Probleme des Finanzausgleichs II

Von

Karl-Heinrich Hansmeyer
Gerhard Seiler und Christian Smekal

Herausgegeben von Dieter Pohmer

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 96/II

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 96/II

Probleme des Finanzausgleichs II

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme des Finanzausgleichs II

Von

Karl-Heinrich Hansmeyer
Gerhard Seiler und Christian Smekal

Herausgegeben von Dieter Pohmer

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

ISBN 3 428 04582 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

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

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

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

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

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

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

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

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

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

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

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

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

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

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

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

Tübingen, Palmarum 1979

Dieter Pohmer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

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

Von Professor Dr. *Gerhard Seiler*, Karlsruhe 11

Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte

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

Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) — Ziele und Ausgestaltungsprobleme

Von Professor Dr. *Christian Smekal*, Innsbruck 151

Contents

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

By Professor Dr. *Gerhard Seiler*, Karlsruhe 11

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

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

Intergovernmental Transfers — Objectives and Design Problems

By Professor Dr. *Christian Smekal*, Innsbruck 151

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs

Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich

Von *Gerhard Seiler*, Karlsruhe

1. Der kommunale Finanzausgleich als Daueraufgabe

Jedes föderalistisch aufgebaute Staatswesen steht vor der Aufgabe, die unterste Ebene des Staatsverbands, die Gemeinden, einzubetten in das System der gesamtstaatlichen Aufgabenstellung, Aufgabenerfüllung und Einnahmenbeschaffung. Somit besteht der kommunale Finanzausgleich[1] i. w. S. aus

(1) Zuweisung der Aufgaben bzw. des Aufgabenspielraums

(2) Zuweisung der Einnahme-, insbesondere der Steuerquellen

(3) Ausgleich der „Finanzkraft" zwischen den Gemeinden (Finanzausgleich im engeren Sinne).

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

Im Mittelpunkt der folgenden Darlegungen steht der *horizontale* Aspekt des kommunalen Finanzausgleichs[3]; d. h. die Größe der kommunalen Finanzmasse, bestehend aus den Steuern, Steuerüberweisungen und der Finanzausgleichsmasse[4], wird als gegeben unterstellt. Auch die

---

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

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

[3] Vgl. *Hansmeyer*, 1966, S. 242.

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Struktur des kommunalen Steuersystems wird nur am Rande behandelt, obwohl es erheblichen Einfluß auf die Verteilung der Finanzmasse hat und z. T. bereits durch die Art der Steuerverteilung redistributive Züge aufweist[5]. Eine Rechtfertigung läßt sich aus der Schlüsselstellung des kommunalen Finanzausgleichs i. e. S. ableiten, der mittels Zuweisungen und Umlagen das finanzielle Ergebnis der Steuerverteilung korrigieren, nivellieren oder gar übernivellieren[6] kann. Schließlich ist der den Gemeinden vorgegebene Aufgaben*rahmen* ein Datum in dieser Untersuchung[7].

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

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

a) Die Tendenz zur Siedlungskonzentration hält weltweit an. Dabei entstehen zwei Problemräume: die Verdichtungsräume stoßen an ihre ökologischen und sozialen Grenzen, die schwach besiedelten ländlichen Räume verlieren weiter an ökonomischer Tragfähigkeit[8].

b) Die Ökonomie der Ballungsgebiete wird zunehmend differenzierter gesehen. Der Suburbanisierungsprozeß (urban sprawl) hat zuerst in den Vereinigten Staaten wissenschaftliches Interesse gefunden[9]; seit Mitte der

---

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

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

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

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

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

70er Jahre ist dieser Prozeß durch die starke Abwanderung der Bevölkerung aus den Stadtkernen[10] in die selbständigen und selbstbewußten Randzonen auch ins öffentliche Bewußtsein in Deutschland getreten. Hinzu kommt die soziale Erosion, die soziologische Segregation oder wie immer man die Situation nennen mag, die nach dem Auszug der reichen, der mittleren, der jüngeren und kinderreichen Familien aus der Kernstadt entstanden ist und entsteht. Das amerikanische Schreckgespenst der Slums in den Kernen der Cities steht auch in Europa auf, und die Planer stehen nahezu ohnmächtig vor dem Phänomen der sich krank schrumpfenden Städte[11].

c) Die These von der Ausbeutung der Kernstadt[12] durch das Umland steht im Raum und bleibt umstritten. Die theoretisch so leicht ausgeklammerten externen Effekte[13] der Produktion, des privaten und des öffentlichen Konsums sowie die räumliche Wirkung örtlicher Abgaben führen zu nicht mehr zu übersehenden, aber auch kaum mehr zu entwirrenden Verflechtungen[14], je mehr die Menschen räumlich und zeitlich zusammenrücken. In der Bundesrepublik Deutschland hat man im letzten Jahrzehnt versucht, diese Nutzen- und Kosten-Spillovers durch Gemeindezusammenschlüsse teilweise zu internalisieren[15]. Zugleich wurden Zwangsverbände (Regionalverbände, Nachbarschaftsverbände, Stadt-Umland-Verbände) nicht zuletzt zur nutzen-kosten-äquivalenten Zuordnung bestimmter Aufgaben geschaffen, die ihre Bewährungsprobe noch nicht bestanden haben.

d) Bei fortschreitender Tendenz zur Demokratisierung und zur Vereinheitlichung bzw. Nivellierung fand der Ruf nach einer Angleichung der finanziellen Ausstattung auch der Gemeinden in Deutschland seit Anfang der 60er Jahre in doppelter Weise beim Gesetzgeber Gehör, nämlich bei der Gemeindefinanzreform 1970[16] und bei der Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleiche, wo die „antiquierte" Popitz'sche These vom „edleren" Einwohner größerer Städte in Frage gestellt, das sog. Spannungsverhältnis des Finanzbedarfs abgebaut bzw. in Schleswig-Holstein (1970) und Rheinland-Pfalz (1978) vollständig beseitigt wurde. Diese Maßnahmen begünstigten i. d. R. die kleineren Gemeinden und die Wohnsitzgemeinden zu Lasten der größeren Städte und Industriezentren.

e) Demgegenüber scheint sich als Reaktion auf die angedeuteten Strukturänderungen und finanzielle Situation mancher Großstädte[17] eine Umkehr

---

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

[11] *Göb*, 1977, S. 151 und 162.

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

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

[14] z. B. *Greene, Neenan* und *Scott*, 1974.

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

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

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

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zugunsten der größeren Städte anzubahnen. Z. B. wird die Hauptansatzstaffel in Baden-Württemberg von 100 : 163 auf 100 : 170 (1976) und dann auf 100 : 186 (1978) angehoben. In anderen Ländern wurde ein Zentral-Orte-Ansatz mit und ohne gestaffelte Hauptansätze eingeführt (Saarland 1970, Schleswig-Holstein 1970, Rheinland-Pfalz 1970 und 1978), wobei man sich bei der Ausgestaltung manchmal fragen muß, ob nicht der alte Popitz'sche Ansatz z. T. durch die Hintertüre wieder eingeführt wurde.

Immerhin ist der Zentral-Orte-Ansatz als Versuch in Richtung auf einen aufgabengerechten Finanzausgleich zu verstehen. Vielleicht wird man die derzeitige Phase der Überlegungen im kommunalen Finanzausgleich als den Beginn einer *differenzierenden* (statt nivellierenden) Betrachtungsweise einstufen können.

Zusammenfassend bleibt das unverändert starke, sogar zunehmende Interesse an der horizontalen Gerechtigkeit festzuhalten, wovon der kommunale Finanzausgleich nur ein Teilbereich sein kann; das gilt national wie international. Die vereinfachenden Ansätze, die sich am Durchschnitt orientieren, werden zunehmend ersetzt durch eine differenzierte Betrachtungsweise, die der besonderen Situation der einzelnen Städte und Gemeinden, zumindest aber bestimmten Typen oder Kategorien Rechnung trägt. Das erschwert andererseits die Verwaltungspraktikabilität und Transparenz. Aber die Erfahrung lehrt, daß Gerechtigkeit und Einfachheit der Gesetze konkurrierende Ziele sind.

2. Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

2.1 Theoretischer Ausgangspunkt normativer Theorien

Bei den normativen Theorien[18] über die fiskalische Gerechtigkeit im Raum (fiscal equity) kann man zwei Hauptrichtungen unterscheiden. Die nicht ohne Grund im US-amerikanischen Raum angesiedelten Vertreter eines starken Föderalismus gehen von der Präferenzstruktur der Individuen sowie autonomen Gebietskörperschaften (Gemeinden) aus und entwickeln auf der Grundlage der „voluntary exchange theory" Gleichgewichtsmodelle für eine umfassende dezentrale Aufgaben- und Finanzautonomie, d. h. sie zeigen Mechanismen auf, die unter bestimmten Bedingungen zu einem räumlichen Optimum i. S. eines Nutzenmaximierungskonzepts der Individuen führen. Hauptvertreter sind Tiebout[19] und

---

Politik und Wirtschaft den Eindruck, daß die finanzielle Krise der Stadt New York ebenso wie manche spektakuläre, wenn auch nicht repräsentative Finanzschwierigkeit deutscher Städte (z. B. Kassel 1971, Duisburg 1977) die politische Entscheidung stärker prägen als noch so viele Zahlenkolonnen und Argumente. Nicht zu verkennen ist allerdings, daß die finanziellen Folgen aus der strukturellen Änderung in den Städten, bedingt durch eine Reihe von institutionellen lags, z. B. durch die Neuberechnung der Einkommensteuer-Schlüsselzahl, teilweise erst nach 4 bis 7 Jahren zutage treten.

[18] Einen umfassenden Überblick gibt *Bulutoğlu*, 1976/77.

[19] *Tiebout*, 1956.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Buchanan[20]; im deutschsprachigen Raum etwa Littmann (1964)[21] oder Bös[22]. Den klaren Aussagen solcher Modelle stehen andererseits gewisse rigorose Annahmen gegenüber, die deren praktische Bedeutung zwangsläufig einschränken: klare Beziehung zwischen örtlichen Abgaben des Bürgers und empfangenen Leistungen, keine Spillovers kommunaler Leistungen, hohe Mobilität der Bevölkerung u. a.

Die zweite Hauptrichtung geht — implizit oder explizit — von einem nationalen Zielsystem aus und leitet Forderungen für eine Gerechtigkeit zwischen den Gebietskörperschaften ab, die nicht unbedingt einen Bezug zu den Individuen haben. Je nach Gewichtung der Oberziele ergeben sich u. U. völlig unterschiedliche Forderungen an den Finanzausgleich aus dem gleichen Zielsystem! Musgrave entwickelt z. B. eine Reihe von sog. Finanzausgleichs„plänen", die alle in Einklang mit demselben Zielsystem eines stark föderalistisch orientierten Staates stehen und räumt ein, daß eine Entscheidung zwischen diesen verschiedenen Plänen „is a matter of political philosophy rather than economics"[23]. Zu den weiteren Vertretern der zweiten Hauptrichtung sind viele Finanzwissenschaftler im deutschsprachigen Raum zu zählen, beginnend von Popitz bis zu Albers, Littmann (1968), Hansmeyer und Münstermann.

Schließt man sich der zweiten Zielrichtung an, akzeptiert also eine imposed welfare function des zentralen Gesetzgebers bei der Entscheidung über die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, dann sind aus einem System von Oberzielen und unter Offenlegung der Zielgewichte die Zielsetzungen des kommunalen Finanzausgleichs darzulegen.

2.2 Ein Zielsystem

Die Oberziele eines föderalistischen Staats westlicher Prägung sind auf den kommunalen Finanzausgleich zu projizieren.

I. Staatspolitische Ziele

a) Die *Gemeindeautonomie*, d. h. das Recht auf Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung, ist Ausfluß des demokratischen und föderativen Staatsaufbaus; das finanzielle Äquivalent des Selbstverwaltungsrechts ist die Ausgabenautonomie und die Einnahmenautonomie[24].

---

[20] *Buchanan*, 1950, mit dem Postulat des konstanten Nettonutzens des Bürgers aus der Aktivität des Gemeinwesens in räumlicher und 1965 in funktioneller Hinsicht.

[21] *Littmann*, 1964, allerdings mit einer starken raumordnungswirtschaftlichen Komponente.

[22] *Bös*, 1978.

[23] *Musgrave*, 1961, S. 98; vgl. dazu auch *Wittmann*, 1976, S. 116 ff.

[24] Für die Bundesrepublik Deutschland kodifiziert in Art. 28 Abs. 2 GG (Selbstverwaltungsgarantie), in Art. 106 Abs. 6 (Realsteuergarantie) und Abs. 5

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Die *Einheitlichkeit* (Gleichwertigkeit, Angleichung) *der Lebensverhältnisse*[25] ergibt sich aus dem Charakter eines Sozialstaats; für den kommunalen Finanzausgleich ist daraus die Mindestforderung abzuleiten, allen Gemeinden die finanziellen Mittel zu gewährleisten, die zur Aufrechterhaltung eines Mindeststandards der von ihnen bereitzustellenden öffentlichen Leistungen erforderlich sind.

II. Ökonomische Ziele

a) *Allokative* Ziele des kommunalen Finanzausgleichs sind: Bereitstellung der kommunalen Leistungen in Übereinstimmung mit den örtlichen Präferenzstrukturen und effizienter Mitteleinsatz durch Selbstverantwortung[26, 27].

b) Das *allgemeine Wachstumsziel*, z. B. die Vergrößerung des Produktionspotentials der gesamten Volkswirtschaft, ist bei der Gestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen, wenn und insoweit kommunale Aktivitäten darauf Einfluß nehmen können.

c) Allgemeine *distributive Ziele* im Sinne einer Korrektur der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung können über den kommunalen Finanzausgleich in der Regel nicht erreicht werden[28] (vgl. jedoch III. b).

d) *Allgemeine Stabilisationsziele* (Beschäftigung, Preisniveau) sind i. d. R. ebenfalls effizient nur durch die Zentralregierung zu verfolgen; das gilt zumindest für stark verflochtene Teilräume.

III. Raumordnungswirtschaftliche Ziele

Das Ziel des Abbaus räumlicher Disparitäten relativiert die allgemeinen ökonomischen Ziele auf einzelne Regionen und Gemeinden.

a) *Regionale Wachstumsziele:* der kommunale Finanzausgleich muß die gemeindlicherseits bereitzustellenden Infrastruktureinrichtungen für ein regional ausgewogenes Wirtschaftswachstum finanziell absichern. Darüber hinaus werden vereinzelt anspruchsvollere Ziele ausdrücklich genannt: z. B. soll der kommunale Finanzausgleich dazu beitragen, der Landflucht und der Aufblähung großstädtischer Ballungszentren entgegenzuwirken[29], oder der Finanzausgleich soll die Mittelpunktsfunktion der Städte stärken[30].

b) *Regionale Distributionsziele* sind der Abbau räumlicher Realeinkommensdisparitäten. Damit wird sowohl die gleichmäßige Bereitstellung der haushaltsorientierten Infrastruktur als auch die Angleichung der regional un-

---

(Garantie auf einen radizierten, wohnsitzbezogenen Anteil an der Einkommensteuer mit — derzeit nicht ausschöpfbarem — Hebesatzrecht).

[25] Dieser Grundsatz ist in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland mehrfach ausgesprochen, z. B. in Art. 72 Abs. 3 S. 2, jedoch nicht ausschließlich für den horizontalen Finanzausgleich; vgl. hierzu *Fischer-Menshausen*, 1978, S. 147.

[26] *Timm*, 1965, S. 299 sowie Steuerreformkommission, 1971, S. 697.

[27] *Bulutoğlu*, 1976/77, S. 27: „Optimality through decentralisation is defended on grounds of allocative efficiency."

[28] *Musgrave*, 1969, S. 530.

[29] Begründung zum bayerischen FAG 1962; vgl. *Patzig*, 1966, S. 1 und 29.

[30] Landtagsdrucksache Baden-Württemberg 7/2970 vom 3. 1. 1978 zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs, S. 55 ff. und 63 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terschiedlichen privaten Durchschnittseinkommen verstanden. Das letztgenannte anspruchsvolle Ziel kann bei hoher Immobilität der Bevölkerung durch regional und/oder sektoral (Landwirtschaft) differenzierte Transfers auch über den kommunalen Finanzausgleich verfolgt werden.

c) *Regionale Beschäftigungsziele* sind der Abbau regional unterschiedlicher Arbeitslosenquoten und die Unterstützung bei der Neuschaffung von Arbeitsplätzen vor allem in sog. Problemgebieten.

IV. Allgemeine wirtschaftspolitische und verwaltungsökonomische Ziele

a) *Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik*[31]: die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs soll die Einheitlichkeit der gesamtstaatlichen Wirtschaftspolitik unterstützen, zumindest aber keine gegenläufigen Reaktionen provozieren.

b) *Allgemeingültigkeit*[32] und *Transparenz*[33] des Gemeindefinanzsystems und insbesondere des Finanzausgleichs sind teils staatspolitische, teils verwaltungsökonomische Ziele.

c) Minimierung der *Kosten der Entscheidungsprozesse* und der Verteilung der Finanzmasse[34].

2.3 Zielbeziehungen und Zielgewichte

Der vorstehende Katalog enthält teilweise korrespondierende, teilweise aber auch stark konfligierende Zielvorgaben.

Beispielsweise besteht ein Zielkonflikt[35] zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum, das sich vor allem in Räumen hoher Verdichtung konzentriert, und dem Ziel der Schaffung einer ausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstruktur in allen Teilräumen. Dieser Zielkonflikt besteht vor allem dann, wenn es keine langfristig wirkenden Mechanismen gibt, die zu einem, den Vorstellungen der räumlichen Gerechtigkeit entsprechenden Gleichgewicht, z. B. durch Angleichung der Grenzproduktivitäten der Produktionsfaktoren führen[36].

Der Zielkonflikt zwischen einem gerechten, der Lage möglichst vieler Gemeinden und den Zielen des zentralen Gesetzgebers Rechnung tra-

---

[31] *Haller*, 1972, S. 321 und 329.

[32] *Spieß*, 1973, S. 8.

[33] Bereits *Popitz* warnte davor, den kommunalen Finanzausgleich zur Geheimwissenschaft zu machen. Eine Durchsicht der kommunalen Finanzausgleiche in der Bundesrepublik Deutschland zeigt jedoch, daß diese Warnung wenig Gehör fand.

[34] Angesprochen sind hier die public choice costs (vgl. *Bulutoğlu*, 1976/77, S. 20), aber auch die Kosten der Entscheidungsprozesse zwischen Körperschaften (Gemeinden, Kreise, Regional- und Nachbarschaftsverbände) sowie zwischen den Behörden (Papierkrieg bei Zweckzuweisungen; vgl. auch *Münstermann*, 1975, S. 231 ff.).

[35] Vgl. Bundesraumordnungsprogramm BT 75/3584, S. 8; ferner *Hunke*, 1972, S. 1.

[36] *Langkau*, 1975, S. 34 mit weiteren Literaturhinweisen, sowie *Münstermann*, 1975, S. 9 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genden Finanzausgleichs einerseits und der Forderung nach einem transparenten, d. h. auch relativ einfachen Gesetzesrahmen andererseits wurde bereits angesprochen.

Dagegen scheint das staatspolitische Ziel der Gemeindeautonomie mit dem ökonomischen Ziel der allokativen Effizienz in etwa zu korrespondieren, desgleichen das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mit den regionalwirtschaftlichen Teilzielen.

Der zentrale Konflikt liegt aber eindeutig zwischen der Gemeindeautonomie und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Die konkrete Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs hängt daher von den Gewichten ab, die man diesen beiden Zielvorgaben zuordnet. Während man in traditionell föderalistischen Staaten wie den USA[37] und der Schweiz[38] das kommunale Selbstverwaltungsrecht betont, hat in der Bundesrepublik Deutschland, offensichtlich auch in Österreich[39] und noch stärker in den Niederlanden[40] die wirtschaftliche und soziale Einheit des Gestamtstaats ein höheres Gewicht. Am anderen, zentralistischen Ende stehen z. B. Italien, Frankreich und Großbritannien[41]. Immerhin gibt es gewisse Anzeichen, daß die allgemeine Tendenz eher in Richtung auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse zusteuert[42]. Dennoch, es gibt Grenzen einer zu starken Einschränkung der Gemeindeautonomie, denn aus der Grundidee des Föderalismus muß man ein Egalisierungsverbot ableiten[43]. Aber diese Grenzen lassen einen weiten Spielraum.

2.4 Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs

In einer ersten Konkretisierungsstufe muß das bevorzugte Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs festgelegt werden.

2.41 Globale Ausgleichskonzepte

a) Gleichheit bzw. Angleichung der durchschnittlichen Realeinkommen, definiert als verfügbares Einkommen[44] zuzüglich Realtransfers durch öffentliche Leistungen in regionaler (kommunaler) Sicht. Ein theoretisches Problem ist die Nutzenzuordnung der Realtransfers auf die Einwohner verschiedener Gemeinden, ein theoretisches und prakti-

[37] *Zimmermann,* 1977, sowie *Bahl,* 1977.

[38] *Haller,* 1969, *Hauser,* 1970, *Spieß,* 1973.

[39] *Bös,* 1971, S. 107 f.

[40] *Goedhart,* 1973, S. 19.

[41] Steuerreformkommission, 1971, S. 698.

[42] *Neumark,* 1978, S. 168 f.

[43] Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *Fischer-Menshausen,* 1978, S. 148 f. und *Neumark,* 1978, S. 174.

[44] Bruttoeinkommen abzüglich Steuern zuzüglich monetären Transfers.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sches Problem ist die Ziel-Mittel-Adäquanz, d. h. die kritische Frage, ob und wie der kommunale Finanzausgleich dieses ambitionierte Ziel überhaupt erreichen könnte.

b) Gleichheit bzw. Angleichung der Wohlstandsverteilung[45]; ergänzend zu den monetären Indikatoren der Gleichheit sind die nichtmonetären Umweltbedingungen wie Gunst oder Unbill von Landschaft und Klima, kulturelle Tradition oder Umweltbeeinträchtigung in Form positiver oder negativer Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen. Dieses noch anspruchsvollere Ziel ist noch weniger operabel, gibt aber wichtige Hinweise.

2.42 Fiskalische Ausgleichskonzepte

Fiskalische Ausgleichskonzepte beschränken die Ausgleichswirkungen im wesentlichen auf die kommunale Leistungsabgabe und deren Finanzierung. Die Vielzahl der Muster und Varianten kann letztlich auf die Popitz'schen Vorschläge[46] vom Ausgleich des Finanzbedarfs und der Steuerkraft zurückgeführt werden. Dazu schreibt man in Anlehnung an Musgrave[47] für die Gemeinde $g = 1, 2, \ldots, G$:

$$\begin{aligned}
&\text{Finanzausstattung}_g &&= \text{Steuereinnahmen}_g \pm \text{Ausgleichszahlungen}_g \\
&FA_g &&= T_g + Z_g \\
&\text{Finanzbedarf}_g^{48,49} &&= \text{Bedarf}_g \times \text{Kostenfaktor}_g \times \text{Versorgungsniveau}_g \\
&FB_g &&= B_g \cdot k_g \cdot v_g \\
&\text{Steuereinnahmen}_g &&= \text{Steuerkraft}_g \times \text{Steueranspannung}_g \\
&T_g &&= \bar{T}_g \cdot t_g
\end{aligned}$$

Zum Zwecke der vereinfachenden Darstellung werde nur eine Leistung (z. B. Schulausbildung) angeboten und eine Steuer erhoben. Der Bedarf wird an dieser Stelle als Bedarfsindikator (z. B. Zahl der Schüler pro Einwohner) interpretiert, das Versorgungsniveau mißt als Index die Qualität des Leistungsangebots (Zahl bzw. Ausstattung der Schulen), wobei $v = v^*$ das mit der gegebenen kommunalen Finanzmasse realisierbare durchschnittliche Versorgungsniveau angibt[50], und k_g sind

[45] Vgl. *Wittmann*, 1976, S. 102 f.; *Fischer-Menshausen*, 1978, S. 149 f.

[46] *Popitz*, 1932.

[47] *Musgrave*, 1961, S. 98 ff.

[48] In *Musgraves*, 1961, Terminologie ist der Finanzbedarf (outlay) = Bedarfsindex (index of need) · Versorgungsniveau (performance level); der Kostenfaktor ist offensichtlich im Bedarfsindex enthalten.

[49] Erfaßt ist nur der Bedarf an Steuern und Finanzzuweisungen; die sonstigen Einnahmen sind an den Ausgaben abgesetzt; Kredite sind nur indirekt berücksichtigt; zur genaueren Definition des Finanzbedarfs vgl. Abschn. 3.31 und 3.33.

