbares Bedarfsindiz erfaßt oder erfassen könnte. Die allein von der Anzahl der Einwohner pro Quadratmeter eines Gemeindegebietes abhängige Einwohnerwertung modifiziert den Einwohnermaßstab durch frei gegriffene Größen und ist auch deshalb überprüfungsbedürftig (vgl. BVerfGE 72, 330 [415]).

Bei einer Neuregelung wird der Gesetzgeber wiederum entschieden auf eine Vereinfachung und verbesserte Verständlichkeit der Einzelregelungen hinzuwirken haben.“

Die Prüf- und Handlungspflichten treffen den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber in gleicher Weise, insbesondere da auch unser Bundesland erhebliche siedlungsstrukturelle Unterschiede aufweist. Zu diesem Ergebnis kommt auch der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW) in seinen bislang letzten Urteilen zu der Thematik vom 09.07.1998 (Az. VerfGH 7/97 und 16/96, DVBl. 1998, Seiten 1280 - 1288). Die entsprechende Passage soll – der Vollständigkeit halber – hier ebenfalls ungekürzt wiedergegeben werden:

„1. Die Hauptansatzstaffel des § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997 in Verbindung mit Anlage 1 zu diesen Gesetzen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; sie verstößt insbesondere nicht gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung.

a) Der Verfassungsgerichtshof kann nicht feststellen, daß die vom Gesetzgeber getroffene Einwohnergewichtung zur Bedarfsbestimmung offensichtlich ungeeignet ist. Sie geht ursprünglich auf das sogenannte Brecht/Popitzsche Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration zurück (vgl. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, 1932, S. 6 ff.; Popitz, Der künftige Finanzausgleich, 1932, S. 262 ff.). Maßgebend für diese finanzwissenschaftliche Annahme ist die Überlegung, daß mit wachsender Gemeindegröße die Pro-Kopf-Kosten für die Infrastruktur (zum Beispiel Individual- und öffentlicher Personennahverkehr) und eine intensivere behördliche Struktur steigen, daß größere Gemeinden in ihrer zentralörtlichen Funktion aufwendigere kommunale Leistungen (zum Beispiel Theater oder Museen) zur Verfügung stellen und daß diese Leistungen zum Teil auch für die Bewohner des Umlands erbracht werden. Die Einwohnergewichtung wird als Bedarfsindikator seit langem in den Finanzausgleichssystemen fast aller deutschen Bundesländer sowie der Schweiz und Österreichs verwendet (vgl. Dietrich, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, Diss. 1996, S. 19 ff.). Die angegriffene Hauptansatzstaffel des § 8 Abs. 3 GFG 1996/GFG 1997 findet ihre konkrete empirische Grundlage in der vom Ifo-Institut durchgeführten regressionsanalytischen Untersuchung zur Bestimmung des Zuschußbedarfs.

Die theoretische Fundierung der Einwohnergewichtung weist allerdings insoweit Schwächen auf, als für die Beurteilung künftiger Bedarfsgrößen auf kommunale Haushaltsdaten der Vergangenheit zurückgegriffen wird und damit die Gefahr einer bloßen Fortschreibung des tatsächlichen Zustands besteht. Zudem ist der kommunale Finanzbedarf auch von anderen - unter Umständen gegenläufigen - Gegebenheiten abhängig, wie zum Beispiel der wirtschaftlichen Struktur, den wechselseitigen Finanz- und Pendlerströmen aus dem bzw. in das jeweilige Umland oder geographischen Besonderheiten. Trotz dieser Schwächen kann das Bedarfskriterium der Einwohnergewichtung als Element des Verteilungssystems nicht als offensichtlich ungeeignet angesehen werden, zumal bislang in der Finanz- und Kommunalwissenschaft keine allgemein anerkannten Erkenntnisse darüber zur Verfügung stehen, mit welcher Methode und anhand welcher verlässlichen Kriterien der kommunale Finanzbedarf objektiv bestimmt werden kann (vgl. BVerfGE 86, 148, 233 und 236; BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303 und 336, 337; zum Ganzen ferner Deubel, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 105 ff.; Zimmermann, Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, 1988, S. 113 ff.; Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995, S. 5 ff.; Dietrich, Das Prinzip der Einwohnerveredelung in den Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland, 1996; Junkernheinrich/Micosatt, Reform des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, 1997, S. 43 ff.; Inhester, Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 165 ff.). Der Gesetzgeber hat den Nachteilen eines Einwohneransatzes im übrigen dadurch Rechnung getragen, daß er den Hauptansatz durch Nebenansätze wie den

Schüler-, Soziallasten- und Zentralitätsansatz ergänzt und modifiziert und auf diese Weise einen von dem lediglich einwohnerbezogenen durchschnittlichen Zuschußbedarf abweichenden Bedarf einzelner Gemeinden erfaßt hat (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303, 337). Die Einwohnergewichtung ist damit im nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich nur einer unter mehreren Indikatoren für die Bedarfsermittlung.

Der Verfassungsgerichtshof kann offen lassen, ob den Gesetzgeber eine Pflicht zur Prüfung der gegen die Einwohnerveredelung bestehenden Bedenken sowie alternativer Ansätze traf (vgl. dazu BVerfGE 86, 146, 235 f.); denn einer solchen Pflicht hätte er jedenfalls dadurch genügt, daß er seine Entscheidung auf ein vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen eingeholtes Gutachten des Ifo-Instituts (Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995) gestützt hat, dessen Auftrag unter anderem die Analyse und Weiterentwicklung des Bedarfsermittlungssystems im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen war. Auf der Grundlage dieses Gutachtens, das Schwächen und Vorteile der Einwohnerveredelung sowie alternativer Ansätze geprüft und dargestellt hat, oblag es dem Gesetzgeber, im Rahmen seines Gestaltungsspielraums zu entscheiden, ob und inwieweit er den Vorschlägen des Gutachtens folgte oder andere Lösungen bzw. methodische Ansätze bevorzugte. Dem Verfassungsgerichtshof ist es verwehrt, durch eigene Einschätzungen und Beurteilungen einen solchen Methodenstreit zu entscheiden.

Die Entscheidung des Gesetzgebers kann auch nicht deshalb als offensichtlich fehlerhaft und damit verfassungswidrig beanstandet werden, weil das der Entscheidung zugrunde liegende Gutachten des Ifo-Instituts möglicherweise Schwächen bei der konkreten Anwendung der Regressionsanalyse zur Bedarfsbestimmung aufweist. Die Beschwerdeführerinnen machen insoweit unter Berufung auf das Gutachten von ... geltend, das Gutachten des Ifo-Instituts leide an einer Reihe von verfahrenstechnischen Fehlern. Die Gutachter des Ifo-Instituts haben zu dieser Kritik Stellung genommen und ihre Vorgehensweise im einzelnen erläutert. Die unterschiedlichen Auffassungen der Gutachter zur "richtigen" Vorgehensweise beruhen durchweg auf abweichenden Wertungen zu der Frage, welcher methodische Aufwand im Verhältnis zur "Genauigkeit" der Ergebnisse angemessen ist, ferner auf Schwierigkeiten bei der Verfügbarkeit von Daten, auf unterschiedlichen Einschätzungen, welcher Aussagewert bestimmten Indikatoren oder Variablen zukommt, sowie auf voneinander abweichenden Interpretationen von Sachverhalten. Bei komplexen Fragen der vorliegenden Art wird es nicht selten unterschiedliche Auffassungen über die "richtige" Vorgehensweise bei der Problemlösung und - in der Folge - divergierende Feststellungen und Bewertungen tatsächlicher Art geben. Dies gilt in besonderem Maße, wenn es sich um eine schwierige und umstrittene Frage wie die zutreffende Ermittlung des gemeindlichen Finanzbedarfs handelt, in deren Beantwortung zwangsläufig auch Bewertungen und Gewichtungen einfließen, die nicht zuletzt auch pragmatische Erwägungen berücksichtigen. Dem Verfassungsgerichtshof ist es in solchen Fällen nicht gestattet, eigene Bewertungen und Einschätzungen seiner Entscheidung zugrunde zu legen. Er kann die Tatsachen und Erwägungen, von denen der Gesetzgeber ausgegangen ist, nur dann beanstanden, wenn sie offensichtlich falsch oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1997, 303 und 336, 337). Diese Voraussetzungen sind hier mit Blick auf die unterschiedlichen Beurteilungen und Wertungen der Gutachter nicht gegeben.

b) Die Einwohnergewichtung des Hauptansatzes, die von unterschiedlichen, stetig steigenden Pro-Kopf-Bedarfen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße ausgeht, verstößt auch im übrigen nicht gegen das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung. Der Gesetzgeber muß sich bei der Festlegung der Hauptansatzstaffel nicht auf fiskalische und redistributive Gesichtspunkte beschränken, sondern darf z.B. auch raumordnungsrelevante Aspekte berücksichtigen. Es obliegt seiner politischen Wertung, ob und ggf. inwieweit er an vorgefundene Agglomerationen anknüpft und deren mögliche Folgekosten ausgleicht oder ob und ggf. inwieweit er ihnen mit dem Ziel einer Dezentralisierung gegensteuert. Er ist daher entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen verfas-

sungsrechtlich nicht verpflichtet, bei einem Einwohneransatz von einem einheitlichen Pro-Kopf-Bedarf auszugehen.

Auch die Entscheidung, in welcher Weise zentralörtliche Funktionen von Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden sollen, liegt im Ermessen des Gesetzgebers. Er ist insbesondere verfassungsrechtlich nicht gehalten, insoweit "Bedarfssprünge" in der Hauptansatzstaffel vorzusehen. Die Erwägung des Gesetzgebers, sonst mögliche große Bedarfssprünge bei lediglich kleinen Änderungen der Einwohnerzahl (wegen des Wechsels in eine andere Gemeindegrößenklasse) vermeiden zu wollen, ist sachlich gerechtfertigt und auch systemgerecht. Denn das Über- oder Unterschreiten einer bestimmten Einwohnerzahl ist nicht zwangsläufig mit dem Erwerb oder dem Verlust einer zentralörtlichen Funktion verbunden. Der Gesetzgeber ist allerdings mit Blick auf die Empfehlungen in den Gutachten der Arbeitsgruppe von sachverständigen Praktikern (Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1987, S. 36) und des Ifo-Instituts (Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995, S. 29) gehalten, die Hauptansatzstaffel in nicht allzu großen Zeitabständen regelmäßig zu überprüfen, um geänderten kommunalen Bedingungen oder neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung tragen zu können.“

Es wäre durchaus erörterenswert, ob die Ausführungen des VerfGH NRW aus dem Jahr 1998 vor dem Hintergrund der weiteren tatsächlichen und rechtlichen Entwicklung, namentlich der mittlerweile ergangenen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung⁶ so noch einmal wiederholt werden würden.

Dass dem vom VerfGH NRW herausgearbeiteten Verfassungsauftrag zur regelmäßigen Überprüfung der Hauptansatzstaffel in „nicht allzu großen Zeitabständen“ in Nordrhein-Westfalen hinreichend bislang genügt wurde (und mit der vorliegenden ifo-Studie genügt wird), darf indes bezweifelt werden. Das ifo-Gutachten „Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (Autoren: *Thies Büttner, Frederic Holm-Hadulla, Rüdiger Parsche und Christiane Starbatty*) aus dem Jahr 2008 verzichtet jedenfalls fast vollständig auf eine inhaltliche Behandlung der Argumente für und wider das Modell der Einwohnergewichtung. Das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln „Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (Autoren: *Caroline Goerl, Anna Rauch, Michael Thöne, Christoph Scheid*) aus dem Jahr 2013 enthält hierzu ebenfalls keine tiefergehenden Erörterungen. Auch das Gutachten der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) an der Hochschule Darmstadt „Überprüfung der Systematik des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen“ (Autoren: *Thomas Döring, Thomas Brenner, Lorenz Blume, Franziska Rischkowsky*) aus dem Jahr 2017 verzichtet auf entsprechende Ausführungen. Keines der genannten Gutachten beschäftigt sich intensiver mit alternativen Modellen, die die Methode der Einwohnergewichtung ersetzen oder ergänzen könnten, obwohl diese auch in der jüngeren finanzwissenschaftlichen Literatur diskutiert werden und weitere neue Forschungsergebnisse zu Stadt-Umland-Beziehungen oder zur Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen vorliegen⁷. Auch die begründenden Aus-

⁶ Neben der erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1999 (BVerfGE 101, 158) sei an dieser Stelle auch auf die Urteile des VfG Brandenburg vom 16.09.1999 (Az. VfGBbg 28/98, LVerfGE 10, 237) und des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 09.10.2012 (Az. 23/10, https://mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/Finanzen/Kommunalfinanzen/Urteil_LVG_23-10_FAG_geschwaerzt.pdf) aufmerksam gemacht und auf die ausführliche Zusammenstellung durch *Hans-Günter Henneke*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Auflage 2012, Seiten 407-419, verwiesen.

⁷ Der von *Stefan Greiving und Florian Flex* herausgegebene Arbeitsbericht 17 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen“ wird zwar von den Verfassern

führungen in den Regierungsentwürfen für die Gemeindefinanzierungsgesetze der letzten Jahre verweisen lediglich pauschal auf eine allgemeine finanzwissenschaftliche Absicherung durch die genannten Gutachten und verzichten auf eine weitergehende argumentative Absicherung des Systems der Einwohnergewichtung (vgl. etwa die Ausführungen in der Landtags-Drucksache 17/3302).

II. Bewertung der Ergebnisse der Studie im Einzelnen

Im Ergebnis halten wir die Gedankengänge und Folgerungen der Verfasser der vorliegenden ifo-Studie weder für ausreichend begründet noch für nachvollziehbar. Immer wieder fehlen notwendige Nachweise durch Quellenangaben oder eigene Untersuchungen. So wird beispielsweise auf Seite 9 ausgeführt:

„Die Trennung der Bevölkerungsgruppen hat wiederum Rückwirkungen auf die Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen und sozialen Einrichtungen. Auch dürfte ein Teil der öffentlichen Leistungen von Einwohnern anderer Gemeinden, insbesondere von Umlandgemeinden, nachgefragt werden.“

Für keine dieser Behauptungen wird ein Beleg erbracht, geschweige denn die behaupteten Effekte quantifiziert.

Ein weiteres Beispiel findet sich auf Seite 11:

„Möglicherweise sind darüber hinaus politisch bedingte Fehlanreize für eine Ausweitung der öffentlichen Ausgaben in einwohnerstarken Gemeinden verantwortlich: Öffentliche Budgets könnten insbesondere zur Befriedigung von Partikularinteressen verwendet werden, wenn die Größe des Gemeinderates steigt.“

Auch für die These, dass die Größe des Gemeinderates im Zusammenhang mit der Befriedigung von Partikularinteressen stehen könnte, fehlt jeder Beleg.

Ebenso wenig ist nachvollziehbar, weshalb Aussagen zur Transparenz in deutschen Gemeinderäten (S. 11) mit Hinweisen auf australische Untersuchungen belegt werden.

Auf Seite 17 wird (im Rahmen der Argumentation zur Begründung angeblicher Schwächen des Zentrale-Orte-Ansatzes) behauptet, dass „Sprungstellen“, mittels derer die Einstufung als zentraler Ort einer bestimmten Kategorie vorgenommen wird, „sich in der Vergangenheit als nicht verfassungsfest erwiesen“ hätten, ohne dass hierfür auch nur irgendein Beleg oder eine Fundstelle angeführt wird.

Da die Studie in großen Teilen nur eine Aufzählung unbelegter Behauptungen darstellt, muss festgehalten werden, dass **grundlegende wissenschaftliche Standards** nicht erfüllt werden. Dies wird durch die Tatsache unterstrichen, dass wesentliche Werke des finanzwissenschaftlichen Schrifttums, die sich sowohl mit der Kritik an der Hauptansatzstaffel als auch mit alternativen Formen der Bedarfsermittlung ohne Rückgriff auf eine Hauptansatzstaffel (die ebenfalls Gegenstand des Gutachtauftrags waren) auseinandersetzen, nicht einmal zitiert werden. Pars pro toto seien hier nur einige Publikationen genannt:

der vorliegenden Studie einmal zitiert, ansonsten aber nicht weiter beachtet; insbesondere fehlt eine Auseinandersetzung mit dem Beitrag von *Florian Flex, Stefan Greiving, Thomas Terfrüchte*, Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts, S. 106 ff.

