

Der Ansatz einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik - illustriert anhand des Konflikts um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen

Döring, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Döring, T. (2011). *Der Ansatz einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik - illustriert anhand des Konflikts um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen*. (sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, 11-3). Darmstadt: Hochschule Darmstadt, FB Gesellschaftswissenschaften und Soziale Arbeit, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-391923>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Der Ansatz einer institutionenorientierten
Wirtschafts- und Finanzpolitik –
illustriert anhand des Konflikts um
die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs
in Nordrhein-Westfalen**

Thomas Döring

sofia-Diskussionsbeiträge 11-3, Darmstadt 2011

ISBN: 978-3-941627-05-5

Sofia-Diskussionsbeiträge
zur Institutionenanalyse
Nr. 11-2

ISSN 1437 – 126X

ISBN 978-3-941627-05-5

Thomas Döring

**Der Ansatz einer institutionenorientierten
Wirtschafts- und Finanzpolitik –
illustriert anhand des Konflikts um
die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs
in Nordrhein-Westfalen**

Darmstadt 2011

Gliederung

1	Kommunale Finanzausstattung als permanentes Streitthema zwischen Land und Kommunen	3
2	Grundsätze einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik als theoretischer Bezugsrahmen	6
2.1	Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme als Ergebnis politischer Interessenkonflikte.....	6
2.2	Status-quo-Orientierung als Bezugspunkt ökonomischer Reformvorschläge	8
2.3	Ausrichtung am Konsensprinzip als regulativer Idee institutioneller Reformen	10
2.4	Verwendung von sozialen Dilemma-Strukturen als Analyseinstrument	11
2.5	Berücksichtigung von institutionellen Pfadabhängigkeiten	14
3	Angemessenheit der Berücksichtigung von Soziallasten im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs.....	16
3.1	Erfassung der Status-quo-Situation im Bereich der Sozialausgaben.....	16
3.2	Berücksichtigung der bestehenden Dilemma-Situation und Ableitung einer verfahrensorientierten Konsenslösung	17
3.3	Ermittlung eines potentiell konsensfähigen Bedarfsindikators zur angemessenen Berücksichtigung kommunaler Soziallasten	20
3.4	Bewertung der Anschlussfähigkeit der ermittelten Bedarfsindikatoren an das bestehende Regelsystem des Finanzausgleichs	25
4	Unerwünschte Neutralisierungseffekte bei der Gewährung von Ausgleichsleistungen für kommunale Sonderbedarfe	28
4.1	Status-quo-Situation und institutionelle Eigenlogik des Ausgleichssystems im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisebene....	28
4.2	Bestehende Dilemma-Situation und mögliche institutionelle Lösungen	30
5	Zusammenfassung der Ergebnisse	33

Literatur

1

Kommunale Finanzausstattung als permanentes Streitthema zwischen Land und Kommunen

Die über den kommunalen Finanzausgleich gewährte finanzielle Ausstattung für Städte und Gemeinden stellt in Nordrhein-Westfalen – wie auch in anderen Bundesländern – ein permanentes Streitthema zwischen Land und Kommunen dar.¹ Seinen aktuellen Höhepunkt hat dieser Konflikt durch die seit Ende 2008 laufende Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen erreicht, die von einem Teil der Kommunen des Landes gegen das Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2008 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2008) eingereicht wurde.² Den Anlass für die Verfassungsbeschwerde bildet die prekäre Finanzsituation der klagenden Kommunen, die im Vergleich zu den übrigen Kreisen und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen durch eine unterdurchschnittliche Steuerkraft (2008: 68,5 %), deutlich über dem Durchschnitt liegenden Pro-Kopf-Ausgaben insbesondere im Sozialbereich (2008: 456,8 Euro im Vergleich zu 369,7 Euro) sowie weit überdurchschnittlichen Kassenkrediten pro Kopf (2008: 1659,6 Euro im Vergleich zu 351,2 Euro) gekennzeichnet ist. Mit der Verfassungsbeschwerde verbindet sich vor diesem Hintergrund der Vorwurf, dass das GFG 2008 die Vorschriften der Landesverfassung insofern verletze, wie die über den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellten Zuweisungen nicht zu einer Überwindung der krisenhaften Haushaltsituation jener Kommunen beitragen.

Die institutionelle Grundlage für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen liefern die Regeln der Landesverfassung, die – neben dem Verweis auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 Abs. 1 LV) – den Landesgesetzgeber zur Durchführung eines entsprechenden Finanzausgleichs verpflichten. In Art. 79 LV heißt es hierzu im Wortlaut: „Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschließung eigener Steuerquellen. Das Land ist verpflichtet, diesem Anspruch bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen und im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einen übergemeindlichen Finanzausgleich zu gewährleisten.“ Die Konkretisierung dieser allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgabe erfolgt in Gestalt des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG), welches für das jeweilige Haushaltsjahr die finanziellen Zuweisungen des Landes an die Kommunen festlegt. Die genannten landesverfassungsrechtlichen Regelungen in Verbindung mit dem jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetz bilden somit gemeinsam den normativen Rahmen („rules of the game“) zur Bestimmung der finanziellen Ausstattung der Kommunen des Landes.

Im bestehenden föderativen System setzt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ein hinreichendes Maß an dezentraler Finanzautonomie voraus. Die Bewäl-

¹ Siehe hierzu etwa *Anton/Diemert* (2008: 46ff.) oder *Städtetag Nordrhein-Westfalen* (2009).

² Siehe Begründung der Verfassungsbeschwerde mit Schriftsatz vom 19.12.2008 im verfassungsgerichtlichen Verfahren VerFGH 32/08. Beschwerdeführer sind der Kreis Recklinghausen und die zehn kreisangehörigen Städte.

tigung der den Kommunen im Rahmen der föderalen Zuständigkeitsverteilung zugewiesenen Aufgaben ist ohne eine entsprechende Ausstattung mit finanziellen Mitteln nicht möglich. Diese grundlegende Einsicht spiegelt sich bereits in Art. 28 Abs. 2 GG, wonach den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Und weiter heißt es: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“. Dieser im Rahmen der Grundgesetzänderung von 1994³ hinzugefügte Satz stellt nicht allein die Grundlage für die Zuweisung eigener Steuerhoheiten an die kommunale Ebene dar. Er ist zugleich auch die Basis einer garantierten (vertikalen) Zuweisung von finanziellen Mitteln eines jeweiligen Landes an seine Kommunen und bildet damit den rechtlichen Bezugspunkt für die auf Landesebene bestehenden kommunalen Finanzausgleichssysteme.⁴ Die im Grundgesetz festgeschriebene kommunale Selbstverwaltungsgarantie enthält somit eine Verpflichtung der Länder, für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen. Damit ist aber lediglich das „Ob“ einer finanzpolitischen Verantwortung der Länder für die Finanzen der Kommunen geregelt. Das „Wie“ bleibt demgegenüber nach den grundgesetzlichen Bestimmungen offen.

Es obliegt vielmehr den Ländern, im Rahmen eigener Regeln die grundgesetzliche Ausstattungsgarantie entsprechend zu konkretisieren. Der damit verbundene (institutionelle) Handlungsspielraum bezogen auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den zurückliegenden Jahren, die nicht zuletzt auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) durch steigende Defizite gekennzeichnet war, haben immer wieder zu Streitigkeiten um die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung geführt. Während die Kommunen wiederholt ihre geringe Finanzausstattung beklagten, um dabei das jeweilige Land dafür verantwortlich zu machen, weisen die Länder diese Vorwürfe in aller Regel als unzutreffend zurück. Vor diesem Hintergrund ist auch die aktuelle Verfassungsbeschwerde gegen die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen einzuordnen. Im Kern hat die Verfassungsbeschwerde dabei die drei folgenden Punkte zum Gegenstand:

- Aus Sicht der Kommunen bestehe eine Situation der „strukturellen Unterfinanzierung“ der kommunalen Haushalte, die durch die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs keine angemessene Korrektur erfahre. Es wird bemängelt, dass die über den Finanzausgleich vom Land zur Verfügung gestellte Finanzmasse nicht ausreicht, um eine angemessene Aufgabenerfüllung der Kommunen – insbesondere angesichts steigender Sozialausgaben – zu gewährleisten.
- Darüber hinaus seien die auf der kommunalen Ebene bestehenden Belastungen der öffentlichen Haushalte im Sozialbereich aufgrund einer nicht hin-

³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994, BGBl. I. 3146.

⁴ Siehe hierzu etwa *Meffert/Müller* (2008). Siehe ebenso *Reding* (1995) oder auch *Schwarz* (1997).

reichenden Bedarfsmessung innerhalb des Finanzausgleichs nur unzureichend berücksichtigt worden.

- Schließlich wird bemängelt, dass die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs mit seinem bestehenden Schlüsselzuweisungssystem zu einer Benachteiligung insbesondere jener Kreise führe, die durch hohe Sonderbedarfe insbesondere im Sozialbereich gekennzeichnet sind.

Obwohl das Schwergewicht der Verfassungsbeschwerde auf der zuerst genannten These einer durch das GFG 2008 bewirkten finanziellen Unterausstattung der kommunalen Ebene in Relation zu den zu erfüllenden Aufgaben liegt, ist der vorliegende Beitrag ausschließlich auf eine ökonomische Betrachtung der beiden anderen Thesen konzentriert, bei denen von einem Reformbedarf aufgrund eines unzureichenden (finanziellen) Ausgleichs bestehender Soziallasten auf der kommunalen Ebene ausgegangen wird. Es kann dabei durchaus von einer Krise des Finanzausgleichssystems gesprochen werden, da der bestehende politische Konflikt zwischen Land und Kommunen nicht nur durch die Verfassungsbeschwerde eine dramatische Zuspitzung erfahren hat, sondern – soweit zutreffend – eine nicht sachadäquate Erfassung und finanzielle Alimentierung kommunaler Sonderlasten (hier: im Sozialbereich) zugleich auch eine massive Beeinträchtigung der fiskalischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichssystems bedeutet.

Die nachfolgenden Überlegungen sind allerdings weniger auf eine Analyse der institutionellen Ursachen als vielmehr der Optionen zu einer institutionellen Lösung des beschriebenen Konflikts ausgerichtet. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine Erläuterung des theoretischen Bezugsrahmens, innerhalb dessen mögliche Reformoptionen zur Lösung der genannten Konfliktsituation abgeleitet werden sollen (Kapitel 2). Daran anschließend wird unter Anwendung der allgemeinen theoretischen Überlegungen auf das Problem einer angemessenen Erfassung bestehender kommunaler Soziallasten näher eingegangen, um vorhandene Optionen für eine angemessene Bedarfsmessung im Sozialbereich innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen ökonomisch zu bewerten (Kapitel 3). Davon losgelöst wird in einem eigenen Untersuchungsschritt der Frage nachgegangen, inwieweit einzelne Kreise durch das bestehende System der Erfassung sozialer Sonderbedarfe – hervorgerufen durch das Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich in Nordrhein-Westfalen – aus ökonomischer Sicht als benachteiligt gelten können (Kapitel 4).

2

Grundsätze einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik als theoretischer Bezugsrahmen

Mit Blick auf den einleitend beschriebenen Konflikt um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen bedarf es eines theoretischen Bezugsrahmens, unter dessen Anwendung sich solche Lösungsmöglichkeiten bestimmen lassen, die mit einer realistischen Chance zur Konfliktbewältigung versehen sind. Ein solcher theoretischer Rahmen soll nachfolgend in Form verschiedener Grundsätze einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik näher erläutert werden. Die Grundlage für die Entwicklung dieser Grundsätze bilden verschiedene Theorieansätze, insbesondere aus dem Bereich der Neuen Institutionenökonomik, auf die hier allerdings nicht im Detail eingegangen werden soll. Für die theoretische Ableitung dieser Grundsätze kann vielmehr auf bereits vorhandene Literaturbeiträge verwiesen werden.⁵ Mit Blick auf die Zielsetzung des vorliegenden Beitrags sollen nachfolgend lediglich die Grundsätze als solche benannt und inhaltlich erläutert werden. Zu diesen zählen (1) die Interpretation wirtschafts- und finanzpolitischer Probleme als Ergebnis politischer Interessenkonflikte, (2) eine strikte Status-quo-Orientierung bei der Konzeption politischer Reformvorschläge, (3) die Ausrichtung am Konsensprinzip bei der Suche nach politisch umsetzbaren institutionellen Alternativen, (4) die Verwendung von Dilemma-Strukturen als Analyseinstrument politischer Konflikte sowie (5) die Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten des institutionellen Wandels als einer möglichen Restriktion für politische Reformen. Auf die einzelnen Grundsätze wird in den folgenden Teilkapiteln näher eingegangen.

2.1

Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme als Ergebnis politischer Interessenkonflikte

Eine Grundannahme jeder Form von institutionenökonomischer Analyse ist, dass politische Konflikte in modernen Gesellschaften und somit auch die aktuelle Diskussion um den Reformbedarf des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs als Institutionenprobleme gedeutet werden können. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass wirtschaftliche und politische Prozesse regelgesteuert sind, d.h. sie lassen sich ohne Kenntnis der relevanten institutionellen Restriktionen nicht angemessen erklären. Institutionen stellen in diesem Sinne die „Spielregeln“ des sozialen Zusammenlebens dar. Sie sind systematisch zu unterscheiden von den „Spielzügen“, die Akteure im Rahmen solcher Regeln tätigen. Die systematische Unterscheidung zwischen Spielregeln (Handlungsbedingungen) und Spielzügen (Handlungen) erfolgt dabei aus-

⁵ Siehe hierzu *Pies* (2000) sowie *Leschke/Sauerland* (2000), in denen einige der nachfolgend genannten Grundsätze bereits genannt sind. Siehe darüber hinaus auch *Döring* (1999) sowie ausführlich *Döring* (2001).

schließlich problemabhängig und nicht aufgrund inhärenter Eigenschaften.⁶ So gibt etwa das jeweilige Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) in Nordrhein-Westfalen die Spielregeln für den Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf der einzelnen Kommunen – einschließlich der Anerkennung und Erfassung etwaiger sozialer Sonderbedarfe – vor, d.h. es liefert die notwendigen Handlungsbedingungen, deren Vollzug für jedes Rechnungsjahr durch entsprechende Verwaltungsverordnungen gewährleistet wird.