[50] D. h. mit $v = v^*$ ist $\sum_g FA_g = \sum_g FB_g$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die örtlich unterschiedlichen Kosten pro Bedarfseinheit (Kosten pro Schüler). Der Saldo von Ausgleichseinnahmen ($Z > 0$) und Umlagezahlungen ($Z < 0$) ist im vertikal angereicherten horizontalen Finanzausgleich eine positive Größe[51]. Die Steuerkraft bzw. die Steuerbasis einer Gemeinde $\overline{T}_g$ ist definiert durch ihre Steuereinnahmen bei durchschnittlicher Steueranspannung[52]. Die Größen *FA, FB, Z* und *T* sind auf den Kopf des Einwohners bezogen.

Aus der Vielzahl der denkbaren Grundmuster und Varianten werden folgende herausgegriffen:

(1.1) Gleichheit des Finanzbedarfs pro Kopf bei einheitlichen Steuersätzen; die Ausgleichseinnahmen bzw. Umlagen werden so festgesetzt, daß die Finanzausstattung bzw. die Ausgaben pro Kopf für alle Gemeinden gleich hoch sind. Das führt zu unterschiedlichen Versorgungsniveaus wegen unterschiedlicher Bedarfe und unterschiedlicher Kosten. Denkbar wäre, daß eine steuerstarke Gemeinde Umlage bezahlen und bei gleichen Steuersätzen ein geringeres Versorgungsniveau hinnehmen müßte, als eine steuerschwache Gemeinde, die aus dem Finanzausgleich dotiert wird (*Abb. 1* mit festem $\overline{FB}$).

(1.2) Gleichheit des Versorgungsniveaus bei einheitlichen Steuersätzen bedeutet Differenzen im Finanzbedarf, verursacht durch unterschiedliche Bedarfe und unterschiedliche Kosten (z. B. Grundstückspreise). Ein höheres Versorgungsniveau ist durch stärkere Anspannung der Steuersätze zu erreichen (*Abb. 1* mit variablem FB_g [$v = v^*$]).

(1.3) Gleichheit des Versorgungsniveaus bei Internalisierung unterschiedlicher Kosten durch Anspannung des Steuersatzes. Überdurchschnittliche Kosten insbesondere in Ballungsräumen werden im Finanzausgleich nicht anerkannt, sondern durch höhere Steueranspannung internalisiert[53]; ist die Gemeinde hierzu nicht bereit, so muß sie ein niedrigeres Versorgungsniveau hinnehmen.

(2.1) Die Garantie einer angemessenen Grundfinanzausstattung („Sockelgarantie" oder Mindestfinanzbedarf *MFB*) bei durchschnittlicher Steueranspannung schafft einen Freiraum für „abundante" Gemeinden ($T_g > MFB$). Gleiche Grundausstattung bedeutet jedoch i. d. R. unterschiedliches Grundversorgungsniveau (*Abb. 2*).

(2.2) Garantie einer angemessenen Grundversorgung v^{min} bei durchschnittlicher Steueranspannung führt zu unterschiedlicher Grundfinanzausstattung MFB_g. Ein höheres Versorgungsniveau entsprechend der besseren Steuerbasis bzw. der höheren Steueranspannung wird toleriert.

---

[51] Das Verhältnis der Einnahmen aus Steuern und aus dem Finanzausgleich beträgt für die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland etwa 0,6 : 0,4; vgl. Stat. Bundesamt 1977 a, S. 30.

[52] D. h. $\overline{T} = T$ für $T = \Sigma_g T_g$ und $\overline{T} = \Sigma_g \overline{T}_g$.

[53] So zumindest in der Tendenz *Albers*, 1975, S. 149; *Albers*, 1977, S. 220 f.; *Littmann*, 1963, S. 69 f. und *Spieß*, 1973, S. 98 f.; *Littmann*, 1968, S. 27 anerkennt höhere Finanzbedarfe lediglich für zentralörtliche Versorgungsfunktionen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzausstattung einer Gemeinde ($FA_g = \bar{T}_g + Z_g$) in Abhängigkeit von ihrer Steuerkraft ($\bar{T}_g$)

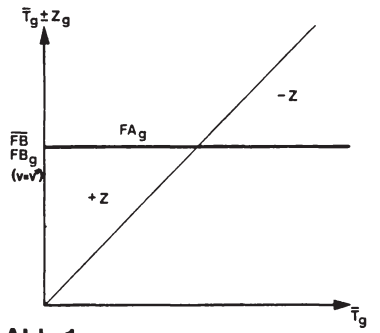


Abb. 1

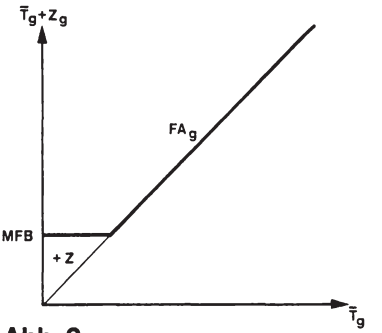


Abb. 2

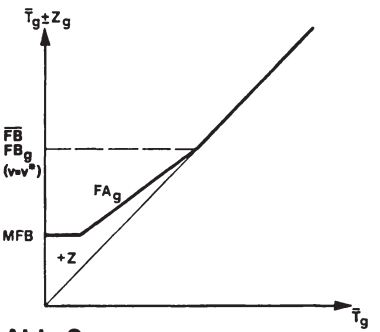


Abb. 3

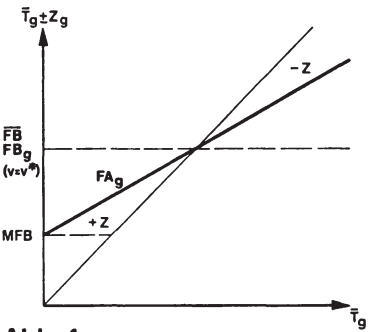


Abb. 4

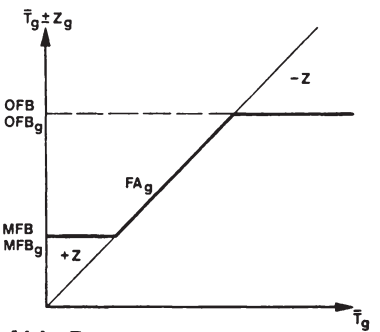


Abb. 5

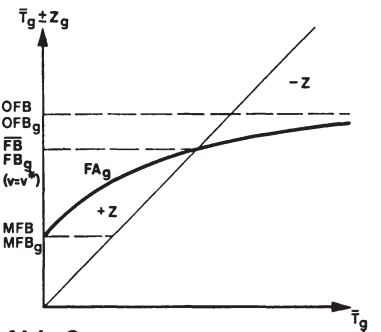


Abb. 6

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2.3) Ersetzt man in (2.2) Grundversorgung durch kategoriale Gerechtigkeit[54] (categorical equity) in klar umgrenzten fundamentalen Lebensbereichen wie Bildung, Gesundheit, Sozialdienste, Erholung, dann muß man in Abweichung der gemachten Voraussetzung — nur eine kommunale Leistung — verschiedenartige Bedarfe zu einem kategorialen Gesamtversorgungsniveau kombinieren[55].

(3.1) Angleichung der unterdurchschnittlichen Finanzausstattung an den durchschnittlichen Finanzbedarf $\overline{FB}$ mit Sockelgarantie *MFB* bei durchschnittlicher Steueranspannung (ohne Umlagen) ist das Grundmuster des Finanzausgleichs in deutschen Ländern, soweit ein einheitlicher Finanzbedarf pro Kopf angesetzt wird (*Abb. 3*).

(3.2) Anhebung einer unterdurchschnittlichen Finanzausstattung zur Angleichung an das durchschnittliche Versorgungsniveau FB_g ($v = v^*$) unterscheidet sich von (3.1) durch einen vom Bedarf und Kostenstruktur beeinflußten differenzierten Finanzbedarf FB_g und Mindestfinanzbedarf MFB_g. Diese Variante entspricht dem Grundmuster des deutschen Finanzausgleichs bei unterschiedlichem Finanzbedarf pro Kopf: Einwohnerveredelung durch Hauptansatzstaffel oder durch Nebenansätze oder zentralörtliche Zuschläge (*Abb. 3*).

(3.3) Durchgehende Angleichung der Finanzausstattung an den durchschnittlichen Finanzbedarf $\overline{FB}$ oder das durchschnittliche Versorgungsniveau FB_g ($v = v^*$). Diese Variante mit Umlage ist bei linearem Verlauf durch die Vorgabe eines Mindesfinanzbedarfs (Mindestversorgungsniveaus) festgelegt (*Abb. 4*).

(4.1) Garantie eines Mindesversorgungsniveaus bzw. Mindestfinanzbedarfs *MFB* bei staatspolitisch vertretbaren Unterschieden sowie bei durchschnittlicher Steueranspannung erfordert eine tolerable obere Schranke des Versorgungsniveaus OFB_g bzw. der Finanzausstattung *OFB* (*Abb. 5*).

(4.2) Angleichung der Finanzausstattung an einen durchschnittlichen Finanzbedarf bzw. an ein durchschnittliches Versorgungsniveau bei vorgegebenen Mindestgarantien und staatspolitisch vertretbaren Unterschieden[56] sowie bei gleicher Steueranspannung ist eine Kombination des Grundmusters (3) und der Variante (4.1). Entsprechend der Zielformulierung hat das System wesentlich mehr Freiheitsgrade als alle vorhergehenden Varianten (*Abb. 6*).

Die dargestellten Muster unterscheiden sich zum einen in der Festlegung des Finanzbedarfs, zum andern in der Art und Intensität des Ausgleichs zwischen Finanzbedarf und Finanzausstattung.

---

[54] Vgl. *Neumark*, 1978, S. 74 mit weiteren Literaturhinweisen.

[55] Vgl. dazu *Musgraves*, 1961, S. 114 Ausführungen zu einem „composite index of need".

[56] Dieses Grundmuster entspricht am ehesten der Zielformulierung *Wittmanns*, 1976, S. 121: „Horizontale Gleichmäßigkeit der Besteuerung bei einer den lokalen und regionalen Verhältnissen angemessenen Versorgung mit Staatsleistungen und staatspolitisch vertretbaren Unterschieden in den Lebensbedingungen zwischen den einzelnen Regionen eines Landes."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.5 Grundsätze der Auswahl

2.51 Einnahmeautonomie

Jede horizontale Finanzausgleichsmaßnahme ist ein Eingriff in die Autonomie gleichberechtigter Gebietskörperschaften, wenn man vom Derivationsprinzip[57] ausgeht, wonach die in einer Region (Gemeinde) aufgebrachten Einnahmen ihr im Grundsatz wieder zufließen sollen. Durch die Bildung einer ergänzenden Finanzausgleichsmasse beim Zentralstaat (vertikaler Finanzausgleich mit horizontalem Effekt)[58] wird der in einem föderativen Staatswesen unverzichtbare Ausgleich durch Umverteilung verdeckt und der Widerstand psychologisch abgebaut.

Die (verbleibende) Steuerautonomie als Teil der Einnahmeautonomie kann durch den Finanzausgleich konterkariert und im Endeffekt völlig aufgehoben werden, z. B. bei völligem Ausgleich der Finanzkraft ohne Möglichkeit gemeindespezifischer Anspannung. Die Ausgleichswirkung wird beeinflußt

* von der Auswahl der zugeteilten Steuerquellen und damit der Verteilung der kommunalen Steuerbasis,
* vom Grad der Vereinheitlichung des Steuerrechts und/oder der Steuersätze, ein Problem, das gerade (wieder) in der Schweiz[59] aktuell ist,
* vom Hebesatzrecht, das den Gemeinden der Bundesrepublik Deutschland bei der Grund- und Gewerbesteuer tatsächlich, beim Einkommensteueranteil nur auf dem Papier (des Grundgesetzes) zusteht, sowie
* von der Intensität des Finanzausgleichs.

Die Intensität des Finanzausgleichs kann gemessen werden:

a) *global* durch die relative Abweichung[60] der Finanzausstattung vom Finanzbedarf vor (D_1) und nach (D_2) dem Finanzausgleich, wobei die Finanzbedarfsstruktur f_g in diesem Vergleich als konstant angesehen wird. In der folgenden Rechnung sind T, Z und FB Absolutwerte, keine pro Kopf-Größen.

$$f_g = \frac{FB_g^{**}}{\bar{T} + Z} = \frac{FB_g^{*}}{\bar{T}} = \frac{NFB_g}{NFB}^{61} \quad ; \quad \Sigma_g f_g = 1$$

---

[57] *Scott*, 1969, S. 124.

[58] Fiskalische Funktion des Finanzausgleichs nach *Münstermann*, 1975, S. 140 f.

[59] Vgl. *Haller, Biel*, 1971, sowie *Wittmann*, 1976, S. 120 f.

[60] Aussagefähiger, aber etwas aufwendiger wäre die Berechnung von mittleren quadratischen Abweichungen statt der Summe der absoluten Abweichungen.

[61] *NFB* ist der später zu definierende normierte Finanzbedarf, f_g ist der Anteil der Gemeinde g am gesamten kommunalen Finanzbedarf, der jeweils durch die Finanzausstattung begrenzt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$D_1 = \frac{\Sigma_g \,|\, FB_g^* - \overline{T}_g \,|}{\overline{T}} = \frac{\Sigma_g \,|\, \overline{T} \cdot f_g - \overline{T}_g \,|}{\overline{T}}$$

$$D_2 = \frac{\Sigma_g \,|\, FB_g^{**} - (\overline{T}_g + Z_g) \,|}{\overline{T} + Z} = \frac{\Sigma_g \,|\, (\overline{T} + Z)\, f_g - (\overline{T}_g + Z_g) \,|}{\overline{T} + Z}$$

Eine Maßzahl für die globale Intensität des Finanzausgleichs ist

$$D = 1 - \frac{D_2}{D_1}$$

Mißt man in der Ausgangssituation $D_1 = 40\ \%$ Abweichung der Finanzbedarfe FB^* von den Finanzausstattungen $\overline{T}$ und stellt nach dem (vertikal angereicherten) Finanzausgleich eine verbleibende Differenz $D_2 = 10\ \%$ zwischen den Finanzbedarfen FB^{**} und der Finanzausstattung $\overline{T} + Z$ fest, dann beträgt die globale Intensität des Finanzausgleichs $D = 75\ \%$, d. h. 75 % der ursprünglichen Differenzen zwischen Finanzbedarfen und Finanzausstattungen wurden ausgeglichen.

b) *gemeindespezifisch* durch den Grad der Einnahmeautonomie. Die Ausgleichswirkung ist um so stärker, die Einnahmeautonomie um so schwächer, je weniger die eigenen Aktivitäten (Hebesatzänderungen, Wirtschaftsförderung, Schaffung attraktiver Einrichtungen) ihren Niederschlag in der Finanzausstattung der Gemeinde finden. Eine direkte Verbindung zum globalen Kriterium besteht nicht, da bei gegebener Gemeindestruktur eine bestimmte Umschichtung der Finanzmassen durch verschiedene Verläufe der Finanzausstattungskurven FA (Abb. 1 bis 6) erreicht werden kann.

Der Grad der Einnahmeautonomie $e = e_g$ werde definiert als jener Teil der Finanzausstattung, der einer Gemeinde bei einer Erhöhung (Reduzierung) der Steuereinnahmen um eine Einheit verbleibt[62]. Als Komplement erhält man die Intensität des Finanzausgleichs j aus der Sicht der Gemeinde g; sie gibt an, welcher Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen (der Steuerausfälle) im Finanzausgleich abfließt (ersetzt wird)[63].

---

[62] Die Einnahmeautonomie i. w. S. umfaßt begrifflich die Steuergesetzgebungshoheit einschl. Hebesatzrecht, die Ertragshoheit und die Verwaltungshoheit. Der hier definierte Grad der Einnahmeautonomie ist auf die de-facto-Ertragshoheit einschl. des de-facto-Ertrags aus dem Hebesatzrecht beschränkt. Das Recht der Gemeinden, bestimmte Steuern erheben zu dürfen, wird in diesem engeren, aber quantitativ operationalen Begriff der Einnahmeautonomie vorausgesetzt.

[63] Die in den partiellen Ableitungen enthaltene c. p.-Bedingung soll besagen, daß alle anderen Bezugsgrundlagen des Finanzausgleichs annähernd konstant bleiben. Das ist deshalb wichtig, weil z. B. eine gleichmäßige Erhöhung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$e(T) = \frac{\partial FA}{\partial T}^{64} = \frac{\partial (T + Z)}{\partial T}\ ;\quad j(T) = -\frac{\partial Z}{\partial T}\ ;\quad e + j = 1$$

Will man einerseits Ausgleich, andererseits Einnahmeautonomie, dann muß $e(T)$ im Bereich $1 > e(T) > 0$ bzw. $j(T)$ im Bereich $0 < j(T) < 1$ liegen. Finanzausgleichskurven mit horizontalem Verlauf oder Teilverläufen (Abb. 1, 2, 3 und 5) widersprechen insoweit dem Prinzip der Einnahmeautonomie, weil eigene Anstrengungen oder Versäumnisse voll durch den Finanzausgleich kompensiert werden. Außerhalb dieser problematischen Kurvenstücke ist der Verlauf von $j = j(T_g, FB_g)$ von Muster zu Muster verschieden und selbst innerhalb einzelner Varianten regelbar. Es gibt keinen wissenschaftlich begründbaren „richtigen" Verlauf der Ausgleichsintensität bzw. der Einnahmeautonomie, wohl aber kann man einige vernünftige a priori-Forderungen vorgeben.

Dazu unterteilt man die Intensität des Finanzausgleichs $j(\overline{T})$ in eine Ausgleichsintensität bezüglich der Steuerbasis $j(T)$ und bezüglich der Steueranspannung $j(t)$, entsprechend die Einnahmeautonomie $e(T)$ in $e(\overline{T})$ und $e(t)$.

(1) $FA = \bar{T} + Z(\bar{T}) \geq MFB$

(2) $t > e(\bar{T}) > 0$ [65] bei gegebenem FB

Steuereinnahmen *aller* Gemeinden sowie der Finanzausgleichsmasse im Zuge der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung die Struktur der Finanzausstattung bei der Grundkonzeption der deutschen Finanzausgleiche i. d. R. nicht ändert.

Die Differentiation der Finanzausstattungskurve FA ist an den in der Abb. 1 bis 6 erkennbaren Knicken selbstverständlich nicht möglich.

[64] Grundsätzlich gilt, daß $T = t \cdot \overline{T}$, wobei die Steuerbasis $\overline{T}$ das Steueraufkommen bei durchschnittlicher Steueranspannung $\bar{t} = 1$ ist.

In der obigen Definition geht man von der allgemeineren Funktion $FA = T + Z(T) = t \cdot \overline{T} + Z(t \cdot \overline{T})$ aus; $e(T)$ und $j(T)$ erfassen also Steueränderungen einer Gemeinde sowohl aufgrund von Änderungen der Steuerbasis $\overline{T}$ als auch des Steuersatzes t. Dagegen wird in den Abb. 1 bis 6 nur eine Änderung der Steuerbasis $\overline{T}$ dargestellt; man unterstellt dort $t = 1$.

[65] Aus der allgemeineren Forderung $1 > e(T) > 0$ ergibt sich die Bedingung $t > e(\overline{T}) > 0$ für die Änderung der Steuerbasis $\overline{T}$. Im übrigen gelten folgende Definitionen und Zusammenhänge:

$$e(T) = 1 + \frac{\partial Z}{\partial T}\ ;\quad e(\overline{T}) = \frac{\partial FA}{\partial \overline{T}} = t\left(1 + \frac{\partial Z}{\partial T}\right)\ ;\quad e(t) = \frac{\partial FA}{\partial t} = \overline{T}\left(1 + \frac{\partial Z}{\partial T}\right);$$

$$j(T) = -\frac{\partial Z}{\partial T}\ ;\quad j(\overline{T}) = -\frac{\partial Z}{\partial \overline{T}} = -t \cdot \frac{\partial Z}{\partial T}\ ;\quad j(t) = -\frac{\partial Z}{\partial t} = -\overline{T}\frac{\partial Z}{\partial T}$$

$$e(T) + j(T) = 1\ ;\quad e(t) + j(t) = \overline{T}\ ;\quad e(\overline{T}) + j(\overline{T}) = t\ ;$$

$$e(\overline{T}) = t \cdot e(T)\ ;\quad e(t) = \overline{T} \cdot e(T)\ .$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) $e(\bar{T}_2) \leq e(\bar{T}_1)$ für $\bar{T}_2 > \bar{T}_1$

(4) $e(\bar{T} \to \infty) = 0$ impliziert $FA \leq OFB$

(5) $j(t) \to 0$ $t_g \gtrless \bar{t}$ ist zulässig.

Bedingung (5) verlangt, daß die Mehr- bzw. Mindereinnahmen einer über- bzw. unterdurchschnittlichen Steueranpassung voll oder zumindest weitgehend dem betreffenden kommunalen Haushalt verbleiben. Von den ersten vier Forderungen erfüllt Finanzausgleichsmuster (4.2) in Abb. 6 alle, Finanzausgleichsmuster (3.3) in Abb. 4 die ersten drei, das deutsche Finanzausgleichsmuster (3.2) in Abb. 3 lediglich die erste (und weitgehend die fünfte) Forderung.

2.52 Ausgabenautonomie

Die Ausgabenautonomie ist der mit der Einnahmenautonomie nicht zwingend gekoppelte zweite Teil der Finanzautonomie. Selbst wenn man die Einnahmen jeder Gemeinde durch den zentralen Gesetzgeber vorgäbe, bliebe in der Freiheit der Mittelverwendung ein Stück Selbstverwaltung. Verfolgt der zentrale Gesetzgeber über die finanzielle Ausgleichsfunktion hinaus die Absicht, das kommunal anzubietende Versorgungsniveau mit öffentlichen Leistungen in Teilbereichen oder gar insgesamt zu uniformieren, so sind weitere Eingriffe entweder mit goldenem Zügel (Zweckzuweisungen) oder letztlich mit starker Hand (Gesetz, Verordnung) erforderlich. Hier wird jedoch bereits die Grenze zwischen einem föderativen und einem zentralistischen Staat deutlich erkennbar.

Im folgenden gehen wir zunächst davon aus, daß die Gemeinden *volle Verwendungsautonomie* besitzen und daß die Überlegungen zu Mindestversorgungsniveaus, tolerablen Höchstversorgungsniveaus o. a. lediglich Anhaltspunkte für die Mittelverteilung des zentralen Gesetzgebers sind, die die Gemeinden aber in keiner Weise binden. In gleicher Weise errechnet die australische Finanzausgleichskommission Zuweisungen aufgrund spezieller Aufgaben und Kostenstrukturen der einzelnen Länder, ohne daß die Länder an die Erfüllung dieser Aufgaben gebunden sind. „Although the recommended grants are assessed by reference to particular categories of revenue and expenditure needs, they are unconditional and it is not necessary for the claimant States to apply them to the alleviation of the needs which have been identified . . . The Commission's new approach therefore preserves the fiscal freedom of the claimant States . . ."[66].

Im Gegensatz zu diesem Konzept hat Münstermann[67] in seiner umfassenden Analyse des deutschen Finanzausgleichsysstems erhebliche, vor

[66] *Mathews*, 1975/76, S. 84.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allem raumordnungspolitische Bedenken gegen die kommunale Verwendungsautonomie und schlägt für alle zentralörtlichen Einrichtungen einen zentralen Investitionsplanungsrat vor, weil eine nicht zweckgebundene Verteilung der Mittel keine Gewähr dafür böte, „daß die Mittel von den Gemeinden so eingesetzt werden, wie dies den landesplanerischen Absichten entspricht"[68].

2.53 Gleicher Finanzbedarf oder gleiches Versorgungsniveau

Der der Finanzausstattung gegenüberzustellende Finanzbedarf ist vereinfacht definiert das Produkt aus Bedarf, Kosten und Versorgungsniveau.

(1) Gleicher Finanzbedarf $\overline{FB} = FB_g$ in DM/Kopf für alle Gemeinden wird damit verteidigt, daß die Bedürfnisse aller Menschen nach öffentlichen (kommunalen) Leistungen, nachdem sie nicht meßbar seien, grundsätzlich als gleich unterstellt werden müßten und daß unterschiedliche Kostenstrukturen, insbesondere höhere Kosten in Ballungsräumen aus raumordnungswirtschaftlichen Gründen nicht in Rechnung gestellt werden dürften[69]. Je nach der Intensität des Finanzausgleichs müßte man dann u. U. bereit sein, die Verdichtungsräume mittels unterdurchschnittlicher Ausstattung an kommunal angebotenen Leistungen „auszuhungern"[70].