- *Lothar Deppe*, Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zu Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, 1966.
- *Martin Gläser*, Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden – Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, 1981
- *Manfred Kops*, Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs – mit einer empirischen Analyse des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 1975, 1983
- *Ingolf Deubel*, Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, 1984
- *Werner Hoppe* (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, 1985
- *Martin Junkernheinrich*, Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991
- *Wolfgang Voß*, Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, 1991
- *Thomas Kuhn*, Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, 1995
- *Martin Junkernheinrich/Gerhard Micosatt*, Ausgabebedarf und Steuerkraft, Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems in Nordrhein-Westfalen, 1998
- *Matthias Wohltmann*, Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs, Zeitschrift für Kommunal Finanzen 2001, Seiten 98ff.
- *Frank Placke*, Interkommunale Produktvergleiche als Basis für den kommunalen Finanzausgleich, 2003
- *Hans-Günter Henneke*, § 25 Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs, in: *ders., Hermann Pünder, Christian Waldhoff* (Hrsg.), Recht der Kommunal Finanzen, 2006.
- *Christine Falken-Grosser*, Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich – Modell für eine sachgerechte Finanzmittelverteilung am Beispiel des Freistaates Sachsen, 2010
- *Hans-Günter Henneke*, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 2012
- *Eugen Mehlhaf*, Kommunen im Finanzausgleich des Grundgesetzes, 2017

Gerade *Junkernheinrich* ist nicht nur ein sehr bekannter und ausgewiesener Vertreter der deutschen finanzwissenschaftlichen Forschung, sondern hat seit Jahrzehnten in vielen Veröffentlichungen auch speziell zu Fragen des kommunalen Finanzausgleichs Stellung genommen – sowohl bundesweit, als auch bezogen auf einzelne Bundesländer, darunter - wie oben zu sehen - auch NRW. Dabei hat er sich wiederholt ausführlich mit der Kritik der Hauptansatzstaffel sowie möglichen Alternativen auseinandergesetzt und damit genau mit denjenigen Fragen, die Gegenstand des Gutachterauftrags waren. In Veröffentlichungen zur Hauptansatzstaffel werden seine o. g. Werke bis heute regelmäßig zitiert. Wie die vorliegende Studie ohne einen Verweis auf diese Werke – aber auch andere zum vorliegenden Thema – auskommen zu können glaubt, ist nicht nachvollziehbar und bestätigt den Eindruck, dass sich die Verfasser mit den im Gutachterauftrag gestellten Fragen entweder gar nicht oder allenfalls sehr flüchtig auseinandergesetzt haben. Dies dürfte wohl nicht zuletzt auch dem Auftragsvolumen geschuldet sein (vgl. Landtags-Drs. 17/5449). Um diese Kritik zu verdeutlichen, werden im Folgenden Kernaussagen der ifo-Studie wiedergegeben und kritisch bewertet, ohne dabei einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Die Seitenverweise auf die ifo-Studie beziehen sich jeweils auf die gesamten vorstehenden Sätze bzw. Absätze. Zur besseren Lesbarkeit sind unsere Anmerkungen in Klammern gefasst und durch Einrücken gekennzeichnet.

1. Zum Prüfungsgegenstand und Anspruch der Studie

Nach Feststellung der Verfasser beruht die derzeitige Bedarfsbestimmung in NRW im Wesentlichen auf einem statistischen Verfahren. Die Kernidee bestehe darin, empirische Determinanten der tatsächlich getätigten Ausgaben für eine Bewertung des Finanzbedarfs heranzuziehen (S. 1). Das System des kommunalen Finanzausgleichs in NRW „unterstelle“ dabei, dass der Finanzbedarf pro Einwohner im Allgemeinen mit der Einwohnerzahl der Gemeinden steige. Infolgedessen sei im Rahmen des Hauptansatzes eine Staffelung des Finanzbedarfs nach der Einwohnerzahl vorgesehen (S. 4).

Sodann wird festgestellt, dass die Hauptansatzstaffel weiterhin Gegenstand von Kritik sei, obwohl sie in den bisherigen Studien im Grundsatz immer wieder bestätigt worden sei. In Bezug auf das Analyseverfahren wird u.a. angeführt, dass die Ableitung der Staffel auf den in den vergangenen Jahren tatsächlich getätigten Ausgaben der Gemeinden basiere und dass der im Rahmen der statistischen Analyse hergeleitete Finanzbedarf einer Gemeinde, welcher den Umfang der Schlüsselzuweisungen determiniert, oftmals vom tatsächlichen Bedarf einer Gemeinde abweiche

S. 2, Anm.: was die im Schrifttum vorhandene Kritik nur stark verkürzt und defizitär wiedergibt, wie allein schon die o.g. Veröffentlichungen verdeutlichen.

Vor diesem Hintergrund stellen die Verfasser „eine Prüfung der Rechtfertigung und der gegenwärtigen Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel für den kommunalen Finanzbedarf im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs in NRW“ in Aussicht. (S. 2)

Kapitel 2 bildet – eingedenk des Auftrags – offensichtlich das Kernstück der Studie. Denn es soll sich mit der Frage befassen, mit welcher **Rechtfertigung** der kommunale Finanzausgleich überhaupt eine Einwohnerwertung vorsieht und welche Alternativen ggf. zur Berücksichtigung struktureller Bedarfsunterschiede zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerwertung bestehen. Im Rahmen einer theoretischen finanzwissenschaftlichen Auseinandersetzung sollen – so die Verfasser – die Gründe für die Einwohnerwertung diskutiert werden. In einem zweiten Schritt sollen konkrete Gestaltungsalternativen aufgezeigt und kritisch bewertet werden. Abschließend sollen schließlich Kriterien für eine empirische Überprüfung entwickelt werden (S. 2 f.).

Kapitel 3 und 4 sollen sich demgegenüber bereits wieder überwiegend mit dem derzeitigen Modell der Hauptansatzstaffel beschäftigen (S. 3).

2. Zur Auseinandersetzung mit der Hauptansatzstaffel

Das 2. Kapitel trägt den Titel „Raumstrukturelle Determinanten des Finanzbedarfs“ (S. 4).

Anm.: Warum angesichts der wesentlich weiteren Fragestellung im Gutachtenauftrag dieser Titel gewählt wurde, bleibt wegen des darin skizzierten Prüfungsumfangs kritisch zu hinterfragen. Tatsächlich stellt sich im weiteren Verlauf der Studie heraus, dass eine Auseinandersetzung mit den im finanzwissenschaftlichen Schrifttum vielfach und breit diskutierten Alternativen zu einer Hauptansatzstaffel vollständig fehlt. Ansätze, die eine Bedarfsermittlung anhand einer einfachen Berücksichtigung der Einwohner oder sogar rein aufgabenbezogen vornehmen (dazu näher unter C. I.), werden schlicht ausgeblendet, womit der Aussagegehalt der Studie nicht nur dramatisch sinkt, sondern auch festgestellt werden muss, dass die Verfasser den Gutachtenauftrag nicht erfüllen!

Zu Beginn des 2. Teils wird der Prüfungsauftrag dann wie folgt bekräftigt: Es gelte zu fragen, ob die Praxis der Einwohnerwertung im Allgemeinen und insbesondere in NRW grundsätzlich gerechtfertigt ist, auch wenn – was für die Bundesländer und den bundesstaatlichen Finanzausgleich festgestellt wird – die Einwohnerwertung im Rahmen einer Hauptansatzstaffel weit verbreitet sei (S. 6). Die Verfasser kommen dabei zu folgenden Ergebnissen:

Zunächst wird – (richtigerweise) – der **Einwohner** als zentraler Indikator des kommunalen Finanzausgleichs erkannt und festgestellt, bei Vorliegen einer **Einwohnerwertung** unterstelle der kommunale Finanzausgleich nicht etwa eine proportionale Beziehung zwischen Einwohnerzahl und Finanzbedarf, sondern einen mit der Zahl der Einwohner wachsenden nominalen Finanzbedarf je Einwohner (S. 6).

Eine grundsätzliche normative Rechtfertigung dessen müsse sich mit der Frage auseinandersetzen, warum die räumliche Struktur der Wirtschaft durch eine Vielzahl von Gemeinden mit sehr unterschiedlicher Einwohnerzahl gekennzeichnet ist. (S. 6) Dies wird mit **Agglomerationseffekten** erklärt, die bereits in der Vorkriegszeit, aber auch im Rahmen der aktuellen führenden Forschung zu Stadt- und Regionalökonomik unverändert in das Zentrum der Analyse gestellt würden. Auch die moderne finanzwissenschaftliche Forschung kritisiere eine Finanzpolitik, die ohne Rücksicht auf Agglomerations- und Ballungseffekte Steuern erhebe und Ressourcen umverteile (S. 7-9).

Anm.: Bereits an dieser Stelle erscheint der Ansatz der Verfasser fraglich. Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich hat die Aufgabe, den für eine Kommune notwendigen Ausgabenbedarf zu ermitteln – oder, mit den eigenen Worten der Verfasser (S. 18): „für die Ermittlung des Finanzbedarfs [sind] nur die Ausgaben relevant [...], die zur Bereitstellung des jeweiligen Niveaus der öffentlichen Leistungen auch tatsächlich notwendig sind. In der Finanzwissenschaft werden diese Ausgaben als Kosten bezeichnet.“ Die Frage, warum die Wirtschaftsstruktur oder die Einwohnerzahl so ist, wie sie ist, oder die Frage einer finanzwissenschaftlich korrekten politischen Verteilung von Steuern oder Ressourcen erscheint in diesem Zusammenhang unpassend, jedenfalls aber erklärungsbedürftig. Ebenso das Folgende.

Wenn Agglomerationseffekte vorlägen, so die Verfasser weiter, steige die Wertschöpfung je Einwohner mit der Einwohnerzahl und stiegen auch die Verdienste der Einwohner mit der Einwohnerzahl. Sodann wird das höhere Preisniveau in den größeren Gemeinden und es werden „Ballungskosten vor allem bei der Versorgung mit privaten Gütern“ betrachtet; angeblich mangels besserer verfügbarer Daten wird dabei auf Grundstückspreise verwiesen. Der aus der Verknappung resultierende Anstieg der Bodenpreise betreffe den gewerblichen Bereich ebenso wie die privaten Haushalte, die gemeinhin in Ballungsgebieten höhere Lebenshaltungskosten zu tragen hätten (S. 7). Problematisch sei allerdings das Fehlen hinreichend präziser Informationen sowohl über die Wertschöpfung als auch über Preisniveau (S. 9).

Anm.: Spätestens an dieser Stelle muss gefragt werden, ob die Verfasser die Theorie öffentlicher Güter mit der Theorie des kommunalen Finanzausgleichs (insbesondere der Bedarfsermittlung) verwechseln. Es ist nicht nachvollziehbar, was das Einkommensniveau der Einwohner,⁸ Ballungskosten bei privaten Gütern wie Grundstücken und insgesamt höhere Lebenshaltungskosten an Aussagegehalt für die Frage des kommunalen Bedarfs enthalten soll. Allenfalls soweit eine Kom-

⁸ Dies könnte unter dem Gesichtspunkt, dass bei höheren Einkommen eine bessere Refinanzierbarkeit der Kommune durch Abgaben besteht (dazu auch unter C. II. 7.), allenfalls bedarfssenkend eine Rolle spielen, was vorliegend offensichtlich nicht gemeint ist.

mune selbst von den höheren Lebenshaltungskosten (etwa als Mieterin) betroffen wäre, hätte dies etwas mit ihrem Bedarf zu tun. Dieser Umstand wäre aber nicht nur zu erläutern, sondern vor allem auch zu quantifizieren und von den – nur private Marktteilnehmer treffenden – übrigen Ballungskosten abzugrenzen. Die in Bezug genommene und im Anhang der Studie zu findende Tabelle 8 „Baulandpreise sowie Bruttolöhne und -gehälter auf Kreisebene“ weist klar aus, dass hohe Baulandpreise auch im kreisangehörigen Raum zu finden sind (Rhein-Kreis Neuss, Kreis Mettmann, Rhein-Sieg-Kreis) und auch deutlich über denen großer kreisfreier Städte (Essen, Herne, Bochum, Wuppertal, Mönchengladbach, Duisburg, Krefeld) rangieren. In der Tabelle wird augenfällig, dass die Lage in einer Boom-Region (mit Bevölkerungswachstum) der entscheidende Faktor für die Preisentwicklung ist. Auch in kleineren Gemeinden am Rande von Ballungszentren sind überproportional hohe Grundstückspreise zu finden – ein Umstand, der nach der Logik der Verfasser eigentlich zu berücksichtigen wäre, der aber natürlich durch die Einwohnerzahl/-dichte nicht erklärt werden kann. Auch dies wäre zu erläutern gewesen. Dies unterbleibt nicht nur, im Folgenden wird auch deutlich, dass die Verfasser weiterhin vom Standpunkt der Einwohner ausgehen und deren vom Einkommensniveau beeinflusste Nachfrage als Indikator auch für den kommunalen Bedarf sehen.

Exemplarisch sei an dieser Stelle zudem angemerkt, dass sich der Gesetzgeber diese diffusen Begründungszusammenhänge solange notwendigerweise zu Eigen macht, wie keine nachvollziehbareren Begründungen geliefert werden. **Im kreisangehörigen Raum herrscht schon seit langem Irritation darüber, dass dem Gesetzgeber ein derart schillerndes Begründungskonstrukt genügt, um darauf gestützt Jahr für Jahr eine erhebliche Umverteilung von Finanzmitteln zu rechtfertigen.**

Möglich sei allerdings auch die Ableitung des Finanzbedarfs „aus der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen“. Es sei empirisch belegt, dass höhere Verdienste in einwohnerstarken Gemeinden die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen veränderten. Dies betreffe die Bereiche Infrastruktur, Betreuungs- und soziale Einrichtungen, außerdem dürfte ein Teil der öffentlichen Leistungen von Einwohnern anderer Gemeinden, insbesondere von Umlandgemeinden, nachgefragt werden (sog. Spillovers, die eine zentrale Thematik auch in der empirischen Literatur zum Fiskalföderalismus bildeten, S. 9).

Anm.: Richtig ist insoweit sicher, dass die von einer Kommune erbrachten öffentlichen Leistungen einen Ausgangspunkt für die Analyse ihres Finanzbedarfs bilden müssen. Ausdrücklich nicht relevant ist dagegen, inwieweit „höhere Verdienste in einwohnerstarken Gemeinden [...] die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen verändern“! Öffentliche Aufgaben sind gesetzlich verfasst und in allen Gemeinden prinzipiell auf gleichem Niveau zu erbringen. Dass Einwohner großer Städte sich einen in Relation zu kleineren Städten gehobenen Umfang und eine höhere Qualität öffentlicher Leistungen [etwa im kulturellen Bereich] wünschen, mag dabei durchaus sein. Für den gesetzlichen Bedarf im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs darf dies jedoch gerade keine Rolle spielen [vgl. dazu näher unten C. I. 2. und II. 7.]. Die Ausführungen der Verfasser legen hier indes nahe, dass auch solche Ausgaben für den Bedarf eine Rolle spielen.

Im Übrigen wären Nachweise/Quantifizierungen der behaupteten Effekte wissenschaftlich notwendig [und auch leistbar]; beispielsweise zu der Frage, ob, in welchen Bereichen und in welchem Umfang Leistungen für Umlandgemeinden erbracht werden.

