

Zimmermann, Horst

Article — Digitized Version

Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Horst (2001) : Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 81, Iss. 4, pp. 222-226

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40849>

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.

Horst Zimmermann

Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich vom 11.11.1999 eine Prüfung verlangt, ob die im Finanzausgleichsgesetz vorgesehene Besserstellung großer Orte, insbesondere der Stadtstaaten, vertretbar ist.

Die Problematik betrifft noch stärker als den Länderfinanzausgleich die Regelungen im kommunalen Finanzausgleich der meisten Bundesländer, weil dort größere Orte im sogenannten Hauptansatz oder einem Zentralitätsansatz besser gestellt sind als kleinere. Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf?

In seinem Urteil vom 11.11.1999 hat das Bundesverfassungsgericht¹ zwei Vorschriften des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern² zu prüfen gefordert, die mit der Ortsgröße der Gemeinden zusammenhängen. Zum einen werden auf der Seite des Finanzbedarfs „die Einwohnerzahlen der Länder Berlin, Bremen und Hamburg mit 135 vom Hundert und die Einwohnerzahlen der übrigen Länder mit 100 vom Hundert gewertet“ (§ 9, Abs. 2 FAG). Zum anderen werden beim „Ausgleich der Steuereinnahmen der Gemeinden ... die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes mit ... Ansätzen je Einwohner gewertet“, die von 100 bis 130 reichen und bei Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern und großer Dichte nochmals erhöht werden (§ 9, Abs. 3 FAG)³. Rechtfertigung oder Ablehnung solcher Regelungen werden vom Maßstäbengesetz erwartet, das dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aufgegeben wurde.

Zugleich findet sich die Ortsgröße als wichtiges Element der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in zahlreichen Gesetzen von Bundesländern⁴. Die Spreizung reicht, jeweils auf 100 bezogen, von 120 in Brandenburg bis 186 in Baden-Württemberg. Um soviel höher wird der Finanzbedarf pro Kopf in den größten Städten im Vergleich zu kleinen Orten gewichtet. Wenn man einen mittleren Wert von 150 an-

nimmt, so erhält eine große Stadt 50% mehr Bedarf zugesprochen. Ihr fließen deshalb nicht automatisch soviel mehr Mittel zu, denn diesem Finanzbedarf steht die gesondert ermittelte Finanzkraft gegenüber, bei der große Städte meist besser abschneiden als kleine Gemeinden. Erst der Abgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf entscheidet dann über die Höhe der Zuweisung. Jedoch ist festzuhalten, daß der Finanzbedarf auch im kommunalen Finanzausgleich eine eigene Bestimmungsgröße darstellt, deren Ausgestaltung gesondert zu entscheiden ist. Und in ihm stellt die Ortsgröße zweifellos die Bestimmungsgröße dar, die „das meiste Geld bewegt“.

Der laut Verfassungsgerichtsurteil zu ändernde Länderfinanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich beruhen also beide zu einem Teil auf der Hypothese, daß große Städte oder Orte einen größeren Finanzbedarf aufweisen als kleine Gemeinden. Trifft dies zu? Und wie ist dies in Ballungsgebieten zu sehen, wo große Kernstädte und kleine Umlandgemeinden unmittelbar aneinandergrenzen? Um diese Fragen zu beantworten, ist zunächst die wirtschaftliche Bedeutung großer Städte bzw. Ballungsgebiete ins Auge zu fassen.

¹ BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999.

² FAG (Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 23.6.1993, mit Änderungen vom 17.6.1999), gültig ab 1.1.1999.

³ Eine quantitativ nicht sehr starke Berücksichtigung findet die Ortsgröße noch in § 8, Abs. 3 FAG.

⁴ Vgl. die Tabelle in H.-G. Henneke: Der kommunale Finanzausgleich 1998 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise, in: Der Landkreis, 68. Jg., 1998, S. 164. Die dort nicht mit Zahlenwerten aufgeführten Länder weisen Bedarfsansätze auf, die sich an der Zentralität orientieren, die ihrerseits mit der Ortsgröße stark korreliert.

