ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kirchhoff, Ulrike

Book — Digitized Version

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs

Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 77

Provided in Cooperation with:
Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Kirchhoff, Ulrike (1996) : Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs, Finanzwissenschaftliche Schriften, No. 77, ISBN 978-3-631-75206-7, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, https://doi.org/10.3726/b13762

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/182789

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Ulrike Kirchhoff

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs

PETER LANG

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Ulrike Kirchhoff

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs

Die finanzielle Situation der Gemeinden ist erneut in der Diskussion. Beklagt wird die immer weiter auseinanderklaffende Schere von kommunalen Einnahmen und Ausgaben und die daraus resultierende Finanznot. In dieser Arbeit wird zunächst die Einnahmensituation der Kommunen – am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz – dargestellt. Dabei werden die eigenen Einnahmen der Gemeinden wie auch die ergänzenden Transfers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs behandelt. Hierauf aufbauend wird diskutiert, ob diese Einnahmen eine angemessene Aufgabenerfüllung ermöglichen und wie es um ihre Flexibilität steht – inwieweit sie also an veränderte Bedürfnisse angepaßt werden können. Schließlich geht die Arbeit der Frage nach, ob ein interkommunaler Finanzausgleich geeignet ist, die angespannte Haushaltslage der Gemeinden zu entschärfen.

Ulrike Kirchhoff wurde 1964 in Eschweiler geboren. Sie studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Mainz. Seit 1992 ist sie am Institut für Finanzwissenschaft beschäftigt.

Retrodigitization in 2018

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 77

PETER LANG
Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Ulrike Kirchhoff

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs

PETER LANG
Europäischer Verlag der Wissenschaften

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Kirchhoff, Ulrike:

Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs / Ulrike Kirchhoff. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1996
(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 77)
Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1995
ISBN 3-631-49824-1

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the international Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how you can use and share this work: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0.

This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 77
ISSN 0170-8252
ISBN 3-631-49824-1
ISBN 978-3-631-75206-7 (eBook)
© Peter Lang GmbH
Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 1996

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit zum Thema "Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs" entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sie wurde im Januar 1995 abgeschlossen und im Sommersemester 1995 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen.

Herrn Prof. Dr. Rolf Peffekoven, der die Arbeit während meiner Assistentenzeit betreute, danke ich für wertvolle Anregungen und die Übernahme des Erstreferats. Ebenso danke ich dem Zweitreferenten, Herrn Prof. Dr. Georg Tillmann. Herrn Prof. Dr. Kurt Schmidt verdanke ich die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe "Finanzwissenschaftliche Schriften".

Mein besonderer Dank gilt meiner Kollegin Frau Diplom-Volkswirtin Kerstin Keil sowie meinen ehemaligen Kollegen Herrn Dr. Carsten Kühl und Herrn Dr. Gert Leis für eine Vielzahl kritischer Diskussionen und wertvoller Anregungen. Auch meinen Kollegen Herrn Diplom-Volkswirt Ronald Steyer und Herrn Diplom-Volkswirt Michael Sturm sowie insbesondere Frau Elke Pfennig, die immer mit einem guten Rat und einem aufmunternden Wort zur Seite stand, danke ich für die freundschaftliche und kollegiale Zusammenarbeit.

Mainz, im Winter 1995 Ulrike Kirchhoff

Gliederung

Verzeichnis der Tabellen XIII
Verzeichnis der Schaubilder XIV
Literaturverzeichnis XV
Verzeichnis der Gesetzestexte und Verträge L
Verzeichnis der Abkürzungen LV

Einleitung 1

Erster Teil: Die Gemeinden im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland 5

I. Die institutionelle Organisation der kommunalen Ebene 5
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden 9
A. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen 9
B. Die kommunale Selbstverwaltung 10
C. Die kommunale Finanzhoheit 12

Zweiter Teil: Der Finanzausgleich zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen 15

I. Die Notwendigkeit des Finanzausgleichs in einem föderativen Staat 15
II. Zum Begriff des Finanzausgleichs 15
III. Die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften 17
A. Ökonomische Kriterien der Aufgabenverteilung 17
1. Grundsätzliche Bemerkungen 17
2. Allokationspolitische Aspekte 18
3. Distributionspolitische Aspekte 22

4. Stabilisierungspolitische Aspekte 23
5. Grenzen der Ökonomischen Theorie des Föderalismus 24
B. Der Rechtscharakter der kommunalen Aufgaben 26
1. Die kommunale Aufgabenerfüllung 26
2. Die Selbstverwaltungsaufgaben 27
3. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises 29
4. Die gemeinschaftlichen Aufgaben 30
5. Die Finanzierung der Aufgaben 31
IV. Die Einnahmenstruktur gemeindlicher Haushalte 34
A. Überblick 34
B. Die Struktur des kommunalen Steuersystems 35
1. Überblick über die Steuereinnahmen der Gemeinden 35
2. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 38
3. Die Realsteuern 40
a. Die Gewerbesteuer 40
b. Die Grundsteuer 45
4. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern 47
C. Das System der kommunalen Entgeltabgaben 49
D. Die Kommunalverschuldung 52
E. Die Zuweisungen 53
V. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz 54
A. Die Ziele des kommunalen Finanzausgleichs 54
B. Exkurs: Die Einbindung der Kommunen in die Finanzierung der Deutschen Einheit 56
C. Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs 59
1. Rechtliche Grundlagen 59
2. Die Berechnung der Finanzausgleichsmasse 61
3. Die allgemeinen Finanzzuweisungen 64
a. Überblick 64
b. Die Schlüsselzuweisungen A 65
c. Die Schlüsselzuweisungen B1 66

d. Die Schlüsselzuweisungen B2 66
e. Die Investitionsschlüsselzuweisungen 73
f. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen 73
4. Die zweckgebundenen Finanzzuweisungen 75
5. Die Umlagen 76
a. Die landeseinheitlichen Umlagen 76
b. Die kommunalen Umlagen 78
6. Ergänzende Bestimmungen 79
a. Die Beteiligung an den Umsatzsteuermindereinnahmen 79
b. Der Härteausgleich aufgrund des Truppenabbaus der ausländischen Stationierungsstreitkräfte 80

Dritter Teil: Angemessenheit und Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung 81

I. Anforderungen an die kommunale Finanzausstattung 81
II. Rechtliche Rahmenbedingungen der Angemessenheit der Finanzausstattung 81
III. Ökonomische Gesichtspunkte einer angemessenen Finanzausstattung 84
A. Indikatoren einer angemessenen Finanzausstattung 84
1. Vorbemerkungen 84
2. Der Finanzbedarf 85
a. Alternative Konzepte der Messung des kommunalen Finanzbedarfs 85
(1) Die originäre Bedarfsermittlung 85
(2) Die operationalisierte originäre Bedarfsermittlung 87
(3) Die Bedarfsermittlung mit Hilfe von Globalindikatoren 89
(4) Die Konzepte im Vergleich 90
b. Notwendige Elemente einer praktikablen Erfassung des Finanzbedarfs 91

c. Das rheinland-pfälzische Konzept zur Ermittlung des Finanzbedarfs 97
3. Die Finanzkraft 101
a. Die Messung der kommunalen Finanzkraft 101
b. Die Finanzkraftmessung in Rheinland-Pfalz 110
B. Das Ausgleichsmaß 114
C. Die Instrumente zur Sicherung einer angemessenen finanziellen Grundausstattung 116
1. Die Bedeutung des Finanzverbundes 116
2. Die Finanzzuweisungen 120
a. Die Typisierung der Zuweisungen 120
b. Die Grundzüge der Wirkungsanalyse 122
c. Die Ziele der Finanzzuweisungen 125
(1) Die ökonomischen Ziele 125
(2) Die außerökonomischen Ziele 133
3. Die Finanzzuweisungen in Rheinland-Pfalz 135
a. Die allgemeinen Zuweisungen 135
(1) Grundsätzliche Bemerkungen 135
(2) Die Schlüsselzuweisungen A 136
(3) Die Schlüsselzuweisungen B1 142
(4) Die Schlüsselzuweisungen B2 143
(5) Die Investitionsschlüsselzuweisungen 149
(6) Sonstige allgemeine Zuweisungen 151
b. Die Zweckzuweisungen 155
c. Die Umlagen 159
(1) Die landeseinheitlichen Umlagen 159
(2) Die kommunalen Umlagen 163
d. Die Beteiligung an den Umsatzsteuermindereinnahmen 166
D. Reformansätze im bestehenden System 167

IV. Die Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung 176
A. Flexibilität und Selbstverwaltung 176
B. Die Haushaltshoheit der Kommunen 178
C. Die Flexibilisierung kommunaler Aufgaben und Ausgaben 181
1. Die Verlagerung kommunaler Aufgaben 181
2. Die Kürzung kommunaler Ausgaben 183
D. Die Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen 185
1. Flexibilisierung durch größere Einnahmenautonomie 185
2. Flexibilisierungsmöglichkeiten im einzelnen 186
a. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 186
b. Die Realsteuern 189
c. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern 193
d. Die Entgeltabgaben 196
e. Die Unternehmensentgelte 198
f. Die Kreditfinanzierung 199
3. Flexibilisierungsmöglichkeiten im derzeitigen Finanzverbund 201
a. Ansatzmöglichkeiten einer Flexibilisierung 201
b. Änderung der Referenzperiode zur Berechnung der Bemessungsgrundlage 201
c. Änderung der Verbundgrundlagen 202
d. Änderung der Verbundquoten 203
E. Einführung einer »Flexibilisierungs-Klausel« 205
1. Vorbemerkung 205
2. Das flexible Element 206
3. Möglichkeiten einer Übertragung auf Rheinland-Pfalz 209
a. Die Einführung eines flexiblen Elements 209
b. Die Definition einer Deckungsquote 211
(1) Die einzubeziehenden Ausgaben 211
(2) Die einzubeziehenden Einnahmen 213
c. Das Ausgleichsmaß 216
d. Einrichtung eines Vermittlungsgremiums 216

Vierter Teil: Der interkommunale Finanzausgleich 219

I. Begriffsabgrenzung 219

II. Der interkommunale Ausgleich von Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten 221

A. Der interkommunale Lastenausgleich 221

B. Interkommunale Transfers 224

III. Der zentralörtliche Ansatz 232

A. Die besondere Problematik zentralörtlicher Leistungen 232

B. Die Gebührenfinanzierung zentralörtlicher Leistungen 233

C. Die Zentralisierung zentralörtlicher Leistungen 236

D. Interkommunale Transfers 242

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse 248

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz nach Gebietskörperschaftsgruppen und Gemeindegrößenklassen 8

Tabelle 2: Die kassenmäßigen Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz in den Jahren 1993 und 1994 36

Tabelle 3: Aufteilung der einigungsbedingten Belastungen zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen 57

Tabelle 4: Die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse 60

Tabelle 5: Finanzverbundwirtschaft in den alten Bundesländern 62

Tabelle 6: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz 1991 bis 1993 nach Gebietskörperschaftsgruppen und Gemeindegrößenklassen 113

Tabelle 7: Kostendeckungsgrade städtischer Gebührenhaushalte im Jahre 1992 197

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Gemeindeaufgaben nach dem Grad an kommunaler Autonomie	29
Schaubild 2:	Die Ertragskompetenzen nach Art. 106 GG	39
Schaubild 3:	Die Berechnung der Gewerbesteuer	43
Schaubild 4:	Die Berechnung des Grundbetrages der Schlüsselzuweisungen B2 und der Investitionsschlüsselzuweisungen	68
Schaubild 5:	Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2 und der Investitionsschlüsselzuweisungen am Beispiel der Verbandsgemeinde Montabaur	72
Schaubild 6:	Die Reformmöglichkeiten im Vergleich zu den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes	173
Schaubild 7:	Die Entwicklung des Verbundsatzes und der Verbundmasse seit Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes vom 08. Oktober 1977	205

Literaturverzeichnis

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1962,
Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort, Washington (zitiert als ACIR, 1962)

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1971,
Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas, Washington (zitiert als ACIR, 1971)

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1982,
Tax Capacity of the Fifty States: Methodology and Estimates, Washington (zitiert als ACIR, 1982)

Albers, Willi, 1962,
Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover, S. 63-83

Albers, Willi, 1964,
Finanzzuweisungen und Standortverteilung, in: Timm, H., Jecht, H. (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 32, Berlin, S. 253-286

Angenendt, Wolfgang, 1986,
Der Einfluß des Gewerbes auf die Finanzkraft von Gemeinden, in: Der Gemeindehaushalt, 87. Jg., S. 97-106

Arnim, Hans Herbert von, 1982,
Zweitwohnungsteuer und Grundgesetz, in: Steuer und Wirtschaft, 59. Jg., S. 53-65

Baumol, William J., 1972,
On Taxation and the Control of Externalities, in: The American Economic Review, Vol. 62/I, S. 307-322

Bayer, Hermann-Wilfried, 1985,
Die kleinen Gemeindesteuern, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 156-245

Bélanger, Gérard, 1987,
Federalism and Local Government, in: European Journal of Political Economy, Vol. 3, Special Issue, S. 131-149

Benkert, Wolfgang, 1984,
Die Theorie der Zuweisungen (I), in: Das Wirtschaftsstudium, 13. Jg., S. 43-49

Biehl, Dieter, 1979,
Dezentralisierung als Chance für größere Effizienz und mehr soziale Gerechtigkeit, in: Schuster, F. (Hrsg.), Dezentralisierung des politischen Handelns (II). Konzeption und Positionen, Forschungsbericht 4 des Instituts für Kommunalwissenschaften, Melle, S. 85-132

Blümel, Willi, 1978,
Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Basel vom 5.-8. Oktober 1977. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 36, Berlin, S. 171-270

Blümel, Willi, 1979,
Das verfassungsrechtliche Verhältnis von Gemeinden und Landkreisen, Schriftenreihe des Niedersächsischen Städteverbandes, Heft 5, Hannover

Blümel, Willi, 1983,
Wesensgehalt und Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, in: Mutius, A. v. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Bd. 4, Heidelberg, S. 265-303

Blümich, Walter u.a., 1968,
Gewerbesteuergesetz, 8. Aufl., Berlin-Frankfurt a.M.

Blume, Otto, 1981,
Sozialhilfe und Sozialgesetz, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 6, Stuttgart u.a.O., S. 689-699

Böckels, Lothar, 1989,
Möglichkeiten einer Reform der Gewerbesteuer, in: Wirtschaftsdienst, 69. Jg., S. 82-86

Bogner, Walter, 1981,
Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, S. 316-336

Bogner, Walter, Steenbock, Reimer, 1992,
Kommunalabgabenrecht Rheinland-Pfalz. Vorschriftensammlung mit Satzungsmustern und einer erläuternden Einführung, 3. Aufl., Mainz-Kostheim

Brecht, Arnold, 1932,
Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig-Berlin

Brinkmeier, Hermann Josef, 1990,
Kommunale Finanzwirtschaft, 5. Aufl., Köln u.a.O.

Brod, Ernst u.a., 1992,
Kommunalabgabenrecht in Rheinland-Pfalz. Kommentar, in: Praxis der Gemeindeverwaltung, Bd. E 4 a, Loseblattsammlung, 187. Nachl., Stand 1992, Wiesbaden

Brohm, Winfried, 1986,
Die Eigenständigkeit der Gemeinden, in: Die öffentliche Verwaltung, 39. Jg., S. 397-408

Brückmann, Friedel, 1993,
Einführung des Controlling in der Kommunalverwaltung, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 43. Jg., S. 242-245

Brümmerhoff, Dieter, 1992,
Finanzwissenschaft, 6. Aufl., München-Wien-Oldenbourg

Buchanan, James M., 1950,
Federalism and Fiscal Equity, in: The American Economic Review, Vol. 40/I, S. 583-599

Buchanan, James M., 1965,
An Economic Theory of Clubs, in: Economica, N.S., Vol. 32, S. 1-14

Buchanan, James M., Goetz, Charles J., 1972,
Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, S. 25-43

Budäus, Dietrich, 1993,
Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Voraussetzungen eines effizienten Verwaltungsmanagements auf kommunaler Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 32. Jg., S. 134-162

Bundesministerium der Finanzen, 1982,
BMF-Dokumentation, Nr. 5/82 vom 17. Mai 1982, Bonn

Bundesministerium der Finanzen, 1994,
Finanzbericht 1995, Bonn

Burmeister, Joachim, 1977,
Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, München

Burmeister, Joachim, 1984,
Selbstverwaltungsgarantie und wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 5, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 3-49

Denk, Gunter, 1978,
Der kommunale Finanzausgleich. Verfassungsziele und Instrumentarien, Köln u.a.O.

Deubel, Ingolf, 1982,
Mehr Gerechtigkeit im Finanzausgleich? Der Entwurf des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1983 des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 83. Jg., S. 205-210

Deubel, Ingolf, 1984,
Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Eine ökonomische und statistische Analyse, Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Bd. 3, Köln u.a.O.

Dreher, Olaf, 1990,
Steuereinnahmen für die Kreise. Verfassungsrechtliche Maßgaben für eine die autonome Aufgabenwahrnehmung stützende Finanzausstattung, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Arbeitspapiere, Nr. 30, Kiel

Düker, Rudi, 1971,
Das Problem einer bedarfsgerechten Verteilung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Unter besonderer Berücksichtigung der Aussagefähigkeit der kommunalen Ausgaben früherer Perioden für eine Finanzbedarfsermittlung, o.O.

Ehrlicher, Werner, 1967,
Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 51, Hannover

Ehrlicher, Werner, 1980,
Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart-New York, S. 662-689

Eichhorn, Peter, 1986,
Begriff, Bedeutung und Besonderheiten der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, in: Brede, H., Loesch, A. v. (Hrsg.), Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Baden-Baden, S. 13-29

Elsner, Hermann, Schüler, Manfred, 1970,
Das Gemeindefinanzreformgesetz. Einführung in die Gemeindefinanzreform und Erläuterungen zum Gemeindefinanzreformgesetz, Hannover

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 8, Tübingen, S. 122-141 (zitiert als BVerfGE 8/122)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1960,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 11, Tübingen, S. 266-277 (zitiert als BVerfGE 11/266)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Oktober 1961,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 13, Tübingen, S. 181-204 (zitiert als BVerfGE 13/181)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juni 1969,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 26, Tübingen, S. 172-186 (zitiert als BVerfGE 26/172)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1969,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 26, Tübingen, S. 338-400 (zitiert als BVerfGE 26/338)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 06. Februar 1979,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 50, Tübingen, S. 217-234 (zitiert als BVerfGE 50/217)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 1979,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 52, Tübingen, S. 95-131 (zitiert als BVerfGE 52/95)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 72, Tübingen, S. 330-436 (zitiert als BVerfGE 72/330)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. November 1988,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 79, Tübingen, S. 127-161 (zitiert als BVerfGE 79/127)

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992,
in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 86, Tübingen, S. 148-279 (zitiert als BVerfGE 86/148)

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. März 1964,
in: Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Bd. 12, Tübingen, S. 162-171 (zitiert als BVerwGE 12/162)

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. August 1994,
Pressemitteilung vom 19. August 1994, Berlin (zitiert als BVerwGE, 1994)

Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 27. Juni 1966,
in: Amtliche Sammlung, Bd. 10, S. 70-74 (zitiert als OVG Rheinland-Pfalz, AS 10/70)

Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 29. Juli 1980,
in: Amtliche Sammlung, Bd. 16, S. 25-34 (zitiert als OVG Rheinland-Pfalz, AS 16/25)

Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 21. Mai 1993,
in: Amtliche Sammlung, Bd. 24, S. 117-134 (zitiert als OVG Rheinland-Pfalz, AS 24/117)

Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 10. Januar 1977,
in: Amtliche Sammlung, Bd. 15, S. 66-77 (zitiert als VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66)

Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 08. Mai 1985,
in: Amtliche Sammlung, Bd. 19, S. 339-348 (zitiert als VGH Rheinland- Pfalz, AS 19/339)

Erichsen, Hans-Uwe, 1968,
Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bund-Länderverhältnis. Eine finanzverfassungsrechtliche Studie, Bad Homburg v.d.H.-Berlin-Zürich

Erichsen, Hans-Uwe, 1991,
Kommunalverfassungsrecht, in: Blümel, W., Hill, H. (Hrsg.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 58. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1990 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 107, Berlin, S. 89-112

Esser, Clemens, 1994,
Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip, in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., S. 358-364

Essig, Hartmut, 1984,
Zur Abgrenzung und Aussagefähigkeit finanzstatistischer Kennzahlen, in: Wirtschaft und Statistik, o. Jg., S. 798-809

Ewringmann, Dieter, 1983,
Das kommunale Finanzsystem unter Veränderungsdruck, in: Informationen zur Raumentwicklung, 33. Jg., S. 371-392

Fischer, Helmut, 1988,
Finanzzuweisungen. Theoretische Grundlegung und praktische Ausgestaltung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Australiens und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

Fischer, Ralf, Gschwind, Friedemann, Henkel, Dietrich, 1981,
Raumordnung und kommunale Steuerverteilung. Die Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden und die Auswirkungen unterschiedlicher Sockelgrenzen aus räumlicher Sicht, Bonn

Fischer-Menshausen, Herbert, 1978,
Unbestimmte Rechtsbegriffe in der bundesstaatlichen Finanzverfassung, in: Dreißig, W. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/I, Berlin, 135-163

Fischer-Menshausen, Herbert, 1980,
Finanzausgleich II: Grundzüge des Finanzausgleichsrechts, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart-New York, S. 636-662

Fischer-Menshausen, Herbert, 1983,
Kommentar zu Art. 105 GG, in: Münch, I. v. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, Artikel 70 bis Artikel 146 und Gesamtregister, München, 2. Aufl., S. 769-796

Fluhrer, Helmut, 1984,
Weniger Staat - Mehr Privat. Die Befürworter der Privatisierung im kommunalen Bereich, München

Fock, Ernst, 1985,
Die Gemeindefinanzreform, in: Praxis der Gemeindeverwaltung Rheinland-Pfalz, Bd. E2, Loseblattsammlung, Stand 1985, Wiesbaden

Frers, Dirk, 1989,
Zum Verhältnis zwischen Gemeinde und Gemeindeverband nach Art. 28 II GG, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 104. Jg., S. 449-453

Frey, Dieter, 1988,
Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: Arnold, V., Geske, O.-E. (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, München, S. 11-54

Frey, René L., 1977,
Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates, Schriften des Forschungsinstituts für Föderalismus und Regionalstrukturen, Nr. 1, Bern-Frankfurt/Main

Frey, René L., 1979 a,
Der regionale Lastenausgleich. Ein Instrument zur Stärkung des schweizerischen Föderalismus, in: Bohley, P., Tolkemitt, G. (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns. Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 343-357

Frey, René L., 1979 b,
Begründung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Entscheidungen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Schuster, F. (Hrsg.), Dezentralisierung des politischen Handelns (I). Ökonomische, politologische und verfassungsrechtliche Ansätze. Ergebnisse eines wissenschaftlichen Kolloquiums, Forschungsbericht 3 des Instituts für Kommunalwissenschaft, Melle, S. 24-57

Fuchs, Manfred, 1969,
Zweckgebundene Zuweisungen - Hilfe oder Last für die Gemeinden?, in: Der Gemeindehaushalt, 70. Jg., S. 145-148

Fürst, Dietrich, 1969,
Die Kreisumlage. Analyse eines Instruments des Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 28, Stuttgart u.a.O.

Fürst, Dietrich, Klemmer, Paul, Zimmermann, Klaus, 1976,
Regionale Wirtschaftspolitik, Düsseldorf

Fuest, Winfried, Kroker, Rolf, 1981,
Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Köln

Gantner, Manfried, 1978,
Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und der Gemeinden, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 7, Wien

Gellen, Hans-Michael, 1970,
Die Zweckzuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an seine Gemeinden. Darstellung, Analyse und staatsrechtliche Untersuchung, Köln

Gellen, Hans-Michael, 1971,
Zweckzuweisungen und kommunale Selbstverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Köln u.a.O.

Gerke, Jürgen, 1985,
Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, in: Jura, 7. Jg., S. 349-358

Giesecke, Werner, 1982,
Zur Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn, S. 190-250

Gläser, Martin, 1981,
Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Thun-Frankfurt a.M.

Göbel, Heike, 1995,
Zankapfel Gewerbesteuer. Steuerpläne der Koalition (3), in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 26 vom 31. Januar 1995, S. 13

Graf, Gerhard, 1987,
Die kleinen Kommunalsteuern - Steuern mit Zukunft?, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 37. Jg., S. 26-31

Gramlich, Edward M., 1977,
Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: Oates, W. E. (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Massachusetts-Toronto, S. 219-239

Grawert, Rolf, 1983,
Kommunale Finanzhoheit und Steuerhoheit, in: Mutius, A. v. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Bd. 4, Heidelberg, S. 587-606

Grawert, Rolf, 1989,
Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, Berlin

Grimme, Leonhard, 1985,
Neuberechnung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich - dargestellt am Beispiel des Landes Bayern, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 159-199

Grossekettler, Heinz, 1983,
Kürzungsordnung, Kürzungsgesetz und Kürzungsplan. Ein Vorschlag zur Technik der Kürzung von Staatsaufgaben und zur Ergänzung des Haushaltsrechts, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 41, S. 14-51

Grossekettler, Heinz, 1985,
Ökonomische Analyse der interkommunalen Kooperation, Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität, Nr. 5, Münster

Grossekettler, Heinz, 1987,
Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und der Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, S. 393-440

Grünewald, Joachim, 1994,
Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Möglichkeiten und Grenzen, in: Ipsen, J. (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Private Finanzierung kommunaler Investitionen. 4. Bad Iburger Gespräche. Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 15. September 1993, Köln u.a.O., S. 5-15

Gschwind, Friedemann, Henckel, Dietrich, 1983,
Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer aus räumlicher Sicht, in: Informationen zur Raumentwicklung, 33. Jg., S. 393-404

Günther, Albert, 1985,
Die Kreisumlage, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 366-382

Hafner, Wolfgang, 1989,
Kann die finanzielle Leistungskraft einer Gemeinde mit Kennzahlen beurteilt werden?, in: Der Gemeindehaushalt, 90. Jg., S. 265-271

Hagemann, Rainer, 1976,
Ansätze zur Neuformulierung gemeindlicher Schuldengrenzen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 96. Jg., S. 15-32

Haller, Heinz, 1972,
Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme, 5. Aufl., Tübingen

Hansmeyer, Karl-Heinrich, 1966,
Interkommunaler Finanzausgleich, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 5. Jg., S. 261-284

Hansmeyer, Karl-Heinrich, 1970,
Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: Haller, H. u.a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen, S. 431-450

Hansmeyer, Karl-Heinrich, 1980,
Der kommunale Finanzausgleich, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/II, Berlin, S. 83-150

Hansmeyer, Karl-Heinrich, 1992,
Die Entwicklung von Finanzverfassung und Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Huhn, J., Witt, P.-C. (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland. Traditionen und gegenwärtige Probleme. Symposium an der Universität Kassel 10. bis 12. April 1991, Baden-Baden, S. 165-183

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Fürst, Dietrich, 1970,
Die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen ausgewählter zentraler Orte in Rheinland-Pfalz, Mainz

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Kops, Manfred, 1984,
Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg., S. 127-140

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Kops, Manfred, 1985,
Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln u.a.O., S. 31-60

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Zimmermann, Horst, 1991,
Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden, in: Wirtschaftsdienst, 71. Jg., S. 639-644

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Zimmermann, Horst, 1992,
Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: Wirtschaftsdienst, 72. Jg., S. 490-496

Hansmeyer, Karl-Heinrich, Zimmermann, Horst, 1993,
Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 32. Jg., S. 221-244

Hanusch, Horst, Kuhn, Thomas, 1985,
Messung des kommunalen Finanzbedarfs. Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 55-74

Hardt, Ulrike, 1988,
Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt

Hartung, Roland, 1994,
Verselbständigung kommunaler Dienstleistungen, in: Der Städtetag, N.F., 47. Jg., S. 691- 695

Haverkamp, Franz, 1982,
Die Gemeindefinanzreform, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn, S. 526-560

Haverkamp, Franz, 1985,
Die Grundsteuer, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 117-127

Haverkamp, Franz, 1988,
Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, in: Arnold, V., Geske, O.-E. (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, München, S. 55-120

Heidorn, Hans-Henning, 1970,
Finanzzuweisungen und Selbstverwaltungsgarantie, München

Helm, Dieter, Smith, Stephen, 1987,
The Assessment: Decentralisation and the Economics of Local Government, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 3, S. i-xxi

Henke, Klaus-Dirk, 1985,
Neuordnung des Finanzausgleichs im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Giersch, H. (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Stuttgart, S. 128-152

Henke, Klaus-Dirk, 1992,
Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Bestandsaufnahme, Entscheidungsbedarf und Lösungsvorschläge, Diskussionspapier Nr. 172, Hannover

Henneke, Hans-Günter, 1986,
Das Gemeindefinanzierungssystem, in: Jura, 8. Jg., S. 568-579

Henneke, Hans-Günter, 1990,
Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung, Heidelberg

Henneke, Hans-Günter, 1994,
Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder. Darstellung, Wiesbaden

Hettlage, Karl M., 1964,
Die Gemeinden in der Finanzverfassung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 3. Jg., S. 1-24

Hill, Hermann, 1991,
Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung, in: Blümel, W., Hill, H. (Hrsg.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 58. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1990 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 107, Berlin, S. 31-50

Hoberg, Rolf, 1982,
Ansätze für planvolles Sparen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 21. Jg., S. 97-114

Hoffmann, Eberhard, 1986,
Die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden anhand ausgewählter Kennzahlen, in: Der Gemeindehaushalt, 87. Jg., S. 245-254

Hofmann, Walter, 1968,
Die Verbandsgemeinde und die kommunale Neuordnung in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 83. Jg., S. 932-937

Hoppe, Werner, 1992,
Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung. Dargestellt am Beispiel der Stadt-Umland-Problematik, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 107. Jg., S. 117-124

Institut "Finanzen und Steuern", 1989,
Die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den 80er Jahren, Brief Nr. 285, Bonn

Institut "Finanzen und Steuern", 1990,
Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine Reform der Gemeindesteuern, Brief Nr. 299, Bonn

Isenberg, Gerhard, 1957,
Regionale Wohlstandsunterschiede, Finanzausgleich und Raumordnung, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 17, S. 64-97

Junkernheinrich, Martin, 1989,
Sozioökonomischer Strukturwandel, kommunaler Ausgabenbedarf und Finanzausgleichspraxis, in: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.), Kommunale Finanzen in der Diskussion, NIW-Workshop 1989, Hannover, S. 101-113

Junkernheinrich, Martin, 1990,
Tertiärisierung und Kommunalfinanzen. Oder: Löst der sektorale Strukturwandel die Finanzkrise der Städte?, in: Der Gemeindehaushalt, 91. Jg., S. 174-180

Junkernheinrich, Martin, 1991 a,
Reform des Gemeindesteuersystems. Analyseergebnisse, Berlin

Junkernheinrich, Martin, 1991 b,
Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse, Berlin

Junkernheinrich, Martin, 1992,
Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin

Junkernheinrich, Martin, 1994,
Konstruktionsmängel des Gemeindefinanzsystems, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 44. Jg., S. 74-79

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., 1975,
Zur Reform der Gemeindesteuern, Wiesbaden

Karrenberg, Hanns, 1980,
Die interkommunalen Verteilungswirkungen der gemeindlichen Einkommensteuerbeteiligung, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 30. Jg., S. 162-166

Karrenberg, Hanns, 1985,
Die Bedeutung der Gewerbesteuer für die Städte, Stuttgart u.a.O.

Karrenberg, Hanns, Münstermann, Engelbert, 1983,
Gemeindefinanzsystem - Entwicklungen und Forderungen aus städtischer Sicht, in: Informationen zur Raumentwicklung, 33. Jg., S. 529-547

Karrenberg, Hanns, Münstermann, Engelbert, 1984,
Gemeindefinanzbericht 1984, in: Der Städtetag, N.F., 37. Jg., S. 81-119

Karrenberg, Hanns, Münstermann, Engelbert, 1991,
Gemeindefinanzbericht 1991, in: Der Städtetag, N.F., 44. Jg., S. 80-140

Karrenberg, Hanns, Münstermann, Engelbert, 1992,
Gemeindefinanzbericht 1992, in: Der Städtetag, N.F., 45. Jg., S. 58-131

Karrenberg, Hanns, Münstermann, Engelbert, 1994 a,
Gemeindefinanzbericht 1994, in: Der Städtetag, N.F., 47. Jg., S. 134-220

Karrenberg Hanns, Münstermann, Engelbert, 1994 b,
Kommunale Finanzen, in: Roth, R., Wollmann, H. (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 194-210

Katz, Alfred, 1985,
Der kommunale Finanzausgleich, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 303-330

Keller, Theo, 1961,
Finanzausgleich (I): Allgemeines, in: Beckerath, E. v. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Tübingen, S. 541-547

Kirchhof, Ferdinand, 1993,
Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bayreuth vom 7. bis 10. Oktober 1992. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 52, Berlin-New York, S. 71-107

Kirchhof, Paul, 1980,
Der Finanzausgleich als Grundlage kommunaler Selbstverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 95. Jg., S. 711-719

Kirchhof, Paul, 1985 a,
Die kommunale Finanzhoheit, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 3-28

Kirchhof, Paul, 1985 b,
Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Hoppe, W. (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 4, Köln, S. 1-29

Klein, Richard R., Münstermann, Engelbert, 1978,
Kommunen und Konjunkturpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 17. Jg., S. 213-233

Koch, Manfred, 1992,
Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin

Köstering, Heinz, 1983,
Das Verhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, S. 39-68

Kommission Finanzverfassungsreform, 1992,
Zwischenbericht, Stuttgart

Kommission für die Finanzreform, 1966,
Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart u.a.O.

Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze, 1991,
Gutachten der Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 46, Bonn

Kops, Manfred, 1983 a,
Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. Mit einer empirischen Analyse des nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 1975, Frankfurt a.M.

Kops, Manfred, 1983 b,
Landeszuweisungen als Instrumente der Raumordnung, in: Informationen zur Raumentwicklung, 33. Jg., S. 487-502

Kops, Manfred, 1984 a,
Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs I: Der passive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, 13. Jg., S. 239-246

Kops, Manfred, 1984 b,
Formen und Grundprinzipien des Finanzausgleichs II: Der originäre aktive Finanzausgleich, in: Das Wirtschaftsstudium, 13. Jg., S. 289-293

Kops, Manfred, 1989,
Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3233, Opladen

Kraft, Ernst Thomas, 1984,
Eigengesellschaften, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 5, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 168-183

Krastel, Jürgen, Krüger, Hardo, 1993,
Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein nach dem Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein in der Fassung vom 01.03.91, in: Praxis der Gemeindeverwaltung Schleswig-Holstein, Loseblattsammlung, 182. Nachl., Kiel

Krummheuer, Eberhard, 1994,
Kassieren mit Mobilfunk oder Mikrowelle, in: Handelsblatt, Nr. 130 vom 8./9. Juli 1994, S. 14

Kuhn, Thomas, 1988,
Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen, Frankfurt a.M. u.a.O.

Landtag Niedersachsen,
Drucksache 4/543 vom 01. Juni 1961, Regierungsvorlage

Landtag Rheinland-Pfalz,
Drucksache 8/2106 vom 16. Mai 1977, Gesetzentwurf der Landesregierung. Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (Finanzausgleichsgesetz - FAG -)

Landtag Rheinland-Pfalz,
Drucksache 10/2810 vom 20. November 1986, Unterrichtung durch die Landesregierung. Bericht der Landesregierung über die Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften und die Auswirkungen des Finanzausgleichsgesetzes

Landtag Rheinland-Pfalz,
Drucksache 11/1670 vom 07. Oktober 1988, Unterrichtung durch die Landesregierung zu dem Beschluß des Landtags vom 25. März 1988 zu Drucksachen 11/670/1018 (Plenarprotokoll 11/24, S. 1696). Interkommunaler Finanzausgleich bei der Finanzausgleichsumlage

Landtag Rheinland-Pfalz,
Drucksache 12/1581 vom 09. Juni 1992, Gesetzentwurf der Landesregierung, ...tes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Landtag Rheinland-Pfalz,
Drucksache 12/2551 vom 02. Februar 1993, Gesetzentwurf der Landesregierung, ...tes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Landtag Rheinland-Pfalz, 1992,
Volkshandbuch, 12. Wahlperiode, 2. Aufl., Rheinbreitbach

Laux, Eberhard, 1994,
Die Privatisierung des Öffentlichen: Brauchen wir eine neue Kommunalverwaltung? Visionen und Realitäten neuer Steuerungsmodelle, in: Der Gemeindehaushalt, 95. Jg., S. 169-174

Lehmann, Matthias, 1983,
Kommunale Beitragserhebung. Zur Beitragsfähigkeit und zur Beitragsbemessung auf der Grundlage einer ökonomisch-juristischen Konzeption, Siegburg

Lenz, Dieter, 1985,
Der Einkommensteuer-Anteil, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 141-155

Leuthner, Roman, 1992,
Deutschlands Kämmerer langen immer kräftiger zu, in: Handelsblatt, Nr. 14 vom 21. Januar 1992, S. 3

Lipinski, Gregory, 1992,
Auch Hamburg schöpft aus dieser neuen Steuerquelle, in: Handelsblatt, Nr. 145 vom 30. Juli 1992, S. 6

Lorenz, Otto, 1970,
Die Gesetzgebungsbefugnisse über die herkömmlichen kleinen Gemeindesteuern nach Art. 105 Abs. 2, 2a GG i.d.F. des Finanzreformgesetzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 85. Jg., S. 539-542

Lorenz, Otto, 1972,
Nochmals: Die Gesetzgebungsbefugnis der Länder über die Grunderwerbsteuer, Vergnügungsteuer und Getränkesteuer nach Art. 72 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2, 2a GG i.d.F. des Finanzreformgesetzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 87. Jg., S. 136-139

Luckenbach, Helga, 1975,
Theorie des Haushalts, Göttingen

Marcus, Paul, 1987,
Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt

Maunz, Theodor, 1993,
Kommentar zu Art. 28 GG, in: Maunz, T. u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand 1993, München

Maunz, Theodor, 1993,
Kommentar zu Art. 91 a GG, in: Maunz, T. u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand 1993, München

Maunz, Theodor, 1993,
Kommentar zu Art. 106 GG, in: Maunz, T. u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand 1993, München

Maunz, Theodor, 1993,
Kommentar zu Art. 109 GG, in: Maunz, T. u.a. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Stand 1993, München

Metzger, Michaela Maria, 1990,
Realisierungschancen bei der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, München

Meyer, Hans, 1969,
Die Finanzverfassung der Gemeinden. Ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung des Bundes, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 22, Stuttgart

Miera, Stephanie, 1994,
Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden, Frankfurt am Main

Milbradt, Georg H., 1989,
Herausforderungen der kommunalen Haushaltswirtschaft, in: Erichsen, H.-U. (Hrsg.), Kommunalverfassung heute und morgen. Bilanz und Ausblick. Symposium aus Anlaß des 50-jährigen Bestehens des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster, Köln u.a.O., S. 122-130

Milbradt, Georg H., 1990,
Die kommunalen Sozialhilfeausgaben. Das Für und Wider verschiedener Finanzausgleichskonzepte aus kommunaler Sicht, in: Kitterer, W. (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Bd. 11, Heidelberg, S. 153-163

Milbradt, Georg H., Strotmeier, Reiner, 1985,
Das Verfassungsgerichtsurteil zum kommunalen Finanzausgleich. Anlaß und Inhalt, Konsequenzen und Perspektiven. Vorschläge für eine grundlegende Reform, in: Kommunalpolitische Blätter, 37. Jg., S. 770-775

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994,
Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 1994 und 1995, Mainz

Mohl, Helmut, 1992,
Die Einführung und Erhebung neuer Steuern aufgrund des kommunalen Steuerfindungsrechts, Köln

Moll, Bruno, 1924,
Probleme der Finanzwissenschaft. Methodologische und finanztheoretische Untersuchungen, Leipzig

Moser, Walter, 1982,
Kriterien zur Beurteilung der finanziellen Lage öffentlicher Gemeinwesen, Bern-Stuttgart

Münch, Klaus Norbert, 1976,
Kollektive Güter und Gebühren. Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen

Münch, Paul, 1984,
Prinzipien der Geschäftspolitik kommunaler Unternehmen, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 5, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 71-97

Münstermann, Engelbert, 1975,
Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2520, Opladen

Münstermann, Engelbert, 1980 a,
Der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern, Teil I, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 30. Jg., S. 83-87

Münstermann, Engelbert, 1980 b,
Der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern, Teil II, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 30. Jg., S. 98-102

Münstermann, Engelbert, 1980 c,
Der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern, Teil III, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 30. Jg., S. 120-122

Münstermann, Engelbert, 1980 d,
Der kommunale Finanzausgleich in den Bundesländern, Teil IV, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 30. Jg., S. 131-137

Münstermann, Engelbert, 1989,
Städtische Gebührenpolitik. Aktuelle Entwicklungstendenzen im Zeichen höherer kommunaler Leistungen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 39. Jg., S. 170-173

Münstermann, Engelbert, 1990,
Ökonomische Aspekte städtischer Gebührenpolitik, in: Der Städtetag, 43. Jg., S. 622-628

Münstermann, Engelbert, Becker, H., 1978,
Finanzausgleichsleistungen an Kommunen. Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern, Köln

Mundorf, Hans, 1994,
Kompensation durch Steuerzuschläge, in: Handelsblatt, Nr. 228 vom 25./26. November 1994, S. 2

Musgrave, Richard A., 1974,
Finanztheorie. Studienausgabe, Tübingen

Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B., 1973,
Public Finance in Theory and Practice, New York u.a.O.

Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B., Kullmer, Lore, 1992,
Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 3, 4. Aufl., Tübingen

Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B., Kullmer, Lore, 1994,
Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 6. Aufl., Tübingen

Mutius, Albert von, 1980,
Sind weitere rechtliche Maßnahmen zu empfehlen, um den notwendigen Handlungs- und Entfaltungsspielraum der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten?, Gutachten E. zum 53. Deutschen Juristentag, Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages, Bd. 1, Berlin

Mutius, Albert von, 1983,
Örtliche Aufgabenerfüllung, in: Mutius, A. v. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Bd. 4, Heidelberg, S. 227-263

Mutius, Albert von, 1984,
Status und Organisation, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 5, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 453-477

Mutius, Albert von, Dreher, Olaf, 1990,
Reform der Kreisfinanzen, Verfassungsrechtliche Determinanten eigener Steuereinnahmen für die Kreise, 1. Aufl., Baden-Baden

Mutius, Albert von, Henneke, Hans-Günter, 1985,
Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht. Dargestellt am Beispiel der nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetze 1983 und 1984, Siegburg

Napp, Hans-Georg, 1994,
Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine lokale Finanzwirtschaft, Frankfurt a.M. u.a.O.

Nell, Albert, Steenbock, Reimer, 1994,
Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz. Darstellung, 5. Aufl., Wiesbaden

Oates, Wallace E., 1968,
The Theorie of Public Finance in a Federal System, in: The Canadian Journal of Economics, Vol. 1, S. 37-54

Oates, Wallace E., 1990,
Decentralization of the Public Sector: An Overview, in: Bennett, R. J. (Hrsg.), Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda, Oxford, S. 43-58

Oates, Wallace E., 1993,
Fiscal Federalism, 2. Aufl., New York u.a.O.

Oberhauser, Alois, 1983,
Kommunale Wertschöpfungsteuer - ein Ersatz für die Gewerbesteuer, in: Informationen zur Raumentwicklung, 33. Jg., S. 431-444

Oebbecke, Janbernd, 1982,
Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Bd. 1, Köln u.a.O.

Oedekoven, Dietrich, 1990,
Die Sozialhilfe der Städte, in: Kitterer, W. (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften Kiel, Bd. 11, Heidelberg, S. 145-152

Olson, Mancur, 1969,
Strategic Theory and its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Devision of Responsibilities among Different Levels of Government, in: The American Economic Review, Bd. 59/II, S. 479-487

Oster, Rudolf, 1993,
Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs durch das Fünfte Landesgesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, in: Gemeinde- und Städtebund, Rheinland-Pfalz, Beilage 9/93, 46. Jg., S. 3-7

O.V., 1992,
Ausgleich für die Gemeinden geplant, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 55 vom 05. März 1992, S. 15

O.V., 1994 a,
"Die Gemeinden zum Ausgleich an der Umsatzsteuer beteiligen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 274 vom 25. November 1994, S. 16

O.V., 1994 b,
Reform der Gemeindefinanzen "unaufschiebbar", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 283 vom 03. Dezember 1994, S. 5

O.V., 1994 c,
Der Kohlepfennig verstößt gegen das Grundgesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 237 vom 08. Dezember 1994, S. 1

O.V., 1995,
Kindergartengebühren bleiben umstritten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 3 vom 04. Januar 1995, S. 9

Pagenkopf, Hans, 1975,
Kommunalrecht, Bd. 1, Verfassungsrecht, 2. Aufl., Köln

Pagenkopf, Hans, 1978,
Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg

Pappermann, Ernst, 1981,
Der Status der Gemeinden und Kreise als Gebietskörperschaften, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, S. 299-315

Pappermann, Ernst, 1984,
Mischfinanzierung als Hemmnis der Haushaltskonsolidierung, in: Arnim, H. H. v., Littmann, K. (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1983 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 92, Berlin, S. 245-269

Patzig, Werner, 1970,
Stellungnahme zu Lorenz, Otto, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 85. Jg., S. 542-543

Patzig, Werner, 1979,
Strukturprobleme des kommunalen Finanzausgleichs, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 94. Jg., S. 477-490

Patzig, Werner, 1985,
Die Lastenverteilung im Bereich der kommunalen "Fremdverwaltung", in: Die öffentliche Verwaltung, 38. Jg., S. 645-655

Pauly, Mark V., 1973,
Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics, Vol. 2, S. 35-58

Peffekoven, Rolf, 1980,
Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2, Stuttgart-New York, S. 608-636

Peffekoven, Rolf, 1985,
Zur Problematik der Umsatzsteuerverteilung, in: Cansier, D., Kath, D. (Hrsg.), Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für Werner Ehrlicher zur Vollendung des 65. Lebensjahres, Berlin, S. 53-79

Peffekoven, Rolf, 1986,
Der Steuerstreit zwischen Bund und Ländern. Zur ökonomischen Problematik des Art. 106 GG, in: Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Hrsg.), Reihe Antrittsvorlesungen, Bd. 1, SS 1984-SS 1985, Mainz, S. 1-20

Peffekoven, Rolf, 1987,
Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45, S. 181-228

Peffekoven, Rolf, 1988,
Berücksichtigung der Seehafenlasten im Länderfinanzausgleich?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 46, S. 397-415

Peffekoven, Rolf, 1990 a,
Finanzausgleich und Sonderbedarfe. Thema und vier Variationen, in: Bea, F. X., Kitterer, W. (Hrsg.), Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik. Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen, S. 323-341

Peffekoven, Rolf, 1990 b,
Deutsche Einheit und Finanzausgleich, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1. Jg., S. 485-511

Peffekoven, Rolf, 1991,
Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Finanzausgleich, in: Dürr, E., Jürgensen, H., Leisner, W. (Hrsg.), Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 3, 30. Jg., München, o.S.

Peffekoven, Rolf, 1993,
Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen allokativen und distributiven Zielsetzungen, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht. Tagungsband zur Jahresversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. im Mai 1993 in Bonn, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 41, Berlin, S. 11-27

Peffekoven, Rolf, 1994,
Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51, S. 281-311

Petersen, Hans-Georg, 1993,
Finanzwissenschaft I. Grundlegung - Haushalt - Aufgaben und Ausgaben - allgemeine Steuerlehre, 3. Aufl., Stuttgart-Berlin-Köln

Petri, Wilhelm, 1977,
Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem. Dargestellt am Beispiel des Landes Niedersachsen, Berlin

Pigou, Arthur C., 1962,
The Economics of Welfare, 4. Aufl., London-New York

Popitz, Johannes, 1932,
Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin

Postlep, Rolf-Dieter, 1979 a,
Räumliche Analyse der Kommunalverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden

Postlep, Rolf-Dieter, 1979 b,
Räumliche Bezüge von Beurteilungskriterien für kommunale Steuern, in: Informationen zur Raumentwicklung, 29. Jg., S. 707-719

Postlep, Rolf-Dieter, 1985,
Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlung, Bd. 87, Hannover

Postlep, Rolf-Dieter, 1987,
Die Einbindung der gemeindlichen Finanzwirtschaft in den föderativen Staatsaufbau, in: Zimmermann, H., Hardt, U., Postlep, R.-D. (Hrsg.), Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15, Bonn, S. 24-69

Postlep, Rolf-Dieter, 1991 a,
Grundfragen bei der Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs, in: Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Ein Erfahrungsaustausch von Praktikern und Wissenschaftlern, Berlin, S. 49-61

Postlep, Rolf-Dieter, 1991 b,
Kommunales Haushaltswesen, in: Stauder, J. (Hrsg.), Grundlagen der kommunalen Wirtschaftsförderung. Praxis der Regionalwirtschaft, Marburg, S. C.1-C.16

Postlep, Rolf-Dieter, 1992,
Änderungen der Finanzbeziehungen zwischen Bundes-, Länder- und Gemeindeebene und ihre Auswirkungen auf Regionen und Kommunen, in: Hardt, U., Ertel, R. (Hrsg.), Länderfinanzausgleich und Kommunalfinanzen. Probleme der Neuordnung der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und ihre Auswirkungen in Niedersachsen, Hannover, S. 1-16

Postlep, Rolf-Dieter, 1993,
Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik. Ein Beitrag zur ökonomischen Föderalismustheorie, Baden-Baden

Püttner, Günter, 1985,
Sonstige Einnahmen, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 280-284

Püttner, Günter, 1994 a,
Kommunale Betriebe und Mixed Economy, in: Roth, R., Wollmann, H. (Hrsg.), Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen, S. 211-221

Püttner, Günter, 1994 b,
Gefährdungen der kommunalen Selbstverwaltung. Eine grundsätzliche Besinnung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 47. Jg., S. 552-558

Puls, Heinz, 1977,
Zentralitätsaspekte des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Reihe 1: Landesentwicklung, Bd. 1.013, Dortmund

Rakers, Johannes, 1979,
Kommunale Verschuldung. Dimensionen und Konsequenzen finanzieller Restriktionen. Eine Untersuchung zum kommunalen Verschuldungsverhalten, Frankfurt am Main

Rau, Günter, Rieger, Georg, 1981,
Möglichkeiten einer Gemeindebeteiligung an der Umsatzbesteuerung, Melle

Recker, Engelbert, 1985,
Räumliche Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 313-352

Rehm, Franz-Karl, 1978,
Das kommunale Finanzsystem - ein Instrument der Raumordnungspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, 28. Jg., S. 161-175

Reidenbach, Michael, 1983,
Stadt und Umland im Finanzausgleich. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der zentralörtlichen Belastungen in Niedersachsen, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Berlin

Rengeling, Hans-Werner, 1982,
Formen interkommunaler Zusammenarbeit, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, S. 385-412

Rhein, Kay-Uwe, 1994,
Interkommunale Zusammenarbeit. Rechtsformen, Beweggründe und Auswirkungen dargestellt am interkommunalen Gewerbegebiet Mönchengladbach/Jüchen, in: Der Städtetag, N.F., 47. Jg., S. 725-732

Rose, Manfred, 1975/76,
Finanzpolitische Interpretationen der reinen Staatsausgabentheorie von Samuelson, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 34, S. 197-219

Rosenschon, Jürgen Ekkehard, 1980,
Gemeindefinanzsystem und Selbstverwaltungsgarantie. Anspruch und Wirklichkeit. Zugleich ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der bundesstaatlichen Finanzverfassung und zur Diskussion um ein angemessenes Gemeindesteuersystem, Köln u.a.O.

Rost, Maja, 1993,
Sechs Gesetze und Haushalt passieren den Landtag, in: Handelsblatt, Nr. 253 vom 30. Dezember 1993, S. 6

Rottmann, Joseph, 1983,
Regionalpolitik und kommunáler Finanzausgleich, in: Informationen zur Raumentwicklung, 33. Jg., S. 503-514

Rudzio, Wolfgang, 1991,
Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 3. Aufl., Opladen

Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile, 1981,
Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 30, Bonn (zitiert als Sachverständigenkommission, 1981)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1980,
Unter Anpassungszwang. Jahresgutachten 1980/81, Stuttgart-Mainz

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1987,
Vorrang für die Wachstumspolitik. Jahresgutachten 1987/88, Stuttgart-Mainz

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1988,
Arbeitsplätze im Wettbewerb. Jahresgutachten 1988/89, Stuttgart-Mainz

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992,
Für Wachstumsorientierung - Gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1994,
Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart

Sander, Ludger, 1987,
Aufgaben und Einnahmen der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische und rechtliche Analyse im Lichte der Kollektivgütertheorie, Münster

Sandler, Todd, Tschirhart, John T., 1980,
The Economic Theory of Clubs: An Evaluative System, in: Journal of Economic Literature, Vol. XVIII, S. 1481-1521

Schäfer, Hans, 1969,
Gebietsreform - Verbandsgemeindeordnung - Funktionalreform, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 8. Jg., S. 249-265

Schmid, Hansdieter, 1980,
Höhere Benutzungsgebühren für Ortsfremde, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 30. Jg., S. 21-24

Schmid, Hansdieter, 1985,
Soziale Staffelung von Kindergartengebühren?, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 35. Jg., S. 26-29

Schmidt, Kurt, 1970,
Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit, in: Haller, H. u.a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen, S. 3-27

Schmidt, Kurt, 1988 a,
Alternativen zur Gewerbesteuer, in: Der Städtetag, 41. Jg., S. 317-320

Schmidt, Kurt, 1988 b,
Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, 108. Jg., S. 383-403

Schmidt, Kurt, Wille, Eberhard, 1970,
Die mehrjährige Finanzplanung. Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen

Schmidt-Aßmann, Eberhard, 1992,
Kommunalrecht, in: Münch, I. v., Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl., S. 1-96

Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz, 1995,
Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl., Neuwied-Frankfurt am Main

Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 1981,
Bundesgesetze und Gemeinden, Stuttgart u.a.O.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd, 1983,
Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, S. 9-30

Schmidt-Jortzig, Edzard, 1982 a,
Kommunalrecht, Stuttgart u.a.O.

Schmidt-Jortzig, Edzard, 1982 b,
Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, in: Schmidt-Jortzig, E., Schink, A. (Hrsg.), Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung, Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, Bd. 2, Köln u.a.O., S. 1-24

Schmidt-Jortzig, Edzard, 1992,
Eckpunkte für den verfassungsrechtlichen Finanzausgleich im Bundesstaat. Überlegungen zu Bestand, Stabilisierung und Reform des X. Grundgesetz-Abschnittes, in: Hardt, U., Ertel, R. (Hrsg.), Länderfinanzausgleich und Kommunalfinanzen. Probleme der Neuordnung der Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und ihre Auswirkungen in Niedersachsen, Hannover, S. 55-67

Schmidt-Jortzig, Edzard, 1993,
Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Bayreuth vom 7. bis 10. Oktober 1992. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 52, Berlin-New York, S. 163-164

Schmidt-Jortzig, Edzard, Schliesky, Utz, 1994,
Die Kreisumlage in der Rechtsprechung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 33. Jg., S. 265-294

Schmölders, Günter, 1965,
"Finanzstarke" und "finanzschwache" Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 4. Jg., S. 30-46

Schoch, Friedrich, 1990,
Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rastede-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Verwaltungsarchiv, 81. Jg., S. 18-54

Scholz, Hans-Gunther, 1994,
Controlling für die Kommunalverwaltung, in: Verwaltungsrundschau, 40. Jg., S. 160-167

Schumann, Jochen, 1992,
Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 6. Aufl., Berlin u.a.O.

Schwarting, Gunnar, 1987,
Kommunale Haushaltskennzahlen. Ergänzungen zu einem Beitrag von E. Hoffmann, in: Der Gemeindehaushalt, 88. Jg., S. 57-60

Schwarting, Gunnar, 1993,
Der kommunale Haushalt. Haushalts- und Kassenwesen - Haushaltssteuerung - Rechnungswesen, Berlin

Scott, Anthony D., 1952,
The Evaluation of Federal Grants, in: Economica, N.S., Bd. 19, S. 377-394

Seiler, Gerhard, 1980,
Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/II, Berlin, S. 11-82

Selmer, Peter, 1974,
Finanzverfassungsrechtliche Streitfragen im Bereich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, in: Die öffentliche Verwaltung, 27. Jg., S. 374-380

Siedentopf, Heinrich, 1978,
Beurteilungskriterien für die Übernahme, Zuweisung und Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, in: Institut für Kommunalwissenschaften (Hrsg.), Reform kommunaler Aufgaben, Bonn, S. 140-184

Smekal, Christian, 1980,
Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) - Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/II, Berlin, S. 151-220

Sohmen, Egon, 1976,
Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 1980,
Landesentwicklungprogramm Rheinland-Pfalz, Mainz

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1992,
Handbuch der Finanzstatistik für Rheinland-Pfalz 1992, Bad Ems

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1993,
Handbuch der Finanzstatistik für Rheinland-Pfalz 1993, Bad Ems

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1995,
Gemeindefinanzen im 2. Halbjahr 1994, Statistische Berichte, Bad Ems

Steenbock, Reimer, 1994,
Kommentar zu § 94 GemO, in: Gabler, M. u.a. (Hrsg.), Gemeindeordnung. Kommentar, in: Praxis der Gemeindeverwaltung Rheinland-Pfalz, Bd. B1, Loseblattsammlung, 210. Nachl., Wiesbaden

Stern, Klaus, 1968,
Verwaltungsreform - Bilanz und Erfolgsbedingungen, in: Die öffentliche Verwaltung, 21. Jg., S. 853-860

Stern, Klaus, 1981,
Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, S. 204-228

Stiglitz, Joseph E., 1990,
Principal and Agent, in: Eatwell, J., Milgate, M., Newmann, P. (Ed.), The New Palgrave: Allocation, Information and Markets, 2. Aufl., London-Basingstoke, S. 241-253

Thiem, Hans, 1984,
Kommunale Finanzwirtschaft. Systematische Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsgrundlagen in Schleswig-Holstein, Köln u.a.O.

Thieme, Werner, 1981,
Die Gliederung der deutschen Verwaltung, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg- New York, S. 135-153

Thöni, Erich, 1986,
Politökonomische Theorie des Föderalismus, Baden-Baden

Tiebout, Charles M., 1956,
A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, S. 416-424

Tipke, Klaus, Lang, Joachim, 1994,
Steuerrecht. Ein Grundriß, 14. Aufl., Köln

Tullock, Gordon, 1969,
Federalism: Problems of Scale, in: Public Choice, Vol. 6, S. 19-29

Vogelsang, Klaus, Lübking, Uwe, Jahn, Helga, 1991,
Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen - Organisation - Aufgaben, Berlin

Vogt, Barbara, 1991,
Die Erhebung von Abwassergebühren in Rheinland-Pfalz - ein zeitgemäßer Überblick, in: Der Gemeindehaushalt, 92. Jg., S. 271-275

Voigt, Rüdiger, 1975,
Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 bis zur Gegenwart, Berlin

Voigt, Rüdiger, 1980,
Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. Grundprobleme und Reformvorschläge, Stuttgart-München-Hannover

Voigtländer, Hubert, 1978,
Zur Problematik eines selbstverwaltungsgerechten und aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs, in: Informationen zur Raumentwicklung, 28. Jg., S. 185-192

Volmerig, Rolf-Dieter, 1991,
Kommunaler Finanzausgleich und zentrale Orte in Schleswig-Holstein. Eine Evaluierung des Systems am Beispiel der Bevölkerungsentwicklung in zentralen Orten und Vergleichsgemeinden, Berlin

Wagner, Klaus-R., 1995,
Solidaritätszuschlag von 1991 auf gerichtlichem Prüfstand, in: Handelsblatt, Nr. 13 vom 18. Januar 1995, S. 6

Wahl, Jürgen, 1992,
Knappe Gemeindekassen und Wohl der Bürger, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 21. Jg., S. 249-253

Waldauer, Charles, 1973,
Grant Structures and Their Effects on Aided Government Expenditures: An Indifference Curve Analysis, in: Public Finance, Vol. 28, S. 212-226

Weber, Manfred, 1981,
Die Schlüsselzuweisungen. Analyse eines Instruments des kommunalen Finanzausgleichs, Frankfurt

Wieland, Joachim, 1994,
Privatisierung statt Selbstverwaltung?, in: Der Landkreis, 64. Jg., S. 259-261

Wilde, James A., 1968,
The Expenditure Effects of Grants-in-Aid Programs, in: National Tax Journal, Bd. 21, S. 340-348

Wilde, James A., 1971,
Grants-in-Aid: The Analytics of Design and Response, in: National Tax Journal, Bd. 24, S. 143-155

Winands, Günter, 1986,
Das Steuererfindungsrecht der Gemeinden, in: Juristische Schulung, 26. Jg., S. 942-950

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1982,
Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn (zitiert als Wissenschaftlicher Beirat, 1982)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1989,
Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland. Mängel und Alternativen, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 41, Bonn (zitiert als Wissenschaftlicher Beirat, 1989)

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1992,
Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn (zitiert als Wissenschaftlicher Beirat, 1992)

Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 1984,
Zum Problem der Aufgabenverlagerung auf öffentliche Unternehmen, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 27, Baden-Baden

Witte, Gertrud, 1994,
Privatisierung städtischer Aufgaben, in: Der Städtetag, 47. Jg., S. 524-528

Witti, Josef, 1982,
Die höheren Gemeindeverbände in Süddeutschland, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 2. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, S. 432-451

Wittmann, Walter, 1973,
Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen Körperschaften, in: Haller, H., Hauser, G., Schelbert-Syfrig, H. (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik, Wilhelm Bickel zum 70. Geburtstag, Tübingen, S. 157-173

Wixforth, Gerd, 1964,
Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, Siegburg

Wolf, Gerd, 1982,
Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn, S. 251-306

Zabel, Gerhard, 1983,
Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 39. Jg., S. 445-460

Zeitel, Gerhard, 1981,
Gebühren und Beiträge, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 3, Stuttgart-New York, S. 347-355

Zeiss, Friedrich, 1984,
Eigenbetriebe, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 5, 2. Aufl., Berlin u.a.O., S. 153-167

Zimmermann, Franz, 1988,
Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, Köln

Zimmermann, Franz, 1991,
Kommunale Finanzverfassung und kommunaler Finanzausgleich, in: Praxis der Gemeindeverwaltung Rheinland-Pfalz, Kommunale Finanzverfassung und kommunaler Finanzausgleich, Bd. E1, Loseblattsammlung

Zimmermann, Horst, 1983,
Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, 3. Aufl., Tübingen, S. 3-52

Zimmermann, Horst, 1987,
Regionale Wirkungen alternativer Ausgestaltungsmöglichkeiten des kommunalen Finanzausgleichs, in: Zimmermann, H., Hardt, U., Postlep, R.-D. (Hrsg.), Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15, Bonn, S. 346-441

Zimmermann, Horst, 1991,
Die Finanzen der Gemeinde. Anforderungen und Entwicklungslinien, in: Blümel, W., Hill, H. (Hrsg.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 58. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1990 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 107, Berlin, S. 113-128

Zimmermann, Horst, Henke, Klaus-Dieter, 1994,
Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München

Zimmermann, Horst, Postlep, Rolf-Dieter, 1980,
Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg., S. 248-253

Zimmermann, Horst, Postlep, Rolf-Dieter, 1985,
Probleme des kommunalen Finanzausgleichs. Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 1-13

Zwilling, Ernst, 1971,
Untersuchungen zu einem rationalen Steuersystem der Gemeinden, Meisenheim am Glan

Verzeichnis der Gesetzestexte und Verträge

Achte Rechtsbereinigungsverordnung vom 04. Dezember 1990, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1990, S. 384

Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, in: BGBl. I, 1960, S. 341

Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969, in: BGBl. I, 1969, S. 1284; zuletzt geändert duch das Gesetz vom 18. Juli 1990 (BGBl. I, 1990, S. 1447)

Bundessozialhilfegesetz (BSHG) in der Fassung vom 10. Januar 1991, in: BGBl. I, 1969, S. 94; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 30. Juni 1993 (BGBl. I, 1993, S. 1074)

Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, in: RGBl. I, 1935, S. 49

Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 01. Dezember 1936, in: RGBl., 1936, S. 961

Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1973, S. 419; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 31. Januar 1994 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1994, S. 153)

Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 24. Februar 1993, in: Niedersächsisches GVBl., 1993, S. 51

Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 18. April 1994, in: GVBl. Schleswig-Holstein, 1994, S. 220

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1994, in: GVBl. Bayern, 1994, S. 168

Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 26. September 1991, in: GBl. Baden-Württemberg, 1991, S. 658; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 25. Oktober 1993 (GBl. Baden-Württemberg, 1993, S. 653)

Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969, in: BGBl. I, 1969, S. 1273; zuletzt geändert durch den Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II, 1990, S. 889)

Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte sowie über strukturelle Anpassungen in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Haushaltsbegleitgesetz 1991 - HBeglG 1991) vom 24. Juni 1991, in: BGBl. I, 1991, S. 1314

Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes, des Gewerbesteuergesetzes, des Umsatzsteuergesetzes und anderer Gesetze (Steueränderungsgesetz 1979 - StÄndG 1979) vom 30. November 1978, in: BGBl. I, 1979, S. 1849

Gesetz zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften vom 10. Juni 1964, in: BGBl. I, 1964, S. 347

Gesetz zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds "Deutsche Einheit" vom 16. März 1992, in: BGBl. I, 1992, S. 674

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08. Juni 1967, in: BGBl. I, 1967, S. 582; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 18. März 1975 (BGBl. I, 1975, S. 705)

Gesetz zur Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen im Beitrittsgebiet sowie zur Änderung steuerrechtlicher und anderer Vorschriften (Steueränderungsgesetz 1991 - StÄndG 1991) vom 24. Juni 1991, in: BGBl. I, 1991, S. 1322

Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 1993, in: BGBl. I, 1993, S. 2086; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 07. März 1994 (BGBl. I, 1994, S. 416)

Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung (Zinsabschlaggesetz) vom 09. November 1992, in: BGBl. I, 1992, S. 1853

Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 1994 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1994 vom 15. Dezember 1993, in: GVBl. Nordrhein-Westfalen, 1993, S. 1006

Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (FAG) vom 28. Februar 1994, in: GVBl. Hessen, 1992, S. 142; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. Februar 1994 (GVBl. Hessen, 1994, S. 101)

Gewerbesteuergesetz 1991 (GewStG 1991) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. März 1991, in: BGBl. I, 1991, S. 814; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I, 1994, S. 3267)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, in: BGBl. I, 1949, S. 1; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 27. Oktober 1994 (BGBl. I, 1994, S. 3146)

Grundsteuergesetz (GrStG) vom 07. August 1973, in: BGBl. I, 1973, S. 965; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. September 1994 (BGBl. I, 1994, S. 2325)

Grundsteuerrichtlinien 1978 (GrStR 1978) vom 09. Dezember 1978, in: BStBl., 1978, S. 553

Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 05. Mai 1986, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1986, S. 103; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13. Dezember 1993 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1993, S. 592)

Kommunalabgabenverordnung (KAVO) vom 24. Juli 1986, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1986, S. 199

Kommunalfinanzausgleichsgesetz - KFAG - vom 12. Juli 1983, in: Amtsblatt des Saarlandes, 1983, S. 462; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 01. Juni 1994, (Amtsblatt des Saarlandes, 1994, S. 1178)

Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung vom 10. Januar 1974, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1974, S. 24; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. März 1976 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1976, S. 85)

Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz (Finanzausgleichsgesetz -FAG) vom 28. Oktober 1977, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1977, S. 353; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 01. Februar 1994 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1994, S. 57)

Landesgesetz über die Erhebung einer Kurtaxe in den Staatsbädern von Rheinland-Pfalz vom 01. Februar 1965, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1965, S. 9; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 07. Februar 1983 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1983, S. 17)

Landesgesetz über die Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Hundesteuer und Vergnügungssteuer vom 02. März 1993, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1993, S. 139

Landesgesetz über die Verwaltungsfachhochschulen (Verwaltungsfachhochschulgesetz - VFHG -) vom 02. Juni 1981, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1981, S. 105; zuletzt geändert am 08. Juli 1985 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1985, S. 162)

Landesgesetz über die Zentrale Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz (ZVSG) vom 26. Juli 1977, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1977, S. 249; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 02. Juni 1981 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1981, S. 105)

Landesgesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) - AGBSHG - vom 08. März 1963, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1963, S. 79; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22. Juli 1988 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1988, S. 140)

Landeshaushaltsgesetz 1994/1995 (LHG 1994/1995) und Landesgesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 01. Februar 1994, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1994, S. 57

Landeshaushaltsordnung für Rheinland-Pfalz (LHO) vom 20. Dezember 1971, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1972, S. 2; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. Juli 1993 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1993, S. 394)

Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) vom 06. Juni 1974, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1974, S. 277; zuletzt geändert durch die Landesverordnung vom 01. September 1976 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1976, S. 229)

Landesverordnung über die Erhebung einer Kurtaxe für das Staatsbad Bad Bertrich (Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Bertrich) vom 08. Dezember 1986, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1986, S. 365

Landesverordnung über die Erhebung einer Kurtaxe für das Staatsbad Bad Ems (Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Ems) vom 08. Dezember 1986, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1986, S. 368; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29. November 1988 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1988, S. 294)

Landesverordnung über die Realsteuern der Gemeinden vom 22. Dezember 1971, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1972, S. 43; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 23. Dezember 1976 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1976, S. 301)

Landkreisordnung (LKO) in der Fassung vom 31. Januar 1994, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1973, S. 451; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 31. Januar 1995 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1994, S. 188)

Rundschreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 21. Januar 1986, Haushaltswirtschaft 1986 der kommunalen Gebietskörperschaften, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, 1986, 38. Jg., S. 141

Rundschreiben des Ministeriums des Innern vom 05. November 1974, Vollzug der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung. Kommunale Finanzplanung, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, 1974, 26. Jg., Sp. 1241

Satzung der Stadt Bad Bergzabern über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer (Zweitwohnungssteuersatzung - ZwStS) vom 23. September 1988

Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947, in: VOBl. Rheinland-Pfalz, 1947, S. 209; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13. Dezember 1993 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1993, S. 591)

Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung - KAV) vom 09. Januar 1992, in: BGBl. I, 1992, S. 12

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag, in: BGBl. II, 1990, Bd. 2, S. 889

Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport vom 27. Dezember 1988. Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock, in: Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, 1989, 41. Jg., S. 84

Viertes Landesgesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 08. Dezember 1992, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1992, S. 369

Zweckverbandgesetz (ZwVG) vom 22. Dezember 1982, in: GVBl. Rheinland-Pfalz, 1982, S. 476; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 05. Oktober 1990 (GVBl. Rheinland-Pfalz, 1990, S. 289)

Verzeichnis der Abkürzungen

a.F.	alte Fassung
ACIR	Advisory Commission on Intergovernmental Relations
AGBSHG	Landesgesetz zur Ausführung des Bundes-sozialhilfegesetzes
AS	Amtliche Sammlung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
ERP	Europäisches Wiederaufbauprogramm
ESt	Einkommensteuer
EU	Europäische Union
EV	Einigungsvertrag
FAG	Finanzausgleichsgesetz Rheinland-Pfalz
FAG*	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GBl.	Gesetzesblatt
GEMA	Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GrStR	Grundsteuerrichtlinien
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
HBeglG.	Haushaltsbegleitgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.S.	im Sinne
ISZ	Investitionsschlüsselzuweisungen
KAG	Kommunalabgabengesetz

KAVO	Kommunalabgabenverordnung
KAV	Konzessionsabgabenverordnung
KFAG	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
KSt	Körperschaftsteuer
LFA	Länderfinanzausgleich
LHG	Landeshaushaltsgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKO	Landkreisordnung
LV	Landesverfassung
n.F.	neue Fassung
Ns.	Niedersachsen
Öffa	Deutsche Gesellschaft für öffentliche Arbeiten AG
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
Rh-Pf	Rheinland-Pfalz
RTS	Representativ Tax System Approach
S-H	Schleswig-Holstein
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
SZ B2	Schlüsselzuweisungen B2
Tsd.	Tausend
USt	Umsatzsteuer
VFHG	Verwaltungsfachhochschulgesetz
VGH	Verfassungsgerichtshof
VOBl.	Verordnungsblatt
ZVSG	Landesgesetz über die Zentrale Verwaltungsschule
ZwStS	Zweitwohnungssteuersatzung
ZwVG	Zweckverbandsgesetz

Einleitung

Die kommunalen Finanzen sind erneut in der Diskussion. Die Gemeinden und ihre Interessenvertretungen beklagen in zunehmendem Maße die immer weiter auseinanderklaffende Schere von kommunalen Einnahmen und Ausgaben und die daraus erwachsende Finanznot. Die Gründe dafür sind vielfältig. Die Konjunkturprobleme der letzten Jahre führen zu sinkenden Steuereinnahmen, gleichzeitig werden die kommunalen Einnahmen durch die Beteiligung an den Kosten der deutschen Einheit weiter in Anspruch genommen. Ein aktuelles und besonders augenfälliges Beispiel für weitere mögliche Belastungen, die auf die Kommunen zukommen können, könnte die Reduktion bzw. die Abschaffung der Gewerbesteuer werden, die immer noch die bedeutendste eigene Steuerquelle der kommunalen Ebene ist. Ihre Aufgaben erfüllen die Gemeinden zwar zum Teil aus eigener Motivation (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben), in zunehmendem Maße werden sie jedoch durch die Rechtssetzung vom Bund und den Ländern bestimmt. Dabei ist an die Kindergartenplatzgarantie zu denken, aber auch an die Kontroverse um die zeitliche Befristung der Arbeitslosenhilfe und die daraus resultierenden steigenden Sozialhilfeausgaben. Für die Bürger wird die Problematik deutlich, wenn kommunale Leistungen eingeschränkt werden und die »Gebührenschraube« weiter angezogen wird. Ein weiteres Indiz ist die zunehmend schärfere Debatte im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich. Dabei wird den Ländern vorgeworfen, die zur Verteilung anstehenden finanziellen Mittel zu kürzen und den Finanzausgleich mit weiteren Aufgaben zu befrachten.

Die Diskussion der kommunalen Finanzausstattung beschränkt sich im Rahmen dieser Arbeit auf die für die Gemeinden in Rheinland-Pfalz relevanten Regelungen, da die »Grundausstattung« der Kommunen zwar weitgehend auf bundeseinheitlichem Recht beruht, die von den Ländern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergänzend geleisteten Zuweisungen jedoch von unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen abhängen und somit zwischen den einzelnen Bundesländern differieren. Lediglich an wenigen Stellen wird zum Vergleich auch auf Vorschriften der anderen alten Bundesländer zurückgegriffen. Die neuen Bundesländer müssen dabei außer Betracht bleiben, da die gesetzlichen Bestimmungen zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Arbeit abgeschlossen wurde - im Januar 1995 -, zum Teil noch in Vorbereitung waren.

Im Rahmen dieser Arbeit wird die Finanzausstattung der Kommunen in Rheinland-Pfalz untersucht. Dazu wird die Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen erläutert; der Schwerpunkt muß dabei auf den Finanzausgleichsregelungen zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen liegen, da insbesondere dieser Bereich durch landesrechtliche Regelungen dominiert wird. Anschließend werden Kriterien für eine angemessene Finanzausstattung entwickelt und geprüft, inwieweit die Kommunen die Möglichkeit haben, diese vorgegebene Finanzausstattung flexibel an sich ändernde Gegebenheiten anzupassen. In diesem Zusammenhang muß auch die Frage behandelt werden, ob ein interkommunaler Finanzausgleich zur Erfüllung dieser beiden Forderungen hilfreich wäre.

Um diese Fragen diskutieren zu können, ist es notwendig, zunächst die Stellung der Gemeinden im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland zu charakterisieren. Dabei geht es zum einen um die institutionelle Organisation der Kommunen, d.h. um die Gliederung der kommunalen Ebene und das Verhältnis der kommunalen Körperschaften zueinander sowie zur Bundes- und Landesebene. Zum anderen muß die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen konkretisiert werden; die Bedeutung dieser verfassungsrechtlichen Garantie für die Kommunen wird erläutert, und Umfang und Grenzen dieses Rechts werden veranschaulicht. Die Selbstverwaltungsgarantie kann allerdings nur dann ausgeübt werden, wenn hinreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen; die angemessene Finanzausstattung ist deshalb ein wesentlicher Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie.

Im zweiten Teil der Arbeit wird der kommunale Finanzausgleich erläutert. Da in dieser Arbeit von einer weiten Definition des Finanzausgleichs ausgegangen wird, die sowohl die Aufgaben- als auch die Einnahmenverteilung einbezieht, ist es erforderlich, zunächst die kommunalen Aufgaben zu charakterisieren. Dies umfaßt sowohl ihre auf der Ökonomischen Theorie des Föderalismus basierende Begründung als auch die Unterscheidung der lokalen Aufgaben aufgrund ihres Rechtscharakters. Diese Differenzierung ist für die kommunale Autonomie, aber auch für die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs von besonderer Bedeutung. Daran schließt sich ein Überblick über die Einnahmenstruktur der kommunalen Gebietskörperschaften an, der die notwendigen Grundlagen für die spätere Beurteilung legt. Insbesondere die wichtigsten Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs müssen geklärt werden, um prüfen zu können, ob zumindest durch diese ergänzend geleisteten Transfers eine angemessene Finanzausstattung gesichert wird.

Nachdem auf diese Weise der Rahmen abgesteckt wurde, in dem sich die Kommunen bewegen, wird im dritten Teil der Arbeit zunächst diskutiert, ob die derzeitige kommunale Finanzausstattung angemessen ist. Das läßt sich nur mit Hilfe eines geeigneten Indikators entscheiden. Dazu muß zunächst geprüft werden, ob es rechtliche Vorgaben gibt, mit deren Hilfe der Begriff der Angemessenheit konkretisiert werden kann. Auf dieser Grundlage wird für die sich anschließende ökonomische Analyse die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft als geeigneter (ökonomischer) Indikator eingeführt und seine beiden Komponenten definiert. Danach werden die beiden derzeit verwendeten Größen daraufhin untersucht, ob sie die genannten Anforderungen erfüllen bzw. inwieweit sie modifiziert werden müßten. Anschließend wird mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse das im derzeitigen Finanzausgleich realisierte Zuweisungssystem überprüft. Da mit diesem Zuweisungssystem neben dem fiskalischen Ziel vielfältige andere Zielsetzungen verfolgt werden, muß zunächst kurz auf die Theorie der Zuweisungen eingegangen werden. Es wird erklärt, welche Ausgestaltungsmöglichkeiten existieren und wie sie am effizientesten zur Verwirklichung der jeweiligen Zielsetzungen eingesetzt werden können. Mit Hilfe der daraus gewonnenen Kriterien wird analysiert, inwieweit die Zuweisungen dazu beitragen, eine finanzielle Grundausstattung zu schaffen - insbesondere die Angemessenheit der finanziellen Mittel zu gewährleisten -, und inwieweit sie gleichzeitig zieladäquat im Hinblick auf die nicht-fiskalischen Zwecke ausgestaltet sind. Nach dieser Diskussion des derzeit praktizierten kommunalen Finanzausgleichs wird gezeigt, welche Reformmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Systems bestehen und praktikabel sind. Im Anschluß an die Überprüfung der Angemessenheit wird die Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung untersucht und ihre Bedeutung für die kommunale Finanzausstattung erläutert. Dazu muß zunächst diskutiert werden, inwieweit die Haushaltshoheit, die für eine flexible Handhabung der kommunalen Aufgaben und Einnahmen notwendig ist, im derzeitigen Finanzsystem auch verwirklicht ist. Erst auf dieser Grundlage können die verschiedenen Flexibilisierungsmöglichkeiten kritisch betrachtet werden. Zunächst werden die Spielräume im Bereich der kommunalen Aufgaben analysiert und anschließend Möglichkeiten der Gemeinden gezeigt, ihre eigenen Einnahmen zu variieren. Die dritte Alternative der Flexibilisierung liegt im Bereich des kommunalen Finanzverbundes. Sie bietet verschiedene Ansatzpunkte zur Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen, die im folgenden diskutiert werden. Der letzte Punkt dieses Kapitels beschäftigt sich mit der Möglichkeit einer

»Flexibilisierungs-Klausel« im Finanzverbund. Es wird erläutert, auf welche Weise eine solche Flexibilisierung erreicht werden kann und welche Voraussetzungen notwendigerweise erfüllt sein müssen, um dieses Instrument zu realisieren.

Der vierte und letzte Teil dieser Arbeit beschäftigt sich mit den Möglichkeiten, einen interkommunalen Finanzausgleich anzuschließen, auf den bereits im Zusammenhang mit verschiedenen Einzelaspekten der Arbeit hingewiesen wurde. Dazu müssen zunächst die Begriffe gegeneinander abgegrenzt werden. Anschließend werden Fälle diskutiert, in denen ein solcher interkommunaler Ausgleich sinnvoll wäre, und die beiden in Frage kommenden Zielsetzungen aufgegriffen. Dabei behandelt der erste Punkt die distributive Zielsetzung. Es muß geklärt werden, inwieweit ein interkommunaler Ausgleich zur Verwirklichung verteilungspolitischer Ziele beitragen kann. Dazu werden die beiden Instrumente, der interkommunale Lastenausgleich und die interkommunalen Transfers, beurteilt. Im Rahmen der zweiten Zielsetzung wird diskutiert, ob der interkommunale Finanzausgleich ein sinnvoller Weg ist, um die Problematik der zentralörtlichen Leistungen zu entschärfen. Dabei muß geprüft werden, ob die drei in Frage kommenden Instrumente - Gebührenfinanzierung, Zentralisierung, Transfers - geeignet sind, dieses Ziel zu verwirklichen. Die abschließende Zusammenfassung präsentiert die wichtigsten Ergebnisse der Diskussion des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz und der Reformmöglichkeiten im bestehenden System in kurzer Form nochmals im Zusammenhang.

Erster Teil: Die Gemeinden im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland

I. Die institutionelle Organisation der kommunalen Ebene

Die Bundesrepublik Deutschland ist als föderalistisches Staatswesen organisiert, das sich aus dem Bund als zentraler Ebene und den Ländern als Gliedstaaten zusammensetzt. Die Kommunen repräsentieren in diesem System die unterste gebietskörperschaftliche Ebene und sind als Organisationseinheiten der Länder in die föderale Staatsstruktur eingebunden.[1] Der umfassende Begriff der Kommunalverwaltung als Gegenstück zur Bundes- und Landesverwaltung ist dem Grundgesetz unbekannt. Es unterscheidet grundsätzlich zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Art. 28 Abs. 2 GG), wobei unter Gemeindeverbänden der Zusammenschluß mehrerer Gemeinden verstanden wird.[2] Gemeinden und Gemeindeverbände werden als kommunale Gebietskörperschaften[3] bezeichnet. Als Selbstverwaltungsorgane sind sie zur eigenverantwortlichen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermächtigt (Art. 28 Abs. 2 GG).[4]

Die Gemeinden repräsentieren die kleinste Organisationseinheit der kommunalen Ebene. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts bilden sie gleichzeitig "die untere Stufe des Behördensystems der Länder (...) und (unterliegen, d.V.) bei der Durchführung staatlicher Aufgaben staatlichen Weisungen"[5]. Daneben gibt es einen wesentlichen Bereich an Selbstverwaltungsaufgaben, den sie eigenverantwortlich erfüllen.[6] Kleinere Gemeinden müs-

---

1 Vgl. Schmidt-Aßmann, E., 1992, Rdnr. 8.

2 Vgl. Pagenkopf, H., 1975, S. 9. Zu den Gemeindeverbänden gehören in Rheinland-Pfalz Kreise und Verbandsgemeinden sowie der Bezirksverband Pfalz.

3 Als Gebietskörperschaften werden solche Körperschaften des öffentlichen Rechts bezeichnet, "bei denen sich die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft ergibt und die mit Gebietshoheit ausgestattet sind. Sie werden von allen Bewohnern eines abgegrenzten Teiles des Staatsgebietes getragen. Die Mitgliedschaft wird durch den Wohnsitz - evtl. in Verbindung mit dessen Dauer und der Staatsangehörigkeit - begründet. Jedermann, der sich auf ihrem Gebiet aufhält, wird der Herrschaftsgewalt der Körperschaft unterworfen. Wesentlich ist mithin das unmittelbare Verhältnis, welches zwischen Personen, Fläche und hoheitlicher Gewalt besteht (...)." BVerfGE 52/95, S. 117 f.

4 Vgl. Junkernheinrich, M., 1991 a, S. 28.

5 Pappermann, E., 1981, S. 299.

6 Vgl. dazu ausführlich Zweiter Teil III. B.

sen den Teil ihrer Befugnisse, den sie aufgrund ihrer geringen Größe nicht selbständig ausführen können, an die Kreise[1] abgeben. Große kreisangehörige Städte[2] erfüllen zumindest einen Teil der im Regelfall den Kreisen zufallenden Angelegenheiten selbst, was im Sinne einer ortsnahen Verwaltung und Aufgabenerfüllung vorteilhaft ist.[3] Im Rahmen einer in allen Bundesländern seit 1966 durchgeführten Verwaltungsreform wurden in Rheinland-Pfalz besonders kleine Gemeinden zu Verbandsgemeinden[4] zusammengefaßt. Damit sollte eine kommunale Organisationsstruktur geschaffen werden, die gleichwertige Lebensverhältnisse möglichst bürgernah gewährleisten kann.[5] Die Verbandsgemeinde nimmt solche Aufgaben wahr, zu deren Erfüllung die Ortsgemeinde[6] aufgrund ihrer Größe nicht in der Lage ist. Diese Aufgaben werden differenziert in sog. »geborene Selbstverwaltungsaufgaben«, die in § 67 Abs. 1 und 2 GemO im einzelnen aufgeführt sind, sowie andere Selbstverwaltungsaufgaben, die im dringenden öffentlichen Interesse gemeinsam erfüllt werden sollten (§ 67 Abs. 3 GemO).[7] Wenn durch die Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Verbandsgemeinden auch eine Zwischenstufe zwischen Kreis und Gemeinde zu existieren scheint, bleiben die einzelnen Gemeinden - also auch die Ortsgemeinden - doch unmittelbar unter der Kreisebene angesiedelt.[8]

Die Kreisebene repräsentiert die unterste voll ausgebildete staatliche Verwaltungsebene. Die Kreise erfüllen zum einen ihre eigenen Aufgaben und übernehmen zum anderen Funktionen für das Land, so daß das Kreisgebiet gleichzeitig das Gebiet der unteren Behörde

---

1 Kreise sind ein Zusammenschluß städtischer und ländlicher Gemeinden zu einem Gemeindeverband und einer kommunalen Gebietskörperschaft mit dem Ziel der Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben. Vgl. Pagenkopf, H., 1975, S. 281.

2 Städte mit mehr als 25 000 Einwohnern können nach § 6 Abs. 1 GemO durch ein Gesetz oder aufgrund eines eigenen Antrages durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung zu großen kreisangehörigen Städten erklärt werden.

3 Vgl. Thieme, W., 1981, S. 146.

4 Verbandsgemeinden sind kommunale Gebietskörperschaften, die aus Gründen des Allgemeinwohls aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises gegründet werden. Vgl. § 64 Abs. 1 GemO.

5 Vgl. Bogner, W., 1981, S. 317.

6 Unter Ortsgemeinden werden gemäß § 64 Abs. 2 Nr. 1 GemO verbandsangehörige Gemeinden verstanden.

7 Vgl. Schäfer, H., 1969, S. 260; Hofmann, W., 1968, S. 933.

8 Vgl. Thieme, W., 1981, S. 146.

der allgemeinen Landesverwaltung darstellt (§ 1 Abs. 2 LKO). Die Landkreise erfüllen die Aufgaben ihres eigenen Tätigkeitsbereichs als freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung und - wenn sie durch ein Gesetz zur Durchführung verpflichtet wurden - als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung (§ 2 Abs. 1 LKO). Die freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung der Kreise sind darauf beschränkt, die Gemeinden im Rahmen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit zu unterstützen, soweit diese ihre Aufgaben nicht ausreichend erfüllen können. Demzufolge fallen neben übergemeindlichen Aufgaben auch solche gemeindlichen Verpflichtungen in ihren Tätigkeitsbereich, die den örtlichen Rahmen oder die finanzielle Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinden bzw. verbandsfreien Gemeinden übersteigen.[1] Im Gegensatz zu der Allzuständigkeit der Gemeinden wird den Landkreisen ihr Aufgabenbereich demnach "nicht universell, sondern durch staatliche Gesetze zugewiesen"[2], es muß ihnen jedoch ein ausreichender Spielraum zur Ausübung einer eigenständigen Selbstverwaltung verbleiben.[3] Auf der Kreisebene bestehen neben den Landkreisen noch große kreisfreie Städte, denen die Kreisfreiheit gesetzlich zugesprochen wurde. Sie führen zusätzlich zu ihren kommunalen Aufgaben die Aufgaben der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung in Form von Auftragsangelegenheiten aus (§ 7 GemO).

Der Bezirksverband Pfalz, als einzige gebietskörperschaftliche Organisationsform dieser Art in Rheinland-Pfalz, gehört zu den der Kreisebene übergeordneten, sog. höheren Gemeindeverbänden. Diese regionale Verwaltungseinheit betreibt zum einen ihre eigenen Einrichtungen und Anstalten und erfüllt zum anderen solche Aufgaben, die über die Leistungsfähigkeit einzelner Landkreise und kreisfreier Städte hinausgehen bzw. deren wirtschaftliche und praktikable Durchführung nur von größeren Verwaltungseinheiten gewährleistet werden kann.[4]

Die kommunale Ebene ist demnach mehrfach untergliedert, die Aufgabenzuständigkeit für die örtlichen Angelegenheiten wird jedoch grundsätzlich bei der einzelnen Gemeinde an-

---

1 Vgl. Köstering, H., 1983, S. 48 ff.; Dreher, O., 1990, S. 132 ff.

2 Henneke, H.-G., 1990, S. 187.

3 Vgl. dazu ausführlicher Mutius, A. v., 1983, S. 247; Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 27 f.

4 Vgl. Witti, J., 1982, S. 442 f.

belle 1: Gemeinden und Gemeindeverbände in Rheinland-Pfalz nach Gebietsk perschaftsgruppen und Gemeindegrößenklassen

Gebietskörperschaftsgruppen	Gemeindegrößenklassen/Verbandsgemeindegrößenklassen[1]	1990	1991	1992	1993
Kreisfreie Städte		12	12	12	12
	100000 - 200000	3	3	4	4
	50000 - 100000	4	4	3	3
	20000 - 50000	5	5	5	5
Kreisangehörige Gemeinden		2292	2291	2292	2292
	50000 - 100000	1	1	1	1
	20000 - 50000	6	6	6	6
	10000 - 20000	21	23	24	24
	5000 - 10000	74	74	74	79
	3000 - 5000	68	71	70	70
	1000 - 3000	457	464	479	479
	< 1000	1665	1652	1638	1633
Verbandsfreie Gemeinden[2]		38	38	38	38
	50000 - 100000	1	1	1	1
	20000 - 50000	6	6	6	6
	10000 - 20000	18	19	19	19
	5000 - 10000	12	11	11	11
Ortsgemeinden		2254	2253	2254	2254
	10000 - 20000	3	4	5	5
	5000 - 10000	62	63	63	68
	3000 - 5000	68	71	70	70
	1000 - 3000	457	464	479	479
	< 1000	1664	1651	1637	1632
Verbandsgemeinden		163	163	163	163
	20000 - 50000	16	18	20	20
	10000 - 20000	100	101	100	101
	5000 - 10000	47	44	43	42
Landkreise		24	24	24	24
Bezirksverband Pfalz		1	1	1	1
Insgesamt		2492	2491	2492	2492

1 Die Gemeindegrößenklassen bzw. Verbandsgemeindegrößenklassen richten sich nach der Zahl der Einwohner am 30.06. des jeweiligen Jahres. Die Zuordnung basiert auf den fortgeschriebenen Einwohnerzahlen auf der Basis der Volkszählung 1987.

