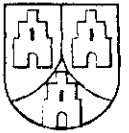


35 Seiten



Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

An die
Mitglieder des Ausschusses
für Kommunalpolitik des
Landtages Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf

4000 Düsseldorf 30, den 29.09.1992
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ... 220
Telex 2 1144 37 NWSIGB
Telefax 0211-4 58 72 11
Btx *920 677 *

Aktenzeichen: N VI-902-17/0-hsch

**Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes zum
Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des Landes
Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Regelung
des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am
Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1993 und zur Änderung
anderer Vorschriften (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 1993 sowie Solidar-
beitragsgesetz - SBG 1993) - Drs. 11/4202**

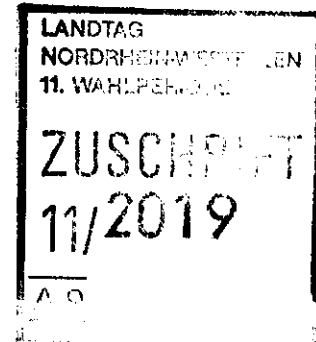
Sehr geehrte Frau Abgeordnete,
sehr geehrter Herr Abgeordneter,

anliegende Stellungnahme zu o.a. Gesetzentwurf übersenden wir mit der Bitte,
die vorgetragenen Bedenken und Anregungen bei der weiteren Beratung zu berück-
sichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
In Vertretung

Heinrichs

Heinrichs





Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund

4000 Düsseldorf 30, den 02.10.1992
Kaiserswerther Straße 199/201
Postfach 10 39 52, 4000 Düsseldorf 1
Telefon 02 11 / 4 58 71, Durchwahl 45 87 ... 220
Telex 2 1144 37 NWStGB
Telefax 0211- 4 58 72 11
Btx * 920 677 *

Aktenzeichen: N VI-902-17/0-hsch

Stellungnahme des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes

**zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Zuweisungen des
Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände und zur
Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der
Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 1993
und zur Änderung anderer Vorschriften (Gemeindefinanzierungsgesetz
- GFG 1993 sowie Solidarbeitragsgesetz - SBG 1993) - Drs. 11/4202**

Oktober 1992

I.

Eckdaten der Gemeindefinanzierung 1993

Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund appelliert an den Landtag, den vorliegenden Gesetzentwurf wie folgt zu verbessern:

- Der allgemeine Steuerverbund wird auf der Grundlage der Ergebnisse der nächsten Steuerschätzung vom November nachhaltig angehoben. Die Mehreinnahmen werden zur Aufstockung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen verwandt.
- Statt ersatzloser Streichung des Kraftfahrzeugsteuerverbundes erhalten die Städte und Gemeinden sowie Kreise eine Straßenunterhaltungspauschale nach der Länge des vorhandenen Straßennetzes.
- Die Abwasserinvestitionspauschale wird zu 1/4 nach der Einwohnerzahl und zu 3/4 nach der Fläche verteilt.

1. Höhe des allgemeinen Steuerverbundes

Nach den Vorgaben des Finanzministers sollen die Gemeinschaftssteuern im Jahre 1993 um 5,5 v.H. gegenüber 1992 ansteigen. Aus den uns zur Verfügung stehenden Unterlagen ist im einzelnen nicht erkennbar, welche Steigerungsraten der Finanzminister bei den einzelnen Gemeinschaftssteuern zugrunde gelegt hat. Indes steht nach der jüngsten Steuerschätzung fest, daß die Gemeinschaftssteuern auf Bundesebene im Jahre 1993 um knapp 10 % gegenüber 1992 anwachsen. Eine ähnliche Steigerungsrate dürfte auch für Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage einer regionalisierten Steuerschätzung in Frage kommen. Es ist also davon auszugehen, daß die Steigerungsrate des allgemeinen Steuerverbundes erheblich zu niedrig veranschlagt wurde.

Die nächste Steuerschätzung im November eröffnet die Möglichkeit, eine Korrektur der Haushaltsansätze vorzunehmen. Wir bitten die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik, in diesem Zusammenhang auf eine Anhebung des allgemeinen Steuerverbundes hinzuwirken.

Die zu erwartende Verstärkung der Verbundmasse sollte in erster Linie zur Erhöhung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen verwandt werden. Die vorgesehene Steigerungsrate von 3,5 % bei den allgemeinen Schlüsselzuweisungen wird nämlich in keiner Weise den gestiegenen Ausgaben der Städte und Ge-

meinden gerecht. Der Tarifabschluß im öffentlichen Dienst, steigende Ausgaben für Sozialhilfe und Kindergärten sowie höhere Belastungen durch Sach- und Zinsausgaben erfordern bei den Schlüsselzuweisungen eine Zuwachsrate, die mindestens bei 5 % liegt.

Im übrigen weisen wir darauf hin, daß aufgrund des Steueränderungsgesetzes 1992 die Städte und Gemeinden durch die großzügige Anhebung der Freibetragsgrenzen bei der Gewerbeertragsteuer im Jahre 1993 erhebliche Ausfälle haben werden. Insbesondere Kommunen mit einem Besatz zahlreicher Klein- und Mittelbetriebe werden überproportional von den Steuerausfällen betroffen. Um diesen Einnahmeausfällen zu begegnen, müssen die Schlüsselzuweisungen im Jahre 1993 überproportional ansteigen. Denn nur auf diese Weise ist der Ausgleich der Verwaltungshaushalte zu erreichen. Im übrigen ist zu bemerken, daß die Finanzsituation der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den letzten Jahren durch ständig steigende Kreisumlagehebesätze nachteilig beeinflußt wurde.

2. Abrechnungssystematik

Die Eckdaten der jährlichen Gemeindefinanzierung werden entscheidend von der Abrechnung der Steuerverbünde voraufgegangener Jahre berührt. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die erstmalige separate Ausweisung der Abrechnungsbeträge aus dem Jahr 1991. Nun wirft die Abrechnung aus der kommunalen Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern des Jahres 1991 keine besonderen Probleme auf, weil eine Verrechnung mit dem im Jahre 1991 kreditierten Betrag erfolgt, was im Ergebnis nahezu zu einem Ausgleich positiver und negativer Vorbelastungen des Steuerverbundes 1993 führt.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt indes, daß sich überwiegend positive Abrechnungsbeträge ergaben, weil der Finanzminister entweder die Steuereinnahmen zu gering veranschlagt hatte oder die Konjunktur einen unerwartet günstigen Verlauf nahm. Die gesonderte Ausweisung der Abrechnungsbeträge macht deutlich, daß die Städte und Gemeinden noch einen gesetzlichen Anspruch auf Auszahlung eines Betrages haben, der aufgrund zu geringer Dotierung der Verbundmasse in Vorjahren entstanden ist. Darüber hinaus sprechen wir uns dafür aus, den Finanzminister gesetzlich zu verpflichten, in Höhe eines positiven Abrechnungsbetrages eine Rücklage zu bilden, damit der Landeshaushalt des laufenden Jahres nicht durch Abrechnungsbeträge zurückliegender Jahre vorweg belastet wird. Deshalb schlagen wir vor, § 2 Abs. 5 GFG um folgenden Satz zu ergänzen:

"Der Finanzminister wird verpflichtet, im Falle eines positiven Abrechnungsbetrages für die Kommunen bei Feststellung des Jahresabschlusses eine Rücklage zu bilden, die spätestens im übernächsten Haushaltsjahr zur Verstärkung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände aufzulösen ist."

Im übrigen regen wir an, das Volumen möglicher Abrechnungsbeträge in positiver oder negativer Hinsicht möglichst gering zu halten. Sollte sich nämlich im Verlaufe eines Haushaltsjahres zeigen, daß die ursprünglichen Steuererwartungen übertroffen oder unterschritten werden, sollte die Landesregierung unverzüglich einen Nachtragshaushalt vorlegen, wie dies im Jahre 1992 geschehen ist. Ein solches Verfahren ist die beste Garantie für die Kommunen, zeitnah an der Entwicklung des Steueraufkommens teilzunehmen. Durch ein solches Verfahren könnte die Diskussion um die Abrechnungssystematik weitgehend entschärft werden.

3. Fehlender Kraftfahrzeugsteuerverbund

Wir haben uns in den Vorjahren mit Nachdruck gegen den völligen Wegfall des Kraftfahrzeugsteuerverbundes gewehrt. Mit seiner Politik, die Gemeinden von einer Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer auszuschließen, steht das Land im Gegensatz zu den übrigen Flächenländern, in denen die kommunale Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer durchgängige Praxis ist.

Eine kommunale Beteiligung an der Kraftfahrzeugsteuer ist um so mehr gerechtfertigt, weil Nordrhein-Westfalen als einziges Bundesland die Landschaftsverbände mit der Planung, dem Bau und der Unterhaltung überörtlicher Straßen betraut hat. Es ist zu begrüßen, daß mit dem GFG 1993 den Landschaftsverbände die UA-III-Kosten beim Bundesfernstraßenbau vollständig ersetzt werden sollen. Allerdings sollen in Zukunft die UA-III-Kosten für Landesstraßen ausschließlich durch die Landschaftsverbände finanziert werden. Hinzu kommen die Belastungen der Städte und Gemeinden im Bereich der kommunalen Straßenunterhaltung sowie der Ausgaben für den öffentlichen Personennahverkehr.

Wir fordern deshalb, daß der kommunale Kraftfahrzeugsteuerverbund bleibt. Um zu einer gerechten Belastung aller kommunalen Gebietskörperschaften zu gelangen, halten wir die Einführung einer Straßenunterhaltungspauschale für sachgerecht. Nur so läßt sich ein einigermaßen gerechter Ausgleich für alle Straßenbaulastträger finden. Das gilt namentlich für die Großen kreisangehörigen Städte mit der Unterhaltungspflicht von Ortsdurchfahrten

klassifizierter Straßen als auch für die großflächigen Städte und Gemeinden mit einem weitverzweigten Straßen- und Wegenetz.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir die beträchtliche Anhebung der Mittel für Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs. Diese Mittel beruhen auf höheren Zuweisungen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Nach unserer Auffassung sollten diese Mittel so eingesetzt werden, daß die Belastungen der Träger des öffentlichen Personennahverkehrs mit Infrastrukturinvestitionen oder der Modernisierung des Wagenparks deutlich reduziert und damit etwaige Verluste vermieden werden können.

II.

Struktur der Gemeindefinanzierung

1. Benachteiligung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch Hauptansatzstaffel

Der Regierungsentwurf schreibt den Hauptansatz des GFG 1992 fort. Wir erneuern an dieser Stelle die bereits in den Vorjahren geäußerten Vorbehalte gegen die Verbesserung des Hauptansatzes zugunsten der Großstädte. Nach unserer Auffassung rechtfertigt der Zuschußbedarf des Jahres 1983 nicht die vorgesehene Staffelung zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen. Der vom Gesetzgeber übernommene Vorschlag zur Gewichtung des Hauptansatzes stellt auch eine Abkehr an das allgemein anerkannte zentralörtliche Gliederungsprinzip dar und bedeutet insoweit eine Benachteiligung insbesondere der Großen kreisangehörigen Städte mit erheblichen Versorgungsfunktionen für das Umland. Das der Staffel des Hauptansatzes zugrunde gelegte technisch-mathematische Verfahren vermag diesen Anforderungen nicht gerecht zu werden. Wollte man nämlich in Nordrhein-Westfalen anhand des allein richtigen zentralörtlichen Gliederungsprinzips den Finanzbedarf der einzelnen Städte und Gemeinden einigermaßen richtig bestimmen, wäre die gefundene Wurzelfunktion für ein solches Vorhaben völlig ungeeignet.

Die geäußerten Vorbehalte gegen die geltende Hauptansatzstaffel sind inzwischen im Zuge einer eingehenden Untersuchung von Martin Junkernheinrich "Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich" weitgehend bestätigt worden. Für die kommunale Bedarfsbestimmung ist dabei von besonderer Bedeutung, daß kommunale Sonderbedarfe stärker gemeindegroß und nicht mehr vorwiegend gemeindegrößenklassenscharf erfaßt werden sollten. Die kreisangehöri-

gen Städte und Gemeinden sind auch aufgrund dieser Bestätigung durch die Wissenschaft nicht länger gewillt, Benachteiligungen im kommunalen Finanzausgleich hinzunehmen. Eine Kurzfassung der Untersuchung von Junkernheinrich ist für die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik dieser Stellungnahme in der **Anlage** beigelegt.

Auch aufgrund der Klage der Stadt Solingen gegen die Verteilungselemente des Finanzausgleichs halten wir es für angebracht, alsbald in eine Diskussion um die Neubewertung der Kriterien des Finanzausgleichs einzutreten. Hierzu werden entsprechende Vorschläge der Landesregierung erwartet.

2. Überlegungen zu einem gerechten Soziallastenausgleich fehlen

Auch im Gesetzentwurf des GFG 1993 fehlt jede Aussage über einen gerechteren Ausgleich bei den Kosten der überörtlichen Sozialhilfe zwischen den Gebietskörperschaften. Es ist bekannt, daß die prekäre Finanzsituation der Landschaftsverbände nicht zuletzt auf einer Explosion der Kosten im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe beruht. Tatsache ist auch, daß der Haushalt der Landschaftsverbände von Jahr zu Jahr zu einem immer größeren Verschiebepunkt in diesem Aufgabenbereich wird. Obwohl die kreisfreien Städte und die Kreise die Kosten der überörtlichen Sozialhilfe bearbeiten, fehlt bisher jeder Ansatz, in diesem Bereich Aufgaben und Finanzverantwortung zusammenzuführen.

Bereits im Jahre 1990 haben Landkreistag und Städte- und Gemeindebund eine Initiative der Landesregierung in diesem Punkt angenommen. Der Städte- und Gemeindebund fordert, daß mit dem GFG 1993 endlich ein Einstieg zu einer gerechteren Lastenverteilung zwischen kreisfreien Städten auf der einen sowie Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite erfolgt. Wir halten es für nicht länger hinnehmbar, einerseits einen günstigen Hauptansatz für die Großstädte fortzuschreiben, andererseits aber im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe untätig zu bleiben. Zumindest sollte in einem ersten Schritt festgelegt werden, daß die Kosten der überörtlichen Sozialhilfe in Zukunft zu 50 % über die Landschaftsumlage und zur anderen Hälfte von den kreisfreien Städten und Kreisen unmittelbar getragen werden. Im übrigen nehmen wir auf die Erörterungen anlässlich der letztjährigen Anhörung zum GFG 1992 Bezug.

3. Einbeziehung der kreisfreien Städte in die Kreisschlüsselmasse

Wir begrüßen, daß die Landesregierung davon Abstand genommen hat, die kreisfreien Städte unmittelbar an der Kreisschlüsselmasse zu beteiligen. Wir sind der Auffassung, daß in dieser Frage zunächst der Ausgang des von der Stadt Solingen angestrebten verfassungsgerichtlichen Verfahrens abgewartet werden sollte.

III.

Zweckzuweisungen

1. Förderung der Abwasserbeseitigung

Wir begrüßen die Absicht der Landesregierung, zur Förderung der Abwasserbeseitigung im Jahre 1983 eine Investitionspauschale in Höhe von 300 Mio DM zur Verfügung zu stellen. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ist dabei von entscheidender Bedeutung, wie diese Investitionspauschale auf die einzelnen Städte und Gemeinden verteilt wird. Nach unserer Auffassung spielt die Einwohnerzahl als Verteilungskriterium bei der Abwasserinvestitionspauschale nur eine untergeordnete Rolle. Zwar steht der einzelne Einwohner als Verursacher von Abwasser in unmittelbarem Zusammenhang mit notwendigen Abwassermaßnahmen. Für die Höhe der Investitionen spielen jedoch die geographischen Verhältnisse und insbesondere die Fläche eine weit- aus gewichtigere Rolle. Um eine sachgerechte Verteilung der Investitionspauschale zu gewährleisten, müssen deshalb die Faktoren "Einwohner" und "Fläche" unterschiedlich gewichtet werden. Im ländlichen Raum war der Investitionsaufwand für die Kanalnetze und die Abwasserbehandlungsanlagen im Vergleich zu den Ballungsgebieten in der Vergangenheit schon wesentlich höher und wird es, da der Anschlußgrad hier nach wie vor geringer ist, auch künftig sein. Dies bedeutet aber, daß der Faktor Fläche deutlich stärker als der Faktor Einwohner berücksichtigt werden muß. Der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund hält ein Verhältnis von 1 : 3 zwischen "Einwohner" und "Fläche" für sachgerecht.

2. Allgemeine Investitionspauschale

Mit der Einführung einer Investitionspauschale für die Abwasserbeseitigung ist keine Veranlassung gegeben, an dem Verteilungsmodus für die allgemeine

Investitionspauschale etwas zu ändern. Auch nach Einführung einer Abwasserinvestitionspauschale bestehen zahlreiche Belastungen, die durch die Fläche bestimmt sind, unverändert fort. Zu denken ist hier nur an erhöhte Ausgaben durch

- weitverzweigtes Straßen- und Wegenetz einschl. Winterdienst,
- Unterhaltung von Feuerwehren,
- Unterhaltung von Friedhöfen,
- erhöhte Kosten für Schülerbeförderung,
- Unterhaltung von Sport- und Spielplätzen sowie
- Unterhaltung von Dorf- und Gemeinschaftshäusern.

Wir fordern deshalb nachdrücklich, die Flächenkomponente bei der Verteilung der allgemeinen Investitionspauschale nicht anzutasten.

IV.

Solidarbeitragsgesetz

1. Umfang des Solidarbeitrages

Der Umfang des Solidarbeitrages beruht auf dem kommunalen Anteil am Fonds "Deutsche Einheit" in Höhe von 462,8 Mio DM und den Umsatzsteuertransferleistungen des Landes, die sich infolge der höheren Beteiligung der Länder im Beitrittsgebiet am Länderanteil der Umsatzsteuer ergeben. Hierfür ist ein weiterer Betrag von 698 Mio DM anzusetzen. Es muß indes betont werden, daß die Kommunen mit einem zusätzlichen Solidarbeitrag in Höhe von 367,5 Mio DM belastet werden. Mit dieser Zahlung tragen die Kommunen zur Entlastung des Landeshaushaltes bei. Schon heute ist zu betonen, daß solche Sonderleistungen keine Veranlassung bieten können, ggf. bei der Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs im Jahre 1995 ähnlich zu verfahren. Maßgebende Grundlage für Mindereinnahmen des Landes im Zuge der Einbeziehung der neuen Bundesländer in den bundesdeutschen Ausgleichsmechanismus beim Steueraufkommen kann allein die Höhe des Verbundsatzes sein.

2. Ermittlung des interkommunalen Ausgleichs

Mit dem vorgeschlagenen Verfahren zur Ermittlung des interkommunalen Ausgleichs sind wir einverstanden. Wir begrüßen insbesondere, daß bei Ermittlung der Finanzierungsbeteiligung zur Deutschen Einheit die Erhöhungszahl für die Gewerbesteuerumlage bei der Berechnung der Steuerkraftmeßzahl mit-

berücksichtigt wird. Eine entsprechende Anregung hatten wir bereits bei den Beratungen des Solidarbeitraggesetzes 1992 gegeben.

Auch halten wir es für sachgerecht, daß die Zahlungs- und Erstattungsbeiträge in die Umlagegrundlagen einbezogen werden. Dadurch wird verhindert, daß die abundanten Gemeinden übermäßig belastet werden.

Abschließend bitten wir, die vorstehenden Überlegungen bei der endgültigen Gestaltung des Entwurfs des Gemeindefinanzierungsgesetzes für 1993 und des Solidarbeitraggesetzes für 1993 zu berücksichtigen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
In Vertretung



Heinrichs

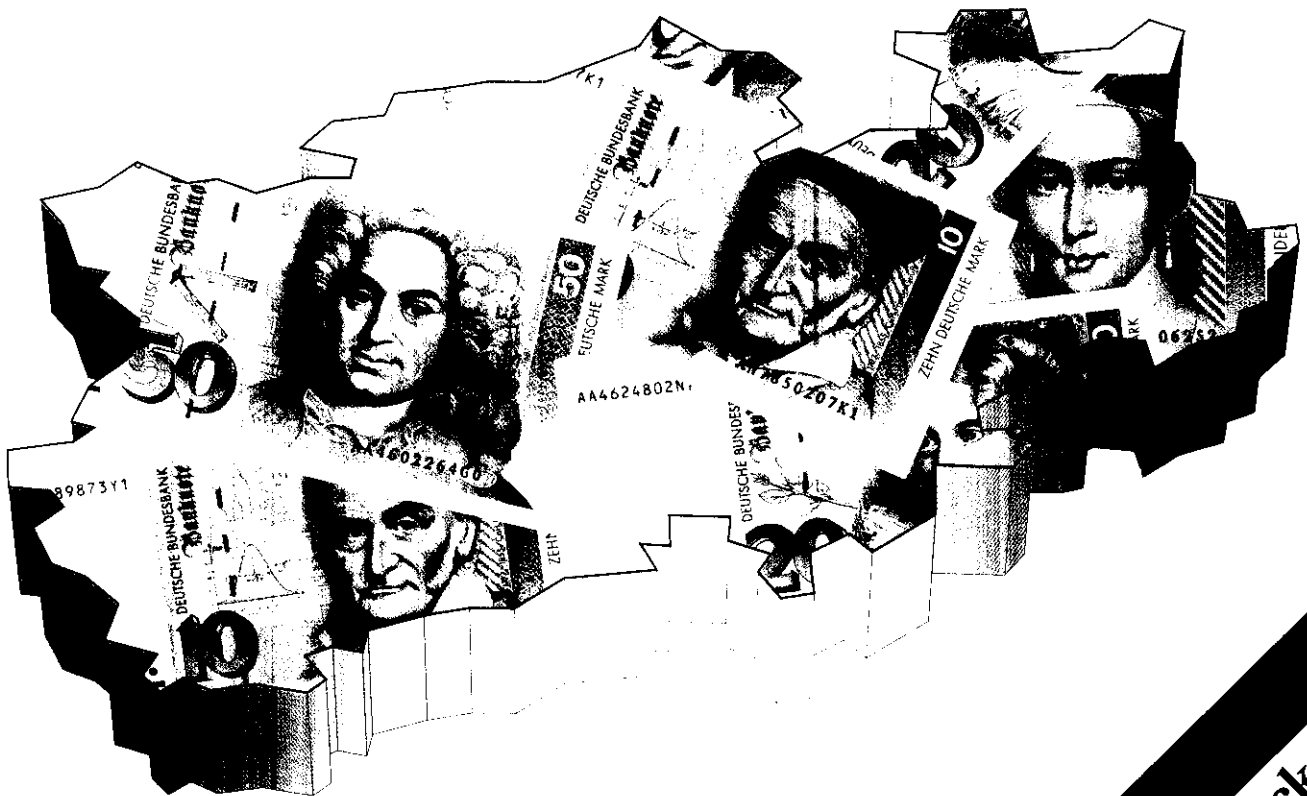
STÄDTE UND GEMEINDE RAT

F 20 167 E

HERAUSGEBER
NORDRHEIN-
WESTFÄLISCHER
STÄDTE- UND
GEMEINDEBUND
46. JAHRGANG
SEPTEMBER 1992

Dr. Martin Junkernheinrich:

**Ortsgröße,
Kommunale Sonderbedarfe
und Schlüsselzuweisungssystem**



Anlage
Zu Zuschrift
11/ 2019

Sonderdruck

9

Finanzwissenschaftliches Gutachten

Ortsgröße, Kommunale Sonderbedarfe und Schlüsselzuweisungssystem

von Dr. Martin Junkernheinrich, Ruhr-Universität Bochum

Vorwort

Alljährlich werden im Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen die Kriterien zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen festgelegt. Die Berücksichtigung kommunaler Sonderbedarfe stellt dabei ein regelmäßig kontrovers diskutiertes Grundproblem dar. Ausgangspunkt der aktuellen Auseinandersetzung um eine verteilungsgerechte Gestaltung des Schlüsselzuweisungssystems ist der in den letzten Jahren durch ein Verfassungsgerichtsurteil ausgelöste Reformbedarf im Finanzausgleichssystem des Landes Nordrhein-Westfalen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung setzte daraufhin eine Arbeitsgruppe sachverständiger Praktiker ein, die im Jahr 1987 ein „Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen“ vorlegte. Angesichts der am Gutachten geäußerten Kritik und der nur zögerlichen Umsetzung der Reformvorschläge in die Finanzausgleichspraxis haben Ingolf Deubel und Engelbert Münstermann im Jahr 1988 aus großstädtischer Sicht einen Beitrag unter der Leitfrage „Reiche Städte - Arme Landkreise?“ zur Diskussion gestellt und damit einen erneuten Anlaß zu einer Kontroverse über

die Reformnotwendigkeit des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs gegeben. Im Anschluß daran präsentierte Überlegungen waren Kristallisationspunkte einer Diskussion, die von Kammereien und Interessenverbänden der Städte und Gemeinden bis zum nordrhein-westfälischen Innenministerium geführt wurde.