Aus institutionenökonomischer Sicht sind somit die Handlungsbedingungen und unter diesen der gestaltungsfähige Teil, d.h. die Institutionen, der Anknüpfungspunkt für die Lösung politischer Konflikte.⁷ In dem Maße, wie die Spielregeln den zentralen Bezugspunkt für die Analyse darstellen, ist nicht mehr – wie etwa in der wohlfahrtsökonomisch geprägten Theorie der Wirtschaftspolitik – die Formulierung wünschenswerter Endzustände sozialer Interaktionen Gegenstand wirtschaftspolitischer Reformvorschläge. An die Stelle dieser Ergebnisorientierung tritt vielmehr eine Verfahrenorientierung, welche die Suche nach angemessenen Regelsystemen bzw. die Bestimmung wechselseitig geteilter institutioneller Gestaltungsprinzipien zur Koordination individuellen Verhaltens in den Vordergrund stellt.⁸

Mit der Interpretation von wirtschafts- und finanzpolitischen Probleme als *Interessenkonflikten zwischen politischen Akteuren* verbindet sich aus institutionenökonomischer Sicht zugleich die Annahme, dass solche Auseinandersetzungen nicht auf einseitige Verursacher-Geschädigten-Beziehungen reduziert werden können, wie dies etwa in der traditionellen Sicht des Externalitäten-Problems der Fall ist. Zum besseren Verständnis wirtschafts- und finanzpolitischer Probleme sollten diese vielmehr als das Ergebnis einer wechselseitigen Nutzungskonkurrenz interpretiert werden, bei der rivalisierende Ansprüche an knappe Ressourcen oder Güter aufeinandertreffen. Bezogen auf den Streit um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen drückt sich dies vor allem darin aus, dass Land und Kommunen ihre jeweiligen Ausgaben zum überwiegenden Teil aus einem „gemeinsamen Finanzierungspool“⁹ bestreiten müssen, wobei mit dem jährlichen Finanzausgleichsgesetz lediglich die vertikale Verteilung dieser Mittel zwischen Land und Kommunen festgelegt wird. Wirtschaftspolitische Probleme werden danach

⁶ So verweist bereits *Buchanan* (1971: 99) darauf, dass „das wesentliche Thema des Ökonomen darin besteht, menschliches Verhalten innerhalb sozialer Institutionen zu untersuchen“. Siehe auch *North* (1990: 3) oder *Vanberg* (1983: 56).

⁷ In diesem Zusammenhang stellt auch *Watrin* (1992: 212) fest: „Die Möglichkeit aber, Institutionen zu manipulieren, sie zu Instrumenten der Politik zu machen, ist möglicherweise die folgeschwerste gesellschaftliche Entdeckung, die die Menschen in der Neuzeit gemacht haben“.

⁸ In diesem Zusammenhang spricht auch *Hayek* (1981: 62) davon, dass insbesondere moderne Gesellschaften nicht „zielverknüpft“, sondern „regelverknüpft“ sind.

⁹ So ist in Art. 106 abs. 7 Satz 1 und 2 GG festgelegt, dass die Kommunen an den Gemeinschaftssteuereinnahmen eines jeweiligen Landes zu beteiligen sind (obligatorischer Steuerverbund) bzw. zudem – freiwillig – an den Landessteuereinnahmen beteiligt werden können (fakultativer Steuerverbund).

interaktiv verursacht, d.h. sie sind im Kern reziproker Natur.¹⁰ Angesichts der Reziprozität der Problemstruktur kann deren Lösung somit nicht darin bestehen, den Verursacher einer Externalität einseitig zu belasten. Die traditionell in der Ökonomik vorherrschende Knappheitsperspektive wird damit um eine Konfliktperspektive erweitert. Mit Blick auf die Kontroverse um den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich führt dies zu der Einsicht, dass es für die Suche nach möglichen Problemlösungen wenig zweckmäßig ist, einer der beteiligten Konfliktparteien unter Verweis auf eine mangelnde politische Verständigungsbereitschaft die Rolle des „Problem-Verursachers“ zuzuordnen. Die in der aktuellen Auseinandersetzung unternommenen Versuche, den Konflikt einseitig auf das Bestreben des Landes, den eigenen Haushalts zu Lasten der kommunalen Ebene zu sanieren, oder auf die mangelnde Wirtschaftlichkeit der Kommunen im Umgang mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zurückzuführen, hat aus dieser Perspektive als eine inadäquate Bestimmung der Problemstruktur zu gelten.

2.2

Status-quo-Orientierung als Bezugspunkt ökonomischer Reformvorschläge

Mit diesem Grundsatz einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik verbindet sich die Aufforderung, dass die Entwicklung von Reformvorschlägen zur Überwindung von Nutzungs- und Interessenkonflikten sich auf die relevanten, d.h. die potenziell realisierbaren Lösungsalternativen zu beziehen hat. Ein vor diesem Hintergrund durchzuführender komparativer Vergleich bestehender und alternativer institutioneller Regeln hat seinen Ausgangspunkt im Status quo zu nehmen. Nur auf diese Weise lassen sich die Opportunitätskosten von Reformoptionen bestimmen. Mit anderen Worten stellt aus dieser Perspektive der Status quo den nicht hintergehbaren *Ausgangspunkt für politische Reformen* dar. Um die Erfolgsaussichten nicht von vornherein erheblich einzuschränken, dürfen mögliche institutionelle Veränderungen nicht an einem fiktiven Nullpunkt oder ausschließlich an einem theoretischen Idealbild ansetzen, sondern sie müssen an den real gegebenen, historisch gewachsenen Zuständen anknüpfen.¹¹ Diese Orientierung am Status quo bedeutet allerdings nicht, dass man auf einen theoretischen Referenzmaßstab verzichtet, der einen Anhaltspunkt dafür liefert, um mögliche Reformoptionen bewerten zu können. So wurde etwa im Rahmen der ökonomischen Finanzausgleichsforschung bezogen auf die Erfassung von sozialen Sonderbedarfen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereits in der Vergangenheit eine Reihe von Prinzipien definiert, an denen die Bestimmung geeigneter Indikatoren zur Bedarfsmessung ausgerichtet werden kann und auf die an späterer Stelle noch näher einzugehen sein wird, um

¹⁰ Für *Coase* (1960) ist dieser Verweis auf die Reziprozität von Problemsituationen bekanntlich der Ausgangspunkt seiner Kritik am wohlfahrtsökonomischen Verständnis der „harmful effects“. Es heißt bei ihm wörtlich: „We are dealing with a problem of reciprocal nature“ (ebenda: 96).

¹¹ Siehe hierzu auch *Buchanan* (1975: 78), für den gilt: „We start from here, not from some place else“. Und an anderer Stelle: „Absent such a starting point [...] there is simply no way for initiating meaningful contracts actually or conceptually“ (ebenda: 24). Diese Betonung der Status-quo-Orientierung findet sich auch bei *Coase* (1960: 154).

den diesbezüglichen institutionellen Reformbedarf des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs hinreichend abschätzen zu können.

Grundsätzlich gilt allerdings, dass die relevanten Alternativen, gegen die eine Reformoption (z.B. eine alternative Form der Bedarfsmessung relativ zum Status quo) abzuwägen ist, dabei immer die institutionellen Regeln der Ausgangssituation sind. Sie stellen den Referenzpunkt für die Suche nach pareto-superioren Regelverbesserungen dar.¹² Die Entscheidung darüber, was als relevante Alternative angesehen werden kann, hängt davon ab, ob deren Realisierung für alle Konfliktparteien anreizkompatibel ist bzw. anreizkompatibel gemacht werden kann. Wenn man – wie aus institutionenökonomischer Sicht üblich – die Annahme eigeninteressiert handelnder Akteure mit dem Phänomen der Verhaltensbindung durch Regeln verknüpft, dann dürften mit Blick auf politische Reformvorschläge letztlich nur solche institutionellen Regeln anreizkompatibel sein, die aufgrund ihrer Vorteilhaftigkeit von den betroffenen Akteuren auch akzeptiert werden.¹³ Mit dem Argument der Anreizkompatibilität kann darüber hinaus auch erklärt werden, warum im Zeitablauf die Bereitschaft auf Seiten der betroffenen Akteure abnehmen kann, bestehenden institutionellen Regeln auch weiterhin zu folgen. So verlieren allgemein Institutionen an gesellschaftlicher Stabilität, wenn ihre allseitige Vorteilhaftigkeit zumindest teilweise in Frage gestellt wird. Bezogen auf den aktuellen Konflikt um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs scheint dies zumindest auf jene Kommunen zuzutreffen, die – trotz weitgehender Übereinstimmung mit früheren Finanzausgleichsgesetzen – (erst aktuell) gegen das bestehende Gemeindefinanzierungsgesetz geklagt haben. Dies ist ökonomisch immer dann der Fall, wenn die nutzenrelevanten Neuverhandlungserwartungen die in eine Institution gesetzten Vorteilserwartungen einiger oder gar aller Akteure übersteigen. Unter der Annahme, dass Akteure nur eingeschränkt zukünftige Umweltereignisse antizipieren können, sind sich verändernde individuelle Einschätzungen über die Zweckmäßigkeit bestehender Institutionen und damit verbundener Neuverhandlungserwartungen keine Seltenheit.¹⁴

Für den Fall, dass diese Erwartungen jedoch nicht allseits geteilt werden, sind – wie dies auch für den Streit zwischen Land und Kommunen mit Blick auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs gilt, bei dem zumindest die Landesebene keine solchen Neuverhandlungsgewinne zu erwarten scheint – politische Konflikte programmiert. Dies impliziert allerdings auch, dass der aktuelle Verfassungsgerichtsstreit zwischen Land und Kommunen um die Gestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichssystems nicht überbewertet werden sollte. Aus der *Perspektive einer strikten Status-quo-Orientierung* und unter der Annahme, dass institutionelle Reformen anreizkompatibel sein müssen, gilt vielmehr, dass sich aus ökonomischer Sicht auf die Erarbeitung solcher institutioneller Neuerungen kon-

¹² In diesem Zusammenhang spricht Ostrom (1990: 140) auch von Status-quo-Regeln: „Consequently, for any such situation, one can identify a set of status quo rules related to the situation. Status quo rules continue in effect until change“.

¹³ Siehe hierzu etwa Pies (1993: 248) oder auch Penz (1999: 69f.).

¹⁴ Siehe zu den Neuverhandlungserwartungen als Indikator für die Bereitschaft, institutionelle Regeln zu befolgen, auch Buchanan (1975: 108ff.).

zentriert werden sollte, von denen begründet erwartet werden kann, dass diese entweder alle betroffenen Akteure unmittelbar besser oder zumindest auf Dauer keinen schlechter stellen, um die notwendige politische Akzeptanz zu gewährleisten.

2.3

Ausrichtung am Konsensprinzip als regulativer Idee institutioneller Reformen

Mit dem Verweise auf das Konsensprinzip wird die Zustimmungsbereitschaft der betroffenen Akteure – und nicht allein die abstrakte Maximierung einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion – zum normativen Kriterium für die Evaluierung bestehender Regelsysteme ebenso wie für die Bewertung von institutionellen Reformoptionen gemacht. Bezogen auf den Streit um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen bedeutet dies, dass es somit nicht ausreicht, lediglich auf die rationale Überlegenheit eines aus föderalismustheoretischer Sicht schlüssig abgeleiteten Regelsystems – so auch im Hinblick auf die Erfassung sozialer Finanzierungsbedarfe auf der kommunalen Ebene – zu verweisen, wenn nicht gleichzeitig deutlich gemacht werden kann, dass die Etablierung einer bestimmten Regel (hier: der Vorschlag zur Verwendung eines spezifischen Indikators zur Bedarfsmessung) für die betroffenen Akteure mit der *Realisierung von Kooperationsgewinnen* verbunden ist, welche diesen Vorschlag für sie auch zustimmungsfähig machen. Dabei ist irrelevant, dass landesverfassungsrechtlich ausschließlich die Landesebene über die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs befindet und die Kommunen lediglich „Betroffene“ des Finanzausgleichssystems sind. Aus institutionenökonomischer Sicht gilt vielmehr, dass – unter der Zielsetzung der Herstellung mittel- bis langfristig stabiler institutioneller Rahmenbedingungen als Voraussetzung produktiven Handelns – die Realisierung eines möglichst breiten Konsenses von besonderer Bedeutung ist. Dies gilt insofern, als jeder betroffene Akteur, dessen Zustimmung nicht gewonnen wird, über ein Droh- und Störpotenzial verfügt, das gegenwärtig wie zukünftig wirksam werden kann.¹⁵ Die aktuelle Verfassungsbeschwerde eines Teils der nordrhein-westfälischen Kommunen kann als Beleg für ein solches Störpotenzial gelten.

