

Probleme des Finanzausgleichs II

Von

Karl-Heinrich Hansmeyer
Gerhard Seiler und Christian Smekal

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 96/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 96/II

Probleme des Finanzausgleichs II



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Probleme des Finanzausgleichs II

Von

Karl-Heinrich Hansmeyer
Gerhard Seiler und Christian Smekal

Herausgegeben von Dieter Pohmer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1980 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04582 3

Vorwort

Mit den drei Referaten des vorliegenden Bandes hat der Ausschuß für Finanzwissenschaft in Heidelberg auf seiner im Mai 1978 abgehaltenen Tagung das 1977 in Regensburg begonnene Thema „Probleme des Finanzausgleichs“ fortgesetzt. Standen in Regensburg die theoretischen Grundkonzeptionen und die verfassungsrechtlichen Fragen des (vertikalen und horizontalen) Finanzausgleichs im Vordergrund, so galt das Interesse in Heidelberg vor allem den Problemen des kommunalen Finanzausgleichs.

Im ersten Beitrag geht Gerhard Seiler auf die „Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs“ ein und entwirft „ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen Finanzausgleich“. Ausgehend von dem Spannungsfeld zwischen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und dem Recht der Bürger auf freie Entscheidung über ihre örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten, in dem der kommunale Finanzausgleich steht, zeigt er Ober- und Untergrenzen der Finanzausgleichspolitik des zentralen Gesetzgebers auf. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die vom Verfasser entwickelte Konzeption des „normierten“ Finanzbedarfs; denn der Weg zu einem rationalen Finanzausgleich führt nach Ansicht Seilers nur über die Bestimmung eines aufgabengerechten Finanzbedarfs. Auf Grund der Ausgabenautonomie der Gemeinden impliziert dieser normierte Finanzbedarf eine „proposed“ welfare function des zentralen Gesetzgebers.

Der Verfasser erörtert dann beispielhaft die bereits vorhandenen Ansätze und Möglichkeiten für Aufgabenzuordnung, Bedarfsermittlung und Kostenermittlung und differenziert nach aufgaben- bzw. ausgabenorientierten und einnahmeorientierten Mitteln des Finanzausgleichs. Mit Hilfe eines zweistufigen Optimierungsmodells versucht er zu zeigen, welche Anforderungen an ein optimales kommunales Finanzierungssystem zu stellen sind. Gleichfalls stellt er Kriterien für ein kommunales Steuersystem auf. Abschließend setzt sich der Verfasser kritisch mit den heute bestehenden Finanzausgleichsregelungen auseinander und untersucht insbesondere die Wirkungen von Zweckzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Nach diesen grundlegenden Ausführungen zum kommunalen Finanzausgleich analysiert Karl-Heinrich Hansmeyer* im zweiten Beitrag die

speziellen Zusammenhänge zwischen kommunalem Finanzausgleich und Raumordnung. Im Mittelpunkt seiner Untersuchung steht dabei die Frage einer verbesserten Einsatzmöglichkeit des kommunalen Finanzausgleichs zur Förderung sog. „Zentraler Orte“.

Nach einer ausführlichen Darstellung der theoretischen Grundlagen einer Zentrale-Orte-Konzeption und einer eingehenden Diskussion der Erfassungs- und Quantifizierungsprobleme räumlicher Externalitäten prüft der Verfasser verschiedene Möglichkeiten einer differenzierenden Finanzmittelzuweisung an Zentrale Orte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Wichtige Steuerungsparameter und Eingriffsmöglichkeiten zum Ausgleich zentralörtlicher Leistungen sieht er hierbei in der Hauptansatzstaffelung bei den Schlüsselzuweisungen, den Nebenansätzen für Zentralörtlichkeit und der Vergabe von Zweckzuweisungen an Zentrale Orte. Dabei zeigt er, daß auf Grund der zahlreichen Mängel der Hauptansatzstaffelung die relativ einfach erfaßbaren strukturellen Bedarfsunterschiede der Zentralen Orte unterschiedlicher Stufe über allgemeine Zuweisungen, d. h. Ergänzungsansätze für Zentralörtlichkeit innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, auszugleichen sind. Um die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie nicht über Gebühr zu gefährden, sollten zweckgebundene Mittel hingegen nur ergänzend dort eingesetzt werden, wo formalisierte Schlüsselzuweisungen zu keinem befriedigenden Ergebnis führen.