Angesichts der in Nordrhein-Westfalen seit Jahren geführten Grundsatzdiskussion über eine bedarfsorientierte Reform des kommunalen Finanzausgleichssystems¹ sollen die folgenden Problemkomplexe vertiefend behandelt werden:

Als politisch kontroverse Aspekte der kommunalen Finanzausgleichsdiskussion in Nordrhein-Westfalen können bedarfsseitig insbesondere folgende Problemkomplexe genannt werden:

- Kann von den Ist-Ausgaben bzw. den Zuschußbedarfen der Jahresrechnungsstatistik auf den Aufgabenbedarf einer Kommune oder der Kommunen einer Ortsgrößenklasse geschlossen werden?
- Welche lokalen Sonderbedarfe sind innerhalb eines „rationalen“ Finanzausgleichssystems anrechnungsfähig?
- Inwieweit werden ortsrößenunabhängige Bedarfe im Rahmen der

Hauptansatzstaffel hinreichend präzise berücksichtigt?

Die Beantwortung dieser Fragen folgt in der finanzpolitischen Praxis weitgehend den verteilungspolitischen Interessen im kommunalen Raum und ist finanzwissenschaftlich nicht immer

¹ Vgl. zur Reformdiskussion, insbesondere GUTACHTEN ZUR BERECHNUNG DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH NORDRHEIN-WESTFALEN, 2 Bde. Erarbeitet von einer Gruppe aus sachverständigen Praktikern. Hrsg. vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1987. - JUNKERNHEINRICH, M.: Räumliche Aspekte einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Methodische Anmerkungen zum Gutachten der Expertengruppe beim Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Raumplanung, H. 38/1987, S. 107 ff. - MICOSATT, G.: Raummypenspezifische Effekte einer Neuordnung des Schlüsselzuweisungssystems. Ergebnisse ausgewählter Simulationsrechnungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Der Gemeindehaushalt, Jg. 89 (1988), H. 5, S. 97 ff. - DEUBEL, I./MÜNSTERMANN, E.: Reiche Städte - Arme Landkreise? Zur aktuellen Verteilungsproblematik im kommunalen Finanzausgleich am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Jg. 38 (1988), Nr. 11, S. 242 ff. - SCHWARTING, G.: Arme Städte - reiche Landkreise? Anmerkungen zu einem Beitrag von Deubel/Münstermann. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Jg. 39 (1989), Nr. 4, S. 78 ff. - DERS.: Umverteilungsbedarf im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich? Erwiderung auf einen Beitrag von Rolf Krämer. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Jg. 40 (1990), Nr. 9, S. 199-201. - KRÄHMER, R.: Status Quo oder Umverteilung? Ein Beitrag zur Diskussion über die Reform des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen (NW), 2 Teile. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Jg. 40 (1990), Nr. 7, S. 147-151; Nr. 8, S. 173-178. - MICOSATT, G.: Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Bochum 1990. (= Schriftenreihe des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e.V.; Nr. 4/1990). - KALICH, P.: Arme versus reiche Kommunen? Bochum 1991. (= Forschungsberichte der G.I.F.; Nr. 12).

überzeugend fundiert. Die vorliegenden Überlegungen versuchen, diese Mängel zu beheben und die skizzierten Grundfragen theoretisch, methodisch und empirisch einer Lösung näher zu bringen. Damit wird gleichzeitig ein finanzwissenschaftlicher Beitrag zur Diskussion über den Zusammenhang von Ortsgröße und kommunalem Ausgabenbedarf sowie zur Frage, inwieweit die Hauptansatzstaffel heute noch als zeitgemäß angesehen werden kann, vorgelegt. Für das nordrhein-westfälische Schlüsselzuweisungssystem werden einige Reformperspektiven zur Diskussion gestellt, die allerdings noch nicht in einen ausformulierten Reformvorschlag einmünden.

1. Der Untersuchungszusammenhang: Strukturwandel, lokale Sonderbedarfe und Hauptansatzstaffel

1. Der Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten Jahren durch eine Veränderung des räumlichen Disparitätenmusters geprägt.² Dabei lassen sich u.a. eine Abkoppelung altindustrieller Verdichtungsräume³, ein Prozeß der funktionalen Konzentration⁴ von Dienstleistungsaktivitäten und eine Fortsetzung der Stadt-Umland-Wanderung beobachten. Aufgrund dieser Veränderungen der Raum- und Siedlungsstruktur haben sich Bedarfsverschiebungen zwischen einzelnen Gemeinden und innerhalb einzelner Gemeindetypen herausgebildet, die der Finanzausgleich berücksichtigen sollte, aber aufgrund seiner Ortsgrößenorientierung nicht immer präzise und flexibel erfassen kann. Diese Bedarfsverschiebungen lassen sich thesenhaft und exemplarisch wie folgt skizzieren:

- Die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung, wie sie für bestimmte Städte und Gemeinden charakteristisch ist, hat im Sozialhilfebereich eine Bedarfsintensivierung bewirkt. Der durch die Zunahme der Sozialhilfekosten verursachte Ausgabenbedarf korreliert dabei nur sehr gering mit der Ortsgröße bzw. der Hauptansatzstaffel.
- Die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur haben in stärker dienst-

leistungsorientierten Kommunen zu einer Bedarfssteigerung in einigen Aufgabenbereichen geführt.⁵ Dort ist ein überdurchschnittlicher Bevölkerungsanteil mit einem vergleichsweise hohen sozialen Status zu beobachten. Entsprechend dürften die Sonderbedarfe im Bereich der „höherwertigen“ Schulleistungen, in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege sowie im Bereich der gehobenen Freizeitinfrastruktur relativ ausgeprägt sein, während die Anforderungen an die Leistungsbereiche soziale Sicherung, Wohnungsbauförderung und Wohnungsbaufürsorge eher als gering eingeschätzt werden. Auch diese Bedarfe werden durch die Hauptansatzstaffel nicht gemeindeschärf berücksichtigt.

- Der mit der Stadt-Umland-Wanderung einhergehende Bevölkerungsverlust in den großen und größeren Kernstädten hat bei rückläufigen Einnahmen nur einen unterdurchschnittlichen Bedarfsrückgang bewirkt. Viele zentralörtliche Funktionen werden nach wie vor von den Kernstädten erfüllt und finanziert. Diese Bedarfsverschiebungen werden - ähnlich wie die zentralörtlichen Bedarfe solitärer Verdichtungscentren oder ländlicher Mittelpunktstädte - durch die Hauptansatzstaffel nicht hinreichend präzise erfaßt.

Daraus folgt ein erheblicher Reformbedarf im Finanzausgleichssystem des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Hauptansatzstaffel muß „blind“ für solche Sonderbedarfe sein, da sie lediglich Bedarfe erfaßt, die *größenklassenabhängig* sind.

2. Theoretische Grundlagen der Berücksichtigung lokaler Sonderbedarfe im Schlüsselzuweisungssystem

2.1. Leitbilder des Gemeindefinanzsystems

2. Eine Bestimmung kommunaler Sonderbedarfe geht über die Beschreibung und Erklärung der kommunalen Finanzsituation hinaus und nimmt eine Bewertung der Ausgabentätigkeit vor. Jede Bestimmung des Ausgabenbedarfs basiert dabei auf Vorstellungen über die

Erfüllung eines „notwendigen“ Aufgabenkatalogs und die dazu „erforderlichen“ finanziellen Ressourcen. Die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs kann wie das Gemeindefinanzsystem insgesamt unterschiedlichen Leitbildern folgen:

- Ausgangspunkt der vorwiegend angelsächsischen Vertreter eines starken Föderalismus sind autonome Gebietskörperschaften mit lokalen Präferenzen unter Wettbewerbsbedingungen. Sie stellen das *Allokationsanliegen und die Effizienz der Leistungserstellung* in den Vordergrund. Die dem Äquivalenzprinzip folgende Ausgestaltung von Entgelteinnahmen, Steuern und Zuweisungen sollte eine wirtschaftlich effiziente Ortsgrößenstruktur unterstützen. Im Rahmen der bundesrepublikanischen Diskussion neigt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung⁶ zu dieser Position eines wettbewerbsorientierten Föderalismus.⁷
- Ausgehend von einem nationalen Zielgebäude leitet die zweite Hauptrichtung Forderungen für eine Verteilungsgerechtigkeit zwischen Gebietskörperschaften ab. In der Bundesrepublik Deutschland dient ihr die Diskussion um die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen als normativer Ausgangspunkt. Ziel ist es, jedem Einwohner in räumlich vertretbarer Entfernung ein „gleichwertiges“ kommunales Leistungsan-

2 Vgl. zu diesem grundlegend veränderten, räumlichen Disparitätenmuster den Überblick bei KLEMMER, P.: Regionalpolitik auf dem Prüfstand. Köln 1986, S. 48 ff.

3 Vgl. JUNKERNHEINRICH, M.: Ökonomische Erneuerung alter Industrieregionen: das Beispiel Ruhrgebiet. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 69 (1989), H. 1, S. 28-35.

4 Vgl. grundlegend BADE, F.-J.: Die funktionale Struktur der Wirtschaft und ihre räumliche Arbeitsteilung. Berlin 1984. (= Wissenschaftszentrum Berlin, discussion paper IIM/IP 84-27).

5 Vgl. dazu grundsätzlich die Hypothesen bei POSTLEP, R.-D.: Regionale Effekte höherwertiger Dienstleistungen. Einflüsse gesamtwirtschaftlicher Strukturveränderungen auf Wirtschaftskraft und kommunale Versorgungsbedarfe in verschiedenen Teilräumen. Bonn 1982, S. 76 ff. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung; Bd. 10). Daran anknüpfend auch JUNKERNHEINRICH, M.: Finanzwirksamkeit einer Tertiarisierung der Stadtstruktur. Oder: Löst der Strukturwandel die Finanzkrise der Städte? In: Tertiarisierung der Stadtstruktur. Zur Notwendigkeit der Neuorientierung städtischen Handelns. Dortmund 1990, S. 28-36. (= ILS Schriften 44).

6 Vgl. etwa SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Arbeitsplätze im Wettbewerb. Jahresgutachten 1988/89. Stuttgart u. Mainz 1988, Ziff. 275 I, Ziff. 427-435.

7 Vgl. auch JUNKERNHEINRICH, M.: Reform des Gemeindefinanzsystems. Zur Position des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 31 (1992), H. Halbjahresband (im Druck).

gebot zu ermöglichen. In dieser Perspektive wird die Raum- und Ortsgrößenstruktur tendenziell als gegeben hingenommen. Dies kann bedeuten, daß eine sehr große Stadt mit ihren überproportionalen Ausgaben, die z.T. als Ballungskosten einzustufen sind, als solche „hingenommen“ wird und durch die Solidarität der kommunalen Gemeinschaft finanziell unterstützt wird. Ebenso werden kleine - präziser: ökonomisch zu kleine - Gemeinden oder Gemeinden in ungünstiger Lage unterstützt.

Diese hier nur „holzschnittartig“ skizzierten Leitbilder einer Ausgestaltung des Gemeindefinanzsystems im allgemeinen und des kommunalen Finanzausgleichs im besonderen sollen im folgenden näher betrachtet werden (Ziff. 3-7).

2.1.1. Allokationseffizienz⁸

3. Das Aufgabenfeld einer Kommune liegt in allokativer Hinsicht im wesentlichen in der Bereitstellung von lokalen Kollektivgütern, deren Hauptnutzer wie z.B. bei bestimmten Bereichen der kommunalen Infrastruktur die Einwohner der Gemeinde selbst sind.⁹ Die Finanzierung sollte primär über nutzenäquivalente Abgaben in Form von Gebühren und (Zwangs-) Beiträgen erfolgen. Die Höhe dieser Entgelte kann von den Politikern festgelegt und von den Bürgern durch Direktwahlen kontrolliert werden. Aus Kostengründen kann dabei über „Güterbündel“ entschieden werden, die z.B. den Einzelplänen der Gemeinden entsprechen, und über deren Veränderung jeweils gemeinsam mit einer Finanzierungsalternative entschieden werden kann. Analog zu den Abgabenbescheiden, die die Hausbesitzer in vielen Gemeinden heute über Grundsteuern, Abwasserbeseitigung und Müllabfuhr erhalten, gehen den Bürgern den Entscheidungsergebnissen entsprechende „Rechnungen“ zu. Das Kostenbewußtsein der Nutzer wird durch den sichtbaren Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung sicher erhöht, wodurch einer möglichen Anspruchsmentalität gegengesteuert wird.

4. Inwieweit gibt es nun in einem derartigen System einen Bedarf für Finanzausgleichsmaßnahmen?¹⁰ Existieren auch hier kommunale Sonderbedarfe, die in Form allgemeiner oder zweckgebundener Zuweisungen berücksichtigt werden sollen? Hier kann zunächst festgestellt werden, daß es z.B. zu aufwendig wäre, eine Grundlage für

interkommunale Verhandlungen über den Ausgleich von kommunalen Spillovers - z.B. die Nutzung zentralörtlicher Leistungen durch Bewohner der Nachbargemeinde - zu schaffen. Insofern liegt es nahe, diesen Problembereich dem Land als „ehrlichem Makler“ zuzuweisen. Dazu wäre das Gebühren- und Beitragsvolumen abzuschätzen, das die Bürger für die Nutzung von Einrichtungen in jeweils anderen Orten zahlen müßten. Da ein direkter Ausgleich zwischen den Kommunen eher unwahrscheinlich ist, sind Erstattungs-zuweisungen an die zentralörtlichen Gemeinden zu zahlen. Aufzubringen ist das Mittelvolumen für diese Sonderbedarfe von den Nutzenempfängern in den Gemeinden, in denen diese Einrichtungen nicht bereitgestellt werden.

5. Weitere Finanzausgleichsbedarfe werden sichtbar, wenn man eine gewisse Mindestausstattung an Infrastruktur - wie z.B. die Versorgung von medizinischen Notfällen in räumlich zumutbarer Entfernung - für alle Kommunen fordert. Schließlich können strukturelle Probleme - etwa gesamtwirtschaftlich verursachte Arbeitslosigkeit - die von einer Kommune nicht verschuldet sind, aber zu einer Notsituation führen, Berücksichtigung erfahren.¹¹ Finanzausgleichstechnisch ist die Bildung eines „Versicherungsfonds“, der aus Zwangsbeiträgen der Bürger gespeist wird und kommunale Sonderzuweisungen zur Behebung von Notsituationen im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ vergibt, sinnvoll. Angesichts der Betonung der Allokationseffizienz stellen diese Zuweisungen allerdings eine für die Kommunen quantitativ weniger bedeutsame und jeweils näher zu begründende Einnahmenquelle dar. Bei Ausdehnung des „Zuweisungsgebahrens“ und stärkerer Betonung von ausgleichs- und sicherungspolitischen Begründungen besteht die Gefahr, daß der Effizienzgedanke an Bedeutung verliert und sich das Gemeindefinanzsystem hin zu einer stärker am Kriterium der Verteilungsgerechtigkeit orientierten Ausgestaltung entwickelt.

2.1.2. Verteilungsgerechtigkeit

6. Bildet die Verteilungsgerechtigkeit die Grundlage von Finanzausgleichsoperationen, wird dieser die Funktion zugewiesen, unerwünschte Folgen der Einnahmenverteilung zu berichtigen und hinsichtlich der Aufgaben- und Ausgabenverteilung besondere Bedarflagen einzubeziehen. Zumeist führt dies

zu einer Umverteilung finanzieller Ressourcen von „reichen“ zu „armen“ Körperschaften. Ein derartiger, gerechtigkeitsorientierter Finanzausgleich weist einige konzeptionelle Schwierigkeiten auf, die gerade in der kommunal- und finanzpolitischen Praxis kaum gesehen werden; vielmehr wird der jeweilige Status quo zumeist als „natürlich“ angesehen:¹²

- Häufig steht die rein finanzstatistische Angleichung im Vordergrund. Danach sind die kommunalen Pro-Kopf-Finanzmassen gleichmäßiger zu verteilen und die in jedem denkbaren Gemeindesteuersystem unvermeidlichen Disparitäten des örtlichen Aufkommens zu verringern.
- Oft wird eine Angleichung der Mindestleistungsniveaus gefordert. Danach soll jede Kommune in gleichem Maße, also bei ähnlicher Anspannung der eigenen Einnahmenquellen, in der Lage sein, ein bestimmtes Niveau lokaler Leistungen bereitzustellen. Das Angebot einzelner Städte und Gemeinden an öffentlichen Leistungen soll nicht deswegen niedriger sein, weil sie wegen „objektiver“ Gegebenheiten bei der Leistungserstellung benachteiligt ist.
- Die beiden erläuterten Aspekte - Steuergerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit - lassen sich auch kombinieren. In diesem Fall sollen alle Kommunen befähigt werden, bei gleicher Eigenanstrengung in etwa gleicher Weise die ihnen obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Das Ausmaß des Finanztransfers bestimmt sich somit durch die Fähigkeit jeder einzelnen Gebietskörperschaft, ihre Aufgaben „angemessen“ wahrzunehmen. Implizit wird dabei von einem

8 Die folgenden Ausführungen sind stark geprägt durch die instruktive Darstellung von GROSSEKETTLE, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und der Möglichkeiten ihrer Quantifizierung. In: Finanzarchiv, N.F. Bd. 45 (1987), II, 3, S. 396 ff.

9 Vgl. dazu auch JUNKERNHEINRICH, M.: Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Aspekte ihrer Analyse. Berlin 1991, S. 27 ff. (= Forum Öffentliche Finanzen; Bd. 1).

10 Vgl. GROSSEKETTLE, H.: Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 403 f.

11 Vgl. dazu auch BUDE, R./JUNKERNHEINRICH, M.: Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich. Bochum 1986. (= Veröffentlichungen des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e.V.; Nr. 1/1986).

12 Vgl. GLÄSER, M.: Die staatlichen Finanzausgleichsoperationen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform. Frankfurt/M. u. Thun 1981, S. 138 f. (= Reihe Wirtschaftswissenschaft; Bd. 224).

in allen Kommunen gleichen Verhältnis von Ausgabenbedarf und Einnahmenerzielungsmöglichkeiten ausgegangen.

Der Wirtschaftlichkeit der lokalen Leistungserstellung wird zumeist eine geringere Bedeutung beigemessen; im Extremfall wird sie sogar völlig vernachlässigt. Die Eingriffe durch die zentrale Ebene sind ebenso wie die quantitative Bedeutung der Zuweisungen im Gemeindefinanzsystem vergleichsweise ausgeprägt.

7. Will man kommunale Sonderbedarfe im Finanzausgleichssystem berücksichtigen, so ist im einzelnen zu fragen,

- wann ein Ausgabenbedarf als ausgleichsrelevanter Sonderbedarf anerkannt werden soll (Ziff. 9-10),
- wie kommunale Bedarfsunterschiede mengenmäßig erfaßt und monetär bewertet werden können (Ziff. 11-16), und
- wie bedarfsorientierte Finanzzuweisungen technisch auszugestalten sind (Ziff. 17-18).

Die Beantwortung dieser Fragen hängt neben einer Fülle von theoretisch-methodischen Einzelproblemen nicht unwesentlich davon ab, ob die Ausgestaltung des Gemeindefinanz- und damit auch des kommunalen Finanzausgleichssystems eher dem Leitbild der Allokationseffizienz oder der Verteilungsgerechtigkeit folgt. In ökonomischer Hinsicht (und dieser Position neigt auch der Verfasser zu) gilt zumeist das Primat der Allokationseffizienz. Dies schließt verteilungspolitische Korrekturen - etwa im Sinne der Sicherung von Mindeststandards oder der zeitlich befristeten Hilfe zur Selbsthilfe - nicht aus, unterzieht sie jedoch einem Begründungszwang, der weit über den Konsens zwischen den von Umverteilungsmaßnahmen positiv betroffenen Kommunen hinausgeht.

2.2. Begründung von Bedarfsunterschieden - was ist ein ausgleichsberechtigter Sonderbedarf?

8. Der Bedarf von Gebietskörperschaften kann als Art und/oder Menge an Gütern, die aus „objektiver“ Sicht notwendig sind, definiert werden. Bezogen auf den Ausgabenbedarf von Städten und Gemeinden ergibt sich der Bedarf dann als Summe der in Geldeinheiten bewerteten Güter, die von diesen nach näher zu begründenden Kriterien, z.B. nach einem detaillierten und allgemein akzeptierten Aufgabenkatalog, bereit-

gestellt werden müssen.¹³ Angesichts des normativen Charakters des Bedarfsbegriffs gibt es allerdings keinen „objektiven“ Bedarf. Vielmehr kann der im Finanzausgleich zu berücksichtigende Ausgabenbedarf lediglich Ergebnis eines politischen Kompromisses sein, der von einer entscheidungsbefugten Mehrheit bestimmt wird. Als Sonderbedarfe sind die Bedarfe zu bezeichnen, die über den in allen Gemeinden vorhandenen - tendenziell bevölkerungsbezogenen - „Regelbedarf“ einer Kommune hinausgehen.

9. Sonderbedarfe lassen sich ebenso wie Regelbedarfe sowohl allokativ wie auch distributiv begründen:¹⁴

- Das Allokationsanliegen zielt darauf ab, knappe Ressourcen dort einzusetzen, wo sie den größten Nutzen stiften. Die dem öffentlichen Sektor verfügbaren Ressourcen müssen daher sowohl zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen als auch auf der gleichen Ebene derart verteilt werden, daß alle Aufgabenträger die ihnen zufallenden Aufgaben gleichermaßen erfüllen können. Kommunen, die im Verhältnis zu ihren Aufgaben finanziell nur unzureichend ausgestattet sind, können ihre Aufgaben nur mit ungenügender Intensität erfüllen, während finanziell überausgestattete Kommunen die Intensität ihrer Aufgabenwahrnehmung über das erforderliche Maß hinaus - etwa auf kommunale Prestigeobjekte - ausdehnen können. Sofern die Kommunen infolge unterschiedlicher Aufgabenkataloge oder unterschiedlicher Kosten der Aufgabenerfüllung einen unterschiedlichen Ausgabenbedarf aufweisen, sind diese Bedarfsunterschiede im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen. Dies dient der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Leistungsbereitstellung.

- Die Forderung nach einer Angleichung der Leistungen verschiedener Gebietskörperschaften bildet die Grundlage einer distributiven Begründung der Anerkennung von Sonderbedarfen.¹⁵ Allerdings ist damit keine quasi statistische Nivellierung der Leistungen aller Gebietskörperschaften gemeint. Vielmehr wird die grundgesetzlich verankerte „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in ihrer Bedeutung für die kommunale Ebene z.B. durch das Konzept der Zentralen Orte¹⁶ bestimmt. Dementsprechend sind kommunale Einrich-

tungen z.B. in Abhängigkeit von der Größe und Zentralität in räumlicher Hinsicht so anzubieten, daß die entsprechenden Einrichtungen von den potentiellen Nutzern im Rahmen einer als zumutbar angesehenen Entfernung erreicht werden können.

10. Die Unterscheidung zwischen *extern* und *intern* verursachten kommunalen Bedarfsunterschieden zielt auf die Verantwortlichkeit für ausgabenwirksame Entscheidungen ab. Auf externe Bedarfsfaktoren zurückführbare Bedarfsunterschiede sind solche, die von den Einwohnern der Städte und Gemeinden nicht zu beeinflussen und somit auch nicht zu verantworten sind. Diese Bedarfsunterschiede führen zu Ausgleichsansprüchen im Schlüsselzuweisungssystem.¹⁷ Als externe Bedarfsfaktoren werden z.B. klimatische oder topographische Umstände, die sich u.a. auf die Kosten für Straßenbau bzw. -unterhaltung auswirken können, sowie aus lokal nicht beeinflussbaren Gesetzen herrührende Ausgabenverpflichtungen genannt.¹⁸ Nicht ausgeglichen werden sollten dagegen interne Bedarfsfaktoren und die daraus sich eventuell ergebenden Versorgungsunterschiede. Überschreitet die Kommune freiwillig den „Regelbedarf“, so sind die entstehenden Ausgaben nicht durch den kommunalen Finanzausgleich und damit die Solidarität der anderen Kommunen zu decken.