Aus institutionenökonomischer Sicht handelt es sich bei der geforderten Zustimmungsfähigkeit jedoch um keinen „empirischen Konsens, sondern um eine wissenschaftlich abgeleitete Hypothese über die Erreichung eines faktischen Konsenses der von einem Problem betroffenen Schlüsselspieler“.¹⁶ Eine vorschnelle Gleichsetzung von faktischem und hypothetischem Konsens würde aus dieser Perspektive einer falschen Interpretation des Prinzips entsprechen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass die im Rahmen theoretischer Überlegungen gewonnene Einsicht in einen *hypothetischen Konsens* nicht zugleich als Grundlage für in der Realität möglicherweise kon-

¹⁵ So weisen auch Leschke/Sauerland (2000: 191) darauf hin, dass es vor diesem Hintergrund durchaus zweckmäßig sein kann, „alle ins Boot zu holen“.

¹⁶ Vgl. Leschke/Sauerland (2000: 203). In ähnlicher Form stellen auch Homann/Suchanek (2000: 193) fest: „Der Konsens ist nicht empirisch erzielt, er ist auch nicht empirisch implizit vorhanden, es handelt sich vielmehr um einen hypothetischen Konsens als Resultat einer gedanklichen Operation, eines Gedankenexperiments durch den Theoretiker“.

sensfähige Reformvorschläge dienen kann. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass in realen Konfliktsituationen – so auch der Auseinandersetzung um die angemessene Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zwischen Landes- und Kommunalebene in Nordrhein-Westfalen – der Bereich pareto-superiorer Lösungen selten im vorhinein bestimmbar ist, da in aller Regel Unsicherheit darüber besteht, welcher Nutzen sich für die Konfliktparteien mit bestimmten Lösungen verbindet. Die kontrakttheoretische Perspektive, die dem Konsensprinzip zugrunde liegt, trägt diesem Sachverhalt Rechnung. Für die Ausgestaltung institutioneller Neuerungen ergeben sich daraus wichtige Anhaltspunkte:¹⁷ Aus einer solchen vertragstheoretischen Perspektive müssen institutionelle Regeln so ausgestaltet sein, dass die betroffenen Akteure freiwillig zu einer (zeitkonsistenten) Selbstbindung des eigenen Verhaltens bereit sind. Dies ist aus institutionenökonomischer Sicht am ehesten dann zu erwarten, wenn die Reformvorschläge nicht konkrete (Verteilungs-)Ergebnisse zum Gegenstand haben, sondern es sich dabei um die Einigung auf Verfahrensregeln bzw. grundlegende Gestaltungsprinzipien handelt, denen vor dem Hintergrund eines „Schleiers der Ungewissheit“ bezüglich der zukünftigen Interessenlage der Konfliktparteien eine größere Zustimmungsfähigkeit beizumessen ist.¹⁸ Übertragen auf das Problem der Bestimmung eines adäquaten Bedarfsindikators zur angemessenen Erfassung der auf kommunaler Ebene bestehenden Soziallasten im Rahmen des Finanzausgleichs folgt daraus, dass ein solcher Indikator im Einklang mit grundsätzlich zustimmungsfähigen Gestaltungskriterien für dessen Auswahl stehen muss.

2.4

Verwendung von sozialen Dilemma-Strukturen als Analyseinstrument

Mit der Verwendung des Konsensprinzips als regulativer Idee für die Bewertung institutioneller Regeln verbindet sich die Annahme, dass in einer Konfliktsituation und damit bezogen auf den Status quo nicht alle potenziellen Kooperationsgewinne von den in Konflikt stehenden Akteuren ausgeschöpft wurden. Der Grund dafür kann aus theoretischer Sicht in der Existenz sozialer Dilemma-Situationen gesehen werden. Sie stellen bekanntlich Interaktionssituationen dar, in denen sich unter gegebenen Situationsanreizen kollektiv unerwünschte Handlungsergebnisse als ein von den betroffenen Akteuren so nicht beabsichtigtes Nebenprodukt ihres eigeninteressierten bzw. strategischen Verhaltens einstellen können.¹⁹ Grundsätzlich kann dabei zwischen wechselseitigen und einseitigen Dilemma-Situationen unterschieden werden. Sie lassen sich wie folgt darstellen:

¹⁷ Siehe hierzu auch Gerecke (1998) sowie Engerer/Voigt (2002).

¹⁸ Siehe zu diesem Argument etwa Brennan/Buchanan (1985: 140ff.). Siehe auch Voigt (1996: 161f.).

¹⁹ Eine solche Handlungssituation wird häufig auch als das Hobbessche Ordnungsproblem bezeichnet. Es verbindet sich damit die Frage, wie in der Interaktion selbstinteressierter Akteure und unter der Annahme ubiquitär gegebener Interessenunterschiede eine friedfertige Ordnung entstehen und der Kampf aller gegen alle vermieden werden kann. Für Buchanan (1975: 237) indiziert dies die Allgegenwart sozialer Dilemmata. Siehe in ähnlicher Form auch Watrin (1999: 47).

- Zur Kategorie *wechselseitiger sozialer Dilemmata* zählt das aus der Spieltheorie bekannte, hier allerdings ausschließlich als Heuristik verwendete Gefangenendilemma.²⁰ Es beschreibt insofern ein soziales Dilemma, wie bekanntermaßen aufgrund der bestehenden Auszahlungsmatrix die Handlungsanreize so gesetzt werden, dass ein für alle beteiligten Akteure günstiger Zustand, der prinzipiell durch eine wechselseitige Kooperation erreichbar wäre, nicht erreicht wird. Vielmehr ist es unter den gegebenen Handlungsbedingungen rational, nicht zu kooperieren, um angesichts der Unsicherheit hinsichtlich des Verhaltens der anderen, das individuell schlechteste Ergebnis zu vermeiden. Man kann diese Dilemma-Struktur auch plakativ als eine soziale Interaktionssituation umschreiben, welche die Gefahr einer wechselseitigen Ausbeutung birgt. Bezogen auf den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich und die angemessene Berücksichtigung von Soziallasten kann ebenfalls – zumindest in einem grundsätzlichen Sinne – eine solche Dilemma-Situation unterstellt werden. So steht die Landesebene vor den beiden Alternativen, kommunale Soziallasten bedarfsgerecht (d.h. nach Maßgabe der tatsächlich bestehenden räumlichen Belastungsunterschiede zwischen den Kommunen) über den Finanzausgleich zu alimentieren oder dies nicht in dieser Weise zu tun (was de facto einen größeren Anteil des Landes am Steuerverbund bedeuten würde). Die Kommunen können wiederum wählen zwischen einem sparsamen Ausgabeverhalten im Sozialbereich oder einer „großzügigen“ Verausgabungspraxis, um den Finanzbedarf im Sozialbereich als besonders ausgeprägt erscheinen zu lassen. Die Unsicherheit darüber, welche Strategie von der jeweils anderen Seite verfolgt wird, dürfte beide Akteure zur Wahl der jeweils zweitgenannten Strategie anreizen, was im Ergebnis jedoch zu einer kollektiven Selbstschädigung führen würde: Für die Kommunen steigt damit – ceteris paribus – die Gefahr einer Haushaltsnotlage (einschließlich des damit drohenden Verlustes an Haushaltsautonomie aufgrund von Landesinterventionen), während sich für die Landesebene wiederum das Risiko erhöht, als „Letztversicherer“ für den Fall (extremer) fiskalischer „Schieflagen“ auf der kommunalen Ebene in Anspruch genommen zu werden.
- Zur Kategorie der *einseitigen sozialen Dilemmata* zählen Interaktionsbeziehungen, die durch die Gefahr einer einseitigen Ausbeutung gekennzeichnet sind, d.h. einer der Interaktionspartner kann die Struktur der Handlungssituation zu seinem Vorteil und zum Nachteil des anderen Interaktionspartners ausnutzen. Als Ursache für diese asymmetrische Interaktionsstruktur können dabei sowohl die Notwendigkeit einseitiger Vorleistungen eines Interak-

²⁰ Anders als in der Spieltheorie, wo es vorrangig um die Frage geht, welche Strategie ein Akteur bei gegebenen Spielregeln wählen sollte, steht aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik die Frage im Mittelpunkt, wie die Spielregeln gestaltet werden könnten, so dass solche Dilemmata mit dem Ziel der Realisierung von Kooperationsgewinnen überwunden werden. In ähnlicher Form stellt auch *Nurmi* (1998: 43) fest: „Many important aspects of political institutions [...] can be modelled as games involving actors, strategies, and outcomes [...] The basic aim of institutional design is to find arrangements in which rational behavior results in outcomes that are desirable“.

tionspartners im Sinne spezifischer Investitionen (Hold-Up-Problematik) als auch eine ungleiche Verteilung von Informationen (Prinzipal-Agent-Problematik) gelten. Die Wirkungsweise spezifischer Investitionen und damit das Problem von Hold-Up-Situationen ist vor allem im Rahmen des Transaktionskostenansatzes untersucht worden.²¹ So kann bekanntlich eine grundsätzlich nützliche und produktive Interaktion spezifische Investitionen erfordern, die allerdings aufgrund entstehender „sunk costs“ ein einseitiges Abhängigkeitspotenzial schaffen, welches die Ausbeutung der mit der spezifischen Investition verbundenen Quasirente ermöglicht. Mit dem Prinzipal-Agent-Konzept können demgegenüber Fehlanreize analysiert werden, die aus systematischen Kontrolldefiziten im Verhältnis zwischen Auftraggeber (Prinzipal) und Auftragnehmer (Agent) bei einer arbeitsteiligen Interaktionsbeziehung entstehen. Solche Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen sind Gegenstand der Agency-Theorie.²² Zentral ist dabei die ungleiche Informationsverteilung bezogen auf Wissensstand (hidden information) und Handlungsmöglichkeiten (hidden action) des Agenten, die es diesem ermöglichen, nicht im Interesse des Prinzipals, sondern zum (ausschließlich) eigenen Vorteil zu handeln. Es sei an dieser Stelle lediglich darauf verwiesen, dass die im Streit um den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich seitens der Kreise mit hohen Soziallasten kritisierte Schlechterstellung durch das bestehende Regelsystems als ein Prinzipal-Agent-Problem im Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Kommunen rekonstruiert werden kann, für welche die bestehende Ausgestaltung des Finanzausgleich – wie noch an späterer Stelle zu zeigen sein wird – bereits eine ökonomisch sachadäquate Lösung enthält.

Aufgrund der kollektiven Problemstruktur können Dilemma-Situationen auch nur kollektiv überwunden werden, d.h. durch ein kooperatives Verhalten der betroffenen Akteure. Systematisch kann ein solches Verhalten entweder durch motivationsorientierte Lösungen oder über regelorientierte Lösungen erzeugt werden.²³ Für eine motivationsorientierte Lösung ist kennzeichnend, dass sie im Kern auf einer wechselseitigen Akzeptanz gemeinsam geteilter Werte als Grundlage einer intrinsischen Bereitschaft zu kooperativen Verhalten beruht. Für eine Wirtschafts- und Finanzpolitik hätte dies allerdings zur Konsequenz, dass sich ihre Aufgabe darauf reduzieren würde, die „richtigen“ Werte zu vermitteln bzw. moralische Appelle zum Kooperieren an die relevanten Akteure zu richten (was mehr eine Aufgabe für Prediger als für Ökonomen wäre). Bezogen auf den Streit um den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich kann jedoch ohnehin davon ausgegangen werden, dass die mit der Verfassungsbeschwerde verbundene Zuspitzung des Konflikts als Indiz für eine nicht

²¹ Anknüpfend an *Coase* (1937) ist dieses Problem vor allem von *Williamson* (1975, 1985 und 1996) untersucht worden.

²² Siehe hierzu grundlegend *Sappington* (1991) oder auch *Arrow* (1985). In aller Regel wird neben der unterschiedlichen Informationsverteilung auch von einer unterschiedlichen Risikoneigung von Prinzipal und Agent ausgegangen, worauf hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Siehe hierzu etwa *Eisenhardt* (1989).

²³ Siehe zu dieser Unterscheidung auch *Locher* (1991).

(mehr) vorhandene Basis gemeinsam geteilter Überzeugungen zwischen Land und Kommunen angesehen werden kann. Aus institutionenökonomischer Sicht ist demgegenüber die regelorientierte Lösung zu präferieren, d.h. die Überwindung von Dilemma-Situationen durch eine Änderung der institutionellen Regeln.