Prof. Dr. Horst Zimmermann, 66, lehrt Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft an der Philips-Universität Marburg/Lahn und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Die Region als Produktionseinheit

Wirft man einen Blick auf andere Hocheinkommensregionen dieser Welt, so stellt sich heraus, daß Ballungsgebiete oder große Städte wachsen und daß sie in der Regel als – weitgefaßte – Ballungsgebiete die Träger von Innovation und Wachstum sind. In der Europäischen Union werden es unter dem Druck der Globalisierung die „blühenden europäischen Megamonopolen [sein], die aus ganz Europa (und natürlich auch der übrigen Welt) Kapital, Arbeit und Manager anziehen werden“; entsprechend muß Deutschland im „Wettbewerb der europäischen Agglomerationen“ bestehen⁵. Wie gelingt einer Region hierbei der Erfolg?

Um den Kern der folgenden Argumentation herauszustellen, kann man sich die einzelne Region als regionale Produktionseinheit vorstellen, in der Menschen wirtschaftliche Entscheidungen im privaten wie im öffentlichen Sektor treffen⁶. Sie entscheiden darüber, welche Ressourcen dem Konsum und damit eher der kurzfristigen Versorgung und Verteilung und welche der Investition und folglich eher dem Wachstum und zukünftigen Wohlstand dienen. Auch legen sie im politischen Prozeß der einzelnen Gemeinde, also dezentral, fest, welche Ressourcen privat und welche öffentlich verwendet werden, mit dem Ergebnis, daß der Staatsanteil regional variiert.

Die einzelne Region ist aus dieser gesamtwirtschaftlichen Sicht eine Produktionseinheit mit höherem oder geringerem Potential zur Schaffung privater Einkommen und öffentlicher Einnahmen. Dementsprechend trägt sie auch zum nationalen Sozialprodukt bei⁷, das sich logischerweise aus der Summe der regional geschaffenen „Sozialprodukte“ zusammensetzt⁸. Um dieses Potential zu vergrößern oder zumindest zu erhalten, muß eine Region genügend private und öffentliche Mittel erhalten (oder behalten dürfen!) und ausreichende Entscheidungsmöglichkeit besitzen, um den für sie geeigneten Mix an produktiven Inputs bereitzustellen.

Diese „Selbstfinanzierung“ soll eine Region in die Lage versetzen, ihre eigenen Vorteile auszuspielen, um im Vergleich mit den Anstrengungen anderer Re-

gionen ihr regionales Wachstum zu fördern. Eine ausreichende Selbstfinanzierung dieser Art ist also aus allokativen Gründen geboten.

Unterschiedliche Behandlung der Regionen

Die Selbstfinanzierung einer Region ist dadurch stark eingeschränkt, daß jede einzelne Region (anders als der Bund als große gesamthafte „Region“) zugleich eine Gebietskörperschaft im größeren Staatsverband ist. Das führt dazu, daß aus ihr Steuerzahlungen in den Bundes- und Landeshaushalt fließen, und daß umgekehrt von dort in Form von Aufträgen, Zuweisungen usw. Finanzströme in die Region zurückfließen. Aus diesen Abflüssen und Zuflüssen kann man für jede Region einen Nettoeffekt ermitteln. Er begünstigt die eher armen ballungsfernen Städte und benachteiligt die wirtschaftsstarke Ballungsgebiete. Diese Ergebnisse zeigen sich für die USA, wenn man für arme und reiche „states“ argumentiert⁹, und sie würden sich aller Wahrscheinlichkeit nach auch für die deutschen Bundesländer als „Regionen“ nachweisen lassen.