Dieser Grundsatz sollte nicht nur auf die negativen, finanzbedarfssteigernden Folgen unwirtschaftlichen Verhaltens, sondern auch auf die positiven Effekte besonders wirtschaftlichen Verhaltens, die die tatsächlichen Ausgaben unter den normierten „Regelbedarf“ absenken, Anwendung finden. Sofern unterdurchschnittliche Ausgaben durch intern beeinflussbare Gegebenheiten erzielt werden, dürfen sie den ausgleichs-

13 Vgl. dazu auch KOPS, M.: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich. Opladen 1989, S. 107. (= Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3233).

14 Vgl. ebd., S. 109 ff.

15 Vgl. ebd., S. 117 ff.

16 Vgl. zum „Zentrale-Orte-Konzept“ insbesondere HANSMEYER, K.-H.: Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte. In: Probleme des Finanzausgleichs II, Hrsg. v. D. Pohmer, Berlin 1980, S. 94 ff. (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 96/II).

17 Vgl. KOPS, M.: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, a.a.O., S. 111 ff.

18 Vgl. dazu auch HANSMEYER, K. H./KOPS, M.: Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs. In: Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Hrsg. v. W. Hoppe, Köln u.a.O. 1985, S. 38. (= Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen; Bd. 4).

berechtigten Finanzbedarf einer Kommune nicht verringern.¹⁹ Andernfalls bestünden für Politik und Verwaltung kaum noch Anreize, dem Effizienzliegen Rechnung zu tragen.

2.3. Erfassung von kommunalen Bedarfsunterschieden²⁰

11. Sichtet man die vorliegenden Versuche zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, so lassen sich mit der statistischen Analyse der Ist-Ausgaben und der aufgabenbezogenen Bedarfsermittlung idealtypisch zwei Methoden unterscheiden.²¹ Beide Verfahren haben eine lange, finanzwissenschaftliche Tradition und finden sich in ihren Grundmustern bereits vor etwa sechzig Jahren, als Johannes Popitz im Auftrag der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich die Hauptansatzstaffel begründete und die meisten kommunalen Finanzausgleichssysteme damit bis in die Gegenwart prägte. Popitz ging von den Ist-Ausgaben aus und schloß von den mit der Gemeindegröße zunehmenden Ausgaben auf einen ansteigenden Ausgabenbedarf. Dabei sah er allerdings die Schwäche seiner Argumentation deutlich. So schrieb er in seinem Gutachten: „Gemeinden mit einer besonders steuerkräftigen Bevölkerung und einer günstigen Schichtung der Steuerpflichtigen haben mehr Mittel für die Befriedigung des kollektiven Bedarfs zur Verfügung als Gemeinden mit einer Bevölkerung von geringer Wirtschaftskraft. Dadurch werden die statistischen Zahlen, die in der Staffe-lung des Zuschußbedarfs und des durch eigene Steuern nicht gedeckten Bedarfs eine Schlüsselbildung für die Zwecke der Verteilung der Finanzzuweisungen zuzulassen scheinen, in (...) Beziehung zu ihrem Erkenntniswert verfälscht.“²² Aus dieser noch heute als gültig anzusehenden Einsicht zog Popitz jedoch keine methodischen Konsequenzen. So stellen Hansmeyer und Kops zu Recht fest: „Der mit der Gemeindegröße ansteigende Finanzbedarf ergab sich bei der von Popitz gewählten Vorgehensweise der Bedarfsbestimmung damit notwendigerweise, sozusagen ex definitione!“²³

12. Demgegenüber plädierte Arnold Jessen, wissenschaftlicher Mitarbeiter der genannten Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, bereits 1932 - also zeitlich parallel zu den Arbeiten von Popitz - für eine andere Vorgehensweise. Obwohl er die ortsrößenorientierte Bedarfsstaffelung mit dem Verweis auf die Mehrkosten „kanalisierter

Bürger“ grundsätzlich stützte, forderte er die Bildung von Bedarfsindikatoren in Form von „kommunalwirtschaftlichen Hilfszahlen“ und schlug einen „Schulkinderprozentansatz“, den „Einwohnerzuwachs“, den „Anteil der Arbeiterbevölkerung“ und die „Grenz-nähe“ vor,²⁴ also Größen, die in Form einzelbedarfsorientierter Ergänzungsansätze erst viel später Eingang in die kommunalen Finanzausgleichssysteme gefunden haben. Seine Überlegungen werden heute bei den Versuchen einer originären, an den Einzelbedarfen orientierten Erfassung des Ausgabenbedarfs weitergeführt. Dabei werden quantitative Bedarfsfälle monetär bewertet, wobei zumeist auf pauschalierende Durchschnittskosten zurückgegriffen wird.²⁵ Während Popitz also die Ist-Ausgaben betrachtete, versuchte Jessen die bedarfsverursachenden Faktoren selbst - oder ihnen nahestehende Größen - zu erfassen.

13. Diese hier idealtypisch unterschiedenen Verfahren implizieren im Hinblick auf eine verteilungspolitisch überaus bedeutende Frage unterschiedliche Ergebnisse: Während die gesamthafte Analyse der Ausgaben ausgehend vom jeweiligen Status quo der durch die Finanzkraft geprägten Ausgabenunterschiede tendenziell zu einer Bestätigung der Hauptansatzstaffel führt, ist eine Veredelung der Einwohner bei der zweiten Vorgehensweise erst durch den Nachweis von einzelnen Sonderbedarfen zu begründen. Während die statistisch-ökonomische Ableitung des Ausgabenbedarfs also auf die normative Kraft des Faktischen setzt und die Normen implizit - und damit quasi durch die „Hintertür“ - einschleust, sind diese bei der einzelbedarfs- bzw. aufgabenbezogenen Bedarfsbestimmung ausdrücklich zu diskutieren. Es muß bewußt eine normative Entscheidung gefällt werden, ob größeren Kommunen mehr Aufgaben und/oder mehr finanzielle Ressourcen für eine bestimmte Aufgabe zugestanden werden sollen.

14. Der in der Finanzausgleichspraxis älteste und am weitesten verbreitete Indikator für den Ausgabenbedarf ist ein Globalindikator: die Einwohnerzahl. Dabei werden die Einwohner in den meisten Bundesländern je nach Ortsgrößenklasse unterschiedlich gewichtet.²⁶ Mit dieser Veredelung, d.h. der künstlichen Erhöhung der Einwohnerzahl mit steigender Gemeindegröße, versucht man der Erfahrung gerecht zu werden, daß die kommunale Ausgabenbelastung mit zunehmender

Gemeindegröße im allgemeinen steigt. Dabei werden die Ausgabenunterschiede in den einzelnen Ortsgrößenklassen und die vorhandene Siedlungsstruktur zumeist nicht weiter hinterfragt. Schließen einzelne Städte z.B. über das Ortsgrößenoptimum hinaus, so werden die volkswirtschaftlich ineffizienten Bal-lungskosten durch die Solidarität der anderen Kommunen finanziert. Dies ist besonders zu betonen, da es kaum das explizite Ziel der Vorgehensweise, sondern ein mehr oder weniger bewußt hingenommener Nebeneffekt der gewählten Methodik ist.

15. Aus der umfangreichen Kritik an der Hauptansatzstaffel²⁷ sei hier nur ein für die Erfassung kommunaler Sonderbedarfe besonders gewichtiger Gesichtspunkt genannt. So ist grundsätzlich zu bezweifeln, daß die „ver-edelte“ Einwohnerzahl alle Bedarfskomponenten einer Kommune erfassen kann. Weder die kommunalen Folgekosten einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung (Arbeitslosigkeit), noch die sozialstrukturell verursachte Bedarfssteigerung in einigen Aufgabenbereichen (gehobenes Schulwesen, Verkehrs- und Freizeitinfrastruktur etc.), noch die im Rahmen der Stadt-Umland-Wanderung zu beobachtende Remanenz der zentralörtlichen Belastungen korrelieren eindeutig mit der Ortsgröße oder der im Rahmen von Orts-

19. Besonders prägnant KIRCHHOF, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs. In: Reform des kommunalen Finanzausgleichs, a.a.O., S. 12.

20. In Anlehnung und Weiterführung der Überlegungen bei JUNKERNHEINRICH, M.: Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, a.a.O., S. 63 ff. - DERS.: Gemeindefinanzen, a.a.O., S. 173 ff.

21. Vgl. ähnlich die Differenzierung bei ZIMMERMANN, H./POSTLEP, R.-D.: Probleme des kommunalen Finanzausgleichs. In: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985, S. 4 f. (= Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 159).

22. POPITZ, J.: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1932, S. 286.

23. Ebd., S. 35.

24. JESSEN, A.: Der deutsche Finanzausgleich in Theorie und Praxis. Berlin 1932, S. 593 ff. (= Sonderdruck der Vierteljahresschrift für Steuer- und Finanzrecht 1932, Nr. 3).

25. Vgl. etwa HANUSCH, H./KÜHN, Th.: Messung des kommunalen Finanzbedarfs. Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen. In: Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, a.a.O., S. 55-74. - ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLEP, R.-D. unter Mitarbeit von A. WAGENFÜHRER: Bestimmungsründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung in Ballungsgebieten. Bonn 1987, S. 377 ff. (= Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 15). - JUNKERNHEINRICH, M.: Die „originäre“ Ermittlung des Ausgabenbedarfs am Beispiel eines Arbeitslosenansatzes, a.a.O., S. 222 ff.

26. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M.: Gemeindefinanzen, a.a.O., S. 177 (Übersicht 14).

27. Vgl. zusammenfassend ebd., S. 179 ff.

größenklassen „veredelten“ Einwohnerzahl.

16. Diesem Problem der global orientierten Bedarfserfassung kann im Rahmen einer originär gerichteten Methodik durch die Auswahl einzelbedarf-sorientierter Indikatoren begegnet werden. Im Gegensatz zur global orientierten Bedarfserfassung wird hier auf die einzelnen, bedarfsverursachenden Tatbestände bzw. die Bedarfe in den verschiedenen Aufgabenbereichen zurückgegriffen.²⁸ Dabei steht eine Vielzahl von Indikatoren zur Verfügung, um die bedarfsverursachenden Faktoren wie

- Bevölkerung (Schüler, Alte, demographische Entwicklung, soziale Schichtung und Kultur, soziale Infrastruktur etc.),
- Unternehmen (Arbeitslosigkeit, sektorale Belastungen, Kurorte etc.) sowie
- Siedlungsstruktur (Fläche, Lage, Ortsgröße, Zentralitätsgrad etc.),

zu quantifizieren. Zumeist versucht man die Einzelbedarfe in Anlehnung an die Aufgabengliederung des kommunalen Haushalts zu erfassen.²⁹ Beispielsweise hängt der Ausgabenbedarf für Schulleistungen von der Zahl der schulpflichtigen Kinder, der Bedarf für Altceneinrichtungen von der Zahl der alten Bürger, die Belastung mit Sozialhilfeausgaben von der Zahl der Sozialhilfeempfänger ab. Auf diese Weise werden die Bedarfsfälle je Aufgabenbereich erfaßt; multipliziert man diese „quantitativen“ Bedarfsindikatoren in einem zweiten Schritt mit den landesdurchschnittlichen Ausgaben des Bedarfsfalls, so ergibt sich der Normaufwand in einem Aufgabenbereich und summiert über alle Aufgabenbereiche der gesamte normierte Ausgabenbedarf.³⁰ Eine solche methodische Vorgehensweise dürfte den kommunalen Ausgabenbedarf exakter abbilden als der global orientierte Hauptansatz.

2.4. Technische Ausgestaltung bedarfsorientierter Finanzausgleichsverfahren

17. Ist die Ausgleichsberechtigung eines (Sonder-) Bedarfs dem Grunde nach geklärt und der Höhe nach bestimmt, erfolgt die Entscheidung über ihre technisch-instrumentellen Ausgestaltung.³¹ Wesentliche Ausgestaltungsmerkmale sind dabei die Auflagenbindung und der Regelbindungsgrad der beabsichtigten Maßnahmen. Der Ausgleich von Sonderbedarfen kann zunächst an Empfangsaufgaben gebunden werden. Dies ist im Prinzip stets notwendig, um zu

erreichen, daß nur extern bedingte Sonderbedarfe (Ziff. 10) bzw. solche intern bedingten Sonderbedarfe, die politisch inakzeptable Versorgungsunterschiede bedingen (Ziff. 5), ausgeglichen werden. Des Weiteren kann der Ausgleich an *Verwendungsaufgaben* gebunden sein. Eine Übertragung von Finanzmitteln erfolgt nur, wenn diese für bestimmte Aufgaben bzw. bei deren Erfüllung in bestimmter Weise verwendet werden.³² Dies ist sinnvoll, wenn Sonderbedarfe aus dem freiwilligen Aufgabenbereich berücksichtigt werden. Schließlich kann der Ausgleich an *Eigenbeteiligungsaufgaben* geknüpft werden.³³ Hierbei ist der Ausgleich an die Bedingung gebunden, daß der Empfänger Eigenmittel beisteuert, durch die der Ausgleichsbetrag erhöht wird. Auf diese Weise soll u.a. der Mitnahmeeffekt von Zuweisungen begrenzt werden.

18. Ein *regelgebundener* Ausgleich sieht die detaillierte Regelung der Voraussetzungen und der Modalitäten der Abgeltung, insbesondere deren Höhe, Zahlungsweise und Zahlungstermine sowie die zu erfüllenden Aufgaben vor.³⁴ In diesem Fall sind die aus dem Sonderbedarfsausgleich herrührenden Folgen für Ausgleichsberechtigte und Ausgleichspflichtige vollständig erkennbar. Diese Modalitäten sind bei einer *diskretionären* Abgeltung nicht geregelt. Hier können die Ausgleichspflichtigen frei entscheiden, welche Bedarfe sie überhaupt und in welcher Höhe ausgleichen. Derartige Entscheidungen machen die Überprüfung und Bewertung staatlicher Entscheidungen durch den Bürger unmöglich, geben Spielräume für nicht sachgerechte Entscheidungskriterien (Gefälligkeitsdenken) und erleichtern somit „Verfälschung“ und Korruption. Insofern ist beim Ausgleich von Sonderbedarfen die regelgebundene der diskretionären Abgeltung vom Grundsatz her vorzuziehen.

3. Praktische Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Schlüsselzuweisungssystem des Landes Nordrhein-Westfalen

3.1. Die Ausgangssituation: ausgewählte Probleme der Ist-Regelung

19. Mit der Gewährung allgemeiner und zweckgebundener Zuweisungen

verfolgt die nordrhein-westfälische Landesregierung im wesentlichen ausgleichspolitische Anliegen. Sie möchte die kommunale Finanzmasse aufstocken (fiskalische Funktion), unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Aufgabenbelastung eine finanzielle Mindestausstattung sichern (redistributive Funktion) und bestehende Bedarfe unter Berücksichtigung struktureller Unterschiede fördern (raumordnungspolitische Funktion).³⁵

20. Die praktische Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems wird im wesentlichen durch die Verteilung allgemeiner Finanzaufweisungen - der sog. Schlüsselzuweisungen - geprägt. Ausgangspunkt zur Bemessung dieser allgemeinen Finanzaufweisungen sind einerseits die durchschnittlichen Ausgabenbelastungen der Gemeinden, von denen auf ihren finanziellen Bedarf geschlossen wird und andererseits die lokale Steuerkraft. Übersteigt die Bedarfsmaßzahl einer Gemeinde ihre Steuerkraftmaßzahl, wird die Differenz zumindest teilweise durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.

21. Der Hauptansatz soll den allgemeinen - d.h. den in allen Gemeinden vorhandenen - Finanzbedarf erfassen.³⁶ Dabei wird jeder Gemeinde ein gleich hoher Sockelbetrag zugerechnet, der dem landesdurchschnittlichen Zuschußbedarf II a entspricht. Dieser Sockelbetrag wird schrittweise um einen Wert erhöht, der der halben Wurzel aus der Einwohnerzahl jeder einzelnen Gemeinde

28 In diesem Sinne fordert auch der Sachverständigenrat die Orientierung an konkreten Belastungen statt an pauschalen Maßstäben. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Arbeitsplätze im Wettbewerb, a.a.O., Ziffer 431.

29 Vgl. dazu ZIMMERMANN, H./HARDT, U./POSTLER, R.-D. unter Mitarbeit von A. WAGENFÜHRER: Bestimmungsgünde der kommunalen Finanzsituation, a.a.O., S. 393 ff. Denkbar ist jedoch auch die Verwendung von mehreren Globalindikatoren (z.B. Bevölkerungszahl, Bevölkerungsstruktur, Niveau der wirtschaftlichen Aktivitäten, Wirtschaftsstruktur, Dichte). In diesem Fall lassen sich global orientierte und originäre Bedarfserfassung nicht mehr scharf voneinander trennen.

30 Vgl. bereits ZIMMERMANN, H.: Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, 3. gänzlich neu bearbeitete Aufl. Tübingen 1981, S. 48.

31 Vgl. KOPS, M.: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, a.a.O., S. 161-186.

32 Vgl. ebd., S. 166 ff.

33 Vgl. ebd., S. 170 ff.

34 Vgl. ebd., S. 174 ff.

35 Daneben sollen die kommunalen Haushalte für die Konjunktur- und Stabilitätspolitik aktiviert werden. (gesamtwirtschaftliche Funktion).

36 Vgl. die knappe Darstellung in: DIE BEDARFSERMITTLUNG IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH. Ergebnisse eines Erfahrungsaustauschs von Praktikern und Wissenschaftlern. Berlin 1991, S. 32 f.

entspricht. Auf diese Weise kommt der degressive Verlauf der Hauptansatzstaffel zum Ausdruck, wie er sich regressionsanalytisch bestätigt hat. Im Ergebnis werden 20 Staffelklassen gebildet, die z.B. im Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 des Landes Nordrhein-Westfalen zu einer Spreizung der Hauptansatzstaffel von der kleinsten zur größten Gemeinde von 1 : 1,50 führen.

Diese Staffelung der Hauptansatzstaffel legt einen mit zunehmender Einwohnerzahl steigenden Pro-Kopf-Ausgabenbedarf nahe, der im wesentlichen damit begründet wird, daß (a) die größeren Städte und Gemeinden zentralörtliche Leistungen erbringen und (b) die Erstellung gleicher kommunaler Leistungen in Großstädten relativ höhere Kosten verursacht als in kleineren Gemeinden. Dem wird entgegeng gehalten, daß der allgemeine Ausgabenbedarf, d.h. der Regelbedarf einer Kommune im Sinne einer finanziellen Mindestausstattung, am besten durch einen einwohnerabhängigen ungewichteten Hauptansatz erfaßt wird, „weil allen Gemeinden grundsätzlich gleiche Aufgaben zugewiesen sind und Ausgabendifferenzen weitgehend von autonomer Entscheidung abhängen.“³⁷ Aufgabendisparitäten sind nicht zuletzt durch kommunale Entscheidungen geprägt, so daß der aus ihnen resultierende Ausgabenbedarf auch von den jeweiligen Gemeinden getragen werden sollte (Ziff. 10). Desweiteren ist festzuhalten, daß Kostenunterschiede in der Leistungsbereitstellung (z.B. durch höhere Grundstückspreise) - zumindest aus allokationsorientierter Sicht - nicht im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs und damit durch die interkommunale Solidarität finanziert werden sollten. Vielmehr sind diese sog. Ballungskosten den Nutzern anzulasten.³⁸ Günstige Leistungserstellungsbedingungen sollten entsprechend durch niedrige Hebesätze bzw. Gebühren und Beiträge an die Nutzer der kommunalen Leistungen weitergegeben werden.

22. Da ein ungewichteter Hauptansatz zu pauschal ist, um alle wichtigen ausgleichsrelevanten Sonderbedarfe zu erfassen (Ziff. 15), ist er durch einzelbedarfsorientierte Nebenansätze zu ergänzen. Diese Nebenansätze sollen einen besonderen, über die Norm hinausgehenden Sonderbedarf einzelner Gemeinden erfassen. In Nordrhein-Westfalen existieren mit dem Schüler- und dem Arbeitslosenansatz zwei Nebenansätze:

- Der Schüleransatz kann im Gegensatz zum Hauptansatz als „direkt“ bedarfsorientiert charakterisiert werden. Für ihn werden die spezifischen Kosten je Schüler und Schulformen unabhängig vom Wohnort der Schüler errechnet und auf der Basis der Kosten je Haupt- und Real-schüler normiert. Sodann wird die Zahl der Schüler in den einzelnen Schulformen entsprechend dem schul-spezifischen Kostenfaktor gewichtet.³⁹ Die sich ergebende Punktzahl wird dem Hauptansatz der Schulträgergemeinden hinzuaddiert.⁴⁰
- Beim Arbeitslosenansatz werden die auf das Gemeindegebiet umgerechneten, amtlichen Arbeitslosenzahlen nach der Dauer der Beschäftigungslosigkeit „veredelt“. Diese Regelung wurde von der Expertengruppe empfohlen⁴¹ und mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1988 erstmals in den nordrhein-westfälischen Finanzausgleich eingeführt.⁴² Als Begründung für diesen Nebenansatz wird auf die für die zunehmenden Sozialhilfeausgaben verantwortliche Dauerarbeitslosigkeit angeführt. Damit konzentriert sich der Arbeitslosenansatz lediglich auf einen Teil der aus der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt resultierenden Ausgabenbelastung.

Beide Nebenansätze sind zwar zur Erfassung der jeweiligen Sonderbedarfe durchaus geeignet. Die ausschließliche Berücksichtigung von nur zwei Bedarfskomponenten reicht aber möglicherweise nicht aus, um den gesamten Sonderbedarf gemeindescharf zu berücksichtigen. Wo dies statistisch möglich ist, sollte stärker zwischen der Erfassung des allgemeinen Regelbedarfs durch den Hauptansatz und der Erfassung spezifischer Sonderbedarfe durch Nebenansätze getrennt werden. Auf diese Weise können die einzel-gemeindlichen Ungerechtigkeiten größenklassenorientierter Bedarfsindikatoren verringert werden.

23. Würdigt man das bestehende Finanzausgleichssystem vor dem Hintergrund der beiden idealtypischen Leitbilder, nach denen das Gemeindefinanzsystem und der kommunale Finanzausgleich ausgestaltet werden können (Ziff. 2-7), so ist das Fehlen einer schlüssigen Gesamtkonzeption zu bemängeln. Vielmehr nennt man in der kommunal- und finanzpolitischen Praxis zumeist eine Fülle von „wichtigen“ und „richtigen“ Zielen mit z.T. konfli-

gierendem Charakter. Diese Ziele werden in ihrem Bedeutungsgehalt aber nicht hinreichend präzisiert oder operationalisiert. Ebenso wenig wird näher geprüft, durch welche Konstruktionsmerkmale des Finanzausgleichs die einzelnen Funktionen erfüllt werden sollen,⁴³ bzw. durch welche Widersprüche und Widersprüche fiskalische, redistributive, raumordnungspolitische und stabilitätspolitische Anliegen gekennzeichnet sind. Hier ist eine konfliktäre „Zielüberfrachtung“ gegeben, die den meisten politischen Aussagen einen recht „diffusen“ Charakter mit hoher Zustimmungswahrscheinlichkeit gibt.⁴⁴ Entsprechend folgt die zu beobachtende Verteilungslogik stärker den politischen Kräfteverhältnissen als finanzpolitischen Zielvorstellungen und wird in hohem Maße durch fiskalisch-deckungspolitische Grundsätze geprägt. Verliert ein Gemeindetyp durch die Modifikation

37 KIRCHHOF, P.: Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs, a.a.O., S. 18.

38 Die Kommunen verfügen dazu mit dem Hebesatzrecht der Realsteuern und der kostendeckenden Festlegung von Gebühren und Beiträgen über entsprechende Finanzierungsinstrumente.

39 Vgl. dazu im einzelnen STORK, F.: Der Schüleransatz im Finanzausgleich des Landes NW. In: Städte- und Gemeinderat, Jg. 38 (1984), II, 1, S. 13-17.

40 Ein Teil der durch den Schüleransatz in die kreisangehörigen Städte und Gemeinden gelenkten Finanzströme wird durch den Berechnungsmodus der Kreisumlage, bei dem die Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeinden einkommenskrafterhöhend wirken, allerdings an die Kreise abfließen.

41 Vgl. GUTACHTEN ZUR BERECHNUNG DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH NORDRHEIN-WESTFALEN, a.a.O., S. 59.

42 Als wichtige Grundlage für die Einführung des Arbeitslosenansatzes wird von der Landesregierung das Ergebnis eines Forschungsprojektes des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e.V. an der Ruhr-Universität Bochum genannt. Vgl. dazu BUDDE, R./JUNKERHEINRICH, M.: Kommunale Inzidenz eines Arbeitslosenansatzes im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich, a.a.O.

