

**Interaktionseffekte zwischen Gemeinde- und
Kreisebene im nordrhein-westfälischen
Finanzausgleich
– eine aktualisierte Bewertung aus
finanzwissenschaftlicher Sicht**

Thomas Döring

sofia-Diskussionsbeiträge 21-5, Darmstadt 2021

ISBN: 978-3-941627-91-8

sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 21-5

ISSN 1437-126X

ISBN 978-3-941627-91-8

**Interaktionseffekte zwischen Gemeinde-
und Kreisebene im nordrhein-westfälischen
Finanzausgleich**

**– eine aktualisierte Bewertung aus
finanzwissenschaftlicher Sicht**

Thomas Döring

Darmstadt, April 2021

INHALT

1 Einführung in die Problemstellung	4
2 Das Argument einer asymmetrischen Behandlung von kreis- angehörigen Gemeinden mit unterschiedlich hohen Soziallasten.....	6
3 Das Argument einer Benachteiligung der abundanten Gemeinden eines Kreises aufgrund der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene	9
4 Das Argument einer Ungleichbehandlung von Kreisen mit unterschiedlich hohen Soziallasten sowie im Verhältnis von kreisangehörigem und kreisfreiem Raum	12
4.1 Zum Vorwurf der Neutralisierung von anerkannten Sonderbedarfen – der Rückkopplungseffekt	12
4.2 Bestimmungsfaktoren des Rückkopplungseffekts und deren empirische Ausprägung im Zeitverlauf.....	17
5 Schlussfolgerungen	29
6 Literaturverzeichnis	31

Abbildungen

Abbildung 1: Wesentliche Argumente gegen das bestehende Zusammenwirken von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich – drei Interaktionseffekte	5
Abbildung 2: Schematische Darstellung des Rückkopplungseffekts zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleichs	17
Abbildung 3: Anteil der bereinigten Schlüsselzuweisungen sowie der Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden an den Umlagegrundlagen der Kreise, 2000-2019 (in %)	20
Abbildung 4: Häufigkeitsverteilung des Prozentanteils der bereinigten gemeindeeigenen Schlüsselzuweisungen an den Umlagegrundlagen der Kreise in 2019	21
Abbildung 5: Entwicklung der Kreiseinnahmen differenziert nach kreiseigenen Schlüsselzuweisungen und gemeindlichen Umlagen, 2000-2019 (in Mio. Euro)	24

Tabellen

Tabelle 1: Anteil der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden an den Umlagegrundlagen der Kreise in 2010 und 2019	23
Tabelle 2: Entwicklung des durchschnittlichen Kreisumlagesatzes, des allgemeinen Kreisumlagesatzes sowie des Jugendamtsumlagesatzes, 2005-2019 (in %)	26
Tabelle 3: Entwicklung des allgemeinen Kreisumlagesatzes und des Jugendamtsumlagesatzes für ausgewählte Kreise, 2005-2019 (in %)	28

1 Einführung in die Problemstellung

Am kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen wurde wiederholt kritisiert, dass die Verortung und Ausgestaltung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich sowie unter Berücksichtigung der „Mischfinanzierung“ der Kreise in Form von Zuweisungen und Umlagen zu unerwünschten Umverteilungseffekten im kreisangehörigen Raum führe.¹ Dies gelte insbesondere mit Blick auf das Verhältnis von kreisangehörigem Raum zu kreisfreien Städten, aber auch im Verhältnis der Kreise mit relativ hohen Soziallasten (einschließlich ihrer Gemeinden) zu den übrigen Kreisen, wobei eine Benachteiligung der jeweils erstgenannten Gruppe an Gebietskörperschaften gegenüber der zweitgenannten behauptet wird.

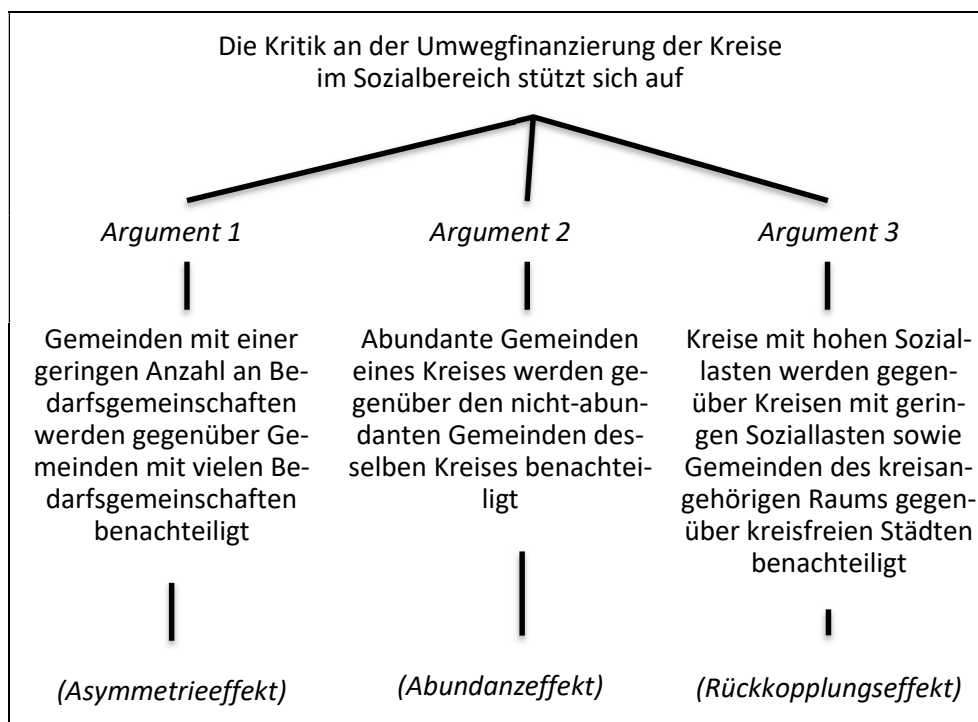
Auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen spricht in seinem Urteil vom 10. Mai 2016 (VerfGH 19/13, Rn. 107) von „erkennbare[n] Schwächen des Systems [...]“, die in der faktisch über die Kreisumlage erfolgenden Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den hohen Soziallasten der Kreise liegen“, auch wenn er zugleich auf „nachvollziehbare Gründe“ verweist, die den Gesetzgeber veranlasst haben, dass „ein Soziallastenansatz lediglich auf Gemeindeebene vorgesehen sei und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden die Umlagekraft der Kreise erhöhten“ (ebenda). An anderer Stelle des Urteils ist in diesem Zusammenhang zudem von „Verwerfungen im kreisangehörigen Raum“ (VerfGH 19/13, Rn. 104) sowie von „systemimmanenten Verzerrungen“ (VerfGH 19/13, Rn. 108) die Rede, die der Gesetzgeber im Sinne eines entsprechenden Prüfauftrags durch Veränderungen des Verteilungssystems vermeiden oder zumindest abschwächen sollte. Eine explizite und damit eigenständige Begründung dafür, warum mit Blick auf den kreisangehörigen Raum die vom nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystem induzierten Verteilungswirkungen systemimmanent zu (unerwünschten) Verzerrungen bzw. Verwerfungen führen sollen, findet sich jedoch im Urteil des Verfassungsgerichtshofs nicht.

Zentraler Anknüpfungspunkt für diese Kritik war und ist die komplexe Wirkungsweise, die aus (1) der Verortung der bedarfsrelevanten Nebenansätze und hier insbesondere des mit einem hohen Gewicht versehenen Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene, bei (2) einer bestehenden Finanzierungsverantwortung der Kreise für einen Großteil der kommunalen Sozialleistungen in Verbindung mit (3) einer daraus sich ergebenden Umwegfinanzierung der sozialen Lasten im kreisangehörigen Raum über die Kreisumlage resultiert. Die Abbildung 1 liefert eine schematische Darstellung der drei Argumente, die gegen eine Umwegfinanzierung der Kreise im Bereich der kommunalen Soziallasten ins Feld geführt werden. Eine Überprüfung der mit diesen Argumenten sich verbindenden Interaktionseffekte zwischen Gemeinde- und Kreisebene hat in

¹ Siehe exemplarisch Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 30ff.) ebenso wie Deubel (2011, S. 114ff.).

der Vergangenheit zu keiner Bestätigung der mutmaßlich negativen Verteilungseffekte innerhalb des kreisangehörigen Raums sowie zwischen diesem und den kreisfreien Städten geführt.² Mit dem vorliegenden Beitrag sollen unter Berücksichtigung aktuellerer Daten vor allem die Interaktionseffekte im kreisangehörigen Raum einer in diesem Sinne erweiterten Untersuchung unterzogen werden, um feststellen zu können, ob es sich hierbei um systeminadäquate Verwerfungen bzw. Verzerrungen handelt, die aus finanzwissenschaftlicher Sicht einer entsprechenden Korrektur bedürfen, oder lediglich um Effekte, die vor allem mit Blick auf den Sozillastenansatz als systemkonform zu bewerten sind.

Abbildung 1: Wesentliche Argumente gegen das bestehende Zusammenwirken von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich – drei Interaktionseffekte



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

² Siehe hierzu die Ausführungen in Döring et al. (2018, S. 132ff.). Siehe zur Systematik des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen ausführlich auch Thöne et al. (2013, S. 23ff.).

2

Das Argument einer asymmetrischen Behandlung von kreisangehörigen Gemeinden mit unterschiedlich hohen Soziallasten

Der Vorwurf einer asymmetrischen Behandlung von kreisangehörigen Gemeinden mit unterschiedlich hohen Soziallasten (*Asymmetrieffekt*) besagt, dass solche Gemeinden, die im Vergleich zu den übrigen Gemeinden eines Kreises eine große Zahl an Bedarfsgemeinschaften als dem innerhalb des Finanzausgleichs verwendeten Indikator für die bestehenden Soziallasten aufweisen, bevorzugt werden. Dies bedeutet zugleich, dass solche Gemeinden, die im Verhältnis zu den restlichen Gemeinden desselben Kreises durch eine lediglich geringe Anzahl an Bedarfsgemeinschaften gekennzeichnet sind, im Gegenzug benachteiligt werden. Als ursächlich für diesen Effekt gilt, dass die Gemeinden mit hohen Soziallasten im Rahmen der Umlagefinanzierung nur einen Teil der dafür im Zuge des Gemeindefinanzausgleichs empfangenen Schlüsselzuweisungen an den jeweiligen Kreis weitergeben, während die Gemeinden mit geringen Soziallasten vergleichsweise stärker zur Finanzierung der Kreise über die Kreisumlage herangezogen werden, als dies dem Umfang der empfangenen Schlüsselzuweisungen aufgrund des Soziallastenansatzes entspricht. Die Kritik ist keineswegs neu und war bereits Gegenstand in früheren finanzwissenschaftlichen Überprüfungen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs.³

Gegen diese Argumentation kann angeführt werden, dass entsprechend der Grundstruktur des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen all jene Gemeinden mit einer hohen Zahl an Bedarfsgemeinschaften infolge der durch den Soziallastenansatz bewirkten höheren Schlüsselzuweisungen auch eine höhere Kreisumlage zu zahlen haben. Damit tragen diese Gemeinden (deutlich) stärker zur Kreisfinanzierung bei, als es ohne den Soziallastenansatz – aber auch die übrigen Nebenansätze – der Fall gewesen wäre. Wenn dabei die Schlüsselzuweisungen, die eine kreisangehörige Gemeinde im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs aufgrund des Soziallastenansatzes empfangen hat, nicht vollumfänglich an den Kreis weitergegeben werden, dann ist dies aus finanzwissenschaftlicher Sicht sachgerecht. Für diese Sichtweise spricht zum einen, dass nicht allein die Kreise, sondern in gleicher Weise auch die Gemeinden eigene Aufwendungen im Sozialbereich zu tätigen haben, wie dies vor allem für den Bereich der Jugendhilfe gilt. Zum anderen führen aus der Armutproblematik resultierende soziale Belastungen häufig zu erhöhten Aufwendungen in anderen Bereichen⁴, denen Gemeinden durch eine Vielzahl von Maßnahmen entgegenzuwirken versuchen. In Anbetracht der vorgebrachten Argumente wäre es nicht sinnvoll, den kreisangehörigen Gemeinden die Anerkennung ei-

³ Siehe hierzu etwa Büttner/Schneider (2013, S. 147ff.) ebenso wie Thöne et al. (2013, S. 120f.).