(2) Gleiches Versorgungsniveau ist als Ziel ebenfalls mit dem Gleichheitsgrundsatz zu begründen. Unterschiedliche Bedarfe und Kostenstrukturen ergeben dann einen von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Finanzbedarf FB_g, der im Finanzausgleich der Finanzausstattung gegenüberzustellen ist. Man „anerkennt" damit Ballungskosten (a) durch höhere Grundstückspreise, Baukosten, Personalkosten (Eingruppierungsniveau) u. a., aber (b) auch einen höheren Bedarf für den Nahverkehr, für Erholungsräume, Grünflächen, für Einrichtungen der Jugendhilfe usw. Konsequenterweise muß man dann auch in den schwachbesiedelten ländlichen Räumen Ineffektivitäten der Verwaltung und der Betriebseinrichtungen sowie ein gleiches Angebot an schulischen und kulturellen Leistungen (bei etwa gleicher oder zumutbarer durchschnittlicher zeitlicher Erreichbarkeit) akzeptieren.

---

[67] *Münstermann*, 1975, S. 237 ff. Der Verf. hat erhebliche Bedenken gegen ein solches Gremium, einmal wegen der langwierigen Entscheidungsprozesse, zum anderen aber aus kommunalverfassungsrechtlichen Gründen; selbst ein rein kommunal besetztes zentrales Entscheidungsgremium beeinträchtigte das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht, das ein Rechtsgut jeder einzelnen Gemeinde ist.

[68] *Hansmeyer* im Vorwort zu *Münstermann*, 1975, S. 2.

[69] So im Prinzip *Littmann*, 1968, S. 24 f. oder *Ehrlicher*, 1967, S. 28.

[70] Vgl. *Münstermann*, 1975, S. 200.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Konzept (1) wird der Zielkonflikt zwischen Wachstum[71] und Raumordnung vermutlich zugunsten der Raumordnung entschieden. Dabei muß vordringlich und kritisch untersucht werden, ob die gewollten Ziele erreicht bzw. ungewollte Wirkungen vermieden werden können. Ein verstärktes Angebot an öffentlichen Leistungen wird die Attraktivität schwach besiedelter Räume i. d. R.[72] erhöhen; die Einkommenswirkung zusätzlicher Ausgaben wird jedoch sicherlich überschätzt, solange (noch) keine ökonomisch tragfähige Basis vorhanden ist[73]. In den Kernstädten, die heute höhere kommunale Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen, wird bei verminderten öffentlichen Leistungen der Auszug aus den cities verstärkt und der Suburbanisierungsprozeß fortgesetzt, mit allen negativen Folgen (Verkehrschaos), ohne daß der Konzentrationsprozeß des gesamten Ballungsgebiets fühlbar abgestoppt werden könnte. Der bereits erkennbare Trend des Auszugs „normaler" Bürger mit durchschnittlichem Einkommen, durchschnittlicher Kinderzahl und durchschnittlichem Verhalten aus dem Mittelpunkt der Wirtschaftszentren, aus den in vielerlei Hinsicht belasteten Kernen der Verdichtungsgebiete führt zum Verlust der Mitte in soziologischer und politischer Hinsicht. Das sind nur einige Stichworte für die persönliche (wissenschaftlich nicht begründete) Meinung des Verfassers, daß der Finanzausgleich ein nur sehr beschränkt einsetzbares Instrument für die Lösung raumordnungspolitischer Probleme ist. Ich vermute, daß zur wirksamen Lösung solcher Probleme so erhebliche Mittel umgeschichtet werden müßten, daß das versorgungspolitische Zielgewicht über Gebühr vernachlässigt würde.

Mit Konzept (2) wird auf das ambitionierte Ziel verzichtet, mit Hilfe der Umschichtung von Finanzmassen raumwirksame wirtschaftliche Prozesse zu generieren[74]. Es entscheidet den latenten Zielkonflikt zugunsten der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Teilbereich kommunale Leistungen, ohne kompensatorisch in andere Bereiche der Lebensverhältnisse einzugreifen. Damit wird die Dominanz des versor-

---

[71] Vgl. *Alonso*, 1977, S. 55: „In allen Ländern, für welche ich Datenmaterial erhalten konnte, steigt das lokale Pro-Kopf-Produkt (oder vergleichbare Größen wie Löhne und Gehälter) mit der Stadtgröße"; noch prononcierter *Hunke* und *Frey* in *Hunke*, 1972, Bd. 75, S. 10, wonach es „als absolut sicher gelten (müsse), daß die Ballungen trotz aller volkswirtschaftlichen Kosten überlegene wirtschaftliche Produktionsapparate sind."

[72] *Hunke* und *Frey* in *Hunke*, 1972, Bd. 75, S. 9 und 10 weisen allerdings auf bayerische und niedersächsische Erfahrungen hin, wonach das erhoffte Wachstum durch Infrastrukturinvestitionen nicht induziert wurde, daß z. B. Verkehrsinvestitionen sogar zusätzliche Entleerungseffekte hervorbringen können.

[73] Mit Hilfe eines einfachen Zwei-Regionen Input-Output-Modells kann bei geeigneter Koeffizientenwahl gezeigt werden, daß zusätzliche öffentliche Ausgaben in Region 1 zu einer verstärkten Nachfrage in Region 2 führen können, so daß Region 1 sogar relativ zurückfällt.

[74] Das aber ist das theoretische Grundkonzept *Littmanns*, 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungspolitischen Ziels postuliert. Das raumordnungspolitische Ziel greift nur indirekt Platz, insofern die kommunalen Bedarfe auf zukünftige oder wünschenswerte raumordnungspolitische Vorstellungen abgestellt werden können.

Gegen Konzept (2) gibt es zwei Einwände. Erstens wird argumentiert, daß Ballungsgebiete „subventioniert" würden[75]. Zunächst einmal ist nicht jede Finanzzuweisung in einem vertikal angelegten Finanzausgleich schon eine Subvention. Richtigerweise müßten sogar *alle* Steuerleistungen *allen* Mittelzuflüssen gegenübergestellt werden, um die raumwirtschaftlich relevanten Entzugs- und Nachfrageeffekte abschätzen zu können; in manchen Statistiken gibt es Anzeichen, daß die Ballungsgebiete wegen ihrer hohen Wirtschaftskraft und Steuerleistungen nicht subventioniert werden, eher ländliche Räume, und sei es durch versteckte Subventionen in Energieversorgungsunternehmen, durch Bahn und Post[76]. Andererseits gibt es eine Reihe methodischer Probleme, wenn man Steuerexporte oder gar Nutzenordnungen kommunaler Abgaben und Leistungen mit berücksichtigt.

Zum zweiten — und dieser Einwand wiegt schwerer — ist es ökonomisch nicht sinnvoll und praktisch nicht durchführbar, alle kommunalen Leistungen in allen Gemeinden mit gleichem Versorgungsniveau anzubieten. Ein Theater mit Oper und Ballett braucht ein bestimmtes Einzugsgebiet; desgleichen eine Realschule für Sehbehinderte oder ein Lastenausgleichsamt. Unter rein ökonomischen Kriterien (Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten einschl. Wege- und Zeitkosten) ist der optimale Sitz i. d. R. in den größeren Zentren. Dann aber stellt sich erneut der Zielkonflikt zwischen Gerechtigkeit, d. h. gleichem Versorgungsniveau und effizienter Ausnutzung der Ressourcen (Wachstum) in aller Schärfe.

Man kann Konzept (2) zumindest theoretisch dadurch retten, daß man im Rahmen eines Zentralortenetzes zumutbare Entfernungen fixiert und erhöhte Wege- (Zeit-)kosten in einem System von Ausgleichszahlungen erfaßt.

---

[75] Hinter dieser These steht die Überlegung, daß die Sozialkosten der Ballung nicht ins Kalkül der Unternehmer und Haushalte eingehen und daß es daher zu Fehlallokationen kommt; z. B. *Timm, Hedtkamp,* 1968, S. 449 f. und *Littmann,* 1964, es sei denn, man habe exakte Rückkopplungen zur Steuerbelastung. Selbst wenn man die anderen Rückkopplungen außer acht läßt, z. B. Lärm und Luftverschmutzung, dann ist die daraus abgeleitete Forderung deshalb problematisch, weil ein solcher Anpassungsprozeß einen hohen Zeitbedarf erfordert; vgl. *Littmann,* 1964, S. 111.

[76] *Isenberg* in *Hunke,* 1972, Bd. 84, S. 17 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.54 Zentralortenetz und Spillovereffekte

Spätestens mit der Abstützung des Finanzausgleichskonzepts auf die gegebene Raumordnung oder auf den Raumordnungsplan eines zentralen Gesetzgebers, z. B. einen Zentralorteplan, ist die Frage der Nutzen- und Kostenspillovers kommunaler Leistungen angesprochen[77]. Mit dem räumlichen und vor allem zeitlichen Zusammenrücken der Menschen und Gemeinden erhöhen sich die externen Effekte öffentlicher Leistungen. Die theoretisch beste Lösung ist die Vermeidung externer Effekte durch die Abgrenzung der kommunalen Aufgaben nach örtlich radizierbaren Nutzen und Kosten[78]. Die Realisierung höhlt aber auf lange Sicht die Gemeindeautonomie aus, vor allem in verdichteten Gebieten. Weiterführende Schulen, Theater, Sportstadien, Krankenhäuser[79], manche soziale Einrichtungen wie z. B. ein Heim für Nichtseßhafte, Gemeindeverbindungs- und Durchgangsstraßen, Flugplätze, Häfen, gemeindeverbindende ÖPNV-Netze, Erholungsgebiete, Zoologische Gärten u. a., die den Bürgern aller Gemeinden offenstehen und zum Teil stark von Auswärtigen frequentiert werden, ohne daß diese die vollen Kosten tragen, müßten aus dem kommunalen Aufgabenkatalog gestrichen werden. Darüber hinaus bringt ein Zentralorteplan sogar zwangsläufige und gewollte Nutzenspillovers[80].

Eine Zuordnung[81] solcher die Gemeindegrenze übersteigenden Leistungen auf die Gemeinden der Nutzer, die als Grundlage eines speziellen oder allgemeinen Lastenausgleichs dienen könnte, ist aber nur in wenigen Fällen möglich: wem sollte die ökologische Funktion eines Naherholungsgebiets, wem die Kosten eines Heims für Nichtseßhafte, wem der Nutzen eines Flughafens zugerechnet werden? Oder wie sollten die Kosten oder die Umweltbeeinträchtigungen einer Industrieansiedlung zugerechnet werden, die den Bürgern vieler Gemeinden Einkommen bringt? Danach stellt sich die Frage nach der räumlichen Inzidenz der Steuern unter Berücksichtigung der Sekundärwirkungen (z. B. Multiplikatoreffekte, aber auch Steuerexport)[82].

---

[77] Im Gegensatz zu den Nachfrage- bzw. Einkommenseffekten wird hier die Nutzeninzidenz kommunaler Leistungen angesprochen, was nicht identisch zu sein braucht. So ist der Nutzen bestimmter Lehrmittel für eine Gemeinde hoch, der Einkommenseffekt gering, wenn diese von weit außerhalb bezogen werden, vgl. *Schneppe* in *Hunke*, 1972, Bd. 75, S. 17 ff.

[78] *Timm*, 1965, S. 299 f. sowie *Wittmann*, 1976, S. 143.

[79] Auch die heutige Krankenhausfinanzierung nach dem KHG überläßt den Trägern — wieder zunehmend — manche ungedeckte Kosten.

[80] Vgl. z. B. *Münstermann*, 1975, S. 122 ff.

[81] Vgl. hierzu auch die kritische Anmerkung von *Littmann*, 1964, S. 87, 95 und 101 sowie *Stohler* und *Frey*, 1967, S. 373.

[82] Welche Fülle von methodischen (Inzidenz-)Problemen und praktischen Berechnungsschwierigkeiten bei der Zuordnung der Steuerlasten und Nutzen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzen- und Kostenspillovers kommunaler Leistungen können weder vermieden noch genau ermittelt werden. Der Bedarf an zentralörtlichen Einrichtungen ist daher der veranstaltenden, die Aufgabe wahrnehmenden Gemeinde als ihr Bedarf anzuerkennen. Das freilich kann nicht so verstanden werden, daß jede über die Gemeindegrenzen hinausgehende Aktivität akzeptiert und im Finanzausgleich (über den Finanzbedarf) honoriert werden könnte; sonst würde beispielsweise jede Gemeinde ein Operntheater betreiben. Eine Festlegung der *Aufgaben* einer Gemeinde im Rahmen eines Raumordnungsplans und eine *Normierung* des Umfangs zur Bestimmung der Bedarfe bzw. Finanzbedarfe ist daher erforderlich.

Geltet man die zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs ab, gewährt aber andererseits grundsätzlich Ausgabenautonomie, dann besteht die Gefahr eines suboptimalen Angebots kommunaler Leistungen[83] auf diesen Gebieten. Wie die Gemeinden mit „autonomiekonformen" Mitteln angehalten werden können, ihre überörtlichen Aufgaben auch tatsächlich zu erfüllen, wird in Abschnitt 4 untersucht.

2.6 Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen Finanzausgleich

Es gibt keine wissenschaftlich begründbare oder aus einem System von Oberzielen ableitbare eindeutige Formel für den kommunalen Finanzausgleich; aus der Menge der mit dem Zielsystem (2.2) kompatiblen Finanzausgleichskonzepte erscheint mir die nachfolgend skizzierte Auswahl „vernünftig" zu sein:

a) Hauptziel ist die Abstimmung des Finanzbedarfs mit der Finanzausstattung. Der Finanzausgleich muß die Differenz zwischen Finanzausstattung (Steuerausstattung) und Finanzbedarf relativ verringern, und zwar mit einem signifikanten Effekt $D_2 < D_1$.

b) Im Finanzbedarf sind unterschiedliche Bedarfs- und Kostenstrukturen sowie zentralörtliche Aufgaben anzuerkennen. Der „normierte Finanzbedarf" *NFB*, der auf der Grundlage eines Raumordnungsplans für *alle* Gemeinden ermittelt wird, geht vom gleichen Versorgungsniveau in den wesentlichen kommunalen Angeboten aus.

---

kommunaler Ausgaben in einem Verdichtungsraum (Washington) zu lösen sind, zeigt die Studie von *Greene, Neenan* und *Scott*, 1974.

[83] Wenn der Nutzen einer gemeindlichen Aktivität auch anderen Gemeinden zugute kommt (Nutzenspillover), dann wird diese Aktivität nicht optimal ausgedehnt, weil im Entscheidungsprozeß der anbietenden Gemeinde die Nutzenvorstellungen der auswärtigen Bürger und Benützer nicht eingehen; vgl. dazu *Bulutoğlu*, 1976/77, S. 15 f. sowie *Münstermann*, 1975, S. 123 f. mit weiteren Literaturhinweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Die Gemeinden sind in der Verwendung ihrer Mittel grundsätzlich frei (Ausgabenautonomie). Der normierte Finanzbedarf impliziert daher keine „imposed", sondern eine „*proposed*" welfare function des zentralen Gesetzgebers. Die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben ist durch möglichst „autonomiekonforme" Mittel zu sichern.

d) Die kommunale Einnahmeautonomie soll durch die Intensität des Finanzausgleichs — bei grundsätzlich vorgegebenem kommunalen Steuersystem — so ausgestaltet sein, daß

eine über- oder unterdurchschnittliche Steueranpassung in hohem Maße der betreffenden Gemeinde verbleibt, $j\,(t) \to 0$,

eigene Aktivitäten einen signifikanten Niederschlag in der Finanzausstattung finden,

die Ausgleichsintensität mit der Verbesserung der eigenen Steuerbasis kontinuierlich zunimmt, allenfalls konstant bleibt.

Damit werden die Grundmuster (3.3) und (4.2) in Abb. 4 und 6 favorisiert.

Das vorgeschlagene Rahmenkonzept hat immer noch viele Freiheitsgrade. Entscheidend ist jedoch, ob ein normierter Finanzbedarf theoretisch und praktisch ermittelt werden kann. Das ist auch dann erforderlich, wenn der NFB keinen direkten Eingang in die Finanzausgleichsgesetze findet und lediglich als Bezugsgrundlage oder Anhaltspunkt für ihre Beurteilung dient.

3. Der kommunale Finanzbedarf

3.1 Definitionen und Komponenten

Der Finanzbedarf einer Gemeinde FB_g ist die zur Erfüllung ihrer Aufgaben ($i = 1 \ldots I$) erforderliche Finanzausstattung:

$$FB_g = \Sigma_i\, a_{ig} \cdot v_{ig} \cdot B_{ig} \cdot k_{ig} = \Sigma_i\, FB_{ig}$$

Darin bezeichne $a_{ig} \in \{0, 1\}$, ob die Aufgabe i durch die Gemeinde g wahrgenommen wird oder nicht, B_{ig} sei der Bedarf der Gemeinde g bezüglich der Aufgabe i, der durch einen oder mehrere Bedarfsindikatoren auf einem zunächst unbestimmten, aber einheitlichen Versorgungsniveau $\bar{v}_i = 1$ gemessen wird, $v_{ig} \in [0, 1]$ das tatsächlich erreichte Versorgungsniveau der Gemeinde g bezüglich der Aufgabe i und k_{ig} die Kosten der Gemeinde g für die Erfüllung der Aufgabe i pro Bedarfseinheit z. B. auf dem Niveau $\bar{v}_i = 1$, wobei zunächst ein linearer Kostenverlauf $k_{ig} =$ konst. unterstellt wird.

Damit haben sich die Begriffsinhalte gegenüber der vereinfachten Definition in Abschn. 2.41 etwas verändert. Der Bedarf wird in Anlehnung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an Ewringmann[84] als die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Güter und Dienstleistungen bzw. Geldbeträge für Transferleistungen verstanden. Der kommunale Bedarf für schulische Erziehung ist daher die Zahl der Schulen, der Hausmeister und des Reinigungspersonals sowie evtl. der Lehrer, abhängig von Zahl und Struktur der Jugendlichen (Bedarfsindikatoren). Das Versorgungsniveau mißt dann die quantitave und evtl. auch qualitative Ausstattung mit Schulen in Prozent des Bedarfs.

Dieser Bedarfsbegriff ist wie viele andere *unbestimmt* in dem Sinne, daß er mehrere Interpretationen und letztlich verschiedene DM-Beträge zuläßt. Die Aufgaben i bzw. a_i können sich am tatsächlichen Stand oder an dem sich aus der Sicht der Gemeinde oder des zentralen Gesetzgebers wünschenswerten Stand orientieren; gleiches gilt für die Bedarfsniveaus $B_i = B_i\,(\bar{v} = 1)$. Die Zerlegung der Größe $(v \cdot B)$ in ihre Komponenten ist zu einem gewissen Teil willkürlich. Unterschiedliche Kosten pro Bedarfseinheit k_{ig} sind vielleicht unausweichlich (geographische Situation) oder auf Ineffektivitäten der Leistungserstellung zurückzuführen. Auch müßte festgelegt sein, ob die Summe der Finanzbedarfe $FB = \Sigma_g\, FB_g \leq T + Z$ durch die jetzige oder künftige kommunale Finanzausstattung begrenzt oder lediglich eine Addition von Wunschvorstellungen ist. Aus dieser Aufzählung wird verständlich, warum der Finanzbedarf als grundsätzlich gar nicht, schwierig oder nur in Teilbereichen als meßbar angesehen wird[85].

3.2 Methoden der Messung kommunaler Bedarfe und Finanzbedarfe

3.21 Bestimmung des aktuellen Ausgabenbedarfs

Die Finanzausstattung, die zur Erfüllung der gegenwärtigen oder — aus der Sicht der Gemeinde — wünschenswerten Aufgabenerfüllung notwendig ist, wird in der Praxis der kommunalen Haushaltsplanung ebenfalls als Finanzbedarf[86] bezeichnet. Dieser Begriff ist für Zwecke des Finanzausgleichs i. a. unbrauchbar, da Art und Umfang der Aufgabenerfüllung von der früheren und gegenwärtigen Finanzausstattung abhängt. Dieser „Finanzbedarf" der Finanzausstattung im Finanzausgleich gegenübergestellt, würde zur Zementierung bestehender Versorgungsunterschiede führen.

---

[84] *Ewringmann*, 1971, S. 13.

[85] z. B. *Hansmeyer*, 1966, S. 262; *Albers*, 1961, S. 569; Steuerreformkommission, 1971, S. 700; *Wittmann*, 1976, S. 113.

[86] Die Gemeindehaushaltsverordnung vom 4. 9. 1937 definierte in § 48 Ziff. 38 den Finanzbedarf als die erforderlichen Ausgabemittel bei Zugrundelegung des Reinbedarfs. Die neue GemHVO spricht dagegen von Deckungsbedarf bzw. Ausgabenbedarf (z. B. Ba.-Wü. § 3 Ziff. 2, § 20 Abs. 3).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gleiches gilt für globale finanzwirtschaftliche Kriterien; das sind z. B. der Überschuß des Verwaltungshaushalts bzw. die Investitionsrate oder freie Spitze, d. i. der Überschuß des Verwaltungshaushalts abzüglich der normalen Tilgung, pro Kopf bei einheitlichen Hebesätzen und Gebühren oder der Stand bzw. die Zunahme der Verschuldung. Sie geben Auskunft über die finanzwirtschaftliche Situation im Vergleich mit anderen Gemeinden oder Gemeindeklassen, nicht aber über Art, Umfang und Qualität der kommunalen Leistungsdarbietungen, und können daher allenfalls ergänzende Anhaltspunkte liefern.

3.22 Statistische Durchschnittsanalysen der Ausgaben

Die bekannteste Ausgabenanalyse stammt von A. Brecht[87], der eine erstaunliche „Gesetzmäßigkeit" zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt bzw. in einzelnen Ausgabenbereichen und der Einwohnerzahl bei den (preußischen) Gemeinden nachweisen konnte[88]. Dagegen steht die berechtigte Kritik[89], daß die Ausgaben von der Finanzausstattung abhängen. Wenn daher die nach Einwohnerzahl größeren Gemeindeklassen höhere Ausgaben aufweisen, so sei das ein Zeichen der höheren Finanzkraft und nicht unbedingt des höheren Finanzbedarfs. Diese Kritik hält auch dann, wenn man statt Einwohnerzahl die Dichte oder einen speziell definierten Zentralitätsgrad[90] als Beziehungsgröße setzt und zwischen der Finanzausstattung und diesen Bezugs- oder Erklärungsgrößen wiederum eine hohe Korrelation besteht.

Der positiv-theoretische Wert solcher Analysen steht außer Frage, aber zur Bestimmung des Finanzbedarfs können solche Statistiken lediglich Anhaltspunkte liefern, insbesondere wenn die Analysen in einzelne Aufgabenbereiche hineinreichen. Wenn z. B. die laufenden Pro-Kopf-Ausgaben für die Abfallbeseitigung von 6 DM in den Gemeinden unter 3 000 Einwohnern auf 47 DM in Städten über 500 000 Einwohnern anwachsen oder für die Feuerwehr von 4 DM auf 36 DM, dann spiegelt sich darin ein steigender größenklassenspezifischer Bedarf wider; denn kein Gemeinderat verzichtet ohne Grund auf ein Schwimmbad oder Sportstadion, um die Feuerwehr zu stärken. Dagegen ist das Ansteigen des Zuschußbedarfs für den Einzelplan 3 Kultur von 3 DM auf 70 DM pro Kopf teils von der Finanzausstattung, aber auch von einer traditionellen

---

[87] *Brecht,* 1932, insb. S. 24.

[88] Zur Interpretation und weiteren Analysen vgl. *Littmann, 1977, S. 360 ff.*

[89] z. B. *Albers,* 1961, S. 569: „Vielfach wird auch die Höhe der tatsächlichen Ausgaben als Maßstab für den Bedarf genommen. In ihnen spiegeln sich aber auch Mangel und Überfluß wider. Dringende Aufgaben, die infolge einer unzureichenden Ausstattung mit Finanzierungsmitteln nicht getätigt werden können, werden nicht erfaßt, während verschwenderische Ausgaben, die dank reichlicher Deckungsmittel möglich sind, als Bedarf gerechnet werden."

[90] z. B. *Elsner,* 1976, S. 244 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder bewußten Zentralörtlichkeit bestimmt. Auch der Zuschußbedarf im Einzelplan 4 für die Soziale Sicherung, der in kreisfreien Städten doppelt so hoch ist wie in den kreisangehörigen Gemeinden einschl. Landkreisen[91], ist nicht allein von der Finanzausstattung abhängig, sondern auch von den Notwendigkeiten zur Absicherung steigender sozialer Probleme in Ballungsgebieten bedingt. Als Praktiker ist man geneigt, der These A. Meiers zu folgen, daß sich die fiskalische Leistungsfähigkeit primär im Ausgabenniveau, nicht aber in der Ausgabenstruktur auswirkt[92] (vgl. zu diesem Abschnitt auch *Anl. 1*).