43 Im Gutachten der Expertengruppe wird dazu vermerkt, daß die raumordnungspolitische Funktion und die gesamtwirtschaftliche Funktion im Finanzausgleich vor allem bei den Zweckzuweisungen Bedeutung haben, während die Schlüsselzuweisungen eine Ergänzung der Finanzausstattung unter gleichzeitiger Annäherung der Finanzkraftunterschiede anstreben (vgl. GUTACHTEN ZUR BERECHNUNG DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH NORDRHEIN-WESTFALEN, a.a.O., S. 17). Dem kann entgegeng gehalten werden, daß angesichts der „Veredelung“ der Hauptansatzstaffel gerade die Schlüsselzuweisungen raumordnungspolitische Funktionen (Zentrale-One-Prinzip) erfüllen. Ebenso wird mit zweckgebundenen Zuweisungen - insbesondere mit der Investitionspauschale - de facto fiskalischen und redistributiven Funktionen Rechnung getragen. Schließlich sei erwähnt, daß die Aktivierung der kommunalen Haushalte für die Konjunktur- und Stabilitätspolitik im Sinne einer antizyklischen Variation von zweckgebundenen Zuweisungen empirisch kaum nachweisbar und damit finanzpolitisch nicht gelingen ist.

44 Das sog. fiskalische Ziel - die Aufstockung der kommunalen Finanzmasse - bleibt z.B. eine leere Forderung, solange man den Aufstockungsbedarf - etwa zur Korrektur des unvollkommenen Gemeindesteuersystems - nicht operationalisiert. Erst wenn man diesen Aufstockungsbedarf erfaßt und gedeckt hat, kann darüber hinaus nach der Berücksichtigung von lokalen Mindest- oder Sonderbedarfen gefragt werden.

eines Verteilungselements, so wird oftmals der Verteilungsschlüssel eines „Sondertopfes“ mit dem „Ziel“ eines ausgleichenden Effektes modifiziert. Entsprechend ist es nicht verwunderlich, daß die Unübersichtlichkeit der kommunalen Finanzausgleichssysteme seit Jahren kritisiert wird, und das Verteilungsergebnis - allerdings nur für den interessenpolitisch weniger versierten Betrachter - eher zufällig wirkt.

3.2. Regressionsanalytische Bedarfsbestimmung: das Expertengutachten

24. Der nordrhein-westfälische Innenminister hat im Jahr 1985 eine Arbeitsgruppe sachverständiger Praktiker einberufen, die untersuchen sollte, ob das Verteilungsverfahren für die Schlüsselzuweisungen hinsichtlich der Bedarfsmessung noch den Gegebenheiten entspricht, denen sich die Kommunen aufgrund ihrer Aufgabenstellung gegenübersehen. Mit der Regressionsanalyse hat die Expertengruppe geprüft, ob bestimmte Faktoren einen signifikanten Einfluß auf die kommunalen Zuschußbedarfe haben. Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, daß die Hauptansatzstaffel einen geeigneten Maßstab für den kommunalen Finanzbedarf in Nordrhein-Westfalen darstelle. Die Finanzbedarfe seien sogar wesentlich höher anzusetzen, als es die bis dahin gültige Hauptansatzstaffel erlaube. Aus diesem Grunde wurde eine stärkere Spreizung der Hauptansatzstaffel gefordert.⁴⁵ Die steigenden Sozialhilfeausgaben sollten durch die Einführung eines Arbeitslosenansatzes, der zumindest den aus der Arbeitsmarktschwäche resultierenden Sozialhilfeanteil berücksichtigt, erfaßt werden. Außerdem wurde die Einführung einheitlicher, fiktiver Hebesätze bei der Berechnung der Realsteuerkraft verlangt. Ausnahmen sollten nur für Gemeinden bis 25 000 Einwohner gelten. Schließlich forderten die Gutachter eine Absenkung des Nivellierungsgrades auf 95 v.H.

25. Die von der Expertengruppe durchgeführten Regressionsanalysen haben die Popitz'sche Einwohnerveredelung somit „statistisch“ bestätigt. Dieses Ergebnis ist allerdings zu relativieren, da die gewählte Methode in hohem Maße einer *positiven Wertung der bestehenden Ausgabenverteilung* gleichkommt. Denn es werden ja im Rahmen aufwendiger Regressionsanalysen Bedarfsindikatoren bestimmt, die die Ist-Ausgaben - genauer: den sog. Zuschußbedarf - signifikant erklären. Gegen diese Vorgehensweise lassen

sich die beiden folgenden grundsätzlichen Einwände vorbringen:

- Zum einen kommt die Verwendung der tatsächlichen Ausgaben als Bedarfsindikator einem logischen Zirkelschluß gleich. Der Zuschußbedarf spiegelt keinen „objektiven“ Ausgabenbedarf wider; er ist vielmehr auch Ausdruck der tatsächlichen Ausgaben. Dringende Aufgaben, die infolge einer unzureichenden Finanzausstattung nicht getätigt werden können, werden nicht erfaßt, während verschwenderische Ausgaben, die aufgrund reichlicher Deckungsmittel möglich sind, als Finanzbedarf angerechnet werden.⁴⁶
- Zum anderen ist die globale Orientierung der Hauptansatzstaffel als problematisch anzusehen. So sind innerhalb der einzelnen Gemeindegrößenklassen erhebliche Bedarfsunterschiede, etwa bedingt durch unterschiedliche Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängeranteile, durch unterschiedliche Altersstrukturen oder durch eine andere räumliche Lage, zu vermuten, die durch die „veredelte“ Einwohnerzahl kaum hinreichend präzise erfaßt werden.

26. Neben diesen grundsätzlichen methodischen Bedenken sprechen auch eine Reihe von statistischen Einzelproblemen der Umsetzung gegen eine direkte Befolgung der Gutachtereinschläge:

- Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Zuschußbedarfe in den Gemeindegrößenklassen ganz erheblich voneinander abweichen.⁴⁷ Da auch die Steuerkraft stark streut, wäre zu untersuchen gewesen, ob die Ausgaben bzw. der Zuschußbedarf gerade in den Gemeinden nach oben „aus schlägt“, wo auch die Steuerkraft überproportional hoch ausgeprägt ist. Es dürfte theoretisch plausibel sein, daß steuerstarke Städte auch hohe Ausgaben haben. „Geld, das man hat, gibt man auch aus!“
- Der statistische Erklärungsgrad der durchgeführten Regressionsanalyse ist angesichts der Zahl der Indikatoren zu gering (zu kleines r^2). So ist kritisch anzumerken, daß ein wesentlicher Teil der Ausgabenunterschiede - knapp die Hälfte - statistisch nicht erklärt werden konnte.⁴⁸
- Die Korrelation zwischen den einzelnen, erklärenden Variablen wurde nicht untersucht.⁴⁹ Dies kann zu erheblichen Fehleinschätzungen und

zur Fehlinterpretation der Ergebnisse führen.

- Die statistischen Ergebnisse sind stark durch die Merkmalsausprägungen einzelner Großstädte geprägt. So wird der Verlauf der Regressionsgeraden in hohem Maße durch den Zuschußbedarf der Stadt Köln geprägt.⁵⁰ Hätte die Stadt Köln einen niedrigeren Zuschußbedarf, so würde die Hauptansatzstaffel möglicherweise nach oben hin abfallen. Mit diesem Einfluß einzelner Städte gewinnt die Gefahr des methodischen Zirkelschlusses an Bedeutung. Wenn einzelne Großstädte das Ergebnis nachhaltig prägen, ist es methodisch äußerst problematisch, von den Ist-Ausgaben bzw. dem Zuschußbedarf auf einen hohen Ausgabenbedarf zu schließen.⁵¹
- Nicht jeder Zuschußbedarf sollte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs angerechnet werden. Insbesondere die Berücksichtigung von freiwilligen Aufgaben kann problematisch sein und zur „Ausnutzung“ des Finanzausgleichstopfs führen. Hier hat die Arbeitsgruppe keine Differenzierung zwischen extern und intern verursachten Bedarfsunterschieden vorgenommen.

Des weiteren bleibt festzustellen, daß die Datenbasis der Studie - die Jahresrechnungsstatistik 1983 - inzwischen veraltet und als Reformgrundlage

45 Vgl. dazu GUTACHTEN ZUR BERECHNUNG DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH NORDRHEIN-WESTFALEN. Bd. 1. a.a.O., S. 58 ff.

46 Dieser Gefahr kann auch nicht dadurch begegnet werden, daß man heute „den sog. Zuschußbedarf nach objektiven, mathematisch-statistischen Verfahren auswertet.“ Diese Auffassung hat Stork vertreten. Vgl. STORK, F.: Konkurrenz von wissenschaftlichen und praxisorientierten Ansätzen zur Bedarfsermittlung. In: Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., S. 92.

47 Vgl. SCHWARTING, G.: Arme Städte - Reiche Landkreise?, a.a.O., S. 79.

48 Vgl. bereits MICOSATT, G.: Raumtypenspezifische Effekte einer Neuordnung des Schlüsselzuweisungssystems, a.a.O., S. 101.

49 Hier wäre die Durchführung einer Autokorrelationsanalyse sinnvoll gewesen. Vgl. zur Verwendung multivariater Gleichungsmodelle als Instrument der Ursachenanalyse kommunaler Ausgaben auch JUNKERNHEINRICH, M.: Gemeindefinanzen, a.a.O., Kap. III.3.2.3.

50 Vgl. GUTACHTEN ZUR BERECHNUNG DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH NORDRHEIN-WESTFALEN. Bd. 1. a.a.O., Anlage 8.

51 Insofern kann der Einschätzung der Landesregierung, daß die einheitliche, alle 396 Gemeinden erfassende Regressionsanalyse sicherstellt, „daß besonders hohe oder besonders niedrige Ausgaben einzelner Gemeinden die Bedarfsbeschreibung kaum noch beeinflussen“, nicht gefolgt werden. Zit. nach DIE BEDARFSERMITTLUNG IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH, a.a.O., S. 32.

nicht mehr geeignet ist. Schließlich ist die in der politischen Diskussion geäußerte These, daß ein juristischer Zwang zur Umsetzung der Gutachtervorschläge existiere, rechtswissenschaftlich völlig haltlos. Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 1985 kann die konkreten Gutachtervorschläge aus dem Jahr 1987 nicht einschließen. Hier besitzt die Landesregierung somit nach wie vor politischen Ermessens- und Bewertungsspielraum.

27. Grundsätzlich ist anzumerken, daß die größenklassenspezifische Bestimmung von Sonderbedarfen im Rahmen eines einzelgemeindlich orientierten Finanzausgleichs nur sehr eingeschränkt Plausibilität für sich in Anspruch nehmen kann. Vielmehr führt sie zu systematischen Ungerechtigkeiten zwischen den Gemeinden einer Größenklasse. Die aus den Zuschußbedarfen gewonnenen Durchschnittsbedarfe einer Gemeindegrößenklasse müssen nämlich keineswegs eng mit den Bedarfen jeder einzelnen Gemeinde korrelieren. Entsprechend werden solche Gemeinden „bevorzugt“ („benachteiligt“), die in Wirklichkeit unterdurchschnittliche (überdurchschnittliche) Ausgabenbedarfe aufweisen. Auch wenn man zugesteht, daß im kommunalen Finanzausgleich zur Vermeidung einzelgemeindlicher „Ausbeutungsversuche“ der Finanzausgleichsmasse lediglich Durchschnittsausgaben und -bedarfe zugrunde gelegt werden können, darf dieser methodisch durchaus richtige Grundsatz nicht verabsolutiert werden. Er ist vielmehr nur dann vertretbar, wenn keine einzelgemeindlichen Bedarfsindikatoren existieren, die eine „schärfere“ Quantifizierung als die Hauptansatzstaffel ermöglichen.

Daher ist es unbefriedigend, daß die Arbeitsgruppe trotz der statistischen Signifikanz der Fläche überwiegend die Auffassung vertreten hat, „daß eine Kausalität zwischen Zuschußbedarf und Fläche je Einwohner nicht ohne weiteres zu erkennen sei. Maßgeblich für die besondere Ausgabenbelastung großflächiger Gemeinden mit relativ geringer Einwohnerzahl sei zum Teil weniger die Fläche, sondern vielmehr die Siedlungsstruktur.“⁵² Diesem Einwand folgend hätte die Arbeitsgruppe die Konsequenz ziehen und sich eingehender mit den Möglichkeiten eines Siedlungsstrukturindikators beschäftigen müssen.

3.3. Analyse von Einzelplänen: die Deubel/Münstermann-Kontroverse

28. Ein von Ingolf Deubel und Engelbert Münstermann im Jahr 1988 veröffentlichter Beitrag steht unter der Leitfrage „Reiche Städte - Arme Landkreise?“⁵³ und greift die finanzpolitischen Interessengegensätze zwischen Städten und Kreisen auf. Damit haben zwei ausgewiesene Kenner der finanzpolitischen Szene⁵⁴ aus großstädtischer Sicht Position bezogen und die zögerliche Umsetzung der Gutachtervorschläge kritisiert. Sie sehen die Hauptansatzstaffel als grobes, aber praktikables Verteilungsinstrument zur sachgerechten Finanzierung zentralörtlicher Leistungen von Städten an.⁵⁵ Nach ihren Berechnungen übertrifft die Steuerkraft der kreisfreien Städte - bezogen auf den Finanzausgleich des Jahres 1988 - die Steuerkraft der Kreise im Durchschnitt um etwa 229 DM je Einwohner. Ihrer Meinung nach führen einzelne Finanzausgleichsregelungen (unterschiedliche fiktive Hebesätze, zusätzliche Kreisschlüsselmasse) - eine so starke Umverteilung herbei, daß die Finanzkraft der kleineren kreisfreien Städte von der Finanzkraft der Kreise zum Teil erheblich übertroffen wird. Des Weiteren haben sie die durchschnittlichen Zuschußbedarfe in den Einzelplänen der kommunalen Haushalte auf Sonderbedarfe hin untersucht und konstatieren eine deutliche Besserstellung der Kreise gegenüber den kreisfreien Städten. Ihr Resümee lautet: Der Finanzausgleich stellt die tatsächliche Bedarfssituation auf den Kopf.⁵⁶

Deubel und Münstermann sehen damit die Gültigkeit der Empfehlungen des Expertengutachtens als im Grundsatz bestätigt an. Sie erachten aber das dort vorgesehene Umverteilungsvolumen als mittlerweile zu gering, da sich die Schere zwischen den Kreisen und den kreisfreien Städten weiter geöffnet hat. Deshalb fordern sie eine schnelle Umsetzung der Gutachtervorschläge mit einer stärkeren Spreizung der Hauptansatzstaffel. Darüber hinaus verlangen sie eine Abschaffung der Flächenkomponente bei der Berechnung der Investitionspauschale und der Kreisschlüsselmasse bzw. eine eigene Schlüsselmasse für die kreisfreien Städte. Diese Schlüsselmasse soll pro Einwohner dem Verteilungsvolumen für die Kreise entsprechen.⁵⁷

28. Unterzieht man die methodische Vorgehensweise von Deubel und Münstermann einer näheren Betrachtung, so

ist festzuhalten, daß sie die Steuerkraft nicht, wie sie nahelegen,⁵⁸ nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz ermittelt haben. Vielmehr sprechen sie von der einheitlichen Anwendung der fiktiven Hebesätze nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz für Gemeinden bis 150 000 Einwohner. Insofern arbeiten sie mit dem Modell eines - nach ihren Vorstellungen - bereits reformierten Finanzausgleichs mit einheitlichen Hebesätzen und einer entsprechend modifizierten Steuerkraftberechnung. Die verteilungspolitisch zentrale Frage der Begründung einheitlicher oder gespaltenen Hebesätze wird ausgeklammert. Darüber hinaus bedürfen folgende Besonderheiten der Berechnung einer methodischen Kommentierung:

- Gäbe es einheitliche Hebesätze, so wären dies wohl kaum die von Deubel und Münstermann zugrunde gelegten Sätze. Sie lägen vielmehr eher auf dem durchschnittlichen Niveau aller Kommunen und wären damit höher ausgeprägt. Zumindest kann man feststellen, daß kein Grund angeführt wird, die fiktiven Hebesätze im Niveau deutlich zu „drücken“. Hier ist zu ergänzen, daß die fiktiven Hebesätze des Gemeindefinanzierungsgesetzes die Steuerkraft der größeren Städte gemessen an den tatsächlichen Durchschnittshebesätzen der beiden Größenklassen bereits wesentlich unterschätzen und auf diese Weise eine „Begünstigung“ bei der Steuerkraftbestimmung herbeiführen.
- Bei konsequenter Vorgehensweise hätten Deubel und Münstermann für die Berechnung der Finanzkraft nicht die tatsächlichen Schlüsselzuweisungen verwenden dürfen, da sich aus der Verwendung eines einheitlichen, fiktiven Hebesatzes für die einzelnen Kommunen eine andere Steuerkraft ergeben würde, die wiederum zu

52 GUTACHTEN ZUR BERECHNUNG DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH NORDRHEIN-WESTFALEN. Bd. 1, a.a.O., S. 43.

53 Vgl. DEUBEL, I./MÜNSTERMANN, E.: Reiche Städte - Arme Landkreise?, a.a.O., S. 242-251.

54 Dr. Ingolf Deubel war Stadtkämmerer und ist inzwischen Oberstadtdirektor in Solingen; Dr. Engelbert Münstermann ist Hauptreferent im Deutschen Städtetag, Köln.

55 Vgl. DEUBEL, I./MÜNSTERMANN, E.: Reiche Städte - Arme Landkreise?, a.a.O., S. 244 f.

56 Ebd., S. 247.

57 Ebd., S. 250 f.

58 Ebd., S. 246. Im Gespräch mit vielen Praktikern hat sich gezeigt, daß diese nur sehr „verhalten“ erläuterte Abweichung von der Vorgehensweise des Gemeindefinanzierungsgesetzes oftmals nicht bemerkt wurde. Insofern wird nicht deutlich, daß Deubel und Münstermann zunächst das Verfahren der Einnahmekraftbestimmung ändern

anderen Schlüsselzuweisungen führen muß. Das Vorgehen wäre allenfalls einmal, nämlich im Jahr der Umstellung auf das Reformmodell, zulässig.

Beide methodischen Schwächen haben neben der Verwendung des einheitlichen, fiktiven Hebesatzes erhebliche Auswirkungen auf die Analyseergebnisse. Ergebnisse, die die kreisfreien Städte mit Ausnahme von Bottrop und Remscheid, in denen weniger als 150 000 Einwohner leben, „ärmer“ aussehen lassen, als sie es z.B. nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz sind. Damit wird nicht gesagt, daß die kreisfreien Städte „reich“ sind und die Forderung nach höheren Schlüsselzuweisungen aufgrund hoher Bedarfe unberechtigt ist. Es wird lediglich festgestellt, daß die Modellrechnung von Deubel und Münstermann mit Annahmen operiert, die die Finanzschwäche der großen Städte rechnerisch „fördern“.

29. Die Steuerkraft der einwohnerstarken, kreisfreien Städte - mit mehr als 150 000 Einwohnern - fällt bei einer Berechnung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 1990 unter Verwendung der gespaltenen, fiktiven Hebesätze durchweg höher aus, als das nach dem von Deubel und Münstermann angewandten Verfahren der Fall ist (vgl. Tab. 1). Diese Städte verfügen über 1364 DM je Einwohner, während sich nach der Methode von Deubel und Münstermann nur 1300 DM je Einwohner ergeben. Die Steuerkraftunterschätzung nimmt mit zunehmender Ortsgröße deutlich zu. Dabei bestehen ausgeprägte Unterschiede zwischen einzelnen Städten. So sieht es für Köln um 96 DM und für Düsseldorf gar um 123 DM je Einwohner günstiger aus, während Dortmund und Duisburg nur auf rd. 42 DM, Essen auf 54 DM und Herne auf 31 DM je Einwohner kommen.⁵⁹

Neben der allgemeinen Absenkung der Steuerkraft gegenüber den kleineren Städten bewirkt das Verfahren von Deubel und Münstermann über eine kombinierte Wirkung von Hebesatz- und Steuerbemessungsgrundlageneffekt, daß die tendenziell steuerstärkeren Städte „bevorzugt“ werden. Dies läßt sich auch anhand der Werte für die siedlungsstrukturellen Gebietstypen nachvollziehen. Kernstädte mit einer günstigen Wirtschaftsstruktur stehen besser da als altindustriell geprägte Kernstädte (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Steuerkraft und Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen, siedlungsstrukturellen Gebietstypen und Zentralitätsstufen, bezogen auf das GFG 1990

Gemeindegrößenklasse/ Rammenheit/ zentralörtliche Gliederung	Ein- wohner 30.6.88 in 1000	Steuerkraft		Ist- Ein- nahmen DM/E	Differenz				
		GFG DM/E	DEMÜ* DM/E		GFG/Ist v.H.	DEMÜ/Ist v.H.	DM/E	v.H.	
Gemeindegrößenklasse									
≥ 500 000 E	3231,4	1511	1437	1550	-39	2,5	-113	-7,3	
200 000 - < 500 000 E	3024,2	1232	1177	1231	1	0,1	-54	-4,4	
150 000 - < 200 000 E	837,3	1271	1213	1272	-2	-0,1	-59	-4,7	
≥ 150 000 E	7092,8	1364	1300	1381	-18	-1,3	-82	-5,9	
100 000 - < 200 000 E	1860,4	1193	1167	1206	-14	-1,1	-39	-3,3	
< 150 000 E	9696,9	1073	1073	1010	63	6,2	63	6,2	
100 000 - < 150 000 E	1023,2	1129	1129	1152	-23	2,0	-23	-2,0	
60 000 - < 100 000 E	1719,0	1171	1171	1121	49	4,4	49	4,4	
25 000 - < 60 000 E	3664,9	1130	1130	1057	72	6,8	72	6,8	
10 000 - < 25 000 E	2676,5	983	983	892	91	10,2	91	10,2	
< 10 000 E	613,4	762	762	694	68	9,8	68	9,8	
60 000 - < 150 000 E	2742,2	1155	1155	1133	22	2,0	22	2,0	
< 60 000 E	6954,7	1041	1041	962	79	8,2	79	8,2	
25 000 - < 150 000 E	6407,0	1140	1140	1090	51	4,7	51	4,7	
< 25 000 E	3289,9	942	942	855	87	10,1	87	10,1	
Siedlungsstrukturelle Gebietstypen									
Regionen m. gr. Verdichtungsräumen	14121,2	1231	1200	1212	18	1,5	-12	-1,0	
- Kernstädte	7081,8	1347	1286	1371	-23	-1,7	-85	-6,2	
- hochverdichtetes Umland	5343,8	1132	1132	1084	48	4,4	48	4,4	
- ländliches Umland	1695,6	1054	1054	953	101	10,6	101	10,6	
altindustrialisierte Regionen	8437,0	1375	1341	1345	30	2,2	-4	-0,3	
- Kernstädte	3589,2	1639	1559	1668	-29	-1,7	-108	-6,5	
- hochverdichtetes Umland	3600,7	1212	1212	1153	60	5,2	60	5,2	
- ländliches Umland	1247,0	1086	1086	973	113	11,6	113	11,6	
altindustrialisierte Regionen	5684,2	1016	990	1015	1	0,1	-25	-2,4	
- Kernstädte	3492,5	1048	1006	1066	-18	-1,7	-60	-5,7	
- hochverdichtetes Umland	1743,1	965	965	943	22	2,4	22	2,4	
- ländliches Umland	448,6	966	966	896	70	7,8	70	7,8	
Regionen m. Verdichtungsansätzen	2141,6	1011	1001	927	84	9,1	75	8,0	
- Kernstädte	246,7	1588	1507	1461	127	8,7	46	3,1	
- ländliches Umland	1894,9	935	935	857	78	9,1	78	9,1	
Ländlich geprägte Regionen	536,8	1014	1014	927	87	9,3	87	9,3	
Zentrale Orte mit Einzugsbereich									
Oberzentren > 2 Mill E	2706,3	1605	1524	1647	-42	-2,5	-122	-7,4	
Oberzentren 1 - 2 Mill E	1080,8	1258	1200	1245	13	1,1	-45	-3,6	
Oberzentren 0,75 - 1 Mill E	879,9	1341	1281	1305	36	2,8	-24	-1,8	
Oberzentren 0,5 - 0,75 Mill E	1300,4	1149	1107	1182	-33	-2,8	-75	-6,4	
Mittelzentren > 150 000 E	1570,5	1187	1145	1199	-11	-1,0	-54	-4,5	
Mittelzentren 100 000 - < 150 000 E	1784,3	1131	1131	1090	41	3,8	41	3,8	
Mittelzentren 50 000 - < 100 000 E	2340,0	1120	1120	1070	50	4,7	50	4,7	
Mittelzentren 25 000 - < 50 000 E	2891,4	1095	1095	1014	81	8,0	81	8,0	
Unterzentren 10 000 - < 25 000 E **	684,9	991	991	907	84	9,3	84	9,3	
Unterzentren 10 000 - < 25 000 E	1021,8	935	935	842	94	11,1	94	11,1	
Unterzentren < 10 000 E	529,4	748	748	680	68	9,9	68	9,9	

* Berechnet nach Deubel/Münstermann (ZKF, Nr. 11/1988, S. 246 f.).

