

Ebert, Werner; Meyer, Steffen

Working Paper

Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich: Zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie

W.E.P. - Würzburg Economic Papers, No. 3

Provided in Cooperation with:

University of Würzburg, Department of Economics

Suggested Citation: Ebert, Werner; Meyer, Steffen (1999) : Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich: Zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie, W.E.P. - Würzburg Economic Papers, No. 3, University of Würzburg, Department of Economics, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48461>

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.

Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im Länderfinanzausgleich –

Zwischen Verfassungsrecht und Ökonomie

Dr. Werner Ebert

Dipl.-Volkswirt Steffen Meyer

Universität Würzburg

Mai 1999

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| <i>I. Einführung</i> | 2 |
| <i>II. Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen bei der Bestimmung der Finanzkraft der Länder in der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland</i> | 4 |
| <i>III. Verfassungsrechtliche Diskussion der gesetzlichen Bestimmungen zum Art. 107 Abs. II S. 2 Hs. 2 GG</i> | 8 |
| <i>III.1. Die Kontroverse um die Frage der Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen im Rahmen des LFA</i> | 8 |
| <i>III.1.1. Die grundsätzliche Kritik der klagenden Länder aus dem Jahr 1992</i> | 8 |
| <i>III.1.2. Die Problematik der Kürzung der Gemeindesteuern</i> | 10 |
| <i>III.1.3. Das Problem der Bedarfsberücksichtigung im Länderfinanzausgleich</i> | 11 |
| <i>III.1.4. Die Position der Klagegegner aus dem Jahr 1992</i> | 12 |
| <i>III.2. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992</i> | 14 |
| <i>III.3. Bewertung des Verfassungsrechtsprechung und Konsequenzen für mögliche Veränderungen der gesetzlichen Bestimmungen zum Art. 107 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 GG</i> | 18 |
| <i>IV. Finanzwissenschaftliche Diskussion der Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im LFA</i> | 21 |
| <i>IV.1. Die Argumente der neoklassischen Theorie</i> | 21 |
| <i>IV.2. Argumente der (Neuen) Wachstums- und Strukturtheorie</i> | 23 |
| <i>IV.3. Zur Relevanz historischer Gesetzmäßigkeiten (Brecht/Popitzsches Gesetz)</i> | 25 |
| <i>IV.3.1. Die Grundaussagen des Brechtschen Gesetzes</i> | 25 |
| <i>IV.3.2. Der Faktor Bevölkerungsdichte</i> | 27 |
| <i>IV.3.3. Die Rolle der Urbanisierung</i> | 29 |
| <i>IV.3.4. Wirtschafts- und Erwerbsstruktur in Agglomerationsräumen</i> | 30 |
| <i>IV.4. Bewertung der finanzwissenschaftlichen Aussagen</i> | 31 |
| <i>V. Finanzwirtschaftliche Argumente zur Einbeziehung der Gemeindefinanzen in den Länderfinanzausgleich</i> | 34 |
| <i>V.1. Die finanzwirtschaftliche Verflechtung zwischen Ländern und ihren Gemeinden</i> | 35 |
| <i>V.2. Gewinner und Verlierer einer vollständigen Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Länderfinanzkraft bei ansonsten geltendem Recht</i> | 38 |
| <i>VI. Ergebnisse der Analyse und Ausblick</i> | 44 |
| <i>Literaturverzeichnis</i> | 47 |

I. Einführung

Immer wieder, auch bei der wissenschaftlichen und politischen Diskussion um die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird die Forderung erhoben, die Gemeindesteuern in vollem Umfang bei der Berechnung der Finanzkraft der Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (LFA) und nicht, wie im geltenden Recht, zur Hälfte zu berücksichtigen.¹ Dies ist insbesondere die Forderung der finanzschwachen Länder. Die finanzstarken Länder halten dem entgegen, daß allenfalls eine partielle Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im LFA sachgerecht sei.² Die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs bei der Berechnung der Länderfinanzkraft hat erhebliche quantitative Auswirkungen im LFA. Die mit einer Änderung der Regelung verbundenen finanzwirtschaftlichen Verteilungswirkungen könnten deshalb aus politischer Sicht die zukünftigen Verhandlungen um die Reform der Finanzverfassung erheblich beeinflussen.

In methodischer Hinsicht stellt die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs in den LFA insofern ein konzeptionelles Problem dar, als der Länderfinanzausgleich als reiner Finanzkraftausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern keine Finanzbedarfe der Länder berücksichtigt. Will man beide Kategorien – also kommunale Finanzkraft und kommunalen Finanzbedarf - in den LFA integrieren, so liegt es nahe, Finanzkraft und Finanzbedarf analytisch voneinander zu trennen und jeweils die Begründung und Definition dieser Größen zu liefern. Eine derart isolierende Betrachtungsweise wäre aber dem Charakter des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als ein auf ein funktionsgerechtes Ausgleichsziel hin abgestimmtes System nicht angemessen.³ Die beiden Komponenten des LFA müssen vielmehr im gemeinsamen Kontext der Finanzordnung aufeinander bezogen werden. Dann stellt sich aber die Frage, ob die beiden Bestimmungsgründe für das Ausgleichsvolumen im LFA – also Finanzkraft und Finanzbedarf - lediglich eine Art Bilanzverlängerung darstellen, die sich weitgehend neutralisieren. Dies ist jedoch nicht der Fall: die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs in den LFA hat sogar erhebliche finanzielle Umschichtungen zur Konsequenz, und zwar weil die Länder mit ihren

¹ Vgl. Ossenbühl 1999 für Sachsen und Thüringen, Thomma 1998.

² Vgl. die Argumente zusammenfassend BVerfGE 86, 148.

³ Vgl. Geske 1985, S. 422.

Kommunen nicht gleich strukturiert und kommunale Finanzkraft und Finanzbedarf nicht homogen zwischen den Ländern verteilt sind.⁴ Die Inhomogenität der beiden Größen, die auf die Ebene des Länderfinanzausgleich durchwirkt, macht die methodische Kernproblematik der Kontroverse um die Berücksichtigung der Gemeindesteuern im LFA aus.

Finanzausgleichsrechtlich wird der kommunale Finanzbedarf über eine pauschale Kürzung der kommunalen Steuerkraft sowie durch eine Bedarfs- und Veredelungsstaffel der Länderfinanzkraft zugeordnet. Folgende Gründe werden für die Veränderung der quantitativen Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Finanzkraft der Länder ins Feld geführt:

- Aus verfassungsrechtlicher Sicht stehe die Abkehr vom Grundsatz der vollen Berücksichtigung in einem Zwang zur Begründung, der bisher nicht überzeugend geleistet worden sei.
- Aus ökonomischer Sicht seien zur Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden die hälftige Einbeziehung der Gemeindesteuern sowie die Einwohnerwertungen bei Gemeinden und Stadtstaaten nicht (mehr) haltbar.
- Aus finanzwirtschaftlicher Sicht werde durch die nur partielle Berücksichtigung der Gemeindesteuern die Finanzkraft der Länder (und ihrer Gemeinden) verfälscht und damit auch die föderative Ordnung empfindlich gestört.

Im folgenden wird aus den genannten drei Perspektiven der Frage nachgegangen, ob eine verstärkte oder volle Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Ausgleichssystematik des Länderfinanzausgleichs geboten und ob eine Modifizierung der Bedarfs- und Veredelungsstaffel der kommunalen Steuerkraft angezeigt ist. Aus systematischen Gründen ist in einem ersten Schritt zu charakterisieren, welche Stellung die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen als ein Element des LFA in der bundesstaatlichen Finanzordnung einnimmt (Abschnitt II). Im zweiten Schritt werden die einzelnen Argumente für Art und Umfang der Berücksichtigung der Gemeindesteuern im LFA auf ihre Tragfähigkeit hin geprüft. Diese Untersuchung erfolgt aus verfassungsrechtlicher (Abschnitt III), ökonomischer (Abschnitt IV) und finanzwirtschaftlicher (Abschnitt V) Sicht. Dabei sollen

⁴ Darüber hinaus führt auch die Bilanzverlängerung also solche zu Veränderungen im Finanzausgleich.

die partialen Bewertungen der relevanten Vorschriften des FAG unter Berücksichtigung des Gesamtsystems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hinterfragt werden. Schon der inhaltlich methodische Zusammenhang zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf erlaubt es nicht, die in der Diskussion stehenden Elemente des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems isoliert voneinander zu behandeln. In einem letzten Schritt werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefaßt und ein Ausblick auf realistische Ansatzpunkte für die weitere Diskussion des Finanzausgleichs gegeben (Abschnitt VI). Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im LFA wird Teil des Streits um die Fortschreibung der Solidarpakts im Jahr 2005 sein.

II. Die Berücksichtigung der Gemeindefinanzen bei der Bestimmung der Finanzkraft der Länder in der Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland

In der geltenden Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland ist neben der Verteilung der Aufgaben sowie der Ausgaben- und Einnahmekompetenzen auch der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft auf Länderebene grundgesetzlich geregelt. Die verfassungsrechtliche Regelung in Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG und Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG enthält Vorgaben, Maßstäbe und Grenzen für Detailregelungen im Finanzausgleichsgesetz. Das föderative Kernelement im gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleichssystem ist der Länderfinanzausgleich. Er hat im wesentlichen die Funktion, sicherzustellen, daß alle Länder mit ihren Gemeinden über eine Finanzausstattung verfügen, die ihnen die autonome Wahrnehmung der ihnen durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben ermöglicht. Die staatliche Selbständigkeit der Länder stützt sich darauf, daß mit der Aufgabenzuweisung auch eine ihr entsprechende Finanzausstattung verbunden ist, die im Rahmen des gesamtstaatlich Möglichen eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erlaubt.⁵ Der Länderfinanzausgleich stellt damit ein föderatives Kernelement der bundesstaatlichen Ordnung dar, wie sie das Grundgesetz prägt.

Der Finanzkraftausgleich unter den Ländern wird zwar ergänzt durch vor- und nachgelagerte Ausgleichsstufen, etwa dem Umsatzsteuervorwegausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen. Der Länderfinanzausgleich nimmt aber als Ausdruck des solida-

⁵ Vgl. BVerfGE 72, 330, S. 383.

rischen Einstehens der Länder füreinander eine im Hinblick auf das föderative Autonomieprinzip vorrangige Stellung ein.⁶

Gleichzeitig verlangt der autonomieprägende Charakter des Länderfinanzausgleichs, daß - im Kontext der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit der Länder - der Finanzausgleich vom Prinzip her einnahmeseitig erfolgen muß. Auch wenn idealtypisch durchaus eine differenzierte Kongruenz von öffentlichen Aufgaben, finanziellen Ausgabebelastungen und Einnahmebedarfen als Prinzip der originären und sekundären Einnahmeverteilung zwischen den staatlichen Ebenen und innerhalb der Länderebene vorstellbar wäre, hat der Verfassungsgesetzgeber - nicht zuletzt wegen der praktischen Umsetzungsprobleme - den Länderfinanzausgleich auf einen reinen Finanzausgleich beschränkt. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Gleichbehandlung aller Länder und die Prinzipien der Dauerhaftigkeit und nachhaltigen Akzeptanz der Ausgleichsregelungen. Gerade damit läßt die Finanzverfassung den Ländern jedoch die staatliche Selbständigkeit in Form von Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung real werden.⁷

Die Aufgabe des Länderfinanzausgleichs als Teil eines mehrstufigen Systems der sachgerechten Verteilung des Finanzaufkommens im Bundesstaat ist es also, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder „angemessen“ auszugleichen. Es geht hierbei nicht, wie manche meinen und anstreben, um einen Vollausgleich, der ohne schrittweise Annäherungen verschiedener Ausgleichsstufen technisch einfacher durch eine Pro-Kopf-Verteilung auf alle Länder – noch perfektioniert durch eine Pro Kopf-Verteilung aller kommunaler Einnahmen – vorgenommen werden könnte, sondern um ein Abwägungsergebnis jenseits einer Pro-Kopf-Verteilung. Denn wozu soll der Umweg von der Zuordnung von „eigenen“ Einnahmen gut sein, wenn man die Pro-Kopf-Verteilung mit nivellierender Umverteilung der Einnahmen erreichen will. Die einzelnen Bundesländer unterscheiden sich aufgrund ihrer räumlichen Ausdehnung, ihrer Bevölkerungs- und insbesondere Wirtschaftsstruktur erheblich voneinander.⁸ Die Unterschiede in der Finanzkraft werden durch die primäre Steuerverteilung nach Art. 106 GG und Art. 107 Abs. 1 GG nicht „angemessen“ ausgeglichen, so daß eine weitere angemessene Korrektur der

⁶ Vgl. auch Ebert/Meyer 1999.

⁷ Vgl. BVerfGE 32, 333, S. 338, BVerfGE 55, 274, S. 300 sowie BVerfGE 72, 330, S. 383 und S.388; vgl. auch Kommission für die Finanzreform 1966 (Tröger-Gutachten).

⁸ Vgl. Frey 1988, S. 41. Die Wirtschaftsstrukturen der neuen Länder im Vergleich zu den alten Ländern sind ein eindrückliches Beispiel für die Heterogenitäten.

vorangegangenen Steuerverteilung unter Berücksichtigung des bundesstaatlichen Gedankens der Solidargemeinschaft durch den Länderfinanzausgleich erforderlich ist.

Zentrale ausgleichstechnische Bemessungsgrundlage für den Ausgleich ist die Finanzkraftmeßzahl (§ 6 FAG) als ziffernmäßiger Ausdruck der Finanzkraft jedes Landes mit seinen Gemeinden. Die FKM wird dem fiktiven Soll-Aufkommen (Ausgleichsmeßzahl nach § 6 Abs. 2 und § 9 FAG) gegenübergestellt, das zum Zweck der Vergleichbarkeit der Länder – und nicht als Normziel - als länderdurchschnittliches Pro-Kopf-Aufkommen errechnet wird. Die relative Finanzkraft im Sinne des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG (FKM/AMZ) ist primär als relatives Einnahmeaufkommen zu verstehen, nicht dagegen als Relation von Aufkommen und besonderen Ausgabenlasten. Deshalb ist es eine falsche Zuordnung, im Finanzkraftausgleich lediglich eine finanzwirtschaftliche Durchsetzung des Postulats von der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse zu verstehen. Denn dies würde voraussetzen, daß die unterschiedlichen Aufgaben- und Ausgabebelastungen der einzelnen Länder im Ausgleichssystem selbst berücksichtigt werden.⁹ Es ist auch nicht die Aufgabe des LFA, alle möglichen oder auch nur einzelne strukturelle Schwächen in den einzelnen Ländern zu beseitigen, sondern es sollen die Folgen von Disparitäten für die Einnahmeverteilung durch eine Korrektur eben dieser Primärverteilung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern gemildert werden.¹⁰

Die Finanzkraft auf der Basis dieser Größen wird im geltenden Recht durch Ausgleichszuweisungen und -beiträge zwischen den Ländern angemessen ausgeglichen, wie es der verfassungsrechtliche Auftrag ist.

Kontrovers diskutiert werden sowohl der Umfang der Korrektur, also die Höhe des Ausgleichs, als auch die Regelungen zur hierbei erforderlichen Finanzkraftberechnung.¹¹

Von den gesetzlichen Bestimmungen zur Länderfinanzkraftberechnung ist auch die Regelung zur Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG wiederholt kritisiert worden. Die Gemeinden sind staatsorganisatorisch Teil der Länder und aufgrund dessen kann ihre Finanzkraft bei

⁹ Welche Implikationen die hier lediglich angedeutete komplexe Interpretation der Funktionen und Wesensmerkmale des Länderfinanzausgleichs als Teil der bundesstaatlichen Finanzordnung für die Frage der Behandlung der Gemeindefinanzkraft mit sich bringt, wird in Abschnitt V näher zu diskutieren sein.