Selbst unabhängig von Nachfrage- und Spillover-Effekten gebe es allerdings systematische Unterschiede in den Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Je nachdem wie stark die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen auf diese Kosten reagiere, ergebe sich in einem normativen Ansatz eine mit der Einwohnerzahl wachsende oder aber auch sinkende „optimale Höhe der öffentlichen Ausgaben je Einwohner“. Der „Effekt der Einwohnerzahl auf die öffentlichen Ausgaben“ sei nicht einseitig durch Agglomerationseffekte und Ballungskosten bestimmt. Er sei auch durch **Größenvorteile** bestimmt, die eine mit steigender Bevölkerungszahl zurückgehende Ausgabenquote nahelegen könnten.

Anm.: Dies wird allerdings mit folgender Begründung relativiert:)

„Durchgehende Größenvorteile sieht die Finanzwissenschaft indes nur bei reinen öffentlichen Gütern als gegeben an, wie z.B. der Landesverteidigung. Bei lokalen öffentlichen Gütern geht die Finanzwissenschaft demgegenüber von der Existenz von Ballungskosten in der Bereitstellung öffentlicher Güter aus.“ (S. 10).

Begründungslose Aussagen auf diesem Niveau sind schlicht unzureichend. Die auf der Hand liegende Frage, wie die Finanzwissenschaft zu dieser Erkenntnis kommt und warum durchgehende Größenvorteile nicht auch im vorliegenden Zusammenhang möglich sein sollen, bleibt offen. Im Übrigen steht das Beispiel „Landesverteidigung“ exemplarisch für eine bedauerliche Realitätsferne. Selbstverständlich gibt es eine Reihe sehr naheliegender Beispiele für kommunale Leistungen, die relativ gesehen für kleine Kommunen kostenintensiver sind als für größere Städte. Zu nennen wären hier die Themen Feuerschutz, Rettungsdienst, Verkehr im Allgemeinen oder etwa Schülerbeförderung. Hier hätte man auch auf aktuelle Veröffentlichungen zurückgreifen können, welche diese Zusammenhänge nicht nur dem Grunde nach belegen, sondern sie auch quantifizieren: siehe z.B. den „Kommunalbericht 2018“ des Hessischen Rechnungshofes, <https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Kommunalbericht%202018.pdf>; dort insbesondere die Seiten 78 ff., die den Einfluss von Siedlungsstrukturen auf kommunale Ausgaben untersuchen. Hingegen führt die folgende theoretische Betrachtung der Unterschiede zwischen Gemeinden mit geringerer und größerer Einwohnerzahl in der vorliegenden ifo-Studie [S. 10-13] zu keinem aussagekräftigen Ergebnis.

*Verblüffend ist nicht nur die Banalität des Argumentationsgangs, sondern auch der Umstand, dass schlicht **falsche** Behauptungen aufgestellt und als Begründung herangezogen werden, etwa Ausführungen, wonach „Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe“ besondere Verpflichtungen träfen (S. 19) oder „größeren Gemeinden mehr Verwaltungsvorschriften“ auferlegt würden (S. 11, mit Verweis auf englischsprachiges Schrifttum).*

Eklatante Fehlvorstellungen scheinen bei den Autoren auch hinsichtlich der Zuordnung öffentlicher Aufgaben in NRW zu herrschen: So wird im Zusammenhang mit der Feststellung, dass „die Zuständigkeiten der Gemeinden teils unterschiedlich“ seien, auf die Landesentwicklungspläne abgehoben, die „unterschiedliche Aufgaben und Pflichten in der Bereitstellung bspw. von Bildungseinrichtungen, sozialer Sicherheit, Gesundheitswesen und Freizeitmöglichkeiten für Gemeinden unterschiedlicher Größe“ vorsähen. Wirklich prägend sind jedoch die Zuordnungen in den einschlägigen Kommunalverfassungs- (vgl. etwa § 4 GO, § 3 KrO, LOG) und Fachgesetzen (§ 1 AG SGB II) sowie Zuständigkeitsverordnungen. Sehr differenziert, aber nachvollziehbar, werden durch diese – in Umsetzung des gestuften Aufgabenmodells gemäß dem Subsidiaritätsgrundsatz – öffentliche Aufga-

ben den verschiedenen kommunalen [von der kleinen, mittleren und großen kreisangehörigen Gemeinde, über den Kreis, bis hin zum Landschaftsverband] und staatlichen Ebenen zugeordnet. Diese Organisationsvorgaben prägen den Finanzbedarf der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen maßgeblich und originär. Besonders die Volumina der von den Kreisen [und Landschaftsverbänden] – als im kreisangehörigen Raum zuständigen Stellen – zu erbringenden Sozialleistungen dominieren die entsprechenden Haushalte, was durch die Höhe der Teilschlüsselmassenbildung gemäß § 6 GFG nur unzureichend nachvollzogen wird.⁹

Kleinere Gemeinden hätten geringe Ballungskosten, müssten umgekehrt aber fixe Kosten öffentlicher Leistungen und Einrichtungen auf weniger Einwohner verteilen. Sie wiesen allerdings nicht in allen Dimensionen Kostennachteile auf, denn „aus sozio-politischer Sicht“ seien sie effizienter in der Lage, besser auf die Präferenzen der Einwohner zugeschnittene Dienstleistungen anzubieten und ein höheres Maß politischer Transparenz sicherzustellen. Andererseits lägen kleine Gemeinden meist abgelegener und ländlicher als große Gemeinden, was zu höheren Pro-Kopf-Infrastrukturausgaben führe. Dies sei aber weniger auf die Größe der Gemeinde oder damit einhergehende Ineffizienz zurückzuführen, als auf die Lage der Gemeinde (S. 10-12).

Anm.: Die Feststellung, dass auch kleinere Gemeinden mit exogenen Kostennachteilen ähnlich den Ballungskosten zu kämpfen haben, ist sicherlich richtig und verlangte eigentlich nach einer Untersuchung, wie sich Ballungskosten bei größeren und Kostennachteile bei kleineren Gemeinden zueinander verhalten. Werden beide Seiten im aktuellen System der Bedarfsermittlung adäquat abgebildet? Heben sie sich gar gegenseitig auf – mit der Folge, dass eine Einwohnerwertung bei größeren Städten nicht stattfinden dürfte? Der Umfang der Fixkostennachteile wird indes nicht weiter betrachtet. Der bloße Verweis auf behauptete „sozio-politische Erkenntnisse“ führt ohne entsprechenden Nachweis ebenfalls ins Leere. Was das – wiederum nur behauptete – höhere Maß politischer Transparenz mit dem Bedarf kleinerer Gemeinden zu tun haben soll, bleibt schleierhaft. Richtig wäre die Feststellung: Es spielt für den Bedarf schlicht keine Rolle.

Größere Gemeinden könnten demgegenüber die Vorteile einer Kostendegression nutzen. Es könnten aber Kostennachteile wegen zunehmender Komplexität in der Koordination und wegen höherer Kommunikations- und Informationsverarbeitungs- sowie Bürokratiekosten entstehen. Möglicherweise seien darüber hinaus politisch bedingte Fehlanreize für eine Ausweitung der „öffentlichen Ausgaben“ verantwortlich – insbesondere zur Befriedigung von Partikularinteressen, wenn die Größe des Gemeinderates steige, was allerdings empirisch umstritten sei. Die Autoren selbst verweisen auf „viele Verwaltungsvorschriften“ für größere Gemeinden, die einem unzulässigen Einfluss von Partikularinteressen entgegenwirkten (S. 10 f.).

Insgesamt gesehen werde „bei gleichem Niveau an öffentlichen Leistungen“ von einer U-förmigen Beziehung ausgegangen: Bis zu einer bestimmten Schwelle würden „die Pro-Kopf-Ausgaben“ einer Gemeinde mit der Anzahl der Einwohner sinken, oberhalb dieser Schwelle stiegen „die Pro-Kopf-Ausgaben“ aber wieder an, da die Bereitstellung „eines bestimmten Leistungsniveaus“ wegen der Ballungseffekte mehr Ressourcen und Arbeitskräfte in Anspruch nehmen. Empirische Untersuchungen des Schwellenwertes hätten allerdings keine eindeutigen Ergebnisse erbracht. Das Zusammenspiel von Agglomeration- und Ballungseffekten und Größenvorteilen erschwere eine theoretische Voraussage für den funktionalen Zusammenhang zwischen „den optimalen Ausgaben je Einwohner“ und der Einwohnerzahl. Außerdem be-

⁹ Martin Junkernheinrich, Gerhard Micosatt, Kreise im Finanzausgleich der Länder, Wiesbaden 2011, S. 72ff.

schränke sich „der raumstrukturelle Einfluss auf die öffentlichen Finanzen“ nicht auf diese Effekte. Verwiesen wird wiederum auf Spillover-Effekte, die das „Ausgabeverhalten der Gemeinden“ beeinflussten, und auf unterschiedliche Zuständigkeiten der Gemeinden (unterschiedliche Aufgaben und Pflichten etwa aus Landesentwicklungsplänen). Angesichts der genannten Vielzahl an Determinanten sei auch zu erwarten, dass sich „der Effekt der Einwohnerzahl auf die optimalen öffentlichen Ausgaben auch zwischen den [verschiedenen] öffentlichen Leistungen“ unterscheide. In der Literatur würden Kostendegressionseffekte bei kapitalintensiven, nicht bei arbeitsintensiven öffentlichen Gütern „vermutet“. Die Autoren verweisen demgegenüber auf die Frage, ob eine Aufgabe mit fixen Kosten verbunden sei (S. 10-12).

Die Autoren resümieren wie folgt: „Die Vielzahl an Wirkungskanälen verhindert präzise *theoretische* Voraussagen über den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Größe des Haushalts. Daher muss letztlich auf der Basis empirischer Analysen versucht werden, den Finanzbedarf zu erfassen.“ (S. 13)

Anm.: Eine aussagekräftige theoretische Fundierung der Einwohnerveredelung fehlt demnach. Der finanzwissenschaftliche Diskurs findet stattdessen auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau statt. Mögliche Einflussfaktoren werden benannt und diskutiert. Ihr tatsächlicher Einfluss, ihre reale Aussagekraft lässt sich laut der Studie im Ergebnis aber nicht bestimmen. Was bleibt, ist ein diffuses Bild einer „Vielzahl an Wirkungskanälen“ mit angeblich nicht quantifizierbaren Anteilen und Wechselwirkungen sowie das Eingeständnis, dass man den Bedarf einer Kommune auf theoretischer Basis gerade nicht eindeutig mit der Einwohnerzahl in Zusammenhang bringen kann.

Stattdessen wird einer „Hilfskonstruktion“ auf Basis empirischer Analysen vertraut. Der Anspruch, sich auf theoretisch-normativem Wege dem Bedarf einer Kommune zu nähern, wird dabei aufgegeben. Vielmehr nähert man sich von der anderen Seite her: Den tatsächlichen Ausgaben. Dafür werden die realen Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln (aaD) regressionsanalytisch untersucht und anhand der Einwohnerzahlen „erklärt“. Dabei kommt es nicht etwa zu einer Kürzung oder Herausrechnung von (nicht notwendigen) Ausgaben, sondern die realen Ausgaben aaD werden lediglich in eine Gewichtung des Bedarfsindikators Einwohner übersetzt. Das führt in der vorliegenden Studie wie auch in älteren Gutachten zu folgendem bekanntem Ergebnis:

„Mit dem Hauptansatz wird eine Gewichtung der maßgeblichen Einwohnerzahl einer Gemeinde bei der Ermittlung des fiktiven Bedarfs vorgenommen. Der Grund für die Wahl des Indikators Einwohnerzahl ist auf finanzwissenschaftliche Erkenntnisse der Vergangenheit zurückzuführen, dass mit zunehmender Einwohnerzahl von einem höheren Finanzbedarf je Einwohner ausgegangen werden muss, Hauptgrund hierfür ist die zuletzt noch gutachterlich im Rahmen des Verfassungsverfahrens zum GFG 2011 durch Büttner/Schneider dargelegte erheblich höhere Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen in größeren Städten und in Abhängigkeit hiervon deren entsprechende Bereitstellung. Um demnach den Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaften Rechnung zu tragen, sind die Einwohner entsprechend zu gewichten.“

(Bataille/Geisler, Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Loseblatt Stand März 2015, S. 42)

Mit Blick auf diese empirische Analyse werden geeignete Indikatoren „für raumstrukturelle Unterschiede im Finanzbedarf“ diskutiert; die „Einwohnerzahl“ erscheint den Verfassern als Indikator tauglich (S. 13). Im Rahmen der raumstrukturellen Betrachtung diskutiert werden die Dichte der Besiedlung und die Fläche einer Gemeinde, die allerdings eher als jeweils eigene Indikatoren in Betracht kämen (S. 14 f.). Außerdem

wird erneut auf Spillover-Effekte eingegangen, für deren Berücksichtigung unmittelbar an der Mobilität der Einwohner angesetzt werden könnte, was aber aus verschiedenen Gründen fragwürdig erscheine. Besser geeignet sei der in NRW bereits herangezogene Indikator der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (S. 16). Die Abbildung der Raumstruktur im kommunalen Finanzausgleich durch eine Anknüpfung an zentrale Orte erscheine als für NRW nicht geeignet (S. 16-18). In einem weiteren Prüfungsschritt werden unter Punkt 2.3 Anforderungen an die Quantifizierung untersucht, nachdem „die Indikatoren des Finanzbedarfs bestimmt“ seien (S. 18). Soweit erkennbar wird dabei allein auf den Indikator „Einwohner“ abgestellt. Mit Blick auf den Indikator müsse nun quantifiziert werden, welchen Einfluss „der Indikatorwert auf den Finanzbedarf ausübt“ (S. 18).

Sodann wird als Prämisse Folgendes festgehalten: **Für die Ermittlung des Finanzbedarfs seien nur die Ausgaben relevant, die zur Bereitstellung des jeweiligen Niveaus der öffentlichen Leistungen auch tatsächlich notwendig sind – in der Finanzwissenschaft als Kosten bezeichnet** (S. 18). Verlässliche und detaillierte Informationen über die Höhe dieser Kosten seien aber nur auf Ebene der jeweiligen Gemeinde vorhanden. Eine sachgerechte Unterscheidung zwischen Ausgaben und Kosten erfordere detaillierte Informationen über den „Umfang und die Qualität der bereitgestellten Leistungen“. **Objektive Informationen seien jedoch nicht verfügbar** (S. 18 f.). Zur Verfügung stünden nur statistische Informationen, die keine Unterscheidung zwischen Ausgaben und Kosten erlaubten (S. 19). Daher könne eine sachgerechte Ermittlung des Effektes der Einwohnerzahl nicht unmittelbar aus Gegenüberstellungen der tatsächlichen Ausgaben je Einwohner und der Einwohnerzahl erfolgen. **Vielmehr sei eine statistische empirische Bedarfsanalyse erforderlich, welche die tatsächlich getätigten Ausgaben auf ihre Determinanten zurückführe.** Dazu zähle u. a. auch, dass die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen mit dem Einkommen steige und sich z.B. durch Unterschiede in der Altersstruktur, im Ausmaß kirchlichen Engagements oder in politischen Präferenzen unterscheide (S. 19). Die Analyse einzelner Aufgabenbereiche liefere Gefahr, die Bezüge zwischen den Aufgabenbereichen zu vernachlässigen (mögliche mehrfache oder verzerrende Abbildung). Vor diesem Hintergrund sei eine Analyse des insgesamt „aus den allgemeinen Deckungsmitteln“ zu finanzierenden Finanzbedarfs zu empfehlen (S. 19 f.). Methodisch liege die Verwendung eines Regressionsmodells nahe, was näher erläutert wird (S. 20 f.).

Anm.: Zieht man an dieser Stelle – parallel zu den Verfassern – ein Resümee, kann man Folgendes festhalten: Die theoretischen Ansätze zur Begründung eines gesetzlichen Bedarfs und der Hauptansatzstaffel weisen in verschiedene Richtungen und lassen verschiedene Lösungen möglich erscheinen, die aber unter Hinweis auf vermeintlich fehlende Datengrundlagen nicht weiter untersucht werden. Stattdessen greift man zu einer „Notlösung“ und orientiert sich – wohl wissend, dass gesetzlicher Bedarf und tatsächliche Ausgaben eigentlich nicht identisch sind – im Ergebnis doch allein an den realen Ausgaben und vertraut darauf, dass sie den – eigentlich gemeinten – Bedarf einigermaßen realitätsnah abbilden.