** Mit Teilfunktion eines Mittelzentrums.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes NRW.

30. Die Steuerkraft nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz und erst recht nach der Vorgehensweise von Deubel und Münstermann weicht zum Teil ganz erheblich von den tatsächlichen Steuer-Ist-Einnahmen ab. Die Gleichstellung aller Kommunen durch die Verwendung einheitlicher - fiktiver - Hebesätze ist zwar begründbar; jedoch sollte man die fiskalischen Konsequenzen dieser Regelung nicht außer acht lassen.⁶⁰

- Die nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz normierten Einnahmen liegen nur bei sieben von 23 kreisfreien Städten über den tatsächlichen Einnahmen. Größere Abweichungen sind nur bei Münster (127 DM/E), Aachen (88 DM/E) und Bonn (41

DM/E) festzustellen. Die Realsteuerhebesätze dieser Städte sind aber vergleichsweise niedrig, bzw. es muß wie in Düsseldorf und Leverkusen eine hohe Steuerbemessungsgrundlage als bestimmende Kraft unterstellt werden. Insgesamt werden die Steuer-Ist-Einnahmen der Städte über 150 000 Einwohner um 18 DM je Einwohner bzw. 1,3 v.H. unterschätzt; nach Deubel und Münstermann ergäbe sich ein Wert von 82

⁵⁹ Vgl. zu den einzelstädtischen Angaben JUNKERNHEINRICH, M.: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin 1992, Tab. 2 (S. 71 ff.).

⁶⁰ Diese Sichtweise ist durchaus nicht abwegig. Sie findet sich z.B. bei DEUBEL, I.: Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen. Eine ökonomische und statistische Analyse. Köln u.a.O. 1984, S. 119 ff. u. S. 180. (= Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts; Bd. 3)

20. Bundesverfassungsgericht zum Finanzbedarf der Städte und Gemeinden

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 27.05.1992 sein Urteil in dem von mehreren Landesregierungen eingeleiteten Normenkontrollverfahren zum Länderfinanzausgleich verkündet (2 BvF 1/88, 2 BvF 2/88, 2 BvF 1/89, 2 BvF 1/90).

I. Leitsätze

Das Bundesverfassungsgericht hat zu diesem Urteil folgende Leitsätze veröffentlicht:

1. Das Gebot des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG, Finanzkraft und Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, ist dem Ziel eines angemessenen Ausgleichs der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder zu- und untergeordnet.

a) Es verpflichtet den Gesetzgeber, die Finanzkraft der Gemeinden einzubeziehen, soweit dem nicht spezifische Gründe aus den Verhältnissen der Gemeinden entgegenstehen. Solche spezifische Gründe sind insbesondere dann gegeben, wenn Steuern in einem sachlichen Zusammenhang mit örtlich radizierbaren Lasten stehen, wie dies typischerweise bei den Realsteuern der Fall ist.

b) Der Begriff der Finanzkraft ist im zweiten Halbsatz des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nicht anders zu bestimmen als im ersten Halbsatz. Er ist umfassend zu verstehen und darf nicht allein auf die Steuerkraft reduziert werden.

2. Einnahmen aus Quellen, über deren Nutzung Länder und Kommunen eigenverantwortlich entscheiden, können dem Grunde nach von der Finanzkraft nicht ausgenommen werden. Der Finanzkraftbegriff ist dafür offen, solche Einnahmen nach einem Soll-Aufkommen zu bemessen.

3. Die in Art. 107 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 GG getroffene Anordnung, den Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen, fügt sich dem Regelungskonzept des ersten Halbsatzes ein. Sie betrifft nicht Sonderbedarfe, sondern einen abstrakten Finanzbedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt. Merkmale, nach denen der Finanzbedarf der Kommunen bestimmt wird, müssen daher unabhängig von eigenen kommunalen Prioritätsentscheidungen gegeben sein; sie müssen auch bei Kommunen generell, d.h. aufgrund ihrer Eigenart als Kommunen, und gemeinsam, d.h. bei den Kommunen aller Länder - wenn auch in quantitativ unterschiedlicher Ausprägung - gegeben sein können.

4. Dem Gesetzgeber ist von Verfassungs wegen nicht von vornherein verwehrt, das Ergebnis des von ihm festgelegten Verfahrens, das auf einen angemessenen Ausgleich zielt und diesen an sich zu bewirken in der Lage ist, aus besonderen Gründen noch einmal zu korrigieren. Doch verletzt eine solche Korrektur dann das verfassungsrechtliche Willkürverbot, wenn der Gesetzgeber selbstgesetzte Maßstäbe für die - stufenweise - Bewirkung des angemessenen Ausgleichs ohne irgendwie einleuchtenden Grund wieder verläßt und dies Ergebnisse hervorruft, die zu den selbstgesetzten Maßstäben und Ausgleichsschritten in Widerspruch stehen.

5. Die Haushaltsnotlage eines Landes kann als Sonderlast nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG nur insoweit berücksichtigt werden, als sich dafür gewährte Bundesergänzungszuweisungen der Sache und dem Umfang nach noch als (vorübergehende) Hilfe zur Selbsthilfe des betroffenen Landes darstellen.

6. Befindet sich ein Glied der bundesstaatlichen Gemeinschaft - sei es der Bund, sei es ein Land - in einer **extremen** Haushaltsnotlage, so erfährt das bundesstaatliche Prinzip seine Konkretisierung in der Pflicht aller anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dem betroffenen Glied mit dem Ziel der haushaltswirtschaftlichen Stabilisierung auf der Grundlage konzeptionell aufeinander abgestimmter Maßnahmen Hilfe zu leisten.

a) Diese Pflicht begründet nicht aus sich heraus eigene Regelungs- und Eingriffsbefugnisse neben den im Grundgesetz vorgesehenen; sie vermag aber die Wahrnehmung bestehender Befugnisse nach Grund und Umfang zu dirigieren, bestehende Verpflichtungen zu intensivieren und als Interpretationsgesichtspunkt für die Auslegung von Art und Umfang bestehender Handlungsmöglichkeiten zu wirken.

b) Demnach besteht für den Bund im Zusammenwirken mit den Ländern die Verpflichtung, die nach dem Grundgesetz eröffneten Handlungsmöglichkeiten, die zur Behebung oder Abwehr der Notlage in Betracht kommen, zu prüfen und je

DM je Einwohner bzw. von 5,9 v.H. Unterschätzt werden insbesondere die Metropolen mit über 500 000 Einwohnern.

- Nimmt man dieselben Vergleiche im kreisangehörigen Raum bzw. bei den Städten und Gemeinden mit weniger als 150 000 Einwohnern vor, fällt auf, daß das Gemeindefinanzierungsgesetz, wie auch Deubel und Münstermann, die für diese Gruppe auf gleiche Berechnungsgrundlagen zurückgreifen, die Einnahmenkraft der kreisangehörigen Gemeinden wesentlich höher ansetzen, als die tatsächlichen Einnahmen sind (vgl. Tab. 1). Insgesamt werden dieser Gruppe um 63 DM je Einwohner bzw. 6,2 v.H. höhere Steuern angerechnet. Die Überzeichnung steigt mit abnehmender Einwohnerzahl, die mit sinkenden Realsteuerhebesätzen einhergeht, bis auf rd. 10 v.H. Nur die Städte mit 100 000 bis 150 000 Einwohner werden in ihrer Steuerleistung noch um 23 DM je Einwohner bzw. 2 v.H. unterschätzt.

Deubel und Münstermann normieren nun, um damit zum Ausgangspunkt der Überlegungen zurückzukehren, die Einnahmenkraft für alle Städte unter Verwendung der Nivellierungshebesätze für Städte und Gemeinden bis 150 000 Einwohner. Sie erhalten auf diese Weise im Durchschnitt bei den kreisfreien Städten eine niedrigere und im kreisangehörigen Raum eine höhere Steuerkraft pro Einwohner. Dies bedeutet, daß die „Unterstellung“ zu geringer Finanzmittel in den Stadtkassen schon stattfindet, bevor über die Bedarfsseite überhaupt gesprochen wird. Auf diese Weise wird die klare Trennung von Steuerkraft- und Bedarfsmessung verwischt. Wenn der fiktive Hebesatz über „arm“ und „reich“ entscheidet, leidet die Glaubwürdigkeit des Finanzausgleichs.

31. Aufgrund der Umverteilungswirkungen der Schlüsselzuweisungen⁶¹ verändert sich die Rangfolge der Städte und Gemeinden bei der Finanzkraft gegenüber der Steuerkraft. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich bei konsequenter Vorgehensweise andere Schlüsselzuweisungen ergeben, als sie von Deubel und Münstermann zugrunde gelegt werden (Ziff. 28). Konsequenz daraus ist, daß die Schlüsselzuweisungen für die großen Städte zu „niedrig“ und für die kleinen Gemeinden zu „hoch“ angesetzt werden, wenn man die Schlüsselzuweisungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes ohne Modifikation verwendet. Die Finanzkraft der

Tabelle 2: Finanzkraft im Vergleich nach Gemeindegrößenklassen, siedlungsstrukturellen Gebietstypen und Zentralitätsstufen, bezogen auf das GFG 1990

Gemeindegrößenklasse/ Raumeinheit/ zentralörtliche Gliederung	nach GFG	Finanzkraft*	Finanz-Ist-*
	DM/E	nach DEMU** DM/E	Einnahmen* DM/E
Gemeindegrößenklasse			
≥ 500 000 E	1871	1797	1910
200 000 - < 500 000 E	1655	1599	1654
150 000 - < 200 000 E	1603	1546	1605
≥ 150 000 E	1747	1683	1765
100 000 - < 200 000 E	1581	1555	1594
< 150 000 E	1547	1547	1484
100 000 - < 150 000 E	1562	1562	1585
60 000 - < 100 000 E	1593	1593	1544
25 000 - < 60 000 E	1578	1578	1505
10 000 - < 25 000 E	1502	1502	1411
< 10 000 E	1404	1404	1336
60 000 - < 150 000 E	1582	1582	1559
< 60 000 E	1533	1533	1454
25 000 - < 150 000 E	1579	1579	1528
< 25 000 E	1484	1484	1397
Siedlungsstrukturelle Gebietstypen			
Regionen m. gr. Verdichtungsräumen	1645	1614	1627
- Kernstädte	1733	1672	1757
- hochverdichtetes Umland	1550	1550	1503
- ländliches Umland	1574	1574	1473
- nicht altindustrialisierte Regionen	1701	1667	1671
- Kernstädte	1870	1791	1899
- hochverdichtetes Umland	1571	1571	1511
- ländliches Umland	1586	1586	1473
- altindustrialisierte Regionen	1562	1536	1561
- Kernstädte	1592	1550	1610
- hochverdichtetes Umland	1508	1508	1485
- ländliches Umland	1541	1541	1471
Regionen m. Verdichtungsansätzen	1557	1547	1473
- Kernstädte	1866	1785	1739
- ländliches Umland	1517	1517	1438
Ländlich geprägte Regionen	1578	1578	1491
Zentrale Orte mit Einzugsbereich			
Oberzentren > 2 Mill E	1911	1830	1953
Oberzentren 1 - 2 Mill E	1722	1664	1709
Oberzentren 0,75 - 1 Mill E	1716	1656	1680
Oberzentren 0,5 - 0,75 Mill E	1585	1543	1619
Mittelzentren > 150 000 E	1623	1580	1634
Mittelzentren 100 000 - < 150 000 E	1568	1568	1526
Mittelzentren 50 000 - < 100 000 E	1571	1571	1521
Mittelzentren 25 000 - < 50 000 E	1560	1560	1479
Unterkentren 10 000 - < 25 000 E (3)	1505	1505	1421
Unterkentren 10 000 - < 25 000 E	1461	1461	1367
Unterkentren < 10 000 E	1389	1389	1321

Steuerkraft bzw. Steuereinnahmen zzgl. Schlüsselzuweisungen an Städte, Gemeinden und Kreise.
** Berechnet nach Deubel/Münstermann (ZKF, Nr. 11/1988, S. 246 f.).
*** Mit Teilfunktion eines Mittelzentrums.
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes NRW.

einwohnerstarken Städte würde somit bei konsequenter Anwendung des vom Gemeindefinanzierungsgesetz vorgeschriebenen Verfahrens auch bei den von Deubel und Münstermann verwendeten und nicht nach der Einwohnerzahl differenzierten Hebesätzen höher ausfallen als ausgewiesen.

Doch wie wirken nun die Schlüsselzuweisungen auf die kommunale Einnahmenkraft? Unterscheidet man entlang der Sprungstelle von 150 000 Einwohnern⁶², so zeigt sich eine Steuerkraftdisparität von 291 DM je Einwohner und eine Finanzkraftdisparität auf 200 DM je Einwohner (vgl. Tab. 1 u. 2). Nach der Vorgehensweise von Deubel und Münstermann ergibt mit einer Finanzkraftdisparität von 136 DM je Einwohner ein höherer Nivellierungsgrad. Insgesamt kommt es zu einer ausgeprägten Annäherung von „groß“ und „klein“.

32. Die These von Deubel und Münstermann, die ursprüngliche Steuerkraft übe - abgesehen von den abundanten Spitzenreitern - für alle anderen Gebietskörperschaften so gut wie keinen Einfluß mehr auf die Rangfolge der Finanzkraft aus, ist zu relativieren. Ein Abrücken von der aggregierten Betrachtung nach Kreisen und kreisfreien Städten zeigt sogar recht deutliche Rangplatzgewinne vieler kreisfreier Städte - insbesondere der Ruhrgebietsstädte.⁶³ So steigt Duisburg von Rangplatz 155 auf Platz 54, Dortmund steigt von Platz 159 auf 58, Gelsenkirchen

61 In der folgenden Betrachtung werden auch die Schlüsselzuweisungen an die Kreise mit einbezogen, die bei der einzelgemeindlichen Darstellung entsprechend der Gemeindeeinwohnerzahl aufgeteilt werden.

62 Vergleich zwischen den Städten und Gemeinden kleiner bzw. gleich und größer als 150 000 Einwohner.

63 Vgl. zu den Angaben JUNKERHEINRICH, M.: Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, a.a.O., Tab. 6 (S. 94 ff.).

nach ihrer Eignung einzeln, nebeneinander oder in Verbindung miteinander so einzusetzen, daß eine stabilisierende Abhilfe erreicht wird. Dabei hat der Bund seinerseits – im Blick auf seine eigene und die Belastung der übrigen Länder – Art. 109 Abs. 2 GG, zu beachten.

c) Im Fall einer extremen Haushaltsnotlage dürfen Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG auch in einem über das normale Maß hinausgehenden Umfang geleistet werden, wenn sie im Rahmen eines Programms zur Haushaltssanierung geeignet sind, zur Behebung der Haushaltsnotlage beizutragen.

II. Kommunalrelevante Aussagen

1. Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden

1.1 Ausgangsposition

Ob ein Land ausgleichspflichtig oder ausgleichsberechtigt ist, wird danach ermittelt, ob die für das Land je Einwohner errechneten, jährlichen Einnahmen aus Steuern und der bergrechtlichen Förderabgabe die entsprechenden, im Bundesdurchschnitt je Einwohner errechnete Landeseinnahmen übersteigen oder nicht erreichen (§§ 5 und 6 FAG). Zu diesem Zweck wird ein Vergleich der Finanzkraftmeßzahl eines Landes mit seiner Ausgleichsmeßzahl vorgenommen. Die Ausgleichsmeßzahl eines Landes wird errechnet, indem die bundesdurchschnittlich erzielten Ländereinnahmen je Einwohner mit der Einwohnerzahl des jeweiligen Landes multipliziert werden. Dabei wird hinsichtlich der landeseigenen Einnahmen und der Gemeindeeinnahmen die Ausgleichsmeßzahl je getrennt ermittelt. Für die Meßzahl zum Ausgleich der Landeseinnahmen werden die Einwohnerzahlen der Stadtstaaten (§ 9 Abs. 2 FAG), für die Meßzahl zum Ausgleich der Gemeindeeinnahmen die Einwohnerzahlen der Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern, abhängig von deren Größe und Siedlungsdichte (§ 9 Abs. 3 FAG) höher gewertet.

1.2 Bewertung des § 9 Abs. 3 FAG

In der Urteilsbegründung weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, daß die in § 9 Abs. 3 FAG vom Gesetzgeber selbst differenzierten, an der Gemeindegröße und Siedlungsdichte orientierten Indikatoren in ihrer Tragfähigkeit und Sachangemessenheit fragwürdig sind. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, zu überprüfen, ob Gemeindegröße und Siedlungsdichte unter heutigen Bedingungen noch zu einem erhöhten Bedarf führen und ob stattdessen oder zusätzlich andere Strukturmerkmale als Bedarfsindikatoren zu berücksichtigen seien. Er habe ggf. eine Neuregelung vorzunehmen. Seit dem 1. Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern, dem Gesetz für das Rechnungsjahr 1950, seit der Bundesgesetzgeber davon ausgegangen, die Zunahme der Siedlungsdichte führe zu einem überproportionalen Anstieg der Pro-Kopf-Quote des öffentlichen Aufwandes (sog. Brecht/Popitzsches-Gesetz) und begründe damit einen strukturellen Mehrbedarf für die Erledigung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben. Die Geltung des vom Gesetzgeber zugrunde gelegten sogenannten Brecht/Popitzsches-Gesetzes der überproportionalen Kostensteigerung der Aufgabenerledigung durch Agglomeration werde heute immer mehr in Zweifel gezogen. Ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs bei höherer Siedlungsdichte lasse sich empirisch nicht nachweisen; tatsächlich höhere Ausgaben könnten gerade das Ergebnis einer besseren Finanzausstattung sein. Auch setze eine solche Annahme Unterschiede im Bedarf zwischen Stadt und Land voraus. Dies treffe zum einen nicht (mehr) zu und widerspreche zum anderen dem verfassungsrechtlichen Leitbild, daß alle Bürger gleichermaßen Anspruch auf staatliche Leistungen hätten. Ferner sei der Ausgleich von Agglomerationsnachteilen raumordnungspolitisch unerwünscht, da er die zu räumlichen Ungleichgewichten führende Konzentration verstärke.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sprechen gewichtige Anhaltspunkte dafür, daß die vom Gesetzgeber in § 9 Abs. 3 FAG zugrunde gelegten Bedarfskriterien in ihrer Tragfähigkeit erschüttert sind. Auch sei zweifelhaft, ob die Gemeindegröße, an die die gestaffelte Einwohnerwertung jeweils anknüpfe, heute noch ein geeigneter Indikator für Siedlungsdichte sein könne. Das Verhältnis zwischen Siedlungsdichte und Gemeindegröße habe sich durch die in den 70er Jahren in den westlichen Flächenländern der Bundesrepublik durchgeführte Gemeindegebietsreform geändert. Bildeten die Gemeinden vor der Gebietsreform meist geschlossene Siedlungen, was den Rückschluß von der Einwohnerzahl auf die Siedlungsdichte rechtfertigte, so sei durch die Bildung von Großgemeinden, die mehrere, räumlich getrennte und zum Teil erheblich voneinander entfernte Siedlungszentren aufweisen, einem solchen Rückschluß weithin die Grundlage entzogen. Die Gemeindegrößenklassen erfassen zudem nicht Ballungsgebiete, die sich aus mehreren Gemeinden zusammensetzen.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verpflichtet der dargelegte Befund den Gesetzgeber zum Handeln. Zwar begründeten die bestehenden, ernsthaften Zweifel an der Tragfähigkeit der zugrunde gelegten Bedarfskriterien in § 9 Abs. 3 FAG noch nicht die Verfassungswidrigkeit der Regelung, zumal in der Finanz- und Kommunalwissenschaft derzeit keine gesicherten Erkenntnisse darüber zur Verfügung stünden, welche Bedarfskriterien als empirisch aufweisbar und verläßlich an die Stelle der bisherigen treten sollen. Nachdem der Gesetzgeber sich aber in § 9 Abs. 3 FAG, wie er Art. 107

von Platz 212 auf 100. Die steuerstarken Städte Düsseldorf, Köln, Leverkusen, Münster und Wuppertal behalten ihre Positionen an der Spitze der Rangskala bei. Nur sechs kreisfreie Städte müssen Positionsverluste hinnehmen. Für Bielefeld und Solingen sind die Rangplatzverluste eher marginal und in den absoluten Werten unbedeutend, da die Finanzkraft der Städte in diesem Segment der Rangskala eng beieinander liegt. Für Krefeld, Remscheid, Hagen und insbesondere Mülheim a.d. Ruhr fällt die Rangplatzverschiebung jedoch gravierend aus; diese eher steuerstarken Städte erhalten nur relativ geringe Schlüsselzuweisungen. Das gilt vor allem für Mülheim a.d. Ruhr, dessen Schlüsselzuweisungen im Vergleich zu der nur geringfügig kleineren Stadt Solingen trotz niedrigerer Steuerkraft wesentlich kleiner ausfallen. Deubel und Münstermann erklären die Verschiebungen der Rangplätze sowie den Ausgleich bzw. die Annäherung von großen und kleinen Städten durch die Einwohnerzahl, die Gestaltung der fiktiven Hebesätze und das Volumen der zusätzlichen Kreisschlüsselmasse. Dadurch kann aber eine Schlechterstellung der kreisfreien Städte als Gruppe nicht erklärt werden, da sich nicht alle Städte in der Rangfolge verschlechtern, sondern sich einige von ihnen sogar deutlich verbessern.

33. Deubel und Münstermann operieren in ihrer Argumentation mit dem Saldo der Pro-Kopf-Zuschußbedarfe⁶⁴ in den Einzelplänen 0-8. Wenn man einen ersten Überblick über die Finanzsituation der einzelnen Städte und Gemeinden erhalten will, ist es jedoch sachgerechter, den Saldo der Einzelpläne 0-9 zu betrachten. Der Saldo der Einzelpläne 0-8 gibt lediglich Auskunft darüber, in welchem Ausmaß die Ausgaben in diesen Einzelplänen nicht durch Gebühren, Beiträge und sonstige Einnahmen gedeckt werden können. Erst die zusätzliche Betrachtung des Saldos der Einzelpläne 0-9 enthüllt, inwieweit die Finanzkraft zur Deckung der Zuschußbedarfe ausreicht.

Dennoch ist zunächst festzustellen, daß die Mehrausgaben - sprich Finanzierungsdefizite - der Einzelpläne 0-8 in den Städten und Gemeinden im Jahr 1988 mit zunehmender Ortsgröße kontinuierlich steigen (vgl. Tab. 3). Betragen sie in den Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern 960 DM je Einwohner, so waren es in den Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern

immerhin 1394 DM, also 434 DM je Einwohner bzw. 45 v.H. mehr.