⁴ Solche Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut können beispielsweise im Ausbau der frühkindlichen Bildung oder in der finanziellen Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements im Bereich der sozialen Integration gesehen werden. Siehe hierzu Hanesch (2001) ebenso wie Holz (2011).

nes Sonderbedarfs im sozialen Bereich im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs zu verweigern und stattdessen diesen nur beim Kreisfinanzausgleich anzuerkennen.

Eine gesondert zu behandelnde Frage ist, ob es als angemessen bewertet werden kann, dass den kreisangehörigen Gemeinden mit einer lediglich geringen Zahl an Bedarfsgemeinschaften aus Solidaritätsgründen eine relativ zur eigenen Bedarfssituation erhöhte finanzielle Beteiligung bei der Bewältigung der sozialen Bedarfslage im Gesamtkreis zugemutet werden darf. Auch wenn es sich bei dieser Frage nach dem „Ob“ und „Wieviel“ an kreisinterner Umverteilung vorrangig um „eine politische Wertentscheidung des Gesetzgebers“ handelt⁵, lassen sich aus Sicht der Finanzwissenschaft dennoch gewisse Anhaltspunkte formulieren, die einen Orientierungsrahmen für dieses normative Problem liefern. So erzeugt jede Form von solidaritätsbegründeter Finanzierung (lokaler) öffentlicher Güter spezifische Anreizwirkungen für die kommunale Finanzpolitik. Im Sozialbereich dürften entsprechende Anreizwirkungen – wenn überhaupt – jedoch vergleichsweise gering sein, da nicht davon auszugehen ist, dass der Bedarfsindikator „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften pro Kopf“, der dem Soziallastenansatz auf Gemeindeebene zugrunde liegt, eine nennenswerte Strategiefähigkeit aufweist, d.h. die Gestaltungsmöglichkeiten einer Gemeinde mit Blick darauf, ob private Haushalte als Bedarfsgemeinschaften anerkannt werden, sind eher gering. Von Bedeutung ist hier lediglich der folgende Zusammenhang: „Sollte es einer Gemeinde gelingen, die tatsächlichen Kosten im Sozialbereich unter dem Ansatz zu halten, zugleich aber viele Bedarfsempfänger in ihrer Gemeinde nachzuweisen, kann sie freie Deckungsmittel erzielen“.⁶ Dieser Effekt ist jedoch nicht per se bedenklich, sondern bedarf einer differenzierten finanzwissenschaftlichen Bewertung.

Ein indirekter Anreiz in der beschriebenen Form kann in begrenztem Umfang durchaus ökonomisch wünschenswert sein. Dies wäre dann der Fall, wenn Gemeinden mit vergleichsweise niedrigen Kosten im Sozialbereich viele Bedarfsempfänger aufweisen und sich daraus ein budgetärer Vorteil für das Land insgesamt ergibt. Finanzwissenschaftlich ausgedrückt würde ein solches Verhaltensmuster der Gemeinden zu positiven fiskalischen Externalitäten führen.⁷ Über den Kosten liegende Bedarfsansätze können unter einem sozialpolitischen Lenkungsaspekt auch dann ökonomisch zweckdienlich sein, wenn einkommensschwache private Haushalte eine Diskriminierung gegenüber anderen Haushalten erfahren. Unter dieser Bedingung kann ein „inszenierter Wettbewerb um sozial schwache Haushalte [...] deren Lebensbedingung [...] wesentlich verbessern“.⁸ Begründen lässt sich dieser Effekt damit, dass das fiskalisch lukrative Werben um Bedarfsgemeinschaften aus Sicht einer Gemeinde nur

⁵ Vgl. Thöne et al. (2013, S. 121).

⁶ Vgl. Büttner/Schneider (2013, S. 150).

⁷ Siehe zum Auftreten von und dem Umgang mit fiskalischen Externalitäten im föderal gegliederten Staat etwa Wrede (2002).

⁸ Vgl. Büttner/Schneider (2013, S. 150).

dann erfolgreich sein kann, wenn man Anreize zur Abwanderung aus anderen Gemeinden in Form des Angebots großzügiger sozialer Versorgungsleistungen schafft.

Für eine (prozentual) gleiche Belastung der Gemeinden durch die Kreisumlage unabhängig von Unterschieden in der jeweiligen Höhe ihrer Soziallasten spricht schließlich auch, dass hohe Soziallasten aus ökonomischer Sicht nicht als Ausdruck einer unzulänglichen, weil wenig erfolgreichen kommunalen Wirtschafts- bzw. Standortpolitik interpretiert werden können. Vielmehr sind solche Unterschiede in den Soziallasten im Regelfall auf strukturelle Faktoren zurückzuführen, die sich zumindest kurz- bis mittelfristig einer unmittelbaren Einflussnahme durch die kommunale (Finanz-)Politik entziehen. In enger Verknüpfung mit gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und regionalem Strukturwandel sind in deren Folge hohe Soziallasten nur äußerst selten das Resultat guter oder schlechter Gemeindepolitik und damit der Eigenverantwortung einer Kommune zuzurechnen. Divergenzen in den sozioökonomischen Strukturen sind demgegenüber häufig das Ergebnis günstiger oder weniger günstiger Rahmenbedingungen, die nicht selten durch ein ausgeprägtes Beharrungsvermögen gekennzeichnet sind. Dies gilt nicht nur für die Landesebene, wo entsprechende empirische Untersuchungen diesen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang wiederholt bestätigt haben.⁹ Vielmehr ist davon auszugehen, dass dieser Effekt in gleicher Weise auch für die kommunale Ebene gilt. In Anbetracht dessen kommt dem bestehenden Zusammenspiel aus Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich die Funktion eines Versicherungssystems zu, wobei an den daraus resultierenden finanziellen Lasten nicht nur jene nicht-abundanten Gemeinden mit vergleichsweise geringeren Soziallasten, sondern ebenso die abundanten Gemeinden eines Kreises beteiligt werden sollten. Damit einhergehende Umverteilungseffekte sind folglich erwünscht und nicht ein „fehlerhaftes“ Element des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems.

⁹ Siehe für den erstmaligen empirischen Nachweis des beschriebenen Effekts auf Landesebene Döring et al. (2008). Siehe für weitere Folgeuntersuchungen zum Gegenstandsbereich Blume/Döring (2009) ebenso wie Döring/Blume (2013). Für eine Übertragung der Erkenntnisse auf die kommunale Ebene spricht unter anderen, dass im Rahmen der genannten Untersuchungen mit Daten auf der Ebene von Arbeitsmarktregionen und Kreisen gearbeitet wurde.

3

Das Argument einer Benachteiligung der abundanten Gemeinden eines Kreises aufgrund der Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene

Der Vorwurf einer Benachteiligung der kreisangehörigen abundanten Gemeinden durch das Zusammenspiel von Umlagefinanzierung und Verortung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene besagt, dass die Gruppe jener Gemeinden einen Teil der Finanzierungslasten der im Kreis anfallenden Soziallasten mittragen muss, ohne selbst in den Gemeindefinanzausgleich eingebunden zu sein (*Abundanzeffekt*).¹⁰ Wäre der Soziallastenansatz im Unterschied zum Status quo teilweise oder ausschließlich auf der Kreisebene verortet, würde dies – unter sonst gleichen Bedingungen – den Kreisumlagesatz reduzieren, was wiederum eine vergleichsweise geringere finanzielle Belastung der abundanten Gemeinden eines Kreises zur Folge hätte.

Gegen diese Kritik sprechen jedoch die folgenden Argumente: So wurde zum einen bereits im Zusammenhang mit dem Asymmetrieeffekt darauf hingewiesen, dass das bestehende Zusammenspiel aus Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich unter Einbeziehung der Kreisumlage ökonomisch gesehen eine sinnvolle Absicherungsfunktion im Hinblick auf nicht selbst zu verantwortende besondere Finanzierungslasten (hier: in Form von Soziallasten) darstellt. Diese Lasten sind – dem Versicherungsgedanken konsequent folgend – möglichst auf „die Schultern“ aller kreisangehörigen Gemeinden zu verteilen. Bei einer Reduzierung der Kreisumlage, wie sie durch eine Ansiedlung des Soziallastenansatzes auf Kreisebene bei zugleich höheren Schlüsselzuweisungen an die Kreise bewirkt werden könnte, würde die allokativ wünschenswerte Versicherungsfunktion des bestehenden Finanzausgleichssystems einseitig und damit ungerechtfertigt in Richtung der nicht-abundanten kreisangehörigen Gemeinden verschoben.

Zum anderen verbindet sich mit dem Abundanzeffekt keine spezifische Kritik am nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, da damit letztlich die Kreisumlage als solche grundsätzlich in Frage gestellt wird, die bekanntermaßen „immer nur eine Umverteilung der dem Gesamtkreis zur Verfügung stehenden Finanzkraft bewirken“¹¹ kann. Als integralem Element des kommunalen Finanzausgleichs verbinden sich mit der Kreisumlage jedoch in normativer Hinsicht die folgenden drei Funktionen: (1) Mittels der Kreisumlage soll die Finanzierung sämtlicher Kreisaufgaben (also auch jener im Sozialbereich) sichergestellt werden (*fiskalische Funktion*). (2) Sie bezieht sich zudem auf das Verhältnis der kreisangehörigen und damit umlagepflichtigen Gemeinden untereinander und zielt insofern

¹⁰ So kritisieren Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 31), dass „die Umlage auf alle Gemeinden des Kreises mit gleichem Umlagesatz zu[greift]. Auch Gemeinden, die nicht mit einem Umlagekraftzuwachs im Kreis in Verbindung stehen, müssen also ‚Kompensationszahlungen‘ leisten.“

¹¹ Vgl. Scherf (1998, S. 74). Siehe zu den nachfolgenden Überlegungen auch Henneke (2008, S. 518ff.).

darauf ab, die Finanzkraftunterschiede zwischen allen kreisangehörigen Gemeinden zu verringern. Dabei soll die ausgleichende Wirkung der Kreisumlage bereits aufgrund der Erhebung als solcher eintreten, ohne dass es einer besonderen, auf einen Ausgleich gerichteten Willensbestätigung des einzelnen Kreises bedarf. Dies geschieht in allen Flächenländern dadurch, dass finanzstarke Gemeinden absolut einen größeren Teil ihrer Finanzkraft auf die Kreisumlageausgaben verwenden müssen als finanzschwächere Gemeinden (*redistributive Funktion*). (3) Mittels der Kreisumlage (vor allem der Art und Weise ihrer Ermittlung) soll schließlich auf die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis von Kreis und kreisangehörigen Gemeinden Einfluss genommen werden. Diese dritte Funktion ergibt sich jedoch aus den ökonomischen Zielsetzungen eines Finanzausgleichssystems¹² sowie angesichts der Tatsache, dass im kreisangehörigen Raum eine geteilte Aufgabenwahrnehmung zwischen Kreis und Kommunen vorliegt (*allokative Funktion*).