3.23 Intuitive und deduktive Abschätzung der Finanzbedarfe

Ausgehend von den bekannten statistischen Tendenzmäßigkeiten begründet Popitz[93] den höheren Finanzbedarf durch eine Reihe von zusätzlichen Argumenten, von denen der „kanalisierte Einwohner" das bekannteste ist. Weil heute auch in ländlich strukturierten Gemeinden (übrigens mit hohem Aufwand) kanalisiert werden muß, wird der in der Hauptansatzstaffel „veredelte Einwohner" bzw. der abgestufte Bevölkerungsschlüssel etwas voreilig abgelehnt, denn andere Bedarfe sind (vielleicht) an dessen Stelle getreten.

Immerhin sind diese kombiniert statistischen-intuitiven Methoden bestimmend für die meisten deutschen kommunalen Finanzausgleiche. Durch verschiedene Sonderansätze (Schüleransatz, Grenzlandansatz, Ansätze für wachsende und schrumpfende Bevölkerung u. a.) versucht man sich intuitiv dem richtigen, aber unbekannten Finanzbedarf zu nähern. Bös[94] berichtet auch für Österreich, daß und wie man sich mittels einer Reihe von Schlüsseln (einfache und abgestufte Bevölkerungsschlüssel, Aufkommensschlüssel u. a.) an die mutmaßlichen Finanzbedarfe herantastet.

3.24 Ökonometrische Methoden

Mit Hilfe ökonometrischer Methoden kann man die Determinanten des komunalen Ausgabenverhaltens unter bestimmten Voraussetzungen abschätzen. Seit der Pionierarbeit Fabricants[95] ist die Zahl der Untersuchungen und Veröffentlichungen vor allem im angelsächsischen, aber auch im französischen und schweizerischen Bereich enorm gestiegen, während es relativ wenige deutsche Arbeiten gibt[96].

---

[91] Dies gilt trotz der nicht genau bestimmbaren Zuordnung der Ausgaben der Bezirksverbände für diese Zwecke.

[92] *Meier*, Determinanten der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz, nach *Bauer* u. a., 1977, S. 194.

[93] *Popitz*, 1932.

[94] *Bös*, 1971, S. 65 ff., 84 f., 107 ff. sowie 127 ff. *Bös* (S. 72) spricht sich aber letztlich für ökonometrische Methoden zur Bestimmung eines standardisierten Finanzbedarfs aus.

[95] *Fabricant*, 1952.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wichtigsten Einflußgrößen für die Gesamtausgaben sind die Bevölkerungszahl, die Bevölkerungsdichte, das Einkommen und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden. Für einzelne Ausgabengruppen werden noch spezielle Erklärungsfaktoren geprüft. Über 20 strukturbestimmende Einflußgrößen werden in den multiplen Regressionsgleichungen zur Erklärung der Gesamtausgaben, der Ausgaben für Polizei, Feuerwehr, Straßen, Erholungseinrichtungen u. a. herangezogen[97].

Daneben gibt es ökonometrische Untersuchungen speziell für Kosten- und Produktionsfunktionen kommunaler Leistungen[98], die u. a. der Frage des Kostenverlaufs mit steigender Einwohnergröße (economies or diseconomies of scale) nachgehen.

Die ökonometrischen Methoden würden aus dem Dilemma der (monokausalen) statistischen ex-post-Methoden herausführen, wenn es gelänge, die Einflüsse der Bedarfs- und Kostenstrukturen gegenüber dem Einfluß der fiskalischen Leistungsfähigkeit bzw. der tatsächlichen Finanzausstattung herauszufiltern. Allein es gibt einige theoretische Schwierigkeiten und praktische Gefahren[99]. Zum ersten sind gravierende Multikollinearitäten[100] zwischen den erklärenden Variablen zu befürchten, die zu unbestimmten Schätzergebnissen für die Regressionskoeffizienten führen; sind z. B. die beiden erklärenden Variablen Bevölkerungsdichte und fiskalische Leistungsfähigkeit hoch korreliert — und das ist wahrscheinlich —, dann läßt sich ihr jeweiliger Einfluß auf die Höhe der Ausgaben nicht, zumindest aber nicht hinreichend genau abschätzen (wohl aber der Gesamteffekt).

Zum zweiten gibt es Identifikationsprobleme[101], die aber so lange nicht entdeckt bleiben, als nicht *alle* Beziehungen zwischen den erklärenden und der zu erklärenden Variablen spezifiziert sind; z. B. besteht zwischen den kommunalen Ausgaben und dem Einkommen (Bruttourbanprodukt) ein mehrfacher Zusammenhang: höhere finanzielle Leistungs-

---

[96] Vgl. *Hauser* u. a., 1975, S. 96 ff. mit einem Literaturüberblick; für Deutschland z. B. *Deppe*, 1966; für Frankreich: *Derycke*, 1970, nach *Bauer* u. a., 1977, S. 10.

[97] z. B. *Weicher* und *Emerine*, 1973, S. 73 f. für 204 Central Cities.

[98] z. B. *Pomerehne*, 1976, der die Durchschnittskosten der Müllabfuhr pro Haushalt in der Schweiz durch zehn z. T. die Nachfrage, z. T. die Produktion beeinflussenden Variablen erklärt; einen Literaturüberblick gibt *Langkau*, 1975, S. 45.

[99] Die Gefahr einer „Korrelationsbastelei" sei angesichts der vielfältigen Einflußfaktoren nur kurz angedeutet. Im Extrem: hat man zwanzig völlig beliebige „erklärende" Variable, dann ist der Finanzbedarf von 20 Gemeinden exakt erklärt.

[100] Vgl. z. B. *Schneeweiß*, 1971, S. 134 ff.

[101] Vgl. z. B. *Schneeweiß*, 1971, S. 260 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fähigkeit ist z. B. Bedarfsindikator (Motorisierung), zugleich aber auch Indikator für eine bessere kommunale Finanzausstattung. Keinesfalls darf nun der empirisch geschätzte Regressionskoeffizient allein der Finanzausstattung oder allein dem Bedarf zugerechnet werden. Auf mangelnde Identifikation deutet es hin, wenn in der Produktionsfunktion für die Leistungen der kommunalen Polizei mit einem Index der Verbrechen als zu erklärender Variabler die Zahl der Polizisten mit einem signifikanten positiven Regressionskoeffizienten erscheint; wahrscheinlicher ist dagegen, daß die Zahl der Polizisten ihrerseits in der Nachfragefunktion nach kommunalen Leistungen von der Verbrechensrate abhängt[102]: die gemessenen Parameter sind nicht identifizierbar.

Diese Einwände[103] wiegen jedenfalls schwer genug, um die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs oder auch von Kostenverläufen nicht allein auf die ökonometrischen Analysen der Determinanten kommunalen Ausgabeverhaltens stützen zu können.

3.25 Vergleichende Budgetanalysen

Statistische, aber auch ökonometrische Methoden zur Erklärung des kommunalen Ausgabeverhaltens verdecken die z. T. erheblichen Abweichungen vom Durchschnitt, damit u. U. auch spezielle Bedarfe und Finanzbedarfe. Zur Ergänzung werden vergleichende Budgetanalysen[104] herangezogen.

a) Für Zwecke der Erklärung unterschiedlichen Ausgabeverhaltens liegen gründliche wissenschaftliche Einzeluntersuchungen vor, z. B. die Wheaton-Schußheim-Study[105] in drei verschiedenen amerikanischen Vorstädten, die Analyse Kubins[106] für vier österreichische Gemeinden unterschiedlicher Größe oder die umfassende Analyse von *Bauer* u. a.[107] über die Erfüllung und Ursachen der Aufgaben in österreichischen Gemeinden im Auftrag des Instituts für Stadtforschung.

b) Als Grundlage für die politische Entscheidung zur Neuordnung des Finanzausgleichs in Baden-Württemberg wurde auf der Grundlage vergleichbarer Rechnungsergebnisse ein Kommissionsbericht[108] vorgelegt, der durch die

---

[102] Vgl. *Hirsch*, 1973, S. 359.

[103] Diese Einwände richten sich nicht gegen den positiv-theoretischen Wert von ökonometrischen Analysen zur Erklärung des kommunalen Ausgabenverhaltens, vielmehr gegen die kritiklose Interpretation der evtl. nicht identifizierbaren Parameter.

[104] Gemeint sind sowohl Haushaltspläne als auch Haushaltsrechnungen.

[105] The Costs of Municipal Services in Residential Areas, 1955, in: *Kain*, 1967.

[106] *Kubin*, 1972.

[107] *Bauer* u. a., 1977.

[108] Bericht der Finanzausgleichskommission vom 21. 6. 1977, insb. die Anlagen. Trotz einiger systematischer Bedenken gegenüber diesem Bericht ist bemerkenswert, daß das Spannungsverhältnis des Finanzbedarfs pro Kopf zwischen der kleinsten Gemeinde und der größten Stadt (Stuttgart) trotz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tiefengliederung der Statistiken, durch ergänzende Einzelvergleiche zwischen Städten (auch aus anderen Bundesländern) und Gemeinden sowie durch den Ansatz von Kostennormen in bestimmten Aufgabenbereichen differenzierende Anhaltspunkte für die Ermittlung kommunaler Finanzbedarfe liefert.

c) Budetanalysen dienen vereinzelt der direkten Ermittlung des Finanzbedarfs bzw. der Zuschüsse, z. B. im schweizerischen Kanton Luzern[109].
Die institutionalisierte australische Finanzausgleichskommission[110] schlägt ebenfalls Ausgleichszuschüsse auf der Grundlage von Budgetanalysen und ergänzenden Informationen vor. Dabei wird angestrebt, den Finanzbedarf der einzelnen Länder für öffentliche Leistungen gleichen Umfangs und gleicher Qualität zu messen.

3.26 Analytische Methoden

Soweit die Schätzungen des Finanzbedarfs an Zahlen und Fakten der Vergangenheit anknüpfen, bleiben Zweifel, ob nicht bestehende Strukturen anerkannt werden. Die Zweifel gründen im allgemeinen Identifikationsproblem, d. h. in der nicht eindeutigen Zerlegbarkeit der Ausgaben in die Komponenten: Bedarf, Versorgungsniveau (und -qualität) und Kostenniveau. Insbesondere ist nicht auszuschließen, daß Ineffektivitäten[111] der Leistungsbereitstellung nicht oder nicht scharf genug vom Bedarf, von der Qualität oder von den notwendigen Kosten getrennt werden können.

Analytische Methoden versuchen, den Finanzbedarf aus seinen Komponenten von rückwärts zu konstruieren, gewissermaßen aus der Retorte aufzubauen.

a) Analytische Methoden der Bedarfsermittlung: Umfangreiche, vorwiegend ingenieurwissenschaftlich orientierte Untersuchungen[112] über Größe, zumutbare Entfernungen, Einzugsbereiche, Flächenbedarfe, Minimal- und Maximalkapazitäten kommunaler Einrichtungen sind im letzten Jahrzehnt durchgeführt worden. Dabei handelt es sich i. d. R. um Einzelbedarfe, die (noch) nicht aufeinander abgestimmt sind. Beispiel: Ermittlung der maximalen stündlichen und der jährlichen Abwassermenge, die zu reinigen und gefahrlos abzuleiten ist; oder: technische Mindestgröße, Einzugsbereich und zumutbare Entfernung zu einer Kleinschwimmhalle.

Normierung und Nivellierung von einzelnen Bedarfsansätzen mit 1 : 2,37 ermittelt und von allen kommunalen Landesverbänden bestätigt wurde (S. 27).

[109] Nach *Wagner,* 1974, S. 94. Werden Zuschüsse aufgrund von Budgetanalysen zuerkannt, bestehen die Gefahren taktischer Festlegungen einerseits oder autonomiefeindlicher Zensuren andererseits.

[110] *Mathews,* 1974/75, insbes. S. 68 und 83.

[111] Während Ineffektivitäten aufgrund der gegebenen Raumordnung in diesem Konzept (zunächst) hingenommen werden, sollten Unwirtschaftlichkeiten der Leistungsdarbietung, z. B. Fehlplanungen, nichtoptimale Faktoreinsätze oder mangelnde Kontrolle, bei der Berechnung des Finanzbedarfs ausgeschlossen bleiben.

[112] *Spengelin* u. a., 1972; *v. Barby,* 1974; *Borchard,* 1974; *Heckhausen,* 1976; *Ewringmann,* 1971, mit jeweils weiteren Literaturhinweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Analytische Methoden (Kalkulationen) zur Ermittlung der Investitions- und Folgekosten zur Befriedigung eines Bedarfs[113]. Beispiel: Kostenstruktur einer Abwasserreinigungsanlage in Abhängigkeit von der Abwassermenge und dem Reinigungsgrad; oder: Folgebelastung eines kommunalen Haushalts durch die Kleinschwimmhalle.

c) Die australische Kommission für den Länderfinanzausgleich wendet seit dem „New Approach"[114] 1974 analytische Methoden zur Bestimmung der Finanzbedarfe bevorzugt an.

Diese analytischen Methoden haben Vor- und Nachteile. Kosten- und Nachfragedeterminanten sind eindeutig trennbar. Einzelbedarfe werden nach einheitlichen Kriterien ermittelt, doch fließen in diese Kriterien bereits Werturteile ein, insofern sie vielleicht nach traditionellen Gesichtspunkten oder vielleicht nach der raumordnungspolitischen Vorstellung des Autors gewichtet werden. „Engineering-cost-functions" stellen Unwirtschaftlichkeiten der Leistungserstellung außerhalb des Kalküls. Andererseits wird mit Recht darauf hingewiesen[115], daß sie die mit der Leistung bzw. Anlagegröße überproportional steigenden Verwaltungskosten unberücksichtigt lassen.

3.3 Das Konzept des normierten Finanzbedarfs

3.31 Der normierte Finanzbedarf

Der normierte Finanzbedarf NFB_g ist diejenige Ausstattung an Steuern $\overline{T}_g$ und Finanzzuweisungen Z_g, die zur Erfüllung der vom zentralen Gesetzgeber für eine Gemeinde vorgesehenen oder besser: vorgeschlagenen Aufgaben $\bar{a}_{ig}$ auf einheitlichen Versorgungsniveaus $\bar{v}_i$ und normierten Bedarfen $\overline{B}_{ig}$ bei Kosten wirtschaftlicher Leistungserstellung $\bar{k}_{ig}$ erforderlich bzw. wünschenswert wäre. Das Versorgungsniveau wird durch die jeweilige Finanzausstattung festgelegt.

$$NFB_g = \Sigma_i \, \bar{a}_{ig} \cdot \bar{v}_i \cdot \overline{B}_{ig} \cdot \bar{k}_{ig} \, (\bar{v}_i)$$

$$NFB = \Sigma_g \, NFB_g = \Sigma_g \, T_g \cdot \frac{\overline{t}}{t_g} + \Sigma_g \, Z_g = \overline{T} + Z$$

Durch die Normierungen soll der Finanzbedarf für alle Gemeinden eindeutig meßbar werden.

Der *NFB* mißt nur den Bedarf an Steuern und Finanzzuweisungen, weil die Sonstigen Einnahmen, insb. Gebühren und Entgelte, an den Ausgaben abgesetzt sind (vgl. Abschnitt 3.33). Kredite sind insofern berück-

[113] Vgl. z. B. DIFU, 1976, Kapitel 5 und insb. die Literaturhinweise S. 5. 7/153 ff.; die Richtwertsammlung des DIFU wird derzeit vervollständigt. Vgl. ferner die Literatur in der vorhergehenden Anmerkung.

[114] *Mathews*, 1974/75, S. 78 u. 80 ff.: direct assessment of financial needs.

[115] *Langkau*, 1975, S. 46 f. mit weiterer Literatur; d. Verf. kann diese Hinweise aus seiner praktischen Erfahrung bestätigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtigt, als in die Kosten $\bar{k}$ Kapitalkosten eingerechnet werden. Den in ihren Entscheidungen grundsätzlich freien Gemeinden bleibt es unbenommen, durch Ansammlung von Rücklagen oder vorgezogenen Krediten die gemeindespezifischen Versorgungsniveaus v_{ig} auch zeitlich zu variieren. Wegen der grundgesetzlichen Verantwortung und Gewährleistung des Staates für seine Gemeinden sind jedoch gewisse Grenzen für die kommunale Kreditaufnahme erforderlich und in den Gemeindeordnungen bzw. Gemeindehaushaltsverordnungen auch vorgesehen.

3.32 Aufgabenzuweisung und Bedarfsermittlung

Selbst wenn man unterstellte, daß die Bedürfnisse der Menschen nach kommunalen Leistungen gleich sind, so sind doch die kommunalen Bedarfe verschieden, da diese Bedürfnisse aus ökonomischen Gründen von verschiedenen Gemeinden befriedigt werden[116].

Beschreibe $S = [\sigma_{mg}]$ hinreichend genau die tatsächliche oder wünschenswerte Struktur der Gemeinden[117, 118], z. B. Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte, Sozialstruktur, Kfz-Dichte, topographische Indikatoren, Entfernungen zu höheren Zentralorten usw., und seien φ_i einheitliche Zuordnungsvorschriften, z. B. Mindestgrößen kommunaler Einrichtungen, zumutbare Entfernungen, höchstzulässige Einheitskosten für die Leistungsdarbietung, dann erhält man mit

$$\bar{A} = [\bar{a}_{ig}] = f_1(S, \varphi_i); \quad \bar{a}_{ig} \in \{0, 1\}$$

eine Matrix, die angibt, welche Bedürfnisse der Bevölkerung durch welche Gemeinde erfüllt werden sollen, zugleich eine Aufgabenzuweisungsmatrix. Zu berücksichtigen ist dabei u. a., ob bestimmte Leistungen evtl. von anderen Trägern ausreichend angeboten werden, z. B. der öffentliche Personenverkehr durch Bundesbahn bzw. Bundespost oder die stationäre Krankenversorgung durch eine Universitätsklinik oder das Vermessungswesen durch staatliche Vermessungsämter oder die Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten von Bundes- und Landesstraßen durch den Bund bzw. das Land[119].

---

[116] *Littmann*, 1968, S. 27; vgl. auch *Heckhausen*, 1976, S. 114 und 125 ff.

[117] S enthält die wesentlichen Bedarfsindikatoren und Kostendeterminanten.

[118] Vgl. *Forst*, 1974, S. 135 ff. mit 79 Merkmalen, wobei jedoch die kommunalfinanzwirtschaftlichen Merkmale auszuklammern wären. Das Ergebnis dieser Clusteranalyse läßt erwarten, daß eine Einteilung der Städte, evtl. auch der Gemeinden in gleichartige Gruppen mit Hilfe relativ weniger Merkmale möglich ist.

[119] Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen und Landesstraßen ist der Bund bzw. das Land, doch geht sie in Gemeinden mit mehr als 80 000 bzw. 30 000 Einwohnern (Baden-Württemberg) an diese über. Die Ersätze decken die Kosten nur teilweise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus denselben Angaben erhält man eine Matrix normierter kommunaler Bedarfe[120]:

$$\bar{B} = [\bar{B}_{ig}] = f_2\,(S, \varphi_i)^{121}$$

Z. B. wird einer Gemeinde mit 500 Gymnasiasten im engeren Einzugsgebiet und einer Entfernung zum Mittelzentrum mit öffentlichen Verkehrsmitteln von mehr als 1 Stunde ein einzügiges Gymnasium zugeordnet.

Die Festsetzung des Normierungsniveaus $\bar{B}_i = \bar{B}_i$ ($v_i = 1$) ist (theoretisch) nicht entscheidungserheblich.

3.33 Kostenbegriff und Normierung

Die Kosten pro Bedarfseinheit $\bar{k}_{ig}$ werden gemessen durch die Folgelasten. Das sind die Folgekosten einschl. Abschreibungen und kalkulatorischer Zinsen der erforderlichen Investitionen abzüglich der Folgeeinnahmen[122]. Den Folgeeinnahmen sind bei gleichen Leistungen aller Einrichtungen einheitliche und zumutbare Gebühren- und Entgeltsätze zugrundezulegen.

Unterschiedliche Startpositionen sind bei der Berechnung des *NFB* nicht zu berücksichtigen. Das Problem verliert nach diesem Konzept mit der Zeit an Schärfe; außerdem sind andere Ausgleiche denkbar, die den Grundgedanken nicht beeinträchtigen[123]. Die Frage der Finanzierbarkeit von „Nachholinvestitionen" spielt in der Literatur[124] ohnehin eine größere Rolle als in der kommunalen Praxis, die sich seit der Neuordnung des kommunalen Wirtschaftsrechts bei der Entscheidung über neue Projekte richtigerweise an der langfristigen Tragbarkeit der Folgelasten orientiert. Ersatzinvestitionen sind im Finanzbedarf durch die Abschreibungen berücksichtigt.

---

[120] Zwischen Gemeinden und Landkreisen ist nicht zu unterscheiden, da die Landkreise keine originären Träger kommunaler Aufgaben sind. Welche kommunalen Aufgaben von der einzelnen Gemeinde oder vom Landkreis zu erfüllen sind, kann als anschließende Untersuchung geführt werden. Desgleichen die länderweise sehr unterschiedliche Aufgabenübertragung auf Bezirksverbände (Landschaftsverbände, Landeswohlfahrtsverbände u. a.).

[121] Damit ist angedeutet, daß der Bedarf einer Gemeinde g nicht nur von ihrer eigenen Struktur, sondern auch von der Struktur anderer Gemeinden abhängig ist, insbesondere wenn sie Aufgaben für diese übernimmt.

[122] Die Begriffe Folgelasten bzw. Folgekosten haben sich in der Praxis durchgesetzt; vgl. z. B. DIFU, 1976, S. 5. 4/55. Sie sind jedoch nicht voll verständlich; denn wenn man Kapitalkosten einbezieht, dann sind die so definierten Folgekosten einfach die Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne.

[123] z. B. durch Bildung eines (langfristig abnehmenden) Sonderfonds oder systemkonformer durch die Reduzierung der kalkulatorischen Zinsen im Verhältnis der bereits eingesetzten Eigenmittel für eine bestimmte Übergangszeit.

[124] Vgl. z. B. die Auseinandersetzung *Matzner / Bös* in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 32, 1972, insb. S. 341 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Normierung der Kosten bzw. Kostenverläufe $\bar{k}_{gi} = \bar{k}_{gi}(v_i)$, etwa $\bar{k}_{gi} = \bar{k}_i(v_i)$ für alle g ist nur teilweise möglich, da gemeindespezifische unterschiedliche Kostenstrukturen z. B. durch die topographische Lage oder durch Ballungsnachteile (nicht jedoch durch Unwirtschaftlichkeiten) zu berücksichtigen sind.

3.34 Festlegung des Versorgungsniveaus

Das Versorgungsniveau für jede Aufgabe i ist bei der Ermittlung des *NFB* für alle Gemeinden gleich hoch anzusetzen $v_{ig} = \bar{v}_i$. Dabei gibt $\bar{v}_i$ an, zu welchem Prozentsatz die Normbedarfe $\bar{B}$ bei gegebener Finanzausstattung erfüllt werden können. Da die Normbedarfe $\bar{B}$ in einzelnen Aufgabenbereichen i beliebig hoch festgesetzt werden können und die kommunale Finanzmasse *FM* zum Zeitpunkt τ fixiert ist, wird eine Gewichtung der Aufgaben — nicht der Gemeinden! — unvermeidbar.

a) Der Grad der jeweiligen Aufgabenerfüllung, d. h. die Versorgungsniveaus $\bar{v}_i$ für die Aufgaben i bei gegebener *FM*, ist theoretisch bestimmbar durch die quadratische Optimierungsaufgabe

$$\min \{\Sigma_i (1 - v_i)^2 \gamma_i \mid \Sigma_i \Sigma_g v_i \bar{K}_{ig}(v_i) = FM;\ v_i \geq v_i^{\min}\} \to \bar{v}_i$$

$$\text{mit} \qquad \bar{a}_{ig} \cdot \bar{B}_{ig} \bar{k}_{ig}(v_i) = \bar{K}_{ig}(v_i)$$

Der Gewichtungsvektor[125] γ impliziert eine „proposed welfare function" des zentralen Gesetzgebers[126]. Verlangt werden ferner Mindeststandards[127] in einzelnen Bereichen $v_i^{\min}$ mit

$$\Sigma_i \Sigma_g v_i^{\min} \bar{K}_{ig} < FM \ .$$

Der quadratische Ansatz wird — vereinfacht — damit begründet, daß das Versorgungsniveau für eine kommunale Aufgabe v_l mit ihrem Gewicht γ_l zunehmen soll, daß aber die Dringlichkeit auch einer geringer gewichteten Aufgabe i um so stärker steigen möge, je weiter das Versorgungsniveau von der vollen Aufgabenerfüllung

---

[125] Normierung und Skalierung von γ ist entscheidungsunerheblich, da das Ergebnis nur vom Verhältnis der γ_i zueinander abhängt.

[126] Vgl. auch *Bös*, 1971, S. 61: Die Aufteilung der Finanzzuweisungen auf die einzelnen Körperschaften ist so zu treffen, „daß einem — der angenommenen staatlichen Präferenzfunktion entsprechend angesetzten — Nutzenmaximierungskonzept entsprochen wird".