Am schärfsten zeigt sich der Unterschied im Nettoeffekt naturgemäß bei einer kleinräumigen Betrachtung, wie sie mit Blick auf eine Region als Produktionseinheit angezeigt ist; ein Flächenland ist hierfür in der Regel eine zu groß geschnittene Region. Der Nettoeffekt wurde schon vor längerer Zeit an den Ergebnissen eines Forschungsprojektes über die regionale Inzidenz der öffentlichen Finanzströme sichtbar, das Teilregionen von Rheinland-Pfalz untersuchte¹⁰. Die zusammengefaßten Ergebnisse zeigten beispielsweise, daß die Stadt Ludwigshafen sehr hohe Steuereinnahmen erwirtschaftete und sehr hohe Nettoabführungen pro Kopf aus der Region an den Landes- und Bundeshaushalt leistete, wenn man diese Steuerleistungen mit den Zuflüssen aus Bundes- und Landeshaushalt saldiert, und das Umgekehrte galt für die Region Trier. In diesem Sinne kann man von einer „zweiten Besteuerung“ der Ballungsgebiete sprechen.

⁷ Neuerdings „Nationaleinkommen“.

⁸ Diese – hier übernommene – Sicht wird von Richardson als „generative view“ des gesamtwirtschaftlichen Wachstums bezeichnet (und betont), im Gegensatz zum „competitive view“, bei dem die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate als exogen vorgegeben angesehen wird (und der Wettbewerb der Regionen folglich als Nullsummenspiel erscheinen muß). Vgl. H. W. Richardson: *Regional Economics*, London 1979, S. 145 ff.

⁹ H. Zimmermann: *Fiscal Federalism and Regional Growth*, a.a.O., S. 255 ff. und Tabelle S. 260 f.

¹⁰ H. Zimmermann: *Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete*, in: G. Aberle u.a. (Hrsg.): *Regionalpolitik im Wandel*, Kleine Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn 1981, S. 58-74. Dort sind auch die größeren zugrundeliegenden Studien aufgeführt.

⁵ T. Straubhaar: *Globalisierung – Die Champions League der Agglomerationen*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 79. Jg. (1999), Heft 10, S. 575.

⁶ Zum Folgenden vgl. H. Zimmermann: *Fiscal Federalism and Regional Growth*, in: R. J. Bennett (Hrsg.): *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford 1990, S. 245-264; sowie ders.: *Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich zwischen Allokation und Verteilung*, in: M. Junkernheinrich, P. Klemmer: *Neuordnung des Gemeindefinanzsystems*, Berlin 1996, S. 59-72.

Zustandekommen des Nettoeffektes

Unter dem Aspekt, daß reiche Regionen an arme Regionen zahlen sollen, also aus der Sicht eines regional interpretierten Distributionsziels, erscheint dieses Ergebnis als plausibel, und es ist schließlich auch das Ergebnis der unter diesem Vorzeichen konzipierten Kommunalfinanzausgleichsgesetze der einzelnen Bundesländer und des Länderfinanzausgleichs-Gesetzes. Unter dem Allokations- und Wachstumsziel sieht die Bewertung aber anders aus, und dazu ist ein Blick auf das Zustandekommen des Nettoeffektes hilfreich.

Die Gründe für das beschriebene empirische Bild sind vielfältig, aber nicht zufälliger Art. Bedeutsam ist vor allem, daß über die primäre Steuerverteilung Bundes- und Landessteuern aus den Regionen abgezogen werden und daß Ballungsgebiete hierzu überproportional beitragen. Einen erheblichen Einfluß hat hierbei die progressive Einkommensteuer im Zusammenwirken mit dem Tatbestand, daß wegen der höheren Preise im Ballungsraum höhere Einkommen gezahlt werden müssen. Diese Steuern wirken also nicht nur personal, sondern auch regional progressiv.

Auch die Körperschaftsteuer- und die Gewerbesteuerumlage wirken in der Weise, daß aus Ballungsgebieten pro Kopf höhere Steuerbeträge abfließen als aus den übrigen Regionen¹¹. Auch die Umsatzsteuer korreliert stark mit der regionalen Wertschöpfung und wirkt in der gleichen Richtung wie die zuvor erwähnten Steuern; einen dämpfenden Einfluß hat lediglich der Tatbestand, daß die Vorsteuer auf Investitionsgüterkäufe sofort angerechnet wird, denn dadurch können Unternehmen in wirtschaftsstärkeren Räumen mehr Vorsteuer auf Investitionen anrechnen lassen, und die Umsatzsteuerbeträge aus diesen Räumen reduzieren sich dadurch etwas.