¹⁰ Daher trifft auch der von finanzstarken Ländern geäußerte Vorwurf, offensichtlich versage der LFA bei der Hilfe zur Selbsthilfe, denn man habe den finanzschwachen Ländern lange genug die Mittel für einen Aufholprozeß verschafft, nicht die Funktionalität des LFA; vgl. Renzsch 1999, S. 141 f.

der Bestimmung der Finanzkraft der jeweiligen Länder nicht ausgeklammert werden. Wegen der Besonderheiten, die in den unterschiedlichen Strukturen der Gemeinden begründet liegen, hat der Verfassungsgeber zur Ermittlung der Finanzkraft der Länder auch die Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs vorgeschrieben.

Nach der einzelgesetzlichen Regelung werden die Einnahmen der Gemeinden aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Grund- und Gewerbesteuer (netto) in die Berechnung der Finanzkraft der einzelnen Länder hälftig einbezogen.¹² Bei den kommunalen Einkommensteuereinnahmen findet eine Korrektur statt. Das geschieht gesetzestechnisch in § 9 Abs. 3 FAG durch Gewichtung der gemeindlichen Einwohnerzahl nach Gemeindegrößenklassen bei der Ermittlung der Ausgleichsmeßzahl für die Gemeindesteuereinnahmen.¹³ Zusätzlich wird die Einwohnerdichte partiell berücksichtigt. Darüber hinaus erfolgen bei der Berechnung des Aufkommens der Grund- und Gewerbesteuer Normierungen durch fiktive bundeseinheitliche Hebesätze gemäß § 8 Abs. 2 FAG.

Ihre verfassungsrechtliche Spannung gewinnt die Frage der Einbeziehung der kommunalen Finanzen in den Länderfinanzausgleich aus der Tatsache, daß die Gemeinden staatsorganisatorisch den Ländern eingegliedert sind,¹⁴ ihnen jedoch ebenfalls über den Art 28 GG verfassungsrechtliche Autonomie gewährt wird. Dieser Konflikt findet seinen materiellen Niederschlag in der Kontroverse über Art und Inhalt der Bestimmung des Art. 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG.

¹¹ Auf die Probleme des Ausgleichsniveaus sind die Verfasser an anderer Stelle schon eingegangen; vgl. hierzu bspw. Ebert/Meyer 1999b.

¹² Vgl. zu den Regelungen im einzelnen Koriath 1997, Kesper 1998.

¹³ Vgl. Kesper 1998, S. 112 ff.

¹⁴ Bspw. über den Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. I GG, der für die Formulierung des Konnexitätsprinzips allein Bund und Länder einander gegenüberstellt.

III. Verfassungsrechtliche Diskussion der gesetzlichen Bestimmungen zum Art. 107 Abs. II S. 2 Hs. 2 GG

Bei der Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft nach Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG hat der Gesetzgeber einen Ermessensspielraum. Er ist in der Frage der Berücksichtigung jedoch nicht völlig frei, sondern an die verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden.¹⁵ Das schließt auch ein, daß der Gesetzgeber bei einer Reform der geltenden einfachgesetzlichen Regelungen verfassungsrechtliche Restriktionen zu beachten hat. Dazu gehören nicht alle von der Wissenschaft vorgetragenen Detailregelungen für eine differenzierte Form des Finanzausgleichs. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt im Jahre 1992 zu dieser Frage Stellung bezogen und seine Vorgaben folgendermaßen entwickelt.¹⁶

III.1. Die Kontroverse um die Frage der Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen im Rahmen des LFA

Das Gebot des Art. 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG verpflichtet den Gesetzgeber, die Finanzkraft der Gemeinden insoweit einzubeziehen, als dem nicht spezifische Gründe aus den Verhältnissen der Gemeinden entgegenstehen, die bei einem sachlichen Zusammenhang mit örtlich radizierbaren Lasten (Bedarfe) existieren. Die im gleichen Grundgesetzartikel geforderte Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) meint einen generellen Finanzbedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden (Sonderbedarfe) allgemein bei der Erfüllung ihrer Aufgaben anfällt. Merkmale zu dessen Bestimmung müssen bei den Kommunen generell und gemeinsam gegeben sein.

III.1.1. Die grundsätzliche Kritik der klagenden Länder aus dem Jahr 1992

Die Rechtsprechung des BVerfG aus dem Jahr 1992 zur Verfassungsmäßigkeit der Interpretation des Art. 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG durch den Gesetzgeber bezog sich auf

¹⁵ Vgl. unter vielen Hidién 1999, S. 444 f. Im Rahmen der Verfassungsklagen der Regierungen des Saarlands und Schleswig-Holsteins wurde diese Position vor allem von der damaligen Bundesregierung vertreten; vgl. BVerfGE 86, 148, S. 170 f.

¹⁶ BVerfGE 86, 148, S. 215 ff.

die Klage der Regierungen des Saarlandes und Schleswig-Holsteins, die Gemeindefinanzen würden bei der damals (und auch heute im wesentlichen) geltenden Regelung im horizontalen Finanzausgleich unzureichend berücksichtigt. Art. 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG lasse – so die klagenden Länder - dem Gesetzgeber in der Frage der Einbeziehung der Gemeindefinanzen nicht freien Spielraum, und zwar sowohl hinsichtlich der Begriffe „Finanzkraft“ und „Finanzbedarf“ als auch hinsichtlich der Vorschrift „berücksichtigen“. Der Gesetzgeber dürfe nicht von vornherein wesentliche Bestandteile der kommunalen Finanzkraft aus dem horizontalen Finanzausgleich ausklammern. Auch dürften Finanzkraft und Finanzbedarf nicht durch Pauschalierungen miteinander vermengt werden. Verfassungsrechtlich betrachtet müsse die Bestimmung der Finanzkraft der Gemeinden im Sinne des Länderfinanzausgleichs aufkommensorientiert und bedarfsunabhängig erfolgen, was eine grundsätzlich volle Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft impliziere.¹⁷

Demgegenüber würde die Berücksichtigung des Finanzbedarfs in Form der nur hälftigen Einbeziehung des Steueraufkommens der Gemeinden pauschal eine Abhängigkeit der Bedarfsbefriedigung allein vom Aufkommen unterstellen (Bedarfspauschalierung). Hohe Finanzkraft impliziere danach zugleich einen hohen Finanzbedarf und umgekehrt, was aus ökonomischer, aber auch verfassungsrechtlicher Sicht nicht als schlüssig bezeichnet werden könne. Bspw. würde sich der Finanzbedarf einer Gemeinde mit ertragsschwachen Unternehmen im Vergleich zu Gemeinden mit ertragstarken Unternehmen systematisch abschwächen, was aber offensichtlich keinesfalls zutreffend sein muß.¹⁸

Vielmehr komme dem Finanzbedarf, gerade aufgrund der relativ dazu geringen Finanzkraft der Kommunen, eigenständige Bedeutung zu, die nicht im Wege der Saldierung zum Ausdruck gebracht werden dürfe. Dem Gestaltungsspielraum bei der „Berücksichtigung“ der Gemeindefinanzen seien durch das vorrangige Ziel der Sicherstellung eines angemessenen Ausgleichs nach Art. 107 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 GG Schranken gesetzt. Der angemessene Finanzausgleich zwischen den Ländern enthalte im besonderen auch die Sorgepflicht für ihre Gemeinden, denn Kommunen und Land stünden aufgrund von Art. 106 Abs. IX GG in einem staatsrechtlichen Finanzverbund. Die Kriterien zur Bestimmung der kommunalen Finanzkraft und ihres Finanzbedarfs sowie zu deren Berück-

¹⁷ Vgl. auch Ossenbühl 1999, S. 27.

¹⁸ Vgl. Carl 1995, S. 93 ff.

sichtigung bei den Ländern müßten problemorientiert, wirklichkeitsnah, sicher, nachvollziehbar und keinesfalls willkürlich sein.

Von daher sei eine vollen Einbeziehung der gemeindlichen Finanzkraft grundsätzlich geboten. Der verfassungsgeschichtliche Einwand, wonach der Art. 107 2 1 Hs. 2 GG lediglich die einfachgesetzliche Regelung der geringeren Einbeziehung der Gemeindefinanzen verfassungskräftig absichern sollte, wäre nicht durchschlagend.¹⁹

Insgesamt führe das geltende Recht dazu, daß ein „angemessener“ Ausgleich unter den Ländern durch den Finanzausgleich nicht gewährleistet ist, was durch die Art der Berücksichtigung von gemeindlicher Finanzkraft und Finanzbedarf noch verstärkt wird. Unter diesen Bedingungen würden wirtschaftliche und finanzielle Disparitäten unter den Ländern und ihren Gemeinden intensiviert und perpetuiert.²⁰ Denn ein finanzschwaches Land könne seinen zumeist überdurchschnittliche finanzschwachen Gemeinden nur einen unzulänglichen kommunalen Finanzausgleich gewähren. Gerade diese materielle Konsequenz gewinnt aktuell auch mit Blick auf die weitere Entwicklung der neuen Bundesländer und ihrer Gemeinden eine hohe Brisanz.²¹

III.1.2. Die Problematik der Kürzung der Gemeindesteuern

Jeglicher Abschlag bei der Einstellung der kommunalen Finanzkraft, sei es bei der Berechnung der gemeindlichen Finanzkraft oder durch ihre hälftige Kürzung, sei demnach sachlich zu begründen.

Hinsichtlich der Kürzung der gemeindlichen Realsteuern (§ 8 V FAG) stehen sich zwei finanzwirtschaftliche Argumente gegenüber: Überdurchschnittlichen Steuereinnahmen stehen hohe notwendige Ausgaben für die örtliche Infrastruktur gegenüber (Äquivalenzcharakter) und nur durch die rechentechnische Berücksichtigung dieses Finanzbedarfs mittels Kürzung der Finanzkraft ist ein unverzerrter Vergleich der Länderfinanzkraft möglich. Andererseits werden die gemeindlichen Realsteuern wie alle übrigen Steuern als

¹⁹ Ähnlich wird im übrigen bzgl. der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung der sog. Mischfinanzierungen bei der großen Finanzreform im Jahre 1969 argumentiert, die vor allem auch als verfassungsrechtliche Absicherung und Grundlegung der damals praktizierten Fondswirtschaft des Bundes gedacht war; vgl. Renzsch 1999.

²⁰ So auch aktuell Färber 1999.

²¹ Vgl. hierzu schon Geske 1996.

Mittel zur allgemeinen Basisfinanzierung der gemeindlichen Pflichtaufgaben angesehen (Fehlen des Äquivalenzcharakters).

Auch die hälftige Kürzung des Einkommensteueraufkommens wird traditionell damit begründet, daß das Einkommensteueraufkommen ein sachliches, wenngleich allgemeines Kriterium für den gemeindlichen Finanzbedarf sei. Auch hier wurden von den Klageländern Zweifel angemeldet. Von ihnen wurde vorgebracht, daß der gemeindliche Finanzbedarf in starkem Maße von Sozialhilfeausgaben und anderen ähnlichen Ausgaben bestimmt würde, also eher von Größen, die in einem umgekehrten Verhältnis zum gemeindlichen Einkommenssteueraufkommen stehen. Dieses Argument wird im übrigen mehrfach, auch bei der Diskussion der Einwohnerwertung des FAG, herangezogen.

Die vorgenommenen Kürzungen würden also insgesamt wie eine systeminterne Begrenzung der Umverteilung wirken. Dies dürfe aber nach der grundlegenden Intention der Bestimmungen des Verfassung nicht bei der Finanzkraftermittlung, sondern erst bei der Festlegung der Ausgleichsintensität geschehen.²²

III.1.3. Das Problem der Bedarfsberücksichtigung im Länderfinanzausgleich

Mit dem zuletzt 1992 angegriffenen Berechnungs- und Berücksichtigungsverfahren ist demnach das praktizierte System der Bedarfsberücksichtigung bei den Gemeinden in seiner Substanz angegriffen.

In der Frage, wie kommunale Bedarfe als finanzwirksame Aufgabenlasten der Gemeinden zu typisieren und zu objektivieren sind, wird in der Literatur kontrovers gesehen, ob die Bedarfsfaktoren des § 9 III FAG den Kriterien der Objektivität, Sachgerechtigkeit und Vollständigkeit genügen. Da der „veredelte Einwohner“ als Bedarfsfaktor nicht genau genug sei, wurde von wissenschaftlicher Seite alternativ ein funktionaler Bedarfsansatz gefordert, um die kommunalen Finanzbedarfe sachgerecht zu differenzieren. Bei Carl wird eine Ausgleichsrelevanz für bislang nicht oder nur mangelhaft einbezogene Bestandteile des Finanzbedarfs der Gemeinden damit begründet, daß allen Bürgern die Befriedigung eines gleichen Mindestbedarfs an kommunalen Leistungen ermöglicht werden solle. Es müsse struktur- und bevölkerungsschwachen Regionen deshalb sogar

²² Vgl. Kesper 1998, S. 254.

ein überdurchschnittlicher Finanzbedarf zugestanden werden.²³ Hierbei seien die Bedarfe der Gemeinden grundsätzlich explizit zu bestimmen und sodann im Finanzausgleich zu berücksichtigen.

Bei der Diskussion des funktionalen Bedarfsansatzes ist allerdings zu beachten, daß die Berücksichtigung besonderer finanzieller Belastungen nur dann möglich ist, wenn die Unterschiede in den Gemeindestrukturen zu unabänderlich vorgegebenen Disparitäten zwischen den einzelnen Ländern führen mit der Konsequenz, daß eine rein einwohnerbezogene Verteilung der Mittel zumindest nicht allen Ländern eine hinreichende Finanzausstattung verschaffen würde. Die Form dieser Unterschiede ist also bei der Umsetzung des funktionalen Bedarfsansatzes im FAG konkret zu klären.

III.1.4. Die Position der Klagegegner aus dem Jahr 1992

Es drängt sich hier jedoch die Frage auf, ob in der Argumentationslogik der Kläger nicht die Rolle und Zielsetzung der angegriffenen Bestimmung überspannt wird. Die Bestimmungen der Finanzverfassung und der diese ausfüllenden Finanzausgleichsgesetze stehen in einem verflochtenen Zusammenhang. Allerdings läßt sich der systematische Zusammenhang unterschiedlich interpretieren, was hinsichtlich der Bewertung der Ausfüllung des Art 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG zur konträren Einschätzung der angegriffenen Regelung führen kann.

Weil dies so ist, wurde in den Stellungnahmen einiger Länder - aber auch von der Bundesregierung - zum einen vorgetragen, daß dem Gesetzgeber allein mit dem Wort „berücksichtigen“ ein weiter Ermessensspielraum eingeräumt sei, daß zum anderen der Wortlaut gar gebiete, die kommunale Finanzkraft nicht voll der Landesfinanzkraft zuzuschlagen, sondern die Besonderheiten der kommunalen Finanzkraft und ihre Beziehung zur Landesfinanzkraft abwägend in Rechnung zu stellen. Der zweite Halbsatz in Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG ziele im Gegensatz zum Art. 106 Abs. 9 GG auf eine differenzierende Sonderbehandlung von kommunaler Finanzkraft und kommunalem Finanzbedarf ab. Diese Deutung des tangierten Grundgesetzartikels führe im Grundsatz zu einem Reduzierungsgebot und nicht zu einem Reduzierungsverbot.