2 In der Summe der verbandsfreien Gemeinden ist der Gutsbezirk Baumholder enthalten.

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1993, S. 18*; sowie Auskunft des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

gesiedelt. Erst wenn diese die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht mehr sicherstellen kann, gehen die lokalen Angelegenheiten in die Zuständigkeit größerer Verbände über, die sie zusätzlich zu ihren eigenen Aufgaben übernehmen. Derzeit stehen sich in Rheinland-Pfalz 12 kreisfreie Städte und 24 Landkreise gegenüber. Den Landkreisen gehören insgesamt 2292 Gemeinden an. Von diesen Gemeinden sind 38 verbandsfrei, während sich der Rest auf die 163 Verbandsgemeinden verteilt.[1]

II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden

A. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

Die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist nach Art. 30 GG grundsätzlich Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung vorsieht. Da die Gesetzgebungskompetenz Bund und Ländern abschließend zugewiesen wurde (Art. 70 bis 74 GG), kann sich diese Regelung lediglich auf die Verwaltungsaufgaben beziehen.[2] Die Gemeinden werden von der Verfassung mit einer "Allzuständigkeit (im Sinne des Aufgabenzugriffsrechts) für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft"[3] ausgestattet (Art. 28 Abs. 2 GG). Dieses Recht, das die dezentrale Verwaltungsebene stärkt, gilt nicht für vom Land übertragene Aufgaben[4] und beschränkt die kommunale Selbstverwaltung gleichzeitig auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Auf diese Weise wird den Kommunen die Möglichkeit genommen, allgemein-politische Probleme - z.B. die Festsetzung von Zöllen oder die Errichtung militärischer Anlagen - unter dem Hinweis auf ihre Allzuständigkeit in ihr Tätigkeitsfeld einzubeziehen.[5] Erlangt eine Aufgabe eine wachsende, über die örtlichen Belange hinausgehende Bedeutung, verlagert sich die Aufgabenkompetenz automatisch auf eine höhere Ebene; die Gemeinde verliert ihre Zuständigkeit.[6] Die kommunale Selbstverwaltung ist durch die Reform des Grundgesetzes im Jahre 1994 gestärkt worden. Die Grund-

---

1 Vgl. Tabelle 1.

2 Vgl. Frey, D., 1988, S. 13.

3 Hill, H., 1991, S. 39.

4 Vgl. Stern, K., 1981, S. 212.

5 Vgl. BVerfGE 8/122, S. 133 f.; sowie derselbe 79/127, S. 147 f.

6 Vgl. Burmeister, J., 1977, S. 22.

lagen der finanziellen Eigenverantwortung werden nun explizit als Bestandteil zur Selbstverwaltungsgarantie hinzugezählt (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG n.F.). Mit dieser Regelung ist jedoch keine inhaltliche Erweiterung der bestehenden Selbstverwaltungsgarantie verbunden.[1]

B. Die kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Selbstverwaltung ist eine "universale sachliche Zuständigkeit für alle Angelegenheiten der (örtlichen, d.V.) Gemeinschaft, die als Aufgabenallzuständigkeit (...) bezeichnet wird"[2]. Unter Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft werden solche Aufgaben subsumiert, "die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (...); auf die Verwaltungskraft der Gemeinden kommt es hierfür nicht an"[3]. Mit dieser Entscheidung aus dem Jahre 1988 entfernte sich das Bundesverfassungsgericht von seiner bis dahin geltenden Rechtssprechung, in der die Leistungsfähigkeit der Kommunen als wesentlicher Bestimmungsgrund des Umfangs der lokalen Aufgaben angesehen wurde. Der gemeindliche Aufgabenkreis soll eben nicht mehr von der Finanzkraft der Kommunen abhängen, sondern sich aus den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ergeben. Diese Entscheidung stärkt das kommunale Selbstverwaltungsrecht erheblich. Die eigenen Angelegenheiten erfüllen die Gemeinden und Gemeindeverbände in eigener Verantwortung, d.h. ohne Einmischung von Bund und Ländern unter Beachtung der geltenden Gesetze. Damit wird von der Vorstellung ausgegangen, daß ein eigenständiger kommunaler Aufgabenbereich existiert, der zwar in Randbereichen eng mit der Staatsverwaltung verflochten, im Kernbereich jedoch unantastbar ist.[4] Ein fester Aufgabenkatalog kann daraus allerdings nicht hergeleitet werden, da die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen für die zu erledigenden Sachaufgaben ständigen Veränderungen unterliegen, so daß sich der kommunale

---

1 Vgl. Henneke, H.-G., 1994, S. 20.

2 Pagenkopf, H., 1975, S. 46.

3 BVerfGE 79/127, S. 151 f.

4 Vgl. Burmeister, J., 1977, S. 5.

Aufgabenbereich lediglich negativ mit Hilfe der in Gesetzen festgelegten Kompetenztitel bestimmen läßt.[1]

Aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie wird davon ausgegangen, daß eine in der örtlichen Gemeinschaft begründete Aufgabe auch in die Kompetenz der Gemeinde fällt und die Gemeinde daher befugt ist, sich dieser Aufgabe anzunehmen.[2] Dieser kommunale Zuständigkeitsbereich kann zwar durch ein Gesetz verkleinert werden, den Gemeinden dürfen Aufgaben jedoch nicht unter dem Hinweis auf eine Verwaltungsvereinfachung oder größere Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entzogen werden. Eine solche Maßnahme wird aus rechtlicher Sicht erst durch einen unverhältnismäßigen Kostenanstieg gerechtfertigt, obwohl es aus ökonomischer Sicht zwingend notwendig ist, die Aufgaben in jedem Fall der Ebene zuzuweisen, die sie am effizientesten erfüllen kann. Gerade durch die mit der Selbstverwaltungsgarantie verbundene Aufgabenkompetenz der Kommunen betont das Grundgesetz die Absicht, die örtliche Bürgerschaft an der Erfüllung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft stärker zu beteiligen, als es der Fall wäre, wenn die Aufgabenkompetenz bei einer zentralen Stelle zusammengefaßt wäre.[3] Das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird jedoch nicht nur gegenüber Bund und Land, sondern auch gegenüber den Gemeindeverbänden - damit auch gegenüber den Kreisen - geschützt, da diesen kommunalen Verbänden im Gegensatz zu den Gemeinden eben **kein** fester eigenverantwortlicher Aufgabenkreis verfassungsrechtlich zugesichert ist.[4] Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip: Aufgaben mit relevantem örtlichen Charakter dürfen erst dann von den Gemeinden auf die Gemeindeverbände verlagert werden, wenn die Gemeinden sie

---

1 Vgl. Schoch, F., 1990, S. 30 f.; Frers, D., 1989, S. 450. Einen beispielhaften Überblick über die kommunalen Aufgaben liefert anhand der Haushaltsgliederung Postlep, R.-D., 1991 b, S. C. 6 f.

2 Vgl. Institut "Finanzen und Steuern", 1990, S. 11.

3 Vgl. BVerfGE 79/127, S. 153.

4 Vgl. ebenda, S. 150.

nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen können.[1] Das Selbstverwaltungsrecht der Verbandsgemeinden und Kreise beschränkt sich auf den ihnen zugewiesenen gesetzlichen Aufgabenkreis. Darunter fällt die Übernahme bestimmter Aufgaben für leistungsschwache Gemeinden (Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion) sowie die Durchführung überörtlicher Aufgaben. Die Gemeindeverbände stehen nicht unter der gleichen Selbstverwaltungsgarantie, wie sie das Grundgesetz den Gemeinden einräumt.[2]

C. Die kommunale Finanzhoheit

Die kommunale **Finanzhoheit** ist ein wesentlicher Bestandteil der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Kommunen, da diese nur realisiert werden kann, wenn die Gemeinden das Recht zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft - eben die Finanzhoheit - haben.[3] Diese enge Beziehung ist durch die Reform des Grundgesetzes erneut betont worden, wonach die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortlichkeit explizit zur Gewährleistung der Selbstverwaltung gerechnet werden (Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG n.F.). Die Finanzhoheit ist für die Gemeinden zudem von besonderer Bedeutung, weil die Aufgabenerfüllung der Kommunen in größerem Maße als die von Bund und Ländern ausgabenintensiv ist, d.h., die Gemeinden können "sich zur Erfüllung der Aufgaben weniger der Gesetzgebung (i.S. der Satzungshoheit, d.V.) als der Finanzströme, insbesondere der Ausgaben"[4] bedienen.

Die Finanzhoheit der Kommunen umfaßt verschiedene Hoheitsrechte, die in unterschiedlichem Maße zur Verwirklichung der kommunalen Selbstverwaltung beitragen. So berechtigt die **Rechtssetzungshoheit** die Gemeinden, Rechtsvorschriften in Form von örtlichen Satzungen zu erlassen. Dieses Hoheitsrecht ist im Hinblick auf die Finanzhoheit al-

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 610. Das Subsidiaritätsprinzip ist ein ursprünglich von der katholischen Soziallehre entwickelter Grundsatz zur Abgrenzung der eigenverantwortlichen Daseinsvorsorge gegenüber staatlichen Eingriffen. Das Prinzip räumt der individuellen Eigenverantwortung den Vorrang ein: Erst wenn das Individuum nicht mehr ausreichend für sich sorgen kann, soll es durch die staatliche Tätigkeit unterstützt werden. Vgl. dazu Schmidt-Jortzig, E., 1982 b, S. 5.

2 Vgl. BVerfGE 79/127, S. 152.

3 Vgl. Kirchhof, P., 1985 a, S. 3 f.; Hoppe, W., 1992, S. 118 f.

4 Zimmermann, H., 1991, S. 115.

lerdings eingeschränkt: Ein eigenes Satzungsrecht zur Begründung kommunaler Steuern steht den Kommunen nur in Bezug auf die Hebesätze der Realsteuern sowie in Bezug auf die Erhebung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu, ansonsten werden die kommunalen Steuereinnahmen durch bundes- oder landesrechtliche Vorgaben begründet.[1] Gerade diese Einschränkung der Rechtssetzungshoheit beschränkt jedoch das Selbstverwaltungsrecht, da den Gemeinden die Möglichkeit genommen wird, Vorgänge oder Gegenstände eigenverantwortlich mit einer Steuer zu belegen. Wesentlich für die kommunale Selbstverwaltung ist auch die **Einnahmenhoheit**, also das Recht, die Einnahmenpolitik unter Verwendung von Hoheitsbefugnissen eigenverantwortlich zu gestalten. Sie berechtigt die Kommunen zur Erhebung gemeindeeigener Steuern oder zur Festlegung der Hebesätze, räumt ihnen jedoch gleichermaßen die Möglichkeit zur - genehmigungspflichtigen - Kreditaufnahme ein.[2] Während die Einnahmenhoheit den Kommunen Gestaltungsmöglichkeiten läßt, bezeichnet die **Ertragshoheit** lediglich die Befugnis, das Aufkommen aus bestimmten Finanzquellen zu vereinnahmen:[3] Die Gemeinden verfügen in diesem Fall zwar über die ihnen zugewiesenen Einnahmen, können deren Ausgestaltung jedoch nicht beeinflussen. In der verfassungsrechtlichen Praxis trifft dies z.B. auf den bundeseinheitlich geregelten Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer zu. Unter der **Ausgabenhoheit** wird die eigenständige Verfügungsmöglichkeit über finanzielle Mittel im Zusammenhang mit der eigenverantwortlichen Aufstellung des kommunalen Haushaltsplanes verstanden. Dieses Hoheitsrecht ist eine Grundlage der selbständigen Tätigkeit der Gemeinden, insbesondere hinsichtlich der Ausführung übernommener Aufgaben und der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben.[4]

Die **Haushaltshoheit** regelt sowohl Befugnisse auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite. Sie berechtigt die Gemeinden, ihr Vermögen zu verwalten und Geldvorgänge, die mit den Einnahmen und den Ausgaben verbunden sind, eigenständig zu erledigen. Zudem räumt sie den Kommunen das Recht ein, ihre Finanzwirtschaft für eine ein- oder mehrjährige Periode zu planen. Damit beschränkt sich die Haushaltshoheit der Gemeinden

---

1 Vgl. Kirchhof, P., 1985 a, S. 11. Vgl. dazu Zweiter Teil IV. B. Die Rechtssetzungshoheit über Steuern wird auch als Objekthoheit bezeichnet. Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 619.

2 Vgl. Kirchhof, P., 1985 a, S. 10 f. Vgl. dazu auch Zweiter Teil IV. D.

3 Vgl. Zimmermann, H., Henke, K.-D., 1994, S. 468.

4 Vgl. Kirchhof, P., 1985 a, S. 11 f.; Voigt, R., 1975, S. 50.

nicht ausschließlich auf die Verwendung der Einnahmen zur Erfüllung kommunaler Aufgaben, sondern gibt ihnen auch die Möglichkeit, ein eigenständiges Handlungsprogramm mit selbstgesetzten Schwerpunkten festzulegen.[1]

1 Vgl. Meyer, H., 1969, S. 49; Kirchhof, P., 1985 a, S. 11.

Zweiter Teil: Der Finanzausgleich zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen

I. Die Notwendigkeit des Finanzausgleichs in einem föderativen Staat

In einem föderativ organisierten Staatswesen sind die öffentlichen Aufgaben nicht in der Hand einer Körperschaft zentralisiert, sondern werden auf der Basis verfassungsrechtlicher Bestimmungen, durch Übereinkommen oder durch Delegation auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen verteilt. Um deren Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu sichern, müssen sowohl der Zentralstaat als auch seine Gliedstaaten mit den zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mitteln versehen werden.[1] Dementsprechend muß die Einnahmenverteilung in einer Weise ausgestaltet werden, die den Gebietskörperschaften erlaubt, ihre jeweiligen Aufgaben zu erfüllen. Dies ist nicht zwangsläufig gewährleistet, da die originäre Einnahmenverteilung keine Bedarfskriterien berücksichtigt, sondern im allgemeinen dem Prinzip des örtlichen Aufkommens folgt.[2] Demnach kann das Steueraufkommen stark streuen, wenn die Bemessungsgrundlagen ungleichmäßig zwischen den Gebietskörperschaften verteilt sind, wie bspw. im Fall der Gewerbesteuer. Wenn sich die zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Ausgaben und die eigenen Einnahmen jedoch nicht in allen Gebietskörperschaften entsprechen, müssen die eigenen finanziellen Mittel durch einen Einnahmenausgleich ergänzt werden, um eine zumindest relativ gleichmäßige Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.[3]

II. Zum Begriff des Finanzausgleichs

Im weiten Sinne umfaßt der Finanzausgleich die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die Gebietskörperschaften. Dabei wird unterschieden zwischen einem

---

1 Vgl. Henneke, H.-G., 1990, S. 141 f.

2 Dies gilt bspw. nicht für die Einkommensteuer, die nach dem Wohnsitzprinzip verteilt wird, für die Körperschaftsteuer, die nach Betriebsstätten zerlegt wird, sowie für die Umsatzsteuer, die weitgehend nach der Einwohnerzahl verteilt wird. Vgl. dazu im einzelnen Peffekoven, R., 1987, S. 186 ff.

3 Vgl. Weber, M., 1981, S. 23.

aktiven und einem passiven Finanzausgleich, wobei der passive Finanzausgleich die Verteilung der Aufgaben und Ausgaben, der aktive Finanzausgleich dagegen die Einnahmenverteilung bezeichnet.[1]

Der passive Finanzausgleich untergliedert sich in einen originären und einen ergänzenden Finanzausgleich. Der originäre passive Finanzausgleich entscheidet über das Gesamtvolumen und die Struktur der öffentlichen Aufgaben und weist die Aufgaben und damit i.d.R. auch die Ausgaben den verschiedenen staatlichen Ebenen zu.[2] Aufgaben- und Ausgabenverteilung gehen nur dann einher, wenn die Aufgabenerfüllung mit Ausgaben verbunden ist. Werden öffentliche Aufgaben jedoch durch Ge- oder Verbote gegenüber dem privaten Sektor oder mit Hilfe einer entsprechenden Abgabenpolitik erfüllt, muß die Aufgabenerfüllung keine Ausgaben nach sich ziehen.[3] Der ergänzende passive Finanzausgleich ändert die Zuordnung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften, wenn die aus dem originären passiven Finanzausgleich resultierende Aufgabenverteilung nicht gewährleistet, daß die Auswirkungen der Aufgabenerfüllung ausschließlich die jeweiligen Entscheidungsträger (bzw. deren Mitglieder) treffen.[4]

Der aktive Finanzausgleich oder Finanzausgleich im engeren Sinne verteilt die Einnahmen auf die Gebietskörperschaften, nachdem die Zuordnung der Aufgaben geregelt ist. Dabei ist zwischen einem primären und einem sekundären Einnahmenausgleich zu differenzieren. Während der primäre Einnahmenausgleich die Einnahmequellen den verschiedenen

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 608. Die Integration der Aufgabenverteilung in den Begriff des Finanzausgleichs ist nicht unumstritten. Gegen eine Einbeziehung spricht die Tatsache, daß die Aufgabenverteilung eine Bestimmungsgröße des Finanzausgleichs ist und daher nicht gleichzeitig dessen Regelungsgegenstand sein kann. Befürworter der Einbeziehung argumentieren dagegen auf der Grundlage des logischen Primats, daß über die Einnahmenverteilung erst **nach** einer Festlegung der Aufgaben und Ausgaben entschieden werden kann, so daß auch die Aufgabenverteilung als Problemstellung des Finanzausgleichs anzusehen ist. In dieser Arbeit wird grundsätzlich von einem Finanzausgleichsbegriff ausgegangen, der die Aufgabenverteilung als eigenen Bestandteil des Finanzausgleichs betrachtet. Vgl. dazu Henneke, H.-G., 1990, S. 142; Moll, B., 1924, S. 27.

2 Vgl. Kops, M., 1989, S. 16 f. Im Zusammenhang mit der Aufgabenverteilung muß die Differenzierung der Aufgabenkompetenz in Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz beachtet werden. Vgl. dazu auch Zweiter Teil III. A. 5.

3 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 617.

4 Dies ist bspw. dann der Fall, wenn die Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeiten auseinanderfallen oder öffentliche Leistungen mit externen Effekten verbunden sind. Vgl. Kops, M., 1984 a, S. 243 f.

Gebietskörperschaften zuordnet, ergänzt der sekundäre diese Finanzausstattung durch ein System von Zuweisungen.[1] Im Vordergrund stehen dabei die Bemühungen, die Diskrepanzen zwischen der verfassungsrechtlich normierten Verteilung der Aufgabenkompetenzen und der ebenfalls grundgesetzlich festgelegten Steuerverteilung zu minimieren, indem entweder Ausgleichszahlungen zwischen den Mitgliedern einer Ebene veranlaßt werden (horizontaler Finanzausgleich) oder aber die übergeordnete Ebene Transfers in unterschiedlicher Höhe an die ihr untergeordneten Körperschaften zahlt bzw. umgekehrt (vertikaler Finanzausgleich mit horizontaler Wirkung).[2]

III. Die Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften

A. Ökonomische Kriterien der Aufgabenverteilung

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die in die öffentliche Finanzwirtschaft eingebundenen kommunalen Gebietskörperschaften haben verschiedenartige Staatsaufgaben zu erfüllen, die von den jeweiligen Bedürfnissen der Bürger determiniert werden. Inwieweit die individuellen und kollektiven Bedürfnisse im Einzelfall in den Aufgabenkatalog eingehen, wird im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, d.h. auf der Grundlage politischer Entscheidungen, beschlossen.[3] Ein Überblick über den jeweiligen Aufgabenbestand kann anhand der Gliederungs- und Haushaltspläne der Gebietskörperschaften gewonnen werden. Zwar ist die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen das Ergebnis historischer, politischer und ökonomischer Prozesse,[4] es existieren jedoch eine Reihe theoretischer Ansätze, die Kriterien für eine effiziente Aufgabenverteilung bieten. Diese lassen sich in drei Kategorien einteilen: staatspolitische, finanzwirtschaftliche und institutionell-technische sowie ökonomische Kriterien.[5] Im Rahmen dieser Arbeit wird lediglich auf die ökonomischen Kriterien näher einge-

---

1 Vgl. Kops, M., 1984 b, S. 289.

2 Vgl. Münstermann, E., Becker, H., 1978, S. 8.

3 Vgl. Brinkmeier, H. J., 1990, S. 3.

4 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 609.

5 Vgl. dazu genauer Wittmann, W., 1973, S. 158.

gangen. Dabei wird der Musgraveschen Einteilung der staatlichen Aufgaben in die Bereiche Allokation, Distribution und Stabilisierung gefolgt.[1]

2. Allokationspolitische Aspekte

Ökonomische Kriterien zur Verteilung der Aufgabenkompetenzen auf die verschiedenen Staatsebenen[2] sind im Rahmen der Ökonomischen Theorie des Föderalismus sowie der Ökonomischen Theorie der Klubs entwickelt worden. Während die Ökonomische Theorie des Föderalismus die Aufgabenverteilung innerhalb einer bereits bestehenden Gebietskörperschaftshierarchie untersucht, geht die Ökonomische Theorie der Klubs einen Schritt zurück und behandelt die Frage, welche Entscheidungseinheit in der Lage ist, eine bestimmte öffentliche Leistung anzubieten. Die föderative Struktur ergibt sich erst durch die Zuordnung der jeweiligen Aufgabe zu den Gebietskörperschaften, die sie effizient erfüllen können.[3]

Mit Hilfe dieser Theorien wird versucht, auf der Basis von Effizienzkriterien einzelne Aufgaben verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen zuzuweisen. Sie ermöglichen zwar keine eindeutige Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen, vermitteln aber eine Vorstellung davon, welche staatliche Ebene eine effiziente Erfüllung gewährleisten kann. Diese Überlegungen sind auch im Falle einer bestehenden verfassungsrechtlichen Regelung notwendig, um zu überprüfen, ob die Aufgabenkompetenz auf der Ebene angesiedelt wurde, die sie effizient durchführen kann, und um dementsprechend auch neu hinzukommende Aufgaben dem Aufgabenträger zuteilen zu können, der die effizienteste Erfüllung gewährleistet.[4] Dabei wird ein föderatives System zugrunde gelegt, d.h., es existieren sowohl zentrale als

---

1 Vgl. zu dieser Einteilung Musgrave, R. A., 1974, S. 5 f.

2 Obwohl die Gemeinden und Gemeindeverbände keine eigene staatliche Ebene bilden, sondern Bestandteile der Länder sind, nehmen sie aufgrund des ihnen garantierten Selbstverwaltungsrechts Aufgaben wahr und können damit zwar nicht als dritte staatliche Ebene, aber doch als dritte Ebene der Aufgabenträger betrachtet werden. Vgl. Grawert, R., 1989, S. 28.

3 Zur Ökonomischen Theorie der Klubs vgl. bspw. Buchanan, J. M., 1965, S. 1 ff.; Sandler, T., Tschirhart, J. T., 1980, S. 1481 ff.

4 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 609. Damit wird im folgenden von einer bereits bestehenden gebietskörperschaftlichen Hierarchie ausgegangen, so daß bei der Betrachtung von der Ökonomischen Theorie der Klubs abstrahiert werden kann.

auch dezentrale Körperschaften, die über die öffentlichen Aufgaben entscheiden.[1] Jeder Ebene sollen die Funktionen zugeordnet werden, die sie am besten effizient gewährleisten kann.

Die Ökonomische Theorie des Föderalismus stellt die Frage nach der optimalen Allokation der Ressourcen, d.h. nach der Verteilung der Produktivkräfte, die gleichzeitig die bestmögliche Berücksichtigung der Wünsche der Bürger sowie die größtmögliche Produktion bei gegebenem Bestand an Produktionsfaktoren gewährleistet.[2] Die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte lassen sich dann bestmöglich berücksichtigen, wenn diejenige Gebietskörperschaft die Aufgabenkompetenz übernimmt, die die Bedürfnisse ihrer Bürger am genauesten kennt und relativ leicht auf Änderungen eingehen kann. Diese Voraussetzungen sind bei der Übernahme der Aufgabenkompetenz durch dezentrale Gebietskörperschaften am besten erfüllt, da unterstellt werden kann, daß in kleineren Organisationseinheiten genauere Informationen über die Wünsche der Bürger beschafft werden können und die öffentliche Leistungserstellung somit enger an diesen Präferenzen ausgerichtet werden kann.[3] Außerdem verfügen die Bürger im Rahmen einer dezentral geregelten Kompetenzverteilung über größere Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung. Da aber auch die Aufgaben der nachgeordneten Gebietskörperschaften auf politischen Entscheidungen beruhen, werden diese maßgeblich durch die Wünsche der Mehrheit der Bevölkerung bestimmt werden. Die Präferenzen der Minderheiten werden unberücksichtigt bleiben, wie dies auch bei einer zentralen Aufgabenerfüllung der Fall ist. Diese Minderheiten werden jedoch mit abnehmender Größe der Körperschaften geringer werden, da in kleineren Körperschaften eben größere Einflußmöglichkeiten der Bürger bestehen und ein kleineres Präferenzenspektrum beachtet werden muß als in einem zentral organisierten System.[4] Diese Vorteile der dezentralen Aufgabenerfüllung gelten jedoch nur unter der Prämisse, daß die Bedürfnisse in kleineren Gebietskörperschaften homogener sind als in größeren. Dies ist nicht zwangsläufig der Fall. Zudem können größere

---

1 Der ökonomische Begriff des Föderalismus hat sowohl in einem unitaristischen als auch in einem föderal organisierten Staatswesen Gültigkeit, da auch in einem unitaristischen System Regelungen über die Zuweisung der Aufgabenerfüllung an untere Ebenen getroffen werden müssen. Vgl. Thöni, E., 1986, S. 33.

2 Vgl. Postlep, R.-D., 1992, S. 2.

3 Vgl. Oates, W. E., 1990, S. 45 f.

4 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 611.

Einheiten differenziertere Leistungen anbieten, wodurch den Präferenzen der Minderheiten eher entsprochen werden kann als in kleineren Körperschaften.[1]

Durch ein solchermaßen diversifiziertes Güterangebot entsteht gleichzeitig Wettbewerb zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften. Entspricht nämlich das angebotene Güterbündel nicht den Präferenzen der Bürger, bleibt ihnen die Möglichkeit, in andere Regionen abzuwandern und das Angebot der dortigen Körperschaften in Anspruch zu nehmen.[2] Diese auf Tiebout[3] zurückgehende »Abstimmung mit den Füßen« setzt allerdings eine hohe Mobilität der Bürger voraus und erfordert eine Abwägung zwischen dem zusätzlichen Nutzen in Form einer besseren Erfüllung der individuellen Präferenzen und den wanderungsbedingten Mobilitätskosten.[4] Um solche Abwanderungen zu vermeiden, müssen die Gebietskörperschaften aktiv werden und ihr Angebot verstärkt an den Wünschen der Wirtschaftssubjekte ausrichten.[5] Auch damit führt die dezentrale Ausübung der Aufgabenkompetenz zu einer relativ engen Ausrichtung des Angebots einer Körperschaft an den Vorlieben ihrer Einwohner.[6]

Die Dezentralisierung der Aufgabenkompetenz ist mit einer größeren Nähe zwischen den Bürgern und den lokalen Gebietskörperschaften verbunden, die die Gefahr vermindert, daß sich die Verwaltung verselbständigt, anhand ihrer eigenen Präferenzen entscheidet und infolgedessen die Wünsche der Bürger vernachlässigt.[7] Gleichzeitig werden die Informations- und Planungskosten, die mit der Präferenzermittlung und der Planung des Leistungsangebots einhergehen, sinken, während die Verhandlungs- und Einigungskosten steigen, wenn zum einen die Anzahl der staatlichen Körperschaften, die eine gemeinsame Entscheidung fällen müssen, zunimmt[8] und zum anderen den Bürgern ein größerer Einfluß auf die Entscheidungsfindung eingeräumt wird. Zudem kann die Einrichtung verschiedener Staatsebenen

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 612; Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., 1973, S. 604 f.

2 Vgl. Oates, W. E., 1968, S. 48.

3 Vgl. Tiebout, C. M., 1956, S. 418.

4 Vgl. Buchanan, J. M., Goetz, C. J., 1972, S. 25 ff.

5 Vgl. Frey, R. L., 1979 b, S. 29.

6 Vgl. Oates, W. E., 1993, S. 12.

7 Vgl. Frey, R. L., 1979 b, S. 35.

8 Vgl. derselbe, 1977, S. 38.

aufgrund von Aufgabenüberschneidungen ebenso zu Kostensteigerungen führen, wie eine von den Ebenen betriebene uneinheitliche Politik.[1]

Die Dezentralisierung der Aufgabenkompetenz findet vor allem dort ihre Grenzen, wo bereitgestellte Leistungen mit räumlichen externen Effekten verbunden sind.[2] Soll die einmal getroffene Entscheidung zugunsten einer dezentralen Aufgabenerfüllung aufgrund der mit ihr verbundenen Vorteile beibehalten werden, müssen die externen Effekte kompensiert werden. Dies kann zum einen mit Hilfe von Subventionen durch die zentrale Gebietskörperschaft und zum anderen durch auf dem Verhandlungsweg festgelegte Zahlungen zwischen den betroffenen Körperschaften erreicht werden.[3] Ein weiteres Argument gegen eine Dezentralisierung der Aufgabenkompetenz ist die Existenz unteilbarer Leistungen, da diese nicht in kleineren Einheiten angeboten werden können. Ein Angebot solcher Leistungen ist aus ökonomischer Sicht nur dann effizient, wenn die Nachfrage eine bestimmte Größenordnung überschreitet; kleinere Gebietskörperschaften wären dann mit dem Problem von Überkapazitäten konfrontiert. Ähnlich verhält es sich mit Leistungen, bei deren Erstellung economies of scale realisiert werden können. Diese sind zwar nicht unteilbar, d.h., sie können auch in kleineren Einheiten angeboten werden; bei ihrer Produktion ergeben sich jedoch Kostenvorteile, die erst bei steigender Ausbringungsmenge vor allem durch Kapazitätsgrößenvorteile entstehen.[4] D.h., es wird eine bestimmte Größe der Körperschaften benötigt, um die Leistung zu minimalen Kosten produzieren zu können.[5] Insbesondere Leistungen, mit denen externe Effekte oder economies of scale verbunden sind, sowie unteilbare Leistungen können jedoch auch von miteinander kooperierenden Körperschaften der gleichen Ebene oder von kommunalen Verbänden übernommen werden, um eine effiziente Erfüllung zu gewährleisten.[6]

---

1 Vgl. Bélanger, G., 1987, S. 136.

2 Sind mit einer öffentlichen Leistung räumliche externe Effekte verbunden, beeinflußt eine in einer Gebietskörperschaft angebotene Leistung nicht nur die Wohlfahrt der Bürger dieser Gebietskörperschaft, sondern wirkt sich auch auf die Bürger anderer Gebietskörperschaften aus. Diese externen Effekte werden auch als spillover-Effekte bezeichnet. Vgl. Junkernheinrich, M., 1991 b, S. 35 f.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 57 ff.; Olson, M., 1969, S. 485 f. Vgl. dazu auch Vierter Teil III.

4 Vgl. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., Kullmer, L., 1992, S. 11.

5 Vgl. ebenda.

6 Vgl. Frey, R. L., 1977, S. 45 f. Vgl. dazu auch Vierter Teil III. C.

Aus allokationspolitischer Sicht ergeben sich sowohl Argumente, die für eine Dezentralisierung als auch solche, die für eine Zentralisierung von Aufgaben sprechen. Das Problem läßt sich somit nur individuell für jede einzelne Aufgabe lösen, so daß sich für die verschiedenen öffentlichen Güter unterschiedliche »optimale« Zentralisierungsgrade ergeben. Damit würde allerdings eine sehr stark ausgeprägte Hierarchie erforderlich werden, die von den Bürgern kaum noch zu überschauen und insbesondere zu kontrollieren wäre. Um dies zu vermeiden, müssen die Kollektivgüter anhand bestimmter Merkmale zu Gruppen zusammengefaßt und in dieser Konstellation den öffentlichen Körperschaften zugeordnet werden.[1]

3. Distributionspolitische Aspekte

Die distributionspolitischen Maßnahmen des Staates zielen auf eine Korrektur der Einkommensverteilung, soweit die sich aus dem marktwirtschaftlichen Prozeß ergebende Primärverteilung nicht der politisch erwünschten Verteilung entspricht. Dabei soll üblicherweise sowohl die personelle als auch die regionale Einkommensverteilung in gewissem Umfang angeglichen werden.[2] Im allgemeinen wird die Zuständigkeit für die personelle Verteilungspolitik der zentralen staatlichen Ebene zugewiesen, um zu vermeiden, daß regional unterschiedlich gehandhabte Distributionsmaßnahmen die Standortwahl der Bürger und der Unternehmen beeinflussen. So kann eine auf lokaler Ebene betriebene Redistributionspolitik dazu führen, daß sich durch Migrationen der Bürger Kommunen mit überwiegend »armer« bzw. »reicher« Bevölkerung herausbilden. Damit wäre zwar auch eine Nivellierung des Einkommens innerhalb der jeweiligen Gemeinden erreicht, die Einkommensunterschiede zwischen den lokalen Gebietskörperschaften würden jedoch erheblich zunehmen, was mit Standortineffizienzen und folglich mit Wohlfahrtsverlusten verbunden wäre.[3] Gleichzeitig würde durch die Konzentration von überwiegend »armen« Bürgern innerhalb einer Gemeinde die Fähigkeit der betroffenen Gemeinde zur Umverteilung aufgrund sinkender Steuereinnahmen abnehmen.[4] Eine solche Polarisierung als Ergebnis der kommunalen Verteilungspolitik könn-

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 614.

2 Vgl. ebenda, S. 615.

3 Vgl. dazu Oates, W. E., 1993, S. 6 f.; Helm, D., Smith, S., 1987, S. VII f.

4 Vgl. Postlep, R.-D., 1993, S. 179.

te zudem nicht dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Die Kompetenzübertragung an dezentrale Gebietskörperschaften ist hingegen dann zweckmäßig, wenn berücksichtigt werden würde, daß gerade in kleineren staatlichen Einheiten bessere Informationen über die finanzschwachen Gemeindemitglieder vorhanden sind.[1] Zudem scheint die Hilfsbereitschaft der Mitglieder kleinerer Einheiten untereinander größer zu sein als gegenüber Mitgliedern fremder Kollektive. Dies läßt sich auf die geringere Anonymität innerhalb kleiner Körperschaften, wesentlich aber auch darauf zurückführen, daß die Auswirkungen einer unzureichenden Distributionspolitik, die sich bspw. in einer steigenden Kriminalitätsrate zeigen, für den einzelnen deutlicher spürbar sind.[2] Daher kann die staatliche Verteilungspolitik in kleineren Gebietskörperschaften den Bürgern gegenüber leichter gerechtfertigt werden als im Zentralstaat. Aus diesem Grund sollte auch bei einer Zentralisierung der Verteilungspolitik auf eine Kooperation zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen nicht verzichtet werden, um die Wirksamkeit zu verstärken.[3]

4. Stabilisierungspolitische Aspekte

Auch die Aktivitäten in der sog. Stabilisierungsabteilung können von den dezentralen Instanzen i.d.R. nicht effizient erfüllt werden. Sind zur Finanzierung von Konjunkturprogrammen keine Konjunkturausgleichsrücklagen vorhanden und sollen andere Maßnahmen (Ausgabenkürzungen, Steuererhöhungen) aufgrund der mit ihnen verbundenen konjunkturellen Auswirkungen nicht ergriffen werden, ist eine Kreditaufnahme notwendig, um effiziente Maßnahmen initiieren zu können. Die Kommunen haben jedoch nur eng begrenzte Möglichkeiten zur Darlehensaufnahme, so daß auch diese Alternative zur Finanzierung der Programme entfällt. Sie verfügen außerdem nicht über das für eine wirksame Stabilisierungspolitik notwendige Instrumentarium. Vor allem die Kontrolle über die Geldmenge wird ihnen - wie aus demselben Grund allerdings auch Bund und Ländern - vorenthalten, um zu verhindern, daß sie ihre Ausgaben auf dem Wege der Geldschöpfung finanzieren, um ihre Bürger zu

---

1 Vgl. Henke, K.-D., 1985, S. 133.

2 Diese Argumentation bezieht sich ursprünglich lediglich auf freiwillige Hilfe, ist aber auch für staatlich geleistete Hilfe einsichtig. Vgl. Pauly, M. V., 1973, S. 37 ff.

3 Vgl. Oates, W. E., 1990, S. 45.

entlasten. Die damit verbundene Ausweitung der Geldmenge könnte eine Inflation auslösen, die sich auch auf andere Körperschaften bzw. deren Mitglieder auswirken würde.[1] Auch wenn den dezentralen Gebietskörperschaften das notwendige Instrumentarium zur Verfügung stünde, ist es unwahrscheinlich, daß sie einen Anreiz hätten, Stabilisierungspolitik zu betreiben, oder daß diese Politik erfolgreich wäre: Die unteren Gebietskörperschaften haben i.d.R. intensive Handelsbeziehungen; das bedeutet, daß durch eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik ausgelöste Einkommenssteigerungen zu vermehrten Importen von Produkten anderer Regionen führen würden, der Nutzen ihrer Politik demnach auch anderen Gebietskörperschaften zugute käme. Die Motivation, eine eigenständige Stabilisierungspolitik zu betreiben, ist für kommunale Gebietskörperschaften folglich gering. Unter einzelwirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es effizienter, eine Free-rider-Position einzunehmen und von einer (möglichen) Stabilisierungspolitik einer benachbarten oder übergeordneten Körperschaft zu profitieren.[2]

5. Grenzen der Ökonomischen Theorie des Föderalismus

Die Ökonomische Theorie des Föderalismus geht grundsätzlich von einer einheitlichen Aufgabenkompetenz aus, d.h., wird eine Aufgabe einer Ebene zugewiesen, entscheidet diese darüber, in welcher Qualität und Quantität die Aufgabe erfüllt werden soll. Gleichzeitig führt diese Ebene die Aufgabe auch aus. Diese Annahme steht jedoch im Gegensatz zur Realität, in der die einheitliche Aufgabenkompetenz die Ausnahme ist und die Aufspaltung in drei Kompetenzebenen vorherrscht:[3]

- Die Entscheidungskompetenz, auch Aufgabenkompetenz genannt, gewährt das Recht, eine Aufgabe entsprechend den eigenen Vorstellungen zu planen und auszugestalten.
- Die Durchführungskompetenz, auch als Aufgabenerfüllung bezeichnet, ermöglicht es, die Aufgabe so durchzuführen, daß die Vorgaben des Trägers der Entscheidungskompetenz eingehalten werden.

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 616.

2 Vgl. Oates, W. E., 1993, S. 4 f.; Postlep, R.-D., 1993, S. 161.

3 Zur Definition der genannten Kompetenzarten vgl. Hansmeyer, K.-H., Kops, M., 1984, S. 128 f.; Peffekoven, R., 1980, S. 609; ebenda, S. 617.

- Die Finanzierungskompetenz, auch Ausgabenverantwortung genannt, begründet die Verpflichtung, die Kosten der Entscheidung über die Aufgabe sowie die Kosten der Durchführung zu übernehmen.

Zudem erfüllen untere gebietskörperschaftliche Ebenen in der Praxis Aufgaben auf Weisung einer zentralen Ebene, ohne die Art und Weise der Aufgabendurchführung bestimmen zu können. Sie werden quasi als »Agent« der zentralen Körperschaft tätig. Diese Form der Aufgabendurchführung kann zwar nicht mehr durch die Ökonomische Theorie des Föderalismus, aber durch die Übertragung der Principal-Agent-Theory auf die Hierarchie der Gebietskörperschaften erklärt werden. Die größere, durch Informationsvorsprung bedingte Effizienz der Aufgabendurchführung durch die Gemeinde im Gegensatz zu einer Aufgabenerfüllung durch Abteilungen der zentralen Ebene rechtfertigt diese Aufgabenart.[1]

Die Kompetenzaufteilung ist insbesondere für die Selbstverwaltung einer Körperschaft von Bedeutung, da diese nur gewährleistet ist, wenn die entsprechende Körperschaft über die Entscheidungskompetenz verfügt. Lediglich die Entscheidungskompetenz sichert eine autonome Gestaltung der jeweiligen Aufgaben. Die Durchführungskompetenz läßt der ausführenden Ebene dagegen nur eingeschränkte Ausgestaltungsspielräume, da die zuständigen Entscheidungsträger die Art der Aufgabenerfüllung ganz oder zum Teil vorschreiben können.[2] Entsprechend dieser in der Realität existierenden Kompetenzaufspaltung müßte die Ökonomische Theorie des Föderalismus im Grunde untersuchen, welcher Ebene die jeweiligen Kompetenzen zuzuordnen sind, um eine effiziente Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Eine solche Analyse dürfte nicht pauschal für ganze Aufgabenkategorien, sondern müßte gesondert für die einzelnen Aufgaben durchgeführt werden.

---

1 Vgl. Helm, D., Smith, S., 1987, S. ix. Vgl. ausführlicher zur Principal-Agent-Theory Stiglitz, J. E., 1990, S. 241 ff. Die Principal-Agent-Theory versucht, Koordinations- und Abhängigkeitsprobleme zwischen Entscheidungseinheiten zu erklären, die sich aus Divergenzen im Informationsniveau der Beteiligten ergeben. Eine weitergehende Untersuchung dieses Erklärungsansatzes würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit überschreiten, ohne für die zentrale Fragestellung einen Erkenntnisfortschritt zu bieten.

2 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1992, S. 166.

B. Der Rechtscharakter der kommunalen Aufgaben

1. Die kommunale Aufgabenerfüllung

Die im Grundgesetz verankerte Aufgabenverteilung orientiert sich ebenso wie die verfassungsrechtlich garantierte und in Art. 49 LV bekräftigte Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen am Subsidiaritätsprinzip. Demnach erhält die "engere politische Gemeinschaft"[1] einen Vorrang in der Aufgabenerfüllung im Sinne der Entscheidungskompetenz. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen sich die Kommunen grundsätzlich der kommunalen Verwaltung. Ihnen steht allerdings auch die Alternative offen, die Leistungserstellung auf kommunale Unternehmen[2] zu übertragen und auf diese Weise in mehr oder minder starkem Umfang am Marktprozeß teilzunehmen, wie es bspw. im Falle der Verselbständigung der Krankenhäuser oder der Müllverbrennungsunternehmen geschieht.[3] Eine solche wirtschaftliche Betätigung ist allerdings nur dann zulässig, wenn das kommunale Unternehmen durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt, das Subsidiaritätsprinzip gewährleistet sowie der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt wird.[4] Die Aufgabenerfüllung durch gemeindliche Unternehmen spielt für den kommunalen Finanzausgleich jedoch nur eine untergeordnete Rolle und soll, soweit dies an einzelnen Stellen notwendig ist, lediglich in aller Kürze untersucht werden.

Die kommunalen Aufgaben werden in Rheinland-Pfalz (ebenso wie in Bayern, Niedersachsen und dem Saarland) auf der Basis des sog. dualistischen Aufgabengliederungsmodells in kommunale Selbstverwaltungsaufgaben und staatliche Auftragsangelegenheiten untergliedert.[5] Diese strenge Unterscheidung, die sich auf den im 19. Jahrhundert herrschenden Gegensatz von Staat und Gemeinde zurückführen läßt, geht von der Existenz zweier kommunaler Aufgabenbereiche aus: zum einen der vom Staat übertragene Aufgabenbereich und

---

1 Siedentopf, H., 1978, S. 171.

2 Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen beruht auf den §§ 85 f. GemO, die sich wiederum auf die §§ 67 ff. DGO zurückführen lassen.

3 Zu Einzelheiten über die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen vgl. bspw. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 1984; Eichhorn, P., 1986, S. 16 ff.; Burmeister, J., 1984, S. 3 ff.; Koch, M., 1992 sowie die dort angegebene Literatur.

4 Vgl. Gerke, J., 1985, S. 351.

5 Vgl. dazu Schaubild 1.

zum anderen der Aufgabenbereich, der aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden hergeleitet wird. Diese Aufgabengliederung steht im Gegensatz zu der monistischen Auffassung kommunaler Angelegenheiten, die auf einem einheitlichen Begriff öffentlicher Aufgaben beruht. Danach erfüllen die Kommunen ausschließlich und eigenverantwortlich die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in ihrem Gebiet; staatliche und gemeindeeigene Aufgaben können demnach nicht mehr voneinander getrennt werden.[1] Im folgenden werden zunächst die verschiedenen Aufgabentypen charakterisiert[2] und anschließend einige Überlegungen zur Finanzierung dieser Aufgaben angestellt.

2. Die Selbstverwaltungsaufgaben

Die Selbstverwaltungsaufgaben umfassen den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und lassen sich in freie Aufgaben der Selbstverwaltung und Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung, die ihnen vom Gesetz als solche übertragen werden, untergliedern (§ 2 Abs. 1 GemO).[3] Freie Selbstverwaltungsaufgaben sind als eigenverantwortlich zu regelnde Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft definiert. Die Eigenverantwortlichkeit ist dadurch gekennzeichnet, daß die Kommunen sowohl über die Entscheidungs- als auch über die Durchführungskompetenz verfügen.[4] Sie erfüllen die Aufgaben in eigenem Namen, in eigener Verantwortung und durch eigene Organe.[5] Die Aufgabendurchführung ist unabhängig von staatlichen Weisungen und unterliegt lediglich der Rechtsaufsicht des Staates, die sich darauf beschränkt, eine Verletzung geltenden Rechts zu verhindern.[6] Zu den freien Selbstverwaltungsaufgaben zählen z.B. die kommunale Wirtschaftsförderung, der Betrieb kommunaler Versorgungseinrichtungen, die Pflege der Kultur u.ä.

---

1 Vgl. Vogelsang, K., Lübking, U., Jahn, H., 1991, S. 81 f.; Schmidt-Eichstaedt, G., 1983, S. 16.

2 Vgl. dazu auch Schaubild 1.

3 Vgl. dazu auch Schaubild 1. Die hier verwendete Terminologie bezieht sich auf die in Rheinland-Pfalz gültigen Regelungen. Die grundsätzliche rechtliche Aufgabengliederung gilt jedoch trotz terminologischer Unterschiede in allen Bundesländern. Einen Überblick hierzu bietet Schmidt-Eichstaedt, G., 1983, S. 17 f.

4 Vgl. Vogelsang, K., Lübking, U., Jahn, H., 1991, S. 82.

5 Vgl. Institut "Finanzen und Steuern", 1990, S. 9.

6 Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 28 GG, Rdnr. 66 f.; Rudzio, W., 1991, S. 375.

Im Gegensatz zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind die kommunalen Gebietskörperschaften zur Erfüllung der ihnen vom Gesetz übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben verpflichtet (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben), ihnen verbleibt jedoch ein mehr oder weniger großer Ermessensspielraum in der Art der Aufgabenerfüllung.[1] Ihre Entscheidungskompetenz ist demnach eingeschränkt. Dieser Aufgabenkreis ist trotzdem den Selbstverwaltungsaufgaben zuzuordnen, da die Kommunen weiterhin über die Durchführungskompetenz verfügen, d.h., sie unterliegen bei der Aufgabendurchführung keinen staatlichen Weisungen, sondern handeln eigenverantwortlich.[2] Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung können den Gemeinden durch die Bundes- oder Landesgesetzgebung sowie durch Rechtsverordnungen auferlegt werden. Die Ausgestaltung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben unterstreicht das Interesse des Landes an der tatsächlichen Erfüllung dieser konkreten Aufgaben durch die Kommunen. In diese Aufgabenkategorie fallen zum einen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die als so bedeutend angesehen werden, daß eine bestimmte Mindestausstattung garantiert werden soll (z.B. Abwasserbeseitigung). Für diesen Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben existieren zum Teil detaillierte Maßnahmenkataloge, so daß der Gestaltungsspielraum - und damit die Entscheidungskompetenz - der Kommunen eingeschränkt ist.[3] Zum anderen handelt es sich um Tätigkeiten, die nicht ausschließlich der lokalen Gemeinschaft, sondern auch anderen Gebietskörperschaften zugute kommen, bei denen jedoch besonderer Wert auf eine bürgernahe Erfüllung sowie eine Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten gelegt wird (z.B. die Sachausgaben des Schulwesens, die Sozial- und Jugendhilfe).[4]

Die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben existieren in der traditionellen Föderalismustheorie nicht, da dieser Erklärungsansatz davon ausgeht, daß die Ausgestaltung der Aufgabe und ihre tatsächliche Durchführung stets in einer Hand liegen. Zudem wird unterstellt, daß die Kommunen ihre Kompetenzen dazu nutzen, die Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises effizient durchzuführen, d.h., die Präferenzen der Bürger bestmöglich zu erfüllen und gleichzeitig die zur Befriedigung des Angebots notwendige Produktion zu minimalen Kosten

---

1 Vgl. Postlep, R.-D., 1991 b, S. C. 4.

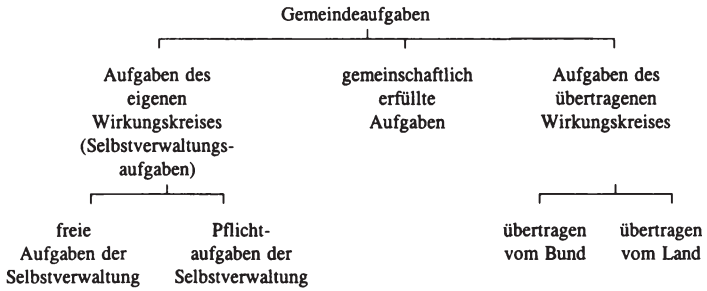
2 Vgl. dazu auch Schaubild 1.

3 Vgl. Sander, L., 1987, S. 85.

4 Vgl. Schmidt-Jortzig, E., 1982 a, Rdnr. 529.

zu gewährleisten.[1] Die Vorgabe von Mindeststandards oder ähnliche Maßnahmen durch den Oberverband ist dann nicht erforderlich.

Schaubild 1: Gemeindeaufgaben nach dem Grad an kommunaler Autonomie



In Anlehnung an Weber, M., 1981, S. 31.

3. Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises

Die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bezeichnen Auftragsangelegenheiten, die die Kommunen entsprechend der Weisung der jeweils zuständigen Behörde ausführen (§ 2 Abs. 2 GemO).[2] Diese Aufgaben sind eindeutig als staatliche Angelegenheiten charakterisiert, deren Wahrnehmung den lokalen Gebietskörperschaften übertragen wurde. Der Staat übt gegenüber den Kommunen ein unbeschränktes Weisungsrecht aus, er entscheidet also nicht nur über die Tatsache der Durchführung, sondern regelt auch mehr oder weniger konkret die Art der Ausführung der Aufgabe, so daß kommunale Entscheidungsspielräume weitgehend, in einzelnen Fällen vollständig entfallen. Bei der Übertragung solcher Aufgaben

1 Vgl. Wahl, J., 1992, S. 249 f. Vgl. dazu auch Zweiter Teil III. A.

2 Vgl. dazu Schaubild 1.

auf die Kommunen wird die genauere Kenntnis der Gemeinden über spezifische Ortsprobleme genutzt, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu erhöhen.[1] Diese Auftragsangelegenheiten, die in den letzten Jahren stark angestiegen sind, betreffen z.B. das allgemeine Polizeirecht oder die Gewerbeaufsicht. Eine eindeutige Abgrenzung zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist aufgrund der in beiden Bereichen vorhandenen Eingriffsrechte des Oberverbandes nicht möglich.

4. Die gemeinschaftlichen Aufgaben

Der Begriff der Gemeinschaftsaufgaben, der urprünglich lediglich die Zusammenarbeit zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen bezeichnete und Aufgaben betraf, die durch gemeinsame, übergeordnete Interessen gekennzeichnet waren,[2] ist seit der Finanzreform aus dem Jahre 1969 für die in Art. 91 a und 91 b GG geregelten Tatbestände reserviert. Dabei partizipiert der Bund an der Erfüllung der Länderaufgaben;[3] Kernpunkt ist die gemeinsame Finanzierung dieser Aufgaben, wobei die Einflußmöglichkeiten des Bundes mit seinem Finanzierungsanteil steigen.[4] Diese Aufgaben werden auch als Mischfinanzierungstatbestände bezeichnet, zu denen außerdem die Geldleistungsgesetze nach Art. 104 a Abs. 3 GG sowie die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG gezählt werden. Den von der Mischfinanzierung betroffenen Aktivitäten wird eine besondere Bedeutung für das Allgemeinwohl zugesprochen, so daß Bund und Länder die Aufgaben gemeinsam bewältigen sollen, vor allem wenn die Finanzkraft nur einer staatlichen Körperschaft zur Erfüllung der Aufgaben als zu gering eingeschätzt wird.[5]

Auch die Gemeinden gehören zu den Empfängern von Fördermitteln im Rahmen der gemeinschaftlich erfüllten Aufgaben[6] und geraten damit ebenfalls in eine finanzielle Beziehung zum Bund. Dies ist jedoch kein Verstoß gegen den vom Verfassungsgericht aufge-

---

1 Vgl. Sander, L., 1987, S. 85 f.

2 Vgl. Pappermann, E., 1984, S. 248 f.

3 Lediglich im Rahmen des Art. 91 b GG ist eine Mitwirkung der Länder an der Erfüllung und Finanzierung von Bundesaufgaben denkbar.

4 Vgl. Rudzio, W., 1991, S. 344 f.

5 Vgl. Schmidt-Eichstaedt, G., 1983, S. 29.

6 Vgl. Schaubild 1.

stellten Grundsatz, daß der Bund nicht in die finanziellen Angelegenheiten der Kommunen eingreifen darf, ohne die Länder einzuschalten,[1] da im Falle der Mischfinanzierung der Bund "nur Partner der Länder und nicht der Gemeinden wird"[2]. Die besondere Problematik der Gemeinschaftsaufgaben liegt in der Vermischung der Aufgabenkompetenzen in einem föderativen System. Es lassen sich keine eindeutigen Zuständigkeiten mehr erkennen, so daß auch die Verantwortung für die einzelnen Aufgaben nicht mehr zweifelsfrei zugewiesen werden kann. Ein weiteres Problem dieser Aufgabenkategorie liegt in der fehlenden Transparenz und Öffentlichkeit.[3]

5. Die Finanzierung der Aufgaben

Während sich die Aufgabenverteilung in der Praxis an der "historisch gewachsene(n) Finanzausstattung der Gebietskörperschaften"[4] orientiert, fordert der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, die Kompetenzen der Aufgabenerfüllung jeweils der Ebene zuzuweisen, in der der Kreis der nutzentragenden Bevölkerung mit dem der Kostenträger möglichst übereinstimmt.[5] Im Hinblick auf die Kommunen führt das Prinzip zu der Forderung, daß die Bürger einer lokalen Körperschaft - und nur diese - auch zur Finanzierung dieser lokalen Aufgaben herangezogen werden. Kann die Inanspruchnahme des jeweiligen kommunalen Angebots jedoch nicht über eine direkte finanzielle Gegenleistung - in Form von Gebühren -, sondern nur über Steuern und Beiträge abgegolten werden, ist nicht mehr gewährleistet, daß auch die Bürger anderer Körperschaften, die die jeweilige Leistung in Anspruch nehmen, an der Finanzierung beteiligt werden. Gemäß dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz müßten daraus Ausgleichszahlungen zwischen den Kommunen oder, wenn dies nicht durchgesetzt werden kann, eine verstärkte Zentralisierung resultieren.[6] Eine strenge Verwirklichung dieses Prinzips würde jedoch zu einem Zentralisierungsgrad der Aufgaben führen, bei dem der

---

1 Vgl. BVerfGE 26/172, S. 181 f.

2 Maunz, T., Kommentar zu Art. 91 a GG, Rdnr. 69.

3 Zur allgemeinen Diskussion der Gemeinschaftsaufgaben und ihrer Problematik vgl. insbesondere Fischer, H., 1988, S. 271 ff.

4 Zimmermann, F., 1991, S. 6.

5 Vgl. Olson, M., 1969, S. 483.

6 Vgl. dazu auch Vierter Teil III.

überwiegende Teil der staatlichen Aufgaben beim Oberverband liegt.[1] Um dies zu vermeiden, müssen den sich aus der Internalisierung der räumlichen externen Effekte ergebenden Kostenersparnissen die gleichzeitig entstehenden Nachteile der Zentralisierung gegenübergestellt werden.[2]

Während das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz das Verhältnis von Nutzen- und Kostenträgern einer Maßnahme betrachtet und deren Übereinstimmung fordert, konzentriert sich das Konnexitätsprinzip auf die Aufgaben- und Ausgabenkompetenz. Es weist der Gebietskörperschaft, der die Vollzugskompetenz für eine Aufgabe zusteht, die Verantwortung für die damit zusammenhängenden Ausgaben zu.[3] Auf diese Weise werden klare Finanzierungslasten und Finanzierungsbefugnisse der einzelnen Gebietskörperschaften festgelegt. Die nach diesem Prinzip geregelte Lastverteilung ordnet die Finanzierung verbindlich und vermeidet ständig neue politische Entscheidungen. Eine Bindung der Finanzierungsverantwortung an die Gesetzgebungskompetenz würde zwangsläufig zu einer Verschiebung des gesamtstaatlichen Finanzvolumens hin zum Zentralhaushalt führen. Demgemäß würden auch die Kontrollbefugnisse der übergeordneten Körperschaften in kaum zu vertretendem Ausmaß gegenüber den ausführenden Gebietskörperschaften wachsen.[4] Die parlamentarische Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Art. 114 Abs. 2 GG) ist außerdem nur gegenüber einer Verwaltung möglich, die Träger sowohl der Durchführungs- als auch der Finanzierungsverantwortung ist.[5] Dieser Argumentation folgend ist es auch zu begrüßen, daß das Bundesverfassungsgericht in seiner neueren Rechtssprechung von der Finanzkraft der Kommunen als Bestimmungsfaktor ihres Aufgabenkreises absieht.[6] Denn die Aufgabenverteilung soll eben **nicht** auf der Finanzausstattung basieren, sondern die einzelnen Körperschaften - hier: die Kommunen - sollen die finanziellen Mittel erhalten, die

---

1 Wie Tullock in überspitzter Form ausführte, wäre selbst die Straßenreinigung eine Aufgabe der Zentralinstanz, da auch Bürger anderer Körperschaften einen Nutzen hätten. Vgl. Tullock, G., 1969, S. 19.

2 Vgl. Sander, L., 1987, S. 55.

3 Vgl. Fischer-Menshausen, H., 1980, S. 643; Schmidt-Jortzig, E., 1992, S. 60 f.; Dreher, O., 1990, S. 44 ff.; Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F., Kommentar zu Art. 104 a GG, Rdnr. 3.

4 Vgl. Fischer-Menshausen, H., 1980, S. 643.

5 Vgl. Erichsen, H.-U., 1968, S. 25 f.; Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 75 f.

6 Vgl. dazu Erster Teil II. B.

sie benötigen, um die ihnen zugedachten Aufgaben erfüllen zu können.[1] Das Konnexitätsprinzip wurde im Grundgesetz in Art. 104 a Abs. 1 für das Bund-Länder-Verhältnis verankert; ihm wurde vom Bundesverfassungsgericht[2] als generelle Lastenverteilungsregel eine allgemeine Funktion zuerkannt. Die Übertragung auf das Verhältnis von Ländern und Gemeinden ist zwar umstritten, jedoch wird im allgemeinen von einer Übertragung auch auf dieses Verhältnis ausgegangen.[3] Problematisch ist das Konnexitätsprinzip, wenn die Entscheidungs- und die Durchführungskompetenz auseinanderfallen, also insbesondere in Verbindung mit den weisungsgebundenen Aufgaben. Wenn auch grundsätzlich die Entscheidung über die kostenverursachende Aufgabe und die zu tragenden Kosten in einer Hand liegen sollten, um zu vermeiden, daß Kosten und Nutzen einer Aufgabe nicht in dem erforderlichen Maße gegeneinander abgewogen werden,[4] müßte doch in diesem Fall jede Ebene die Kosten tragen, für die sie verantwortlich ist. Das hieße, daß die Zweckausgaben für die Aufgabe von der Ebene getragen werden müßten, die sie veranlaßt hat - also der gesetzgebenden Ebene -, während die Verwaltungsausgaben von der ausführenden Ebene zu tragen wären. Eben dies ist auch im Art. 104 a Abs. 5 GG vorgesehen, der die Verwaltungsausgaben jeweils der Ebene zuweist, bei der sie anfallen, unabhängig von der Art der zu verwaltenden Aufgabe. Grundsätzlich kann dieser Zusammenhang auch für die Absätze drei und vier des Art. 104 a GG gesehen werden, wenn davon ausgegangen wird, daß der Bund sowohl die Geldleistungsgesetze als auch die Finanzhilfen veranlaßt hat; die Aufgabenverantwortung liegt also bei ihm. Folglich werden ihm auch die Zweckausgaben zugewiesen. Lediglich für die Geldleistungsgesetze ist eine Mitfinanzierung durch die Länder vorgesehen. Dementsprechend werden sie jedoch auch an der Aufgabenverantwortung - durch die Mitwirkung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren - beteiligt.[5]

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 610 f.

2 Vgl. BVerfGE 26/338, S. 390.

3 Vgl. bspw. Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 73 ff.; Kirchhof, P., 1980, S. 713; Schmidt-Jortzig, E., 1993, S. 163 f.; dagegen z.B. Patzig, W., 1985, S. 648.

4 Vgl. Kommission Finanzverfassungsreform, 1992, S. 5.

5 Vgl. Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 76 ff.; Schmidt-Jortzig, E., 1992, S. 62; Kirchhof, F., 1993, S. 94.

IV. Die Einnahmenstruktur gemeindlicher Haushalte

A. Überblick

Die Kommunen können das ihnen verfassungsrechtlich zugestandene Selbstverwaltungsrecht nur ausüben, wenn sie im Bereich ihrer Einnahmenwirtschaft über einen hinreichend großen Handlungsspielraum verfügen.[1] Dieser Spielraum kann sowohl durch ein eigenes kommunales Steuerfindungsrecht als auch durch einen ausreichenden Zufluß anderer Finanzmittel - in Form einer Ertragshoheit oder aufgrund von Zuweisungen von Gebietskörperschaften - realisiert werden.[2] Auch wenn ein angemessener Zufluß von Zuweisungen hinreichende Handlungsfreiräume gewährleistet, widerspricht es doch dem Wesen der kommunalen Selbstverwaltung, wenn die Kommunen ihre Aufgaben ausschließlich durch Zuweisungen des Landes finanzieren müssen.[3] Aus der Gewährleistungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG läßt sich zwar kein Anspruch der Kommunen auf eine konkrete Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems ableiten, zum Selbstverwaltungsrecht gehören jedoch explizit auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Von einer autonomen Aufgabenerfüllung der Kommunen kann zudem nur dann gesprochen werden, wenn sie die Möglichkeit haben, ihre Einwohner auf der Basis eigenen Rechts an der Finanzierung der Aufgabenlast zu beteiligen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).[4] Eine weitgehende Finanzautonomie der Gemeinden ist daher nur möglich, wenn ihnen eine Einnahmenhoheit gewährt wird, die auch solche Finanzquellen umfaßt, die nicht - wie z.B. im Falle der Gebühren - lediglich auf Leistung und direkter Gegenleistung beruhen.[5] Um diese Finanzautonomie zu sichern, ist keineswegs eine eigenverantwortliche Erhebung der gesamten kommunalen Finanzmittel erforderlich; schon die Tatsache, daß die Kommunen überhaupt über autonom auszuschöpfende Einnahmen verfügen, wird als ausreichend angesehen.[6] Je größer allerdings der Anteil der eigenbestimmten Einnahmequellen an den kommunalen Finanzmitteln ist, um so stärker

---

1 Vgl. Münstermann, E., 1980 a, S. 84.

2 Vgl. Kirchhof, P., 1985 a, S. 10; VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66, S. 70 f.

3 Vgl. Voigtländer, H., 1978, S. 185; ebenso Henneke, H.-G., 1994, S. 19.

4 Vgl. derselbe, 1990, S. 189 f.

5 Vgl. Erichsen, H.-U., 1991, S. 101.

6 Vgl. Henneke, H.-G., 1986, S. 570 f.

wird die Selbstverwaltung ausgeprägt sein.[1] In der Praxis erzielen die Gemeinden Einnahmen aus den von ihnen erhobenen Abgaben - d.h. Steuern, Gebühren und Beiträgen -, Erwerbseinkünften, der Darlehensaufnahme und aus Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

B. Die Struktur des kommunalen Steuersystems

1. Überblick über die Steuereinnahmen der Gemeinden

Mit einem Anteil von rund 38 v.H. (1994)[2] sind die Steuern der quantitativ größte Posten der eigenen Einnahmen der Kommunen. Doch nicht nur aufgrund ihres quantitativen Umfangs gelten sie als wichtigste kommunale Einnahmeart: Ihre qualitative Bedeutung beruht auf der Möglichkeit der Kommunen, eigenverantwortlich über die Verwendung der Steuermittel zu entscheiden.[3] Die kommunalen Steuern müssen so ausgestaltet sein, daß sie zum einen den allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung,[4] die sich an sämtliche Steuern richten, genügen, zum anderen sollten sie weiteren besonderen Anforderungen, die an ein kommunales Steuersystem gestellt werden, gerecht werden.[5]

Gemäß den verfassungsrechtlichen Regelungen über die konkurrierende Gesetzgebung übt der Bund auch die Gesetzgebungshoheit über die Gemeindesteuern aus (Art. 105 Abs. 2 GG); lediglich die Gesetzgebungshoheit über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern liegt in den Händen der Länder (Art. 105 Abs. 2 a GG), wurde jedoch vom Bundesland Rheinland-Pfalz in § 3 Abs. 2 KAG auf die Gemeinden übertragen. Damit verfügen die loka-

---

1 Vgl. Kommission für die Finanzreform, 1966, S. 87 f.

2 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 2. Zum Vergleich: An den bereinigten Ländereinnahmen des Landes Rheinland-Pfalz nahmen die Steuern im Jahr 1994 einen Anteil von rund 53 v.H. ein. Eigene Berechnung auf der Basis von Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Gesamtplan 1995, Teil I.

3 Vgl. Henneke, H.-G., 1986, S. 574.

4 Vgl. dazu z.B. Haller, H., 1972, S. 239 ff.

5 Zu diesen Kriterien gehören vor allem die Bedarfsorientierung, die gruppenmäßige Äquivalenz, die gleichmäßige Streuung des Steueraufkommens, möglichst geringe Konjunkturempfindlichkeit, hohe Wachstumsreagibilität sowie die Fühlbarkeit. Vgl. dazu u.a. Schmidt, K., 1988 a, S. 317 f.; Zimmermann, H., Postlep, R.-D., 1980, S. 248 ff.

'abelle 2: Die kassenmäßigen Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz in den Jahren 1993 und 1994

Einnahmeart	1993 in Tsd. DM	1993 v.H.[1]	1994 in Tsd. DM	1994 v.H.[1]
Steuern und steuerähnliche Einnahmen	4631669	37,14	4664653	37,59
- Grundsteuer	528891	4,24	558447	4,50
- Gewerbesteuer (netto)	1651198	13,24	1589537	12,81
- Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2137452	17,14	2166602	17,46
- Grunderwerbsteuer	248631	1,99	275813	2,22
- sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen	65497	0,53	74254	0,60
kommunale Entgeltabgaben[2]	2352840	18,87	2394648	19,30
Zuweisungen	7199916	57,73	7193712	57,98
- innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs	2680046	21,49	2620873	21,12
- Schlüsselzuweisungen[3]	1326447	10,64	1307928	10,54
- Investitionsschlüsselzuweisungen	80000	0,64	56915	0,46
- sonstige allgemeine Zuweisungen	291776	2,34	282713	2,28
- zweckgebundene Zuweisungen	981823	7,87	973317	7,84
- außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs	4519870	36,24	4572839	36,86
Bruttoeinnahmen	14184425	113,74	14253013	114,87
abzüglich Zahlungen von Gemeinden/Gemeindeverbänden	2794756	22,41	2872517	23,15
Kommunalverschuldung[4]	741524	5,95	631377	5,09
Entnahmen aus Rücklagen	339664	2,72	394706	3,18
Gesamteinnahmen	12470857	100,00	12406579	99,99

In v.H. der Gesamteinnahmen. Abweichungen der Gesamtsumme von 100 v.H. sind auf Rundungsfehler zurückzuführen.

Unter den kommunalen Entgeltabgaben werden die Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, die Zinseinnahmen und Schuldendiensthilfen, die Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen sowie Darlehensrückflüsse zusammengefaßt.

Nach Abzug des Solidarbeitrags.

Der Posten Kommunalverschuldung enthält sowohl die Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich als auch die Schuldenaufnahme von Kreditmarktmitteln und von inneren Darlehen.

)uelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1995, S. 3; Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Anlage zu Kapitel 2006; eigene Berechnungen.

len Gebietskörperschaften in einem begrenzten Bereich über eine weitgehende Gesetzgebungshoheit und können die unter diese Regelung fallenden Steuern autonom gestalten. Sie müssen dabei lediglich - soweit vorhanden - landesrechtliche Bestimmungen berücksichtigen.[1] Die Gemeinden sind auf der Grundlage des Art. 106 Abs. 5 GG mit einem Anteil von derzeit (1995) 15 v.H. am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt, "der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist"[2]. Die Gemeinden bilden also mit Bund und Ländern einen kleinen Steuerverbund.[3] Über die Ertragshoheit an den Realsteuern sowie an den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern verfügen die Kommunen aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelungen im Rahmen eines gebundenen Trennsystems allein (Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG), d.h., ihnen fließt dieses Steueraufkommen grundsätzlich in voller Höhe zu. Sie müssen allerdings einen Teil des Gewerbesteueraufkommens in Form der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abführen.[4] Darüber hinaus beteiligt das Grundgesetz die Gemeinden am Länderanteil der Gemeinschaftsteuern (Art. 106 Abs. 7 GG), doch gehört dieser Anteil nicht zu den originären Einnahmen der Gemeinden, sondern fließt in die Verbundmasse ein und wird im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verteilt.[5] Die Verwaltung der Steuern liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Länder (Art. 108 Abs. 2 GG).[6] Während in Rheinland-Pfalz die Verwaltungshoheit über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern vollständig auf die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände und über die Grunderwerbsteuer auf die Kreise übertragen wurde, ist sowohl bei der Grundsteuer als auch bei der Gewerbesteuer die Festsetzung und Zerlegung der Steuermeßbeträge aus der kommunalen Verwaltungshoheit ausgeschlossen (§§ 3 f. KAG).

---

1 Vgl. dazu Zweiter Teil IV. B. 4.

2 Art. 106 Abs. 5 GG.

3 Zur Verteilung der Ertragskompetenzen nach Art. 106 GG vgl. Schaubild 2.

4 Vgl. dazu Zweiter Teil IV. B. 3. a.

5 Vgl. hierzu im einzelnen Zweiter Teil V. C.

6 Davon ausgenommen sind die Zölle, Finanzmonopole, die bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern einschließlich der Einfuhrumsatzsteuer und die Abgaben an die Europäische Union, deren Verwaltung in Art. 108 Abs. 1 GG ausdrücklich den Bundesfinanzbehörden zugewiesen wurden.

2. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer, deren Anteil sich in Rheinland-Pfalz auf rund 46 v.H. der kommunalen Steuereinnahmen[1] (1994) addiert, ist verfassungsrechtlich vorgeschrieben (Art. 106 Abs. 3 und 5 GG), wobei die Höhe dieser Beteiligung sowie die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden in einem gesonderten Bundesgesetz[2] geregelt sind. Das Grundgesetz sieht zudem die Möglichkeit eines Hebesatzrechts der Kommunen auf die Einkommensteuer vor, diese Regelung wurde jedoch bislang noch nicht realisiert.[3] Seit dem 01. Januar 1970 erhalten die Kommunen einen Anteil am Aufkommen der Lohnsteuer sowie der veranlagten Einkommensteuer. Dieser liegt derzeit (1995) bei 15 v.H. der Steuerbeträge, die unter Berücksichtigung der Zerlegung nach Art. 107 Abs. 1 GG im Gebiet eines Bundeslandes vereinnahmt werden;[4] es handelt sich also um einen landesbezogenen Anteil der Kommunen.[5] Die Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden führt jedes Bundesland eigenständig auf der Basis eines bundeseinheitlichen Schlüssels durch. Dieser Schlüssel beruht auf der jeweils letzten Lohn- und Einkommensteuerstatistik, die alle drei Jahre auf gesetzlicher Grundlage ermittelt wird.[6] Er basiert auf dem Anteil der einzelnen Kommunen an den Einkommensteuerleistungen ihrer Bürger, die jedoch nicht in voller Höhe, sondern lediglich bis zu bestimmten Höchstgrenzen angerechnet werden.[7] Diese Höchstbeträge, auch Sockelgrenzen genannt, liegen derzeit (1995) gemäß § 3 Abs. 1 S. 4 Gemeindefinanzreformgesetz bei 40.000 DM (für Alleinstehende) bzw. 80.000 DM (für zusammen veranlagte Eheleute); für die Zurechnung der Steuerbeträge ist der Wohnsitz ausschlaggebend.[8] Die Schlüsselzahl wird demnach als Anteil der Gemeinden an dem gesamten,

---

1 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 2.

2 Vgl. Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Dezember 1993.

3 Vgl. zur Diskussion des kommunalen Hebesatzrechts auf die Einkommensteuer Dritter Teil IV. D. 2. a.

4 Vgl. § 1 Gemeindefinanzreformgesetz.

5 Vgl. Marcus, P., 1987, S. 74.

6 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 1982, S. 2 f.

7 Vgl. Recker, E., 1985, S. 315.

8 Vgl. Fock, E., 1985, S. 14 f.

Schaubild 2: Die Ertragskompetenzen nach Art. 106 GG

Bundessteuern	Ländersteuern	Gemeinschaftsteuern	Gemeindesteuern
· Zölle · Abgaben im Rahmen der EU · Kapitalverkehrsteuern · Versicherungsteuer · Verbrauchsteuern[2] derzeit: - Tabaksteuer - Kaffeesteuer - Schaumweinsteuer - Mineralölsteuer · Branntweinmonopol · Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer/Solidaritätsbeitrag	· Vermögensteuer · Erbschaftsteuer · Grunderwerbsteuer · Kraftfahrzeugsteuer · Biersteuer · Rennwett- und Lotteriesteuer · Spielbankabgabe	· Lohnsteuer[3] · veranlagte Einkommensteuer[3] · Kapitalertragsteuer[3] · Körperschaftsteuer[3] · Umsatzsteuer (inkl. Einfuhrumsatzsteuer)[4] · Gewerbesteuerumlage[5]	· Gewerbesteuer[5] · Grundsteuer · Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern

1 Stand Dezember 1994.
2 Soweit diese nicht den Ländern, Bund und Ländern gemeinsam oder den Gemeinden zustehen.
3 Bund und Länder sind am Aufkommen aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer je zur Hälfte beteiligt; vom Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer und der Lohnsteuer fließt den Gemeinden ein Anteil von derzeit 15 v.H. zu; am Aufkommen der Zinsabschlagsteuer sind die Gemeinden derzeit mit 12 v.H. beteiligt.
4 Die Anteile von Bund und Ländern werden jeweils durch ein Bundesgesetz festgelegt.
5 Bund und Länder werden durch eine Umlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt.

Quelle: Art. 106 GG; Bundesministerium der Finanzen, 1994, S. 244 f.

in einem Bundesland erzielten Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer bis zu der Höhe der Sockelgrenzen der zu versteuernden Einkommensbeträge berechnet.[1] Die Sockelgrenzen tragen dazu bei, die Streuung zwischen Gemeinden mit überwiegend einkommensstärkeren und Kommunen mit überwiegend einkommensschwächeren Bürgern zu vermindern; man kann insofern von einem partiellen Finanzausgleich zwischen den Kommunen eines Landes sprechen, der in seinem Umfang und den regionalen Auswirkungen weitgehend von der Höhe der Sockelgrenzen bestimmt wird.[2] Da die Schlüsselzahlen auf der Basis der Einkommensteuereinnahmen der jeweiligen Bundesländer ermittelt werden, kann es in Abhängigkeit von der Einkommensteuerstärke der jeweiligen Bundesländer zu unterschiedlich hohen Einkommensteueranteilen zwischen Kommunen verschiedener Bundesländer, die aber eine identische Einkommensteuerleistung aufweisen, kommen.[3] Seit der Besteuerung der Zinserträge an der Quelle sind die Gemeinden auch am Aufkommen der Zinsabschlagsteuer beteiligt (Art. 7 Zinsabschlaggesetz). Diese Beteiligung in Höhe von 12 v.H. (1995) soll die Minderung des Aufkommens aus der veranlagten Einkommensteuer ausgleichen, die sich aufgrund der Erhöhung des Sparerfreibetrages und vor allem aufgrund der Anrechnung des Zinsabschlages auf die Einkommensteuer ergibt.[4]

3. Die Realsteuern

a. Die Gewerbesteuer

Steuergegenstand der bundeseinheitlich geregelten Gewerbesteuer, die 1994 rund 34 v.H.[5] zum Steueraufkommen der rheinland-pfälzischen Kommunen beitrug, ist der inländische stehende Gewerbebetrieb (§ 2 Abs. 1 GewStG). Die Bemessungsgrundlagen[6] dieser

---

1 Vgl. Haverkamp, F., 1982, S. 535.

2 Vgl. Hansmeyer, K.-H., Zimmermann, H., 1992, S. 491.

3 Vgl. Zimmermann, F., 1991, S. 27 f.

4 Vgl. o.V., 1992, S. 15.

5 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 2.

6 Zur Berechnung der Gewerbesteuer vgl. Schaubild 3.

Steuer sind der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital (§ 6 GewStG).[1] Der Gewerbeertrag ist der nach den Vorschriften des Einkommensteuergesetzes bzw. des Körperschaftsteuergesetzes zu ermittelnde Gewinn aus Gewerbebetrieb (§ 7 GewStG), vermehrt bzw. vermindert um Hinzurechnungen (§ 8 GewStG) bzw. Kürzungen (§ 9 GewStG). Die Hinzurechnungen dienen vor allem dazu, die Kapitalausstattung eines Unternehmens möglichst umfassend zu ermitteln, da sich die Ertragskraft aus dem gesamten Kapital ohne Rücksicht auf dessen Herkunft ergibt. Die Kürzungen haben insbesondere die Aufgabe, Doppelbesteuerungen zu verhindern.[2] Auf diese Bemessungsgrundlage wird die Steuermeßzahl angewandt, die derzeit (1995) für Gewerbebetriebe, die von natürlichen Personen oder Personengesellschaften geleitet werden, in Stufen von 24.000 DM von 1 auf 5 v.H. steigt und danach konstant bei 5 v.H. liegt, für andere Gewerbebetriebe einheitlich auf 5 v.H. festgesetzt ist (§ 11 Abs. 2 GewStG).[3] Aus dieser Berechnung ergibt sich der Steuermeßbetrag nach dem Gewerbeertrag. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbekapitalsteuer ist "das im Betrieb arbeitende Kapital"[4], d.h. der um Hinzurechnungen vermehrte sowie um Kürzungen verminderte Einheitswert (§ 12 GewStG) des gewerblichen Betriebes. Ziel dieser Hinzurechnungen bzw. Kürzungen[5] ist eine objektbezogene Kapitalermittlung und die Vermeidung einer Doppelbesteuerung. Durch die Anwendung der Steuermeßzahl in Höhe von 0,2 v.H. (1995) auf die Bemessungsgrundlage ergibt sich der Steuermeßbetrag nach dem Gewerbekapital (§ 13 GewStG).

---

1 Bis zum 31. Dezember 1979 wurde außerdem eine Lohnsummensteuer erhoben, die jedoch auf der Grundlage des Steueränderungsgesetzes 1979 vom 30. November 1978 abgeschafft wurde.

2 Vgl. Zimmermann, F., 1988, S. 73 ff. Zu den Hinzurechnungen gehören z.B. 50 v.H. der Zinsen für langfristig im Betrieb gebundenes Fremdkapital, um die Diskriminierung der Eigenkapitalverzinsung abzumildern. Zu den Kürzungen zählt bspw. eine Verringerung des Gewinns um 1,2 v.H. des Einheitswertes des zum Betriebsvermögen gehörenden Grundbesitzes, um die durch die Grundsteuer verursachte Doppelbelastung zu reduzieren.

3 Gewerbebetriebe, bei denen sich die Steuermeßzahl reduziert, sind in § 11 Abs. 3 und 4 GewStG explizit aufgeführt.

4 Pagenkopf, H., 1978, S. 46.

5 Zu den Hinzurechnungen gehört bspw. der Teilwert der nicht in Grundbesitz bestehenden Wirtschaftsgüter, die dem Betrieb dienen, sich aber im Eigentum eines Mitunternehmers oder eines Dritten befinden, soweit sie nicht im Einheitswert enthalten sind. Sie sollen dazu beitragen, daß möglichst das gesamte im Betrieb arbeitende Kapital ohne Rücksicht auf dessen Herkunft erfaßt wird. Zu den Kürzungen zählt bspw. die Summe der Einheitswerte, mit denen die Betriebsgrundstücke im Einheitswert des Gewerbebetriebes enthalten sind. Auf diese Weise sollen vor allem Doppelbesteuerungen vermieden werden.

Aus der Addition der Steuermeßbeträge nach Gewerbeertrag und Gewerbekapital wird ein einheitlicher Steuermeßbetrag gebildet und für den Erhebungszeitraum eines Kalenderjahres festgelegt (§ 14 GewStG). Um nun die Steuerschuld des Gewerbebetriebes zu ermitteln, wird auf den einheitlichen Meßbetrag der Hebesatz erhoben (§ 16 GewStG), der aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelung (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG) von den Kommunen festgelegt wird. Dieses Hebesatzrecht der Kommunen erstreckt sich jedoch ausschließlich auf solche Gewerbebetriebe, die in ihrem Gemeindegebiet eine Betriebsstätte unterhalten (§ 4 GewStG).[1] Die Hebesätze müssen für alle Gewerbebetriebe innerhalb einer Gemeinde identisch sein (§ 16 Abs. 4 S. 1 GewStG), und es bleibt landesrechtlichen Regelungen vorbehalten, Höchstsätze und Ausnahmen festzulegen sowie das Verhältnis der Hebesätze für die Grundsteuer der land- und forstwirtschaftlichen bzw. der sonstigen Grundstücke sowie der Gewerbesteuer auf Kapital und Ertrag zueinander zu bestimmen (§ 16 Abs. 5 GewStG). Von diesem Recht machte das Land Rheinland-Pfalz bis 1991 im Rahmen der Landesverordnung über die Realsteuern der Gemeinden vom 22. Dezember 1971 Gebrauch. Mit Wirkung vom 01. Januar 1991 sind diese Regelungen jedoch außer Kraft gesetzt worden,[2] so daß die Gemeinden ihre Hebesätze derzeit (1995) unabhängig von der Genehmigung einer Aufsichtsbehörde festsetzen können. Diese gesetzlichen Regelungen garantieren den Gemeinden zwar das Gewerbesteueraufkommen, dessen Höhe sie zudem über das Hebesatzrecht beeinflussen können. Sie gewährleisten jedoch nicht - ebenso wie bei der Grundsteuer - den Bestand dieser Steuer. Die Aktualität dieser fehlenden Bestandsgarantie zeigt sich in der derzeitigen Diskussion um eine Reform der Unternehmensbesteuerung, bei der auch über die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer und langfristig der Gewerbeertragsteuer verhandelt wird.[3]

---

1 Da der Kommune ausschließlich die Gewerbesteuer zusteht, die für die Tätigkeit eines Unternehmens in ihrem Gemeindegebiet anfällt, muß eine Zerlegung des Gewerbesteueraufkommens vorgenommen werden, wenn während des Erhebungszeitraumes entweder ein Unternehmen Betriebsstätten in mehreren Gemeinden unterhält, seine Betriebsstätte in eine andere Gemeinde verlegt oder sich eine einheitliche Betriebsstätte über mehrere Gemeinden erstreckt (§ 28 Abs. 1 GewStG).

2 Vgl. § 1 Nr. 22 Achte Rechtsbereinigungsverordnung vom 04. Dezember 1990.

3 Vgl. dazu bspw. Mundorf, H., 1994, S. 2; o.V., 1994 a, S. 16; o.V., 1994 b, S. 5; Göbel, H., 1995, S. 13.

Schaubild 3: Die Berechnung der Gewerbesteuer

Gewerbesteuer

vom Gewerbeertrag:	vom Gewerbekapital:
Gewinn aus Gewerbebetrieb (§ 7 GewStG)	Einheitswert des Gewerbebetriebes (§ 12 Abs. 1 GewStG)
+ Hinzurechnungen (§ 8 GewStG)	+ Hinzurechnungen (§ 12 Abs. 2 GewStG)
- Kürzungen (§ 9 GewStG)	- Kürzungen (§ 12 Abs. 3 GewStG)
= Gewerbeertrag (§ 7 GewStG)	= Gewerbekapital (§ 12 Abs. 1 GewStG)
- Gewerbeverlust (§ 10 a GewStG)	
x Steuermeßzahl (§ 11 GewStG)	x Steuermeßzahl (§ 13 GewStG)
= Steuermeßbetrag nach dem Gewerbeertrag (§ 11 GewStG)	**= Steuermeßbetrag nach dem Gewerbekapital** (§ 13 GewStG)

+

= einheitlicher Steuermeßbetrag
(§ 14 Abs. 1 GewStG)

*

Hebesatz
(§ 16 GewStG)

= Gewerbesteuerschuld

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis des Gewerbesteuergesetzes.

Infolge der grundgesetzlichen Regelung steht den Gemeinden zwar die Ertragshoheit am Gewerbesteueraufkommen zu (Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG), gleichzeitig sind Bund und Länder jedoch in Form einer Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteuerertrag beteiligt (Art. 106 Abs. 6 S. 4 GG).[1] Diese Durchbrechung der Realsteuergarantie schuf die finanzpolitische Voraussetzung für die Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer.[2] Zur Ermittlung dieser Umlage wird das Istaufkommen aus der Gewerbesteuer nach dem Gewerbekapital und dem Gewerbeertrag im jeweiligen Erhebungsjahr durch den für dieses Jahr gültigen Hebesatz dividiert und der sich daraus ergebende Betrag mit einem Vervielfältiger multipliziert, der seit dem 01. Januar 1994 bei 38 v.H. liegt.[3] Dieser Umlagebetrag wird von den Gemeinden an das für sie zuständige Finanzamt abgeführt und steht je zur Hälfte Bund und Ländern zu.[4] Die Regelungen des Föderalen Konsolidierungsprogramms sehen vom 01. Januar 1995 an vor, den Vervielfältiger in einen Bundes- und einen Landesanteil aufzuspalten. In den neuen Ländern führen die Gemeinden danach jeweils 19 v.H. an Bund und Länder ab.[5] In den alten Bundesländern beträgt der Landesvervielfältiger dagegen 48 v.H. und der Bundesvervielfältiger 19 v.H.[6] Zusätzlich existiert seit 1991 die Möglichkeit, die Gewerbesteuerumlage der westdeutschen Kommunen durch eine Erhöhungszahl anzuheben, die jährlich durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung festgesetzt wird, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die zusätzlichen Abführungen stehen allein den westdeutschen Ländern zu und haben das Ziel, die westdeutschen Kommunen stärker an den durch die Einheit entstandenen Finanzierungslasten ihrer Länder zu beteiligen. Die Erhö-

---

1 Im Jahre 1994 führten die rheinland-pfälzischen Kommunen rund 284 Mill., also ca. 15 v.H. ihres Gewerbesteueraufkommens, als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder ab. Eigene Berechnung auf der Basis von Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1995, S. 7.

2 Vgl. Elsner, H., Schüler, M., 1970, S. 64 f.

3 Vgl. § 6 Abs. 2 Gemeindefinanzreformgesetz i.d.F. bis 31. Dezember 1994.

4 Vgl. § 6 Abs. 1 Gemeindefinanzreformgesetz.

5 In Abänderung der im Einigungsvertrag getroffenen Regelung, nach der die Gewerbesteuerumlage in den neuen Ländern auf 15 v.H. des Gewerbesteueraufkommens festgelegt wurde (Art. 8 EV in Verbindung mit Anlage 1, Kapitel IV, Sachgebiet B, Abschnitt II, Ziffer 3c), waren die ostdeutschen Kommunen bis zum 31. Dezember 1992 von der Gewerbesteuerumlage befreit und mußten daran anschließend bis zum 31. Dezember 1994 lediglich eine Umlage in Höhe von 7,5 v.H. des Gewerbesteueraufkommens zahlen (Art. 14 Steueränderungsgesetz 1991).

6 Vgl. § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz i.d.F. ab 01. Januar 1995.

hungszahl ist dabei so festzusetzen, "daß das Mehraufkommen der Umlage 50 v.H. der Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden in Höhe von bundesdurchschnittlich rund 40 v.H. der (...) Länderleistungen"[1] am Fonds "Deutscher Einheit" entspricht. Das bedeutet, daß rund 20 v.H. der von den Ländern zu tragenden Finanzierungslasten durch eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage finanziert werden. Die Erhöhungszahl, die für das Jahr 1991 zunächst auf 2 v.H. Punkte festgelegt wurde, beträgt derzeit (1994) 18 v.H.[2] Das Mehraufkommen betrug bereits für 1991 11 Mill. DM und ist für 1994 mit rund 95 Mill. DM veranschlagt.[3]

b. Die Grundsteuer

Die Grundsteuer ist seit 1951 bundeseinheitlich im Grundsteuergesetz geregelt, das die verfassungsrechtlichen Bestimmungen umsetzt (Art. 106 Abs. 6 GG) und die Kommunen ermächtigt, die Grundsteuerhebesätze festzulegen (§ 25 Abs. 1 GrStG). Das Aufkommen dieser Steuer trägt rund 12 v.H.[4] (1994) zu den Steuereinnahmen der rheinland-pfälzischen Kommunen bei. Die Grundsteuer wird in Form der Grundsteuer A und der Grundsteuer B erhoben. Steuergegenstand sind nach § 2 GrStG die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) bzw. die sonstigen Grundstücke (Grundsteuer B),[5] soweit sich der Grundbesitz innerhalb der Gemeindegrenzen befindet (§ 1 GrStG). Die Bemessungsgrundlage ist der nach den Regeln des Bewertungsgesetzes festgestellte Einheitswert der Grundstücke, der im Veranlagungszeitpunkt maßgeblich ist (§ 13 Abs. 1 GrStG). Auf diese Bemessungs-

---

1 § 6 Abs. 2 a Gemeindefinanzreformgesetz i.d.F. bis 31.12.1994. Ebenso § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz i.d.F. ab 01.01.1995.

2 Zur Belastung der rheinland-pfälzischen Kommunen durch die Finanzierung der Deutschen Einheit siehe Tabelle 3.

3 Vgl. dazu Tabelle 3.

4 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 2.

5 Neben diesen beiden derzeit existierenden Grundsteuertypen bestand in den Jahren 1961 und 1962 die Grundsteuer vom Typ C, die unbebaute, baureife Grundstücke mit einer erhöhten Steuermeßzahl belastete (§ 172 Bundesbaugesetz vom 29. Juni 1960). Mit Wirkung vom 01. Januar 1963 wurde die Grundsteuer C jedoch wieder außer Kraft gesetzt (Gesetz zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften).

grundlage wird die nach dem Steuergegenstand differenzierte Steuermeßzahl[1] angewandt und so der Steuermeßbetrag ermittelt.[2] Um schließlich die Steuerschuld zu errechnen, wird auf diese Steuermeßbeträge der nach Grundsteuer A und B differenzierte Hebesatz angewandt (§ 25 GrStG). Das Recht, diese Hebesätze festzulegen, hat das Grundgesetz, wie im Falle der Gewerbesteuer, den Gemeinden eingeräumt. Der Hebesatz muß jedoch für die innerhalb einer Gemeinde liegenden land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bzw. die innerhalb der Gemeinde liegenden sonstigen Grundstücke einheitlich sein (§ 25 Abs. 4 Nr. 2 GrStG).[3] Dieses kommunale Hebesatzrecht kann ebenso wie im Falle der Gewerbesteuer durch die Befugnis der Länder eingeschränkt werden, die Höchstsätze der Hebesätze in landesrechtlichen Bestimmungen zu reglementieren (§ 26 GrStG). Außerdem dürfen landesrechtliche Regelungen gemäß § 26 GrstG festlegen, "in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, für die Grundsteuer der (sonstigen, d.V.) Grundstücke, für die Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital (...) zueinander stehen müssen". Auch die Festlegung etwaiger Ausnahmen bleibt den Ländern überlassen (§ 26 GrStG). Von dieser im Grundsteuergesetz vorgesehenen Regelung machte das Bundesland Rheinland-Pfalz in der Landesverordnung über die Realsteuern der Gemeinden vom 22. Dezember 1971 Gebrauch, die jedoch mit Wirkung vom 01. Januar 1991 außer Kraft gesetzt wurde, so daß die Gemeinden die Hebesätze derzeit (1995) frei bestimmen können.[4]

---

1 Die Steuermeßzahl beträgt grundsätzlich 3,5 v.T., für Einfamilienhäuser liegt sie bei 2,6 v.T. für die ersten 75.000 DM des Einheitswertes und 3,5 v.T. für den Rest des Einheitswertes, für Zweifamilienhäuser liegt sie bei 3,1 v.T. (§ 15 GrStG).