Die Betrachtung des Pro-Kopf-Saldos der Einzelpläne 0-9 zeigt, daß die Defizite der Einzelpläne 0-8 durch den Einzelplan 9 nicht bzw. nur in wenigen Fällen ausgeglichen werden konnten. Es blieb ein Rest durch Gebühren und sonstige Einnahmen nicht gedeckter Ausgaben bestehen (vgl. Tab. 3):

- Auffallend ist dabei, daß eine Orientierung der Restdefizite an der Ortsgrößengliederung nicht nachweisbar ist. Die kleinsten Gemeinden hatten mit 29 DM je Einwohner einen um rd. 9 DM je Einwohner höheren Fehlbetrag in der Kasse als die größten Städte. Am umfangreichsten war das Defizit mit fast 34 DM je Einwohner in den Städten mit 200 000 bis unter 500 000 Einwohnern. Der geringste Fehlbetrag war in den Städten mit 25 000 bis unter 60 000 Einwohnern festzustellen. Alle übrigen Gemeindegrößenklassen zeigten trotz der Unterschiede in den Salden der Einzelpläne 0-8 nur unwesentlich voneinander abweichende „Restdefizite“.
- Noch uneinheitlicher sieht das Bild aus, das sich für die einzelnen Zentralitätsstufen ergibt. Die bedeutendsten Oberzentren glichen die Einzelpläne 0-9 fast vollständig aus. Dagegen stellte sich eine Stufe „tiefer“, verursacht durch das Duisburger Gesamtdefizit, ein erheblicher Fehlbetrag ein. Wiederum eine Stufe „tiefer“ erzielten die Städte einen, wenn auch kleinen Überschuß in der Kasse, während die Oberzentren mit dem kleinsten Oberbereich dann ein hohes Defizit erwirtschafteten. Ebenso uneinheitlich sieht es auch für die übrigen Zentralitätsstufen aus.
- Scheinbar klarer stellt sich die Situation auf der Ebene der siedlungsstrukturellen Gebietstypen dar. Hier zeigt sich bei den wirtschaftsschwachen, altindustriell geprägten Regionen ein hohes Defizit, während die wirtschaftsstarken Städte und Gemeinden nur geringe Defizite aufwiesen. Aber auch hier ist einschränkend darauf hinzuweisen, daß Dortmund, eine relativ strukturschwache Stadt, einen erheblichen Überschuß von knapp 40 DM je Einwohner erwirtschaften konnte, während Düsseldorf ein Minus von 17 DM erwirtschaftete. Im ländlich geprägten Raum und im ländlichen Umland der Regionen mit Verdichtungs-

ansätzen fielen die Fehlbeträge ebenfalls recht deutlich aus.

Aus alledem wird erneut erkennbar, daß eine Einteilung der kommunalen Landschaft in kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden methodisch äußerst problematisch ist und regionale wie funktionale Unterschiede verdeckt. Die kreisfreien Städte haben zwar höhere Defizite als die übrigen Gemeinden, jedoch verbirgt sich hinter diesem Faktum eine große Vielfalt höchst unterschiedlich determinierter Kassenlagen. Betrachtet man allein die Städte und Gemeinden mit dem höchsten Zuschußbedarf, so zeigt sich auf Rangplatz 1 mit Dahlem die kleinste Gemeinde des Landes und auf Rangplatz 2 und 5 mit Düsseldorf und Leverkusen zwei ausgesprochen steuerstarke Städte. Eine Bestimmung von Bedarfen aus landesdurchschnittlichen Zuschußbedarfen stellt somit eine unbefriedigende Grundlage für die Quantifizierung von Ausgabenbedarfen im kommunalen Finanzausgleich dar.

34. Deubel und Münstermann wollen den gesamten Fehlbetrag nicht unkritisch als Bedarf einstufen. Vielmehr sollen als Sonderbedarfe nur extern verursachte Bedarfe anerkannt werden. Externe Motivation von Bedarfen bedeutet, daß erhöhte Ausgaben auf Aufgaben beruhen, die nach Art und Umfang außerhalb des gemeindlichen Entscheidungsspielraumes liegen. Insofern wird eine fiskalische Belastung nur dann als Sonderbedarf anerkannt, wenn sie „auf die Wahrnehmung von Aufgaben zurückzuführen sind, deren Art und Umfang vom Bundes- und Landesgesetzgeber vorgegeben sind.“⁶⁵ Dennoch bleibt auch die Vorgehensweise von Deubel und Münstermann, aus durchschnittlichen Zuschußbedarfen kommunale Sonderbedarfe abzuleiten, in methodischer Hinsicht mit einem logischen Zirkelschluß behaftet, da bestehende Ist-Ausgaben dem Ausgabenbedarf gleichgesetzt werden. Positiv ist hervorzuheben, daß sie auf der globalen - und damit allerdings nur unzureichend differenzierten - Ebene von kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden einen wertenden Ver-

64 Der Zuschußbedarf ist hier definiert als Saldo von Einnahmen und Ausgaben. Er wird im Fall höherer Einnahmen als Ausgaben negativ dargestellt. Davon zu unterscheiden ist der Zuschußbedarf IIa, wie er für die Bestimmung der Hauptsatzstapel verwendet wird. Vgl. dazu GUTACHTEN ZUR BERECHNUNG DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH NORD RHEIN-WESTFALEN, Bd. I, a.a.O., Anlage 3 u. 4.
65 DEUBEL, L./MÜNSTERMANN, L.: Reiche Städte - Arme Landkreise?, a.a.O., S. 246

Abs. 2 Satz 1 GG nahegelegt, für die Anwendung differenzierter Indikatoren der Bedarfsberücksichtigung entschieden habe, sei er nunmehr gehalten, eine umfassende Prüfung vorzunehmen. Diese Prüfung habe sich zum einen darauf zu erstrecken, inwieweit die von ihm zugrunde gelegten Kriterien angesichts der heutigen Verhältnisse noch tragfähig seien oder einer Modifizierung oder Fortentwicklung bedürften, zum anderen darauf, ob und inwieweit andere strukturelle Merkmale, wie etwa Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil von alten Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfempfängern geeignet seien, zu einem abstrakten Mehrbedarf bei der Erledigung der Aufgabe zu führen. Je nach den Ergebnissen sei § 9 Abs. 3 FAG neu zu fassen.

1.3 Konsequenzen

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts über die Bestimmung der Einwohnerwertung zum Ausgleich der Gemeindesteuern bringt auch Bewegung in die Überlegungen zu der Frage, welche Indikatoren für die Bemessung des Finanzbedarfs im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zugrunde zu legen sind. So ist aus kreisangehöriger Sicht insbesondere die Aussage, daß ein überproportionaler Anstieg des Finanzbedarfs bei höherer Siedlungsdichte sich empirisch nicht nachweisen lasse, da tatsächlich höhere Ausgaben gerade das Ergebnis einer besseren Finanzausstattung sein könnten, von schlagkräftiger Bedeutung. Vor dem Hintergrund der divergierenden Interessenstandpunkte im kommunalen Raum hinsichtlich der Kriterien zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen dürfte die vom Bundesverfassungsgericht aufgeworfene Frage, ob Gemeindegröße und Siedlungsdichte unter den heutigen Bedingungen noch zu einem erhöhten Bedarf führen und ob stattdessen oder zusätzlich andere Strukturmerkmale als Bedarfsindikatoren zu berücksichtigen sind, die Argumentation des kreisangehörigen Raumes stärken.

2. Einbeziehung der Konzessionsabgaben

2.1 Ausgangsposition

Die Finanzkraftmeßzahl eines Landes ergibt sich aus seinen Einnahmen und Einnahmen seiner Gemeinden (§ 6 Abs. 1 FAG). Welche Einnahmen in welchem Umfang dabei in die Berechnung der Finanzkraftmeßzahl eingestellt werden, ist in § 7 und 8 FAG näher geregelt.

Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, daß § 6 Abs. 1 i.V.m. § 8 Abs. 1 FAG mit dem Grundsatz vereinbar sei, soweit derzeit lediglich die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sowie die Einnahmen aus Grundsteuer und Gewerbesteuer der kommunalen Finanzkraft zugerechnet werden.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß die Konzessionsabgaben der Versorgungsunternehmen unter den derzeit gegebenen Umständen in die Feststellung der Finanzkraftmeßzahl mit einbezogen werden.

2.2 Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu einer eventuellen Einbeziehung der Konzessionsabgaben in den Länderfinanzausgleich

Maßgeblich für die – jedenfalls derzeit nicht gebotene – Einbeziehung der Konzessionsabgaben in den Länderfinanzausgleich ist nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts die länderweit unterschiedliche Entwicklung des Konzessionsabgabenaufkommens nach Maßgabe des bisherigen Rechts der KAE bis zum 31.01.1991. Nach der KAE habe es weder einen einheitlichen (bundesrechtlichen) Maßstab für die mögliche Erhebung von Konzessionsabgaben gegeben, noch sei es generell in die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden gestellt gewesen, ob und in welcher Höhe sie Konzessionsabgaben vorgesehen hätten. Es sei bis heute weitgehend eine Frage des historischen Zufalls, ob und in welcher Höhe eine Gemeinde Konzessionsabgaben erhebe. Das stehe der Ausgleichsfähigkeit der Konzessionsabgaben entgegen.

2.3 Konsequenzen

Da das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsauffassung maßgeblich auf die KAE und die sich hieraus ergebende, tatsächliche Praxis abstützt, ist die Frage der Ausgleichsfähigkeit der Konzessionsabgaben zukünftig unter Berücksichtigung des zwischenzeitlich in Kraft getretenen, neuen Konzessionsabgabenrechts neu zu bewerten und mutmaßlich gegensätzlich zu entscheiden. Das Bundesverfassungsgericht deutet diese Entwicklung ausdrücklich an: Für die künftige Ausgleichsfähigkeit der Konzessionsabgaben komme es entscheidend darauf an, wann die noch fortwirkenden Verzerrungen durch Auslaufen oder Anpassung der bestehenden Verträge soweit entfielen, daß von der Möglichkeit einer eigenverantwortlichen Nutzung dieser Einnahmequellen durch die große Mehrzahl der Gemeinden ausgegangen werden könne. Ob und wann diese Situation eintrete, lasse sich allerdings nicht vorherbestimmen. Wenn aber letztlich der Abbau der Verzerrungen, der durch die KAV und den insoweit festgelegten, bundeseinheitlichen Maßstab für die Erhebung von Konzessionsabgaben beschleunigt werde, im wesentlichen eingetreten sei und die Konzessionsabgaben weiterhin in den einzelnen Ländern unterschiedlich anfielen, seien sie als Indikatoren gemeindlicher Finanzkraft zukünftig in den Länderfinanzausgleich einzubeziehen.

Annette Schwabedissen

Tabelle 3: Mehreinnahmen/-ausgaben* in den Einzelplänen der Städte und Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen, siedlungsstrukturellen Gebietstypen und zentralörtlicher Gliederung 1988 (DM/E)**

Einzelplan Gemeindegrößenklasse Raumeinheit/ zentralörtliche Gliederung	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0-9	0-8
Gemeindegrößenklasse												
≥ 500 000 E	163	87	175	150	556	124	218	24	-102	-1374	20	1394
200 000 - < 500 000 E	167	82	187	144	458	122	211	16	-128	-1225	34	1259
150 000 - < 200 000 E	184	90	197	72	404	136	219	21	-112	1201	10	1211
> 150 000 E	167	85	183	138	496	125	215	20	-114	-1290	25	1315
100 000 - < 200 000 E	186	78	205	73	386	132	223	30	-108	-1194	10	1203
< 150 000 E	192	56	204	43	301	96	208	37	-73	-1057	7	1065
100 000 - < 150 000 E	187	68	212	74	370	129	226	37	-105	-1187	9	11974
60 000 - < 100 000 E	190	64	218	62	364	110	219	29	-90	-1160	8	1168
25 000 - < 60 000 E	195	55	203	43	309	98	203	35	-72	-1066	3	1068
10 000 - < 25 000 E	189	49	201	25	238	79	205	38	-58	-958	8	967
< 10 000 E	207	49	177	18	234	70	197	55	-44	-931	29	960
60 000 - < 150 000 E	189	65	216	66	367	117	222	32	-95	-1170	8	1179
< 60 000 E	194	52	200	34	275	88	203	38	-64	-1013	7	1020
25 000 - < 150 000 E	192	59	208	53	333	106	211	34	-82	-1111	5	1116
< 25 000 E	193	49	197	23	237	78	203	41	-56	-953	12	965
Siedlungsstrukturelle Gebietstypen												
Regionen m. gr. Verdichtungsräumen	181	72	194	91	402	112	209	27	-90	1182	15	1198
- Kernstädte	167	85	182	136	495	126	214	22	-107	1293	25	1318
- hochverdichtetes Umland	197	59	202	49	321	104	205	32	-75	-1089	6	1094
- ländliches Umland	191	55	215	33	271	83	203	35	-67	-1012	6	1019
- nicht altindustrialisierte Regionen	190	68	196	93	386	109	214	31	-90	-1193	3	1196
- Kernstädte	180	81	185	160	511	127	221	24	-106	-1379	6	1384
- hochverdichtetes Umland	199	60	201	47	305	100	210	35	-83	-1074	0	1073
- ländliches Umland	193	55	214	33	262	83	200	36	-67	-1004	3	1007
- altindustrialisierte Regionen	168	77	190	87	425	117	203	23	-90	-1166	34	1200
- Kernstädte	153	89	178	111	478	124	206	19	-109	-1206	45	1250
- hochverdichtetes Umland	194	57	206	52	355	112	193	27	-88	-1120	18	1137
- ländliches Umland	186	55	221	33	294	82	212	33	-65	-1035	16	1051
Regionen m. Verdichtungsansätzen	181	51	203	46	289	87	218	41	-101	-1004	11	1015
- Kernstädte	170	72	216	133	433	112	256	4	-295	-1076	24	1100
- ländliches Umland	183	48	201	34	270	83	213	46	-75	-994	9	1003
Landlich geprägte Regionen	202	51	204	35	265	89	238	45	-57	-1058	13	1071
Zentrale Orte mit Einzugsbereich												
Oberzentren > 2 Mill. E	168	85	177	157	575	125	220	24	-117	-1413	1	1414
Oberzentren 1 - 2 Mill. E	153	82	193	118	457	131	219	19	-124	-1184	65	1249
Oberzentren 0,75 - 1 Mill. E	165	84	186	205	462	121	240	14	-110	-1368	0	1368
Oberzentren 0,5 - 0,75 Mill. E	171	75	183	106	454	109	203	19	-137	-1132	50	1182
Mittelzentren > 150 000 E	182	93	199	89	411	136	204	23	-90	-1225	19	1244
Mittelzentren 100 000 - < 150 000 E	187	67	210	67	348	112	228	32	-106	-1129	16	1145
Mittelzentren 50 000 - < 100 000 E	194	57	207	47	324	102	202	31	-72	-1090	4	1094
Mittelzentren 25 000 - < 50 000 E	194	53	207	37	290	94	203	37	-63	-1047	4	1051
Unterkentren 10 000 - < 25 000 E	190	49	202	25	237	78	205	41	-57	-966	4	970
Unterkentren 10 000 - < 25 000 E	191	49	182	20	235	76	203	42	-49	-936	13	950
Unterkentren < 10 000 E	200	48	171	18	234	67	196	54	-42	-918	27	945

* Mehreinnahmen sind negativ dargestellt.

** Die Kreishaushalte wurden auf die Kreisangehörigen Gemeinden mittels der Einwohnerzahl verteilt.

*** Mit Teilfunktion eines Mittelzentrums.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes NRW.

gleich der Defizite kommunaler Einzelpläne vornehmen.

35. *Einzelplan 0/Allgemeine Verwaltung:* Im kreisangehörigen Raum ist das zweistufige Verwaltungssystem zwangsläufig kostenintensiver als die Verwaltungsstruktur der kreisfreien Städte. Dies wird allein schon durch die höhere Zahl von Mandatsträgern und kommunalen Wahlbeamten bedingt. Die Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten implizieren zwar auch eine gewisse Zweistufigkeit, sind aber weniger kostenintensiv. Der Zuschußbedarf des Einzelplanes 0 fällt deshalb im kreisangehörigen Raum höher aus als

bei den kreisfreien Städten. Die nach Deubel und Münstermann zwischen beiden Gruppen berechnete Differenz von rd. 23 DM je Einwohner kann ihrer Meinung nach als Sonderbedarf der Kreise anerkannt werden, da sie offensichtlich nicht durch ineffizientes Verhalten bedingt ist. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine verfassungsrechtlich abgesicherte Pflichtaufgabe und ist somit als extern motivierter Bedarf zu qualifizieren.

Rückt man von der Einteilung kreisfrei versus kreisangehörig ab, so stellt man fest, daß sich für Ortsgrößenklassen, Zentralitätsstufen und siedlungs-

strukturelle Gebietstypen signifikante Abweichungen der Defizite im Einzelplan 0 ergeben (vgl. Tab. 3). So ist zum einen eine gewisse Ortsgrößenabhängigkeit der Defizite festzustellen. Sie steigen mit sinkender Einwohnerzahl und weisen damit nicht nur auf das zweistufige Verwaltungssystem als Defizitursache hin, sondern auch auf sogenannte Größenvorteile (economies of scale). Weiterhin zeigt sich, daß das Defizit in den wirtschaftsschwachen Kernstädten deutlich geringer ist als in den wirtschaftsstarken Kernstädten (153 zu 180 DM/E). Für die Umlandbereiche zeichnen sich ebenfalls Unterschiede

zwischen beiden Strukturtypen ab. Sie fallen aber wesentlich geringer aus. Dies deutet auf Ursachen hin, die außerhalb des realisierten Verwaltungssystems und des Ortsgrößeneinflusses liegen. Bedeutsam ist hierbei auch der Unterschied zwischen dem ländlich geprägten Raum und dem ländlichen Umland von Kernstädten.

Untersucht man den Einzelplan 0 näher,⁶⁶ so lassen sich weitere Unterschiede feststellen, die durch die grobe Betrachtung bei Deubel und Münstermann nicht hervortreten. Der Abschnitt 01/Rechnungsprüfung zeigt sich z.B. hinsichtlich der Defizite in den einzelnen Gemeindegrößen ambivalent; die Differenzen bei den siedlungsstrukturellen Gebietstypen verwischen. Der Abschnitt 02/Hauptverwaltung weist für die Großstädte das höhere Defizit aus. Gleiches gilt abgeschwächt für die Abschnitte 05/Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung und 08/Einrichtungen für Verwaltungsangehörige. Die im Saldo des Einzelplanes 0 zum Ausdruck kommende Struktur zeigt sich nur in den Abschnitten 00/Gemeindeorgane, 03/Finanzverwaltung und 06/Einrichtungen für die gesamte Verwaltung. Die differenzierte Betrachtung zeigt somit, daß eine Anerkennung als Sonderbedarf durchaus Probleme aufweist.

Darüber hinaus kann die Anerkennung auch in Zweifel gezogen werden, weil das zweistufige Verwaltungssystem verfassungsrechtlich abgesichert ist und jede Kommune dazu angehalten werden soll, die Verwaltungskosten möglichst niedrig zu halten.⁶⁷ Dazu muß den Kreisen, die die Verantwortung für die Kostenintensität der Aufgabenwahrnehmung tragen, eine spürbare Selbstbeteiligung an den Kosten belassen werden. Schließlich ist festzuhalten, daß den Kreisen eine eigene Schlüsselmasse zur Finanzierung zur Verfügung steht, die anteilmäßig auf diesen Einzelplan anzurechnen wäre. Im derzeitigen System wäre also die Anerkennung eines Sonderbedarfs nicht ohne weiteres möglich.

36. *Einzelplan 1/Öffentliche Sicherheit und Ordnung:* Als unbestreitbarer Sonderbedarf kann die Wahrnehmung der Polizeiaufgaben (Abschnitt 10) durch die meisten Kreisen anerkannt werden. Hier entstehen den kreisangehörigen Städten keine Kosten. Im Durchschnitt beträgt der Zuschußbedarf aus dieser Aufgabe 2 DM je Einwohner und ist damit in der finanzpolitischen Diskussion eher unbedeutend.⁶⁸

Aufgrund der Größenvorteile der kreisfreien Städte bei der Bildung der Straßenverkehrs- und Ordnungsämter wollen Deubel und Münstermann auch den Mehrbedarf der Kreise im Abschnitt 11/Öffentliche Ordnung anerkennen. Allerdings zeigt die Struktur der Fehlbeträge für die Großstädte mit 150 000 bis unter 200 000 Einwohner einen den Kreisen vergleichbar hohen Mehrbedarf an, während die Städte mit 25 000 bis unter 150 000 Einwohnern deutlich geringere Defizite haben. Insofern ist es durchaus fraglich, ob das Argument der Größenvorteile grundsätzliche Gültigkeit besitzt, oder ob nicht technische Innovationen auch bei kleineren Verwaltungen eine Effizienzsteigerung ermöglichen. Die Anerkennung als Sonderbedarf ist insofern nicht eindeutig zu treffen. Es sollte aber auch hier eine hohe Kostenbeteiligung bestehen bleiben, da die Kostenwirksamkeit der Aufgabenwahrnehmung bei den Kreisen liegt.

Bei den Fehlbeträgen im Abschnitt 13/Feuerschutz - der den Einzelplan 1 sichtlich dominiert - ist eine eindeutige, ortsrößenabhängige Staffelung zu erkennen. Aufgrund der gesetzlichen Verpflichtung der Städte über 100 000 Einwohner zur Bildung einer Berufsfeuerwehr liegt der Zuschußbedarf in den Großstädten im Durchschnitt um etwa 38 DM je Einwohner höher als in Städten unter 150 000 Einwohnern. Zwischen der größten und der kleinsten Ortsgrößenklasse beträgt die Differenz sogar knapp 51 DM je Einwohner. Bedacht werden sollte, daß sieben Kreisstädte ebenfalls die Einwohnerzahl erreichen, die zur Errichtung einer Berufsfeuerwehr verpflichtet. Insofern ist die Gegenüberstellung des Zuschußbedarfs von Kreisen und kreisfreien Städten nicht sachgerecht. Im übrigen haben auch die kleineren Städte und Gemeinden mit ihren freiwilligen Feuerwehren die Feuersicherheit zu gewährleisten. Hier werden kommunale Aufgaben quasi „teilprivatisiert“.

37. *Einzelplan 2/Schulen:* Der Einzelplan Schulen weist für die Städte und Gemeinden unter 150 000 Einwohner einen rd. 22 DM je Einwohner höheren Zuschußbedarf auf (vgl. Tab. 3). Eine Anerkennung als „zusätzlicher“ Sonderbedarf sollte aber nicht erfolgen, da der Bedarf in diesem Bereich bereits über den Schüleransatz abgedeckt wird.⁶⁹ Dieser Nebenansatz ist beispielhaft für die originäre Bedarfsmessung. Bedenklich wäre es allerdings, wenn dem Vorschlag der Expertengruppe

beim Innenminister, der eine Vereinfachung des Schüleransatzes vorsieht, gefolgt würde. Diese „rechnerische“ Vereinfachung hätte eine bedarfsmäßig nicht gerechtfertigte Umverteilung zu Lasten der Kreise zur Folge,⁷⁰ und dann wäre über die Anrechnung als Sonderbedarf durchaus zu diskutieren. In diesem Zusammenhang muß auch erwähnt werden, daß bereits heute ein Teil der durch den Schüleransatz induzierten Finanzströme an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Kreisumlage abgeschöpft wird.

38. *Einzelplan 3/Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege:* Der Einzelplan 3 repräsentiert den wichtigsten Bereich, in dem oberzentrale Aufgaben erfüllt werden und folglich auch Sonderbedarfe entstehen. Insbesondere gelte dies für die Unterabschnitte 310 (Wissenschaftliche Museen und Sammlungen), 311 (Wissenschaftliche Bibliotheken), 312 (Sonstige Wissenschaft und Forschung) sowie die Abschnitte 32 (Museen, Sammlungen und Ausstellungen) und 33 (Theater, Konzerte, Musikpflege). Letzterer dominiert den Fehlbetrag des gesamten Einzelplanes.

Im Durchschnitt liegt der Zuschußbedarf der Großstädte mit über 150 000 Einwohnern im Einzelplan 3 um 95 DM je Einwohner über dem der kleineren Städte (vgl. Tab. 3). Auf die o.g. Abschnitte und Unterabschnitte entfallen allein etwa 86 DM je Einwohner. Noch weiter zugespitzt ist festzustellen, daß auf den Abschnitt 33/Theater, Konzerte, Musikpflege knapp 69 DM je Einwohner des Defizits konzentriert sind. Aus der Ortsgrößen- sowie der Zentralitätsgliederung läßt sich weiterhin ablesen, daß es insbesondere die ganz großen Städte sind, deren Fehlbeträge (rd. 145 DM/E) das Bild bestimmen. Die Städte zwischen 60 000 und 200 000 Einwohner zeigen dagegen einheitlich nur einen halb so hohen Zuschußbedarf an. Auffällig ist weiterhin,

66 Vgl. MICOSATT, G./JUNKERNHEINRICH, M.: Kommunale Zuschußbedarfe in Nordrhein-Westfalen 1988. Eine statistische Dokumentation. Bochum 1992. (= Forschungsberichte der G.I.F.; Nr. 13).

67 Vgl. in diesem Sinne O.V.: Vorbericht, 86. Sitzung des Präsidiums des nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes am 23.05.1989 in Hürth. Punkt 7 der TO: Strukturfragen des Finanzausgleichs (Zwischenbericht aus der Arbeitsgruppe). O.O.u.J., S. 4.