2.5

Berücksichtigung von institutionellen Pfadabhängigkeiten

Mit Blick auf den individuell erwarteten Nutzen von Regelsystemen ist von Bedeutung, dass Institutionen langfristig oft andere Wirkungen haben als kurzfristig und dass diese Wirkungsunterschiede neben einer Veränderung exogener Faktoren (z.B. Änderung der kommunalen Ausgaben- und Einnahmesituation aufgrund einer Veränderung der wirtschaftlichen Lage) auf einen endogenen Wandel der Institutionen selbst zurückzuführen sind. Damit gewinnt neben der Analyse des Status quo auch die historische Entwicklung von Institutionen an Bedeutung. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass bezogen auf die verhaltenskoordinierende Funktion von institutionellen Regeln für jeden betroffenen Akteur subjektiv rational sein kann, an einer Institution auch dann festzuhalten, wenn diese zum Teil zu ineffizienten Ergebnissen führen. Vor diesem Hintergrund gilt es aus institutionenökonomischer Sicht sogenannte institutionelle Lock-In-Effekte bzw. *Pfadabhängigkeiten des institutionellen Wandels* in die Analyse der Veränderung von institutionellen Regeln mit einzubeziehen. Dies führt zu dem Hinweis, dass eine institutionenorientierte Wirtschafts- und Finanzpolitik auch die Erkenntnisse evolutorischer Ansätze einbeziehen sollte, um nicht Gefahr zu laufen, die Grenzen der Veränderbarkeit bestehender Regelsysteme zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verkennen.²⁴ Vor allem die Erkenntnisse einer evolutorischen Institutionenökonomik²⁵ sind dabei durchaus kompatibel mit solchen institutionenökonomischen Ansätzen, die auf eine rationale Gestaltung von Regeln zielen. Während aus der zuletzt genannten Perspektive die mit gegebenen institutionellen Arrangements verbundenen Fehlanreize aufgezeigt und effizientere Lösungen formuliert werden können, liefert eine evolutorische Perspektive Einsichten in den politisch vorhandenen Möglichkeitsraum institutioneller Reformen. Die zunächst rein statisch angelegte Analysemethode des komparativen Institutionenvergleichs kann auf diese Weise um eine „prozedurale Dimension“ erweitert werden, um zu klären, wie bewusst gestaltete institutionelle Regeln in die Gesamtheit eines historisch gewachsenen Regelsystems eingepasst werden können.²⁶

Die Gründe für entsprechende Pfadabhängigkeiten können dabei durchaus vielfältig sein.²⁷ Zu nennen sind hier unter anderen (1) die Komplementarität mit anderen gesellschaftlichen Institutionen und deren Entwicklung (Koordinationseffekt), (2) die potenzielle Entwertung von Investitionen in einen einmal eingeschlagenen Entwicklungspfad, der zu steigenden Skalenerträgen etablierter gegenüber neuen Institutionen führt (Fixkosteneffekt) oder auch (3) die an bestehende Institutionen als „bewährter“ Kanalisierung gesellschaftlicher Interaktionsbeziehungen gebundenen

²⁴ Siehe hierzu auch *Leipold* (1987: 181f.) oder auch *Kirchgässner* (2000: 201ff.).

²⁵ Siehe etwa *North* (1988) oder auch *Vanberg* (1981).

²⁶ Siehe hierzu auch *Feldmann* (1995: 86).

²⁷ Siehe etwa *North* (1990) oder auch *Leipold* (1996).

(wechselseitigen) Erwartungs- und Vertrauenseffekte (Netzwerkexternalitäten). Aus diesen Einsichten kann die Forderung abgeleitet werden, dass eine Änderung von Regeln zur Überwindung bestehender Krisensituationen – so auch im Fall des Streits um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs – auf ihre Kompatibilität mit der bisherigen Entwicklungslogik des Gesamtsystems hin zu prüfen ist. Bezogen auf die bisherige Berücksichtigung kommunaler Soziallasten kann die bisherige Entwicklung des Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen vor diesem Hintergrund durch drei zentrale Strukturmerkmale charakterisiert werden: (1) eine gesamthafte Erfassung der verschiedenen sozialen Sonderbedarfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege, Kinder- und Jugendhilfe etc.) über lediglich einen einzigen Indikator, (2) eine Berücksichtigung entsprechender Sonderbedarfe ausschließlich auf der Gemeindeebene (und damit nicht zugleich auch auf Kreisebene) sowie (3) einen nur teilweisen (und damit nicht vollständigen) fiskalischen Ausgleich bestehender Soziallasten. Eine wie auch immer vorgeschlagene Veränderung des Regelwerks in diesem Bereich sollte zur Erhöhung der politischen Erfolgsaussichten an diese bisherigen Strukturmerkmale des kommunalen Finanzausgleichs anschlussfähig sein.

3

Angemessenheit der Berücksichtigung von Soziallasten im Rahmen des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs

3.1

Erfassung der Status-quo-Situation im Bereich der Sozialausgaben

Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik stellt – wie bei der Darstellung des theoretischen Bezugsrahmens erläutert – die Erfassung der Status-quo-Situation (einschließlich der Charakterisierung der bisherigen institutionellen Entwicklung im relevanten Untersuchungsbereich den Ausgangspunkt der Formulierung von Reformvorschlägen zur Überwindung des bestehenden politischen Konfliktes zwischen Landes- und Kommunalebene dar. Dabei kann zunächst festgestellt werden, dass in Nordrhein-Westfalen – wie auch in anderen Bundesländern – der Finanzbedarf auf kommunaler Ebene maßgeblich durch die Ausgaben für soziale Leistungen bestimmt wird. So sind die kommunalen Sozialausgaben zwar 2007 nur um 1,7 % und 2008 um 1,3 % gestiegen, was deutlich unterhalb der Steigerungsraten der Jahre 2006 (5,4 %) und 2005 (15,9 %) lag. Nach wie vor bilden die Sozialausgaben mit 11,6 Mrd. Euro (2007) bzw. 11,8 Mrd. Euro (2008) jedoch den größten Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen mit jeweils 27,3 % in den Jahren 2007 und 2008.²⁸ Hinzu kommt, dass aufgrund einer ungleichen sozioökonomischen Entwicklung die Pro-Kopf-Belastung mit Sozialausgaben zwischen den einzelnen Kommunen stark unterschiedlich ausfällt. Um diesen Belastungsunterschieden auch bei der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen Rechnung zu tragen, enthält das kommunale Finanzausgleichssystem in Nordrhein-Westfalen bereits seit 1988 einen sogenannten Soziallastenansatz. Mit dem GFG 2008 hat der Landesgesetzgeber auf die grundlegende Änderung in den institutionellen Rahmenbedingungen reagiert, die sich aus der Verlagerung von Aufgaben zwischen Bund und Kommunen im Bereich der sozialen Sicherung im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Rahmen der „Hartz IV“-Gesetzgebung ergeben haben. Seit 2005 hat danach der Bund bekanntermaßen das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld zu tragen, während die Kommunen zum einen den Großteil der Leistungen für Unterkunft und Heizung aller Leistungsempfänger übernehmen mussten. Darüber hinaus werden die kommunalen Haushalte durch die Bereitstellung von Eingliederungshilfen (Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, etc.) sowie weitere einmalige Leistungen (z.B. Erstausrüstung der Wohnung) belastet.

Im Zuge der zuletzt beschriebenen Entwicklung wurde der bisherige Indikator zur Erfassung der kommunalen Soziallasten (Zahl der Arbeitslosen) im Rahmen des GFG 2008 durch die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II je Gemeinde ersetzt. Hintergrund der Einführung des zuerst Arbeitslosen-, später dann Soziallastenansatz genannten Nebenansatzes war die relativ ungünstige sozioökonomische Entwick-

²⁸ Im Vergleich dazu belief sich der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten kommunalen Gesamtausgaben in 2007 auf 23,4 % und in 2008 auf 23,5 %, während der entsprechende Anteilswert des laufenden Sachaufwands 23,2 % (2007) und 23,5 % (2008) betrug. Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Überlegungen ausführlich auch *Döring et al.* (2010: 166ff.).

lung in Nordrhein-Westfalen zu Beginn der 1980er Jahre, die mit einer zunehmenden Belastung der kommunalen Haushalte einherging. Insbesondere die steigende Dauerarbeitslosigkeit führte zu dieser Zeit dazu, dass die Sozialhilfeausgaben stark angestiegen und damit auch die jeweiligen Kommunen untereinander zum Teil erheblich divergierende Belastungssituationen aufwiesen.²⁹ Um dieser ungleichen sozioökonomischen Entwicklung und den daraus resultierenden Belastungsunterschieden auf der kommunalen Ebene auch bei der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen gerecht zu werden, wurde der sogenannte Arbeitslosenansatz eingeführt. Dieser Maßnahme, die erstmals im Finanzausgleichsjahr 1988 vom Landesgesetzgeber umgesetzt wurde, lag die Zielsetzung zugrunde, den zwischengemeindlichen Ausgleich der unterschiedlichen kommunalen Soziallasten zu verbessern.³⁰

Losgelöst von der spezifisch institutionenökonomischen Perspektive gilt allgemein aus finanzwissenschaftlicher Sicht, dass sich die Erfassung und Berücksichtigung von wesentlichen Bedarfsfaktoren sowohl aus allokativen als auch aus distributiven Überlegungen heraus rechtfertigen lässt.³¹ Die alloкатive Begründung für eine besondere Berücksichtigung von Soziallasten im Finanzausgleichssystem basiert dabei im Wesentlichen auf dem generellen Effizienzargument, dass knappe Ressourcen am besten dort eingesetzt werden sollten, wo sie den größten Nutzen für die Gesellschaft stiften. Bezogen auf die horizontale Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel zwischen den Kommunen soll durch diese Art der Mittelverteilung sichergestellt werden, dass alle öffentlichen Aufgabenträger in die Lage versetzt werden, ihre Aufgabenerfüllung effektiv und effizient zu realisieren. In distributiver Hinsicht erfolgt demgegenüber die Legitimation von wesentlichen Bedarfsfaktoren in erster Linie aus der politischen Zielsetzung heraus, eine gegebene räumliche Streuung in der kommunalen Belastung mit Sozialausgaben angemessen zu berücksichtigen, um auf diese Weise eine Angleichung von kommunalen Leistungen in diesem Bereich sicherzustellen. Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik ist davon auszugehen, dass in Anbetracht der distributiven Rechtfertigung einer Berücksichtigung von sozialen Sonderlasten nur eine solche Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs eine Chance auf (hypothetische) Zustimmungsfähigkeit bei den betroffenen Kommunen besitzt, die den räumlichen Belastungsunterschieden angemessen Rechnung trägt.

3.2

Berücksichtigung der bestehenden Dilemma-Situation und Ableitung einer verfahrensorientierten Konsenslösung

Aus den zuletzt gemachten Ausführungen folgt allerdings noch nicht, dass auch tatsächlich jeder mögliche Bedarf im System des Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist. Vielmehr gilt es zu berücksichtigen, ob die zumeist aufgabenbezogenen kom-

²⁹ Siehe hierzu ausführlich *Budde/Junkernheinrich* (1986).

³⁰ Siehe zur ursprünglichen Ausgestaltung des Soziallastenansatzes in Nordrhein-Westfalen auch *Parsche et al.* (1995: 12ff.).

³¹ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen *Junkernheinrich* (1992: 29ff.).

munalen Bedarfsunterschiede entweder extern oder intern verursacht sind.³² Im Falle von extern bewirkten Bedarfsunterschieden bestehen für die Kommunen fast keine Einflussmöglichkeiten, so dass hieraus ein ökonomisch begründbarer Ausgleichsanspruch entstehen könnte. Liegen demgegenüber intern veranlasste Bedarfsunterschiede vor, so sollte hieraus kein Ausgleichsanspruch abgeleitet werden, da dieser andernfalls über das System des Finanzausgleichs entweder – bei festgelegter Finanzausgleichsmasse – auf Kosten aller anderen Kommunen oder – im Vorfeld der Festlegung der Finanzausgleichsmasse als Anteil am Steuerverbund – zu Lasten der Landesebene gehen würde bzw. könnte.³³ Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik ist diese Unterscheidung insofern von Relevanz, wie intern bewirkte, d.h. durch das eigene Ausgabeverhalten einer Kommune verursachte Bedarfsunterschiede als Anknüpfungspunkt für einen Ausgleich von Belastungsunterschieden den bestehenden Nutzungskonflikt um die begrenzten Finanzierungsmittel verschärfen und damit in die im vorherigen Kapitel bereits beschriebene (wechselseitige) Dilemma-Situation führen würden. Vor diesem Hintergrund scheidet beispielsweise der Rückgriff auf die tatsächlich in einer Kommune anfallenden Sozialausgaben als Messgröße für etwaige Bedarfsunterschiede aus, da die tatsächlichen Sozialausgaben (als Summe aus sach- und verwaltungsbezogenen Ausgaben) in hohem Maße strategieanfällig sind.

Die Gefahr solch strategischen Verhaltens ist bekanntlich darin zu sehen, dass es zu kollektiv unerwünschten Handlungsergebnissen führen kann (z.B. durch eine nicht sachadäquate Reduzierung der Finanzausgleichsmasse durch die Landesebene) oder erwünschtes kollektives Handeln (hier: in Form eines bedarfsgerechten Ausgleichs von Sonderlasten) sogar gänzlich verhindert. Solange die Akteure über Handlungsspielräume verfügen, auf welchen die jeweils anderen keinen direkten Zugriff haben und die entsprechend strategisch genutzt werden können, ist jedoch zu erwarten, dass Interaktionen zu Ergebnissen führen, die so nicht von allen Beteiligten direkt intendiert waren. Für die Ausgestaltung von Institutionen (hier: den kommunalen Finanzausgleich) resultiert daraus zum einen, dass solche strategischen Handlungsinterdependenzen in Rechnung gestellt werden müssen, um sicher zu gehen, dass es zu keinen kollektiven Selbstschädigungen kommt. Oder anders formuliert: Institutionen müssen „ex ante Absicherungen gegen ex post Opportunismus (also nicht kooperatives Verhalten)“³⁴ enthalten. Damit ist allerdings zunächst nur eine erste Anforderung an eine mögliche (verfahrensorientierte) Lösung im Streit zwischen Land und Kommunen bezüglich einer angemessenen Erfassung sozialer Sonderlasten benannt.

Mit der Suche nach einer verfahrenorientierten Lösung der Konfliktsituation verbindet sich die Einsicht, dass die Zustimmungsfähigkeit zu einer institutionellen Neuerung dann steigt, wenn nicht versucht wird, eine Einigkeit über konkrete Hand-

³² Siehe hierzu auch *Kops* (1989, S. 111f.).

³³ In gleicher Weise stellt auch *Junkernheinrich* (1992, S. 31) fest: „Die Unterscheidung zwischen extern und intern verursachten kommunalen Bedarfsunterschieden zielt auf die Verantwortlichkeit für ausgabenwirksame Entscheidungen ab“.