2 Das Verfahren zur Bestimmung des Einheitswertes und zur Ermittlung des Meßbetrages liegt im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Finanzämter. Sie setzen den Steuermeßbetrag in einem Steuermeßbescheid fest, der für die einzelne Gemeinde bindend ist. Vgl. Zimmermann, F., 1988, S. 79; Haverkamp, F., 1985, S. 122.

3 Verzichtet eine Gemeinde auf die Erhebung dieser Steuer, kommt dies durch die Festlegung eines Hebesatzes in Höhe von 0 v.H. zum Ausdruck, ohne daß ein eigener Beschluß über den Verzicht auf die Erhebung dieser Steuer benötigt wird. Vgl. Abschn. 1, S. 3 GrStR.

4 Vgl. § 1 Nr. 22 Achte Rechtsbereinigungsverordnung vom 04. Dezember 1990.

4. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern

Für die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern[1], die häufig auch als kleine Gemeindesteuern bezeichnet werden, ist die konkurrierende Bundesgesetzgebung aufgrund des rein örtlichen Bezuges dieser Steuern nicht erforderlich.[2] Folgerichtig weist Art. 105 Abs. 2 a GG den Bundesländern die ausschließliche Gesetzgebungshoheit über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu, untersagt den Ländern jedoch gleichzeitig, solche Steuern zu erlassen, die denen des Bundes gleichartig sind.[3] Dieses Gleichartigkeitsverbot erweist sich als sinnvoll, um die Bürger vor einer Mehrfachbelastung durch verschiedene Hoheitsträger zu schützen.[4]

Die verfassungsrechtliche Bestimmung ermöglicht es den Ländern, das Steuerfindungsrecht auf der Grundlage landesrechtlicher Vorschriften an die Kommunen zu delegieren.[5] Rheinland-Pfalz hat im Rahmen des Kommunalabgabengesetzes von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und die Gesetzgebungshoheit an die Gemeinden weitergegeben, so daß diese die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern auf der Grundlage einer Satzung in eigener Verantwortung erheben können (§ 3 Abs. 2 KAG).[6] Den Kommunen steht in Bezug auf diese Steuern also ein beschränktes Steuerfindungsrecht zu. Derzeit werden die Vergnügungsteuer, die Hundesteuer, die Schankerlaubnissteuer, die Jagdsteuer sowie neuerdings die

---

1 Unter Verbrauchsteuern werden Steuern auf den Verbrauch von Gütern verstanden, während als Aufwandsteuern Steuern auf den Gebrauch von Gütern bezeichnet werden. Vgl. Arnim, H. H. v., 1982, S. 57; Rosenschon, J. E., 1980, S. 61.

2 Vgl. Meyer, H., 1969, S. 137.

3 Vgl. Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 44. Von Gleichartigkeit wird im allgemeinen dann gesprochen, wenn "zwei Steuern in ihren artbestimmenden Merkmalen übereinstimmen". Mohl, H., 1992, S. 74. Vgl. auch die Diskussion zwischen Lorenz, O. und Patzig, W., in: Lorenz, O., 1970, S. 539 ff.; Patzig, W., 1970, S. 542 f.; Lorenz, O., 1972, S. 136 ff.

4 Vgl. Tipke, K., Lang, J., 1994, S. 49. Zur Problematik der Gleichartigkeit vgl. Selmer, P., 1974, S. 374 ff.

5 Vgl. Bayer, H.-W., 1985, S. 171; Grawert, R., 1983, S. 604.

6 Eine Genehmigung der Satzung über Steuern durch die Aufsichtsbehörde ist seit Inkrafttreten des neuen Kommunalabgabengesetzes am 06. Mai 1986 nicht mehr notwendig. Ebensowenig ist die Zustimmung des Ministers des Inneren und des Ministers der Finanzen für die Einführung einer bisher noch nicht erhobenen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuer noch erforderlich. Vgl. Bogner, W., Steenbock, R., 1992, S. 13; Brod, E. u.a., 1992, Rdnr. 20.

Zweitwohnungsteuer[1] erhoben. Das aus diesen Steuern erzielte Aufkommen beträgt derzeit (1994) ca. 1,6 v.H.[2] der kommunalen Steuereinnahmen in Rheinland-Pfalz. Die Möglichkeiten, die sich aus der neu gewonnenen Gestaltungsfreiheit ergeben, haben die Gemeinden bislang noch nicht in größerem Umfang in Anspruch genommen.

Die Freiheit in der Gestaltung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern wird jedoch erstens insofern eingeschränkt, als die Gemeinden die im Kommunalabgabengesetz enthaltenen landesrechtlichen Regelungen beachten müssen. Diese legen die Rahmenbedingungen fest, in denen die Gemeinden kommunale Abgaben erheben dürfen. Ausdrücklich geregelt wird die Bemessungsgrundlage und der Höchstsatz der Jagdsteuer sowie der Steuergegenstand der Schankerlaubnissteuer, die beide der Kreisebene zugewiesen werden (§ 4 KAG). Auch die weiterführende Kommunalabgabenverordnung überläßt die Bestimmung der Steuersätze den Kreisen. Ein eigenes Landesgesetz über die Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Hundesteuer und Vergnügungssteuer nennt explizit das Erhebungsrecht der Gemeinden für die Hundesteuer und schreibt für die Vergnügungsteuer die Erhebung in Form einer Pauschsteuer vor. Zudem sind für die Vergnügungsteuer Höchstsätze vorgesehen, die nach Maßgabe der Anlage und des Aufstellungsortes differenziert werden.[3] Hinzu kommt zweitens, daß die Kommunen nur dann Steuern erheben dürfen, wenn andere Einnahmen, vor allem Gebühren und Beiträge, die Ausgaben nicht mehr decken (§ 94 Abs. 2 GemO).[4] Diese sog. Subsidiaritätsklausel hat direkte Bedeutung für das Verhältnis zwischen Steuern auf der einen, Gebühren und Beiträgen auf der anderen Seite, da die Steuerfinanzierung direkt zuordenbarer Leistungen hinter der Finanzierung durch Gebühren und Beiträge zurückstehen muß.[5] Eine konsequente Berücksichtigung dieser Rechtsnorm schränkt zwangsläufig die kommunalen Besteuerungsmöglichkeiten ein.

---

1 Vgl. bspw. Satzung der Stadt Bad Bergzabern über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer vom 23. September 1988.

2 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 2.

3 Vgl. § 2 Abs. 2 Landesgesetz über die Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Vergnügungssteuer und Hundesteuer.

4 Vgl. dazu auch Steenbock, R., Kommentar zu § 94 GemO, S. 8 f.

5 Vgl. Winands, G., 1986, S. 948; Steenbock, R., Kommentar zu § 94 GemO, S. 8 f.

C. Das System der kommunalen Entgeltabgaben

Die kommunalen Entgeltabgaben, also Gebühren und Beiträge sowie Erwerbseinkünfte, nehmen im kommunalen Einnahmensystem eine besondere Stellung ein.[1] § 94 Abs. 2 GemO siedelt sie als Finanzierungsinstrument an zweiter Stelle direkt nach den sonstigen Einnahmen an, zu denen z.B. bei Eigenbetrieben die Auflösungen von Ertragszuschüssen, aktivierte Eigenleistungen oder Buchgewinne im Gemeindehaushalt zählen.[2] Erst danach soll die noch verbleibende Finanzierungslücke durch die Steuereinnahmen aufgefüllt werden.[3] Die dieser Einnahmeart vom Gesetz her eingeräumte Bedeutung ist auch ökonomisch begründet. Die Erhebung der kommunalen Entgeltabgaben beruht auf dem Prinzip der Gegenüberstellung von für den einzelnen Abnehmer vorteilhaften Leistungen und den entsprechenden Zahlungen an den jeweiligen Anbieter.[3] Diese Finanzierungsform öffentlicher Leistungen bietet sich vor allem auf der lokalen Ebene an, da "Gemeinde- im Gegensatz zu Landes- oder gar Bundesaufgaben den privaten Gütern (...) im Durchschnitt deutlich näher und damit einer individuellen oder sogar preisähnlichen Abgeltung eher zugänglich"[4] sind. Die äquivalenzähnliche Beziehung ermöglicht es den Kommunen, diese Einnahmeart zur Beeinflussung der Nachfrage nach den entsprechenden Leistungen einzusetzen und eine Inanspruchnahme (zumindest teilweise) zu verhindern, die über das Maß hinausgeht, das die Nachfrager in Kenntnis der Preise wahrnehmen würden.[5]

Entstehen Gemeindebürgern oder Dritten besondere Vorteile aus der Inanspruchnahme bestimmter kommunaler Leistungen, sind sie zur Entrichtung von Gebühren und Beiträgen verpflichtet.[6] Grundlage der Erhebung der Gebühren und Beiträge ist das Kommunalabgabengesetz; daneben existieren weitere spezielle Gesetze und Verordnungen. Das rheinland-pfälzische Kommunalabgabengesetz enthält eine Vielzahl ausführlicher Normen, die über

---

1 Sie tragen rd. 19 v.H. zu den kommunalen Einnahmen in Rheinland-Pfalz (1994) bei. Vgl. Tabelle 2.

2 Vgl. Steenbock, R., Kommentar zu § 94 GemO, S. 15 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 8 f.

3 Vgl. Lehmann, M., 1983, S. 6.

4 Zimmermann, H., 1991, S. 121.

5 Vgl. ebenda.

6 Vgl. Postlep, R.-D., 1991 b, S. C. 8.

konkrete Vorgaben zwar zu einer gleichmäßigen Rechtsanwendung führen, das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen jedoch einschränken.[1] Charakteristisches Merkmal der Gebühren ist, daß sie als "Gegenleistung für eine besondere Inanspruchnahme oder Leistung der Verwaltung"[2] erhoben werden. Der Gebührenbemessung liegen sowohl das sog. Äquivalenzprinzip als auch der Grundsatz der Kostendeckung zugrunde. Das Äquivalenzprinzip fordert die Übereinstimmung der erhobenen Gebühr mit dem Wert der Leistung, für die sie erhoben wurde. Die Höhe der Gebühr wird nach oben durch das Kostendeckungsprinzip beschränkt, nach dem das durch die Gebühr erzielte Aufkommen die für den Abrechnungszeitraum entstandenen Gesamtkosten der Leistung nicht überschreiten darf. Auf diese Weise soll eine regelmäßige Gewinnerzielung mit Hilfe von Gebührenüberschüssen verhindert werden.[3] Gleichzeitig kann die Gebühr lenkungspolitisch genutzt werden, d.h., ihre Höhe kann sich bspw. an kultur-, sozial- und gesundheitspolitischen Zielen orientieren. Niedrige Kostendekkungsgrade, die sich auf diese Weise ergeben, sind somit das "Ergebnis bewußter politischer Willensbildung in den einzelnen Gemeinden"[4]. Damit akzeptieren die Kommunen eine Diskrepanz zwischen den vereinnahmten Gebühren und den tatsächlich entstandenen Kosten (bspw. bei Museen, Theatern), während sie ansonsten versuchen, einen möglichst hohen Grad an Kostendeckung zu verwirklichen.[5]

Beiträge hingegen "sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen dienen"[6]. Im Gegensatz zu den Gebühren werden Beiträge auch erhoben, wenn lediglich die Möglichkeit eines wirtschaftlichen Vorteils durch die Bereitstellung einer kommunalen Leistung besteht.[7] Auch wenn ihre Erhebung grundsätzlich auf dem Äquivalenzprinzip basiert, kann dieses Prinzip nur beschränkt Anwendung finden, da die "bereitgestellte Einrichtung zwar für einzelne Gruppen einen Sondervorteil darstellt, zugleich aber auch einen gemeindlichen Allgemeinvor-

---

1 Vgl. Vogt, B., 1991, S. 274.

2 BVerwGE 12/162, S. 165.

3 Vgl. Münstermann, E., 1990, S. 623; Schmidt-Jortzig, E., 1982 a, Rdnr. 797 f.

4 Münstermann, E., 1990, S. 626.

5 Vgl. Marcus, P., 1987, S. 100. Vgl. dazu auch Tabelle 7.

6 Schmidt-Aßmann, E., 1992, Rdnr. 131.

7 Vgl. Vogt, B., 1991, S. 272.

teil bedeutet (...) und der Aufwand entsprechend nur teilweise als Sondervorteil abzugelten ist"[1]. Somit dienen die Gebühren und Beiträge den Gemeinden im Gegensatz zu den kommunalen Steuereinnahmen als spezielle Deckungsmittel zur Sicherstellung der Aufwendungen aus ganz konkreten Einrichtungen oder Verwaltungstätigkeiten. Die aus ihnen erzielten Einnahmen dürfen die jeweiligen Aufwendungen nicht überschreiten.[2] Die Tatsache, daß Gebühren und Beiträge grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip bemessen werden, macht sie zur Finanzierung kommunaler Leistungen so geeignet: Ihr Entgeltcharakter führt zu einer relativ guten Abstimmung zwischen kommunalem Angebot und Präferenzen der Bürger.[3]

Zu den kommunalen Entgeltabgaben zählen auch solche Einkünfte, die die Kommunen aufgrund der Nutzung ihres Vermögens erzielen: die sog. Erwerbseinnahmen. Dazu zählen neben Zinsen, Mieten und Pachten vor allem auch Gewinne aus den kommunalen Unternehmen sowie Vermögensveräußerungen.[4] Unterhalten Kommunen selbständige Unternehmen in Form privatrechtlicher Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften[5] oder öffentlich-rechtlicher Sparkassen[6], tragen sie nicht selbst die Rechte und Pflichten, die sich aus den Geschäftsbeziehungen dieser selbständigen Unternehmen ergeben. Daher fließen ihnen Einnahmen lediglich in Form von Gewinnausschüttungen oder Abführungen der Jahresüberschüsse der Sparkassen zu.[7] Werden die Unternehmen dagegen in unselbständiger Form als Regie- oder Eigenbetriebe geführt, sind die Kommunen die eigentlichen Träger dieser Einrichtung. Die Betriebe werden jedoch nicht in die kommunale Haushaltsrechnung einbezogen, sondern stellen einen eigenen Jahresabschluß entsprechend den Grundsätzen der kaufmännischen Rech-

---

1 Postlep, R.-D., 1991 b, S. C. 8. Ein gemeindlicher Allgemeinvorteil ergibt sich bspw. daraus, daß der über Anliegerbeiträge mitfinanzierte Straßenaus- oder -umbau auch anderen Mitgliedern der Gemeinde zugute kommt. Ähnlich ist die Lage bei Plätzen, Versorgungseinrichtungen und anderen öffentlichen Einrichtungen.

2 Vgl. Pagenkopf, H., 1978, S. 67 f.

3 Diese Übereinstimmung wird jedoch lediglich dann erzielt, wenn die Bürger eine Wahlmöglichkeit bei der Inanspruchnahme der gebührenpflichtigen Leistung haben. Entfällt diese Wahlmöglichkeit, ist kein Rückschluß auf die Präferenzen möglich. Dies wird deutlich im Fall der Gebühr für die Ausstellung eines Personalausweises, die aufgrund der bestehenden Ausweispflicht nicht umgangen werden kann.

4 Vgl. Postlep, R.-D., 1991 b, S. C. 5 ff.

5 Vgl. dazu näher Kraft, E. T., 1984, S. 168 ff.

6 Vgl. dazu näher Mutius, A. v., 1984, S. 456 ff.

7 Vgl. Thiem, H., 1984, S. 121.

nungslegung auf. Das von ihnen erwirtschaftete Ergebnis wird in den Gemeindehaushalt übernommen.[1] Im weiteren Sinne werden zu den Erwerbseinkünften auch die Konzessionsabgaben gezählt.[2] Diese werden als Entgelt dafür erhoben, daß einem Unternehmen das Recht "zur unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern mit Strom und Gas im Gemeindegebiet mittels Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen"[3] übertragen wird.

D. Die Kommunalverschuldung

Die Kreditaufnahme, die im Jahre 1994 lediglich 5 v.H.[4] der Gesamteinnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz betrug, ist grundsätzlich nur eine vorläufige Finanzierungsart, sie bekommt faktisch jedoch dann einen langfristigen Charakter, wenn die Schuldenpolitik auf der Basis eines festen Schuldensockels betrieben wird.[5] Das Instrument der Kreditaufnahme dürfen die Kommunen lediglich unter der Prämisse in Anspruch nehmen, daß "eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre"[6]. Außerdem ist sie nur in Verbindung mit Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Umschuldungen möglich, d.h., es dürfen nur Ausgaben im Vermögenshaushalt und keine laufenden Ausgaben mit Hilfe der Kommunalverschuldung finanziert werden.[7] Damit darf der Gesamtbetrag der Kreditaufnahme die im Vermögenshaushalt ausgewiesenen Ausgaben für die drei erwähnten Bereiche nicht überschreiten. Die Kreditaufnahme muß grundsätzlich von der Aufsichtsbehörde[8] genehmigt werden (§ 103 Abs. 2 GemO), wobei seit der Gemeindehaushaltsreform im Jahre 1974 i.d.R. eine Global-

---

1 Vgl. Zeiss, F., 1984, S. 153 ff.

2 Vgl. Püttner, G., 1985, S. 283.

3 § 1 Abs. 2 KAV.

4 Vgl. Tabelle 2.

5 Vgl. Postlep, R.-D., 1991 b, S. C. 12.

6 § 94 Abs. 3 GemO.

7 Vgl. Steenbock, R., Kommentar zu § 94 GemO, S. 22.

8 Die Aufsichtsbehörde ist grundsätzlich die Kreisverwaltung; für kreisfreie und große kreisangehörige Städte geht die Zuständigkeit auf die Bezirksregierung über. Ist der Landkreis in einer Angelegenheit selbst als Gebietskörperschaft betroffen, nimmt die Bezirksregierung die Aufgaben der Aufsichtsbehörde wahr (§ 118 Abs. 1 GemO).

genehmigung ausreicht. Dadurch vergrößerte sich der kommunale Handlungsspielraum erheblich. Bis zu dieser Reform mußte sowohl der Gesamtbetrag der in den Haushalt eingestellten Kreditmittel als auch die Aufnahme jedes einzelnen Darlehens genehmigt werden.[1]

E. Die Zuweisungen

Zu den kommunalen Einnahmen gehören auch Zuweisungen, die die kommunalen Gebietskörperschaften vom Bund, den Ländern oder von anderen Kommunen erhalten. Diese Zuweisungen sind mit einem Anteil von rund 58 v.H. im Jahre 1994[2] ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Einnahmen. Bundeszuweisungen fließen den Kommunen nur im Rahmen des Art. 106 Abs. 8 GG zu, der einen sog. »Sonderbelastungsausgleich« zugunsten der Kommunen für den Fall vorsieht, daß der Bund besondere, Mehrausgaben verursachende Einrichtungen in den einzelnen Gemeinden veranlaßt und den Gemeinden nicht zugemutet werden kann, diese Mehrbelastungen zu tragen. Diese Situation ergibt sich bspw. im Bereich der Verteidigungsausgaben, insbesondere in Gemeinden mit Bundeswehrgarnisonen oder Einrichtungen der Stationierungsstreitkräfte.[3] Sie wird aber auch im Fall von Ausgleichszahlungen im Raum Bonn als gegeben angesehen.[4] Abgesehen von dieser Ausnahmeregelung kann der Bund keine direkten Finanzbeziehungen zu den Gemeinden unterhalten.[5] Die von Seiten des Landes geleisteten Zahlungen werden hauptsächlich (zu rund 79 v.H. im Jahre 1994)[6] im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt. Da die vorliegende Arbeit schwerpunktmäßig die Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs untersucht, werden die unterschiedlichen Formen, in denen die Transfers den Kommunen zufließen, in diesem Zusammenhang behandelt.

---

1 Vgl. Rakers, J., 1979, S. 9 f.

2 Vgl. Tabelle 2.

3 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F., Kommentar zu Art. 106 GG, Rdnr. 21; Schmidt-Eichstaedt, G., 1981, S. 100.

4 Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 106 GG, Rdnr. 95.

5 Vgl. Frey, D., 1988, S. 52 ff. Vgl. dazu auch Zweiter Teil III. B. 4.

6 Eigene Berechnung auf der Basis folgender Quellen: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1995, S. 3; Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Anlage zu Kapitel 2006.

V. Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz

A. Die Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs fließen den Kommunen von Seiten der Länder Finanzmittel in Form allgemeiner und zweckgebundener Zuweisungen zu, die die eigenen Einnahmen der Kommunen ergänzen sollen. Auf diese Weise verwirklichen die Länder das Verfassungsgebot einer Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaft- sowie gegebenenfalls an weiteren Landessteuern. Schon allein aufgrund des bedeutenden quantitativen Anteils (21,12 v.H. im Jahre 1994)[1], den diese Finanzmittel an den Kommunaleinnahmen haben, würde es den politischen Stellenwert des kommunalen Finanzausgleichs verkennen, wenn lediglich seine ergänzende oder fiskalische Funktion betont, die anderen Funktionen - die allokative, die distributive sowie als nicht-ökonomisches Ziel die sog. Autonomiefunktion - jedoch vernachlässigt werden würden.[2]

Die **fiskalische Zielsetzung** des kommunalen Finanzausgleichs liegt darin, einen finanziellen Ausgleich zwischen dem Land und seinen Gemeinden herbeizuführen. Die eigenen Einnahmen der Kommunen sollen in dem Umfang aufgestockt werden, daß sie über die finanzielle Ausstattung verfügen, die sie zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.[3] Dabei sollte den Kommunen ein angemessener Spielraum verbleiben, um ihre Selbstverwaltungsgarantie auch ausüben zu können.[4] Die **allokative Aufgabe** des kommunalen Finanzausgleichs liegt darin, die Kommunen zur Bereitstellung auch solcher Leistungen zu animieren, die für sie nur von nachrangigem Interesse sind, die das Land jedoch als förderungswürdig betrachtet und dementsprechend im kommunalen Leistungsangebot verwirklicht sehen möchte (z.B. kommunale Sport-, Spiel-, Freizeit- und Fremdenverkehrsanlagen).[5] Neben dieser als Lenkungsfunktion bezeichneten Aufgabenstellung gehört zu den allokationspolitischen Zielen auch die Deckung des Mehrbedarfs von Gemeinden, der sich aus der Bereitstellung von Leistungen ergibt, die mit spillover-Effekten

---

1 Vgl. dazu Tabelle 2.

2 Vgl. Münstermann, E., 1975, S. 138 f.

3 Vgl. Katz, A., 1985, S. 307.

4 Zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vgl. Erster Teil II.

5 Vgl. Deubel, I., 1984, S. 12.

verbunden sind, d.h., von denen auch andere Gemeinden profitieren.[1] Dies kann als zentralörtliche Funktion bezeichnet werden. Als weiteres wesentliches Element der allokativen Zielsetzung wird besonders die raumordnungspolitische Funktion betrachtet, die mit Hilfe eines gezielten Einsatzes von Finanzzuweisungen versucht, regionale und überregionale Raumordnungskonzepte zu realisieren[2] bzw. den durch zentralörtliche Aufgaben[3] ausgelösten Mehrbedarf der regionalen Gebietskörperschaften zu decken. Dieser letzte Aspekt kann auch als Unterfall der zentralörtlichen Funktion gesehen werden. Der Gedanke der fiskalischen Gleichheit tritt bei der allokativen Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs in den Hintergrund.[4] Um die **redistributive Funktion** des kommunalen Finanzausgleichs zu verwirklichen, wird eine zumindest tendenzielle Angleichung der hohen interkommunalen Finanzkraftdisparitäten angestrebt, die aus den Mängeln des gemeindlichen Steuersystems[5] resultieren. Eine solche Angleichung der Finanzkraftdisparitäten ist von besonderer Bedeutung, um die bestehenden Diskrepanzen zwischen reichen und armen Gemeinden nicht noch weiter zu vergrößern. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Steuerkraft weitgehend eine Funktion der Wirtschaftskraft ist und daher wirtschaftlich schwächere Gemeinden nur ein geringes Pro-Kopf-Steueraufkommen haben, während wirtschaftlich leistungsfähigere Kommunen ein höheres Steueraufkommen pro Kopf vereinnahmen können. Diese leistungskräftigeren Gemeinden können demzufolge ihre Infrastruktur erweitern, die Wirtschaftskraft dadurch stärken und folglich noch höhere Steuereinnahmen erzielen. Ein solches Wohlstandsgefälle wird sich

---

1 Vgl. Katz, A., 1985, S. 308.

2 Vgl. Ehrlicher, W., 1967, S. 77.

3 Als zentralörtliche Aufgaben werden solche von sog. zentralen Orten wahrgenommenen Aufgaben bezeichnet, die nicht nur dem Ort selbst, sondern auch den Umlandgemeinden zugute kommen. Der zentrale Ort hebt sich dadurch hervor, daß er gegenüber seinem Umland eine besondere Bedeutung besitzt und es mit Leistungen versorgt, die nicht in allen Orten angeboten werden können. Die »Zentrale-Orte-Theorie« geht zurück auf W. Christaller (1933) und A. Lösch (1944). Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K., 1976, S. 77 ff.

4 Vgl. Münstermann, E., 1980 a, S. 86.

5 So führen bspw. die hohen Freibeträge und die Einschränkung des Steuersubjektes der Gewerbesteuer zu einer starken örtlichen Streuung des Aufkommens. Zu den Mängeln des kommunalen Steuersystems im einzelnen vgl. bspw. Junkernheinrich, M., 1994, S. 75 f.; derselbe, 1991 a, S. 58 ff.; Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 47 ff.; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, 1975, S. 23 ff.

selbsttätig vergrößern.[1] Es dürfen jedoch nur solche Unterschiede in der Finanzkraft ausgeglichen werden, die nicht auf einer autonomen Entscheidung der Gemeinden, sondern auf vorgefundenen Ursachen - wie z.B. einer wirtschaftlich ungünstigen Grenzlage oder geographischen Besonderheiten - beruhen. Folgen autonomer Entscheidungen haben prinzipiell im Verantwortungsbereich der beschließenden Gebietskörperschaft zu bleiben und dürfen nicht auf andere Gebietskörperschaften überwälzt werden, d.h., die Kommunen haben sowohl die positiven finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen als auch die finanziellen Belastungen ihrer Fehlentscheidungen selbst zu tragen.[2] Auf diese Weise erhalten sie einen Anreiz, ihre Einnahmequellen zu pflegen und auszuschöpfen bzw. weiteren Einnahmeausfällen entgegenzuwirken. Als weitere Funktion des kommunalen Finanzausgleichs wird häufig die **Autonomiefunktion**[3] genannt. Darunter wird die Zielsetzung verstanden, die Selbstverwaltung der Kommunen zu stärken bzw. zu erhalten. Inwieweit diese Funktion jedoch realisiert werden kann, ist abhängig von der Ausgestaltung des Zuweisungssystems: Zweckgebundene Zuweisungen schränken mehr als allgemeine Zuweisungen die Autonomie der Gebietskörperschaften ein.

B. Exkurs: Die Einbindung der Kommunen in die Finanzierung der Deutschen Einheit

Mit der Verwirklichung der Deutschen Einheit ergab sich für den Finanzausgleich eine Sondersituation. Während die bundesdeutsche Finanzverfassung grundsätzlich auch auf die neuen deutschen Ländern übertragen wurde, traten in verschiedenen Bereichen der Einnahmenverteilung aufgrund erheblicher Struktur- und Wachstumsprobleme im Beitrittsgebiet Übergangsregelungen in Kraft. Zu diesen Ausnahmen gehörte die Regelung über die Einbeziehung der neuen Länder in die Umsatzsteuerverteilung, die jedoch bereits im Jahre 1991 z.T. revidiert wurde. So sah Art. 7 Abs. 3 Einigungsvertrag zunächst vor, den Länderanteil an der Umsatzsteuer in einen West- und einen Ostteil in der Weise aufzuspalten, daß die neuen Bundesländer einen durchschnittlichen Umsatzsteueranteil pro Einwohner erhielten, der 55 v.H. pro Einwohner der alten Bundesländer im Jahre 1991 betragen hätte und der bis

---

1 Vgl. Ehrlicher, W., 1967, S. 12 f.

2 Vgl. Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 87 ff.

3 Vgl. Katz, A., 1985, S. 308. Zur kommunalen Autonomie vgl. auch Erster Teil II.

Tabelle 3: Aufteilung der einigungsbedingten Belastungen zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen[1]

- in Mill. DM -

	1991	1992	1993	1994	1995
Gesamtbelastung des Landes Rheinland-Pfalz aus dem Fonds "Deutsche Einheit"[2]	59,00	151,00	520,00	802,00	342,00
- Belastungsanteil des Landes	36,05	92,28	359,30	548,60	208,87
- Belastungsanteil der Gemeinden	22,95	58,72	160,70	253,40	133,13
Finanzierung des kommunalen Anteils					
- Beteiligung über den Steuerverbund	11,95	29,82	102,70	158,40	67,55
- Erhöhung der Gewerbesteuerumlage	11,00	28,90	58,00	95,00	65,58
Gesamtbelastung des Landes Rheinland-Pfalz aus der Umsatzsteuerneuverteilung	617,00	679,00	772,00	798,00	846,00
- Belastungsanteil des Landes	495,14	416,70	489,93	478,80	514,59
- Belastungsanteil der Gemeinden	121,86	262,30	282,07	319,20	331,41
Finanzierung des kommunalen Anteils					
- Beteiligung über den Steuerverbund	121,86	134,10	152,47	157,60	167,09
- Vorab-Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse		128,20	129,60	161,60	164,32

1 Stand September 1993.

2 Die Belastungen werden grundsätzlich im Verhältnis 60:40 zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen aufgeteilt. Die Belastungen aus der ersten Aufstockung des Fonds "Deutsche Einheit" auf der Grundlage des Gesetzes zur Aufhebung des Strukturhilfegesetzes und zur Aufstockung des Fonds "Deutsche Einheit" vom 16. März 1992 werden jedoch im Verhältnis 80,25:19,75 verteilt, so daß sich das Aufteilungsverhältnis der Gesamtbelastung verschiebt.

Quelle: Informationen des rheinland-pfälzischen Ministeriums der Finanzen; eigene Berechnungen.

1994 auf 70 v.H. ansteigen sollte.[1] Diese Regelung wurde durch das Haushaltsbegleitgesetz 1991 dergestalt geändert, daß der Länderanteil an der Umsatzsteuer zunächst entsprechend der Einwohnerzahl in einen West- und einen Ostteil geteilt wurde, um im Anschluß daran gemäß den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes verteilt zu werden. Die daraus resultierende Umverteilung wurde von den alten Ländern als Mindereinnahme deklariert. Diese Regelung ist mit der Neuordnung des Finanzausgleichsgesetzes vom 01. Januar 1995 entfallen. Zudem wurden die neuen Länder sowohl von der Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen als auch vom Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 GG ausgeschlossen. An diese Stelle ist der bis zum Jahre 1994 befristete Fonds "Deutsche Einheit" getreten, an dessen Finanzierung auch die Länder beteiligt sind.[2]

Der Anteil des Landes Rheinland-Pfalz an der Finanzierung des Länderanteils des Fonds "Deutsche Einheit" beläuft sich auf rund 6 v.H. am gesamten Finanzierungsbeitrag der Länder,[3] wobei die jährliche Belastung von ca. 59 Mill. DM im Jahre 1991 auf rund 800 Mill. DM im Jahre 1994 anstieg. Der kommunale Anteil, der auf bundesdurchschnittlich 40 v.H. der zur Finanzierung des Fonds zu erbringenden Länderleistungen beschränkt ist,[4] führt zu einer Belastung der Gemeinden, die von rund 23 Mill. DM im Jahre 1991 auf ca. 253 Mill. DM im Jahre 1994 anstieg. Dieser Anteil der Kommunen soll über zwei Kanäle finanziert werden:

1. durch eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage, wobei das erzielte Mehraufkommen in etwa der Hälfte des kommunalen Anteils an den Finanzierungslasten des Landes entsprechen soll, sowie
2. durch eine Verringerung der Verbundmasse um den vom Bund einbehaltenen Einfuhrumsatzsteueranteil, wodurch sich die andere Hälfte des Gemeindeanteils ergeben soll.

Zudem übernehmen die Kommunen einen Anteil von 40 v.H. an den sog. Umsatzsteuermindereinnahmen des Landes. Sie partizipieren im Rahmen des Steuerverbundes auto-

---

1 Vgl. dazu auch Dritter Teil III. C. 3. d.

2 Vgl. zu diesem Thema bspw. Wissenschaftlicher Beirat, 1992, S. 24 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992, Tabelle 41; Peffekoven, R., 1990 b, S. 488 ff.; sowie derselbe, 1991, o.S.

3 Vgl. Karrenberg, H., Münstermann, E., 1991, S. 127.

4 Vgl. § 6 Abs. 2 a Gemeindefinanzreformgesetz i.d.F. bis 31. Dezember 1994 sowie § 6 Abs. 5 Gemeindefinanzreformgesetz i.d.F. ab 01. Januar 1995.

matisch in Höhe von 19,75 v.H. (1995) an den verminderten Einnahmen, da die Umsatzsteuer ein obligatorischer Bestandteil der Verbundmasse ist. Sie tragen damit einen von rund 122 Mill. DM im Jahre 1991 auf rund 167 Mill. DM im Jahre 1995 anwachsenden Anteil. Darüber hinaus entnimmt das Land Rheinland-Pfalz - wie dies auch in anderen Bundesländern praktiziert wird[1] - vorab einen sog. Solidarbeitrag "Deutsche Einheit" aus der Finanzausgleichsmasse, der von rund 128 Mill. im Jahre 1992 auf rund 164 Mill. im Jahre 1995 steigt.[2]

C. Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs

1. Rechtliche Grundlagen

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des kommunalen Finanzausgleichs liegen in Art. 106 Abs. 7 GG, der die Kommunen am Länderanteil der Gemeinschaftsteuern beteiligt, jedoch die Höhe des Beteiligungssatzes sowie eine mögliche Beteiligung an anderen Steuerquellen der Normierung durch die Landesgesetzgebung überläßt. Damit fällt die Verantwortung für den kommunalen Finanzausgleich allein dem jeweiligen Bundesland zu. Diese bundesverfassungsrechtlichen Grundlagen spiegeln sich auch in den Landesverfassun-

---

1 Dies gilt für Niedersachsen und für Nordrhein-Westfalen. Über ähnliche Mechanismen werden jedoch bspw. auch die Kommunen in Baden-Württemberg an der Finanzierung der sog. Umsatzsteuermindereinnahmen beteiligt. Vgl. Karrenberg, H., Münstermann, E., 1992, S. 96 ff.

2 Der Solidarbeitrag wird im Haushaltsplan des Landes jedoch nicht mehr offen in voller Höhe ausgewiesen. Der niedrigere Betrag erklärt sich dadurch, daß bislang aus dem allgemeinen Landeshaushalt geleistete Transfers nun im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt werden und der Solidarbeitrag um diese Mittel gekürzt wird. Dabei werden zwar generell keine neuen Aufgaben auf den kommunalen Finanzausgleich übertragen (mit Ausnahme der Zuweisungen für die Gebäude der Kreisverwaltung und für den Rettungsdienst), die Umschichtung der Mittel verschleiert jedoch die tatsächliche Höhe der kommunalen Beteiligung an der Finanzierung der Kosten der Deutschen Einheit und trägt zur weiteren Intransparenz des kommunalen Finanzausgleichs bei. Sollte der Solidarbeitrag zudem in den nächsten Jahren entfallen, wäre es unwahrscheinlich, daß die Zuweisungen wieder aus dem allgemeinen Landeshaushalt geleistet werden würden, so daß dann von einer Verringerung der Finanzausgleichsmasse gesprochen werden könnte.

Tabelle 4: Die Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse

- in Tsd. DM -

	1993	1994	1995
Verbundmasse			
- Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	7482000,0	7160000,0	7624000,0
- Landesanteil an der Umsatzsteuer	3502000,0	3192000,0	3612000,0
- Kraftfahrzeugsteuer	651000,0	742000,0	730000,0
- Vermögensteuer	239000,0	320000,0	296000,0
- Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich	587000,0	653000,0	259000,0
- Ergänzungszuweisungen des Bundes	781000,0	875000,0	1052000,0
Gesamtsumme	**13242000,0**	**12942000,0**	**13573000,0**
Finanzausgleichsmasse			
- 19,75 v.H. der Verbundmasse	2615295,0	2556045,0	2680667,5
- Verrechnungsposten des Vorjahres		14856,2	
- Finanzausgleichsumlage	150000,0	150000,0	150000,0
- Umlage Fonds "Deutsche Einheit"	44350,0	45982,0	67550,0
- Solidarbeitrag "Deutsche Einheit"[1]	-129600,0	-146010,0	-64230,0
Gesamtsumme	**2680045,0**	**2620873,2**	**2833987,5**

1 Der Solidarbeitrag wird im Haushaltsplan nicht mehr offen ausgewiesen, sondern mit verschiedenen Transfers verrechnet. Dadurch erklärt sich auch die Differenz zum Ausweis des Solidarbeitrages in Tabelle 3. Vgl. dazu auch Seite 59, Fußnote 2.

Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Einzelplan 20, Anlage zu Kapitel 2006; eigene Berechnungen.

gen wider.[1] So garantiert bspw. das Bundesland Rheinland-Pfalz seinen Gemeinden in Art. 49 Abs. 5 LV Rh-Pf die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigten Mittel.

Das Land Rheinland-Pfalz als Träger des Finanzausgleichs weist seinen Kommunen und kommunalen Verbänden im Rahmen eines differenzierenden Verfahrens finanzielle Mittel aus einem gemeinsamen Finanzverbund zu, der als Kernstück des kommunalen Finanzausgleichssystems bezeichnet wird.[2] Dabei ist zwischen einem obligatorischen Steuerverbund und einem fakultativen Steuerverbund zu unterscheiden: An ersterem muß das Land seine Kommunen beteiligen, während sie an letzterem beteiligt werden können.

2. Die Berechnung der Finanzausgleichsmasse

Grundlage zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse,[3] die den Gemeinden über den kommunalen Finanzausgleich tatsächlich zufließt, ist die Verbundmasse, in die gemäß § 5 Abs. 1 FAG die Ist-Einnahmen derjenigen Finanzquellen eingehen, an denen das Land seine Kommunen beteiligt. Diese Elemente sind in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich abgegrenzt, nur die obligatorischen Bestandteile stimmen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Festlegung überein. Die Verbundmasse setzt sich in Rheinland-Pfalz wie folgt zusammen:

- Landesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer,
- Landesanteil an der Umsatzsteuer,
- Kraftfahrzeugsteuer,
- Vermögensteuer,
- Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 und 2 GG sowie
- Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 S. 3 GG.

Der Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern (ESt, KSt, USt) gehört dabei aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelung zum obligatorischen Steuerverbund, die weiteren Komponenten werden vom Landesgesetzgeber zusätzlich im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes in

---

1 Vgl. Kirchhof, P., 1985 b, S. 4 f.

2 Vgl. Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 111.

3 Zur quantitativen Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse vgl. Tabelle 4.

Tabelle 5: Finanzverbundwirtschaft in den alten Bundesländern

Bundesland	Verbundsatz	Verbundmasse
Baden-Württemberg	23,00 v.H. (1994) 29,45 v.H. (1994) 100,00 v.H. (1994) 23,00 v.H. (1994)	- Länderanteile an der ESt/KSt/USt - Gewerbesteuerumlage - Kraftfahrzeugsteuer - Grunderwerbsteuer (als eigene Einnahme der Kreise) - Einnahmen/Ausgaben im LFA
Bayern	11,54 v.H. (1994) 66,66 v.H. (1994) 65,00 v.H. (1994) 11,54 v.H. (1994)	- Länderanteil an der ESt/KSt/USt - Gewerbesteuerumlage - Grunderwerbsteuer - Kraftfahrzeugsteuer - Einnahmen/Ausgaben im LFA
Hessen	22,90 v.H. (1994)	- Länderanteile an der ESt/KSt/USt - Vermögensteuer - Kraftfahrzeugsteuer - Grunderwerbsteuer - Gewerbesteuerumlage - Einnahmen/Ausgaben im LFA
Niedersachsen	17,50 v.H. (1994)	- sämtliche Ländersteuern zuzgl. - Förderabgabe - Spielbankenabgabe ohne Troncabgabe - Gewerbesteuerumlage - Einnahmen/Ausgaben im LFA - Bundesergänzungszuweisungen
Nordrhein-Westfalen	23,00 v.H. (1994)	- Länderanteil an der ESt/KSt/USt - Grunderwerbsteuer - Einnahmen/Ausgaben im LFA
Rheinland-Pfalz	19,75 v.H. (1994)	- Länderanteile an der ESt/KSt/USt - Vermögensteuer - Kraftfahrzeugsteuer - Grunderwerbsteuer (als eigene Einnahme der Kreise) - Einnahmen/Ausgaben im LFA - Bundesergänzungszuweisungen
Saarland	20,00 v.H. (1994)	- sämtliche Ländersteuern abzgl. Feuerschutzsteuer - Einnahmen/Ausgaben im LFA - Ausgleichsbeträge, die als Ersatz für die Schwerlastabgabe geleistet werden
Schleswig-Holstein	18,84 v.H. (1994)	- sämtliche Ländersteuern abzgl. - Feuerschutzsteuer - Spielbankenabgabe - Einnahmen/Ausgaben im LFA - Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: FAG Baden-Württemberg, FAG Bayern, FAG Hessen, FAG Niedersachsen, GFG Nordrhein-Westfalen, FAG Rheinland-Pfalz, KFAG Saarland, FAG Schleswig-Holstein.

die Verbundmasse eingestellt.[1] Vor allem über die Einnahmen aus dem Finanzausgleich zwischen den Ländern und den Ergänzungszuweisungen des Bundes, aber auch über die Verteilung der Umsatzsteuer gerät die Verbundmasse in Abhängigkeit vom Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Da diese Elemente - trotz ihres fakultativen Charakters - in allen Bundesländern berücksichtigt werden, "schlagen sich Unzulänglichkeiten und Änderungen (des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, d.V.) auch in den Gemeindefinanzen und in der relativen Position der Gemeinden zwischen den einzelnen Bundesländern nieder"[2].

Die Gemeinden werden an der Verbundmasse nur in Höhe des Verbundsatzes beteiligt, der im Finanzausgleichsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz derzeit (1995) mit 19,75 v.H. festgelegt ist; seine jeweilige Höhe kann jedoch durch ein Landesgesetz geändert werden.[3] Der kommunale Anteil an der Verbundmasse entspricht damit aber noch nicht der Finanzausgleichsmasse. Vielmehr wird dieser Anteil mehrfach modifiziert: Zum einen durch die Einstellung der Finanzausgleichsumlage, die sowohl von der Landkreisebene als auch von der Ortsgemeindeebene erhoben wird und zu einer Umverteilung der Finanzkraft innerhalb der kommunalen Ebene beitragen soll; des weiteren durch die Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit", die von allen Gebietskörperschaften in der Höhe erhoben wird, daß der jeweilige kommunale Anteil an den Finanzierungskosten des Fonds erreicht wird.[4] Verringert wird der kommunale Anteil an der Verbundmasse um die Beteiligung der Kommunen an den sog. Umsatzsteuermindereinnahmen.[5] Erst nach diesen Modifikationen ergibt sich die Finanzausgleichsmasse als Summe derjenigen finanziellen Mittel, die den Kommunen tatsächlich in Form allgemeiner oder zweckgebundener Transfers zufließen, auf die im einzelnen noch einzugehen ist. Ausschlaggebend für die Berechnung der Finanzausgleichsmasse sind die entsprechenden Ansätze der einzelnen Bestandteile im laufenden Landeshaushaltsplan. Stehen nach Ablauf des Haushaltsjahres die jeweiligen Ist-Werte fest, vollzieht sich die

---

1 Vgl. Münstermann, E., 1980 b, S. 98. Aufgrund dieser Zusammensetzung kann im Zusammenhang mit der gesamten Verbundmasse nicht mehr von einem Steuerverbund gesprochen werden.

2 Ewringmann, D., 1983, S. 376. Vgl. dazu auch Tabelle 5.

3 Die Höhe des Verbundsatzes variiert zwischen den Bundesländern ebenso wie die Zusammensetzung der Verbundmasse. Als Überblick vgl. Tabelle 5.

4 Vgl. zu diesen beiden Umlagen Zweiter Teil V. C. 5. a.

5 Vgl. dazu Zweiter Teil V. C. 6. a.

endgültige Abrechnung. Der Unterschiedsbetrag zwischen der vorläufigen, nach den jeweiligen Sollansätzen errechneten Finanzausgleichsmasse und dem Istwert muß im nächsten Landeshaushalt[1] verrechnet werden (§ 5 Abs. 2 FAG).

3. Die allgemeinen Finanzzuweisungen

a. Überblick

Gewährt das Land Geldleistungen, die nicht an die Erfüllung konkreter Zwecke gebunden sind, handelt es sich um allgemeine Zuweisungen.[2] Diese Transfers, die mit 63 v.H. fast zwei Drittel der Finanzausgleichsmasse in Anspruch nehmen,[3] dienen der Stärkung der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden, wobei sie den Finanzbedarf der Kommunen in unterschiedlichem Maße berücksichtigen. Aus den für die allgemeinen Finanzzuweisungen vorgesehenen Mitteln werden gemäß § 7 FAG folgende Positionen bereitgestellt:

- Schlüsselzuweisungen A (§ 8 FAG),
- Schlüsselzuweisungen B (§ 9 FAG),
- Investitionsschlüsselzuweisungen (§ 9 a FAG),
- allgemeine Straßenzuweisungen (§ 13 FAG),
- Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock (§ 14 FAG),
- Zuweisungen zur Erstattung der Aufwendungen der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung und für die Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten (§ 15 FAG),
- Zuweisungen zur Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter (§ 16 FAG) sowie
- Zuweisungen zum Ausgleich von Beförderungskosten (§ 16 a FAG).

---

1 Aufgrund der zweijährigen Haushaltsplanung in Rheinland-Pfalz also spätestens im dritten folgenden Haushaltsjahr.

2 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 54.

3 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 2 und Tabelle 4.

b. Die Schlüsselzuweisungen A

Die Schlüsselzuweisungen A (§ 8 FAG) sind Vorabzuweisungen an finanzschwache Ortsgemeinden. Sie wurden bei ihrer Einführung im Jahre 1977 als "neue, wesentlich einfachere und verständlichere Form"[1] der bis dahin gewährten Sockelgarantie bezeichnet. Ihre Aufgabe liegt in der Gewährleistung einer Mindestfinanzausstattung der Kommunen,[2] und sie werden deshalb nur den Gemeinden gewährt, deren Steuerkraftmeßzahl je Einwohner geringer als 71 v.H. der landesdurchschnittlichen Steuerkraftmeßzahl ist (§ 8 Abs. 2 FAG). Die sich jeweils ergebende Differenz wird dann durch diese Zuweisungsart ausgeglichen. Landkreise und Verbandsgemeinden erhalten keine Schlüsselzuweisungen A, da sie sich vorwiegend durch Umlagen der ihnen angehörenden Gebietskörperschaften finanzieren und die Finanzschwäche ihrer Umlageschuldner schon durch die Schlüsselzuweisungen A ausgeglichen wird. Ein nochmaliger Ausgleich ist somit nicht erforderlich.[3]

In die Berechnung der Steuerkraftmeßzahl gehen lediglich die Realsteuern sowie die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ein (§ 12 Abs. 1 FAG). Andere Einnahmen - insbesondere die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern - werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Während der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in seiner vollen Höhe in die Berechnung der Steuerkraft einbezogen wird, werden die Realsteuereinnahmen nicht vollständig, sondern lediglich in Höhe der gewichteten Grundzahlen angerechnet. Diese Grundzahlen ergeben sich durch die Division des Ist-Aufkommens der Grund- und Gewerbesteuern in der Zeit vom 01. Oktober des vorvergangenen Jahres bis zum 30. September des vergangenen Jahres durch den von den Gemeinden erhobenen Hebesatz und die anschließende Multiplikation mit dem Faktor 100 (§ 12 Abs. 3 FAG).[4] Sie werden anschließend mit dem im Finanzausgleichsgesetz normierten Nivellierungshebesatz (§ 12

---

1 Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 26.

2 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 66.

3 Vgl. Patzig, W., 1979, S. 483.

4 Werden innerhalb dieses Berechnungszeitraumes die Hebesätze geändert, müssen die Grundzahlen jeweils getrennt für den alten und den neuen Hebesatz ermittelt und anschließend addiert werden. Die Hebesätze werden jeweils auf das Aufkommen angewandt, das in dem Zeitraum erzielt wurde, in dem sie galten.

Abs. 2 FAG) gewichtet.[1] Auf diese Weise soll der Einfluß differierender Hebesätze bei den Realsteuern eliminiert und lediglich ein »normalisiertes« Steueraufkommen ermittelt werden, so daß das Interesse der Gemeinden an einer Ausschöpfung und Pflege ihrer Steuerquellen erhalten bleibt.[2]

c. Die Schlüsselzuweisungen B1

Die Schlüsselzuweisungen B1 fließen der Verwaltungsebene der Kreise und Verbandsgemeinden zu. Sie werden in Form von Kopfbeträgen gewährt, d.h., ihre Höhe ergibt sich aus der Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften (§ 9 Abs. 2 Nr. 1 FAG) und berücksichtigt in keiner Weise die Finanzkraft der jeweiligen Gebietskörperschaft. Sie fließen dabei auch Gemeinden und Gemeindeverbänden zu, die weder Schlüsselzuweisungen A noch Schlüsselzuweisungen B2 erhalten. Derzeit (1995) betragen die Schlüsselzuweisungen B1 16,50 DM je Einwohner für Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden, 17,- DM je Einwohner in großen kreisangehörigen Städten sowie 19,50 DM je Einwohner in kreisfreien Städten.

d. Die Schlüsselzuweisungen B2

Die Schlüsselzuweisungen B2 sind das Kernstück der allgemeinen Schlüsselzuweisungen. Sie dienen der Verringerung von Steuerkraftunterschieden sowie der Stärkung der allgemeinen Deckungsmittel und unterstützen so die gemeindliche Selbstverwaltung, da sie die eigenverantwortlichen Entscheidungen der Kommunen nicht beeinträchtigen.[3] Diese Schlüsselzuweisungen B2 werden, wie auch die Schlüsselzuweisungen B1, den Verbandsgemeinden, den verbandsfreien Städten, den großen kreisangehörigen Städten, den Landkreisen und den kreisfreien Städten zugewiesen. Besonders den Verbandsgemeinden soll damit die Möglichkeit gegeben werden, die ihnen im Zuge der Funktionalreform[4] übertragenen neuen

---

1 Die Nivellierungshebesätze orientieren sich am landesdurchschnittlichen Hebesatz. Zur ausführlichen Diskussion vgl. Dritter Teil III. A. 3. a.

2 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 68 f.

3 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 77; Pagenkopf, H., 1978, S. 101.

4 Die Funktionalreform bezeichnet eine Verlagerung von Kompetenzen zwischen den Verwaltungsebenen einschließlich einer Überprüfung der Aufgabenzuordnung auf den jeweiligen Aufgabenträger. Vgl. Stern, K., 1968, S. 853.

Aufgaben sowie ihre Ausgleichsfunktion gegenüber den Ortsgemeinden zu erfüllen.[1] Im Gegensatz zu den als Kopfbeträgen gewährten Schlüsselzuweisungen B1 ergeben sich die Schlüsselzuweisungen B2 aus der Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf[2], die jeweils zur Hälfte ausgeglichen werden soll (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 FAG).[3] Zu diesem Zweck werden die jeweiligen Finanzkraftmeßzahlen den entsprechenden Finanzbedarfsmeßzahlen gegenübergestellt. Da die Schlüsselzuweisungen sowohl für die Verbandsgemeinden als auch für die Landkreise auf der Grundlage eines einheitlichen Berechnungsschemas ermittelt werden sollen, müssen die Berechnungsgrößen der Finanzkraftmeßzahl und der Finanzbedarfsmeßzahl zwischen den beiden Ebenen aufgeteilt und die Meßzahlen für die jeweiligen Körperschaften auf der Basis dieser aufgeteilten Werte berechnet werden. Das Finanzausgleichsgesetz sieht dafür ein Verhältnis von 31 v.H. der jeweiligen Berechnungsgrößen für die Verbandsgemeindeebene und 69 v.H. der Berechnungsgrößen für die Kreisebene vor (§§ 10 Abs. 3, 11 Abs. 2 FAG). Bei kreisfreien Städten fallen die beiden Ebenen zusammen, so daß die Aufteilung entfällt. Aus der Gegenüberstellung der Finanzkraft- und Finanzbedarfsmeßzahl ergibt sich der jeweilige Zuteilungsschlüssel, so daß weder ein reiner Finanzkraftausgleich, noch ein reiner Finanzbedarfsausgleich vorliegt.[4]

Die Finanzkraftmeßzahl setzt sich aus der Summe der Steuerkraftmeßzahlen[5] (§ 12 FAG) und den Schlüsselzuweisungen A (§ 8 FAG) zusammen. Während in die Finanzkraftmeßzahl der Kreisebene noch die Grunderwerbsteuer einbezogen wird, gehen ansonsten keine weiteren kommunalen Einnahmen in die Meßzahl ein (§ 11 Abs. 1 und 3 FAG). Als Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften wird entsprechend der Ermittlung der Finanzkraft ein nivellierter Wert angesetzt.[6] Damit soll eine Einflußnahme der Gemeinden auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen über eine aktive Ausgabenpolitik vermieden werden. Die Bedarfsmeßzahl (§ 10 Abs. 1 S. 1 FAG) ergibt sich aus dem Produkt der Faktoren Gesamtansatz und Grundbetrag und spiegelt so den Ausgabenbedarf der kommunalen Ge-

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 26 f. Vgl. auch Erster Teil I.

2 Jeweils ausgedrückt in Meßzahlen.

3 Vgl. dazu auch Schaubild 5.

4 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 283.

5 Zur Berechnung vgl. Zweiter Teil V. C. 3. b.

6 Vgl. Kirchhof, P., 1985 b, S. 12.

Schaubild 4: Die Berechnung des Grundbetrages der Schlüsselzuweisungen B2 und der Investitionsschlüsselzuweisungen[1]

- in Tsd. DM -

1. Berechnung des für die Schlüsselzuweisungen B2 zur Verfügung stehenden Betrages

Schlüsselmasse:	1.402.588
- Schlüsselzuweisungen A:	- 182.147
- Schlüsselzuweisungen B1:	- 67.098
- Investitionsschlüsselzuweisungen (ISZ):	- 79.416
- Härteausgleich:	- 13135
Schlüsselzuweisungen B2 (SZ B2):	**1.060.792**
Σ Gesamtansatz:[2]	4.071.951
Σ Finanzkraftmeßzahl:[2]	4.303.956

2. Berechnung des Grundbetrages$_{SZ\ B2}$ der Schlüsselzuweisungen B2

$$\frac{\text{Bedarfsmeßzahl - Finanzkraftmeßzahl}}{2} = \text{SZ B2}$$

$$\frac{(\text{Gesamtansatz x Grundbetrag}_{SZ\ B2}) - \text{Finanzkraftmeßzahl}}{2} = \text{SZ B2}$$

$$\frac{(4.071.951 \text{ x Grundbetrag}_{SZ\ B2}) - 4.303.956}{2} = 1.060.792$$

Grundbetrag$_{SZ\ B2}$ = 1,578

3. Berechnung des Grundbetrages der Investitionsschlüsselzuweisungen

Schlüsselzuweisungen B2:	1.060.792
Investitionsschlüsselzuweisungen:	79.416
Gesamt:	**1.140.208**

$$\frac{\text{Bedarfsmeßzahl - Finanzkraftmeßzahl}}{2} = \text{SZ B2 + ISZ}$$

$$\frac{(\text{Gesamtansatz x Grundbetrag}_{ISZ}) - \text{Finanzkraftmeßzahl}}{2} = \text{SZ B2 + ISZ}$$

$$\frac{(4.071.951 \text{ x Grundbetrag}_{ISZ}) - 4.303.956}{2} = 1.140.208$$

Grundbetrag$_{ISZ}$ = 1,617

1 Die Berechnung beruht auf Werten des Jahres 1993.

2 Diese Werte entsprechen nicht den in der Quelle angegebenen Gesamtwerten, da sie für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen um die Meßzahlen derjenigen Gebietskörperschaften bereinigt werden müssen, die keine Schlüsselzuweisungen erhalten.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, 1993, Tabelle 614 f.

bietskörperschaften wider, der vom Gesetzgeber zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen anerkannt wird.[1] Der Grundbetrag bemißt den gesetzlich sanktionierten Ausgabenbedarf je Einwohner. Er ergibt sich auf dem Wege einer Rückrechnung, indem mit Hilfe des für Schlüsselzuweisungen B2 bereitstehenden Betrages und den vorgegebenen Finanzbedarfs- und Finanzkraftzahlen errechnet wird, wie hoch der Grundbetrag sein muß, um den zur Verfügung stehenden Betrag vollständig aufzubrauchen.[2] Der Grundbetrag richtet sich also nicht nach einem standardisierten Ausgabenbedarf, sondern nach der zur Verteilung bereitstehenden Finanzmasse. Aus diesem Grund ist auch kein Bedarfsausgleich gewährleistet.

Der Gesamtansatz (§ 10 Abs. 1 S. 2 FAG) wiederum setzt sich aus einem Hauptansatz und den - auch Neben- oder Ergänzungsansätze genannten - Leistungsansätzen zusammen und soll alle Tatbestände, die den Bedarf der Kommunen entscheidend beeinflussen, erfassen.[3] Die Ermittlung des Hauptansatzes basiert auf der tatsächlichen Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften (§ 10 Abs. 3 FAG).[4] Durch dieses Verfahren weicht Rheinland-Pfalz von der allgemeinen Praxis der Einwohnerveredelung, d.h. einer Gewichtung der Einwohner in Abhängigkeit von der Größe und Dichte einer Gebietskörperschaft, ab. Indem der Landesgesetzgeber auf diese Einwohnerveredelung verzichtet, legt er die Annahme zugrunde, daß in den kommunalen Gebietskörperschaften der gleiche Finanzbedarf pro Kopf besteht. Damit wird nicht mehr der Popitzschen These des »kanalisierten Einwohners«[5] bzw. dem Brechtschen Gesetz gefolgt, wonach mit zunehmender Einwohnerzahl die Ausgaben einer Gebietskörperschaft progressiv wachsen.[6]

Die Leistungsansätze dienen der Ergänzung des Hauptansatzes und sollen besondere Mehrbelastungen aus der Erfüllung bestimmter Aufgaben oder der Übernahme besonderer

---

1 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 79.

2 Vgl. dazu auch Schaubild 4. Der Grundbetrag kann jedoch abgerundet werden, wenn ein Restbetrag der Schlüsselmasse benötigt wird, um Nachzahlungen aufgrund einer nachträglichen Berichtigung der Schlüsselzuweisungen zu finanzieren (§ 10 Abs. 2 FAG).

3 Vgl. Münstermann, E., 1980 c, S. 120.

4 Jedoch wird auch hier die Einwohnerzahl zwischen Verbandsgemeinden und Landkreisen im Verhältnis von 31:69 aufgeteilt.

5 Vgl. dazu Popitz, J., 1932, S. 280.

6 Vgl. Brecht, A., 1932, S. 6 ff. Vgl. zu diesem Problemkreis - insbesondere auch zur kritischen Würdigung - Dritter Teil III. A. 2. b.

Funktionen erfassen (§ 10 Abs. 4 FAG). Sie werden zum Hauptansatz hinzugezählt, indem der Hauptansatz um zusätzliche fiktive Einwohner, die sich aus den verschiedenen Leistungsansätzen ergeben, erweitert wird. Leistungsansätze dürfen nur bei den jeweiligen Funktions- oder Aufgabenträgern berücksichtigt werden, beruhen also auf einer tatsächlichen Leistungserfüllung und werden dementsprechend auch nicht im Verhältnis 31:69 aufgeteilt.[1] Finanzausgleichstechnisch kann hier - obwohl die tatsächliche Aufgabenerfüllung vorausgesetzt wird - von einer Veredelung (Erhöhung) der Einwohnerzahl der betroffenen Kommunen gesprochen werden.[2] Leistungsansätze werden für sechs verschiedene Aufgaben gewährt, die im kommunalen Finanzausgleichsgesetz explizit aufgeführt sind (§ 10 Abs. 4 FAG):

- Ansatz für Familienangehörige und Zivilangehörige der ausländischen Stationierungsstreitkräfte:

  Dieser Ansatz ergänzt den Hauptansatz um 50 v.H. der Zahl der Familien- und Zivilangehörigen der ausländischen Stationierungsstreitkräfte nach dem Stand am 30. Juni des Vorjahres, soweit sie nicht den deutschen Meldevorschriften unterliegen (§ 10 Abs. 4 Nr. 1 FAG).

- Ansatz für Bäder:

  Lediglich Gemeinden, die am 01. Januar des laufenden Jahres ganz oder teilweise als Heilbad, heilklimatischer Kurort, Kneipp- oder Felkekurort anerkannt waren, können diesen Ansatz in Anspruch nehmen. Er ergänzt den Hauptansatz für je 600 Fremdübernachtungen vom 01. Oktober des vorvergangenen Jahres bis zum 30. September des vergangenen Jahres um je einen Einwohner, wenn die Gemeinde die oben genannte Anerkennung vorweisen konnte (§ 10 Abs. 4 Nr. 2 FAG).

- Ansatz für zentrale Orte:

  Die besonderen Belastungen aus der Leistungserstellung der zentralen Orte auch für ihre Umlandgemeinden sollen im Ansatz für zentrale Orte berücksichtigt werden.[3] Dieser Ansatz erhöht die Einwohnerzahl des Hauptansatzes bei Mittel-, Unter- und Kleinzentren um 3,50 v.H. sowie bei Oberzentren um 1,25 v.H. der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs. Zum Verflechtungsbereich zählen der zentrale Ort sowie das Gebiet, das

---

1 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 80.

2 Vgl. Münstermann, E., 1980 c, S. 122.

3 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 28.

gemäß dem Landesentwicklungsprogramm bzw. dem regionalen Raumordnungsplan von dem zentralen Ort aus mitversorgt werden soll (§ 10 Abs. 4 Nr. 3 FAG).

- Ansatz für Sozialhilfelasten:

  Der Ansatz für Sozialhilfelasten dient dem Ausgleich der Belastung aus Sozialhilfeausgaben des vorvergangenen Haushaltsjahres, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigen. Jeder Prozentpunkt, der über diesen Landesdurchschnitt hinausgeht, wird mit 2 v.T. der Einwohnerzahl angesetzt (§ 10 Abs. 4 Nr. 4 FAG). Der Ansatz wird lediglich Landkreisen und kreisfreien Städten gewährt.

- Schüleransatz:

  Mit Hilfe des Schüleransatzes wird ein Ausgleich der finanziellen Belastungen der Städte und Landkreise für die von ihnen getragenen Gymnasien, Realschulen und berufsbildenden Schulen angestrebt.[1] Aus diesem Grund wird die Einwohnerzahl des Hauptansatzes der kommunalen Träger von Gymnasien und Realschulen um 35 v.H., von berufsbildenden Schulen um 20 v.H. der Schülerzahlen erhöht. Berechnungsgrundlage sind die Schülerzahlen zu Beginn des laufenden Schuljahres (§ 10 Abs. 4 Nr. 5 FAG). Dieser Leistungsansatz berücksichtigt dabei nicht die Ausgabenbelastung durch Grund-, Haupt- oder Sonderschulen.

- Flächenansatz:

  Mit Hilfe des Flächenansatzes soll der höhere Aufwand aus der Unterhaltung kommunaler Einrichtungen abgegolten werden, der sich bei überdurchschnittlich großen, schwach besiedelten und topographisch ungünstig gelegenen Gebietsflächen ergibt. Dieser Ansatz berücksichtigt nur kommunale Gebietskörperschaften, deren Gebietsfläche im Verhältnis zur Einwohnerzahl den in Quadratkilometern je tausend Einwohner errechneten Landesdurchschnitt übersteigt. Für jeden angefangenen Quadratkilometer über dem Landesdurchschnitt werden je zwei Einwohner angesetzt (§ 10 Abs. 4 Nr. 6 FAG).

Diese im § 10 Abs. 4 FAG aufgeführten Leistungsansätze können nicht von allen Gebietskörperschaften gleichmäßig in Anspruch genommen werden. So dürfen Leistungsansätze für Familien- und Zivilangehörige ausländischer Streitkräfte, für Bäder, für zentrale Orte sowie der Flächenansatz nur von Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und kreisfreien

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 29.

Schaubild 5: Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2 und der Investitionsschlüsselzuweisungen am Beispiel der Verbandsgemeinde Montabaur

- in Tsd. DM -

1. Ausgangswerte[1]:

Hauptansatz:	11.182
Leistungsansätze:	2.600
Gesamtansatz:	**13.782**
Grundbetrag$_{SZ\ B2}$:	**1,578**
Grundbetrag$_{ISZ}$:	**1,617**
Bedarfsmeßzahl:	**21.748**
Finanzkraftmeßzahl:	**12.120**

2. Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2:

$$\frac{(\text{Gesamtansatz x Grundbetrag}_{SZ\ B2}) - \text{Finanzkraftmeßzahl}}{2} = \text{SZ B2}$$

$$\frac{(13.782 \text{ x } 1{,}578) - 12.120}{2} = \text{SZ B2}$$

4.814 = **SZ B2**

3. Berechnung der Investitionsschlüsselzuweisungen:

$$\frac{(\text{Gesamtansatz x Grundbetrag}_{ISZ}) - \text{Finanzkraftmeßzahl}}{2} - \text{SZ B2} = \text{ISZ}$$

$$\frac{(13.782 \text{ x } 1{,}617) - 12.120}{2} - 4.814 = \text{ISZ}$$

5.083 - 4.814 = ISZ

269 = **ISZ**

1 Die Berechnung wird für das Jahr 1993 durchgeführt.

Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis von Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, 1993, Tabelle 616.

Städten, der Leistungsansatz für Soziallasten nur bei Landkreisen und kreisfreien Städten und der Schüleransatz nur beim jeweiligen Schulträger angerechnet werden. Werden Funktionen nicht wie vorgesehen von den Verbandsgemeinden, sondern von Ortsgemeinden erfüllt, müssen die Anteile an den Leistungsansätzen an die Ortsgemeinden weitergeleitet werden, Empfänger bleibt jedoch die Verbandsgemeinde (§ 10 Abs. 5 FAG). Diese Ausnahmeregelung beherrscht die derzeit geltende Praxis.[1]

e. Die Investitionsschlüsselzuweisungen

Investitionsschlüsselzuweisungen (§ 9 a FAG) zählen zu den allgemeinen Zuweisungen, da lediglich die Verpflichtung besteht, die zugewiesenen Mittel für Investitionen zu verwenden, jedoch keine weitere Zweckbindung vorliegt. Sie fließen den Gebietskörperschaften zu, die auch Schlüsselzuweisungen B2 empfangen. Die Ermittlung der Investitionsschlüsselzuweisungen folgt im Prinzip dem Berechnungsmodus der Schlüsselzuweisungen B2. Die für die Berechnung dieser Schlüsselzuweisungen verwendeten Bedarfskriterien dienen automatisch als Grundlage der Ermittlung des Investitionsbedarfs, es wird lediglich ein höherer Grundbetrag angesetzt. Die sich im Vergleich zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2 ergebenden Unterschiedsbeträge sind die Investitionsschlüsselzuweisungen.[2]

f. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen

Neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen und den Investitionsschlüsselzuweisungen gibt es weitere allgemeine Zuweisungen, die im Finanzausgleichsgesetz abschließend aufgeführt sind. Hierzu zählen erstens die **allgemeinen Straßenzuweisungen**. Sie fließen lediglich Trägern der Straßenbaulast für Kreisstraßen oder für Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen zu. Sie knüpfen an Straßenmeßzahlen[3] an, die mit einem Grundbetrag multi-

---

1 Vgl. dazu Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 83 f.

2 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 88. Vgl. dazu auch Schaubild 4 und Schaubild 5.

3 Die Straßenmeßzahlen ergeben sich aus der Gewichtung der Straßenlängen je Einwohner, die in der Baulast der jeweiligen Körperschaft stehen, mit im Gesetz vorgegebenen Gewichtungsfaktoren.

pliziert werden. Auch dieser Grundbetrag ergibt sich über eine Rückrechnung dergestalt, daß der zur Verfügung stehende Betrag vollständig aufgebraucht wird (§ 13 FAG).

Zu den sonstigen allgemeinen Zuweisungen werden zweitens die **Bedarfszuweisungen** aus dem Ausgleichsstock gerechnet (§ 14 FAG). Diese Transfers fließen lediglich besonders leistungsschwachen Gebietskörperschaften zum Ausgleich ihres Verwaltungshaushalts zu, nachdem diese ihre sonstigen Einnahmequellen voll ausgeschöpft und ihre Ausgaben auf die Erfüllung unabweisbarer Ausgabenverpflichtungen eingeschränkt haben. Zusätzlich muß die Voraussetzung erfüllt sein, daß der Fehlbetrag des Verwaltungshaushalts auch in den zwei folgenden Jahren nicht ausgeglichen werden kann.[1] Daneben haben die Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock die Aufgabe, Musterprozesse sowie solche Ausgaben zu finanzieren, die von einer Mehrheit kommunaler Gebietskörperschaften zu leisten sind und die nicht in zweckmäßiger Weise auf die jeweiligen Gebietskörperschaften umgelegt werden können (§ 14 FAG).[2] Unter diesen Ausgabenposten fällt bspw. die pauschale Abgeltung der in rheinland-pfälzischen Schulen anfallenden GEMA-Gebühren für Musikdarbietungen bzw. die Gebühren für Kopien an die Verwertungsgesellschaft Wort.

Daneben zählen auch die **Zuweisungen zur Erstattung der Aufwendungen der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung** zu den sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Sie werden pauschal für die in § 55 Abs. 2 LKO bezeichneten Aufwendungen gewährt und betragen derzeit (1995) nach § 15 FAG 14,25 DM je Einwohner und Jahr.

Zu den allgemeinen Transfers gehören zudem die **Zuweisungen zur Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter**. Mit diesen Transfers sollen die notwendigen Verwaltungskosten der kreisfreien Städte abgegolten werden, die ihnen für die jeweiligen Ausgleichsämter entstehen (§ 16 FAG). Es werden Personalkosten in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten, Versorgungslasten und Sachkosten jeweils durch einen pauschalen Zuschlag erfaßt.[3]

---

1 Vgl. Nr. 2.1. Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport.

2 Vgl. dazu auch Nr. 8 und 9 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport.

3 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 100.

Abschließend gehören noch die **Zuweisungen zum Ausgleich der Beförderungskosten** zu den sonstigen allgemeinen Zuweisungen (§ 16 a FAG), die Landkreisen und kreisfreien Städten zum Ausgleich von Kosten zufließen, die durch die Beförderung von Schülern und Kindergartenkindern entstehen. Der zu diesem Zweck bereitgestellte Betrag ergibt sich auf der Basis unterschiedlich gewichteter Ist-Ausgaben verschiedener Jahre. Die Höhe der jeweiligen Zuweisungen errechnet sich schließlich aus der Änderung der Schülerzahl sowie aus der Fläche der Gebietskörperschaften.[1]

4. Die zweckgebundenen Finanzzuweisungen

Zweckzuweisungen, deren Anteil sich auf rd. 37 v.H. der Finanzausgleichsmasse (1994) addiert,[2] werden in dreizehn verschiedenen, im Finanzausgleichsgesetz abschließend aufgezählten Bereichen (§ 17 Abs. 1 FAG) gewährt und dienen, im Gegensatz zu den allgemeinen Zuweisungen, der Erfüllung bestimmter, genau umschriebener Aufgaben. Ihre Zuteilung ist nach § 17 Abs. 2 FAG an konkrete, in den jeweiligen Richtlinien festgelegte Voraussetzungen gebunden. Zu den geförderten Maßnahmen gehören bspw. die kommunalen Schulbauten einschließlich deren Erstausstattung, kommunale verkehrswirtschaftliche Investitionen und Förderungsmaßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr, kommunale Vorhaben der Wasserwirtschaft und der Abfallbeseitigung sowie seit dem 01. Januar 1993 Vorhaben zur Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen einschließlich der Vorratsgeländeerschließung in vom Truppenabbau betroffenen Gebieten.

Die Zweckzuweisungen werden in Form von Teilfinanzierungen gewährt, d.h., das Land trägt nur einen Teil der zuwendungsfähigen Ausgaben. Die Finanzierung kann als Festbetragsfinanzierung oder als Anteilsfinanzierung ausgestaltet sein. Im ersten Fall wird ein fester Betrag bewilligt, wie z.B. im Falle der Förderung kommunaler Schulbauten, und im zweiten Fall wird ein bestimmter Vomhundertsatz der zuwendungsfähigen Kosten erstattet, wie z.B. bei den besonderen Straßenzuweisungen. Denkbar ist auch eine Übernahme des Schuldendienstes oder der Ausgleich von Kapitalkosten (so z.B. bei der Förderung kommunaler Krankenhäuser). Teilweise ist die Förderung der Höhe nach begrenzt - z.B. bei den

---

1 Vgl. dazu ebenda, S. 101 f.

2 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 2 und Tabelle 4.

Zuweisungen für kommunale verkehrswirtschaftliche Investititonen und Förderungsmaßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr.[1] Die exakten Regelungen für die einzelnen Zweckzuweisungen sind in den jeweiligen Richtlinien festgehalten.

5. Die Umlagen

a. Die landeseinheitlichen Umlagen

Zu den landeseinheitlich erhobenen Umlagen[2] zählen die Finanzausgleichsumlage (§ 21 FAG), die Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungsschule und der Verwaltungsfachhochschule[3] sowie die Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" (§ 32 FAG). Die zum 01. Januar 1986 eingeführte und mit Wirkung vom 01. Januar 1993 neu konzipierte Finanzausgleichsumlage wird sowohl von der Ortsgemeindeebene als auch von den Landkreisen gezahlt. Sie schöpft die außergewöhnlich hohe Finanzkraft dieser Gebietskörperschaften ab und stellt diese Beträge in die Finanzausgleichsmasse ein, aus der überwiegend Gebietskörperschaften mit niedriger Finanzkraft Zuweisungen erhalten. Auf diese Weise verteilt diese Umlage die Finanzkraft innerhalb der kommunalen Ebene um und verwirklicht so den Grundgedanken des horizontalen Finanzausgleichs.[4] Der durch die Umlage aufzubringende Gesamtbetrag ist für beide Ebenen getrennt im Finanzausgleichsgesetz ausgewiesen (§ 21 Abs. 2 FAG). Die von der Ortsgemeindeebene zu leistenden Umlagebeträge errechnen sich durch die Anwendung des Umlagesatzes (in v.H.) auf die den Landesdurchschnitt übersteigenden Umlagegrundlagen. Die Umlagegrundlagen ergeben sich aus dem Jahresdurchschnitt der Steuerkraftmeßzahlen der letzten drei Jahre sowie dem in den letzten drei Jahren durchschnittlich erzielten Grunderwerbsteueraufkommen (Ist) der kreisfreien Städte (§ 21 Abs. 4 FAG). Bei den Landkreisen dagegen wird der Umlagesatz auf eine größere Umlagebasis angewandt, die sich aus den jahresdurchschnittlichen Steuerkraftmeßzahlen

---

1 Vgl. dazu im einzelnen Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 109 ff. sowie die verschiedenen Richtlinien.

2 Zur kritischen Beurteilung des Umlagensystems vgl. Dritter Teil III. C. 3. c. (1).

3 Diese Umlage ist in § 3 Abs. 2 FAG allerdings nur nachrichtlich aufgeführt, die näheren Bestimmungen enthalten das Landesgesetz über die Zentrale Verwaltungsschule sowie das Landesgesetz über die Verwaltungsfachhochschulen.

4 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 179 f.

der letzten drei Jahre, dem im gleichen Zeitraum durchschnittlich erzielten Ist-Aufkommen der Grunderwerbsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen A und B2 zusammensetzt. In beiden Fällen muß der Umlagesatz so festgelegt werden, daß der gesetzlich normierte Betrag, der für die Ortsgemeindeebene bei 110 Mio. DM und für die Kreisebene bei 40 Mio. DM jährlich liegt, erzielt wird (§ 21 Abs. 5 FAG).

Die Umlage für die Zentrale Verwaltungsschule und die Verwaltungsfachhochschule in Mayen wird bei den Landkreisen, kreisfreien Städten, großen kreisangehörigen Städten, Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden erhoben. Damit sollen sämtliche direkten und indirekten Nutznießer der Ausbildung von Nachwuchskräften zur Abgeltung der dadurch entstehenden Kosten herangezogen werden und auf diese Weise zu einer gerechteren Verteilung der Kosten auf alle Dienstherren beitragen.[1] Die Höhe der Umlage wird jeweils auf der Basis der laufenden Kosten des Vorjahres festgelegt und entsprechend dem Anteil der insgesamt von ihnen entsandten Nachwuchskräfte auf das Land und die übrigen Dienstherren verteilt (§ 6 ZVSG, § 3 VFHG).

Die dritte landeseinheitlich erhobene Umlage ist die Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit"; sie wurde als Instrument einer gleichmäßigeren Verteilung der Finanzierungslasten aus dem Fonds »Deutsche Einheit« auf die Gemeinden entwickelt, um die vergleichsweise stärkere Belastung solcher Kommunen abzubauen, die Gewerbesteuereinnahmen erzielen sowie Schlüsselzuweisungen B2 erhalten.[2] Berechnet wird diese sog. Finanzkraftumlage auf der Basis der Finanzkraft der Landkreise, kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte, Verbandsgemeinden, verbandsfreien Gemeinden und Ortsgemeinden, wobei die Finanzkraft die in § 12 FAG definierte Steuerkraftmeßzahl, die Schlüsselzuweisungen A und B2 sowie im Fall der Landkreise und kreisfreien Städte noch zusätzlich die Grunderwerbsteuer enthält. Dabei wird die Steuerkraft nach Gebietskörperschaftsgruppen gewichtet (§ 32 Abs. 3 FAG). Auf diese Weise wird der gesamte Beitrag, den die Kommunen zum Fonds "Deutsche Einheit" leisten sollen, von den umlagepflichtigen Körperschaften erhoben, wobei der bereits über die Gewerbesteuerumlageerhöhung gezahlte Anteil jedoch auf den für die einzelnen Umlageschuldner ermittelten Beitrag zur Fondsfinanzierung angerechnet wird (§ 32 Abs. 4 FAG). Damit ist die Finanzkraftumlage lediglich eine Restgröße aus dem ge-

---

1 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 218.

2 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 12/1581, S. 10.

samten kommunalen Finanzierungsanteil und dem durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage schon geleisteten Anteil. Sie wird der Finanzausgleichsmasse zugeführt und dann im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs neu verteilt, so daß sie besonders solchen Kommunen zugute kommt, die Empfänger von Schlüsselzuweisungen und als solche durch die Kürzung der Verbundmasse besonders betroffen sind.

b. Die kommunalen Umlagen

Die in den §§ 22 bis 24 FAG aufgeführten kommunalen Umlagen sind im Gegensatz zu den oben aufgeführten Umlagen nicht landeseinheitlich geregelt.[1] Zu den kommunalen Umlagen zählen

- die Kreisumlage (§ 22 FAG),
- die Verbandsgemeindeumlage (§ 23 FAG) sowie
- die Bezirksverbandsumlage (§ 24 FAG).

Die Landkreise erheben die Kreisumlage von den ihnen angehörenden Gebietskörperschaften. Die Umlagegrundlage setzt sich aus der Steuerkraftmeßzahl sowie den Schlüsselzuweisungen A und B2 (§ 22 Abs. 1 FAG) zusammen. Die in der jeweiligen Haushaltssatzung der Kreise festgesetzten Umlagesätze können für die einzelnen Umlagegrundlagen bzw. für die verschiedenen Steuerkraftzahlen unterschiedlich hoch festgesetzt werden (Splitting). Der Umlagesatz darf den niedrigsten festgelegten Umlagesatz dabei höchstens um ein Drittel übersteigen. Zudem ist nach § 22 Abs. 2 FAG eine progressive Ausgestaltung der Umlagesätze für einzelne Steuerkraftmeßzahlen in den Gemeinden möglich, die über dem Landesdurchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden liegen (Progressionsstaffel). Für jeweils 10 v.H. der über dem Durchschnitt liegenden Steuerkraftmeßzahl darf der ursprüngliche Umlagesatz um bis zu 10 v.H. erhöht werden. Er darf maximal 150 v.H. des Eingangsumlagesatzes betragen (§ 22 Abs. 2 Nr. 2 FAG). Die Umlagesätze müssen allerdings für alle Umlagepflichtigen identisch sein.

Die Verbandsgemeindeumlage wird auf der Basis des § 72 GemO von den Ortsgemeinden erhoben. Für sie gelten die gleichen Bestimmungen wie für die Kreisumlage - d.h., es besteht auch die Möglichkeit des Splittings -, lediglich die progressive Ausgestaltung der

---

1 Zur kritischen Beurteilung des Umlagensystems vgl. Dritter Teil III. C. 3. c. (2).

Umlagesätze steht ihnen nicht offen (§ 23 FAG). Die Verbandsgemeinde kann zusätzlich eine Sonderumlage (§ 23 Abs. 2 FAG) erheben, wenn aus einer von ihr wahrgenommenen Aufgabe den Ortsgemeinden in unterschiedlichem Maße Vorteile erwachsen, die nicht auf anderem Wege ausgeglichen werden können. Die Sonderumlage wird dann nicht mehr auf der Basis der in § 22 Abs. 1 FAG definierten Umlagegrundlage erhoben, sondern errechnet sich anhand von Merkmalen, die zum Ausgleich dieses besonderen Vorteils dienen können (§ 23 Abs. 2 FAG).

Mit der in § 24 FAG geregelten Bezirksverbandsumlage belastet der Bezirksverband Pfalz die ihm angehörenden Landkreise und kreisfreien Städte. Die Umlagegrundlage entspricht der der Kreisumlage, wobei als Umlagegrundlage der Landkreise die Beträge der Landkreise und der kreisangehörigen Körperschaften angesetzt werden. Die Umlagegrundlagen werden in diesem Fall zudem um die Grunderwerbsteuer ergänzt. Auch die Umlagesätze der Bezirksverbandsumlage müssen für alle Umlagepflichtigen gleich hoch sein, d.h., es ist keine Progressionsstaffel gestattet. Die Umlagesätze dürfen jedoch entsprechend der Bestandteile der Steuerkraftmeßzahl differenziert werden (Splitting).

6. Ergänzende Bestimmungen

a. Die Beteiligung an den Umsatzsteuermindereinnahmen

Neben der Beteiligung der Kommunen an den dem Land entstehenden Kosten des Fonds "Deutsche Einheit" beteiligt Rheinland-Pfalz seine Gemeinden außerdem an den verminderten Umsatzsteuereinnahmen (§ 33 FAG). Zusätzlich zu der direkten Beteiligung der Kommunen im Rahmen des Steuerverbundes wird der Finanzausgleichsmasse der sog. Solidarbeitrag entnommen, der sich als Unterschiedsbetrag zwischen dem kommunalen Anteil an den verringerten Umsatzsteuereinnahmen in Höhe von 40 v.H. und der direkten Beteiligung an den Umsatzsteuermindereinnahmen durch den Steuerverbund ergibt.[1] Der Solidarbeitrag steigt von rd. 128 Mill. im Jahre 1992 auf 164 Mill. im Jahre 1995. Die zunächst bestehende zeitliche Befristung des Solidarbeitrages ist durch die erneute Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 01. Februar 1994 entfallen, so daß der Solidarbeitrag auch weiterhin von der kommunalen Ebene zu leisten ist.

---

1 Vgl. dazu auch Zweiter Teil V. B. sowie Dritter Teil III. C. 3. d.

b. Der Härteausgleich aufgrund des Truppenabbaus der ausländischen Stationierungsstreitkräfte

Diese in § 31 FAG normierte Übergangsregelung begünstigt ausschließlich solche Kommunen, die vom Truppenabzug der ausländischen Streitkräfte betroffen sind. Fällt die Anzahl der fiktiven Einwohner, um die der Hauptansatz der Schlüsselzuweisungen B2 aufgrund der Familien- und Zivilangehörigen der ausländischen Stationierungsstreitkräfte ergänzt wurde, geringer aus als im Vorjahr, greifen die Regelungen des Härteausgleichs (§ 31 Abs. 1 FAG). Die abgezogenen Angehörigen werden in den vier folgenden Jahren mit einem abnehmenden Anteil bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Diese Bestimmung ist auf den Truppenabbau in der Zeit vom 01. Juli 1989 bis zum 30. Juni 1995 beschränkt (§ 31 Abs. 2 FAG).

Dritter Teil: Angemessenheit und Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung

I. Anforderungen an die kommunale Finanzausstattung

Das herausragende Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung ist die eigenverantwortliche Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben.[1] Dazu ist es erforderlich, daß den Kommunen eine Mittelausstattung zur Verfügung steht, die ihnen eine autonome Wahrnehmung ihrer Aufgaben ermöglicht. Wird dieser Grundsatz nicht beachtet, verletzt dies die Selbstverwaltungsgarantie und höhlt sie von innen heraus aus. Demnach müssen die Gebietskörperschaften grundsätzlich über Finanzmittel in dem Umfang verfügen können, daß die Ausführung der Aufgaben gesichert und die Autonomie der Kommunen gewahrt bleibt. Die Finanzausstattung sollte also angemessen sein. Gleichzeitig ist eine Planung des Finanz- und Haushaltswesens nur dann möglich, wenn die Planungsdaten eine dauerhafte Basis bilden. Die Finanzausstattung sollte jedoch nicht nur dauerhaft zur Verfügung stehen, sondern den Kommunen auch die Möglichkeit einräumen, ihre Finanzmittel flexibel an sich ändernde Rahmenbedingungen anzupassen.[2] Die Flexibilität der Finanzmasse ist insbesondere im Hinblick auf die Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich, da die eigenverantwortliche Erfüllung dieses Aufgabenbereichs den Kommunen garantiert ist. Ob und in welchem Maße die Finanzausstattung der Kommunen in Rheinland-Pfalz den Kriterien der Angemessenheit und der Flexibilität entspricht, wird im folgenden überprüft.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen der Angemessenheit der Finanzausstattung

Die grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) verpflichtet den Bund sicherzustellen, daß die Länderverfassungen das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen beachten.[3] Die verfassungsrechtlichen Regelungen verwehren es dem Bund

---

1 Zur kommunalen Selbstverwaltung vgl. Erster Teil II. Das Kriterium der eigenverantwortlichen Erfüllung gilt lediglich für die freiwilligen und die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, jedoch nicht für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, da dieser Aufgabenbereich dem unbeschränkten Weisungsrecht des Staates unterliegt. Vgl. dazu Zweiter Teil III. B.

2 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 618.

3 Vgl. BVerfGE 26/172, S. 181.

jedoch grundsätzlich, eigenständig in die Angelegenheiten der Gemeinden einzugreifen. Die Sorge für die angemessene Finanzausstattung der Kommunen obliegt demnach allein den Ländern. Die rheinland-pfälzische Landesverfassung bestätigt das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 49 Abs. 1 bis 3 LV) und verpflichtet die Landesgesetzgebung, für eine angemessene Mittelausstattung sowohl der Gemeinden als auch der Gemeindeverbände zur Erfüllung der eigenen und der übertragenen Aufgaben zu sorgen (Art. 49 Abs. 5 LV). Anders ausgedrückt muß "die Finanzhoheit im Sinne einer Ausgabenhoheit auf der Grundlage einer angemessenen Finanzausstattung (...) dem Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts zugeordnet und gerecht werden"[1].

Eine angemessene Finanzausstattung ist der Rechtssprechung zufolge dann gewährleistet, wenn den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Erfüllung der eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen[2] und den Kommunen ein hinreichender Freiraum bleibt, eigenverantwortlich zu entscheiden; sie dürfen nicht auf den Vollzug weisungsgebundener Aufgaben beschränkt werden.[3] In welcher Form der Gesetzgeber die Angemessenheit der Finanzausstattung zu sichern hat - wie also die qualitative Ausgestaltung des Systems zu regeln ist -, legt die Verfassung nicht fest. Demnach kommen sowohl die eigenen Einnahmen der Kommunen als auch Zuweisungen in Frage. Ein Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung des Einnahmensystems sowie insbesondere eine bestimmte Relation zwischen eigenen Einnahmen und Zuweisungen kann nicht abgeleitet werden, da das Verhältnis zwischen den kommunalen Einnahmearten in den Gemeinden maßgeblich durch den Umfang der eigenen und der zugewiesenen Aufgaben bestimmt wird. Hinzu kommt, daß die Steuerkraft der Gemeinden voneinander abweicht und deshalb auch das Ausmaß der Finanzzuweisungen aus den überörtlichen Steuereinnahmen zur Erhaltung des gemeindlichen Handlungsspielraumes unterschiedlich ist. Daher kann der Anteil der eigenen Einnahmen an den kommunalen Gesamteinnahmen nicht gesetzlich normiert werden.[4] Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Ausgestaltung des Einnahmensystems die Autonomie der Kommunen bei der Aufgabenerfüllung beeinflußt. Den größten autonomen Handlungsspielraum haben die

---

1 VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66, S. 68.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Grawert, R., 1983, S. 590.

4 Vgl. BVerfGE 26/172, S. 177 f. Ähnlich bereits Hettlage, K. M., 1964, S. 12 f.

Kommunen, wenn ihnen eigene Einnahmen, z.B. in Form von Steuereinnahmen, zur Verfügung stehen. Dabei fällt dieser Handlungsspielraum wesentlich größer aus, wenn den Gemeinden eine Einnahmenhoheit zusteht - sie also ihre Einnahmenpolitik aufgrund von Hoheitsrechten autonom gestalten können -, als wenn sie über die Ertragshoheit verfügen und dementsprechend lediglich das Aufkommen aus ihnen zugewiesenen Einnahmequellen erhalten. Während allgemeine Zuweisungen die eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung nur wenig beeinträchtigen,[1] geht die Selbstverwaltung der Kommunen in dem Maße zurück, wie die zweckgebundenen Zuweisungen der Länder an die Gemeinden steigen. Demzufolge sollten den Kommunen weitgehend Einnahmequellen zur Verfügung stehen, über deren Verwendung sie in eigener Verantwortung verfügen können. Zuweisungen zur Finanzierung der Auftragsangelegenheiten schränken dagegen die kommunale Finanzhoheit nicht ein, da die Durchführung dieser Auftragsangelegenheiten beschlossen wird, ohne daß die Gemeinden daran beteiligt sind. Die Kommunen verfügen über keinen Einfluß auf die Art und Weise der Durchführung dieser Aufgaben, so daß ein kommunales Entscheidungsrecht über die Verwendung der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Mittel nicht erforderlich ist.[2] Ein Recht auf eine gesonderte Verrechnung der Ausgaben für vom Staat übertragene Aufgaben besteht jedoch nicht: Die Kosten sind grundsätzlich im Rahmen der gesamten Finanzausstattung zu decken.[3] Die Finanzausstattung der Kommunen darf durch diese Regelung allerdings nicht soweit in Anspruch genommen werden, daß die verbleibenden Mittel nicht mehr ausreichen, die Selbstverantwortungsaufgaben zu erfüllen: Die kommunale Autonomie wäre verletzt.