Dieses Konzept ist seit Jahrzehnten bekannt und in sich wohl auch durchaus konsistent. Erklärungsbedürftig und hier offengelassen bleibt wohlgemerkt, wie und warum die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, ihre etwaige Steigerung mit dem Einkommen, Unterschiede in der Altersstruktur, im Ausmaß kirchlichen Engagements oder in politischen Präferenzen innerhalb der Bedarfsermittlung eine Rolle spielen sollen. Insoweit ist und bleibt die genaue Wirkungsweise der Re-

gressionsanalyse im Wesentlichen eine „Blackbox“¹⁰, die für Außenstehende und Nicht-Finanzwissenschaftler auf Basis vorliegender Gutachten nicht vollständig nachvollziehbar ist, weil sie schlicht nicht vollständig erklärt wird (oder werden soll).

Eine derartige „Hilfskonstruktion“ kann der Gesetzgeber als „ultima ratio“ allerdings (nur) dann wählen und die damit einhergehenden Nachteile kann er (nur) dann akzeptieren, wenn keine bessere Lösung erreichbar erscheint. Wir legen den der ifo-Studie zugrunde liegenden Gutachtenauftrag der Landesregierung so aus, dass sie transparent und vollständig über Vor- und Nachteile des derzeitigen Ansatzes, aber auch und gerade über mögliche Alternativen dazu informiert werden wollte. Eingedenk des verfassungsrechtlichen Auftrags zur regelmäßigen Überprüfung der Hauptansatzstaffel (siehe oben B. I.) war sie an einem umfassenden Überblick interessiert, um entscheiden zu können, ob weiterhin auf offenbar defizitäre Ableitungen von Ausgaben zu Bedarfen zurückgegriffen werden muss oder nicht auch bessere Lösungen realisierbar wären.

Für eine bessere – weil näher am eigentlichen Finanzbedarf liegende – Lösung liefern die Verfasser bereits selbst handfeste Ansatzpunkte. Zu Recht gehen sie davon aus, dass für die Ermittlung des Finanzbedarfs nur die Ausgaben relevant sind, die zur Bereitstellung des jeweiligen Niveaus der öffentlichen Leistungen auch tatsächlich notwendig sind („Kosten“). Sodann wird auch noch analysiert, was für eine entsprechende Bedarfsermittlung nötig wäre: Eine sachgerechte Unterscheidung zwischen Ausgaben und Kosten erfordere detaillierte Informationen über den „Umfang und die Qualität der bereitgestellten Leistungen“. **Verlässliche und detaillierte Informationen über die Höhe dieser „Kosten“ seien auf Ebene der jeweiligen Gemeinde auch vorhanden.** Der Ausweg der Verfasser besteht in dem lapidaren Hinweis auf die fehlende Verfügbarkeit dieser Daten. **Dies trifft offenkundig nicht zu, da seit mehreren Jahren die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeindeprüfanstalt im Internet verfügbar sind. Hinzu kommen Auswertungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement oder von IT.NRW, etwa zum Pendelverhalten. Angesichts des Gutachtenauftrags wären jedenfalls Vorschläge angezeigt gewesen, welche Daten genau in welcher Qualität benötigt würden und wie diese Daten für eine Bedarfsermittlung fruchtbar gemacht werden könnten. Außerdem wäre zu diskutieren, ob angesichts der ausdrücklich eingestandenen Unschärfen der derzeitigen Bedarfsermittlung nicht zumindest Abschlüsse bei der Berücksichtigung der Realausgaben [etwa für bestimmte freiwillige Leistungen] angezeigt wären.**

Noch viel gravierender ist indes, dass [wie gezeigt werden wird, vgl. S. C. I.] im Schrifttum bereits etliche Alternativen zum Status quo skizziert werden, die die Studie schlicht verschweigt. Allein deshalb muss sie angesichts des Gutachtenauftrags als ungenügend gelten.

3. Kritik an der statistischen Methodik

In der Ökonomie hat sich in den vergangenen Jahrzehnten die Praxis etabliert, in empirischen Untersuchungen „statistisch signifikante“ Werte in Ergebnistabellen hervorzuheben und darauf Schlussfolgerungen über vermutete Wirkungszusammenhänge zu gründen. Als eine wesentliche Größe bei Hypothesentests wird der sogenannte „p-Wert“ verwendet. Er misst die Wahrscheinlichkeit, dass ein in der Stichpro-

¹⁰ So bereits Antrag der Fraktion der FDP „Kommunen fair behandeln – NRW braucht eine verlässliche und transparente Informationsgrundlage zum kommunalen Finanzbedarf!“, Drucksache 16/2883 vom 07.05.2013, S. 3.

be beobachteter Unterschied zwischen zwei Gruppen zufällig entstanden sein könnte. Genauer gesagt: Der p-Wert gibt an, wie oft ein Ereignis rein zufällig eintreten würde, wenn man sehr viele Fälle beobachten könnte. Ist diese Wahrscheinlichkeit gering, dann wird die Beobachtung als statistisch „signifikant“ und eventuell auch auf die Grundgesamtheit übertragbar betrachtet. Je geringer diese Wahrscheinlichkeit ist, desto eher geht man davon aus, dass es tatsächlich einen Zusammenhang gibt.

Ist der p-Wert kleiner als fünf Prozent, geschrieben als 0,05, hat es sich eingebürgert, von einem „signifikanten“ Wert zu sprechen.

Auch die vorliegende Studie des ifo-Instituts arbeitet mit dieser Methodik und stellt „Signifikanz“ heraus, um Zusammenhänge zwischen Einwohnerzahl und Ausgaben (benötigt eigentlich: Finanzbedarf) zu begründen. Ein Beispiel findet sich auf Seite 25:

„Die Ergebnisse der Pooled-OLS-Regressionen (Spalten 1 und 2) zeigen, dass sowohl beim linearen Bevölkerungsindikator als auch im nichtlinearen Fall bei Verwendung der Quadratwurzel der Koeffizient des Bevölkerungsindikators positiv und statistisch signifikant ist (zum 1-Prozent-Niveau). Ein Anstieg der Einwohnerzahl ist demnach mit höheren Ausgaben aus allgemeinen Deckungsmitteln pro Einwohner verbunden.“

Insgesamt ein Dutzend Mal verweisen die Verfasser auf die statistische Signifikanz eines Ergebnisses und leiten daraus Schlussfolgerungen ab. In einer Reihe von Tabellen werden in diesem Zusammenhang „Signifikanzniveaus“ definiert (z.B. S. 29, 31, 37: „Signifikanzniveau *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.“).

Diese verbreitete Herangehensweise sieht sich indes massiver und zunehmender Kritik seitens führender Statistiker ausgesetzt.

In einer Sonderausgabe der Zeitschrift „The American Statistician“ mit dem Titel: „A World Beyond $p < 0.05$ “ fordert die American Statistical Association (ASA) Wissenschaftler und Zeitschriften auf, das Wort „signifikant“ nicht mehr zu verwenden. Das Label „statistisch signifikant“ bedeute nicht und lege auch nicht nahe, dass eine Beziehung oder ein Effekt sehr wahrscheinlich, real, echt oder wichtig ist, heißt es in dem Leitaufsatz¹¹.

Wörtlich heißt es in der Veröffentlichung:

„There’s not much we can say here about the perils of p-values and significance testing that hasn’t been said already for decades (Ziliak and McCloskey 2008; Hubbard 2016). If you’re just arriving to the debate, here’s a sampling of what not to do:

- *Don’t base your conclusions solely on whether an association or effect was found to be “statistically significant” (i.e., the p-value passed some arbitrary threshold such as $p < 0.05$).*
- *Don’t believe that an association or effect exists just because it was statistically significant.*
- *Don’t believe that an association or effect is absent just because it was not statistically significant.*
- *Don’t believe that your p-value gives the probability that chance alone produced the observed association or effect or the probability that your test hypothesis is true.*
- *Don’t conclude anything about scientific or practical importance based on statistical significance (or lack thereof).“*

¹¹ <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00031305.2019.1583913?scroll=top&needAccess=true>

Auch die übliche Praxis, „signifikante“ Werte hervorzuheben, solle aufgegeben werden. „Egal, ob sie irgendwann nützlich war, ist die Feststellung statistischer Signifikanz heute bedeutungslos geworden“, erklärt die ASA.

Bereits 2016 hatte sie gemahnt, vorsichtiger und sachgerechter mit p-Werten umzugehen.

Erste Zeitschriften haben bereits auf die Debatte reagiert. Die „American Economic Review“ und „Econometrica“, zwei der fünf Topzeitschriften, weisen Autoren an, in Ergebnistabellen statistisch signifikante Werte nicht mehr hervorzuheben und möglichst statt p-Werten sogenannte Signifikanzintervalle anzugeben.

Die ASA ist nicht allein mit ihrer Kampagne. Kurz nach ihr haben über 850 Wissenschaftler, überwiegend aus den Bereichen Naturwissenschaften und Medizin, eine Erklärung mit der Forderung unterzeichnet, das Konzept der Signifikanz aufzugeben¹².

Ohne an dieser Stelle abschließend beurteilen zu wollen, was dies für die Tragfähigkeit von Schlussfolgerungen in der ifo-Studie bedeutet, muss aber die Frage gestellt werden, warum deren Verfasser auf diese seit längerem bekannte methodische Kritik mit keinem Wort eingehen und erklären, warum sie den Rückgriff auf den Signifikanzbegriff dennoch für angemessen halten. Angesichts des Umstandes, dass auf der Grundlage der aus dieser Methodik abgeleiteten Hauptansatzstaffel jährlich Milliardenbeträge verteilt werden, ist eine Beantwortung dieser Frage unverzichtbar.

4. Zur Empirischen Überprüfung im Einzelnen

Im 3. Teil „Empirische Überprüfung“ (S. 22 ff.) werden verschiedene Regressionsmodelle überprüft. Für alle Spezifikationen sei der Bevölkerungskoeffizient positiv und statistisch signifikant. Bemerkenswert sind dabei insbesondere folgende Aussagen der Verfasser:

Es bestehe grundsätzlich die Möglichkeit, dass der empirische Zusammenhang systematisch falsch bewertet werde, weil wichtige Determinanten des Finanzbedarfs unberücksichtigt blieben (S. 54).

Verwiesen wird außerdem auch auf Kritik an der empirischen Bestimmung des Finanzbedarfs anhand eines Regressionsmodells in der Form, dass die tatsächliche Aussagekraft geringer sei, weil die von den Gemeinden getätigten Ausgaben im Rahmen der Bestimmung des Haushalts von den erwarteten Einnahmen abhängen. Wenn die beschlossenen Ausgaben herangezogen werden, um den Finanzbedarf zu bestimmen, könnte ein Zirkelschluss vorliegen. Allerdings unterscheidet sich – so die Verfasser – das Regressionsmodell von einer rein deskriptiven Betrachtung, wie sie kritisiert werde. Im Rahmen des Regressionsmodells werde der Effekt der Einwohnerzahl bei Berücksichtigung von Präferenzindikatoren und weiteren Bedarfsindikatoren ermittelt (S. 28).

Gleichwohl könne nicht ausgeschlossen werden, dass der gemessene Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Ausgaben einer Gemeinde auch durch die Ausgestaltung der Hauptansatzstaffel bedingt sei (S. 28).

Wegen der defizitären Datenlage erscheine ein solches empirisches Vorgehen indes unverzichtbar. Dessen Sachgerechtigkeit sei im Wesentlichen durch die Anwendung der Methodik bestimmt (S. 22).

¹² Vgl. Handelsblatt vom 01.04.2019, S. 10

Anm.: Dass diese vermeintliche Notwendigkeit so lange nicht trägt, bis die verschiedenen vorhandenen Alternativen betrachtet und transparent bewertet werden, wurde bereits ausgeführt.

Festzuhalten ist an dieser Stelle auch, dass die Verfasser auf S. 28 die Möglichkeit eines Zirkelschlusses ausdrücklich anerkennen! Ein solcher könne im Ergebnis gerade nicht ausgeschlossen werden. Dass die Regressionsanalyse dem vorzubeugen versuche, wird dabei zwar behauptet, aber nicht nachvollziehbar belegt. Dies deckt sich mit der Kritik im Schrifttum, die die Zirkelschlüssigkeit des Verfahrens – auch bei Anwendung einer Regressionsanalyse – sehr wohl bestätigt (s. dazu unter C. II. 1. und 3.).

Folgt man insoweit aber der Logik der Verfasser, müsste im Folgenden die „Sachgerechtigkeit [des empirischen Vorgehens] im Wesentlichen durch die Anwendung der Methodik“ sichergestellt werden.

Als Korrektiv wird insofern darauf Wert gelegt, dass bei einer Anknüpfung an tatsächliche Ausgaben auch nachfrageseitige Determinanten berücksichtigt würden. Wichtig sei die Unterscheidung zwischen Präferenz- und Bedarfsindikatoren, die im Folgenden erläutert werden (S. 22). **Präferenzindikatoren** dienen der Erklärung nachfrageseitiger Unterschiede in den Ausgaben. Gegenwärtig beschränke sich die Analyse hier auf die Bevölkerungsstruktur (Bevölkerungsanteile unter 15 und über 65 Jahren) und das Primäreinkommen (S. 22).

Anm.: An dieser Stelle wäre es notwendig gewesen, die Funktionsweise von Präferenzindikatoren innerhalb der Regressionsanalyse zu erklären. Es drängt sich nämlich die Frage auf, was etwa insbesondere das Primäreinkommen der Einwohner mit dem Finanzbedarf einer Kommune zu tun haben soll. Dem Leser wird abermals zugemutet, die Ausführungen der Verfasser schlicht hinzunehmen, ohne sie tatsächlich nachvollziehen zu können. Da die genaue Funktionsweise von Präferenzindikatoren – ob sich das Primäreinkommen also letztlich bedarfsfördernd oder – mindernd bemerkbar macht – auch in älteren Gutachten zum GFG NRW nicht transparent erläutert wird, werden die Leser der Studie über die Auswirkungen von Präferenzindikatoren im Unklaren gelassen.

Dies ist umso gravierender, als die Verfasser im Folgenden einen neuen Präferenzindikator vorschlagen.

Da Unterschiede in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen auch auf andere charakteristische Merkmale der Gemeinden bzw. ihrer Einwohner zurückgeführt werden könnten, werde auch die Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren für die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen untersucht (S. 22). Einen relevanten Indikator erkennen die Verfasser in den **politischen Präferenzen** der Einwohner. Wichtig sei die Feststellung, dass sich die Ausgabepreferenzen zwischen Wählerinnen und Wählern bzw. Parteien unterscheiden könnten. Für die Schätzung der Hauptansatzstaffel sei die Frage der politischen Präferenzen insofern bedeutsam, als sich politische Präferenzen je nach Einwohnerzahl einer Gemeinde unterscheiden könnten. Die Aufnahme der politischen Präferenzindikatoren verbessere im Ergebnis die Modellgüte in allen betrachteten Spezifikationen. Die Berücksichtigung der Stimmenanteile der verschiedenen Parteien führe – unabhängig von der exakten Ausgestaltung des Modells – zu einem größeren Bevölkerungskoeffizienten. Dies lege nahe, dass die Nichtberücksichtigung des Wahlverhaltens in der Regressionsanalyse zu einer verzerrten Schätzung des Bevölkerungskoeffizienten – einer zu niedrigen Berücksichtigung der Einwohnerzahl in der Hauptansatzstaffel – führen würde (S. 32-37, 55).

Dieser Vorschlag wird im 4. Teil der Studie schließlich weiterverfolgt: Teil 4.2 untersucht die Auswirkungen auf die Hauptansatzstaffel und die Nebenansätze, wenn die Indikatoren der politischen Präferenzen in die Regressionsanalyse aufgenommen werden (S. 43-47), Teil 4.3 diskutiert die Ergebnisse (S. 48-52).