68 Die Mehreinnahmen/-ausgaben konnten im Rahmen der vorliegenden Studie lediglich auf Einstellerebene dokumentiert werden. Vgl. zu den Ergebnissen auf Zweiteilererebene MICOSATT, G./JUNKERNHEINRICH, M.: Kommunale Zuschußbedarfe in Nordrhein-Westfalen 1988, a.a.O.

69 Vgl. O.V.: Vorbericht, a.a.O., S. 5.

70 Vgl. MICOSATT, G.: Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs, a.a.O., S. 45 ff.

daß die Oberzentren mit einem Oberbereich von nur 0,75 bis 1 Mill. Einwohner das größte Defizit aufweisen (205 DM). Die Differenzierung zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Kernstädten zeigt dabei deutlich eine Abhängigkeit des Defizits von der Wirtschaftsstruktur. Die finanzstarken Städte leisten sich insgesamt ein um 48 DM je Einwohner höheres Defizit. Ein Unterschied von etwa 34 DM je Einwohner entfällt wiederum auf den Abschnitt 33/Theater, Konzerte, Musikpflege.

All dies führt zu dem Schluß, daß die globale Trennung nach kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen unzureichend ist, um Sonderbedarfe im Einzelplan 3 zu begründen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Bereitstellung derartiger zentraler Einrichtungen liegt zudem im strengen Sinne nicht vor. Die Einrichtung und der Betrieb erfolgt aufgrund autonomer Entscheidungen der Städte. Da diese Einrichtungen vom Umland genutzt werden, ist allerdings ein Abgleich über der Finanzausgleich gerechtfertigt. Jedoch sollte eine Selbstbeteiligung an den Ausgaben bestehenbleiben, da die Ausgabenwirksamkeit der Einrichtung und des Betriebes dieser Einrichtungen im wesentlichen vom politischen Handeln in den zentralen Orten abhängig ist.

Zur Nutzung zentraler Einrichtungen durch das Umland sind nur wenige gesicherte Daten bekannt. Im Rahmen einer Studie der Universität Köln wurde die durch Mittelstädte gewährleistete Umlandversorgung abgeschätzt.⁷¹ Bei überörtlich bedeutsamen Einrichtungen nordrhein-westfälischer Mittelzentren lag der Anteil der auswärtigen Nutzung im Durchschnitt bei 27,2 v.H., im Bereich Kultur bei nur 24,4 v.H. Der bundesweite Vergleich zeigt, daß der Anteil auswärtiger Nutzung in kleineren Gemeinden leicht über dem der kleineren Städte lag. Trotz vieler Einschränkungen, die bei der Interpretation dieser Untersuchungsergebnisse beachtet werden müssen, wird deutlich, daß in der Regel ein großer Teil der zentralörtlichen Einrichtungen intern genutzt wird.

39. *Einzelplan 4/Soziale Sicherung:* Für Deubel und Münstermann stellt der Bereich der sozialen Sicherung das zentrale Problem der Städte dar. In diesem Einzelplan entsteht das mit deutlichem Abstand höchste Defizit der kommunalen Haushalte. Der Zuschußbedarf ist, wie die Tabelle 7 zeigt, extrem gemeindegrößenabhängig. Er schwank-

te zwischen 556 DM je Einwohner und 234 DM je Einwohner. An der „magischen“ Schnittstelle von 150 000 Einwohnern betrug die Differenz etwa 196 DM je Einwohner. Die Unterscheidung zwischen wirtschaftsstarken und altindustriell geprägten Regionen besitzt dabei kaum Erklärungskraft. In den günstig strukturierten Kernstädten fiel das Defizit noch höher als in den übrigen Kernstädten aus.

Über die Hälfte des Zuschußbedarfs wird von den Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) beansprucht. In diesem Abschnitt zeigt sich für die altindustriell geprägten Regionen ein deutlich ungünstigeres Bild. Dies läßt darauf schließen, daß die übrigen Städte und Gemeinden ihre Ausgaben Schwerpunkte in anderen Unterabschnitten „verschoben“ haben, z.B. in die Kindergärten (Unterabschnitt 460) oder die Förderung der Jugendhilfe (Unterabschnitt 475).

Sofern die sozialen Leistungen auf die hohe und lang andauernde Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind, können sie als durch den Arbeitslosenansatz ausgeglichen betrachtet werden. Allerdings ist die Arbeitslosigkeit nur ein - und derzeit an relativer Bedeutung verlierender - Faktor unter mehreren, wie die Zuschußbedarfe der wirtschaftsstarken Kernstädte zeigen. Des weiteren enthält der Einzelplan 4 Ausgaben für Aufgaben, die nicht auf das Bundessozialhilfegesetz zurückgehen, sondern von den jeweiligen Gemeinden in eigener Verantwortung getätigt werden. Als Ergebnis ist daher von einer pauschalen Anerkennung des Zuschußbedarfes im Einzelplan 4 als Sonderbedarf abzuziehen. Vielmehr müßten die Einzelleistungen darauf überprüft werden, ob extern oder intern verursachte Bedarfe vorliegen. Auch bezüglich dieses Einzelplanes ist die Argumentation von Deubel und Münstermann nicht voll befriedigend, da es kreisangehörige und kreisfreie Städte gibt, die aufgrund ihres Zuschußbedarfs durchaus in der anderen Gruppe sein könnten.

Zudem ist darauf hinzuweisen, daß im Bereich der Pflegekosten über die Landschaftsumlage ein beträchtlicher Finanzausgleich zugunsten großer Städte stattfindet. Der kreisangehörige Raum trägt damit in ganz erheblichem Maße zur Finanzierung der insbesondere in den Großstädten auftretenden Aufgaben bei. Einige Bundesländer (Niedersachsen, Schleswig-Holstein) haben daher im Sinne einer Zusammenfüh-

rung von Aufgaben- und Finanzverantwortung Zuständigkeiten auf die örtliche Ebene verlagert.

40. *Einzelplan 5/Gesundheit, Sport, Erholung:* Nach Deubel und Münstermann sind bestenfalls im Abschnitt 58/Park- und Gartenanlagen echte, ortsgößenspezifische Bedarfsunterschiede festzustellen. In den übrigen Abschnitten lassen sich auch keine bedeutsamen oder eindeutigen Unterschiede zwischen den Städten feststellen.⁷² Der Zuschußbedarf variiert zwischen 52 DM je Einwohner in den größten und 16 DM je Einwohner in den kleinsten Städten. Er wird aber letztlich von Deubel und Münstermann nicht anerkannt, um einen strengen Maßstab bei der Festlegung von Sonderbedarfen zu gewährleisten. Hier kann noch ergänzt werden, daß der kreisangehörige Bereich demgegenüber einen wesentlich stärkeren Beitrag zur Naherholung leistet, während im Bereich der Universitätskliniken durch die Kostenübernahme seitens des Landes eine Entlastung zugunsten der kreisfreien Städte erfolgt.

41. *Einzelplan 6/Bau- und Wohnungswesen, Verkehr:* In diesem Einzelplan entsteht für die kreisfreien Städte ein insgesamt um 6 DM je Einwohner höherer Zuschußbedarf. Er wird von Deubel und Münstermann nicht anerkannt, um den strengen Maßstab zu wahren. Ein Blick auf die siedlungsstrukturellen Gebietstypen zeigt allerdings, daß die wirtschaftsschwachen Kernstädte erneut geringere Defizite aufweisen als die finanzstarken Großstädte und das Fehlbetragsniveau der kreisangehörigen Gemeinden zu unterschreiten in der Lage sind. Eindeutig gröößenspezifische Zuschußbedarfsdisparitäten lassen sich für diesen Einzelplan in keinem seiner Abschnitte und Unterabschnitte finden. Tendenziell benachteiligt sind die kreisangehörigen Gemeinden bei der Unterhaltung von linienhaften Infrastrukturen in der Fläche. Anhand der Daten läßt sich daraus aber kein signifikanter Zuschußbedarf nachweisen.

42. *Einzelplan 7/Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung:* Der Ein-

71 Vgl. dazu KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH UND ZENTRALÖRTLICHES SYSTEM. Bonn 1984, S. 109 ff., insb. S. 113 u. 125. (= Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; H. 06.052).

72 Vgl. MICOSATT, G./JUNKERNHEINRICH, M.: Kommunale Zuschußbedarfe in Nordrhein-Westfalen 1988, a.a.O.

73 Vgl. DEUBEL, I./MÜNSTERMANN, E.: Reiche Städte - Arme Landkreise?, a.a.O., S. 248.

zelplan 7 umfaßt im wesentlichen Dienstleistungen der Kommunen, die durch ihre individuelle Zurechenbarkeit eine direkte Kostenerstattung begünstigen. Nach Ansicht von Deubel und Münstermann sind deshalb Defizite in den einzelnen Bereichen bis auf den Abschnitt 79/Fremdenverkehr, sonstige Förderung von Wirtschaft und Verkehr auch nicht als Sonderbedarfe anzuerkennen. Allerdings setzt dies die Erhebung entsprechender, kostendeckender Gebühren voraus. In der kommunalen Praxis finden sich höchst unterschiedliche Handhabungen und Kostendeckungsgrade. Da für den gesamten Einzelplan zwischen den Städten mit mehr bzw. weniger als 150 000 Einwohnern nur geringe Disparitäten der Defizite von rd. 16 DM je Einwohner zu Lasten der kleineren Kommunen besteht, scheint hier auch kein finanzpolitisch wichtiger Streitpunkt zu liegen (vgl. Tab. 3).

43. *Einzelplan 8/Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen:* Der Einzelplan 8 ist für alle Städte und Gemeinden ein erfreulicher Teil des Haushalts. Hier fallen mehr Einnahmen als Ausgaben an, so daß der Begriff Sonderbedarf kaum greift. Die Großstädte mit über 150 000 Einwohnern erzielen ein um 41 DM je Einwohner höheren Überschuß als die kleineren Gemeinden. Dennoch diskutieren Deubel und Münstermann⁷⁴ die Frage eines Sonderbedarfs bezüglich des Öffentlichen Nahverkehrs zugunsten der kreisfreien Städte. Sie verzichteten letztlich auf eine Anerkennung des Bedarfs, da sie Zweifel an seiner Berechtigung haben und fordern eine nähere Überprüfung. Dabei ist festzustellen, daß die Großstädte im Jahr 1988 einen Überschuß erzielten, während das Defizit bei den kleinen Kommunen lag.

Krämer kam in einer näheren Analyse zu dem Schluß, daß die kreisfreien Städte durch den ÖPNV stärker belastet werden.⁷⁴ Die unterschiedliche, finanzielle Organisation regionaler Verkehrsverbände erschwert allerdings eine eindeutige Interpretation von Durchschnittswerten in diesem Bereich. Insofern zeigen Deubel und Münstermann selbst die Schwächen ihrer Analyse auf: Zuviel verbirgt sich hinter den Ist-Zahlen der Einzelpläne und Abschnitte, als daß Bedarfe daraus konsequent abgeleitet werden können. Die Frage der haushaltstechnischen Buchungsprobleme, die durch unterschiedliche Handhabungen zu Verzerrungen zwi-

schen den Einzelplänen führen, ist dabei noch nicht einmal berücksichtigt.

44. *Einzelplan 9/Allgemeine Finanzwirtschaft:* Der Einzelplan 9 beinhaltet die Finanzaktionen, die nicht direkt einem Aufgabenbereich zuzuordnen sind, und bei denen es sich z.B. um die Steuereinnahmen, die Umlagen, die Begleichung der Schulden oder die Abwicklungen mit Vorjahren handelt. Deubel und Münstermann halten innerhalb des Einzelplanes 9 die Landschaftsverbandsumlage sowie die Schuldentilgung für diskussionswürdig.⁷⁵ Über beide Positionen gibt der Gliederungsplan allerdings keine Auskunft, so daß die Diskussion nur qualitativ nachvollzogen werden kann.

Aufgrund der höheren Finanzkraft und der höheren fiktiven Hebesätze ist die Landschaftsverbandsumlage der kreisfreien Städte systembedingt höher als die der kreisangehörigen Kommunen. Da die Umlage aber im Rahmen eines gesetzlichen Ausgleichssystems anfällt, ist die Anerkennung als Sonderbedarf zu verwehren. Den höheren Schuldendienst der kreisfreien Städte - bei einheitlichen Zinssätzen und Tilgungsraten - wollen auch Deubel und Münstermann nur dann ganz oder teilweise als Sonderbedarf anerkennen,

74 Vgl. KRÄHMER, R.: Status quo oder Umverteilung?, a.a.O., S. 149. - SCHWARTING, G.: Umverteilungsbedarf im nordrhein-westfälischen Finanzausgleich?, a.a.O., S. 200.
75 Vgl. DEUBEL, J./MÜNSTERMANN, E.: Reiche Städte - Arme Landkreise?, a.a.O., S. 248 f.

Tabelle 4: Bereinigte Finanzkraft* im Vergleich nach Gemeindegrößenklassen, siedlungsstrukturellen Gebietstypen und Zentralitätsstufen, bezogen auf das GFG 1990

Gemeindegrößenklasse/ Raumeinheit/ zentralörtliche Gliederung	Zuschußbedarf	bereinigte Finanzkraft*		ber. Finanz-ist-
	Einzelpläne 3+4 DM/E	nach GFG DM/E	nach DEMU** DM/E	Einnahmen* DM/E
Gemeindegrößenklasse				
≥ 500 000 E	705	1166	1092	1205
200 000 - < 500 000 E	602	1053	997	1052
150 000 - < 200 000 E	476	1127	1069	1129
≥ 150 000 E	634	1113	1049	1131
100 000 - < 200 000 E	459	1122	1096	1136
< 150 000 E	344	1203	1203	1140
100 000 - < 150 000 E	444	1118	1118	1141
60 000 - < 100 000 E	426	1167	1167	1118
25 000 - < 60 000 E	351	1226	1226	1154
10 000 - < 25 000 E	262	1240	1240	1149
< 10 000 E	251	1153	1153	1085
60 000 - < 150 000 E	433	1149	1149	1127
< 60 000 E	308	1225	1225	1146
25 000 - < 150 000 E	386	1193	1193	1142
< 25 000 E	260	1224	1224	1137
Siedlungsstrukturelle Gebietstypen				
Regionen m. gr. Verdichtungsräumen	493	1152	1122	1134
- Kernstädte	631	1103	1041	1126
- hochverdichtetes Umland	370	1181	1181	1133
- ländliches Umland	303	1270	1270	1169
- nicht altindustrialisierte Regionen	479	1221	1188	1191
- Kernstädte	671	1199	1120	1228
- hochverdichtetes Umland	352	1220	1220	1160
- ländliches Umland	295	1291	1291	1178
- altindustrialisierte Regionen	512	1050	1024	1049
- Kernstädte	589	1003	961	1021
- hochverdichtetes Umland	407	1101	1101	1078
- ländliches Umland	326	1214	1214	1145
Regionen m. Verdichtungsansätzen	335	1222	1213	1138
- Kernstädte	566	1300	1219	1173
- ländliches Umland	304	1212	1212	1134
Ländlich geprägte Regionen	299	1278	1278	1192
Zentrale Orte mit Einzugsbereich				
Oberzentren > 2 Mill. E	732	1179	1098	1221
Oberzentren 1 - 2 Mill. E	575	1147	1089	1134
Oberzentren 0,75 - 1 Mill. E	667	1049	989	1013
Oberzentren 0,5 - 0,75 Mill. E	559	1026	985	1060
Mittelzentren > 150 000 E	499	1123	1081	1135
Mittelzentren 100 000 - < 150 000 E	415	1153	1153	1112
Mittelzentren 50 000 - < 100 000 E	372	1199	1199	1149
Mittelzentren 25 000 - < 50 000 E	327	1233	1233	1152
Unterkentren 10 000 - < 25 000 E***	263	1242	1242	1158
Unterkentren 10 000 - < 25 000 E	255	1206	1206	1112
Unterkentren < 10 000 E	252	1137	1137	1070

* Steuerkraft bzw. Steuereinnahmen zzgl. Schlüsselzuweisungen abzgl. Einzelpläne 3+4 der Städte, Gemeinden und Kreise.

** Finanzkraft berechnet nach Deubel/Münstermann (ZKF, Nr. 11/1988, S. 246 f.).

*** Mit Teilfunktion eines Mittelzentrums.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik des Landes NRW.

wenn er aufgrund von Sonderbedarfen des Vermögenshaushaltes erfolgt ist, und die Kreditaufnahmen deshalb in der Vergangenheit höher ausfielen, weil die Finanzausstattung mit allgemeinen Deckungsmitteln letztendlich schlechter war als im kreisangehörigen Raum. Dies ist nur folgerichtig. Zwar sind die Gedanken von Deubel und Münstermann zur Verschuldungsfrage durchaus diskussionswürdig, doch fehlen gesicherte Daten, so daß die Erörterung dieses Sachverhaltes auch an dieser Stelle unterbleiben muß.

45. Letztlich wollen Deubel und Münstermann nach ihrer Analyse der Zuschußbedarfe nur diejenigen der Einzelpläne 3 und 4 als unstrittige Sonderbedarfe anerkennen.⁷⁶ Sie wollen damit Diskussionen um mögliche Streitpunkte vorab ausschalten und nur die „gesicherten“ Bedarfe akzeptieren. In diesem Sinne ziehen sie die Zuschußbedarfe der Einzelpläne 3 und 4 von der Finanzkraft ab und berechnen eine „bereinigte Finanzkraft“, die die tatsächliche Finanzsituation der Städte und Gemeinden aufzeigen soll. Entsprechend den ausgeprägten Disparitäten der beiden Einzelpläne 3 und 4 zwischen den Kommunen zeigt sich ein wesentlich verändertes Bild der finanziellen Situation. Die Finanzkraft der Städte mit mehr als 150 000 Einwohner sinkt nun unter das Niveau der kleinen Kommunen. Sie verfügen nunmehr über 90 DM je Einwohner weniger statt vorher 200 DM je Einwohner mehr als die kleineren Städte - nach dem Berechnungsschema von Deubel und Münstermann hätten sie sogar 154 DM je Einwohner weniger (vgl. Tab. 4). Die kleinsten Gemeinden verfügten über fast die gleiche Finanzkraft wie die größten. Selbst der Vergleich der bereinigten Finanz-Ist-Einnahmen zeigt die kreisfreien Städte - nach dem Berechnungsschema von Deubel und Münstermann hätten sie sogar 154 DM je Einwohner weniger (vgl. Tab. 4). Die kleinsten Gemeinden verfügten über fast die gleiche Finanzkraft wie die größten. Selbst der Vergleich der bereinigten Finanz-Ist-Einnahmen zeigt die kreisfreien Städte mit rd. 10 DM je Einwohner noch im Nachteil. Am nachhaltigsten sind die strukturschwachen Kernstädte von den Sonderbedarfen der Einzelpläne 3 und 4 betroffen, obwohl ihre Defizite relativ geringer als die der wirtschaftsstarken Städte ausfielen. Ihre Finanzkraft bildet das „Schlußlicht“ unter allen Regionstypen.

46. Die Vorgehensweise von Deubel und Münstermann ist mit einer ganzen Reihe methodischer Schwierigkeiten verbunden, so daß die von ihnen ermittelte Benachteiligung der Städte bzw. die Begünstigung des kreisangehörigen Raumes mit mehreren Fragezeichen zu versehen ist:

- Zunächst fällt auf, daß bei der Berechnung der Finanzkraft lediglich

der fiktive Hebesatz der Gemeinden bis 150 000 Einwohner Verwendung fand. Durch die Wahl dieses Hebesatzes ergibt sich eine erhebliche Verschlechterung der großstädtischen Finanzkraft gegenüber den Kreisen. Würde die Finanzkraft nach den tatsächlichen Bestimmungen des Gemeindefinanzierungsgesetz ermittelt, ergäbe sich für die Großstädte nur eine Minderausstattung von 90 DM je Einwohner. Das bedeutet, daß allein durch diese kleine Variation das Ergebnis für die Städte um 64 DM je Einwohner oder rd. 454 Mill. DM ungünstiger ausfällt.

- Deubel und Münstermann bleiben bei ihren Berechnungen nicht in dem von ihnen verwendeten Berechnungssystem mit einem einheitlichen Hebesatz. Zum einen müßte die Höhe des Hebesatzes näher begründet werden. Der verwendete Satz orientiert sich sehr am Hebesatzniveau der kreisangehörigen Gemeinden. Zum zweiten hätten die Schlüsselzuweisungen für das gewählte Verfahren neu berechnet werden müssen. Die Übernahme der Schlüsselzuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz ist nicht zulässig. Beide Faktoren führen tendenziell dazu, daß die Minderausstattung der Großstädte rechnerisch gefördert wird.
- Wird die Reformbedürftigkeit mit der mangelnden Finanzkraft der Städte begründet, so trifft dies nur vor dem Hintergrund der „fiktiven“ Größe zu. Unterstellt man reale Hebesätze, dann wird deutlich, daß die Städte über eine erhebliche „schwarze Kasse“ verfügen. Deubel und Münstermann vermischen normative und positive Argumentation. So ist es nicht ohne weiteres zulässig, eine normierte Steuerkraftgröße einer Ist-Ausgabengröße gegenüberzustellen. Insofern ist es im Rahmen der angewandten Finanzausgleichstheorie auch üblich, den Vergleich auf normierte Größen zu beschränken.
- Auf der Bedarfsseite hat die vorliegende Analyse gezeigt, daß nicht der gesamte Zuschußbedarf finanzausgleichstechnisch anrechenbar ist. Vielmehr muß im einzelnen gefragt werden, welche Bedarfe fremdbestimmt sind und welche Bedarfe eigenverantwortlich entstehen. Viele zentralörtliche Bedarfe werden von Deubel und Münstermann sehr schnell als „unabwendbar“ dargestellt. Obwohl sie nur solche Aufgaben berücksichtigen wollen, die in

Art und Umfang vom Bundes- und Landesgesetzgeber vorgegeben sind, vermögen sie diesen Anspruch kaum voll zu realisieren. Insbesondere die Ausgaben im Kulturbereich und für die soziale Sicherung werden ohne Diskussion - kategorisch - als Sonderbedarfe postuliert. Die Freiwilligkeit in diesen Bereichen wird nicht zur Kenntnis genommen.

- Ebenso werden Einzelpläne angerechnet, die bereits durch Nebensätze (Schüleransatz, Arbeitslosenansatz) im Gemeindefinanzierungsgesetz Berücksichtigung finden. Hier wären Erläuterungen erforderlichlich gewesen, inwieweit Doppelzählungen erfolgen.
- Es wird ausgeklammert, welcher Bedarf im Sinne eines „Eigeninteresses“ der jeweiligen Kommunen in welchem Ausmaß eigenfinanziert werden sollte. Zu dieser Fragestellung liegen zwar nur wenige empirische Hinweise vor. Jedoch machen diese deutlich, daß ein wesentlicher Teil zentralörtlicher Einrichtungen von den Bewohnern der Kernstädte genutzt werden.
- Die Frage der Ballungskosten bzw. der Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung ist nicht hinreichend berücksichtigt worden. Auch wenn ein „sicherer“ Maßstab für „Effizienz“ fehlt, ist es nicht sinnvoll, allein mit nivellierenden Durchschnittsgrößen zu arbeiten. Zumindest sollten die Streuung der Zuschußbedarfe oder die „Mindest“-ausgaben in die Betrachtung einbezogen werden.
- Letztlich zeigt die tiefere Gliederung der empirischen Auswertungen, daß der Vergleich von zwei kommunalen Gruppen (kreisfrei versus kreisangehörig) kaum die Unterschiede in der kommunalen Vielfalt widerspiegeln kann. Ebenso wie Großstadt nicht gleich Großstadt ist, kann auch für die kleinen Städten keine Homogenität angenommen werden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen erscheinen die Umverteilungsvorschläge von Deubel und Münstermann zugunsten der kreisfreien Städte in ihrer Gesamtheit als nicht hinreichend begründet. Die Vorschläge selber sind aufgrund der „Bevorzugung“ der finanzstarken kreisfreien Städte als nicht sachgerecht einzustufen. Allerdings scheinen hinsichtlich der Einzelpläne 3 und 4 Sonderbedarfe der kreis-

76 Vgl. ebd., S. 248 f.

freien Städte zu bestehen. Lediglich ihre Höhe wäre genauer zu bestimmen. Dabei sollte nicht der gesamte Zuschußbedarf angerechnet werden. Die Mängel der Pauschalierung über die Hauptansatzstaffel können dabei nur durch eine stärkere Betonung von Sonderausgleichen behoben werden. Dies bedeutet, daß die Hauptansatzstaffel in ihrer Bedeutung wieder auf die Funktion eines „Regelbedarfsansatzes“ zurückgeführt werden sollte.