Die Finanzausstattung muß sich also am Umfang und an der Zusammensetzung des Aufgabenbereichs der Gemeinden - unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverwaltungsgarantie - orientieren.[4] Die sich aus dem Verfassungsrecht und der einschlägigen Rechtssprechung ergebenden Anhaltspunkte zur Definition der angemessenen Finanzausstattung bilden jedoch lediglich die Rahmenbedingungen, in denen sich die Finanzausstattung bewegen muß. Sie können keine Kriterien liefern, mit deren Hilfe eine exakte Beurteilung

---

1 Vgl. Hettlage, K. M., 1964, S. 12.

2 Vgl. Wixforth, G., 1964, S. 26 f.

3 Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66, S. 70 f.; ebenso derselbe, AS 19/339, S. 341.

4 Vgl. Meyer, H., 1969, S. 64.

vorgenommen werden kann. Im folgenden wird daher untersucht, inwieweit dies mit Hilfe ökonomischer Indikatoren möglich ist.

III. Ökonomische Gesichtspunkte einer angemessenen Finanzausstattung

A. Indikatoren einer angemessenen Finanzausstattung

1. Vorbemerkungen

Die Kommunen erhalten zunächst das ihnen im Grundgesetz zugewiesene Steueraufkommen aus der Einkommensteuer, den Realsteuern sowie den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.[1] Diese Finanzmittel fließen den Gemeinden nach dem örtlichen Aufkommen zu, ohne daß dabei das Ziel einer angemessenen - im Sinne von bedarfsgerechten - Finanzausstattung berücksichtigt wird. Die Verwirklichung dieses Ziels wird erst mit Hilfe des kommunalen Finanzausgleichs angestrebt, ihm obliegt es, die kommunalen Mittel unter Berücksichtigung des jeweiligen Finanzbedarfs zu ergänzen.[2] Unter Finanzbedarf wird dabei die Finanzausstattung einer Körperschaft verstanden, die zur Durchführung ihrer Aufgaben notwendig ist.[3] Er hängt damit direkt von den jeweiligen Aufgaben ab, die folglich als Grundlage der Bedarfsermittlung herangezogen werden sollten.

Bevor die verschiedenen Instrumente zur Sicherung und zur Ergänzung der kommunalen Finanzausstattung diskutiert werden, wird auf die beiden Größen Finanzbedarf und Finanzkraft eingegangen und überprüft, inwieweit sie in der realisierten oder in einer modifizierten Form dazu beitragen können, eine angemessene Finanzausstattung zu ermitteln. Neben diesen beiden Größen gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher finanzstatistischer Kennzahlen,[4] die als Indikatoren kommunaler Leistungsfähigkeit herangezogen werden. Ihr Aussagewert zur Beurteilung der finanziellen Situation der kommunalen Haushalte ist allerdings umstritten. Eine Erweiterung auf Kennzahlensysteme kann die Beurteilungsprobleme zwar entschärfen und dazu beitragen, die finanzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebiets-

---

1 Vgl. Zweiter Teil IV. B.

2 Vgl. Meyer, H., 1969, S. 146.

3 Vgl. Seiler, G., 1980, S. 32.

4 Vgl. zum Problemkreis der Kennzahlen z.B. Essig, H., 1984, S. 798 ff.; Hafner, W., 1989, S. 265 ff.; Hoffmann, E., 1986, S. 245 ff.; Schwarting, G., 1987, S. 57 ff.

körperschaften - auch im Vergleich zu anderen Gemeinden - zu bewerten; sie informieren jedoch nicht über Art, Umfang und Qualität der kommunalen Leistungsdarbietung und können daher nur ansatzweise dazu dienen, qualitative Kriterien zu entwickeln, um die Angemessenheit zu bestimmen.[1] Daher werden Kennzahlen und Kennzahlensysteme im folgenden nicht weiter untersucht und die Ausführungen auf die Größen Finanzbedarf und Finanzkraft beschränkt.

2. Der Finanzbedarf

a. Alternative Konzepte der Messung des kommunalen Finanzbedarfs

(1) Die originäre Bedarfsermittlung

Da der kommunale Finanzbedarf direkt von den lokalen Aufgaben abhängt, muß er auf der Grundlage der jeweiligen lokalen Aufgabenstruktur ermittelt werden. Demnach wäre es im Hinblick auf eine originäre Bedarfsermittlung erforderlich, für jede einzelne Gemeinde ein erschöpfendes Verzeichnis zu erstellen, das sowohl die von ihnen zu erfüllenden Selbstverwaltungsaufgaben als auch die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises enthielte. Daran müßte sich zwangsläufig eine Bewertung dieser Aufgaben mit den zu ihrer Erfüllung erforderlichen Kosten anschließen. Auf diese Weise ergäbe sich für jede Kommune die Summe der Ausgaben - also ihr Finanzbedarf -, die sie zur Erfüllung der eigenen und der übertragenen Aufgaben benötigt.

Auch wenn von dem für diese Methode erforderlichen Verwaltungsaufwand abstrahiert wird, ist dieser Weg in der Praxis kaum gangbar. Zum einen steht das im Grundgesetz festgehaltene Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden einem definitiven Aufgabenkatalog entgegen: Jede Kommune hat das Recht, die von ihr zu erfüllenden freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eigenverantwortlich festzulegen.[2] Dabei läßt sich beobachten, daß die Aufgabenstruktur nicht nur zwischen Gemeinden unterschiedlicher Einwohnerzahl und unterschiedlicher Bevölkerungsdichte variiert, sondern daß auch zwischen Gemeinden gleicher

---

1 Vgl. Moser, W., 1982, S. 459; Seiler, G., 1980, S. 34.

2 Vgl. auch Erster Teil II.

Größe und Dichte Divergenzen bestehen.[1] Solche Abweichungen lassen sich bspw. auf unterschiedliche Ansprüche der Bevölkerung, aber auch auf Faktoren wie die schon vorhandene infrastrukturelle Ausstattung der Regionen zurückführen.[2] Damit wird deutlich, daß die frühere Aufgabendurchführung einen entscheidenden Einfluß auf die Art und den Umfang der gegenwärtigen örtlichen Aufgabenerfüllung hat,[3] so daß die kommunalen Aufgaben selbst bei übereinstimmendem Ausstattungsziel variieren können. Lediglich im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und der Auftragsangelegenheiten ist eine verbindliche Auflistung denkbar. Eine genaue Ermittlung des lokalen Finanzbedarfs erfordert folglich eine detaillierte Untersuchung der Aufgabenstruktur jeder einzelnen Gemeinde. Zudem ist die originäre Bedarfsermittlung der Kommunen strategieanfällig, da vermehrte Bedarfe angemeldet werden können mit der Konsequenz, daß ein Bedarfswettlauf entstehen kann. Ein weiteres Problem ergibt sich durch die notwendige Bewertung der lokalen Aufgaben mit den jeweiligen Kosten. Eine Orientierung an den tatsächlich entstandenen Kosten ist aus ökonomischer Sicht nicht wünschenswert, um einem Kostenwettlauf und den damit verbundenen Unproduktivitäten vorzubeugen. Zudem sollen überhöhte Kosten, die auf einer ineffizienten Leistungserstellung beruhen, nicht berücksichtigt werden. Ebenso gelingt es bei einer Bewertung mit tatsächlich entstandenen Kosten nicht, unterdurchschnittliche Kosten als Folge einer besonders wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung zu honorieren.[4] Neben diesen von den Kommunen autonom zu beeinflussenden, d.h. intern begründeten, interkommunalen Kostendivergenzen existieren jedoch auch externe, von den Gemeinden nicht selbst zu steuernde Einflußfaktoren, wie z.B. unterschiedliche topographische Verhältnisse oder Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur. Auch die Siedlungsgröße wird regelmäßig als entscheidender Kostenfaktor angesehen. Während die steigende Einwohnerzahl jedoch einerseits economies of scale auslöst und so eine günstige Leistungsbereitstellung in größeren Gemeinden ermöglicht, entstehen

---

1 Die Bevölkerungsdichte ist weniger für die Bedarfssituation als solches von Bedeutung, als vielmehr für die technischen und organisatorischen Anforderungen, die an die Bedarfsdeckung gestellt werden. So müssen bspw. Kommunen mit höherer Bevölkerungsdichte höheren Ansprüchen an die Lösung von Verkehrsproblemen gerecht werden. Vgl. Postlep, R.-D., 1985, S. 238.

2 Vgl. Junkernheinrich, M., 1991 b, S. 105.

3 Vgl. Seiler, G., 1980, S. 33.

4 Vgl. Hansmeyer, K.-H., Kops, M., 1985, S. 38.

andererseits Agglomerationsnachteile, die die Leistungserstellung in größeren Körperschaften verteuern, so daß eine verbindliche Aussage über den Gesamteffekt nicht möglich ist.[1]

(2) Die operationalisierte originäre Bedarfsermittlung

Kann der Finanzbedarf nicht auf der Grundlage der individuellen lokalen Aufgaben ermittelt werden, müssen Indikatoren eingesetzt werden, die den Finanzbedarf der verschiedenen kommunalen Aufgabenbereiche verläßlich widerspiegeln. Diese Indikatoren werden anschließend mit einem entsprechenden Geldbetrag bewertet, so daß sich daraus der Finanzbedarf der lokalen Gebietskörperschaften ergibt.[2] Auf diese Weise wird nicht mehr der originäre, sondern ein normierter Bedarf bestimmt.

Die Schwierigkeit dieses Verfahrens liegt in der Festlegung der Indikatoren, d.h. der Größen, die als bedarfsverursachend anerkannt werden. Eine theoretische Fundierung solcher Indikatoren ist kaum realisierbar, weil der Bedarf als normatives Konzept auf den herrschenden gesellschaftlichen Werten beruht.[3] Da sich die von den Gemeinden in der Praxis verfolgten Aufgaben aufgrund des Selbstverwaltungsrechts und aufgrund der interkommunal differierenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten unterscheiden, muß sich an die Festlegung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden die Auswahl der in die Bedarfsermittlung einzubeziehenden kommunalen Tätigkeiten anschließen.[4] Eine Einteilung und/oder Auswahl der Aufgabenbereiche könnte z.B. mit Hilfe der Gliederung der kommunalen Haushaltsrechnung vorgenommen werden.[5] Dabei gelingt der Rückschluß von den identifizierten Aufgabenbereichen auf den eigentlichen kommunalen Bedarf durch die

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 114 ff.

2 Vgl. Zimmermann, H., 1987, S. 395.

3 Vgl. Hanusch, H., Kuhn, T., 1985, S. 65.

4 Vgl. Zimmermann, H., 1987, S. 395 f. Schon hier zeigt sich das Problem, wer die Aufgabenverteilung letztlich festlegt bzw. wem Einwirkungsmöglichkeiten offenstehen. Zimmermann geht in seinem Konzept von einer eigenen Definition des kommunalen Bedarfs aus, während H. Hanusch und T. Kuhn sich auf die kommunale Haushaltsrechnung stützen (vgl. dazu Hanusch, H., Kuhn, T., 1985, S. 65). In der Praxis des kommunalen Finanzausgleichs verabschiedet der Landesgesetzgeber das jeweilige Finanzausgleichsgesetz und kann seinen Vorstellungen entsprechend auch über die einzubeziehenden Faktoren entscheiden.

5 Vgl. dazu Hanusch, H., Kuhn, T., 1985, S. 63.

Auswahl geeigneter Bedarfsindikatoren. Um diese zu operationalisieren, sollten "zwischen Indikator und Indikandum empirisch »verifizierbare«, »objektive« und reproduzierbare Beziehungen bestehen, die eine befriedigend genaue Charakterisierung des Beobachtungstatbestandes erlauben"[1]. Dabei müssen die einzelnen Bedarfsbereiche so lange in ihre Komponenten zerlegt werden, bis eine Bedarfsebene erreicht ist, die über Indikatoren repräsentiert werden kann.[2] Indem für verschiedene bedarfsverursachende Tatbestände auf unterschiedliche Indikatoren zurückgegriffen wird, gelingt es einerseits, die Probleme der direkten Bedarfsermittlung je Kommune zu umgehen, und andererseits werden weiterhin die einzelnen Bedarfe als Ausgangsbasis berücksichtigt.[3]

In der anschließenden Gewichtung der Indikatoren spiegelt sich die Bedeutung der durch sie repräsentierten Aufgabenbereiche als bedarfsverursachende Faktoren für den gesamten kommunalen Bedarf wider.[4] Die Gewichtungsfaktoren können sowohl ex ante als auch ex post ermittelt werden. Geht man von einer ex ante Bestimmung der Faktoren aus, muß für jede einzelne Aufgabe der Finanzbedarf festgelegt werden, der für eine effiziente Aufgabenerfüllung benötigt wird. Damit steht man zum einen vor dem Problem, die unter Effizienzgesichtspunkten noch vertretbaren Kosten möglichst exakt zu ermitteln und zum anderen über eine Berücksichtigung eventueller Abweichungen zwischen den normierten und den tatsächlich angefallenen Kosten zu entscheiden.[5] Indem die Gewichtungsfaktoren ex post bestimmt werden, wird der Finanzbedarf stärker normiert als durch eine ex ante Festlegung, da der jeweilige Gewichtungsfaktor auf der Basis von Vergangenheitswerten ermittelt wird. Es wird unterstellt, daß die in der Vergangenheit von den Gebietskörperschaften vorgenommenen Ausgaben oder die erhaltenen Einnahmen den jeweiligen Finanzbedarf in geeigneter Weise abbilden.[6] Dabei kann sowohl auf landesdurchschnittliche Werte[7] als auch auf Durchschnittswerte unterschiedlicher Gemeindegruppen zurückgegriffen werden. Solche Ver-

---

1 Junkernheinrich, M., 1992, S. 36. Hervorhebungen im Original.

2 Vgl. Hanusch, H., Kuhn, T., 1985, S. 62.

3 Vgl. Junkernheinrich, M., 1992, S. 41.

4 Vgl. Hanusch, H., Kuhn, T., 1985, S. 67.

5 Vgl. Kops, M., 1989, S. 137 ff.

6 Vgl. ebenda, S. 142.

7 Vgl. Zimmermann, H., 1987, S. 397.

gangenheitswerte können den Finanzbedarf allerdings nur dann richtig abbilden, wenn die getätigten Ausgaben oder die empfangenen Einnahmen zu dem jeweiligen Zeitpunkt den Finanzbedarf repräsentierten.[1] Ist dies nicht der Fall, werden Fehler der Vergangenheit in die Zukunft übertragen.

(3) Die Bedarfsermittlung mit Hilfe von Globalindikatoren

Eine weitaus stärkere Normierung resultiert aus der Verwendung eines Indikators für verschiedene bedarfsverursachende Tatsachen (umbrella variable). Dabei wird die Möglichkeit unterstellt, den gesamten Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft mit Hilfe eines Globalindikators abzubilden; es kann jedoch auch auf einige wenige Globalindikatoren zurückgegriffen werden.[2] Der gewählte Indikator muß geeignet sein, den gesamten Finanzbedarf widerzuspiegeln; arbeitet das System mit mehreren Indikatoren, müssen sie nach ihrer relativen Bedeutung gewichtet und anschließend zu einem Wert zusammengefaßt werden. Ein auf diese Weise gebildeter Indikator vermag jedoch lediglich, die Intensität des Einflusses verschiedener Faktoren auf den Finanzbedarf einer Kommune wiederzugeben. Um diesen zu ermitteln, muß zusätzlich die Größe der jeweiligen Körperschaft berücksichtigt werden (z.B. über die Einwohnerzahl). Damit ergibt sich ein Wert, der nach einer Gewichtung mit irgendwie gearteten Ausgaben- oder Einnahmegrößen schließlich einen sehr stark normierten Finanzbedarf repräsentiert. Einer Finanzbedarfserfassung, die sich lediglich an einem Globalindikator - z.B. der Einwohnerzahl - orientiert, kann es jedoch nicht gelingen, den kommunalen Finanzbedarf so differenziert zu erfassen wie mit Hilfe einer an Einzeltatbeständen orientierten Methode, da die verschiedenartigen Tätigkeiten im allgemeinen nur eine geringe Korrelation mit dem verwendeten Indikator aufweisen und dementsprechend nicht durch ihn repräsentiert werden.[3] Auch auf der Grundlage einiger weniger Globalindikatoren ist die Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche, die von den Kommunen wahrgenommen werden, kaum möglich.

---

1 Vgl. Kops, M., 1989, S. 142.

2 Vgl. Zimmermann, H., 1987, S. 392 f.

3 Vgl. Junkernheinrich, M., 1989, S. 110.

(4) Die Konzepte im Vergleich

Die drei vorgestellten Konzepte sind mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden. Das Konzept, das den kommunalen Bedarf grundsätzlich am genauesten erfaßt, ist die originäre Bedarfserfassung. Diese Methode zeichnet sich jedoch durch einen hohen Verwaltungsaufwand aus. Zudem wirft bereits die Erfassung der kommunalen Aufgaben, aber auch ihre Bewertung mit den jeweiligen Kosten erhebliche Probleme im Hinblick auf die praktische Durchführung auf. Das Konzept ist zudem sehr strategieanfällig, da die Einflußmöglichkeiten der Kommunen sowohl bei der Ermittlung der verschiedenen Aufgaben als auch bei der Festlegung der Kosten kaum vermieden werden können. Damit scheint dieses Konzept zwar theoretisch gut geeignet, den kommunalen Bedarf zu erfassen, es scheitert aber im Regelfall an der praktischen Umsetzung.

Das Konzept der operationalisierten originären Bedarfsermittlung behält die einzelnen Aufgabenbereiche zwar weiterhin als Ausgangsbasis bei, es kann jedoch die Probleme der originären Bedarfsermittlung durch den Einsatz von Indikatoren für die einzelnen Tätigkeitsbereiche zumindest teilweise umgehen. Da es nicht möglich ist, mit Hilfe theoretischer Konzepte eindeutig festzulegen, welche Bedarfe notwendigerweise einbezogen werden sollten, ist auch diese Methode in hohem Maße strategieanfällig. Dies gilt gleichermaßen für die anschließende Gewichtung der gewählten Indikatoren mit den notwendigen Kosten. Die operationalisierte originäre Bedarfsermittlung dürfte zwar leichter durchzuführen und mit einem geringeren Verwaltungsaufwand verbunden sein als die originäre Bedarfsermittlung, sie zeichnet sich jedoch gleichzeitig durch eine ungenauere Bedarfserfassung aus, so daß auch hier Praktikabilitätsgründe gegen eine Verwirklichung dieses Konzeptes sprechen.

Die Bedarfsermittlung mit Hilfe von Globalindikatoren kann den kommunalen Bedarf bei weitem nicht so exakt erfassen, wie es der originären oder in geringerem Umfang auch noch der operationalisierten Bedarfsermittlung gelingt. Durch die Verwendung lediglich eines oder einiger weniger Globalindikatoren ist sie jedoch mit einem geringeren Verwaltungsaufwand verbunden und erweist sich als ungleich praktikabler als die beiden alternativen Konzepte. Zudem muß berücksichtigt werden, daß die originäre und die operationalisierte originäre Bedarfsermittlung zwar theoretisch den kommunalen Bedarf genauer ermitteln können, daß sich durch die erheblichen Probleme bei der Erfassung und Bewertung jedoch Fehler und dadurch Ungenauigkeiten einschleichen können, die nur schwerlich abzuschätzen sind. Unter-

suchungen haben zudem ergeben, daß auch mit Hilfe anspruchsvollerer Verfahren der Bedarfsermittlung keine wesentlich besseren Ergebnisse erzielt werden können als mit stärker normierenden Methoden; aufgrund der mit ihnen verbundenen Intransparenzen können die jeweiligen Resultate zudem kaum noch überprüft werden.[1] Daher ist es aus Praktikabilitätsüberlegungen heraus durchaus gerechtfertigt, diese »genauere« Bedarfsermittlung zugunsten eines praktisch durchführbaren Konzepts aufzugeben und den kommunalen Bedarf mit Hilfe von wenigen Globalindikatoren zu ermitteln.

b. Notwendige Elemente einer praktikablen Erfassung des Finanzbedarfs

Grundsätzlich stellt sich die Frage, welche Bedarfe im einzelnen in die Berechnung des Finanzbedarfs einbezogen werden sollen. Werden die interkommunal unterschiedlichen Aufgabenkataloge berücksichtigt, kann der im Finanzausgleich zu erfassende Bedarf lediglich ein politischer, mehrheitsfähiger Kompromiß sein, keinesfalls jedoch eine nach objektiven Kriterien festzulegende Größe. Würde man sich auf einen »Regelbedarf« als einen in allen Kommunen auftretenden, im allgemeinen bevölkerungsbezogenen Bedarf einigen, müßte eine Entscheidung darüber getroffen werden, inwieweit Sonderbedarfe, d.h. Bedarfe, die über diesen Regelbedarf hinausgehen, einzubeziehen sind. Ökonomisch sinnvoll wäre es, lediglich extern verursachte Sonderbedarfe, die unabwendbar und von der Gemeindegröße unabhängig sind, als ausgleichsberechtigt anzuerkennen.[2] Das hieße: "Weicht die Kommune freiwillig vom »Regelbedarf« ab, so sind die entstehenden Ausgaben nicht durch den kommunalen Finanzausgleich und damit die Solidarität der anderen Kommunen zu decken."[3] Dabei wäre es grundsätzlich wünschenswert und zumindest ansatzweise möglich, das originäre Moment der Finanzbedarfsermittlung zu stärken.[4] Sowohl die Auftragsangelegenheiten als auch die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen ließen sich relativ gut erfassen, so daß wenigstens solche bedarfsverursachenden Faktoren einbezogen werden könnten, die auf eine

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, insbesondere S. 205.

2 Vgl. Milbradt, G. H., Strotmeier, R., 1985, S. 774. Ähnlich für das Bund-Länder-Verhältnis vgl. Peffekoven, R., 1990 a, S. 326 ff.

3 Junkernheinrich, M., 1992, S. 32. Hervorhebungen im Original.

4 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1988, Ziff. 431.

rechtlich begründete Aufgabenerfüllung zurückgehen. Wenn auch aus Praktikabilitätsgründen nicht auf Pauschalierungen und Schätzungen verzichtet werden könnte, ließe sich auf diese Weise trotzdem ein Teil des Finanzbedarfs konkretisieren. Die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen wären dagegen wesentlich schwerer zu erfassen. Geht man einerseits davon aus, daß die Gemeinden sich in ihrer Aufgabenerfüllung im Sinne der Ökonomischen Theorie des Föderalismus an den Präferenzen ihrer eigenen Bürger orientieren und die jeweiligen Bedarfe im Verlauf des kommunalen Entscheidungsprozesses festlegen[1] und daß andererseits entsprechend den von der Rechtssprechung aufgestellten Anforderungen ausreichende finanzielle Mittel zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen sollen,[2] bliebe lediglich eine Pauschalierung mittels geeigneter, d.h. sich an den Aufgaben orientierenden Indikatoren übrig. Dabei wäre es vor allem aus Praktikabilitätsgründen sinnvoll, sich auf einen, eventuell auch durch wenige andere Indikatoren ergänzten Globalindikator zu beschränken.[3]

Häufig verwendete Indikatoren der Bedarfserfassung sind die Einwohnerzahl, die Kosten der Aufgabenerfüllung sowie die Gebietsfläche. Die Einwohnerzahl als ältester und am weitesten verbreiteter Globalindikator ist grundsätzlich ein geeigneter Anknüpfungspunkt zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs. Die aus der Ökonomischen Theorie des Föderalismus gewonnene Rechtfertigung der dezentralen Aufgabenerfüllung der Gemeinde beruht insbesondere auf dem Argument der Bürgernähe der lokalen Ebene und den sich daraus vor allem im allokativen Bereich ergebenden Vorteilen. Wird der Einwohner auf diese Weise als Ausgangspunkt der gemeindlichen Tätigkeit gesehen, ist er auch geeignet, als Indikator des kommunalen Finanzbedarfs zu dienen. Jedoch ist der Bürger nicht nur aus ökonomischer Sicht Mittelpunkt der kommunalen Aktivitäten. Auch das Grundgesetz führt die Aufgaben der Gemeinden auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zurück und stellt damit die kommunale Tätigkeit in einen direkten Zusammenhang mit den Einwohnern einer Gemeinde;[4] die kommunale Selbstverwaltung wird in diesem Kontext auch als "einwohnerbezogene Verwaltung"[5] bezeichnet. Insbesondere für die Realisierung einer gleich-

---

1 Vgl. Postlep, R.-D., 1991 a, S. 56 f.

2 Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66, S. 68 f.

3 Vgl. dazu Dritter Teil III. A. 2. a. (4).

4 Vgl. BVerfGE 11/266, S. 275 f.

5 Kirchhof, P., 1980, S. 714.

mäßigen Versorgung aller Regionen mit staatlichen Leistungen ist die Einwohnerzahl ein geeigneter Maßstab.[1] Ein einheitliches Versorgungsniveau kann allerdings nur dann mit gleichen Pro-Kopf-Beträgen erreicht werden, wenn in den jeweiligen Regionen nicht aufgrund divergierender Voraussetzungen[2] auch die Kosten der Auftragserfüllung variieren oder unterschiedliche Anstrengungen notwendig sind, um ein gleichmäßiges Versorgungsniveau erst zu erreichen. Die Anzahl der Einwohner ist zudem einfach zu ermitteln und dem unmittelbaren Einfluß der Gebietskörperschaften entzogen, was Rückschlüsse auf objektiv beobachtbare Divergenzen, die zwischen den Gemeinden bestehen, zuläßt.[3] Mit der tatsächlichen Einwohnerzahl wird zwar ein wesentlicher Einflußfaktor des Finanzbedarfs berücksichtigt; eine alleinige Ausrichtung der Finanzausstattung an diesem Indikator reicht jedoch i.d.R. nicht aus, um die unterschiedlichen bedarfsauslösenden Aufgaben der Gemeinden zu erfassen.[4] Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, diesen Mangel zu beseitigen: Einmal könnte das Problem durch eine Einwohnerveredelung umgangen werden, mit deren Hilfe eine möglichst genaue Wiedergabe der Bedarfsverhältnisse erreicht werden soll. Die zweite Alternative wäre die Berücksichtigung weiterer Bedarfe, die nicht durch den Globalindikator im Hauptansatz erfaßt werden können. Dazu zählen zum einen Sonderbedarfstatbestände, die nur in wenigen Gebietskörperschaften auftreten. Diese können bspw. dadurch entstehen, daß einzelne Gemeinden zentralörtliche Funktionen für andere Körperschaften erfüllen. Zum anderen wären jedoch auch Bedarfe zu erfassen, die zwar in der Mehrzahl der Gemeinden auftreten, die aber nicht durch den Globalindikator »Einwohnerzahl« berücksichtigt werden. Dies wären bspw. Belastungen durch vorhandene Industrie- oder Gewerbebetriebe, die nicht mit der Einwohnerzahl korrelieren, als Bedarf jedoch erfaßt werden sollten.

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1987, S. 200.

2 Dazu gehören z.B. Größe, Wirtschaftsstruktur, geographische Lage, Bevölkerungsstruktur.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 114. Die Kommunen können die Einwohnerzahl lediglich indirekt beeinflussen, indem sie versuchen, Einwohner z.B. durch attraktive Wohngebiete zur Ansiedlung zu bewegen.

4 Soll die Verteilung der Finanzmittel trotzdem ausschließlich auf der Einwohnerzahl basieren, müßten die einzelnen Kopfquoten so hoch bemessen werden, daß allen Gemeinden durch die absolute Höhe der Kopfquoten ausreichende Mittel zur Verfügung stehen. Vgl. Kirchhof, P., 1980, S. 714.

Die Einwohnerveredelung wird sowohl auf das sog. Brechtsche Gesetz als auch auf die Lehre von Popitz zurückgeführt.[1] Popitz formulierte die These, daß der Bedarf einer Kommune um so stärker ansteigt, je größer die Einwohnerzahl bzw. je höher die Bevölkerungsdichte ist.[2] Dieser auf empirischen Beobachtungen basierende Lehrsatz wird damit begründet, daß Kommunen mit steigender Bevölkerungszahl auch einen umfangreicheren Aufgabenkatalog zu erfüllen haben.[3] Dem Brechtschen Gesetz zufolge läßt sich eine progressive Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung ableiten,[4] d.h., mit wachsender Größe einer Kommune steigen die Kosten der kommunalen Aufgabenerfüllung pro Einwohner an, da "fast alle öffentlichen Aufwendungen in den großen Städten erheblich teurer sind als draußen"[5]. Die Einwohnerveredelung wird des weiteren mit Belastungen der Kommunen begründet, die durch das Angebot zentralörtlicher Leistungen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße entstehen, d.h., kleinere Gemeinden nehmen solche Leistungen größerer Kommunen in Anspruch, deren Angebot sie selbst nicht gewährleisten können.[6] Diese Begründungen sind in dieser Form umstritten. Abgesehen davon, daß die veredelte Einwohnerzahl kaum in der Lage sein dürfte, die unterschiedlichen bedarfsverursachenden Faktoren zu repräsentieren,[7] muß heute grundsätzlich von gleichen Ansprüchen an die Lebensbedingungen in Stadt und Land ausgegangen werden, so daß große und kleine Gemeinden weitgehend gleiche Leistungen anbieten müssen, das Leistungsangebot folglich nicht zwangsläufig proportional zur Größe der Gebietskörperschaft differenzierter wird. Die Einwohnerveredelung hat, da sie zu einer Berücksichtigung und Abgeltung von Kosten führt, die direkt auf die Bevölkerungsagglomeration[8] zurückgehen, den Nachteil, daß die Ballungsnachteile in Form überhöhter Kosten nicht fühlbar werden. Sie entgehen damit der Internalisierung und verstär-

---

1 Vgl. Voigt, R., 1980, S. 76.

2 Vgl. Popitz, J., 1932, S. 266.

3 Vgl. ebenda, S. 279 ff.

4 Vgl. Brecht, A., 1932, S. 6.

5 Ebenda, S. 8.

6 Vgl. Albers, W., 1964, S. 278.

7 Vgl. Junkernheinrich, M., 1989, S. 104.

8 Dazu gehören sowohl die sog. klassischen Ballungskosten, wie z.B. Lärmschutzmaßnahmen, aber auch Kosten besonderer Strukturprobleme, die sich z.B. in besonders hohen Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe zeigen.

ken die Tendenzen der räumlichen Konzentration.[1] Gleichzeitig treten mit steigender Größe der Gebietskörperschaften im Zuge der Leistungserstellung Kostendegressionen auf, die gegen eine Veredelung der Einwohner zur Erfassung höherer Kosten der Leistungserstellung sprechen.[2] Es sollte zudem berücksichtigt werden, daß eventuellen Agglomerationsnachteilen in Ballungsgebieten auch Deglomerationsnachteile in ländlichen Gebieten gegenüberstehen.[3] Damit bleibt lediglich der zentralörtliche Ansatz als Begründung einer Einwohnerstaffelung, der jedoch nur die positiven spillovers, die von den zentralen Orten an die Umlandgemeinden abgegeben werden, berücksichtigt und solche Beziehungen vernachlässigt, von denen der zentrale Ort profitiert.[4] Außerdem gibt die Hauptansatzstaffel nicht notwendigerweise das zentralörtliche Gliederungsprinzip wieder. So können Kommunen gleicher Größenordnung durchaus unterschiedliche Zentralitätsgrade aufweisen, je nachdem ob sie in ländlichen Regionen oder in Ballungsräumen angesiedelt sind. Dementsprechend variiert auch der aus dem Zentralitätsaspekt erwachsende Finanzbedarf.[5] Zentralörtliche Aufgaben werden deshalb besser in Form von Nebenansätzen berücksichtigt, oder, da sie im Grunde ein interkommunales Problem darstellen, sinnvollerweise mit Hilfe eines interkommunalen Finanzausgleichs ausgeglichen.[6]

Ist eine Veredelung der Einwohner in den Hauptansätzen nicht gewollt, erfaßt der Ansatz Einwohner-gleich-Einwohner den Bedarf der lokalen Gebietskörperschaften aber nicht in ausreichendem Maße, bleibt die Alternative, bestimmte Aufgaben der Gemeinden über zusätzliche Indikatoren zu erfassen. Sie erlauben eine präzise, auf konkrete kommunale Aufgaben ausgerichtete Bedarfsermittlung, müssen jedoch so variabel bleiben, daß sie sich an Änderungen der Aufgabensituation möglichst reibungslos anpassen lassen. Im Zusammenhang mit den Nebenansätzen treten verschiedene Probleme auf: Es muß zunächst eine Auswahl

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 631; Zabel, G., 1983, S. 451; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1987, Ziff. 298.

2 Vgl. Ehrlicher, W., 1967, S. 28.

3 Vgl. Peffekoven, R., 1987, S. 203.

4 Vgl. Rottmann, J., 1983, S. 509; vgl. dazu Postlep, R.-D., 1979 b, S. 714 f.

5 Vgl. Rehm, F.-K., 1978, S. 169.

6 Ein interkommunaler Finanzausgleich hätte aus ökonomischer Sicht zudem den Vorteil, daß alle spillover-Effekte, also sowohl spillins als auch spillouts, internalisiert werden könnten. Vgl. dazu auch Vierter Teil III. D.

getroffen werden, welche Nebenansätze in die Bedarfsermittlung eingehen sollen, d.h., welche Aufgaben berücksichtigt werden. Wird eine exakte Wiedergabe der kommunalen Aufgaben durch die Leistungsansätze als Ziel angestrebt, wäre eine Vielzahl dieser Ansätze erforderlich, wodurch die Unübersichtlichkeit der Bedarfsermittlung verstärkt würde. Die Nebenansätze sollten deshalb auf ein notwendiges Maß beschränkt bleiben, d.h., es sollten nur für solche Aufgaben eigene Ansätze geschaffen werden, die durch den Hauptansatz nicht oder nicht hinreichend erfaßt werden können. Eine Beschränkung auf wenige ausgewählte Nebenansätze ist zwar sinnvoll, die Auswahl der Ansätze, die den Hauptansatz ergänzen sollen, kann jedoch nicht durch theoretische Konzepte unterstützt werden. Demnach wächst die Gefahr, daß solche in Nebenansätzen erfaßten Tätigkeiten stärker verfolgt werden und auf diese Weise die Präferenzstruktur der Kommunen verzerrt wird. Neue Bedarfe werden möglicherweise erst geweckt, da die Erfüllung dieser Aufgaben bei der Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigt wird.[1] Die in den Leistungsansätzen zusätzlich über eigene Indikatoren erfaßten kommunalen Aufgaben werden i.d.R. in fiktive Einwohner umgerechnet und ergänzen die im Hauptansatz ermittelte tatsächliche Einwohnerzahl, um so den Bedarf der zusätzlichen kommunalen Aufgaben abzudecken. Damit beruhen auch die Leistungsansätze auf dem Einwohner als Bedarfsindikator. Dieser Weg führt ähnlich wie die Hauptansatzstaffel zu einer Art Einwohnerveredelung in den betroffenen Ortschaften; die Ausrichtung an den Aufgaben der lokalen Gebietskörperschaften ist jedoch wesentlich stärker, als das bei einer Veredelung im Hauptansatz, die sich lediglich an der Einwohnerzahl und -dichte orientiert, möglich ist.

Die tatsächlichen Kosten der Aufgabenerfüllung sind als Indikator mit erheblichen Problemen behaftet. So kann in den einzelnen Kommunen eine Ausgabenspirale ausgelöst werden, da finanzkräftigen Gemeinden mit hohem Ausgabenvolumen aus dem Finanzausgleich zusätzliche Einnahmen zufließen, die das Ausgabenvolumen erneut erhöhen und folglich den Bedarf weiter vergrößern würden.[2] Zudem weist die Tatsache hoher kommunaler Einnahmen und deren Verausgabung noch nicht auf einen hohen Bedarf hin, der durch Finanzzuweisungen gedeckt werden muß. Hohe Ausgaben können auch Indikator einer ineffizienten oder verschwenderischen Aufgabenerfüllung sein und lassen demnach weder

---

1 Vgl. Denk, G., 1978, S. 56 f.

2 Vgl. Junkernheinrich, M., 1991 b, S. 179; Gantner, M., 1978, S. 65 f.

eine Aussage über das tatsächliche Versorgungsniveau der Bevölkerung, noch über Art, Umfang und Qualität der Aufgabenerfüllung zu. Zudem liefert die Ausgabenhöhe an sich keine Informationen über dringende kommunale Bedarfe, die infolge einer unzulänglichen Finanzausstattung nicht erfüllt werden können.[1] Auf diese Weise kann ein Ansatz der tatsächlichen Kosten im kommunalen Finanzausgleich bestehende interkommunale Differenzen in der Versorgung mit öffentlichen Gütern konservieren, anstatt entsprechend der Funktion des Finanzausgleichs einen gewissen Ausgleich zu schaffen und Gemeinden mit einem Nachholbedarf (z.B. in der Infrastrukturausstattung) gegenüber finanzkräftigen Gemeinden zu bevorzugen.[2]

Die Fläche einer kommunalen Gebietskörperschaft kann dann als geeigneter Indikator betrachtet werden, wenn zwischen der Fläche und dem auftretenden Bedarf ein kausaler Zusammenhang besteht. Das wird im allgemeinen in den Fällen von Ver- und Entsorgungseinrichtungen, Brandschutz, Bildungseinrichtungen und ähnlichem anerkannt. Es wird davon ausgegangen, daß eine geringe Siedlungsdichte, d.h. eine im Verhältnis zur Einwohnerzahl größere Fläche, zu einer relativ teureren kommunalen Produktion führt als in anderen Kommunen.[3] Allerdings kann dieser Indikator nicht berücksichtigen, ob die Bevölkerung an einem Ort konzentriert ist oder ob das Gemeindegebiet gleichmäßig (dünn) besiedelt ist. Erst der letztere Fall führt zu einer teureren Leistungserstellung.

c. Das rheinland-pfälzische Konzept zur Ermittlung des Finanzbedarfs

Der Indikator, mit dem der Finanzbedarf der Kommunen erfaßt werden soll, muß - wie die vorhergegangenen Ausführungen zeigen - bestimmte Anforderungen an seine Ausgestaltung erfüllen. So sollte er zum einen technisch einfach sein. Zum anderen darf er nicht strategieanfällig sein, um Manipulationen möglichst auszuschließen. Es muß außerdem ein erkennbarer Zusammenhang zwischen dem Indikator und dem durch ihn repräsentierten Bedarf bestehen. Er sollte zudem geeignet sein, die Bedarfe möglichst umfassend zu ermitteln und dabei alle sozialen Gruppen (z.B. Bevölkerung, Industrie) einer Gebietskörperschaft zu

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 114.

2 Vgl. Junkernheinrich, M., 1991 b, S. 179 f.

3 Vgl. Münstermann, E., 1980 d, S. 135 f.

berücksichtigen. Kann ein einzelner Indikator dies nicht gewährleisten, muß er durch weitere Indikatoren ergänzt werden. Dabei dürfen jedoch nur wenige ausgewählte Bedarfe zusätzlich berücksichtigt werden, um die Transparenz des Systems zu erhalten. Diese Kriterien sollte auch das System der Bedarfserfassung in Rheinland-Pfalz erfüllen.

Der kommunale Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz verzichtet - ebenso wie in Schleswig-Holstein - auf eine Veredelung der Einwohner und spaltet die Bedarfsgrundlage in einen Hauptansatz und verschiedene Nebenansätze auf.[1] Während der Hauptansatz versucht, über den Globalindikator »Einwohnerzahl« ein möglichst weites Spektrum kommunaler Bedarfe zu erfassen, gehen durch die ergänzenden Nebenansätze Elemente einer operationalisierten originären, d.h. an Einzelbedarfen orientierten Bedarfsermittlung in das System ein. Haupt- und Nebenansätze werden im Gesamtansatz zusammengefaßt. Der Gesamtansatz wird schließlich mit dem Grundbetrag bewertet, um eine monetäre Größe zu erhalten, die als Finanzbedarf der Finanzkraft gegenübergestellt werden kann. Dieser Grundbetrag bestimmt sich jedoch nicht aus theoretisch oder empirisch begründeten Bedarfsgesichtspunkten heraus, sondern als Restgröße. So werden von der Finanzausgleichsmasse zunächst die zweckgebundenen und die sonstigen allgemeinen Finanzzuweisungen abgezogen. Es verbleibt die sog. Schlüsselmasse, die für die Schlüsselzuweisungen A und B sowie die Investitionsschlüsselzuweisungen verwendet wird.[2] Aus dieser Schlüsselmasse werden ex ante die für die Schlüsselzuweisungen A benötigten Mittel entnommen sowie die für die Schlüsselzuweisungen B1 gesetzlich vorgeschriebenen Beträge. Nur die dann noch verbleibenden Mittel stehen als Schlüsselzuweisungen B2 und als Investitionsschlüsselzuweisungen zur Verfügung. Die davon für die Schlüsselzuweisungen B2 vorgesehenen Finanzmittel werden mit Hilfe der Grundbeträge so auf die Summe der Gesamtansätze aller Kommunen verteilt, daß die vorhandenen Mittel genau aufgebraucht werden.[3] Dieser auf den einzelnen Einwohner im Gesamtansatz[4] entfallende Grundbetrag kann dementsprechend nicht den Finanzbedarf der Kommunen pro

---

1 Zu den Regelungen des rheinland-pfälzischen Systems der Bedarfsermittlung vgl. im einzelnen Zweiter Teil V. C. 3. d.

2 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 63.

3 Vgl. dazu Schaubild 4.

4 Der Gesamtansatz umfaßt sowohl die tatsächlichen Einwohner des Hauptansatzes als auch die fiktiven Einwohner, um die der Hauptansatz in den Nebenansätzen ergänzt wird. Vgl. dazu ausführlich auch 2. Teil V. C. 3. d.

(modifiziertem) Einwohner ausdrücken. Zwar erfaßt das derzeit praktizierte System zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs über den Indikator Einwohnerzahl wesentliche Aufgabenbereiche der Kommunen, durch die Ermittlung des Gundbetrages auf dem Wege der Rückrechnung kann es jedoch weniger als System zur Ermittlung einer »echten« monetären Bedarfsgröße, sondern eher als Basis zur Verteilung der (noch) vorhandenen Gelder bezeichnet werden.

Der Hauptansatz greift auf den Einwohner als grundsätzlich geeigneten Indikator des kommunalen Bedarfs zurück. Weitere Bedarfe, die durch den Hauptansatz nicht berücksichtigt werden können, sollen mit Hilfe der Leistungsansätze erfaßt werden. Dadurch gelingt eine auf konkrete kommunale Aufgaben ausgerichtete Bedarfsermittlung. Zudem ist eine Flexibilität der Nebenansätze grundsätzlich gegeben, da es lediglich einer Gesetzesänderung bedarf, um die im Finanzausgleichsgesetz normierten Leistungsansätze zu ändern. Die Anzahl der Nebenansätze ist auf sechs kommunale Aufgabenbereiche beschränkt. Damit kann zwar nicht das gesamte Spektrum der - im Hauptansatz nicht erfaßten - kommunalen Bedarfe abgedeckt werden, aber es wird zumindest die Übersichtlichkeit der Bedarfsermittlung gesichert.

Welche Leistungsansätze den Hauptansatz ergänzen sollen, läßt sich theoretisch nicht festlegen; es wird jedoch deutlich, daß die im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich bestehenden Nebenansätze in der Hauptsache einwohnerbezogene Bedarfe und keine durch Industrie- oder Gewerbeansiedlung ausgelösten Bedarfe berücksichtigen. Daher kann zumindest von einer gewissen Einseitigkeit der Nebenansätze im Sinne des Grundsatzes des Interessenausgleichs gesprochen werden.[1] Dieses Prinzip konzentriert sich zwar primär auf die Finanzierung der kommunalen Tätigkeit in dem Sinne, daß alle Gruppen einer Gemeinde auch zur Finanzierung der kommunalen Tätigkeit herangezogen werden sollen; im Umkehrschluß kann man jedoch davon ausgehen, daß auch die Bedarfe aller Gruppen erfaßt werden sollten. Dies ist durch die Nebenansätze derzeit nicht gewährleistet. Zudem ist ein eigener Ansatz für Fa-

---

1 Der Grundsatz des Interessenausgleichs betrifft das Verhältnis der unterschiedlichen Gruppen einer Gemeinde zueinander. Er konstatiert, daß Bedarfe, die einer spezifischen kommunalen Gruppe zugeordnet werden können, auch durch das Aufkommen aus solchen Einnahmequellen finanziert werden sollen, die im wesentlichen Mitglieder dieser besonderen Gruppe belasten. Demnach müssen alle Gemeindemitglieder zur Finanzierung der kommunalen Leistung herangezogen werden, d.h., sie sollten zumindest von einer kommunalen Steuer belastet werden. Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 33 ff.

milien- und Zivilangehörige der ausländischen Stationierungsstreitkräfte nicht notwendig. Sie müßten systematisch korrekt - ebenso wie die Stationierungsstreitkräfte selbst, die weder im Haupt- noch in den Nebenansätzen berücksichtigt werden - im Hauptansatz erfaßt werden.[1]

Die in den Leistungsansätzen über eigene Indikatoren erfaßten kommunalen Aufgaben werden in fiktive Einwohner umgerechnet und ergänzen die im Hauptansatz ermittelte tatsächliche Einwohnerzahl, um so den Bedarf der zusätzlichen kommunalen Aufgaben abzudecken.[2] Damit beruhen auch die Leistungsansätze auf dem Einwohner als Bedarfsindikator. Die in den einzelnen Nebenansätzen zur unmittelbaren Bedarfserfassung verwendeten Indikatoren sind unterschiedlich. So greifen der Ansatz für Familienangehörige und Zivilangehörige der ausländischen Stationierungsstreitkräfte, der Ansatz für Bäder und der Schüleransatz auf personenbezogene Indikatoren (die Anzahl der Familien- und Zivilangehörigen der ausländischen Streitkräfte, Fremdübernachtungszahlen sowie die Schülerzahlen) zurück. Um die Zentralitätsbelastung zu bestimmen, werden im Ansatz für zentrale Orte Zentralitätsgrade ermittelt und die Orte dementsprechend in Kategorien eingeteilt. Während diese vier Indikatoren eine direkte Bedarfsverursachung ausdrücken, ist dies bei der im Flächenansatz als Indikator verwendeten Fläche der kommunalen Gebietskörperschaften nicht der Fall. Dieser Indikator kann zwar nicht berücksichtigen, ob die im Verhältnis zur Fläche geringe Siedlungsdichte mit einer Bevölkerungskonzentration an einem Ort einhergeht - erst diese Kombination führt zu einer teureren Leistungserstellung -, sie ist in Anbetracht der Probleme, die eine Erfassung eben dieses Tatbestands auslösen würde, aus Praktikabilitätsgründen jedoch sinnvoll.

Die Kosten der Aufgabenerfüllung werden lediglich im Ansatz für Sozialhilfelasten als Indikator eingesetzt. Diese Kosten werden jedoch modifiziert, indem zum einen nur der Kostenanteil berücksichtigt wird, der im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigt, und dieser Kostenanteil zum anderen noch in (fiktive) Einwohner umgerechnet wird. Die Berücksichtigung der über dem Landesdurchschnitt liegenden Sozialhilfekosten ist jedoch problematisch. Zwar werden Leistungsansätze durch besondere Aufgaben und damit auch durch über dem »Regelbedarf« liegende Bedarfe gerechtfertigt, der

---

1 Dieser Systemfehler wird jedoch durch den Truppenabbau der Stationierungsstreitkräfte an Bedeutung verlieren.

2 Auf diese Weise kommt es ähnlich wie bei der Hauptansatzstaffel zu einer Einwohnerveredelung. Vgl. dazu Dritter Teil III. A. 2. b.

hier gewählte Indikator räumt den Kommunen jedoch erhebliche Manipulationsmöglichkeiten ein. Die Sozialhilfe ist grundsätzlich in einem Bundesgesetz geregelt, das die Kreisebene als örtlichen Träger der Sozialhilfeaufgaben benennt und ihr diese Aufgaben als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben überträgt. Darunter fallen bspw. die Hilfe zur Selbsthilfe oder die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Zudem werden explizit aufgeführte Aufgaben an überörtliche Träger verwiesen, dem Landesgesetzgeber wird jedoch gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt, diese den örtlichen Trägern zuzuordnen (§ 100 BSHG). Die Kommunen übernehmen zudem einen großen Teil der Finanzierungslast - und zwar direkt bei der örtlichen Sozialhilfe und indirekt bei der überörtlichen Sozialhilfe (§§ 6 f. AGBSHG). Wenn auch der Bund das »Ob« und »Wie« der Sozialhilfeleistungen bestimmt - er also grundsätzlich über die Entscheidungskompetenz über die Aufgabe verfügt -, so bleibt den kommunalen Trägern doch ein relativ weiter Ermessensspielraum bei der Aufgabendurchführung,[1] d.h., die Kommunen haben einen entscheidenden Einfluß auf die ihnen entstehenden Kosten der Sozialhilfe. Die Regelsätze werden zwar vom Land festgelegt, den Kommunen stehen aber weite Freiräume zur Verfügung, die sie mit Hilfe von Durchführungsanweisungen und Verordnungen ausfüllen können und, wie die unterschiedlich hohen Pro-Kopf-Ausgaben zeigen, entsprechend nutzen.[2] Soll die Sozialhilfe als Nebenansatz beibehalten werden, wäre es sinnvoller, anstelle der tatsächlichen, den Landesdurchschnitt übersteigenden Kosten bspw. eine überdurchschnittlich hohe Quote an Sozialhilfeempfängern als Indikator zu wählen, da diese Größe von den Kommunen allenfalls indirekt beeinflußt werden kann. Damit wäre auch gewährleistet, daß als Nebenansatz lediglich die über dem »Regelbedarf« liegende besondere Belastung der Kommunen berücksichtigt würde.

3. Die Finanzkraft

a. Die Messung der kommunalen Finanzkraft

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der lokalen Gebietskörperschaften kann mit Hilfe der Finanzkraft grundsätzlich nur dann zutreffend abgebildet werden, wenn alle kommunalen Einnahmen in die Messung eingehen. Da der Gesetzgeber den Gemeinden je-

---

1 Vgl. Blume, O., 1981, S. 696 f.; Milbradt, G. H., 1990, S. 154 ff.

2 Vgl. Oedekoven, D., 1990, S. 148; Milbradt, G. H., 1990, S. 156.

doch - bspw. durch das Hebesatzrecht oder die Befugnis zur Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern - ein gewisses Gestaltungsrecht eingeräumt hat, können sie die Höhe ihrer Einnahmen - zumindest in gewissem Umfang - beeinflussen. Ziel der Finanzkraftmessung sollte demnach nicht die Erfassung der tatsächlichen, sondern die Bestimmung der potentiellen kommunalen Einnahmen sein, um die Einflüsse zu eliminieren, die sich aus diesem kommunalen Gestaltungsrecht ergeben. Tatsächlich erzielte Mehreinnahmen, die auf einer autonomen Entscheidung der Gemeinden beruhen, dürfen dementsprechend nicht bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt werden, während andere, potentiell erzielbare Einnahmen, auf deren Erhebung die Gemeinden jedoch freiwillig verzichten, eingerechnet werden müßten. Ausschlaggebendes Unterscheidungsmerkmal zwischen einzubeziehenden und nicht einzubeziehenden Einnahmen wäre also die Möglichkeit der Kommunen, die einzelnen Einnahmekomponenten zu steuern: Die aus autonomen kommunalen Entscheidungen resultierende überdurchschnittliche bzw. unterdurchschnittliche finanzielle Leistungsfähigkeit sollte für die Gemeinden fühlbar bleiben, um das Interesse der Kommunen aufrechtzuerhalten, ihre Finanzkraft eigenverantwortlich den jeweiligen Erfordernissen anzupassen. Umgekehrt sollten von den Kommunen nicht zu vertretende Finanzkraftunterschiede berücksichtigt werden. Auf diese Weise entstünde eine Größe, die sich eng an die gemeindlichen Einnahmen anlehnt, jedoch versucht, sie von Mehr- oder Mindereinnahmen, die aus einer bewußten kommunalen Einflußnahme resultieren, zu befreien. Bei der Erfassung dieser Finanzkraft träten allerdings Probleme auf, da die Differenzierung, inwieweit Mehr- oder Mindereinnahmen Ergebnis autonomer kommunaler Entscheidungen sind, äußerst schwierig ist.[1] Würde jedoch auf eine Differenzierung verzichtet, würde die finanzielle Leistungsfähigkeit finanzstarker Kommunen, die auf eine volle Ausschöpfung ihrer finanziellen Möglichkeiten verzichten, genauso beurteilt wie die Leistungsfähigkeit finanzschwacher Gemeinden, die eine hohe Steueranspannung anstreben müssen, um den an sie gestellten Anforderungen gerecht werden zu können.[2] Die tatsächlichen Einnahmen und insbesondere das tatsächliche Steueraufkommen eignen sich demnach nur dann als aussagefähiger Indikator der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen, wenn die Steueranspannung in allen gleichgeordneten Körperschaften übereinstimmt. Sind die Bemessungsgrundlagen und die Steuersätze jedoch

---

1 Vgl. Hansmeyer, K.-H., Kops, M., 1985, S. 47.

2 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 161 f.

nicht identisch, dann lassen sich unterschiedliche Erträge nicht auf Divergenzen in der steuerlichen Leistungsfähigkeit zurückführen, sondern sie resultieren daraus, daß eine Körperschaft ihren Bürgern eine höhere Steuerbelastung zumutet als andere Körperschaften.[1]

Zu den grundsätzlich in die Ermittlung der kommunalen Finanzkraft einzubeziehenden Einnahmen gehören zweifelsohne die Steuereinnahmen der Gemeinden, die den bedeutendsten Anteil (rund 38 v.H. im Jahre 1994)[2] an den gemeindlichen Finanzmitteln stellen. Der Einkommensteueranteil der Kommunen kann in vollem Umfang in die Berechnung der Finanzkraft einbezogen werden. Da es sich um eine Einnahmeart handelt, die aufgrund der bundesrechtlich verbindlichen Vorgaben keinem unmittelbaren kommunalen Einfluß ausgesetzt ist, bei der also eine einheitliche Steueranspannung vorliegt, müssen keine Normierungen vorgenommen werden.[3] Dagegen werden die Realsteuern zwar auf der Grundlage einer bundeseinheitlich geregelten Bemessungsgrundlage sowie bundeseinheitlicher Steuermeßzahlen erhoben, sie unterliegen jedoch dem kommunalen Hebesatzrecht, das den Gemeinden einen entscheidenden Einfluß auf die Höhe des Realsteueraufkommens gewährt. Um nun Rückschlüsse auf die finanzielle Leistungsfähigkeit ziehen zu können, ist es erforderlich und vom Gesetzgeber auch entsprechend umgesetzt, von einem einheitlichen - normierten - Hebesatz auszugehen. Diese Maßnahme verhindert, daß Gemeinden dem Anreiz erliegen, ihre Hebesätze niedrig festzusetzen, um ihre daraus folgende niedrigere Finanzkraft durch Zuweisungen ausgleichen zu lassen, während Gemeinden, die ihren Bürgern eine höhere Steuerbelastung auferlegen, eine stärkere Finanzkraft aufweisen und dementsprechend einen

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 100.

2 Vgl. Tabelle 2.

3 Vgl. Kirchhof, P., 1980, S. 717. Lediglich über die indirekte Einflußnahme auf die Einwohnerzahl können die Kommunen versuchen, ihre Finanzkraft zu verändern. Der erhöhten Finanzkraft stehen jedoch auch höhere Ausgaben gegenüber. Vgl. Angenendt, W., 1986, S. 97. Vgl. dazu auch Seite 93, Fußnote 3.

geringeren Anteil an den Zuweisungen erhalten. Mit Hilfe dieser Nivellierungshebesätze[1] wird also nicht mehr das tatsächliche, sondern das potentielle Steueraufkommen zum Ausdruck gebracht. Folgt man der implizit hinter der Normierung stehenden Auffassung, "gleiche Steuerhebesätze seien gleichbedeutend mit gleicher Steuerquellenanspannung"[2], wird mit Hilfe der Normierung die Forderung erfüllt, die aus autonomen kommunalen Entscheidungen resultierenden Mehr- oder Mindereinnahmen den Kommunen zu überlassen. Durch diesen Verzicht auf die Einbeziehung der Aufkommensunterschiede in die Finanzkraft und damit in den Ausgleich der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Divergenzen wird vermieden, daß die Hebesatzautonomie durch den Finanzausgleich unterlaufen und die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden geschwächt wird.[3] Die These, daß gleiche Hebesätze eine (zumindest überwiegend) einheitliche Steueranspannung bedeuten, ist jedoch nicht zwingend. So stimmt bspw. im Falle der Grundsteuer B die Steueranspannung trotz identischer Hebesätze und nach gleichen Richtlinien ermittelten Einheitswerten nicht überein, wenn sich die Differenzen zwischen den Einheitswerten und den tatsächlichen Werten in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich entwickeln. Eine solche Ungleichentwicklung wird besonders deutlich im Vergleich von Stadtrandgemeinden mit tendenziell neueren und demnach höher bewerteten Einheitswerten sowie Orten mit relativ alter Bebauung und demnach tendenziell stärkerer Unterbewertung. In diesem Fall ist die Eliminierung der zwischen den Kommunen existierenden Unterschiede in der Steueranspannung durch landeseinheitliche Normierungshebesätze nicht mehr zu erreichen.[4] Ursachenadäquat ließe sich eine einheitliche Steueranspannung lediglich über eine Reform der Einheitsbewertung erreichen, die jedoch unter die bundesstaatliche Rechtssetzung fällt, also von Land und Kommunen nicht aus eigener Initiative

---

1 Diese Nivellierungshebesätze können sich, wie das bei ihrer ursprünglichen Festsetzung in Rheinland-Pfalz geschehen ist, an den durchschnittlichen Hebesätzen orientieren. Damit wird der Mittelwert der von den Gemeinden autonom festgelegten Hebesätze als Nivellierungsgröße angesetzt, die auch als »normale« Steueranspannung bezeichnet werden kann. Die Normierungshebesätze können jedoch auch vom Mittelwert abweichen, wenn im Durchschnittswert nicht die »richtige« Steueranspannung gesehen wird oder wenn Umverteilungsziele verfolgt werden. Vgl. Fischer, H., 1988, S. 103 f.; vgl. dazu auch Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 31.

2 Hansmeyer, K.-H., Kops, M., 1985, S. 50.

3 Vgl. Deubel, I., 1982, S. 209.

4 Vgl. Hansmeyer, K.-H., Kops, M., 1985, S. 50 f.

heraus durchgeführt werden kann.[1] Einen Ausweg böte das von Grimme entwickelte Konzept,[2] die Vorstellung nur eines landeseinheitlichen Nivellierungshebesatzes aufzugeben und für unterschiedliche Gemeindegruppen, deren ökonomische und finanzwirtschaftliche Verhältnisse (weitgehend) vergleichbar sind, gruppenspezifische landeseinheitliche Hebesätze festzulegen. Eine solche Gruppierung der Kommunen könnte sich sowohl an zentralörtlichen Funktionen als auch an Gemeindegrößenklassen orientieren, so daß es zumindest annähernd gelänge, kommunale Gruppen mit nahezu gleichen Aufgaben und Größen zu bilden.[3] Demzufolge würde die Steueranspannung über eine Festlegung genormter Hebesätze für die verschiedenen Gemeindegruppen angeglichen. Die normierte Realsteuerkraft näherte sich auf diese Weise zwar der tatsächlichen Steuerkraft an, der Einfluß der Kommunen wäre jedoch eliminiert. Allerdings würde zumindest die erstmalige Einteilung der lokalen Gebietskörperschaften in adäquate Gruppen einen hohen Organisations- und Verwaltungsaufwand verursachen; zudem wäre eine regelmäßige Anpassung der Gruppenzusammensetzung erforderlich.

Auch die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern gehören in den Kreis der einzubeziehenden Einnahmen, da grundsätzlich alle Einnahmen in die Finanzkraftberechnung

---

1 Zu den mit der Einheitsbewertung verbundenen Problemen vgl. bspw. Wissenschaftlicher Beirat, 1989; Kommission zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze, 1991.

2 Das von L. Grimme entwickelte Konzept konzentriert sich ausschließlich auf die Messung der Steuerkraft; mit dem Rückgriff auf potentielle Einnahmen bei der Berechnung der Steuerkraft wird den Gemeinden die Möglichkeit genommen, den zu ermittelnden Wert zu beeinflussen. Durch die ausschließliche Konzentration auf die kommunalen Steuereinnahmen berücksichtigt dieser Ansatz lediglich eine zentrale Größe der Finanzkraftermittlung, ohne weitere Einnahmen zu beachten. Er geht jedoch der Frage nach, inwieweit der landesdurchschnittliche Hebesatz als Maßstab sowohl für kleine Ortsgemeinden als auch für Großstädte geeignet ist. Vgl. Grimme, L., 1985, S. 160 ff.

3 Vgl. ebenda, S. 173.

integriert werden müssen.[1] Diese indirekten Steuern unterliegen der Objekthoheit der Bundesländer, die zum Teil - wie bspw. in Rheinland-Pfalz - an die Kommunen übertragen wurde, so daß grundsätzlich[2] weder die Erhebung der Steuer an sich, noch eine einheitliche Bemessungsgrundlage, noch ein einheitlicher Steuersatz gewährleistet ist. Eine Einbeziehung einzelner örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern wäre demnach nur sinnvoll, wenn eine Regelung gefunden würde, die einen Ausgleich zwischen den in den verschiedenen Kommunen erhobenen bzw. nicht erhobenen Steuern ermöglicht. Dies könnte in Anlehnung an das von der Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) konzipierte System ausgestaltet werden.[3] Die ACIR bezieht in die Finanzkraftmessung solche Steuern ein, die üblicherweise in denjenigen US-Bundesstaaten erhoben werden, in denen insgesamt mehr als die Hälfte der Bevölkerung der USA lebt. Zudem sollen Steuern auf solche Tatbestände oder Aktivitäten erfaßt werden, die sich auf nur wenige Staaten konzentrieren, um den Anreiz zu mindern, vor allem solche Tatbestände zu besteuern, auf die andere Staaten keine Steuern erheben, und mit Hilfe stark divergierender Steuerstrukturen eine Einbeziehung dieses Aufkommens in die Steuerkraft zu umgehen. Dazu ist das Kriterium um die Steuern erweitert worden, deren Bemessungsgrundlage in den Staaten, die sie tatsächlich erheben, größer ist als die Hälfte der potentiell möglichen, national zusammengefaßten Bemessungsgrundlage.[4] Die aus diesen Steuerquellen zu erzielende Einnahmenkraft wird den einzelnen Staaten auch dann zugerechnet, wenn sie diese Steuern - trotz bestehender rechtli-

---

1 Dies wird auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 bestätigt, das besagt, daß grundsätzlich alle Einnahmen zu berücksichtigen sind, die vom Volumen her bedeutsam sind und nicht gleichmäßig anfallen (vgl. BVerfGE 72/330, S. 400). Dies wird erneut durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 27. Mai 1992 bekräftigt, das eine Einbeziehung der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern in die Berechnung der Finanzkraft der Länder jedoch ablehnt, da das Volumen dieser Steuern für den Länderfinanzausgleich nicht ausgleichsrelevant ist (vgl. derselbe 86/148, S. 225).

2 Vgl. Zweiter Teil IV. B. 4.

3 Der »Representative Tax System Approach« (RTS) wurde 1962 von der ACIR zunächst zur Ermittlung der Steuerkraft der US-amerikanischen Bundesstaaten konzipiert, dann aber 1971 im »Average Financing System« um weitere, auf lokaler Ebene erhobene Steuern sowie um einzelne nicht steuerliche Einnahmen ergänzt. Dieser Versuch einer umfassenderen Finanzkraftmessung wurde 1982 jedoch aufgrund einer Vielzahl von Erfassungs- und Bewertungsproblemen wieder aufgegeben, und die Kommission griff den RTS, jedoch in einer zum ursprünglichen Konzept erweiterten Form, erneut auf. Vgl. dazu ACIR, 1962, S. 31 ff.; derselbe, 1971, S. 7 ff.; ebenda, S. 49 ff.; derselbe, 1982, 12.

4 Vgl. derselbe, 1962, S. 32.

cher Möglichkeiten - nicht erheben, da Steuerkraft als Fähigkeit von Gebietskörperschaften zur Erzielung von Aufkommen durch Besteuerung definiert ist.[1] Im Anschluß an die Bestimmung der einzubeziehenden Steuern und ihrer Bemessungsgrundlagen muß in einem zweiten Schritt eine Entscheidung über den jeweiligen Steuersatz gefällt werden, der für die einzelnen in das RTS zu integrierenden Steuern anzusetzen ist. Der ACIR bietet zwar unterschiedliche Alternativen an.[2] Da die vorgeschlagenen Lösungsmöglichkeiten jedoch keine Verbesserung bedeuten, verwendet die Kommission selbst Durchschnittssteuersätze, um die im RTS integrierten Steuern zu gewichten. Die auf diese Weise ermittelten potentiellen Steueraufkommen werden anschließend aggregiert, um so einen Indikator für die Steuerkraft einer Körperschaft zu erhalten.[3] In ähnlicher Weise könnten die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern in die Finanzkraftberechnung integriert werden. Grundsätzlich einzubeziehen wären solche örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, die gesetzlich vorgeschrieben sind. Darüber hinaus wären Steuern zu berücksichtigen, die der überwiegende Teil der Gemeindeeinwohner zu leisten hat. Sowohl die Bemessungsgrundlagen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern als auch die Steuersätze wären zu normieren. Gegen eine Einbeziehung dieser Steuern werden im allgemeinen Praktikabilitätsgründe angeführt.[4] Da das Aufkommen jedoch im interkommunalen Vergleich erheblich variieren kann, muß mit einer verzerrten Wiedergabe der Finanzkraft gerechnet werden. Daher sollte eine Erweiterung der Finanzkraftmeßzahl um die genannten Komponenten nicht aus Praktikabilitätsgründen abgelehnt werden.[5]

Die Notwendigkeit einer Einbeziehung von Gebühren und Beiträgen in die Finanzkraftermittlung wird in der Literatur teilweise verneint, weil diese grundsätzlich nach dem

---

1 Vgl. ACIR, 1962, S. 7.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. derselbe, 1982, S. 11.

4 So können Einnahmen bei der Ermittlung der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich immer dann unberücksichtigt bleiben, wenn "der Aufwand für die Ermittlung der auszugleichenden Einnahmen zu dem möglichen Ausgleichseffekt außer Verhältnis steht". BVerfGE 72/330, S. 400.

5 So wird auch im Zusammenhang mit der Ermittlung einer Deckungsquote zum Zwecke der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern dafür plädiert, grundsätzlich alle Steuereinnahmen in die laufenden Einnahmen einzubeziehen. Vgl. Sachverständigenkommission, 1981, S. 46.

Kostendeckungsprinzip erhobenen Einnahmen "nur eine Leistung der öffentlichen Hand neutralisieren, letztlich also keinen Wertzuwachs erbringen"[1]. Diese Argumentation verkennt jedoch, daß von einer Neutralisierung einer Leistung der öffentlichen Hand i.d.R. nicht gesprochen werden kann, da ein Kostendeckungsgrad von 100 v.H. zwar anzustreben ist, aufgrund der unterschiedlichen, insbesondere distributiven Zielsetzungen, die mit diesen Gebühren und Beiträgen verfolgt werden, jedoch i.d.R. nicht erreicht wird.[2] Will man einen positiven oder negativen Einfluß auf die Finanzkraft durch diejenigen Gebühren- und Beitragsanteile vermeiden, die auf die vom Kostendeckungsprinzip abweichende Bemessung zurückgehen, ist für eine Einbeziehung der Gebühren und Beiträge in die Finanzkraft - folglich aber auch für die Einbeziehung der jeweiligen Leistung in den Finanzbedarf - zu plädieren. Dem entspricht auch die Definition der Finanzkraft als wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften, da die Verwendung der Gebühren und Beiträge zur Aufgabenerfüllung der Kommunen beiträgt und somit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden erweitert.[3] Dementsprechend könnten für die einzelnen Tatbestände verschiedene Kostendeckungsgrade festgelegt werden, deren Verwirklichung realistisch erscheint. Das auf diese Weise potentiell erzielbare Aufkommen müßte der Finanzkraft zugerechnet werden.

Die Erwerbseinkünfte und Zinsen resultieren aus der eigenverantwortlichen wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen. Sie können jedoch nur begrenzt durch die Wirtschaftsführung der Kommunen beeinflußt werden, da die Errichtung und Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen durch die Gemeinde gesetzlichen Regelungen unterliegt, diese Einnahmen also nicht allein aus einer umsichtigen Anlagepolitik der Kommunen resultieren. Die Erwerbseinkünfte hängen zudem wesentlich von den früher verfügbaren anlagefähigen Finanzmitteln ab, sind also eine direkte Konsequenz der vorhandenen lokalen Finanzausstattung.[4] Somit resultieren Erwerbseinnahmen und Zinsen nur zum Teil aus autonomen kommunalen Entscheidungen in der Gegenwart und sollten daher in die Finanzkraft einbezogen werden. Eine weitere Möglichkeit der Einnahmenerzielung steht den Kommunen durch die Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie die Auflösung von Rücklagen zur Verfü-

---

1 Kirchhof, P., 1980, S. 717.

2 Vgl. dazu auch Zweiter Teil IV. C.

3 Vgl. Zimmermann, H., 1987, S. 359 f.

4 Vgl. Kirchhof, P., 1980, S. 717.

gung. Die Inanspruchnahme dieser Finanzquellen stärkt zwar kurzfristig die finanzielle Leistungskraft der Kommunen, bietet aber kein Potential zur zukünftigen Einnahmenerzielung, schränkt es im Gegenteil durch die Verminderung der kommunalen Vermögensbasis noch ein.[1] Diese Erlöse sind im Grunde nur "ein Surrogat für hingegebenes Vermögen"[2] und sollten daher nicht in die Messung der Finanzkraft integriert werden.

Die Kreditaufnahme hilft den Kommunen, ihre momentane finanzielle Leistungsfähigkeit zu erweitern - vergrößert dementsprechend die Möglichkeit der Bedarfsdeckung -, ist aber aufgrund der Rückzahlungsverpflichtung lediglich eine vorläufige Einnahmeart. Zudem schränkt sie zukünftige Verschuldungsmöglichkeiten ein.[3] Folgerichtig spiegelt die Kreditfinanzierung der kommunalen Aufgaben nur die Kreditwürdigkeit, nicht aber die eigene Leistungsfähigkeit der Gemeinden wider;[4] die Kreditaufnahme ist demnach ebenfalls nicht einzubeziehen.

Eine letzte zu betrachtende Einnahmequelle sind die Zuweisungen, die die Kommunen erhalten. Ohne Zweifel sollten die zum Ausgleich der Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf gewährten Zuweisungen (balancing grants) nicht in die Finanzkraftberechnung einbezogen werden, da diese das Ergebnis des gesamten Berechnungsvorgangs sind, für den die Finanzkraft ermittelt wird. Anders dagegen die sonstigen allgemeinen Zuweisungen, die zweckgebundenen Zuweisungen sowie die pauschal nach der Einwohnerzahl ohne Rücksicht auf die kommunale Finanzkraft vergebenen Zuweisungen: Sie müssen in die Berechnung der Finanzkraft einfließen, da unter Finanzkraft grundsätzlich die Finanzkraft vor Durchführung des Finanzkraftausgleichs, nicht aber die "Finanzkraft vor Durchführung aller innerstaatlicher Umverteilungsmaßnahmen"[5] verstanden wird. Aus diesem Grunde kann auch der in der Literatur zum Teil vertretenen Auffassung, eine Einbeziehung legitimiere die unkoordinierte Vergabe solcher Zuweisungsmittel und sollte daher unterbleiben,[6] nicht gefolgt werden. Dieser im System liegende Fehler kann nicht durch ein weiteres unsystematisches Element

---

1 Vgl. Hardt, U., 1988, S. 45.

2 Kirchhof, P., 1980, S. 717.

3 Vgl. Hardt, U., 1988, S. 45.

4 Vgl. Kirchhof, P., 1980, S. 716.

5 Kops, M., 1983 a, S. 128.

6 Vgl. Zimmermann, H., 1987, S. 362.

kompensiert werden. Eher läßt sich die Auffassung vertreten, Zuweisungen für spezielle überkommunale Zwecke, die als Kostenbeteiligung des Staates aufgefaßt werden können, nicht in die Berechnung einzubeziehen. Die herrschende Zuweisungspraxis verhindert aber weitgehend eine Aufspaltung dieser Zuweisungen, so daß aus Praktikabilitätsüberlegungen heraus auf diese weiteren Aufspaltungen verzichtet werden sollte, um den Fehler nicht zu vergrößern. Demnach sind Zuweisungen generell in die Finanzkraftmessung einzubeziehen, lediglich Zuweisungen, die zum Ausgleich der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Differenzen gewährt werden, sollten nicht berücksichtigt werden. Dabei muß jedoch gewährleistet sein, daß die alimentierten Aufgabenbereiche als Bedarfe in die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs integriert werden.

b. Die Finanzkraftmessung in Rheinland-Pfalz

Im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich spiegelt sich die Finanzkraft in der Finanzkraftmeßzahl wider, die in einem zweistufigen Verfahren ermittelt wird. Diese Finanzkraftmeßzahl[1] berücksichtigt die zwischen den einzelnen Orten und den Regionen differierende Finanzkraft in der Weise, daß die im ersten Schritt ermittelte Steuerkraftmeßzahl[2] in einem zweiten Schritt um die Schlüsselzuweisungen A ergänzt wird. Damit ist die Finanzkraftmeßzahl im Grunde nur ein Indikator der Steuerkraft bzw. »der ergänzten Steuerkraft«. Sie berücksichtigt lediglich solche kommunalen Einnahmen, die entweder von den Gemeinden aufgrund einer bundeseinheitlichen Ausgestaltung nicht beeinflußt werden können oder aus denen ein möglicher kommunaler Einfluß herausgerechnet wird (Normierung der Realsteuerhebesätze). Diese enge Definition des Finanzkraftindikators bietet sich zwar aus Praktikabilitätsgründen an, um den beträchtlichen Erfassungs- und Verwaltungsaufwand zu minimieren, der mit einer Integration der auf unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen beruhenden kommunalen Einnahmen einhergeht. Aus ökonomischer Sicht ist diese Begründung jedoch nicht ausreichend.

Die vollständige Einbeziehung des Einkommensteueranteils der Kommunen in die Berechnung der Finanzkraft ist unproblematisch. Da die bundeseinheitliche Ausgestaltung

---

1 Zur Ermittlung der Finanzkraftmeßzahl vgl. Zweiter Teil V. C. 3. d.

2 Zur Ermittlung der Steuerkraftmeßzahl vgl. Zweiter Teil V. C. 3. b.

dieser Einnahmequelle den Kommunen keinen Gestaltungsspielraum einräumt, ist auch bei einer vollständigen Berücksichtigung nicht mit Verzerrungen im interkommunalen Vergleich zu rechnen. Die Realsteuern werden in Rheinland-Pfalz mit einem normierten Aufkommen in die Berechnung der Finanzkraft einbezogen, so daß die durch das kommunale Hebesatzrecht bestehenden Einflußmöglichkeiten der Kommunen zumindest eingeschränkt sind. Die in Rheinland-Pfalz festgeschriebenen Normierungssätze (§ 12 Abs. 2 FAG) liegen unter dem derzeitigen gewogenen Landesdurchschnitt,[1] so daß die Realsteuerkraft - wenn auch einheitlich in allen Kommunen - zu niedrig ausgewiesen wird. Ein solcher verminderter Ausweis der Realsteuerkraft kann auch nicht durch Bedarfe gerechtfertigt werden, die aus besonderen Belastungen resultieren, die der Gruppe der Realsteuerpflichtigen zuzurechnen sind. Solche besonderen Lasten sollten offen in die Bedarfsmeßzahl integriert werden. Notwendig wäre jedoch die Reduktion der Gewerbesteuermeßzahl um die gezahlte Gewerbesteuerumlage, da das Gewerbesteueraufkommen brutto angesetzt wird und dadurch die Gefahr besteht, daß der kommunalen Ebene eine Gewerbesteuerkraft zugerechnet wird, die sie durch die Zahlung der Gewerbesteuerumlage nicht (mehr) besitzt. Dem derzeit praktizierten Verfahren gelingt es zwar, die kommunalen Einflüsse auf die Meßzahl zu minimieren, eine häufigere Anpassung an die aktuelle Entwicklung der Hebesätze wäre jedoch notwendig. Eine solche Angleichung ließe sich - ohne größeren Aufwand - im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung verwirklichen. Die Erfassung der Realsteuerkraft wäre durch eine Festlegung unterschiedlicher Hebesätze für einzelne Gebietskörperschaftsgruppen zusätzlich zu verbessern. Dies könnte in Anlehnung an die unterschiedlichen Gebietskörperschaftsgruppen und/oder die Größenklassen geschehen.[2] Als weitere kommunale Steuereinnahme wird lediglich die Grunderwerbsteuer in die Finanzkraftmeßzahl der Kreisebene einbezogen. Da auch diese Einnahme bundeseinheitlich geregelt ist, ist keine Normierung erforderlich. Die Finanzkraftmeßzahl der kommunalen Gebietskörperschaften wird durch die Schlüsselzuweisungen A ergänzt. Deren Einbeziehung ist unumgänglich, da sie zum Ausgleich der fehlenden Steuerkraft vor den übrigen Schlüsselzuweisungen gewährt werden. Würden sie nicht in die Meßzahl eingerechnet, würde die Finanzkraft der Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen A erhalten, zu niedrig ausgewiesen,

---

1 Vgl. Tabelle 6.

2 Eine solche Einteilung könnte sich an der bereits praktizierten Erfassung durch das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz orientieren. Vgl. dazu auch Tabelle 6.

die Differenz zwischen ihrem Finanzbedarf und ihrer Finanzkraft würde demzufolge größer ausfallen, als sie tatsächlich ist. Auf diese Weise erhielten diese Kommunen zweifache Zuweisungen aufgrund der fehlenden Steuerkraft: Vorab die Schlüsselzuweisungen A und die - aufgrund der fehlenden Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen A - erhöhten Schlüsselzuweisungen B2.

Das derzeit in Rheinland-Pfalz praktizierte System der Finanzkraftmessung erfaßt damit nur einen geringen Teil der kommunalen Einnahmequellen und berücksichtigt weder die Finanzierung der Gemeinden durch die übrigen Steuereinnahmen, noch durch Entgeltabgaben oder durch andere Zuweisungen als die Schlüsselzuweisungen A. Die Vernachlässigung dieser Komponenten ist jedoch nur dann zulässig, wenn die Steuerkraftmeßzahl die jeweilige Finanzkraft in geeigneter Weise repräsentiert, wovon nicht grundsätzlich ausgegangen werden kann. Mit Hilfe der starken Vereinfachung gelingt es allenfalls, die grundsätzlichen Probleme, die sich durch die Einbeziehung weiterer Einnahmearten ergeben, zu umgehen. Ziel der Finanzkraftmessung kann es jedoch nicht sein, die finanzielle Leistungsfähigkeit anhand eines möglichst einfachen Indikators zu ermitteln. Ökonomisch notwendig ist die Ermittlung eines Indikators, der das Einnahmenpotential der Gemeinden zutreffend widerspiegelt. Dies könnte durch eine Erweiterung der bisher verwandten Finanzkraftmeßzahl um weitere Einnahmegrößen erreicht werden. Dazu würden auf jeden Fall die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern gehören. Insbesondere die im Landesgesetz über die Ermächtigung der Gemeinden zur Erhebung von Hundesteuer und Vergnügungssteuer sowie die im Kommunalabgabengesetz geregelten Steuern sollten auf der Grundlage eines Normsystems einbezogen werden; weitere örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern könnten dann in das System integriert werden, wenn sie von der Mehrzahl der Kommunen erhoben werden.[1] Auch Gebühren und Beiträge wären über normierte Kostendeckungsgrade in die Finanzkraftberechnung einzubeziehen, da sie die Leistungsfähigkeit der Kommunen zum Teil erheb-

1 Vgl. Dritter Teil III. A. 3. a.

Tabelle 6: Gewogene Durchschnittshebesätze der Realsteuern in Rheinland-Pfalz 1991 bis 1993 nach Gebietskörperschaftsgruppen und Gemeindegrößenklassen[1]

- in v.H. -

Gebietskörperschaftsgruppe	Gemeindegrößenklasse/Verbandsgemeindegrößenklasse	Grundsteuer A			Grundsteuer B			Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital		
		1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Kreisfreie Städte		252	250	253	337	340	352	393	394	399
	100000 - 200000	249	246	256	351	347	361	400	400	408
	50000 - 100000	254	254	253	332	341	343	381	381	381
	20000 - 50000	250	246	251	315	320	332	378	384	387
Kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden		254	255	259	269	270	275	324	326	330
Verbandsfreie Gemeinden		235	238	243	281	284	289	337	343	348
	50000 - 100000	270	270	270	310	310	310	380	380	380
	20000 - 50000	249	248	249	293	303	303	348	360	360
	10000 - 20000	236	235	244	271	271	280	320	322	332
	5000 - 10000	223	225	229	263	262	267	331	330	344
Ortsgemeinden		256	257	260	264	264	270	317	318	320
	10000 - 20000	286	261	264	285	260	268	313	289	297
	5000 - 10000	249	249	254	263	266	272	317	323	326
	3000 - 5000	247	247	254	259	260	270	316	317	321
	1000 - 3000	255	255	259	264	264	270	317	319	321
	< 1000	259	261	263	266	266	269	317	317	317
Verbandsgemeinden[2]	-	256	257	260	264	264	270	317	318	320
	20000 - 50000	266	265	268	268	270	274	312	310	315
	10000 - 20000	250	251	254	261	261	267	318	319	322
	5000 10000	260	264	267	270	271	276	321	321	324
Normierungshebesatz		240	240	250	270	270	290	270	270	300
Insgesamt		254	255	258	291	294	301	355	351	354

1 Die Einteilung in Größenklassen basiert auf der Einwohnerzahl.
2 Nachgewiesen sind hier die den Verbandsgemeinden zugerechneten Realsteuern ihrer Ortsgemeinden.
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1993, S. 359; Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz; Finanzausgleichsgesetz.

lich erhöhen. Das gleiche gilt für die Erwerbseinkünfte der Gemeinden: Sie erhöhen die finanzielle Leistungsfähigkeit und müßten demnach in die Finanzkraftmeßzahl integriert werden. Ihre Einbeziehung in ein Normsystem dürfte sich zwar als schwieriger erweisen als die der Gebühren und Beiträge, wäre aber grundsätzlich möglich. Dabei könnten die sich aus der Gemeindegröße ergebenden unterschiedlichen Möglichkeiten der Kommunen zur wirtschaftlichen Betätigung dergestalt berücksichtigt werden, daß die jeweils anzusetzende Finanzkraft nach Größenklassen gestaffelt würde. Während es sinnvoll ist, die Kreditaufnahme nicht zu berücksichtigen, sollten die Zuweisungen grundsätzlich eingebunden werden, da sie die Finanzkraft der Kommunen erhöhen. Lediglich die Schlüsselzuweisungen B2 dürften nicht in die Finanzkraftberechnung einbezogen werden, weil sie das Resultat des Finanzkraft-Finanzbedarfs-Ausgleichs sind, zu dessen Berechnung die Finanzkraft benötigt wird.

Eine Erweiterung der Finanzkraftmessung würde vermutlich zu erheblichen Erfassungskosten führen, die aber nur im Verhältnis zu den entstehenden Umverteilungseffekten - die nicht auf der Basis der gesamten Finanzmasse, sondern auf der Basis der Wirkung auf den jeweiligen kommunalen Haushalt betrachtet werden müßten - beurteilt werden können. Die Erweiterung der Finanzkraftmeßzahl um die oben diskutierten Einnahmenbestandteile könnte jedoch dazu beitragen, die Finanzkraft der Kommunen genauer zu erfassen. Auf diese Weise könnte es gelingen, die Finanzkraft-Finanzbedarfs-Differenzen exakter wiederzugeben. Die Verteilung der Zuweisungen zum Ausgleich dieser Differenzen würde somit auf einer genaueren Ausgangsbasis beruhen und könnte eher dazu beitragen, das Verteilungsziel des kommunalen Finanzausgleichs zu erfüllen.

B. Das Ausgleichsmaß

Mit der Verwirklichung einer angemessenen Finanzausstattung soll die Aufgabenerfüllung und die Autonomie der Kommunen gesichert werden. Wann von angemessenen Finanzmitteln gesprochen werden kann, d.h., wie hoch der Deckungsgrad des Finanzbedarfs durch die Finanzkraft sein muß, ist eine politische Entscheidung, die sowohl durch Vorstellungen über politisch gewünschte Verteilungsziele als auch durch die dem Land zur Verfügung stehenden Finanzmittel determiniert wird. Es gibt jedoch auch ökonomische Überlegungen, die zur Bestimmung des Ausgleichsmaßes beitragen können. Sie setzen an dem Ziel an, in Deutschland einheitliche Lebensverhältnisse zu verwirklichen. Dazu ist nötig, daß die Kom-

munen in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben annähernd gleichmäßig erfüllen zu können. Das heißt, das Verhältnis zwischen den Deckungsmitteln und dem Aufwand für ihren jeweiligen Aufgabenkatalog muß im interkommunalen Vergleich nahezu übereinstimmen.[1] Andererseits kann auch eine (annähernd) übereinstimmende Deckungsquote einheitliche Lebensverhältnisse nur dann verwirklichen, wenn eine (zumindest weitgehend) gleichmäßige Ausgangsbasis besteht. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, kann von einer angemessenen finanziellen Ausstattung nur gesprochen werden, wenn die finanzschwächeren Gebietskörperschaften zusätzliche Finanzmittel erhalten, um die bestehenden Ausstattungsunterschiede zwischen den Kommunen zu mildern.

Wie weit der Ausgleich zwischen den Kommunen gehen soll, hängt von den Vorstellungen ab, die mit dem Begriff der fiskalischen Gerechtigkeit verbunden werden.[2] Es wird i.d.R. nicht angestrebt, die Lücke zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft uneingeschränkt aufzufüllen, um sowohl das Interesse der Kommunen an der Pflege ihrer Steuerquellen mittels wirtschaftspolitischer Instrumente zu erhalten als auch einen Anreiz zur möglichst weitgehenden Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen zu geben.[3] Mit einer vollständigen Nivellierung der gemeindlichen Finanzsituation verlören die Gemeinden die Selbstverantwortung für ihren Haushalt.[4] Kommunen mit überdurchschnittlich hohen Einnahmen büßten im Laufe der Zeit das Interesse an einer Pflege der Steuerquellen ein, wenn finanzschwachen Kommunen die Mittel in gleichem Umfang von dritter Seite zur Verfügung gestellt würden. Im Extremfall könnte es für die einzelne Kommune lukrativer sein, neue Einwohner anzulocken, da diese zusätzlich zur Aufkommenssteigerung die Bedarfsgrößen erhöhen (z.B. mit Hilfe einer strengeren Meldepolitik gegenüber Studenten), als sich um neue steuerzahlende Unternehmen zu bemühen.[5] Zudem bestünde auch die Gefahr, daß die Kommunen versuchten, ihren Bedarf zu erhöhen, also auch nicht notwendige - demzufolge nicht ausgleichsbe-

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 118.

2 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 633.

3 Vgl. Ehrlicher, W., 1980, S. 687. Ebenso für den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern Peffekoven, R., 1993, S. 22 f.

4 Vgl. Schmölders, G., 1965, S. 33; so bereits Popitz, J., 1932, S. 287 f.

5 Vgl. Milbradt, G. H., 1989, S. 127.

rechtigte - Aufgaben über einen vollen Ausgleich mitfinanzieren zu lassen. Eine Egalisierung der finanziellen Lage der lokalen Körperschaften kann daher nicht gewünscht sein.

Das rheinland-pfälzische Finanzausgleichssystem bedient sich der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft als Indikator für eine angemessene Finanzausstattung. Eine Überdeckung des kommunalen Finanzbedarfs durch »überschießende Finanzkraft« führt zu keiner Verpflichtung, Ausgleichszahlungen an finanzschwache Kommunen zu leisten. Lediglich über die Finanzausgleichsumlage[1] wird neuerdings ein Bruchteil dieser Finanzkraft abgeschöpft. Eine Unterdeckung berechtigt dagegen zum Empfang von Ausgleichszahlungen, die jedoch vertikal, also vom Land, geleistet werden. In der derzeitigen Finanzausgleichspraxis liegt der Ausgleichswert bei 50 v.H. der positiven Differenz zwischen Bedarfsmeßzahl und Finanzkraftmeßzahl. Inwieweit damit die Differenz im »richtigen Ausmaß« nivelliert, die Finanzausstattung demzufolge als angemessen betrachtet wird, kann nur anhand politischer Zielsetzungen beurteilt werden.[2] Positiv ist jedoch zu sehen, daß die Finanzkraft-Finanzbedarfs-Divergenzen nicht vollständig ausgeglichen werden, also Anreize zur Pflege und Ausschöpfung der Steuerquellen bleiben.

C. Die Instrumente zur Sicherung einer angemessenen finanziellen Grundausstattung

1. Die Bedeutung des Finanzverbundes

Die rheinland-pfälzischen Kommunen erhalten im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs unterschiedlich ausgestaltete Zuweisungen, die aus der Finanzausgleichsmasse geleistet werden.[3] Die dazu benötigten Finanzmittel werden hauptsächlich aus Landesmitteln, aber auch aus kommunalen Mitteln (Finanzausgleichsumlage) aufgebracht. Diese aus der Finanzausgleichsmasse geleisteten Zuweisungen haben den Charakter eines »übergemeindlichen Finanzausgleichs«, da lediglich Landessteuern, jedoch keine Gemeindesteuern in den Finanzfonds eingestellt werden. Durch die aus kommunalen Mitteln stammende Finanzausgleichsumlage erhält der Finanzverbund zwar einen »zwischengemeindlichen« Charakter, der

---

1 Vgl. dazu Zweiter Teil V. C. 5. a.

2 Dabei muß jedoch berücksichtigt werden, daß der hälftige Ausgleich bereits auf einem Sockel von 71 v.H. der landesdurchschnittlichen Finanzkraft durchgeführt wird. Vgl. dazu Dritter Teil III. C. 3. a. (2).

3 Zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse vgl. Zweiter Teil V. C. 2.

aufgrund des im Verhältnis zu den übrigen Verbundmitteln geringen Volumens jedoch nur schwach ausgeprägt ist.[1] Die Länder sind durch die grundgesetzlichen Regelungen verpflichtet, ihre Kommunen an bestimmten, eindeutig definierten Steuereinnahmen zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund), diese obligatorischen Bestandteile der Verbundmasse sind der Manipulation der Länder entzogen. Der Landesgesetzgebung bleibt jedoch die Festlegung des Anteilssatzes vorbehalten. Obwohl die Verfassungsnorm formal schon durch eine sehr geringe Beteiligung erfüllt wäre,[2] muß die Landesgesetzgebung bei der Festsetzung des Verbundsatzes sicherstellen, daß den Gemeinden eine hinreichende Finanzausstattung gewährleistet ist.[3] Über die obligatorischen Bestandteile hinaus räumt das Grundgesetz den Kommunen keinen zusätzlichen Rechtsanspruch auf einen Anteil an anderen Ländereinnahmen ein; eine weitergehende Beteiligung liegt ausschließlich im Ermessen der Landesgesetzgebung. Diese auf freiwilliger Basis in den Verbund einfließenden Mittel (fakultativer Steuerverbund) können allerdings jederzeit durch ein Landesgesetz geändert werden. Folglich kann der Landesgesetzgeber über eine Neubestimmung der fakultativen Verbundelemente ohne größere technische Schwierigkeiten die Mittelausstattung der Kommunen ändern. Darüber hinaus variiert die den Gemeinden im Finanzverbund zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse im Konjunkturverlauf. Diese Konjunkturabhängigkeit wird durch die Entwicklung des Aufkommens der im Finanzverbund enthaltenen Steuern ausgelöst. Ein rückläufiges Steueraufkommen und in der Folge sinkende Zuweisungen sind damit eine logische Konsequenz des Steuerverbundes und keine bewußt gesteuerte Maßnahme des Landes zur Beeinflussung kommunaler Einnahmen.[4]

Die verfassungsrechtliche Regelung verbrieft keinesfalls einen Anspruch einzelner Gemeinden auf Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse, sondern garantiert diese Mittel der kommunalen Ebene als Ganzes. Diese Interpretation des Art. 106 Abs. 7 GG ermächtigt

---

1 Vgl. dazu Tabelle 4.

2 Vgl. Zimmermann, H., 1987, S. 347.

3 Vgl. dazu Dritter Teil II.

4 Vgl. Weber, M., 1981, S. 135. Aufkommensänderungen treffen die Kommunen jedoch mit einer zeitlichen Verzögerung, da die Abweichung des Ist-Aufkommens von dem im Haushalt angesetzten Soll-Aufkommen erst im darauffolgenden Haushaltsjahr, durch die Aufstellung des Doppelhaushalts in Rheinland-Pfalz spätestens im dritten folgenden Haushaltsjahr verrechnet wird.

die Länder, bei der Verteilung der »Verbundmittel« einen horizontalen Ausgleich zwischen den Gemeinden vorzunehmen, d.h., den Finanzbedarf sowie die Steuer- bzw. Finanzkraft der Gemeinden zu berücksichtigen; dementsprechend können finanzstarke Gemeinden durchaus von der Verteilung ausgeschlossen werden.[1] Dieser den Ländern vom Grundgesetz eingeräumte Freiraum ist aus ökonomischer Sicht sinnvoll, da eine »gleichmäßige« Verteilung der Mittel des Finanzverbundes auf **alle** Gemeinden die im interkommunalen Vergleich existierenden Finanzkraftdisparitäten nicht beseitigen könnte und damit das Wohlstandsgefälle zwischen reichen und armen Kommunen tendenziell weiter vergrößert wird.[2] Der Sinn des Finanzausgleichs würde auf diese Weise konterkariert.