³⁴ Vgl. *Richter/Furubotn* (1999: 23).

lungsergebnisse, sondern über die Handlungsbedingungen zwischen den Konfliktparteien herzustellen. Eine Möglichkeit hierzu bietet die Zustimmung zu institutionellen Prinzipien, denen die Bestimmung eines angemessenen Indikators zur Erfassung kommunaler Belastungsunterschiede im Sozialbereich genügen sollte. Aus institutionenökonomischer Sicht müssen solche Gestaltungsprinzipien dabei nicht neu „erfunden“ werden, vielmehr kann diesbezüglich auf aus der ökonomischen Finanzausgleichsforschung bekannte Kriterien für die Berücksichtigung von Sonderbedarfen zurückgegriffen werden. Mit Blick auf den Ausgleich von Soziallasten ist hierbei auf die nachfolgenden sechs Grundsätze in der finanzwissenschaftlichen Literatur zu verweisen:³⁵

- *Grundsatz der geringen Strategieanfälligkeit* – Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ursachen einer erhöhten kommunalen Kostenbelastung, die – wie weiter oben bereits dargestellt – sowohl auf externe als auch auf interne Faktoren zurückgeführt werden kann, sollte die Verteilung von Finanzausgleichszuweisungen nicht von politischen Ermessensentscheidungen auf der lokalen Ebene beeinflussbar sein. Anderenfalls wären sie „strategieanfällig“, d.h. eine Kommune könnte sich die Gewährung von großzügigen Leistungen relativ einfach refinanzieren, indem der durch das eigene Ausgabeverhalten geschaffene Sonderbedarf über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert wird.
- *Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit* – Der Begriff der „örtlichen Radizierbarkeit“ stellt allgemein darauf ab, dass die jeweils zu berücksichtigenden Tatbestände auch mit den lokalen Verhältnissen vor Ort in Einklang stehen sollten. Bezogen auf den Finanzausgleich bedeutet dies, dass der Ausgleich von besonderen Belastungen durch Sozialleistungen mit den räumlichen Belastungsunterschieden zwischen den Kommunen korreliert sein sollte.
- *Grundsatz der Wirtschaftlichkeit* – Die sparsame Verwendung der öffentlichen Mittel wird in der Finanzwissenschaft als ein abgeleitetes Ziel der öffentlichen Finanzwirtschaft betrachtet³⁶ und muss daher auch für die Ausgestaltung von Finanzausgleichssystemen gelten. Bezogen auf die Bestimmung von wesentlichen Bedarfsfaktoren einer Kommune sowie der Festlegung des Ausgleichsgrads zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft gilt daher die Anforderung, dass durch die Konstruktion des Ausgleichssystems wirtschaftliches Verhalten nicht bestraft bzw. unwirtschaftliches Verhalten über erhöhte Zuweisungen nicht belohnt werden sollte.
- *Grundsatz der zeitnahen Erfassung* – Um die Haushaltslage einer Kommune nicht über Gebühr zu belasten, sollten die anerkannten Sonderbedarfe auch möglichst zeitnah abgerechnet werden. Allerdings ist bei der Forderung nach zeitnaher Berücksichtigung und Abrechnung immer auch zu beachten, dass ein Großteil der hierfür oftmals erforderlichen statistischen Daten erst

³⁵ Siehe hierzu etwa *Baretti/Langmantel* (2002: 5ff.) oder *Parsche et al.* (1998: 31ff.). Siehe darüber hinaus auch *Döring/Postlep* (2006: 21ff.).

³⁶ Siehe stellvertretend *Zimmermann et al.* (2009: 4f.).

mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zur Verfügung gestellt werden kann.

- *Grundsatz der leichten Datenverfügbarkeit* – Hierunter ist die Forderung zu verstehen, dass die für die Bedarfsermittlung verwendeten Daten im Idealfall aus amtlichen Statistiken zu entnehmen sind. Einerseits ermöglicht dieses Vorgehen die Einsparung von Transaktionskosten, andererseits schützt der Rückgriff auf die amtliche Statistik als „unbeteiligter Dritter“ auch vor dem Problem der Strategieanfälligkeit.
- *Grundsatz der Handhabbarkeit* – Zwar wird dieser Grundsatz zumeist separat angeführt, inhaltlich verbindet sich damit aber lediglich die Forderung, dass gerade auch für wesentliche Bedarfsfaktoren (und damit auch für Soziallastenansätze) Transparenz, Widerspruchsfreiheit und (Transaktions-) Kostenersparnis in der Anwendung eines Bedarfsindikators gelten sollten.

Zwar kann mit der Berücksichtigung dieser Gestaltungsprinzipien bei der Auswahl eines geeigneten Indikators zur Erfassung von sozialen Sonderbedarfen bzw. interkommunalen Belastungsunterschieden im Sozialbereich – zumindest hypothetisch – mit einer Zustimmung der betroffenen Kommunen zum Verfahrensergebnis gerechnet werden. Welche Messgrößen dabei prinzipiell geeignet sind, diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, und welcher Einzelindikator die größte Zustimmungsfähigkeit erwarten lässt, muss jedoch in einem weiteren Untersuchungsschritt näher betrachtet werden.

3.3

Ermittlung eines potentiell konsensfähigen Bedarfsindikators zur angemessenen Berücksichtigung kommunaler Soziallasten

Die Ermittlung eines geeigneten Bedarfsindikators zur Erfassung kommunaler Soziallasten im Rahmen des Finanzausgleichs kann mittels einer Regressionsanalyse erfolgen. Damit rückt von den zuvor genannten institutionellen Gestaltungsgrundsätzen zunächst das Kriterium der östlichen Radizierbarkeit in den Mittelpunkt der Betrachtung, d.h. es wird nach einem Indikator gesucht, der die räumliche Streuung bestehender kommunaler Soziallasten möglichst weitreichend abbildet. Grundsätzlich kann dabei auf eine Reihe von (strukturellen) Einflussgrößen verwiesen werden, von denen unter Rückgriff auf die finanzwissenschaftliche Literatur³⁷ plausibel vermutet werden kann, dass sie in einem mehr oder weniger direkten Zusammenhang mit der Höhe der kommunalen Sozialleistungen stehen. Es handelt sich dabei um Indikatoren wie etwa die Zahl der Bedarfsgemeinschaften, die Zahl der Arbeitslosen, die Zahl der Alleinerziehenden, die Zahl der Personen in Altersarmut, die Zahl der Schwerbehinderten, die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die Bevölkerungsdichte oder auch die Steuerkraft einer Kommune. Ist ein entsprechender Indikator identifiziert, wird in einem zweiten Untersuchungsschritt geprüft, inwieweit dieser auch mit den übrigen institutionellen Gestaltungsprinzipien kompatibel ist.

³⁷ Siehe hierzu etwa *Parsche et al.* (1995: 14ff.) oder auch *Junkernheinrich/Micosatt* (1998: 51ff.).

Im Rahmen des Schätzmodells wird als *abhängige Variable* der sogenannte Zuschussbedarf verwendet, der nicht die gesamten Ausgaben einer Kommune umfasst, sondern lediglich den Anteil der Gesamtausgaben im gemeindlichen Verwaltungshaushalt, der aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuereinnahmen und Zuweisungen) finanziert werden muss.³⁸ Hinsichtlich der *erklärenden Variablen* werden zwei unterschiedliche Kategorien von Variablen berücksichtigt, wobei mit der ersten Kategorie solche Bestimmungsfaktoren des kommunalen Finanzbedarf abgedeckt werden, die auf Unterschiede in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen oder auch den raumwirtschaftlichen Strukturen abstellen. In diese Kategorie fallen Indikatoren wie die Einwohnerzahl, die Siedlungsstruktur oder auch die Schülerzahl. Demgegenüber werden mit den Variablen der zweiten Kategorie Präferenz- und Nachfrageunterschiede erfasst, die sich auf die Höhe der Nachfrage nach lokalen öffentlichen Gütern auswirken. Auch wenn davon ausgehende Effekte aus ökonomischer Sicht letztlich keine Rechtfertigung für Finanzbedarfsunterschiede zwischen Kommunen darstellen, wirken sie sich dennoch auf die tatsächliche Höhe der Ausgaben aus und sind daher im Rahmen der Regressionsanalyse zu berücksichtigen. Im Ergebnis lassen sich durch diese Vorgehensweise die tatsächlichen Ausgabendivergenzen zwischen den Kommunen um Unterschiede bereinigen, die „entweder unsystematisch sind oder einen systematischen Zusammenhang zu Präferenz- und Einkommensunterschieden zwischen den Gemeinden aufweisen“.³⁹ Auf diese Weise dient lediglich die verbleibende Streuung der kommunalen Ausgaben zur Überprüfung verschiedener Bedarfsindikatoren.

Das auf dieser Grundlage formulierte Schätzmodell enthält die folgenden Variablen: (1) Einwohnerzahl, (2) Anteil der Bedarfsgemeinschaften an der Gesamtbevölkerung, (3) Anteil der Halbtagschüler an der Gesamtbevölkerung, (4) Anteil der Ganztagschüler an der Gesamtbevölkerung, (5) Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung, (6) Gemeindefläche in ha je Einwohner, (7) Anteil der Unter-15-jährigen an der Gesamtbevölkerung, (8) Anteil der Über-65-jährigen an der Gesamtbevölkerung sowie (9) Primäreinkommen je Einwohner. Von den genannten Variablen werden die ersten sechs Indikatoren als mögliche strukturelle Bestimmungsfaktoren des kommunalen Finanzbedarfs eingeordnet, während die übrigen drei Variablen als Indikatoren der Nachfrage zu bewerten sind. Um speziell für den Bereich der sozialen Sicherung den Erklärungswert des Indikators „Anzahl der Bedarfsgemeinschaften“ genauer zu überprüfen, werden als alternative Erklärungsvariablen die „Anzahl der Leistungsempfänger je Einwohner“, die „Anzahl der Leistungsempfänger je Bedarfsgemeinschaft“ sowie die „Anzahl der Leistungsempfänger (unter 25 Jahren) je Einwohner“ berücksichtigt. Die Berücksichtigung der Anzahl der Leistungsempfänger erscheint vor allem insofern als überprüfenswert, wie die durchschnittliche Anzahl von Leistungsempfängern pro Bedarfsgemeinschaft zwischen den einzelnen Kommunen variiert. Unter der Annahme, dass größere Bedarfsgemeinschaften jedoch einen merklich höheren Pro-Kopf-Zuschussbedarf zur Folge haben, könnte eine Nichtberücksichtigung der Zahl der

³⁸ Das verwendete Schätzmodell wurde in Anlehnung an Büttner et al. (2008: 110ff.) definiert.

³⁹ Vgl. Büttner et al. (2008: 94).

Leistungsempfänger zu Verzerrungen bei der Erfassung des Finanzbedarfs der Kommunen im Sozialbereich führen.⁴⁰

In Anbetracht dessen werden weitere Variablen in das Regressionsmodell aufgenommen, die – in verschiedenen Varianten – zusätzlich zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften auch die Anzahl der Leistungsempfänger mit berücksichtigen. Ebenfalls als Alternative zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften wird auch die Arbeitslosenzahl ebenso wie die kommunale Steuerkraft gesondert getestet. Zwar ist mit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bereits eine Variable in das Schätzmodell integriert, die in enger Korrelation zur Zahl der Arbeitslosen steht. Für den Bereich der sozialen Sicherung soll damit jedoch gesondert geprüft werden, welche Erklärungskraft dieser Variablen für die Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe zukommt, wenn nicht zugleich auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften oder die Zahl der Leistungsempfänger in die Schätzung einbezogen werden. Mit der Betrachtung der Arbeitslosenzahl eröffnet sich zudem die Möglichkeit, die ökonomische Sachgerechtigkeit des bis 2008 in Nordrhein-Westfalen zur Erfassung besonderer Soziallasten verwendeten Bedarfsindikators zu überprüfen. Was die Einbeziehung der kommunalen Steuerkraft betrifft, besteht auch hier zunächst ein Zusammenhang mit der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Einwohner insofern, als ein niedriger Wert für diese Variable auf eine vergleichsweise geringere Wirtschaftskraft einer Kommune hindeutet, was sich wiederum im Regelfall in einer relativ geringeren kommunalen Steuerkraft pro Kopf niederschlägt. Eine eigenständige Betrachtung der Steuerkraft einer Kommune kann dennoch zum einen insofern sinnvoll sein, als – so die Annahme – eine geringe kommunale Steuer- und Wirtschaftskraft eine vergleichsweise höhere Zahl an lokalen Empfängern von Sozialleistungen bedingt. Darüber hinaus ist die Steuerkraft aber auch ein Indikator dafür, in welchem Umfang eine Kommune dazu in der Lage ist, im Bereich der sozialen Sicherung bestehende Zuschussbedarfe aus eigenen Steuermitteln zu decken.

Die Ergebnisse der Schätzung unter Verwendung von Daten der Jahre 2005 bis 2008 finden sich in Tabelle 1. Dabei stellt die erste Modellvariante (Spalte 1) auf den Indikator „Leistungsempfänger pro Einwohner“ ab, während die beiden weiteren Modelle (Spalten 2 und 3) auf den Indikator „Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner“ fokussiert sind. Dabei zeigt sich, dass das Bestimmtheitsmaß von Modell (2) mit einem R^2 -Wert von 0,6115 am höchsten ausfällt. Dies stellt im Vergleich zu Modell (3) ein insofern methodisch plausibles Ergebnis dar, als der Einbezug der redundanten Variable „Leistungsempfänger (unter 25) pro Einwohner“ zu einem deutlich höheren Standardfehler im letztgenannten Modell führt. Zudem zeigt sich, dass die drei Variablen „Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaft“, „Leistungsempfänger (unter 25) pro Einwohner“ und „Über-65-Jährige pro Einwohner“ keinerlei statistisch signifikanten Zusammenhang zur endogenen Variablen der Zuschussbedarfe zeigen. Um negative Effekte dieser redundanten Regressoren zu vermeiden, werden diese in den Modellen (4) und (5) außer Acht gelassen. Dies führt – wie zu erwarten

⁴⁰ So sei nach Büttner *et al.* (2008: 112) beispielsweise „denkbar, dass größere Bedarfsgemeinschaften mehr Wohnraum in Anspruch nehmen, woraus wiederum eine stärkere Belastung der örtlichen Träger der Sozialhilfe aufgrund von Zahlungen zu Unterkunft und Heizung resultierte“.