Auf der Ausgabenseite finden sich zwar auch in Ballungsgebieten Bundes- und Landesinstitutionen sowie Auftragnehmer für Bundes- und Landesaufträge, so daß Personal- und Sachausgaben dorthin fließen. Aber zugleich gehen pro Kopf hohe Zuweisungen und Sozialausgaben an Nicht-Ballungsgebiete¹².

Mit Blick auf diese Ergebnisse kann man die Frage stellen, wieviel eine wirtschaftsstarke Region „verdienen“ muß, um einen solchen Nettoabfluß an Bund und Land verkraften und zur gleichen Zeit die Basis für eine weiterhin intensive Wirtschaftstätigkeit und einen hohen Beitrag zum nationalen Sozialprodukt legen bzw. erhalten zu können.

Diese Frage stellte sich in früheren Zeiten weitaus weniger stark, als der Staatsanteil, insbesondere auch soweit er die übergeordneten Ebenen betraf, gering war und von daher die Finanzströme zwischen den übergeordneten Gebietskörperschaftsebenen und der Region entsprechend gering ausfielen. Dann „behielt“, sozusagen „natürlicherweise“, eine wirtschaftsstarke Region die Ergebnisse ihrer intensiven Wirtschaftstätigkeit weitgehend selbst. Diese Mittel konnten sich dann im eigenen Wirtschaftsgebiet auswirken, sei es im privaten Sektor, weil niedrige Steuern erhoben wurden, sei es durch die Verwendung der öffentlichen Einnahmen innerhalb der Region.

Die finanzausgleichspolitische Verantwortung des Staates

Heute haben Bund und Land, weil sie über enorm große Finanzströme mit den Regionen verbunden sind, mehr als früher eine erhebliche Verantwortung dafür, daß wirtschaftsstarke Gebiete funktionsfähig bleiben. Wenn darüber hinaus akzeptiert wird, daß eine wirtschaftsstarke Region, um ihre überproportionale Leistung auch in Zukunft erbringen zu können, nicht nur im privaten, sondern auch im öffentlichen Sektor einen überproportionalen Anteil an Ressourcen zur Verfügung haben muß, so liegt hierin eine allokative Begründung dafür, den Ballungsgebieten einen pro Kopf überproportionalen Bedarf zuzuordnen.

Voraussetzung hierfür ist die erwähnte Annahme, daß die Wirtschaftstätigkeit in den wirtschaftsstarken Ballungsgebieten, auch wenn man die Umweltkosten einrechnet, einen überproportionalen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leistet. Es genügt dann, sich vorzustellen, die wirtschaftsstarken Ballungsräume eines Landes versagten plötzlich (London in England; Paris in Frankreich; Düsseldorf, Frankfurt, Stuttgart und München in Deutschland), um sich bewußt zu werden, daß ihre Schwächung, beispielsweise durch einen zu starken Nettoeinfluß (unter erheblicher Mitwirkung des Finanzausgleichs), einer nationalen Katastrophe gleichkäme.

Dies ist zunächst eine für die eingangs erwähnten Elemente des Länderfinanzausgleichs wie auch für den kommunalen Finanzausgleich ungewöhnliche Sicht des Bedarfs einer Region. Die abfließenden

¹¹ Insgesamt kamen in Hessen 1978 aus Lohnsteuer, veranlagter Einkommensteuer, Umsatz-, Vermögen- und Kraftfahrzeugsteuer in Frankfurt 10 330 DM und im Kreis Fritzlar 1002 DM an Steueraufkommen pro Kopf auf (Hessisches Ministerium der Finanzen: Steueratlas, Wiesbaden o.J., S. 28).

¹² Vgl. H. Zimmermann: Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete, a.a.O.