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht setzen sowohl die redistributive als auch die allokative Funktion der Kreisumlage voraus, dass sämtliche Gemeinden eines Kreises – also auch die abundanten Gemeinden – in die Umlagefinanzierung einbezogen werden. Unter Bezug auf die redistributive Funktion der Kreisumlage ist zudem davon auszugehen, dass der Ausgleichseffekt der Umlage „nicht in Konkurrenz zum kommunalen Finanzausgleich [tritt], da er sich stets nur auf den einzelnen Landkreis bezieht. In diesem Sinne stellt die Kreisumlage in ihrer redistributiven Funktion vielmehr eine differenzierter wirkende Fortsetzung und einen notwendigen Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichs dar“.¹³ Kreisumlage und Finanzausgleich verhalten sich dabei wie kommunizierende Röhren: So beeinflussen der Umfang der Zuweisungen an Kreise und Gemeinden ebenso wie die Ausgestaltung dieser Zuweisungen die Höhe der subsidiär zu erhebenden Kreisumlage. Zusätzlich zu den „die Ausgaben bestimmenden Aufgaben und der Höhe der den Landkreisen direkt zukommenden Zuweisungen des Landes spielen in diesem Zusammenhang v.a. die als Schlüsselzuweisungen ausgeformten Zuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden eine herausgehobene Rolle“.¹⁴ Es steht dabei im Ermessen des Finanzausgleichsgesetzgebers, wie er sicherstellt, dass die Kreise die erforderlichen Einnahmen erhalten, wobei neben Schlüsselzuweisungen auch die Kreisumlage zu diesem Zweck genutzt werden kann. Je geringer dabei die Schlüsselzuweisungen bemessen sind, umso stärker muss die Kreisumlage zur Regulierung der Finanzkraft der Kreise herangezogen werden.

¹² Siehe stellvertretend Zimmermann (1983).

¹³ Vgl. Wohltmann (2016, S. 464). Dass die Kreisumlage ein Bestandteil des Finanzausgleichs ist, hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Krankenhauserumlage vom 7. Februar 1991 (2 BvL 24/84) festgestellt.

¹⁴ Vgl. Wohltmann (2016, S. 464).

Zur Gewährleistung der Ausgleichsfunktion der Kreisumlage ist es wiederum erforderlich, dass alle kreisangehörigen Gemeinden einen gleichen Anteil ihrer Finanzkraft zur Finanzierung aller Kreisaufgaben abführen und zwar unabhängig davon, ob und in welchem Ausmaß sie einen Vorteil aus der Aufgabenerfüllung durch den Kreis ziehen.¹⁵ In einzelnen Ländern wird die mit der Kreisumlage intendierte Ausgleichsfunktion sogar noch durch entweder nach Umlagegrundlage differenzierten Umlagesätzen (Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt) oder durch eine progressive Ausgestaltung des Umlagesatzes (Rheinland-Pfalz) verstärkt, um besonders finanzstarke kreisangehörige Gemeinden überproportional an der Finanzierung der Aufgabenerfüllung durch den Kreis zu beteiligen. Eine solche Vorgehensweise wird in Nordrhein-Westfalen bekanntermaßen nicht praktiziert, vielmehr ist unter Bezug auf die allokativen Funktion der Kreisumlage deren Ausgestaltung am Prinzip der äquivalenten Kostenzurechnung orientiert, wodurch sich auch die fiskalische Belastung abundanter Gemeinden durch die Kreisumlage verringert.

Vor dem Hintergrund der zurückliegenden Ausführungen ist nicht erkennbar, dass es im Zusammenspiel des nordrhein-westfälischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleichs unter Einbezug des Instruments der Umlagefinanzierung zu einer aus ökonomischer Sicht ungerechtfertigten Belastung abundanter Gemeinden kommt. Unter Verweis auf den finanzwissenschaftlichen Grundsatz der finanziellen Leistungsfähigkeit kann vielmehr analog zur kritischen Diskussion des Asymmetrieeffekts festgestellt werden, dass „es im Sinne der kreisinternen Solidarität gerechtfertigt ist, dass die Stärkeren in besonderem Maße zur Kreisfinanzierung beitragen, d.h. auch dann, wenn sie keinerlei Schlüsselzuweisungen erhalten“.¹⁶

¹⁵ Siehe hierzu ebenso wie zu den anschließenden Ausführungen Wohltmann (2016, S. 481ff.).

¹⁶ Vgl. Thöne et al. (2013, S. 121).

4

Das Argument einer Ungleichbehandlung von Kreisen mit unterschiedlich hohen Soziallasten sowie im Verhältnis von kreisangehörigem und kreisfreiem Raum

4.1

Zum Vorwurf der Neutralisierung von anerkannten Sonderbedarfen – der Rückkopplungseffekt

Der Vorwurf der Ungleichbehandlung der Kreise untereinander sowie der Benachteiligung des kreisangehörigen gegenüber dem kreisfreien Raum beruht auf der These, dass es zu einer Neutralisierung von anerkannten Sonderbedarfen aufgrund des *Rückkopplungseffekts* zwischen dem Schlüsselzuweisungssystem auf Gemeindeebene und den Kreisschlüsselzuweisungen kommt. Verantwortlich für diesen Effekt sei, dass die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden in die Berechnung der Umlagekraft der Kreise mit einfließen. Je höher dabei die gemeindeeigenen Schlüsselzuweisungen vor allem aufgrund von Soziallasten ausfallen, umso größer ist die Umlagekraft der Kreise und desto weniger Schlüsselzuweisungen erhalten diese im Kreisfinanzausgleich. Hierdurch ergebe sich ein systematischer Bruch im Ausgleichssystem zwischen Kreis- und Gemeindeebene: Die im Gemeindefinanzausgleich erfolgende (Um-)Verteilung von Schlüsselzuweisungen zugunsten von Kommunen mit hohen Soziallasten werde aufgrund des dargestellten Mechanismus auf Kreisebene (ungewollt) neutralisiert.¹⁷ Im Ergebnis resultiere aus diesem Verfahren eine dauerhaft nicht bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kreise, die nur über eine höhere Kreisumlage ausgeglichen werden könne. Des Weiteren und im Unterschied dazu würden den kreisfreien Städten keine Schlüsselzuweisungen, die ihnen aufgrund ihrer Sonderbedarfe gewährt wurden, wieder entzogen, was neben der Ungleichbehandlung der Kreise untereinander zusätzlich zu einer relativen Benachteiligung der kreisangehörigen Gemeinden führe.

Dieser als systemwidrig charakterisierte Effekt resultiert letztlich aus zwei Ausgestaltungsmerkmalen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs: Zum einen werden die bestehenden Soziallasten zwar umfassend, aber ausschließlich im Rahmen der Berechnung der Gemeindegemeinschaftsschlüsselzuweisungen berücksichtigt. Zum anderen werden die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen „ungekürzt“, d.h. unter Einrechnung der für Soziallasten gewährten Zuweisungen der Berechnung der Umlagekraftmesszahl zugrunde gelegt. Für eine angemessene Bewertung des beschriebenen Effekts sind jedoch nicht allein Verteilungs-, sondern auch Effizienzüberlegungen in Rechnung zu stellen. Eine allein an den distributiven Finanzausgleichswirkungen ansetzende Betrachtung würde demgegenüber zu kurz greifen. Dabei verfügt der Finanzausgleichsgesetzgeber hinsichtlich der Gewichtung von allokativen und distributiven Zielsetzungen über

¹⁷ Leicht abweichend von den hier gewählten Begrifflichkeiten sprechen Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 30ff.) in diesem Zusammenhang von einer (ungewollten) „Rückkopplung“ und einem damit einhergehenden „Neutralisierungseffekt“.

einen Entscheidungsspielraum, weil es ansonsten nicht möglich wäre, die beiden miteinander konfligierenden Ziele gegeneinander abzuwägen.¹⁸

Unter der Zielsetzung einer effizienten staatlichen Aufgabenerfüllung ist bezogen auf Kreise und kreisangehörige Gemeinden die arbeitsteilige Organisation im Bereich der Sozialleistungen zu berücksichtigen. Hierbei ist zwischen der Trägerschaft für die Aufgabe, der Durchführung dieser Aufgabe sowie der Trägerschaft für die Kosten der Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Bei den kreisfreien Städten liegen demgegenüber alle drei genannten Teilaufgaben in einer Hand. Aus (institutionen-)ökonomischer Sicht kann das Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden – nicht allein, aber auch im Sozialbereich – als eine sogenannte Prinzipal-Agenten-Beziehung interpretiert werden, wobei die kreisangehörigen Gemeinden als Prinzipale auftreten und die Kreise die Agenten sind. Damit wird einer Sichtweise gefolgt, welche die Kreise als Auftragnehmer und die kreisangehörigen Gemeinden als Auftraggeber im Bereich der Erfüllung von Sozialaufgaben versteht. Zwar könnten die Gemeinden diese Aufgaben grundsätzlich auch eigenständig erfüllen. Die Möglichkeit der Realisierung von Synergie- und Skaleneffekten rechtfertigt aus ökonomischer Sicht jedoch eine (teilweise) Erfüllung dieser Aufgaben auf Kreisebene. Auch gewährleistet die partielle Finanzierung von Sozialausgaben über die Kreisumlage eine ortsnahe politische Auseinandersetzung bezüglich des Erfüllungsgrads dieser Aufgabe, die einer Verfestigung ungewünschter sozialer Strukturen entgegenwirkt und die finanzpolitische Eigenverantwortung der Kreise stärkt.¹⁹ Sofern jedoch der Prinzipal die Aktivitäten des Agenten bei der Aufgabenerfüllung aufgrund bestehender Informationsasymmetrien nicht direkt kontrollieren kann, d.h. wenn nennenswerte Ermessensspielräume in der Umsetzung der übertragenen Aufgabe – wie dies auch im Bereich der sozialen Sicherung der Fall ist – bestehen, stellt sich die Frage, wie der Prinzipal die Anreize für den Agenten im Sinne einer Aufgabenerfüllung setzen kann.²⁰

Gemäß der Prinzipal-Agent-Theorie ist eine effiziente Lösung nur dann gewährleistet, wenn der jeweilige Agent (Kreis) die Finanzierung der entsprechenden Aufgabe vollständig übernimmt und der Prinzipal (kreisangehörige Gemeinden) dafür einen festen Betrag als Kompensationsleistung an die ausführende Ebene zahlt. Diese theoretische Lösung deckt sich mit dem Konzept der Vollzugs- bzw. Ausführungskonnexität. Würde nach dem Prinzip der Gesetzeskausalität verfahren, d.h. müsste der Prinzipal (kreisangehörige Gemeinden) für die (vollständige) Finanzierung der Ausgaben aufkommen, könnte ein „Moral-Hazard-Problem“ entstehen, da der Agent (Kreis) in diesem Fall keinen starken Anreiz hätte, die übertragene Aufgabe kostenminimal und damit wirtschaftlich durchzuführen. Die ausschließliche Berücksichtigung der bestehenden Soziallasten auf der

¹⁸ Siehe hierzu auch Scherf (1998, S. 68f.).