*Anm.: Den Vorschlag, politische Präferenzen im Rahmen der Regression zu berücksichtigen, halten wir bereits aus grundsätzlichen Erwägungen für hoch problematisch. **Wir stellen nachdrücklich in Frage, ob eine Berücksichtigung des Wahlverhaltens verfassungskonform möglich wäre.** Dies gilt auch unabhängig davon, ob eine Berücksichtigung finanzwissenschaftlich zur Erhöhung der Modellgüte angezeigt erscheinen mag. Wir raten daher dringend von einer Umsetzung des Vorschlags ab.*

*Im Übrigen könnte eine Entscheidung im Sinne der Verfasser auch keinesfalls getroffen werden, solange nicht transparent und vollumfänglich geklärt wird, in welchem Maße und in welcher Richtung der Indikator Wahlverhalten überhaupt auf die Regression und die Bedarfsermittlung Einfluss nimmt und warum mit seiner Berücksichtigung eine Erhöhung der Modellgüte verbunden sein soll. Die Ausführungen der ifo-Studie geben darüber keinen zufriedenstellenden Aufschluss. Gerade das von den Verfassern gewählte Beispiel eines zusätzlichen Präferenzindikators „Wahlverhalten“ verdeutlicht aus unserer Sicht die Grenzen einer rein empirischen, zahlenbasierten Herangehensweise bei der Ermittlung von Wirkungszusammenhängen. Unterstellt man den von den Verfassern „gefundenen“ Zusammenhang zwischen Wahlergebnissen und Ausgaben als signifikant, so muss sich doch im Anschluss die Frage stellen, **warum** in Kommunen mit einem höheren Wahlerfolg für „linke“ Parteien die Ausgaben pro Einwohner höher sind als etwa bei einem CDU-geführten Stadtrat. Ist es eine andere politische Einstellung zum Stellenwert öffentlicher, insbesondere kostentreibender sozialer Leistungen, die mehr (freiwillige) Ausgaben in den entsprechenden Kommunen zur Folge hat? Oder führt vielleicht umgekehrt ein höheres Niveau an unabweisbaren sozialen Leistungen in einer Kommune dazu, dass tendenziell eher links gewählt wird? Beide Varianten (und möglicherweise noch weitere) erscheinen vorstellbar, müssten aber ganz unterschiedliche Konsequenzen bei der Anerkennung von Finanzbedarfen im kommunalen Finanzausgleich auslösen. Im Übrigen wird verkannt, dass in den kommunalen Vertretungskörperschaften völlig unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse – auch zwischen „linkem“ und „rechten“ Lager - bestehen, deren Konsequenzen mit Blick auf das Ausgabeverhalten sicherlich gerade nicht ablesbar sind. Diese Diskussion bleibt die Studie vollständig schuldig.*

Nicht zuletzt sei angemerkt, dass die weiteren Ausführungen der Studie an dieser Stelle auch einer inneren Logik entbehren. Auf Seite 33 der Studie führen die Verfasser (inhaltlich durchaus nachvollziehbar) Folgendes aus: „Insoweit Unterschiede in den kommunalen Ausgaben aus unterschiedlichen politischen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger und somit Unterschieden in den Stimmenanteilen der einzelnen Parteien folgen, ist eine Berücksichtigung dieser Ausgaben bei der Bestimmung des Finanzbedarfs nicht statthaft. Es handelt sich vor dem Hintergrund der gemeindlichen Autonomie zwar selbstverständlich um legitime finanzpolitische Entscheidungen – eine Kompensation entsprechender Mehr- oder Minderausgaben im Rahmen des Finanzausgleichsystems stünde indes im Widerspruch zur gemeindlichen Autonomie.“ Diesem Ziel soll die Berücksichtigung der von den Verfassern vorgeschlagenen Präferenzvariable dienen. Wie aber passt dazu die Aussage auf S. 35: „Dies legt nahe, dass die Nichtberücksichtigung des Wahlverhaltens in der Regressionsanalyse zu einer verzerrten Schätzung des Bevölkerungskoeffizienten – einer zu niedrigen Berücksichtigung der Einwohnerzahl in der Hauptansatzstaffel – führen würde“? Dass ein solcher In-

dikator aus Sicht der Verfasser überhaupt geeignet sein kann, einen offenbar positiv bewerteten Einfluss bei der Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich auszuüben, ist aus unserer Sicht vielmehr dazu geeignet, auch die gesamte regressionsanalytische Bedarfsermittlung im Übrigen zu diskreditieren. Wenn ein solcher Vorschlag in der Lage ist, die Modellgüte zu erhöhen, sagt dies auch einiges über das Modell selbst aus. Wir halten daher auch und gerade wegen dieses Vorschlags der Verfasser eine nochmalige intensive Auseinandersetzung mit dem derzeitigen System für notwendig, mit dem Jahr für Jahr erhebliche Zuweisungsvolumina verteilt werden.

C. Rechtfertigungsdefizite der Hauptansatzstaffel

Kontrastierend zu den Ergebnissen der vorgelegten Studie wird im Folgenden anhand des finanz- und rechtswissenschaftlichen Schrifttums ein kurzer Überblick darüber gegeben, mit welchen Quellen und Fragestellungen man sich angesichts des Gutachtauftrags hätte auseinandersetzen können und müssen. Zugleich werden anhand dessen noch einmal die erheblichen Defizite der vorliegenden ifo-Studie deutlich. Dabei beschränken wir uns im Rahmen dieser Stellungnahme auf einen relativ kleinen Bestand an Quellen, die allesamt öffentlich zugänglich sind und auch den Verfassern der ifo-Studie ohne weiteres zur Verfügung gestanden hätten.

I. Die übergeordnete Frage der Bedarfsermittlung

Will man sich näher mit der Hauptansatzstaffel und ihre Rechtfertigung auseinandersetzen bzw. mögliche Alternativen zu einer Hauptansatzstaffel untersuchen, muss dabei notwendigerweise auch die Bedarfsermittlung als solche in den Blick genommen werden. Denn die Hauptansatzstaffel ist ein integraler Bestandteil der momentan in NRW praktizierten Bedarfsermittlung, die anhand einer (Regressions-)Analyse der *tatsächlichen Ausgaben* direkt zu einer gestaffelten Veredelung des einzelnen Einwohners in unterschiedlich großen Gemeinden führt.

1. Es existieren alternative Ansätze der Bedarfsermittlung

Die genannte Form der Bedarfsermittlung anhand von *tatsächlichen Ausgaben* ist allerdings nur eine von (mindestens) zwei großen Strömungen innerhalb der Finanzwissenschaft:

„Bei der fiktiven Bedarfsermittlung ist zu berücksichtigen, dass in der Finanzwissenschaft verschiedene wissenschaftliche Theorien vertreten werden. Die beiden wichtigsten Theorien basieren auf

- *einer eher **ausgabenverursachenden Betrachtung**, mit der sich auf Grund regressionsanalytischer Untersuchungen typisierende, in der Konsequenz natürlich stark pauschalierende Bedarfsrelationen innerhalb der Körperschaftsebene darstellen lassen,*
- *einer eher **aufgabenbezogenen Betrachtung**, mit der einer Vielzahl Kommunen obliegender Aufgaben ein normierter Bedarf zugeordnet wird.“¹³*

¹³ Statt vieler *Bataille/Geisler*, Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Loseblatt Stand März 2015, S. 40, Herv. nicht im Orig.

Die aufgabenbezogene Theorie sieht den Einwohner an sich auch als besonderen Bedarfsindikator an, gewichtet ihn jedoch nicht und wendet neben einem einfachen Einwohneransatz eine Anzahl von Nebenansätzen an, mit denen bestimmte besonders ausgabeverursachende öffentliche Aufgaben in die Bedarfsermittlung einbezogen werden.

Beide Verfahren haben eine lange finanzwissenschaftliche Tradition¹⁴. Zu einer aussagekräftigen Untersuchung, die ernsthaft Wert auf die Analyse möglicher Alternativen legt, gehörte damit zwingend auch eine Diskussion zumindest dieser beiden Ansätze. Die vorliegende Studie blendet dies aus, obwohl in der Finanzwissenschaft anerkannt ist, dass sich die

*„Begründungen und die daraus resultierenden Anforderungen an die Finanzbedarfsmessung [...] aus ökonomischer Sicht in der Tat anders dar[stellen], je nachdem, ob man auf die pflichtige oder die freiwillige Aufgabenerfüllung der Kommunen abstellt. Damit kommt in der Praxis der Herausarbeitung pflichtiger und freiwilliger Elemente in der kommunalen Aufgabenerfüllung und der Offenlegung ihrer finanzwirtschaftlichen Konsequenzen eine wichtige Rolle für die Definition des Finanzbedarfs zu“.*¹⁵

In der Folge werden aus diesem Ansatz dann auch handfeste Konsequenzen für die Einwohnerveredelung gezogen:

*„Die Praxis der Finanzbedarfsermittlung im Finanzausgleich ist von verschiedenen Seiten der Kritik ausgesetzt. Um den wichtigsten Punkt zu nennen: Immer wieder wird gefragt, inwieweit man die bestehende Hauptansatzstaffel und die Ergänzungsansätze einer empirischen Überprüfung unterziehen kann. [...] Um diese Frage zu beantworten, muß man sich auf eine konzeptionelle Grundlage stützen können, auf deren Basis dann empirische Untersuchungen durchzuführen sind, deren Ergebnis einem Korrekturvorschlag zugrundegelegt werden könnte. In den bisherigen Überlegungen wurde ein solches Konzept entwickelt, das im Kern auf einen originären Finanzbedarfsschätzungsansatz abstellt und das bei konsequenter Umsetzung zu einer weitgehenden Loslösung von der herkömmlichen Praxis der Finanzbedarfsermittlung (im Sinne von Hauptansatz und Nebenansätzen) führt“.*¹⁶

Aber auch innerhalb des momentan verwendeten Systems einer ausgabebezogenen Betrachtung existiert eine Vielzahl alternativer, ausführlich begründeter Modelle. So resümieren etwa *Junkernheinrich/Micosatt* in einer Studie aus dem Jahr 1998:

*„Im Rahmen einer detaillierten Analyse der kommunalen Einzelpläne konnte gezeigt werden, daß nur wenige Aufgabenbereiche mit finanzausgleichstechnisch hinreichend zu begründenden und quantitativ bedeutsamen Sonderbedarfen verbunden sind. **Im Ergebnis sind alle Einwohner gleich zu behandeln** (Regelbedarfe) und lediglich die Aufgabenfelder Soziales, Kultur, Feuerschutz und Schüler durch Nebenansätze (Sonderbedarfe) zu erfassen. [...] Die einzelbedarfsorientierte Sicht schafft [...] – nicht zuletzt in normativer Hinsicht – mehr Transparenz“.*¹⁷

¹⁴ *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 65.

¹⁵ *Postlep*, in: *Junkernheinrich*, Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 49, 52.

¹⁶ *Postlep*, ebd., S. 49, 58.

¹⁷ *Junkernheinrich/Micosatt*, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 145, Herv. nicht im Orig.; ähnlich aus rechtlicher Perspektive *Kirchhof*, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 17.

Auch wenn dieser Ansatz heute sicherlich nicht eins zu eins übernommen würde, stellt er ein breites theoretisches Fundament zur Verfügung, das anhand aktueller Zahlen ohne weiteres konkretisiert werden könnte.

Ein Aufgreifen dieser Vorschläge unterbleibt in der Studie.

2. *Der Bedarf ist etwas anderes als die tatsächlichen Ausgaben*

Eine weitere fundamentale Weichenstellung ist in der Wissenschaft die Differenzierung zwischen dem eigentlichen Bedarf und den tatsächlichen Ausgaben. Schon *Popitz*, auf den die heutige Praxis der Einwohnerveredelung im Wesentlichen zurückgeht, hatte dies erkannt. Mit seinem System ging er – wie noch heute in NRW praktiziert – zwar von den tatsächlichen Ausgaben einer Gemeinde aus und schloss von den mit der Gemeindegröße zunehmenden Ausgaben auf einen ansteigenden *Ausgabenbedarf*, sah zugleich aber auch die Schwäche seiner Argumentation deutlich.¹⁸ So schrieb er in seinem Gutachten:

*„Gemeinden mit einer besonders steuerkräftigen Bevölkerung und einer günstigen Schichtung der Steuerpflichtigen haben mehr Mittel für die Befriedigung des kollektiven Bedarfs zur Verfügung als Gemeinden mit einer Bevölkerung von geringer Wirtschaftskraft. Dadurch werden die statistischen Zahlen, die in der Staffelung des Zuschußbedarfs und des durch eigene Steuern nicht gedeckten Bedarfs eine Schlüsselbildung für die Zwecke der Verteilung der Finanzausweisungen zuzulassen scheinen, in [...] Beziehung zu ihrem Erkenntniswert verfälscht.“*¹⁹

Aus dieser auch heute noch gültigen Einsicht zog *Popitz* jedoch keine methodischen Konsequenzen.²⁰

In der Finanzwissenschaft wird daher zu Recht darauf hingewiesen, dass die Analyse kommunaler Finanzbedarfe, wie sie im kommunalen Finanzausgleich vorgenommen wird, *„zunächst eine Konkretisierung dessen [verlangt], was unter kommunalem Bedarf verstanden werden soll“*.²¹ Dabei wird in der Literatur sehr genau zwischen dem Bedarf (bzw. den Kosten) und den tatsächlichen Ausgaben differenziert. Die Ist-Ausgaben sind gerade nicht das, was nach finanzrechtlicher Notwendigkeit hätte ausgegeben werden müssen (Bedarf), sondern bezeichnen nur das, was die Gemeinde auszugeben bereit war (Ausgabewille).²²

Zu den problematischen Konsequenzen, die eine reine Betrachtung der tatsächlichen Ausgaben haben kann, gehört etwa die *„absurde Konsequenz“*, dass eine sparwillige Gemeinde sich wegen ihrer geringen Ausgaben auch einen geringeren Bedarfsansatz zurechnen lassen muss und die im Haushaltsverfassungsrecht und vom Rechnungshof geforderte sparsame und wirtschaftliche Ausgabenpolitik damit im Finanzausgleich gegenläufig bewertet würde (Fehlanreiz).²³ Außerdem würde ein rein nach den tatsächlichen Ausgaben bemessener Finanzausgleich *„der verfassungsrechtlichen Pflicht zu realitätsnaher Annäherung kommunaler Finanzkraft widersprechen“*.²⁴

¹⁸ *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 65.

¹⁹ Zitiert nach *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 65 m.w.N.

²⁰ *Junkernheinrich/Micosatt*, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 44 m.w.N.

²¹ *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 64.

²² *Kirchhof*, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 15; *Henneke*, in: ders. u. a., Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 25 Rn. 23.

²³ Zu den Konsequenzen *Kirchhof*, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 15.

²⁴ Ebd.