[127] Verzichtet man auf Mindesstandards und steuert allein über γ und unterstellt gleichbleibende Kosten pro Bedarfseinheit bei steigendem Versorgungsniveau, dann sind die $\bar{v}_i$ durch einen Lagrangeansatz rechentechnisch leicht zu ermitteln, solange $\bar{v}_i \geq 0$:

$$\bar{v}_i = 1 - \text{konst.} \frac{K_i}{\gamma_i} \quad \text{mit konst.} = (\Sigma_i K_i - FM)/\Sigma_i \frac{K_i^2}{\gamma_i}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$v_i = 1$ entfernt ist. Anschaulich formuliert: wenn trotz begrenzter Finanzmittel das Gebiet Schulen wegen seiner Bedeutung (γ_l) mit einem vergleichsweise hohen Versorgungsgrad auszustatten ist, so darf doch der Bereich Kultur ($\gamma_i < \gamma_l$) nicht solange völlig vernachlässigt werden, bis die letzte Schule gebaut ist[128]. Formal geht es um die Festlegung der Abstandsnorm; der hier gewählte Ansatz ist äquivalent der Euklidschen Abstandsminimierung[129], die sachlogisch (ökonomisch) letztlich nicht vollschlüssig begründet werden kann, die jedoch als der natürliche (geometrische) Ansatz gilt und eine Reihe wünschenswerter Eigenschaften besitzt.

b) Der Gewichtungsvektor γ ist unanschaulich und wird daher von politischen Gremien des zentralen Gesetzgebers kaum akzeptiert. In einer (nicht äquivalenten) Ersatzlösung kann man das unvermeidbare Gewichtungsproblem der Aufgabenbereiche zueinander implizit in die Relation der Bedarfe verlegen. Die Höhe der Bedarfsniveaus bleibt immer noch frei, aber die Bedarfe untereinander sind anschaulich entsprechend den Präferenzen des zentralen Gesetzgebers gleichgewichtig festgelegt, d. h.[130]

$$\hat{B}_1 : \ldots \hat{B}_i : \ldots \hat{B}_I = \hat{\gamma}_1 : \ldots \hat{\gamma}_i : \ldots \hat{\gamma}_I$$

$$\hat{B}_i = \Sigma_g \hat{B}_{ig}$$

$$\Sigma_i \Sigma_g a_{ig} \cdot \hat{v} \cdot \hat{B}_{ig} \cdot \hat{k}_{ig} = \hat{v} \Sigma_i \Sigma_g \hat{K}_{ig} = FM$$

und

$$\hat{v} = \frac{\hat{K}}{FM}$$

Bei diesen Bedarfsrelationen und bei (annähernd) proportionalen Kostenverläufen in bezug auf das Versorgungsniveau (konstanten Kosten pro Bedarfseinheit) ist $\hat{v} = \hat{v}_{ig}$ für alle Gemeinden g und Aufgaben i konstant, und der *NFB* der Gemeinden wächst bis zur erneuten Über-

---

[128] Bei einem linearen Ansatz wird das Aufgabengebiet mit dem höchsten spezifischen Gewicht γ_i/K_i erst voll befriedigt ($v_i = 1$), bevor der Bereich mit dem nächsthöheren Gewicht auch nur in Angriff genommen wird.

[129] Der Idealpunkt (bliss point) liegt bei $v_i = 1, \forall i$. Das Problem besteht darin, vom Idealpunkt zur Paretofläche zu gelangen, die durch die Nebenbedingungen, insb. die finanziellen Restriktionen, strukturiert wird. Die Euklidsche Abstandsminimierung, die 2-Norm-Lösung, bestimmt die optimale Lösung als Tangentialpunkt konzentrischer Ringe um den Idealpunkt mit der Paretofläche. Zu den Eigenschaften einer p-Norm vgl. *Dinkelbach*, in: Unternehmensforschung heute 1970, S. 1 ff.; zu den Eigenschaften der 2-Norm für soziale Präferenzfunktionen vgl. z. B. *Stehling*, in *Eichhorn* u. a., 1978, S. 535 ff.

[130] Stark vereinfacht z. B. X Realschulen bei einer Klassenstärke von höchstens 30 Schülern: Y Normeinheiten für den Sport: Z Altersheime bei 0,004 Alterspflegeplätzen pro Einwohner für alle Gemeinden des Landes oder des Bundes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prüfung der Bedarfs- und Kostenstrukturen genau im Verhältnis zur kommunalen Finanzmasse[131].

3.35 Verlauf der Finanzbedarfe

Neben dem normierten Finanzbedarf *NFB* können hilfsweise zusätzlich für jede Gemeinde angegeben werden:

$$MFB_g = \sum_i v_i^{min} \cdot \bar{K}_{ig} \qquad \text{Mindestfinanzbedarf}$$

$$OFB_g = \sum_i v_i^{max} \cdot \bar{K}_{ig} \qquad \text{Tolerabler oberer Finanzbedarf}$$

Angenommen, es gelingt für alle Gemeinden den *NFB*, *MFB* und *OFB* zu ermitteln, dann erhält man bei lexikographischer[132] Anordnung der Gemeinden vielleicht das nachfolgende Schaubild[133] (Abb. 7).

Über den tatsächlichen Verlauf der Bedarfe z. B. entsprechend der Einwohnerzahl kann man bis zur Berechnung nur Vermutungen anstellen. Es ist aber auch gar nicht im Sinne des Konzepts, bereits an dieser Stelle Kurven etwa für eine Hauptansatzstaffel oder für einen Zentralortezuschlag zu approximieren, die Stärke des Konzepts, falls es realisierbar ist, liegt gerade im *differenzierenden* Ansatz. Im Grunde ist der *NFB* lediglich ein Anhaltspunkt, gegen den konkrete Finanzausgleichsregelungen abgecheckt werden können. Der *NFB* hat auch keinen Bezug zur tatsächlichen Infrastrukturausstattung einer Gemeinde; einerseits eine gewisse Schwäche, aber andererseits insofern eine Stärke, als Finanzstrategien im Hinblick auf einen institutionalisierten und mit dem Ist-Zustand verknüpften Ausstattungsindex[134] möglich und wahrscheinlich wären.

---

[131] Es ist leicht einzusehen, daß diese Näherungsmethode um so genauer wird, je mehr $v \to 1$ strebt, d. h. daß die Bedarfsstandards nicht allzuweit von der möglichen Finanzierbarkeit entfernt gesetzt werden sollten.

[132] Damit soll angedeutet sein, daß keine funktionelle Beziehung zur Einwohnerzahl gesucht wird; eine Anordnung in alphabetischer Reihenfolge wäre gleichermaßen denkbar.

[133] Die Relationen $OFB_g : NFB_g : MFB_g$ wären nur unter den vereinfachenden Bedingungen (*b*) des vorhergehenden Abschnitts für alle Gemeinden gleich, die Verläufe also annähernd parallel.

[134] Der Ausstattungsindex, wie *Münstermann*, 1975, S. 220 f. ihn definiert und für machbar hält, löst durch Vergleich zwischen dem Soll-Zustand und der bereits vorhandenen Ausstattung (Versorgungsniveau) einen Zuweisungsmechanismus aus, der wie Münstermann zu Recht befürchtet, die Gemeinden geradezu verleitet, die Mittel nicht in den nach Auffassung des zentralen Gesetzgebers wünschenswerten Aufgabenbereichen einzusetzen, um den „ungedeckten Finanzbedarf" erneut anmelden zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

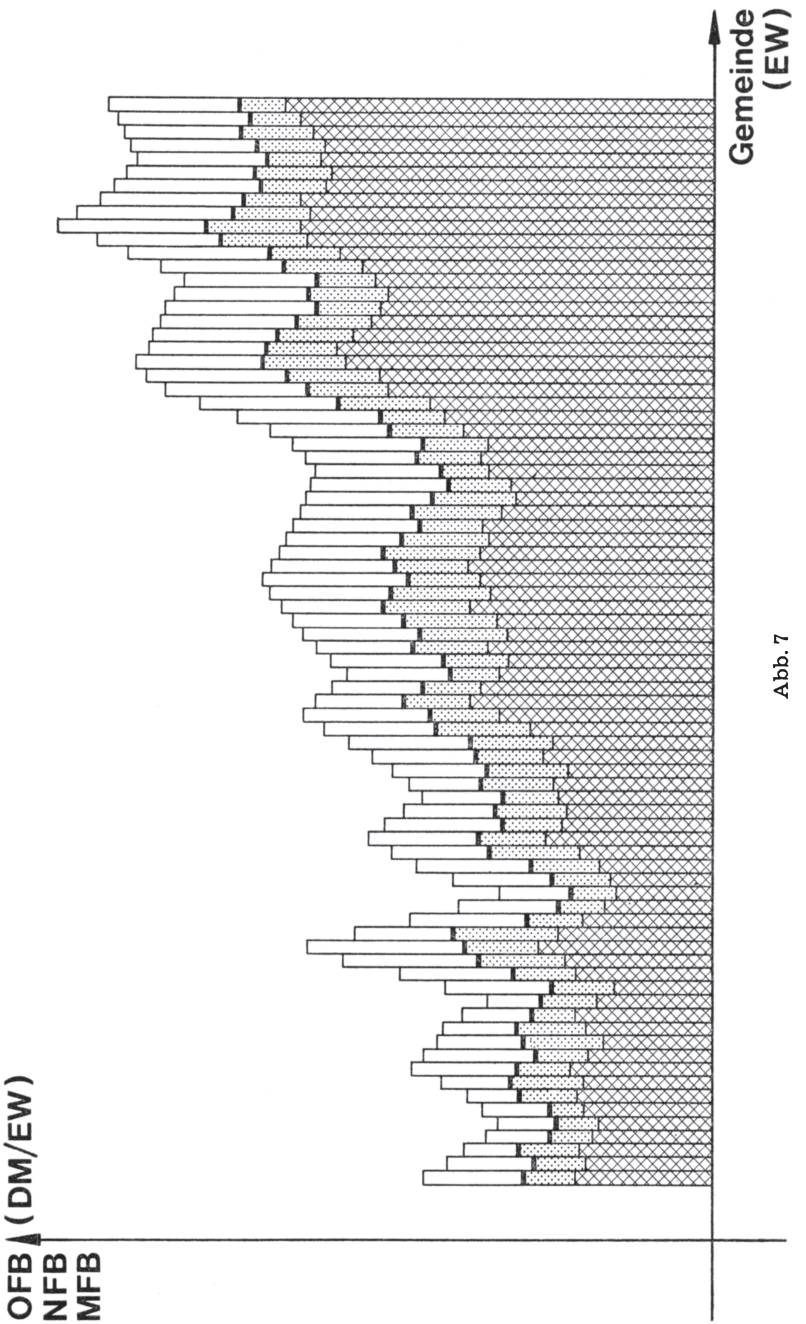


Abb. 7

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.4 Zur Messung des normierten Finanzbedarfs

3.41 Methodenvielfalt

Den Hauptbeweis, nämlich den Nachweis der Rechenbarkeit eines normierten Finanzbedarfs für alle Gemeinden, bleibt diese Arbeit schuldig. An Ermunterungen[135] und kritischen Stimmen[136] gegenüber solchen und ähnlichen Versuchen fehlt es nicht. Allein solche Musterberechnungen können nur von einem oder mehreren Teams aus Volks- und Betriebswirten, Ingenieuren und Architekten sowie Verwaltungspraktikern angegangen werden. Immerhin sollen Methoden für die praktischen Untersuchungen angedeutet werden.

Probeuntersuchungen haben gezeigt, daß eine erste Differenzierung zweckmäßigerweise nach Aufgabenbereichen erfolgt und daß die zur Verfügung stehenden Schätzmethoden für die einzelnen Aufgabenbereiche in unterschiedlicher Weise geeignet oder nicht geeignet sind. Die theoretisch zu bevorzugenden analytischen Methoden erweisen sich als gut geeignet für Einrichtungen mit klar abgrenzbarer Leistungsabgabe (Output), z. B. für Schulen, für Sportstätten, für Abwasserreinigungsanlagen u. a. m. Dagegen reichen ex-post-Methoden für Transferbedarfe, insbesondere bei der Erfüllung der Pflichtaufgaben nach Weisung, und Budgetanalysen liefern zusammen mit Rechnungsstatistiken wertvolle Hinweise für die Zuweisung von Finanzbedarfen, wo objektive Bedarfsnormen schwierig oder gar nicht zu ermitteln sind, z. B. bei reinen Verwaltungsaufgaben, beim Aufwand für die Gemeinde- bzw. Stadtplanung, bei Wasserläufen und beim Wasserbau, beim Aufwand für freiwillige soziale Leistungen u. a. m. Wer sich ernsthaft und praktisch um die Ermittlung von Finanzbedarfen bemüht, kann sich nicht auf eine Methode festlegen[137].

3.42 Aufgabenenumeration und Aufgabenzuordnung

Fast so vielfältig wie die menschlichen Bedürfnisse sind die aus ihnen abgeleiteten Bedarfe der Gemeinden. Sie finden i. d. R. ihren Niederschlag in den Kommunalhaushalten und werden dort in einem tiefge-

[135] z. B. *Musgrave,* 1961, S. 101 zur Konstruktion von Bedarfsindices: „Construction of appropriate indices for all services creates difficult though not insurmountable problems". Ähnlich *Münstermann,* 1975, S. 221.

[136] z. B. *Littmann,* 1964, S. 106.

[137] Vgl. hierzu die Methodenvielfalt der australischen Grants Commission bei *Mathews,* 1974/75, S. 83: (a) Direkte Schätzung des Finanzbedarfs bei gleichem Umfang und gleicher Qualität der Leistungsdarbietung; wo diese Methode nicht anwendbar ist, (b) indirekte Schätzung durch Einzelanalyse (Effizienzprüfung) der statistisch festgestellten Abweichungen und (c) Abschätzung des Finanzbedarfs durch Vergleich der Prokopfausgaben, insb. wo Unterschiede in der Effizienz nicht kontrollierbar sind, z. B. bei allgemeinen Verwaltungsaufgaben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gliederten Katalog, dem Gliederungsplan mit Zuordnungskatalog für Kommunalhaushalte erfaßt. Auch der Aufgabengliederungsplan der KGSt kann zu Rate gezogen werden. Damit hat man Anhaltspunkte für den Aufgabenrahmen $i = 1, 2, \ldots, I$ der Gemeinden; die Gesamtzahl der wahrnehmbaren Aufgaben ist überschaubar[138] (der Mathematiker würde sagen: abzählbar endlich), trotz aller Buntheit der kommunalen Darstellungs- und Erscheinungsformen.

Die erste schwierige Aufgabe bei der Ermittlung eines *NFB* ist die Zuordnung von Aufgaben an einzelne Gemeinden oder Gemeindetypen. Informationsquellen sind einmal die heutige Aufgabenwahrnehmung, zum andern die Landesentwicklungspläne. Geben diese keine Anhaltspunkte oder steht zu befürchten, daß gewisse Aufgaben in einem bestimmten Gemeindetyp (ländliche Gemeinde unter einer bestimmten Einwohnerzahl) nicht wahrgenommen werden, weil die Finanzausstattung fehlt, dann muß man — einheitlich — entscheiden. Diese Entscheidungsnormen haben je nach der Art der Einrichtung die Mindest- oder Höchstgröße, die zumutbare Entfernung und den Nutzen der Aufgabenerfüllung in Abhängigkeit von der Entfernung zur Leistungsdarbietung abzuwägen. In der Literatur findet man gute Vorarbeiten und brauchbare Ansatzpunkte[139]. Wichtig ist, daß nicht schematisch auf Einwohnerzahlen, sondern auf echte Bedarfsindikatoren abgestellt wird.

3.43 Bedarfsermittlung

Für die Zwecke der Ermittlung des *NFB* kommt es erst in zweiter Linie auf das Bedarfsniveau an, das allerdings nicht allzuweit entfernt von der Realisierbarkeit (in vielleicht höchstens 10 Jahren) festgesetzt werden sollte, als vielmehr auf die *Einheitlichkeit* der Bedarfsnormen je Bedarfsbereich, aber auch auf die Ausgewogenheit der Bedarfe zueinander. Nachfolgend einige Beispiele für die Möglichkeiten und Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Einzelbedarfe.

a) Für eine Reihe von Aufgaben gibt es Fachpläne, die die Bedarfe nach allgemeinen Kriterien, zum Teil sogar bereits regionalisiert vorgeben, z. B. die Schulentwicklungspläne der Länder, der Goldene Plan für Sportstätten und die durch das KHG vorgeschriebenen Krankenhausbedarfspläne.

b) Für eine Reihe weiterer Aufgaben sind die Bedarfe aus der Bevölkerungszahl oder demographischen Untergliederungen relativ problemlos zu ermitteln, z. B. für die Zahl der Bestattungsplätze, für die Zahl der Altersheimplätze oder der Kindergartenplätze, evtl. auch für die Plätze in Jugendbegegnungsstätten.

---

[138] Vgl. auch *Bauer* u. a., 1977, S. 62 ff.

[139] z. B. *Spengelin* u. a., 1972; *Borchard,* 1974 und *Heckhausen,* 1976, mit umfangreichem Zahlenmaterial und weiteren Literaturhinweisen; vgl. auch *Wagener,* 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Ergänzende Analysen sind bereits erforderlich für die Ausstattung von Jugendbegegnungsstätten mit Betreuungspersonal; der — sehr kostenintensive — Einsatz von Sozialarbeitern hängt ab vom regional sehr unterschiedlichen Grad der Gefährdung, wofür die Jugendarbeitslosigkeit, die Jugendkriminalität und ein Index über den Schulabschlußgrad Jugendlicher Indikatoren abgeben. Auch für Kinderhorte und Kindertagheime benötigt man ergänzende Angaben: Zahl der berufstätigen bzw. berufswilligen Mütter, die ihrerseits von der Sozialstruktur bedingt ist.

d) Weitere Aufgaben sind auch in ihrem Umfang durch Gesetz vorgegeben, z. B. die Transferbedarfe für die Sozial- und Jugendhilfe nach dem BSHG bzw. JWG. Obwohl die Sozialhilfe nach dem BSHG eine weisungsgebundene Pflichtaufgabe und damit der Spielraum für eigene Entscheidungen der Gemeinden relativ gering ist, ergeben sich signifikante Unterschiede nach der Einwohnerzahl bzw. -dichte und (damit i. d. R. hoch korreliert) der Sozialstruktur[140]. Die Transferbedarfe aus den Finanzstatistiken müssen als (durch Gesetz und Verordnung) normierte Finanzbedarfe angesehen werden.

e) Die Bedarfe[141] für Straßen verschiedener Funktionen sind in der ersten Runde aus den Straßenkatastern zu entnehmen. Der zusätzliche Bedarf an Erschließungsstraßen fällt nicht stark ins Gewicht, weil die Erschließungsbeiträge mit vielleicht 80 % der Aufwendungen dagegen zu rechnen sind. Zusätzliche Bedarfe für Ortsdurchfahrten und Gemeindeverbindungsstraßen sind nach dem Verkehrswertverfahren der Straßenbauämter zu vergleichen.

f) Die Bedarfe für die Straßenbeleuchtung und Entwässerungsleitungen sind im Anschluß an die Straßenbedarfsuntersuchung zu ermitteln, wobei die Normierung der Straßenbeleuchtung weniger Schwierigkeiten bereiten dürfte als die Beurteilung der Effizienz der Leitungsführung der Entwässerung sowie der Hebewerke vor allem in topographisch schwierigem Gelände.

g) Der Bedarf für Feuerwehren ist in allen Gemeindegrößenklassen dem Grunde nach gegeben, aber er nimmt mit der Gemeindegröße und der Feuerwehrorganisation (freiwillige Feuerwehr ohne oder mit ständig besetzter Feuerwache, Berufsfeuerwehr ohne oder mit zusätzlichen Gruppenwachen), erheblich zu, wobei die heutigen Ausgaben pro Kopf etwa im Verhältnis 1 : 10 mit der Größenklasse ansteigen; Budgetanalysen und analytische Methoden[142] liefern Anhaltspunkte für eine Normierung.

h) Während der Bedarf für die kommunale Wohnungsbauförderung samt ungedecktem Aufwand für die Erschließung neuer Wohngebiete[143] zurück-

---

[140] Die Reinausgaben der Sozialhilfe im Jahre 1976 betrugen nach Angaben des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg (Statistische Berichte K I 1—j/76 und weitere Angaben) für die 9 Stadtkreise 58 DM je Einwohner und für die 35 Landkreise 25 DM je Einwohner; lediglich 2 Landkreise hatten höhere Prokopfausgaben als der Stadtkreis mit den niedersten Prokopfausgaben. Zwar sind die Ausgaben pro Empfänger mit durchschnittlich 1 846 DM in den Stadtkreisen nur geringfügig höher als in den Landkreisen (1 717 DM), doch beträgt die Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem BSHG bei den Stadtkreisen 31,6 und bei den Landkreisen 14,7 pro 1 000 Einwohner.

[141] Hierin sind auch die Unterhaltungs- und Erneuerungsbedarfe zu berücksichtigen; vgl. Abschn. 3.33.

[142] Vgl. *Borchard*, 1974, S. 170 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geht, tritt immer stärker die kommunale Finanzierung der Erneuerungs- und Modernisierungsbedarfe bis hin zur Dorf- und Stadtsanierung in den Vordergrund. Auch hier scheinen Bedarfsnormen, gestützt auf die Erfahrungen mit dem Städtebauförderungsgesetz, erreichbar.

i) Öffentliche Anlagen, Parks und Grünzüge als ökologische Ausgleichsräume in der Kleinklimazone sind anerkannte Bedarfe insbesondere in den Kernen von Ballungsgebieten. Auch dafür gibt es allerdings weitgestreute analytische Anhaltswerte[144] in Abhängigkeit von der Wohndichte, Gfz. u. a.

k) Die Entsorgungsbedarfe für die Müllbeseitigung[145] sind bestimmt vom Anwachsen des Hausmülls pro Kopf mit der Einwohnergröße und der Abhängigkeit der Kosten pro t Müllbeseitigung vom angewendeten Verfahren. Solange keine extrem unzumutbaren Müllgebühren zur Kostendeckung erhoben werden müssen, ist eine Normierung zwar erwünscht, aber ohne Einfluß auf den Finanzbedarf.

Der Entsorgungsbedarf für das Abwasser (Einwohnergleichwerte) insb. für Kläranlagen steigt mit der Gemeindegröße und dem Industrialisierungsgrad, aber die spezifischen Kosten pro m^3 Abwasser nehmen stärker ab, so daß die Gebühren, die i. d. R. etwa 90 % der Kosten decken, mit der Gemeindegröße sinken. Allerdings würde eine weitgehende Kostendekkung gerade in manchen ländlichen Räumen, die auch vom Vorfluter weit entfernt sind, zu extrem hohen Kostenbelastungen führen. Soweit die normierten Kosten eine zumutbare Grenze (z. B. 2 DM pro m^3 Frischwasser) übersteigen, ist der Deckungsbedarf in den NFB einzurechnen.

l) Die gleichen Gesichtspunkte sind bei der Wasser- und Energieversorgung anzuwenden.

Die i. d. R. üblichen Gewinne aus der Energieversorgung sind gegen etwaige Verluste aus dem öffentlichen Personenverkehr aufzurechnen.

m) Anhaltspunkte einer Bedarfsanalyse für den ÖPNV (Straßenbahn, Omnibus, U-Bahn) sind der Zeitaufwand und die Sicherheit auf den täglichen Verkehrsrelationen Wohnung/Schule oder Wohnung/Arbeitsplatz in den üblichen Zeiten, d. h. in den Spitzenzeiten; hinzu kommt die Forderung nach Verbesserung der Lärm- und Luftverunreinigung, die durch den Individualverkehr verursacht wird. Diese Anhaltspunkte reichen jedoch für horizontal gerechte normierte Bedarfsansätze noch nicht aus[146]. Um das Konzept des NFB nicht in Frage zu stellen, kann man auf Hilfskonstruktionen ausweichen, z. B. daß Verluste eines effizient wirtschaftenden ÖPNV-Unternehmens nur insoweit auf den NFB angerechnet werden, als sie nicht durch Steuerersparnisse, Gewinne und Konzessionsabgabe aus anderen wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde (z. B. Energie) ab-

---

[143] Vgl. *v. Barby*, 1974 sowie *Steeb*, 1965.

[144] Vgl. *Borchard*, 1974, S. 217 f. sowie *Heckhausen*, 1976, S. 283 f.

[145] Vgl. *Borchard*, 1974, S. 260 ff.