²³ Vgl. Carl 1995, S. 101.

Der Sinn der partiellen Herausnahme der kommunalen Finanzkraft aus dem LFA im Kontext des Gesamtsystems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erkläre sich - so die Klagegegner - aus der föderativen und finanzwirtschaftlichen Norm, daß im Verhältnis Land zu Gemeinde die Länder vor einer Überforderung zu schützen seien, der sie ausgesetzt wären, weil sie über die Finanzkraft der Kommunen nicht oder nur begrenzt verfügen könnten. Gleichzeitig würde die Norm auch die wirtschaftliche und finanzielle Autonomie der Kommunen schützen (Sicherung der länderspezifischen kommunalen Finanzausgleiche vor Fernwirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs). Es solle möglichst verhindert werden, daß die Länder den Teil, um den sich ihre Ausgleichsverpflichtung wegen der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft erhöhe, durch Umlagen oder Kürzungen der Landesbeiträge zum kommunalen Finanzausgleich zu Lasten der kommunalen Finanzkraft refinanzieren. Auch würde dem Trend zur Nivellierung, wie sie durch die das vorgegebene Ausgleichsniveau („Tarif“) umgesetzt wird, auf der Ebene der „Bemessungsgrundlage“, also bei der Finanzkraftbestimmung, entgegengewirkt. Gegenstand der Kontroverse war überdies die Frage, inwieweit für die Berechnung der kommunalen Finanzkraft über die berücksichtigten steuerlichen Einnahmen hinaus örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, der Konzessionsabgaben, aber auch die Einnahmen der Gemeindeverbände einzubeziehen wären. Sie wurde von den Klagegegnern dahingehend beantwortet, daß zum einen dem Gesetzgeber eine Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis eingeräumt worden sei, und sich zum anderen die genannten Einnahmeposten nicht für einen angemessenen Ausgleich der Länderfinanzkraft eigneten, wegen der damit verbundenen Gegenleistungen, aber auch wegen der fehlenden Ausgleichsrelevanz.²⁴

Gegenüber dem Vorwurf einer nur pauschalierenden Konkretisierung des kommunalen Finanzbedarfs wurde auf die Unmöglichkeit einer abstrakten Bestimmung aufgrund politischer Beeinflußbarkeit hingewiesen, was bei gleichzeitiger Unverzichtbarkeit eines einheitlichen Maßstabs eine Pauschalierung gebieten würde. Auch hier eröffne sich ein Spielraum für „vertretbare“ Festlegungen des Gesetzgebers, der nach der Verfassung nicht substantiell eingeschränkt werden könne. In der Frage, wie die kommunalen Bedarfe der Gemeinden objektiviert werden könnten, wurde von den Klagegegnern die Bedarfsfaktoren des § 9 Abs. III FAG als den Kriterien der Objektivität, Sachgerechtigkeit

²⁴ Die in diesem Zusammenhang stehende Frage der Normierung der Gewerbesteuer gemäß § 8 Abs. 2 S. 3 FAG ist für die Erörterung hier weitgehend irrelevant.

und Vollständigkeit genügend eingestuft. Die Konkretisierung eines funktionalen Bedarfsansatzes, wie ihn das BVerfG im Falle der Stadtstaaten anerkannt habe, obliege dem Gesetzgeber, da es aufgrund der wissenschaftlich ungesicherten Lage keine geeignete alternative Methode zur Finanzbedarfsermittlung gäbe.²⁵

III.2. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1992

Die Entscheidung des BVerfG hat folgende Akzente, die sowohl für den Reformbedarf als auch für die Reformmöglichkeiten der auf den Art 107 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 GG basierenden Bestimmungen des FAG von zentraler Bedeutung sind.

- Der Finanzkraftbegriff: Das BVerfG stellt fest, daß das Berücksichtigungsgebot nach dem zweiten Halbsatz des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG dem Ziel eines „angemessenen“ Ausgleichs der Finanzkraft der Länder zu- und untergeordnet ist. Dies ist insofern erheblich, als es das Grundgesetz gebietet, den Begriff der kommunalen Finanzkraft so zu bestimmen, wie dies im ersten Halbsatz geschieht. So fallen grundsätzlich auch alle sonstigen Einnahmen unter den Begriff der Finanzkraft. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber jedoch eine (begrenzte) Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis, wenn er die kommunale Finanzkraft anhand verlässlicher und zuverlässiger Kriterien (Indikatoren) bestimmt.²⁶ Das Kriterium der eigenverantwortlichen Entscheidung über die kommunalen Einnahmequellen reiche allerdings nicht aus, um diese aus dem Finanzkraftbegriff auszunehmen. Denn da es sich bei der Zielsetzung des Art. 107 GG um einen finanziellen Ausgleich zwischen den Ländern mit ihren Gemeinden handelt, muß Basisgröße die finanzielle Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gebietskörperschaft sein. Im Einzelfall ist das rechtlich erreichbare Aufkommen heranzuziehen (Soll-Aufkommen). Die Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers erlauben ihm, mit Rücksicht auf die Pflicht zumutbaren bundesstaatlichen Einstehens füreinander zu bestimmen, inwieweit die anderen am Finanzausgleich beteiligten Länder die Folgen der finanzautonomen Entscheidung eines Landes oder seiner Kommunen über die Höhe der Nutzung einer Einnahmequelle (bspw. Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer) mitzutragen haben. Wie weit dieser Abgrenzungsspielraum des Gesetzge-

²⁵ Vgl. BVerfGE 86, 148.

bers geht, läßt sich nicht allgemein bestimmen, sondern ist abhängig von den Besonderheiten der jeweiligen Einnahmeart und den Rahmenbedingungen der rechtlich autonomen Entscheidung (wirtschaftsgeographische Lage, Wirtschaftsstruktur etc.).²⁷

- Das Berücksichtigungsgebot: Obwohl der Wortlaut des Art. 107 2 1 Hs. 2 GG in dieser Frage wenig aussagekräftig und daher offen für verschiedene Deutungen ist, läßt eine sachlich-systematische Auslegung erkennen, daß wiederum - abgestellt auf die staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern - ein grundsätzliches Reduzierungsgebot bei der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft nicht begründet werden kann. Im Verhältnis zwischen Ländern und ihren Kommunen sehen sich erstere gehalten, für eine aufgabengerechte Finanzausstattung ihrer Kommunen zu sorgen. Deshalb wird ihre eigene Finanzkraft je nach der finanziellen Lage ihrer Gemeinden be- oder entlastet. Ein Land mit Kommunen von geringer eigener Finanzkraft muß seine Finanzkraft stärker für deren Finanzausstattung einzusetzen als ein Land mit finanzstarken Kommunen.²⁸ Der „Interpretationsschwerpunkt“ dieser Vorschrift liegt also bei der staatlichen Ebene der Länder. Das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen wird außerhalb der Vorschrift als Verantwortung der Länder für die Finanzausstattung ihrer Kommunen - ebenfalls staatsorganisatorisch abgeleitet - bestimmt. Damit wirkt auch die in Art. 28 GG verfassungsmäßig verankerte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aufgrund ihres nachrangigen Charakters gegenüber der zweistufigen föderativen Organisation des Staates - mit ihren Konsequenzen für den bundesstaatlichen Finanzausgleich - nicht auf die hier diskutierte Vorschrift durch.²⁹
- Beide referierte Positionen des BVerfG gelten allerdings explizit - unbenommen der schon angemerkten Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers - *nur* im Grundsatz. Entsprechend der Zielsetzung des LFA, die durch die unterschiedlichen Strukturen der Länder bedingte inhomogene Steuerverteilung angemessen auszugleichen, er-

²⁶ Hierzu auch schon BVerfGE 72, 330, S. 399 f.

²⁷ Vgl. BVerfGE 86, 148, S. 216-218.

²⁸ Vgl. BVerfGE 86, 148, S. 218-220.

²⁹ Der in den Klageschriften zusätzlich angeführte Effekt der Reduzierung auf das Nivellierungsverbot ist von der Systematik des Finanzausgleichs her völlig unangebracht. Das bedeutet in der Konsequenz, daß auch Versuche, „den Finanzausgleich“ sozusagen durch Verrechnung von Finanzkraft und Tarif (volle Einbeziehung der Gemeindeeinnahmen i.V.m. einfacher linearer 50%-iger Abschöpfung) transparenter und einfacher zu machen, verfassungsrechtlich völlig abwegig sind.

fordert es auch die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarf, die spezifischen Verhältnisse der Gemeinden zu berücksichtigen. Dies kommt einer systematischen Begründung für ein Abweichen vom Prinzip, die Gemeindefinanzen in jeder Hinsicht als Teil der Länderfinanzen zu sehen und die Heterogenität der Gemeinden für den LFA auszuklammern, gleich. Die spezifischen Verhältnisse der Gemeinden bzw. die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in diesem Verständnis sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihr einen spezifischen Bezug haben.³⁰ Sie prägen einerseits die gemeindliche Finanzkraft, soweit sie autonomer Entscheidung unterliegt, andererseits bestimmen sie maßgeblich den jeweiligen gemeindlichen Finanzbedarf. Ausgehend davon lassen sich - bspw. über das Kriterium eines sachlichen Zusammenhangs der Steuern mit örtlich radizierbaren Lasten - „Gemeindesteuern“ definieren (etwa die Realsteuern), die dann nicht voll in die Finanzkraft des Landes einzubeziehen sind.³¹ Die derzeitige Regelung kann dann im Rahmen der gegebenen Gestaltungsspielräume als Ergebnis eines politischen Kompromisses zur Erfassung der spezifischen Verhältnisse der Gemeinden im LFA interpretiert werden, was nicht „von einzelnen Gemeinden“ bedeutet.

- Der Finanzbedarfsbegriff: Eine auch für zukünftige Auseinandersetzungen bedeutende Frage ist die nach dem normativen Gehalt des Gebots, beim Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder auch den Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen. Dieser Passus weist auf einige grundlegende Probleme der Ausrichtung des Systems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hin, nämlich in der Frage, inwieweit der grundsätzliche Einnahmearausgleich auch bedarfsorientiert sein sollte und wie eine solche Bedarfsorientierung umzusetzen sei. Zu dieser Frage wird zunächst festgestellt, daß - analog zur Vorschrift bei den Ländern - einzelne Sonderbedarfe in den Finanzbedarfsbegriff nicht eingeschlossen sein können. Der Länderfinanzausgleich als Einnahmearausgleich bzw. Finanzkraftaus-

³⁰ Vgl. hierzu schon BVerfGE 8, 122, S. 134, BVerfGE 50, 195, S. 201, BVerfGE 52, 95, S. 120 sowie BVerfGE 79, 127, S. 151.

³¹ Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Kriteriums ergeben sich jedoch insbesondere dann, wenn aus gesamtstaatlichen Überlegungen heraus Veränderungen der Steuerstruktur vorgenommen werden, so daß kein sachlicher Zusammenhang mehr zwischen den kommunalen Steuereinnahmen und den örtlich radizierbaren Lasten besteht. Dies ist bspw. der Fall, wenn die

gleich weist bewußt die Abdeckung von besonderen Bedarfen einzelner Länder, soweit sie als gesamtstaatliche Angelegenheit gesehen wird, dem Bund zu. Wenn also innerhalb des LFA der kommunale Finanzbedarf quantitativ einbezogen werden soll, dann kann es sich nur um einen abstrakten Finanzbedarf handeln, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt. Der beim Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern zur Vergleichbarkeit herangezogene Maßstab des Einwohners ist aufgrund der expliziten Erwähnung des kommunalen Finanzbedarfs zu erweitern. Strukturelle Faktoren können bedingen, daß es im kommunalen Aufgabebereich bundesweit Merkmale geben kann, die einen generellen Mehrbedarf begründen. An dieser Stelle wird vom Gesetzgeber eine nach der Einwohnerzahl der Gemeinden abgestufte Einwohnerzahlwertung i.V.m. einem Dichtezuschlag vorgenommen. Damit soll die angenommene höhere Kostenintensität der Erledigung der den Kommunen obliegenden Aufgaben nach strukturellen Merkmale, ausgedrückt in der Einwohnerwertung und der Siedlungsdichte, sachgerecht modifiziert werden. Auch hier hat der Gesetzgeber einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum, der verfassungsrechtlich lediglich auf seine Vertretbarkeit hin geprüft werden kann.³²

- Aufgrund dieser allgemeinen Beurteilung des Art. 107 2 2 Hs. 1 GG und der dazu korrespondierenden Regelungen des FAG wurden die vom Gesetzgeber vorgenommenen Regelungen bei der Bestimmung der gemeindlichen Finanzkraft vom BVerfG als verfassungsgemäß erklärt. Eine im Zusammenhang mit der Normierung der Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer interessante Argumentation des BVerfG ist diejenige, daß die einheitliche Richtung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die einer gesetzlichen Regelung zugrunde liegen, und damit die Robustheit von strukturellen Wirkungen im Sinne dauerhafter Gültigkeit gegenüber dynamischen Veränderungen, bedeutsam für seine Entscheidung ist.³³
- Bei der Prüfung der hälftigen Kürzung der gemeindlichen Steuereinnahmen (Realsteuern und Einkommensteuer) kommt das BVerfG zum Ergebnis, daß dem Gesetz-

Gewerbesteuer durch eine Beteiligung der Gemeinden an Gemeinschaftssteuern (z.B. Umsatzsteuer) ersetzt wird.

³² Vgl. BVerfGE 72, 330, S. 399.

³³ Vgl. aber die Kritik bei Hidién 1999, S. 421 ff., nach der die Einbeziehung der Realsteuern insbesondere den Hebesätzen: die Berechnung äußerst kompliziert erfolge, ohne daß § 8 Abs. II FAG sich tatsächlich niederschlagen würde. Als maßgeblicher fiktiver Hebesatz fungiert letztendlich wegen § 8 Abs. V S. 1 FAG der halbe bundesdurchschnittliche Hebesatz.

geber in dieser Frage ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum bleibt, der in dieser Form verfassungsgemäß genutzt wird. Es liegt noch in den Grenzen des Vertretbaren, dem durch die öffentlichen Lasten bestimmten Bedarf in Wege eines pauschalen Abschlags vom Realsteueraufkommen in Höhe von 50 % Rechnung zu tragen. Bei der hälftigen Kürzung der Einkommensteuer wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers offensichtlich, denn ohne direkten Verursachungszusammenhang ist es ihm erlaubt, den Finanzbedarf der Gemeinden in Form eines pauschalen Abschlags von bestimmten Steuereinnahmen der Gemeinden zu berücksichtigen. Das zeigt deutlich, daß die Form der Bedarfsberücksichtigung nicht vorgeschrieben ist. Die gewählte pauschale Abgeltung ist nicht zu beanstanden, solange es nicht sachgerechtere und zuverlässigere Kriterien zur Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs gibt, was derzeit nicht der Fall ist.³⁴

Im Unterschied dazu sind die ökonomischen Indikatoren Gemeindegröße und Siedlungsdichte auf ihre Tragfähigkeit (Brecht-Popitzsches Gesetz) hin zu überprüfen, wobei dieser Auftrag des BVerfG gerade nicht die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Regelung bedeutet. Es werden die Kausalität von Ausgaben und Einnahmen sowie die implizit unterstellten Bedarfsunterschiede von Stadt und Land in Zweifel gezogen. Auch raumordnungspolitische Gesichtspunkte werden kritisch gegen eine solche Regelung angeführt. Schließlich erscheint die Korrelation von Gemeindegröße und Siedlungsdichte wegen der Gemeindegebietsreform zweifelhaft.³⁵

III.3. Bewertung des Verfassungsrechtsprechung und Konsequenzen für mögliche Veränderungen der gesetzlichen Bestimmungen zum Art. 107 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 GG

Die Rechtsprechung des BVerfG kann dahingehend interpretiert werden, daß die Gemeinden im föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland weniger als funktionale „dritte Ebene“, sondern deutlich als staatsorganisatorischer Teil der Länder verstanden werden, für die die Länder Sorge tragen müssen. Die Beziehungen zwischen den Län-

³⁴ Vgl. Littmann 1992 (mündliche Mitteilung), zitiert in BVerfGE 86, 148, S. 218-220

³⁵ Es kann kaum davon gesprochen werden, daß Gemeinden aus Ballungsregionen zu vergleichen sind mit Gemeinden z.B. in Niedersachsen, wenn der Vergleichsmaßstab die reine Einwohner-

dern und ihren Gemeinden sind jedoch - ausgehend von diesem klaren Prinzip - weiter klärungsbedürftig, so etwa hinsichtlich der Lastenverteilung, der Zuweisungspolitik und der Realisierung der Autonomie beider gebietskörperschaftlichen Ebenen im Geflecht der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. In der Konsequenz ist es eine Frage der Verfassungsauslegung, wie die finanzwirtschaftlichen Implikationen der Regelung des Art. 107 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 GG berücksichtigt werden können und sollen.