Die Unterscheidung zwischen Bedarf und Ausgaben deuten – im Nachgang ihrer theoretischen Auseinandersetzung (!) – zwar auch die Verfasser der ifo-Studie an (S. 18):

„Problematisch ist dabei, dass für die Ermittlung des Finanzbedarfs nur die Ausgaben relevant sind, die zur Bereitstellung des jeweiligen Niveaus der öffentlichen Leistungen auch tatsächlich notwendig sind. In der Finanzwissenschaft werden diese Ausgaben als Kosten bezeichnet.“

Sie begnügen sich dann aber mit dem Hinweis auf bestehende Informationsdefizite. Solche Defizite können indes gegebenenfalls behoben werden. Dass die Landesregierung angesichts ihres expliziten Gutachtenauftrags gerade ein Interesse daran haben könnte, entsprechende Informationen bereitzustellen, um die Qualität der Bedarfsermittlung zu verbessern, spielte in der Untersuchung offenbar keine Rolle. Dabei ist gerade dieser Aspekt für den Gesetzgeber von entscheidender Bedeutung, der, wie gezeigt, in der (verfassungsrechtlichen) Verantwortung für die Richtigkeit seiner Entscheidungen steht und deshalb im Vorfeld um bestmögliche Information bemüht sein muss, um den von ihm zu regelnden Gegenstand auch bestmöglich bewerten zu können. Dies betonen nicht zuletzt auch namhafte Vertreter der Finanzwissenschaft selbst:

„Die eigentliche Bewertung kann jedoch, und dies sei ausdrücklich betont, aufgrund der mangelnden Falsifizierbarkeit nicht das Ergebnis einer finanzwissenschaftlichen Analyse sein. Normative Probleme können nur durch normative Entscheidungen geklärt werden.“²⁵

Die Frage einer möglichst aussagekräftigen und sachgerechten Bedarfsbestimmung näher zu untersuchen, wäre zudem auch deshalb von entscheidender Bedeutung gewesen, weil diese Frage in erster Linie eine **verfassungsrechtliche Frage** (siehe oben B. I.) ist und deshalb nicht einfach unter Hinweis auf Praktikabilitätsabwägungen oder eine (vermeintliche) Alternativlosigkeit beiseitegeschoben werden kann.²⁶ Im Gegenteil: Das Erfordernis, den kommunalen Finanzbedarf normativ zu bestimmen und anhand von verfassungsrechtlich „notwendigen Ausgaben“ zu verdeutlichen, ist anerkannt.²⁷ In der Folge ist ebenso anerkannt, dass eine angemessene Finanzausstattung nicht von dem Ausgabewillen der berechtigten Gemeinden, sondern nur von deren notwendigen Ausgaben abhängen kann. Der Rechtsbegriff „notwendig“ ist dabei nicht beliebig, sondern ein „durch langjährige Rechtsprechung geformter, justitierbarer Bemessungsmaßstab“.²⁸ Dieser Rechtsbegriff ist dahingehend zu interpretieren, dass der Bedarf notwendig ist, der sich für die kommunale Selbstverwaltung bei wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung als erforderlich erweist.²⁹

Angesichts dieser rechtlichen Maßstäbe kehren sich auch die Vorzeichen für die theoretischen Feststellungen der Verfasser um. Das von den Verfassern in Anspruch genommene Argument einer angeblich fehlenden Datengrundlage und überhaupt die von den Verfassern allenthalben angeführte Unmöglichkeit, angesichts der komplexen Zusammenhänge präzise Aussagen treffen zu können, führen nicht zu einer Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel. **Vielmehr steht die Normierung einer Hauptansatzstaffel rechtlich unter Rechtfertigungszwang – dem angesichts der von den Verfassern selbst beschriebenen Defizite nicht genügt wird.**

²⁵ Junkernheinrich, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 65.

²⁶ Kirchhof, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 15.

²⁷ Kirchhof, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 16.

²⁸ Kirchhof, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 16 m.w.N.

²⁹ Henneke, in: ders. u. a., Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rn. 23.

Dieser Logik folgt auch – von den Verfassern wiederum mit keinem Wort erwähnt – die in Konkurrenz zu Popitz (ebenfalls in den 1930er Jahren) von Jessen erarbeitete aufgabenbezogene Bedarfsbestimmung. Während die gesamthafte Analyse der Ausgaben ausgehend vom jeweiligen Status quo tendenziell zu einer Bestätigung der Hauptansatzstaffel führt, ist eine Veredelung von Einwohnern bei der aufgabenbezogenen Bedarfsbestimmung explizit zu diskutieren und normativ zu begründen.³⁰

Schließlich genügt die von den Verfassern der ifo-Studie behauptete Alternativlosigkeit auch nicht den Maßstäben, die die Finanzwissenschaft an eine theoretische Fundierung stellt. Es wird vielmehr „betont [...], daß die logische Konsistenz von primärer Bedeutung ist und die empirische Durchführbarkeit nur wenig weiterhilft, wenn die methodische Vorgehensweise nicht problemadäquat ist“.³¹

II. Zehn Gründe für die Kritik an der Einwohnerveredelung

Die folgende Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zeigt aber jedenfalls auf, dass die Hauptansatzstaffel nach wie vor Gegenstand profunder wissenschaftlicher Kritik ist und schwergewichtige Gegenargumente existieren, mit denen sich aktiv auseinandersetzen muss, wer die Hauptansatzstaffel überprüft und über sie entscheidet. Denn nach Ansicht vieler Wissenschaftler hat die gewählte Methodik, die unter den verschiedenen Quantifizierungsversuchen für Gemeindeausgaben auch als „Extremtyp“ bezeichnet wird,³² deutliche und vermeidbare Mängel, die sich sowohl grundsätzlich auf die regressionsanalytische Bestimmung von Bedarfsgrößen als auch im Einzelnen auf verfahrenstechnische Einwände gegen die Anwendung der Methodik beziehen und insofern die mangelnde Sachgerechtigkeit der Vorgehensweise verdeutlichen.³³

1. Die Hauptansatzstaffel bildet letztlich nur ab, was eine Kommune tatsächlich ausgegeben hat, und nicht, wie hoch ihr Bedarf gewesen wäre

Diese Mechanik gilt nach wie vor und unabhängig davon, dass die statistischen Verfahren heute erheblich weiterentwickelt sind und man auf Verfahren der multivariaten Statistik (insbesondere die multiple Regressionsanalyse) zurückgreift. Die grundsätzliche Vorgehensweise, aus der statistischen Korrelation von Ist-Ausgaben und Einwohnerzahl direkt auf den Ausgabenbedarf zu schließen, ist erhalten geblieben.³⁴ Dies bestätigen im Übrigen auch die Verfasser auf den Seiten 18 ff. der Studie. Der damit institutionell verankerte Automatismus bleibt indifferent für die tatsächlich notwendigen Bedarfe: „Der mit der Gemeindegröße ansteigende Finanzbedarf ergab sich bei der von Popitz gewählten Vorgehensweise der Bedarfsbestimmung damit notwendigerweise, sozusagen *ex definitione!*“³⁵ Zum Teil wird allein wegen dieser Zusammenhänge die Einwohnerveredelung als ein logischer Zirkelschluss³⁶ beschrieben (siehe außerdem Nr. 3): Wer hohe Einnahmen besitzt und diese auch ausgibt, beweist damit noch nicht, dass er einen hohen Bedarf hat, der durch staatliche Finanzzuweisungen abgedeckt werden muss. Das Angebot staatlicher Daseinsvorsorge, insbesondere auf dem Kultur-, Sport- und Freizeit-, Bildungs- und Sozialsektor hängt weitgehend von politischen Entschei-

³⁰ Junkernheinrich/Micosatt, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 44 f. m.w.N.

³¹ Junkernheinrich, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 65.

³² Stork, in: Junkernheinrich, Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 85, 91.

³³ Pars pro toto Junkernheinrich/Micosatt, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 45 f.

³⁴ Statt vieler Junkernheinrich, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 66.

³⁵ Hansmeyer/Kops, in: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, 1985, S. 35.

³⁶ Junkernheinrich, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 69.

dungen, nicht von unausweichlichen Bedürfnissen ab,³⁷ Ausgaben können immer auch lokale Präferenzen widerspiegeln und damit nicht den tatsächlichen, von solchen Präferenzen unabhängigen Bedarf treffen.³⁸ Aufgrund dessen bilden die tatsächlichen Ausgaben keinen sachgerechten Anknüpfungspunkt für die Bedarfsermittlung.³⁹

In die Regressionsanalyse fließen somit keine lokalen Ausgabenbedarfe, sondern kommunale „Deckungslücken“ ein, die regressionsanalytisch „erklärt“ würden. Es fehlt eine Diskussion, welche Aufgaben bzw. Ausgaben denn überhaupt finanzausgleichsrelevant sind. Es wird nicht gefragt, wie diese „Bedarfe“ zustande gekommen sind, ob es sich um freiwillige oder um pflichtige Aufgabenbereiche, um abweisbare oder um unabweisbare Ausgaben handelt etc. Kulturelle Aufgaben, beispielsweise im Bereich Theater, Museen, Volkshochschulen etc., sind mit einem vergleichsweise hohen Grad an Freiwilligkeit verbunden. Eine Qualifizierung der Bedarfe anhand eines Aufgabenkatalogs wird somit völlig ausgeklammert.⁴⁰

Dieser und der Folgeeinwand werden – wie schon angedeutet – nicht nur von Finanzwissenschaftlern, sondern auch von Verfassungsrechtlern erhoben.⁴¹

2. In der Konsequenz heißt das: Sparsame Kommunen werden bestraft, ausgabefreudige Kommunen belohnt⁴²

Oder, anders gewendet: *„Entsprechend spiegeln sich in den Ausgaben auch Mangel und Überfluß wider. Dringende Aufgaben, die infolge einer unzureichenden Finanzausstattung nicht getätigt werden können, werden nicht erfaßt, während verschwenderische Ausgaben, die erst aufgrund reichlicher Deckungsmittel möglich sind, als Finanzbedarf angerechnet werden“.*⁴³

3. Zirkelschluss

Höhere Ausgaben (in den gemessenen Bereichen) führen in diesem System zu höheren Schlüsselzuweisungen, die in der Folge verausgabt werden und die Ausgaben ggf. weiter erhöhen. In der folgenden Periode führen auch derart erhöhte Ausgaben wiederum höhere Schlüsselzuweisungen herbei.⁴⁴ Wegen dieses Effektes wird das derzeitige System regelmäßig als inhärenter Zirkelschluss beschrieben. Dieses System bilde ceteris paribus einen in sich geschlossenen Kreislauf, der sich selbst stabilisiert und tendenziell „aufschaukelt“.⁴⁵

4. Fehlende empirische Eindeutigkeit

Es ist nach wie vor strittig, ob sich ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs für die gleiche Bedürfnisbefriedigung bei höherer Siedlungsdichte empirisch nachweisen lässt.⁴⁶ Die Ergebnisse der

³⁷ Kirchhof, in: Hoppe (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 14.

³⁸ Falken-Grosser, Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich, 2010, S. 147.

³⁹ Henneke, in: ders. u. a., Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rn. 23.

⁴⁰ Junkernheinrich/Micosatt, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 46.

⁴¹ Kirchhof, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 8 ff.; Henneke, in: ders. u. a., Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rn. 23 ff.

⁴² Kirchhof, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 15.

⁴³ Junkernheinrich, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 69 f. m.w.N.

⁴⁴ Ähnlich Henneke, in: ders. u. a., Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rn. 29.

⁴⁵ Junkernheinrich/Micosatt, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 46.

empirischen Untersuchungen, die sich mit dem Kostenverlauf in Abhängigkeit von der Gemeindegröße auseinandersetzen, werden als uneinheitlich erkannt und lassen keine verallgemeinerungsfähigen Schlussfolgerungen zu. Die These von der Ausgabenprogression gilt daher nur mit Einschränkungen und nur für einzelne Ausgabenarten. Einzelne Ausgabenkategorien bleiben pro Kopf der Bevölkerung in verschiedenen Gemeindegrößenklassen konstant, während andere Kostensprünge oder sogar Regressionstendenzen erkennen lassen, die in der Regel anderen Einflussfaktoren als der Bevölkerung zuzurechnen sind.⁴⁷ Auch wenn beispielsweise die zuletzt zitierte Äußerung bereits älteren Datums ist, können sie allein deswegen nicht einfach zurückgestellt werden. Im Gegenteil wird hier ausdrücklich die These aufgestellt, dass entsprechende Defizite auch heute noch bestehen. Dies wäre unter Rekurs auf die bestehende Kritik zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren.

5. Hauptansatzstaffel ist ein unscharfer und intransparenter Maßstab

Des Weiteren wird grundsätzlich bezweifelt, dass die veredelte Einwohnerzahl mit allen Bedarfskomponenten einer Kommune korreliert. So sind innerhalb der einzelnen Gemeindegrößenklassen erhebliche Bedarfsunterschiede zu vermuten.⁴⁸ Insgesamt wirkt die Hauptansatzstaffel viel zu grob.⁴⁹ Letztlich stellt die Einwohnerveredelung nichts anderes als ein in Einwohnergrößen transformiertes Aggregat mehrerer Bedarfsindikatoren dar, deren dabei implizit vorgenommene Standardisierung und Gewichtung der verschiedenen Indikatoren mit ihren unterschiedlichen Skalen jedoch weitgehend im Dunkeln bleibt.⁵⁰ Die Fülle der hinter dem mehrfach veredelten Einwohner stehenden Finanzbedarfsformen und der mit seiner Anwendung verbundenen Pauschalierungen und Abstrahierungen von Unterschieden in der Mengen- und Kostenkomponente vieler kommunaler Aufgaben bleibt äußerst intransparent, weshalb zu vermuten ist, dass sie vielfach dem Gesetzgeber selbst nicht präsent sind.⁵¹

6. Regional- und raumordnungspolitische Gesichtspunkte

Aus regional- und raumordnungspolitischer Sicht wird überwiegend gegen einen Ausgleich von Ballungskosten votiert, um Ballungsnachteile in ihrer Funktion als automatische Stabilisatoren des räumlichen Differenzierungsprozesses auch fühlbar werden zu lassen.⁵² Eine finanzwirtschaftliche Begünstigung der Ballungsgebiete hat die raumordnungspolitisch unerwünschte Folge, dass die Tendenz zur räumlichen Konzentration gefördert und die Signalwirkung der Ballungsnachteile vermindert wird.⁵³ Ganz allgemein wird auch kritisiert, dass nahezu überhaupt keine regional- und raumordnungspolitisch begründeten Bedarfselemente in die Berechnung einfließen.⁵⁴ Ferner begünstigt die Hauptansatzstaffel über höhere Zuweisungen ganz klar Tendenzen zur Urbanisierung/Verdichtung, die angesichts der ausgleichenden Funktion des kommunalen Finanzausgleichs im Besonderen und der politisch regelmäßig negativ konnotierten Tendenz zur Landflucht im Allgemeinen unerwünscht sein dürften (vgl. § 1 Abs. 2 ROG). Auch Tendenzen der Suburbanisierung, bei welcher Orte am Stadtrand

⁴⁶ Henneke, in: ders. u. a., Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 25 Rn. 29.

⁴⁷ Zum Ganzen *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 70 m.w.N.

⁴⁸ *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 70.

⁴⁹ *Hansmeyer/Kops*, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 31, S. 44.

⁵⁰ *Wohltmann*, in: ZKF 2001, S. 98, 102.

⁵¹ *Wohltmann*, ZKF 2001, S. 98, 102 m.w.N.

⁵² Nachweise etwa bei *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 71; dazu auch *Henneke*, in: ders. u. a., Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 25 Rn. 29.

⁵³ *Kirchhof*, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 14.