3.4. Der Reformbedarf: stärkere Berücksichtigung einzelgemeindlicher Bedarfe

3.4.1. Wirtschaftliche Entwicklung und Arbeitslosigkeit

47. Die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Sozialausgaben stellen eine besondere Belastung der Kommunen dar. Da die Sozialhilfe in hohem Maße durch die Zahl der längerfristig Arbeitslosen geprägt wird, führt dies dazu, daß gerade die wirtschafts- und folglich steuerschwachen Kommunen durch die Ausgabenentwicklung in eine finanzielle Belastungssituation geraten. Um die lokalen Folgelasten der Arbeitslosigkeit im Finanzausgleich zu berücksichtigen, hat das Land Nordrhein-Westfalen einen Arbeitslosenansatz eingeführt. Eine derartige Berücksichtigung von Sonderbedarfen ist im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichs allerdings nur dann gerechtfertigt, wenn unabwendbare und größenklassenunabhängige Bedarfe nachgewiesen werden können. Ansonsten würde eine Ausbeutung der kommunalen Finanzausgleichsmasse naheliegen bzw. statistisch kein weiterer Informationsgewinn realisiert. Mit Blick auf den Arbeitslosennebenansatz kann festgestellt werden, daß die kommunale Ebene die hohe und lang andauernde Arbeitslosigkeit nur geringfügig beeinflussen kann. Hier handelt es sich um eine gesamtwirtschaftliche Krisenerscheinung mit konjunkturellen, strukturellen und demographischen Ursachen. Zudem ist der wesentliche Teil des kommunalen Ausgabenbedarfs (Sozialhilfe) aufgrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen für die einzelne Kommune unabwendbar.⁷⁷ Angesichts der relativ geringen Korrelation zwischen Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit auf der einen und der Ortsgröße auf der anderen Seite ermöglicht der Arbeitslosenansatz auch eine differenziertere und damit verteilungsgerechtere Bedarfserfassung als die Hauptansatzstaffel.

48. Mit der Höhe und Dauer der Ar-

beitslosigkeit ist allerdings nur ein Indikator für einen Teil der aus der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen resultierenden, kommunalen Ausgabenbedarfe gefunden. Die Hilfen für Alleinerziehende oder für Rentner mit zu geringen Renteneinkünften bleiben z.B. ebenso unberücksichtigt wie der Ausgabenbedarf, der durch die Hilfe in besonderen Lebenslagen entsteht. Um die Soziallastenproblematik aber genauer erfassen zu können, wäre eine verbesserte Empfängerstatistik erforderlich, die differenzierte Angaben über Ursachenfelder macht und zudem Kostenunterschiede der verschiedenen Hilfearten erfaßt. Ungeachtet der methodischen und statistischen Probleme der Sozialhilfeempfängerstatistik bleibt aber festzuhalten, daß ein Nachweis, daß die Hauptansatzstaffel mit ihrer globalen Herangehensweise eine bessere Bedarfserfassung als ein Sozialhilfeansatz ermöglicht, bislang noch aussteht. Eine verbesserte Bedarfserfassung ist aber schon dann sichergestellt, wenn ein Sozialhilfeansatz die Aussagefähigkeit der Hauptansatzstaffel übertrifft. Insofern ist die Ablehnung eines Sozialhilfeansatzes im Rahmen der Reform des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs möglicherweise vorschnell gewesen.⁷⁸

3.4.2. Bevölkerungsstruktur und Sonderbedarfe

49. Eine finanzausgleichssystematisch überzeugende Berücksichtigung der bevölkerungsstrukturbedingten Bedarfsverschiebungen ist methodisch nicht ohne Probleme. Entscheidend für eine Anrechnung dieser Bedarfe sind insbesondere normative Gesichtspunkte wie der Grad an Freiwilligkeit bzw. Pflichtigkeit der jeweiligen Aufgabe:

- Nimmt man z.B. die Sonderbedarfe im Bereich des höheren Schulwesens, so sind diese - etwa im Rahmen eines Schüleransatzes - anrechenbar. Hier besteht ein normativer Grundkonsens, daß unabhängig vom Wohnort in vertretbarer Entfernung eine hinreichende Ausstattung mit unterschiedlichen Schulformen vorhanden sein soll. Entsprechend handelt es sich hier auch um eine kommunale Pflichtaufgabe.
- Im Gegensatz dazu stellt das kommunale Kulturangebot eine Komponente mit einem höheren Grad an Freiwilligkeit dar. Ein besonders gutes und eventuell auch kostenintensives Kulturangebot sollte zunächst von der lokalen Bevölkerung

und nicht durch die Solidarität der kommunalen Ebene finanziert werden. Hier ist lediglich ein normierter Regelbedarf, der z.B. bevölkerungsbezogen erfaßt werden könnte, anrechnungsfähig. Ähnliches gilt für einen Bedarf nach gehobener Infrastruktur im Bereich Freizeit und Erholung.

50. Neben diesen Bedarfsunterschieden verdienen aber auch bevölkerungsstrukturell verursachte Einnahmenunterschiede Beachtung. So differiert der Anteil der noch nicht oder nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung regional erheblich. Diese Bevölkerungsgruppen tragen nicht zum kommunalen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer bei. Der Stadt erwachsen also keine Einnahmen aus dieser Personengruppe. Sie muß jedoch auch für diese Bürger ihre Aufgaben wahrnehmen. Insofern führt eine Ungleichverteilung der Nichterwerbsfähigen zu kommunalen Begünstigungen bzw. Benachteiligungen, die von ihr nicht verursacht oder beeinflußt werden können.⁷⁹

3.4.3. Zentralörtliche Belastungen und Ortsgröße

51. Die Stadt-Umland-Wanderungen führen in den Kernstädten zu Einnahmenverlusten und in den Umlandgemeinden zu Einnahmengewinnen. Diese Umverteilung der finanziellen Ressourcen ist zwar tendenziell problemadäquat, da die Einwohner gerade an

77 Die zuständigen Träger haben keine direkten Mitwirkungsrechte bei den Entscheidungen über grundsätzlich zu gewährende Leistungen. Das Bundessozialhilfegesetz wird vom Bundestag mit Zustimmung der Länder erlassen; die Kommunen können lediglich über die Länder - deren Interessen im Sozialhilfebereich durchaus von denen ihrer Kommunen abweichen können -, auf das Gesetz Einfluß nehmen. Vgl. KLANBERG, F./PRINZ, A.: Anatomie der Sozialhilfe. In: Finanzarchiv, N.F. Bd. 41 (1983), H. 2, S. 299 f.

78 Weiter bleibt einschränkend festzuhalten, daß ein derartiger Lastenausgleich finanzwissenschaftlich in zweierlei Hinsicht Probleme aufweist. Zum einen ist zu bemängeln, daß die aus der Arbeitslosigkeit resultierende Deckung der Folgekosten im Rahmen eines föderalen Staatsaufbaus gar nicht auf der kommunalen Ebene anzusetzen ist. Zum anderen wird versäumt, die kommunalen Kosten, über die auf zentraler Ebene entschieden wird, im Rahmen von Erstattungen abzudecken und damit Aufgaben- und Finanzierungs-kompetenz zur Deckung zu bringen. Folgt man dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, so wäre es sinnvoll, die Kosten der überörtlich bestimmten Aufgabenerfüllung vorab ganz oder zumindest zum Teil zu decken. Erst in einem weiteren Schritt wäre ein ausgleichspolitisch orientierter Ausgleich der Ausgabenbelastung im freiwilligen Aufgabenbereich vorzunehmen. Ein solches zweistufiges Verfahren würde zu einer anderen Verteilung der Finanzausgleichsmasse führen als ein gesamthafter Ausgleich.

79 In § 24 Abs. 5 des Gemeindefinanzierungsgesetzes 1990 wurde dieses Problem insoweit bereits aufgegriffen, als daß die Personen über 65 Jahre im Verteilungsschlüssel für die Investitionspauschale berücksichtigt wurden. Allerdings werden damit die Kinder und Jugendlichen weiterhin nicht erfaßt, was vor dem Hintergrund des geplanten Kindergartengesetzes durchaus problematisch ist. Zudem finden die laufenden Ausgaben keine Berücksichtigung.

ihrem Wohnort erhebliche Kosten nach sich ziehen. Dem steht jedoch entgegen, daß die Kernstädte auch weiterhin zentralörtliche Funktionen für ihre Umlandgemeinden erfüllen. Die Notwendigkeit eines Ausgleichs dieser Belastungen wird allgemein anerkannt. Kontrovers wird aber diskutiert, ob die Gemeindegrößenstaffel oder ein spezifischer Nebenansatz ein geeignetes Instrument zur Erfassung des zentralörtlichen Ausgabenbedarfs darstellt.

Die unterschiedliche Position gleich großer Städte und Gemeinden in der zentralörtlichen Hierarchie begründet erste Zweifel, daß eine pauschale Abgeltung zentralörtlicher Belastungen über die Hauptansatzstaffel gerechtfertigt bzw. möglich ist. Für diese Einordnung ist der Einzugsbereich der jeweiligen, kommunalen Infrastrukturausstattung maßgebend. Deshalb gibt es Städte, die in der Hierarchie gleichgestellt sind, aber in unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen liegen. Diese Zweifel werden durch eine Betrachtung der Pendlerverflechtungen gestärkt: So können Düren und Gelsenkirchen beispielhaft als Mittelzentren mit einem Einzugsbereich von über 150 000 Einwohnern genannt werden. Gelsenkirchen verfügt dabei über 200 000 „eigene“ Einwohner mehr als Düren. Doch während Düren seine Tagesbevölkerung durch Einpendler gegenüber der Wohnbevölkerung um 17,7 v.H. erhöht, steigt die Gelsenkirchener Einwohnerzahl nur um 2,0 v.H. an. Eine andere Beispielgruppe läßt sich aus den Mittelzentren Kleve, Rheine, Witten und Bottrop bilden, die alle über einen Einzugsbereich von 100 000 bis 150 000 Einwohnern verfügen. Kleve besitzt jedoch nur rd. 44 000 „eigene“ Einwohner, die am Tage durch einen Einpendlerüberschuß um 8,1 v.H. steigen. Die kreisfreie Stadt Bottrop hingegen verfügt über rd. 115 000 „eigene“ Einwohner und verliert davon am Tage rd. 10 v.H. durch Berufs- und Ausbildungspendler. Die beiden anderen Städte bewegen sich mit ihren Ausprägungen zwischen Kleve und Bottrop. Dabei spiegelt die Zahl der Pendler nur die Beziehungen auf den Ausbildungs- und Arbeitsmärkten wider. Die Einordnung in das Zentrale-Orte-System erfolgte ja darüber hinaus aufgrund von Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Sportplätzen, Hallenbädern, Büchereien, kulturellen Einrichtungen u.ä.

Bei kleineren Gemeinden, die zentralörtliche Aufgaben wahrnehmen, entspricht folglich das Ausmaß der Staf-

felung nicht immer ihrer zentralörtlichen Bedeutung. Andererseits werden durch die Einwohner„veredelung“ größere Gemeinden finanziell bevorzugt, die keine bzw. nur eine relativ geringe zentralörtliche Bedeutung haben. Selbst für die Oberzentren bestehen Abstufungen, für die Duisburg und Düsseldorf ein prägnantes Beispiel darstellen.

52. Die These von Deubel und Münstermann, daß die Hauptansatzstaffel die zentralörtlichen Bedarfe innerhalb Nordrhein-Westfalens angesichts der empirischen Realitäten hinreichend erfaßt,⁸⁰ ist deshalb in mehrfacher Hinsicht problematisch: Zum einen beschränken sie zentralörtliche Funktionen mit ihrem Verweis auf die solitären Verdichtungszentren bzw. auf oberzentrale Funktionen. Damit bleibt die Erfassung mittelzentraler Funktionen unzulässigerweise ausgeklammert. Des weiteren berücksichtigen sie die besondere Problematik zentralörtlicher Bedarfe in polyzentrischen Verdichtungsräumen - hier im Ruhrgebiet - nicht in hinreichendem Maße.⁸¹

Die Hauptansatzstaffel kann das zentralörtliche Gliederungsprinzip nicht hinreichend trennscharf abbilden und stellt kaum ein geeignetes Instrument zur Abgeltung zentralörtlicher Mehrbelastungen dar. Ihr fehlt aufgrund ihrer Durchschnittsorientierung ein hinreichender Bezug zur tatsächlichen Höhe überörtlicher Versorgungsleistungen. Zumindest dürfte sich durch eine gesonderte Berücksichtigung dieser Bedarfskomponente eine im interkommunalen Vergleich differenziertere Erfassung des Ausgabenbedarfs erreichen lassen. Ein Nebenansatz sollte dabei nicht allein auf die zentralörtliche Position abzielen, sondern im Sinne eines Siedlungsstrukturindikators auch die Bevölkerungsdichte, den Urbanisierungsgrad und die Fläche mit ihren spezifischen Bedarfseffekten erfassen. Zudem ist der Pflichtigkeitsgrad der Aufgabe und der Grad der überörtlichen Nutzung zentraler Einrichtungen stärker zu berücksichtigen.

4. Kommunale Ausgabenbedarfe à la Popitz – oder: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?

53. Als kommunale Sonderbedarfe können alle Bedarfe bezeichnet wer-

den, die über den tendenziell bevölkerungsbezogenen Mindest- oder Regelbedarf einer Kommune hinausgehen. Finanzwissenschaftlich besteht ein breiter Konsens, daß im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs allerdings nur extern verursachte Sonderbedarfe als ausgleichsrelevante Bedarfe anerkannt werden sollen. Freiwillige Aufgaben und gemeindeintern verursachte Kostenunterschiede sollen nicht durch die interkommunale Solidarität finanziert werden. Damit werden die Kosten einer ineffizienten Leistungsbereitstellung grundsätzlich ausgeklammert. Die Berücksichtigung von Ballungskosten bzw. der Kosten unteroptimaler Ortsgrößen wird demgegenüber kontrovers diskutiert. Hier ist eine normative Entscheidung der Politik erforderlich, die gegebenenfalls zwischen einer „effizienten“ und einer „gerechten“ Leistungserstellung wählen muß.

54. In der finanzpolitischen Praxis wird die normative Verteilungsdiskussion zumeist auf die methodischen Probleme der Bedarfsbestimmung „verschoben“, wobei eine zentrale, finanzpolitische „Konfliktlinie“ seit mehr als einem halben Jahrhundert zwischen der stark pauschalierenden, ortsrößenklassenorientierten Hauptansatzstaffel und einer stärker einzelgemeindliche Bedarfsunterschiede betonenden originären Bedarfserfassung über Nebenansätze verläuft. Hier wachen die einzelnen Städte und Gemeinden sowie ihre Interessenvertreter sorgsam über die kleinsten Veränderungen im Finanzausgleichsverfahren, wägen die Umverteilungseffekte ab und unterziehen Vorschläge mit negativen Verteilungseffekten einer normativ-methodischen Kritik, die jedoch solange unbefriedigend und zumeist auch interessenpolitisch einseitig bleibt, wie man sich nicht auf einen konsistenten - und letztlich theoretisch-normativen - Gesamtrahmen bezieht.

55. Greift man das „technische“ Problem der Bedarfserfassung heraus, so kann festgestellt werden, daß eine einzelbedarfsorientierte Erfassung sachlich

80 Vgl. DEUBEL, I./MÜNSTERMANN, E.: Reiche Städte - Arme Landkreise?, a.a.O., S. 244.

81 Schließlich darf auch nicht vergessen werden, daß die Ortsgröße entscheidend von der kommunalen Gebietsreform geprägt worden ist. Auch hier können zwei Beispiele die Fragwürdigkeit der Hauptansatzstaffel belegen. Wären Bottrop und Gladbeck im Jahr 1976 nicht getrennt worden, so hätten die Bürger zusammen heute einen höheren Veredelungswert, als sie in ihrer jetzigen Teilung haben. Noch krasser sieht es für die Bürger von Wesseling aus. Gehörten sie zu Köln, würden sie heute nicht mit rd. 108 v.H. veredelt, sondern kämen in den Genuß von 154 Punkten oder noch mehr, da aufgrund der dann noch höheren Bevölkerungszahl von Köln die Hauptansatzstaffel ja noch stärker gespreizt werden müßte.

differenzierter, normativ redlicher und damit letztlich auch bedarfsgerechter als eine an der Hauptansatzstaffel orientierte Pauschalbefassung der kommunalen Ausgabenbedarfe sein dürfte. Angesichts der geringen Korrelation verschiedener durch den sozioökonomischen Strukturwandel ausgelöster, horizontaler Bedarfsverschiebungen ist eine verstärkte, originäre Bedarfsermittlung bzw. die Verwendung mehrerer Nebenansätze sinnvoll. Dies bedeutet auch, daß die Hauptansatzstaffel in ihrer Bedeutung wieder auf die Funktion eines „Regelbedarfsansatzes“ zurückgeführt werden kann. Entsprechend sollten die besonderen Bedarfe großer Städte - und damit weichen die vorliegenden Ergebnisse von den Überlegungen der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen bzw. den Thesen von Deubel und Münstermann ab - nicht pauschal durch eine Analyse der Zuschußbedarfe und damit letztlich der Ist-Ausgaben, sondern durch den konkreten Nachweis finanzausgleichssystematisch anrechenbarer Sonderbedarfe erfaßt werden. Sofern diese Sonderbedarfe durch Einzelindikatoren gesondert erfaßt werden können, sollten sie möglichst im Rahmen von gemeindeschaffen Nebenansätzen und nicht durch die pauschalierende Hauptansatzstaffel berücksichtigt werden.

56. Die gegen eine derartige Reform des Finanzausgleichssystems vorgebrachten Einwände vermögen nicht zu überzeugen:

- Zum ersten wird vorgebracht, daß es einer originären Erfassung kommunaler Sonderbedarfe an Praktikabilität mangle und letztlich akademische Anforderungen an den Finanzausgleich und die amtliche Statistik gestellt würden.⁸² Nebenansätze sind aber in praktisch allen kommunalen Finanzausgleichssystemen empirisch erprobt und bewährt. Insofern greift dieser Einwand nicht, da er lediglich auf mögliche Grenzen der einzelbedarfsorientierten Methodik hinweist, nicht aber die methodische Unterlegenheit der pauschalierenden Methode auszuräumen vermag.
- Zum zweiten wird die Hauptansatzstaffel aufgrund der zentralörtlichen Belastungen der Städte als hinreichend begründet angesehen. Für Nordrhein-Westfalen wird ein gesonderter Zentralitätsansatz angesichts der engen Korrelation zwischen Einwohnerzahl und Zentralitätsgrad für verzichtbar erklärt.⁸³ Diese These geht -

wie im einzelnen gezeigt - auch in Nordrhein-Westfalen an den empirischen Realitäten vorbei. Die Hauptansatzstaffel korreliert bei weitem nicht so eng mit der Ortsgröße, als daß ein Siedlungsstrukturansatz nicht eine präzisere Bedarfserfassung ermöglichen würde. Zudem berücksichtigt die Hauptansatzstaffel den Pflichtigkeitsgrad der Aufgabe, den Grad der überörtlichen Nutzung zentraler Einrichtungen und Flächenkomponenten nicht in hinreichendem Maße.

- Zum dritten wird betont, die Nebenansätze für Einzelbedarfe gleichen sich in ihrer Wirkung weitgehend aus. Dahinter steht die Überlegung, daß jeweils ein Ansatz die Städte und ein Ansatz die kleineren, tendenziell ländlich geprägten Gemeinden bevorzugen würde. Diese Sicht ist jedoch empirisch kaum belegbar. So korrelieren viele Einzelbedarfe nur in sehr geringem Ausmaße positiv oder negativ mit der Ortsgröße bzw. der Hauptansatzstaffel. Insofern können die Bedarfe von Gemeinden in beiden Gemeindegruppen besser erfaßt werden. Für die Gemeinden, in denen mehrere Formen überdurchschnittlichen Bedarfs kumulieren, kann eine erhebliche Besserstellung realisiert werden; und gerade darin liegt der Gewinn an Verteilungsgerechtigkeit.
- Zum vierten wird befürchtet, daß durch eine originäre Bedarfsmessung eine „Überkomplexität“ des Finanzausgleichssystems entstehen kann. Auch dieser Einwand ist nicht voll überzeugend. So ist gerade die Bedarfsseite noch am ehesten nachvollziehbar. Die Verständnisschwierigkeiten entstehen vielmehr erst durch das komplexe Zusammenspiel aller zuweisungsrelevanter Faktoren, also von Grundbetrag, Bedarfsmeßzahl, fiktiven Hebesätzen und kommunaler Hebesatzlandschaft.
- Zum fünften sieht man die Gefahr, die Einführung von Nebenansätzen würde in hohem Maße Konjunkturen folgen, denen die finanzpolitische Rationalität abgeht. Ist ein Ansatz einmal eingeführt, überdauert er - ähnlich wie manche Steuer - die Jahre und möglicherweise auch die finanzpolitischen Notwendigkeiten. Hierzu kann angemerkt werden, daß Nebenansätze und Hauptansatz in ihrer spezifischen Ausprägung sicher nicht immer finanzpolitisch rational

sind. Ein Nebenansatz wie der Arbeitslosenansatz verliert aber fiskalisch an Bedeutung, sobald die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Ein Siedlungsstrukturansatz verliert an Gewicht, wenn der Einzugsbereich des Zentrums abnimmt.

- Zum sechsten wird befürchtet, eine originäre Bedarfserfassung würde die kommunale Ausgabenautonomie einschränken. Auch dieser Einwand trifft nicht zu, da die Verwendung von Schlüsselzuweisungen nicht zweckgebunden ist; die Ausgabenautonomie wird gerade nicht berührt.

57. Mit Blick auf die politische Durchsetzbarkeit erweisen sich weniger die methodischen Einwände als die zu erwartenden, interkommunalen Umverteilungseffekte als hemmend. So dürfte eine stärker an „originären“ Bedarfen orientierte Finanzausgleichsreform, die die Bedeutung der pauschalierenden Einwohnerveredelung verringert, massive Umverteilungseffekte bewirken. Welche Städte und Gemeinden davon im einzelnen positiv oder negativ betroffen werden, ist aber durchaus offen. „Gewinner“ sollten die Kommunen sein, in denen mehrere Formen überdurchschnittlichen Bedarfs auftreten. Im Rahmen eines föderalen Staatsaufbaus mit vielfältigen Verteilungsinteressen der Beteiligten führt dies zu politisch nicht einfach durchzusetzenden Entscheidungen.⁸⁴ Mit Blick auf die kommunale Bedarfsbestimmung ist von besonderer Bedeutung, daß *kommunale Sonderbedarfe stärker gemeindescharf und nicht mehr vorwiegend gemeindegrößenklassenscharf erfaßt werden.*

82 Vgl. in diesem Sinne insbesondere MÜNSTERMANN, E.: Finanzbedarfe à la Popitz - weiterhin zeitgemäß? In: Die Gemeindekasse, H. 5/1990, S. 129 ff.

83 Vgl. dazu DEUBEL, I./MÜNSTERMANN, E.: Reiche Städte - arme Landkreise?, a.a.O., S. 244. - KARRENBERG, H./MÜNSTERMANN, E.: Gemeindefinanzbericht 1989. In: Der Städtetag, N.F. Jg. 42 (1989), H. 2, S. 118. - MÜNSTERMANN, E.: Methoden der Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich. In: Die Gemeindekasse, H. 6/1990, S. 164 f.

84 Eine derart grundlegende Finanzausgleichsreform dürfte - gerade angesichts der vom sozioökonomischen Strukturwandel betroffenen Kommunen - nur auf der Grundlage einer Reform des kommunalen Steuersystems politisch durchsetzbar sein. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M./MICOSATT, G.: Reform des Gemeindesteuersystems, 2 Bde. Berlin 1991. (= Schriften zur interdisziplinären Forschung; Bd. 1 u. 2). - HEID, F.W./HÖTNER, D./JUNKERNHEINRICH, M.: Altindustrielle Problemregionen, kommunale Selbstverwaltung und Gemeindesteuerreform. In: WSI Mitteilungen, Jg. 45 (1992), H. 2, S. 88 ff. Desweiteren ist auf die notwendige Reform der Sozialhilfefinanzierung hinzuweisen. Vgl. JUNKERNHEINRICH, M.: Neuverteilung der Sozialhilfeflasten. Bochum 1990, S. 76 ff. (= Veröffentlichungen des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e.V.; Nr. 1/1990).