Das BVerfG kann darüber hinaus dahingehend interpretiert werden, daß das angegriffene Element der Stufe des horizontalen Finanzausgleichs im Gesamtkontext der Finanzordnung und damit konsistent zu den übrigen Regelungen zu interpretieren ist. Das bedeutet auch, daß Veränderungen des bestehenden Rechts nicht in die Richtung gehen können, Prinzipien und Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Frage zu stellen oder zu durchbrechen.

Eine entscheidende Schwachstelle des bestehenden LFA scheint zu sein, daß die Abkehr eines bedarfsorientierten Ausgleich hin zu einem reinen Finanzkraftausgleich mit vereinzelt Bedarfskomponenten zu Inkonsistenzen und Begründungsproblemen führt, die nur in den seltensten Fällen objektiv lösbar sind.³⁶ Dies führt konsequenterweise dazu, daß auch vom BVerfG für den Gesetzgeber trotz anerkannter Gestaltungsspielräume bei der Finanzbedarfsbestimmung ein Begründungszwang gesehen wird, der bislang nicht eingelöst wurde. Man könnte sich gerade hier Hilfestellung von Seiten der Finanzwissenschaft erwarten, um diese auch im Verfassungsgerichtsurteil selbst deutlich gewordene Legitimationslücke zu füllen und auch, um die Ermessensspielräume des Gesetzgebers zumindest durch fundiertere empirische Analysen politikberatend zu begleiten.

Daß dies bislang nicht gelungen ist und daß auch dem Auftrag des BVerfG nach Überprüfung des Brecht-Popitzschen Gesetzes bislang nicht nachgekommen wurde,³⁷ läßt für die Zukunft – zumindest in der wissenschaftlichen Debatte und im Vorfeld gesetzgeberischer Entscheidungen über die Struktur des LFA - ein Konfliktpotential erwarten,

zahl ist, denn in diesem Fall liegt keine vergleichbare Siedlungsdichte und damit verbunden auch kein vergleichbarer Finanzbedarf vor.

³⁶ Dies gilt im übrigen auch für die Frage der vertikalen Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund, und Ländern mit ihren Gemeinden; vgl. die gedankenreiche, aber letztlich nicht durchschlagende Erörterung bei Carl 1995.

³⁷ In ihrer Antwort auf den Prüfungsauftrag des BVerfG führt die Bundesregierung aus, daß aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Gebietsreform auf kommunaler Ebene im Zuge der Einbeziehung der neuen Länder eine Prüfung des Brecht-Popitzschen Gesetzes derzeit nicht befriedigend erfolgen könne.

das sich auf die Frage konzentriert, wie die Finanzbedarfe bei den Gemeinden, aber auch bei den Ländern und dem Bund im allgemeinen rational bestimmt werden können. Insbesondere ist umstritten, welche Bedeutung dabei der Weg einer pauschalierten Abgeltung (Saldierung bzw. Reduzierung) gegenüber einem expliziten Ausweis von Bedarfselementen (bspw. analog zu den Sonderbedarfs-BEZ) einnimmt.

Allgemeiner geht es darum, wie die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland, die grundsätzlich eine Korrespondenz zwischen öffentlichen Aufgaben, den damit verbundenen Ausgaben und die zu ihrer autonomen Wahrnehmung erforderliche Finanzausstattung anstrebt,³⁸ die darin implizit angelegte Bedarfsorientierung in ein grundsätzlich rein einnahmeorientiertes Ausgleichssystem integriert.³⁹

Im folgenden geht es deshalb gerade darum, die aufgezeigten „Schwachstellen“ des bestehenden Systems des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung der Einbeziehung der Gemeindefinanzen in die Länderfinanzkraft aus spezifisch finanzwissenschaftlicher Sicht zu analysieren. Die Analyse kann sich dabei auf eine lebhafte Diskussion stützen, die in der ökonomischen Disziplin zu diesem Thema stattgefunden hat und in Form verschiedener Gutachten auch die Entscheidung des BVerfG mitgeprägt hat.

³⁸ Das bundesstaatliche System der Verteilung des Finanzaufkommens folgt damit dem Konnexitätsgrundsatz des Art. 104a Abs. I GG; vgl. BVerfGE 72, 330, S. 383.

³⁹ Dieses Problem stellte sich auch für das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Frage der Einbeziehung der Sozialhilfelasten als gemeindlicher Finanzbedarf bzw. Sonderbedarf der Stadtstaaten; vgl. BVerfGE 86, 148, S. 248 ff. Im Zusammenhang mit dem Überprüfungsauftrag hat diese Frage eher an Aktualität gewonnen; vgl. hierzu etwa Henneke 1998, 1998a, 1994.

IV. Finanzwissenschaftliche Diskussion der Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im LFA

Die finanzwissenschaftliche Diskussion über die Frage der Berücksichtigung der Gemeindesteuern im LFA stützt sich auf die konkurrierenden Theoriegebäude der Neoklassik sowie der Wachstums- und Strukturtheorie, während die Staatspraxis sich in ihren Überlegungen an vergleichsweise einfachen historischen Gesetzmäßigkeiten orientiert, die jedoch teilweise auch den vorgenannten Theorien zugrunde liegen.

IV.1. Die Argumente der neoklassischen Theorie

Die finanzwissenschaftlichen Argumente für und wider eine nur partielle Berücksichtigung der Gemeindesteuern im LFA rekurrieren im wesentlichen auf den Aussagen der ökonomischen Theorie des Föderalismus bzw. allgemein auf der Theorie des Marktversagens. Dort werden Rahmenbedingungen für die räumliche Wirksamkeit des Angebots öffentlicher Güter abgeleitet, die ihrerseits wiederum Kriterien dafür abgeben, inwieweit bestimmte öffentliche Leistungen bundesweit (bundeseinheitlich) oder regional bzw. lokal bereitgestellt werden sollen, um eine effiziente Allokation der Ressourcen zu ermöglichen.⁴⁰ Da mit der so gewonnenen Aufgaben- und Ausgabenzuordnung eine Finanzierungsverantwortung und Finanzausstattung im Sinne des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz verbunden ist, könnten aus der Theorie der öffentlichen Aufgaben Schlüsse für die Ausgestaltung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, insbesondere auch im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Ländern und ihren Gemeinden gezogen werden.⁴¹

Aus alloktionstheoretischer Sicht ist ein staatlicher Eingriff in den Marktmechanismus dann angezeigt, wenn die private Produktion oder der private Konsum zu einem sozial ineffizienten Ergebnis führt. Allokationstheoretische Begründungen liegen vor allem im

⁴⁰ Die in eine konkrete Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungszuordnung übersetzte Allokationsfunktion ist nur einseitig und muß, um zu einem anwendungsorientierten Ergebnis zu kommen, zusätzlich mit der in diesem Kontext bedeutsamen Distributionsfunktion und Stabilisierungsfunktion abgeglichen werden.

⁴¹ Vgl. Färber 1999, S. 13, die diesen Argumentationsweg in ihrem aktuellen, im Auftrag der Saarländischen Landesregierung vorgelegten Gutachten „Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich“ beschreitet. Bezogen auf das Problem der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft zeigt sich im Gutachten jedoch deutlich, daß auf der Basis der dort angestellten theoretischen Überlegungen einseitige Argumente entwickelt und zum Maßstab für

Vorliegen von externen Effekten, steigenden Skalenerträgen, der öffentlichen Guts-Problematik sowie Marktmängeln aufgrund unvollkommener Information. Allerdings kann die Ausgabenintensität dieser Korrekturen von Marktmängeln stark schwanken.

Sinkende Durchschnittskosten aufgrund steigender Skalenerträge sind mit dem Marktdeal der vollständigen Konkurrenz unvereinbar, da - vereinfacht - die Grenzkosten-Preis-Regel zur Herstellung eines Konkurrenzgleichgewichts von Angebot und Nachfrage nicht greift. Der Staat ist daher aufgerufen, durch Eingriffe die so hervorgerufenen „natürlichen Monopole“ zur Allokationseffizienz zu führen.⁴² Auch nicht internalisierte externe Effekte der Produktion bewirken, daß die im Produktionskalkül anzusetzenden privaten Kosten von den sozialen Kosten abweichen und damit der Preismechanismus versagt, was auch für Konsumexternalitäten gilt. Als Lösung dieser Form des Marktversagens werden - mit unterschiedlicher Ausgabenintensität - die Pigousche steuerliche Internalisierung, die Zuordnung von Eigentumsrechten in Verbindung mit privaten Verhandlungen sowie die öffentliche Bereitstellung dieser Güter diskutiert.

Im Hinblick auf die Gewichtung der Gemeindeeinwohnerzahlen wird von Seiten der neoklassischen Theorie des Fiskalföderalismus ein „Abgrund zwischen finanzwissenschaftlicher Theorie und finanzpolitischer Praxis“⁴³ diagnostiziert. Denn während die Theorie Agglomeration und Städteformierung mit der Existenz steigender Skalenerträge erklärt, vermutet der deutsche Finanzausgleich bei der Produktion öffentlicher Leistungen fallende Skalenerträge. Während die Theorie generell davon ausgeht, daß lokal öffentliche Güter notwendigerweise steigende Skalenerträge implizieren, die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung sinken also mit zunehmender Einwohnerzahl, sieht die Praxis wohl Kosten der Agglomeration. Die Existenz dieser Kosten wird auch von der Theorie nicht bestritten und werden auch dafür verantwortlich gemacht, daß Agglomerationen nicht unbegrenzt voranschreiten. Auf der Makroebene, hier: der Länderebene, wollen die Vertreter dieser Theorie jedoch tendenziell konstante Skalenerträge identifiziert wissen, so daß sich eine besondere Wertung der Gemeinde-Einwohnerzahlen im LFA erübrigt.

die Gestaltung des LFA gemacht werden. Dieses Vorgehen spiegelt letztlich den Diskussionsstand recht gut wider.

⁴² Es ist allerdings durchaus fraglich, ob die öffentliche Bereitstellung dieses privat mit sinkenden Durchschnittskosten produzierbaren Gutes aufgrund der im öffentlichen Sektor vorzufindenden besonderen Produktions- und Kostenstrukturen ebenfalls diese Eigenschaft aufweist. Auch hier sind Übertragungen vom privaten auf den öffentlichen Sektor nicht zwingend robust; vgl. hierzu die Trivialisierung bei Homburg 1994. Analoges gilt bekanntlich für den Fall der externen Effekte

⁴³ Homburg 1994, S. 317.

Was in dieser Betrachtung wohl der theoretischen Stringenz geopfert wird, ist eine strukturelle Betrachtung der Kosten nach Güterarten, Regionen, Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur. Disaggregiert läßt sich in einigen Bereichen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sicherlich der Fall der steigenden Skalenerträge identifizieren, gleichzeitig haben aber auch die Ballungskosten in ihren vielfältigen Erscheinungen ein großes Gewicht, so daß eine abschließende Bewertung, ob makroökonomisch steigende oder sinkende Skalenerträge vorliegen, wiederum rein empirisch vorgenommen werden muß, die keineswegs durch rein fiktive Aggregation in konstante Skalenerträge ersetzt werden kann.⁴⁴ Problematisch ist bei einer empirischen Studie allerdings die mangelnde Trennschärfe von Ursache (Kostenfunktion) und Wirkung (Finanzbedarf im LFA).⁴⁵

Im Hinblick auf den Umfang der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft in den LFA spricht die äquivalenztheoretische Auffassung der kommunalen Einnahmen als Steuerpreis für kommunale Infrastrukturleistungen, insbesondere an den Unternehmenssektor, für eine Reduzierung des Ansatzes der kommunalen Finanzkraft im LFA (erweitertes Äquivalenzprinzip). Dies gilt in besonderem Maße dann, wenn sich die Kommune den damit verbundenen Aufgaben nicht entziehen kann (Pflichtaufgaben).

Nur diejenigen Einnahmen der Kommunen, denen keine direkte Gegenleistung an die Bürger oder Unternehmen gegenübersteht, sind nach der neoklassischen Theorie als Finanzkraft der Kommunen im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen.

IV.2. Argumente der (Neuen) Wachstums- und Strukturtheorie

Gegenüber dieser wohlfahrtstheoretischen statischen Ausgaben- und Finanzausgleichstheorie, aus der eine spezifisch gemeindliche Bedarfsbestimmung erwachsen kann, gibt es neuerdings eine dynamisch-wachstumstheoretische Argumentationskette, die völlig veränderte Anforderungen auch an den bundesstaatlichen Finanzausgleich

⁴⁴ Vielmehr ist es angesichts der real existierenden Probleme von Ballungszentren höchst unplausibel, von einem effizienten Ballungsgleichgewicht auszugehen, das konstante Skalenerträge produzieren würde. Von der Robustheit der effizienztheoretischen Argumente sind wohl auch die Verfechter dieser Theorie nicht ganz überzeugt, wenn sie schreiben: „Im übrigen verzichten Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz im kommunalen Finanzausgleich auf eine Einwohnerveredelung, machen damit aber einen strategischen Fehler.“ Homburg 1994, S. 319.