⁵⁴ *Hansmeyer/Kops*, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 31, S. 44.

entstehen, die nicht besonders groß, aber mit ungewöhnlich hoher Einwohnerdichte ausgestattet sind, bleiben bei Anwendung einer Hauptansatzstaffel außer Betracht.⁵⁵

7. Die Hauptansatzstaffel kann zwar aus den tatsächlichen Ausgaben abgeleitet, im Übrigen aber nicht hinreichend begründet werden

Eine *normative* Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel, die die reine Ausgabenbetrachtung stützen würde, gelingt nicht. Für jedes mögliche Argument lassen sich ebenso passende Gegenargumente finden. Diese Feststellung drängt sich nicht nur bei Lektüre der vorgelegten ifo-Studie auf. Sie wird auch im Schrifttum illustriert.⁵⁶ Der normative Charakter der Bedarfsbestimmung wird de facto völlig ausgeklammert. Eine Regressionsanalyse ist zwar zur statistischen Analyse von „Zusammenhängen“ geeignet, sie vermag die Wertungsfrage jedoch nicht zu lösen. Somit dominiert die unkritische Übernahme der Ist-Einnahmen und der Ist-Ausgaben. Der Rückgriff auf die Regressionsanalyse kommt damit implizit einer positiven Wertung der Ausgaben gleich. Die Ist-Größen der kommunalen Rechnungsstatistik werden als „richtig“ interpretiert. Durch die statistische „Präzision“ eines Verfahrens der multivariaten Statistik entsteht der Eindruck einer quasi wertfreien „Berechenbarkeit“ von Bedarfen. Im privaten Bereich wird wohl kaum als sachgerecht angesehen, den Bedarf eines Individuums durch die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben privater Personen bzw. Gruppen zu erfassen.⁵⁷ Angesichts dessen erscheint die heutige Praxis der Einwohnerveredelung manchem vielmehr als ein Produkt der politischen Verhältnisse und überkommener Traditionen.⁵⁸

Ein Ausweis fehlender theoretischer Fundierung ist außerdem der Befund, dass die bundesdeutsche Praxis mit ihrer einseitigen Betonung der Agglomerationsnachteile in einem markanten Gegensatz zur internationalen finanzwissenschaftlichen und stadtökonomischen Literatur steht, in der die den bundesdeutschen kommunalen Finanzausgleich prägende These von mit der Einwohnerzahl überproportional steigenden Kosten kaum Erwähnung findet. Hier herrscht eher die Vorstellung von Größenvorteilen mit wachsender Einwohnerzahl bis zu einer optimalen Stadtgröße vor, während die erwähnte These im gesamten Wertebereich von Größennachteilen ausgeht. In der bundesdeutschen Finanzausgleichsdiskussion wird zudem weitgehend vernachlässigt, auch die Vorteile der Städte bzw. der Bevölkerungsbällung zu berücksichtigen, die z. B. aus Skaleneffekten resultieren, indem beispielsweise Fixkosten sich auf mehr Köpfe verteilen und somit einen Kostenrückgang mit sich bringen.⁵⁹ Das Argument, die Erstellung gleicher Leistungen erfordere in größeren Gemeinden höhere Kosten (Ballungskosten), wird aber auch im deutschen Schrifttum zum Teil sehr kritisch diskutiert und unter Hinweis auf eine etwaige ballungsfördernde Tendenz mitunter rigoros abgelehnt. Dies gilt jedenfalls für Ballungskosten oberhalb eines Optimums, dessen Bestimmung bisher allerdings nicht gelungen ist.⁶⁰ Auch die vorliegende ifo-Studie setzt sich mit diesem Zusammenhang zwar kurz auseinander, stellt dabei aber den Ausgleich möglicher, ein Optimum überschreitender Ballungskosten gerade nicht infrage.

⁵⁵ *Falken-Grosser*, Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich, 2010, S. 125.

⁵⁶ *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 70 f.

⁵⁷ *Junkernheinrich/Micosatt*, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 46.

⁵⁸ *Wohltmann*, ZKF 2001, S. 98, 102 m.w.N.

⁵⁹ Zum Ganzen *Wohltmann*, ZKF 2001, S. 98, 102 m.w.N.

⁶⁰ *Deubel*, Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 106 m.w.N.

Auch an dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass allgemeine, aus der Theorie öffentlicher Güter abgeleitete (und auf dieser Ebene sicherlich auch sinnvolle) Positionen nicht unkritisch zur Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel herangezogen werden dürfen – etwa die Berücksichtigung höherer *Bedürfnisse* der Bürger in größeren Gemeinden (so aber die vorliegende ifo-Studie S. 9). Ein darauf gestützter Rechtfertigungsversuch wird im juristischen (wie auch finanzwissenschaftlichen)⁶¹ Schrifttum ausdrücklich als verfassungswidrig verworfen: Sofern derartige höhere Bedürfnisse realiter bestehen sollten, obliegt es der kommunalautonomen Entscheidung, diese zu befriedigen und über Gebühren, Beiträge und die Anhebung der Realsteuerhebesätze zu finanzieren. Eine Abwälzung auf die Allgemeinheit verstößt dagegen gegen verfassungsrechtliche Vorgaben.⁶²

Auch der Umstand, dass zentralörtliche Leistungen von den großen Städten angeboten werden, lässt vermuten, dass für sie damit nicht nur Lasten einhergehen – was nicht zuletzt auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof⁶³ mit Verweis auf die Stärkung der Wirtschafts- und Steuerkraft durch die Einpendler, die Kaufkraftzuflüsse und die Steigerungen der städtischen Einnahmen durch Einkäufe aus dem Umland, die Verbesserung des Betriebsergebnisses und der Auslastung städtischer Einrichtungen durch Mitbenutzung, den Sitz zentraler Einrichtungen von Staat, Wirtschaft und anderer Organisationen bestätigt hat. Theater, Museen und Opernhäuser gibt es in größeren Städten nicht deshalb, weil die Bedarfe anders sind, sondern weil diese öffentlichen Güter generell in einem geringen Maße nachgefragt werden und deren Produktion mit erheblichen Skalenerträgen verbunden ist. Daher lohnt sich das Angebot ökonomisch erst dann, wenn eine Mindestgröße an Bevölkerung im Einzugsgebiet der Einrichtung lebt. Ein systematisch konsistenter Grundzusammenhang ist somit bei der pauschalen Einwohnerveredelung kaum zu erkennen.⁶⁴ Spillover- bzw. Versorgungseffekte für Menschen des Umlandes (über die eigene Einwohnerschaft hinaus) wirken nicht nur kostensteigernd, sondern gegebenenfalls auch kostensenkend, indem innerhalb größerer Verflechtungsbereiche (beispielsweise im Ruhrgebiet) auf kurzer Distanz verschiedenste Versorgungsmöglichkeiten bestehen und von Menschen aus dem gesamten Verflechtungsbereich genutzt werden. Mit der Hauptansatzstaffel wird jedoch für jede einzelne Stadt eine Kostensteigerung pro Einwohner unterstellt und mit Versorgungseffekten gerechtfertigt. Jede Stadt erhält für sich jeweils höhere Zuweisungen, ohne auf kostensenkende Effekte Rücksicht zu nehmen, die augenscheinlich aber bestehen müssen. Außerdem bleiben zusätzliche Effekte durch gegenseitigen Nutzen von Ballungszentren und Umland (Erholungsfunktion für Ballungszentren) außer Betracht.⁶⁵ Vor diesem Hintergrund wird sogar vertreten, dass auch von einem Gleichgewicht an Vor- und Nachteilen der Ballung ausgegangen werden kann.⁶⁶

Moniert wird schließlich auch das Problem, der die Kosten der Agglomeration berücksichtigenden Einwohnerveredelung bzw. den entsprechenden Sonderbedarfsansätzen nicht ein angemessenes Pendant gegenüber zu stellen, welches die spiegelbildlich mit einer geringen Siedlungsdichte und der Flächenhaftigkeit korrespondierenden Mehrbedarfe berücksichtigt. Von verschiedener Seite wird

⁶¹ Vgl. *Deubel*, Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 106 m.w.N.

⁶² *Henneke*, in: ders. u. a., Recht der Kommunal Finanzen, 2006, § 25 Rn. 28; ähnlich *Deubel*, Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 106 m.w.N.

⁶³ BayVerfGH, BayVBl. 1997, Seiten 303ff., 336, 336f.

⁶⁴ Zum Ganzen: *Wohltmann*, ZKF 2001, S. 98, 103 m.w.N.; ähnlich auch *Deubel*, Der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, 1984, S. 106 m.w.N.

⁶⁵ *Falken-Grosser*, Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich, 2010, S. 126 Fn. 241 m.w.N.

⁶⁶ *Falken-Grosser*, Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich, 2010, S. 126 Fn. 246.

immer wieder auf mit abnehmender Siedlungsdichte steigende Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung (etwa durch die Notwendigkeit zur Vorhaltung von mehreren Standorten bzw. Zweigstellen für öffentliche Einrichtungen) aufmerksam gemacht – die Ergebnisse sind eindeutig. Zu nennen wären hier etwa Aufgabenfelder wie Naturschutz, Landwirtschaftswesen, Veterinärwesen, Jagdwesen, Straßenaufsicht, Abfallwirtschaft, untere Wasserbehörde, Schulträgerschaft, Krankenhausträgerschaft, Rettungswesen, Schülerbeförderung, den Öffentlichen Personennahverkehr sowie allgemein die Trägerschaft überörtlicher Einrichtungen. Dies wird durch konkrete empirische Untersuchungen belegt.⁶⁷ Es darf stark bezweifelt werden, dass der kommunale Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen in seiner derzeitigen Verfassung diesem Bedarf angemessen Rechnung trägt. Die Verfasser der ifo-Studie begnügen sich indes wiederum mit der Feststellung, dass es in die eine wie die andere Richtung wirkende Effekte gebe.

8. Konkurrenz mit einem ungewichteten Hauptansatz

Angesichts dessen wird vermehrt argumentiert, dass ein einwohnerabhängiger *ungewichteter* Hauptansatz den allgemeinen Ausgabenbedarf einer Gemeinde tendenziell richtig zum Ausdruck bringt, weil allen Gemeinden grundsätzlich gleiche Aufgaben zugewiesen sind und Ausgabedifferenzen weitgehend von autonomer Entscheidung abhängen. Aufgabendisparitäten sind damit nicht zuletzt von kommunalen Entscheidungen abhängig, so dass der aus ihnen resultierende Finanzbedarf von den jeweiligen Gemeinden selbst getragen werden sollte. Da ein ungewichteter Hauptansatz für sich genommen zu pauschal ist, um alle wichtigen von den Kommunen nicht direkt beeinflussbaren und damit ausgleichsrelevanten Bedarfsunterschiede zu erfassen, ist er durch eine breite Fächerung von einzelbedarfsorientierten Ergänzungsansätzen zu ergänzen.⁶⁸ Eine einzelbedarfsorientierte Erfassung ist im Ergebnis sachlich differenzierter, normativ redlicher und damit letztlich auch bedarfsgerechter als eine an der Hauptansatzstaffel orientierte Globalerfassung der kommunalen Ausgabenbedarfe.⁶⁹ Der unbestreitbare Vorteil eines Systems unveredelter Einwohner in Verknüpfung mit der Anerkennung besonders signifikanter Sonderbedarfe liegt gegenüber der Hauptansatzstaffel in seiner Transparenz mit einer Regelvermutung für die Gleichgewichtung der Einwohnerzahlen und dem zu verlangenden Nachweis für die ausnahmsweise Anerkennung von Sonderbedarfen.⁷⁰

9. Die mangelnde Sachgerechtigkeit des Systems der Hauptansatzstaffel wird insbesondere auch in Fällen kommunaler Neugliederungen deutlich⁷¹

Nach der Logik der Einwohnerveredelung dürften bislang sämtliche Prozesse kommunaler Neugliederungen von falschen Voraussetzungen ausgegangen sein. Typischerweise führen Neugliederungen zur Zusammenlegung kleiner Einheiten. Begründet wird dies regelmäßig mit erwarteten Effizienzgewinnen durch Skaleneffekte bei der Schaffung größerer Verwaltungsstrukturen⁷².

⁶⁷ Dazu wiederum Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 103 m.w.N.

⁶⁸ Junkernheinrich, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 71 f.

⁶⁹ Junkernheinrich, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 77.

⁷⁰ Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 103.

⁷¹ Ausführlich dazu mit Nennung von konkreten Beispielen Junkernheinrich/Micosatt, Ausgabenbedarf und Steuerkraft, 1998, S. 46 f.; Kirchhof, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 13 f.

⁷² Vgl. beispielhaft aus jüngerer Zeit die Begründung zum Entwurf eines Thüringer Gesetz zur freiwilligen Neugliederung kreisangehöriger Gemeinden im Jahr 2018 und zur Änderung des Thüringer Gesetzes über die kommunale Doppik, Thüringer Landtag, Drucksache 6/5308 vom 14.02.2018.

Legt man die „Erkenntnisse“ der Studie über einen mit der Einwohnerzahl überproportional steigenden Finanzbedarf als richtig zugrunde, dann waren die Zusammenlegungen von Mönchengladbach und Rheydt, Bochum und Wattenscheid oder Herne und Wanne-Eickel im Jahre 1975 aus ökonomischer Sicht unsinnig.

10. Verfassungsrechtliche Zweifel:

Neben den bereits angeführten rechtlichen Implikationen wird im Schrifttum zusätzlich darauf hingewiesen, dass die Veredelung des Faktors „Einwohner“ auf prinzipielle verfassungsrechtliche Bedenken stößt, weil in einem Rechtsstaat jeder Einwohner als grundrechtsberechtigtes Rechtssubjekt gleich ist und auf Grund eines eigenen Anspruchs auf Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 1 GG) auch eine Gleichbehandlung durch das ihn begünstigende Finanzausgleichsrecht erwarten darf. Eine veredelte Einwohnerzahl anerkennt wesentliche Bedarfsunterschiede zwischen Stadt und Land und widerspricht damit dem auf Annäherung der finanzwirtschaftlichen staatlichen Leistungen für jeden Bürger unabhängig von seinem Wohnort bestimmten Leitbild des horizontalen Finanzausgleichs.⁷³ Sie widerspricht dem generellen Postulat, dass die Ansprüche der Bürger an kommunalen Leistungen prinzipiell gleich sind.⁷⁴

III. Verbesserung der derzeitigen Bedarfsermittlung ist nötig und möglich

Es ist nicht die Aufgabe der vorliegenden Stellungnahme, die Arbeit der Verfasser zu übernehmen und mögliche Alternativen für eine Bedarfsbestimmung ohne Rückgriff auf eine Hauptansatzstaffel auszuarbeiten. Dennoch liegt es nahe, entsprechende Alternativen zu benennen:

- Prüfung der Möglichkeiten einer aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung (also der Implementierung eines neuen Systems der Bedarfsermittlung)
- Berücksichtigung durchschnittlicher statt tatsächlicher Ausgaben in voller Höhe⁷⁵
- politische Bestimmung notwendiger Bedarfe in relevanten Kategorien (also einer sachgerechten Weiterentwicklung innerhalb des jetzigen Systems der Bedarfsermittlung)

All diese Ansätze wären nach Ansicht ihrer Vertreter geeignet, die Schwächen der jetzigen Bedarfsermittlung zu beheben oder zumindest entscheidend zu verbessern. Durch eine transparente und – nach jetzigem Stand – zumindest einigermaßen vollständige Zusammenstellung derartiger Handlungsoptionen wären der Landesgesetzgeber und die Landesregierung – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen (s.o.) – in der Lage gewesen, das jetzige System in sachgerechter Form neu zu bewerten und durch eine begründete Entscheidung einen eigenen Akzent zu setzen bzw. ergänzende Untersuchungen zu alternativen Bedarfsermittlungssystemen in Auftrag zu geben. Da die vorgelegte Studie einen vollständigen und transparenten Überblick allerdings nicht einmal in Ansätzen zur Verfügung stellt, fehlt für eine Neubewertung bereits die notwendige Basis. Das im Koalitionsvertrag angekündigte Vorhaben einer uneingeschränkten objektiven Überprüfung des Status quo kann auf dieser Basis nicht gelingen und steht somit nach wie vor aus.

⁷³ Zum Ganzen *Kirchhof*, in: Hoppe, Reform des kommunalen Finanzausgleichs, S. 1, 13 f.

⁷⁴ Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 101.

⁷⁵ Erwähnt z. B. bei *Junkernheinrich*, in: ders., Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, 1991, S. 63, 67.

D. Weiteres Vorgehen

I. Die Vorgabe des Koalitionsvertrags ist nicht erfüllt

Mit dem Auftrag aus dem Koalitionsvertrag und der anschließenden Ausschreibung wurde eine Tür aufgestoßen, sich in transparenter Weise Klarheit über das derzeitige System der Bedarfsermittlung und der Hauptansatzstaffel zu verschaffen sowie mögliche Alternativen aufzuzeigen. Allerdings ist die ifo-Studie diesem Ansinnen in keiner Weise gerecht geworden. Insbesondere alternative Ansätze innerhalb des jetzigen oder innerhalb eines eigenständigen neuen Systems wurden von den Verfassern schlichtweg unterschlagen. **Der Gutachtauftrag der Landesregierung und das im Koalitionsvertrag niedergelegte Aufklärungsbedürfnis wurden nicht erfüllt.** Wird dieses Thema von Landesregierung und Landtag wirklich ernst genommen, kann es zu einer erneuten Überprüfung der Bedarfsermittlung wie auch der Hauptansatzstaffel keine Alternative geben.