¹⁹ Siehe zu diesem Argument schon Büttner et al. (2008, S. 164).

²⁰ Für eine Darstellung der Agency-Theorie siehe Richter/Furubotn (1996, S. 201ff.) oder auch Feldmann (1999, S. 132ff.).

Gemeindeebene gekoppelt mit einer (pauschalen) Refinanzierung der mit Erfüllung von Sozialaufgaben verbundenen Ausgaben auf Kreisebene über den „Umweg“ der Kreisumlage, wie dies im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen der Fall ist, erfüllt somit die notwendigen Effizienzanforderungen.

Die mit der Neutralisierungsthese kritisierten Rückkopplungseffekte zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich lassen sich darüber hinaus aber auch unter Bezug auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot und damit aus der Verteilungsperspektive heraus kritisch hinterfragen. Eine Lösung des Problems könnte in der (zusätzlichen) Anerkennung von sozialen Sonderbedarfen auch auf Kreisebene bestehen, was entweder indirekt durch eine nur teilweise Berücksichtigung der auf Gemeindeebene veranschlagten Soziallasten bei der Berechnung der Umlagekraft der Kreise oder direkt durch die Einführung eines eigenen Soziallastenansatzes im Rahmen der Finanzbedarfsbestimmung der Kreise praktiziert werden könnte. Eine solche Lösung würde jedoch der Systemlogik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs widersprechen, bei der ökonomisch zutreffend davon ausgegangen wird, dass Soziallasten nur einmal anfallen und daher finanzausgleichstechnisch auch nur einmalig zu berücksichtigen sind. Da im Unterschied zu den kreisfreien Städten innerhalb des Gesamtkreises die öffentlichen Aufgaben – und dazu zählen auch die Sozialleistungen – teilweise durch den Kreis und zum Teil durch die kreisangehörigen Gemeinden erfüllt werden, sollte sich eine Bewertung der mit dem Kreisfinanzausgleich verbundenen Verteilungswirkungen daher zunächst auch nur auf die Ebene des Gesamtkreises im Vergleich zu den kreisfreien Städten beziehen.

Angesichts der in Nordrhein-Westfalen erfolgenden Teilschlüsselmassenbildung, die zwischen der Kreisebene einerseits und der Gemeindeebene andererseits differenziert, kann eine gerechte Lastenverteilung zwischen kreisangehörigem und kreisfreiem Raum nur dadurch gewährleistet werden, dass die Soziallasten, die in beiden Teilräumen bestehen, in unmittelbare Beziehung zueinander gesetzt werden, was durch den einheitlichen Soziallastenansatz für alle Gemeinden erfolgt. Angesichts dieser „sozial veredelten“ Einwohnerwertung können die Gemeinden unter Berücksichtigung der Gesamtzielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs am Ende des Finanzausgleichsvorgangs entsprechend als „bedarfs- und finanzpolitisch gleichwertig gelten“.²¹ Diese Vorgehensweise erfordert allerdings einen Mechanismus, der sicherstellt, dass der kreisfreie im Verhältnis zum kreisangehörigen Raum über zusätzliche Finanzmittel verfügt, um auf diese Weise eine ausgabenbezogene Abgeltung für die Erfüllung derjenigen Aufgaben zu erhalten, die von kreisangehörigen Städten und Gemeinden nicht zu erfüllen sind. Denn andernfalls könnten aufgrund des aufgabenbedingt höheren Mittelbedarfs der kreisfreien Städte für diese Gebietskörperschaftsgruppe fiskalische Nachteile entstehen. Finanzausgleichssystematisch wird dies über eine „Belastung“ der kreisangehörigen Gemeinden durch

²¹ Siehe hierzu auch Junkernheinrich/Micosatt, (2009, S. 24).

die Kreisumlage realisiert.²² Durch die Umlage kommt es folglich zu keinem verzerrend wirkenden Rückgriff auf die für Sonderbedarfe gezahlten Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, sondern vielmehr erfolgt eine zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum differenzierende Belastung zunächst „gleichwertig“ behandelter Kommunen, da der finanzielle Ausgleich zwischen relativem Finanzbedarf (einschließlich der Berücksichtigung sozialer Lasten) und relativer Finanzkraft bereits innerhalb des Gemeindefinanzausgleichs erfolgt ist. In Anbetracht dessen ist nicht ersichtlich, inwiefern das Zusammenspiel aus Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich unter Berücksichtigung der redistributiven Funktion der Kreisumlage zu einer Benachteiligung der kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den kreisfreien Städten führen soll. Mit der als Rückkopplungseffekt beschriebenen Interdependenz zwischen den beiden Finanzausgleichsmechanismen auf Gemeinde- und Kreisebene wird – im Gegenteil – der bestehenden funktionalen Arbeitsteilung im kreisangehörigen Raum in ebenso zulässiger wie angemessener Form Rechnung getragen.

Mit den zurückliegenden Überlegungen wurde zwar deutlich, dass zweifelsohne Interdependenzwirkungen zwischen den Schlüsselzuweisungssystemen auf Gemeinde- und Kreisebene bestehen, die zu einer teilweisen Kompensation der ursprünglichen Finanzausgleichswirkungen führen. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, dass das System des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs seinen Zweck, einen dem Gleichbehandlungsgebot genügenden Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft herzustellen, nicht erfüllt. So ist bereits der Ausgangspunkt der These des ungewollten und damit verzerrend wirkenden Rückkopplungseffekts nicht adäquat gewählt. Würden im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs die auf Gemeindeebene gewährten Schlüsselzuweisungen nicht berücksichtigt, käme es im kreisangehörigen Raum aufgrund einer sachlich nicht berechtigten Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten zu einem Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Denn in diesem Fall würden die kreisangehörigen Gemeinden ohne nennenswerte Sonderbedarfe eindeutig schlechter behandelt. Erst durch die Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen in die Umlagekraftermittlung der Kreise wird sichergestellt, dass die Gemeinden im kreisangehörigen Raum gemäß ihren unterschiedlichen Sonderbedarfen und dafür erhaltenen Zuweisungen auch jeweils unterschiedlich behandelt werden.²³

Dies deckt sich mit dem finanzwissenschaftlichen Verständnis des Gleichbehandlungsgebots, bei dem zwischen der Gewährleistung von horizontaler und

²² Siehe für diese Sichtweise der Kreisumlage als Belastung auch Rehm/Mattern-Rehm (2010).

²³ In diesem Zusammenhang wird daher auch in Thöne et al. (2013, S. 121f.) festgestellt: „A priori scheint es folgerichtig, dass die Umlagekraft der Kreise nach Maßgabe der von den Gemeinden erhaltenen Schlüsselzuweisungen steigt. Das gegenwärtige Schlüsselzuweisungssystem ist darauf angelegt, dass die Gemeinden des kreisangehörigen Raums einen Teil ihrer Schlüsselzuweisungen über die Umlage an die Kreise abführen. Es wäre nicht sachgerecht, wenn der Finanzausgleich eine durch ihn selbst verursachte Umlagekraftsteigerung ignorieren würde“.

vertikaler Gerechtigkeit unterschieden wird.²⁴ Übertragen auf den Finanzausgleich beinhaltet diese Unterscheidung, dass Kreise mit identischer Umlagekraft bei der Vergabe von Schlüsselzuweisungen gleich und solche mit voneinander abweichender Umlagekraft ungleich zu behandeln sind. Selbst bei identischer Einwohnerzahl wären gleich hohe Schlüsselzuweisungen an einzelne Kreise trotz divergierender Umlagekraft nur dann gerechtfertigt, wenn diese allein der Finanzierung ausschließlich kreisörtlicher Aufgaben und nicht des Kreishaushalts insgesamt dienen würden. Nur für diesen Fall könnte eine „Einbuße“ an Schlüsselzuweisungen, wie sie in Abbildung 2 seitens der Vertreter der Neutralisierungsthese suggeriert wird²⁵, als finanzausgleichstechnisch problematisch bewertet werden. Einer solchen „Zweckbindung“ in Bezug auf allein kreisörtliche Aufgaben unterliegen die Schlüsselzuweisungen als ein Instrument der allgemeinen Haushaltsfinanzierung auf Kreisebene jedoch gerade nicht. Vielmehr fungieren die Schlüsselzuweisungen auf Kreisebene nicht anders als auf Gemeindeebene als ein subsidiäres Finanzierungsinstrument, welches dazu dient, eine relativ zum ermittelten Finanzbedarf als nicht ausreichend geltende Finanzkraft auszugleichen.

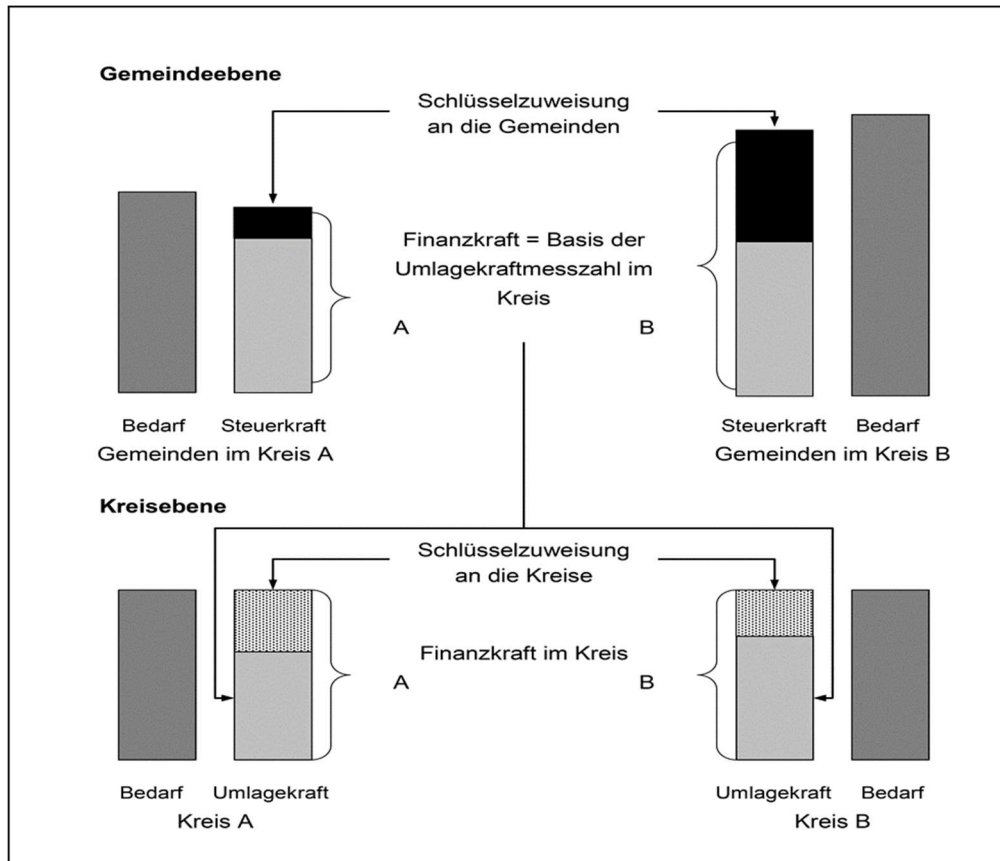
Der Eindruck einer ungerechtfertigten Kürzung von Schlüsselzuweisungen im Fall des Kreises B kann überhaupt nur dadurch entstehen, dass hinsichtlich des Finanzbedarfs der Gemeinden im Kreis B nicht offen zwischen Regel- und Sonderbedarf unterschieden wird, wobei letzterer auf Gemeindeebene auch den Sonderbedarf aufgrund von übermäßigen Sozillasten auf Kreisebene mit enthält. Der entsprechende Sonderbedarf auf Kreisebene wird jedoch auf dem Weg der Umlagefinanzierung systemkonform mit abgedeckt. Dieser Ausgleichsmechanismus ist allerdings in der Darstellung der Interdependenz von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich in Abbildung 2 nicht enthalten. Eine Benachteiligung von Kreisen mit vergleichsweise hohen Sonderbedarfen durch das bestehende Schlüsselzuweisungssystem wäre folglich nur dann gegeben, wenn unter Berücksichtigung des ermittelten Finanzbedarfs die Summe aus Schlüsselzuweisungen im gesamten Kreis B geringer ausfallen würde als jene Summe des gesamten Kreises A. Dies ist jedoch, wie schon anhand von Abbildung 2 leicht nachvollzogen werden kann, nicht der Fall.²⁶

²⁴ Siehe hierzu auch Zimmermann et al. (2012, S. 122).