⁴⁵ In der Statistik kommt die fehlende Trennschärfe im Vorliegen einer Multikollinearität zwischen den untersuchten exogenen und endogenen Variablen zum Ausdruck.

stellt.⁴⁶ Die räumliche „Neue Wachstumstheorie“ greift die altbekannte Agglomerationsproblematik auf und kommt zum Ergebnis, daß die wirtschaftliche und damit finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft in starkem Maße von dynamischen Skaleneffekten und damit verbundenen Spillovers und Wanderungen geprägt ist. Dies trifft für den Bund im internationalen Kontext zu, verstärkt jedoch für die Länder im Verhältnis untereinander sowie auf der Ebene der Gemeinden. Es wird argumentiert, daß bei historisch vorzufindenden Ungleichwertigkeiten in der Wirtschaftsstruktur⁴⁷ dynamische Skaleneffekte tendenziell dazu führen, daß wirtschafts- und finanzstarke Gebietskörperschaften immer stärker und in vielleicht noch verstärktem Maße wirtschafts- und finanzschwache Gebietskörperschaften zurückfallen (These der Pfadabhängigkeit).⁴⁸ Der bundesstaatliche Finanzausgleich hat in diesem Szenario zunächst einmal die Funktion, diese Effekte nicht noch zu verstärken, da dies dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse widerspräche. Er kann zusätzlich instrumentalisiert werden, um diese strukturellen ökonomischen Probleme zu kompensieren oder gar umzukehren. Implizit führt eine solche Sichtweise dazu, daß dem Bedarfselement - verstanden als Bedarf zur Kompensation dieser strukturellen Ungleichgewichte - im Finanzausgleich eine besondere Bedeutung beizumessen ist. Korrespondierend dazu sind auch die regionalen Steuer- bzw. Finanzkraftunterschiede zu untersuchen und es ist dann zu prüfen, ob die derzeit geltende Kombination von Bemessungsgrundlage (Finanzkraft) und Tarif (Ausgleichsniveau) geeignet ist, quasi ursachenadäquat die Finanzkraftunterschiede annähernd auszugleichen.⁴⁹

Die evolutorische Perspektive der Dynamik wirtschaftlicher Strukturen versteht sich als Erweiterung und Ergänzung der Wachstumstheorie, sie gelangt allerdings zu etwas anderen Gestaltungsprinzipien für den bundesstaatlichen Finanzausgleich.⁵⁰ Bezogen auf den Fall des Länderfinanzausgleichs wird aus dem grundsätzlichen Postulat der Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung die Reduzierung des Finanzausgleichs auf einen reinen Finanzkraftausgleich gefolgert. Besondere Bedarfsmomente im Finanz-

⁴⁶ Genau genommen kommt die dort entwickelte Vorstellung ökonomischer Prozesse und föderaler Strukturen einem Paradigmenwechsel in der Föderalismustheorie gleich.

⁴⁷ Die Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern gegenüber den alten Ländern sind aktuell das beste Beispiel für derartige Disparitäten.

⁴⁸ Vgl. aus theoretischer Sicht Krugman 1991, Lucas 1990, Ebert 1999 und empirisch Meyer 1999.

⁴⁹ Vgl. Littmann 1993, S. 59 sowie Littmann 1991.

⁵⁰ Vgl. Noll 1994 und Ebert 1999.

ausgleich sollen nur im Einzelfall oder aufgrund von verhärteten - und damit nicht mehr unsicheren - strukturellen Entwicklungen zugelassen werden. Der Finanzausgleich muß auf diesem Wege vor einer Überfrachtung auf der Basis ungesicherten Wissens über ökonomische Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge geschützt werden und soll vielmehr die Eigenstaatlichkeit der im Finanzausgleich verbundenen Gebietskörperschaften fördern. Dies entspricht im übrigen auch der verfassungsrechtlichen Interpretation des Art. GG vor dem Hintergrund von Tröger etc.⁵¹ Aus dieser Sicht bedürfen Bedarfsmomente im bundesstaatlichen Finanzausgleich wie etwa die nur hälftige Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft oder die Einwohnerzahlwertung einer besonderen Legitimation, die nur im Einzelfall ökonomisch erbracht werden kann, wobei ein erweitertes Verständnis von Ökonomie - bspw. die systematische Berücksichtigung von distributiven oder finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten – sinnvolle Anknüpfungspunkte für eine Diskussion der Regelungen des Finanzausgleichs bietet.

IV.3. Zur Relevanz historischer Gesetzmäßigkeiten (Brecht/Popitzsches Gesetz)

Für die Rechtsprechung des BVerfG zur Berücksichtigung von Bedarfsmomenten im Länderfinanzausgleich ist im wesentlichen die empirische Relevanz des sog. Brechtschen Gesetzes von Bedeutung. Damit läßt sich das Gericht in seinen Überlegungen in starkem Maße von der Gültigkeit historischer Gesetzmäßigkeiten leiten und nicht so sehr von abstrakt-deduktiv gewonnenen theoretischen Hypothesen mit geringer praktischer Relevanz.

IV.3.1. Die Grundaussagen des Brechtschen Gesetzes

In der öffentlichen Diskussion, der Rechtsprechung sowie der Politikberatung spielen die vermuteten Gesetzmäßigkeiten der sog. älteren Finanzwissenschaft über Bedarfe der öffentlichen Hand eine wichtige Rolle, vor allem das Brecht/Popitzsche Gesetz der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration

⁵¹ Vgl. BVerfGE 72, S. 364; Kirchhof 1982.

oder der von Popitz formulierte Grundsatz der Wechselwirkung zwischen Besteuerungsmöglichkeiten und den Gemeindeausgaben.⁵²

Das Besondere dieser „Gesetze“ ist, daß sie eigentlich induktiv gewonnene Regelmäßigkeiten darstellen, die dann aber oftmals als (historische) Theorien aufgefaßt werden. Sie besitzen gegenüber den referierten theoretischen Überlegungen einen vortheoretischen Status, bisweilen auch den Charakter von Daumenregeln, wenngleich sie in ihren Argumenten durchaus „theoretische Gedankengänge“ enthalten. Der induktive, historische Charakter macht diese „einfachen“ Gesetze, wenn sie zur ökonomischen Legitimation verfassungsrechtlicher Bestimmungen herangezogen werden, jedoch angreifbar, weil die postulierten festen Zusammenhänge keine dynamischen Veränderungen von Bedingungskonstellationen abbilden können.

Als Begründung für die Einwohnerzahlwertung bei den Gemeinden wird Brechts „Gesetz der Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung“ genannt. In diesem Gesetz wird eine Rangfolge der kommunalen Ausgaben in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl und ihrer Dichte formuliert, die nach Brecht ihren Grund vor allem in den überproportional hohen Bereitstellungskosten öffentlicher Güter in großen Gemeinden hat.⁵³

Neuere empirische Untersuchungen differenzieren diesen statistisch nicht abgesicherten Befund und kommen zum Ergebnis, daß in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte zunächst Degression und jenseits eines Optimums Progression der öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben vermutet werden kann.⁵⁴ Auch der Einfluß der Verstädterung auf die kommunalen Ausgaben und der Wirtschaftsstruktur auf die regionalen Ausgaben läßt sich - trotz der Probleme der institutionellen Vergleichbarkeit der kommunalen Strukturen - empirisch nachweisen.

Zurückgeführt werden diese Abhängigkeiten im wesentlichen auf die jeweilige Bedarfsstruktur, die Kostenstruktur sowie die Finanzstruktur der Kommunen. In aller Regel werden große Gemeinden mehr zentralörtliche Funktionen wahrnehmen als kleine Gemeinden. Auch Faktorpreise, produktionstechnische Bedingungen (Kapazitätseffekte) sowie technisch-organisatorische Strukturen wirken zumindest bei sehr hoher Einwohnerdichte und großer Verstädterung, aber auch am anderen, dem unteren, Ende der Größenskala progressiv. Schließlich prägt die Art der Finanzausstattung der jeweiligen Gemeinden

⁵² Vgl. u.a. Popitz 1932 bzw. die entsprechende ökonomische Diskussion, z.B. dargelegt bei Kähler 1982.

⁵³ Vgl. hierzu Brecht 1932 und Littmann 1977, S. 360.

⁵⁴ Analoges gilt auch für sehr kleine Gebietskörperschaften.

(Steuerverteilung, Zuweisungen und Finanzausgleich) die Struktur ihres Ausgabevolumens entscheidend mit. Die einzelnen Einflußgrößen Größe, Bevölkerungsdichte, Industrialisierungsgrad und Pro-Kopf-Einnahmen der Gemeinden (Adolph Wagner) sind, jedenfalls soweit es ihre Wirkung auf die kommunalen Ausgaben betrifft, untereinander positiv korreliert. So gesehen wirkt der Einnahmenausgleich unter den Ländern und zwischen den Gemeinden auf die Ausgabenseite zurück und führt dabei zum dem Länderfinanzausgleich zugrundeliegenden ökonomischen Zusammenhang, ohne allerdings *causa movens* der „Brechtschen Ausgabenstruktur“ zu sein.⁵⁵

Es ist zum besseren Verständnis des Brechtschen Gesetzes zweckmäßig, die Zusammenhänge durch Disaggregation der Größen Bevölkerungsdichte, Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur, aber auch durch eine Zerlegung der öffentlichen Ausgaben (Kosten- und Mengen-, bzw. Strukturaspekt) zu differenzieren.⁵⁶

IV.3.2. Der Faktor Bevölkerungsdichte

Analog zur theoretischen Sicht wird auch bei der Entwicklung der historischen Gesetzmäßigkeiten die Beziehung zwischen dem Agglomerationsphänomen und dem Marktversagensargument „sinkende Durchschnittskosten“ über die Nachfrageseite begründet. Denn aufgrund der Fixkostenproblematik wird die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes mit zu sinkenden Durchschnittskosten führenden ökonomisch-technischen Eigenschaften⁵⁷ umso wahrscheinlicher, je größer der Benutzerkreis ist. Es entscheidet also bei den hohen Startkosten letztlich die Größe der Nachfrage nach diesen Gütern über die öffentliche Bereitstellung. Durch höhere potentielle Nachfrage in Ballungsräumen wird die Bereitstellung dieser Güter dort deswegen vermehrt erfolgen. Dies wiederum bedeutet, daß zwar die definitionsgemäß von der Bevölkerungsdichte (Nachfragemenge) ausgehende Fixkostendegression die öffentlichen Ausgaben in diesem Angebotssegment *ceteris paribus* reduziert (Dämpfungseffekt), daß aber andererseits die betreffenden Güter in dünn besiedelten Regionen wegen der Fixkostenproblematik gar

⁵⁵ Vgl. Littmann 1977, S. 361-362.

⁵⁶ Vgl. Kähler 1982, S. 448 ff. Insofern verfehlt auch die von Homburg 1994 vorgenommene aggregierte Betrachtung der kommunalen Bereitstellungskosten für öffentliche Güter den Kern schon im Grundsatz und stellt eine völlig unzulässige Trivialisierung der Veredelungsproblematik dar.

⁵⁷ Vgl. Noll 1983.

nicht erst bereitgestellt werden,⁵⁸ sondern sich in Ballungsräumen konzentrieren (Konzentrationseffekt). Die Kumulation dieser Effekte läßt den plausiblen Schluß zu, daß bei Vorliegen sinkender Durchschnittskosten netto von der Bevölkerungsdichte ein (stufenförmig) steigender Effekt auf die Pro-Kopf-Ausgaben des Staates ausgeht, wobei der so definierte Brechtsche Effekt vor allem bei den großen und sehr großen Gemeinden wirksam wird.

In Verbindung mit der Bevölkerungsdichte erhält auch das Anfallen und Verteilen regionaler Kosten und Nutzen in zweifacher Hinsicht Bedeutung (Externalitätenproblematik). Zum einen gilt, daß die Intensität der konsumseitigen oder kostenseitigen Externalitäten mit zunehmender Entfernung vom Ort der Produktion bzw. des Konsums abnimmt. Da Produktion und Konsum in Ballungsräumen konzentriert sind, schafft die damit verbundene „Kumulation“ externer Effekte in Ballungsräumen das Argument dafür, in dicht besiedelten Räumen vermehrt Maßnahmen zur Internalisierung der externen Effekte zu ergreifen, um eine effiziente Ressourcenverteilung zu schaffen. Dabei sind ausgabenextensive Marktlösungen (Verhandlung im Sinne von Coase) bei einer Vielzahl von Betroffenen aufgrund der damit verbundenen Transaktionskosten- und free rider - Problematik zunehmend unwahrscheinlich. Die Bevölkerungsmassierung erhöht also die Spürbarkeit der externen Effekte und vermindert die Wahrscheinlichkeit von privaten - die öffentlichen Ausgaben dämpfenden - Lösungen.

Fraglich ist allerdings, ob der beschriebene theoretische Zusammenhang auch für die regionalen externen Effekte zwischen Stadt und Umland eine tragfähige Begründung für besondere Bedarfe - bspw. ausgewiesen durch die Einwohnerzahlwertung - darstellt. Die ökonomische Argumentation ist bei den Stadtstaaten, insbesondere aber bei den Kommunen problematisch, denn gerade im Stadt-Umland-Verhältnis sollen in der Theorie externe Effekte (regionale Spillovers) zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften internalisiert werden, d.h. verursachungsgemäß zugerechnet und auch ausgeglichen werden. Das gilt entsprechend auch im Verhältnis zwischen Stadtstaaten und angrenzenden Flächenländern. Wären die regionalen externen Effekte wenigstens grob mit Ländergrenzen deckungsgleich,⁵⁹ so müßte aus ökonomischer Sicht zu ihrer Internali-

⁵⁸ Eine Ausnahme stellt das Gut „politische Führung“ dar, das zwangsläufig auch in den kleinen Ländern bereitgestellt werden muß, so daß die Tatsache der dort logischerweise vorzufindenden hohen Durchschnittskosten im Umkehrschluß kein Argument gegen die Gültigkeit des Brechtschen Gesetzes ist; vgl. hierzu die ökonomisch falsche Wertung bei Homburg 1994.

⁵⁹ Hierzu kritisch RWI 1999 trotz einiger methodischer Ungereimtheiten.

sierung ein regionaler Finanzausgleich⁶⁰ oder die vielfach geforderte Verhandlungslösung im Sinne von Coase⁶¹ zwischen benachbarten Ländern (Bremen und Niedersachsen; Hamburg gegenüber Niedersachsen und Schleswig-Holstein oder Berlin und Brandenburg) erfolgen. Allerdings gilt dies auch an dieser Stelle ausschließlich im Hinblick auf (allokative) Effizienzüberlegungen.⁶² Zweck des Finanzausgleichs ist es aber gerade, für einen (distributiven) Ausgleich der Finanzkraft zu sorgen, so daß die mit einer Verhandlungslösung verbundenen Verteilungsprobleme der Ausgleichszielsetzung widersprechen. Der Zielsetzung des Finanzausgleichs widerspricht es prinzipiell, ökonomische Lösungen vorzuschlagen, die puristisch der allokativen Zielsetzung folgen ohne die Verteilungswirkungen (und die damit verbundenen Finanzierungseffekte für die Gebietskörperschaften) zu berücksichtigen.⁶³

Darüber hinaus würde eine konsequente Anwendung des ökonomischen Prinzips erfordern, daß auch auf der vergleichbaren kommunalen Ebene (Ballungszentren) Verhandlungen zur Internalisierung von externen Effekten institutionalisiert werden müßten. In der Realität führt eine strikte Konzeption schon wegen der vielfältigen regionalen Besonderheiten zu erheblichen Transaktionskosten, Unsicherheiten und problematischen Verteilungseffekten.

Schließlich stößt auch die Option, mit dem Ziel der Internalisierung regionaler externer Effekte auf Länderebene und bei den Kommunen zu einer Entgeltfinanzierung durch Gebühren im Sinne Pigous überzugehen, auf starke institutionelle (bundesrechtliche Vorschriften) und sachliche (Gebührenfinanzierung bei den Kommunen bereits stark ausgereizt) Restriktionen.

Selbst bei einer relativ allokationsorientierten Betrachtung ist die bedarfsorientierte pauschale Gewichtung der Einwohnerzahl in einem Finanzausgleichssystem in der Realität eine effiziente Lösung.

IV.3.3. Die Rolle der Urbanisierung

⁶⁰ Vgl. Arndt 1997.

⁶¹ Vgl. Homburg 1994; kritisch hierzu Färber 1999, S. 30 ff. Die Verhandlungslösung führt zu effizienten Lösungen unabhängig von einer verursachergerechten Zuordnung der Externalitäten.