– zu einer Reduktion der Standardfehler aller weiteren Variablen und ermöglicht damit einen besseren Vergleich der beiden Indikatoren „Leistungsempfänger pro Einwohner“ und „Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner“. Hierbei zeigt sich, dass beide statistischen Modelle mit 60,86 % (Modellvariante 4) bzw. 60,99 % (Modellvariante 5) einen annähernd gleich hohen Erklärungswert der Varianz des Zuschussbedarfs liefern. Dies bedeutet, dass beide Indikatoren hinsichtlich ihrer Erklärungskraft von interkommunalen Belastungsunterschieden im Bereich der sozialen Sicherungsleistungen (ausgedrückt anhand des Zuschussbedarfs) als funktional äquivalent eingestuft werden können.

Jenseits der empirischen Evaluierung dieser beiden Kennzahlen werden in den Modellen (6) und (7) schließlich die Variablen „Steuerkraft pro Einwohner“ und „Kommunale Arbeitslosenquote“ als weitere mögliche Indikatoren für den Soziallastenansatz getestet. Das Bestimmtheitsmaß der Regressionsmodelle ist in beiden Fällen jedoch niedriger als zuvor (55,80 % bzw. 56,92 %). Im Falle der Steuerkraft pro Einwohner lässt sich darüber hinaus regressionsanalytisch kein signifikanter Zusammenhang feststellen. Die Interpretation der Ergebnisse aus Tabelle 1 führt somit zum Ergebnis, dass die beiden Variablen „Leistungsempfänger pro Einwohner“ sowie „Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner“ als Indikatoren vergleichsweise gut geeignet sind, um die räumliche Streuung der kommunalen Zuschussbedarfe im Bereich der sozialen Sicherung angemessen abzubilden.

Während aufgrund der Ergebnisse der empirischen Schätzung davon ausgegangen werden kann, dass die beiden zuletzt genannten Indikatoren dem Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit Rechnung tragen, gilt es noch gesondert zu prüfen, inwieweit diese auch den übrigen (verfahrensorientierten) Anforderungen an eine als potentiell zustimmungsfähig zu klassifizierende Auswahl von Bedarfsindikatoren genügen. So sollte unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ursachen einer erhöhten kommunalen Kostenbelastung die Verteilung von Finanzzuweisungen nicht von politischen Ermessensentscheidungen auf der lokalen Ebene beeinflussbar sein (Grundsatz der geringen Strategieanfälligkeit). Anderenfalls könnte eine Kommune sich die Gewährung von großzügigen Leistungen relativ einfach refinanzieren, indem der durch das eigene Ausgabeverhalten geschaffene Sonderbedarf über den Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert wird. In beiden Fällen, d.h. bei Zugrundelegung des Indikators der Bedarfsgemeinschaften ebenso wie des Indikators der Leistungsempfänger pro Einwohner, ist jedoch davon auszugehen, dass die tatsächliche Höhe der Schlüsselzuweisungen kaum manipuliert werden kann, da sich sowohl die Bildung von Bedarfsgemeinschaften als auch die Zahl der Leistungsempfänger dem Einfluss einer Kommunen entzieht. Zudem kann festgestellt werden, dass beide Indikatoren ohne größeren Erhebungsaufwand (und damit zu vergleichsweise geringen Transaktionskosten) sowie zeitnah über die amtliche Statistik zur Verfügung stehen (Grundsatz der leichten Datenverfügbarkeit).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Bevölkerung	0,468 (0,083) ***	0,424 (0,086) ***	0,421 (0,09) ***	0,469 (0,079) ***	0,428 (0,081) ***	0,75 (0,078) ***	0,719 (0,077) ***
Bedarfsgemeinschaften pro Einwohner		5.754,8 (793,33) ***	5.826,7 (2290,9) **		5.761,8 (743,1) ***		
Leistungsempfänger pro Einwohner	2.601,6 (358,4) ***			2.599,2 (339,7) ***			
Leistungsempfänger pro Bedarfsgemeinschaft		54,42 (45,3)					
Leistungsempfänger (unter 25) pro Einwohner			4,72 (2.202,6)				
Steuerkraft pro Einwohner						-0,003 (0,002)	
Arbeitslosenquote							8,52 (2,4) ***
Gesamtfläche (in ha) pro Einwohner	95,65 (24,97) ***	96,5 (24,82) ***	94,2 (24,9) ***	95,45 (23,3) ***	91,87 (23,04) ***	17,22 (23,76)	18,05 (23,38)
Halbtagschüler pro Einwohner	608,33 (228,11) ***	625,89 (227,61) ***	617,73 (228,31) ***	607,75 (226,3) ***	610,99 (225,85) ***	645,28 (242,48) ***	614,82 (239,52) **
Ganztagschüler pro Einwohner	1.511,4 (344,5) ***	1.529,5 (343,5) ***	1.534,3 (345,4) ***	1.510,7 (342,2) ***	1.525,1 (341,1) ***	1.614,6 (367,4) ***	1.661,9 (360,6) ***
Unter-15-Jährige pro Einwohner	-2.279,9 (632,5) ***	-2.275,7 (686,4) ***	-1.936,5 (674,9) ***	-2.269,7 (429,5) ***	-1.821,2 (439,4) ***	-1.684,8 (667,7) **	-1.696,9 (656,5) **
Über-65-Jährige pro Einwohner	-9,73 (443,0)	-76,86 (447,1)	-115,03 (448,7)			936,23 (448,8) **	756,92 (446,4) *
Primäreinkommen pro Einwohner	0,011 (0,002) ***	0,011 (0,002) ***	0,011 (0,002) ***	0,011 (0,002) ***	0,011 (0,002) ***	0,005 (0,002) ***	0,005 (0,002) ***
Sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigte pro Einwohner	209,38 (77,05) ***	206,82 (76,93) ***	203,85 (77,1) ***	209,18 (75,41) ***	201,62 (76,35) ***	217,07 (82,04) ***	279,67 (82,18) ***
Konstante	623,28 (169,7) ***	512,42 (179,9) ***	585,56 (172,1) ***	620,23 (97,2) ***	550,45 (101,0) ***	636,12 (182,3) ***	587,92 (178,0) ***
R²	0,6086	0,6115	0,61	0,6086	0,6099	0,558	0,5692

Tabelle 1: Ergebnisse der multivariaten Analyse verschiedener Bedarfsindikatoren im Bereich der sozialen Sicherung (Anmerkung: Die Koeffizienten wurden mittels OLS-Schätzung ermittelt. Standardfehler in Klammern. Die Anzahl der Sterne kennzeichnet das Signifikanzniveau: *** = 1%; ** = 5%; * = 10%. R² steht für das Bestimmtheitsmaß der Regression).

Quelle: Daten IT.NRW, eigene Schätzung.

Wird schließlich davon ausgegangen, dass – wie dies bislang im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich der Fall ist – die sozialen Lasten der einzelnen Kommunen lediglich pauschal und nicht entsprechend der tatsächlich anfallenden Kosten abgegolten werden, verbinden sich mit beiden Indikatoren zudem positive Anreize zugunsten eines „sparsamen“ Verhaltens auf der kommunalen Ebene (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit).⁴¹

3.4

Bewertung der Anschlussfähigkeit der ermittelten Bedarfsindikatoren an das bestehende Regelsystem des Finanzausgleichs

Aus den theoretischen Überlegungen zur Relevanz von Pfadabhängigkeiten des institutionellen Wandels wurde für eine Reform des bestehenden Finanzausgleichssystems bereits abgeleitet, dass solche Vorschläge für eine Neufestlegung sozialer Bedarfsindikatoren eine größere Aussicht auf Zustimmungsfähigkeit bei den betroffenen Akteuren besitzen dürften, die sich ohne gravierende Friktionen in das bisherige Regelsystem einfügen lassen. In der Sprache der modernen Systemtheorie geht es hier um die „Anschlussfähigkeit“ geplanter institutioneller Veränderungen an die bisher realisierte Ordnung. Beide Indikatoren – die Zahl der Bedarfsgemeinschaften ebenso wie die Zahl der Leistungsempfänger – tragen dieser Anforderung insofern Rechnung, wie diese der bisherigen Eigenlogik des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs in Gestalt der Präferenz zugunsten eines geeigneten Globalmaßstabs genügen, der die Verwendung einer Vielzahl von Einzelindikatoren zur Erfassung der räumlichen Streuung lokaler Soziallasten erübrigt und damit zugleich auch die praktische Handhabbarkeit für Politik und Verwaltung wesentlich erleichtert.

Jenseits dessen verbindet sich mit dem Hinweis auf institutionelle Pfadabhängigkeiten zugleich auch eine gegenüber der in herkömmlichen ökonomischen Analysen dominierenden allokativen Perspektive stärkere Berücksichtigung der von Institutionen ausgehenden Verteilungswirkungen. Unter der Annahme, dass nicht allein die kollektiven Wohlfahrtswirkungen den historischen Wandel von Institutionen erklären, sondern dieser häufig das Ergebnis gesellschaftlicher Verteilungskonflikte ist, hängt die Kompatibilität von institutionellen Neuerungen mit dem bestehenden Regelsystem nicht zuletzt auch von den mit einer Reform verbundenen Verteilungswirkungen ab. Dabei gilt aus institutionenökonomischer Sicht allgemein, dass sowohl im Zeitablauf als auch beim Vergleich von verschiedenen Regelsystemen zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Vielzahl von gesellschaftlichen Institutionen existieren, die Interaktionsbeziehungen so strukturieren, dass Kooperationsgewinne realisiert werden. Alle diese Institutionen, die für die Stabilität individueller Erwartungen sorgen, was wiederum notwendig ist, um gesellschaftliche Kooperationsge-

⁴¹ Dies schließt mit ein, dass über die pauschale Abgeltung auch ein Anreiz dazu gegeben wird, solche Formen der Arbeitsteilung im Zusammenwirken von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden zu entwickeln, die zu einer effizienten Aufgabenerfüllung beitragen. Dies ist überall dort von Bedeutung, wo – wie etwa im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe – es den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden obliegt, sich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung auf Kreisebene oder eine individuelle Leistungsbereitstellung auf Gemeindeebene zu entscheiden.

winne zu realisieren, können jedoch zugleich mit unterschiedlichen Verteilungseffekten verbunden sein.⁴²

Für die Neugestaltung eines bestehenden Regelsystems folgt daraus, dass bei einer (absehbaren) reformbedingten Veränderung der bestehenden Verteilungsrelationen damit gerechnet werden muss, dass der politische Widerstand gegen eine solche Reform entsprechend groß ausfallen wird.

Bezogen auf den politischen Konflikt um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs bedeutet dies, dass über die Kompatibilität der beiden regressionsanalytisch ermittelten Bedarfsindikatoren mit den im vorherigen Teilkapitel genannten institutionellen Gestaltungsgrundsätzen hinaus, ergänzend auch eine Analyse der mit ihrem Einbau in den Finanzausgleich verbundenen Verteilungswirkungen relativ zum Status quo durchgeführt werden sollte, um weitere Anhaltspunkte für die politische Zustimmungsfähigkeit zu einer solchen Reform auf kommunaler Seite zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurde eine einfache Vergleichsrechnung durchgeführt, bei der – wenn auch nur für den Indikator der „Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ – die Verteilungsergebnisse des bis 2008 zur Anwendung gekommenen Bedarfsindikators (Zahl der Arbeitslosen) jenen gegenübergestellt wird, die sich für 2008 aus einer Anwendung des neuen Indikators ergeben.⁴³

Zwar sollten aufgrund der methodisch vereinfachten Berechnungsweise die in Tabelle 2 ausgewiesenen Werte nicht überinterpretiert werden. Dennoch ist erkennbar, dass – wenn auch nicht alle – so doch der überwiegende Teil der nordrhein-westfälischen Kommunen, insbesondere aber die Gruppe der vor dem Landesverfassungsgericht klagenden Kommunen (Kreis Recklinghausen), von einer Neugestaltung des Soziallastenansatzes unter Verwendung des Indikators „Bedarfsgemeinschaften“ in Form einer vergleichsweise höheren Abdeckung bestehender Sozialausgaben je Bedarfseinheit profitiert. Aus Sicht einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik deutet dieses Ergebnis zusätzlich darauf hin, dass sich mit den ermittelten Bedarfsindikatoren und deren Integration in das Finanzausgleichs-

⁴² So stellt etwas *Knight* (1997: 28) in diesem Zusammenhang fest: „Die Stabilität von Institutionen und das geteilte Wissen um diese Stabilität ermöglicht die Etablierung von Verhaltensweisen, die kollektiven Nutzen produzieren. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass der von den Institutionen erzeugte kollektive Nutzen den Ausgangspunkt für die Frage bildet, welche Rolle gesellschaftliche Institutionen spielen. Dies ist aber nur eine unvollständige Skizze“. Und weiter: „Das ausschlaggebende Unterscheidungsmerkmal alternativer institutioneller Formen liegt in ihren Verteilungseffekten. Obwohl sie alle Gewinne aus kollektiven Handeln erzeugen können, führen sie zu einer unterschiedlichen Verteilung dieser Gewinne“ (ebenda: 29).