Inwieweit die zur Verteilung stehende Finanzausgleichsmasse den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung gewährleisten kann, darf nicht ausschließlich auf der Grundlage des von den Kommunen angemeldeten Bedarfs beurteilt werden. Auch wenn es gelingt, die Angemessenheit an einem »objektivierten Bedarf« zu messen, dürfen nicht nur die Bedürfnisse der kommunalen Ebene, sondern müssen auch die der Landesebene betrachtet werden. Das heißt: Die Beurteilung der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung muß die finanziellen Möglichkeiten berücksichtigen, im Rahmen derer das Land überhaupt dazu beitragen kann, die Kommunen hinreichend mit Finanzmitteln auszustatten.[3] Dies wurde in der Rechtssprechung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofes zur genaueren Bestimmung der angemessenen finanziellen Ausstattung bestätigt, nach der die Belange der im Finanzverbund zusammengeschlossenen Körperschaften gegeneinander abgewogen werden müssen.[4] Eine Orientierung an der Dringlichkeit kommunaler oder landeshoheitlicher Aufgaben bedingt allerdings ein politisches Werturteil.[5] Auch aus den in den übrigen Bundesländern getroffenen Regelungen kann kein weiterer Aufschluß über die Angemessenheit der Finanzausstattung gewonnen werden. So stimmen schon die Vergleichsgrößen nicht überein, da sowohl die Verbundsätze als auch die Verbundgrundlagen differie-

---

1 Vgl. Zimmermann, F., 1991, S. 37. Vgl. dazu auch Dritter Teil II.

2 Vgl. dazu auch Zweiter Teil V. A.

3 Vgl. Katz, A., 1985, S. 315.

4 Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66, S. 69.

5 Vgl. Katz, A., 1985, S. 315.

ren.[1] Eine Gegenüberstellung der sich aus beiden Werten ergebenden Finanzausgleichsmasse ist ebenfalls nicht ohne weiteres aussagekräftig, da die Aufgabenverteilung auf Land und Kommunen zwischen den Bundesländern divergiert und daher einen "aufgabenbereinigten Vergleich der Länderquoten"[2] erforderlich machen würde. Eine Kontrastierung der Länderquoten wiederum wäre nur dann aussagefähig, wenn der Umfang der zum Ausgleich notwendigen Finanzmasse zweifelsfrei festgestellt werden könnte, was bisher nicht der Fall ist. Somit können aus einem Vergleich zwischen den Gliedstaaten keine neuen Informationen über die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung gewonnen werden.

Die aufgeführten Regelungen verdeutlichen, daß der Umfang der Finanzausgleichsmasse weitgehend von der Landesgesetzgebung bestimmt wird. Sie kann mit Hilfe eines Landesgesetzes sowohl die Zusammensetzung der Verbundmasse als auch die Höhe des Verbundsatzes und damit die Finanzausstattung der Kommunen ändern, ohne daß die lokale Ebene eine direkte Möglichkeit hat, auf die Höhe der Finanzmasse einzuwirken. Zudem wird das Volumen der zur Verteilung stehenden Finanzausgleichsmasse im Landeshaushalt festgelegt, ohne daß Bedarfsgrößen der kommunalen Ebene dabei eine Rolle spielen. Das derzeitige Verfahren zur Verwirklichung einer angemessenen kommunalen Finanzausstattung setzt also bei den im Finanzverbund enthaltenen Mitteln an. Sinnvoller wäre es, den Umfang der Finanzausgleichsmasse an den Divergenzen zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft sowie dem (politisch festgelegten) Ausgleichsmaß auszurichten. Dabei müßte durch einen Vergleich zwischen der kommunalen Finanzausstattung und der des Landes quasi als Nebenbedingung gewährleistet sein, daß Land und Gemeinden ihre Aufgaben in annähernd gleichem Maße erfüllen können.[3]

Die Finanzausgleichsmasse wird nach unterschiedlichen Kriterien über Zuweisungen auf die Kommunen verteilt. Diese Transfers sind verschieden ausgestaltet, so daß unterschiedliche Wirkungen von ihnen ausgehen. Um die Zuweisungen im Hinblick auf ihre Eignung beurteilen zu können, wird im folgenden kurz auf die Wirkungsweise der jeweiligen Ausgestaltungsformen eingegangen.

---

1 Vgl. Tabelle 5.

2 Mutius, A. v., Henneke, H.-G., 1985, S. 112.

3 Vgl. dazu Dritter Teil III. D.

2. Die Finanzzuweisungen

a. Die Typisierung der Zuweisungen

Zuweisungen werden im allgemeinen als nicht rückzahlbare monetäre Leistungen definiert, "die ohne Anspruch auf Gegenleistung von einer öffentlichen Körperschaft an private oder öffentliche Empfänger fließen"[1]. Sie können auf einmaliger oder laufender Basis gewährt werden.[2] In Abhängigkeit von der Art der Ausgestaltung lassen sich verschiedene Zuweisungstypen unterscheiden: Horizontale Zuweisungen beziehen sich auf Zahlungen zwischen Gebietskörperschaften der gleichen staatlichen Ebene, während Transfers zwischen Gebietskörperschaften unterschiedlicher politischer Ebenen vertikaler Natur sind.[3] Dienen Finanzzuweisungen nur der Verwirklichung bestimmter, vom Zuweisungsgeber verfolgter Zwecke, wird von speziellen oder gebundenen Zuweisungen (Zweckzuweisungen, special purpose aid) gesprochen. Sie können an einen Finanzierungsbeitrag des Transferempfängers gebunden sein, dessen Höhe sich durch die Ausgestaltung der Zweckzuweisungen als Voll-, Festbetrags-, Fehlbedarfs- oder Anteilsfinanzierung ergibt.[4] Allgemeine oder ungebundene Zuweisungen (general purpose aid) unterliegen in ihrer Verwendung dagegen keinen besonderen Bedingungen.[5] Transfers können mit Verwendungs- oder Empfangsauflagen versehen werden. Während Verwendungsauflagen dem Empfänger eine bestimmte Verhaltensmaßnahme auferlegen, versuchen Empfangsauflagen, einen bestimmten Empfängerkreis zu gewährleisten und knüpfen an unterschiedliche physische, politische und/oder finanzielle Indikatoren an.[6] Empfangsauflagen treten auch in Verbindung mit allgemeinen Zuweisungen auf, ohne deren Charakter zu verändern.[7]

---

1 Benkert, W., 1984, S. 43. Im folgenden werden lediglich solche Zuweisungen betrachtet, die öffentlichen Körperschaften zufließen. Dabei wird der Begriff der Zuweisungen synonym mit Transfers und Finanzhilfen verwendet.

2 Vgl. Sander, L., 1987, S. 197.

3 Vgl. Smekal, C., 1980, S. 159.

4 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 39

5 Vgl. Scott, A. D., 1952, S. 379 f.

6 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1970, S. 434 ff.

7 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 27.

Ein weiteres Gestaltungsmerkmal der Transfers ist ihre Vergabe in offener (open-end financing) oder limitierter (closed-end financing) Form. Im Zuge einer limitierten Vergabe wird der zu verteilende Betrag festgelegt und anschließend auf der Grundlage bestimmter Kriterien zugewiesen. Man spricht auch von einem Repartitionsprinzip. Im Gegensatz dazu wird bei Anwendung des Quotitätsprinzips gleichzeitig mit der Vergabe der Zuweisungen über den gesamten Umfang der zu verteilenden Mittel entschieden.[1] Sollen Finanzzuweisungen nach dem Verteilungsverfahren typisiert werden, kann zwischen sog. Ad-hoc-Zuweisungen, Ermessenszuweisungen sowie Schlüsselzuweisungen differenziert werden. Ad-hoc-Zuweisungen sind dadurch gekennzeichnet, daß der Gesetzgeber durch eine detaillierte Planung einzelner Projekte den Gestaltungsspielraum der zahlenden Stelle bei der Zuweisungsvergabe eng begrenzt.[2] Ermessenszuweisungen werden auf Antrag nach bestimmten Richtlinien oder Erlassen im eigenen Ermessen der Exekutive gewährt. Schlüsselzuweisungen werden mit Hilfe gesetzlich normierter Schlüssel auf die Empfänger verteilt. Erfüllt der Zuweisungsempfänger diese Zuteilungskriterien, besitzt er einen Rechtsanspruch auf die Gewährung dieser Mittel und ist demnach nicht mehr vom Ermessen des Zuweisungsgebers abhängig.[3]

Eine weitere Einteilungsform der Zuweisungen basiert auf den unterschiedlichen geförderten Bereichen. Dabei kann der Förderbereich sowohl das Budget, ein Programm als auch ein Projekt sein. Während Budgetzuweisungen allgemein auf das Budget der empfangenden Körperschaft ausgerichtet sind, orientieren sich Programmdotationen an bestimmten Aufgabenbereichen. Sie verhindern eine übermäßige Aufsplitterung der zur Verfügung stehenden Finanzmasse und räumen den Kommunen innerhalb der jeweils geförderten Programme die Möglichkeit ein, eigene Prioritäten zu setzen. Projektzuweisungen werden im Hinblick auf konkrete Projekte gewährt und schränken dadurch die Entscheidungsfreiheit der Kommunen ein.[4]

---

1 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 37 f.

2 Vgl. ebenda, S. 42 f.

3 Vgl. Sander, L., 1987, S. 199.

4 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 43 f.

b. Die Grundzüge der Wirkungsanalyse

In der Literatur wird üblicherweise auf einige vereinfachende Annahmen der partialanalytischen Haushaltstheorie[1] zurückgegriffen, um die Wirkungen zu analysieren, die von verschiedenen Typen der Finanzzuweisungen auf die empfangenden Gebietskörperschaften ausgehen. Dafür wird das Modell der Haushaltstheorie, das grundsätzlich für private Haushalte entwickelt wurde, auf die öffentlichen Haushalte übertragen. Das Zwei-Güter-Modell wird beibehalten, wobei die Gruppe der öffentlichen Güter in ein gefördertes und die Gruppe aller anderen von der geförderten Körperschaft angebotenen Güter unterteilt wird. Weiterhin wird von der Annahme konstanter Steuereinnahmen ausgegangen.[2]

Der Zufluß allgemeiner Zuweisungen löst in den Empfängerhaushalten lediglich einen Einkommenseffekt aus. Weder das Preisverhältnis zwischen den Gütern noch die Präferenzstruktur des Entscheidungsträgers wird durch diese Transfers berührt, so daß allein die Einkommenselastizität der Nachfrage die Zusammensetzung des Güterangebots bestimmt. Unterstellt man - wie auch bei den folgenden Zuweisungsformen - positive Einkommenselastizitäten,[3] wird eine nutzenmaximierende Kommune generell eine höhere Ausbringung ihrer Güter realisieren.[4] Ist dagegen eines der beiden Güter ein Sättigungsgut, bleibt seine Angebotsmen-

---

1 Zur partialanalytischen Haushaltstheorie vgl. z.B. Luckenbach, H., 1975; Schumann, J., 1992.

2 Vgl. dazu ausführlich Fischer, H., 1988, S. 31 ff.

3 Die Annahme positiver Einkommenselastizitäten, die sich vorwiegend im Bereich zwischen 0 und 1 bewegen, wird sowohl durch empirische Untersuchungen als auch durch Plausibilitätsüberlegungen gestützt. So kann bei gleichartigen öffentlichen Gütern zwar ein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis konstruiert werden, das auf die Existenz eines inferioren Gutes schließen läßt, wie z.B. der Ersatz von unbefestigten Wegen (inferiores Gut) durch asphaltierte Straßen (superiores Gut). Geht man aber von Gütern mit unterschiedlichen Verwendungszwecken aus, erscheint es wenig realistisch, daß mit steigendem Einkommen der Bedarf an bestimmten Gütern absolut sinken soll. Dies dürfte auch durch den Einfluß der verschiedenen Interessengruppen unwahrscheinlich sein. Vgl. dazu Fischer, H., 1988, S. 38; sowie Gramlich, E. M., 1977, S. 227 ff.

4 Vgl. Smekal, C., 1980, S. 180. Diese Ergebnisse finden sich auch schon bei Wilde, J. A., 1971, S. 145.

ge konstant;[1] liegt ein inferiores Gut vor, wird die Ausbringung sogar sinken.[2] Die gesamten Transfermittel sowie ein Teil der bislang für das inferiore Gut eingesetzten Haushaltsmittel werden in die Ausdehnung des Angebots des anderen Gutes investiert werden.[3]

Die Einkommenselastizität der Nachfrage determiniert die Auswirkungen der Finanztransfers auch dann, wenn sie nur unter der Bedingung gewährt werden, daß die empfangende Körperschaft einen Mindestumfang des vom Zuweisungsgeber präferierten Gutes bereitstellt (Empfangsauflage). Realisiert der Zuweisungsempfänger den geforderten minimalen Umfang bereits aus eigenen Mitteln, d.h., entspricht er dem ursprünglich angestrebten Niveau oder liegt darunter, ergibt sich lediglich ein Einkommenseffekt; die Preisrelation zwischen den Gütern wird nicht verändert, so daß sich - wie im Falle der allgemeinen Zuweisungen ohne Empfangsauflagen - die Zusammensetzung des Güterangebots lediglich durch die Einkommenselastizität der Nachfrage ergibt. Die Empfangsauflage erweist sich in diesem Falle als unnötig, sie verursacht lediglich zusätzliche Kontroll- und Verwaltungskosten. Übersteigt der geforderte Mindestumfang jedoch das von der Körperschaft ursprünglich gewünschte Maß soweit, daß der Empfänger auf einen zu großen Anteil des Konsum des anderen Gutes verzichten muß, um die Empfangsauflage zu erfüllen, resultiert daraus ein Wohlfahrtsverlust. Der Zuweisungsempfänger sollte sinnvollerweise auf die Finanzmittel ganz verzichten.[4]

Eine zweckgebundene Vergabe der Finanzhilfen verlangt eine Verausgabung der Mittel für ganz konkrete, vom Oberverband als förderwürdig angesehene Güter (Verwendungsauflage). Die Auswirkungen dieser Form der Transfers entsprechen denen der allgemeinen Fördermittel, wenn von einer relativ elastischen Nachfrage nach dem geförderten öffentlichen Gut ausgegangen wird. Wiederum erweist sich die Auflage als überflüssig; es werden lediglich Verwaltungs- und Kontrollkosten verursacht, die nicht durch eine erhöhte

---

1 Von einem Sättigungsgut wird gesprochen, wenn der Konsum eines Gutes bei steigendem Einkommen konstant bleibt; seine Einkommenselastizität liegt bei Null. Vgl. dazu Smekal, C., 1980, S. 180.

2 Als inferior werden Güter bezeichnet, deren Konsum bei steigendem Einkommen sinkt; die Einkommenselastizität ist in diesem Fall kleiner als Null. Diese Konstellation tritt bspw. bei geringwertigen Gütern auf, die bei steigendem Einkommen durch den Konsum höherwertiger Güter ersetzt werden. Vgl. Fischer, H., 1988, S. 38.

3 Vgl. Smekal, C., 1980, S. 181.

4 Vgl. Waldauer, C., 1973, S. 216 f.

Effektivität gerechtfertigt sind. Die Verwendungsauflage kann nicht verhindern, daß eigene Mittel, die die Kommunen zunächst für die Bereitstellung des Gutes veranschlagt hatten, abgezogen und in das Angebot des nicht geförderten Gutes investiert werden. Die Ausgaben für das geförderte Gut wachsen zwar an, jedoch steigt die Bereitstellung des präferierten Gutes nicht - zumindest nicht sofort - um die gesamten Zuweisungsmittel; die Kommunen führen wenigstens einen Teil der aus eigenen Kräften für das geförderte Gut veranschlagten Mittel in eine andere Verwendung (Leakage-Effekt). Diese Möglichkeit steht den Kommunen so lange offen, bis die gesamten, aus eigenen kommunalen Haushaltsmitteln eingeplanten Beträge aus der ursprünglichen in eine neue Verwendung transferiert wurden. Das Ausmaß des Leakage-Effekts ist abhängig von der Einkommenselastizität der Nachfrage nach dem nicht geförderten Gut. Zwar wird das Ausbringungsniveau des geförderten Gutes in höherem Maße steigen als im Falle einer ungebundenen Vergabe, der Nutzen der Zuweisungsempfänger wird jedoch in vergleichsweise geringerem Umfang zunehmen.[1]

Eine weitere Ausgestaltungsmöglichkeit bietet die Kombination von Empfangs- und Verwendungsauflagen, wobei die Empfangsauflage i.d.R. als Eigenbeteiligung der Empfängerhaushalte ausgestaltet ist. Durch diese Transfers beteiligt sich der Oberverband an den Kosten des geförderten Gutes, so daß sich für den Zuweisungsempfänger Preissenkungseffekte, also Änderungen des Preisverhältnisses, ergeben. Neben den durch die Transfers ausgelösten Einkommenseffekt tritt ein Substitutionseffekt. Die genaue Zusammensetzung des Leistungsangebots ist jetzt abhängig von der Preiselastizität der Nachfrage nach dem geförderten Gut; im Extremfall subventionieren die gesamten Transfermittel das geförderte Gut (Preiselastizität der Nachfrage = 1).[2] Geht man allerdings von einem »Normalfall« aus, fließt ein Teil der bisher für das geförderte Gut verwendeten eigenen Mittel in eine andere Verwendung, so daß auch bei dieser Variante ein Leakage-Effekt entstehen kann. Es läßt sich jedoch zeigen, daß der Leakage-Effekt bei dieser Ausgestaltung geringer ist als bei den bisher diskutierten Ausgestaltungsformen, da durch die Verbindung von Empfangs- und Ver-

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 41 ff.

2 Vgl. Smekal, C., 1980, S. 183. Wilde spricht in Abgrenzung zum Leakage-Effekt von einem Seepage-Effekt; vgl. Wilde, J. A., 1968, S. 342.

wendungsauflage nicht nur die Verwendung der Zuweisungsmittel, sondern auch der Einsatz der eigenen Mittel durch den Obververband gelenkt wird.[1]

Alle bislang vorgestellten Zuweisungsformen können sowohl in offener als auch in betragsmäßig beschränkter Form gewährt werden. Eine Differenzierung zwischen offen und geschlossen gewährten Finanzhilfen wird weder bei den allgemeinen, noch bei den mit Empfangs- oder Verwendungsauflagen versehenen Transfers eine Änderung in der Wirkungsanalyse ergeben. Für das Ergebnis ist es unerheblich, ob der Zuweisungsbetrag im voraus festgelegt wird oder ob er erst auf Basis einer Bemessungsgrundlage errechnet werden muß.[2] Eine Ausnahme bilden lediglich zweckgebundene Zuweisungen, die mit einer Empfangsauflage kombiniert und vom Oberverband in geschlossener Form gewährt werden. In diesem Fall wird die Transfergewährung eingestellt, sobald die gewünschte Ausbringung erreicht ist, so daß von dieser kritischen Menge an der Preissenkungseffekt entfällt.[3] Wird eine Güterkombination verwirklicht, die die kritische Ausbringungsmenge überschreitet, steigt die Ausbringung des geförderten Gutes in geringerem Maße als bei einer offenen Förderung. Die verwirklichte Kombination ist in diesem Bereich also abhängig von der Einkommenselastizität der Nachfrage.[4]

c. Die Ziele der Finanzzuweisungen

(1) Die ökonomischen Ziele

Die zweckmäßige (und auch bedarfsgerechte) Ausgestaltung der Finanzzuweisungen kann grundsätzlich nur anhand der mit ihnen verfolgten Ziele überprüft werden. Da es praktisch unmöglich ist, einen vollständigen Überblick über die unterschiedlichen und vielschichtigen Motivationen zu bieten, aus denen heraus Transfers geleistet werden, müssen sich die anschließenden Ausführungen auf die wichtigsten Grundtypen, differenziert nach ökonomischen und außerökonomischen Zielsetzungen, beschränken. Dabei orientiert sich der

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 44 ff.

2 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 47; Waldauer, C., 1973, S. 220 f.

3 Vgl. Smekal, C., 1980, S.184.

4 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 47 f.

ökonomische Beurteilungsrahmen an der Musgraveschen[1] Einteilung in die Aufgabenbereiche Allokation, Distribution und Stabilisierung. Obwohl diese Zielkategorien nicht immer eine eindeutige Zielzuordnung erlauben und die vielfältigen Zielbeziehungen nicht berücksichtigen, soll dieser in der Literatur vielfach verwendeten Unterscheidung gefolgt werden.

Die Grundlagen der allokationspolitischen Rechtfertigung der Finanzzuweisungen gehen auf die Ergebnisse der Ökonomischen Theorie des Föderalismus zurück.[2] Zuweisungen haben danach die Aufgabe, räumliche externe Effekte (spillover-Effekte) zu kompensieren und vom Oberverband als förderungswürdig anerkannte Aufgaben zu intensivieren. Außerdem sollen sie die räumliche Ressourcenverteilung im privaten Bereich beeinflussen, da sich die Standortentscheidungen sowohl der Bürger als auch der Unternehmen am jeweiligen Leistungsangebot und dementsprechend an der jeweiligen Abgabenbelastung in den einzelnen Gemeinden orientieren. Diese beiden Entscheidungsfaktoren werden wiederum entscheidend durch die Zuweisungen beeinflußt.[3]

Räumliche externe Effekte im kommunalen Bereich entstehen durch die fehlende Identität der Mitglieder der anbietenden Körperschaft mit dem Kreis der Nutznießer, d.h., "die in einer Region angebotenen (öffentlichen, d. V.) Leistungen beeinflussen nicht nur die Wohlfahrt der eigenen Bürger, sondern auch die der Einwohner anderer Regionen"[4], ohne daß es gelingt, die Nutznießer anderer Regionen an der Finanzierung zu beteiligen. Diese Fehlallokation der Ressourcen ließe sich nur dadurch verhindern, daß ebensoviele Kollektive wie Güter mit unterschiedlicher Nutzenstreuung eingerichtet würden, um das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu erfüllen. Im Extremfall müßte für jedes Gut ein eigenes Kollektiv geschaffen werden. Da dies in der Praxis kaum zu realisieren ist, müssen die Externalitäten kompensiert werden, um die optimale Allokation der Ressourcen zu erreichen.[5] Als Instrument stehen entweder der Pigousche Steuer- oder Subventionsmechanismus oder aber Verhandlungen zwischen den beteiligten Gemeinden zur Verfügung. Die letztere, auf Coase zurückgehende Verhandlungslösung ist in der derzeitigen politischen Praxis vor allem

---

1 Vgl. Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., Kullmer, L., 1994, S. 5 f.

2 Vgl. Zweiter Teil III. A. 2.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 53 f.

4 Peffekoven, R., 1980, S. 612.

5 Vgl. dazu auch Vierter Teil III.

aufgrund der hohen Anzahl der Betroffenen und der aufgrund dessen hohen Transaktionskosten sowie der Gefahr eines Trittbrettfahrer-Verhaltens kaum durchsetzbar.[1] Der Pigousche Ansatz[2] der Kompensation von spillover-Effekten strebt eine Anpassung der individuellen Grenznutzen an die sozialen Grenznutzen an, d.h., die von einer Körperschaft ausgehenden positiven spillover-Effekte werden mit Hilfe von Subventionszahlungen internalisiert. Die Ausgleichszahlungen sollten grundsätzlich von der nutzenempfangenden Körperschaft geleistet werden, da nur in diesem Fall gleichzeitig eine Kompensation der externen Nutzen bei den Nutzenempfängern sowie eine Kompensation der externen Kosten bei den Nutzen abgebenden Körperschaften erreicht werden kann. Aus Praktikabilitätsgründen wären auch vertikale Zahlungen durch den Oberverband möglich, die jedoch eine gleichzeitige Kompensation der Nutzen und Kosten nur dann gewährleisten können, wenn sich der Oberverband wiederum bei den nutzenempfangenden Körperschaften refinanziert. Dabei müßte jede Körperschaft genau in der Höhe der empfangenen Nutzen an der Finanzierung der Zuweisungen beteiligt sein. Der Vorteil der Praktikabilität würde damit hinfällig.[3] Zuweisungen zur Kompensation von spillover-Effekten sollten bestimmte Gestaltungskriterien erfüllen. Zum einen stellt nur eine Zweckbindung sicher, daß die Kommunen mit diesen zusätzlichen Mitteln tatsächlich die Produktion der subventionierten Leistung ausdehnen bzw. zumindest im Umfang der Finanzhilfen bereitstellen. Zum anderen ist die Ergänzung der Zweckbindung durch eine Eigenbeteiligung der empfangenden Körperschaft erforderlich, um die im Pigou-Ansatz entscheidende Subventionierung pro Einheit der angebotenen Leistung zu erhalten. Nur diese Eigenbeteiligung ändert das Preisverhältnis zwischen dem geförderten Gut und den sonstigen Leistungen und damit das Ausbringungsniveau der begünstigten Leistung. Die Höhe der Eigenbeteiligung sollte dem Anteil des internen Nutzens des Gutes an seinem Gesamtnutzen entsprechen. Weiterhin sollten die Zuweisungen unbeschränkt gewährt werden, da die spillover-Effekte unabhängig von der Höhe der Ausbringung bestehen bleiben. Eine mögliche Überversorgung kann durch die Eigenbeteiligung der Körperschaften verhindert werden.[4] Das gewünschte Resultat stellt sich nur durch Zuweisungen im theoretisch richtigen

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 60 ff.

2 Vgl. Pigou, A. C., 1962, S. 172 ff.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 66 ff.

4 Vgl. Peffekoven, R., 1980, S. 624.

Umfang ein, d.h. in Höhe der Differenz zwischen privaten und sozialen Grenznutzen. In der Praxis stehen dem jedoch erhebliche Probleme entgegen,[1] so daß es unwahrscheinlich ist, daß die optimale Faktorallokation auf diesem Wege tatsächlich verwirklicht wird.[2]

Mit der Förderung kommunaler meritorischer Leistungen,[3] der zweiten allokativen Zielsetzung, beeinflußt der Oberverband direkt die kommunalen Entscheidungen, d.h., er versucht, die für ihn unbefriedigende Präferenzstruktur der lokalen Ebene gemäß seinen Wünschen zu beeinflussen. Im Grunde überträgt damit die zuweisungsgewährende Ebene die Durchführung der präferierten Maßnahme auf die jeweiligen kommunalen Körperschaften. Die Zuweisungen übernehmen dabei die Aufgabe, konkret vorgegebene Mindeststandards zu verwirklichen.[4] Im Sinne dieser Zielsetzung sollten zweckgebundene Zuweisungen an einen Finanzierungsbeitrag gebunden und in limitierter Form vergeben werden. Die Zweckbindung gewährleistet, daß nur die meritorische Leistung durch die Finanzhilfen gefördert wird,[5] während die Eigenbeteiligung der Empfänger sicherstellt, daß die gewünschten Standards mit minimalen Kosten für die zuweisende Stelle verwirklicht werden; das jeweilige Ausmaß des Eigenanteils muß in Abhängigkeit vom angestrebten Leistungsniveau variiert werden. Da nur ein bestimmtes Mindestniveau angestrebt wird, ist eine limitierte Vergabe der Zuweisungen erforderlich.[6] Für die Zuweisungsgeber ist es grundsätzlich unerheblich, ob der geforderte Mindestumfang aus den Zuweisungsmitteln oder aus eigenen Mitteln der Kommune realisiert wird. Aus diesem Grund kann er auf die bei der zweckgebundenen Vergabe notwendige ex post Verwendungsprüfung verzichten und die Zuweisungen an eine Empfangsauflage binden. Sofern der Empfänger die geforderten Mindeststandards - aus eigenen oder gezielt dafür übertragenen Mitteln - verwirklicht, unterliegen die ihm verbleibenden Mittel der freien Ver-

---

1 So setzt die Festsetzung der richtigen Höhe der Subventionen z.B. die kardinale Nutzenmessung und damit einen interkommunalen Nutzenvergleich voraus, was in der Praxis nicht durchführbar ist.

2 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 70 f.

3 Meritorische Güter zeichnen sich dadurch aus, daß der Oberverband den Umfang einer Leistung, der aufgrund der individuellen Präferenzen zur Verfügung gestellt wird, als zu gering ansieht und daher mit Hilfe staatlicher Eingriffe entgegen der individuellen Präferenzen das Angebot der betroffenen Güter ausdehnt. Vgl. Musgrave, R. A., 1974, S. 15.

4 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 102.

5 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 71.

6 Vgl. Smekal, C., 1980, S. 190.

wendung. Auf diese Weise wird ebenso wie durch eine Zweckbindung eine Mindestversorgung gewährleistet.[1]

Transfers können auch an öffentliche Gebietskörperschaften vergeben werden, um die regionale Wirtschaftsstruktur zu beeinflussen, d.h., die durch den Marktmechanismus herbeigeführte räumliche Verteilung der im privaten Sektor befindlichen Produktionsfaktoren zu verändern. Mit Hilfe der Finanzzuweisungen sollen die Gebietskörperschaften in die Lage versetzt werden, die für einen Industriestandort - aber auch für einen Wohnort - wesentlichen Standortfaktoren so zu variieren, daß die Produktionsfaktoren in die geförderten Körperschaften wandern.[2] Vor allem solche Regionen sollen gefördert werden, die entweder schon eine hohe Produktivität vorweisen können oder denen gute Entwicklungschancen attestiert werden.[3] Aus dieser Zielsetzung heraus gewährte Zuweisungen sind sinnvollerweise mit einer Zweckbindung für konkrete Projekte zu versehen, um ihre Verwendung für wachstumsfördernde Vorhaben sicherzustellen. Mit einer Bindung an eine finanzielle Eigenbeteiligung der begünstigten Körperschaft kann das kommunale Engagement auf solche Projekte beschränkt werden, die den örtlichen Präferenzen entsprechen; zudem wird dadurch berücksichtigt, daß diese Projekte auch mit erheblichen örtlichen Vorteilen verbunden sind.[4] Mit steigenden Eigenanteilen der empfangenden Körperschaften wächst allerdings auch die Gefahr, daß notwendige Investitionen unterbleiben, da die Körperschaften aufgrund fehlender Finanzkraft nicht in der Lage sind, die hohen Eigenanteile zu übernehmen.[5]

Ziel distributionspolitisch motivierter Finanzzuweisungen ist die Verwirklichung des Zieles der fiskalischen Gleichheit, das üblicherweise[6] als Ausgleich der interkommunal differierenden Relationen zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft definiert wird. Solche Dispari-

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 72.

2 Vgl. Sander, L., 1987, S. 215.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 75. Eine Förderung »unterdurchschnittlich entwickelter« Regionen ist unter der distributiven Zielsetzung einzuordnen und soll daher an dieser Stelle nicht behandelt werden.

4 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 125 f.

5 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 76.

6 Im Gegensatz dazu kann fiskalische Gleichheit auch individuell interpretiert werden, d.h., Wirtschaftssubjekte in gleicher ökonomischer Lage sollen gleich behandelt werden. Vgl. dazu Buchanan, J. M., 1950, S. 588.

täten zwischen den Gebietskörperschaften, die aus der fehlenden Übereinstimmung zwischen der Steuerquellenverteilung und der Verteilung der Aufgabenverpflichtungen resultieren, sind zu minimieren, um den öffentlichen Körperschaften in gleichem Maße die Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu ermöglichen.[1] Diese distributionspolitisch motivierten Zuweisungen sollten grundsätzlich ohne Verwendungsauflagen ausgestaltet werden, um den Charakter eines Finanzkraftausgleichs zu erhalten und die Autonomie finanzschwächerer Körperschaften im Vergleich zu den finanzkräftigeren Kommunen nicht zu beschränken. Eine Finanzierungsbeteiligung erscheint wenig sinnvoll, da in den Empfängerhaushalten ausschließlich ein Einkommenseffekt erzielt werden soll.[2] Um sicherzustellen, daß die Zuweisungen tatsächlich leistungsschwachen Kommunen zufließen, sollten jedoch Empfangsauflagen vorgesehen werden, die den Empfängerkreis konkretisieren und z.B. an der fehlenden Finanzkraft anknüpfen können, die den allgemeinen Charakter der Zuweisungen jedoch nicht ändern.

Die stabilisierungspolitische Aufgabenverantwortung wird im allgemeinen vom Oberverband getragen.[3] Trotzdem steht auch die kommunale Ebene in der stabilitätspolitischen Verantwortung, da sie zum einen einen beträchtlichen Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben, insbesondere der Investitionsausgaben, leistet[4] und zum anderen durch die Regelungen im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (§ 16 StWG) zur Beachtung gesamtwirtschaftlicher Ziele verpflichtet ist. Das Stabilitätsziel umfaßt sowohl den Ausgleich konjunktureller Schwankungen als auch die Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums.

Konjunkturpolitisch motivierte Transfers zugunsten der Kommunen werden sowohl unter dem Gesichtspunkt der gezielten Verfolgung konjunkturpolitischer Ziele als auch unter dem Aspekt der Verstetigung der kommunalen Finanzen gewährt. Um die kommunalen Finanzen zu verstetigen, kann der Zuweisungsgeber versuchen, die Finanzhilfen antizyklisch anzupassen. Die Transfers sollen die eigenen (prozyklisch schwankenden) Mittel der Kommunen so ergänzen, daß ihnen ein zumindest gleichbleibender Bestand an finanziellen Mitteln

---

1 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 139.

2 Vgl. Smekal, C., 1980, S. 194 f.

3 Vgl. Zweiter Teil III. A. 4.

4 Im Jahre 1993 leisteten die Kommunen in den alten Ländern 19,4 v.H. der Ausgaben der Gebietskörperschaften. An den öffentlichen Sachinvestitionen stellten sie sogar einen Anteil von 64,3 v.H. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 1994, S. 159.

für ihre Aufgabentätigkeit zur Verfügung steht. Diese gegenläufige Variation der Finanzzuweisungen kann durch die antizyklische Veränderung der Finanzausgleichsmasse erreicht werden. Dafür müssen in Boomzeiten Teile der Finanzausgleichsmasse in Rücklagen fließen, die dann in Zeiten der Rezession für zusätzliche Zahlungen eingesetzt werden können. Da sich lediglich der Umfang der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse ändert, muß das Zuweisungssystem nicht grundlegend geändert, sondern lediglich die Höhe der einzelnen Zuweisungen variiert werden. Trotzdem gefährden die konjunkturpolitisch motivierten Eingriffe in den Finanzverbund die sonstigen mit dem Finanzausgleich verfolgten Ziele.[1] Während eine Ausweitung der Zuweisungsmittel in Zeiten einer schwachen Konjunktur trotz der damit verbundenen Probleme als Instrument durchaus eingesetzt werden könnte, ist eine Kürzung der Mittel in Zeiten der Hochkonjunktur kaum vorstellbar. Zieht der Oberverband Mittel ab, besteht die Gefahr, daß laufende Projekte abgebrochen werden müssen (»Konjunkturruinen«) oder die lokale Ebene Mittel aus anderen Bereichen einsetzt, die dann zwangsläufig vernachlässigt werden.[2] Beides sind politisch und ökonomisch unerwünschte Alternativen, die nicht nur die Präferenzstruktur der Kommunen verzerren, sondern auch ihre Aufgabenerfüllung gefährden. Kann die Finanzausgleichsmasse nicht antizyklisch variiert werden, erweist sich zumindest die Verstetigung der Zuweisungsmittel als notwendig, d.h., die Finanzzuweisungen "müßten (mindestens) zu einer *stetig fließenden* Einnahmequelle für die nachgeordneten Körperschaften gemacht werden"[3]. Dies kann durch die Vergabe von Verstetigungsfinanzzuweisungen geschehen, mit deren Hilfe ausgleichend auf die Gemeindefinanzen Einfluß genommen werden soll. Dieses Instrument führt grundsätzlich zwar zum gleichen Ergebnis wie eine Änderung der Finanzausgleichsmasse, läßt aber die aus anderen Zielsetzungen heraus gewährten Zuweisungen unberührt und weist die konjunkturpolitische Tätigkeit des Oberverbandes offen aus. Solche Verstetigungstransfers benötigen grundsätzlich keine Zweckbindung; eine Bindung an Investitionen wird aber aufgrund der besonderen Bedeutung der Investitionsnachfrage für den Konjunkturverlauf präferiert. Gleichzeitig sollte das Zuweisungsvolumen zeitlich und betragsmäßig limitiert werden, um die Transferzahlung

---

1 Vgl. Klein, R. R., Münstermann, E., 1978, S. 223 f.; so auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1980, Rdnr. 362 f.

2 Vgl. Sander, L., 1987, S. 230.

3 Fischer, H., 1988, S. 125. Hervorhebungen im Original.

vom Einfluß der Empfänger zu befreien. Um unerwünschte Distributionseffekte zu verringern, ist zudem eine Verteilung nach der Finanzkraft möglich.[1] Hinzu kommen jedoch weitere Probleme durch die Diagnose und die Prognose konjunktureller Entwicklungen, die sich durch die beträchtlichen Zeitverzögerungen im Einsatz der Instrumente noch verstärken können. Die Möglichkeiten, verstetigend auf die kommunale Einnahmen- und Ausgabenpraxis einzuwirken, sind demzufolge recht gering.[2]

Unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten gewährte Zuweisungen haben die Aufgabe, die Voraussetzungen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu beeinflussen. Primär setzen die Transfers dabei an solchen Investitionen an, die geeignet sind, "die *Produktions*möglichkeiten zu vergrößern oder zu verbessern"[3]; daher sollten sie mit einer Zweckbindung versehen werden. Die Investitionsförderung kann dabei sektoral oder regional ausgerichtet sein, wobei im Rahmen des Finanzausgleichs i.d.R. der räumliche Aspekt vorherrscht. Dies läßt sich auch auf den redistributiven Ansatz des kommunalen Finanzausgleichs zurückführen, der auf einen Ausgleich der Finanzkraft ausgerichtet ist. Diese Zielsetzung ist durch eine regionale Förderung eher zu erreichen als durch eine sektorale. Die regionale Förderung wiederum kann entweder gleichmäßig durchgeführt werden oder entsprechend der Theorie der Wachstumspole[4] auf solche Regionen konzentriert sein, von denen besonders große Wachstumsimpulse erwartet werden. Eine theoretische Grundlage für eine geeignete Verteilung der Zuweisungen auf die Gebietskörperschaften ist damit jedoch noch nicht geschaffen. Ein gezielter Einsatz von Zuweisungen wäre nur möglich, wenn Kriterien vorhanden wären, mit denen das Wachstumspotential der Regionen abgeschätzt werden könnte.

Unabhängig davon, ob eine auf wachstumsträchtige Regionen konzentrierte oder aber eine gleichmäßige Förderung präferiert wird, sollten die Zuweisungen an eine Eigenbeteiligung gebunden werden. Dies ist schon aus allokationstheoretischer Sicht zu befürworten, da die Investitionen nicht nur mit externen, sondern auch mit erheblichen internen Effekten

---

1 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 220 f.

2 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 130 f.

3 Ebenda, S. 138. Hervorhebung im Original.

4 Vgl. Hansmeyer, K. H., 1970, S. 447; zur Theorie der Wachstumspole vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K., 1976, S. 71 ff.

verbunden sind. Zudem werden die Wachstumseffekte verstärkt.[1] Es kann sich jedoch auch ein Substitutionseffekt ergeben, d.h., die Kommunen ziehen Mittel aus Bereichen ab, die u.U. wachstumsintensiver sind als die vom Oberverband geförderten. Die Höhe der Transfers sollte so bemessen sein, daß deutliche Wachstumsimpulse gegeben werden, die Eigeninitiative der Gebietskörperschaften jedoch nicht beschränkt wird. Eindeutige Merkmale zur Ausgestaltung von wachstumspolitisch begründeten Finanzzuweisungen sind aus der Theorie allerdings nicht abzuleiten, so daß in der Literatur einer breit gestreuten Investitionsförderung der Vorzug gegeben wird.[2]

(2) Die außerökonomischen Ziele

Mit Hilfe der Transfers können auch außerökonomische Zwecke verfolgt werden. Dazu zählen neben dem Ziel, die Autonomie nachgeordneter Körperschaften zu sichern oder zumindest nicht zu gefährden, auch die Beeinflussung des Wahlverhaltens sowie die Förderung der Konsensbildung. Inwieweit Zuweisungen dazu geeignet sind, kann nur schwer abgeschätzt werden.

Finanzzuweisungen widersprechen grundsätzlich dem Ziel einer autonomen Stellung nachgeordneter Gebietskörperschaften, da eine vollständige Finanzautonomie auch die Einnahmenautonomie umfaßt. Diese Feststellung gilt sowohl in Bezug auf allgemeine Finanzhilfen als auch für Zweckzuweisungen, da der Transferempfänger keinen oder nur einen geringen Einfluß auf den Umfang oder den Zeitpunkt der Zahlung hat. Bei den Zweckzuweisungen wird der Autonomieverlust der öffentlichen Körperschaften zudem direkt durch die Bindung an konkrete, vom Zuweisungsgeber vorgegebene Zwecke und Auflagen verstärkt. Dennoch erhalten die untergeordneten Gebietskörperschaften i.d.R. nur in beschränktem Umfang die Möglichkeit, Steuern zu erheben, so daß sie auf eine Ergänzung durch Transfers angewiesen bleiben. Dies wäre allerdings auch bei einem erweiterten Steuerfindungsrecht zu erwarten, da die Steuereinnahmen zwischen den Körperschaften in einem kaum zu akzeptierenden Umfang streuen dürften. Eine Aussage über das Ausmaß der Autonomiebeschränkung ist prinzipiell nicht möglich; verschiedene Kennzahlen, die die Rela-

---

1 Vgl. dazu Dritter Teil III. C. 2. b.

2 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 140 f. sowie die dort angegebene Literatur.

tion der zweckgebundenen zu den gesamten Zuweisungen bilden oder aber die gesamten Zuweisungsmittel zu den Steuereinnahmen in Beziehung setzen, weisen lediglich auf Tendenzen hin, reichen aber für eine Bewertung nicht aus.[1] Allerdings bieten Zuweisungen den Kommunen die Möglichkeit, solche Aufgaben zu erfüllen, die nach Umfang oder Art der Aufgabe eher der zentralen Ebene zugewiesen werden sollten. Sie nehmen dementsprechend den Charakter einer Kostenerstattung für vom Oberverband übertragene Aufgaben an. Dies ist in Form einer pauschalen Zweckzuweisung oder in Form einer Erstattung der tatsächlichen Kosten möglich, wobei beide Varianten mit erheblichen Problemen behaftet sind. Inwieweit damit positive Auswirkungen auf die Autonomie erzielt werden, also den lokalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit der freien Entscheidung über die Art der Aufgabenerfüllung gegeben wird, hängt von der Ausgestaltung der Zuweisung und der Aufgabenbeschreibung ab.[2] Sind Zuweisungen unumgänglich und soll die Autonomie der Gebietskörperschaften möglichst weitgehend berücksichtigt werden, wären stetige Zuweisungen ohne konkrete Auflagen, evtl. unter Mitwirkung der Empfänger, zu bevorzugen.[3]

Ein weiteres außerökonomisches Ziel kann in der Beeinflussung des Wahlverhaltens bestimmter Wählergruppen gesehen werden, da Transfers auf die Begünstigung bestimmter Bevölkerungsgruppen ausgerichtet sein können und auf diese Weise die Wahlchancen für diejenigen, die für die Zuweisungsvergabe verantwortlich sind, vergrößern können. Diese Zielsetzung wird i.d.R. mit Hilfe gezielter Projekte, die bestimmte Versorgungsengpässe abbauen sollen, sowie durch Prestigeobjekte verfolgt. Ebenso können Zuweisungen direkt auf bestimmte Zielgruppen, wie z.B. Minderheiten, abgestimmt sein. Die »Werbewirksamkeit« solcher Transfers ist dabei um so höher, je punktueller die Zuweisungen eingesetzt werden. Inwieweit über Zuweisungen an andere Gebietskörperschaften tatsächlich die Wählermeinung beeinflußt werden kann, läßt sich im einzelnen nicht feststellen; es bleiben lediglich Plausibilitätsüberlegungen oder theoretische Untersuchungen auf der Basis eines Modells der politischen Theorie. Die Wirksamkeit solcher Transfers wird jedoch zumindest dadurch abgeschwächt, daß die Bevölkerungsgruppen nur indirekt begünstigt werden, da die Zuweisungen kommunalen Gebietskörperschaften zufließen und zudem die nicht begünstigten

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 143.

2 Vgl. Sander, L., 1987, S. 233 f. Vgl. dazu auch Dritter Teil III. C. 2. b.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 144 f.; ebenso Gläser, M., 1981, S. 243 ff.

Gruppen das Wahlergebnis negativ beeinflussen können.[1] Aus ökonomischer Sicht ist es unabhängig von der Wirksamkeit jedoch nicht akzeptabel, daß Zuweisungen geleistet werden, um parteipolitische Zielsetzungen zu erreichen.

Finanzzuweisungen können von übergeordneten Körperschaften außerdem eingesetzt werden, um nachgeordnete Körperschaften schneller zu einer Entscheidung im Sinne der übergeordneten Körperschaften zu bewegen bzw. den Entscheidungsprozeß allgemein zu forcieren.[2] Dabei wird davon ausgegangen, daß der Widerstand nachgeordneter Körperschaften gegen nur wenig präferierte Projekte um so geringer ist, je höher der Finanzierungsbeitrag der übergeordneten Körperschaft ist, so daß eine schnellere Problemlösung erwartet werden kann.[3] Allerdings besteht die Gefahr, daß auf der Grundlage dieser Zielsetzung Transfers vor allem an solche Gebietskörperschaften gehen, die besonders gut und hartnäckig ihre Positionen behaupten können, und die Bedürftigkeit und die Finanzkraft als Bestimmungsfaktoren an Bedeutung verlieren.[4] Zudem verletzen vor allem Zuweisungen zur Konsensbildung die kommunale Autonomie.

3. Die Finanzzuweisungen in Rheinland-Pfalz

a. Die allgemeinen Zuweisungen

(1) Grundsätzliche Bemerkungen

Aus den verschiedenen Zielsetzungen, die mit Hilfe der Transfers verfolgt werden können, ergeben sich ganz unterschiedliche, zum Teil widersprüchliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Zuweisungen. Demnach muß die Beurteilung der verschiedenen, in Rheinland-Pfalz praktizierten Zuweisungstypen sich danach richten, welche Zielsetzungen der Gesetzgeber mit dem jeweiligen Transfer verwirklichen will. Dabei muß grundsätzlich beachtet werden, daß die Autonomie der Körperschaft gewahrt bleibt und die Finanzausstattung in angemessenem Umfang zur Verfügung gestellt wird.

---

1 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 145 f.

2 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 250 f.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 146 f.

4 Vgl. ebenda, S. 147.

Mit Hilfe der allgemeinen Zuweisungen verfolgt der Landesgesetzgeber in erster Linie das Ziel, die Steuerkraft der Gemeinden zu ergänzen und so ihre Finanzkraft zu stärken.[1] Dieser distributiven Zielsetzung entsprechend werden die Transfers ohne Zweckbindung gewährt, so daß in den empfangenden Körperschaften ein Einkommenseffekt entsteht, der eine Ausdehnung der kommunalen Tätigkeit ermöglicht, ohne die Präferenzstruktur der lokalen Gebietskörperschaften zu verändern.[2] Die allgemeinen Zuweisungen sind kein homogenes Gebilde, sondern setzen sich aus unterschiedlichen Zuweisungstypen zusammen, denen zwar die zweckfreie Überlassung gemein ist, die jedoch an verschiedenen, zum Empfang berechtigenden Kriterien anknüpfen. Die unterschiedlichen Empfangsauflagen zeigen, daß das Land mit dem Instrument der allgemeinen Zuweisungen neben einer Angleichung der Lebensverhältnisse noch weitere Zielsetzungen verfolgt. Die verschiedenen Zuweisungstypen werden im folgenden daraufhin untersucht, ob und inwieweit sie dazu beitragen, eine angemessene Finanzausstattung zu verwirklichen, und - quasi als Nebenbedingung - ob sie ihren jeweiligen Zielsetzungen entsprechen.

(2) Die Schlüsselzuweisungen A

Schlüsselzuweisungen A fließen lediglich an finanzschwache Ortsgemeinden. Als Empfänger kommen daher nur solche Gemeinden in Betracht, die die geforderte Mindestfinanzkraft, gemessen an der landesdurchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner, nicht aufweisen können. Dies entspricht dem Ziel dieser Transfers, mangelnde Steuerkraft auszugleichen. Zudem wird der Empfängerkreis auf die Ortsgemeindeebene beschränkt und damit eine Beteiligung der Landkreise und Verbandsgemeinden[3] an diesen Zuweisungen von vorneherein ausgeschlossen. Dies ist insofern sinnvoll, als sich die Gemeindeverbände aus Umlagen ihrer Mitglieder finanzieren und deren Finanzkraft durch die Schlüsselzuweisungen A auf ein einheitliches Mindestmaß aufgestockt wird. Dadurch wird auch die Finanzkraft der Gemeindeverbände angeglichen. Die Schlüsselzuweisungen A werden in offener Form vorab

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 10/2810, S. 14.

2 Vgl. dazu auch Dritter Teil III. C. 2. b. Dabei wird auch weiterhin davon ausgegangen, daß normale Elastizitäten und keine inferioren bzw. superioren Güter vorliegen.

3 Verbandsfreie und kreisfreie Gemeinden sowie große kreisangehörige Städte sind jedoch eingeschlossen.

aus der Finanzausgleichsmasse vergeben. Die offene Vergabe der Transfers ist eine logische Folge ihrer Funktion als Ausgleichsinstrument, da erst im Zuge des Berechnungsverfahrens der tatsächlich benötigte Umfang an finanziellen Mitteln für die Schlüsselzuweisungen A ersichtlich wird. Die Gewährung dieser Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse vor der Berechnung und der Entnahme der übrigen Schlüsselzuweisungen sichert das vorgegebene Mindestniveau auch dann, wenn sich die zur Verteilung stehenden Finanzmittel ändern.[1]

Die Schlüsselzuweisungen A sind verteilungspolitisch motiviert. Zwischen den einzelnen Gemeinden besteht ein starkes Steuergefälle, so daß die Kommunen in unterschiedlichem Maße in der Lage sind, Leistungen zu erbringen. Diese Divergenzen könnten durch eine Reform des gemeindlichen Steuersystems zwar abgebaut, jedoch nicht vollständig beseitigt werden.[2] Um den lokalen Gebietskörperschaften trotzdem eine relativ gleichmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen und damit eine Grundversorgung ihrer Bürger sicherzustellen, werden die originären Mittel der Kommunen durch die Schlüsselzuweisungen A ergänzt.[3] Erst auf dieser Basis einer Mindestfinanzausstattung werden die Schlüsselzuweisungen B2 zum Ausgleich der »eigentlichen« Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten verteilt. Ein Verzicht auf diese Sicherung der finanziellen Mindestausstattung - und damit auf den Abbau der interkommunalen Steuerkraftdisparitäten - würde tendenziell dazu führen, daß auch nach der Aufstockung der eigenen Mittel durch die Schlüsselzuweisungen B2 noch ein erhebliches Finanzierungsdefizit verbliebe. Diese Konsequenz ergibt sich daraus, daß lediglich die Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf als Verteilungsschlüssel herangezogen wird, ohne »Mindestgrenzen« zu gewährleisten. Es wird zwar jeder Kommune ein pro Kopf gleicher Anteil ihrer Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparität erstattet, der Anteil des ausgeglichenen Bedarfs kann jedoch erheblich variieren. Dies kann lediglich durch eine Sockelgarantie[4] oder aber durch Sonderschlüsselzuweisungen - wie z.B. die Schlüsselzuweisungen

---

1 Vgl. Kuhn, T., 1988, S. 37.

2 Vgl. Voigtländer, H., 1978, S. 186.

3 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 26.

4 Das in Rheinland-Pfalz nicht mehr verfolgte Konzept der Sockel- oder Mindestgarantie sieht vor, daß die aufgrund fehlender Steuerkraft gewährten Zuweisungen zusammen mit der Steuerkraft einen bestimmten Anteil der Ausgangsmeßzahl (Bedarfsmeßzahl) betragen müssen. Auf diese Weise wird ebenfalls gewährleistet, daß die betroffenen Kommunen über eine Mindestfinanzausstattung verfügen. Vgl. dazu Kuhn, T., 1988, S. 38.

A -, die die Wirkung einer Sockelgarantie haben, verhindert werden.[1] Erst wenn alle Kommunen das garantierte Mindestniveau erreicht haben, werden die Schlüsselzuweisungen B2 auf der neuen, geeigneteren Ausgangsbasis verteilt. Die Schlüsselzuweisungen A - als Gewährleistungsinstrument einer einheitlichen Finanzausstattung - sind demnach notwendig, um in einem ersten Schritt die Finanzausstattung zu nivellieren.

Die Schlüsselzuweisungen A führen zu einem reinen Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden. Bei der Berechnung der Höhe dieser Transfers wird der kommunale Bedarf explizit nicht berücksichtigt, implizit geht er jedoch über das Vergleichsmaß (71 v.H. der landesdurchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner), an dem die individuelle kommunale Steuerkraft gemessen wird, in die Verteilung ein.[2] Die gewissermaßen als Steuerersatz geleisteten Schlüsselzuweisungen A sind zwar keine Steuereinnahmen der Kommunen, haben aber eine vergleichbare Qualität, da sie ohne Verwendungsauflagen gezahlt werden. Trotzdem können diese Transfers die Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften nicht in dem Umfang stärken, wie das durch eigene kommunale Steuermittel geschieht. Zuweisungen engen die Autonomie der Empfänger schon deshalb ein, weil sie weder den Umfang noch den Zeitpunkt der Zahlung entscheidend beeinflussen können.[3] Um die Autonomie der Zuweisungsempfänger nicht noch weiter einzuschränken, sollten - wie dies bei der Ausgestaltung der Schlüsselzuweisungen A auch geschieht - die Zuweisungen zum einen ungebunden und zum anderen aufgrund von Steuerkraft- bzw. Finanzkraftunterschieden gezahlt werden.[4] Ersteres erlaubt den Kommunen, die Mittel ohne Einschränkungen, also gemäß ihrer Präferenzstruktur, autonom einzusetzen. Durch das Verteilungskriterium der fehlenden Steuerkraft stehen nicht einzelne kommunale Aufgaben, sondern die Fähigkeit der Gemeinden, die ihr garantierte Selbstverwaltung auch wahrzunehmen, im Vordergrund.

---

1 So wurden die Schlüsselzuweisungen A auch als Ersatz der bis zu ihrer Einführung geltenden Sockelgarantie gewährt. Vgl. Patzig, W., 1979, S. 483.

2 Von einer Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs kann insofern gesprochen werden, als der gesetzlich festgelegte Anteil von 71 v.H. der landesdurchschnittlichen Steuerkraft pro Einwohner als notwendige Mindestfinanzausstattung angesehen wird, um ein Mindestmaß kommunaler Aktivitäten zu ermöglichen.

3 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 142.

4 Vgl. Voigtländer, H., 1978, S. 190.

Die alleinige Orientierung an der Steuerkraft führt jedoch dazu, daß Gemeinden mit überdurchschnittlich hoher Steuerkraft keine Mittel erhalten, auch wenn sie einen überdurchschnittlich hohen Bedarf vorweisen können und umgekehrt.[1] Es stellt sich daher die Frage, ob die kommunale Steuerkraft tatsächlich ein geeigneter Indikator der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde ist. Die Steuerkraft, als Ausgangspunkt der Verteilung der Schlüsselzuweisungen A, repräsentiert nur einen geringen Teil der lokalen Finanzkraft. Zwar werden durch den Steuerkraftausgleich Divergenzen in den originären Einnahmen lokaler Gebietskörperschaften abgebaut bzw. die eigene Leistungsfähigkeit der Gemeinden erhöht, doch erscheint die ausschließliche Orientierung an der kommunalen Steuerkraft - die entsprechend den gesetzlichen Regelungen zudem nur unvollständig erfaßt wird - wenig sinnvoll. Es ist ohne weiteres möglich, daß eine Kommune zwar nur geringe steuerliche Einkünfte pro Kopf hat, gleichzeitig jedoch pro Einwohner über eine hohe Finanzkraft aufgrund nichtsteuerlicher Einnahmen verfügt. Eine Kommune, die eine solchermaßen geartete Finanzpolitik betreibt, erhält Schlüsselzuweisungen A zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Steuerkraft, obgleich ihre sonstigen, an keiner Stelle im Finanzausgleich erfaßten Pro-Kopf-Einnahmen überdurchschnittlich hoch sind. Ebenso können auch die nicht erfaßten Steuereinnahmen pro Kopf überdurchschnittlich hoch sein, ohne eine Rolle bei der Zuteilung der Schlüsselzuweisungen A zu spielen. Allgemeine Zuweisungen zur Aufstockung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden erscheinen dementsprechend nur sinnvoll, wenn es im weiteren Verfahren des kommunalen Finanzausgleichs gelingt, zunächst einen umfassenderen Finanzkraftindikator einzuführen, in den auch die sonstigen Einnahmen der Kommunen integriert sind, und diesen Indikator anschließend mit dem jeweiligen Bedarf der Kommunen abzustimmen, so daß eine Ungleichbehandlung der Gemeinden vermieden wird. Jedoch kann aus Praktikabilitätserwägungen heraus ein Ausgleich der Steuerkraft in dieser ersten Stufe des kommunalen Finanzausgleichs akzeptiert werden, um ein einheitliches Ausgangsniveau für die weitere Verteilung zu garantieren. Auf diese Weise muß in der zweiten Stufe keine weitere Schwelle eingebaut werden, die die empfangenden Körperschaften mindestens erreichen müssen. Dies bedeutet jedoch auch, daß die Schlüsselzuweisungen A im weiteren Verlauf des Ausgleichsverfahrens auf jeden Fall berücksichtigt werden müssen: Wurden sie unberechtig-

---

1 Vgl. Weber, M., 1981, S. 58.

ter Weise gezahlt, d.h., die Körperschaft hat hohe sonstige Pro-Kopf-Einnahmen oder lediglich einen vergleichsweise geringen Pro-Kopf-Bedarf, gleicht sich dies über niedrigere oder fehlende Schlüsselzuweisungen B2 zumindest tendenziell aus.

Ist der Indikator der Leistungsfähigkeit bestimmt worden, muß das Ausgleichsmaß definiert werden, bei dem von einer hinreichenden Steuerkraft gesprochen werden kann. Die damit angesprochene Ausschüttungsquote gibt an, in welchem Umfang die Differenz zwischen der jeweiligen kommunalen Steuerkraftmeßzahl und der durchschnittlichen Steuerkraftmeßzahl ausgeglichen wird. Die Schlüsselzuweisungen A heben die Steuerkraft der einzelnen Gemeinden auf 71 v.H. der landesdurchschnittlichen Steuerkraft je Einwohner.[1] Diese Angleichung führt letztlich dazu, daß eine sich aufgrund eigener Entscheidungen ändernde Steuerkraft keine Auswirkungen mehr auf die Schlüsselkraft solcher Kommunen hat, deren Steuerkraft die Mindestgrenze von 71 v.H. der landesdurchschnittlichen Steuerkraft unterschreitet. Obwohl eine zu niedrige Auffüllungsquote dazu führen kann, daß eine ausreichende Ausstattung der Gemeinden mit frei verfügbaren Mitteln nicht mehr gewährleistet ist und steuerschwächere Kommunen benachteiligt werden, muß ein zu hoher oder vollständiger Ausgleich der Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf ebenfalls negativ beurteilt werden. Für die einzelnen Gemeinden bedeutet dies, daß eigene Anstrengungen zur Verbesserung der Steuerkraft sinnlos erscheinen und gleichsam durch verminderte Schlüsselzuweisungen A bestraft werden.[2] Ein Absinken der Steuerkraft dagegen wird durch erhöhte Schlüsselzuweisungen A kompensiert, so daß zwangsläufig die Motivation zur Pflege und Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen nachläßt und mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Anreize, eine Politik der Wirtschaftsförderung zu betreiben, gerechnet werden muß. Zumindest langfristig sind auch negative Konsequenzen für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu erwarten,[3] da eine Abnahme der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit und eine verstärkte Abhängigkeit von Zuweisungen die autonome kommunale Aufgabenerfüllung[4] gefährden. Es ist also sinnvoll, die Garantie auf die ärmsten Gemeinden zu beschrän-

---

1 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 66.

2 Dies gilt allerdings nur im Hinblick auf die Steuermeßzahl. Bei den tatsächlichen Steuereinnahmen können sich hingegen Änderungen ergeben.

3 Vgl. Deubel, I., 1982, S. 207.

4 Vgl. Dritter Teil II.

ken, die ohne den Zufluß von Schlüsselzuweisungen A ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können. Bezeichnend ist, daß derzeit (1993) rund 76 v.H. der rheinland-pfälzischen Gemeinden Schlüsselzuweisungen A empfangen,[1] d.h., die Steuerkraft von rund drei Viertel aller Kommunen liegt unter 71 v.H. der landesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Steuerkraft. Ihre Steuerkraft wird als zu gering angesehen, um ihre Aufgaben aus eigener Kraft zu erfüllen. Angesichts dieses hohen Anteils muß konsequenterweise die Frage gestellt werden, ob die Schlüsselzuweisungen A in ihrer jetzigen Ausgestaltung sinnvoll weiterzuführen sind. Der hohe Anteil von Empfängern dieser Zuweisungsart spricht dafür, daß der Grund für diese gravierenden Ungleichgewichte im kommunalen Steuersystem liegt, so daß zunächst dort eine Reform vorgenommen werden müßte. Einen solchen Ausgleich kann der kommunale Finanzausgleich nicht mehr leisten. Die Ergänzungsfunktion des Finanzausgleichssystems ist bei weitem überschritten, wenn rund 76 v.H. der Kommunen als finanzschwach eingestuft werden müssen. Ist eine Reform des Steuersystems jedoch nicht beabsichtigt, soll aber der zu hohe Anteil der Empfänger der Schlüsselzuweisungen A reduziert werden, könnte natürlich auch ex ante der angestrebte Anteil der Kommunen festgelegt werden, der als finanzschwach eingestuft werden soll und auf dieser Basis die durchschnittliche Steuerkraft, die mindestens erreicht werden sollte, entsprechend niedrig angesetzt werden. Damit würde das grundsätzliche Problem jedoch nicht gelöst, sondern nur ex ante die »schwächsten« Mitglieder festgelegt, also der Anteil der Gebietskörperschaften, der begünstigt werden soll. Für die anderen bestünde zwangsläufig ein Anreiz, ihre Steuerkraft zu stärken. Eine solche Grenze kann jedoch nur willkürlich gesetzt werden und ist ökonomisch nicht zu begründen.

Das Ausmaß des Ausgleichs, das durch die Schlüsselzuweisungen A erreicht werden soll, kann letztlich nur auf der Grundlage einer politischen Entscheidung festgelegt werden. Dabei kommt der Landesgesetzgebung wiederum die entscheidende Rolle zu, da die Kommunen auch hier kein Initiativrecht besitzen.

---

1 Eigene Berechnung auf der Basis von Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1993, S. 492 ff.

(3) Die Schlüsselzuweisungen B1

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen B1 - wie im übrigen auch der Schlüsselzuweisungen B2 - ist auf die Verbandsgemeinden und Kreise beschränkt. Dies ist einerseits mit den besonderen Aufgaben zu begründen, die die Kreis- und Verbandsgemeindeebene für die Ortsgemeinden erfüllt, sowie andererseits mit der mangelnden Finanzausstattung dieser Gemeindeverbände mit eigenen Mitteln und Umlagen.[1] Ursprünglich waren die Schlüsselzuweisungen B1 zur Abgeltung der Aufwendungen für übertragene Aufgaben vorgesehen.[2] Diese Zweckbestimmung ist in der neuen Fassung der entsprechenden Paragraphen nicht mehr vorhanden. Sie werden nun im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährt und dienen lediglich der Erleichterung und Absicherung der aus den Auftragsangelegenheiten entstehenden finanziellen Belastungen, da die Verwaltungskosten aus der staatlichen Auftragsverwaltung nunmehr "grundsätzlich von der beauftragten Gebietskörperschaft zu tragen sind"[3]. Damit werden diese Schlüsselzuweisungen zwar im Hinblick auf eine bestimmte Zielsetzung gewährt, unterliegen jedoch keiner Zweckbindung. Verteilungsschlüssel ist die Einwohnerzahl der empfangenden Körperschaft.

Diese Pro-Kopf-Zuweisungen verbessern die finanzielle Grundausstattung der begünstigten Körperschaft und können eine »Sockelfunktion« übernehmen, auf deren Basis dann die Schlüsselzuweisungen B2 aufbauen. Es erhalten jedoch alle genannten Gemeinden bzw. Gemeindeverbände unabhängig von ihrer Finanzkraft diese Finanzmittel, so daß die Finanzkraftunterschiede zwischen den Körperschaften durch die Schlüsselzuweisungen B1 tendenziell eher verstärkt als vermindert werden.[4] Das Finanzausgleichsgesetz sieht keine Kriterien zur Bemessung der Höhe der Pro-Kopf-Beträge vor. Werden sie aber ohne den konkreten Bezug zur Aufgabenerfüllung und ohne eine Abstimmung mit der Steuer- bzw. Finanzkraft der Empfänger gewährt, kann die Festlegung der jeweiligen Beträge lediglich politisch begründet sein. Die ursprüngliche Höhe der Schlüsselzuweisungen B1 wurde damit gerechtfertigt, daß

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 27.

2 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 75.

3 Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 27.

4 Vgl. dazu Zweiter Teil V. A.

höhere Kopfbeträge die finanzschwachen Kommunen noch weiter schwächen würden.[1] Diese Schlußfolgerung ist zwar insofern richtig, als die Mittel für die Schlüsselzuweisungen B1 aus der Verbundmasse entnommen werden und demnach für eine weitere Erhöhung der Finanzkraft finanzschwacher Kommunen nicht zur Verfügung stehen. Ein Kriterium für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen B1 kann darin jedoch nicht gesehen werden. Schwächt eine Vorwegentnahme die finanzschwachen Kommunen, liegt die Lösung nicht in der Kürzung dieser Zuweisungen, sondern in einer Erweiterung oder veränderten Verteilung der Finanzmasse. Die Höhe dieser Zuweisungen muß sich am Umfang der Belastungen, die aus der staatlichen Aufgabenverwaltung resultieren, orientieren, da sie eben zur Erleichterung der aus diesen Aufgaben entstehenden Belastungen gedacht sind.

Die Gewährung der Schlüsselzuweisungen B1 erscheint in ihrer jetzigen Ausgestaltung fragwürdig. Obwohl es grundsätzlich sinnvoll ist, kommunale Belastungen aus der Erfüllung übertragener Aufgaben gesondert zu alimentieren, entfällt dieses Argument, da eben diese Zielsetzung in der Begründung zum Finanzausgleichsgesetz ausdrücklich ausgeschlossen wurde.[2] Demnach wäre es angebracht, die Schlüsselzuweisungen B1 als Relikt des alten Finanzausgleichsgesetzes ganz zu streichen und bei Bedarf andere Zuweisungen zu erhöhen. Lediglich historische Gründe reichen nicht aus, um diese Finanzhilfe beizubehalten.

(4) Die Schlüsselzuweisungen B2

Die Schlüsselzuweisungen B2 werden unter dem Aspekt des Ausgleichs interkommunaler Disparitäten im Finanzkraft-Finanzbedarfs-Verhältnis gewährt und sollen die Empfänger in die Lage versetzen, sowohl ihre eigenen als auch die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen.[3] Dieser distributiven Zielsetzung entsprechend sind die Finanzhilfen ohne Zweckbindung ausgestaltet, stehen den Körperschaften also zur freien Verfügung. Der Empfängerkreis wird durch das Kriterium der fehlenden Finanzkraft eingeschränkt. Dies ist notwendig, um die distributive Zielsetzung tatsächlich zu verwirklichen, da lediglich leistungsschwache Körperschaften mit Hilfe dieser Transfers gefördert werden sollen. Es

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 27.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. ebenda, S. 26.

besteht allerdings die Gefahr, daß die potentiellen Empfänger versuchen, ihren Finanzbedarf höher bzw. ihre Finanzkraft niedriger auszuweisen, um auf diese Weise höhere Zuweisungen zu erhalten. Der tatsächliche Empfängerkreis muß demnach nicht zwangsläufig dem erwünschten entsprechen. Die Bindung an Empfangsauflagen beeinflußt die Leistungsstruktur der empfangenden Körperschaften im Gegensatz zu einer Zweckbindung in geringerem Maße, so daß die Präferenzen der Zuweisungsempfänger weniger stark verletzt werden.[1]

Die Schlüsselzuweisungen B2 werden zwei mit unterschiedlichen Aufgaben betrauten Ebenen zugewiesen. Da sie trotzdem nach einem einheitlichen Verfahren berechnet werden sollen, müssen die notwendigen Berechnungsgrößen zwischen diesen Ebenen aufgeteilt werden. Theoretisch wäre es möglich, die Aufgabenverteilung zwischen der Verbandsgemeindeebene und der Kreisebene genau abzugrenzen und aufgrund dieser Aufspaltung ein »richtiges« Aufteilungsverhältnis abzuleiten. In der Praxis sind damit jedoch erhebliche Schwierigkeiten verbunden, vor allem weil nur ein individuell festgelegtes Aufteilungsverhältnis die Situation »richtig« widerspiegeln kann, da die Aufgaben der Gemeindeverbände je nach der Leistungsfähigkeit der Regionen sehr unterschiedlich ausfallen können.[2] In der Praxis des kommunalen Finanzausgleichs werden die auf der Basis kommunaler Daten ermittelten Finanzkraft- bzw. Finanzbedarfsmeßzahlen im Verhältnis von 31:69 zugunsten der Kreisebene aufgeteilt.[3] Dieses Verhältnis impliziert einen wesentlich höheren Ausgabenbedarf der Landkreise, ist aber im Grunde nur eine Rechengröße.[4]

Die Beschränkung des Empfängerkreises auf die Ebene der Verbandsgemeinden bzw. der Kreise wird damit begründet, daß "der Finanzbedarf der Ortsgemeinden durch die eigene Steuerkraft sowie die Schlüsselzuweisungen A gedeckt wird"[5], während sich die Gemeindeverbände hauptsächlich durch Umlagen der ihnen angehörenden Kommunen finanzieren.

---

1 Vgl. Dritter Teil III. C. 2. b.

2 Vgl. Erster Teil I.

3 Den kreisfreien Städten werden diese Meßzahlen jeweils vollständig zugerechnet, da sie die Aufgaben beider Ebenen übernehmen.

4 Die Größen wurden ursprünglich in einem Verhältnis von 30:70 aufgeteilt, um zu gewährleisten, daß die Schlüsselmasse in der gleichen Relation auf die Gebietskörperschaftsgruppen verteilt wurde, wie dies im FAG vor 1977 durch die feste Aufgliederung der Schlüsselmasse bereits vorgegeben war. Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1992, S. 74*; vgl. dazu auch § 1 Abs. 6 FAG in der Fassung vom 10. Januar 1974.

5 Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 26.

Die Umlagen als überwiegende Finanzierungsbasis werden als zu gering zur Bewältigung des enormen Finanzbedarfs angesehen, so daß eine Stärkung der finanziellen Grundlage notwendig erscheint.[1] Diese Überlegungen kommen jedoch in der Berechnung der zu diesem Zweck gewährten Transfers nur ansatzweise zum Ausdruck. Der Berechnung der Finanzkraft eines Gemeindeverbandes liegt die Finanzkraft der ihm angehörenden kommunalen Gebietskörperschaften zugrunde. Dies kann zwar als Indiz für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Mitglieder der Gemeindeverbände herangezogen werden, erlaubt jedoch keine Aussage über die der Gemeindeverbände. Die auf diese Weise ermittelte potentielle Finanzkraft der Kreise und Verbandsgemeinden ist demnach nicht die geeignete Größe, die dem Finanzbedarf gegenübergestellt werden sollte. Soll die Finanzkraft der Gemeindeverbände gestärkt werden - was explizit Ziel dieser Transfers ist -, muß die Ermittlung der Meßzahlen auf Einnahmegrößen basieren, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gemeindeverbände und nicht die ihrer Mitglieder wiedergeben. Es müßte also die Fähigkeit der Gemeindeverbände, eigene Steuern zu vereinnahmen sowie sich durch Umlagen bei ihren Mitgliedern zu refinanzieren, erfaßt werden. Dieser systematische Fehler der Ermittlung der Finanzkraft kann dazu führen, daß »finanzschwache« Kreise in einem Umfang Schlüsselzuweisungen B2 erhalten, daß sie nach dem Finanzausgleich über eine höhere Finanzkraft verfügen als die zunächst »finanzstarken« Kreise; es kommt zu dem Problem der Überkompensation.[2] Dieser Tatbestand resultiert daraus, daß sie sich lediglich die Finanzkraft ihrer »finanzschwachen« Gemeinden anteilsmäßig zurechnen lassen müssen (die um die vollständig einzubeziehende Grunderwerbsteuer ergänzt wird), während die »finanzstarken« Kreise die Finanzkraft (u.U. einiger weniger) steuerstarker Gemeinden angerechnet bekommen und dementsprechend auch geringere Schlüsselzuweisungen B2 erhalten. Die »finanzstarken« Kreise müßten entsprechend höhere Umlagesätze erheben, um über die gleiche Finanzkraft verfügen zu können wie die finanzschwachen. Ist die Finanzkraft innerhalb des Kreisgebietes zudem ungleich verteilt, würden die »ärmeren« Gemeinden der »finanzstarken« Kreise tendenziell stärker belastet als in den »finanzschwachen« Kreisen, da sie zu vergleichsweise höheren Umlageleistungen herangezogen werden.

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/2106, S. 26 f.

2 Vgl. dazu auch derselbe, Drucksache 11/1670, S. 1.

Zur Bemessung der Schlüsselzuweisungen wird der Finanzkraft der jeweilige Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften gegenübergestellt. Durch diese im Gesetz vorgesehene Gegenüberstellung ist explizit nicht mehr der reine Finanzkraftausgleich - wie etwa im Falle der Schlüsselzuweisungen A - das Ziel. Vielmehr soll die besondere Bedarfssituation der kommunalen Gebietskörperschaften in die Berechnung integriert werden. Auf diese Weise wurde ein Instrument geschaffen, mit dessen Hilfe es gelingen kann, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen an der Aufgabenstruktur zu überprüfen, ohne Kommunen mit hoher Finanzkraft, aber mit noch höherem Finanzbedarf von vorneherein von der Zuweisungsvergabe auszuschließen. Ebenso werden Kommunen, die zwar eine geringe Finanzkraft, jedoch gleichzeitig einen geringen Bedarf aufweisen, lediglich in Höhe der fehlenden Bedarfsdeckung, jedoch nicht darüber hinaus alimentiert. Der als Vergleichsmaßstab herangezogene Finanzbedarf resultiert aus der Multiplikation des Gesamtansatzes mit dem Grundbetrag, der die modifizierte Einwohnerzahl in eine monetäre Größe widerspiegelt. Dieser Grundbetrag ergibt sich als Restbetrag, wenn alle anderen Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse gezahlt wurden.[1] Dieser verbleibende Betrag wird auf die gesamte fiktive Einwohnerzahl umgelegt. Während der im Gesamtansatz enthaltene Hauptansatz im Verhältnis 31:69 auf die Gemeindeverbände verteilt wird, gilt dies nicht für die Leistungsansätze.[2] Diese Leistungsansätze können nur von Körperschaften geltend gemacht werden, die diese Aufgaben auch tatsächlich erfüllen. Aus diesem Grund werden sie nicht aufgeteilt, sondern lediglich dem jeweiligen Funktions- oder Aufgabenträger zugerechnet.[3] Damit existiert ein Indikator, der - wenn auch mit erheblichen Schwächen behaftet - zwar grundsätzlich zur Bedarfsmessung geeignet ist, der allerdings eher den Bedarf der Ortsgemeinden als den der kommunalen Verbände erfaßt. Der Finanzbedarf der Gemeindeverbände, der in Anlehnung an deren Aufgaben ermittelt werden müßte, wäre jedoch die notwendige Vergleichsgröße zur Finanzkraft der kommunalen Verbände, wenn die Zuweisungsmittel der Ebene der Gemeindeverbände zufließen sollen. Die zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft festgestellte Differenz wird zu 50 v.H. ausgeglichen. Damit wird politisch festgelegt, daß ein hälftiger

---

1 Vgl. dazu auch Dritter Teil III. A. 2. c.

2 Vgl. dazu Zweiter Teil V. C. 3. d.

3 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 80.

Ausgleich des nicht gedeckten Finanzbedarfs mit dem Grundsatz der Angemessenheit zu vereinbaren ist.[1]

Die Konzeption der Schlüsselzuweisungen B2 erscheint auf den ersten Blick zur Erfüllung distributiver Ziele durchaus geeignet: Zunächst wird überprüft, wie es um die Finanzkraft der Körperschaften bestellt ist, dann wird ihre Bedarfssituation zum Vergleich herangezogen, und in einem letzten Schritt wird versucht, einen Ausgleich zu schaffen, so daß eine angemessene Bedarfserfüllung gewährleistet ist. Abgesehen davon, daß die zugrunde gelegten Werte zumindest teilweise auf der Ortsgemeindeebene ermittelt und dann zur Berechnung der Zuweisungen an die Gemeindeverbände herangezogen werden, ist die Bedarfserfassung jedoch auch an sich nicht systemgerecht. Um die Bedarfsmeßzahl zu ermitteln, wird der für die Ebenen ermittelte Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag vervielfacht.[2] Damit wird von einem gleichen Finanzbedarf der Körperschaften pro (fiktivem) Einwohner ausgegangen, und die Körperschaften werden in der Berechnung gleichgestellt. Die Höhe des Grundbetrages - und damit des Finanzbedarfs pro Einwohner - wird jedoch nicht unter dem Aspekt der Bedarfsdeckung bestimmt, sondern als Restbetrag. Solange die Festlegung des Grundbetrages aber keine Kosten der Bedarfsdeckung berücksichtigt, kann die Bedarfsmeßzahl auch keinen geeigneten Bedarfsindikator repräsentieren. Somit erscheint es zweifelhaft, ob die Schlüsselzuweisungen B2 eine angemessene Finanzausstattung sicherstellen können. Die zentrale Bedeutung, die dieser Finanzhilfe zugemessen wird, läßt sich deshalb nur schwer rechtfertigen. Wenn über diese Transfers tatsächlich eine angemessene Bedarfserfüllung gewährleistet werden soll, ist es erforderlich, einen entsprechenden Grundbetrag pro Einheit des Gesamtansatzes zu ermitteln - z.B. über durchschnittliche Kosten der Leistungserstellung pro Einwohner - und auf diese Weise einen Betrag für die Schlüsselzuweisungen B2 festzulegen. Die Finanzausgleichsmasse kann demzufolge erst quantifiziert werden, wenn die benötigten Zuweisungsmittel feststehen. Nur dann ist sichergestellt, daß der erforderliche Betrag auch aus der Finanzausgleichsmasse gezahlt werden kann.

---

1 Auf die mit dem Ausgleichsmaß verbundenen grundsätzlichen Probleme wurde bereits hingewiesen. Vgl. dazu im einzelnen Dritter Teil III. B.

2 Vgl. dazu Zweiter Teil V. C. 3. d.

Die Schlüsselzuweisungen B2 sind im rheinland-pfälzischen Finanzausgleich das Instrument zur Erfüllung der zentralen Aufgabe des Finanzausgleichs: Sie dienen dem Ausgleich der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten, ergänzen also die kommunale Finanzkraft. Den Empfängern dieser Transfers verbleibt zwar ein Finanzierungsdefizit. Dieses Defizit wird jedoch schon vorab dadurch reduziert, daß den Gemeinden vor der Gewährung der Schlüsselzuweisungen B2 Zuweisungen anderer Art zufließen, von denen in die Ermittlung der Finanzkraft jedoch lediglich die Schlüsselzuweisungen A einbezogen werden. Diese »Sonderschlüsselzuweisungen« errechnen sich aus dem Vergleich der Steuereinnahmen der Kommunen mit den landesdurchschnittlichen Steuereinnahmen. Sie erhöhen die Finanzkraft der betreffenden Kommunen schon vor dem eigentlichen Ausgleich und werden daher folgerichtig auch bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen B2 berücksichtigt. Diese Spielart ergibt sich aus der Zweistufigkeit des kommunalen Finanzausgleichssystems, das zuerst die Steuerkraft ausgleicht, ohne in diesem Zusammenhang den kommunalen Finanzbedarf zu beachten, und ausgehend von einer einheitlichen Basis von 71 v.H. der durchschnittlichen Steuerkraft überprüft, in welchem Umfang der Finanzbedarf der Kommunen gedeckt ist, d.h., ob die zu diesem Zeitpunkt vorhandene Finanzausstattung als angemessen angesehen werden kann. Nicht berücksichtigt werden zum einen die Schlüsselzuweisungen B1, die in Form von Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen gezahlt werden.[1] Zum anderen wird die Finanzkraft durch die sonstigen allgemeinen Zuweisungen erhöht, die gemäß unterschiedlicher Indikatoren ohne Bindung an konkrete Verwendungszwecke gewährt werden. Zudem werden die zweckgebundenen Finanzzuweisungen nicht in die Finanzkraftberechnung einbezogen. Ihre Verwendung ist zwar auf konkrete Aufgaben beschränkt, dennoch wird die Finanzkraft der Empfänger gestärkt, da für die geförderten Zwecke weniger eigene Mittel aufgewendet werden müssen.[2] Dadurch kann die Angemessenheit des Ausgleichs der fehlenden Finanzkraft nicht losgelöst von den anderen Zuweisungen beurteilt werden, sondern muß in Verbindung mit dem gesamten Zuweisungssystem des rheinland-pfälzischen kommunalen Finanzausgleichs überprüft werden.

---

1 Die Integration der Schlüsselzuweisungen B1 in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2 ist zumindest dann nicht zwingend erforderlich, wenn jede Körperschaft pro Einwohner den gleichen Betrag erhält und die Schlüsselzuweisungen B2 auf der Basis von Pro-Kopf-Werten berechnet werden.

2 Vgl. dazu im einzelnen Zweiter Teil V. C. 3. sowie Zweiter Teil V. C. 4.

(5) Die Investitionsschlüsselzuweisungen

Die 1986 eingeführten Investitionsschlüsselzuweisungen werden aus der Absicht heraus gewährt, die kommunale Investitionstätigkeit zu intensivieren.[1] Die begünstigte lokale Gebietskörperschaft unterliegt lediglich der Verwendungsauflage, die auf diesem Wege erhaltenen Mittel für Investitionen zu verausgaben. Eine Überprüfung der korrekten Verwendung wurde anfangs durchgeführt, wegen des großen Verwaltungsaufwandes vom Haushaltsjahr 1988 an jedoch aufgegeben.[2] Von der Bindung an eine investive Verwendung kann zudem gemäß § 9 Abs. 3 FAG abgesehen werden, wenn die Haushaltslage dies erfordert. De jure sind diese Transfers damit zwar zweckgebunden, de facto sind die Investitionsschlüsselzuweisungen jedoch vor allem wegen der fehlenden Verwendungsprüfung zu den allgemeinen Zuweisungen zu rechnen. Diese Form der Zuweisungsvergabe wurde aus der Absicht heraus gewählt, die umfangreichen speziellen Zuweisungen sukzessive in allgemeine Zuweisungen umzuwandeln,[3] eine Intention, die sich in den entsprechenden gesetzlichen Regelungen bislang (1995) noch nicht niedergeschlagen hat.

Mit Hilfe der Investitionsschlüsselzuweisungen wird - entgegen ihrer eigentlichen Intention - eine Stärkung der allgemeinen Finanzkraft der Kommunen erreicht. Damit sind sie - soweit sie die Transfers überhaupt investiv verwenden wollen - eher in der Lage, Investitionen in eigener Verantwortung durchzuführen. Die jeweils zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften können gemäß ihren Präferenzen die verschiedenen Investitionsmöglichkeiten gegeneinander abwägen und die daraus resultierende Reihenfolge der Aufgabenerfüllung bestimmen. Damit werden - zumindest aus kommunaler Sicht - die Mittel effizienter eingesetzt als im Falle gebundener Zuweisungen, da die Transfers aufgrund der Zweckbindung für konkrete Investitionsprojekte eingesetzt werden müssen, auch wenn sie nicht mit den gemeindlichen Präferenzen übereinstimmen. Durch die fehlende Zweckbindung ist jedoch nicht gewährleistet, daß die Investitionsschlüsselzuweisungen die kommunale Investitionstätigkeit erweitern, da die Gemeinden die Mittel gemäß ihren Präferenzen frei verwenden können, sie also auch für nicht investive Vorhaben einsetzen können. Insbesondere die den

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 10/2810, S. 15.

2 Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1993, S. 77*.

3 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 88.

Kommunen eingeräumte Möglichkeit, die Finanzhilfen aus Gründen der Haushaltslage nicht nur im Vermögens-, sondern auch im Verwaltungshaushalt zu vereinnahmen, verbessert zwar die Haushaltssituation notleidender Kommunen,[1] erhöht jedoch nicht zwangsläufig deren investive Anstrengungen. Sie verfehlen damit ihr eigentliches Ziel.

Der Empfängerkreis der Investitionsschlüsselzuweisungen stimmt mit dem der Schlüsselzuweisungen B2 überein. Der Gesetzgeber gestattet jedoch die Weitergabe der Mittel durch die empfangende Körperschaft an ihr zugeordnete (umlagepflichtige) Körperschaften;[2] er erwartet dies sogar.[3] Damit wird dem Sachverhalt Rechnung getragen, daß die Ortsgemeinden, die den Hauptteil der kommunalen Investitionen tragen, nicht als Empfänger dieser Zuweisungen auftreten können. Die tatsächliche Weitergabe ist allerdings nicht sichergestellt. Die Modalitäten der Vergabe der Investitionsschlüsselzuweisungen entsprechen ebenfalls denen der Schlüsselzuweisungen B2, der Finanzbedarf wird lediglich mit einem höheren Grundbetrag errechnet.[4] Damit orientiert sich der auf die jeweiligen Empfänger entfallende Zuweisungsbetrag an der Finanzkraft und dem erhöhten Finanzbedarf der kommunalen Gebietskörperschaften. Indem die Investitionen als den Finanzbedarf erhöhender Faktor anerkannt werden, wird ihnen quasi der Charakter eines Sonderbedarfs zugebilligt. Durch diese Ausgestaltung werden vor allem finanzschwächeren kommunalen Gebietskörperschaften zusätzliche Mittel für Investitionen zur Verfügung gestellt. Kommunen, die keine Schlüsselzuweisungen B2 erhalten, sind auch von der Verteilung der Investitionsschlüsselzuweisungen ausgeschlossen. Auf diese Weise wird jedoch lediglich der Ausgleich zwischen den Körperschaften verstärkt, da die Investitionsschlüsselzuweisungen zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen B2 gewährt werden und somit die Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf noch weiter abbauen. Die kommunale Investitionstätigkeit wird allenfalls dann langfristig gestärkt, wenn die Kommunen aus eigener Initiative die Transfers in eine investive Verwendung lenken. Ein sinnvollerer Indikator als die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft wären die tatsächlichen Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dafür

---

1 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 88 f.

2 Zur Investitionsförderung ist sogar die Weitergabe an private Empfänger möglich. Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 89.

3 Vgl. Nr. 7 des Rundschreibens des Ministeriums des Innern und für Sport zur Haushaltswirtschaft 1986 der kommunalen Gebietskörperschaften vom 21.01.1986.

4 Zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen B2 vgl. Zweiter Teil V. C. 3. d.

könnte bspw. auf die durchschnittliche Investitionstätigkeit einer genau definierten Periode der Vergangenheit zurückgegriffen werden - z.B. auf den Durchschnitt der letzten drei Jahre, wie dies auch bei der Ermittlung der Steuer- bzw. Finanzkraftmeßzahlen geschieht. Auf diese Weise entstünden starke Investitionsanreize, da durch eine vermehrte investive Tätigkeit der Indikator erhöht würde und somit die Möglichkeit bestünde, höhere Zuweisungsmittel zu erhalten. Da die Investitionsschlüsselzuweisungen in der derzeitigen Ausgestaltung jedoch eher dazu geeignet sind, zum Ausgleich von Finanzkraft-Finanzbedarfs-Differenzen beizutragen, als das mit ihnen angestrebte Ziel zu verwirklichen, die kommunale Investitionstätigkeit anzukurbeln, erweisen sie sich als unsystematisches Instrument, da die mit ihnen tatsächlich verwirklichte Zielsetzung bereits durch die Schlüsselzuweisungen B2 angestrebt wird. Sollen die bislang existierenden Ausgestaltungskriterien beibehalten werden, erscheint es ökonomisch sinnvoller, auf die Investitionsschlüsselzuweisungen zu verzichten, und im Gegenzug dazu, die Schlüsselzuweisungen B2 zu erhöhen.

(6) Sonstige allgemeine Zuweisungen

Ziel der sonstigen allgemeinen Zuweisungen ist die aufgabengerechte Verteilung der im Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel.[1] Sie werden für explizit im Gesetz aufgeführte Zwecke gewährt, unterliegen jedoch keinen Verwendungsauflagen, d.h., die empfangenden Gebietskörperschaften können im Rahmen haushaltsrechtlicher Vorschriften über diese Finanzhilfen frei verfügen.[2] Indem die Zuweisungen für konkrete Aufgaben - jedoch ohne Zweckbindung - gewährt werden, dienen die Aufgaben als Indikator der Mittelvergabe. Werden sie erfüllt, fließen die zu diesem Zweck vorgesehenen Transfers den entsprechenden Körperschaften zu, ohne daß die weitere Verwendung geprüft wird. Die sonstigen allgemeinen Zuweisungen verzerren demnach ebensowenig wie die allgemeinen Schlüsselzuweisungen die Präferenzstruktur der kommunalen Haushalte. Mit den Finanzhilfen ist ein Einkommenseffekt verbunden, durch den die Gebietskörperschaften in die Lage versetzt werden, ihre Leistungen zu erhöhen; die tatsächliche Zusammensetzung des Leistungsangebots hängt aber aus-

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 10/2810, S. 13 f.