⁶² Die ökonomische Theorie würde in diesem Fall jedoch zweckgebundenen Zuweisungen fordern, vgl. Meyer 1999.

⁶³ Vgl. dazu Färber 1999, S. 31.

Urbanisierung als soziales Phänomen ist nicht Gegenstand einer reinen ökonomischen Analyse, sie hat allerdings dennoch Auswirkungen auf den Bedarf der betrachteten Gebietskörperschaften.

In der Folge der Urbanisierung setzt sich eine Änderung der Sozialstruktur durch, die weitreichende Konsequenzen für das Ausmaß und die Struktur öffentlicher Ausgaben hat. Die in der Wirklichkeit bestehende hohe Interaktionsdichte in der zivilisierten Gesellschaft Ende des 20. Jahrhunderts, die besonderen städtischen Lebensweisen mit ihren positiven und negativen (psychischen) Effekten zeigt sich vor allem in Großstädten. Der Finanzausgleich will und muß mit seinen bedarfsorientierten Elementen dem Rechnung tragen, er kann dabei auch Anreize zur Wanderung und Deglomeration setzen. Mit der Urbanisierung selbst ist ein ausgabensteigernder Effekt (Mengenkomponente) verbunden, der vor allem den sozialen Aufgabenbereich und damit die staatlichen Sozialausgaben betrifft. Im Zuge der Verstädterung verdichten sich hohe private Einkommen auf der einen Seite und sehr geringe private Einkommen auf der anderen Seite. Beide Gruppen haben besonders ausgabenintensive Bedarfe,⁶⁴ die von der Kommune gedeckt werden muß (z.B. Sozialausgaben, kulturelle Luxusgüter). Insofern stellt die Wertung der Einwohnerzahl ein Instrument dar, um die nicht primär an der privaten Einkommensverdichtung orientierte Primärverteilung des öffentlichen Einkommens auf die einzelnen Länder bei der Sekundärverteilung durch den Länderfinanzausgleich sachgerecht zu korrigieren. Dieser Art der pauschalen Korrektur im Länderfinanzausgleich kommt dabei nicht die ökonomische Funktion zu, den Bedarf zu lenken (Agglomerationen abzubauen), sondern es wird rein fiskalisch von einem vorgegebenen Bedarfs ausgegangen, der sich vom privaten Einkommen ableitet.

IV.3.4. Wirtschafts- und Erwerbsstruktur in Agglomerationsräumen

Noch etwas weiter gefaßt ist die angebotsseitige Einbeziehung wirtschafts- und erwerbsstruktureller Merkmale in die Formulierung des Brechtschen Gesetzes, denn diese unterscheiden sich in einer Agglomeration deutlich von denen eines dünn besiedelten Gebietes.

⁶⁴ Es handelt sich dabei um superiore Güter.

Mit der Agglomeration ist in der Regel ein hoher Grad der Arbeitsteilung und der Spezialisierung verbunden. Das ist das tragende Grundlagede der Produktzyklentheorie und der Drei-Sektoren-Hypothese. Der damit einhergehende hohe technische Produktivitätsgrad wird durch niedrige Kommunikationskosten, leistungsfähigere Beschaffungsmärkte und aufnahmefähige Absatzmärkte verstärkt. Aber auch die Kumulation von Hochtechnologien, Humankapital und einem Hochqualitätsservicesektor verstärken die Produktivität im privaten Sektor.

Diese strukturellen Merkmale im privaten Sektor induzieren einen allgemeinen Bedarf an qualitativ hochwertiger Infrastruktur in Ballungsräumen.⁶⁵ Andererseits wird ein zusätzlicher örtlicher und regionaler Stabilisierungsbedarf ausgelöst, da mit diesen Agglomerationen am anderen Ende der Skala, also im unteren Einkommensbereich (niedrig qualifizierte Beschäftigte, Reintegration, Drogenproblematik, Neue Armut etc.), überproportionale Bedarfe auftreten. Die Stabilisierungsfunktion löst weiterhin öffentliche Aufgaben dahingehend aus, Umstrukturierungsmaßnahmen zu fördern und auszulösen. Dies ist derzeit vor allem in altindustriellen Wirtschaftsstrukturen der Fall (z.B. Bremen). Zwar gilt dieses Argument im allgemeinen (Saarland, NRW, neue Länder), bei Ballungsregionen (Stadtstaaten) schlagen jedoch wiederum besondere Agglomerationskosten in Form von Folgekosten zu Buche, die in Regionen mit diversifizierten Wirtschaftsstrukturen gleichmäßig verteilt sind.⁶⁶

IV.4. Bewertung der finanzwissenschaftlichen Aussagen

Sowohl bzgl. der Einwohnerzahlwertung als auch bzgl. der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft lassen sich aus ökonomischer Sicht keine eindeutigen Aussagen ableiten.

Der Finanzwissenschaftler Konrad Littmann hat gegenüber dem Bundesverfassungsgericht und in der Literatur zum Ausdruck gebracht, daß einerseits die Gültigkeit des Brechtschen Gesetzes fragwürdig sei, denn das Gesetz sei theoretisch kaum fundiert

⁶⁵ Dies war im übrigen auch die normative Argumentation Adolph Wagners im Rahmen seiner Begründung des Gesetzes der wachsenden Staatsausgaben; vgl. Wagner 1911, S. 735.

⁶⁶ Diese Art der Agglomerationsproblematik betrifft jedoch im besonderen auch kleine monostrukturell geprägte Gebiete, insbesondere das Saarland; vgl. Färber 1999.

und empirisch nicht nachgewiesen.⁶⁷ Damit werde auch die praktizierte Form der Berücksichtigung der Bedarfsmomente großer verdichteter Städte mittels der Einwohnerzahlwertung, z.T. auch durch die Kürzung, fragwürdig. Andererseits weist Littmann selbst darauf hin, daß es derzeit keine besseren Indikatoren zur Abbildung der Bedarfe gibt, die anstelle „des Einwohners“ treten könnten. Auch für die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im LFA besitzt die Argumentationsfolge Littmanns Gültigkeit.

Die theoretischen Ausführungen zur Erfassung und Quantifizierung kommunaler Finanzbedarfe lassen sich so zusammenfassen, daß die Plausibilität der derzeitigen Regelung auf der Grundlage des Brecht/Popitzschen Gesetzes keineswegs so fraglich ist, wie dies in der finanzwissenschaftlichen Literatur häufig unterstellt wird. Eine Betrachtung des konkreten Einzelfalls und eine differenzierte ökonomische Analyse läßt erkennen, daß die gemeindliche Einwohnerzahlwertung die Agglomerationseffekte auf der kommunalen Ebene durchaus nachvollziehbar abbildet.

Wenn man die einzelnen Argumente zum Brechtschen Gesetz zusammenfaßt, dann läßt sich in disaggregierter Betrachtung die von ihm vermutete Bedarfsstruktur der Gemeinden sowohl von der Aufgabenseite als auch von der Kostenseite her feststellen, die durch eine pauschalierte Einwohnerzahlwertung als besonderes Bedarfselement in den bundesstaatlichen Finanzausgleich Eingang findet. Dies ist auch in den kommunalen Finanzausgleichen seit über 50 Jahren ein bewährtes, akzeptiertes und damit robustes aufgabenorientiertes Ausgleichskriterium. Die einzelnen Agglomerationsvariablen sind von vielfältigen wechselseitigen Kausalbeziehungen geprägt, die in empirischen Untersuchungen schwerwiegende methodische Probleme verursachen. Deshalb können alle Ansätze nicht überzeugen, die im Rahmen ökonometrischer Untersuchungen den Erklärungsgehalt der einzelnen Variablen isolieren bzw. den Erklärungswert des Brechtschen Gesetzes zweifelsfrei überprüfen wollen. Auch Modellkonstruktionen bleiben ohne fundierte theoretische Grundlage und damit letztlich willkürlich. Wegen dieser Lücken, die auch die neoklassische Theorie des Marktversagens oder neuere dynamische Theorien nicht zu füllen in der Lage sind, erklärt sich auch die Kritik an der mit Hilfe des Brechtschen Gesetzes legitimierten Einwohnerzahlwertung.

Allerdings sind zumindest die hinter dem Brechtschen Gesetz stehenden Überlegungen weitaus plausibler, weil differenzierter, als die durch die Neoklassik mikroökonomisch

⁶⁷ Vgl. Littmann 1977

deduzierten, aber dennoch überraschend einfach makrotheoretisch bleibenden Überlegungen zur Agglomerationsproblematik und ihrer Internalisierung.⁶⁸

Neuere empirische Untersuchungen⁶⁹ deuten dementsprechend auch darauf hin, daß im Hinblick auf die Dichte zunächst eine Degression und jenseits eines breiten Optimumbereichs durchaus die vermutete Progression der Pro-Kopf-Ausgaben stattfindet. Bezogen auf die Gemeindegröße (Verstädterung) werden empirisch drei Einflußfaktoren für die Progression verantwortlich gemacht: die Bedarfsstruktur (zentralörtliche Funktionen), die Kostenstruktur (z.B. Bodenpreise, technisch-organisatorische Struktur der Leistungserstellung mit Skalenerträgen; Sprünge in den Investitionsausgabenbedarfen, externe Effekte von Zu- und Abwanderungen) und die Finanzstruktur (hohe Einnahmen begründen hohe Ausgaben). Dies entspricht im Großen und Ganzen den „revitalisierten“ Aussagen des Brecht/Popitzschen Gesetzes.

Bei der Frage der Kürzung der kommunalen Finanzkraft im LFA lassen sich aus der Sicht partialer theoretischer Überlegungen durchaus – für sich betrachtet - plausible Tendenzaussagen ableiten.

So würde die Sicht der neuen Wachstumstheorie in Verbindung mit Überlegungen der evolutorischen Theorie eher für eine stärkere Einbeziehung sprechen, andererseits sprechen die äquivalenztheoretischen Überlegungen der neoklassischen Theorie eher für eine Reduzierung der kommunalen Finanzkraft im LFA. Damit ist schon aus theoretischer Sicht keine eindeutige Aussage möglich.

In der Quantifizierung, sowohl bei der kommunalen „Veredelung“ als auch bei der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im LFA, sind für den Gesetzgeber naturgemäß und unvermeidbar große Ermessensspielräume angelegt. Von daher ist die Kritik der exakten Ökonomie, die Wirkungszusammenhänge würden nicht abstrakt deduktiv gewonnen, unbegründet. Mit den Methoden der mikro- und makroökonomischen Theorie lassen sich in diesem Bereich nie exakt quantifizierbare Aussagen zu kommunalen Finanzbedarfen und deren rechentechnischen Berücksichtigung im LFA gewinnen. Erst der Rückgriff auf historische Gesetzmäßigkeiten mit einer im Einzelfall überraschend

⁶⁸ Ein gutes Beispiel für die Schlichtheit der Argumente bietet Homburg 1997, S. 74 ff.

guten theoretischen Fundierung kann hier argumentativ weiterhelfen. Die daraus gewonnenen Regeln können allerdings nicht mehr als den Status von Daumenregeln besitzen.

V. Finanzwirtschaftliche Argumente zur Einbeziehung der Gemeindefinanzen in den Länderfinanzausgleich

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion gibt es Überlegungen zur finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion, die vor allem auf das Verhältnis der staatlichen Ebenen untereinander gerichtet sind und als Ausdruck einer über die ökonomische Föderalistentheorie hinausgehenden politik- und staatswissenschaftlichen Debatte zur föderativen Staatsorganisation verstanden werden können.⁷⁰ Dieser Zusammenhang läßt sich auch in der Rechtsprechung der Bundesverfassungsgerichts erkennen und verdient daher weitergehende Beachtung auch bei der Frage der Einbeziehung der sog. „dritten Ebene“ in die finanziellen Ausgleichsregelungen unter den Ländern.

Zur Strukturierung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers, der nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts zwangsläufig offen bleibt, hat die ökonomische Theorie nicht viel beigetragen. Demgegenüber liefert die finanzwirtschaftliche Betrachtung bedeutende, wenn nicht die zentralen Beurteilungskriterien für die Frage der Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im LFA, die in der Literatur überraschenderweise kaum behandelt werden.

Auch die politischen Verhandlungskonstellationen, in denen sich die fiskalischen Eigeninteressen der beteiligten Länder ausdrücken, spielen bei der Frage der Ausgestaltung des LFA eine, wenn nicht die entscheidende Rolle.⁷¹ Das hat zur Konsequenz, daß – innerhalb der geltenden Verfassungsrechtsslage - Reformvorschläge kaum Realisierungschancen haben, wenn sie unabhängig von ihren fiskalischen Verteilungswirkungen konzipiert werden. Im Hinblick auf die Einbeziehung der Gemeindefinanzen in den LFA können finanzwissenschaftlich begründete Änderung- und Verbesserungsvorschlä-

⁶⁹ Vgl. Färber 1999 mit weiteren Nachweisen, RWI 1999, Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.) 1993, Bovenschulte 1998.

⁷⁰ Vgl. Laufer/Münch 1997, S. 257 ff. mit einer eingehenden historischen Darstellung.

⁷¹ Vgl. Carl 1993 und Renzsch 1990.

ge nur dann über den Weg der Politikberatung Eingang in die politischen Verhandlungen finden, wenn sie neben der Verfassungsrechtsprechung die fiskalischen Verteilungswirkungen für alle politischen Entscheidungsträger in einem für diese tragbaren Maße berücksichtigen. Konsensbildende Maßnahmen und Paketlösungen dienen nämlich dazu, verschiedene Elemente mit ausgleichenden Verteilungswirkungen zusammenzufassen oder den Bund - wie dies in der Vergangenheit wiederholt geschehen ist - aufgrund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung hinsichtlich der Leistung von Kompensationszahlungen noch stärker als bisher in die Pflicht zu nehmen.

V.1. Die finanzwirtschaftliche Verflechtung zwischen Ländern und ihren Gemeinden

Zentral für die Bewertung des Berücksichtigungsgebots der Gemeindesteuern im LFA im Sinne einer umfassend zu verstehenden finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion ist die Frage der Verflechtung der kommunalen Ebene mit der Länderebene.

Grundsätzlich läßt sich, wie dies in der Literatur auch geschieht, die Auffassung vertreten, die hohe rechtliche und finanzwirtschaftliche Abhängigkeit der kommunalen Haushalte von den Landeshaushalten spreche für die volle Einbeziehung der Gemeinden in die Berechnungen der Finanzkraft im Länderfinanzausgleich dem Grunde nach. Diese Begründung halten halten Koriath und Kesper deshalb für stichhaltig, da insbesondere über die Zuweisungen eine enge Verzahnung der Länderfinanzen mit den Gemeindefinanzen herrsche. Zudem seien die kommunalen Budgets durch bundes- und landesgesetzliche Vorschriften weitgehend determiniert.⁷²

Unbestritten folgt aus dem engen rechtlichen und finanzwirtschaftlichen Verflechtungszusammenhang zwischen Ländern und Kommunen, daß wirtschafts- und finanzschwache Gemeinden in ihrer Finanzsituation in starkem Maße an die Finanzlage des Landes gekoppelt sind. Finanzschwache Länder können ihren Gemeinden, insbesondere wenn diese ebenfalls über eine unterdurchschnittliche Finanzkraft verfügen, über den kommunalen Finanzausgleich kaum eine mit Gemeinden in finanzstarken Ländern vergleichba-

⁷² Vgl. Koriath 1997, S. 568 sowie Kesper 1998, S. 252.

re Finanzausstattung garantieren.⁷³ Denn die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Landes begrenzt aus Symmetriegründen faktisch auch den Anspruch der Kommunen auf eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung im vertikalen Verhältnis zwischen Land und Kommune, wenn der Anspruch der Kommune selbst nicht an anderer Stelle des Systems des bundesstaatlichen Finanzausgleich, bspw. als Sonderbedarf im Länderfinanzausgleich oder bei den Bundesergänzungszuweisungen abgebildet wird.⁷⁴ Bei wirtschafts- und finanzschwachen Gemeinden könnte man daraus im Einzelfall ein diese Kopplung durchbrechender Sonderbedarf ableiten, etwa in Gestalt eines Nachholbedarfes bei der Infrastruktur.