[146] Zur Größenordnung: Die Zuschußbedarfe für ÖPNV-Unternehmen betragen in Großstädten 100 DM und mehr pro Kopf der Einwohner trotz einer Kostendeckung von etwa 60 - 70 % durch Fahrtentgelte. Darin sind die Kosten für die Verkehrsbauten (Bahnkörper, Tunnel, Brücken u. a.) i. d. R. nicht enthalten, da sie direkt von den Kämmereihaushalten getragen, allerdings durch Sonderzuweisungen aus der Mineralölsteuer bis zu 85 % mitfinanziert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gedeckt werden können[147]. Ergänzt werden müßten diese Sonderregelungen durch einen schienenweiten interkommunalen Lastenausgleich[148].

n) Die Prokopfausgaben für die Verwaltung (Epl. 0; vgl. Anl. 1.1) differieren zwischen den Größenklassen nur geringfügig, insb. wenn man die Landkreisverwaltungen den Gemeinden zuordnet. Die Ausgaben verdecken aber unterschiedliche Bedarfstendenzen: während die Bedarfe pro Leistungseinheit in den allgemeinen Verwaltungseinrichtungen infolge der Größendegression vermutlich sinken, erhöhen sie sich mit der Gemeindegröße durch zusätzliche Aufgaben, z. B. bei der Stadtkasse durch die Zahl der Geschäftsvorfälle oder bei der Personalverwaltung durch die Zahl der betreuten Mitarbeiter von Krankenhäusern, Theaterbetrieben, Häfen, Zoos, Vermessungsämtern usw. Statistische Durchschnittswerte und analytische Verfahren (z. B. Umlegung der Personal- und Kassenverwaltung durch Gemeinkostenzuschläge) sowie Musterorganisationspläne der KGSt führen mit einiger Sicherheit zu brauchbaren Normbedarfen oder teilweise direkt zu normierten Finanzbedarfen.

o) Umstritten bleibt sicherlich stets die räumlich verteilte Befriedigung kultureller Bedürfnisse, d. h. die kulturellen Bedarfe der einzelnen Gemeinden. Während man für öffentliche Bibliotheken/Volksbüchereien für Gemeinde- und Bürgerhäuser, für Mehrzweckhallen und Stadthallen noch Richtwerte bzgl. der Mindesteinzugsbereiche, zumutbaren Entfernungen, Flächenbedarfe, Investitions- und Betriebskosten findet[149], werden die Angaben für Zoologische Gärten, Museen und insb. für Theater dürftig. Es gibt keine objektivierbaren „richtigen" oder „gerechten" Standorte für Schauspiel-, Opern-, Ballett-Theater. Um weiterzukommen, wird man in erster Näherung von bestehenden Theatern ausgehen müssen und lediglich Kostennormen einführen[150].

p) Dagegen findet der Verf. keine Ansätze für einen objektivierbaren Bedarf bezüglich der Einrichtungen der Wirtschaftsförderung, zumal die Beziehungen zwischen eigenen Anstrengungen (Flächenbereitstellung, Geländeerschließung u. a.) und deren Erfolge nicht eindeutig gesichert sind: die Standortwahl von sekundären und tertiären Industrien hängt sehr oft von anderen Faktoren als von den kommunalen Aktivitäten ab.

Diese immer noch lückenhafte Aufzählung zeigt, daß es mit der Definition eines normierten Finanzbedarfs nicht getan ist, daß in quantita-

---

[147] Eine gewisse Rechtfertigung findet dieser Vorschlag zum einen durch die seitherige kommunale Praxis, zum andern durch den Ausgleich von economies und diseconomies of scale bei wirtschaftlichen Unternehmen in Ballungsgebieten.

[148] Wenn die Kernstadt Träger eines ÖPNV-Unternehmens ist, das mehrere Städte und Gemeinden im Umland versorgt, ist eine Kostenbeteiligung des Umlands gerechtfertigt. Vor einer Zwangsregelung haben sich die Städte und Gemeinden im Mittleren Neckarraum zu einer freiwilligen Lösung gefunden; vgl. Landtag von Ba.-Wü., DS 7/2970 v. 3. 1. 78, S. 23 ff. und 64.

[149] z. B. *Borchard,* 1974, S. 176 ff.; *Spengelin* u. a., 1972, S. 411.

[150] Es wäre eine Frage der Gerechtigkeit, ob man nicht zumindest die Lasten des öffentlichen Verkehrs zu und von solchen zentralen kulturellen Einrichtungen (Theateromnibus) dem Finanzbedarf entlegener Gemeinden zurechnet. Auch Gastvorstellungen in eigenen Einrichtungen müßten im kulturellen Bedarf aufgefangen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tiv wichtigen Teilbereichen eine Normierung der Bedarfe und der Finanzbedarfe zu gelingen scheint, daß aber die Ergebnisse in anderen Teilbereichen voraussichtlich nicht eindeutig genug sind, um direkt in allgemeingültige Regelungen (Gesetze, Verordnungen) Eingang zu finden.

3.44 Kostennormen

Die angegebene Literatur zu Bedarfsnormen führt auch Angaben über Kostennormen für Investitionskosten, vor allem aber über die Folgelasten von Investitionen. In Betracht kommen insb. analytische Methoden[151], denkbar sind auch ökonometrische Analysen für die Kostenentwicklung in Abhängigkeit von verschiedenen Einflußfaktoren bzw. dem Versorgungsniveau.

Beschränkt man den Kostenbegriff wie definiert auf die Kosten pro Bedarfseinheit, dann muß man ergänzend zu den Angaben in der Literatur die normierten Bau- und Betriebskosten nach Geländeform (Straßen) und klimatischen Besonderheiten (Bauausführung, Unterhaltungsarbeiten) und vor allem die Bodenpreise[152] nach Art und Ertragsfähigkeit alternativer Nutzungen, letztlich vielleicht nach der Gemeindegröße oder gar nach dem örtlichen Niveau differenzieren.

4. Mittel des Finanzausgleichs

4.1 Mittelkatalog

4.11 Ziel/Mittel-Beziehungen

Wenn es gelingt, einen normierten Finanzbedarf für alle Gemeinden zu ermitteln, dann lassen sich die beiden Hauptziele des kommunalen Finanzausgleichs als Kompromiß zwischen den Kontrapunkten Einheitlichkeit und Autonomie in kürzester Weise so darstellen:

(1) Angleichung der Finanzausstattung an den (normierten) Finanzbedarf unter Berücksichtigung der kommunalen Einnahmeautonomie;

(2) Einfügung der Gemeindepolitik in die Verwirklichung der gesamtstaatlichen Zielfunktion unter Berücksichtigung der kommunalen Ausgabenautonomie.

Hinzu kommen die Nebenbedingungen Allgemeingültigkeit, Transparenz und geringe Kosten der Entscheidungsprozesse. Dieses Rahmenkonzept ist offen für raumordnungspolitische Zielsetzungen, die sowohl in den normierten Finanzbedarf wie in die Verwirklichung der gesamt-

[151] Vgl. hierzu Abschn. 3.26 Buchst. b und Anm. hierzu.

[152] Vgl. *v. Barby*, 1974, S. 72 f. und 190 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

staatlichen Zielfunktion einfließen können; dennoch ist der Verf. der Auffassung, daß dem versorgungspolitischen Ziel das höchste Zielgewicht zuzumessen ist.

Die genannten Ziele können durch folgende Instrumente mit jeweils unterschiedlichem Zielbeitrag verfolgt werden.

4.12 Aufgaben- bzw. ausgabenorientierte Mittel

a) Zuweisung oder Entzug von Aufgaben an die bzw. von der Gemeindeebene

Beispiele sind die Durchführung des Wohngeldgesetzes durch die Gemeinden oder die Überführung der Vollzugspolizei an die Länder. Je nach Streuung der daraus resultierenden Finanzbedarfe ergeben sich unterschiedliche Wirkungen auf die Relation zwischen Finanzausstattung und Finanzbedarf. Jede Übertragung von Aufgaben an eine höhere Ebene beeinträchtigt die kommunale Selbstverwaltung, bringt jedoch andererseits eine Vereinheitlichung der öffentlichen Leistungsdarbietung. Die Frage der Effizienz des Mitteleinsatzes und der Qualität bei staatlicher bzw. kommunaler Leistungsdarbietung müssen von Fall zu Fall beantwortet werden[153].

b) Vereinheitlichung der kommunalen Aufgabenerfüllung

Während die Erklärung bestimmte Aufgaben zu Pflichtaufgaben, wie z. B. Feuerwehr, Gemeindestraßen oder Schulhausbau, die kommunale Selbstverwaltung (Ausgabenautonomie) solange nur unmerklich beeinflußt, als sie weisungsfrei bleiben, wird die komunale Verwendungsautonomie erheblich stärker beeinflußt bei Pflichtaufgaben nach Weisung[154]; aber auch dabei gibt es Unterschiede: so gut wie keinen örtlichen Ermessensspielraum gibt es bei der Durchführung des Ausbildungsförderungsgesetzes oder des Lastenausgleichsgesetzes[155]; der Ermessensspielraum ist gering bei den Aufgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz, aber deutlich stärker in der Jugendhilfe, wo es auch finanziell ins Gewicht fällt, ob ein Kind durch einen Sozialarbeiter laufend betreut wird oder eine Pflegestelle erhält oder in einem Heim mit oder ohne heilpsychologische Erziehung untergebracht wird.

c) Gemeindezusammenschlüsse (Aufgabenseite)

Die Angleichung von Finanzbedarf und Finanzausstattung wird erleichtert[156], wenn sich vielfältig miteinander verflochtene und einander ergän-

---

[153] Die Steuerreformkommission, 1971, S. 697, geht davon aus, daß die mit den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen besser vertrauten Gemeindebehörden zur effektiveren und sparsameren Haushaltsführung bereit sind als eine staatliche Zentralinstanz; auch *Littmann*, 1964, S. 100, spricht den Verdacht aus, daß die zentrale Instanz i. a. mit einer geringeren Rationalität arbeitet.

[154] Vgl. dazu Steuerreformkommission, 1971, S. 698 f.

[155] Eine Gestaltungsfreiheit liegt allenfalls in der Art der Durchführung selbst, z. B. in der sachlichen und personalmäßigen Ausstattung, in der räumlichen Unterbringung oder in den Öffnungszeiten der Dienststellen.

[156] *Hansmeuer*. 1966. S. 273 sowie *Zimmermann-Henke*, 1978, S. 93.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zende Gemeinden zusammenschließen[157]. Andererseits wird das Selbstverwaltungsrecht auch langfristig beeinträchtigt, wenn kein Wille oder nur geringe sachliche Erfordernisse für gemeinsame Entscheidungen bzw. keine ähnlichen Präferenzstrukturen vorhanden sind.

d) Freiwillige oder zwangsweise Zusammenschlüsse für einzelne Aufgaben

Zweckverbände zur gemeinsamen und kostengünstigeren Erfüllung bestimmter Aufgaben, z. B. für die Wassergewinnung, die Abwasserbeseitigung oder den Betrieb gemeinsamer EDV-Anlagen haben sich bewährt und führen i. d. R. zu einer Angleichung der Finanzbedarfe. Zur Bewältigung der Stadt-Umlandprobleme hat man in der Bundesrepublik Großraumverbände (Ns.), Umlandverbände (Frankfurt), Stadtverbände (Saarbrücken) und Nachbarschaftsverbände (Ba.-Wü.) mit allerdings recht unterschiedlichen Zuständigkeiten gegründet[158]. Dahinter steht wohl der Grundgedanke der Kongruenz von Nutzen und Angebot kommunaler Leistungen, einem funktionalen Finanzausgleich, wie er z. B. in den USA teilweise praktiziert wird[159]. Der Nachteil solcher räumlich sich überlagernder Entscheidungsgremien gleicher Ebene liegt u. a. in der Schwierigkeit der Kompetenzabgrenzungen, die erhebliche Friktionen und Kosten der Entscheidung verursachen[160]. Ein abschließendes Urteil ist hier weder möglich noch nötig, doch sind solche Organisationsformen vermutlich kein Heilmittel für die Finanzausgleichsprobleme in Ballungsgebieten.

4.13 Einnahmeorientierte Mittel

a) Gemeindezusammenschlüsse (Einnahmenseite)

Gemeindezusammenschlüsse haben auch auf der Einnahmenseite Auswirkungen auf den Finanzausgleich, und zwar i. a. im Sinne einer Angleichung von Finanzausstattung und Finanzbedarf. Soweit jedoch nach geltendem Recht ein abgestufter Bevölkerungsschlüssel[161] bzw. eine starke Hauptansatzstaffelung (großes Spannungsverhältnis) vorgesehen ist, muß die Finanzausgleichswirkung von der Einnahmenseite her in jedem einzelnen Fall geprüft werden.

---

[157] Neben Gemeindezusammenschlüssen und Eingliederungen gibt es institutionelle Zusammenschlüsse unter Beibehaltung einzelner Selbstverwaltungsrechte, z. B. die Ämter (Schl.-H.), Samtgemeinden (Ns.), Verbandsgemeinden (Rh.-Pf.) und Verwaltungsgemeinschaften (Ba.-Wü., Bay.).

[158] Der intensivste Zusammenschluß, der bereits in die Nähe von Eingliederung kommt, ist der Stadtverband Saarbrücken. Der Verband Großraum Hannover, dessen Parlament ebenfalls unmittelbar gewählt wird, hat ausschließliche Kompetenzen auf wichtigen Gebieten, z. B. vom ÖPNV bis zur Abfallbeseitigung; vgl. *Weyl*, 1977, S. 182. Dagegen werden die Mitglieder der Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg von den Gemeinderäten bestimmt, und ein Nachbarschaftsverband hat lediglich die Flächennutzungsplanung als Pflichtaufgabe.

[159] *Hirsch*, 1973, S. 412 berichtet, daß es in Chicago Metropolis nicht weniger als 1 198 staatliche und kommunale Einheiten gibt, darunter allein 327 Schuldistrikte; zur theoretischen Beurteilung vgl. *Bulutoğlu*, 1966/67, S. 8.

[160] Vgl. hierzu die sehr kritischen Stimmen aus Hannover, *Weyl*, 1977, S. 188.

[161] Vgl. auch *Bös*, 1971, S. 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Freiheit oder Beschränkung in der Erhebung von Entgelten (privatrechtliche Entgelte, Gebühren, Beiträge)[162]

Nach geltendem Recht ist es für die Finanzkraft einer Gemeinde nicht unerheblich[163], welche Entgelte sie nach welchen Maßstäben erheben kann. Beispielsweise ist die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren in Baden-Württemberg nicht zulässig; oder sog. Infrastrukturbeiträge sind nur in Schleswig-Holstein kodifiziert; oder in Nordrhein-Westfalen können die Gebühren auf der Grundlage von Wiederbeschaffungswerten des Anlagevermögens erhoben werden, in Bayern nur auf der Basis von Anschaffungswerten.

Entsprechende Maßnahmen schlagen auf die Finanzkraft der veranstaltenden Gemeinden durch, da der Zuschußbedarf durch allgemeine Dekkungsmittel ($T + Z$) abzufangen ist. Bei der Berechnung eines normierten Finanzbedarfs muß daher der Abmangel (Zuschußbedarf, Verlust) der veranstaltenden Gemeinde zugerechnet werden[164].

c) Steuerquellenzuteilung und Hebesatzrecht

Die Zuteilung der Steuerquellen im vertikalen Finanzausgleich mit oder ohne Hebesatzrecht, im Trennsystem oder Zuschlagsystem, ist wegen der räumlichen Streuung der Steuerbasis die wichtigste Vorentscheidung für den kommunalen Finanzausgleich i. w. S.; vgl. Abschn. 4.3.

d) Steuerverteilung

Entsprechendes gilt für den Modus der Steuerverteilung in einem Verbundsystem bei nicht radiziertem oder nur partiell radiziertem Verbund, z. B. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Auch die Entscheidung über den Zerlegungsmaßstab für die Gewerbesteuer auf mehrere Betriebsstätten[165] hat einen beachtlichen Einfluß auf die räumliche Verteilung der Steuerbasis.

e) Kommunaler Finanzausgleich i. e. S.[166]

Diesem kommt die zweite Schlüsselrolle bei der Verwirklichung eines horizontal ausgewogenen kommunalen Finanzierungssystems zu. Zu unterscheiden sind:

---

[162] *Bulutoğlu*, 1976/77, S. 17: Benutzergebühren und ähnliche Entgelte sind perfect benefit-based taxes; das gilt jedoch nur bei voller Kostendeckung.

[163] Der Anteil der Gebühren, zweckgebundenen Abgaben und Beiträge an den kommunalen Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge betrug 1974 rd. 20,5 %; vgl. Stat. Bundesamt, 1977 a, S. 22 f.

[164] Vgl. Abschn. 3.33; es werden einheitliche, zumindest aber einheitlich zumutbare Sätze unterstellt; außerdem muß das Leistungsangebot vom zentralen Gesetzgeber anerkannt sein.

[165] z. B. sieht der allgemeine Zerlegungsmaßstab eine Aufteilung der Gewerbesteuer auf die Betriebsstätten im Verhältnis der Löhne und Gehälter vor; bei Wareneinzelhandelsunternehmen sind auch die Betriebseinnahmen heranzuziehen; vgl. §§ 29 - 33 GewStG 1974.

[166] Zur Einzeldarstellung für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *Patzig*, 1966; *Münstermann*, 1975; *Fick*, 1977; *Pagenkopf*, 1978; für Österreich *Bös*, 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Rein horizontale Ausgleiche[167] zwischen Gemeinden mit relativ geringer finanzieller Bedeutung. Beispiele: Schulverbände als Zwangsverbände[168] oder auf freiwilliger Basis oder die freiwillige Beteiligung der Gemeinden im Großraum Stuttgart an den Lasten des Verkehrsverbunds.

(2) Allgemeine Finanzzuweisungen, nämlich Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen, ohne Verwendungsauflagen.

(3) Zweckgebundene Finanzzuweisungen bzw. Sonderlastenausgleiche innerhalb und außerhalb des Steuerverbunds, gebunden an die Erfüllung bestimmter Aufgaben[169].

(4) Umlagen an den Oberverband (Land) oder an Verbände gleicher Ebene[170] zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung.

4.2 Kommunale Finanzierungssysteme

4.21 Definition eines kommunalen Finanzierungssystems

Grundsätzlich stehen wie gezeigt dem zentralen Gesetzgeber eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um die eingangs dargestellten Ziele zu verwirklichen. Um Fixpunkte für die optimale Kombination der Mittel zu setzen, wird im folgenden ein Finanzierungssystem dargestellt, in dem lediglich noch die Instrumente des Finanzausgleichs i. e. S. zur Disposition stehen. Wegen ihrer erheblichen vorentscheidenden Bedeutung muß jedoch die Frage der Steuerverteilung zusätzlich angesprochen werden.

Ein kommunales Finanzierungssystem FS^n sei gekennzeichnet durch die Art s und Höhe T bzw. $\overline{T}$ der kommunalen Steuern sowie durch Art z und Höhe Z der Finanzzuweisungen ($Z > 0$) bzw. Umlagen ($Z < 0$).

$$FS^n = (\overline{T}^n_{sg},\ Z^n_{zg})$$

mit

$$\Sigma_g\,(\Sigma_s\,\overline{T}^n_{sg} + \Sigma_z\,Z^n_{zg}) = \overline{T}^n + Z^n = \Sigma_g\,FA^n_g = FM$$

Es gibt viele denkbare kommunale Finanzierungssysteme FS^n, die die Steuern und Finanzzuweisungen unterschiedlich gewichten und unter-

---

[167] Die Steuerreformkommission, 1971, S. 701 f. spricht sich im Grundsatz gegen direkte interkommunale Finanzausgleiche aus, wie sie z. B. vor 1970 zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden bei der Gewerbesteuer bestanden.

[168] z. B. § 31 Schulgesetz Ba.-Wü. vom 23. 3. 1976.

[169] Die Zuweisungen zum Ausgleich des Aufwands für Auftragsangelegenheiten werden in den meisten Ländern als allgemeine Zuweisungen, in Baden-Württemberg als Zweckzuweisungen statistisch ausgewiesen.

[170] Die Umlagen an die Landkreise (Kreisumlagen), Fürsorgeverbände, Stadt-Umland-Verbände u. a. bleiben in dieser Untersuchung zunächst außer Betracht, obwohl sie sich auf die Verteilung des Finanzbedarfs wie der Finanzausstattung nicht unerheblich auswirken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedlich auf die Gemeinden verteilen. Der Verteilungsmodus ist in der Radizierung auf jede Gemeinde g enthalten. Für alle denkbaren Finanzierungssysteme sei die kommunale Finanzmasse FM vorgegeben.

4.22 Ein optimales Finanzierungssystem

Geht man davon aus, daß der normierte Finanzbedarf für jede Gemeinde g zwar ermittelt ist, aber aus rechtspolitischen Gründen (Allgemeingültigkeit) oder aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität keinen direkten Eingang in die Finanzausgleichsgesetze finden kann, dann ist das beste Finanzierungssystem $FS^{opt} \in FS^n$ aus allen denkbaren Finanzierungssystemen auszuwählen, das den normierten Finanzbedarf am besten approximiert und weitere Nebenbedingungen NB erfüllt. $FS^{opt} \in FS^n$ habe die Eigenschaften:

$$\min_n \{\Sigma_g (FA_g^n - NFB_g)^2 \mid NB\}$$

Durch den quadratischen Optimierungsansatz[171] wird das System n jeweils mit seinen „Ausreißern" im Quadrat deren Entfernung vom NFB_g „bestraft".

4.23 Nebenbedingungen

Das auszuwählende Finanzierungssystem muß bzw. sollte folgenden Nebenbedingungen[172] genügen:

a) Für *jede* Gemeinde muß die Finanzausstattung über einem (normierten) Mindestfinanzbedarf liegen.

$$FA_g^n = \bar{T}_g^n + Z_g^n \geq MFB_g$$

Ferner könnte gefordert werden, daß die Finanzkraft einen tolerablen oberen Finanzbedarf nicht überschreitet:

$$FA_g^n \leq OFB_g$$

Sowohl MFB_g *wie* OFB_g sind gemeindeweise verschieden, da sie auf gleichen Versorgungsniveaus basieren; vgl. Abschn. 3.35.

---

[171] Vgl. zur Begründung Abschn. 3.34.

[172] Einige Nebenbedingungen sind nur teilweise oder gar nicht quantifizierbar, z. B. lit. g und h. Formal könnte man für jede dieser NB einen Entscheidungsprozeß mit einer 0/1-Entscheidung (das Finanzierungssystem ist zulässig oder nicht) vorschalten. Sachgerechter wäre wohl ein mehrstufiger Entscheidungsprozeß mit einem Optimierungskalkül (ohne diese NB) im ersten Schritt und anschließender Nutzwertanalyse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Die — hier — grundsätzlich vorgegebene und im nächsten Abschnitt zu erörternde Auswahl der Steuerarten T_s u. a. führt zur Festlegung des Anteils der Steuern[173] an der kommunalen Finanzmasse.

$$T^n/FM \gtreqless b^n \qquad b \in [0, 1]$$

Im Jahre 1974 lag b in der Bundesrepublik bei knapp 0,6.

c) Die Regelungen des Finanzausgleichs müssen (bei gegebenem NFB_g) die Finanzausstattung so korrigieren, daß eine Zunahme der Steuerkraft einer Gemeinde weder zu höheren Zuweisungen führt, noch daß die Steuerkraft durch Minderzuweisungen oder Umlagen voll abgeschöpft wird; d. h. der Grad der Einnahmenautonomie e (bzw. die Ausgleichsintensität j) liegt im Bereich

$$1 > e^n(T) > 0 \qquad \text{bzw.} \quad t_g > e^n(\bar{T}) > 0$$

Ferner soll die Ausgleichsintensität mit steigender Steuerkraft zunehmen bzw. der Grad der Einnahmenautonomie abnehmen oder allenfalls konstant bleiben.

$$e^n(\bar{T}_2) \leq e^n(\bar{T}_1) \qquad \text{für } \bar{T}_2 > \bar{T}_1$$

d) Änderungen des Steuersatzes einer Gemeinde t_g sollen die Finanzzuweisungen nicht wesentlich verändern, d. h. die Steuermehr- oder -mindereinnahmen verbleiben weitgehend der Gemeinde. Das bedeutet, daß die Ausgleichsintensität bezüglich einer Steuersatzänderung in der Nähe von 0 liegen soll.

$$j(t) \to 0 \qquad bzw. \qquad e(t) \to \bar{T}$$

Das ist bei den derzeitigen deutschen Finanzausgleichssystemen i. a. gewährleistet.

e) Die Aufteilung auf allgemeine Zuweisungen bzw. Umlagen ZA und Zweckzuweisungen (innerhalb und außerhalb des Steuerverbunds) ZZ kann grundsätzlich nicht allgemein festgelegt werden, weil der Konflikt zwischen der gesamtstaatlichen Zielsetzung und der Ausgabenautonomie bei jeder Aufgabe unterschiedlich zu lösen ist. Wenn aber z. B. die Steuerreformkommission[174] eine Stärkung der allgemeinen Finanzzuweisungen im Interesse des Selbstverwaltungsrechts vorschlägt, dann könnte man verlangen

---

[173] Die Steuerreformkommission, 1971, S. 699 f. vertrat aus mehreren Gründen die Auffassung, daß den Steuern ein höheres Gewicht als den Finanzzuweisungen einzuräumen sei.