⁴³ Um einen solchen Vergleich der unterschiedlichen Abdeckung bestehender Sozialausgaben durchzuführen, wurde der entsprechende (Punkt-)Wert des Soziallastenansatzes mit dem Grundbetrag des jeweiligen Finanzausgleichsjahres multipliziert, um die ausgewiesene monetäre Größe zu erhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem so ermittelten monetären Soziallastenansatz um einen 100 %-Wert handelt. Innerhalb des Finanzausgleichsgesetzes erfolgt bei den Gemeinden jedoch lediglich ein Ausgleich von 90 % der Differenz zwischen Ausgleichsmesszahl und Steuerkraftmesszahl. Die Steuerkraftmesszahl als Kennzahl für die Einnahmekraft jeder Gemeinde wurde jedoch aus Vereinfachungsgründen bei der den Tabellenwerten zugrunde liegenden Berechnung vernachlässigt. Ebenfalls aus Gründen der rechnerischen Einfachheit blieben auch bei der Ermittlung der prozentualen Abdeckung der Sozialausgaben durch den kommunalen Finanzausgleich die jeweilige Steuerkraft der Gemeinden bzw. die Umlagekraft der Kreise unberücksichtigt.

system grundsätzlich die Möglichkeit zu einer wechselseitig zustimmungsfähigen Lösung im Konflikt zwischen Landes- und Kommunalebene verbindet.

Gebietskörperschaft	KFA 2006		KFA 2007		KFA 2008	
	Abdeckung der Sozialausgaben		Abdeckung der Sozialausgaben		Abdeckung der Sozialausgaben	
	je Arbeitsloser in Euro	durch Sozialansatz in %	je Arbeitsloser in Euro	durch Sozialansatz in %	je Bedarfs- gemeinschaft in Euro	durch Sozialansatz in %
Kreisfreie Städte	2.444,50	25,4	2.562,40	26,8	2.412,20	32,1
Kreise (inkl. KV)	2.434,50	25,6	2.402,00	28,5	2.645,50	29,3
Kleve	3.678,50	16,9	3.732,70	18,4	5.058,40	15,3
Mettmann	2.540,50	24,5	2.487,20	27,6	2.335,80	33,1
Rhein-Kreis Neuss	2.090,50	29,8	1.888,20	36,3	1.992,20	38,8
Viersen	2.214,60	28,1	2.114,80	32,4	2.170,10	35,7
Wesel	2.253,10	27,6	2.209,80	31	2.169,60	35,7
Aachen	2.014,90	30,9	2.196,60	31,2	2.123,20	36,5
Düren	3.951,00	15,7	4.373,40	15,7	4.954,00	15,6
Rhein-Erft-Kreis	1.990,60	31,3	2.156,10	31,8	2.200,50	35,2
Euskirchen	2.049,40	30,4	2.045,30	33,5	2.472,90	31,3
Heinsberg	1.786,70	34,8	1.852,20	37	2.180,30	35,5
Oberbergischer Kreis	1.951,90	31,9	1.881,60	36,4	2.333,50	33,2
Rhein.-Bergischer Kreis	2.030,10	30,6	2.018,40	34	3.172,00	24,4
Rhein-Sieg-Kreis	2.673,80	23,3	2.793,60	24,5	2.565,30	30,2
Borken	3.936,00	15,8	3.659,40	18,7	4.394,50	17,6
Coesfeld	3.930,70	15,8	3.551,40	19,3	5.566,10	13,9
Recklinghausen	1.827,80	34	1.887,30	36,3	2.087,50	37,1
Steinfurt	4.426,40	14,1	4.378,80	15,7	5.075,80	15,2
Warendorf	2.386,10	26,1	2.233,90	30,7	2.376,70	32,6
Gütersloh	1.573,30	39,5	1.412,20	48,5	1.023,40	75,6
Herford	1.225,60	50,8	1.773,00	38,7	2.227,30	34,7
Höxter	1.581,10	39,3	1.570,00	43,7	1.806,00	42,9
Lippe	2.028,50	30,7	2.010,30	34,1	1.921,00	40,3
Minden-Lübbecke	4.047,70	15,4	4.161,70	16,5	4.031,00	19,2
Paderborn	1.915,40	32,5	1.894,30	36,2	1.945,60	39,8
Ennepe-Ruhr-Kreis	3.940,30	15,8	3.778,70	18,1	3.805,60	20,3
Hochsauerlandkreis	3.699,80	16,8	3.469,00	19,8	4.103,00	18,9
Märkischer Kreis	2.072,50	30	2.081,40	32,9	2.274,70	34
Olpe	1.888,80	32,9	1.887,80	36,3	2.292,10	33,8
Siegen-Wittgenstein	2.245,00	27,7	2.212,30	31	2.412,60	32,1
Soest	1.750,70	35,5	1.712,50	40	1.878,60	41,2
Unna	1.785,00	34,9	1.220,50	56,2	1.993,70	38,8
Summe (kreisangehöriger und kreisfreier Raum)	2.439,60	25,5	2.483,40	27,6	2.517,80	30,7

Tabelle 2: Sozialausgaben je Arbeitsloser, Sozialausgaben je Bedarfsgemeinschaft sowie Abdeckung der Sozialausgaben durch den Sozialansatz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs des Landes Nordrhein-Westfalen (2006-2008)

Quelle: Daten Innenministerium NRW, eigene Berechnungen.

4

Unerwünschte Neutralisierungseffekte bei der Gewährung von Ausgleichsleistungen für kommunale Sonderbedarfe

Neben dem Konflikt um die Erfassung bestehender Soziallasten bedarf auch der von Seiten der klagenden Kommunen vorgebrachte Vorwurf der nichtintendierten Nebenwirkungen im Zusammenspiel des Finanzausgleichs auf Gemeinde- und Kreisebene einer eigenen – wenn auch deutlich kürzer ausfallenden – Betrachtung. Im Zentrum der Kritik steht dabei die vermeintliche Neutralisierung von anerkannten Sonderbedarfen aufgrund des Rückkopplungseffekts zwischen dem Schlüsselzuweisungssystem auf Gemeindeebene und den Kreisschlüsselzuweisungen.⁴⁴ Hierdurch komme es zu einem systematischen *Bruch im Ausgleichssystem zwischen Kreis- und Gemeindeebene*, was vor allem mit Blick auf den Bereich der Soziallasten zu einer Benachteiligung für die klagenden Kommunen führe. Weil die Ausgleichsleistung für diesen anerkannten Bedarf, die im Rahmen der Berechnung und Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die gesamte Gemeindeebene erfolgt, bei der Bestimmung der Finanzkraft der Kreise mitberücksichtigt wird, vermindern sich auf der Kreisebene die entsprechenden Kreisschlüsselzuweisungen.

Dieser Effekt (und somit folglich auch der sich daraus ergebende Konflikt zwischen Landesgesetzgeber und negativ betroffenen Kommunen) kann auf zwei institutionelle Ausgestaltungsmerkmale des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs zurückgeführt werden: So werden zum einen bestehende kommunale Soziallasten zwar erfasst, dies geschieht allerdings ausschließlich im Rahmen der Berechnung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Zum anderen werden diese gemeindlichen Schlüsselzuweisungen „ungekürzt“, d.h. unter Einrechnung der für Soziallasten gewährten Zuweisungen bei der Berechnung der Umlagekraftmesszahl bzw. der Ermittlung der Kreisumlage zugrunde gelegt, die wiederum für die Höhe der Finanzzuweisungen an die Kreise maßgeblich ist. Beide institutionellen Ausgestaltungsmerkmale gemeinsam bewirken jedoch einen negativen Kürzungs- und damit Verteilungseffekt bei all jenen Kommunen, die – sonderbedarfsbedingt – zunächst einen vergleichsweise höheren Anteil an Finanzzuweisungen erhalten haben. Damit verlieren die betroffenen Kommunen auf Kreisebene wieder einen Teil der Finanzmittel, die ihnen auf Gemeindeebene gewährt wurden.

4.1

Status-quo-Situation und institutionelle Eigenlogik des Ausgleichssystems im Zusammenspiel von Gemeinde- und Kreisebene

Für eine ökonomische Bewertung des Zusammenspiels von Gemeinde- und Kreisfinanzausgleich sind sowohl Effizienz- als auch Verteilungsüberlegungen in Rechnung zu stellen. Eine allein an den distributiven Finanzausgleichswirkungen ansetzende Betrachtung würde demgegenüber zu kurz greifen, da die horizontalen Verteilungsergebnisse letztlich nur Ausdruck von zwei unterschiedlichen Tatbeständen sind:

⁴⁴ Siehe hierzu im einzelnen *Junkernheinrich/Micosatt* (2009). Siehe für eine zusammenfassende Darstellung des Problems auch *Döring et al.* (2010: 204ff.).

Dies ist einerseits die Unmöglichkeit, Einzelfall- bzw. Ergebnisgerechtigkeit für alle Kommunen oder Gebietskörperschaftsgruppen bereits über die Finanzbedarfsmessung zu erreichen, da ein objektiv feststellbarer und genau quantifizierbarer Finanzbedarf nicht ermittelt werden kann.⁴⁵ Aus institutionenökonomischer Sicht zweckmäßiger ist hier vielmehr – wie im vorherigen Kapitel erläutert – die Herstellung von Verfahrensgerechtigkeit im Sinne eines Konsenses über die bei der Bestimmung von Finanzbedarfsindikatoren einzuhaltenden Auswahl- bzw. Verfahrensgrundsätze. Andererseits darf der Sachverhalt nicht ignoriert werden, dass der Landesgesetzgeber hinsichtlich der Gewichtung von allokativen und distributiven Zielsetzungen über einen Entscheidungsspielraum verfügt bzw. verfügen muss, weil es ansonsten nicht möglich wäre, die beiden miteinander konfligierenden Ziele gegeneinander abzuwägen.⁴⁶

Sieht man von diesen eher grundsätzlichen Überlegungen ab, folgt die konkrete Ausgestaltung des *Zusammenspiels von Gemeinde- und Kreisebene* innerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen dem sogenannten Zwei-Säulen-Modell. Systematisch kann bei der Gestaltung der Finanzausgleiche für Gemeinden und Kreise je nach Bildung von Teilschlüsselmassen zwischen einem Ein-Säulen-, einem Zwei-Säulen- sowie einem Drei-Säulen-Modell differenziert werden.⁴⁷ Während bei der zuerst genannten institutionellen Variante auf eine gesonderte Ableitung von Teilschlüsselmassen für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden sowie Kreise verzichtet wird, erfolgt beim Zwei-Säulen-Modell eine Aufteilung der gesamten Schlüsselmasse in zwei Teilschlüsselmassen, wobei einerseits für die Kreisebene und andererseits für die Ebene der Gemeinden insgesamt (d.h. kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) jeweils eine eigene Teilmasse festgelegt wird. Bei der dritten Variante werden jeweils Teilschlüsselmassen für alle drei kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen (Kreise, kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städten) gebildet. Anders als bei dieser Ausgestaltungsvariante muss bei Anwendung des Zwei-Säulen-Modells – und damit im Fall von Nordrhein-Westfalen – bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen berücksichtigt werden, dass zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden ein unterschiedliches Aufgabenspektrum besteht. Konkret bedeutet dies, dass ein institutionelles Verfahren gefunden werden muss, das den kreisfreien Städten zusätzliche Finanzmittel zuteilt, um so eine angemessene Kompensation für die Erfüllung derjenigen Aufgaben zu gewähren, die von kreisangehörigen Gemeinden nicht zu erfüllen sind (da diese dort auf Kreisebene erledigt werden).

Finanzausgleichstechnisch geschieht dies in Nordrhein-Westfalen zum einen dadurch, dass Sonderbedarfe – so auch die kommunalen Soziallasten – als nur einmal anfallend eingestuft und daher auch nur einmal im System des Finanzausgleichs (hier: auf Gemeindeebene) berücksichtigt werden. Zum anderen wird dies über eine „Belastung“ der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage realisiert, um

⁴⁵ Siehe hierzu auch Döring (2007: 42ff.) mit weiteren Literaturverweisen.

⁴⁶ Siehe hierzu auch Scherf (1998: 68f.).

⁴⁷ Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen auch Henneke (2008: 498ff.), der allerdings nicht explizit zwischen diesen drei Modellen differenziert.

auf diese Weise dem Tatbestand Rechnung zu tragen, dass 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. Aus institutionenökonomischer Sicht müsste eine Neugestaltung des Ausgleichssystems zwischen Gemeinde- und Kreisebene nicht allein an die dargestellte Eigenlogik des bestehenden Regelsystems anschlussfähig sein. Sie müsste zugleich auch der Anforderung genügen, zu einer pareto-superioren Lösung gemessen an der Status-quo-Situation zu führen. Ob eine solche Option besteht oder ob der bestehende Ausgleichsmechanismus bereits als ökonomisch sachgerecht bewertet werden kann, soll im nachfolgenden Teilkapitel näher untersucht werden.