Dennoch fällt es an dieser Stelle auch nicht schwer, den Faden wieder aufzunehmen: Wie hier bereits skizziert, existiert eine Reihe von Vorschlägen für eine Bedarfsermittlung ohne Rückgriff auf eine Hauptansatzstaffel in der Finanzwissenschaft. Ein Begutachtungsauftrag, der entsprechend zu überprüfende Alternativen beispielhaft benennt und deutlich herausstreicht, dass dem Land an einem Gesamtüberblick gelegen ist, dürfte ohne weiteres qualitativ bessere Ergebnisse liefern als die vorliegende ifo-Studie.

II. Notwendige Ergänzung/systemische Kohärenz: Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze

Die Verfasser der Studie haben noch einmal deutlich gemacht, wie das derzeitige System der Bedarfsermittlung im Hauptansatz funktioniert. Durch eine Betrachtung der tatsächlichen Ausgaben wird ein Bedarf ermittelt. Anhand der Höhe dieser tatsächlichen Ausgaben wird dabei auch der Indikator Einwohner gewichtet – der Bedarf also stufenweise erhöht. Man nimmt insoweit in Kauf, dass die tatsächlichen Ausgaben möglicherweise nicht dem tatsächlichen Bedarf im Sinne notwendiger Ausgaben entsprechen. Zu unterstellen bleibt nur, dass damit der Anspruch, ein zumindest einigermaßen realistisches Bild des Bedarfs zu zeichnen, nicht aufgegeben werden soll.

Nun wird in der Finanzwissenschaft zu Recht seit langem darauf hingewiesen, dass man das gesamte Bild im Auge behalten müsse – dass nämlich der kommunale Finanzausgleich nicht nur aus der (fiktiven) Bedarfsermittlung besteht, sondern die konkreten Zuweisungen erst durch das Zusammenspiel mit der einer Kommune (fiktiv) zugerechneten Finanzkraft entstehen. Es spielt daher eine entscheidende Rolle für den Finanzausgleich als Ganzes, dass beide Seiten sachgerecht zusammenspielen.⁷⁶

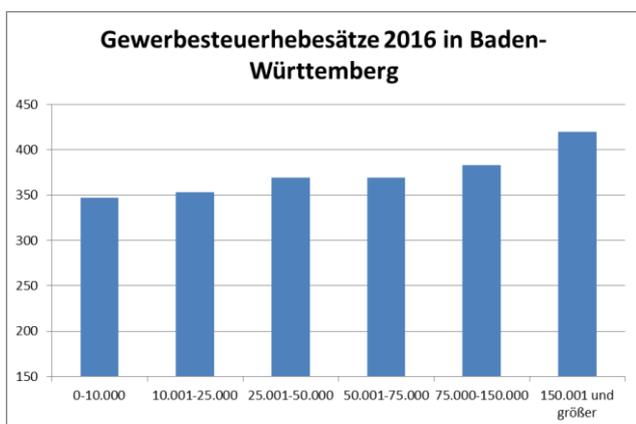
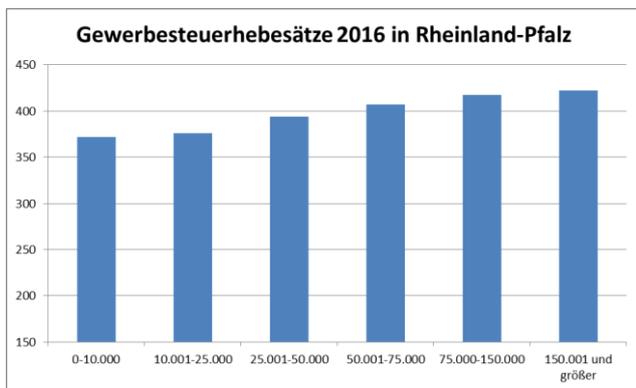
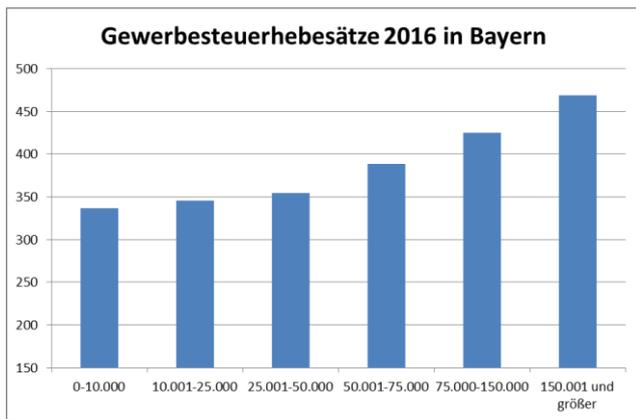
Sieht man sich das derzeit praktizierte System aber genauer an, so wird überdeutlich, dass „mit zweierlei Maß“ gemessen wird. **Während sich die Bedarfsmessung strikt an den tatsächlichen Ausgaben orientiert und vermeintliche Größennachteile gestaffelt durch höhere Gewichtung der Einwohner „ausgleicht“, wird die Finanzkraft anhand eines für alle geltenden einheitlichen fiktiven Hebesatzes⁷⁷ ermittelt – ohne auch hier auf die tatsächlichen Hebesätze Rücksicht zu nehmen!** Aus demselben Grund, mit dem auf mit der Gemeindegröße steigende Ausgaben verwiesen wird, ist dieser genauso auf die mit der Gemeindegröße steigenden Hebesätze zu verweisen.

⁷⁶ Dazu ausführlich Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 104.

⁷⁷ Jeweils für Grundsteuer A und B und für Gewerbesteuer.

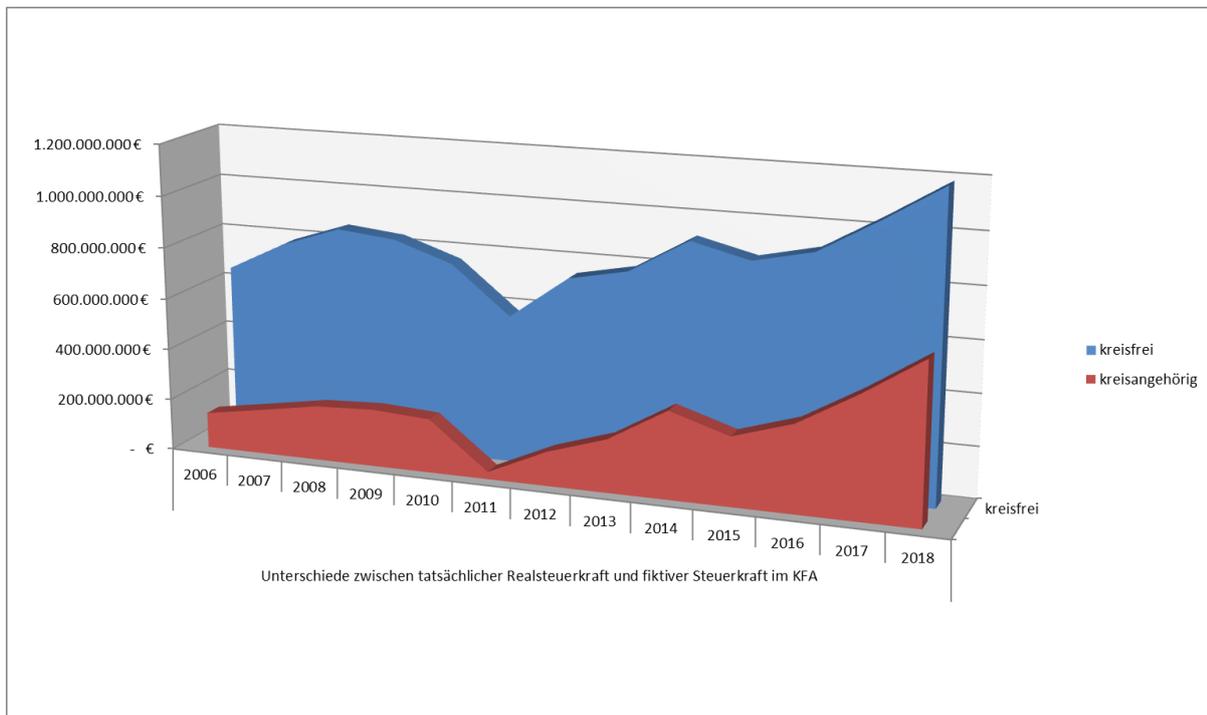
Dass mit der Größe einer Gemeinde auch die Hebesätze steigen, ist nicht überraschend, sondern geradezu zwingend. Aus der aktuellen Bedarfsermittlung ist abzuleiten, dass in diesen Fällen nachgewiesenermaßen höhere tatsächliche Ausgaben vorliegen. Um diese zu finanzieren, sind insgesamt gesehen auch höhere Hebesätze notwendig. Hinzu kommt etwa noch, dass größere Städte wegen ihrer Standortvorteile (Flughäfen, Häfen, Ballung von Industrie und Gewerbe, etc.) auch höhere (insbesondere) Gewerbesteuerhebesätze veranschlagen können, ohne eine Abwanderung der Steuerzahler befürchten zu müssen.

Dass dies auch tatsächlich so ist, ist seit langem nachgewiesen. Die Daten sind in den meisten deutschen Flächenländern eindeutig, wie die Beispiele aus den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz, in denen die Staffelklassen ähnlich wie in NRW strukturiert sind, belegen:



Für den Referenzzeitraum des GFG 2018 (01.07.2016 bis 30.06.2017) lagen die tatsächlichen Realsteuereinnahmen der Kommunen bei einem Gesamtbetrag von 15,764 Milliarden Euro. Als Finanzkraft angerechnet wurden tatsächlich 13,957 Milliarden Euro. Dieser Umstand wäre für sich genommen noch unkri-

tisch, wenn die Unterzeichnung des tatsächlichen Aufkommens sich gleichmäßig auf die Gebietskörperschaften verteilen würde. Dies ist allerdings nicht der Fall. Tatsächlich liegt der nicht berücksichtigte Teil der realen Steuereinnahmen bei den kreisfreien Städten um rund 560 Millionen Euro höher als beim kreisangehörigen Raum! Dies ist auch keineswegs ein Sondereffekt des Jahres 2018, sondern wiederholt sich von Jahr zu Jahr, wie die nachfolgende Grafik belegt (die farbigen Flächen stellen jeweils die Differenz zwischen fiktiver und tatsächlicher Steuerkraft dar):



Die Tatsache, dass mit der Größe der Gemeinde auch die Hebesätze steigen, heißt auch: Diese Gemeinden nehmen mehr Steuern ein. Diese Mehreinnahmen werden aktuell aber ignoriert, soweit die Hebesätze über dem fiktiven Einheitshebesatz liegen!

Noch einmal zur Einordnung: Es geht bei der Staffelung fiktiver Hebesätze keineswegs darum, ein Pendant zur Hauptansatzstaffel zu schaffen, die mit steigender Größe einen nochmals höheren Bedarf pro Einwohner unterstellt. Es geht nur um ein Gegengewicht zum Hauptansatz selbst, der mit steigender Einwohnerzahl einen steigenden Bedarf feststellt. Spiegelbildlich hieße das für die Ermittlung der Finanzkraft, dass mit steigendem Hebesatz auch eine steigende Finanzkraft festgestellt werden muss. Das ist nicht mehr als gerecht!

Mit einer solchen Staffelung der Hebesätze gehen auch keine Nachteile einher: Richtig ist, dass im kommunalen Finanzausgleich fiktive Hebesätze zur Anwendung kommen müssen, damit einzelne Gemeinden ihre Finanzkraft nicht durch Änderung ihrer Hebesätze „steuern“ können. Dies ist aber auch bei einer Ermittlung anhand nach Größenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze nicht der Fall – denn an ihrer Größe kann die Gemeinde nichts ändern.

Mit einer solchen Staffelung der Hebesätze gehen sogar Vorteile einher: Im Landtag ist wiederholt über die (angeblich) steuerreibende Wirkung des fiktiven Hebesatzes im GFG diskutiert worden. Dieser müsse, so die Argumentation, gesenkt werden, um eine vermeintliche Steuererhöhungsspirale in NRW zu stoppen. Auch wenn wir die Argumente an dieser Stelle ausdrücklich nicht teilen: Eine Ermittlung der Finanz-

kraft anhand nach Größenklassen gestaffelter fiktiver Hebesätze führt dazu, dass sich eine Gemeinde nur noch an dem für ihre Größenklasse maßgeblichen fiktiven Hebesatz orientieren müsste. Wenn Gemeinden sich überhaupt an dem momentanen Hebesatz orientieren – dann nach oben. Dieser Schritt nach oben wäre bei gestaffelten Hebesätzen deutlich „kürzer“ als bei Beibehaltung des momentanen Durchschnitts-hebesatzes aller Gemeinden.

Ein weiterer, ganz entscheidender Vorteil besteht außerdem darin, dass dem Ziel jedes Finanzausgleichs, den Bedarf und die Finanzkraft einer Kommune möglichst realitätsgerecht abzubilden,⁷⁸ durch das Instrument gestaffelter fiktiver Hebesätze deutlich besser entsprochen wird als durch die Ermittlung anhand eines einheitlichen Hebesatzes.

Die Kritik eines Ungleichgewichts zwischen Bedarfsermittlung und Finanzkraftermittlung wird ebenso von Stimmen aus der Finanzwissenschaft formuliert, auch im Zusammenhang mit der Hauptansatzstaffel:

„Eingewandt wird [gegen diese] unter anderem, dass [...] mit zunehmender Bevölkerung allgemein auch die Finanzkraft steigt [...] und insoweit die höheren Ausgaben auch auf eine stärkere Finanzkraft zurückzuführen sind“. „Auch ist zu beachten, dass bei der regressionsanalytischen Bedarfsmessung notwendigerweise die Finanzkraft gleich Eins gesetzt werden muss, d. h. Finanzkraftunterschiede werden bei der Bedarfsbestimmung ausgeblendet. Werden nun mittels der Regressionsanalyse bestimmte Einwohnerspreizungen abgeleitet, dann wäre jedoch vorher zu überprüfen, inwieweit die Ausgangsthese der gleichen Finanzkraft überhaupt stimmig war. Wie die Betrachtungen zur Finanzkraftbemessung zeigen werden [...], ist das keineswegs der Fall. Insoweit wären selbst bei Befürwortung der Methode der Regressionsanalyse die Ergebnisse kritisch, sorgfältig und im Systemzusammenhang zu prüfen.“⁷⁹

Bisweilen wird mit Blick auf die Ermittlung anhand nur eines einheitlichen fiktiven Hebesatzes sogar von einem weiteren „Veredelungseffekt“ gesprochen.⁸⁰ **Jedenfalls wird zu Recht festgestellt, dass eine zielgerechte und transparente Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmittel systematisch eine möglichst vollständige, exakte und sachgerechte Bestimmung der Einnahmekraft der Kommune voraussetzt.**⁸¹

Einer Umsetzung dieses Instruments, das zum Austarieren beider Seiten des Ausgleichssystems geradezu zwingend erscheinen muss, steht nach dem Vorstehenden also nichts entgegen. **Wir fordern Landesregierung und Landtag daher auf, bereits im Rahmen der Vorbereitung eines GFG 2020 in konkrete Gespräche zur Einführung gestaffelter fiktiver Hebesätze einzusteigen und diese erstmalig im GFG 2020 vorzusehen.** Über die genaue Ausgestaltung des Instruments – etwa die Anzahl und Einteilung der Größenklassen – kann und sollte im Rahmen dieser Gespräche diskutiert werden.

⁷⁸ Allgemeine Meinung, statt aller: Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 104.

⁷⁹ Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 102 m.w.N. und ausführlich 104.

⁸⁰ Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 104.

⁸¹ Wohltmann, ZKF 2001, S. 98, 104.