[174] Steuerreformkommission, 1971, S. 700.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$ZZ^n/Z^n \leq d,$$

wobei d den gegenwärtigen Zustand angibt[175].

f) Die Ausgabenautonomie ist soweit wie möglich zu wahren (vgl. Abschn. 4.4). Quantitative Anhaltspunkte für die kommunale Ausgabenautonomie bei jeder Aufgabe i sind die Angaben über

$$\frac{\partial Z^n}{\partial X_i} = \dot{q}_i^n; \quad 1 - \frac{\partial Z^n}{\partial X_i} = x_i^n; \quad \dot{q}_i^n + x_i^n = 1$$

Die staatliche Beeinflussungsintensität $\dot{q}_i$ (Grenzzuschußquote) gibt an, wie sich die Finanzzuweisungen, insb. die Zweckzuweisungen ändern, wenn eine Gemeinde für eine bestimmte Aufgabe X_i *DM* mehr ausgibt. Das Komplement x_i ist ein Indiz für die kommunale Ausgabenautonomie[176] und wird bestimmt durch den erforderlichen Eigenfinanzierungsanteil bei Ausweitung der Aufgabe i.

g) Das Finanzierungssystem sollte so transparent sein, daß seine wesentlichen Grundzüge kurz und jedem Gemeinderat verständlich dargestellt werden können.

h) Das Finanzierungssystem sollte die Voraussetzungen für eine Einfügung der Gemeinden in die gesamtstaatliche Wirtschaftspolitik unterstützen, zumindest aber den Gemeinden keinen Anlaß zu gegenläufigen Reaktionen, z. B. für ein prozyklisches Ausgabeverhalten geben.

i) Pragmatische Gründe sprechen dafür, daß bei einem Übergang auf ein anderes Finanzierungssystem rekurrente Anschlüsse[177] an die Finanzausstattung des Ausgangsjahres J_0 als Nebenbedingungen gefunden werden, z. B.

$$FA_g^n \geq FA_{g'}(J_0)$$

Im folgenden ist zu untersuchen, welche Kombinationen von Maßnahmen Aussicht haben, als optimales kommunales Finanzierungssystem ausgewählt zu werden.

---

[175] Im Rechnungsjahr 1974 betrug der Anteil der Zweckzuweisungen an den gesamten Zuweisungen $d = 0{,}57$; Stat. Bundesamt, 1977 a, S. 30.

[176] Man kann x_i deshalb nicht generell als Grad der Ausgabenautonomie definieren, weil die Übertragung von Pflichtaufgaben nach Weisung ohne Kostenersatz die höchste Ausgabenautonomie von 1 vortäuschen würde. Daher ist x_i allenfalls für weisungsfreie Ausgaben und auch da nur beschränkt aussagefähig.

[177] *Littmann*, 1968, S. 63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.3 Kommunale Steuersysteme

4.31 Kriterien für kommunale Steuersysteme

Die deutsche Finanzwissenschaft[178] hat neben allgemeinen Grundsätzen der Besteuerung wie Einfachheit, Erhebungsbilligkeit, Wettbewerbsneutralität, Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit u. a. eine Reihe von speziellen Kriterien für ein kommunales Steuersystem präzisiert:

a) Kompatibilität: Einfügung der kommunalen Steuern in ein gesamtstaatliches Steuersystem.

b) Wachstumsreagibilität: die Elastizität des kommunalen Steueraufkommens sollte größer als oder mindestens so groß sein wie die Ausgabenelastizität bei konstantem Versorgungsniveau.

c) Rezessionsunempfindlichkeit: die Entwicklung des Steueraufkommens sollte zumindest nicht Ursache einer prozyklisch wirkenden kommunalen Finanzpolitik sein.

d) Fühlbarkeit, Breitenwirkung: möglichst viele Bürger sollen einen Beitrag zur Finanzierung kommunaler Aufgaben leisten.

e) Korrespondenz: „Das Steueraufkommen soll dem von Größe und Struktur der Gemeinde abhängigen Finanzbedarf entsprechen[179].“ Insbesondere sollen die Steuerkraftunterschiede zwischen gleichartigen Gemeinden möglichst gering sein.

f) Allgemeine Äquivalenz: je höher die Abgabensätze, desto größer die Leistung der Gemeinde.

Für die Beurteilung der horizontalen Gerechtigkeit sind insbesondere die Kriterien der Korrespondenz und der Äquivalenz von Bedeutung.

4.32 Steueraufkommen und Finanzbedarf

Nach dem Kriterium der Korrespondenz wird bereits für das Steueraufkommen eine Approximation an den Finanzbedarf verlangt. Hat der kommunale Finanzausgleich die Aufgabe, die kommunale Finanzmasse anzureichern (fiskalische Funktion), spricht man besser von einer Approximation der Steuerbasis $\overline{T}_g$ an die Finanzbedarfsstruktur[180] $\overline{T} \cdot f_g$. Zweifelsohne würde dadurch die Aufgabe des Finanzausgleichs erheblich erleichtert: gäbe es eine Steuer, deren Bemessungsgrundlagen räum-

---

[178] z. B. *Popitz,* 1932; Finanzausschuß des Vereins für Socialpolitik: *Timm* und *Jecht* (ed.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Berlin 1964; Wissenschaftlicher Beirat beim BFM, 1968, S. 14 ff. sowie Steuerreformkommission, 1971, S. 702 ff.

[179] Steuerreformkommission, 1971, S. 702.

[180] Vgl. Abschn. 2. 51 Buchst. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich genauso verteilt ist wie die Finanzbedarfe, dann könnte man die restliche Finanzmasse, also insbesondere die Zuweisungen, dieser Steuer quotal zuschlagen.

Voraussetzung für die Beurteilung einer Steuer nach dem Kriterium der Korrespondenz ist aber wiederum die Kenntnis der Struktur des normierten Finanzbedarfs. Kennt man ihn nicht, ist man auf Vermutungen angewiesen. Man geht aber sicher nicht fehl in der Annahme, daß es *eine* solche Steuer nicht gibt und daß die Approximation eher durch einen Kranz von Steuern, Steueranteilen und Finanzzuweisungen bzw. Umlagen gelingt. Das heutige kommunale Steuersystem in der Bundesrepublik Deutschland steht aufkommensmäßig auf zwei relativ kräftigen und einem schwächeren Bein.

Gemeindesteuern[181]	Steueraufkommen 1976 Mrd. DM	%
Grundsteuer A und B	4,8	12,7
Gewerbesteuer einschl. Lohnsummensteuer nach Abzug der Gewerbesteuerumlage	15,8	41,9
Einkommensteueranteil	15,6	41,4
sonstige Gemeindesteuern	1,5	4,0
	37,7	100,0

Bei einem interkommunalen Vergleich muß das Steueraufkommen auf einheitliche Hebesätze umgerechnet werden[182]. Die so definierte Steuerkraft je Einwohner weist bei einzelnen Steuerarten unterschiedliche Streuungen von der untersten (unter 3 000 EW) bis zur höchsten (über 500 000 EW) Größenklasse aus: während die Steuerkraft bei der Grundsteuer ziemlich kontinuierlich auf 1 : 1,6 steigt, desgleichen der Einkommensteueranteil auf 1 : 2,1 (jedoch mit deutlichem Rückgang bei jeder Neuberechnung der Einkommensteuerschlüsselzahl), erhöht sich die Steuerkraft bei der Gewerbesteuer im Verhältnis 1 : 3,7. Die sog. gemeindliche Steuerkraft[183] hat etwa folgenden Verlauf:

---

[181] Statistisches Bundesamt, 1977 b, S. 25 sowie Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1977, S. 400.

[182] Statistisches Bundesamt, 1977 b, S. 9 und 26. Die fiktiven einheitlichen Hebesätze betragen für die Grundsteuer *A* und *B* 180 % bzw. 210 % und für die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital 250 % und liegen damit 26 - 32 % unter dem Durchschnitt der tatsächlichen Hebesätze, womit der Aussagewert insb. hinsichtlich der gemeindlichen Steuerkraft eingeschränkt wird.

[183] Statistisches Bundesamt, 1977 b, S. 11, 26 und 107 ff.; sie ist definiert als Realsteuerkraft zuzüglich Saldo aus Einkommensteueranteil und Gewerbesteuerumlage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

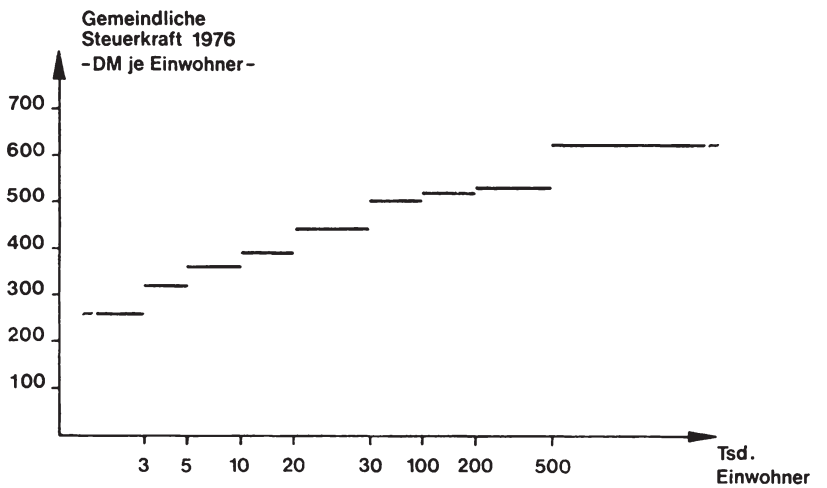


Abb. 8

Die höchste gemeindliche Steuerkraft bei den kreisfreien Städten hat Frankfurt (842 DM/EW), die niedrigste Delmenhorst (338 DM/EW), im Durchschnitt der kreisangehörigen Gemeinden liegt der Landkreis Böblingen (708 DM/EW) an der Spitze, während der Landkreis Freyung-Grafenau (207 DM/EW) am untersten Ende rangiert. Wichtiger aber ist, daß die Streuung innerhalb der einzelnen Größenklassen und sogar zwischen etwa gleich strukturierten Städten und Gemeinden z. T. beträchtlich ist. Daß der (normierte) Finanzbedarf in gleicher Weise streut, ist unwahrscheinlich. Deshalb muß es als sicher gelten, daß ein kommunaler Finanzausgleich mit horizontaler Ausgleichswirkung auf der Basis des gegenwärtigen deutschen Gemeindesteuersystems unabdingbar erforderlich ist.

Nicht zuletzt wegen der hohen Differenzen in der Gewerbesteuerkraft der Gemeinden, aber auch aus anderen Gründen, wird die Abschaffung der Gewerbesteuer zumindest als Gemeindesteuer in Erwägung gezogen[184]. Unter dem wichtigen Gesichtspunkt der Korrespondenz von Steuerkraft und Finanzbedarf hätte die Abschaffung der Gewerbesteuer nach Meinung des Verf. bedenkliche Konsequenzen gerade für die von der Auszehrung bedrohten Kernstädte: während die Arbeitsplätze, damit das Bruttourbanprodukt und damit oftmals gekoppelt das Gewerbesteueraufkommen (noch) in der Kernstadt bleibt, die trotz schrumpfender Bevölkerungszahl unvermindert vielfältige Aufgaben für die Region zu erfüllen hat, wird das Einkommen und damit auch der Einkom-

[184] z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BFM, 1968, S. 21 ff.; *Pagenkopf*, 1978, S. 137 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mensteueranteil abends in die Vororte gefahren. Die Erosion der Steuerbasis[185] hat auch in den deutschen Städten begonnen, sie würde durch Verzicht auf eine an die örtliche Produktion (an die Wertschöpfung oder an einen wichtigen Teil derselben) anknüpfende Steuerbasis weiter verschärft, wenn keine mit den Aufgaben dieser Städte korrespondierende Ersatzsteuer gefunden wird. Es ist m. E. leichter, wirklich überschüssige Gewerbesteuerkraft im Finanzausgleich abzuschöpfen, als die großen Städte aus dem Finanzausgleich überproportional, entsprechend der zu erwartenden Steigerung des normierten Finanzbedarfs zu dotieren. Freilich kann die ganze Problematik der Gewerbesteuer und ihrer drei Erhebungsformen in diesem Rahmen nicht abgehandelt werden.

4.33 Hebesatzrecht und Äquivalenz

Das Kriterium der Korrespondenz verlangt lediglich eine Parallelität von Steuerkraft und Finanzbedarfsstruktur, aber keine kausale Verknüpfung. Dagegen geht das Prinzip der allgemeinen Äquivalenz von der Wechselwirkung zwischen der örtlichen Besteuerung (tax effort) und dem kommunalen Leistungsangebot aus, d. h. eine stärkere Steueranspannung führt zu einem höheren Versorgungsniveau und umgekehrt, ein besseres Versorgungsniveau erfordert eine stärkere Anspannung. Sieht man dieses Kriterium in der räumlichen Verteilung, dann ist es streng genommen nur dann erfüllt, wenn die Finanzausstattung der Gemeinden bei durchschnittlichem Steuersatz exakt ihrem (normierten) Finanzbedarf entspricht.

In einer schwächeren Form verlangt man lediglich eine Wechselwirkung von Steueranspannung und Versorgungsniveau der einzelnen Gemeinde und nimmt dabei in Kauf, daß eine Gemeinde *Q* trotz höherer Steueranspannung ein durchschnittlich geringeres Versorgungsniveau anbieten kann als eine Gemeinde *R*. Allerdings besteht bei erheblichen Unterschieden die Gefahr kumulativ wirkender raumordnungswirtschaftlich unerwünschter Prozesse[186]: reiche Gemeinden, d. h. Gemeinden mit hohem Versorgungsniveau und niedrigen Steuersätzen, ziehen wohlhabende Einwohner und steuerstarke Unternehmen mit Hilfe niedriger Steuersätze an und können alsdann ihr Versorgungsniveau weiter erhöhen oder die Steuersätze weiter senken[187].

---

[185] *Hirsch*, 1973, S. 90 sowie *Wittmann*, 1972, S. 151 ff.

[186] z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BFM, 1968, S. 11 f., 16 f. und 22.

[187] Bei diesem etwas oberflächlich wiedergegebenen Argument fehlen selbstverständlich alle anderen, u. U. erheblich gewichtigeren Wanderungseinflüsse; sonst wäre es nicht zu verstehen, daß der Zuzug von Unternehmen, z. B. Banken, ins Ballungszentrum Frankfurt trotz Spitzensteuersätzen bei der Gewerbesteuer (einschl. Lohnsummensteuer) und mancher Mängel in der unternehmensorientierten Infrastruktur anhält. Außerdem setzt der oben angedeutete Prozeß degressiven Kostenverlauf voraus, während man wohl zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Forderung nach weitgehender Steuersatzautonomie (z. B. Abschn. 4.23 Buchst. d) ist daher nur im Rahmen des Gesamtkonzepts, insbesondere durch die Forderung nach guter Approximation der Finanzausstattung an den Finanzbedarf voll begründet. Solange aber erhebliche räumliche Disparitäten vorhanden sind und auch durch den kommunalen Finanzausgleich nicht ausgeglichen werden können, werden Beschränkungen der Hebesätze gefordert[188] bzw. eingeführt[189]. Eine Begrenzung für solche Beschränkungen des Hebesatzrechts ist jedoch gezogen durch die aus dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Finanz- bzw. Steuerautonomie[190].

4.4 Kommunale Finanzausgleichssysteme

4.41 Finanzausgleichssysteme und Transparenz

Die in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg aus der gemeinsamen Popitzschen Wurzel gewachsenen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs sind eine Geheimwissenschaft, die weder von den gesetzgebenden Gremien und noch nicht einmal mehr von allen Stadtkämmerern durchschaut wird. Das Arsenal der Feinsteuerung enthält zu viele miteinander verflochtene und in der Wirkung sich gegenseitig aufhebende Instrumente.

Dazu drei Beispiele aus Baden-Württemberg. Der Vertreter eines Stadtkreises im Landtag von Baden-Württemberg setzte sich nachdrücklich für höhere Zuschüsse zum Ausgleich der Sachkosten bei den kommunalen Schulträgern (Schullastenausgleich) ein, wohl um seiner steuerschwachen Stadt, die jedoch erhebliche schulische Leistungen für das Umland vorhält, finanzielle Entlastung zu bringen — und war sehr verwundert, daß die betreffende Stadt ihm wenig Anerkennung zollte: die Sachkostenbeiträge werden der kommunalen Finanzausgleichsmasse vorweg entnommen, beschränken die Schlüsselmasse nach mangelnder Steuerkraft, an der die Stadt wegen ihrer Steuerschwäche aber überdurchschnittlich partizipierte. In seiner Gegenrechnung hatte der Stadtkämmerer mit berücksichtigt, daß die zwei Jahre später an das Land zu entrichtende Finanzausgleichsumlage und Landeswohlfahrtsumlage mit 25 % aus Steuern *und* Zuweisungen sinkt, womit die Finanzposition sei-

---

Recht von einem insgesamt U-förmigen Verlauf der kommunalen Gesamtkostenkurve etwa in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl ausgehen muß.

[188] Wissenschaftlicher Beirat beim BFM, 1968, S. 40 f. sowie Steuerreformkommission, 1971, S. 701 f.

[189] z. B. gibt es eine Beschränkung in der Höhe der Hebesätze in Nordrhein-Westf., Koppelungsvorschrift zwischen den Hebesätzen von Grund- und Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz, keine Beschränkungen in Bayern und Baden-Württemberg.

[190] Steuerreformkommission, 1971, S. 697 und 701.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ner Stadt wieder etwas verbessert wird. Aber er hatte den tertiären Effekt nicht berücksichtigt, daß nämlich 64 % der Finanzausgleichsumlage wieder in die Finanzausgleichsmasse zurückfließt und die Schlüsselzuweisungen stärkt. Per Saldo ergab sich eine völlig unbedeutende Änderung der Finanzsituation der betreffenden Stadt[191].

Ähnlich erging es dem Bürgermeister eines im Landesentwicklungsplan ausgewiesenen Unterzentrums, der für die vorgeschlagene Einführung eines Zentralortezuschlags von 4,6 bzw. 9 % zur Bedarfsmeßzahl der Unter-, Mittel- bzw. Oberzentren plädierte. Musterberechnungen ergaben jedoch, daß seine Stadt verlöre, weil die (unveränderte) Finanzausgleichsmasse von den Mittel- und Oberzentren überproportional in Anspruch genommen worden wäre.

Die Novelle zum Finanzausgleichsgesetz 1978 in Baden-Württemberg trat unter der Devise an, die Finanzausstattung der in Bedrängnis geratenen Großstädte so anzuheben, daß sie ihren vielfältigen zentralörtlichen Funktionen nachzukommen imstande sind. Bei gleichbleibender Finanzausgleichsmasse (ca. 4 Mrd. DM) wird daher die Hauptansatzspanne auf 600 000 Einwohner verlängert und auf 1 : 1,86 angehoben, was eine Umschichtung von etwa 40 Mill. DM zugunsten der Stadtkreise mit sich bringt. Zum „Ausgleich" wurden jedoch die Landkreise mit 20 Mill. DM und die kleineren Gemeinden qua Ausgleichsstock (Bedarfszuweisungen) um 20 Mill. DM besser dotiert, so daß der Umschichtungseffekt zwar bei einigen Städten und Gemeinden nachweisbar ist, per Saldo zwischen den Größenklassen aber nahezu Null ist.

Man muß Patzig[192] recht geben, der den kommunalen Finanzausgleich als Rangierbahnhof bezeichnet. Eine auch nur einigermaßen vollständige Darstellung aller Finanzausgleiche in den deutschen Ländern[193] ist selbst für einen Kommunalfachmann kaum mehr zu überblicken und sagt vor allem noch nichts über die inneren Verflechtungen und Wirkungsmechanismen und insbesondere über die Finanzausgleichseffekte. Das ist teilweise verwaltungstechnisch, teilweise aber auch durch die Spielregeln der Landespolitik bedingt. In einem Finanzausgleichsgesetz werden alle Tatbestände allgemeingültig geregelt, aber die *Struktur* der Finanzbedarfe, abgeleitet aus der Bevölkerungszahl, Schülerzahl usw. sowie der Steuerkraft geht aus diesem Gesetz nicht hervor, vielmehr muß der Computer bemüht werden, um beispielsweise auszurechnen, was eine Verlängerung der Hauptansatzspanne im oberen Einwohnerbereich bewirkt. Sind im Extrem alle Städte dieser Größenklasse mit hoher

[191] Tatsächlich ist die Berechnung noch wesentlich komplizierter.

[192] *Patzig*, 1966, S. 1 und 10; so auch *Ehrlicher*, 1967, S. 43.

[193] z. B. *Patzig*, 1966; Deutscher Städtetag, 1973; *Münstermann*, 1975, S. 152 ff.; *Fick*, 1977; *Pagenkopf*, 1978, S. 87 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuerkraft pro Kopf ausgestattet und daher abundant, dann hat eine solche Gesetzesänderung überhaupt keine Auswirkung; wenn aber bisher abundante Städte dadurch ausgleichsberechtigt werden, dann wird die Finanzausstattung der kleineren Gemeinden beeinträchtigt, auch wenn das innere Spannungsverhältnis in diesen Größenbereichen gleich bleibt. Das ist wohl die Ursache dafür, daß die Beschlußgremien weniger auf die formale Gestaltung Wert legen, als vielmehr darauf schauen, was für die von ihnen vertretene Gemeinde oder die von ihrer Partei vertretenen Gemeindeklassen letztendlich „herauskommt". Dieselben Politiker, die — mit Recht — eine größere Transparenz fordern, sind im konkreten Fall bereit, eine weitere Komplizierung des Finanzausgleichsgesetzes hinzunehmen, um ihrer Gemeinde zu helfen oder um den politischen Frieden im Lande bzw. in der eigenen Partei zu wahren.

4.42 Regler des Finanzausgleichs

Bereits die heutigen kommunalen Finanzausgleichsgesetze haben so viele Eingriffsparameter, daß die Erfindung weiterer Schlüssel nicht notwendig erscheint, eher eine Reduzierung. Diese Eingriffsparameter sind:

a) Das Verhältnis von allgemeinen Zuweisungen und Zweckzuweisungen, worüber noch besonders zu handeln sein wird (Abschn. 4.43).

b) Bei den Zweckzuweisungen: Auswahl der Förderungszwecke, Förderungsart[194] und Förderungshöhe.

c) Bei den allgemeinen Zuweisungen: Aufteilung auf Schlüssel- und Bedarfszuweisungen; letztere mit einem Anteil von derzeit 2 % eignen sich gut zur Feinsteuerung, sind aber weder besonders verwaltungspraktikabel, noch besonders demokratisch, noch selbstverwaltungsfreundlich.

d) Bei den Schlüsselzuweisungen: Aufteilung nach der Einwohnerzahl, nach zentralörtlichen Funktionen und nach der „mangelnden Steuerkraft".

e) Bei den Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft:

Bemessung des fiktiven Pro-Kopf-Bedarfs mit oder ohne Ansatzstaffelung: Wahl des Spannungsverhältnisses;

Wahl der Nebenansätze (Schüleransatz, Grenzlandansatz, Zentralorteansatz, Ergänzungsansätze für Bevölkerungswachstum oder Bevölkerungsrückgang u. a.);

Festsetzung der Anrechnungs-(Nivellierungs-)hebesätze zur Bestimmung der Steuerkraftmeßzahl;

[194] Vgl. *Hansmeyer*, 1970, S. 432 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Festsetzung des Ausgleichssatzes (Ausschüttungsquote) und der Sockelgarantie.

f) Bei der Festsetzung von Umlagen: Bemessungsgrundlage, d. h. welche Steuern mit welchem Hebesatz mit oder ohne Einbeziehung von Schlüsselzuweisungen, sowie Umlagesatz.

Vermutlich wird man bei geeigneter Wahl der Parameter mit jeder der in der Bundesrepublik Deutschland praktizierten Finanzausgleichsregelung etwa die gleiche horizontale Verteilung der Finanzausstattung generieren können[195]. Die Vielzahl der Ansätze und der Parameter sind m. E. eher ein Zeichen der Unsicherheit über die „richtige" Verteilung als der Schwierigkeit des Anpassungsproblems. In der *Anlage 2* sind die Ergebnisse der derzeitigen Steuerausstattung und Finanzausgleichsregelungen in der traditionellen Größenklasseneinteilung dargestellt[196]. Ob das Ergebnis gut oder gar optimal im Sinne der Hauptbedingung ist, nämlich der bestmöglichen Approximation der Finanzausstattung an den (normierten) Finanzbedarf, kann natürlich erst beantwortet werden, wenn die NFB_g bekannt sind; außerdem müßten die Vergleiche differenzierter gestaltet werden. Soviel ist aber ersichtlich, daß aus dieser Statistik kein Anhaltspunkt für die Notwendigkeit solch hochkomplizierter Finanzausgleichsmechanismen gewonnen werden kann.