2 Vgl. derselbe, Drucksache 8/2106, S. 26.

schließlich von der Einkommenselastizität der Nachfrage[1] ab. Die Abhängigkeit der Transfers von explizit aufgeführten Zielen führt zu einer Zweiteilung der kommunalen Tätigkeit, durch die der Gesetzgeber indirekt die kommunalen Aufgaben wertet.[2] Da die Verwendung der Finanzhilfen jedoch freigestellt und nicht an bestimmte Aufgaben geknüpft ist, beruht eine verstärkte Wahrnehmung der geförderten Tätigkeiten allein auf den Präferenzen der kommunalen Gebietskörperschaften, das Land erhöht mit den sonstigen allgemeinen Zuweisungen lediglich die allgemeine Finanzkraft der Kommunen. Diese Mittel werden bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nicht berücksichtigt, stärken die Finanzkraft also zusätzlich.

Die **allgemeinen Straßenzuweisungen** fließen lediglich Körperschaften zu, die mit dem Straßenbau sowie der Instandhaltung von Straßen betraut sind. Diese Finanzhilfen sind jedoch nicht an den tatsächlichen Bau gebunden, sondern richten sich nach dem Umfang des bereits bestehenden Straßennetzes. Damit knüpft der Verteilungsschlüssel nicht an der eigentlich geförderten Tätigkeit an, sondern an der Bestandsgröße »Straßen«. Dieser Nachteil wird dadurch kompensiert, daß der gewählte Schlüssel von den geförderten Körperschaften nicht zu beeinflussen ist, wie es bei den Kriterien Bauvorhaben, Instandhaltungskosten oder ähnlichem der Fall wäre. Vor allem die Kreisebene empfängt die allgemeinen Straßenzuweisungen. Ortsgemeinden - im allgemeinen große kreisangehörige Städte - fließen i.d.R. nur für Ortsdurchfahrten von Bundes- oder Landesstraßen Gelder zu. Diese Zuweisungen werden betragsmäßig beschränkt gewährt, d.h., der im Landeshaushalt veranschlagte Betrag wird über den festgelegten Schlüssel auf die lokalen Gebietskörperschaften verteilt.

Ebenso wie die allgemeinen Straßenzuweisungen knüpfen die allgemeinen **Zuweisungen zum Ausgleich der Beförderungskosten** von Schülern und Kindergartenkindern direkt an kommunalen Aufgaben an. Der Verteilungsschlüssel dieser erst nach ihrer Kommunalisierung 1980/81 in den Förderkreis aufgenommenen Aufgabe berücksichtigt zum einen die tatsächlich entstandenen Kosten sowie die Veränderung des Schüleranteils, zum anderen die Fläche der Landkreise und kreisfreien Städte, woraus sich ein komplizierter Indikator ergibt. Durch die Berücksichtigung der Kosten als Bestandteil des Indikators werden den Auf-

---

1 Vgl. dazu Dritter Teil III. C. 2. b.

2 Vgl. dazu auch die Argumentation der Landesregierung Niedersachsens zur Abschaffung der Ergänzungsansätze, in: Landtag Niedersachsen, Drucksache 4/543, S. 2921.

gabenträgern zudem Einflußmöglichkeiten eingeräumt. Die Zuweisungen fließen ausschließlich der Kreisebene zu, da diesen Gebietskörperschaften die Schülerbeförderung als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen wurde. Inwieweit mit dieser Maßnahme eine aufgabengerechte Verteilung der Finanzmasse gewährleistet werden kann, ist ebenso fraglich wie im Falle der allgemeinen Straßenzuweisungen. Der Aufgabe wird zwar auf diese Weise eine Indikatorfunktion zuerkannt, sie spiegelt aber nur einen geringen Ausschnitt der kommunalen Tätigkeit wider.

Die **Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock** kommen hauptsächlich leistungsschwachen kommunalen Gebietskörperschaften zugute. Damit knüpft die Empfangsauflage an der Leistungsschwäche der Körperschaften an, d.h., grundsätzlich können alle Kommunen und kommunalen Verbände diese Finanzzuweisungen erhalten. Als Indiz der besonderen Leistungsschwäche der Gebietskörperschaften wird die Tatsache gesehen, daß sie "trotz zumutbarer Ausschöpfung aller ihrer Einnahmequellen und Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit nicht in der Lage waren, ihren Verwaltungshaushalt im abgelaufenen Haushaltsjahr auszugleichen und auch voraussichtlich in den zwei folgenden Jahren nicht in der Lage sein werden, den Fehlbetrag abzudecken"[1]. Mit diesen diskretionär gewährten Finanzhilfen steht dem Land ein Instrument zur Verfügung, mit dem es flexibel auf extreme Bedarfslagen reagieren kann, ohne daß die Kommunen einen Rechtsanspruch ableiten können.[2] Die Vergabemöglichkeiten sind jedoch trotz der existierenden Verwaltungsvorschrift sehr weit gefaßt. So ist sowohl die »zumutbare Ausschöpfung« der Einnahmequellen als auch die »Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit« ein dehnbarer Begriff. Die Beurteilung, inwieweit sich der Verwaltungshaushalt in den nächsten zwei Jahren ausgleichen läßt, liegt zudem im Ermessen des Zuweisungsgebers. Damit steht dem Land ein Instrument zur Verfügung, mit dem es auch eigene (partei-)politische Ziele verfolgen kann. D.h., es können Zuweisungsmittel an Kommunen fließen, die aus Gründen der Konsensbildung, zur Beeinflussung des Wählerverhaltens oder aus ähnlich gelagerten Gründen besonders alimentiert werden sollen.[3]

---

1 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums des Innern und für Sport, Bedarfszuweisungen aus dem Ausgleichsstock, Nr. 2.1.

2 Vgl. Gläser, M., 1981, S. 300.

3 Vgl. dazu auch Dritter Teil III. C. 2. c. (2).

Zur **pauschalen Abgeltung der durch die Auftragserfüllung entstandenen Kosten** erhalten die Landkreise feste Pro-Kopf-Beträge. Zu den auf diese Weise erfaßten Aufwendungen zählen jedoch nur die Personalkosten für Arbeiter und Angestellte der Körperschaften sowie ihre sächlichen Verwaltungskosten.[1] Die Abgeltung der Kosten, die den Kreisen durch die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben des Landes entstehen, ist grundsätzlich notwendig, da die Kreise keine eigenen Aufgaben, sondern Landesaufgaben im Namen des Landes ausführen. Aus Gründen der Vereinfachung werden die daraus entstehenden Kosten pauschal abgegolten; die Pauschale muß dabei dem tatsächlichen Aufwand zumindest annähernd entsprechen.[2] Es ist aus systematischen Gründen jedoch nicht zu rechtfertigen, diese Kosten der Landesverwaltung den Kreisen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs aus der zur allgemeinen Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse abzugelten. Systematisch richtig müßten diese Kosten gesondert aus allgemeinen Landesmitteln außerhalb des Finanzausgleichs erstattet werden. Das geltende Verfahren schmälert die zum Ausgleich zur Verfügung stehende Finanzmasse und benachteiligt vor allem finanzschwache Kommunen, da die Mittel zur Ergänzung der Steuerkraft bzw. zum Abbau der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten verringert werden. Ähnlich problematisch sind die **Zuweisungen zur Erstattung der Verwaltungskosten der Ausgleichsämter**. Auch sie werden zur Abgeltung von Kosten gewährt, die der kommunalen Ebene (hier: den kreisfreien Städten) aus der Erfüllung von Landesaufgaben entstehen. Wiederum wird die Finanzausgleichsmasse zu Lasten finanzschwacher Körperschaften vermindert, da, wie bei den Zuweisungen zur Abgeltung der Kosten der Auftragserfüllung, die zum Ausgleich interkommunaler Finanzkraft-Finanzbedarfs-Unterschiede bereitstehenden Gelder geschmälert werden. Als Konsequenz dieser beiden Regelungen wird ein Teil der für allgemeine Zuweisungen zur Verfügung stehenden Mittel auf der Grundlage von Landesaufgaben verteilt, die die kommunalen Körperschaften im Namen des Landes erfüllen. Folglich kann nicht von einer aufgabengerechten Verteilung der Finanzmittel gesprochen werden, wie sie das Land aufgrund seiner Verpflichtung zur angemessenen Finanzausstattung mit der Finanzausgleichsmasse anstrebt.

Allen sonstigen allgemeinen Zuweisungen ist gemein, daß sie bestimmte Bedarfe der Empfänger abdecken, die vom Zuweisungsgeber als besonders förderungswürdig angesehen

---

1 Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 97.

2 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, AS 16/25, S. 30.

werden. Ihre Aufgabe ist es jedoch nicht, die Aufgabenerfüllung an sich oder ein bestimmtes Niveau an öffentlichen Leistungen zu gewährleisten, sondern es wird eine Aufstockung der kommunalen Finanzkraft als Ganzes angestrebt, ohne die bestehenden Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen abmildern zu wollen.[1] Auf den ersten Blick erscheint es sinnvoll, diese konkreten Aufgabengebiete außerhalb der Schlüsselmasse, aber innerhalb der Finanzausgleichsmasse zu fördern. Da die dazu gewährten Gelder jedoch nicht an eine konkrete Aufgabenerfüllung gekoppelt sind, sondern lediglich die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen erweitern, könnten die zu diesem Zweck bereitgestellten Mittel auch der Schlüsselmasse zugeteilt werden, ohne daß es zu Änderungen im Grad der Zielerfüllung kommen müßte. Auf diesem Wege wäre zum einen eine Vereinfachung des Systems zu erreichen und zum anderen würde lediglich die allgemeine Finanzkraft der finanzschwachen Körperschaften und nicht generell die aller Körperschaften, die die jeweiligen Aufgaben erfüllen, gestärkt.

b. Die Zweckzuweisungen

Mit Hilfe der Zweckzuweisungen wird die Erfüllung bestimmter Aufgaben gefördert. Die teilweise stark differierenden Sachverhalte werden im allgemeinen in vier große Kategorien eingeteilt,[2] die sich in der Praxis jedoch nicht mit der gleichen Präzision abgrenzen lassen:

- Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten,
- durchlaufende Gelder,[3]
- schlüsselmäßige Zuweisungen sowie
- Beihilfen für Vorhaben auf Antrag.

Die in der rheinland-pfälzischen Finanzausgleichspraxis durch spezielle Transfers alimentierten Tatbestände werden in § 17 FAG abschließend aufgeführt. Die Vergabe berücksichtigt keine Bedarfskriterien, sondern orientiert sich an konkreten Projekten. Eine Diskussion der

---

1 Vgl. Düker, R., 1971, S. 22 f.

2 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1970, S. 432 f. In Anlehnung an Fuchs, M., 1969, S. 146 f.

3 Dies gilt bspw. für Transfers, die im Bereich der Abfallbeseitigung gewährt werden. Dabei können die Zuwendungen an beauftragte Dritte weitergeleitet werden, die Träger der jeweiligen Maßnahme sind. Vgl. Nell, A., Steenbock, R., 1994, S. 135.

einzelnen Förderbereiche und der dafür entwickelten Zuteilungskriterien würde zu weit führen, so daß nur die typischen Merkmale der Zweckzuweisungen grundsätzlich diskutiert werden.

Durch die zweckgebundenen Transfers fließen den Kommunen und kommunalen Verbänden Mittel des Landes zu, d.h., sie tragen zusätzlich zur Verwirklichung der durch die Zweckbindung konkret verfolgten Ziele auch zur Stärkung der Finanzkraft der kommunalen Körperschaften bei und dienen auf diese Weise der Erfüllung der finanzwirtschaftlichen Funktion des vertikalen Finanzausgleichs.[1] Diese Ausgleichswirkung kann aufgrund der Bindung der Transfers an die Erfüllung konkreter Aufgaben kein eigenes Ziel der Zweckzuweisungen sein und sollte dies auch nicht sein, da die Ausgleichswirkung wesentlich effizienter durch allgemeine Zuweisungen herbeigeführt werden kann. Primäre Aufgabe der Zweckzuweisungen muß daher die Förderung spezieller kommunaler Aufgaben sein. Sie ermöglichen es der zuweisungsgebenden Körperschaft (hier: dem Land Rheinland-Pfalz), die Erfüllung bestimmter kommunaler Aufgaben zu fördern, d.h., die Struktur der gemeindlichen Ausgaben zu verändern. Dieser Lenkungseffekt ergibt sich aus der Bindung an Verwendungsauflagen, die eine anderweitige Nutzung der gewährten Gelder nicht erlauben. Diese Auswirkungen verstärken sich, wenn über Eigenbeteiligungsregelungen frei verfügbare kommunale Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben gebunden werden[2] oder lediglich die Errichtung vom Zuweisungsgeber präferierter Investitionsobjekte bezuschußt wird, ohne die aus der geförderten Maßnahme entstehenden Folgekosten zu berücksichtigen.[3] Eine Kommune, die sich aus allokativen Erwägungen heraus effizient verhält, müßte dementsprechend auf Zweckzuweisungen verzichten, wenn diese den lokalen Präferenzen entgegenlaufen oder durch die Verknüpfung mit einer Eigenbeteiligung Mittel in zu großem Umfang auch für die Folgejahre gebunden werden. Besondere Bedeutung haben die Zweckzuweisungen im Zusammenhang mit solchen Tätigkeiten, an denen ein besonderes allgemeines Interesse besteht. Das Land ermöglicht den Kommunen, die geförderten Maßnahmen durchzuführen, und kann auf diese Weise "dem Anliegen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (...) bis in die kommunale

---

1 Vgl. Gellen, H.-M., 1970, S. 210. Vgl. auch Dritter Teil III. C. 2. b.

2 Vgl. Petri, W., 1977, S. 51.

3 Vgl. Kops, M., 1983 b, S. 489.

Ebene hinein"[1] Rechnung tragen. In diesem Bereich liegt die wesentliche Rechtfertigung der Zweckzuweisungen, denn nur mit Hilfe dieses Instruments ist ein schwerpunktmäßiger Einsatz der Finanzmittel gemäß den Intentionen des Landes möglich.[2] Gerade aber die Möglichkeit des Landes zur Beeinflussung der kommunalen Tätigkeit und die fehlenden Einflußmöglichkeiten der Kommunen auf die Mittelverwendung stehen - scheinbar - in einem Widerspruch zur Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden. Die gemeindliche Aufgabenerfüllung wird allerdings nur dann gelenkt, wenn die lokalen Gebietskörperschaften die Zweckzuweisungen in Anspruch nehmen. Dazu können sie weder durch Gesetze noch durch Richtlinien gezwungen werden. Stellt das Land Zweckzuweisungen ohne Eigenbeteiligungspflicht zur Verfügung, kann also nicht grundsätzlich von einem Verstoß gegen die Selbstverwaltungsgarantie - insbesondere gegen die Ausgabenhoheit - der Kommunen gesprochen werden, da "die Gemeinden etwas zweckgebunden zur Verausgabung erhalten, was sie ohne die Zuweisung nicht hätten ausgeben können"[3]. Sind die Zweckzuweisungen jedoch mit einer Eigenbeteiligung versehen, schränken sie die Ausgabenautonomie der lokalen Gebietskörperschaften ein, da die Eigenbeteiligung eigene kommunale Mittel für die begünstigte Aufgabe bindet.[4] Dabei ist allerdings zu fragen, ob die den Kommunen zur Verfügung stehenden Mittel ausreichen, ihren Aufgaben nachzukommen. Sind die Kommunen angesichts der zu finanzierenden Aufgaben nur unzureichend mit freien Mitteln ausgestattet, ist das Bestreben offenbar berechtigt, die Auflagen zu erfüllen, um auf diesem Wege die Zweckzuweisungen in Anspruch nehmen zu können und so zusätzliche Gelder zu erlangen. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen es politisch vor ihren Bürgern vertreten können, Zweckzuweisungen abzulehnen,

---

1 Gellen, H.-M., 1971, S. 49.

2 Vgl. Voigtländer, H., 1978, S. 190. Damit kann auch von meritorisch motivierten Zuweisungen der zuweisungsgebenden Gebietskörperschaft gesprochen werden (vgl. dazu Zimmermann, H., 1983, S. 42 f.). Die Diskussion, inwieweit der Staat berechtigt ist, die Präferenzen seiner Mitglieder - hier der kommunalen Gebietskörperschaften - zu beeinflussen, kann in Analogie zur Diskussion um die Rechtfertigung meritorischer Eingriffe in die individuellen Präferenzen gesehen werden. Vgl. dazu Schmidt, K., 1970, S. 9 ff.; sowie derselbe, 1988 b, S. 385 ff.

3 Gellen, H.-M., 1971, S. 78.

4 Vgl. ebenda, S. 79.

und gleichzeitig verschiedene Leistungen nur noch in einem reduzierten Umfang oder im Extremfall gar nicht mehr anzubieten.[1]

Aus ökonomischer Sicht sind die zweckgebundenen Zuweisungen in Verbindung mit einer kommunalen Eigenbeteiligung ein sinnvolles Mittel, um Kommunen zur Erfüllung besonderer Aufgaben zu bewegen. Die Transfers führen zu einer Preissenkung der geförderten Leistungen bei den Kommunen und lösen dadurch einen Substitutionseffekt aus. Die Kommunen werden verstärkt geförderte Leistungen bereitstellen, da sie für eben diese Leistungen Transfers erhalten. Mit Hilfe von Eigenbeteiligungsklauseln, die eine relative niedrige Kostenbeteiligung des Landes und dementsprechend eine hohe Selbstbeteiligung der Kommunen vorsehen, kann verhindert werden, daß Mitnahmeeffekte entstehen. Damit sinkt jedoch der Anreiz, Aufgaben zu übernehmen, deren Erfüllung das Land bevorzugt, die sich aber keiner besonderen Wertschätzung der Gemeinden erfreuen. Finanziell schlechter gestellte Kommunen, die hohe Beteiligungsauflagen nicht erfüllen können, werden an der Übernahme solchermaßen geförderter Aufgaben gehindert, auch wenn die begünstigten Leistungen ihren Präferenzen entsprechen.[2] Die Zweckbindung kann jedoch nur dann die Präferenzstruktur der Kommunen beeinflussen, wenn der Betrag überschritten wird, den die Kommunen ohnehin aus eigenen Mitteln für diese Zwecke bereitstellen. Eine weitere wesentliche Problematik liegt in der Komplexität des Verteilungsverfahrens, da die den Zuweisungen zugrundeliegenden Verteilungsvorschriften in gesonderten Richtlinien veröffentlicht werden. Vor allem für kleinere Kommunen dürfte dies eine schwer zu überwindende Schranke sein. Auf diese Weise wird ein Auswahlverfahren geschaffen, dessen Kriterium die Informiertheit der jeweiligen Verwaltungsangestellten in den einzelnen Kommunen ist.[3] Das oft komplizierte Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollverfahren verursacht im allgemeinen einen hohen personellen und sachlichen Aufwand, der bei den zuweisungsempfangenden - aber auch bei den gewährenden Stellen - mit einem hohen Kostenaufwand verbunden ist.[4] Mit Hilfe zweckgebundener Zuweisungen ist es zwar möglich, bestimmte Zielsetzungen des Landes zu ver-

---

1 Vgl. Gellen, H.-M., 1970, S. 267 f.

2 Vgl. Heidorn, H.-H., 1970, S. 148.

3 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1970, S. 438. Hansmeyer spricht in diesem Zusammenhang vom Windhund-Verfahren.

4 Vgl. Karrenberg, H., Münstermann, E., 1983, S. 545.

folgen. Aufgrund der damit verbundenen Probleme erscheint es jedoch sinnvoll, die Verwirklichung dieser Aufgaben dadurch sicherzustellen, daß ein Mindeststandard konkreter öffentlicher Leistungen verpflichtend vorgeschrieben wird und die bisher für die speziellen Zuweisungen bereitgestellten Mittel im Rahmen der Schlüsselzuweisungen dazu verwendet werden, die allgemeine Finanzkraft der Kommunen zu stärken. Eine Abgeltung übergemeindlicher Aufgaben wäre durch einen speziellen vertikalen Ausgleich außerhalb der Schlüsselmasse[1] - aber innerhalb der Finanzausgleichsmasse - oder aber durch einen interkommunalen Finanzausgleich[2] effizienter.

c. Die Umlagen

(1) Die landeseinheitlichen Umlagen

Die quantitativ bedeutendste der drei landeseinheitlichen Umlagen ist die Finanzausgleichsumlage. Sie dient der Abschöpfung übermäßiger Finanzkraft und führt die auf diese Weise erwirtschafteten Mittel wieder der Finanzausgleichsmasse zu. Diese Umlage führt ein interkommunales Element in den derzeit praktizierten Finanzausgleich ein: Es werden auf der kommunalen Ebene abgeschöpfte Mittel innerhalb der gleichen Ebene verteilt, d.h., zumindest tendenziell wird von finanzstarken auf finanzschwächere Kommunen umverteilt.[3] Für die Landkreise gilt dies jedoch nur in eingeschränktem Maße, da grundsätzlich alle Landkreise umlagepflichtig sind unabhängig davon, ob ihre Finanzkraft den Landesdurchschnitt übersteigt oder nicht. Damit tragen auch die finanzschwachen Kreise zu dieser Umverteilung bei. Soll jedoch übermäßige Finanzkraft abgeschöpft werden, müßte zunächst definiert werden, wann von einer übermäßigen Finanzkraft gesprochen werden kann. In einem zweiten Schritt wäre dann der Anteil zu bestimmen, der von dieser übermäßigen Finanzkraft

---

1 Ähnlich geschieht es in Schleswig-Holstein, wo für übergemeindliche Aufgaben ein Extrafonds besteht. Vgl. § 7 Abs. 2 Ziff. 3 FAG S-H. Damit soll jedoch nicht für eine generelle »Töpfchen-Wirtschaft« plädiert werden.

2 Vgl. dazu Vierter Teil III. D.

3 Es kann lediglich von einer tendenziellen Umverteilung von finanzstarken auf finanzschwache Körperschaften gesprochen werden, da die Finanzausgleichsumlage in die Finanzausgleichsmasse einfließt, aus der neben Zuweisungen zum Ausgleich unterdurchschnittlicher Finanzkraft auch Mittel an finanzstarke Kommunen bzw. kommunale Verbände gezahlt werden: allgemeine bzw. zweckgebundene Zuweisungen, aber auch Schlüsselzuweisungen B1.

abgeführt werden soll. Erst anschließend könnte ex post der Gesamtbetrag festgelegt werden, den die umlagepflichtigen Körperschaften zu leisten hätten. Diese einzelnen Entscheidungen lassen sich nicht theoretisch fundieren, sondern müßten der politischen Ebene überlassen bleiben. Das Finanzausgleichsgesetz geht jedoch genau umgekehrt vor. Es setzt für die Ebene der Landkreise sowie für die Ebene der Ortsgemeinden die jeweiligen Beträge fest, die als Finanzausgleichsumlage erhoben werden sollen und bestimmt damit den Anteil der kommunalen Finanzkraft, der als übermäßig angesehen wird. Diese Beträge werden nun im Verhältnis zur Umlagegrundlage auf die umlagepflichtigen Körperschaften verteilt, indem der Umlagesatz, der sich aus dem aufzubringenden Betrag und den Umlagegrundlagen errechnet, auf die Umlagegrundlagen angewandt wird (§ 21 Abs. 4 FAG). Damit müssen notwendigerweise auch zwei Umlagesätze angewandt werden: einer für die Ortsgemeinden und einer für die Landkreise. Die Ausgestaltung der Finanzausgleichsumlage kann zu einer übermäßigen Belastung insbesondere der finanzstarken Ortsgemeinden führen, da die Umlagegrundlagen nicht um bereits gezahlte Umlagen - auch nicht um die grundsätzlich abzuführende Gewerbesteuerumlage - bereinigt werden. Dies spielt insbesondere im Zusammenhang mit der Kreisumlage eine wesentliche Rolle, da diese progressiv ausgestaltet werden kann, so daß die Finanzkraft steuerstärkerer Gemeinden in höherem Maße abgeschöpft wird. Geht man zudem noch davon aus, daß die Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft insbesondere durch solche Steuereinnahmen ausgelöst werden, die stark zwischen den Gemeinden streuen, wird deutlich, daß die überdurchschnittliche Finanzkraft im wesentlichen auf den Gewerbesteuereinnahmen beruht. Divergenzen in der Finanzkraft, die sich durch ein unterschiedliches durchschnittliches Einkommen der Einwohner ergeben könnten, werden bereits dadurch weitgehend verhindert, daß die jeweiligen Einkommen nur bis zu festgelegten Sockelgrenzen in die Berechnung des kommunalen Einkommensteueranteils eingehen. Das Aufkommen aus dem kommunalen Einkommensteueranteil wurde also bereits im Voraus nivelliert.[1] Damit werden insbesondere solche Kommunen durch die Finanzausgleichsumlage belastet, die hohe Gewerbesteuereinnahmen erzielen. Durch die Beschränkung der Umlagepflicht auf diejenigen Körperschaften, deren Finanzkraft über dem Landesdurchschnitt liegt, wird implizit auch eine Definition der übermäßigen Finanzkraft getroffen: Eine Gebietskör-

---

1 Vgl. dazu Zweiter Teil IV. B. 2.

perschaft verfügt genau dann über eine übermäßige Finanzkraft, wenn ihre Umlagegrundlage den Landesdurchschnitt übersteigt. Diese übermäßige Finanzkraft soll abgeschöpft werden. Das Ausmaß der Abschöpfung wird ex ante genau quantifiziert. Demnach trägt jede Körperschaft, deren Finanzkraft den Landesdurchschnitt übersteigt, im Verhältnis des Umlagesatzes zu den im Gesetz normierten Absolutbeträgen bei. Diese Art der Ausgestaltung setzt jedoch voraus, daß der Absolutbetrag genau das Maß der übermäßigen Finanzkraft angibt, das abgeschöpft werden soll. Kriterien, mit denen das gewünschte Ausmaß bemessen werden kann, werden im Finanzausgleichsgesetz allerdings nicht näher bezeichnet: Die abgeschöpften Beträge werden demnach willkürlich festgelegt.

Die Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit"[1] erhöht auf den ersten Blick die zur Verteilung stehende Finanzmasse. Sie dient jedoch lediglich einer gleichmäßigeren Verteilung des kommunalen Anteils an den Finanzierungslasten der Länder aus dem Fonds "Deutsche Einheit". Derzeit werden die Kommunen auf zwei Wegen an der Finanzierung der Einheit beteiligt: Zum einen durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage und zum anderen dadurch, daß der in die Verbundmasse einfließende Landesanteil an der Umsatzsteuer bereits um den Anteil verringert wurde, mit dem das Land Rheinland-Pfalz zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" beiträgt.[2] Durch diese Aufteilung der Finanzierungslasten werden finanzschwache Kommunen sowie Kommunen, die Gewerbesteuereinnahmen erzielen, vergleichsweise stärker belastet. Die Erhebung der Umlage gemäß der kommunalen Finanzkraft und ihre Wiedereinstellung in die Finanzausgleichsmasse, die anschließend wiederum auf die Kommunen verteilt wird, kompensiert die Mittel, die einerseits der Verbundmasse durch den Wegfall des vom Bund einbehaltenen Landesanteils an der Einfuhrumsatzsteuer sowie andererseits den einzelnen Kommunen durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage entzogen werden. Auf diese Weise werden primär finanzschwache Kommunen entlastet, da sie in besonders hohem Maße Empfänger von Schlüsselzuweisungen sind. Die Schlüsselmasse wird durch die Einstellung der Umlage indirekt gestärkt, da die Umlage die gesamte Finanzausgleichsmasse erhöht und dadurch nach Abzug der anderen Zuweisungen mehr Finanzmittel für die Schlüsselmasse zur Verfügung stehen.[3] Die von der Gewerbe-

---

1 Vgl. Zweiter Teil V. C. 5. a.

2 Vgl. dazu im einzelnen Zweiter Teil V. B.

3 Vgl. Dritter Teil III. A. 2. c.

steuerumlage belasteten Kommunen werden »entlastet«, weil sie die gezahlte Gewerbesteuerumlage von ihrem Umlageanteil abziehen können. Sie würden lediglich dann stärker belastet werden, als es ihrer Finanzkraft entspräche, wenn die von ihnen gezahlte Gewerbesteuerumlage die von ihnen zu leistende Finanzkraftumlage übersteigen würde.[1] Durch diese Ausgestaltung erhöht die eingestellte Umlage zwar die Finanzausgleichsmasse stärker als diese durch den Wegfall des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer geschmälert wird, entspricht aber im Gesamtumfang lediglich den der kommunalen Ebene entzogenen Finanzmitteln. Sie trägt folglich nur zu einer Umverteilung der Finanzierungslasten und nicht zu einer allgemeinen Stärkung der Finanzkraft bei. Obwohl es sinnvoll erscheint, das interkommunale Element im Finanzausgleich zu verstärken und mit Hilfe des Indikators der Finanzkraft alle Kommunen und kommunalen Verbände an der Aufbringung des kommunalen Anteils an der Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" zu beteiligen, schränkt die gewählte Konstruktion die Übersichtlichkeit der Finanzierung stark ein und verkompliziert den kommunalen Finanzausgleich in unnötiger Weise.

Die Umlage zur Deckung der Kosten der Zentralen Verwaltungsschule in Mayen ist zwar im Finanzausgleichsgesetz normiert, die einzelnen Regelungen treffen jedoch das Landesgesetz für die Zentrale Verwaltungsschule Rheinland-Pfalz (ZVSG) und das Landesgesetz über die Verwaltungsfachhochschulen (VFHG). Mit Hilfe dieser Umlage werden diejenigen Körperschaften zur Finanzierung der Einrichtung herangezogen, die von ihrer Existenz profitieren (§ 6 ZVSG, § 3 VFHG). Die Höhe der Umlage errechnet sich aus den laufenden Kosten; der von den Kommunen zu tragende Anteil wird entsprechend der Einwohnerzahl verteilt (§ 7 ZVSG, § 3 VFHG). Damit wird nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit der Umlageschuldner berücksichtigt, sondern die Verteilung basiert auf dem möglichen Umfang der Inanspruchnahme der Leistung. Diese Finanzierungsweise entspricht zwar nicht der distributiven Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs, ist aber unter Äquivalenzaspekten sinnvoll.

---

1 Folgt man jedoch der Annahme, daß die Finanzkraft wesentlich durch die Gewerbesteuerkraft der Gemeinden beeinflußt wird, werden natürlich die gewerbesteuerstarken Gemeinden durch die Umlage besonders belastet, da sie entsprechend der Finanzkraft erhoben wird.

(2) Die kommunalen Umlagen

Aufgabe der kommunalen Umlagen[1] ist die Sicherung der Finanzausstattung ihrer Empfänger in dem Maße, daß sie zur Finanzierung der notwendigen Aufgaben in der Lage sind.[2] Umlagen können als Zahlungen definiert werden, "die öffentlich-rechtliche Körperschaften an eine andere Körperschaft, zu der sie in einer gemeinsamen Beziehung stehen (...), aufgrund deren Hebungsrechts leisten, um deren Finanzbedarf ganz oder teilweise zu decken"[3]. Das heißt, die jeweiligen Oberverbände werden von ihren Mitgliedern alimentiert. Die auf diese Weise geleisteten Zahlungen verbleiben trotz ihrer vertikalen Natur in der kommunalen Ebene und werden daher häufig als Zahlungen des (vertikalen) interkommunalen Finanzausgleichs[4] bezeichnet.

Bemessungsgrundlage der Umlagen ist die Finanzkraft - d.h. die um die Schlüsselzuweisungen A und B2 erhöhte Steuerkraft - der Körperschaftsmitglieder. Damit wird die Zahllast entsprechend der Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Körperschaften verteilt, so daß mit den vertikalen Zahlungsströmen ein horizontaler Ausgleich bzw. redistributive Effekte verbunden sind. Diese Wirkungen werden dadurch verstärkt, daß die Kreise auch die Finanzbeiträge finanzstärkerer Kommunen zur Erfüllung von Ausgleichsaufgaben verwenden, die vorwiegend leistungsschwächeren Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden zugute kommen.[5] Die Umlage bemißt sich also nach der Leistungsfähigkeit der Mitglieder, ohne den Umfang zu berücksichtigen, in dem die einzelnen Mitglieder Leistungen der Kreise in Anspruch nehmen. Trotz des vertikalen Charakters kommt damit den kommunalen Umlagen eine besondere Bedeutung im Hinblick auf den (horizontalen) interkommunalen Ausgleich zu.[6] Die Bemessungsgrundlagen sind im Finanzausgleichsgesetz (§ 22 Abs. 1 FAG) festge-

---

1 Die folgenden Ausführungen gelten im besonderen für die Kreisumlagen, sind jedoch aufgrund der weitgehend übereinstimmenden Gestaltungsmerkmale auf die anderen kommunalen Umlagen übertragbar.

2 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 10/2810, S. 16.

3 Thiem, H., 1984, S. 221.

4 Vgl. z.B. Zimmermann, F., 1991, S. 49; Ehrlicher, W., 1967, S. 75. Vgl. dazu auch Vierter Teil II. A.

5 Vgl. Thiem, H., 1984, S. 224.

6 Vgl. Haverkamp, F., 1988, S. 98.

legt und können dementsprechend von den jeweiligen Umlageempfängern nicht direkt beeinflußt werden. Auf die einzelnen Elemente der Bemessungsgrundlage können die umlagepflichtigen Kommunen bzw. kommunalen Verbände zwar in begrenztem Umfang einwirken, die sich daraus ergebenden Änderungen der Bemessungsgrundlage und folglich des aus der Umlage erzielten Aufkommens werden jedoch gering ausfallen, da Variationen der Steuerkraft im allgemeinen durch die Schlüsselzuweisungen ausgeglichen werden. Die Bemessungsgrundlagen müssen für alle Umlagepflichtigen gleich sein, soweit die Umlagen nicht dem Ausgleich spezieller Aufgaben dienen (§ 22 Abs. 2 FAG). Diese Regelung verhindert, daß gerade finanzstärkere Gemeinden versuchen, durch unterschiedliche Umlagegrundlagen eine Lastenverteilung anzustreben, die sich am Umfang der Aufgaben orientiert, die der Umlageempfänger für die jeweiligen Gemeiden übernimmt. Eine dermaßen ausgestaltete Lastenverteilung würde die Ausgleichswirkung dieser Umlage (bzw. ihrer Finanzierung) konterkarieren. Auch hier muß wieder darauf hingewiesen werden, daß bereits gezahlte Umlagen nicht berücksichtigt werden, obwohl sie die Finanzkraft der betroffenen Körperschaften vermindern. Wie bei der Finanzausgleichsumlage kann auch hier die Gewerbesteuer als wesentlicher Einflußfaktor auf die Finanzkraft identifiziert werden, so daß generell von einer stärkeren Belastung solcher Kommunen ausgegangen werden kann, die hohe Gewerbesteuereinnahmen erzielen. Verstärkt wird dieses Problem durch die Möglichkeit einer progressiven Ausgestaltung der Umlagesätze sowie des Splittings. Progressive Sätze können auf die Umlagegrundlagen angewandt werden, die den Landesdurchschnitt übersteigen. Folgt man den obigen Ausführungen gilt dies insbesondere für die Gewerbesteuer. Ähnlich verhält es sich mit der Möglichkeit des Splittings. Für die Gemeinden ist es lediglich dann interessant, unterschiedliche Sätze auf die einzelnen Umlagegrundlagen zu erheben, wenn diese sich wesentlich unterscheiden. Auch dies dürfte insbesondere für die Einnahmen aus der Gewerbesteuer der Fall sein. Zudem kann es zu Ungleichbehandlungen von Gemeinden gleicher Finanzstärke kommen, je nachdem ob sie einem Kreis angehören, der sich für das Splitting und/oder die progressive Ausgestaltung der Sätze entschieden hat oder nicht.

Insbesondere die Möglichkeit, die Umlagesätze progressiv auszugestalten, wurde angesichts der mit der Überkompensation durch die Schlüsselzuweisungen B2 verbundenen

Probleme eingeführt.[1] Dieses Instrument kann zwar dazu beitragen, eine vergleichsweise stärkere Belastung »ärmerer» Kommunen eines »finanzstarken« Landkreises zu verhindern, da »reichere« Kommunen i.d.R. Umlagegrundlagen aufweisen dürften, die den Landesdurchschnitt übersteigen und so von den progressiven Sätzen getroffen werden würden. Es ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß die »finanzstärkeren« Landkreise durch die Schlüsselzuweisungen B2 benachteiligt werden können und ihre Gemeinden durch erhöhte Umlagesätze tendenziell stärker belasten müssen.

Die Höhe des Umlagesatzes bleibt im Ermessen der umlageerhebenden Körperschaften, soll sich jedoch an den Aufgaben dieser Körperschaften orientieren; damit stellt die Umlagenfinanzierung eine ergiebige eigene Einnahmequelle der Kreise dar, die die Einnahmenautonomie stärkt. Beschränkt wird das Recht zur Umlageerhebung durch das Selbstverwaltungsrecht der zahlenden Körperschaften. Die Umlageerhebung darf die eigenverantwortliche Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben der zahlenden Körperschaftsmitglieder nicht einschränken und soll den Gemeinden einen ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum belassen.[2] Umlagen haben außerdem den Charakter einer »Restfinanzierung«, d.h., sie dienen grundsätzlich nur in dem Umfang der Deckung des Bedarfs, in dem die anderen Einnahmen (wie bspw. die Grunderwerbsteuer oder die Jagdsteuer) nicht zur Finanzierung der Aufgaben ausreichen (§ 58 Abs. 3 LKO). Der Bedarf umfaßt dabei nur die zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Ausgaben. Eine solche Abgrenzung ist jedoch mit erheblichen Problemen verbunden, da sich die Aufgaben nicht eindeutig festlegen lassen und sich zudem häufig ändern können.[3]

---

1 Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 12/2551, S. 10.

2 Vgl. Thiem, H., 1984, S. 228 f.; Schmidt-Jortzig, E., Schliesky, U., 1994, S. 272 f.

3 Vgl. Günther, A., 1985, S. 371; sowie OVG Rheinland-Pfalz, AS 24/117, S. 118 f.

d. Die Beteiligung an den Umsatzsteuermindereinnahmen

Die Umsatzsteuermindereinnahmen resultieren aus der vorzeitigen Revision der im Einigungsvertrag vorgesehenen Regelung der Umsatzsteuerverteilung zwischen den Bundesländern. Art. 7 Abs. 3 Einigungsvertrag sah zunächst vor, den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen in einen Ost- und einen Westteil zu zerlegen. Dies sollte in der Weise geschehen, daß der Anteil der neuen Bundesländer im Jahre 1991 zunächst 55 v.H. pro Einwohner in den alten Bundesländern betrug und bis 1994 auf 70 v.H. anwuchs. Dieses Verfahren wurde jedoch durch das Haushaltsbegleitgesetz 1991 revidiert, so daß der Länderanteil bereits vom 01. Januar 1991 an entsprechend der Einwohnerzahl in einen Ost- und einen Westteil aufgespalten wurde.[1] Für die sofortige Einbeziehung sprachen verfassungsrechtliche und ökonomische Gründe; demzufolge korrigierte das Haushaltsbegleitgesetz 1991 lediglich in dieser Form nicht haltbare Regelungen des Einigungsvertrages. Die Verschiebungen im Umsatzsteueraufkommen dürfen daher nicht als eine aus der Wiedervereinigung resultierende Belastung angesehen werden und folglich auch nicht als solche geltend gemacht werden. Dementsprechend bezeichnet das Land Rheinland-Pfalz diese verringerten Umsatzsteuereinnahmen zu Unrecht als einigungsbedingte Last.

An dem verminderten Steueraufkommen partizipieren die Gemeinden durch den Steuerverbund automatisch in Höhe des Verbundsatzes (19,25 v.H. im Jahre 1995). Um die kommunale Ebene in gleicher Höhe an den verringerten Umsatzsteuereinnahmen zu beteiligen wie an der Finanzierung des rheinland-pfälzischen Anteils am Fonds "Deutsche Einheit", entnimmt das Land zusätzlich den Differenzbetrag zu diesem 40 prozentigen Anteil als Solidarbeitrag aus der Verbundmasse. Auf diese Weise wird die kommunale Ebene über die Beteiligung im Rahmen des Steuerverbundes hinaus an den sog. Mindereinnahmen beteiligt. Von dieser Maßnahme sind jedoch nur die kommunalen Gebietskörperschaften betroffen, die Schlüsselzuweisungen B2 erhalten, da der Solidarbeitrag von der Schlüsselmasse vorab abgesetzt wird.[2] Damit wird die Systematik des Steuerverbundes durchbrochen, die sowohl das Land als auch die Kommunen an den Mehr- oder Mindereinnahmen der einzelnen Bestandteile jeweils im Verhältnis der Beteiligungssätze partizipieren läßt. Das Land beteiligt die Ge-

---

1 Vgl. dazu ausführlich Peffekoven, R., 1990 b, S. 495; vgl. dazu auch Zweiter Teil V. B.

2 Vgl. Oster, R., 1993, S. 4.

meinden zwar über den Steuerverbund hinaus an den Mindereinnahmen aus der Umsatzsteuer, sieht jedoch keine zusätzliche Beteiligung an möglichen Mehreinnahmen vor. Entgegen den ursprünglichen Regelungen wird der Solidarbeitrag nun ohne zeitliche Begrenzung entnommen.[1] Diese Maßnahme konterkariert jedoch die Gründe, die zur Einführung des Solidarbeitrages geführt haben. Wenn es noch nachvollziehbar ist, bis zu einer Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs von Mindereinnahmen aus der Umsatzsteuerverteilung zu sprechen, da die verminderte Beteiligung der neuen Länder ursprünglich bis zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs geplant war, ist dies nach Inkrafttreten der neuen Fassung des Finanzausgleichsgesetzes zum 01. Januar 1995 nicht mehr der Fall.

D. Reformansätze im bestehenden System

Die angemessene kommunale Finanzausstattung läßt sich mit Hilfe ökonomischer Indikatoren nur unzureichend definieren. Die Finanzkraft-Finanzbedarfs-Relation erlaubt zwar eine Konkretisierung der ausreichenden finanziellen Mittel, in seiner jetzigen Ausgestaltung kann dieser Indikator seinem Anspruch, ein Maß der Angemessenheit zu sein, jedoch ebensowenig gerecht werden, wie die Festlegung des Ausgleichsmaßes einen ausreichenden Bedarfsausgleich garantieren kann. Zudem darf die Angemessenheit nicht allein auf der Basis von Bedarfselementen der kommunalen Ebene überprüft werden: Die finanzielle Ausstattung der lokalen Gebietskörperschaften kann nur im Zusammenhang mit der von Bund und Ländern gesehen werden, da alle »drei Ebenen« zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verpflichtet sind und dazu ausreichende finanzielle Mittel benötigen,[2] und darf sich nicht ausschließlich an der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung orientieren.

Im derzeitigen Finanzausgleichssystem ergänzt das Land die originäre Finanzausstattung der Kommunen nach eigenem Ermessen. Die zu diesem Zweck vorgesehenen Mittel stellt der Landesgesetzgeber im Rahmen der Finanzausgleichsmasse zur Verfügung, die sich grundsätzlich aus verschiedenen, im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Landeseinnahmen

---

1 Vgl. dazu Art. 1 Nr. 9 Viertes Landesgesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 08. Dezember 1992 sowie Art. 2 Landeshaushaltsgesetz 1994/1995 und Landesgesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 01. Februar 1994.

2 Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66, S. 69.

sowie der Finanzausgleichsumlage zusammensetzt.[1] Der Umfang dieser Finanzmasse wird demnach durch die jeweilige Entwicklung der Einnahmen sowie durch eventuelle Eingriffe des Landes bestimmt. Weder über Bedarfselemente noch über andere Indikatoren wird ein Instrument integriert, mit dessen Hilfe die Finanzmasse in der Weise bemessen werden kann, daß sie tatsächlich eine hinreichende Versorgung mit Finanzmitteln gewährleistet. Da die angemessene Finanzausstattung gleichzeitig nur in Abstimmung mit allen Ebenen sichergestellt werden kann, wäre es erforderlich, an die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse einen Vergleich der Finanzausstattung des Landes mit derjenigen der kommunalen Ebene anzuschließen. Demnach müßte ein Indikator ermittelt werden, der die Ausgaben und die Einnahmen beider Ebenen zueinander ins Verhältnis setzt. Diese Aufgabe könnte von einer Deckungsquotenrechnung übernommen werden, wie sie im Bund-Länder-Verhältnis für die Festsetzung der Umsatzsteueranteile vorgesehen ist.[2] Zur Ermittlung dieser Deckungsquoten für Bund und Länder im Länderfinanzausgleich werden die laufenden Einnahmen der beteiligten Körperschaften ins Verhältnis zu den jeweils notwendigen Ausgaben gesetzt und aufeinander abgestimmt, wobei sich die Abstimmung nur an den "Prioritäten eines gesamtstaatlichen von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Interesses orientieren"[3] kann. Eine Deckungsquotenrechnung ließe sich auch im Verhältnis vom Land zu seinen Kommunen einführen, indem die jeweiligen laufenden Einnahmen zu den notwendigen Ausgaben der einzelnen Ebenen ins Verhältnis gesetzt und aneinander angepaßt werden würden. Die Finanzausgleichsmasse müßte dann so hoch bemessen werden, daß die Quoten zumindest annähernd gleich sind. Welche Größen in die Berechnung der laufenden Einnahmen bzw. der notwendigen Ausgaben einzubeziehen wären, müßte vorab festgelegt werden. Neben der Deckungsquotenrechnung gäbe es sicher weitere Lösungen, um die Angemessenheit der finanziellen Ausstattung zu überprüfen. Jedoch würde diese schon im Bund-Länder-Verhältnis diskutierte Methode eine anschauliche Möglichkeit bieten, die Angemessenheit der Finanzausstattung zwar nicht quantitativ exakt und individuell für jede Gemeinde, aber zumindest in Relation der kommunalen Ebene zum Land zu bestimmen und gleichzeitig sowohl die Interessen des Landes als auch die der Gemeinden zu wahren. Erhebliche Diskussionen dürften sich jedoch,

---

1 Zur Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse vgl. Zweiter Teil V. C. 2.

2 Vgl. Peffekoven, R., 1985, S. 55 ff.

3 Sachverständigenkommission, 1981, S. 29.

ähnlich wie im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung im Bund-Länder-Verhältnis, ergeben, wenn die Elemente der Deckungsquoten sowie ein eventueller Änderungsbedarf festgestellt werden sollen: Das Deckungsquotenverfahren kann keine objektiv richtige Verteilung der Verbundmasse liefern und birgt daher ein hohes Konfliktpotential in sich. Der kritische Punkt dieses Verfahrens liegt in der Festlegung der laufenden Einnahmen und der notwendigen Ausgaben,[1] die sich weder mit Hilfe des Haushaltsrechts noch auf der Grundlage der gebräuchlichen finanzwissenschaftlichen Terminologie konkretisieren lassen.[2] Würden die einzubeziehenden Größen jedoch nicht gesetzlich normiert werden, bliebe die Verteilung der Verbundmasse immer das Resultat eines politischen Kompromisses. Die Einrichtung einer unabhängigen Sachverständigenkommission, welche die Festlegung und Entwicklung der Quoten überwacht und den Umlagesatz anpaßt, könnte zumindest einen Teil dieses Potentials entschärfen.[3]

Das derzeit gültige Finanzausgleichssystem ist in einer Weise konzipiert, die eine angemessene Finanzausstattung zwar grundsätzlich gewährleisten, jedoch nicht garantieren kann. Zunächst werden Unterschiede in der Einnahmenkraft angeglichen (Steuerkraftausgleich) und diese Mindestausstattung in einem zweiten Schritt um Belastungsdifferenzen korrigiert (Bedarfsausgleich). Besondere vom Land präferierte Zielsetzungen werden direkt über Zweckzuweisungen gefördert. Dieser systematische Ausgleich wird jedoch durch verschiedene systemfremde Elemente durchbrochen (z.B. sonstige allgemeine Zuweisungen, Schlüsselzuweisungen B1). Zudem erweisen sich die gesetzlichen Regelungen als ausgesprochen vielschichtig und komplex, so daß der Anteil, den die Kommunen an der kommunalen Finanzmasse erzielen können, nicht allein von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, sondern auch von der Findigkeit ihrer Kämmerer abhängt. Es wäre daher effizienter, das System einfacher und übersichtlicher zu gestalten und um die systeminkonformen Elemente zu korrigieren.

---

1 Sie werden zu den sogenannnten unbestimmten Rechtsbegriffen gezählt. Vgl. dazu Fischer-Menshausen, H., 1978, S. 139.

2 Vgl. Peffekoven, R., 1985, S. 57. Diese Kontroverse läßt sich auch bei den von Bund und Ländern getrennt vorgenommenen Deckungsquotenrechnungen beobachten, die aufgrund unterschiedlicher Begriffsabgrenzungen und voneinander abweichenden Vorstellungen von der künftigen Entwicklung der Finanzsituation divergieren. Vgl. dazu Wolf, G., 1982, S. 271 f.; vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Beirat, 1992, S. 53 ff.

3 Eine Übersicht über die einzelnen Elemente der Reform bietet Schaubild 6.

Ein erster Ansatzpunkt ergäbe sich im Zusammenhang mit den sonstigen allgemeinen Zuweisungen. Diese Transfers knüpfen an unterschiedlichen tatsächlich erfüllten kommunalen Aufgaben an und versorgen die Kommunen mit finanziellen Mitteln, die von den Empfängern gemäß ihren eigenen Präferenzen verwendet werden können. Effizienter wäre eine Verteilung der für diese Finanzhilfen zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen des Bedarfsausgleichs. Dazu müßte die nach Bedarfskriterien verteilte Finanzmasse um den Betrag der sonstigen allgemeinen Zuweisungen erhöht und die Bedarfsindikatoren müßten um einen oder mehrere der hier verwendeten Verteilungsschlüssel erweitert werden. Diese Maßnahme trüge zu einer größeren Übersichtlichkeit des Finanzausgleichssystems bei, da die Mittel, die die allgemeine Finanzkraft der Kommunen stärken sollen, dann nach einheitlichen Kriterien gewährt würden. Denn gerade die Stärkung der allgemeinen Finanzkraft ist das Ziel der sonstigen allgemeinen Zuweisungen, auch wenn sie an unterschiedliche Bedarfselemente anknüpfen. Dem Ziel einer bedarfsgerechten Verteilung der finanziellen Mittel widerspräche eine solche Änderung nicht, da die jeweiligen Bedarfstatbestände im Bedarfsausgleich berücksichtigt werden könnten. Sollten dagegen konkrete, vom Land präferierte Zwecke gefördert werden, wäre es sinnvoll, die Transfers entweder mit einer Zweckbindung zu versehen oder sie an Empfangsauflagen zu binden, mit denen die Erreichung des jeweils verfolgten Ziels gesichert werden kann (z.B. Mindeststandards). Eine Zuteilung der für konkrete Ziele vorgesehenen Mittel lediglich in Anlehnung an die präferierten Aufgaben kann eine Erfüllung der gewünschten Aufgaben nicht gewährleisten. Von den Kommunen übernommene, übergemeindliche Aufgaben sollten grundsätzlich nicht in den allgemeinen Bedarfsausgleich integriert werden. Auch wenn von solchen Aufgaben ausgehende positive externe Effekte durch Zuweisungen des Oberverbands grundsätzlich internalisiert werden könnten, wäre eine Finanzierung dieser Aufgaben durch einen horizontalen interkommunalen Finanzausgleich effizienter, da so auch Nutznießer der Leistungen, die nicht der anbietenden Körperschaft angehören, an den Kosten beteiligt werden würden.[1]

Einen weiteren Anknüpfungspunkt zur Umgestaltung bietet die Abschaffung der Schlüsselzuweisungen B1 und die Zuführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse. Diese Schlüsselzuweisungen sind als Pro-Kopf-Beträge ausgestaltet, ohne daß bei der Bemessung

---

1 Vgl. dazu Vierter Teil III. D.

ihrer Höhe Bedarfselemente oder eine fehlende Finanzkraft berücksichtigt würde. Auf diese Weise fließen Mittel auch an Gemeinden, die ansonsten aufgrund ihrer Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen bekommen. Die Kopfbeträge tragen somit nicht zum Abbau bestehender Finanzkraftunterschiede, dem distributiven Ziel des Finanzausgleichs, bei. Die ursprüngliche Aufgabe der Schlüsselzuweisungen B1 lag darin, einen Teil der Kosten der übertragenen Aufgaben zu übernehmen, um den Kommunen die Erfüllung dieser verpflichtenden Aufgaben zu erleichtern. Dies kann grundsätzlich über zwei Wege erreicht werden: zum einen durch gesonderte Zahlungen im Hinblick auf die jeweiligen Aufgaben und zum anderen durch eine Stärkung der allgemeinen Finanzkraft der Kommunen. Sollen die Aufgaben durch gesonderte Zahlungen alimentiert werden, wie dies im § 8 Abs. 2 FAG a.F. vorgesehen war, ist eine zweckgebundene Zahlung oder aber eine ungebundene Zahlung in Verbindung mit einer Empfangsauflage (z.B. Mindestniveau der jeweiligen öffentlichen Leistung) sinnvoll. Damit wäre sichergestellt, daß lediglich solche Körperschaften alimentiert würden, die diese Aufgaben auch erfüllen, der vom Oberverband verfolgte Zweck würde tatsächlich erreicht. Soll den Kommunen jedoch kein gesonderter Anspruch auf eine Alimentierung der übertragenen Aufgaben eingeräumt werden, muß die allgemeine Finanzmasse verstärkt werden, d.h., die aus den übertragenen Aufgaben resultierenden Bedarfe wären in den allgemeinen Bedarfsausgleich zu integrieren. Damit ließe sich auch zukünftigen Ansprüchen auf erhöhte Zuweisungen aufgrund steigender Kosten der Erfüllung der übertragenen Aufgaben vorbeugen, da diese sich in erhöhten Bedarfen widerspiegeln und demgemäß »automatisch« abgegolten werden würden. Berücksichtigt man die Schwierigkeiten, die eine gesonderte Abgeltung der Kosten der übertragenen Aufgaben aufgrund der eng verflochtenen Erfüllung dieser Verpflichtungen mit den eigenen Aufgaben durch die Kommunen auslöst, scheint eine Abgeltung im Rahmen des allgemeinen Ausgleichs die effizientere Lösung zu sein. Dies entspricht auch der Intention der Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz, der den Kommunen keinen **Anspruch** auf eine gesonderte Abgeltung der aus der Erfüllung übertragener Aufgaben entstehenden Kosten zugesteht.[1] Die **Möglichkeit** einer gesonderten Vergütung bleibt jedoch bestehen; sie sollte allerdings in enger Anlehnung an die sich tatsächlich ergebenden Bedarfe vorgenommen werden.

---

1 Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, AS 15/66, S. 70 f.; derselbe, AS 19/339, S. 341.

Schlüsselzuweisungen A gleichen die Steuerkraft der Ortsgemeindeebene aus. Dieser reine Steuerkraftausgleich, in den die Bedarfselemente lediglich indirekt einbezogen werden, ist zum einen durch die Überlegung gerechtfertigt, daß das Ausgleichsmaß (71 v.H. des durchschnittlichen Steueraufkommens) als Mindestbedarf betrachtet wird, dessen Erfüllung gewährleistet sein muß. Zudem ist der sich anschließende Finanzkraft-Finanzbedarfs-Ausgleich nur auf der Basis eines einheitlichen Ausgangsniveaus effizient. Aber auch diese Betrachtungsweise kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Finanzkraft der Kommunen nur sehr rudimentär erfaßt wird und daher Kommunen in den Genuß der Transfers kommen können, die zwar in Bezug auf die einbezogenen Steuern als einkommensschwach anzusehen sind, ansonsten aber hohe Pro-Kopf-Einnahmen erzielen. Während Schlüsselzuweisungen A der Ortsgemeindeebene gewährt werden, fließen die Schlüsselzuweisungen B2 im derzeit gültigen System der Kreis- und Verbandsgemeindeebene zu. Der Verteilungsschlüssel dieser Finanzhilfe orientiert sich an der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparität, wobei diese Größen grundsätzlich auf der Ortsgemeindeebene ermittelt werden, also nicht auf der kommunalen Ebene, die die Zuweisungen schließlich empfängt. Da spezifische Bedarfe[1] oder Finanzmittel[2] der Gemeindeverbände nur in geringem Umfang in die Größen einbezogen werden, wäre es aus systematischen Gründen sinnvoll, die auf dieser Berechnung beruhenden Finanzhilfen auch der Ortsgemeindeebene zuzuweisen. Mit der Verlagerung der Schlüsselzuweisungen B2 auf die Ortsgemeindeebene ergäbe sich jedoch ein stärkerer Anreiz zu einer verstärkten Ausgabentätigkeit als im jetzigen System. Erfüllen die Kommunen nämlich Aufgaben, die im Nebenansatz erfaßt werden und dadurch den Hauptansatz um fiktive Einwohner ergänzen, hätten sie als Empfänger dieser Transfers die Möglichkeit, einen höheren Bedarf anzumelden und so höhere Zuweisungen auf Kosten anderer Kommunen zu erhalten. Diese Anreizwirkung entfällt bei einer Zahlung an die Verbandsgemeinde- bzw. Kreisebene, denen keine Möglichkeit offensteht, die Bedarfsmeßzahl zu ihren Gunsten zu verändern.[3] Hier liegt der wesentliche Vorteil des derzeitigen Systems. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und der sy-

---

1 Das sind vor allem der Soziallastenansatz sowie der Flächenansatz. Vgl. dazu Zweiter Teil V. C. 3. d.

2 Dazu zählt vor allem die Grunderwerbsteuer.

3 So folgen z.B. die Sozialhilfeleistungen Bundesgesetzen. Der Flächenansatz kann nur durch eine Änderung der Bevölkerungszahl beeinflußt werden, was allenfalls indirekt und langfristig möglich ist.

Schaubild 6: Die Reformmöglichkeiten im Vergleich zu den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes

Instrument	Derzeitige Regelungen	Reformmöglichkeiten
Sonstige allgemeine Zuweisungen	- Empfänger: Träger der geförderten Aufgabe - fünf Förderbereiche - knüpft an der tatsächlichen Aufgabenerfüllung an	- Instrument entfällt - Mittel werden im Rahmen des allgemeinen Bedarfsausgleichs verteilt
Schlüsselzuweisungen A	- Empfänger: Ebene der Ortsgemeinden - Ausgleich fehlender Steuerkraft - erhöht die Steuerkraft auf 71 v.H. des durchschnittlichen Steueraufkommens	- derzeitige Regelungen werden beibehalten
Schlüsselzuweisungen B1	- Empfänger: Ebene der Verbandsgemeinden und Landkreise - feste Beträge pro Einwohner	- Instrument entfällt - Mittel werden im Rahmen des allgemeinen Bedarfsausgleichs verteilt
Schlüsselzuweisungen B2	- Empfänger: Ebene der Verbandsgemeinden und Landkreise - hälftiger Ausgleich der Differenz von Finanzkraft und Finanzbedarf	- Empfänger: Ortsgemeindeebene - hälftiger Ausgleich der Differenz von Finanzkraft und Finanzbedarf - umfassendere Ermittlung der Indikatoren
Umlagen zur Finanzierung der Gemeindeverbände	- Kreisumlage - Verbandsgemeindeumlage - Bezirksverbandsumlage	- derzeitiges System wird beibehalten - Erhebung nach der Finanzkraft der Umlagepflichtigen - Begrenzung der Sätze über eine Angleichung der Deckungsquoten der Ebene der Ortsgemeinden und der Gemeindeverbände
Überprüfung der Angemessenheit der Finanzausgleichsmasse	- kein Element des derzeitigen Systems	- Einführung einer Deckungsquotenrechnung

Quelle: Eigene Darstellung.

stematischen Richtigkeit wäre es allerdings geboten, die Schlüsselzuweisungen B2 der Ebene zufließen zu lassen, welche die Indikatoren für ihre Zuteilung liefert. Ausgabenanreize, die durch eine Verlagerung der Schlüsselzuweisungen B2 entstehen könnten, sind kein spezielles Problem, das sich aus der Änderung des Zahlungsempfängers ergibt, sondern ein grundsätzliches Problem, das mit einer an Aufgaben orientierten Bedarfsermittlung verbunden ist. Es ließe sich zudem mildern, indem sich die Bedarfsermittlung nicht an dem jeweiligen kommunalen Niveau der Aufgabenerfüllung, sondern an einem Mindestniveau orientierte, das wiederum gemeinsam festgelegt werden müßte.

Werden den Gemeindeverbänden die Mittel der Schlüsselzuweisungen B2 entzogen, müßten ihnen die ausreichenden Finanzmittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf andere Weise gewährleistet werden. Die Landkreise und Verbandsgemeinden könnten bspw. über einen erhöhten Umlagesatz oder eine veränderte Ausgestaltung der Umlagen[1] in der Weise alimentiert werden, daß sie im notwendigen Umfang mit finanziellen Mitteln versorgt wären und gleichzeitig das rechnerische Ergebnis der ursprünglichen Situation entspräche; d.h., die finanzielle Ausstattung der Gemeindeverbände würde sich nicht ändern. Eine reine Umlagenfinanzierung böte sich aus systematischen Gründen an, da die Körperschaften, für die die kommunalen Verbände Aufgaben übernehmen, entsprechend in die Zahlungspflicht genommen werden würden. Damit entstünde - im Gegensatz zum Fall einer Mischung von Zuweisungen und Umlagen - eine fiskalische Äquivalenz zwischen den zahlenden und den empfangenden Körperschaften. Zudem könnte die Umlage dann auf der Finanzkraft der zahlenden Körperschaften beruhen, so daß jedes Mitglied des Gemeindeverbandes entsprechend seiner Leistungsfähigkeit zur Finanzierung herangezogen werden könnte. Die Art der Erhebung würde diesen vertikalen Ausgleich um horizontale Effekte ergänzen, da die kommunalen Zahlungen nicht von der Anzahl der für die jeweilige Gemeinde geleisteten Aufgaben, sondern von ihrer Finanzkraft abhängen.[2] Die einfachste Möglichkeit zur Einführung dieses Systems läge in einer Erhöhung der Umlagesätze unter Beibehaltung der derzeitigen Umlagegrundlagen. Das Finanzausgleichsgesetz sieht bislang keine konkreten Regelungen in Bezug auf die Höhe bzw. die Bestimmungsgründe des Umlagesatzes vor, so daß den umlageerhebenden Körperschaften grundsätzlich die Möglichkeit offensteht, die Umlagenfinanzierung

---

1 Zu diesem Zweck käme bspw. eine Verbreiterung der Umlagegrundlagen in Frage.

2 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, AS 24/117, S. 122 f.

auszudehnen. Sie erhalten auf diese Weise zwar einen erheblichen Spielraum, um auf veränderte Aufgabenanforderungen zu reagieren, gleichzeitig unterlaufen sie "dadurch die eigene Finanzausstattung der Gemeinden und die eigenverantwortliche Verfügungsmöglichkeit (der Gemeinden, d.V.) über Finanzmittel (...), so daß im Ergebnis die Finanzhoheit ausgehöhlt werden kann"[1]. Ein Ausweg böte sich an, wenn Finanzkraft[2] und Finanzbedarf[3] der Gemeindeverbände - wie bei den Kommunen - mit Hilfe geeigneter Indikatoren in der Weise ermittelt würden, daß aus diesen Werten Deckungsverhältnisse der Gemeindeverbände und der ihnen angehörenden Mitglieder entwickelt und einander gegenübergestellt werden könnten. Der Umlagesatz wäre dann in der Höhe festzusetzen, daß ein Ausgleich der Deckungsverhältnisse erzielt werden könnte. Eine Erhöhung des Umlagesatzes würde die wichtigste Einnahmequelle, über die die Gemeindeverbände autonom verfügen können, stärken.[4] Die Umlage bliebe zwar eine von den Kommunen abgeleitete Einnahmeart, würde aber durch die - zumindest bislang - eigenverantwortliche Festlegung des Umlagesatzes eine Abhängigkeit von den Kommunen verhindern, wie sie durch die Zuweisungen derzeit dem Land gegenüber besteht. Eine willkürliche Festsetzung würde durch die Koppelung an Deckungsquoten verhindert.

In der Diskussion um die kommunalen Umlagen wird in der Erhöhung der Umlagesätze häufig die Gefahr einer zu starken kommunalen Belastung gesehen. Dieses Problem würde im Rahmen einer grundsätzlichen Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs verringert, da den Kommunen zum einen durch die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen die finanziellen Mittel zufließen würden, die bislang nicht von ihnen, sondern von der Verbandsgemeinde- und Kreisebene vereinnahmt wurden. Zum anderen könnten in einer Art Deckungsquotenrechnung die Finanzkraft und die Bedürfnisse der kommunalen Ebenen einander gegenübergestellt und gegeneinander abgewogen werden. Gleichzeitig würde eine solche Umgestaltung die Autonomie der Ortsgemeinden stärken, da ihre finanziellen

---

1 Ebenda, S. 121.

2 Entsprechend der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden.

3 Auch hier sollte eine Orientierung an den Aufgaben der Kreise vorgenommen werden. Die Aufgaben differieren zwar zwischen den Gemeindeverbänden in Abhängigkeit von der Ergänzungsnotwendigkeit, können jedoch durch die geringere Anzahl von Körperschaften auf dieser Ebene leichter erfaßt werden.

4 Ähnlich zur Kreisumlage vgl. Mutius, A. v., Dreher, O., 1990, S. 53.

Möglichkeiten erhöht würden und sie die Körperschaften alimentierten, die für sie ergänzende Funktionen übernehmen. Obwohl den Kommunen wie auch den kommunalen Verbänden - insbesondere den Kreisen - das Recht zur Selbstverwaltung in Verbindung mit einem eigenen abgegrenzten Aufgabenbereich zugesprochen wird, kann nicht von einer Gleichwertigkeit der Aufgabenzuständigkeit von Gemeinden und Kreisen ausgegangen werden.[1] Diese Unterschiede in der Selbstverwaltung würden nochmals durch die (Neu-) Ordnung der finanziellen Beziehungen unterstrichen.

IV. Die Flexibilität der kommunalen Finanzausstattung

A. Flexibilität und Selbstverwaltung

Von einer Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG läßt sich im Grunde nur unter der Bedingung sprechen, daß "Raum für eine echte gemeindliche Initiative bleibt und damit die Möglichkeit zu eigenverantwortlicher Betätigung gegeben ist"[2]. Um diese »eigenverantwortliche Betätigung« entsprechend finanzieren zu können, sollte den Kommunen der Weg offen stehen, ihre Einnahmen den jeweiligen Ausgabenerfordernissen anzupassen. Anderenfalls sind ihre Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung und damit auch die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt.[3] Folglich kann es nicht genügen, den Kommunen angemessene Finanzmittel zur Deckung ihrer augenblicklichen Ausgabenverpflichtungen zur Verfügung zu stellen. Es muß vielmehr ein Rahmen gefunden werden, in dem die Finanzmasse an sich ändernde Finanzbedarfe angepaßt werden kann. Damit wird die enge Verbindung zwischen der angemessenen und der flexiblen Finanzausstattung deutlich: Die Flexibilität der kommunalen Finanzmittel ist immer dann erforderlich, wenn die bestehende Finanzausstattung dem Kriterium der Angemessenheit nicht mehr genügt.

Während der kommunale Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung in eindeutigen Rechtsvorschriften verankert ist, findet sich ein entsprechender Anspruch auf eine flexible Finanzausstattung in den gesetzlichen Vorschriften nicht. Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung fordern explizit die Anpassungsfähigkeit der kommunalen

---

1 Vgl. dazu Erster Teil II. B.

2 Wixforth, G., 1964, S. 19. Vgl. dazu auch Erster Teil II.

3 Vgl. Marcus, P., 1987, S. 109.

Einnahmen an sich ändernde Gegebenheiten. Art. 49 Abs. 5 LV begründet jedoch die Verpflichtung des Landes, die Versorgung der Gemeinden mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mitteln zu gewährleisten.[1] Da den Kommunen gleichzeitig die Übernahme aller öffentlichen Aufgaben im eigenen Gebiet grundsätzlich garantiert wird (Art. 49 Abs. 1 LV),[2] schließt Art. 49 Abs. 5 LV de facto auch die Finanzierung neu übernommener Aufgaben ein. Damit setzt die Landesverfassung eine Beweglichkeit der kommunalen Finanzausstattung voraus. Es wäre jedoch sinnvoll, die Gewährleistungsgarantie des Art. 49 Abs. 5 LV explizit auf neu übernommene Ausgaben auszudehnen und damit letztlich eine Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen in der Landesverfassung zu verankern.

Um den Finanzbedarf und die Finanzausstattung aufeinander abzustimmen, bieten sich grundsätzlich zwei Strategien an: eine Flexibilisierung der Ausgaben oder eine Flexibilisierung der Einnahmen. Dabei geht es im Grunde lediglich um eine Reduktion der Ausgaben bzw. um eine Steigerung der Einnahmen. Zur Flexibilisierung ihrer Ausgaben können die Kommunen zum einen versuchen, die Kosten der Aufgabenerfüllung - und damit die Ausgaben - zu senken. Zum anderen können die Ausgaben auch dadurch reduziert werden, daß Aufgaben der Ortsgemeindeebene einer höheren kommunalen Ebene oder der Landesebene übertragen werden. Ebenso ist eine Ausgliederung kommunaler Aufgaben und ihre Wahrnehmung durch selbständige Träger oder eine Rückführung der Aufgaben in den privaten Bereich möglich,[3] wodurch sie allerdings den Charakter öffentlicher Aufgaben verlieren.[4] Folgt man jedoch dem Grundsatz des Finanzausgleichs, daß die Einnahmenverteilung der Aufgabenverteilung folgen soll, kann eine Reduktion der kommunalen Ausgaben keine adäquate Maßnahme zur Sicherung einer flexiblen Finanzausstattung, sondern lediglich eine »second-best-Lösung« sein. Wenn gemäß der Ökonomischen Theorie des Föderalismus über eine effiziente Aufgabenverteilung entschieden worden ist, sollten den Gebietskörperschaften

---

1 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, AS 24/117, S. 130.

2 Eine Ausnahme gilt dann, wenn sie im dringenden öffentlichen Interesse durch andere öffentliche Stellen erfüllt werden sollen.

3 Vgl. Siedentopf, H., 1978, S. 144.

4 Dieser Strategie sind jedoch insofern Grenzen gesetzt, als den Kommunen Aufgaben als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung oder als übertragene Aufgaben von Bund und Land auferlegt werden können. Diese Aufgaben können sie nicht ohne weiteres streichen oder auf eine höhere Ebene übertragen, um ihre Ausgaben zu vermindern.

auch die finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden, die eine effiziente Aufgabenerfüllung ermöglichen, und sie sollten nicht gezwungen sein, Aufgaben aufgrund fehlender Mittel abzugeben. Eine Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen ist ebenfalls auf drei Wegen möglich: So können die Kommunen entweder ihre eigenen Einnahmen stärker ausschöpfen oder versuchen, eine Erhöhung ihres Anteils an der im kommunalen Finanzausgleich zu verteilenden Finanzausgleichsmasse durchzusetzen.[1] Zudem können sie versuchen, zu Lasten des Landes eine Erhöhung des kommunalen Anteils am Finanzverbund durchzusetzen. Grundbedingung für eine flexible Reaktion auf sich ändernde Ausgabenerfordernisse ist aber neben den Variationsmöglichkeiten im finanzwirtschaftlichen Bereich die Haushaltsautonomie der Kommunen, die ihnen das Recht gewährt, ihre Einnahmen und Ausgaben eigenständig miteinander zu koordinieren und ihr finanzwirtschaftliches Handlungsprogramm autonom festzulegen. Im folgenden wird daher zunächst analysiert, inwieweit diese Haushaltsautonomie verwirklicht ist. Anschließend werden die beiden Strategien - Ausgabenkürzung und Einnahmenerhöhung - untersucht.

B. Die Haushaltshoheit der Kommunen

Die Haushaltshoheit der Kommunen, d.h., ihr Recht, "das gemeindliche Vermögen zu verwalten und die mit den Einnahmen und Ausgaben verbundenen Geldvorgänge selbständig zu tätigen"[2], ist ein wesentlicher Bestandteil des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts. Hier kann der Gesetzgeber zwar regulierend eingreifen, nicht aber eigenständige Entscheidungen treffen.[3] Das Grundgesetz nimmt zur Haushaltswirtschaft der Gemeinden keine Stellung, garantiert aber die Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG). Im juristischen Schrifttum wird in diesem Zusam-

---

1 Zur Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse vgl. Zweiter Teil V. C. 2. Diese Möglichkeit ließe sich jedoch nur nutzen, wenn es den Kommunen gelänge, verstärkt die jeweiligen Indikatoren zu erfüllen, die Voraussetzung zum Erhalt der allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen sind. Damit sind i.d.R. jedoch Ausgaben ihrerseits verbunden, so daß es fraglich ist, ob dieser Weg tatsächlich **mehr** Finanzmittel zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stellt. Zudem werden die u.U. zu erzielenden Mehreinnahmen auch dadurch beschränkt, daß die ex ante festgelegten Mittel des Finanzverbundes auf die Gesamtheit aller Indikatoren verteilt werden. Auf diese Möglichkeit wird im folgenden nicht mehr eingegangen.

2 Meyer, H., 1969, S. 49.

3 Vgl. Pagenkopf, H., 1975, S. 80.

menhang mehrheitlich die Überzeugung vertreten, daß diese Garantie auch die Gemeinden als Elemente der Länder gegen Eingriffe des Bundes und anderer Länder schützt. Dadurch ist die Haushaltswirtschaft der Gemeinden grundsätzlich eigenständig, wenn auch an staatlich gesetztes Recht gebunden. Das interne Verhältnis zwischen dem jeweiligen Bundesland und den Kommunen wird von dieser Regelung nicht betroffen.[1]

Rheinland-Pfalz greift in die Haushaltswirtschaft seiner Gemeinden auf unterschiedliche Weise ein: formal, indem der Rahmen der Haushaltswirtschaft in der Gemeindeordnung vorgegeben wird (§§ 93 ff. GemO), und materiell, indem für die kommunalen Haushalte eine Haushaltssatzung vorgeschrieben wird, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde über den Gesamtbetrag der Verpflichtungsermächtigungen, den Gesamtbetrag der Kredite und den Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf (§ 95 Abs. 1 und Abs. 3 GemO). Damit unterliegen zwar nur wenige, jedoch wesentliche Bereiche der kommunalen Haushaltswirtschaft einem Genehmigungsvorbehalt. Vorschriften, die einzelne Bestimmungen des Haushaltsplanes ändern, sind dagegen nicht zulässig.[2] Aufgrund der Haushaltshoheit sind die Gemeinden zudem ermächtigt, ihre Finanzwirtschaft für eine ein- oder mehrjährige Finanzperiode zu planen.[3] Nachdem schon seit 1970 auf freiwilliger Basis versucht wurde, eine kommunale Haushaltsplanung einzuführen, wurde die Finanzplanung mit Beginn des Haushaltsjahres 1975 verpflichtend:[4] § 101 Abs. 1 GemO legt der kommunalen Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde, die eine "Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts sowie des Vermögenshaushalts"[5] enthalten muß.

Die Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden ist also grundsätzlich voneinander unabhängig. Da eine gewisse Abstimmung zwischen den drei Ebenen, und damit

---

1 Vgl. Maunz, T., Kommentar zu Art. 109 GG, Rdnr. 22; sowie Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F., Kommentar zu Art. 109 GG, Rdnr. 2. Entsprechende Bestimmungen über die Eigenständigkeit der kommunalen Haushaltswirtschaft enthalten sowohl die vom Land erlassene Gemeindeordnung (§§ 93 ff. GemO) als auch die Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden.

2 Vgl. Schwarting, G., 1993, Rdnr. 519.

3 Vgl. Kirchhof, P., 1985 a, S. 11.

4 Vgl. Rundschreiben des Ministeriums des Innern, 1974.

5 § 24 Abs. 1 GemHVO.

eine Koordination der staatlich erfüllten Aufgaben, jedoch notwendig ist, wurde der Finanzplanungsrat als Koordinationsgremium geschaffen.[1] Er gibt Empfehlungen zur Koordination der Haushalte sowie der Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden ab (§ 51 Abs. 2 HGrG), hat jedoch keine Entscheidungsbefugnis. Dieses Gremium umfaßt neben den Bundesministern der Finanzen und des Innern sowie den Finanzministern der Länder vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 51 Abs. 1 HGrG), so daß die kommunalen Gebietskörperschaften an den jeweiligen Empfehlungen des Finanzplanungsrates beteiligt und folglich nicht vollkommen ohne Einflußmöglichkeiten sind. Die Möglichkeiten des Finanzplanungsrats zur Koordination der Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden sind jedoch durch die Regelung des Art. 109 Abs. 1 GG und durch das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eingeschränkt.[2]

Die Kommunen sind somit in der Gestaltung ihrer Haushaltswirtschaft weitgehend frei und besitzen die notwendigen Voraussetzungen, um bei Bedarf flexibel auf sich ändernde Anforderungen reagieren zu können. Der Finanzplan führt notwendigerweise zu einer längerfristigen Planung kommunaler Aktivitäten, die den Kommunen die Möglichkeit bietet, ihre Tätigkeiten entsprechend an die vorhandenen Mittel anzupassen bzw. ihre Finanzmittel auf die jeweiligen Erfordernisse abzustimmen. Diesen Finanzplan müssen die Kommunen aufgrund gesetzlicher Vorgaben aufstellen, sie sind jedoch nicht verpflichtet, die darin vorgesehenen Ansätze auch tatsächlich in die Praxis umzusetzen, d.h., ihn in der vorgegebenen Form auch zu vollziehen. Inwieweit die lokalen Gebietskörperschaften die Gestaltungsmöglichkeiten, die ihnen die Haushaltshoheit einräumt, nutzen können, ist nun davon abhängig, ob sie in der Lage sind, ihren Finanzbedarf bzw. ihre Finanzkraft autonom zu bestimmen.

---

1 Vgl. Giesecke, W., 1982, S. 209 f.; Schmidt, K., Wille, E., 1970, S. 109 f.

2 Vgl. Giesecke, W., 1982, S. 207 f. Zu Möglichkeiten der Koordination vgl. Schmidt, K., Wille, E., 1970, S. 111 ff.

C. Die Flexibilisierung kommunaler Aufgaben und Ausgaben

1. Die Verlagerung kommunaler Aufgaben

Die kommunalen Aufgaben können sowohl auf Instanzen innerhalb als auch außerhalb der kommunalen Ebene verlagert werden. Dabei wird eine Verlagerung von Aufgaben auf Instanzen außerhalb der lokalen Ebene i.d.R. als eine schwerwiegendere Verletzung der kommunalen Autonomie angesehen als eine Verlagerung innerhalb der kommunalen Ebene, da den Gemeinden im ersten Fall keine oder nur sehr geringe Einwirkungsmöglichkeiten bleiben. Anders dagegen bei der Verlagerung innerhalb des kommunalen Bereichs auf die Kreis- oder Verbandsgemeindeebene. Hier bestehen Einwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden, da sie an der jeweiligen Verwaltung beteiligt sind. Daher ist mit dieser Alternative eine geringere Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung verbunden.[1] Die Erfüllung bestimmter Aufgaben mit überörtlichem Charakter durch andere Verwaltungsträger würde die Selbstverwaltungsgarantie zudem nicht beeinträchtigen, wenn den Ortsgemeinden ein Mitspracherecht zustünde.[2] Eine Verlagerung grundsätzlich aller Aufgaben auf höhere kommunale Organe und eine bloße Mitwirkung der Ortsgemeinden (sog. Kompensationsmodell) würde dem Selbstverwaltungsverständnis jedoch zuwiderlaufen, "denn sämtliche Formen der Mitwirkung an Entscheidungsprozessen sind qualitativ und quantitativ erheblich weniger als die autonome Problemfindung, Steuerung und Planung der Problemlösung, Aufgabendurchführung, des Vollzugs und der Kontrolle der Aufgabenerledigung"[3]. Es muß also ein ausreichender Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben verbleiben, um das Selbstverwaltungsrecht nicht zu verletzen.

Von einer Aufgabenverlagerung innerhalb der kommunalen Ebene kann auch dann gesprochen werden, wenn Aufgabenbereiche an kommunale Unternehmen abgegeben werden, die entweder in Form unselbständiger Regie- oder Eigenbetriebe oder in Form privatrechtlicher Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften geführt werden können. Dabei verlieren die Kommunen zwar - wie auch bei der Verlagerung auf eine übergeordnete Ebene - einen Teil ihrer Aufgaben, diese werden jedoch von Unternehmen erfüllt, die sich ganz oder zumindest

---

1 Vgl. Brohm, W., 1986, S. 400 f.

2 Vgl. Blümel, W., 1978, S. 245 ff.; derselbe, 1979, S. 24 ff.

3 Mutius, A. v., 1983, S. 249; vgl. dazu auch Blümel, W., 1983, S. 278 ff.

teilweise im Eigentum der Kommune befinden. Die Aufgabenerfüllung durch kommunale Unternehmen ist damit im Grunde eine Variante der kommunalen Aufgabenerfüllung.[1] Der Einfluß der Kommunen auf diese Unternehmen bleibt dabei am größten, wenn die Aufgaben von unselbständigen Betrieben übernommen werden, da sich die Betriebsleitung nach den Vorgaben des Gemeinderates zu richten hat. Bei den privatrechtlichen Formen ist die Unternehmensleitung zwar grundsätzlich in ihren Entscheidungen frei, die Gemeinde hat jedoch als Eigentümerin erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten bei der Vorgabe der unternehmerischen Ziele und ihrer Kontrolle. Zudem besitzt sie durch ihre Tätigkeit im Aufsichtsrat weitgehende Einflußmöglichkeiten. Weitere Möglichkeiten der Einflußnahme sind von der Ausgestaltung der jeweiligen Verträge abhängig.[2] Damit werden zwar Aufgaben ausgegliedert, das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird jedoch bei weitem nicht so stark verletzt wie bei anderen Formen der Aufgabenausgliederung.

Eine weitere Möglichkeit, Finanzbedarf und Finanzkraft aufeinander abzustimmen, ist die Verlagerung der Aufgaben in den privaten Bereich. Die Privatisierung kommunaler Aufgaben wird derzeit in vielfältigen Formen praktiziert. Mit einer Privatisierung wird im allgemeinen die Erwartung verbunden, daß die private Aufgabenerfüllung aufgrund der Anreiz- und Sanktionsmechanismen des Marktes, aber auch aufgrund der besonderen Produktionsbedingungen kommunaler Leistungen wirtschaftlicher ist als die Bereitstellung durch die Kommunen.[3] Unabhängig von einer effizienteren Leistungserstellung wäre eine Privatisierung im Hinblick auf eine Haushaltsentlastung lediglich für solche Aufgabenbereiche sinnvoll, die die Kommunen nicht kostendeckend erfüllen können, da eine Privatisierung kostendeckender Leistungen den kommunalen Haushalt gerade nicht entlasten kann. Eine Privatisierung setzt jedoch einen privaten Anbieter voraus, der bereit ist, die Leistung dauerhaft und flächendeckend zu erbringen und dabei sowohl die Qualität als auch einen angemessenen Preis zu sichern.[4] Scheitert dies an der fehlenden Möglichkeit, kostendeckende Preise durchzusetzen, könnten kommunale Zuschüsse zur Erfüllung der Aufgaben gewährt werden.[5] Werden Zu-

---

1 Vgl. Zweiter Teil III. B. 1.

2 Vgl. Hartung, R., 1994, S. 691 ff.; Püttner, G., 1994 a, S. 215 ff.

3 Vgl. Metzger, M. M., 1990, S. 47 ff.; ebenso Wieland, J., 1994, S. 260.

4 Vgl. Miera, S., 1994, S. 214; ebenso Wieland, J., 1994, S. 260.

5 Vgl. Fluhrer, H., 1984, S. 75.

schüsse notwendig, um die Privatisierung zu ermöglichen, wird der kommunale Haushalt durch die Privatisierung jedoch nur dann entlastet, wenn die dafür benötigten Mittel geringer sind, als die »Subvention« der nicht kostendeckenden Aufgabenerfüllung. Die Zuschüsse können zudem mit Auflagen bezüglich der Quantität und Qualität sowie der Preise versehen sein, so daß die Kommunen in diesem Fall einen gewissen Einfluß auf die Aufgabenerfüllung behalten.[1] Wird der kommunale Aufgabenbereich durch die Privatisierung zu stark eingeschränkt, besteht die Gefahr, daß die Selbstverwaltungsgarantie verletzt wird.[2]

Die Kommunen haben demnach die Möglichkeit, sich durch eine Verlagerung ihrer Aufgaben einen finanziellen Spielraum zur Verwirklichung eines anders gelagerten Aufgabenprofils zu schaffen. Ihre Aufgabenerfüllung darf jedoch nicht ex ante durch die vorhandenen finanziellen Mittel eingeschränkt werden. Grundsätzlich sollten diejenigen finanziellen Mittel gesichert bzw. ihre Aufbringung durch autonome kommunale Entscheidungen möglich sein, die die Kommunen zur Erfüllung der aus der Aufgabenverteilung resultierenden Aufgaben benötigen, da die eigenverantwortliche Erfüllung der Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises ein konstituierender Bestandteil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist. Eben dieses Recht wird jedoch beschnitten und in letzter Konsequenz gegenstandslos, wenn die Kommunen aus finanziellen Gründen gezwungen sind, Aufgaben zu verlagern.

2. Die Kürzung kommunaler Ausgaben

Die kommunalen Ausgaben können sowohl durch sog. Ad-hoc-Sparkonzepte als auch durch Rationalisierungen gesenkt werden. Ad-hoc-Maßnahmen, die sowohl Einstellungsstopps, pauschale Sparmaßnahmen als auch den Verzicht auf Investitionen umfassen können, unterliegen stets der Gefahr, daß sie unter dem Druck der Verwaltung und des Gemeinderats aufgegeben werden müssen, wenn die Wirtschaftsentwicklung - u.U. nur vorübergehend -

---

1 Vgl. Fuest, W., Kroker, R., 1981, S. 18; sowie Miera, S., 1994, S. 215.

2 Das heißt nicht, daß nicht grundsätzlich alle die Aufgaben zu privatisieren sind, die durch die Privatwirtschaft erfüllt werden können. Unbestreitbar ist jedoch, daß es hoheitliche Aufgaben gibt, die aus einer Vielzahl von Gründen auch weiterhin vom Staat, und in diesem speziellen Fall von den Kommunen, erfüllt werden sollten. Eben diese Aufgaben sollten auch bei den Kommunen verbleiben, sie sollten nicht aufgrund ihrer finanziellen Lage gezwungen sein, diese Aufgaben zu privatisieren. Vgl. dazu auch Laux, E., 1994, S. 174. Zu den Grenzen der Privatisierung vgl. auch Grünewald, J., 1994, S. 14; Witte, G., 1994, S. 526 f.

günstigere Perspektiven aufweist. Damit wirken diese Ad-hoc-Konzepte lediglich kurzfristig, können das Ausgabenverhalten aber nicht grundsätzlich verändern.[1] Zudem können sie kurzfristig zwar Defizite in den kommunalen Haushalten ausgleichen, längerfristig erweisen sie sich jedoch i.d.R. aus unterschiedlichen Gründen als ineffizient. So können Einstellungsstopps zu schwer kalkulierbaren Leistungseinschränkungen in den einzelnen Gemeinden führen, da sie die einzelnen Ämter und Abteilungen in Abhängigkeit von dem rein zufällig bestimmten Altersaufbau sowie eventuellen Fluktuationen unterschiedlich treffen. Der jeweilige Bedarf kann bei diesen pauschalen Einstellungsstopps nicht oder zumindest nicht ausreichend berücksichtigt werden.[2] Differenzierte Einstellungsstopps gefährden dagegen den Erfolg der Maßnahme, da sie den betroffenen Ämtern bzw. Abteilungen, deren Mithilfe dabei notwendig ist, vielfältige Umgehungsmöglichkeiten einräumen. Werden pauschale Sparmaßnahmen, wie z.B. lineare Ausgabenkürzungen, als Instrument der Haushaltskonsolidierung eingesetzt, kann die unterschiedliche Kostenstruktur in den einzelnen Abteilungen nicht berücksichtigt werden. Im Extremfall bedeutet dies, daß die Durchsetzung dieser Kürzungen nur möglich ist, wenn ganze Aufgabenbereiche aufgegeben bzw. Einrichtungen geschlossen werden. Die kommunale Aufgabenstruktur wird zudem in der bestehenden Form festgeschrieben, ohne über differenzierte Sparmöglichkeiten (Rationalisierungen) in einzelnen Bereichen nachzudenken. Darüber hinaus bietet sich breiter Raum für strategisches Verhalten einzelner Abteilungen, z.B. in Form eines erhöhten Ausgabenansatzes, so daß nach Durchführung der Kürzungen die ursprünglich gewünschten Mittel verbleiben. Behörden, die auf diese strategischen Verhaltensweisen verzichten und versuchen, kosteneffizient zu arbeiten, werden im Gegenzug noch bestraft.[3] Auch Investitionsverzichte zur Reduktion der Ausgaben sind problembehaftet: Sie führen nicht nur dazu, daß Ersatzinvestitionen unterbleiben, die zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden müssen oder zu einem erhöhten (Instandhal-

---

1 Vgl. Hoberg, R., 1982, S. 100 f.

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Grossekettler, H., 1983, S. 26.

tungs-)Aufwand führen.[1] Sie können langfristig sogar die Fähigkeit der Kommunen mindern, aus eigener Kraft Einnahmen zu erzielen.[2]

Eine ökonomisch effizientere Möglichkeit als Ad-hoc-Ausgabenkürzungen bieten Rationalisierungsmaßnahmen. Neben einer konsequenteren Nutzung der modernen Informationstechnik können Einsparpotentiale in einer verbesserten Organisation der kommunalen Aufgabendurchführung liegen.[3] Dadurch erreichte Effizienzsteigerungen sollten von systematischen Untersuchungen des Organisationsaufbaus sowie einer Überprüfung der Wirtschaftlichkeit begleitet werden, um Unterschiede im Effizienzgrad der kommunalen Verwaltung berücksichtigen zu können.[4] Rationalisierungen in der kommunalen Aufgabenerfüllung bieten also eine Möglichkeit, kommunale Ausgaben zu senken. Inwieweit auf diese Weise Ausgabenreduktionen in dem Umfang erzielt werden können, daß die kommunale Finanzsituation spürbar entlastet wird, muß im Einzelfall geprüft werden.

D. Die Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen

1. Flexibilisierung durch größere Einnahmenautonomie

Ist eine Reduktion der Ausgaben nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfang möglich, verbleibt den Kommunen lediglich die Alternative, ihre Einnahmen zu erhöhen, um das ihnen zur Verfügung stehende Finanzpotential zu erweitern. Die Kommunen können ihre Einnahmen jedoch nur dann flexibel an die jeweiligen Bedürfnisse anpassen, wenn ihnen eine - zumindest begrenzte - Einnahmenautonomie zusteht. Eine solche Einnahmenautonomie ist zum einen schon deshalb erforderlich, weil die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG als wesentlichen Bestandteil der Finanzhoheit auch die Einnahmenhoheit umfaßt.[5] Je umfassender diese Einnahmenhoheit ist, desto größer wird zwangsläufig die kommunale

---

1 Vgl. Hoberg, R., 1982, S. 101.

2 So können fehlende Infrastrukturinvestitionen zu verminderten Gewerbeansiedlungen führen, die wiederum ein vermindertes Wachstum des Steueraufkommens nach sich ziehen.

3 Zu den Möglichkeiten der Einführung eines Controllings in der kommunalen Verwaltung vgl. bspw. Brückmann, F., 1993, S. 243 ff.; Budäus, D., 1993, S. 134 ff.; Scholz, H.-G., 1994, S. 160 ff.