4.2

Bestehende Dilemma-Situation und mögliche institutionelle Lösungen

Unter der Zielsetzung einer effizienten staatlichen Aufgabenerfüllung bildet bezogen auf Kreise und kreisangehörigen Gemeinden die arbeitsteilige Organisation des staatlichen Aufgabenbereichs Sozialleistungen den Ausgangspunkt für die weitere Betrachtung. Hierbei ist zwischen der Trägerschaft für die Aufgabe, der Durchführung dieser Aufgabe sowie der Trägerschaft für die Kosten der Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Dieses Problem besteht im Hinblick auf die kreisfreien Städte nicht, da dort alle drei genannten Teilaufgaben in einer Hand liegen. Aus institutionenökonomischer Sicht kann das Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden – nicht allein, aber auch im Sozialbereich – als eine sogenannte *Prinzipal-Agenten-Beziehung* und damit als einseitige Dilemma-Situation interpretiert werden, wobei die kreisangehörigen Gemeinden als Prinzipale und die Kreise als Agenten auftreten. 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 ausgestalten kann, so dass anstelle der latent drohenden Gefahr einer einseitigen Ausbeutung des Prinzipals durch den Agenten für eine effiziente Aufgabenerfüllung im Zusammenspiel beider Akteure gesorgt werden kann.⁴⁸

Gemäß der Prinzipal-Agent-Theorie ist eine effizienzorientierte Lösung des Ausbeutungsproblems 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 für die (vollständige) Finanzierung der Ausgaben aufkommen, könnte ein „Moral-hazard-Problem“ entstehen, da

⁴⁸ Siehe hierzu *Richter/Furubotn* (1996: 201ff.) oder auch *Feldmann* (1995: 132ff.). Siehe zur Anwendung im Rahmen der Theorie des Fiskalföderalismus *Döring/Stahl* (2000: 515f.) oder auch *Huber/Lichtblau* (1999: 75f.).

der Agent in diesem Fall keinen starken Anreiz hätte, die übertragene Aufgabe kostenminimal und damit wirtschaftlich durchzuführen. Die ausschließliche Berücksichtigung der bestehenden Soziallasten auf der Gemeindeebene gekoppelt mit einer (pauschalen) Refinanzierung der mit Erfüllung von Sozialaufgaben verbundenen Ausgaben auf Kreisebene über den „Umweg“ der Kreisumlage, wie dies im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich bereits aktuell der Fall ist, erfüllt somit aus institutionenökonomischer Sicht die notwendige Effizienzanforderung. Daraus resultierende „Neutralisierungseffekte“ sind in Anbetracht dessen lediglich als Opportunitätskosten zu verstehen, die aus einer nur auf diesem Wege zu gewährleistenden effizienten Aufgabenerfüllung im arbeitsteiligen Verhältnis von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden resultieren.

Die mit der Neutralisierungsthese kritisierten Rückkopplungseffekte zwischen dem Finanzausgleich für Gemeinden und dem für Kreise lassen sich darüber hinaus aber auch unter Bezug auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot und damit aus der Verteilungsperspektive heraus kritisch hinterfragen. Wird der These gefolgt, bestünde eine Lösung des Problems in der (zusätzlichen) Anerkennung von sozialen Bedarfen auch auf der Kreisebene, 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 institutionellen Eigenlogik des Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen widersprechen, bei der ökonomisch zutreffend davon ausgegangen wird, dass Soziallasten nur einmal anfallen und daher auch nur einmal im System des Finanzausgleichs 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 auch nur auf die Ebene des Gesamtkreises im Vergleich zu den kreisfreien Städten beziehen.

Zwar führen die beschriebenen Interdependenzwirkungen zwischen den Schlüsselzuweisungssystemen auf Gemeinde- und Kreisebene zu einer teilweisen Kompensation der ursprünglichen Finanzausgleichswirkungen. Daraus kann jedoch nicht pauschal gefolgert werden, dass das bestehende Ausgleichssystem seinen von der Landesverfassung vorgegebenen Zweck, einen Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft herzustellen, nicht erfüllt. Würde der kommunale Finanzausgleich nämlich für kreisfreie wie für kreisangehörige Städte und Gemeinden das gleiche Ergebnis liefern, käme es aufgrund einer sachlich nicht berechtigten Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten zu einem Verstoß gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Denn in diesem Fall würden die kreisfreien Städte, die ja im Unterschied zu den kreisangehörigen Gemeinden zusätzlich die Kreisaufgaben zu erfüllen haben, eindeutig schlechter behandelt. Erst durch die Interdependenz von Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage – und damit verbunden auch der „belasteten“ Schlüsselzuweisungen für die kreisangehörigen Gemeinden – wird sichergestellt, dass kreisfreier und kreisangehöriger Raum gemäß ihren verschiedenen Aufgaben-

und Ausgabenbelastungen auch jeweils unterschiedlich behandelt werden. Mit anderen Worten: Der angeblich unerwünschte und nicht zielkonforme Verteilungsmechanismus im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich garantiert somit überhaupt erst, dass dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung entsprochen wird und stellt daher keineswegs eine willkürliche oder sachwidrige Lösung dar.

5

Zusammenfassung der Ergebnisse

Gegenstand des vorliegenden Beitrags ist der aktuelle Landesverfassungsgerichtsstreit zwischen der Landes- und Kommunalebene um die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichssystems in Nordrhein-Westfalen. Im Mittelpunkt der Analyse stand die von den Kommunen als unzureichend kritisierte Erfassung bestehender Soziallasten ebenso wie die zwischen Gemeinde- und Kreisebene sich ergebenden fiskalischen Neutralisierungseffekte insbesondere mit Blick auf jene Kommunen, die durch hohe Sozialausgaben gekennzeichnet sind.

Ziel des Beitrags war es, institutionelle Lösung zur Überwindung der bestehenden Konfliktsituation aufzuzeigen. Zu diesem Zweck wurde in einem ersten Schritt der Ansatz einer institutionenorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik vorgestellt, welcher unter anderen durch eine strikte Status-quo-Orientierung, die Berücksichtigung von sozialen Dilemma-Situationen und institutionellen Pfadabhängigkeiten sowie die Ableitung von aus Sicht der Konfliktparteien potenziell zustimmungsfähigen Reformoptionen gekennzeichnet ist. In einem zweiten Schritt wurde dieser Ansatz auf den aktuellen politischen Konflikt um die Ausgestaltung des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs angewendet, um dabei – fundiert durch eine empirische Analyse – sowohl institutionelle Verfahrensgrundsätze als auch einen entsprechenden Indikator für eine angemessene Erfassung kommunaler Soziallasten zu identifizieren, die beide aus institutionenökonomischer Sicht als potentiell zustimmungsfähig ebenso wie anschlussfähig an das bestehenden Regelsystems gelten können. Demgegenüber wurden die ebenfalls kritisierten fiskalischen Neutralisierungseffekte als intendierte Folge einer effizienten Ausgestaltung der bestehenden Prinzipal-Agent-Struktur zwischen Gemeinden und Kreisen im Bereich der arbeitsteiligen Erfüllung von Sozialaufgaben bewertet.

Literatur

- Anton, S./Diemert, D.* (2009): Gemeindefinanzbericht 2009 im Detail – Kommunalfinanzen im freien Fall?, in: *Der Städtetag*, Jg. 62 (5), S. 10-85.
- Arrow, K.J.* (1985): the Economics of Agency, in: *Pratt, J.W./Zeckhauser, R.J.* (ed.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, S. 37-51.
- Baretti, C./Langmantel, E.* (2002): Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Buchanan, J.M.* (1971): Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaften zu ihren Nachbardisziplinen, in: *Jochimsen, R./Knobel, H.* (Hg.), *Gegenstand und Methoden der Nationalökonomie*, Köln, S. 88-105.
- Buchanan, J.M.* (1975): *The Limits of Liberty*, Chicago.
- Budde, R./Junkernheinrich, M.* (1986): Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, Bochum
- Brennan, G./Buchanan, J.M.* (1985): *The Reason of Rules – Constitutional Political Economy*, Cambridge (MA) et al.
- Büttner, T./Holm-Hadulla, F./Parsche, R./Stabatty, C.* (2008): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, München.
- Coase, R.* (1937): *The Nature of the Firm*, wiederabgedruckt in: *Coase, R.* (1990): *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago und London, S. 33-56.
- Coase, R.* (1960): *The Problem of Social Cost*, wiederabgedruckt in: *Coase, R.* (1990): *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago und London, S. 1-31.
- Döring, T.* (1999): Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 48, S. 231-264.
- Döring, T.* (2001): Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung – Grundfragen und Anwendungsfall der Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems in Deutschland, Marburg.
- Döring, T.* (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 87, S. 40-47.
- Döring, T./Postlep, R.-D.* (2006): Neugestaltung des Soziallastenausgleichs im kommunalen Finanzausgleich des Landes Hessen, Kassel
- Döring, T./Stahl, D.* (2000): Die föderale Finanzverfassung – grundlegend reformbedürftig?, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 58, S. 512-518.
- Döring, T./Otter, N./Rischkowsky, F./Aigner, B.* (2010): Angemessene Finanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung bestehender Soziallasten, Villingen.
- Engerer, H./Voigt, S.* (2002): Institutionen und Transformation – Mögliche Politikimplikationen der Neuen Institutionenökonomik, in: *Zimmermann, K.F.* (Hg.), *Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft*, Heidelberg, S. 149-215.
- Eisenhardt, K.M.* (1989): Agency Theory: An Assessment and Review, in: *Academy of Management Review*, Vol. 14, S. 57-74.
- Feldmann, H.* (1995): *Eine institutionalistische Revolution?*, Berlin.
- Gerecke, U.* (1998): *Soziale Ordnung in der modernen Gesellschaft*, Tübingen.

- Hayek, F.A.v.* (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. III, Landsberg am Lech.
- Henneke, H.-G.* (2008): Der kommunale Finanz- und Belastungsausgleich 2008 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise, in: *Der Landkreis*, Jg. 78, S. 494-508.
- Homann, K./Suchanek, A.* (2000): Ökonomik – eine Einführung, Tübingen.
- Huber, B./Lichtblau, K.* (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 44, S. 69-93.
- Kirchgässner, G.* (1999): Ökonomische Politikberatung und kritischer Rationalismus, in: *Pies, I./Leschke, M.* (Hg.), *Karl Poppers Kritischer Rationalismus*, Tübingen, S. 193-225.
- Junkernheinrich, M.* (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.
- Junkernheinrich, M./Micosatt, G.* (1998): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Berlin.
- Junkernheinrich, M./Micosatt, G.* (2009): Neutralisierung von Sonderbedarfen im kreisangehörigen Raum – Rückkopplungen zwischen Gemeinde- und Kreis-schlüsselzuweisungssystem in Nordrhein-Westfalen und ihre Bedeutung für den Kreis Recklinghausen, Bottrop und Kaiserslautern.
- Knight, J.* (1997): Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt, Tübingen.
- Kops, M.* (1989): Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen
- Leipold, H.* (1987): Vertragstheoretische Begründung staatlicher Aufgaben, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 16, S. 177-182.
- Leipold, H.* (1996): Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in: *Cassel, D.* (Hg.), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin, S. 93-115.
- Leschke, M./Sauerland, D.* (2000): Zwischen Pigou und Buchanan? Der Beitrag von Ronald Coase zu einer institutionenorientierten Theorie der Wirtschaftspolitik, in: *Pies, I./Leschke, M.* (Hg.), *Ronald Coase' Transaktionskostenansatz*, Tübingen, S. 181-210.
- Locher, K.* (1991): Auswege aus Gefangenen-Dilemma-Situationen, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 20, S. 60-64.
- Meffert, H./Müller, W.* (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.
- North, D.C.* (1988): Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen.
- North, D.C.* (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge (MA).
- Nurmi, H.* (1998): *Rational Behavior and the Design of Institutions*, Cheltenham.
- Ostrom, E.* (1990): *Governing the Commons*, Cambridge (MA).
- Parsche, R./Steinherr, M./Bernhard, M.* (1995): Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München
- Parsche, R./Steinherr, M./Koll, R.* (1998): Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München.
- Penz, R.* (1999): Legitimität und Viabilität – Zur Theorie der institutionellen Steuerung der Wirtschaft, Marburg.
- Pies, I.* (1993): *Normative Institutionenökonomik*, Tübingen.

- Pies, I. (2000): Ordnungspolitik in der Demokratie, Tübingen.
- Reding, K. (1995): Kommunalen Finanzausgleich, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 533-541.
- Richter, R./Furubotn, E. (1999): Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Tübingen.
- Sappington, D.E.M. (1991): Incentives in Principal-Agent Relationships, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, S: 45-66.
- Scherf, W. (1998): Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage, Frankfurt.
- Schwarz, K.-A. (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Verfassungsrechtliche Grundlagen und Anforderungen, in: *Der Gemeindehaushalt*, Jg. 98, S. 25-29.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen* (2009): Gemeindefinanzierungsbericht 2009 - Haushaltsnotlagen als Normalfall? In: *Eildienst* Nr. 11 2009 S. 315-363
- Vanberg, V. (1981): Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutionalismus?, Tübingen.
- Vanberg, V. (1983): Der individuelle Ansatz zu einer Theorie der Entstehung und Entwicklung von Institutionen, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 2, S. 50-69.
- Voigt, S. (1996): Die konstitutionelle Ökonomie als Herausforderung für die Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Pies, I./Leschke, M. (Hg.), *James Buchanans konstitutionelle Ökonomie*, Tübingen, S. 157-183.
- Watrin, C. (1992): Friedrich A. von Hayek – Die schöpferischen Kräfte einer freien Gesellschaft, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 41, S. 207-212.
- Watrin, C. (1999): Soziale Dilemmata und Ordnungspolitik, in: *Schüller, A./Watrin, C. (Hg.), Wirtschaftliche Systemforschung und Ordnungspolitik*, Stuttgart, S. 35-54.
- Williamson, O.E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York und London.
- Williamson, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, New York und London.
- Williamson, O.E. (1996): *The Mechanisms of Governance*, New York und Oxford.
- Zimmermann, H./Henke, K.-D./Broer, M. (2009): *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, München.