²⁵ Siehe hierzu die entsprechende Darstellung in Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 32).

²⁶ Folgt man Büttner/Schneider (2013, S. 158), kommt es beim jeweiligen Kreis ohnehin zu keiner „Unterfinanzierung, da über die Kreisumlage ein Haushaltsausgleich in jedem Fall gesichert ist“.

Abbildung 2: Schematische Darstellung des Rückkopplungseffekts zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleichs



Quelle: Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 32).

4.2

Bestimmungsfaktoren des Rückkopplungseffekts und deren empirische Ausprägung im Zeitverlauf

Die bisherigen Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass es sich beim Rückkopplungseffekt um einen notwendigen Korrekturmechanismus handelt, der mittels geringerer Zuweisungen im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs dafür sorgt, dass anerkannte Sonderbedarfe nicht mehrfach innerhalb des gesamten Schlüsselzuweisungssystems abgegolten werden. Gemäß dem bereits zitierten Landesverfassungsgerichtsurteil vom 10. Mai 2016 (VerfGH 19/13, Rn. 107) ist der Finanzausgleichsgesetzgeber zugleich aber auch dazu verpflichtet, die Einflussfaktoren, welche die Intensität des Rückkopplungseffekts bestimmen, in ihrer Entwicklung zu beobachten. Zu diesen Einflussfaktoren zählt (1) der Gewichtungsfaktor des Soziallastenansatzes, (2) der Anteil der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen an der Umlagekraft der Kreise sowie (3) die jeweilige Dotierung der beiden Teilschlüsselmassen für die Gemeinde- und die Kreisebene.

Um wiederum zu überprüfen, ob es aufgrund der Umwegfinanzierung der Soziallasten auf Kreisebene nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung der Gemeinden eines jeweiligen Kreises kommt, ist schließlich auch (4) die Entwicklung der Kreisumlagesätze in den Blick zu nehmen.

Hinsichtlich der drei erstgenannten Bestimmungsfaktoren des Rückkopplungseffekts gelten dabei die folgenden – analytisch separierbaren – Wirkungszusammenhänge:

- Bei gegebener Dotierung der Teilschlüsselmassen und einem unveränderten Anteil der Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage führt – ceteris paribus – ein ansteigender (resp. sinkender) Gewichtungsfaktor des Soziallastenansatzes zu einer Intensivierung (resp. Abschwächung) des Rückkopplungseffekts.
- Sind demgegenüber Gewichtungsfaktor und Dotierung der Teilschlüsselmassen konstant, trägt ein relativ zur Steuerkraft steigender (sinkender) Anteil der Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage zu einer Verstärkung (Reduzierung) des Rückkopplungseffekts bei.
- Der Rückkopplungseffekt erhöht (verringert) sich auch dann, wenn bei gegebenem Gewichtungsfaktor und gegebenem Anteil an Schlüsselzuweisungen die Dotierung der Teilschlüsselmassen für die Gemeinden zu lasten (zugunsten) jener für die Kreise angehoben (abgesenkt) wird.

Im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen werden Ausprägung und zeitliche Entwicklung der beiden erstgenannten Einflussfaktoren (Gewichtung des Soziallastenansatzes, Anteil der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen an der Umlagekraft) genauer betrachtet. Ebenso wird analysiert, wie sich die Kreisumlagesätze im Untersuchungszeitraum entwickelt haben, was für den Fall stetig steigender Umlagesätze als ein indirekter Hinweis auf unerwünschte interkommunale Verteilungseffekte bewertet werden kann. Die von der Dotierung der Teilschlüsselmassen für Gemeinden und Kreise ausgehende Wirkung auf die Intensität des Rückkopplungseffekts kann demgegenüber vernachlässigt werden, da deren Bemessung in den zurückliegenden Jahren unverändert geblieben ist.²⁷

Bezogen auf die Gewichtung des Soziallastenansatzes kann über die Zeit ein Anstieg des entsprechenden Vervielfältigungsfaktors beobachtet werden. Während dieser im GFG 2008 noch bei 3,9 je Bedarfsgemeinschaft lag, wurde die Anzahl an Bedarfsgemeinschaften einer jeweiligen Gemeinde im GFG 2019 mit dem Faktor 16,8 multipliziert. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der bezogen auf das GFG 2019 genannte Wert des Vervielfältigers für den Soziallastenansatz – anders als noch im GFG 2008 – zum einen unter Verwendung einer neu gebildeten abhängigen Variable (hier: „Auszahlungen aaD“ anstelle

²⁷ Eine Überprüfung der Sachgerechtigkeit der Teilmassendotierung legt sogar nahe, dass deren aktuelle Bemessung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich tendenziell zu einer Abschwächung des Rückkopplungseffekts beiträgt. Siehe hierzu Döring et al. (2018, S. 195ff.).

des vormaligen „Zuschussbedarfs II“) und zum anderen auf Basis eines modifizierten Schätzverfahrens (2-stufige robuste Regression) bei zugleich geänderten Grunddaten ermittelt wurde.²⁸ Die Steigerung des Gewichtungsfaktors wäre in der Vergangenheit noch größer ausgefallen, wenn nicht der Gesetzgeber unter der Zielsetzung, die damit verbundene Umverteilungswirkung abzuschwächen, den Gewichtungsfaktor wiederholt in einzelnen Finanzausgleichsjahren unterhalb des regressionsanalytisch ermittelten Wertes festgesetzt hätte. In Gemeinden mit vergleichsweise hohen Soziallasten führt eine Erhöhung des Vervielfältigungsfaktors zu vermehrten Schlüsselzuweisungen, welche wiederum die Umlagekraft des jeweiligen Kreises erhöhen und damit – unter sonst gleichen Bedingungen – für eine Verstärkung des Rückkopplungseffekts sorgen.

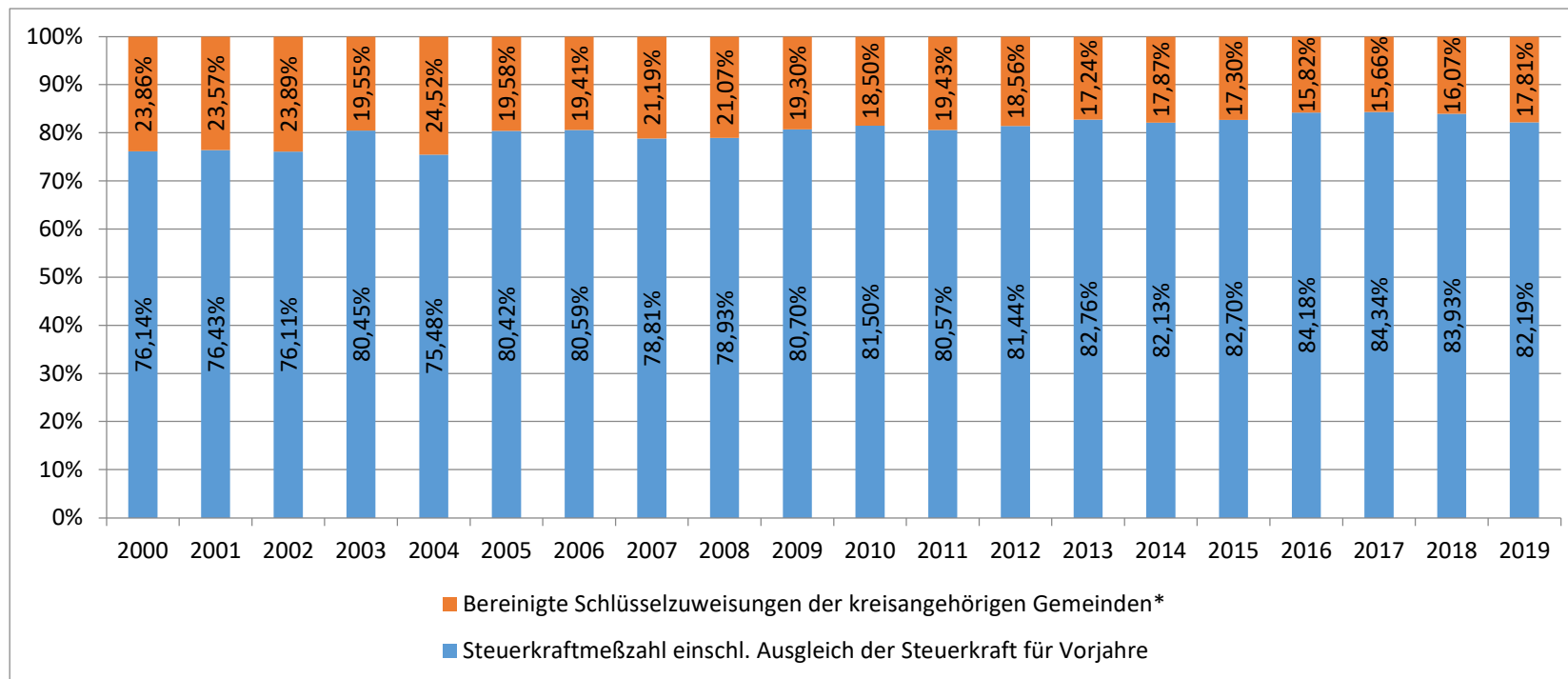
Schon in früheren Untersuchungen zum nordrhein-westfälischen Finanzausgleich wurde jedoch darauf verwiesen, dass eine Höhergewichtung des Soziallastenansatzes nicht automatisch die im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich angelegte Rückkopplungswirkung intensiviert, da das Ausmaß des Effekts zudem maßgeblich von der Zusammensetzung der Umlagekraft aus von den Gemeinden empfangenen Schlüsselzuweisungen und gemeindeeigener Steuerkraft bestimmt wird.²⁹ Anders formuliert: Auch wenn Gemeinden mit einer höheren Zahl an Bedarfsgemeinschaften bei ansteigendem Vervielfältigungsfaktor höhere Schlüsselzuweisungen erhalten, verstärkt sich der Rückkopplungseffekt nicht, solange der Anteil der Schlüsselzuweisungen an der Umlagekraft nicht ebenfalls steigt. Bleibt demgegenüber jener Anteil über die Zeit konstant oder sinkt dieser sogar, verringert sich die Intensität des Rückkopplungseffekts.