Über den speziellen Problembereich des kommunalen Finanzausgleichs hinausgreifend, behandelt Christian Smekal im dritten Beitrag die Ziele und Ausgestaltungsprobleme der Transfers zwischen Gebietskörperschaften. Er klassifiziert und definiert zunächst die vielfältigen Transfertypen und leitet einen operationablen Begriff der Transfers zwischen Gebietskörperschaften ab. Danach prüft er die Frage, inwieweit Transfers zwischen Gebietskörperschaften geeignete Mittel sind, um bestimmte gewünschte Ziele zu erreichen und damit zusammenhängend, welche Erfordernisse bezüglich der Ausgestaltung der Transfers zu beachten sind, wenn die Zielerreichung effektiv sein soll.

Der Verfasser zeigt, daß die Zieleffizienz immer dann sehr groß ist, wenn es darum geht mit Hilfe von Transfers zwischen Gebietskörperschaften den Grad der öffentlichen Versorgung zu erhöhen bzw. die fiskalische Ausstattung verschiedener Körperschaften anzugleichen. Dagegen sind die Transfers weit weniger geeignet, externe Effekte zu inter-

* Auf Grund einer Erkrankung konnte Herr *Hansmeyer* sein Referat in Heidelberg nicht selbst vortragen. Die wesentlichsten Thesen seines damaligen Manuskripts wurden liebenswürdigerweise von Herrn *Zimmermann* zur Diskussion gestellt.

nalisieren, eine hohe Beschäftigung aufrecht zu erhalten oder strukturelle Ziele der Regionalpolitik zu erreichen.

Die Entwicklung eines rationalen Transfersystems und die Wahl des geeigneten Transfertyps wird nach Ansicht des Verfassers dadurch erschwert, daß die Transfers zwischen Gebietskörperschaften nur selten isoliert für ein Ziel, sondern meist für mehrere Ziele eingesetzt werden. Die Festlegung einer Zielrangordnung bzw. -gewichtung stößt jedoch auf eine Reihe von Schwierigkeiten.

Smekal will mit seiner Untersuchung zu einer bewußten Gestaltung der Transfers zwischen Gebietskörperschaften beitragen, d. h. die oft unzulängliche Praxis der Transfersysteme muß an der Zieleffizienz gemessen werden, um eine Entwicklung zu rationaleren Programmen einzuleiten.

Alle drei Problemkreise wurden in Heidelberg lebhaft diskutiert. Grundlage hierfür waren neben den vervielfältigt vorliegenden Manuskripten insbesondere speziell für die Ausschußtagung ausgearbeitete Arbeits- bzw. Thesenpapiere des jeweiligen Referenten.

Die Heidelberger Vorlagen wurden für den Abdruck in diesem Bande durchweg überarbeitet. Vor allem hat Herr Hansmeyer seinen Beitrag sehr weitgehend ergänzt.

Bei der Verwertung der ergiebigen Heidelberger Diskussion und der zahlreichen Anregungen aus dem Kreise des Ausschusses konnten sich die Referenten nicht nur auf eigene Aufzeichnungen, sondern auch auf das ausführliche Tagungsprotokoll stützen, das mein Assistent, Herr Diplom-Volkswirt Werner Roßkopf, abgefaßt hat. Er hat mich ferner bei der Vorbereitung und Durchführung der Ausschußsitzung tatkräftig unterstützt sowie die redaktionelle Bearbeitung der Beiträge für die hier vorgelegte Publikation übernommen. Es ist mir ein Bedürfnis, ihm an dieser Stelle für seine unermüdliche Hilfe zu danken.

Tübingen, Palmarum 1979

Dieter Pohmer

Inhaltsverzeichnis

Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs — Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich

Von Professor Dr. *Gerhard Seiler*, Karlsruhe 11

Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte

Von Professor Dr. *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln 83

Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) — Ziele und Gestaltungsprobleme

Von Professor Dr. *Christian Smekal*, Innsbruck 151

Contents

Objectives and Instruments of Local Governments' Fiscal Equalisation — A Framework for a Function — Based System of Local Finances

By Professor Dr. *Gerhard Seiler*, Karlsruhe 11

Supporting the Central-Places-Concept by Means of the „Kommunaler“ Finanzausgleich“?

By Professor Dr. *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln 83

Intergovernmental Transfers — Objectives and Design Problems

By Professor Dr. *Christian Smekal*, Innsbruck 151

Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs

Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich

Von *Gerhard Seiler*, Karlsruhe

1. Der kommunale Finanzausgleich als Daueraufgabe

Jedes föderalistisch aufgebaute Staatswesen steht vor der Aufgabe, die unterste Ebene des Staatsverbands, die Gemeinden, einzubetten in das System der gesamtstaatlichen Aufgabenstellung, Aufgabenerfüllung und Einnahmenbeschaffung. Somit besteht der kommunale Finanzausgleich¹ i. w. S. aus

- (1) Zuweisung der Aufgaben bzw. des Aufgabenspielraums
- (2) Zuweisung der Einnahme-, insbesondere der Steuerquellen
- (3) Ausgleich der „Finanzkraft“ zwischen den Gemeinden (Finanzausgleich im engeren Sinne).