Steuern ebenso wie die zufließenden Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und weitere Ausgaben der oberen Ebenen sind aber heute von solchem Umfang, daß Bund und Land damit zugleich die Verantwortung übernehmen, daß Ballungsgebiete ihre Ausgaben entsprechend decken und ihre regionale Produktionsfähigkeit alimentieren können. Diese Verantwortung war gering, als der Staatsanteil gering war und Regionen die erwirtschafteten Mittel weitestgehend behalten konnten.

Wenn es – wie hier unterstellt – also zutrifft, daß den hohen Entzugswirkungen der öffentlichen Einnahmen aus den Ballungsgebieten auch überdurchschnittliche notwendige Ausgaben dieser Regionen gegenüberstehen, dann würde eine pro Kopf gleiche Zuordnung von Ausgabenfinanzierungsmöglichkeiten, wie sie unter dem Distributionsziel gelegentlich gefordert wird, diesem Problem nicht gerecht, sondern aus allokativen Überlegungen wären höhere zugestehende Ausgaben richtig.

Sie beruhen zum Teil auf der Art der Aufgabe, etwa dem Tatbestand, daß eine U-Bahn sich nur in einer Großstadt lohnt. Hinzu tritt eine Mengenkomponekte, wenn beispielsweise die Zahl der Sozialhilfeempfänger je 1000 Einwohner in Großstädten größer ist als in kleinen Orten. Nicht zuletzt gibt es eine erhebliche Preiskomponente, nach der es in Großstädten teurer ist, die gleiche Leistungseinheit anzubieten, als in kleineren Städten, wie allein die höheren Grundstückspreise in großen Städten verdeutlichen. Die Preiskomponente allein wäre allerdings kein Grund, einen höheren Ausgabenbedarf unter Allokations- und Wachstumsaspekten zuzuordnen, denn dann wäre es effizienter, Unternehmen und private Haushalte anderswohin ziehen zu lassen. Vielmehr zählen unter diesen Aspekten die Kosten je Sozialprodukteinheit, und da liegen die Ballungsgebiete zweifellos günstiger.

Stadt oder Ballungsgebiet als Bezugsgröße?

Die vorhergehenden Überlegungen zielten keineswegs darauf ab, genau die im Finanzausgleich üblichen Indikatoren „Ortsgröße“ oder ihm ähnliche Indikatoren in ihrer derzeitigen speziellen Form zu rechtfertigen. Vielmehr werden, allgemein formuliert, Indikatoren gesucht, die für unterschiedliche Regionen den Eigenbedarf zur regionalen Wiederverwendung widerspiegeln. Genau genommen müßte man die Einwohnerzahl des Ballungsgebietes, möglicherweise modifiziert um einen Dichte-Indikator, der Berechnung zugrunde legen und das Ergebnis auf alle Gemeinden des Ballungsgebietes anwenden.

Dazu sollten regionalwissenschaftliche Ergebnisse herangezogen werden, wenn sie zeigen, daß noch weitere Regionsmerkmale für ein unterschiedlich hohes Niveau der Wirtschaftsaktivität charakteristisch sind¹³, wie es sich beispielsweise im regionalen Pro-Kopf-Wert für eine Sozialproduktgröße ausdrückt. Vielleicht könnte man den Sozialproduktwert überproportional gewichten, um die Wachstumseffekte der Innovation, die aus dem Ballungsraum heraus wirken, zu berücksichtigen, usf. Hier sollte die Diskussion offen geführt werden, solange der Kern des Arguments beachtet wird, daß unterschiedliche Niveaus der Wirtschaftstätigkeit einen unterschiedlichen Bedarf auch im öffentlichen Sektor anzeigen.

Solange entsprechende genauere und zugleich praktikable Indikatoren aber nicht vorliegen, sollte man sich darauf besinnen, daß die Ortsgröße und die nach ihr vorgenommene Einwohnergewichtung als grobes Hilfsmittel oder doch als Ausgangspunkt für verbesserte Indikatoren durchaus geeignet ist. Jedenfalls kommt hiernach eine pro Kopf zunehmende – und nicht etwa gleiche – Bedarfszuordnung zustande. Nimmt man die Einwohnerzahl als eine grobe Näherungsgröße, so zeigt sich, daß zahlreiche Ansätze im kommunalen Finanzausgleich in diesem – von ihren Urhebern unbeabsichtigten – Sinne für die hier geführte Argumentation recht brauchbar sind.