Bei dieser Sichtweise ist es nur konsequent, in der Herabsetzung der Berücksichtigung der Gemeindeeinnahmen unter hundert Prozent für das Verhältnis zwischen den Ländern, aber auch zwischen den Ländern und ihren Gemeinden zunächst „eine nicht zu rechtfertigende Manipulation der Ausgangsdaten des Finanzausgleichs“⁷⁵ zu sehen. Andererseits ist unter diesem Blickwinkel die Einbeziehung von Bedarfselementen auf der kommunalen Ebene in den LFA finanzwirtschaftlich sachgerecht.

Empirisch wäre in diesem Zusammenhang zu klären, wie die Verschiedenartigkeit der Finanzwirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände in den einzelnen Ländern (Kommunalisierungsgrad, Kommunalverfassungen, strukturelle Gegebenheiten) das allgemein beschriebene finanzwirtschaftliche Verhältnis bestätigen oder widerlegen. Es darf allerdings vermutet werden, daß die fehlende Parteinahme der Kommunen für eine volle Einbeziehung der Gemeindesteuern in den LFA eher dafür spricht, daß die Kommunen den Nexus zwischen Land und Gemeinden hierdurch nicht so stark bzw. die finanzwirtschaftlichen Folgen der vertikalen Beziehungen an anderer Stelle (z.B. Sonder-BEZ) kompensiert sehen.

Auch im für die Ausgestaltung des geltenden Finanzausgleichs maßgeblichen Träger-Gutachten wird dazu festgestellt, daß sich wegen der innerhalb der Länder sehr unterschiedlichen Aufgaben- und Ausgabenverteilung die volle Einbeziehung der Gemeinden

⁷³ Die Gefahr des Teufelskreises einer finanzwirtschaftlichen Abwärtsentwicklung bei strukturell ungleichen Startbedingungen ist im übrigen ein Kernproblem des bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems. Man denke nur an die Entwicklung der Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland. Abweichend zu dieser These das Verhältnis zwischen Land und Kommune betreffend, Förster 1996.

⁷⁴ Vgl. zu diesem Problem Henneke 1998, S. 330 ff.

⁷⁵ Koriath 1997, S. 576.

in den bundesstaatlichen Finanzausgleich aus föderalismustheoretischen Gründen verbietet.

Denkt man das Szenario der vollen Einbeziehung der Gemeindefinanzen in den LFA konsequent zu Ende, dann würde es naheliegen, weitergehend alle Einnahmen von Ländern und Gemeinden zu berücksichtigen und - noch stärker als bisher - nach Einwohnerzahl zu verteilen. Ein solches Vorgehen hätte allerdings nichts mehr mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich als einem abgestimmten Gesamtsystem zu tun. Der Systemcharakter des Finanzausgleichssystems mit den unterschiedlichen Funktionen der einzelnen Stufen und Komponenten des Systems würden aufgegeben gehen. Auch die differenzierten Beziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen würde nicht mehr angemessen im Länderfinanzausgleich erfaßt. Das Gleichgewicht im System wäre empfindlich gestört.

Weil das bundesstaatliche System der Steuerverteilung nämlich auch dazu beitragen soll, die finanzielle Selbstverantwortung der Gemeinden zu stärken, ist dazu zwingend erforderlich, den Gemeinden in angemessenem Umfang eigene Steuerquellen zur selbstverantwortlichen Ausschöpfung zuzuweisen. In dem Maße wie die Gemeinden über diese Autonomie verfügen, ist von einer Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft in die Länderfinanzkraft abzusehen. Würde man die Gemeindeeinnahmen voll bei der Länderfinanzkraft zurechnen, so würden die Gemeinden ohne Autonomiespielraum ein Teil der Länder und ihre Aufgabenwahrnehmung in extremer Weise von Landeszuweisungen abhängig (Dotationssystem).⁷⁶ Da dies nicht den Intentionen der bundesstaatlichen Ordnung Deutschland entspricht (Art 28 GG), legt die entsprechende Vorschrift des Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG den Schluß nahe, daß die „Berücksichtigung“ der Gemeindefinanzkraft bei der Länderfinanzkraft eine lediglich partielle Einbeziehung impliziert, ohne daß damit der Umfang der Einbeziehung exakt bestimmt wäre. Dies liegt im Ermessen des Gesetzgebers und muß unter Berücksichtigung aller Interessen im politischen Verhandlungsweg bestimmt werden.

Darüber hinaus resultiert aus dieser Vorstellung der bundesstaatlichen Ordnung ein Re-finanzierungsargument,⁷⁷ nach dem die Gemeinden davor zu schützen sind, daß sich

⁷⁶ Vgl. Gläser 1981.

⁷⁷ Vgl. Kommission für die Finanzreform 1966, S. 66 und Geske 1993, S. 78.

die Länder im Rückgriff auf die Gemeinden refinanzieren. Es soll verhindert werden, daß sie denjenigen Betrag, um den sie im Länderfinanzausgleich wegen ihrer höheren gemeindlichen Finanzkraft schlechter gestellt werden, bei den Zuweisungen auf Kosten der gemeindlichen Ausstattung entsprechend zurücknehmen und dies nicht neutral für die Verteilungskriterien der kommunalen Finanzausgleiche erfolgen kann.

Zwar kann auch dieses Argument wiederum angegriffen werden mit der Begründung, die Behandlung der gemeindlichen Steuereinnahmen im LFA weise keinen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug zum Ziel der Stärkung der Autonomie der Gemeindefinanzen auf. Vielmehr beruhe die unzulängliche finanzielle Absicherung der Gemeindeautonomie auf der ungleichgewichtigen Kompetenzverteilung zwischen der Landes- und der Kommunalebene und der unzureichenden Eigenausstattung der Gemeinden. Wie stark die Länder ihre überlegene Stellung ausnutzen, läge danach im Ermessen des jeweiligen Landes und dürfe nicht durch die Behandlung der gemeindlichen Einnahmen im LFA bestimmt werden.

Hierzu ist allerdings anzumerken, daß die Kompetenzverteilung zwischen Land und Gemeinde entsprechend dem staatsorganisatorischen Aufbau der Bundesrepublik geregelt ist. Sieht man aber den (Länder)finanzausgleich in seiner Funktion als finanzwirtschaftliches Korrektiv für bestimmte Schief lagen in der Aufgaben-, Ausgaben- und originären Einnahmenverteilung, dann hat der LFA auch im Verhältnis zwischen Land und Gemeinden eine finanzwirtschaftliche Ausgleichs- bzw. mehrfache Schutzfunktion:

- für die Länder gegenüber ihren Gemeinden,
- für die Gemeinden gegenüber dem Land,
- indirekt für die Gemeinden untereinander aufgrund der Verknüpfungen zwischen Länderfinanzausgleich und kommunalen Finanzausgleichen, sowie
- für finanzschwache Länder mit finanzschwachen Gemeinden gegenüber finanzstarken Ländern mit finanzstarken Gemeinden.

V.2. Gewinner und Verlierer einer vollständigen Einbeziehung der Gemeindesteuern in die Länderfinanzkraft bei ansonsten geltendem Recht

Der Kern der finanzwirtschaftlichen Kritik an der Kürzung der Anrechnungsbeträge für die gemeindlichen Steuereinnahmen geht dahin, daß sie im Ergebnis zugunsten der fi-

finanzstarken Länder wirke, die sich in der Regel auch einer überdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft erfreuen. Indem durch die Kürzung der Einnahmerückstand der finanzschwachen Länder mit ihren meist finanzschwachen Gemeinden „künstlich“ reduziert wird, verringert sich das Volumen des Länderfinanzausgleichs. Ob sich die aus der Ausgleichstechnik resultierende Begünstigung der finanzstarken Länder rechtfertigen lässt, wird in der Literatur als fraglich angesehen.⁷⁸

⁷⁸ Vgl. Kesper 1998, S. 252, mit weiteren Literaturverweisen.

Tabelle: Fiskalische Auswirkungen unterschiedlicher Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs im LFA gegenüber dem geltenden Recht
(+ Mehrbelastung, - Entlastung)

| | NRW | BAY | BW | NDS | HE | RP | SH | SAAR | HH | HB | West | SN | ST | TH | BB | MV | Ber | Ost | Vol. |
|--|--------|--------|--------|-----|--------|-----|-----|------|------|-------|---------|--------|-------|-------|-------|------|-------|--------|--------------|
| Ausgleichszahlungen (-) und Ausgleichszuweisungen (+) im geltenden LFA insgesamt | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Absolut in DM | -3.095 | -2.901 | -3.473 | 787 | -3.435 | 431 | 0 | 228 | -613 | 912 | -11.160 | 1.990 | 1.205 | 1.160 | 1.041 | 876 | 4.888 | 11.160 | 13517 |
| DM je Einw. | -172 | -240 | -334 | 100 | -570 | 107 | 0 | 211 | -360 | 1.360 | -173 | 441 | 448 | 470 | 403 | 486 | 1.430 | 639 | |
| Modellvariante I: volle Einbeziehung der Gemeindesteuern – Veränderung ggü. geltendem Recht | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Absolut in DM | 1.256 | 1.087 | 1.361 | -21 | 927 | -50 | 18 | -91 | 464 | 31 | 4.981 | -1.426 | -869 | -848 | -714 | -597 | -527 | -4.981 | 5144 |
| DM je Einw. | 70 | 90 | 130 | -3 | 153 | -13 | 7 | -85 | 273 | 46 | 77 | -317 | -323 | -343 | -277 | -331 | -155 | -285 | |
| Modellvariante II: ohne kommunale Einwohnerzahlwertung – Veränderung ggü. geltendem Recht | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Absolut in DM | 252 | -169 | -160 | -26 | -62 | -21 | -16 | -10 | 109 | 17 | -86 | -78 | -63 | -72 | -81 | -52 | 431 | 86 | 810 |
| DM je Einw. | 14 | -14 | -16 | -4 | -11 | -6 | -6 | -10 | 64 | 25 | -1 | -18 | -24 | -29 | -32 | -28 | 126 | 5 | |
| Modellvariante III: ohne Einbeziehung der Gemeindesteuern – Veränderung ggü. geltendem Recht | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Absolut in DM | -1.126 | -1.002 | -1.377 | 21 | -1.151 | 50 | -22 | 91 | -434 | -31 | -4.981 | 1.426 | 869 | 848 | 714 | 597 | 527 | 4.981 | 5144 |
| DM je Einw. | -62 | -83 | -133 | 2 | -191 | 12 | -8 | 84 | -255 | -47 | -77 | 316 | 323 | 343 | 276 | 332 | 154 | 285 | |
| Modellvariante IV: volle Einbeziehung der Gemeindesteuern sowie ohne kommunale Einwohnerzahlwertung - Veränderung ggü. geltendem Recht | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Absolut in DM | 1.683 | 711 | 1.000 | -73 | 786 | -92 | -9 | -112 | 851 | 65 | 4.810 | -1.582 | -995 | -991 | -876 | -700 | 335 | -4.810 | 5421 |
| DM je Einw. | 94 | 59 | 96 | -9 | 130 | -23 | -3 | -104 | 501 | 97 | 74 | -352 | -370 | -401 | -340 | -388 | 98 | -275 | |

Quelle: eigene Berechnungen, Datenstand: Soll 1998

In einer Simulation wurden die Wirkungen einer veränderten Einbeziehung bzw. einer Abschaffung der kommunalen Einwohnerzahlwertung (auch kombiniert) auf den LFA für das Jahr 1998 quantitativ bestimmt.

Die Beispielrechnungen bestätigen, daß die derzeitigen Formen der Berücksichtigung der kommunalen Finanzwirtschaft im LFA vor allem die finanzstarken Länder und Stadtstaaten begünstigen.⁷⁹

Insgesamt würde sich bei voller Einbeziehung der Gemeindesteuern eine Verbesserung der Position der finanzschwachen Länder im Vergleich zum geltenden Recht in Höhe von ca. 5,15 Mrd. DM nach LFA im Jahr 1998 ergeben. Davon profitieren im wesentlichen die neuen Länder in Höhe von ca. 5 Mrd. DM.⁸⁰

Analog, aber in umgekehrter Richtung wirkt finanzwirtschaftlich eine Nicht-Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im Länderfinanzausgleich.

Dagegen würde die Abschaffung der kommunalen Einwohnerveredelung vor allem die Flächenländer ohne steuerstarke kommunale Ballungszentren besserstellen und die Stadtstaaten bzw. das Land Nordrhein-Westfalen belasten. Die Veränderungen gegenüber dem bestehenden Länderfinanzausgleich halten sich mit ca. 800 Mio. DM im Jahr 1998 allerdings in Grenzen.

Auch eine Kombination von voller Einbeziehung der Gemeindesteuern und Wegfall der kommunalen Veredelung würde die finanzstarken Länder erheblich belasten, im Einzelfall sogar mit leicht progressivem Effekt (z.B. NRW).

Das finanzwirtschaftliche Ergebnis der partialen Modellvariation also klar: die bestehende Regelung bevorzugt deutlich die meist finanzstarken Länder mit finanzstarken Gemeinden⁸¹. Vor allem die nur hälftige Einbeziehung hat quantitativ erhebliche finanzwirtschaftliche Verteilungswirkungen.

Der empirische Befund ist allerdings in den Gesamtkontext der bundesstaatlichen Finanzordnung einzupassen und läßt sich folgendermaßen interpretieren:

⁷⁹ Vgl. u.a. Grawert 1989.

⁸⁰ Auch über die vom Bund gewährten Fehlbetragsergänzungszuweisungen würde sich die Position der finanzschwachen Länder nochmals leicht verbessern.

⁸¹ Vgl. auch Hidien 1999, S. 417 ff.

Zunächst ist dieser – in einer isolierten Betrachtung die finanzstarken Länder begünstigende - Effekt gewollt. Denn er ist Teil eines aufeinander bezogenen Ausgleichssystems, das erst in der Gesamtbetrachtung das letztlich vom Gesetzgeber – dahinter stehen nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und die Gemeinden – intendierte Ausgleichsziel definiert. Erst diese Endergebnis ist der Maßstab für die Beurteilung der aufeinander bezogenen Stufen. Bei einer solchen komplexen Betrachtungsweise ist eine partielle Begünstigung finanzstarker Länder im Zusammenhang mit der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs in den Länderfinanzausgleich nicht a priori sachwidrig. Vielmehr wäre jede Korrektur der Finanzkraftbestimmung, jede Veränderung der Abgrenzungen oder der Einwohnerzahlwertungen ohne Rückbezug auf das Gesamtsystem fragwürdig.