Der kommunale Finanzausgleich i. w. S. hat in allen drei Stufen sowohl eine vertikale wie eine horizontale Komponente. Z. B. würde die Zuordnung der universitären Ausbildung oder gar des Küstenschutzes zu den Aufgaben der Gemeinden das horizontale Finanzgefüge, d. h. die „finanzielle Leistungskraft“² der einzelnen Gemeinden, verstanden als Verhältnis von Einnahmen zum Finanzbedarf, erheblich verschieben.

Im Mittelpunkt der folgenden Darlegungen steht der *horizontale* Aspekt des kommunalen Finanzausgleichs³; d. h. die Größe der kommunalen Finanzmasse, bestehend aus den Steuern, Steuerüberweisungen und der Finanzausgleichsmasse⁴, wird als gegeben unterstellt. Auch die

¹ Zur Definition des Finanzausgleichs vgl. *Popitz*, 1927, S. 343 und *Albers*, 1961, S. 553.

² Zur Begriffsklarstellung „Finanzkraft“ und „Leistungskraft“ vgl. *Hansmeyer* und *Fürst*, 1970, S. 141.

³ Vgl. *Hansmeyer*, 1966, S. 242.

⁴ Der kommunale Finanzausgleich i. e. S. ist selten ein rein horizontaler Ausgleich; er dient in der Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 106 Abs. 7 GG ebenso der Aufstockung der kommunalen Finanzmasse; das ist die fiskalische Funktion nach *Münstermann*, 1975, S. 140 f.

Struktur des kommunalen Steuersystems wird nur am Rande behandelt, obwohl es erheblichen Einfluß auf die Verteilung der Finanzmasse hat und z. T. bereits durch die Art der Steuerverteilung redistributive Züge aufweist⁵. Eine Rechtfertigung läßt sich aus der Schlüsselstellung des kommunalen Finanzausgleichs i. e. S. ableiten, der mittels Zuweisungen und Umlagen das finanzielle Ergebnis der Steuerverteilung korrigieren, nivellieren oder gar übernivellieren⁶ kann. Schließlich ist der den Gemeinden vorgegebene Aufgabenrahmen ein Datum in dieser Untersuchung⁷.

Dagegen kann man den Stand der tatsächlichen oder wünschenswerten Aufgabenerfüllung der Gemeinde nicht festschreiben, denn gerade aus der permanenten, wenn auch manchmal unmerklichen Verschiebung der kommunalen Aufgabenschwerpunkte, resultierend aus der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Dynamik, ergibt sich die Notwendigkeit einer ständigen Anpassung des Finanzausgleichs für den Gesetzgeber wie einer ständigen Überprüfung der theoretischen Ausgangspunkte für die Wissenschaft. Der kommunale Finanzausgleich ist eine Daueraufgabe.

Folgende Entwicklungstendenzen haben der wissenschaftlichen wie der politischen Diskussion um den „gerechten“ Finanzausgleich neue Impulse gegeben:

- a) Die Tendenz zur Siedlungskonzentration hält weltweit an. Dabei entstehen zwei Problemräume: die Verdichtungsräume stoßen an ihre ökologischen und sozialen Grenzen, die schwach besiedelten ländlichen Räume verlieren weiter an ökonomischer Tragfähigkeit⁸.
- b) Die Ökonomie der Ballungsgebiete wird zunehmend differenzierter gesehen. Der Suburbanisierungsprozeß (urban sprawl) hat zuerst in den Vereinigten Staaten wissenschaftliches Interesse gefunden⁹; seit Mitte der

⁵ Das gilt in der Bundesrepublik Deutschland z. B. für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der durch die Limitierung und langfristige Konstanz der Verteilungsgrenzen (25 000/50 000 DM) pro Pflichtigem de facto zu einer schlüsselmäßigen Verteilung nach der Zahl der Beschäftigten des Wohnorts tendiert, obwohl das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 5 eine Verteilung nach Maßgabe der Einkommensteuerleistungen der Einwohner vorschreibt.

⁶ Eine Übernivellierung liegt vor, wenn eine steuerschwächere Gemeinde nach den Transaktionen des Finanzausgleichs mehr Deckungsmittel zur Verfügung hat als eine steuerstärkere Gemeinde, wie dies beispielsweise in Rheinland-Pfalz festgestellt wurde; vgl. Kommunalwirtschaft 1977, S. 203. Die Frage, ob eine solche Übernivellierung gewollt oder aus raumordnungspolitischen Gründen notwendig ist, kann bei der Begriffsfestlegung unerörtert bleiben.