Betrachtet man zunächst, wie sich über alle Kreise hinweg die Zusammensetzung der Umlagegrundlage differenziert nach Schlüsselzuweisungen und Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden in den Jahren von 2000 bis 2019 entwickelt hat, ist über die Zeit – wie aus Abbildung 3 hervorgeht – ein deutlicher Rückgang des Anteils an (bereinigten) gemeindeeigenen Schlüsselzuweisungen zu erkennen. Während in 2000 der entsprechende Anteilswert noch 23,86 % der gesamten Umlagegrundlage betrug, hat sich dieser bis ins Jahr 2019 auf 17,81 % verringert, was einer Reduktion um 25,36 % (bzw. 6,05 Prozentpunkte) entspricht.

²⁸ Siehe hierzu nochmals Döring et al. (2018, S. 56ff.).

²⁹ So heißt es in Thöne et al. (2013, S. 122) hierzu bereits: „Von einer generellen Netto-Umverteilung von ‚sozial schwachen‘ hin zu ‚sozial stärkeren Gebieten‘ ist [...] nicht auszugehen. Schließlich wird die Umlagekraft nicht allein durch die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen, sondern auch durch ihre Steuerkraft determiniert“.

Abbildung 3: Anteil der bereinigten Schlüsselzuweisungen sowie der Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden an den Umlagegrundlagen der Kreise, 2000-2019 (in %)

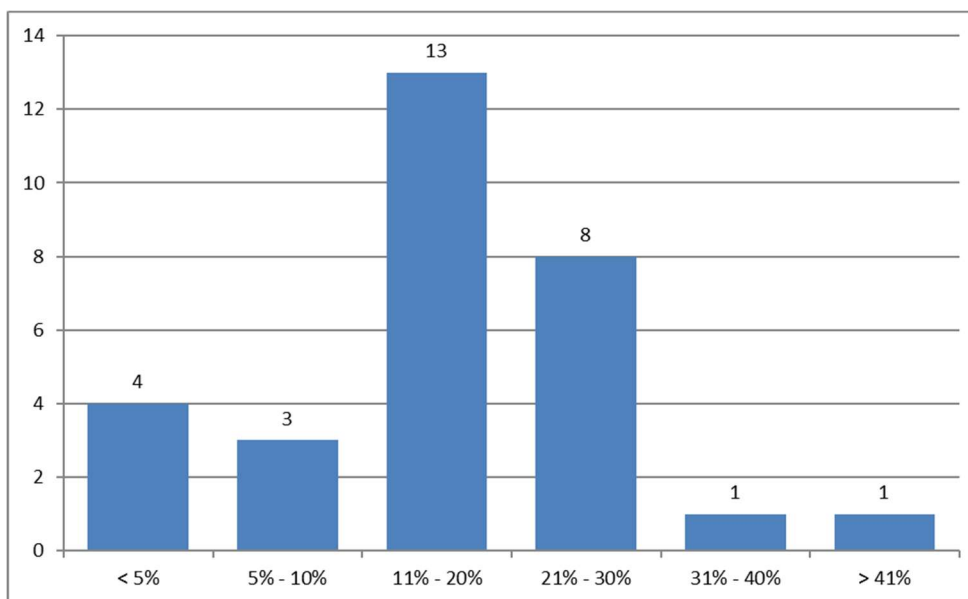


* = Schlüsselzuweisungen bereinigt um Abrechnungsbeiträge Schlüsselzuweisung (Vor-Vorjahr), Solidarbeitragsgesetz (Vor-Vorjahr), Solidarbeitragsgesetz (laufendes Jahr) und Abmilderungshilfe der kreisangehörigen Gemeinden

Quelle: IT NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

Dieser Rückgang des Anteils der Schlüsselzuweisungen kann auch dann festgestellt werden, wenn man allein den Zeitraum ab 2008, d.h. seit Einführung des bestehenden Sozillastenansatzes unter Verwendung des Indikators der Bedarfsgemeinschaften betrachtet. Auch für die Jahre 2008 bis 2019 hat sich der entsprechende Anteilswert um 15,47 % (bzw. 3,26 Prozentpunkte) von vormals 21,07 % auf 17,81 % reduziert. Dies bedeutet, dass sich der Rückkopplungseffekt trotz der im gleichen Zeitraum erfolgten Höhergewichtung des Sozillastenansatzes in seiner Intensität verringert hat, da die Umlagekraft der Kreise immer stärker von der gemeindeigenen Steuerkraft anstatt von deren Schlüsselzuweisungen bestimmt wurde.

Abbildung 4: Häufigkeitsverteilung des Prozentanteils der bereinigten gemeindeigenen Schlüsselzuweisungen an den Umlagegrundlagen der Kreise in 2019



Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

Die gesamthafte Betrachtung für alle Kreise schließt allerdings nicht aus, dass einzelne Kreise einen vom Durchschnitt mehr oder weniger stark abweichenden Anteilswert an Schlüsselzuweisungen aufweisen. Die Abbildung 4 zeigt daher die Streuung des Anteils der (bereinigten) Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden an den Umlagegrundlagen der nordrhein-westfälischen Kreise für das Jahr 2019. Wählt man das arithmetische Mittel des Anteils der Schlüsselzuweisungen für die Jahre 2000 bis 2019 als Referenzpunkt, sind zwei Drittel der 30 Kreise³⁰ durch einen Anteilswert gekennzeichnet, der – zum Teil

³⁰ Die Städteregion Aachen wurde aufgrund ihrer rechtlichen Stellung als regionale Gebietskörperschaft besonderen Typs nicht zu den übrigen Kreisen hinzugerechnet.

erheblich – unterhalb des langjährigen Durchschnittswerts von knapp 20 % liegt. Demgegenüber weisen lediglich 10 Kreise beim Anteil der Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage in 2019 einen Prozentwert von 21 % und mehr auf.³¹ Um für sämtliche Kreise beurteilen zu können, ob im Zeitverlauf von einer (generellen) Intensivierung des Rückkopplungseffekts auszugehen ist, lässt sich zusätzlich die Entwicklung der entsprechenden Anteilswerte in den Jahren 2010 bis 2019 näher betrachten. Das Jahr 2010 wurde als Ausgangspunkt gewählt, um etwaige Verzerrungen oder gar einen möglichen Strukturbruch in den Daten aufgrund der fiskalischen Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 zu vermeiden. Innerhalb des so gewählten Beobachtungszeitraums zeigt sich jedoch kein eindeutiges Bild (siehe Tabelle 1).

Während sich bei 19 Kreisen der entsprechende Anteilswert im Untersuchungszeitraum verringert hat, ist bei 11 Kreisen der Anteil der Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage gestiegen, wobei allerdings eine erhebliche Steigerungsrate lediglich für vier Kreise festgestellt werden kann (Siegen-Wittgenstein, Viersen, Oberbergischer Kreis, Märkischer Kreis, Ennepe-Ruhr-Kreis).³² Wiederum mit Blick auf jene Kreise, die in der Vergangenheit durch hohe Anteilswerte an gemeindeeigenen Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage gekennzeichnet waren (Recklinghausen, Unna, Düren, Höxter, Heinsberg, Wesel), deutet der verwendete Indikator – wie Tabelle 1 entnommen werden kann – lediglich bei zwei der genannten Kreise (Unna, Recklinghausen) auf eine Intensivierung des Rückkopplungseffekts im Betrachtungszeitraum hin, während sich dieser Effekt bei den anderen vier Kreisen entweder leicht (Düren, Wesel) oder sogar deutlich (Heinsberg, Höxter) abgeschwächt hat.

Diese Sonderstellung führt auch zu einem vergleichsweise hohen Anteilswert gemeindeeigener Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage in Höhe von 55,04 % im Jahr 2019.

³¹ Es handelt sich hierbei – in der Reihenfolge ihrer Anteilswerte – um die Kreise Recklinghausen (43,97 %), Unna (32,71 %), Düren (28,83 %), Höxter (28,62 %), Wesel (27,75 %), Heinsberg (26,01 %), Lippe (25,23 %), Kleve (24,10 %) sowie Paderborn (22,04 %). Siehe zu den genannten Prozentwerten auch Tabelle 1.

³² Mit Blick auf den Kreis Siegen-Wittgenstein belief sich der Anteil der Schlüsselzuweisungen in 2010 auf 8 % und in 2019 auf 14,99 %. Für den Kreis Viersen lauten die entsprechenden Anteilswerte 13,39 % (2010) und 18,90 % (2019), für den Oberbergischen Kreis 9,76 % (2010) und 13,41 % (2019), für den Märkischen Kreis 12,26 % (2010) und 15,69 % (2019) sowie für den Ennepe-Ruhr-Kreis 14,81 % (2010) und 19,70 % (2019). Trotz der erheblichen Steigerung des jeweiligen Anteilswerts in den fünf genannten Fällen liegt deren Ausprägung am aktuellen Rand des Beobachtungszeitraums entweder immer noch deutlich unterhalb oder im Bereich des langjährigen Durchschnittswerts von knapp 20 %. Siehe zu den genannten Anteilswerten auch Tabelle 1.

Tabelle 1: Anteil der Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden an den Umlagegrundlagen der Kreise in 2010 und 2019*

Kreis	Jahr	2010	2019	Veränderung
Borken		13,12	5,81	-55,72%
Coesfeld		22,78	10,68	-53,12%
Düren		28,95	28,83	-0,41%
Ennepe-Ruhr-Kreis		14,81	19,70	33,02%
Euskirchen		21,57	24,12	11,82%
Gütersloh		1,37	0,04	-97,08%
Heinsberg		30,11	26,01	-13,62%
Herford		18,50	15,21	-17,78%
Hochsauerlandkreis		15,41	9,60	-37,70%
Höxter		31,84	28,62	-10,11%
Kleve		20,84	24,10	15,64%
Lippe		22,89	25,23	10,22%
Märkischer Kreis		12,26	15,69	27,98%
Mettmann		5,32	4,14	-22,56%
Minden-Lübbecke		16,90	14,80	-12,43%
Oberbergischer Kreis		9,76	13,41	37,40%
Olpe		3,53	1,57	-55,52%
Paderborn		22,84	22,04	-3,50%
Recklinghausen		40,15	43,97	9,51%
Rheinisch-Bergischer Kreis		15,29	14,32	-6,34%
Rhein-Erft-Kreis		15,64	11,31	-27,69%
Rhein-Kreis Neuss		4,17	4,11	-1,44%
Rhein-Sieg-Kreis		17,32	16,36	-5,54%
Siegen-Wittgenstein		8,00	14,99	87,38%
Soest		21,45	16,48	-23,17%
Steinfurt		25,27	13,79	-45,43%
Unna		29,86	32,71	9,54%
Viersen		13,39	18,90	41,15%
Warendorf		16,35	18,98	16,09%
Wesel		28,89	27,75	-3,95%

* = unter Berücksichtigung von Abrechnungsbeiträgen Schlüsselzuweisung, Solidarbeitragsgesetz (jeweiliges Vor-Vorjahr), Solidarbeitragsgesetz (laufendes Jahr) und Abminderungshilfe der kreisangehörigen Gemeinden