4 Vgl. Miera, S., 1994, S. 211.

5 Vgl. Erster Teil II.

Autonomie. Die Kosten der öffentlichen Aktivitäten werden den Bürgern zudem besser verdeutlicht, wenn die Kommunen gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ihre Bürger intensiver zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung heranziehen. Tendenziell kann dadurch ein effizienterer Einsatz öffentlicher Mittel gefördert werden. Dies entspricht auch dem für kommunale Steuern entwickelten Prinzip der örtlichen Radizierbarkeit, das eine Finanzierung kommunaler Leistungen durch in der Gemeinde wurzelnde Steuerquellen fordert.[1] Gemäß diesem Postulat ist die Ausweitung der Einnahmenautonomie vor allem auf solche Steuern zu begrüßen, "bei denen eine starke örtliche Verknüpfung unmittelbar im steuerlichen Tatbestande selbst liegt"[2]. Die aus einer u.U. beschränkten Steuerautonomie erwachsenden interlokalen Differenzen der Steuerbelastung sollten für möglichst viele Bürger fühlbar und nachvollziehbar sein, um über einen demokratischen Abstimmungsprozeß die kommunalen Aktivitäten an den Präferenzen der Einwohner auszurichten.[3]

2. Flexibilisierungsmöglichkeiten im einzelnen

a. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Wie bereits an anderer Stelle erläutert,[4] erhalten die Kommunen einen Anteil von derzeit (1995) 15 v.H. an der Einkommensteuer. Die Kommunen haben jedoch nicht die Möglichkeit, diesen Anteil eigenverantwortlich zu modifizieren, sondern sind ausschließlich von der Rechtssetzung des Bundes abhängig. Der Bund hat von seiner Möglichkeit, den Einkommensteueranteil der Kommunen zu ändern, mehrfach Gebrauch gemacht, wie sich bspw. bei der Erhöhung des Satzes von 14 v.H. auf 15 v.H. durch das Steueränderungsgesetz von 1979[5], aber auch bei der Erweiterung der Bemessungsgrundlage im Rahmen der Neurege-

---

1 Vgl. Zimmermann, H., Postlep, R.-D., 1980, S. 252.

2 Popitz, J., 1932, S. 114.

3 Vgl. Zwilling, E., 1971, S. 74 f.

4 Vgl. Zweiter Teil IV. B. 2.

5 Mit dieser Erhöhung sollte der aus der Aufhebung der Lohnsummensteuer resultierende Einnahmenausfall der Kommunen kompensiert werden.

lung der Zinsbesteuerung[1] gezeigt hat. Diese Situation ist für die Kommunen unter Flexibilitätsaspekten jedoch unbefriedigend.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer zu flexibilisieren: Nach Art. 106 Abs. 5 GG kann den Gemeinden ein Hebesatzrecht auf ihren Anteil an der Einkommensteuer eingeräumt werden. Eine derartige Maßnahme wurde bereits im Jahre 1966 vorgeschlagen. Dabei sollten die Hebesätze lediglich innerhalb einer gesetzlich fixierten Spanne autonom von den Kommunen festgelegt werden, um allzu große Disparitäten zwischen den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften zu vermeiden[2] und um zu verhindern, daß die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Verbindung mit der Zustimmung des Bundesrates zur Festlegung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer unterlaufen wird.[3] Auch ein beschränktes Hebesatzrecht böte den Kommunen die Möglichkeit, ihre Einnahmen aus der Einkommensteuerbeteiligung verhältnismäßig kurzfristig an Änderungen auf der Ausgabenseite anzupassen. Die kommunalen Gebietskörperschaften könnten die Höhe ihrer Einnahmen stärker an den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ausrichten, so daß zusätzliche Einnahmenzuflüsse weder zu Lasten des Bundes bzw. des Landes noch zu Lasten anderer Gemeinden erzielt werden würden.[4] Eine übermäßige Belastung der Bürger einzelner Gemeinden wäre fraglich, da zum einen die Gefahr bestünde, daß Personenunternehmen in Kommunen mit niedrigeren Einkommensteuerhebesätzen abwandern. Zum andern müßten die "politischen Gewinne aus den prinzipiell beliebten zusätzlichen Ausgaben (...) höher sein als die politischen Verluste aus den durchweg unbeliebten Steuerer-

---

1 Vgl. Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung i.d.F. v. 09. November 1992. Art. 7 Zinsabschlaggesetz sieht eine Erweiterung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer um einen zwölfprozentigen Anteil am erzielten Aufkommen aus dem Zinsabschlag vor.

2 Vgl. Kommission für die Finanzreform, 1966, Rdnr. 420.

3 Diese Befürchtung beruht auf der vergleichsweise größeren Hebesatzelastizität des kommunalen Steueraufkommens im Vergleich zur Aufkommenselastizität der Einkommensteuer. D.h., daß das Steueraufkommen der Gemeinden, unter der Annahme, daß Steuerausweichreaktionen ausbleiben, um das Ausmaß der Hebesatzerhöhung ansteigt. Eine zu starke Ausweitung des kommunalen Einkommensteueranteils aufgrund des kommunalen Hebesatzrechts würde die Möglichkeit des Bundes (mit Zustimmung des Bundesrates), den Anteil der Gemeinden zu bestimmen, einschränken. Vgl. Hansmeyer, K.-H., Zimmermann, H., 1992, S. 494 f.; dieselben, 1993, S. 238.

4 Vgl. dieselben, 1992, S. 491.

höhungen"[1], um die Gefahr von Stimmverlusten bei Wahlen zu vermindern. Außerdem hätten die Kommunen grundsätzlich die Möglichkeit, Hebesätze unter 100 v.H. festzulegen, wodurch die Gemeindebürger und damit auch die Personenunternehmen entlastet werden würden.[2] Gerade mit Hilfe der Einführung eines Hebesatzrechtes könnte es zudem gelingen, nicht nur die Reaktionsmöglichkeiten auf finanzielle Anforderungen zu flexibilisieren, sondern auch dem Bürger effektiver zu verdeutlichen, inwieweit die anfallenden Bedarfe wirtschaftlich und sparsam erfüllt bzw. mit den vorhandenen finanziellen Mitteln nicht finanziert werden können.

Daß das Hebesatzrecht bislang nicht umgesetzt wurde, ist auf verschiedene Probleme zurückzuführen: Sollen die kommunalen Hebesätze auf die Sockelbeträge angewandt werden, die der Berechnung des individuellen Gemeindeanteils zugrunde liegen,[3] verschärft sich für Einkommen unterhalb des Sockelbetrages die Progression aufgrund des schnelleren Anstiegs des Durchschnittssteuersatzes, oberhalb des Sockelbetrages tritt dagegen der umgekehrte Effekt ein. Auf diese Weise werden die mit der derzeitigen Ausgestaltung der Einkommensteuer verfolgten Verteilungsziele konterkariert.[4] Ein möglicher Zuschlag auf die gesamte staatliche Einkommensteuerschuld[5] verändert zwar nicht das bisherige Belastungskonzept, erhöht aber die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Einnahmen.[6] Somit bleibt

---

1 Hansmeyer, K.-H., Zimmermann, H., 1991, S. 641.

2 Vgl. Kommission für die Finanzreform, 1966, Rdnr. 421.

3 Vgl. dazu im einzelnen Zweiter Teil IV. B. 2.

4 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 122 f. Dieser Effekt ergibt sich aus der Berechnung des Durchschnittssteuersatzes, für die die gesamte Steuerbelastung auf die Bemessungsgrundlage, also auf das steuerpflichtige Einkommen, bezogen wird. Wenn der Hebesatz nun lediglich auf das Sockeleinkommen erhoben wird, ergibt sich zwangsläufig eine höhere Belastung von Einkommen unterhalb der Sockelgrenze und eine niedrigere Belastung von Einkommen oberhalb der Sockelgrenze, da die absolute Belastung durch den Hebesatz für Einkommen oberhalb dieser Grenze gleich bleibt und so den Anstieg des Durchschnittssteuersatzes verlangsamt.

5 Art. 106 Abs. 5 GG bezieht das kommunale Hebesatzrecht lediglich auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und nicht auf die gesamte staatliche Einkommensteuerschuld. Ein Hebesatz auf die gesamte staatliche Einkommensteuerschuld kann durch entsprechende Umrechnungen jedoch auf die Gemeindeanteile bezogen werden, so daß kein Verstoß gegen die grundgesetzliche Vorschrift vorliegen würde. Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 122.

6 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 123.

den Gemeinden neben der inneren Dynamik dieser Einnahmeart[1] im Grunde nur die indirekte Beeinflussung des Einkommensteueraufkommens. Durch kommunale Aktivitäten können sie versuchen, die Präferenzen der Bürger möglichst gut zu erfüllen und auf diese Weise Migrationen in ihren Einflußbereich auszulösen.[2] Das Einkommen der Steuerpflichtigen wird bei der Berechnung des kommunalen Einkommensteueranteils jedoch nicht vollständig berücksichtigt, sondern geht lediglich bis zur Höhe der gesetzlich fixierten Sockelbeträge in die Berechnung ein.[3] Damit wirkt sich der Zuzug neuer Gemeindemitglieder geringfügiger aus, als wenn der gesamte Betrag in die Ermittlung des Anteils einbezogen werden würde. Gelänge es den Gemeinden, ihre Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil zu erhöhen, stünde zudem zu befürchten, daß sie geringere Schlüsselzuweisungen erhielten, da ihr Einkommensteueranteil vollständig in die Berechnung dieser Zuweisungen einfließt. Der Anreiz, ihre Einnahmen durch eine gezielte »Einwanderungspolitik« zu erhöhen, dürfte für die Kommunen dementsprechend gering sein.

b. Die Realsteuern

Aufgrund der bundeseinheitlichen Regelung der Realsteuern haben die Gemeinden grundsätzlich keine Möglichkeit, die Ausgestaltung dieser Steuer zu beeinflussen. Jedoch steht ihnen die Ausübung des Hebesatzrechts zu.[4] Durch diese rechtlichen Vorgaben bleiben den Kommunen zwei Möglichkeiten, die Realsteuern zur Flexibilisierung ihrer Einnahmen zu nutzen: Sie können zum einen versuchen, auf die Anzahl der Steuerpflichtigen einzuwirken, und zum anderen eine bewußte Hebesatzpolitik betreiben. Während eine Pflege und Schaffung neuer Steuerquellen bei der Grundsteuer nur unter eingeschränkten Bedingungen möglich ist,[5] können die Gemeinden versuchen, die Zahl der Gewerbesteuerpflichtigen zu

---

1 Die innere Dynamik ist die Steigerung des Einkommensteueraufkommens der Kommunen durch die natürliche (im Gegensatz zu der durch kommunale Aktivitäten induzierten) Änderung der Anzahl der in einer Gemeinde lebenden Steuerzahler sowie durch die Entwicklung deren Einkommen. Vgl. Gschwind, F., Henckel, D., 1983, S. 394.

2 Vgl. Lenz, D., 1985, S. 142.

3 Vgl. dazu Zweiter Teil IV. B. 2.

4 Vgl. zu den Regelungen im einzelnen Zweiter Teil IV. B. 3.

5 Z.B. durch den Ausweis von Bauland.

erhöhen, indem sie entweder neue gewerbesteuerpflichtige Unternehmen ansiedeln oder bestehende Gewerbesteuerquellen pflegen. Letzteres hat zum Ziel, eine Abwanderung ortsansässiger Gewerbebetriebe zu verhindern bzw. ihnen Möglichkeiten zur Ausweitung ihrer Tätigkeit zu geben. Damit kann eine Gemeinde ihre Steuerquellen erhalten bzw. ausbauen. Eine günstige Ausgangslage haben dafür im Grunde nur finanzstarke Gemeinden, die bereits gute Standortbedingungen aufweisen. Sie sind in der Lage, potentielle Gewerbesteuerzahler mit möglichen Vergünstigungen - wie z.B. Stundungen von Gebühren und Beiträgen, Angebot verbilligten Baugeländes - oder möglichen Infrastrukturinvestitionen anzulocken. Finanzschwache Gemeinden, die ihre Finanzmittel durch neue Gewerbesteuerquellen verbessern wollen, können eine solche Politik u.U. nicht finanzieren.[1] Ihnen bleiben lediglich weniger kostenintensive Maßnahmen, wie bspw. beschleunigte Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, die ihre Position im Wettbewerb mit den finanzstarken Kommunen zumindest teilweise verbessern dürften.

Die durch eine Hebesatzautonomie verwirklichte Einnahmenflexibilität kann für den kurzfristigen Haushaltsausgleich der Kommunen genutzt werden,[2] sie spielt jedoch insbesondere bei der Finanzierung von Aufgaben, deren quantitative und qualitative Bedeutung über das normale Maß hinausgeht, eine wichtige Rolle. Gerade durch die verringerte Abhängigkeit von Entscheidungen übergeordneter Gebietskörperschaften können die Kommunen flexibler auf veränderte Leistungsanforderungen reagieren.[3] Dies ist auch der entscheidende Punkt in der Diskussion um die Abschaffung der Gewerbesteuer und den Ersatz durch die Beteiligung an einer anderen Steuer. Die Abschaffung dieser Realsteuer würde für die Kommunen nicht nur den Verlust einer Steuerquelle bedeuten, die immerhin rund 34 v.H. (1994) zum kommunalen Steueraufkommen beiträgt. Dies würde vor allem heißen, daß die Gemeinden das Hebesatzrecht an dieser für sie bedeutenden Steuerquelle einbüßen und damit auch die Möglichkeit, ihre eigenen Einnahmen spürbar zu beeinflußen. Damit verlieren sie einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmenautonomie. Dieser Verlust kann durch eine - derzeit diskutierte - Beteiligung an der Umsatzsteuer nicht ausgeglichen werden, solange den Gemeinden nicht ein Hebesatzrecht auf ihren Steueranteil eingeräumt wird. Dies ist jedoch praktisch

---

1 Vgl. Miera, S., 1994, S. 207; Hardt, U., 1988, S. 200.

2 Vgl. Böckels, L., 1989, S. 83.

3 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 27 f.

nicht durchführbar, da sich eine Umsatzsteuerbelastung der Bürger ergeben würde, die nach Kommunen differenziert wäre. Damit würden die gleichen Probleme auftreten, wie sie derzeit innerhalb der Europäischen Union diskutiert werden und dort mit Hilfe eines Clearing-Verfahrens gelöst werden sollen.[1] Zudem würde eine solche Maßnahme gegen geltendes Recht in der Europäischen Union verstoßen.[2]

Hebesatzvariationen können die Aufkommenshöhe zwar in bedeutendem Umfang beeinflußen, extreme Hebesatzsteigerungen werden jedoch grundsätzlich durch die interkommunale Konkurrenz beschränkt. Dies gilt für die Grundsteuerhebesätze allerdings nur in begrenztem Maße, da Migrationen allenfalls langfristig auftreten werden.[3] Dagegen können hohe Hebesätze bei der Gewerbesteuer dazu führen, daß Neuansiedlungen von Gewerbebetrieben unterbleiben oder daß - zumindest in begrenztem Umfang - Betriebe zur Abwanderung veranlaßt werden.[4] Das Hebesatzrecht der Kommunen wird also durch den regionalen Standortwettbewerb beschränkt. Eine Bestätigung dafür kann auch in der Tatsache gesehen werden, daß die Hebesätze nach dem Wegfall der vom Land vorgeschriebenen Höchstgrenzen[5] im Durchschnitt lediglich leicht angestiegen sind. Das Verhalten der Kommunen hat sich demnach nicht wesentlich verändert.[6] Die Möglichkeit zur Flexibilisierung der Hebesätze wird auch dadurch eingeschränkt, daß nur ein Teil der kommunalen Wirtschaftseinheiten zur Steigerung des Aufkommens beiträgt. Aufgrund der hohen Freibeträge[7] fallen vorwiegend mittlere und große Unternehmen unter die Gewerbesteuerpflicht; die enge Definition des Gewerbebetriebes sorgt zudem für eine hohe Auslese unter den Steuersubjekten. Auf diese Weise wird nicht nur die Möglichkeit zur Variation der Finanzmasse beschnitten, sondern es können auch erhebliche Differenzen im Gewerbesteueraufkommen von Kommunen

---

1 Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1994, S. 201.

2 Vgl. Rau, G., Rieger, G., 1981, S. 25 ff. sowie die dort angegebene Literatur.

3 Vgl. Zwilling, E., 1971, S. 106.

4 Vgl. Oberhauser, A., 1983, S. 432.

5 Vgl. dazu Zweiter Teil IV. B. 3.

6 Vgl. dazu Tabelle 6.

7 Die Freibetragsregelungen beruhen auf bundesrechtlichen Regelungen, die die Kommunen allenfalls indirekt beeinflussen können. Damit bietet eine Einschränkung der Freibeträge den Gemeinden keine Möglichkeit, ihr Gewerbesteueraufkommen zu erhöhen.

hervorgerufen werden, die zwar ein gleiches »Inlandsprodukt« und übereinstimmende Hebesätze aufweisen, die sich jedoch in der Strukur der Betriebsgrößen und dem Verhältnis zwischen Gewerbebetrieben und anderen nicht Gewerbesteuerpflichtigen (z.B. freien Berufen) unterscheiden.[1] Zudem kann durch bundesstaatliche Rechtssetzungen der Steuermeßbetrag der Gewerbesteuer variiert werden, indem die Steuermeßzahl oder die eingeräumten Freibeträge verändert werden. Eine weitere Erhöhung der Freibeträge würde nicht nur das Steueraufkommen verringern, sondern auch den Kreis gewerbesteuerpflichtiger Unternehmen weiter einschränken. Damit würde die Gewerbesteuer in immer stärkerem Maße ihre Funktion als finanzieller Ausgleich für Lasten verlieren, die den Kommunen durch die ortsansässigen Gewerbebetriebe entstehen.[2] Des weiteren hängt das kommunale Gewerbesteueraufkommen auch von der Höhe der Gewerbesteuerumlage ab, die die Kommunen an Bund und Länder zu zahlen haben.[3] Der Umlagebetrag kann durch eine Gesetzesinitiative von Bund oder Ländern geändert werden, wie dies z.B. zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" auch geschehen ist.[4] Nicht übersehen werden darf außerdem, daß das Gewerbesteuergesetz dem Land weiterhin die Möglichkeit einräumt, mit Hilfe einer Landesverordnung erneut Höchstgrenzen der Hebesätze einzuführen (§ 16 Abs. 5 GewStG). Verzichtet das Land derzeit auch auf die Inanspruchnahme dieses Rechtes, kann es doch jederzeit durch eine entsprechende Gesetzesinitiative wieder darauf zurückgreifen. Zwar erhoben ca. 12 v.H. der Gemeinden schon vor der Freigabe der Höchstsätze mit einer entsprechenden Genehmigung Hebesätze, die über die festgelegten Höchstsätze hinausgingen,[5] so daß zu erwarten ist, daß solche Überschreitungen auch bei einer Wiedereinführung möglich sein dürften. Jedoch wären dann Genehmigungen erforderlich, die die Autonomie der Kommunen erneut einschränken.

---

1 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1982, S. 48.

2 Vgl. Karrenberg, H., 1985, S. 55.

3 Im Jahr 1994 führten die rheinland-pfälzischen Kommunen rund 15 v.H. des Gewerbesteueraufkommens an Bund und Land ab. Eigene Berechnung auf der Basis von Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, 1995, S. 7. Vgl. dazu auch Seite 44, Fußnote 1.

4 Vgl. dazu Zweiter Teil V. B.

5 Eigene Berechnung auf der Basis von Angaben des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

Neben diesen »staatlichen« Einflußfaktoren spielen auch konjunkturelle Faktoren eine Rolle. So ist der Gewerbeertrag, der einen wesentlichen Bestandteil an der Bemessungsgrundlage bildet, stark konjunkturabhängig und wird in konjunkturell schwachen Zeiten sinken.[1] Damit kann die Gewerbesteuer zwar durch das den Kommunen eingeräumte Hebesatzrecht zur Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen beitragen. Diese darin liegende Möglichkeit kann jedoch durch Initiativen von Bund und Ländern bewußt oder unbewußt zunichte gemacht werden und wird zudem durch die konjunkturelle Lage und den Wettbewerb der Kommunen untereinander eingeschränkt.

c. Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern

Wie schon an anderer Stelle gezeigt wurde, ermöglicht das Land Rheinland-Pfalz seinen Kommunen, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern in eigener Verantwortung zu erheben. Dieses Recht ist allerdings durch verschiedene Tatbestände, die sich aus Art. 105 Abs. 2 a GG ergeben, eingeschränkt: Dazu gehört zum einen, daß der örtliche Bezug der Steuer vorhanden sein muß.[2] Zum anderen muß das Gleichartigkeitsverbot[3] beachtet werden. Letzteres schränkt den Spielraum der Gemeinden zur Erhebung und Ausgestaltung kommunaler Verbrauch- und Aufwandsteuern jedoch nicht wesentlich ein, da nach herrschender Meinung in der juristischen Literatur das Gleichartigkeitsverbot nicht auf die historisch gewachsenen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern,[4] sondern "allein auf neuartige, nach 1969 »erfundene« örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern"[5] angewandt wird. Damit verbleibt den Kommunen ein relativ großer Spielraum zur Erhebung und Ausgestaltung kommunaler Verbrauch- und Aufwandsteuern. Verstärkt wird dieser Spielraum durch die Tatsache, daß die Genehmigung der Steuersatzungen durch die Aufsichtsbehörde sowie die Zustimmung des Ministers des Innern und des Ministers der Finanzen zur Einführung einer bisher noch

---

1 Vgl. Oberhauser, A., 1983, S. 432. Vgl. dazu auch Schaubild 3.

2 Vgl. Mohl, H., 1992, S. 76; Lorenz, O., 1972, S. 138; Kirchhof, P., 1985 a, S. 21.

3 Vgl. Zweiter Teil IV. B. 4.

4 Vgl. bspw. Mutius, A. v., 1980, S. 126 ff.; Rosenschon, J. E., 1980, S. 63; Selmer, P., 1974, S. 378; Fischer-Menshausen, H., Kommentar zu Art. 105 GG, Rdnr. 26.

5 Henneke, H.-G., 1990, S. 138; Hervorhebungen im Original. Vgl. dazu auch Winands, G., 1986, S. 945; Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F., Kommentar zu Art. 105 GG, Rdnr. 17.

nicht erhobenen Steuer nicht mehr notwendig sind.[1] Bereits bestehende landesrechtliche Bestimmungen über bestimmte örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern können durch kommunale Regelungen jedoch nicht geändert werden.[2] Diese Einschränkung betrifft auf der Ebene der Gemeinden lediglich die Hunde- und Vergnügungsteuer, auf der Kreisebene die Jagd- und Schankerlaubnissteuer. Es sind in der Praxis verschiedene örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern entwickelt worden,[3] bei denen die Kommunen die Möglichkeit haben, sowohl den Steuersatz als auch die Bemessungsgrundlage dieser Steuern weitgehend[4] selbständig zu bestimmen. Über einen solchen Spielraum - wie ihn die Kommunen bei den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben - verfügen die Länder bei keiner Steuerart. Die Gesetzgebungshoheit im Rahmen dieser Steuerart ermöglicht den Kommunen nicht nur, die Höhe und die Einsatzmöglichkeiten ihrer Einnahmen zu flexibilisieren; sie können diese Steuern auch einsetzen, um Aufgaben im örtlichen Wirkungskreis zu erfüllen, d.h., außerfiskalische Zielsetzungen zu verfolgen.[5]

Gegen die Wirksamkeit einer solchermaßen durchgeführten Flexibilisierung spricht das Verhältnis der Erhebungskosten zum erzielbaren Aufkommen. Dieser Vorwurf der finanziellen Unergiebigkeit im Vergleich zu den sog. großen Steuern muß jedoch insoweit relativiert werden, als das Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sich schon aufgrund des örtlichen Bezugs nicht mit dem Aufkommen der Bundes- oder Landessteuern messen kann. Erbringen die sog. kleinen Gemeindesteuern am Gesamtsteueraufkommen im Jahre 1994 auch nur einen Anteil von 0,19 v.H. und am Steueraufkommen des Landes

---

1 Vgl. Bogner, W., Steenbock, R., 1992, S. 13.

2 Vgl. Mohl, H., 1992, S. 116.

3 Dazu gehören z.B. die Getränkesteuer oder die Zweitwohnungsteuer, aber auch eine Gaststättenerlaubnissteuer oder die sog. Striptease-Steuer. Vgl. Lipinski, G., 1992, S. 6; Leuthner, R., 1992, S. 3.

4 Eingeschränkt wird die Freiheit der Kommunen durch das Gleichartigkeitsverbot. Vgl. dazu Zweiter Teil IV. B. 4.

5 Die Möglichkeit, diese Steuern auch zur Erfüllung außerfiskalischer Zielsetzungen einzusetzen, wurde erneut durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt (vgl. BVerwGE, 1994). Solche Aufgaben werden bspw. der Hundesteuer (Eindämmung der Hundehaltung, vgl. OVG Rheinland-Pfalz, AS 10/70, S. 70), der Schankerlaubnissteuer (Verminderung des Alkoholkonsums, vgl. BVerfGE 13/181, S. 187) zugeschrieben. Ähnliche Ziele ließen sich angesichts der derzeit angespannten Lage am Wohnungsmarkt z.B. für die Zweitwohnungsteuer (vgl. Arnim, H. H. v., 1982, S. 53 ff.; Mohl, H., 1992, S. 6 f.) oder aus ökologischen Gründen für eine Schwefeldioxid-Steuer (vgl. ebenda, S. 17) finden.

Rheinland-Pfalz nur 0,61 v.H., sind sie doch mit rund 1,6 v.H.[1] am gesamten rheinland-pfälzischen Gemeindesteueraufkommen beteiligt. Diese Beträge sind für die einzelnen Kommunen i.d.R. keine Bagatellen; mit ihrer Hilfe können im Gegenteil "bei entsprechender Ausgestaltung nicht nur ordnungspolitisch sinnvolle, sondern in vielen Gemeinden auch wichtige fiskalische Aufgaben"[2] erfüllt werden. Auch der Verwaltungsaufwand, der im allgemeinen zwischen 3 und 10 v.H. des Aufkommens liegt, bewegt sich in Relationen, die mit denen der großen Steuern vergleichbar sind.[3]

Die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern werden individuell von den Kommunen erhoben, so daß sich Differenzen in der Steueranspannung zwischen den einzelnen Gemeinden ergeben können. Diese Unterschiede können zu Steuerausweichungen, Steuerwiderständen oder in Extremfällen sogar zu Wanderungsbewegungen führen, wenn sich die Steuerbelastung in einer benachbarten Kommune erheblich von der in der »Heimatkommune« unterscheidet. Solche Steuerbelastungsunterschiede sind aber durchaus gewollt und sinnvoll, wenn entsprechend dem Grundsatz der örtlichen Radizierbarkeit kommunale Leistungen durch die Steuerleistung ihrer Bürger finanziert werden sollen.[4]

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Kommunen die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern dazu nutzen können, um ihre Einnahmen - innerhalb gewisser Grenzen - dem jeweiligen Ausgabenbedarf anzupassen und gleichzeitig bestimmte lokale Belange zu verfolgen. Lediglich auf der Basis dieser Steuerquelle wird es ihnen jedoch kaum gelingen, ihre Einnahmen in dem Maße zu erhöhen, daß sie ihre Ausgabenverpflichtungen erfüllen können. Dieses begrenzte Steuerfindungsrecht ist den lokalen Gebietskörperschaften zudem nicht verfassungsrechtlich verbrieft,[5] sondern basiert lediglich auf einer Vorschrift des Landesgesetzgebers, die dieser durch eine einfache Gesetzesänderung aufheben oder ändern kann.

---

1 Die Zahlen beruhen auf eigenen Berechnungen auf der Basis folgender Quellen: Bundesministerium der Finanzen, 1994, S. 244 ff.; Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Gesamtplan 1994, Teil I; Tabelle 2.

2 Zimmermann, F., 1988, S. 83.

3 Vgl. Graf, G., 1987, S. 29.

4 Vgl. z.B. Zimmermann, H., Postlep, R.-D., 1980, S. 252.

5 Vgl. Tipke, K., Lang, J., 1994, S. 51.

d. Die Entgeltabgaben

Hinsichtlich der Gebühren verfügen die Kommunen über einen relativ großen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Sie können darüber verfügen, welche Leistungen sie einer Gebührenpflicht unterwerfen wollen, welche Gebührenmaßstäbe und -sätze angewendet werden und welche sonstigen Zwecke verfolgt werden sollen.[1] Den Flexibilisierungsmöglichkeiten der Kommunen im Bereich der Gebühren und Beiträge sind vor allem rechtliche Grenzen gesetzt. Das ergibt sich insbesondere aus der im Abgabenrecht vorgesehenen Bemessungsgrenze der Gebühren und Beiträge bei einem Kostendeckungsgrad von maximal 100 v.H.[2] Dabei dürfen sämtliche Kosten inkl. der Abschreibungen sowie einer - gesetzlich fixierten - Verzinsung des Eigenkapitals als Bemessungsgrenze angesetzt werden (§ 6 KAG). Dementsprechend können diese Einkommensarten lediglich bis zu dieser Obergrenze zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation beitragen. Eine Analyse der Kostendeckungsgrade verschiedener kommunaler Gebührenhaushalte[3] zeigt, daß zwar in einigen Aufgabensektoren - z.B. Abwasserbeseitigung oder Abfallbeseitigung - die Kostendeckung fast erreicht wurde, in anderen - z.B. Museen, Büchereien - jedoch noch ein hoher Spielraum besteht, den die Kommunen zur Verbesserung ihrer finanziellen Mittel nutzen könnten. Dieses Potential zur Einnahmenerhöhung wird dadurch eingeschränkt, daß die Gebühr im allgemeinen ein »politischer Preis« ist.[4] Die Kommunen nutzen demnach die Gebühr zur gezielten Steuerung der Nachfrage und setzen z.B. aus verteilungs- oder bildungspolitischen Gründen Preise fest, die die entstandenen Kosten nicht decken.[5] Auch wenn Gebührenerhöhungen gewollt sind, treten zumindest zwei Probleme auf: So können einerseits merkliche Einnahmensteigerungen durch die teilweise recht hohe Nachfrageelastizität verhindert werden.[6] Andererseits dürften gerade »finanzschwächere« Gemeinden aufgrund der hohen Einkommenselastizität politische Schwierigkeiten haben, hohe Gebühren- und Beitragssätze durchzu-

---

1 Vgl. BVerfGE 50/217, S. 225 ff.; sowie Henneke, H.-G., 1990, S. 79.

2 Vgl. Postlep, R.-D., 1985, S. 298.

3 Vgl. dazu Tabelle 7.

4 Vgl. Junkernheinrich, M., 1991 b, S. 87.

5 Vgl. Institut "Finanzen und Steuern", 1989, S. 53; vgl. dazu auch Münstermann, E., 1989, S. 171 f.

6 Vgl. Karrenberg, H., Münstermann, E., 1984, S. 99.

Tabelle 7: Kostendeckungsgrade städtischer Gebührenhaushalte im Jahre 1992

	Anteil am Gebührenaufkommen in v.H.	Kostendeckungsgrad in v.H.
Abwasserbeseitigung	45,3	88,0
Abfallbeseitigung	37,2	89,6
Friedhöfe	5,2	63,4
Straßenreinigung	3,4	70,8
Bäder	2,3	22,7
Theater	2,3	11,3
Kindergärten	2,0	10,2
Volkshochschulen	1,2	25,2
Schlachthöfe	0,7	66,2
Museen	0,3	8,5
Büchereien	0,1	2,5

Quelle: Karrenberg, H., Münstermann, E., 1994 a, S. 182.

setzen, während wohlhabendere Kommunen mit einer prosperierenden Wirtschaft diese wesentlich einfacher einführen können.[1] Um nicht-fiskalische Ziele zu erreichen, ist es denkbar, daß die Gemeinden die jeweiligen Gebühren nach sozialen Gesichtspunkten staffeln oder nach Ortsansässigen bzw. Ortsfremden differenzieren; beide Maßnahmen sind juristisch allerdings umstritten.[2] Die Charakterisierung der Gebühr als »politischer Preis« legt es jedoch auch nahe, bei der Bemessung der Gebühren über die gesetzliche Höchstgrenze von 100 v.H. hinauszugehen. Dadurch ließen sich die lenkungspolitischen Eigenschaften der

1 Vgl. Junkernheinrich, M., 1990, S. 177.

2 Zu diesen beiden Maßnahmen sowie zu der juristischen Kontroverse vgl. Schmid, H., 1985, S. 26 f.; derselbe, 1980, S. 21 ff.; o.V., 1995, S. 9.

Gebühr (bspw. im Bereich der Umweltpolitik) wesentlich effizienter nutzen, als es bisher der Fall ist.[1]

Trotz der einschränkenden Überlegungen bleibt ein großer Bereich gebühren- und beitragspflichtiger Tatbestände, die eine Einnahmenerhöhung mit Hilfe einer Gebührensteigerung erlauben (bspw. Schlachthöfe, Straßenreinigung).[2] Die Gebührenerhöhung kann allerdings nur dann zu einer Verbesserung der kommunalen Haushaltssituation führen, wenn sie die jeweiligen Kostendeckungsgrade tatsächlich erhöht, also nicht der Finanzierung eines erweiterten Leistungsangebots oder der Kompensation allgemeiner Kostensteigerungen dient.[3]

e. Die Unternehmensentgelte

Unternehmensentgelte spielen im Rahmen der kommunalen Einnahmen eine besondere Rolle, da sie aus der wirtschaftlichen Tätigkeit der Gemeinden entstehen. Dabei werden zwar auch hoheitliche Aufgaben erfüllt, die wirtschaftlichen Unternehmen sind jedoch im Grunde marktmäßigen Bedingungen ausgesetzt und stehen i.d.R. in Konkurrenz zu privaten Unternehmen. Die wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden sind im Gegensatz zu den meisten anderen kommunalen Einrichtungen aus dem Haushalt ausgegliedert. Infolgedessen wird lediglich der Saldo der Unternehmensergebnisse in den kommunalen Haushalt aufgenommen.[4] Indem die gemeindlichen Unternehmen aus dem Haushalt ausgegliedert werden, können sie ihre Aufgaben flexibler erfüllen. Dies kann zu einer erhöhten Leistungsfähigkeit und auf diese Weise zu einer gesteigerten Produktivität führen.[5] Dies ist auch deshalb wichtig, da die kommunalen Unternehmen grundsätzlich den gleichen Marktgegebenheiten ausgesetzt sind wie die nicht-öffentlichen Unternehmen und dies bei ihrer Aufgabenerfüllung berücksichtigen müssen. Das Ziel, Überschüsse zu erwirtschaften, wird dabei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben untergeordnet (§ 90 Abs. 1 GemO): Bei der Preissetzung sind zum einen die jeweils zu erfüllende Aufgabe, aber auch staatliche Vor-

---

1 Vgl. dazu ähnlich Zeitel, G., 1981, S. 353.

2 Vgl. dazu Tabelle 7.

3 Vgl. Institut "Finanzen und Steuern", 1989, S. 54.

4 Vgl. Püttner, G., 1985, S. 283.

5 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 1984, S. 46.

schriften zu beachten, so daß die Preispolitik und damit letztlich auch die Gewinnpolitik kommunaler Unternehmen vielfältigen Zwängen unterworfen sind.[1] Dadurch ist eine Einflußnahme auf den Gewinn und letztlich auf eine erhöhte Gewinnabführung, um die kommunalen Einnahmen zu verbessern, äußerst problematisch. Können nur dann höhere Gewinne abgeführt werden, wenn dazu der Umfang, in dem Rücklagen gebildet werden, beträchtlich reduziert wird, kann dies das Unternehmen gefährden. Ausreichende Rücklagen sind auch bei kommunalen Unternehmen notwendig, um ihnen nicht die Existenzgrundlage zu entziehen.

f. Die Kreditfinanzierung

Die Kommunalverschuldung ist grundsätzlich nicht geeignet, zur Flexibilisierung der kommunalen Einnahmen beizutragen. Diese Einnahmeart kann zwar trotz ihres nur vorläufigen Charakters auch der langfristigen Finanzierung dienen,[2] sie unterliegt jedoch restriktiven Bedingungen. So wird sie lediglich als Alternative angesehen, wenn eine andere Finanzierungsmöglichkeit nicht vorhanden ist oder unwirtschaftlich wäre (§ 94 Abs. 3 GemO). Sie darf nur im Rahmen des Vermögenshaushalts verwendet werden, d.h., daß mit kommunalen Darlehen lediglich Investitionsprojekte, Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Umschuldungen finanziert werden können.[3] Zudem bedarf die Kreditaufnahme einer Gesamtgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde, die dann versagt werden kann, wenn "die Kreditverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht im Einklang stehen"[4]. Dadurch hängt die Möglichkeit der Gemeinden zur Darlehensaufnahme in hohem Maße von ihrer finanziellen Situation ab, d.h., nur wenn sie über Handlungsspielräume in ihrer Entgelt- und Steuerfinanzierung verfügen, können sie sich über Kredite finanzieren.[5] Dies kann auch als ökonomische Grenze der Kreditfinanzierung betrachtet werden. Es soll verhindert werden, daß durch Zins- und Tilgungsverpflichtungen Deckungslücken im Haus-

---

1 Vgl. Münch, P., 1984, S. 86 ff.

2 Vgl. dazu Zweiter Teil IV. D.

3 Vgl. Steenbock, R., Kommentar zu § 94 GemO, S. 22.

4 § 103 Abs. 2 GemO.

5 Vgl. Postlep, R.-D., 1987, S. 53 f.; Karrenberg, H., Münstermann, E., 1994 b, S. 203.

halt entstehen.[1] Diese Schuldengrenze schränkt die Möglichkeiten der Kommunen, mit Hilfe einer Darlehensaufnahme ihre Einnahmen zu flexibilisieren, vor allem auch im Vergleich zum Bund und dem Land Rheinland-Pfalz erheblich ein, da eine solche Klausel weder im Bundeshaushaltsrecht (§ 18 BHO) noch im Landeshaushaltsrecht (§ 18 LHO) existiert. Es besteht zudem die Gefahr, daß kommunale Investitionen zu einem vorgezogenen Zeitpunkt getätigt werden, da eben in diesem Zeitpunkt die Schuldendienstfähigkeit, und damit die Möglichkeit zur Kreditaufnahme, gegeben ist. Die aus dieser Kreditaufnahme entstehenden Schuldendienstbelastungen wirken jedoch auch in späteren Perioden fort.[2] Allerdings hat die Schuldengrenze wohl wesentlich dazu beigetragen, daß der Anstieg der Kommunalverschuldung erheblich unter dem Niveau der Verschuldung von Bund und Ländern geblieben ist.[3] Es stellt sich jedoch die Frage, ob es nicht ökonomisch sinnvoll wäre, die Schuldengrenze für sog. rentierliche Kredite, also Kredite, die sich (fast) vollständig über Gebühren finanzieren können, aufzuheben oder zumindest zu lockern. Würden für solche Darlehen andere Vorschriften gelten, könnte zum einen der kommunale Handlungsspielraum erheblich erweitert werden und zum anderen würden die Kommunen motiviert, die Deckungsquoten in ihren Einrichtungen zu erhöhen, um diese größere finanzielle Beweglichkeit nutzen zu können. Der erweiterte Finanzierungsspielraum käme dabei auch anderen kommunalen Aufgabenbereichen zu gute, die die Rentierlichkeitsgrenze nicht erreichen könnten.[4]

---

1 Vgl. Hagemann, R., 1976, S. 17.

2 Vgl. Postlep, H.-D., 1979 a, S. 53.

3 So beträgt der kommunale Anteil (inkl. Zweckverbände) an der gesamten Verschuldung der öffentlichen Haushalte im Jahr 1993 11,5 v.H., während der Anteil des Landes bei 28,7 v.H. und der des Bundes (inkl. Lastenausgleichsfonds, Erblastentilgungsfonds, Fonds "Deutsche Einheit", Auftragsfinanzierung, Öffa, ERP-Sondervermögen) bei 59,8 v.H. liegt. Der Anteil der Kredite an den Gesamteinnahmen liegt beim Bund bei rund 15 v.H., bei den Ländern bei ca. 8 v.H., bei den rheinland-pfälzischen Kommunen bei rund 6 v.H. Eigene Berechnung auf der Basis folgender Quellen: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1994, S. 374 ff.; Tabelle 2.

4 Vgl. Püttner, G., 1994 b, S. 557.

3. Flexibilisierungsmöglichkeiten im derzeitigen Finanzverbund

a. Ansatzmöglichkeiten einer Flexibilisierung

Die Gemeinden verfügen nur in begrenztem Umfang über Möglichkeiten, ihre eigenen Einnahmen an sich ändernde Ausgabenbedürfnisse anzupassen. Ist es auf diesem Wege nicht möglich, Einnahmen in der Höhe zu erzielen, in der sie benötigt werden, um den jeweiligen Verpflichtungen nachzukommen, kann die kommunale Ebene lediglich versuchen, durch eine Erhöhung ihres Anteils an der Verbundmasse ihre Einnahmen zu Lasten der Landesebene zu steigern und auf diese Weise einen höheren Deckungsgrad ihrer Ausgaben zu erreichen. Dazu würden sich grundsätzlich folgende Ansatzpunkte bieten:

- die Referenzperiode zur Berechnung der Bemessungsgrundlage,
- die Verbundgrundlagen sowie
- die Verbundquoten.

b. Änderung der Referenzperiode zur Berechnung der Bemessungsgrundlage

Die Referenzperiode bezeichnet das Haushaltsjahr, das der Berechnung der Verbundmasse zugrunde gelegt wird. In Rheinland-Pfalz wird dabei von den jeweiligen Haushaltsansätzen ausgegangen, die sich auf der Basis von Steuerschätzungen für das entsprechende Haushaltsjahr ergeben. Diese vorläufige Verbundmasse wird nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres korrigiert; etwaige Unterschiedsbeträge zwischen der vorläufigen und der endgültigen Finanzmasse werden spätestens mit der Verbundmasse des dritten folgenden Haushaltsjahres verrechnet (§ 5 Abs. 2 FAG).[1] Soll der Finanzausgleich auf aktuellen Werten beruhen und damit eine sofortige Partizipation der Kommunen an Mehreinnahmen, aber auch an Mindereinnahmen aus den in den Finanzverbund eingestellten Einnahmen gewährleisten, ist eine zeitnahe Wahl der Referenzperiode sinnvoll. Konjunkturpolitische Gründe sprechen jedoch für eine verzögerte Angleichung der Bemessungsgrundlage, um ein prozyklisches Verhalten der Kommunen zu verhindern oder zumindest abzumildern. Zudem gewährt eine zeitlich versetzte Anpassung an etwaige Abweichungen von den jeweiligen Haushaltsansätzen den Kommunen eine gewisse Planungssicherheit, da sie

---

1 Dieser späte Abrechnungstermin ergibt sich aus der Aufstellung eines Doppelhaushalts.

bei der Aufstellung ihres eigenen Haushalts von festen Werten ausgehen können und nicht während des Haushaltsjahres mit veränderten Zuweisungsmitteln konfrontiert werden. Obwohl die Wahl der Referenzperiode und eine vollzogene bzw. fehlende Anpassung an Aufkommensänderungen im jeweiligen Zahlungszeitpunkt quantitative Auswirkungen haben können, werden die auf diese Weise zu erzielenden Mehr- oder Mindereinnahmen die kommunale Finanzsituation mittelfristig nicht verändern, da die Verrechnung der Abweichungen vom Ist-Aufkommen spätestens im dritten darauffolgenden Haushaltsjahr zu einem Ausgleich führt. Die Verteilung der Verbundmasse an sich kann folglich durch eine Änderung des Referenzzeitraums grundsätzlich nicht flexibilisiert werden, da die Anteile von Land und Kommunen feststehen und durch die Verschiebung des Zeitraums nicht berührt werden.

c. Änderung der Verbundgrundlagen

Dagegen kann eine Änderung der Verbundgrundlagen einen quantitativen Effekt erheblichen Ausmaßes auslösen: Dies kann durch eine Änderung der in die Verbundmasse eingehenden Elemente oder durch eine Modifikation der sich aus der Verbundmasse ergebenden Finanzausgleichsmasse geschehen.[1] Eine Änderung der Bestandteile der Verbundmasse ist ohne weiteres möglich, da lediglich die Gemeinschaftsteuern aufgrund der verfassungsrechtlichen Regelung (Art. 106 Abs. 7 GG) feste Bestandteile der Verbundmasse sind. Diese Steuern trugen im Jahre 1994 immerhin rund 80 v.H. zur gesamten Verbundmasse bei. An weiteren Landessteuern fließen in Rheinland-Pfalz lediglich das Aufkommen aus der Vermögensteuer und der Kraftfahrzeugsteuer in den Verbund ein, die 1994 einen Anteil von 8,2 v.H. an der Verbundmasse stellten.[2] Ergänzt wird der Verbund weiterhin um Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes, die mit einem Anteil von rund 12 v.H. im Jahre 1994 von größerer Bedeutung für den Finanzverbund waren als die eingestellten Landessteuern (ohne Gemeinschaftsteuern).[3]

---

1 Zur näheren Erläuterung der Verbund- und der Finanzausgleichsmasse vgl. Zweiter Teil V. C. 2.

2 Wenn alle Landessteuern sowie die steuerähnlichen Abgaben in die Verbundmasse einbezogen werden würden, könnte im Jahre 1994 maximal ein Anteil von rund 13 v.H. erreicht werden. Eigene Berechnung auf der Basis von Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Einzelplan 20, Kapitel 2001; Tabelle 4.

3 Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 4.

Die Verbundgrundlagen können durch eine einfache Änderung der Landesgesetzgebung modifiziert werden. Während die Elemente der Verbundmasse seit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes im Jahre 1977 unverändert blieben, wurde die Finanzausgleichsmasse wiederholt modifiziert. Wesentliche Neuregelungen ergaben sich durch die im Dezember 1992 beschlossene Änderung des Finanzausgleichsgesetzes:[1] Die neu eingeführte Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" wird in die Finanzausgleichsmasse eingestellt, während diese gleichzeitig um den Solidarbeitrag gekürzt wird.[2] Die Entnahme des Solidarbeitrages zur Beteiligung der Kommunen an den sog. Umsatzsteuermindereinnahmen[3] des Landes zeigt die Bedeutung der Finanzausgleichsmasse als flexibles Element in den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen: Die Verschiebungen im Umsatzsteueraufkommen wirken sich auf die Gemeinden im Rahmen des Finanzverbundes grundsätzlich nur in Höhe des Verbundsatzes (19,75 v.H.) aus; das Land beteiligt die Kommunen jedoch mit Hilfe der Kürzung der Finanzausgleichsmasse entsprechend der kommunalen Beteiligung an der Finanzierung einigungsbedingter Lasten mit einem Anteil von 40 v.H. Diese Modifikationen der Verbundgrundlagen machen deutlich, daß die Bestandteile der Verbund- bzw. Finanzausgleichsmasse als Parameter zur Anpassung an Ausgabenverpflichtungen sowohl geeignet sind als auch verwendet werden, auch wenn in diesem besonderen Fall die Lasten des Landes und nicht die der Kommunen vermindert wurden. Das Verfahren impliziert, trotz der Festlegung der kommunalen Beteiligung an der Finanzierung des Solidarpaktes in bundeseinheitlichen Gesetzen, zumindest eine Art Deckungsquotenrechnung: Das Land hat neue, zusätzliche Ausgabenverpflichtungen zu erfüllen, so daß die Verteilung der Finanzausgleichsmasse verändert wird.

d. Änderung der Verbundquoten

Ebenso wie die Verbundgrundlagen kann die Verbundquote durch ein Landesgesetz geändert werden. Schon geringe Variationen der Verbundquote ziehen quantitativ ergiebige

---

1 Vgl. Viertes Landesgesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 08. Dezember 1992. Vgl. außerdem Schaubild 7.

2 Vgl. zu den Regelungen im einzelnen Zweiter Teil V. C. 5. a. sowie Zweiter Teil V. C. 6. a.

3 Vgl. dazu auch Zweiter Teil V. B. sowie Dritter Teil III. C. 3. d.

Aufkommensänderungen nach sich,[1] so daß deren Festlegung für beide beteiligten Ebenen von großem Interesse ist. Der Verbundsatz wurde seit Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes im Jahre 1977 mehrfach geändert,[2] wurde also offensichtlich als Instrument zur Anpassung der Finanzausgleichsmasse[3] eingesetzt. Das Finanzausgleichsgesetz bietet - wie im Fall der Verbundelemente - keinen Anhaltspunkt, unter welchen Umständen der Verbundsatz variiert werden soll. Damit besteht zwar grundsätzlich ein erheblicher Flexibilitätsspielraum, doch bedeutet dies umgekehrt, daß es keine gesetzlich fixierten Umstände gibt, die automatisch eine Anpassung oder zumindest eine Überprüfung der Verbundquoten auslösen. Da den Kommunen zudem eine gesetzliche Möglichkeit fehlt, eigenverantwortlich eine solche Anpassung der Verbundquoten zu initiieren - dies ist im Finanzausgleichsgesetz nicht vorgesehen, und den Gemeinden steht kein Initiativrecht im Landtag zu -, hat das zur Folge, daß die Gemeinden dieses Flexibilisierungsinstrument direkt nicht umsetzen können.

Die Variation der Verbundquote wurde in der Vergangenheit wesentlich häufiger als Instrument zur Anpassung der Finanzausgleichsmasse eingesetzt als die Modifikation der Bemessungsgrundlage. Diese Tatsache läßt sich wohl darauf zurückführen, daß eine Neubestimmung der Bestandteile im allgemeinen schwieriger ist als eine Änderung des Verbundsatzes. Dazu kommt, daß eine Änderung der Bemessungsgrundlage i.d.R. auch eine Variation der Verbundquote nach sich ziehen wird,[4] da sich eine exakte Verwirklichung des gewünschten Finanzvolumens nur schwer über eine ausschließliche Änderung der eingestellten Einnahmen erreichen läßt.

---

1 Auf der Basis der Werte des Jahres 1994 führt eine Änderung des Verbundsatzes um 1 v.H. zu einer Verschiebung der Finanzausgleichsmasse um 129.420.000,- DM, also zu einer Erhöhung um rund 5 v.H. Eigene Berechnung auf der Basis von Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Einzelplan 20, Anlage zu Kapitel 2006.

2 Vgl. Schaubild 7.

3 Die Finanzausgleichsmasse ergibt sich aus der Multiplikation des Verbundsatzes mit der Verbundmasse. Vgl. dazu auch Zweiter Teil V. C. 2.

4 Vgl. z.B. die Änderung im Jahre 1986 in Schaubild 7.

Schaubild 7: Die Entwicklung des Verbundsatzes und der Verbundmasse seit Inkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes vom 08. Oktober 1977

Jahr	Verbundsatz	Finanzausgleichsmasse
1977	21,500 v.H.	- Länderanteil an der ESt[1] - Länderanteil an der KSt - Länderanteil an der USt - Kraftfahrzeugsteuer - Vermögensteuer - Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich - Bundesergänzungszuweisungen
1980	23,000 v.H.	
1986	20,750 v.H.	- zuzüglich Finanzausgleichsumlage
1987	21,000 v.H.	
1988	20,625 v.H.	
1989	20,250 v.H.	
1992	19,750 v.H.	- zuzüglich Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" - abzüglich der Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften an den Umsatzsteuerminder-einnahmen
1993	19,750 v.H.	- Neugestaltung der Finanzausgleichsumlage

1 Die jeweiligen Bestandteile und ihre Änderungen gelten, soweit nicht anders vermerkt, auch in den Folgejahren.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus GVBl. Rh-Pf, verschiedene Jahrgänge.

E. Einführung einer »Flexibilisierungs-Klausel«

1. Vorbemerkung

Wie in den vorherigen Kapiteln gezeigt wurde, gibt es in der Finanzausstattung der Kommunen verschiedene Einnahmegrößen, die bei Bedarf der Anpassung an sich ändernde Ausgabenverpflichtungen dienen können. So verfügen die Kommunen über eine - wenn auch begrenzte - Einnahmenautonomie, die zwar größer ist als die des Landes, aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen jedoch eine Anpassung der kommunalen Finanzausstattung an sich ändernde Gegebenheiten nur in engen Grenzen erlaubt. Auch der Finanzverbund

zwischen Land und Kommunen bietet grundsätzlich Ansatzpunkte zur Flexibilisierung: Durch eine Änderung der Verbundgrundlagen oder der Verbundquoten dürften quantitativ durchaus bedeutsame Ergebnisse zu erzielen sein. Gerade im Bereich der Landessteuern bieten sich den Kommunen - auch im Vergleich mit der Verbundmasse anderer Bundesländer - Möglichkeiten, auf eine Einstellung weiterer Einnahmequellen zu drängen.[1] Gelingt es ihnen, die Einstellung einer zusätzlichen (finanziell ergiebigen) Einnahmequelle durchzusetzen, vergrößert sich die Verbundmasse und erhöhen sich c.p. die den lokalen Gebietskörperschaften zufließenden finanziellen Mittel.[2] In beiden Fällen liegt das Initiativrecht jedoch auf Seiten des Landes.

Da die kommunalen Einnahmen nur in engen Grenzen an sich ändernde Gegebenheiten angepaßt werden können, werden im folgenden Prämissen untersucht, die notwendig sind, um die Finanzausstattung zu flexibilisieren. Soll den Gemeinden keine größere Einnahmenautonomie zugestanden werden, kann dies lediglich durch eine (normierte) Flexibilisierung des Finanzverbundes geschehen, d.h. durch eine Flexibilisierung der zwischen Land und Gemeinden zu verteilenden Finanzmasse. Im folgenden wird zunächst geklärt, in welcher Form dieses Problem im Finanzverbund zwischen Bund und Ländern bzw. im kommunalen Finanzausgleich anderer Bundesländer gelöst wurde. Daran anschließend wird untersucht, wie die jeweiligen Bestimmungen auf die rheinland-pfälzischen Verhältnisse übertragen werden könnten.

2. Das flexible Element

Das flexible Element im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern[3] ist die Umsatzsteuerverteilung. Das Aufteilungsverhältnis dieser Gemeinschaftsteuer ist im Gegensatz zu den anderen beiden gemeinschaftlich vereinnahmten Steuern (Einkommen- und Körperschaftsteuer) nicht im Grundgesetz festgelegt, sondern wird durch ein einfaches,

---

1 Vgl. dazu Tabelle 4 in Verbindung mit Tabelle 5.

2 So würde z.B. die Erweiterung der Verbundmasse um die Lotteriesteuer mit einem Aufkommen von 165 Mill. in 1994 die Finanzausgleichsmasse um rund 33 Mill. (≈ 1,3 v.H.) erhöhen. Eigene Berechnung auf der Basis folgender Quellen: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, 1994, Einzelplan 20, Kapitel 2001; Tabelle 4.

3 Zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vgl. Peffekoven, 1994, S. 291 ff.; Henke, K.-D., 1992, S. 1 ff.

zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz geregelt (Art. 106 Abs. 3 GG). Damit wird die Umsatzsteuerverteilung zum einzigen beweglichen Element zwischen Bund und Ländern, mit dessen Hilfe Deckungslücken geschlossen werden können, wenn sich - was auch bei einem anfangs »richtigen« Beteiligungsverhältnis wahrscheinlich ist - die Einnahmen und Ausgabenverpflichtungen der beiden Ebenen unterschiedlich entwickeln.[1] Das Verteilungverhältnis, das auf den Grundsätzen des Art. 106 Abs. 3 GG beruht und derzeit (1995) bei 56:44 (§ 1 Abs. 1 FAG*) liegt, ist gemäß Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG "neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt" (Revisionsklausel). Damit ist grundsätzlich festgelegt, wann das flexible Element eingesetzt wird und wie die eventuelle Anpassung vollzogen werden soll. Auf diese Weise kann das Verteilungsverhältnis - soweit erforderlich - dem finanziellen Ausgleich zwischen den Ebenen dienen.

Während in die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern ein flexibles Element integriert ist, sieht es im Verhältnis der Bundesländer zu ihren Gemeinden anders aus. Lediglich in Schleswig-Holstein ist eine Klausel im Finanzausgleichsgesetz vorgesehen, die sowohl die Möglichkeit einer Änderung der Finanzausgleichsmasse als auch nähere Bestimmungen über die dazu notwendigen Voraussetzungen trifft. Diese allgemeine Revisionsklausel führt zu einer Modifikation des Verbundsatzes, wenn sich das Belastungsverhältnis zwischen dem Land und der kommunalen Ebene erstens durch Variationen im Umfang ihrer Pflichten oder zweitens durch die Zuteilung oder den Entzug von Einnahmequellen wesentlich ändert (§ 6 Abs. 1 FAG S-H). Spezifiziert wurde diese Bestimmung durch die spezielle Revisionsklausel des § 6 Abs. 6 FAG a.F. S-H, die zwischem dem 01. Januar 1991 und dem 01. Januar 1993 die Möglichkeit einer Modifikation des Verbundsatzes im Falle einer wesentlichen Abweichung in der Entwicklung der Finanzausgleichsmasse und der Sozialhilfe vorsah. Mit Hilfe der allgemeinen Revisionsklausel werden im Finanzausgleichsgesetz in allgemeiner Form Tatbestände normiert, mit deren Hilfe "politische Entscheidungen auf Grund objektiver Unterlagen"[2] getroffen werden können. Ersetzen kann die allgemeine Revisionsklausel die politische Entscheidung jedoch nicht. Damit existiert in Schleswig-Holstein im Grunde ein ähnliches System wie im Bund-Länder-Verhältnis. Die spezielle Revisionsklausel, die es im

---

1 Vgl. Peffekoven, R., 1986, S. 5.

2 Krastel, J., Krüger, H., 1993, S. 48.

Bund-Länder-Verhältnis nicht gibt, war eine auf das spezifische Land-Kommune-Verhältnis abgestellte Sonderregelung.

Kernpunkt der Revisionsklausel ist das Belastungsverhältnis zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der kommunalen Ebene, dessen Verschiebung eine Variation des Verbundsatzes auslöst. Das Belastungsverhältnis kann im Grunde nur aus einer Gegenüberstellung von Aufgaben und Einnahmen gewonnen werden; diese beiden Größen werden auch explizit als Änderungsgrößen im Gesetz genannt. Beiden Größen fehlt allerdings eine weitergehende Konkretisierung: Eine Normierung der Bestandteile, die in die Berechnung des Belastungsverhältnisses einbezogen werden sollen, sieht das Gesetz nicht vor. Zudem spricht die gesetzliche Regelung von »wesentlichen« Änderungen des Belastungsverhältnisses, ohne diesen Begriff näher zu erläutern, so daß ein erheblicher Interpretationsspielraum verbleibt. Damit läßt das schleswig-holsteinische Finanzausgleichsgesetz die gleichen Probleme offen wie das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. Ebenso fehlt im Finanzausgleichsgesetz des Landes Schleswig-Holstein eine Regelung darüber, ob zwischen Land und Kommunen ein gleiches oder relativ gleiches Belastungsverhältnis angestrebt wird oder ob einer Ebene größere Belastungen zugemutet werden können. Für das Bund-Länder-Verhältnis gibt es zu diesem Problem zwar auch keine eindeutige gesetzliche Regelung, jedoch stimmen sowohl die bisherige Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland seit der Finanzreform 1969 als auch die einschlägige Literatur[1] darin überein, daß für beide Ebenen eine annähernd gleiche Deckungsquote[2] notwendig ist.[3]

Trotz der angeführten Mängel existiert im schleswig-holsteinischen Finanzausgleichsgesetz eine Regelung, die einen Anspruch auf Änderung des Verbundsatzes festlegt und zudem Umstände normiert, die eine solche Änderung auslösen können. Während im Bund-Länder-Verhältnis beide Partner die Möglichkeit haben, die Initiative zur Revision des Verteilungsverhältnisses zu ergreifen, richtet sich die schleswig-holsteinische Revisionsklau-

---

1 Vgl. z.B. Maunz, T., Kommentar zu Art. 106 GG, Rdnr. 43; Sachverständigenkommission, 1981, S. 22 ff.

2 Vgl. Wolf, G., 1982, S. 257; Fischer-Menshausen, H., 1980, S. 654.

3 Neben diesem Deckungsquotenverfahren sind andere Verfahren vorstellbar, an die die Neufestlegung der Umsatzsteueranteile geknüpft werden könnte; zumindest das Deckungslückenverfahren wird in der Literatur diskutiert. Vgl. dazu Sachverständigenkommission, 1981, S. 23.

sel jedoch lediglich an das Land, räumt den Kommunen also kein Initiativrecht zur Überprüfung der Gegebenheiten und u.U. zur Anpassung des Verbundsatzes ein. Sie sieht zudem lediglich eine Modifikation des Verbundsatzes vor und stellt nicht die Elemente der Verbundmasse zur Disposition. Der Verbundsatz wurde allerdings in den Jahren 1955-1993 nur einmal geändert: Er stieg im Jahre 1985 im Zusammenhang mit der Neuregelung der Sozialhilfeträgerschaft - also auf der Grundlage der speziellen Revisionsklausel - um 2,8 v.H.-Punkte auf 23,8 v.H.[1] Andererseits wurde die Verbundmasse mehrfach modifiziert, ohne daß diese Änderungen in Bezug zur Revisionsklausel standen.[2] Daraus kann der Schluß gezogen werden, daß die Revisionsklausel nicht die Bedeutung erlangt hat, die ihr bei einer konkreteren Ausgestaltung zukommen könnte bzw. müßte.

3. Möglichkeiten einer Übertragung auf Rheinland-Pfalz

a. Die Einführung eines flexiblen Elements

Zur Flexibilisierung des kommunalen Finanzverbundes in Rheinland-Pfalz müßten Mechanismen eingeführt werden, die zum einen die Änderung der beweglichen Elemente an objektivierbare Größen koppeln und zum anderen beiden Seiten das Recht einräumen würden, eine Anpassung an veränderte Gegebenheiten auszulösen. Ein solches Verfahren ließe sich sowohl in Anlehnung an die im bundesdeutschen Finanzausgleichssystem bereits bestehenden Strukturen als auch im Rückgriff auf die schleswig-holsteinischen Regelungen ausgestalten. Als flexible Elemente kämen die Verbundmasse als solches, vor allem aber der Verbundsatz in Frage. Zunächst wäre dazu ein institutioneller Rahmen zu schaffen, um sowohl die Interessen des Landes als auch der Gemeinden zu wahren und sie gleichzeitig aufgrund der durch das Steuersystem vorgegebenen Budgetbeschränkungen gegeneinander abzuwägen.[3] Die Regelungen könnten sowohl in die Landesverfassung (in Anlehnung an den entsprechenden Grundgesetzartikel) als auch in das rheinland-pfälzische Finanzausgleichsgesetz aufgenommen werden. Zwischen diesen beiden Möglichkeiten besteht jedoch ein grundsätzlicher

---

1 Die Reduktion des Verbundsatzes zum 01. Januar 1994 von 23,8 v.H. auf 18,84 v.H. steht im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs. Vgl. Karrenberg, H., Münstermann, E., 1994 a, S. 179 f.

2 Vgl. Krastel, J., Krüger, H., 1993, S. 48; so auch Volmerig, R.-D., 1991, S. 39 ff.

3 Vgl. Grossekettler, H., 1987, S. 419.

Unterschied: Während die Änderung einer als Verfassungsnorm ausgestalteten Bestimmung nur im Rahmen einer Revision der Landesverfassung und folglich nur mit einer Zweidrittelmehrheit der Landtagsabgeordneten möglich wäre (Art. 129 Abs. 1 LV), könnte eine im Finanzausgleichsgesetz festgelegte Regelung jederzeit durch eine einfache Gesetzesänderung modifiziert oder außer Kraft gesetzt werden. Die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in das Finanzausgleichsgesetz würde zwar die gewünschte Abwägung der »Belange von Land und Kommunen« institutionalisieren, die Kommunen wären jedoch der ständigen Gefahr ausgesetzt, daß diese Regelung wieder rückgängig gemacht werden würde. Die Aufnahme eines entsprechenden Artikels in die Landesverfassung würde dies erschweren.

Um zu gewährleisten, daß sowohl die Bedürfnisse des Landes als auch die der kommunalen Ebene in die Betrachtung einbezogen werden, müßte eine Größe geschaffen werden, in der sich sowohl die Ausgabenbelastung als auch die Einnahmensituation beider Ebenen widerspiegelt und die gleichzeitig Änderungen dieser Größen anzeigt. Damit wäre im Grunde eine Deckungsquotenrechnung erforderlich, wie sie bei der Verteilung der Umsatzsteuer im Bund-Länder-Verhältnis oder in ähnlicher Form nur im Verhältnis zwischen dem Bundesland Schleswig-Holstein und seinen Gemeinden angewendet wird. Größen, die den im Grundgesetz genannten »laufenden Einnahmen« bzw. den »notwendigen Ausgaben« vergleichbar sind, werden in der aktuellen Finanzausgleichspraxis in Rheinland-Pfalz - wenn auch in anderem Zusammenhang - verwendet: die Finanzkraft und der Finanzbedarf. Der Rückgriff auf diese Indikatoren könnte die Einführung einer solchen Rechnung erleichtern. Allerdings sind die derzeit verwendeten Größen - sowohl Finanzbedarf und Finanzkraft als auch die im Bund-Länder-Verhältnis vorgesehene Deckungsquotenrechnung - mit erheblichen Mängeln behaftet, so daß zunächst geklärt werden muß, ob sie überhaupt zu objektivieren sind. Eine solche Objektivierung wäre nur auf der Basis einiger bislang noch nicht verwirklichter Prämissen denkbar:

- Die einzubeziehenden Ausgaben sowie die Einnahmen müssen in eindeutiger Weise definiert werden.
- Land und Gemeinden müssen sich auf eine gemeinsame Finanzplanung verständigen, um auf diesem Wege die Prioritäten staatlicher Aufgabenerfüllung festzulegen und die notwendigen Aufgaben zu konkretisieren.

- Land und Gemeinden müssen sich auf eine gemeinsame, für beide Seiten akzeptable Einnahmenschätzung einigen.

b. Die Definition einer Deckungsquote

(1) Die einzubeziehenden Ausgaben

In Anlehnung an die grundgesetzliche Regelung wären in die Berechnung der Deckungsquote von Land und Gemeinden die notwendigen Ausgaben einzubeziehen. Nicht notwendige Ausgaben könnten zwar von den Beteiligten veranlaßt werden, sollten aber nicht durch die Neuverteilung der Verbundmasse refinanziert werden.[1] Welche Ausgaben als notwendig anzusehen wären, dürfte zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellung und der sich daraus ergebenden unterschiedlichen Prioritätensetzung jedoch umstritten sein. Eine ähnliche Diskussion wurde bereits vor einiger Zeit im Zusammenhang mit der Festlegung der Anteile von Bund und Ländern am Umsatzsteueraufkommen geführt. Obwohl es der damals eingesetzten »Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzverfassungsrechtlicher Fragen« nicht gelungen ist, den Begriff »Notwendigkeit« eindeutig zu klären, können aus der dort geführten Diskussion folgende Kriterien für die Definition der notwendigen Ausgaben festgehalten werden:[2]

- Grundgesetzlich gebotene Ausgaben sind als notwendig anzusehen.
- Werden im Grundgesetz nicht vorgeschriebene Ausgaben als notwendig betrachtet, ist die Notwendigkeit dieser Ausgaben am öffentlichen Interesse zu überprüfen, das "dem vorausgesetzten politischen Gestaltungsspielraum eine äußerste Grenze"[3] setzt.
- Ausgaben können - auch auf der Grundlage der beiden vorherigen Punkte - nur dann als der Höhe nach notwendig angesehen werden, wenn sie gemäß den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung erfüllt werden.
- Die notwendigen Ausgaben sollten unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung identifiziert werden.[4]

---

1 Vgl. Sachverständigenkommission, 1981, S. 30 f.

2 Vgl. zu den folgenden Punkten ebenda, S. 31 ff.

3 Sachverständigenkommission, 1981, S. 38.

4 Vgl. dazu die Diskussion in ebenda, S. 15 ff.

Diese ursprünglich für das Bund-Länder-Verhältnis entwickelten Kriterien ließen sich auch auf das Verhältnis zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen übertragen. Sowohl dem Land als auch den Kommunen obliegen verfassungsrechtlich vorgeschriebene Aufgaben, die dementsprechend als notwendig einzustufen sind. Auf diese Weise würden die eigenen Angelegenheiten des Landes und die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen integriert werden. Zudem wären solche Aufgaben des Landes einzubeziehen, die es für den Bund in Form von eigenen Angelegenheiten (Art. 84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG) ausführt. Auch die den Gemeinden verpflichtend vorgeschriebenen Aufgaben (weisungsgebundene Aufgaben oder pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) müßten zu den notwendigen Aufgaben gezählt werden. Durch die zusätzliche Bindung an das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bestünde die Möglichkeit einer Intervention im Falle einer unangemessenen Ausgabenpolitik.[1] Dabei würde der Gestaltungsspielraum der beiden Ebenen bei der Aufgabenerfüllung nicht eingeschränkt werden, da die Ausgaben der Höhe nach nur dann als nicht notwendig betrachtet werden würden, wenn sich das gesteckte Ziel auf einem kostengünstigeren Weg als dem vorgesehenen verwirklichen ließe.[2] Die Frage der Einbeziehung müßte gemeinsam vom Land und seinen Kommunen in Form einer »gemeinsamen Finanzplanung« oder einer ähnlichen institutionalisierten Einrichtung geklärt werden. Dabei wäre eine exakte Auflistung der zur Diskussion stehenden Aufgaben für das Land ebenso problematisch wie für die Kommunen:[3] Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland wird - soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen vorsieht - die Ausübung staatlicher Befugnisse sowie die Erfüllung staatlicher Aufgaben grundsätzlich als Länderangelegenheit betrachtet (Art. 30 GG). In einer detaillierteren Zuordnung unterscheidet die Verfassung jedoch zwischen der Gesetzgebungs-, der Verwaltungs- sowie der Rechtssprechungsbefugnis und räumt den Bundesländern in unterschiedlichem Umfang Aufgaben-

---

1 Die Kontrolle einer wirtschaftlichen und sparsamen Aufgabenerfüllung könnte sowohl durch die kommunalen Aufsichtsbehörden als auch durch die Landesrechnungshöfe übernommen werden. Sie könnte auch an private Institutionen vergeben werden. Ein ähnlicher Vorschlag existiert für die überörtliche Rechnungsprüfung der Kommunen und kommunalen Verbände in Hessen, demzufolge der Präsident des Landesrechnungshofes die Möglichkeit haben soll, diese Rechnungsprüfung an private Wirtschaftsprüfungsgesellschaften weiterzugeben. Vgl. Rost, M., 1993, S. 6.

2 Vgl. Sachverständigenkommission, 1981, S. 39.

3 Zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen vgl. Dritter Teil III. A. 2.

kompetenzen in diesen drei Bereichen ein. Über die Gesetzgebungskompetenz verfügen die Länder lediglich im Bereich des Landesverfassungs-, des Kommunal- und des Polizeirechts sowie bei kulturellen Angelegenheiten. Im Bereich der Verwaltungskompetenz verbleibt der Schwerpunkt dagegen bei den Ländern. Auch der letzte Kompetenzbereich, die Rechtssprechung, ist auf Bund und Länder verteilt.[1] Damit verfügten die Bundesländer ursprünglich über einen sehr umfangreichen Kompetenzkatalog, der durch Bundesrecht im Laufe der Zeit teilweise wesentlich eingeschränkt wurde. Innerhalb der ihnen verbleibenden Aufgabenfelder sind die Bundesländer jedoch eigenverantwortlich tätig. Demnach könnte lediglich anhand der Haushaltspläne des Landes - und der Kommunen - ein Überblick über die jeweiligen Aufgaben gewonnen werden. Mit Hilfe der oben genannten Kriterien könnten dann aus dem festgestellten Aufgabenkatalog die Aufgaben bestimmt werden, die in die Deckungsquotenrechnung einzubeziehen wären. Wichtig - und aus dem Blickwinkel der Ökonomischen Theorie des Föderalismus notwendig - wäre auf jeden Fall, die Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen als gleichwertig zu betrachten.

(2) Die einzubeziehenden Einnahmen

Den notwendigen Ausgaben des Landes bzw. der Gemeinden müssen bei der Berechnung der Deckungsquote die jeweiligen Einnahmen der Körperschaften gegenübergestellt werden. In Anlehnung an die Bund-Länder-Regelung des Grundgesetzes ließen sich dazu die laufenden Einnahmen der Gebietskörperschaften einsetzen. Allerdings läßt sich der im Grundgesetz verwendete Begriff weder mit Hilfe der allgemein gebräuchlichen finanzwissenschaftlichen Terminologie, noch durch einen Rückgriff auf die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, noch anhand des Haushaltsrechts eindeutig abgrenzen.[2] Während bei bestimmten Einnahmearten weitgehendes Einvernehmen über ihre Zugehörigkeit zu den laufenden Einnahmen besteht - z.B. bei den Steuereinnahmen sowie bei allen Formen der Sonderabgaben -, ist die Integration anderer Posten - z.B. der Gebühren - umstritten; weitere Größen - z.B. Veräußerungsentgelte - gehören nach übereinstimmender Ansicht nicht zu den

---

1 Vgl. Brümmerhoff, D., 1992, S. 499 f.

2 Vgl. Peffekoven, R., 1985, S. 57; Maunz, T., Kommentar zu Art. 106 GG, Rdnr. 44.

laufenden Einnahmen und damit nicht in die Berechnung der Deckungsquote.[1] Dies gilt insbesondere für die Kreditaufnahme, was auch damit zu rechtfertigen ist, daß das Korrelat zur Deckungsquote eben die Kreditfinanzierungsquote ist. Diese Einnahmeart darf daher nicht einbezogen werden. Die Argumentation, daß Haushaltsdefizite gleichmäßig von den betroffenen Ebenen getragen und die Einnahmen aus der Darlehensaufnahme daher auch nicht in die Deckungsquote eingerechnet werden sollten, kann auch für das Verhältnis zwischen dem Land und seinen Gemeinden herangezogen werden.[2] Es lassen sich dabei folgende Punkte als grundsätzliche Merkmale der einzubeziehenden Einnahmen festhalten:[3]

- Als Einnahme muß "jeder Zufluß an Geld und geldwerten Gütern gewertet werden, der die Finanzkraft des empfangenden Gemeinwesens in dem Sinne stärkt, daß dieses über die Beträge disponieren kann oder bereits vorwegnehmend disponiert hat"[4].
- Es werden keine einmaligen Einnahmen einbezogen.
- Krediteinnahmen werden nicht als Einnahmen angesetzt.
- Eine Verzerrung der Deckungsquote durch übermäßiges Aufblähen der einzubeziehenden Einnahmen soll möglichst vermieden werden.
- Auch wenn Einnahmen auf verfassungswidrige Weise erzielt wurden,[5] sind sie in die Deckungsquotenrechnung einzubeziehen, um zu verhindern, daß die entsprechende Körperschaft durch diese quasi »zusätzlichen« und nicht in der Deckungsquote erfaßten Einnahmen noch weiter begünstigt wird.

Ähnlich wie es das Grundgesetz in Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG für das Bund-Länder-Verhältnis vorsieht, müßte auch für das Verhältnis von Land und Gemeinden eine Regelung getroffen werden, die es erlauben würde, die Deckungsbedürfnisse von Land und Kommunen so miteinander in Einklang zu bringen, daß eine Überbeanspruchung der Steuerpflichtigen vermieden werden würde. Dies wäre vor allem im Hinblick auf das Hebesatzrecht

---

1 Vgl. Sachverständigenkommission, 1981, S. 46 ff.

2 Vgl. dazu ebenda, S. 44 f.

3 Vgl. dazu ebenda, S. 44 ff.

4 Ebenda, S. 44.

5 Aktuelles Beispiel dafür ist der Kohlepfennig, der vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde (vgl. dazu o.V., 1994 c, S. 1). Zur Zeit wird zudem die Verfassungsmäßigkeit des Solidaritätszuschlages von 1991 überprüft. Vgl. dazu Wagner, K., 1995, S. 6.

der Kommunen, aber auch in Bezug auf die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern notwendig, um zugunsten der Kommunen zu verhindern, daß das Land eine Änderung der Verbundquote z.B. mit dem Hinweis auf eine mögliche Erhöhung der Hebesätze oder der kommunalen Verbrauch- und Aufwandbesteuerung verweigern könnte. Zudem müßten Einnahmearten, bei denen den Kommunen ein Gestaltungsspielraum zusteht, vor der Einbeziehung normiert werden, damit die Auwirkungen autonomer kommunaler Entscheidungen für die einzelnen Gemeinden auch spürbar bleiben. Wäre schließlich eine Einigung über die einzubeziehenden Einnahmen erzielt worden, müßte für beide Seiten das zu erwartende Finanzvolumen verbindlich geschätzt werden. Bislang existiert dies schon in Form der durch den »Arbeitskreis Steuerschätzung«[1] vorgenommenen Schätzung des Steueraufkommens, die dann allerdings auf alle Einnahmearten ausgeweitet werden müßte.

Ein besonderes Problem stellt sich in der Frage nach der Einbeziehung der Zuweisungen. Grundsätzlich wären solche Zuweisungen einzubeziehen, die die Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzverbundes erhalten. Das Land beteiligt sich an den Finanzierungslasten der Gemeinden, verbessert dementsprechend deren Deckungsquote und verschlechtert gleichzeitig seine eigene. Aus dem gleichen Grund sollten auch die Zuweisungen aus der Verbundmasse prinzipiell in die Berechnung einbezogen werden. Es handelt sich um laufende Einnahmen, deren Zufluß die Finanzkraft der empfangenden Körperschaft stärkt. Die Einbeziehung würde zusätzlich den Ausgleich der Deckungsquoten vereinfachen: Würden die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich in die Deckungsquote einbezogen werden, wäre direkt ersichtlich, ob die zur Verfügung stehende Verbundmasse ausreicht, um die Deckungsquoten anzugleichen oder ob eine Erhöhung bzw. Verminderung der Finanzausgleichsmasse erforderlich wäre. Würden die Zuweisungen nicht mit einbezogen werden, müßte zunächst die Diskrepanz zwischen den benötigten Finanzmitteln und den eigenen Einnahmen ermittelt werden. Anschließend wäre der Umfang der Verbundmasse zu bestimmen,

---

1 Dem »Arbeitskreis Steuerschätzung« gehören neben dem federführenden Bundesminister der Finanzen der Bundesminister für Wirtschaft, die Länderfinanzminister, die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, die Deutsche Bundesbank, das Statistische Bundesamt, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die führenden wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute an. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, 1994, S. 48.

der notwendig wäre, um die Deckungsquoten anzugleichen. In beiden Fällen wäre das Ergebnis das gleiche, lediglich der Weg unterscheidet sich.

c. Das Ausgleichsmaß

Wäre es gelungen, eine Deckungsquote für das Land und die Gemeindeebene zu entwickeln und die entsprechenden Einnahme- und Ausgabengrößen zu ermitteln, müßte eine Übereinstimmung darüber erzielt werden, ob beide Seiten einen gleichmäßigen Anspruch auf Deckung ihrer Ausgaben erhalten oder ob einer der Beteiligten in erhöhtem Maße begünstigt werden soll und dementsprechend unterschiedliche Relationen angestrebt werden müßten. Geht man von einer Gleichwertigkeit der kommunalen Aufgaben und der Landesaufgaben aus, kann jedoch nur ein Anspruch auf eine übereinstimmende Deckungsquote vertreten werden.

Gleichzeitig sollte in einer Rechtsnorm festgehalten werden, daß Revisionsverhandlungen über die Verteilung der Schlüsselmasse dann einzuleiten wären, wenn sich eine sowohl dauerhafte als auch spürbare, d.h. die gesetzten Grenzen überschreitende Auseinanderbewegung der Deckungsquoten abzeichnen würde.[1] Beiden Verhandlungspartnern müßte ausdrücklich das Recht eingeräumt werden, diese Verhandlungen zu initiieren. An dieser Stelle soll nochmals betont werden, daß das Ziel dieses Systems nicht ein vollständiger Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf der Körperschaften sein kann, sondern lediglich die Verwirklichung gleicher Deckungsquoten, d.h. eines gleichmäßigen Anspruchs auf Deckung des Bedarfs durch eigene Mittel. Zudem führen diese Regelungen lediglich zu einem vertikalen Ausgleich, können also nicht dazu beitragen, den horizontalen Ausgleich zwischen den Kommunen zu verstärken.

d. Einrichtung eines Vermittlungsgremiums

Wie an einigen Stellen schon anklang, müßte über eine Vielzahl von Entscheidungen eine Einigung erzielt werden, bevor die bestehende Verteilung der Verbundmasse geändert werden könnte. Damit wären Streitigkeiten über die einzubeziehenden Größen und das Aus-

---

1 Vgl. Grossekettler, H., 1987, S. 427.

maß der Anpassung vorprogrammiert. Diese Probleme ließen sich lösen, wenn die beteiligten Körperschaften eine neutrale Stelle zur Schlichtung anrufen könnten oder die notwendigen Entscheidungen von einer neutralen Stelle - in Form einer ständigen Einrichtung - vorbereitet und erst auf dieser Basis getroffen werden würden. Ein solches Gremium wäre nicht vollkommen neu, sondern hätte ein Vorbild im Vermittlungsausschuß zwischen Bundesrat und Bundestag (Art. 77 Abs. 2 GG), im »Arbeitskreis Steuerschätzung«, im Finanzplanungsrat (§ 51 HGrG) sowie auf der kommunalen Ebene im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich im Saarland (§ 29 KFAG) oder der Schiedsstelle in Niedersachsen (§ 32 FAG Ns.).

Einer ständigen Einrichtung wäre in diesem Zusammenhang der Vorzug vor einer Schlichtungskommission zu geben. Dabei spielt die Besetzung dieses Vermittlungsgremiums eine wesentliche Rolle. Würde sie als Schlichtungskommission konzipiert, müßten ihre Mitglieder immer dann gewählt werden, wenn bereits Diskussionen zwischen den Ebenen bestehen, so daß ihre Berufung sehr erschwert werden würde, während die Mitglieder einer ständigen Einrichtung lediglich dann neu gewählt werden müßten, wenn eines der Mitglieder ausscheidet. Es bestünde zudem die Gefahr, daß die Einberufung der Schlichtungskommission ständig von neuem gefordert werden würde, wenn sich eine der Ebenen benachteiligt fühlte, während eine ständige Einrichtung die Diskussion begleiten könnte und stets ansprechbereit wäre. Schließlich wäre auch die Zeitfrage zu beachten. Eine neutrale Schlichtungsstelle müßte im Konfliktfall relativ schnell Vorschläge unterbreiten können, auf deren Basis die Entscheidungsträger ihre Entscheidungen treffen könnten. Eine ständige Kommission, die sich regelmäßig mit den Problemen auseinandersetzen würde, zudem an der Entscheidungsvorbereitung beteiligt wäre, könnte dies sicher schneller und effizienter lösen. Dabei soll nochmals betont werden, daß weder dem einen noch dem anderen Vermittlungsgremium Entscheidungskompetenzen zugeordnet werden sollten. Würde die Kommission als Schlichtungskommission konzipiert, die lediglich bei Bedarf einberufen werden würde, müßte beiden Ebenen explizit ein Initiativrecht eingeräumt werden. Eine solche Möglichkeit steht den Kommunen im derzeitigen Finanzausgleichssystem nicht offen; Gesetzesänderungen werden lediglich über den Landtag eingebracht. Zwar haben die Kommunen indirekte Möglichkeiten, die Ent-

scheidungen des Landtages zu beeinflussen,[1] dieser indirekte Einfluß reicht jedoch, im Vergleich zu der Situation des Landes, das direkt Änderungen initiieren kann, nicht aus. Eine ständige Einrichtung würde dagegen regelmäßig tagen, so daß ein gewisser Automatismus und folglich ein Gewöhnungseffekt einträte. Die Sitzungen und die Entscheidungsvorschläge der Kommission verlören auf diese Weise den Anstrich des Außergewöhnlichen. Mit dieser Lösung wäre auch das Problem umgangen, beiden Ebenen ein Initiativrecht einzuräumen, von dem sie Gebrauch machen könnten, wenn sich - ihrer Ansicht nach - die Belastungsverhältnisse geändert haben. Träte die Kommission nämlich automatisch zu bestimmten Zeitpunkten zusammen, würden die Entwicklungen der zur Diskussion stehenden Werte regelmäßig überprüft und gegebenenfalls Empfehlungen zur Anpassung der Deckungsquoten ausgesprochen. Unabhängig von der Ausgestaltung eines solchen Gremiums als ständige Einrichtung oder Schiedsstelle sollte dieser Ausschuß mit Vertretern des Landes und der Gemeindeebene paritätisch besetzt werden. Damit wären beide Ebenen im Gegensatz zu der bisherigen Regelung an der Entscheidung über die Finanzmittelverteilung beteiligt. Um zu verhindern, daß eine paritätische Besetzung zu einer Pattsituation führt, sollte ein neutraler Vorsitzender bestellt werden.

---

1 So müssen die Landtagsabgeordneten auch die Interessen ihres Wahlkreises berücksichtigen, um nicht ihre Wiederwahl zu gefährden. Zudem ist ein großer Teil der Landtagsabgeordneten erst auf dem Wege über die Kommunalpolitik in das Landesparlament gelangt und nimmt zusätzlich zu seinem Landtagsmandat weitere Ämter in kommunalen Spitzenverbänden wahr (vgl. dazu Landtag Rheinland-Pfalz, 1992, S. 15 ff.). Es ist jedoch naheliegend, daß im Landtag hauptsächlich Landtagsinteressen verfolgt werden und kommunale Belange bei den Landtagsabgeordneten dementsprechend nicht im Vordergrund stehen können.

Vierter Teil: Der interkommunale Finanzausgleich

I. Begriffsabgrenzung

Das derzeitige System des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz ist geprägt durch seine vertikalen Strukturen, d.h., die Finanzströme fließen im wesentlichen zwischen dem Land und den Kommunen und weniger zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften. Auch die Finanzbeziehungen innerhalb der kommunalen Ebene sind im Grunde vertikaler Natur, da es sich hauptsächlich um Zahlungen zwischen den Gemeindeverbänden und ihren Mitgliedern handelt. Einen Ausgleich zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften gibt es im Grunde nur in Form vertikaler Transfers mit horizontaler Wirkung. Horizontale Finanzausgleichsbeziehungen existieren lediglich ansatzweise in Form der Finanzausgleichsumlage. Daher liegt es nahe, dieses horizontale Element zu verstärken und an den vertikalen Ausgleich einen interkommunalen Finanzausgleich anzuschließen.

Der interkommunale Finanzausgleich umfaßt im weiteren Sinne "alle Transaktionen, die im kommunalen Bereich wirksam sind, gleichgültig von wem sie ergriffen werden"[1]. Dazu gehören sowohl Änderungen der Aufgabenverteilung als auch der Einnahmenverteilung. Eine Änderung der interkommunalen Aufgabenverteilung kommt in einer Verlagerung der Aufgaben auf andere kommunale Ebenen zum Ausdruck. Aufgaben können jedoch auch von mehreren lokalen Gebietskörperschaften gemeinsam erfüllt und zu diesem Zweck einem (kommunalen) Verband übertragen werden. Dieser Fall wird als interkommunale Zusammenarbeit bezeichnet.[2] Der interkommunale Einnahmenausgleich führt zu einer Verschiebung der Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften. Dazu zählen Änderungen der originären

---

1 Hansmeyer, K.-H., 1966, S. 261.

2 Vgl. Keller, T., 1961, S. 544.

Einnahmenverteilung,[1] vertikale Zahlungen des Oberverbandes mit horizontaler Wirkung[2] sowie Ausgleichsleistungen zwischen den Kommunen.

Im folgenden wird mit einer engeren Definition des interkommunalen Finanzausgleichs gearbeitet, die lediglich Ausgleichsbeziehungen innerhalb der kommunalen Ebene einbezieht.[3] Dazu gehören Änderungen in der Aufgabenverteilung, soweit sie innerhalb dieser Ebene wirksam sind. Außerdem umfaßt der interkommunale Finanzausgleich i.e.S. horizontale Finanzbeziehungen, d.h. Transfers zwischen den Gebietskörperschaften der kommunalen Ebene. Diese horizontalen Finanzbeziehungen lassen sich wiederum unterscheiden in Ausgleichsmaßnahmen, "die von Gemeinden und Gemeindeverbänden durchgeführt (und beschlossen) werden mit dem Ziel, Unterschiede zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf zwischen den beteiligten Gemeinden zu mildern"[4]. Dieser Aspekt der interkommunalen Transfers resultiert aus den redistributiven Zielen des kommunalen Finanzausgleichs und läßt sich direkt auf die Absicht zurückführen, die Lebensverhältnisse der Regionen anzugleichen.[5] Des weiteren muß auch die Finanzierung solcher »Sonderbedarfe« einer Gebietskörperschaft zu den interkommunalen Finanzausgleichsbeziehungen gerechnet werden, die sich aus der Erfüllung zentralörtlicher Funktionen ergeben.[6] Dieser zentralörtliche Aspekt resultiert aus der raumordnungspolitischen Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs.[7] Neben diesen horizontalen Finanzausgleichsbeziehungen hat der interkommunale Finanzausgleich i.e.S. auch vertikale Komponenten wie z.B. die kommunalen Umlagen. Sie resultieren im Grunde aus

---

1 Dazu können bspw. die bei der Verteilung des kommunalen Einkommensteueranteils verwendeten Sockelbeträge (zu den Verteilungswirkungen vgl. Fischer, R., Gschwind, F., Henkel, D., 1981, S. 57 ff.; Karrenberg, H., 1980, S. 163 ff.), aber auch die Zerlegung des Gewerbesteueraufkommens zwischen den Betriebsstätten der Unternehmen (§§ 28 ff. GewStG) verändert werden. Auch Regelungen wie der im alten Gewerbesteuergesetz vorgesehene Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden führen zu einer veränderten Steueraufteilung. Vgl. dazu Blümich, W. u.a., 1968, S. 1055 ff.; Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 01. Dezember 1936.

2 Vgl. Albers, W., 1962, S. 63.

3 Die Auswirkungen der vertikalen Zuweisungen des Landes an die Kommunen sind der Schwerpunkt dieser Arbeit und werden hier nicht nochmals aufgegriffen.

4 Hansmeyer, K.-H., 1966, S. 262; vgl. auch Münstermann, E., 1980 a, S. 85.

5 Vgl. dazu auch Zweiter Teil V. A.

6 Vgl. Isenberg, G., 1957, S. 95; so auch Münstermann, E., 1975, S. 11.

7 Vgl. dazu Zweiter Teil V. A.

dem interkommunalen Lastenausgleich, dienen also überwiegend der Finanzierung einer gemeinsamen kommunalen Körperschaft. Dabei kann zwischen der gemeinsamen kommunalen Körperschaft und den sie finanzierenden Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Über- oder Unterordnungsverhältnis existieren; dies ist jedoch nicht zwingend.[1]

II. Der interkommunale Ausgleich von Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten

A. Der interkommunale Lastenausgleich

Ein Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft zwischen den Kommunen wäre durch eine Verlagerung von Aufgaben möglich. Sind die Kommunen in Gemeindeverbänden organisiert, könnte der Ausgleich in der Form gestaltet werden, daß finanzschwache Kommunen Aufgaben an die ihnen übergeordneten Gemeindeverbände[2] abgeben: Der Finanzausgleich würde zum Lastenausgleich. Die Aufgabenerfüllung durch die Gemeindeverbände würde grundsätzlich durch Zahlungen der Körperschaftsmitglieder finanziert werden. Diese könnten die Kosten der Aufgabenerfüllung entweder vollständig oder teilweise in Form von Kostenbeteiligungen übernehmen. Letzteres würde voraussetzen, daß dem Verband eigene Einnahmen zur Verfügung stünden, aus denen er die verbleibenden Kosten decken könnte. Entspräche die Finanzierungsbeteiligung der Verbandsmitglieder dem Verhältnis, in dem sie die Leistungen in Anspruch nehmen (Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip), würde kein Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden erreicht werden. Da genau die Kommunen verstärkt Leistungen nachfragen werden, die sie aufgrund ihrer Finanzschwäche nicht aus eigener Kraft erfüllen können, wären eben diese Gemeinden auch im besonderen Maße an der Finanzierung der übergeordneten Körperschaften beteiligt. Eine äquivalente Kostenverteilung setzt jedoch voraus, daß Leistung und Gegenleistung quantifizierbar und zuordenbar sind. Trifft dies nicht zu, können die notwendigen Ausgleichssummen nicht exakt festgelegt werden. Dann bliebe nur noch die Verteilung der Kostenbeiträge über bestimmte Schlüssel. Auch in diesem Fall käme es allenfalls zu einer Annäherung der Disparitäten, sofern die Schlüssel die Inanspruchnahme der Leistung abbildeten. Von einem Aus-

---

1 Vgl. Fürst, D., 1969, S. 11.

2 Dies wären in der derzeitigen kommunalen Praxis Verbandsgemeinden und Kreise, in denen der überwiegende Teil der Gemeinden bereits zusammengeschlossen ist. Verbandsgemeinden müßten ihre Aufgaben an die Kreise abgeben, um einen Lastenausgleich zu erreichen.

gleich könnte in beiden Fällen nur insoweit gesprochen werden, als die finanzschwachen Gemeinden Kosten einsparten, weil sie die entsprechenden Leistungen nicht in suboptimalen Mengen zur Verfügung stellen müßten.[1] Von einer Verteilung der Finanzierungslasten auf die Kommunen nach dem Äquivalenzprinzip sollte demnach dann abgesehen werden, wenn der Abbau von Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten angestrebt wird. Soll auf diese Weise ein Ausgleich zwischen den Gemeinden erreicht werden, müßten sie entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung der Gemeindeverbände herangezogen werden.