⁷ Zur Frage der optimalen Zuordnung von öffentlichen Aufgaben der Gemeinden vgl. Timm, 1965, S. 300 sowie Wittmann, 1976, S. 122 ff. und 142 f.

⁸ Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. Bundesraumordnungsprogramm BT 7/3584 v. 30. 4. 75, S. 3 ff.

⁹ z. B. Hirsch, 1973, vgl. auch Institut International de Finances Publiques, 1973.

70er Jahre ist dieser Prozeß durch die starke Abwanderung der Bevölkerung aus den Stadtkernen¹⁰ in die selbständigen und selbstbewußten Randzonen auch ins öffentliche Bewußtsein in Deutschland getreten. Hinzu kommt die soziale Erosion, die soziologische Segregation oder wie immer man die Situation nennen mag, die nach dem Auszug der reichen, der mittleren, der jüngeren und kinderreichen Familien aus der Kernstadt entstanden ist und entsteht. Das amerikanische Schreckgespenst der Slums in den Kernen der Cities steht auch in Europa auf, und die Planer stehen nahezu ohnmächtig vor dem Phänomen der sich krank schrumpfenden Städte¹¹.

- c) Die These von der Ausbeutung der Kernstadt¹² durch das Umland steht im Raum und bleibt umstritten. Die theoretisch so leicht ausgeklammerten externen Effekte¹³ der Produktion, des privaten und des öffentlichen Konsums sowie die räumliche Wirkung örtlicher Abgaben führen zu nicht mehr zu übersehenden, aber auch kaum mehr zu entwirrenden Verflechtungen¹⁴, je mehr die Menschen räumlich und zeitlich zusammenrücken. In der Bundesrepublik Deutschland hat man im letzten Jahrzehnt versucht, diese Nutzen- und Kosten-Spillovers durch Gemeindezusammenschlüsse teilweise zu internalisieren¹⁵. Zugleich wurden Zwangsverbände (Regionalverbände, Nachbarschaftsverbände, Stadt-Umland-Verbände) nicht zuletzt zur nutzen-kosten-äquivalenten Zuordnung bestimmter Aufgaben geschaffen, die ihre Bewährungsprobe noch nicht bestanden haben.
- d) Bei fortschreitender Tendenz zur Demokratisierung und zur Vereinheitlichung bzw. Nivellierung fand der Ruf nach einer Angleichung der finanziellen Ausstattung auch der Gemeinden in Deutschland seit Anfang der 60er Jahre in doppelter Weise beim Gesetzgeber Gehör, nämlich bei der Gemeindefinanzreform 1970¹⁶ und bei der Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleiche, wo die „antiquierte“ Popitz'sche These vom „edleren“ Einwohner größerer Städte in Frage gestellt, das sog. Spannungsverhältnis des Finanzbedarfs abgebaut bzw. in Schleswig-Holstein (1970) und Rheinland-Pfalz (1978) vollständig beseitigt wurde. Diese Maßnahmen begünstigten i. d. R. die kleineren Gemeinden und die Wohnsitzgemeinden zu Lasten der größeren Städte und Industriezentren.
- e) Demgegenüber scheint sich als Reaktion auf die angedeuteten Strukturänderungen und finanzielle Situation mancher Großstädte¹⁷ eine Umkehr

¹⁰ Beispielsweise hat die Stadt Stuttgart von 1961 bis 1977 rd. 110 000 deutsche Einwohner verloren, das Umland hat dagegen um 260 000 deutsche Einwohner zugenommen; Stellungnahme der Stadt Stuttgart zum Bericht der sog. Stadt-Umland-Kommission, Stuttgart 1977, S. 22. Daß Stuttgart kein Einzelfall ist, zeigt Wirtschaft und Statistik 1976, S. 488 ff.

¹¹ Göb, 1977, S. 151 und 162.

¹² „Central city exploitation thesis“; vgl. Hirsch, 1973, S. 412 f. Die Einwohner der Kernstädte müssen einen Dienstleistungsapparat vorhalten, den ein weit größeres Umland benutzt, ohne zu seinen Kosten beizutragen.

¹³ z. B. Tiebout, 1956; dazu auch Bulutoğlu, 1976/77, S. 15 ff.

¹⁴ z. B. Greene, Neenan und Scott, 1974.

¹⁵ Die Zahl der Gemeinden verringerte sich von rd. 24 000 im Jahre 1968 auf rd. 10 000 im Jahre 1978.

¹⁶ Die Gemeindefinanzreform 1970 hat mit dem Austausch von Gewerbesteuerumlage gegen einen Einkommensteueranteil zugunsten der Wohngemeinden den Suburbanisierungsprozeß begünstigt.

¹⁷ Obwohl mit der Situation in der Bundesrepublik überhaupt nicht vergleichbar, habe ich nach vielen persönlichen Gesprächen mit Vertretern von