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

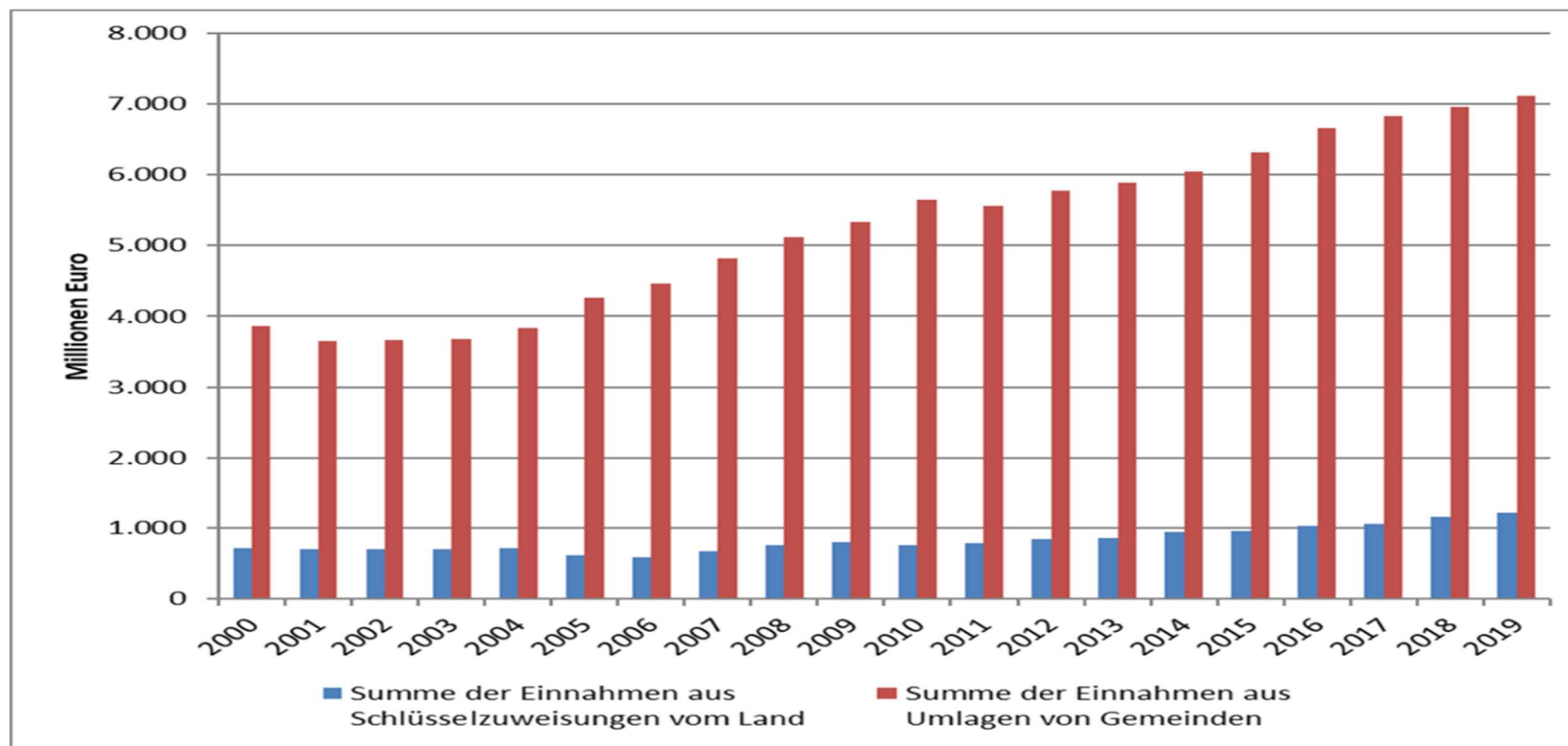
Noch zu klären ist, ob die Wirkung des Rückkopplungseffekts im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich unter Berücksichtigung der Umwegfinanzierung der Soziallasten auf Kreisebene mittels Kreisumlage in den zurückliegenden Jahren zu einer ansteigenden Belastung der kreisangehörigen

Gemeinden in Form sich stetig erhöhender Kreisumlagesätze geführt hat. Dies wäre insofern problematisch, wie steigende Kreisumlagesätze zu einer Verstärkung sowohl des Asymmetrie- als auch des Abundanzeffekts führen würden. Richtet man zu diesem Zweck den Blick zunächst auf die Entwicklung der Einnahmen der nordrhein-westfälischen Kreise im Zeitraum von 2000 bis 2019 differenziert nach kreiseigenen Schlüsselzuweisungen und gemeindlichen Umlagen, zeigt sich – wie in Abbildung 5 dargestellt – ab dem Jahr 2005 ein fast stetiger Anstieg des Umlageanteils an den gesamten Kreiseinnahmen. Diese Steigerung der Umlagebeträge für sich genommen liefert allerdings noch keinen Hinweis auf eine gewachsene Belastung der kreisangehörigen Gemeinden, da die Höhe der Umlage bekanntermaßen durch das Zusammenwirken von Umlagegrundlage und Umlagesatz bestimmt wird. Folglich kann ein Anwachsen der Umlagebeträge bereits allein durch eine Steigerung der Umlagegrundlage bewirkt werden, ohne dass zugleich auch die Kreisumlagesätze sich erhöht haben müssen. Für die Beantwortung der Frage nach einer vermehrten Belastung der kreisangehörigen Gemeinden im hier interessierenden Zusammenhang ist jedoch allein die Veränderung der Umlagesätze ausschlaggebend.

Betrachtet man diesbezüglich zunächst die Entwicklung der Umlagesätze ab dem Jahr 2005 über alle Kreise hinweg, wird aus Tabelle 2 ersichtlich, dass sich der durchschnittliche Kreisumlagesatz³³ – wenngleich bei jährlichen Schwankungen – innerhalb des Betrachtungszeitraums sogar um 2,3 Prozentpunkte von 48,16 % (2005) auf 45,86 % (2019) verringert hat. Der zuletzt genannte Wert ist zugleich der niedrigste innerhalb des Beobachtungszeitraums, während der höchste Umlagesatz bei 52,49 % (2011) lag. Eine übermäßige Belastung der kreisangehörigen Gemeinden infolge der Umwegfinanzierung der Soziallasten auf Kreisebene mittels Kreisumlage kann diesen Daten nicht entnommen werden. An dieser Bewertung ändert sich nur wenig, wenn man zusätzlich zwischen dem Entwicklungsverlauf der allgemeinen Kreisumlage (§ 56 Abs. 1 KrO NRW) und jenem der Jugendamtskreisumlage (§ 56 Abs. 5 KrO NRW) differenziert (siehe Tabelle 2). Hier zeigt sich zwar mit Blick auf letztere, dass der Umlagesatz am Ende des Betrachtungszeitraum (2019: 56,18 %) fast identisch ist mit jenem zu Beginn (2005: 56,10 %). Zwischen diesen beiden Werten besteht jedoch eine Schwankungsbreite der Jugendamtskreisumlage, die von 53,62 % (2008) bis 62,92 % (2011) reicht.

³³ Der durchschnittliche Kreisumlagesatz wurde berechnet als arithmetisches Mittel aus allgemeinem Kreisumlagesatz und Jugendamtsumlagesatz. In gleicher Weise wurden die beiden letztgenannten Umlagesätze über alle Kreise hinweg für die in Tabelle 2 ausgewiesenen Jahre ermittelt.

Abbildung 5: Entwicklung der Kreiseinnahmen differenziert nach kreiseigenen Schlüsselzuweisungen und gemeindlichen Umlagen, 2000-2019 (in Mio. Euro)



Quelle: IT NRW, eigene Berechnung und Darstellung.

Tabelle 2: Entwicklung des durchschnittlichen Kreisumlagesatzes, des allgemeinen Kreisumlagesatzes sowie des Jugendamtsumlagesatzes, 2005-2019 (in %)

Jahr	Kreisumlagesatz		
	Durchschnitt	allgemein*	Jugendamt**
2005	48,16	40,23	56,1
2006	49,08	40,93	57,23
2007	49,47	41,7	57,23
2008	46,04	38,47	53,62
2009	46,45	38,38	54,52
2010	49,5	40,36	58,64
2011	52,49	42,05	62,92
2012	50,5	40,49	60,51
2013	50,22	40,23	60,22
2014	48,88	39,08	58,67
2015	49,76	39,37	60,14
2016	50,31	40,07	60,55
2017	50,39	39,91	60,86
2018	47,77	37,37	58,16
2019	45,86	35,53	56,18

* = Kreisumlage gemäß § 56 Abs. 1 KrO NRW (Kreisumlage, allgemein).

** = Kreisumlage einschließlich Mehrbelastung gemäß § 56 Abs. 5 KrO NRW
(= Kreisumlage Jugendamt)

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

Demgegenüber hat sich im gleichen Zeitraum der allgemeine Kreisumlagesatz von 40,23 % (2005) auf 35,53 % (2019) reduziert, was dem niedrigsten Wert innerhalb des Untersuchungszeitraums entspricht, während der höchste Wert bei 42,05 % (2011) lag. Auch diese differenzierte Betrachtung verweist somit auf keinen unverhältnismäßigen Anstieg der Kreisumlage, vielmehr lassen sich die entsprechenden Werte der Umlagesätze am aktuellen Rand des betrachteten Zeitraums – ceteris paribus – als Hinweis auf eine Abschwächung des Rückkopplungseffekts interpretieren.³⁴

Zu fragen bleibt, in wie weit sich die Entwicklung der Kreisumlagesätze in denjenigen Kreisen, die aufgrund hoher Soziallasten einen vergleichsweise hohen Anteil an Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage aufweisen, vom durchschnittlichen Entwicklungsverlauf für alle Kreise im Zeitraum von 2005 bis

³⁴ Zudem gibt es keine empirischen Anhaltspunkte dafür, dass die Entwicklung der Umlagesätze durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage verzerrt wird, die zumindest mit Blick auf die Vergangenheit mit Werten von unter einem Prozent im Verhältnis zur Umlagegrundlage eine zu vernachlässigende Größenordnung aufwies. Siehe hierzu etwa Döring et al. (2018, S. 166f.).

2019 in nennenswerter Form unterscheidet. Zu diesem Zweck wurden die Kreise Recklinghausen, Unna, Düren und Höxter gesondert betrachtet. Aufgrund der sozioökonomischen Besonderheiten dieser Kreise kann nicht überraschen, dass sowohl der allgemeine Kreisumlagesatz als auch der Jugendamtskreisumlagesatz (soweit dieser erhoben wird) zum Teil deutlich über den entsprechenden Durchschnittswerten für alle Kreise liegen. Darin spiegelt sich jedoch lediglich die Logik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems, bei dem hohe Soziallasten auf der Kreisebene durch entsprechend hohe Schlüsselzuweisungen auf der Gemeindeebene berücksichtigt werden, die anschließend auf dem Weg der Umlagefinanzierung in die Kreishaushalte fließen. Von größerer Bedeutung für die Einschätzung der Belastungssituation der kreisangehörigen Gemeinden ist daher nicht das Niveau, sondern vielmehr der Entwicklungsverlauf der Umlagesätze über die Zeit.