Würden die Finanzierungslasten nach der Leistungsfähigkeit verteilt, wäre eine Entlastung finanzschwacher Körperschaften mit Hilfe des Lastenausgleichs auf unterschiedliche Weise möglich. So trüge nicht nur eine Leistungserstellung zum Ausgleich bei, die gezielt die Bedürfnisse der finanzschwachen Gebietskörperschaften berücksichtigen würde. Auch eine gleichmäßige Aufgabenerfüllung des Oberverbandes im gesamten Verbandsgebiet könnte zu einer Angleichung von Finanzkraft und Finanzbedarf führen. Dabei partizipierten zwar alle Gebietskörperschaften gleichermaßen, d.h. unabhängig von ihrer Finanzkraft, an den zur Verfügung gestellten Leistungen, diese würden jedoch gemäß der Finanzkraft der Mitglieder finanziert werden und würden so zu einem Ausgleich beitragen. Dabei könnte der Oberverband dieses Angebot entweder selbst erstellen oder gezielte Maßnahmen der nachgeordneten Ebene durch Transfers unterstützen. Solche Ausgleichsmaßnahmen, vor allem wenn sie in Form konkreter Programme (z.B. Investitionen des Oberverbandes oder Zuweisungen an seine Mitglieder zur Finanzierung solcher Investitionen) gewährt werden würden, wären zudem politisch leichter durchsetzbar als bspw. Finanzhilfen an finanzschwache Körperschaften, da die gleichmäßige Leistungserfüllung des Oberverbandes für alle Mitglieder - und damit die optimale Aufgabenerfüllung - im Vordergrund stünde. Die eigentliche Ausgleichsmaßnahme - die Finanzierung nach der Leistungsfähigkeit - träte in den Hintergrund. Damit stünde ein Instrument zur Verfügung, das zur Unterstützung leistungsschwacher Kommunen eingesetzt werden könnte, die allerdings ex ante definiert werden müßten. Durch die Finanzierung der gleichmäßigen Aufgabenerfüllung nach der Leistungsfähigkeit käme es auch dann

---

1 Ein kommunaler Zusammenschluß könnte optimale Betriebsgrößen verwirklichen, was in kleineren Kommunen aufgrund von Unteilbarkeiten häufig nicht der Fall ist. Dies ist allerdings kein Problem der Finanzstärke, sondern der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften.

zu einer Umverteilung, wenn auf eine gezielte Förderung finanzschwacher Kommunen durch gesonderte Maßnahmen verzichtet werden würde.[1] Zudem ist in den einzelnen Verbänden jeweils nur ein Teil der Kommunen organisiert, so daß auch die Koordination einfacher wäre, als wenn ein Ausgleich gleichzeitig zwischen allen Kommunen des Landes getroffen werden müßte. Außerdem wäre zu erwarten, daß die Bereitschaft zur Umverteilung in einem kleineren Kreis von Kommunen größer wäre als zwischen allen Kommunen des Landes Rheinland-Pfalz.[2] Die Organisation müßte zwar dem Oberverband obliegen; um die Autonomie der Kommunen zu wahren, sollten diese jedoch in die Entscheidungen einbezogen werden.

In der derzeitigen Praxis des kommunalen Aufgabenausgleichs existiert bereits ein ähnliches System. Die kommunale Ebene ist in drei Stufen gegliedert. Dabei übernehmen die Verbandsgemeinden grundsätzlich solche Aufgaben der Ortsgemeinden, die diese nicht selbst erfüllen können, da sie zu klein sind. Insbesondere den Kreisen obliegt die Unterstützung der finanzschwächeren Gemeinden.[3] Sie sollen explizit "zu einem wirtschaftlichen Ausgleich unter den Verbandsgemeinden und den kreisangehörigen Gemeinden beitragen"[4]. Die Kreisebene übernimmt Aufgaben der Gemeinden und erfüllt sie als sog. ergänzende Aufgaben, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommunen zu ihrer Erfüllung nicht ausreicht. Die Kreise unterstützen die Gemeinden auch in Form von Verwaltungshilfen und finanziellen Zuwendungen - die sog. ausgleichenden Aufgaben der Kreise -, um eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.[5] Die Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben werden zumindest teilweise durch die Kreisumlage aufgebracht, die die Kommunen entsprechend ihrer Finanzkraft entrichten. Damit wird eine Umverteilungswirkung erreicht, die der des vorgeschlagenen Lastenausgleichs entspricht.[6] Die Verfassungsmäßigkeit dieses interkommunalen Finanzausgleichs auf der Landkreisebene wurde in einem Normenkontrollantrag überprüft. Ein solcher interkommunaler Finanzausgleich ist sowohl in Form der inter-

---

1 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1966, S. 275 f.

2 Vgl. dazu Zweiter Teil III. A. 3.

3 Vgl. Erster Teil I.

4 § 2 Abs. 5 LKO.

5 Vgl. Köstering, H., 1983, S. 49 f.

6 Vgl. dazu auch Zweiter Teil V. C. 5. b.

kommunalen Ausgleichsbeziehungen als auch in Form einer Aufgabenerfüllung für die Mitglieder des Oberverbandes verfassungsgemäß.[1]

B. Interkommunale Transfers

Ein reines System des interkommunalen Finanzausgleichs wäre lediglich unter der Voraussetzung möglich, daß die originäre Finanzausstattung der kommunalen Ebene hinreichend groß ist, um ihren Finanzbedarf in einem angemessenen Umfang zu decken. Der angemessene Bedarfsausgleich müßte ohne weitere (ex ante) Aufstockungen des Landes grundsätzlich gewährleistet sein, um zu verhindern, daß durch vertikale Transfers ein systemfremdes Element in den horizontalen Ausgleich integriert würde. Wäre eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene als Ganzes gegeben,[2] müßte im nächsten Schritt die Finanzausstattung der einzelnen lokalen Gebietskörperschaften überprüft werden. Ergäben sich dabei Unterschiede in der Deckung des Finanzbedarfs durch die Finanzkraft, müßten diese Divergenzen durch interkommunale Transfers verringert werden. Dazu wäre in einem ersten Schritt festzulegen, welche Körperschaften ausgleichsberechtigt bzw. ausgleichspflichtig sind. Leistungsfähige Körperschaften, die ihre Aufgaben mit den vorhandenen Mitteln erfüllen oder übererfüllen können, deren Saldo aus Finanzkraft und Finanzbedarf also positiv ist, müßten Ausgleichszahlungen an finanzschwache Kommunen leisten, die mit ihrer Finanzkraft ihren Finanzbedarf nicht decken können. In einem zweiten Schritt wäre dann sowohl über das Ausmaß der Unterstützung der finanzschwachen Körperschaften als auch über die Aufbringung dieser Finanzmittel durch die finanzstarken Kommunen zu entscheiden. Dabei müßte gewährleistet sein, daß sowohl bei den finanzstarken als auch bei den finanzschwachen Kommunen die Motivation zur Pflege und Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen gewahrt bliebe.[3]

---

1 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, AS 24/117, S. 130 f.

2 Zwischen den Vertretern der Kommunen und des Landes besteht im allgemeinen Uneinigkeit darüber, inwieweit die kommunale Finanzausstattung zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben angemessen ist. Sollten die Gemeinden jedoch künftig ohne finanzielle Unterstützung des Landes ihren Aufgaben nachkommen müssen, müßte ihre Finanzausstattung grundsätzlich so groß sein, daß die kommunale Ebene als solche in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen.

3 Vgl. dazu Dritter Teil III. B.

Ein reiner interkommunaler Finanzkraft-Finanzbedarfs-Ausgleich läßt sich aufgrund der derzeitigen Gegebenheiten nur schwer realisieren. Zum einen wäre dafür eine hinreichende Ausstattung der kommunalen Ebene mit eigenen Einnahmen notwendig, die derzeit wohl nur über eine grundlegende Reform des Gemeindesteuersystems erreicht werden könnte.[1] Eine solche ist jedoch zur Zeit nicht in Sicht. Zum anderen wäre eine vollständige Umstrukturierung und in letzter Konsequenz die Abschaffung des bestehenden kommunalen Finanzausgleichs notwendig, da die Ausgleichsmaßnahmen ausschließlich zwischen den Kommunen geleistet werden müßten, d.h. ohne Vorab-Aufstockungen durch das Land, um den reinen interkommunalen Charakter zu wahren. Aber auch wenn der primäre vertikale Ausgleich durch das Land beibehalten werden würde, wäre eine anschließende Ergänzung durch einen interkommunalen, also horizontalen Ausgleich zumindest in zwei Fällen sinnvoll: Erstens, wenn die Finanzkraft der kommunalen Ebene als Ganzes durch Zuweisungen des Landes zwar in einem angemessenen Verhältnis aufgestockt werden kann, jedoch weiterhin große Disparitäten in der finanziellen Ausstattung zwischen den einzelnen Gemeinden bestehen. Dann spricht aus ökonomischer Sicht einiges dafür, den primären vertikalen Ausgleich in einem zweiten Schritt durch horizontale Transfers zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften zu ergänzen und so die finanzschwachen Kommunen durch Zuweisungen finanzstärkerer Gebietskörperschaften zu alimentieren, bis eine angemessene Bedarfsdeckung der finanzschwachen Kommunen erreicht ist. Der zweite Fall tritt dann auf, wenn das Land die Finanzausgleichsmasse aufgrund konkreter Mehrbelastungen um pauschale Beträge kürzen würde.[2] Dies träfe vor allem solche Kommunen, die aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Finanzkraft verstärkt Landeszuweisungen erhalten. Auch hier sind horizontale Zuweisungen finanzstärkerer Kommunen sinnvoll, um daraus resultierende Divergenzen auszugleichen. Diese Maßnahmen würden die kommunale Selbstverwaltung stärken, da die zwischen den Kommunen bestehenden Unterschiede in der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Relation von ihnen

---

1 Vgl. dazu bspw. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1994, Rdnr. 307; Junkernheinrich, M., 1991 a, S. 139 ff.; ebenda, S. 277 ff.

2 Vgl. dazu die ex ante Kürzung der Finanzausgleichsmasse durch die Entnahme des Solidarbeitrages, Zweiter Teil V. C. 6. a.

autonom angeglichen werden würden, ohne die Abhängigkeit vom Land - bspw. durch eine weitere Erhöhung der Ausgleichsmasse - noch zu stärken.[1]

Ein solches zweistufiges Finanzausgleichssystem wäre grundsätzlich sinnvoll. Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten würden in einem ersten Schritt vertikal und in einem zweiten Schritt horizontal ausgeglichen. Bei den vertikalen Transfers müßte zunächst eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob alle oder lediglich die finanzschwachen Kommunen in den Genuß der Finanzzuweisungen kommen sollen. Da der Ausgleich der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Differenzen, also die distributive Zielsetzung, im Vordergrund stünde, wäre eine Beschränkung auf finanzschwache Körperschaften als Empfänger der Transfers ökonomisch sinnvoll.[2] Auch der subsidiäre Charakter des Finanzausgleichs, der die kommunale Finanzausstattung ergänzen soll, spricht für eine Vergabe der Mittel ausschließlich an finanzschwache Körperschaften. Von den vertikalen Zuweisungen gingen dann horizontale Effekte aus: Die Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten würden vermindert werden. Nach der Festlegung des Empfängerkreises müßte der Umfang der Nivellierung bestimmt werden. Das Ausmaß des Ausgleichs dürfte nicht dazu führen, daß den Empfängern, aber auch den nichtempfangenden oder den gebenden Gemeinden, die Motivation zur eigenverantwortlichen Pflege und Ausschöpfung der Einnahmequellen genommen würde.[3] Dieser primäre vertikale Ausgleich könnte durch das bislang bestehende kommunale Finanzausgleichssystem durchgeführt werden. An die so geschaffene Ausgangsbasis müßte sich ein horizontaler (Spitzen-) Ausgleich anschließen.[4]

---

1 Vgl. Albers, W., 1962, S. 76.

2 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 119. Erhalten alle Kommunen Transfers zum Ausgleich bestehender Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten, läßt dies darauf schließen, daß die vertikalen Beziehungen, d.h. die Verteilung der Aufgaben und der Einnahmen zwischen den staatlichen Ebenen, nicht befriedigend geregelt sind. Eine Reform sollte dann an der Kompetenzverteilung ansetzen. Reine Umverteilungsmaßnahmen können eine Korrektur der Auswirkungen dieser grundsätzlichen Strukturen nicht mehr leisten.

3 Vgl. dazu Dritter Teil III. B.

4 Ein solches Vorgehen entspricht weitgehend dem Modell der Vorab-Auffüllung, das der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als Reformmodell für den bundesstaatlichen Finanzausgleich vorgeschlagen hat. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992, Rdnr. 370 f.

Ein solcher interkommunaler Spitzenausgleich könnte in Anlehnung an den Länderfinanzausgleich i.e.S. ausgestaltet werden.[1] Zunächst müßten Kriterien festgelegt werden, um die ausgleichspflichtigen und die empfangsberechtigten Kommunen zu identifizieren. In Anlehnung an die distributionspolitischen Ziele, die mit dem interkommunalen Ausgleich verfolgt werden, böte sich die Finanzstärke als Kriterium der Ausgleichspflicht und die Finanzschwäche als Kriterium der Empfangsberechtigung an. Im Länderfinanzausgleich i.e.S. wird dazu die Ausgleichsmeßzahl[2] herangezogen. Ausgleichspflichtig sind die Länder, deren Finanzkraftmeßzahl[3] die Ausgleichsmeßzahl übersteigt, während Länder, deren Finanzkraftmeßzahl geringer ist als die Ausgleichsmeßzahl, ausgleichsberechtigt sind (§ 5 FAG*). Dementsprechend wäre in einem interkommunalen Ausgleich eine Kommune empfangsberechtigt, wenn ihre Finanzbedarfsmeßzahl ihre Finanzkraftmeßzahl übersteigt. Im Umkehrschluß wäre sie ausgleichspflichtig, wenn ihre Finanzkraftmeßzahl größer ist als ihre Finanzbedarfsmeßzahl. Der Umfang der Zahlungspflicht bzw. der Empfangsberechtigung wäre damit sinnvollerweise anhand der Differenz zwischen Finanzkraftmeßzahl und Finanzbedarfsmeßzahl festzulegen. Dabei müßten Finanzkraft und Finanzbedarf jedoch umfassender ermittelt werden als im derzeitigen System, um zu verhindern, daß der Indikator Fehlinterpretationen zuläßt, also z.B. eine Finanzschwäche anzeigt, obwohl die betroffenen Gemeinden über umfangreiche weitere Einnahmen verfügen.[4] Ein weiteres Problem wäre die Festlegung des Ausgleichsmaßes. Im Länderfinanzausgleich i.e.S. ist der Ausgleich derzeit (1995) gestaffelt: Die ausgleichsberechtigten Länder erhalten 100 v.H. des Betrages, der an 92 v.H. der Ausgleichsmeßzahl fehlt, und 37,5 v.H. des Betrages, der von 92 bis 100 v.H. an der Ausgleichsmeßzahl fehlt (§ 10 Abs. 1 FAG*). Die ausgleichspflichtigen Länder müssen von der Finanzkraft, die zwischen 100 und 101 v.H. der Ausgleichsmeßzahl liegt, 15 v.H., zwischen

---

1 Zum Länderfinanzausgleich i.e.S. vgl. Peffekoven, R., 1994, S. 295 ff.; Esser, C., 1994, S. 358 ff.; Henke, K.-D., 1992, S. 1 ff.

2 Die Ausgleichsmeßzahl ist die Summe der getrennt festgestellten Meßzahlen der Steuereinnahmen und der bergrechtlichen Förderabgabe eines Landes sowie der Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Sie wird im Bundesdurchschnitt errechnet und mit den Einwohnern des Bundeslandes gewichtet, ist also ein Durchschnittsbedarf (§ 6 Abs. 2 FAG*).

3 Die Finanzkraftmeßzahl ist die Summe der Steuereinnahmen und der Einnahmen aus der bergrechtlichen Förderabgabe eines Landes sowie der Steuereinnahmen seiner Gemeinden (§ 6 Abs. 1 FAG*).

4 Vgl. dazu Dritter Teil III. A.

101 und 110 v.H. der Ausgleichsmeßzahl 66 v.H. und von der Finanzkraft, die 110 v.H. der Ausgleichsmeßzahl überschreitet, 80 v.H. abführen. Die auf diese Weise verfügbaren Ausgleichsbeträge werden jedoch nur in dem Umfang herangezogen, der notwendig ist, um die fehlende Finanzkraft in den empfangsberechtigten Ländern in dem gesetzlich vorgegebenen Umfang auszugleichen (§ 10 Abs. 2 FAG*). Damit verzichtet das System des Länderfinanzausgleichs sowohl auf einen vollständigen Ausgleich der fehlenden als auch auf eine vollständige Abschöpfung der überschüssigen Finanzkraft. Dies ist ökonomisch sinnvoll, da nur auf diese Weise die Anreize gewahrt bleiben, eigene Steuerquellen zu pflegen und entsprechend zu belasten. Aus diesem Grund wäre auch ein interkommunaler Ausgleich auf eine nur teilweise Ergänzung bzw. Abschöpfung der fehlenden bzw. der überdurchschnittlichen Finanzkraft zu beschränken. Im Gegensatz zu dem derzeit (1995) gültigen Finanzausgleichstarif auf Länderebene sollte der Finanzausgleichstarif auf der Gemeindeebene linear sein. Dadurch würden Sprungstellen vermieden. Der Vorteil läge zudem in der Einfachheit und Transparenz des Ausgleichs. Kommunen, deren Finanzkraft den Finanzbedarf übersteigt, müßten einen bestimmten Anteil dieser Finanzkraft abführen, und Kommunen, deren Finanzkraft nicht ausreicht, um den Finanzbedarf zu decken, würde der gleiche Anteil der Differenz zufließen (= Nullsumme).[1] Die Motivation zur Schaffung und Pflege der Steuerquellen bliebe erhalten.

Dieses Verfahren könnte den Kommunen jedoch keine Mindestfinanzkraft garantieren, sondern nur eine gewisse Angleichung der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten. Es ist aber Aufgabe des Finanzausgleichs, eine solche Mindestausstattung - und nur diese - zu gewährleisten. Eine »Sockelgarantie« ließe sich nun auf unterschiedliche Weise in den Ausgleich integrieren: Die erste Alternative wäre die Sicherung der Mindestausstattung durch vertikale Zuweisungen des Landes. Aus der Finanzausgleichsmasse erhielte zunächst jede kommunale Gebietskörperschaft Finanzmittel in dem Umfang, daß ein bestimmter, (politisch) festgelegter Mindestbetrag erreicht werden würde. Dem interkommunalen Ausgleich bliebe dann der Spitzenausgleich vorbehalten.[2] Die zweite, allerdings wesentlich aufwendigere

---

1 Ein solcher linearer Tarif wurde auch für den Finanzausgleich unter den Ländern vorgeschlagen. Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992, Rdnr. 370 f.; sowie Wissenschaftlicher Beirat, 1992, S. 77.

2 Vgl. dazu für das Bund-Länder-Verhältnis Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1992, Rdnr. 370 f.

Alternative läge in der Einführung einer Art Mindestauffüllung, die jeder Gemeinde Finanzmittel in Höhe eines bestimmten Anteils ihres Finanzbedarfs garantieren würde. Nach der Durchführung des interkommunalen Ausgleichs müßte überprüft werden, ob die originären Finanzmittel der Kommunen zuzüglich der Zuweisungen des Landes und der Zuweisungen aus dem interkommunalen Ausgleich bzw. abzüglich der zu zahlenden Ausgleichsbeträge den angestrebten Mindestanteil des Finanzbedarfs abdecken. Ist dies nicht der Fall, müßte sich eine zusätzliche horizontale Umverteilung anschließen. Sinnvoll wäre es, diese Umverteilung lediglich auf die empfangsberechtigten Kommunen zu beschränken, um die aufgrund eigener Leistung erwirtschaftete Finanzkraft der Kommunen nicht noch weiter zu reduzieren und damit negative Incentives zu setzen. Dagegen verlören empfangsberechtigte Kommunen eine Finanzkraft, über die sie vor der Umverteilung gar nicht verfügen konnten. Dabei müßte allerdings gewährleistet sein, daß sie nach dem Ausgleich nicht selbst unter die festgelegte Mindestfinanzkraft fallen würden.

Ein solcher interkommunaler Ausgleich ließe sich mit Art. 49 Abs. 5 LV vereinbaren, der den Kommunen lediglich eine angemessene Mittelausstattung garantiert, die das Land zu sichern hat. Eine Beschränkung auf das Land als Zuweisungsgeber kann aus diesem Grundsatz jedoch nicht abgeleitet werden.[1] Demnach ist auch die Gewährleistung einer ausreichenden Finanzausstattung durch einen interkommunalen Finanzausgleich verfassungskonform. Solche Maßnahmen verstoßen grundsätzlich auch nicht gegen die kommunale Autonomie. Im Gegenteil würden die interkommunalen Zuweisungen den Zusammenhalt innerhalb der kommunalen Ebene verstärken.[2] Es dürfte sich jedoch nicht um einen ausschließlich vom Land verordneten und gelenkten Ausgleich handeln, sondern es müßte zumindest "eine geeignete Form für ein gemeindliches Mitspracherecht gefunden werden"[3]. Unter Autonomiegesichtspunkten wäre die Durchführung des interkommunalen Finanzausgleichs in eigener Regie der beteiligten Kommunen zu begrüßen. Genau hier läge jedoch das entscheidende Problem:[4] Wenn es gelänge, einen interkommunalen Finanzausgleichs autonom von den Kommunen durchführen zu lassen, müßte eine Einigung zwischen 2304 Kommunen gefunden werden, die

---

1 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, AS 24/117, S. 130 f.

2 Vgl. Albers, W., 1962, S. 76.

3 Ebenda.

4 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1966, S. 272.

zudem in unterschiedlichen Verbandsgemeinden und Kreisen organisiert sind.[1] Auch wenn der Ausgleich lediglich zwischen den einzelnen Kommunen stattfände und die Gemeindeverbände durch Umlagen alimentiert werden würden,[2] so daß von ihnen in der weiteren Betrachtung abgesehen werden kann, müßte eine Organisationsform gefunden werden, in der über den interkommunalen Ausgleich entschieden werden würde. Dazu wäre eine paritätische Vertretung aller Beteiligten in einem kommunalen Gremium notwendig. Dagegen könnten jedoch verfassungsrechtliche Bedenken in der Form auftreten, daß im Grunde ein »oberster« Gemeindeverband geschaffen werden würde, der für den Ausgleich zuständig wäre.[3] Es müßte zudem ein Sanktionsmechanismus konstruiert werden, der die Kommunen dazu zwänge, sich an dem Ausgleich zu beteiligen. Dies dürfte zwischen gleichrangigen Kommunen, vor allem auch unter Beachtung ihrer Vielzahl und Unterschiedlichkeit, äußerst problematisch sein. In dem »Zwang zur Beteiligung« könnte zudem eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung gesehen werden. Abgesehen von diesen eher institutionellen Problemen ergäben sich Schwierigkeiten bei der politischen Durchsetzbarkeit eines solchen interkommunalen Finanzausgleichs, da sich der Besitzstand eines Teils der Kommunen z.T. erheblich verschlechterte. Ein weiteres Problem läge darin, ein Kriterium festzulegen, mit dessen Hilfe entschieden werden könnte, ob und in welchem Umfang eine Gemeinde zur Aufbringung der Ausgleichsleistungen herangezogen werden soll.[4] Würde der Ausgleich durch die kommunale Ebene selbst vorgenommen werden, bestünde die Gefahr, daß es zu keiner Einigung über den Ausgleichsmechanismus käme. Über allgemein anerkannte Ziele wäre sicher ein breiter Konsens zu erzielen. Sobald jedoch konkrete Entscheidungen anstünden, d.h., Rangfolgen aufgestellt und Forderungen abgelehnt werden müßten, würde sich zeigen, daß in allen Kommunen ein unendlicher Bedarf besteht und niemand bereit ist, Eingriffe in den Besitzstand zu dulden. Allenfalls ließe sich eine Sicherung des Minimalbedarfs der Kommunen erreichen.[5] In Anbetracht dieser Schwierigkeiten kommt man zu dem Ergebnis, daß ein interkommunaler Finanzausgleich nur praktikabel ist, wenn die Durchführung beim

---

1 Vgl. dazu auch Tabelle 1.

2 Vgl. dazu Dritter Teil III. D.

3 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1966, S. 272.

4 Vgl. Albers, W., 1962, S. 76.

5 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1966, S. 272 f.

Land liegt. Die kommunale Ebene sollte dabei jedoch mitwirken. Ein solches Verfahren wurde für den Finanzausgleich zwischen den Ländern gewählt, der mittels Transfers zwischen den Bundesländern zu einer horizontalen Umverteilung führt. Institutionalisiert ist dieser Ausgleich in einem zustimmungsbedürftigen Bundesgesetz, d.h., es existieren Mitwirkungsrechte des Bundesrates.[1] Dies ließe sich für die Gemeinden z.B. in der Form verwirklichen, daß ein Gremium, das paritätisch mit Vertretern des Landes und der Kommunen zu besetzen wäre und dem ein neutraler Vorsitzender angehören müßte,[2] einen solchen interkommunalen Ausgleich initiieren würde und gleichzeitig für seine Durchführung zu sorgen hätte.

Im derzeitigen kommunalen Finanzausgleich gibt es bereits Ansätze zu einem interkommunalen Ausgleich der Finanzkraft-Finanzbedarfs-Differenzen. Dieser Ausgleich wird durch das Land initiiert und durchgeführt. Die Kommunen sind in die Entscheidungsfindung nicht eingebunden und haben keine besonderen Einwirkungsmöglichkeiten. Damit kann dem Gedanken der kommunalen Autonomie nicht Rechnung getragen werden. Der erste Bestandteil dieser Umverteilung ist die Finanzausgleichsumlage, die vom Land erhoben und in die Finanzausgleichsmasse eingestellt wird.[3] Dabei werden auf der Ortsgemeindeebene lediglich solche Kommunen einbezogen, deren Finanzkraft über dem Landesdurchschnitt liegt, während auf der Ebene der Landkreise alle, d.h. grundsätzlich auch die finanzschwachen Gemeindeverbände, entsprechend ihrer Finanzkraft an der Aufbringung der Umlage beteiligt sind. Die Umlagebeträge werden im voraus festgelegt, d.h., der Oberverband definiert ex ante die übermäßige Finanzkraft der kommunalen Ebenen, ohne diese explizit über einen Indikator zu ermitteln. Damit ist zwar der Grundgedanke systemgerecht, die Vorab-Festlegung der abzuschöpfenden Beträge jedoch nicht. Zudem werden die in der Finanzausgleichsmasse enthaltenen Mittel und damit auch die Finanzausgleichsumlage nicht ausschließlich nach der fehlenden Finanzkraft, sondern auch nach anderen Indikatoren verteilt.[4] Lediglich die für die Schlüsselzuweisungen B2 verbleibenden Mittel fließen den Kommunen entsprechend ihren Finanzkraft-Finanzbedarfs-Disparitäten zu. Nur dieser Teil der Finanzausgleichsmasse kann

---

1 Vgl. Art. 107 GG; Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F., Kommentar zu Art. 78 GG, Rdnr. 1 f.

2 Vgl. auch Dritter Teil IV. E. 3. d.

3 Vgl. Zweiter Teil V. C. 5. a.

4 Vgl. dazu im einzelnen Zweiter Teil V. C. 3. sowie Zweiter Teil V. C. 4.

einen interkommunalen Finanzausgleich bewirken. Systematisch richtig wäre es, den Anteil der überdurchschnittlichen Finanzkraft festzulegen, der abgeschöpft werden soll, und diesen den Kommunen mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft vollständig zukommen zu lassen.

Das zweite Element eines interkommunalen rheinland-pfälzischen Finanzausgleichs ist die Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit", deren Aufkommen in etwa dem Solidarbeitrag sowie der erhöhten Gewerbesteuerumlage entspricht. Sie wird gemäß der Finanzkraft von allen Mitgliedern der kommunalen Ebene erhoben und fließt ebenfalls in die Finanzausgleichsmasse ein. Damit wird zunächst der Teil der Finanzausgleichsmasse ausgeglichen, der zuvor durch den Solidarbeitrag gekürzt wurde. Entlastet werden hierdurch insbesondere die finanzschwachen Kommunen, die in hohem Maße von den Schlüsselzuweisungen B2 profitieren. Die durch die erhöhte Gewerbesteuerumlage belasteten gewerbesteuerstarken Kommunen können den abzuführenden Anteil an der Umlage zur Finanzierung des Fonds "Deutsche Einheit" um die gezahlte Gewerbesteuerumlage kürzen. Auf diese Weise tragen sie entsprechend weniger zur Refinanzierung der Entnahme des Solidarbeitrages bei. Ihr Beitrag wird folglich von den anderen Kommunen übernommen. Da die gesamte Umlage gemäß der individuellen kommunalen Finanzkraft von den Gemeinden erhoben wird, werden alle Kommunen an der erhöhten Gewerbesteuerumlage gemäß ihrer Finanzkraft beteiligt. Auch die Beschränkung auf einen ex ante festgelegten Betrag ist bei dieser Umlage sinnvoll, weil eben dieser Betrag der kommunalen Ebene entzogen wird und ihr von den finanzstarken Kommunen wieder zur Verfügung gestellt werden soll. Das Ziel wäre jedoch über eine einfachere und übersichtlichere Lösung - bspw. eine sofortige Erhebung des gesamten Finanzierungsbeitrages entsprechend der Finanzkraft - ökonomisch effizienter zu erreichen.

III. Der zentralörtliche Ansatz

A. Die besondere Problematik zentralörtlicher Leistungen

Ein - allokatives - Ziel des kommunalen Finanzausgleichs ist es, mit Hilfe von gezielt vergebenen Transfers regionale und überregionale Raumordnungskonzepte zu verwirklichen und durch die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben ausgelöste Sonderbedarfe abzugelten.[1] Diese Zielsetzung ist vor allem deshalb von besonderer Bedeutung, weil mit den zentralört-

---

1 Vgl. Zweiter Teil V. A.

lichen Leistungen spillover-Effekte verbunden sind. Dabei kann es sich einerseits um Leistungen handeln, deren räumliche Wirkungen über die Grenzen des zentralen Ortes hinausreichen, andererseits können sich die spillover-Effekte auch durch die Inanspruchnahme der Leistung am zentralen Ort durch Einwohner des Verflechtungsgebietes ergeben. Schließlich können spillover-Effekte auch dadurch entstehen, daß die Einwohner eines zentralen Ortes, die bestimmte zentralörtliche Leistungen in Anspruch genommen haben, den daraus gewonnenen Nutzen durch Wanderungen in andere Kommunen übertragen.[1] Das besondere Problem der spillover-Effekte ist die fehlende fiskalische Äquivalenz. Aus der Erstellung der zentralörtlichen Leistungen und deren Nutzung durch Bürger anderer Körperschaften entstehen den betroffenen Gebietskörperschaften höhere Bedarfe und damit höhere Ausgaben, zu deren Finanzierung sie grundsätzlich nur ihre Bürger, jedoch keine Nutznießer aus anderen Körperschaften heranziehen können. Diese fehlende fiskalische Äquivalenz führt zu einer Fehlallokation der Ressourcen.[2] Bürger anderer Körperschaften können allenfalls über Benutzungsgebühren, die meist nicht kostendeckend sind, an der Finanzierung der Leistungen beteiligt werden. Kostendeckende Preise werden als Problemlösung im allgemeinen nicht in Betracht gezogen, da die Preise der öffentlichen Güter i.d.R. weniger von Kostendeckungsgesichtspunkten als bspw. von sozial- oder bildungspolitischen Überlegungen bestimmt werden.[3] Dieses Problem könnte durch eine Zentralisierung der Aufgaben bei derjenigen staatlichen Ebene gelöst werden, bei der Nutznießer und Kostenträger übereinstimmen. Eine weitere Lösungsmöglichkeit böten Transfers zwischen den Gebietskörperschaften, d.h., die nutzenempfangenden Kommunen würden Zahlungen an die nutzenabgebenden Kommunen leisten und so zur Finanzierung der zentralörtlichen Leistung beitragen.

B. Die Gebührenfinanzierung zentralörtlicher Leistungen

Die einfachste Möglichkeit, die spillover-Effekte zu internalisieren, wäre die Erhebung kostendeckender Preise. Damit wäre eine Nutzung der Leistung nur möglich, wenn sich jeder Nutzer, unabhängig davon, ob er ein Bürger des zentralen Ortes oder des Umlandes

---

1 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1980, S. 93.

2 Vgl. Frey, R. L., 1979 a, S. 346 f.; Zimmermann, H., Postlep, R.-D., 1985, S. 6.

3 Vgl. Münstermann, E., 1975, S. 259.

wäre, an der Finanzierung dieses Gutes beteiligen würde.[1] Diese vergleichsweise einfach erscheinende Lösung verminderte den Ausgleichsbedarf zwischen den Kommunen, da dieser eben daraus resultiert, daß die aus den zentralörtlichen Leistungen erwirtschafteten Einnahmen geringer sind als die dafür notwendigen Ausgaben. Würden kostendeckende Gebühren erhoben, wären Zuschüsse aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Körperschaft nicht mehr notwendig, es entstünden demzufolge keine Ausgleichsansprüche zwischen den Gebietskörperschaften.[2] Damit würde sich die Allokation der Ressourcen innerhalb des öffentlichen Sektors verbessern.

Kostendeckende Preise können jedoch nur dann erhoben werden, wenn die Kommunen das Ausschlußprinzip durchsetzen können, d.h., einzelnen Nutzern, die nicht bereit sind, die geforderte Gebühr zu entrichten, wird der Konsum der jeweiligen Leistung verwehrt. Die Durchsetzung des Ausschlußprinzips wäre bei sehr vielen lokalen öffentlichen Gütern zu vertretbaren Kosten möglich.[3] Ein Teil dieser Leistungen wird bereits heute mit Gebühren belegt, die allerdings in den seltensten Fällen kostendeckend sind.[4] Bei diesen Gütern wäre es kein großes technisches Problem, die Gebühren bis zur Kostendeckungsgrenze anzuheben.[5] In anderen Bereichen, in denen heute im allgemeinen keine Gebühren erhoben werden (Museen, Parks), wäre es verhältnismäßig einfach, sie einzuführen und das Ausschlußprinzip zu praktizieren.[6] Würde eine Gebührenentrichtung bei jeder einzelnen Inanspruchnahme als zu aufwendig angesehen werden, bestünde die Möglichkeit, den Preis pro Monat oder pro Jahr zu erheben und dafür einen Benutzerausweis auszustellen, ähnlich wie es bereits jetzt im öffentlichen Personennahverkehr, aber auch in anderen kommunalen Einrichtungen (bspw. Schwimmbädern) als Alternative angeboten wird.

---

1 Vgl. Napp, H.-G., 1994, S. 123.

2 Vgl. Reidenbach, M., 1983, S. 87.

3 Vgl. dazu Münch, K. N., 1976, S. 54 ff.; ebenda, S. 199 ff.

4 Vgl. dazu auch Tabelle 7.

5 Dabei geht es an dieser Stelle lediglich um die technische Durchführung einer solchen Gebührenerhebung.

6 Die damit verbundenen technischen Probleme ließen sich bspw. mit Hilfe von Chip-Karten bewältigen, die derzeit bereits in ähnlicher Form als Telefonkarten eingesetzt werden. Sog. Smart Cards sind auch im Zusammenhang mit dem Road Pricing in der Diskussion. Vgl. Krummheuer, E., 1994, S. 14.

Häufig verzichten die Kommunen allerdings darauf, bestimmte Leistungen mit kostendeckenden Gebühren zu belegen, um die Nachfrage nach diesen Leistungen zu beeinflussen.[1] Diese Zielsetzung ließe sich jedoch auch durch eine Gebührenspaltung verwirklichen. Von den auswärtigen Nutzern einer kommunalen Einrichtung würden im Idealfall kostendeckende Preise erhoben, während die Bürger der anbietenden kommunalen Gebietskörperschaft lediglich die reduzierten Gebühren zahlten. Auch auf diese Weise gelänge die Internalisierung der spillover-Effekte vollständig. Aus den allgemeinen Haushaltsmitteln des zentralen Ortes müßte lediglich der Anteil der Leistungen subventioniert werden, der von den eigenen Bürgern genutzt wird.[2] Das Instrument der Gebührenspaltung erscheint auf den ersten Blick zwar problematisch, wäre in vielen Bereichen jedoch relativ einfach durchsetzbar. Einleuchtend ist dies bei Schulen, Kindergärten oder ähnlichen Einrichtungen, bei denen die Herkunftsorte problemlos erfaßt und die Nutzer zu Gebührenzahlungen in unterschiedlicher Höhe herangezogen werden könnten.[3] In anderen Bereichen ließe sich die Gebührenspaltung mit Hilfe von Ausweisen oder Chip-Karten durchsetzen, wie es bspw. im privaten Bereich bereits im Fall von ermäßigten Eintrittspreisen in Kinos, ermäßigten Zeitschriftenabonnements und niedrigeren Beiträgen in Sportvereinen für Schüler und Studenten,[4] aber auch im kommunalen Bereich bspw. im Fall der ermäßigten Eintrittspreise in Theatern oder verbilligten Fahrkarten des öffentlichen Personennahverkehrs für Schüler und Studenten praktiziert wird.[5] Eine Spaltung der Benutzungsgebühren für Auswärtige und Bürger der Gemeinde läßt sich bereits im Kurbetrieb beobachten. So sieht § 5 Landesgesetz über die Erhebung einer Kurtaxe in Staatsbädern von Rheinland-Pfalz ermäßigte Preise für den Besuch von Kureinrichtungen oder von Kurveranstaltungen durch die Einwohner der Kurorte vor. In den jeweiligen

---

1 Vgl. dazu auch Zweiter Teil IV. C. sowie Dritter Teil IV. D. 2. d.

2 Vgl. Reidenbach, M., 1983, S. 88.

3 Ob die auswärtigen Nutzer die jeweiligen Gebühren aus eigener Tasche zahlen müssen, Zuschüsse ihrer »eigenen« Körperschaft erhalten oder die Körperschaften in bestimmten Fällen direkt die Zahlung übernehmen (horizontale Leistungen zwischen den Körperschaften), müßte im Einzelfall untersucht werden.

4 Diese Preisdifferenzierungen im privaten Bereich dienen jedoch eher der Nachfrageausweitung durch Marktspaltungen als der Verwirklichung distributiver Zielsetzungen.

5 Diese Preisdifferenzierungen lassen sich vor allem mit meritorischen und distributiven Zielsetzungen begründen.

Landesverordnungen werden Einwohnerkarten vorgesehen.[1] Diese Vorgehensweise ließe sich auch auf andere Bereiche übertragen.

C. Die Zentralisierung zentralörtlicher Leistungen

Eine weitere Alternative, räumliche externe Effekte zu internalisieren, wäre die Zentralisierung der Leistung durch eine Übertragung auf übergeordnete Staatsebenen bzw. durch eine interkommunale Zusammenarbeit. Eine Verlagerung von Leistungen auf übergeordnete Staatsebenen wurde bereits an anderer Stelle behandelt.[2] Dies könnte sicher zur Internalisierung der spillover-Effekte beitragen, sie würde jedoch in hohem Maße die Autonomie der kommunalen Ebene gefährden. Demnach sollten kommunale Aufgaben, auch wenn sie mit spillover-Effekten behaftet sind, grundsätzlich in der Verantwortung der Kommunen verbleiben. Anders ist eine Verlagerung von zentralörtlichen Leistungen auf übergeordnete Instanzen innerhalb der kommunalen Ebene zu beurteilen. In diesem Fall verbliebe die Verantwortung innerhalb des kommunalen Bereichs - also bei den Verbandsgemeinden oder Kreisen. Im Gegensatz zu einer Verlagerung der Aufgaben auf andere Staatsebenen würde die Autonomie der kommunalen Ebene als Ganzes nicht eingeschränkt, allerdings würde die Selbstverantwortung der abgebenden Körperschaft verringert werden. Diese Maßnahme könnte jedoch nur dann zur Internalisierung der mit den zentralörtlichen Leistungen verbundenen externen Effekte beitragen, wenn die Nutznießer und die Kostenträger der Leistung übereinstimmten. Da dies nicht grundsätzlich erwartet werden kann, wären die bereits angeführten Überlegungen anzustellen, d.h., auch diese Körperschaften müßten entweder versuchen, (zumindest teilweise) kostendeckende Gebühren zu erheben oder mit den nutznießenden Körperschaften Verhandlungen anzustreben. In diesem Fall würde eine Zentralisierung der zentralörtlichen Aufgaben die kommunale Autonomie einschränken, ohne gleichzeitig zu einer vollständigen Internalisierung der externen Effekte zu führen.

Eine andere Möglichkeit ist die gemeinsame Erfüllung bestimmter zentralörtlicher Aufgaben durch verschiedene Gemeinden oder Gemeindeverbände gleicher Ebene, also eine

---

1 Vgl. bspw. § 9 Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Bertrich sowie § 9 Kurtaxordnung für das Staatsbad Bad Ems.

2 Vgl. dazu Dritter Teil IV. C. 1.

interkommunale Zusammenarbeit.[1] Unter der interkommunalen Zusammenarbeit wird eine institutionalisierte Form der nachhaltigen, längerfristigen Kooperation kommunaler Gebietskörperschaften in einem oder mehreren Aufgabenbereichen verstanden.[2] Solche Kooperationen können sich aus einer früheren fallweisen Zusammenarbeit, aber auch ohne bereits bestehende Beziehungen entwickeln.[3] Eine interkommunale Zusammenarbeit wird jedoch nur dann entstehen, wenn die potentiellen Mitglieder von der Vorteilhaftigkeit einer institutionalisierten Kooperation überzeugt sind. Solche Vorteile sind vor allem Produktivitätsvorteile,[4] die sich insbesondere dadurch ergäben, daß Mindestbetriebsgrößen und Skalenerträge genutzt werden könnten. Für den ursprünglichen Anbieter zentralörtlicher Leistungen wäre es zudem von Bedeutung, daß er nicht mehr die hauptsächliche Finanzierungslast der Leistungserstellung zu tragen hätte. Da die externen Effekte zumindest weitgehend innerhalb des neu geschaffenen Verbandes verblieben, könnten die Nutzer der Leistung auch weitgehend an der Finanzierung beteiligt werden. Wäre ein Ausschluß von der Nutzung nicht realisierbar, sollte der Verband hinreichend klein sein, und die beteiligten Gemeinden müßten zudem davon überzeugt sein, daß ohne ihre Beteiligung die gemeinsame Leistungserstellung scheitern würde. Könnten diese Voraussetzungen nicht realisiert werden, bestünde die Gefahr, daß sich die Verbandsmitglieder als Trittbrettfahrer verhielten, also Nutzen aus den bereitgestellten Gütern zögen, ohne sich entsprechend an der Finanzierung der Kosten zu beteiligen; diese Gefahr würde mit der Größe der Verbände und damit der »Anonymität« der Mitglieder zunehmen.[5] Eine solche interkommunale Zusammenarbeit könnte zum einen auf der privatwirtschaftlichen Ebene stattfinden, d.h., mehrere Kommunen wären gemeinschaftlich Träger eines Unternehmens des privaten Rechts.[6] Zum anderen könnten Kommunen bei der Erstellung kommunaler Leistungen in öffentlich-rechtlicher Form zusammenarbeiten.[7] Solche Or-

---

1 Vgl. Rengeling, H.-W., 1982, S. 388.

2 Vgl. Grossekettler, H., 1985, S. 1.

3 Vgl. ebenda, S. 11.

4 Vgl. ebenda, S. 20.

5 Vgl. Grossekettler, H., 1985, S. 50 f.

6 Von dieser Form wird im weiteren abgesehen, da hier die interkommunale Zusammenarbeit im Vordergrund steht und nicht die Aufgabenerfüllung durch öffentliche Unternehmen.

7 Vgl. Grossekettler, H., 1985, S. 6.

ganisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit sind unterschiedlich eng und bindend. Die lockerste Form der öffentlich-rechtlichen Organisation ist die kommunale Arbeitsgemeinschaft, in der trotz ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit wichtige Vorabstimmungen oder sogar Entscheidungen über Probleme getroffen werden könnten, die die beteiligten Gemeinden gemeinsam betreffen. Die Verwirklichung der in diesem Gremium gewonnenen Anregungen oder getroffenen Empfehlungen liegt jedoch im eigenen Ermessen der beteiligten Kommunen. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind dagegen rechtlich verbindliche Verträge über Kooperationen in bestimmten Aufgabenbereichen.[1] Die klassische Form der interkommunalen Zusammenarbeit sind die Zweckverbände. Unter einem Zweckverband wird ein "öffentlich-rechtliche(r) Zusammenschluß von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung einzelner oder mehrerer zusammenhängender Aufgaben der öffentlichen Verwaltung"[2] verstanden. Die Kommunen hätten im gemeinsamen Aufgabenbereich lediglich Mitspracherechte, behielten jedoch in allen anderen Angelegenheiten ihre vollständige Autonomie.[3]

Sieht man von der Gründung von Pflichtverbänden ab,[4] könnte die Erfüllung zentralörtlicher Leistungen durch interkommunale Zusammenarbeit lediglich durch Verhandlungen zwischen den betroffenen Körperschaften initiiert werden. Ein wirkliches Druckmittel, einzelne Körperschaften zum Beitritt zu bewegen, bestünde jedoch nur, wenn die Körperschaft und ihre Mitglieder wirkungsvoll von der Inanspruchnahme der Leistung ausgeschlossen werden könnten.[5] Alle teilnehmenden Kommunen müßten an den Entscheidungen beteiligt werden, wobei sich Konflikte über die Gewichtung der Mitbestimmung ergeben könnten. Ein weiteres Konfliktfeld wäre die Finanzierung der Leistungserstellung. Möglich wäre zum einen eine vollständige Gebührenfinanzierung. Dies hätte die gleichen Auswirkungen wie die Erhebung kostendeckender Preise durch eine Gemeinde, die zentralörtliche Leistungen anbietet, ohne daß sich andere Gemeinden an der Finanzierung beteiligen. Wäre eine vollständige

---

1 Vgl. Rengeling, H.-W., 1982, S. 398 ff.; ähnlich auch Rhein, K.-U., 1994, S. 729.

2 Rengeling, H.-W., 1982, S. 406.

3 Vgl. ebenda, S. 407 f.

4 Auf diese Pflichtverbände wird im weiteren nicht eingegangen, da sie durch das Land, also nicht durch Vereinbarungen der kommunalen Ebene, eingerichtet werden.

5 Vgl. dazu Vierter Teil III. D.

Gebührenfinanzierung jedoch nicht möglich oder politisch nicht gewünscht, müßten sich die kooperierenden Gemeinden aus ihren Haushaltsmitteln über Umlagen an der Finanzierung beteiligen.[1] Damit entstünden im Grunde die gleichen Probleme wie bei den Verhandlungen über eine Kostenbeteiligung der spillins empfangenden Gemeinden. Da sich die Kommunen jedoch im Vorfeld auf eine gemeinsame Aufgabenerfüllung geeinigt hätten, wäre eine Verhandlung über die Übernahme von Finanzierungsanteilen weniger problematisch als im Fall einer spillouts produzierenden Gemeinde, die eigenständig versuchen würde, andere Gebietskörperschaften an der Finanzierung zu beteiligen.

Die Zusammenarbeit der Kommunen bei der Erfüllung einzelner Aufgaben wäre für die kommunale Autonomie von Vorteil, da die lokalen Gebietskörperschaften ihre gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung selbst gestalten und über die entsprechenden Gremien Einfluß auf die Entscheidungsfindung nehmen könnten.[2] Grundsätzlich gilt, daß die Gemeinden mit ihrer Bereitschaft zur Kooperation die Tendenz vermeiden können, daß immer mehr Aufgaben zentralisiert werden, um die mit ihnen verbundenen spillovers zu kompensieren. Allerdings könnte auch durch die interkommunale Zusammenarbeit keine vollständige Internalisierung der externen Effekte gewährleistet werden, da die Nutznießer einer Leistung nicht zwangsläufig mit den Zahlungspflichtigen übereinstimmen müssen.[3] Lediglich der Zweckverband würde eine verbindliche gemeinsame Aufgabenerfüllung und damit auch eine verbindliche gemeinsame Finanzierung gewährleisten, da die Aufgaben auf ihn übergehen und von ihm erfüllt werden würden, während die Arbeitsgemeinschaft nur Empfehlungen aussprechen könnte und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung lediglich zu Kooperationen führte. Die Übertragung der Aufgaben auf Zweckverbände würde jedoch die Allzuständigkeit der Kommunen einschränken, da nun die jeweiligen Aufgaben durch den Zweckverband erfüllt werden würden und die autonome Aufgabenerfüllung der Gemeinde durch die Mitsprache im Zweckverband ersetzt werden würde. Zudem verlören die gewählten Stadt- und Gemeindeparlamente ihre alleinige Kontrolle über die Aufgaben und die Möglichkeit, sie gegebenenfalls flexibel an veränderte Gegebenheiten anzupassen, so daß es zu Effizienzeinbußen kom-

---

1 Vgl. Reidenbach, M., 1983, S. 96.

2 Vgl. Napp, H.-G., 1994, S. 132.

3 Vgl. Biehl, D., 1979, S. 122.

men könnte.[1] Dadurch würde die Gründung von Zweckverbänden wichtige Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung beeinträchtigen. Sie sollten daher nur dann als Lösung gewählt werden, wenn zumindest zwei Bedingungen erfüllt sind: Der Zweckverband muß erstens geeignet sein, die Aufgabe zu erfüllen. Zweitens darf keine andere Alternative der Aufgabenerfüllung möglich sein, die die kommunale Selbstverwaltung weniger beeinträchtigt. Dabei geht es insbesondere darum, ob die Aufgabe nicht ebenso oder besser durch die Gemeinde selbst oder durch andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit erfüllt werden kann. Die Vor- und Nachteile der Verbandsgründung müßten dabei sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Dazu gehören neben der Bedeutung der Aufgabe bspw. auch die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.[2]

Mögliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit werden in Rheinland-Pfalz bereits in einem eigenen Gesetz normiert. § 1 Zweckverbandgesetz läßt die gemeinsame kommunale Aufgabenerfüllung nur zu, "wenn hierfür Gründe des Gemeinwohls vorliegen", ohne diese jedoch näher zu bezeichnen. In diesem Zusammenhang regelt es sowohl die Aufgabenerfüllung durch kommunale Arbeitsgemeinschaften (§ 14 ZwVG), durch Zweckvereinbarungen (§§ 12 f. ZwVG) als auch durch Zweckverbände (§§ 2 ff. ZwVG). Während die Kompetenzen der kommunalen Arbeitsgemeinschaften lediglich auf die gemeinsame Beratung kommunaler Aufgaben sowie auf die Abgabe von Empfehlungen an ihre Mitglieder beschränkt sind, können die Kommunen mit Hilfe von Zweckvereinbarungen die gemeinsame Erfüllung einer Aufgabe auf eine der beteiligten Kommunen übertragen. Wesentlich detaillierter ist der Zweckverband geregelt. Er ist eine eigenverantwortliche Körperschaft des öffentlichen Rechts, die für die Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben gegründet werden kann (§ 2 ZwVG). Das Gesetz macht jedoch deutlich, daß die Aufgabenerfüllung durch den Zweckverband die Ausnahme und nicht die Regel sein soll: Er ist nur zulässig, wenn die Erfüllung der Aufgabe zum einen weder durch die kommunale Arbeitsgemeinschaft noch durch die Zweckvereinbarung - also durch die loseren Formen der interkommunalen Zusammenarbeit - und zum anderen weder durch die Verbandsgemeinde noch durch den Landkreis - also durch bereits bestehende Formen übergeordneter kommunaler Gebietskörperschaften - möglich ist (§ 3 ZwVG). Der Zweckverband kann zwar von den Gemeinden initiiert werden, die

---

1 Vgl. Oebbecke, J., 1982, S. 71 f.; Mutius, A. v., 1980, S. 21 ff.

2 Vgl. Oebbecke, J., 1982, S. 76 f.

Gründung obliegt jedoch einer eigenen Errichtungsbehörde. Dies ist die Kreisverwaltung, die Bezirksregierung oder das Ministerium des Innern und für Sport, je nachdem, ob sich die errichtenden Gemeinden im selben Landkreis, im selben Regierungsbezirk oder in unterschiedlichen Regierungsbezirken befinden (§ 5 ZwVG). Darüber hinaus kann die Errichtungsbehörde auch eine Art Zwangsmitgliedschaft für einzelne Gemeinden anordnen, wenn ihre Beteiligung an dem Zweckverband zwar im dringenden öffentlichen Interesse notwendig wäre, sie ihre Mitgliedschaft aber nicht aus freien Stücken beantragt (§ 4 Abs. 4 ZwVG). Über die Verbandsversammlung sind alle Verbandsmitglieder an den zu treffenden Entscheidungen beteiligt (§ 8 ZwVG). Der Finanzbedarf der Zweckverbände ist aus den Entgelten für die jeweiligen Leistungen zu decken; reichen diese nicht aus, können von den Verbandsmitgliedern Umlagen erhoben werden. Die Umlage soll sich nach dem Nutzen bemessen, der den Mitgliedern aus der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben durch den Zweckverband entsteht (§ 10 ZwVG).

Die Vorschriften dieses Gesetzes bieten also die Möglichkeit, zentralörtliche Aufgaben durch Zweckverbände zu erfüllen. Die dazu notwendigen »Gründe des Allgemeinwohls« lägen zumindest dann vor, wenn durch die Errichtung eines Zweckverbandes externe Effekte internalisiert werden würden, die Finanzierung auf alle Nutznießer verteilt und eine bessere Versorgung der Bevölkerung erreicht werden würde. Die in § 3 ZwVG beschriebenen Voraussetzungen der Gründung eines Zweckverbandes entsprechen den bereits herausgearbeiteten Zusammenhängen, daß ein Zweckverband lediglich dann zur Erfüllung von zentralörtlichen Aufgaben eingerichtet werden soll, wenn es keine geeignetere Möglichkeit der Aufgabenerfüllung gibt. Zudem wäre auch eine durch das Land zu verfügende Zwangsmitgliedschaft möglich, so daß das Risiko eines Trittbrettfahrerverhaltens verringert werden würde. Die Deckung des Finanzbedarfs wäre allerdings nur ansatzweise geregelt, da das Gesetz außer dem unbestimmten Maß des »Nutzens« keine konkreten Anhaltspunkte zur Bemessung der Umlage anbietet (§ 10 ZwVG). Ermöglicht das Gesetz somit keinen eigenständigen, d.h. ohne Mitwirkung des Landes durchzuführenden Zusammenschluß der Gemeinden, bietet es doch die Möglichkeit, zentralörtliche Aufgaben durch kommunale Kooperationen zu verwirklichen.

D. Interkommunale Transfers

Spillover-Effekte ließen sich auch kompensieren, indem sich das Land oder die nutznießenden Kommunen an den Kosten der Leistung durch Zuweisungen beteiligten. Will das Land ein vermehrtes Angebot der zentralörtlichen Leistungen veranlassen und zumindest einen Teil der dadurch ausgelösten Sonderbedarfe abgelten, könnte es im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs vertikale zweckfreie[1] oder zweckgebundene[2] Finanzzuweisungen gewähren. Auch wenn als Instrument die effizienter einsetzbaren zweckgebundenen Transfers gewählt werden würden,[3] gelänge es allenfalls, die spillouts der leistungserstellenden Körperschaft zu kompensieren. Die spillins der empfangenden Körperschaften werden i.d.R. nicht erfaßt, da das Land aus Praktikabilitätsüberlegungen im allgemeinen darauf verzichtet, die nutzenempfangenden Körperschaften entsprechend an der Finanzierung der Kompensationszahlungen zu beteiligen.[4] Dies widerspricht dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz, der aus allokationspolitischen Überlegungen eine Übereinstimmung von Nutznießern und Kostenträgern fordert.[5] In der Literatur wird jedoch auch die konträre Ansicht vertreten, daß es aus allokationspolitischen Gründen nicht notwendig wäre, die Nutznießer der externen Effekte an ihrer Finanzierung zu beteiligen, sondern daß pareto-optimale Ergebnisse auch durch Subventionslösungen erreicht werden können, die die externen Effekte lediglich beim Verursacher kompensieren.[6] Dies würde jedoch keinesfalls zu verteilungspolitisch optimalen Ergebnissen führen.[7]

---

1 Sie tragen durch eine Stärkung der allgemeinen Finanzkraft, aber vor allem durch die Berücksichtigung der zentralörtlichen Leistung in einer Hauptansatzstaffel oder in Nebenansätzen zur Internalisierung bei. Vgl. dazu Puls, H., 1977, S. 14 f.; Hansmeyer, K.-H., 1980, S. 107. Vgl. dazu auch Dritter Teil III. A. 2. c.

2 Mit Hilfe solcher Zweckzuweisungen, die verschiedenen Ausgestaltungskriterien entsprechen müssen, kann das Land gezielt diejenigen Kommunen unterstützen, die zentralörtliche Leistungen zur Verfügung stellen. Vgl. Puls, H., 1977, S. 14 f.

3 Dazu müssen die zweckgebundenen Zuweisungen jedoch in Höhe des Umfangs der spillover-Effekte gewährt und mit einer kommunalen Eigenbeteiligung in Höhe des Anteils des internen Nutzens am Gesamtnutzen versehen werden. Vgl. dazu Fischer, H., 1988, S. 65 ff.

4 Vgl. dazu ausführlicher Fischer, H., 1988, S. 68.

5 Vgl. Olson, M., 1969, S. 482 f.; Rose, M., 1975/76, S. 215.

6 Vgl. Baumol, W. J., 1972, S. 307 ff.; Sohmen, E., 1976, S. 272 ff.

7 Vgl. Peffekoven, R., 1988, S. 408; Fischer, H., 1988, S. 67 f.

Eine gleichzeitige Kompensation sowohl der spillins als auch der spillouts könnte durch horizontale Zuweisungen, also interkommunale Transfers, erreicht werden, die zu diesem Zweck von den nutzenempfangenden Körperschaften an die nutzenabgebenden Kommunen fließen müßten. Es lägen demnach interkommunale Finanzausgleichsmaßnahmen in Form von Regelungen vor, "die direkt zwischen dem zentralen Ort und den von seinen Versorgungsleistungen profitierenden Umlandgemeinden vereinbart werden, um die ökonomischen Vor- und Nachteile (»spillovers«) abzugelten"[1]. Die Zuweisungen müßten zweckgebunden und mit einer Eigenbeteiligung der Zuweisungsempfänger versehen sein. Der Umfang der Zuweisungen müßte sich an der Höhe der an das Umland abgegebenen Nutzen orientieren. Dazu wäre zunächst der Nutzen exakt zu quantifizieren und dann die Höhe der zur Kompensation notwendigen Zuweisungen im Verhältnis der externen Nutzen zum Gesamtnutzen und umgekehrt die Höhe der Eigenbeteiligung im Verhältnis des internen Nutzens zum Gesamtnutzen zu bestimmen. Jede nutzenempfangende Körperschaft hätte dann Zuweisungen in Höhe des von ihr bzw. ihren Mitgliedern individuell empfangenen Nutzens zu zahlen.[2]

Bevor eine solche interkommunale Abgeltung zentralörtlicher Leistungen möglich wäre, müßten verschiedene Entscheidungen getroffen werden. Zunächst müßten die zentralörtlichen Leistungen abgegrenzt werden. Da Träger der zentralörtlichen Leistungen auch andere öffentliche Körperschaften sein könnten,[3] es sich hier jedoch ex definitione um Transfers zwischen kommunalen Gebietskörperschaften handelt, dürften lediglich solche zentralörtlichen Leistungen in den Ausgleich einbezogen werden, die von den Kommunen angeboten werden oder für die die Kommune den entsprechenden Träger bezuschußt. Dies wäre über einen Vergleich der kommunalen Haushaltspläne mit den jeweiligen Ausstattungskatalogen der Landesraumplanung möglich.[4] Grundsätzlich könnten auch solche Leistungen in einen Ausgleich einbezogen werden, die die Kommunen als zentralörtliche Leistungen erfüllen, ohne daß sie in dem jeweiligen Ausstattungskatalog aufgeführt sind. Dabei bestünde jedoch die Gefahr, daß die Kommune alle von ihr angebotenen Leistungen zur Abgeltung an-

---

1 Münstermann, E., 1975, S. 265. Hervorhebung im Original.

2 Vgl. Fischer, H., 1988, S. 65 ff.

3 Vgl. dazu Puls, H., 1977, S. 24 ff. So fallen bspw. Hochschulen und Gerichte i.d.R. in die Trägerschaft des Landes oder des Bundes.

4 Vgl. Reidenbach, M., 1983, S. 52. Zu den Ausstattungskatalogen der Landesraumplanung vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 1980, S. 25 ff.

melden würde, da die theoretische Möglichkeit bestünde, daß Bürger anderer Kommunen sie nutzen würden.[1] Ein Anspruch auf Einbeziehung in den Ausgleich sollte deshalb nur für solche Leistungen bestehen, die in den Ausstattungskatalogen enthalten sind; weitere Leistungen wären nur in Abstimmung mit den am Ausgleich beteiligten Körperschaften einzubeziehen. Der Ausgleich müßte sich auf alle Körperschaften erstrecken, deren Bürger üblicherweise die zur Diskussion stehenden zentralörtlichen Leistungen in Anspruch nähmen und Nutzen daraus zögen. Es wäre ineffizient, jeden nur möglichen, auch nur zufälligen Nutzer zu identifizieren und in den Ausgleich zu integrieren. Der übliche Nutzerkreis könnte wiederum anhand der jeweiligen Einzugsgebiete festgelegt werden, die für die unterschiedlichen Zentralitätsstufen bestimmt wurden.[2]

Auch in einem System, das eine Hierarchie zentraler Orte zuläßt, bleiben die einzelnen Gemeinden gleichrangig und autonom. Demnach würde keine Anspruchsgrundlage existieren, auf deren Basis die zentralen Orte andere Kommunen zu Ausgleichszahlungen verpflichten könnten. Aus diesem Grund ließen sich interkommunale Finanzbeziehungen zur Abgeltung von spillover-Effekten nur dann realisieren, wenn die beteiligten Körperschaften grundsätzlich zu Ausgleichszahlungen bereit wären. Dabei würden die nutzenempfangenden Gemeinden allerdings daran interessiert sein, möglichst geringe, im »optimalen Fall« keine Beiträge zu leisten. Es müßten also Verhandlungslösungen zwischen den Kommunen gefunden werden. Die Bereitschaft zu solchen Verhandlungen ist zumindest von zwei Punkten abhängig: Zum einen werden nutzenempfangende Körperschaften eher zu Beitragszahlungen bereit sein, wenn Äquivalenzbeziehungen zwischen den Leistungen und den Zahlungen nachgewiesen werden können. Zum anderen wird die Zahlungsbereitschaft in dem Maße steigen, wie die spillover-Effekte abgebende Körperschaft in der Lage ist, Körperschaften, die nicht zu Zahlungen bereit sind, von dieser Leistung auszuschließen oder die »kostenlose« Inan-

---

1 Dies trifft z.B. auf die Straßenbeleuchtung oder Fußgängerwege zu.

2 Dabei darf nicht übersehen werden, daß solche Einzugsgebiete auch die Grenzen der Bundesländer überschreiten können, wie z.B. im Fall der beiden Städte Mainz (Rheinland-Pfalz) und Wiesbaden (Hessen). Der Ausgleich sollte sich dann aus ökonomischer Sicht grundsätzlich nach den Regeln richten, die auch zwischen zentralen Orten innerhalb eines Bundeslandes angewandt werden, da es nicht um einen Ausgleich zwischen Bundesländern, sondern zwischen Kommunen geht.

spruchnahme zu erschweren.[1] Ein solcher Ausschluß wäre grundsätzlich bei verhältnismäßig vielen von den Kommunen angebotenen Gütern zu vertretbaren Kosten möglich.[2]

Würde die Leistung nach dem Äquivalenzprinzip finanziert werden, müßte geklärt werden, nach welchem Indikator die Finanzierungslast zwischen dem zentralen Ort und den Umlandgemeinden verteilt werden soll. So könnte sich die Finanzierung an den entstandenen Kosten oder an den entstandenen Nutzen orientieren. Zudem wäre eine Zahlung entsprechend den Interessen der nutznießenden Körperschaft möglich.[3] Das Interesse der empfangenden Körperschaften wäre dabei am schwierigsten zu ermitteln, da keine Kommune bereit sein dürfte, ihre Präferenzen aufzudecken. Auch die Orientierung der Zahlungen an den Nutzen wäre problematisch, da die Nutznießer ihre Nutzen nicht ohne weiteres offenlegen würden und der Nutzen an sich nur schwer meßbar ist. Der Nutzen wird aus diesem Grund im allgemeinen nur als ein qualitatives Element herangezogen werden, ohne ihn in die quantitative Berechnung zu integrieren. So wird bspw. davon ausgegangen, daß die Bürger der zentralörtliche Leistungen erbringenden Körperschaften aufgrund der örtlichen Nähe einen höheren Nutzen haben als Bürger in weiter entfernt liegenden Orten. Es könnten demnach in Abhängigkeit von der Entfernung zum Angebotsort der Leistung Zuschläge zu den bzw. Abschläge von den Zahlungen, die aufgrund von bestimmten Indikatoren ermittelt werden, vorgenommen werden.[4] Einfacher sind dagegen die Kosten zu quantifizieren.[5] Dabei müßte zunächst entschieden werden, ob laufende und/oder investive Kosten und ob Grenzkosten oder Durchschnittskosten ermittelt werden sollen. Um eine nicht nachfragegerechte Bereitstellung von

---

1 Vgl. Münstermann, E., 1975, S. 265 f.

2 Vgl. Münch, K. N., 1976, S. 199 ff.

3 Vgl. Hansmeyer, K.-H., Fürst, D., 1970, S. 136.

4 Vgl. Reidenbach, M., 1983, S. 85.

5 Dazu können die in der Haushaltsordnung einheitlich geregelten Gliederungspläne herangezogen und daraus die Posten ausgewählt werden, die unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zu einzelnen zentralörtlichen Einrichtungen aufweisen. Von den auf diese Weise ermittelten Kosten müssen die dieser Leistung zurechenbaren Einnahmen wie Mieten, Pachten u.ä. abgezogen werden. Evtl. anfallende Benutzungsgebühren, haben sie oft auch nur Symbolcharakter, müssen unberücksichtigt bleiben oder entfallen. Ein Leistungsentgelt könnte bei den eigenen Bürgern auf andere Weise erhoben werden. Auch Zahlungen des Oberverbandes zur Förderung der zentralörtlichen Leistungen müßten abgezogen werden, obgleich grundsätzlich davon ausgegangen wird, daß die zentralörtlichen Leistungen nicht mehr vom Oberverband alimentiert werden. Vgl. Puls, H., 1977, S. 26 ff.; Reidenbach, M., 1983, S. 56.

Kapazitäten zu verhindern, wird i.d.R. auf die laufenden Kosten zurückgegriffen, obwohl aus ökonomischer Sicht investive Kosten in die Berechnung einbezogen werden müßten. In der Praxis wird zudem aus Einfachheitsgründen im allgemeinen mit den Durchschnittskosten gearbeitet.[1] Um die Kosten den Körperschaften anteilsmäßig zurechnen zu können, müßte nachvollzogen werden, in welchem Umfang die einbezogenen Körperschaften von der Leistung profitieren. Dazu wäre zunächst die tatsächliche oder eine durchschnittliche Nutzung zu ermitteln. Die Kosten könnten sowohl auf den einzelnen Nutzer als auch, wenn die Intensität der Nutzung variiert, auf andere Maßeinheiten bezogen werden[2] und so als Kosten pro Nutzeneinheit die Funktion von Preisen übernehmen. Daran müßte sich die Ermittlung einer durchschnittlichen Nutzung durch Mitglieder der anbietenden sowie durch Mitglieder der nutznießenden Gebietskörperschaften anschließen, um die durchschnittliche Nutzung durch einzelne Kommunen zu errechnen. Dies erwiese sich als unterschiedlich schwierig. Relativ einfach wäre es z.B. bei Bibliotheken oder Schulen zu lösen. Es müßte lediglich die Zahl der Bibliotheksbenutzer (bzw. die Zahl der jeweiligen Ausleihungen) oder die Zahl der angemeldeten Schüler aus anderen Gebietskörperschaften ermittelt werden. Auch bei Stadthallen und bei Sportstätten könnten Veranstalter oder Vereine, die diese Einrichtungen in Anspruch nehmen wollen, relativ leicht daraufhin überprüft werden, ob sie in benachbarten Gemeinden ansässig sind. Bei anderen Einrichtungen, wie z.B. Museen oder Schwimmbädern, könnte die Nutzung den Körperschaften dann relativ genau zugeordnet werden, wenn bei jeder Inanspruchnahme die Herkunft des Nutzers durch die Überprüfung des Ausweises ermittelt würde. Weniger aufwendig wären wiederholte Befragungen der Besucher, durch die der Anteil der Benutzer aus anderen Kommunen ermittelt werden könnte.

Wenn gemäß dem Äquivalenzprinzip für einzelne Leistungen Zahlungen festgelegt werden würden, würden die Umlandgemeinden ihrerseits relativ schnell Leistungen identifizieren, für die sie spillover-Charakter anmelden könnten. Dies wäre zur Internalisierung aller

---

1 Vgl. dazu ebenda, S. 84 f.; Frey, R. L., 1979 a, S. 352 f. Ökonomisch sinnvoll wäre es, mit Grenzkosten zu arbeiten. Dieses Prinzip funktioniert jedoch dann nicht mehr, wenn bei der Nutzung eines Gutes freie Kapazitäten bestehen, also der Tatbestand der Nichtrivalität im Konsum vorliegt. In diesem Fall liegen die Grenzkosten bei Null, dementsprechend dürften sie auch keiner Körperschaft zugerechnet werden. Vgl. zu diesem Zusammenhang auch Petersen, H.-G., 1993, S. 143.

2 Vgl. Reidenbach, M., 1983, S. 84.

externen Effekte auch grundsätzlich notwendig. Eine Verrechnung wäre dabei allerdings nicht erwünscht, es müßte jeder einzelne Effekt ausgeglichen werden, um eine vollständige Internalisierung zu erreichen.[1] In der Praxis wäre eine vollständige Erfassung und Abgeltung aller spillover-Beziehungen zwischen dem zentralen Ort und dem Umland jedoch aufgrund ihrer Erscheinungsvielfalt nicht möglich.[2] Würde ein Ausgleich auf relativ wenige Leistungen beschränkt bleiben und dadurch spillover-Leistungen der Umlandgemeinden nicht berücksichtigt, verminderte sich jedoch wieder deren Bereitschaft, einen freiwilligen Finanzbeitrag zu leisten.[3]

---

1 Vgl. dazu Peffekoven, R., 1980, S. 627.

2 Vgl. Hansmeyer, K.-H., 1980, S. 95 f.

3 Vgl. Reidenbach, M., 1983, S. 84.

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

In der derzeitigen Debatte um die finanzielle Situation der Kommunen steht immer wieder die mangelnde finanzielle Ausstattung im Vordergrund, die die lokalen Gebietskörperschaften dazu zwingt, Ausgaben zu kürzen und - soweit möglich - Einnahmen zu erhöhen. Eine Entspannung ist kaum zu erwarten, da immer neue Aufgaben auf die Kommunen zukommen, die Anforderungen an die Finanzausstattung also weiter anwachsen. Im Mittelpunkt dieser Arbeit stand dementsprechend die Frage, inwieweit die den rheinland-pfälzischen Kommunen zur Verfügung stehenden Einnahmen angemessen und flexibel im Hinblick auf die vielfältigen Aufgaben der Gemeinden sind. Die kommunalen Aufgaben unterliegen der Besonderheit, daß sie zum Teil fremdbestimmt sind und den Kommunen trotz der im Grundgesetz verankerten Selbstverwaltungsgarantie von Bund oder Land auferlegt werden. Insbesondere bei der Erfüllung dieser ihnen auferlegten Aufgaben sind die Kommunen gezwungen, einen bestimmten Umfang der Aufgabenerfüllung sowie bestimmte Standards beizubehalten, so daß eine Einschränkung der Aufgabenwahrnehmung nur in geringem Maße möglich ist, auch wenn Finanzmittel für andere Zwecke benötigt werden. Die Finanzausstattung muß diesen besonderen Bedingungen gerecht werden, d.h., sie muß dem Kriterium der Angemessenheit entsprechen, damit die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können. Kommen weitere Aufgaben hinzu, muß sie flexibel genug sein, um sich an die neuen Erfordernisse anzupassen.

Die Finanzausstattung der Kommunen setzt sich aus unterschiedlichen Einnahmearten zusammen. Dabei spielen die Steuereinnahmen aufgrund ihrer qualitativen Ausgestaltung eine besondere Rolle. Diese Einnahmen werden durch Gebühren und Beiträge, in geringem Maße durch Kredite, vor allem aber durch Finanzzuweisungen ergänzt. Ihre eigenen Einnahmen können die Kommunen zwar noch in einem geringen Ausmaß erweitern, auf die Zuweisungsmittel haben sie allerdings keinen Einfluß. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, mit denen das Land die kommunalen Finanzmittel aufstockt und versucht, die Angemessenheit der Finanzausstattung zu gewährleisten. Es hat sich jedoch gezeigt, daß das derzeitige System nur bedingt geeignet ist, dieser Aufgabe gerecht zu werden. Dies wird insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen A deutlich, die lediglich solche Gemeinden erhalten, deren Steuerkraft unter 71 v.H. der durch-

schnittlichen Steuerkraft liegt. Da dies auf rund 76 v.H. der Kommunen in Rheinland-Pfalz zutrifft, liegt der Gedanke nahe, zunächst die Struktur der kommunalen Einnahmen zu reformieren und auf dieser neuen Basis die Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs erneut zu überprüfen.

Jedoch ist auch unter veränderten Ausgangsvoraussetzungen nicht sichergestellt, daß eine angemessene Finanzausstattung verwirklicht wird. So existiert zwar explizit das Instrument der Schlüsselzuweisungen B2, die die fehlende Finanzkraft ausgleichen sollen, aufgrund der Detailregelungen kann dieses Ziel jedoch nur bedingt erreicht werden. Dies wird deutlich durch die verschiedenen Zuweisungen, die im Rahmen des Finanzausgleichs auf der Basis unterschiedlicher Vergabekriterien auf die Kommunen verteilt werden und so deren Finanzausstattung erweitern. Sie fließen, mit Ausnahme der Schlüsselzuweisungen A, allerdings nicht in die Berechnung der Finanzkraft ein. Dies wäre jedoch grundsätzlich notwendig, da sie die Finanzkraft der Kommunen erhöhen. Als geeignetes Kriterium der Finanzschwäche dient die Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf, die beiden gegenüberzustellenden Größen werden allerdings nur unzureichend erfaßt. Die dazu notwendigen Daten werden zudem hauptsächlich auf der Ebene der Ortsgemeinden erhoben; die Transfers fließen aber der Ebene der Verbandsgemeinden und Landkreise zu. Die distributive Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs wird vollends in Frage gestellt durch die Tatsache, daß der zur Ermittlung des Finanzbedarfs notwendige Grundbetrag eine Restgröße ist, die sich nach Abzug aller gewährten Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse ergibt. Damit verlieren die Schlüsselzuweisungen B2 die zentrale Bedeutung, die ihnen aufgrund der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen, aber auch aufgrund der mit ihnen verbundenen Zielsetzung zukommen sollte. Als weiteres wesentliches Hindernis zur Verwirklichung einer angemessenen Finanzausstattung konnte die ex ante Festlegung der Verbundmasse, die ohne die Zuhilfenahme von Bedarfskriterien bemessen wird, identifiziert werden. Ihre Quantifizierung müßte ex post vorgenommen werden, wenn mit Hilfe eines Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf sowie eines politisch festgelegten Ausgleichsmaßes der zum Ausgleich notwendige Betrag ermittelt worden ist. Sinnvoll wäre zudem eine Straffung des Zuweisungssystems und die Verteilung der zur Erfüllung der distributiven Zielsetzung notwendigen Finanzmittel auf einer umfassenderen Grundlage. Kernpunkt der vorgeschlagenen Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist jedoch ein Vergleich der Deckungsquoten von Land und kommunaler Ebene, um

zu gewährleisten, daß auf beiden Ebenen in etwa gleiche Deckungsquoten erreicht werden und damit gleiche Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung bestehen. Dies ist notwendig, weil die Angemessenheit der Finanzausstattung nicht allein aufgrund der Belange einer Ebene, sondern nur unter Berücksichtigung der Bedürfnisse aller beteiligten Ebenen bestimmt werden kann.

Insbesondere aus der Tatsache, daß die Kommunen sich ändernden Anforderungen gerecht werden müssen, ergibt sich die Notwendigkeit einer flexiblen Finanzausstattung. Diesem Kriterium wird die Finanzausstattung der Kommunen noch weniger gerecht als dem Kriterium der Angemessenheit. Die Gemeinden haben nur einen geringen Spielraum zur Anpassung ihre Einnahmen an sich wandelnde Gegebenheiten, da ihre Steuereinnahmen zu einem großen Teil durch bundesrechtliche Vorgaben determiniert werden. Durch das ihnen zustehende Hebesatzrecht und die Möglichkeit zur Erhebung örtlicher Verbrauch- und Aufwandsteuern verfügen sie jedoch über eine größere Steuerhoheit als das Land, dem solche Hoheitsrechte nicht zustehen. Die Alternative, ihre Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen zu variieren, scheitert in vielen Bereichen an politischen Zielsetzungen, die mit diesem Instrument verfolgt werden. Aufgrund der engen rechtlichen Vorgaben für die Kreditaufnahme und der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde kann der Finanzrahmen der Kommunen auch auf diese Weise nicht erweitert werden. Soll die Finanzausstattung flexibler gestaltet werden, wird folglich ein flexibles Element benötigt, das bei Bedarf eingesetzt werden kann. Diese Rolle könnte die Verbundmasse übernehmen, deren Ausgestaltung dazu weitgehend beibehalten werden könnte. Als Ausgangsvoraussetzung müßte jedoch eine Deckungsquotenrechnung eingeführt werden, um zu überprüfen, ob und in welchem Umfang eine Änderung des Finanzverbundes notwendig ist. Da diese Notwendigkeit einer Deckungsquotenrechnung auch bei der Verwirklichung einer angemessenen Finanzausstattung entsteht, ergänzen sich beide Vorschläge. Die notwendigerweise einzubeziehenden Größen wären in beiden Fällen gleich. Gleichzeitig müßte das Recht beider Ebenen gesichert sein, die erforderliche Überprüfung und Anpassung der Deckungsquoten zu initiieren. Dabei dürften die Gemeinden jedoch nicht aus der Pflicht entlassen werden, ihre eigenen Einnahmequellen zu pflegen und auszuschöpfen. Zudem wäre es, insbesondere unter dem Aspekt der Selbstverwaltungsgarantie, wünschenswert, wenn den Kommunen Einnahmequellen zur Verfügung stünden, über die sie flexibler verfügen könnten.

Eine interessante Neuerung im kommunalen Finanzausgleich wäre die Verstärkung des interkommunalen Elements. Dabei wäre es zum einen möglich, einen interkommunalen Spitzenausgleich einzuführen, und zum anderen zentralörtliche Bedarfe durch interkommunale Transfers auszugleichen. Insbesondere der interkommunale Spitzenausgleich würde sich in das oben zusammengefaßte System eines reorganisierten kommunalen Finanzausgleichs einfügen, da eine Deckungsquotenrechnung lediglich die Angemessenheit der Finanzausstattung der kommunalen Ebene im Verhältnis zum Bedarf der kommunalen Ebene gewährleisten könnte. Die individuelle Situation der einzelnen Kommunen könnte dabei ganz anders aussehen. Dieser interkommunale Ausgleich könnte nun mit Hilfe von Transfers von finanzstarken an finanzschwache Kommunen durchgeführt werden, wobei dem Land die Organisation zukommen müßte, um ein solches Systems zu realisieren. Auch die Kompensation der spill-over-Effekte durch interkommunale Transfers müßte das Land gewährleisten.

Der kommunale Finanzausgleich kann also nach verschiedenen Modifikationen innerhalb des bestehenden Systems dazu beitragen, die kommunale Finanzausstattung flexibler und angemessener zu gestalten, und den Kommunen damit eine bedarfsgerechte Aufgabenerfüllung und eine flexible Anpassung an sich ändernde Anforderungen ermöglichen.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.

Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.

Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.

Band 4 Brita Steinbach: "Formula Flexibility" - Kritische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.

Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.

Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.

Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteuerungstheorie in der Wohlfahrtstheorie. 1978.

Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.

Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.

Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.

Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.

Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.

Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.

Band 14 Cay Folkers: Vermögensverteilung und staatliche Aktivität. Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat. 1981.

Band 15 Helmut Fischer: US-amerikanische Exportförderung durch die DISC-Gesetzgebung. 1981.

Band 16 Günter Ott: Einkommensumverteilungen in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine quantitative Analyse. 1981.

Band 17 Johann Hermann von Oehsen: Optimale Besteuerung. *(Optimal Taxation)*. 1982.

Band 18 Richard Kössler: Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. 1982.

Band 19 Hinrich Steffen: Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. 1983.

Band 20 Manfred Scheuer: Wirkungen einer Auslandsverschuldung des Staates bei flexiblen Wechselkursen. 1983.

Band 21 Christian Schiller: Staatsausgaben und crowding-out-Effekte. Zur Effizienz einer Finanzpolitik keynesianischer Provenienz. 1983.

Band 22 Hannelore Weck: Schattenwirtschaft: Eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse. 1983.

Band 23 Wolfgang Schmitt: Steuern als Mittel der Einkommenspolitik. Eine Ergänzung der Stabilitätspolitik? 1984.

Band 24 Wolfgang Laux: Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung? Zur Idee einer verfassungsmäßig verankerten Ausgabengrenze. 1984.

Band 25 Brita Steinbach-van der Veen: Steuerinzidenz. Methodologische Grundlagen und empirisch-statistische Probleme von Länderstudien. 1985.

Band 26 Albert Peters: Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft. Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich. 1985.

Band 27 Achim Zeidler: Möglichkeiten zur Fortsetzung der Gemeindefinanzreform. Eine theoretische und empirische Analyse. 1985.

Band 28 Peter Bartsch: Zur Theorie der längerfristigen Wirkungen 'expansiver' Fiskalpolitik. Eine dynamische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Budgetbeschränkung und ausgewählter Möglichkeiten der öffentlichen Defizitfinanzierung. 1986.

Band 29 Konrad Beiwinkel: Wehrgerechtigkeit als finanzpolitisches Verteilungsproblem. Möglichkeiten einer Kompensation von Wehrungerechtigkeit durch monetäre Transfers. 1986.

Band 30 Wolfgang Kitterer: Effizienz- und Verteilungswirkungen des Steuersystems. 1986.

Band 31 Heinz Dieter Hessler: Theorie und Politik der Personalsteuern. Eine Kritik ihrer Einkommens- und Vermögensbegriffe mit Blick auf die Leistungsfähigkeitstheorie. 1994.

Band 32 Wolfgang Scherf: Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. 1987.

Band 33 Andreas Mästle: Die Steuerunion. Probleme der Harmonisierung spezifischer Gütersteuern. 1987.

Band 34 Günter Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. 1987.

Band 35 Heinz Haller: Zur Frage der zweckmäßigen Gestalt gemeindlicher Steuern. Ein Diskussionsbeitrag zur Gemeindesteuerreform. 1987.

Band 36 Thomas Kuhn: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. 1988.

Band 37 Walter Hahn: Steuerpolitische Willensbildungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Das Beispiel der Umsatzssteuer-Harmonisierung. 1988.

Band 38 Ulrike Hardt: Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich. 1988.

Band 39 Jochen Michaelis: Optimale Finanzpolitik im Modell überlappender Generationen. 1989.

Band 40 Bernd Raffelhüschen: Anreizwirkungen der sozialen Alterssicherung. Eine dynamische Simulationsanalyse. 1989.

Band 41 Berend Diekmann: Die Anleihe- und Darlehenstransaktionen der Europäischen Gemeinschaften. 1990.

Band 42 Helmut Kaiser: Konsumnachfrage, Arbeitsangebot und optimale Haushaltsbesteuerung. Theoretische Ergebnisse und mikroökonometrische Simulation für die Bundesrepublik Deutschland. 1990.

Band 43 Rüdiger von Kleist: Das Gramm-Rudman-Hollings-Gesetz. Ein gescheiterter Versuch der Haushaltskonsolidierung. 1991.

Band 44 Rolf Hagedorn: Steuerhinterziehung und Finanzpolitik. Ein theoretischer Beitrag unter besonderer Berücksichtigung der Hinterziehung von Zinserträgen. 1991.

Band 45 Cornelia S. Behrens: Intertemporale Verteilungswirkungen in der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland. 1991.

Band 46 Peter Saile: Ein ökonomischer Ansatz der Theorie der intermediären Finanzgewalten – Die Kirchen als Parafisci. 1992.

Band 47 Peter Gottfried: Die verdeckten Effizienzwirkungen der Umsatzsteuer. Eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse. 1992.

Band 48 Andreas Burger: Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Eine Effizienzanalyse am Beispiel des "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". 1992.

Band 49 Jeanette Malchow: Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund einer Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus. 1992.

Band 50 Barbara Seidel: Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs. 1992.

Band 51 Ralph Wiechers: Markt und Macht im Rundfunk. Zur Stellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im dualen Rundfunksystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992.

Band 52 Klaus Eckhardt: Probleme einer Umweltpolitik mit Abgaben. 1993.

Band 53 Oliver Schwarzkopf: Die Problematik unterschiedlicher Körperschaftsteuersysteme innerhalb der EG. 1993.

Band 54 Thorsten Giersch: Bergson-Wohlfahrtsfunktion und normative Ökonomie. 1993.

Band 55 Li-Fang Chou: Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln aus ordnungspolitischer Sicht. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. 1993.

Band 56 Harald Schlee: Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. 1994.

Band 57 Alexander Spermann: Kommunales Krisenmanagement. Reaktionen baden-württembergischer Stadtkreise auf steigende Sozialhilfekosten und Einnahmenausfälle (1980-92). 1993.

Band 58 Otto Roloff / Sibylle Brander / Ingo Barens / Claudia Wesselbaum: Direktinvestitionen und internationale Steuerkonkurrenz. 1994.

Band 59 Claudia Wesselbaum-Neugebauer: Internationale Steuerbelastungsvergleiche. 1994.

Band 60 Stephanie Miera: Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. 1994.

Band 61 Wolfgang Scherf: Die Bedeutung des kaldorianischen Verteilungsmechanismus für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der staatlichen Neuverschuldung. 1994.

Band 62 Rainer Volk: Vergleich der Vergünstigungseffekte der verschiedenen investitionsfördernden Maßnahmen. 1994.

Band 63 Hans-Georg Napp: Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft. 1994. 2., unveränderte Auflage 1994.

Band 64 Bernd Rahmann / Uwe Steinborn / Günter Vornholz: Empirische Analyse der Autonomie lokaler Finanzwirtschaften in der Europäischen Gemeinschaft. 1994.

Band 65 Carsten Kühl: Strategien zur Finanzierung der Altlastensanierung. 1994.

Band 66 Stephan Boll: Intergenerationale Umverteilungswirkungen der Fiskalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Ansatz mit Hilfe des Generational Accounting. 1994.

Band 67 Karl Justus Bernhard Neumärker: Finanzverfassung und Staatsgewalt in der Demokratie. Ein Beitrag zur konstitutionellen Finanztheorie. 1995.

Band 68 Christian Haslbeck: Zentrale versus dezentrale Internalisierung externer Effekte bei unvollständiger Information. 1995.

Band 69 Regina Müller: Horizontale oder vertikale Transfers zur Durchsetzung eines horizontalen Finanzausgleichs. 1995.

Band 70 Christian Hockenjos: Öffentliche Sportförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung und finanztheoretische Analyse. 1995.

Band 71 Manfred Rosenstock: Die Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1995.

Band 72 Christian Rüsch: Wohnungsbau- und Wohneigentumspolitik im Rahmen der Einkommensteuer. Eine Analyse unter steuersystematischen, verteilungspolitischen und fiskalischen Aspekten. 1996.

Band 73 Stephan Winters: Die kollektive Vorsorge für den Pflegefall im Alter. Eine Untersuchung am Beispiel der gesetzlichen Pflegeversicherung in den Niederlanden. 1996.

Band 74 Knut Blind: Allokationsineffizienzen auf Sicherheitsmärkten: Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Fallstudie: Informationssicherheit in Kommunikationssystemen. 1996.

Band 75 Barbara Petrick-Rump: Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien. Untersuchung konkreter Erfahrungen ausgewählter Länder mit dem Einsatz von Steueramnestien anhand eines effizienten Steueramnestieprogramms. 1996.

Band 76 Georg Hirte: Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen. Eine Empirische Allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. 1996.

Band 77 Ulrike Kirchhoff: Die rheinland-pfälzischen Gemeinden im System des Finanzausgleichs. 1996.

Hans-Georg Napp

Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1994.
415 S., 3 Schaub., 14 Tab., 23 Graf.
Finanzwissenschaftliche Schriften.
Herausgegeben von Alois Oberhauser. Bd. 63
ISBN 3-631-46799-0 br. DM 98.--*

Obwohl die Notwendigkeit einer Reform des Gemeindefinanzsystems weitgehend anerkannt wird, tut sich die Politik mit konkreten Reformmaßnahmen schwer. Mit der vorliegenden Arbeit soll daher der Versuch unternommen werden, die Diskussion um die Gemeindefinanzen und ihre Reform einer systematischen Analyse zu unterziehen und konkreten Lösungen näher zu bringen. Dabei resultieren zwei Schwerpunkte: Der eine, kommunale Finanzautonomie, ist im wesentlichen politisch orientiert; der andere, Effizienz, ist eine im ökonomischen Sinne theoretisch ausgerichtete Sichtweise. Beide Aspekte werden miteinander verknüpft und aufeinander bezogen. Wichtig für das Gesamtverständnis ist dabei, daß kommunale Finanzautonomie Bedeutung für die Effizienz lokaler Finanzwirtschaften hat und nicht umgekehrt. Aufbauend auf der Feststellung, daß vorgefundene kommunale Finanzsysteme keine zufriedenstellende Autonomie garantieren, wird das gesamte System im Sinne einer umfassenden Erneuerung zur Diskussion gestellt. Es werden systematische Komponenten für ein äquivalenzorientiertes Gemeindesteuersystem entworfen, wobei auch die bestehenden Elemente kommunaler Finanzwirtschaften einbezogen werden.

Aus dem Inhalt: Effizienz, Marktversagen und öffentliche Güter · Bereitstellung und Finanzierung lokaler öffentlicher Güter · Fiskalische Äquivalenz und ihre Bedeutung für den Interessenausgleich bei der lokalen öffentlichen Leistungsbereitstellung und ihre Finanzierung · Beurteilung kommunaler Finanzierungsinstrumente · Grundstrukturen kommunaler Finanzsysteme · Politische Aspekte der Implementation neugestalteter kommunaler Finanzierungssysteme

Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt a.M. • Berlin • Bern • New York • Paris • Wien
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefon (004131) 9402121, Telefax (004131) 9402131
- Preisänderungen vorbehalten - *inklusive Mehrwertsteuer