Da ist zum einen die Ortsgröße selbst, wie sie im Hauptansatz zum Ausdruck kommt. Zum zweiten ist aus den genannten Gründen auch die Zentralität hierfür geeignet, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz anstelle der Ortsgröße verwendet wird. Gerade in kleineren Gemeinden, die nicht Teil eines Ballungsgebietes sind, ist dies eine hilfreiche Größe. Bei ihnen war nämlich früher die Abgeltung öffentlicher Maßnahmen, die über das Gemeindegebiet hinausreichten, durch Entgelte stärker als heute möglich. Wenn das entsprechende öffentliche Angebot ähnlicher Art weiterhin als wünschenswert angesehen wird, ist unter anderem eine verstärkte Finanzierung aus Zuweisungen und damit die Anerkennung entsprechender zentralörtlicher Bedarfe angezeigt.

Auch unter den übrigen Ansätzen kann man manche mit vermutlicher Korrelation zur Ortsgröße bzw. Zentralität erkennen, wie beispielsweise den Schüleransatz des Landes Nordrhein-Westfalen, der im dortigen

¹³ Hierhin gehören dann auch die Ansprüche, die von den qualifizierten Arbeitnehmern an die regionale Infrastruktur gestellt werden. Vgl. R.-D. Postlep: Regionale Effekte höherwertiger Dienstleistungen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 10, Bonn 1982. Mit zunehmender Reichweite der Standort- und Wohnortentscheidungen im Binnenmarkt der EU werden solche Faktoren auch im internationalen Wettbewerb an Bedeutung zunehmen.

gen Finanzausgleich ein erhebliches Gewicht einnimmt. Andere Nebenansätze wie ein Grenzland- oder Flächenansatz weisen eher in die entgegengesetzte Richtung; die Frage, wieweit besonders dünn besiedelte Regionen ebenfalls überproportional hohe Pro-Kopf-Ausgaben erfordern¹⁴ und die Pro-Kopf-Kosten folglich mit steigender Ortsgröße u-förmig verlaufen, wird hier nicht erörtert, nicht zuletzt deshalb, weil sie distributionspolitischer Art ist.

Wenn man im übrigen im kommunalen Finanzausgleich innerhalb des Ballungsgebietes die Ortsgrößenstaffel nicht oder nicht voll anwenden will, so könnte man einen Teil der Zuweisungen nicht der einzelnen dortigen Gemeinde, sondern dem für das Ballungsgebiet insgesamt zuständigen Regionalverband zuordnen, der ohnehin die Erstellung der ballungsweiten öffentlichen Leistungen vorzunehmen oder zu koordinieren hat.

Umdenken im horizontalen Finanzausgleich

Weitaus wichtiger als die Frage des Zuschnitts der Region ist aber, daß die hier skizzierte Funktion der Region als Produktionseinheit und Keimzelle des nationalen Wachstums nicht hinter der reinen auf die Bevölkerung bezogenen Bedarfsorientierung und damit hinter der Verteilungsproblematik verschwindet, wenn der Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts ausgeführt wird. Zwar ist dieser Auftrag nur mit Blick auf den Länderfinanzausgleich erteilt worden, in dem die kommunalen Bedarfe nur eine begrenzte Rolle spielen, aber die Ergebnisse der entsprechenden Untersuchungen und nachfolgenden Entscheidungen würden zugleich den kommunalen Finanzausgleich betreffen.