Wie aus Tabelle 3 ersichtlich, ist der Satz der Jugendamtsumlage der Kreise Unna, Düren und Höxter gestiegen, wobei allerdings nur im Fall von Düren der höchste Wert am äußersten Rand des Beobachtungszeitraums liegt. Bei den beiden anderen Kreisen liegen die 2019er-Werte demgegenüber innerhalb der Schwankungsbreite des Umlagesatzes im Zeitverlauf. Zudem fällt auf, dass der Jugendamtsumlagesatz im Kreis Höxter im gesamten Untersuchungszeitraum zum Teil deutlich unter dem Durchschnittswert für alle Kreise lag (siehe nochmals Tabelle 2). Für den Kreis Recklinghausen erübrigt sich wiederum die Betrachtung des Jugendamtskreisumlagesatzes, da alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden im Untersuchungszeitraum über ein eigenes Jugendamt verfügten und daher ausschließlich der allgemeine Kreisumlagesatz erhoben wurde. Bezogen auf diesen allgemeinen Umlagesatz, der im Kreis Höxter nicht erhoben wird, kann wiederum für keinen der übrigen drei Kreise ein Anstieg festgestellt werden, vielmehr ist der Satz bezogen auf den gesamten Zeitraum der Jahre 2005 bis 2019 jeweils gesunken. Damit liefert auch die Betrachtung von solchen Kreisen, die über einen vergleichsweise hohen Anteil an gemeindeeigenen Schlüsselzuweisungen an der Umlagegrundlage verfügen, keinen Anhaltspunkt dafür, dass die indirekte Finanzierung von Soziallasten über die Kreisumlage und der damit einhergehende Rückkopplungseffekt systematisch zu korrekturbedürftigen Belastungen auf Seiten der kreisangehörigen Gemeinden geführt haben könnte, auf die mit einer entsprechenden Umgestaltung des Finanzausgleichs – insbesondere mit Blick auf die Verortung des Soziallastenansatzes – reagiert werden sollte.

Tabelle 3: Entwicklung des allgemeinen Kreisumlagesatzes und des Jugendamtumlagesatzes für ausgewählte Kreise, 2005-2019 (in %)

Jahr	Kreis Recklinghausen		Kreis Unna	
	Kreisumlage allgemein	Kreisumlage Jugendamt*	Kreisumlage allgemein	Kreisumlage Jugendamt
2005	52,62	n.a.	43,50	63,75
2006	52,62	n.a.	46,50	67,48
2007	44,61	n.a.	46,50	65,11
2008	45,00	n.a.	54,49	73,51
2009	44,61	n.a.	45,13	65,00
2010	52,98	n.a.	50,96	73,43
2011	52,98	n.a.	50,96	73,43
2012	48,12	n.a.	47,53	73,93
2013	46,47	n.a.	47,53	72,51
2014	42,53	n.a.	46,70	68,50
2015	42,53	n.a.	47,52	71,35
2016	41,91	n.a.	46,67	70,70
2017	43,15	n.a.	45,41	69,80
2018	40,92	n.a.	41,78	65,88
2019	37,76	n.a.	39,98	64,46

Jahr	Kreis Düren		Kreis Höxter	
	Kreisumlage Allgemein	Kreisumlage Jugendamt	Kreisumlage allgemein**	Kreisumlage Jugendamt
2005	47,09	65,51	n.a.	50,50
2006	44,61	62,12	n.a.	55,60
2007	41,45	59,15	n.a.	53,50
2008	38,00	53,00	n.a.	49,40
2009	38,00	53,00	n.a.	50,90
2010	41,00	64,00	n.a.	56,90
2011	48,00	72,00	n.a.	59,40
2012	48,48	66,67	n.a.	55,10
2013	48,48	66,67	n.a.	56,00
2014	47,61	71,21	n.a.	53,20
2015	46,49	73,27	n.a.	53,20
2016	46,49	70,60	n.a.	52,07
2017	45,90	72,68	n.a.	56,70
2018	45,90	73,31	n.a.	56,70
2019	41,35	69,04	n.a.	52,50

* = im Kreis Recklinghausen wird die Kreisumlage einschließlich Mehrbelastung nach § 56 Abs. 5 KrO NRW (= Kreisumlage Jugendamt) nicht angewendet (n.a.), da alle kreisangehörigen Gemeinden ein eigenes Jugendamt unterhalten.

** = im Kreis Höxter wurde die Kreisumlagen nach § 56 Abs. 1 KrO NRW (= Kreisumlage allgemein) nicht angewendet (n.a.), da keine der kreisangehörigen Gemeinden ein Jugendamt unterhält

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung und Darstellung.

5 Schlussfolgerungen

Anders als dies im einleitend zitierten Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 10. Mai 2016 (VerfGH 19/13, Rn. 107) anklingt, in welchem sowohl die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage an den Soziallasten der Kreise als auch die umlagekrafterhöhende Wirkung des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene als mögliche Schwächen bzw. systemimmanente Verzerrungen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems bezeichnet werden, hält diese Einschätzung einer finanzwissenschaftlichen Überprüfung nicht stand.

Im Unterschied dazu sind die mit jeder Art von Nebenansatz (und damit nicht allein dem Soziallastenansatz) verbundenen Interaktionseffekte zwischen Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich (Asymmetrie-, Abundanz- und Rückkopplungseffekt) als systemkonforme Bestandteile eines Schlüsselzuweisungssystems zu bewerten, die in dieser Form auch allen anderen kommunalen Finanzausgleichssystemen in Deutschland inhärent sind und insofern weder eine Besonderheit noch eine „Schwäche“ des nordrhein-westfälischen Ausgleichssystems darstellen.³⁵ Vielmehr zählen aus finanzwissenschaftlicher Sicht sowohl die Einbeziehung von solchen Gemeinden, die eine vergleichsweise geringe Zahl an Bedarfsgemeinschaften aufweisen (Asymmetrieffekt), als auch die Mitfinanzierung der Soziallasten auf Kreisebene durch Gemeinden, die selbst keine Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten (Abundanzeffekt), zu den wesentlichen Funktionen der Kreisumlage, d.h. neben ihrer fiskalischen und allokativen Funktion besitzt sie eine gewollt redistributive Funktion mit Blick auf die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden. Dies ist umso bedeutsamer, wie Soziallasten aus ökonomischer Sicht kein eigenverantwortliches Resultat von Gemeindepolitik sind sondern in aller Regel das Ergebnis kurz- bis mittelfristig finanzpolitisch nicht oder nur äußerst schwierig zu verändernder Strukturbedingungen.

In gleicher Weise handelt es sich auch im Fall des Rückkopplungseffekts, der in einer Berücksichtigung der auf Gemeindeebene gewährten Schlüsselzuweisungen bei der Verteilung der Zuweisungen auf Kreisebene besteht, um einen im Kern sachgerechten Korrekturmechanismus, da eine vom Finanzausgleich bewirkte Erhöhung der Finanzkraft der Gemeinden im System berücksichtigt werden muss. Gäbe es diese Korrektur nicht, würde es zu einem Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot im Rahmen des Kreisfinanzausgleichs kommen. Insofern ist es auch irreführend im Zusammenhang mit dem Rückkopplungseffekt von einem „Verlust an Kreisschlüsselzuweisungen“ zu

³⁵ Siehe hierzu etwa die Untersuchung des Zusammenspiels von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich im Rahmen des saarländischen Finanzausgleichssystems in Döring et al. (2021, S. 67ff.).

sprechen.³⁶ Damit wird fälschlicherweise der Eindruck erweckt, dass den Kreisen Zuweisungen vorenthalten werden, die ihnen gemäß der Logik des Finanzausgleichssystems zustehen würden. Diese Sichtweise ist jedoch keineswegs zutreffend. Dies gilt ebenso für die Aussage, dass den „Verlust des Kreises [...] die Gemeinden durch höhere Kreisumlagen ausgleichen“ müssen.³⁷ Auch hier werden Ursache und Wirkung verwechselt: Die Gemeinden zahlen vielmehr deswegen höhere Umlagen, weil sie vergleichsweise hohe Zuweisungen für anerkannte Sonderbedarfe im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs erhalten haben, die auf dem Weg über die Kreisumlage zur Finanzierung der Erfüllung eines Teils der Gemeindeaufgaben auf Kreisebene weitergegeben werden und auf diese Weise – im Einklang mit dem finanzwissenschaftlichen Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit – bei den betroffenen Kreisen schlüsselzuweisungsmindernd wirken.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Bewertung hängt die Intensität des Rückkopplungseffekts allerdings von verschiedenen Bestimmungsfaktoren und deren Ausprägung ab. Hierzu zählen der Gewichtungsfaktor des Soziallastenansatzes auf Gemeindeebene, die Dotierung der Teilschlüsselmassen von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich sowie der Anteil der gemeindeeigenen Schlüsselzuweisungen an der Umlagekraft der Kreise. Zudem kann sich das Ausmaß des Rückkopplungseffekts in einem Anstieg der Kreisumlagesätze niederschlagen, was zu einer – finanzausgleichspolitisch möglicherweise unerwünschten – Verstärkung von Asymmetrie- und Abundanzeffekt führen kann. Die Untersuchung der Entwicklung der genannten Bestimmungsfaktoren hat jedoch keine Anhaltspunkte dafür geliefert, dass sich im Betrachtungszeitraum die Intensität der mit dem Rückkopplungseffekt verbundenen fiskalischen Neutralisierungswirkung im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich in Nordrhein-Westfalen verstärkt hätte. Vielmehr deuten die empirischen Ergebnisse in der Summe auf eine Abschwächung des genannten Effekts hin.

³⁶ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2009, S. 9).

³⁷ Vgl. ebenda.

6

Literaturverzeichnis

- Blume, L. und T. Döring (2009): Unterschiede regionaler Wirtschaftskraft – welchen Einfluss hat die Landespolitik? in: Jahrbuch für Regionalwissenschaften, Jg. 29, S. 105-120.
- Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R. und Ch. Stabatty (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, München.
- Büttner, T. und U. Schneider (2013): Finanzwissenschaftliches Gutachten zum Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Nürnberg.
- Deubel, I. (2011): Mehr Gerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich? – Das GFG 2011 und die Eckdaten zum GFG 2012, Bad Kreuznach.
- Döring, T., Blume, L. und M. Türck (2008): Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder – Gute Politik oder Resultat günstiger Rahmenbedingungen? Baden-Baden.
- Döring, T. und L. Blume (2013): Differences in Regional Economic Prosperity – Do State Policies Matter? An Empirical Investigation of Data from the German States, in: International Public Administration Review, Vol. 11, S. 29-46.
- Döring, T., Brenner, T. und F. Rischkowsky (2018): Interkommunale Finanzbedarfsermittlung im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich – Eine finanzwissenschaftliche Analyse aktueller methodischer und systemischer Probleme, Berlin.
- Döring, T., Gerhards, E., Schrogl, F. und M. Thöne (2021): Fortentwicklung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs im Saarland – Finanzwissenschaftliche Analyse zur sachgerechten Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft, Darmstadt.
- Feldmann, H. (1999): Ordnungstheoretische Aspekte der Institutionenökonomik, Berlin.
- Hanesch, W. (2001): Armut und Integration in den Kommunen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 40 (Band 1), S. 27-47.
- Henneke, H.-G. (2008): Neue Entwicklungen bei der Kreisumlage, in: Der Landkreis, Jg. 78, S. 509-526.
- Holz, G. (2011): Ansätze kommunaler Armutsprävention – Erkenntnisse aus der AWO-ISS-Studie „Kinderarmut“, Frankfurt am Main.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum durch den Kreisfinanzausgleich – Rückkopplungen zwischen Gemeinde- und Kreisschlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen, Bottrop und Kaiserslautern.
- Rehm, H. und S. Matern-Rehm (2010): Kommunalfinanzen, Wiesbaden.
- Richter, R. und E. Furubotn (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen.

- Scherf, W. (1998): Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Frankfurt am Main.
- Thöne, M., Goerl, C. und A. Rauch (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Wohltmann, M. (2016): Die Kreisumlage 2015/2016 – Rechtliche Grundlagen und finanzielle Entwicklung, in: Der Landkreis, Jg. 86, S. 464-500.
- Wrede, M. (2002): Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen.
- Zimmermann, H. (1983): Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Tübingen, S. 3-52.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D. und M. Broer (2012): Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 11. Auflage, München.