Das in der aktuellen Diskussion vorgebrachte Argument, die derzeitige Behandlung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs im Länderfinanzausgleich wirke finanzwirtschaftlich - zwar prozentual nicht gleichmäßig für alle Länder, aber von der Richtung her -, wie eine Absenkung des Ausgleichstarifs, ist daher nur oberflächlich zielführend.⁸² Denn es legitimiert nicht eine Vermischung der beiden Elemente des Länderfinanzausgleichs Finanzkraftbestimmung und Festlegung der Ausgleichsintensität. Es kann allenfalls im Zuge politischer Verhandlungen Optionen für ein zustimmungsfähige Verhandlungsergebnis eröffnen.⁸³

Darüber hinaus wäre zu klären, wie der beschriebene globale Be- bzw. Entlastungseffekt, der nach der Wiedervereinigung quantitativ erheblich an Bedeutung gewonnen hat, strukturell, also im Verhältnis zwischen Land und Gemeinden und innerhalb der Gemeinden, weiterwirkt. Dabei müsste der Wirkzusammenhang die Veränderung gegenüber dem Status quo, aber auch die Veränderung der Einnahmestrukturen und der Einnahmendynamik auf der kommunalen Ebene abbilden. Erst dies ließe Rückschlüsse darauf zu, ob die Reduzierung der Gemeindefinanzkraft nicht mehr sachgerecht wäre. Eine solche komplexe finanzwirtschaftliche Analyse kann hier nicht vorgenommen werden, sie geht weit über das Niveau der üblichen finanzwissenschaftlichen Argumentation hinaus.⁸⁴

⁸² Vgl. aus der Sicht der neuen Länder vor allem Thomma 1998 und Lenk 1999.

⁸³ Vgl. hierzu schon Kommission für die Finanzreform 1966 (Träger-Gutachten).

⁸⁴ Zur allgemeinen Einordnung der Kommunen bzw. des kommunalen Finanzausgleichs in die Staatsverfassung vgl. Inhester 1998.

Im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung ist allerdings zu bemerken, daß die unterdurchschnittliche Finanzkraft der Kommunen in den neuen Ländern an dieser Stelle des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwar wenig Berücksichtigung findet, daß aber an anderer Stelle des Ausgleichssystems die besondere Leistungsschwäche der neuen Länder durch Sonderbedarfs-BEZ abgegolten wird, weil nicht davon auszugehen ist, daß die neuen Länder langfristig unter einer unterdurchschnittlichen Gemeindefinanzkraft leiden. Es ist demnach auch in der Einschätzung und Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft strikt zu unterscheiden zwischen kurzfristigen und langfristigen Strukturen bzw. zwischen allgemeinen Belastungen bestimmter Länder und Sonderbelastungen der neuen Länder.

Die skizzierten Verteilungseffekte auf der Stufe des Länderfinanzausgleichs können damit auch im wesentlichen das Ergebnis der historischen Sondersituation sein, da die Einbeziehung der neuen gemeinde-finanzschwachen Länder eine erhebliche Spreizung und in der Konsequenz Belastung des eigentlichen Länderfinanzausgleichs auslöste, die durch das hälftige Berücksichtigungsgebot abgemildert wurde. Vergleichsrechnungen mit der Situation vor der Wiedervereinigung würden ausweisen, daß die quantitative Verteilungswirkung der Art der Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im LFA für die finanzstarken Länder und damit die Frage ihrer richtigen Berücksichtigung eher von untergeordneter Bedeutung ist. Fragen des Gleichgewichts der kommunalen Finanzwirtschaft würden dann wohl die aktuelle öffentliche Diskussion wieder dominieren.

VI. Ergebnisse der Analyse und Ausblick

Die Ergebnisse der Analyse zur Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft und es kommunalen Finanzbedarfs im Länderfinanzausgleich lassen sich wie folgt thesenhaft zusammenfassen:

- Das Verfassungsrecht räumt dem Gesetzgeber für die einzelgesetzliche Umsetzung der Regelungen des Art. 107 Abs. 1 S. 4 GG und Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG weite Definitions- und Gestaltungsspielräume ein, die erheblich weiter sind, als dies in der rechts- und finanzwissenschaftlichen Literatur häufig angenommen wird. Die Klagen von Bayern, Baden-Württemberg und Hessen geben keinen Anlaß, warum das Bundesverfassungsgericht bei dem jetzt anstehenden Urteil von dieser Rechtsprechung, die es zuletzt im Urteil des Jahres 1992 bestätigt hat, abweichen sollte.
- Die ökonomische Theorie will zu einer Objektivierung des politischen Handelns beitragen, indem sie sich für wissenschaftlich tragfähige Vorgaben für die Gewichtung der kommunalen Einwohnerzahl und die Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im LFA ausgesprochen hat. Damit soll präjudiziert werden, wie die politischen Entscheidungsträger die Handlungsspielräume auszufüllen haben, die ihnen das Grundgesetz und die Rechtsprechung des BVerfG einräumt.
- Einen so formulierten Anspruch auf wissenschaftliche Politikberatung⁸⁵ kann die ökonomische Theorie jedoch nicht einlösen. Sowohl bzgl. der Einwohnerzahlwertung als auch bzgl. der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft lassen sich aus den verschiedenen Theorieansätzen keine eindeutigen, vom Gesetzgeber bedenkenlos verwertbaren Aussagen ableiten.
- Die theoretischen Ausführungen zur Erfassung und Quantifizierung kommunaler Finanzbedarfe deuten darauf hin, daß die derzeitige Regelung auf der Grundlage des Brecht/Popitzschen Gesetzes durchaus plausibel und nachvollziehbar ist. Bei der Frage der Kürzung der kommunalen Finanzkraft im LFA lassen sich aus der Sicht partialer theoretischer Überlegungen Tendenzaussagen ableiten, die aber zum Teil für (neue Wachstumstheorie), zum Teil gegen (Äquivalenzprinzip der neoklassischen

⁸⁵ Vgl. zur Diskussion der unterschiedlichen Aspekte von wissenschaftlicher Theorie und wissenschaftlicher Politikberatung Zeitgespräch 1999.

Theorie) eine stärkere Einbeziehung sprechen. Damit ist schon aus theoretischer Sicht keine eindeutige Aussage möglich.

- In der Quantifizierung der kommunalen „Veredelung“ und der Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft im LFA sind große Wertungs- und Gestaltungsspielräume für den Gesetzgeber unvermeidlich. Erst der Rückgriff auf historische Gesetzmäßigkeiten mit einer im Einzelfall überraschend guten theoretischen Fundierung kann hier argumentativ dem Gesetzgeber Hilfe geben. Die daraus gewonnenen Regeln können nicht mehr als den Status von Daumenregeln besitzen.
- Als Beispiel für einen möglichen Reformbedarf der kommunalen Einwohnerveredelung soll allerdings darauf hingewiesen werden, daß im Hinblick auf die Sachgerechtigkeit der Einwohnerzahlwertung der Gemeinden z.B. im Zusammenhang mit der Gebietsreform der 70er Jahre statistische „Veredelungseffekte“ festzustellen sind, die nicht auf gewachsene Kosten- und Nachfragestrukturen, sondern allein auf die rechtliche Neuordnung der Gemeindegebiete zurückzuführen sind (in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Niedersachsen). Es erscheint von dort aus durchaus fraglich, wenn ein auf gewachsene Strukturen abgestimmtes finanzwirtschaftliches Verteilungssystem durch Änderungen der Kommunalverfassung in den einzelnen Ländern quasi ausgehöhlt wird.
- Auch wenn selbst aus der finanzwirtschaftlichen Analyse keine exakten Aussagen über die „richtige“ Art der Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im LFA abgeleitet werden können, so spricht einiges gegen eine Veränderung der bestehenden Regelung. Ein voller Ansatz der Gemeindefinanzkraft würde das Verteilungsgefüge des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erheblich stören und von dort aus vielfältige Folgeanpassungen induzieren - auf der Ebene des Ausgleichsniveaus, der Fehlbeitrags-BEZ, bei der Berechnung der Finanzkraft selbst, aber auch bei den kommunalen Finanzausgleichen -, die erhebliche finanzwirtschaftlichen Friktionen mit sich bringen.
- Der für Finanzausgleichsprobleme notwendige politische Konsens im Kompromißwege zwischen den verantwortlichen Akteuren des föderativen Staates in der Bundesrepublik Deutschland könnte durch eine veränderte Berücksichtigung der Gemeindefinanzen im LFA erschwert oder gar nachhaltig gefährdet werden. Wie schwierig es ist, einen tragfähigen Konsens auf der Basis der bestehenden Verfassung zu finden, zeigten die Solidarpaktverhandlungen des Jahres 1993, als es dar-

um ging, die neuen Länder in die bestehenden Finanzverfassung zu integrieren.⁸⁶ Um nicht erneut einen derart hohen Konsensbedarf zu erzeugen und weil die ökonomischen Aussagen keineswegs eindeutig für eine andere Lösung sprechen, sollte deshalb im wesentlichen an den bestehenden Regelungen festgehalten werden.

⁸⁶ Vgl. Ebert/Meyer 1999a.

Literaturverzeichnis

Arndt, H.-W. 1997, Finanzausgleich und Verfassungsrecht, Mannheim.

Bovenschulte, A. u.a. 1998, Die Stadtstaaten – Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Berlin, Hamburg und Bremen, Bremen.

Brecht, A. 1932, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig/Berlin.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 8, 122.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 32, 333.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 50, 195.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 52, 95.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 55, 274.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 72, 330.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 79, 127.

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BverfGE) 86, 148.

Carl, D. 1995, Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat, Baden-Baden.

Ebert, W. 1999, Wirtschaftspolitik aus evolutorischer Perspektive – ein konzeptioneller Beitrag unter Berücksichtigung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, Hamburg.

Ebert, W./ Meyer, S. 1999, Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WIST), 28. Jg., im Erscheinen.

Ebert, W./ Meyer, S. 1999a, Reform des Reform der föderalen Finanzbeziehungen – Einige kritische Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: WSI-Mitteilungen, erscheint demnächst.

Ebert, W./ Meyer, S. 1999b, Die Anreizwirkungen des Länderfinanzausgleichs – besteht Reformbedarf?, in: Verflochten und verschuldet – Zum (finanz)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa, Loccumer Protokolle, im Erscheinen.

- Färber, G. 1999, Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Gutachten im Namen der saarländischen Landesregierung, Speyer.
- Förster, W. 1996, Einfluß der Haushaltslagen der Länder auf die Finanzsituation ihrer Gemeinden, in: Lang, E./ Brunton, W./ Ebert, W. (Hrsg.), Kommunen vor neuen Herausforderungen, Berlin, S. 273-288.
- Frey, D. 1988, Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: Arnold, V./ Geske, O.E. (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft, München, S. 11-54.
- Geske, O.E. 1996, Der Prozeß der finanzwirtschaftlichen Verselbständigung der ostdeutschen Gemeinden, in: Lang, E./ Brunton, W./ Ebert, W. (Hrsg.), Kommunen vor neuen Herausforderungen, Berlin, S. 219-252.
- Geske, O.E. 1993, Unterschiedliche Anforderungen an den neuen Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, 73. Jg., S. 71-78.
- Geske, O.E. 1985, Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Streit der Länder – Schlichtung durch das Bundesverfassungsgericht?, in: Die öffentliche Verwaltung, 38. Jg., S. 421-431.
- Gläser, M. 1981, Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Frankfurt.
- Grawert, R. 1989, Die Kommunen im Länderfinanzausgleich, Berlin.
- Henneke, H.-G. 1998, Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?, in: Die öffentliche Verwaltung, 51. Jg., S. 330-335.
- Henneke, H.-G. 1998a, Kostenerstattung für übertragene Aufgaben und für Sozialhilfelaisten im kommunalen Finanzausgleich 1998, in: Der Landkreis, Heft 3/98, S. 136-148.
- Henneke, H.-G. 1994, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Wiesbaden.
- Hidien, J. 1999, Handbuch Länderfinanzausgleich, Baden-Baden.

- Homburg, S. 1997, Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: Oberhauser, A. (Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, SVS, N.F., Bd. 253, Berlin, S. 61-95.
- Homburg, S. 1994, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51, S. 312-330.
- Inhester, M. 1998, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, Berlin.
- Kähler, J. 1982, Agglomeration und Staatsausgaben – Brechtsches und Wagnersches Gesetz im Vergleich, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 40, S. 445-470.
- Kesper, I. 1998, Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform, Baden-Baden 1998.
- Kirchhof, P. 1982, Der Verfassungsauftrag zum Länderfinanzausgleich als Ergänzung fehlender und als Garant vorhandener Finanzautonomie - Zur Vereinbarkeit des Finanzausgleichsgesetzes mit Art. 107 Abs. 2 GG, Köln.
- Kommission für die Finanzreform 1966, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, (Tröger-Gutachten), Stuttgart u.a.
- Krugman, P. 1991, Geography and Trade, Cambridge.
- Korioth, S. 1997, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen.
- Laufer, H./Münch, U. 1997, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Lenk, T. 1999, Bei der Reform der Finanzverfassung die neuen Bundesländer nicht vergessen!, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 164-173.
- Littmann, K. 1993, Probleme der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, in: Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht, SVS, Berlin.
- Littmann, K. 1992, mündliche Mitteilung, zitiert in: BVerfGE 86, 148, S. 218-220.
- Littmann, K. 1991, Über einige Untiefen der Finanzverfassung, , in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, S. 31-45.

- Littmann, K. 1977, Ausgaben, öffentliche, II: Die „Gesetze“ ihrer langfristigen Entwicklung, in: W. Albers u.a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart u.a., S. 349-363.
- Lucas, R. 1990, Why Doesn't Capital Flow from Rich Countries to Poor Countries, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 80, No. 2, S. 92-96
- Meyer, S. 1999, Zwischenstaatliche Finanzzuweisungen im zusammenwachsenden Europa - Zur Gestaltung eines Finanzausgleichs für die Europäische Union, Würzburg.
- Noll, W. 1994, Wirtschaftsförderung durch öffentliche Unternehmen, in: Eichhorn, P. u.a. (Hrsg.): Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft. Gedenkschrift für Theo Thiemeyer, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 35, Baden-Baden, S. 117-131.
- Noll, W. 1983, Kommunale Stabilisierungspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 12. Jg., S. 610-616.
- Ossenbühl, F. 1999, Stellungnahme im Auftrag der Regierungen des Freistaates Sachsen und des Freistaates Thüringen zu den Normenkontrollanträgen 2 BvF 2/98 der Regierung des Landes Baden-Württemberg vom 29. Juli 1998 und 2 BvG 3/98 der Bayerischen Staatsregierung vom 30. Juli 1998, Meckenheim.
- Popitz, J. 1932, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.
- Renzsch, W. 1999, „Finanzreform 2005“ - Möglichkeiten und Grenzen, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 156-163.
- Renzsch, W. 1991, Finanzverfassung und Finanzausgleich - Die Auseinandersetzungen um die politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948-1990), Bonn.
- RWI 1999, Zur finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich, Essen.
- Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen 1993, Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und ihre Auswirkungen auf das Land Bremen, Bremen.

Thomma, T. 1998, Uneinheitlichkeit der Finanzkraftberechnung konserviert uneinheitliche Lebensverhältnisse - Zur Berücksichtigung reformbedürftiger Sonderinteressen im Regelwerk des Länderfinanzausgleichs, in: Mummert, U./ Wohlgemuth, M. (Hrsg.): 'Aufschwung Ost' im Reformstau West, Baden-Baden, S. 71-83.

Wagner, A. 1911, Staat in nationalökonomischer Sicht, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Aufl., Bd. 7, Jena, S. 727-739.

Zeitgespräch 1999, Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg., S. 139-154.