Die Gegner einer Ortsgrößenstaffelung gehen unter Verteilungsaspekten von einer pro Kopf gleichen Bedarfsverteilung aus, weil jeder Bürger überall die gleichen Leistungen sollte erwarten können. Wenn man daraufhin die Ortsgrößenstaffel und ortsgrößenbezogene Elemente des Länderfinanzausgleichs abschafft¹⁵, so würde dies eine enorme Belastung der Ballungsgebiete darstellen und ihnen die regionalen Selbstfinanzierungsmöglichkeiten drastisch be-

schneiden. Nimmt man beide Argumente zusammen, den Verteilungsaspekt und den Allokations- bzw. Wachstumseffekt, so zeigt sich, daß eine generelle Gewichtung des Finanzbedarfs mit dem Faktor 1 keine sozusagen natürliche Verteilung bedeutet, sondern: One is an arbitrary number.

Diese Argumente betreffen in direkter Weise den kommunalen Finanzausgleich. Zugleich geht aber der Länderfinanzausgleich an den eingangs genannten Stellen in ähnlicher Weise vor. Er kennt zwar keine ausgeprägte Erfassung des Finanzbedarfs, sondern geht von gleichem Finanzbedarf pro Kopf aus, der nur geringfügig geändert wird. Eine dieser Modifikationen betrifft aber die Stadtstaaten. Sie stellen Kernstädte von Ballungsgebieten dar, die, lägen sie in einem Flächenland, von der Ortsgrößenstaffel dieses Land stark profitieren würden. Um diese Höhergewichtung im Länderfinanzausgleich nachzuspielen, gibt es verschiedene Verfahren¹⁶. Solange ein anderes praktikables Verfahren nicht gefunden ist, sollte die derzeit gültige Höhergewichtung jedenfalls nicht ersatzlos gestrichen werden.

Die unterschiedlichen Anteile von großen Ballungsgebieten in den Flächenländern werden hingegen auf der Bedarfsseite des Länderfinanzausgleichs nicht berücksichtigt. Dies geschieht lediglich in stark abgemilderter Form auf der Finanzkraftseite. Dort werden die Steuereinnahmen der Gemeinden, die zunächst im Prinzip ganz richtig der Steuerkraft des jeweiligen Bundeslandes zugeschlagen werden, wie eingangs erwähnt in einer Gewichtung nach Ortsgröße und Dichte in die Rechnung eingefügt. Auch diese Regelung sollte tendenziell beibehalten werden¹⁷. Darüber hinaus wäre sogar zu erwägen, den Finanzbedarf von Flächenstaaten mit einem hohen Anteil an Ballungsgebieten höher zu gewichten.

Aus den angeführten Überlegungen sollten aber nicht nur die beiden von der Ortsgröße abhängigen Vorschriften des Länderfinanzausgleichs-Gesetzes erhalten bleiben, jedenfalls solange sie nicht durch bessere Lösungen mit der gleichen Stoßrichtung ersetzt werden. Vielmehr ist allen Vorschlägen eine Absage zu erteilen, die im Kommunalfinanzausgleich statt der Ortsgrößenstaffel (oder einer sie in ihrer Absicht verbessernden Regelung) einen pro Kopf gleichen Ausgabenbedarf postulieren¹⁸.

¹⁴ Vgl. dazu H. Seitz: Der Einfluß der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Manuskript, Frankfurt/Oder 2000.

¹⁵ Siehe als neuere Quelle mit Bezug zu zahlreichen weiteren Studien W. Scherf: Der Länderfinanzausgleich in Deutschland, Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 101, Frankfurt/Main 2000, S. 158.

¹⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn 1992, S. 71-74. Neuerlich bezogen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1999: ders.: Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 68, Bonn 2000, S. 7.

¹⁷ Dies gilt auch dann, wenn der Effekt dieser Regelung vielleicht dadurch verstärkt wird, daß die Gemeindesteuern statt (wie derzeit) nur zur Hälfte später vielleicht voll in die Berechnung eingehen.

¹⁸ Damit ist offen, ob der erwähnte am unteren Ende der Ortsgrößenstaffel vermutete höhere Pro-Kopf-Bedarf nicht zusätzlich Berücksichtigung finden sollte. Auch er würde nämlich unter dem Postulat eines pro Kopf gleichen Finanzbedarfs verschwinden.