Eine Vereinfachung mit hohem Effekt brächte mit einiger Wahrscheinlichkeit die Erweiterung des Popitzschen[197] Ansatzes, wenn er auf die abundanten Gemeinden[198] ausgedehnt wird, d. h. wenn Gemeinden, deren Steuerkraft bereits höher ist als ihr Finanzbedarf, mit ihrer überschüssigen Steuerkraft zu einer Umlage ($ZA < 0$) herangezogen werden.

$$ZA_g = \varkappa (\widetilde{FB}_g - \bar{T}_g) \qquad 0 < \varkappa < 1$$

Mit dieser durchgehenden Formel könnten die bei jedem kommunalen Steuersystem unvermeidbaren, wegen der daraus resultierenden zum Teil luxuriösen Ausstattung dieser Gemeinden Anstoß erregenden Spit-

---

[195] Vgl. z. B. *Haverkampf*, 1971, der die Finanzausgleichsregelungen verschiedener Länder auf NRW angewendet hat; vgl. auch *Bös*, 1971, S. 85 f. für Österreich, wonach die Anwendung vieler Aufteilungsschlüssel zu ähnlichen Ergebnissen führt, weil sie oftmals hochkorreliert sind.

[196] In Abweichung von den Darstellungen in der amtlichen Statistik sind die Ämter und Landkreise mit den kreisangehörigen Gemeinden zusammengefaßt und den Stadtkreisen gegenübergestellt worden. Das ermöglicht (trotz der Bezirksverbände) einen größenordnungsmäßigen Vergleich zwischen Stadtkreisen einerseits und Landkreisen, Ämtern und kreisangehörigen Gemeinden andererseits, während die einzelnen Größenklassen von kreisangehörigen Gemeinden und Stadtkreisen nicht miteinander vergleichbar sind.

[197] *Popitz*, 1932.

[198] Vgl. auch *Albers*, 1964, S. 275.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zen abgefangen werden. Der fiktive Finanzbedarf $\widetilde{FB}$ kann wie bisher mit oder ohne Veredelung ermittelt werden, desgleichen können die Anrechnungshebesätze genauso wie der Ausgleichssatz $\varkappa$ Regelungsparameter im Sinne des Hauptziels bleiben. Bei $\varkappa$ = konst. entspricht diese Regelung der Kurve Abb. 4 (Abschn. 2.42). In Baden-Württemberg wird eine solche Finanzausgleichsumlage, allerdings für alle, auch für die nichtabundanten Gemeinden in Höhe von 16 % der Steuerkraftsumme erhoben; sie fließt zum größeren Teil der kommunalen Finanzausgleichsmasse wieder zu. Ab einer bestimmten Größe von $\varkappa$, insb. wenn $\varkappa$ etwa wie in Abb. 6 (Abschn. 2.42) angedeutet, mit zunehmender Finanzkraft steigt, könnten verfassungsrechtliche Konflikte entstehen[199]. Das ist aber teilweise eine Frage der tatsächlichen Ausgestaltung.

4.43 Zweckzuweisungen oder Allgemeine Finanzzuweisungen

Der Anteil der Zweckzuweisungen[200] insb. der Investitionszuweisungen an den kommunalen Einnahmen von der staatlichen Ebene ist in den letzten Jahren tendenziell gestiegen, einmal um die Gemeinden zu bestimmten, aus der Sicht des Gesetzgebers wünschenswerten Investitionen „aufzumuntern"[201], zum andern — den Trend des goldenen Zügels verstärkend — um über verstärkte Zuweisungen für kommunale Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Tatsächlich gibt es kaum noch wichtige kommunale Investitionen, zu denen kein staatlicher Zuschuß gewährt wird; daran sind die Gemeinden allerdings nicht ganz schuldlos. Diese oft konjunkturpolitisch motivierte massive staatliche Einflußnahme wird zunehmend kritisiert, weil Zweckzuweisungen aus konjunkturpolitischer Sicht ungeeignet seien[202] und weil diese „massive Investitionslenkung" zu einer „Korrumpierung der kommunalen Prioritätsentscheidungen"[203] führe.

---

[199] Art. 106 Abs. 5 und 6 GG garantiert den Gemeinden einen Anteil an der Einkommensteuer entsprechend den Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner und am Aufkommen der Realsteuer. Andererseits können nach Art. 106 Abs. 6 S. 6 die Realsteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen nach Maßgabe der Landesgesetze zugrundegelegt werden. Der Konflikt entsteht spätestens dann, wenn der größte Teil der garantierten Steuern im Einzelfall durch Umlagen abgeschöpft wird.

[200] Zu Arten und Funktionen der Zweckzuweisungen an Gemeinden vgl. *Hansmeyer*, 1970, S. 431 ff.

[201] Die Investitionszuweisungen heißen in der Schweiz „Aufmunterungsbeiträge".

[202] *Hansmeyer*, 1970, S. 443 und 446; *Schmitz*, 1978, S. 8 plädiert deshalb für pauschale Investitionszulagen an Gemeinden zur Konjunkturstützung und für Bewilligungsstops bei staatlichen Zuschüssen im Falle einer konjunkturellen Überhitzung.

[203] *Schmitz*, 1978, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Nachteil der Zweckzuweisungen liegt in der Beeinträchtigung der kommunalen Ausgabenautonomie[204] und in der Schwerfälligkeit sowie den hohen Entscheidungskosten der Töpfchenwirtschaft[205], die teilweise lächerliche Formen angenommen hat. Andererseits hat der zentrale Gesetzgeber berechtigte Interessen an einer gewissen Steuerung der kommunalen Entscheidungen: z. B. wenn eine Gemeinde im Idealfall einer Übereinstimmung von normiertem Finanzbedarf und Finanzausstattung (zweckfreie) Finanzierungsmittel für zentralörtliche Aufgaben erhält und diese nicht wahrnimmt (vgl. Abschn. 2.54); oder wenn eine Gemeinde, aus welchen Gründen auch immer, nicht einmal das im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auf einem bestimmten Gebiet notwendige Mindestversorgungsniveau anbietet. In solchen Fällen sind Zweckzuweisungen autonomiekonformer als andere, z. B. gesetzliche Zwangsmittel. Das Grundproblem liegt darin, daß die örtlichen Wohlfahrtsfunktionen[206] von der Wohlfahrtsfunktion des zentralen Gesetzgebers abweichen können und i. d. R. auch abweichen. Das optimale Versorgungsniveau aus der Sicht des zentralen Gesetzgebers für die Aufgaben i und alle Gemeinden g wurde in Abschn. 3.34 bestimmt: $\bar{v}_i = v_{ig}$, $\forall\, g$. Angenommen, die Kommunen optimieren nach demselben Kalkül, aber bei einem ihre Wohlfahrtsfunktionen charakterisierenden Gewichtungsvektor $\tilde{\gamma}_{ig}$, dann erhält man gemeindespezifische Versorgungsniveaus $\tilde{v}_{ig}$. Liegen sie unter den Mindestversorgungsniveaus nach den Vorstellungen des zentralen Gesetzgebers $v_i^{\min}$, dann kann er versuchen, durch Subventionen der Kosten[207], d. h. durch Zweckzuweisungen dieses Ziel zu erreichen. Das Optimierungskalkül der Gemeinde g lautet:

$$\min \{\Sigma_i (1 - v_{ig})^2 \tilde{\gamma}_{ig} \mid \Sigma_i v_{ig} (1 - q_i) \bar{K}_{ig} = FA_g - f_g \cdot \Sigma_i \Sigma_g v_{ig} q_i \bar{K}_{ig}\}$$
$$\rightarrow \tilde{v}_{ig} \geq v_i^{\min}$$

Darin sind feste Zuschußquoten q_i angenommen: $Z Z_i = q_i \bar{K}_i$. Die ursprünglich völlig frei disponible Finanzausstattung FA_g muß um die Zweckzuweisungen gekürzt werden; dies geschehe entsprechend der Finanzbedarfsstruktur $f_g \cdot ZZ$. Ferner ist

[204] Vgl. *Zeitel*, 1970, S. 15 ff.

[205] z. B. Der Städtetag 1978, Heft 1, S. 5 ff.; daß dies keine typisch deutsche Erscheinung ist, sondern offensichtlich im Wesen der Zweckzuweisungen begründet liegt, zeigen neuere amerikanische Stimmen, vgl. Local Finance Oct. 1977, S. 14 ff.

[206] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1968, S. 11.

[207] Subventionen der Kosten (q_i) und der Investitionen (übliche Zuschußprozentsätze) sind zu unterscheiden: selbst bei einem Investitionszuschuß von 100 % ist eine Gemeinde u. U. nicht geneigt, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen, weil sie die hohen laufenden Folgelasten fürchtet. Bei $q_i = 1$ steht ein solches Projekt i aber meist an der vordersten Stelle der Prioritätenliste, es sei denn, das Projekt enthält auch negative Nutzenaspekte (Bau eines Luftschutzbunkers im Ortsmittelpunkt).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$FM = \Sigma_g FA_g = T + ZA + ZZ = \Sigma_g \overline{T}_g + \Sigma_g ZA_g + \Sigma_i \Sigma_g ZZ_{ig}$$
$$= \Sigma_g T_g + \Sigma_g ZA_g + \Sigma_i \Sigma_g v_{ig} q_i \overline{K}_{ig}$$

Der Nachweis, daß bzw. unter welchen Voraussetzungen diese Lenkung am goldenen Zügel gelingt, ist in einem zweistufigen Optimierungsmodell[208] nur mit einem aufwendigen Formalapparat zu führen. Die Wirkung von Zweckzuweisungen auf die Entscheidungen einer Gemeinde g kann man anhand eines (nichtäquivalenten) linearen Entscheidungsmodells vereinfacht so darstellen:

$$\max \{\Sigma_i v_{ig} \tilde{\tilde{\gamma}}_{ig} \mid \Sigma_i v_{ig} (1 - q_i) K_{ig} = (FA_g - f_g ZZ),\ 1 \leq v_{ig} \leq 0\} \rightarrow \tilde{\tilde{v}}_{ig}$$

Die beste Lösung erzielt die Gemeinde g[209], wenn sie einzelnen Projekte in den Aufgabenbereichen nach fallenden spezifischen Nutzen $\tilde{\tilde{\gamma}}_{ig}$ pro Kosteneinheit, das sind die kardinalen Prioritäten p_i, ordnet und bis zur Budgetbelastungsgrenze $BG = FA_g - f_g \cdot ZZ$ einplant:

Bereich	$\tilde{\tilde{\gamma}}_{ig}$	K_{ig}	$p_{ig} = \frac{\tilde{\tilde{\gamma}}_{ig}}{K_{ig}}$	$\bar{p}_{ig} = \frac{\tilde{\tilde{\gamma}}}{(1-q_i) K_{ig}}$	
Grundschule C	20	4	5,00 (1)	5,00	(1)
Sporthalle	30	8	3,75 (2)	3,75	(2)
Kinderhort	3	1	3,00 (3)	3,00	(4)
Schwimmbad	11	5	2,20 (4)	2,20	(5)
Klärwerk	21	10	2,10 (5)	2,10	(6)
Ortsdurchfahrt	15	12	1,25 (6)	(3,05)	(3)

Werden keine Zuschüsse gewährt ($q_i = 0$) und sei die zusätzliche Belastbarkeit des kommunalen Haushalts $BG = 18$, dann werden die vier ersten Projekte verwirklicht, die Ortsdurchfahrt also nicht. Wünscht der zentrale Gesetzgeber aber die Ortsdurchfahrt, muß er sie mit mindestens 59 % bezuschussen[210] und erreicht eine neue Prioritätenskala $\bar{p}_i$, in der

[208] Auf der ersten Entscheidungsebene bestimmt der zentrale Gesetzgeber die Höhe der Zweckzuweisungen q_i so, daß alle Gemeinden auf allen Gebieten die Mindestversorgungsniveaus erreichen: $\tilde{\tilde{v}}_{ig} \geq v_i^{min}$, während auf der Entscheidungsebene der Gemeinden die Versorgungsniveaus $\tilde{\tilde{v}}_{ig}$ bei gegebenen Zuschüssen q_i ermittelt werden.

[209] Beweis vgl. *Seiler*, 1973, S. 15, 27 und 135 ff.; es handelt sich um das kontinuierliche Rucksackproblem.

[210] Ein Zuschuß q_i von 59 % zu den laufenden *Kosten* kann z. B. erreicht werden durch einen (einmaligen) Investitionszuschuß von rd. 85 %, wenn man 7 % Zinsen sowie 3 % laufenden Unterhaltungs- und Erneuerungsaufwand aus der Investitionssumme zugrundelegt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Ortsdurchfahrt an die dritte Stelle rückt; das ist erforderlich, weil bei konstanter Finanzmasse die den Gemeinden zugewiesenen allgemeinen Deckungsmittel ($T_g + ZA_g$) sinken, wenn Zweckzuweisungen abgezweigt werden, was sich für unsere Gemeinde g vielleicht dadurch auswirkt, daß die zusätzliche Budgetbelastungsgrenze auf $BG = 17$ sinkt, womit die Grundschule, die Sporthalle und die Ortsdurchfahrt (mit verbleibenden Eigenkosten von $(1 - q_i)\,\bar{K}_{ig} = 0{,}41 \cdot 12 = 4{,}92$) getragen werden können.

Die weiteren Probleme seien nur kurz angedeutet. Zwar sind die Mindestversorgungsniveaus so festgelegt (Abschn. 3.34 und 3.35), daß ihre Verwirklichung bei jeder Gemeinde finanzierbar ist, aber die Wohlfahrtsfunktionen der Gemeinden insgesamt, ausgedrückt in γ_{ig}, könnten von den Vorstellungen des zentralen Gesetzgebers soweit abweichen, daß er nur unter massivem Einsatz aller oder einzelner Zweckzuweisungen sein Ziel erreicht, womit die Zweckzuweisungen ausgedehnt und die kommunale Ausgabenautonomie ausgehöhlt würde. In diesem Falle wären stärkere Eingriffe auf dem Gesetz- oder Verordnungswege unvermeidbar. Als Beispiel sei die Abwasserreinigung genannt. Durch die Interdependenz der politischen Willensbildung auf allen Staatsebenen über die Parteien und durch das allgemeine Verantwortungsbewußtsein der Gemeinderäte könnten sich staatliche Eingriffe auf Einzelfälle beschränken[211].

Das zweite Problem ist praxisrelevanter. Die örtlichen Wohlfahrtsfunktionen der Gemeinden unterscheiden sich u. U. sehr stark voneinander. Andererseits müssen die Zuschüsse in allgemeingültigen Regelungen festgelegt werden. Das bedeutet, daß die Höhe der Zuweisungen sich theoretisch nach der Gemeinde mit dem geringsten Interesse an dem betreffenden Aufgabengebiet richten müßte. Es ist jedoch zu hoffen und nach der bisherigen Erfahrung auch zu erwarten, daß für die fundamentalen kommunalen Leistungsbereiche — und nur für diese sollten staatliche Anforderungen präzisiert werden — das Verantwortungsbewußtsein der Gemeinden groß genug ist, um diese Mindestanforderungen abzudecken, zumal wenn andernfalls staatliche Zwangseingriffe drohen. Aber die umgekehrte Auswirkung ist unverkennbar. Wo das Eigeninteresse einzelner Gemeinden an bestimmten Aufgaben ohnehin größer ist als im Durchschnitt, wird durch die staatlichen Zweckzuweisungen u. U. ein Überangebot hervorgerufen. Manche Straße zeugt davon. Die Balance zwischen notwendigen Zweckzuweisungen bzw. deren Ausgestaltung, staatlichen Eingriffen und der Freiheit der kommunalen Selbstverwaltung herzustellen, ist die Kunst des zentralen Gesetzgebers.

---

[211] Das setzt voraus, daß die Festlegung der Mindestversorgungsniveaus für kommunale Leistungen den Gemeinden noch einen angemessen großen Spielraum läßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Schlußbemerkungen

Der kommunale Finanzausgleich steht im Spannungsfeld zwischen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und dem Recht der Bürger auf freie Entscheidung über ihre örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten.

Ober- und Untergrenzen der Finanzausgleichspolitik des zentralen Gesetzgebers wurden aufgezeigt. Wo diese liegen und wo die Mitte ist, kann nur auf der Grundlage einer differenzierten, überaus arbeitsaufwendigen Untersuchung über den aufgabengerechten Finanzbedarf *aller* Gemeinden oder zumindest weitgehend gleichartiger Gemeindegruppen ermittelt werden. Problemfelder des Finanzausgleichs im Sinne einer gerechten Verteilung der dafür erforderlichen Finanzausstattung liegen nicht in der Erfindung neuer Instrumente und Schlüssel, sondern in der klaren Präzisierung und Quantifizierung der Ziele: der Weg zu einem rationalen Finanzausgleich führt nur über die Bestimmung eines aufgabengerechten Finanzbedarfs.

Summary

When determining local finances the central (federal or state) legislator has to weigh between harmonization or uniformity of regional living conditions and the local financial autonomy.

Both aims taken into account, a framework for an optimal local financing system is developped on the base of *standardized financial needs* for each individual community (or types of communities), regarding central place functions, agglomeration and deglomeration costs, i. e. local financial requirements are to be assessed directly by estimating what a community of given social and economic characteristics is supposed to spend.

Given a certain local Taxing Right System the central legislator must establish an equalization plan in order to minimize the difference between local fiscal capacity and local financial needs by regarding local revenue autonomy.

The concept of standardized financial needs however does not imply an imposed but a „proposed" welfare function, because the communities' fiscal autonomy how to expend should be preserved as far as possible. As concerning central place functions it may be necessary to guaranty them by a system of grants-in-aid, the rate of which can be determined by a two-stage optimization model.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anlage 1

Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974[a) b)]
ohne besondere Finanzierungsvorgänge

	Insgesamt	0 Allgem. Verwaltung	1 Öffentl. Sicherheit u. Ordnung (ohne Feuerwehr)	13 Feuerwehr	2 Schulen	3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	4 Soziale Sicherung	5 Sport, Erholung (ohne 50 - 54)	Gesundheitspflege (50 - 54)	6 Bau- u. Wohnungswesen (60 - 62)	Verkehr (63 - 69)	7 Öffentl. Einrichtungen (ohne 70, 72)	70 Abwasserbeseitigung	72 Abfallbeseitigung	8 Wirtsch. Unternehmen Allg. Grund- u. Sondervermögen	90 Umlagen Steuern, Zuweisungen	91 Sonst. Allg. Finanzwirtschaft
	d)	Ausgaben des Verwaltungshaushalts — DM je Ew. —															c)
Kreisangehörige Gemeinden																	
- 3 000 Ew.	448	64	1	4	51	4	14	6	4	4	25	16	13	6	50	146	40
3 - 10 000 Ew.	590	84	7	4	54	5	23	20	11	14	33	25	30	12	56	158	55
10 000 und mehr Ew.	801	90	17	7	80	15	55	41	50	43	46	35	48	19	30	160	65
Kreisangehörige Gemeinden insg.	671	83	11	6	67	10	38	28	30	27	38	28	36	14	41	157	57
Ämter u. ä.	85	83	16	3	22	1	20	3	4	21	2	4	7	3	4	— 121	15
Landkreise	217	23	9	1	34	3	104	1	87	15	10	2	—	3	2	— 92	13
zusammen	898	116	22	7	104	13	144	29	118	45	49	31	37	18	43	51	72
Stadtkreise																	
20 - 50 000 Ew.	1 237	117	36	9	124	31	170	50	239	57	65	70	45	27	54	53	90
50 - 100 000 Ew.	1 271	108	33	18	130	47	200	54	225	72	70	62	56	29	26	57	83
100 - 200 000 Ew.	1 331	112	35	28	124	59	235	58	175	75	80	60	56	36	39	51	109
200 - 500 000 Ew.	1 379	113	34	31	119	79	250	57	169	84	74	55	62	37	57	64	95
500 000 u. mehr Ew.	1 647	112	72	36	129	88	274	54	203	99	91	69	60	47	103	84	127

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stadtkreise insg.	1 446	112	48	30	125	73	247	56	191	85	81	63	58	39	65	67	108
Bezirksverbände	72	2	—	—	3	1	76	—	27	6	3	1	—	—	1	– 51	2
Gemeinden (GV) insg.	1 126	117	30	14	112	33	235	38	162	62	61	42	43	25	51	17	85
	e)	Zuschußbedarf des Vermögenshaushalts — DM je Ew. (+: Überschuß)															f)
Kreisangehörige Gemeinden																	
- 3 000 Ew.	+ 107	59	1	2	43	3	10	4	2	1	10	7	+ 5	1	+ 25	+ 240	21
3 - 10 000 Ew.	+ 119	75	6	2	41	4	16	13	2	12	24	13	2	1	+ 17	+ 329	15
10 000 und mehr Ew.	+ 121	81	13	6	68	12	32	32	2	35	34	16	5	1	+ 21	+ 447	12
Kreisangehörige Gemeinden insg.	+ 118	75	9	4	56	8	23	21	2	22	26	13	2	1	+ 21	+ 372	14
Ämter u. ä.	+ 38	77	14	3	16	1	11	2	2	19	2	2	1	—	—	+ 192	5
Landkreise	+ 39	21	5	1	22	2	63	1	11	10	2	2	—	—	+ 3	+ 179	6
zusammen	+ 161	105	15	5	80	10	87	22	13	33	29	15	2	1	+ 24	+ 573	21
Stadtkreise																	
20 - 50 000 Ew.	+ 166	96	20	7	87	19	106	38	14	41	34	13	+ 10	+ 1	+ 47	+ 602	18
50 - 100 000 Ew.	+ 158	90	19	16	96	35	131	44	22	52	38	14	—	1	+ 43	+ 679	5
100 - 200 000 Ew.	+ 153	94	19	27	104	46	151	46	21	59	47	14	+ 3	1	+ 38	+ 769	29
200 - 500 000 Ew.	+ 135	92	18	29	103	64	166	48	30	62	43	15	10	1	+ 15	+ 813	12
500 000 u. mehr Ew.	+ 221	81	44	33	101	70	183	42	42	71	44	18	+ 1	+ 2	+ 7	+ 957	18
Stadtkreise insg.	+ 173	88	28	28	101	57	163	44	31	63	43	16	1	—	+ 22	+ 832	17
Bezirksverbände	+ 1	2	—	—	1	1	52	—	5	6	—	—	—	—	+ 1	+ 65	+ 3
Gemeinden (GV) insg.	+ 165	101	19	12	87	25	151	29	22	47	34	16	2	—	+ 24	+ 705	18

a) Nach Stat. Bundesamt (1977 a) S. 60 - 297; Tiefergliederung der Stadtkreise nach Angaben des Statistischen Bundesamts; Einwohnerzahlen nach Angaben des Statistischen Bundesamts (II A - 14/2 vom 30. 6. 1975). — b) Abzüglich Zahlungen gleicher Ebene. — c) Ohne Zuführung zum Vermögenshaushalt und ohne Abwicklung der Vorjahre. — d) Ausgaben des Verwaltungshaushalts abzüglich der Zuführung zum Vermögenshaushalt und ohne Abwicklung der Vorjahre. — e) Ist-Überschuß des Verwaltungshaushalts abzüglich der Zuführung vom Vermögenshaushalts und ohne Abwicklung der Vorjahre. — f) Ohne Zuführung zum Vermögenshaushalt bzw. vom Vermögenshaushalt und ohne Abwicklung der Vorjahre.

OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/
DOI: https://doi.org/10.3790/978-3-428-42825-3_0073 | Generated on 2025-03-31 21:12:

Anlage 1

Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974[a) b)]
ohne besondere Finanzierungsvorgänge

	Insgesamt	0 Allgem. Verwaltung	1 Öffentl. Sicherheit u. Ordnung (ohne Feuerwehr)	13 Feuerwehr	2 Schulen	3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	4 Soziale Sicherung	5 Sport, Erholung (ohne 50 - 54)	Gesundheitspflege (50 - 54)	6 Bau- u. Wohnungswesen (60 - 62)	Verkehr (63 - 69)	7 Öffentl. Einrichtungen (ohne 70, 72)	70 Abwasserbeseitigung	72 Abfallbeseitigung	8 Wirtsch. Unternehmen Allg. Grund- u. Sondervermögen	Allgemeine Finanzwirtschaft
	c)	Ausgaben des **Vermögenshaushalts** — DM je Ew. —													c)	d)
Kreisangehörige Gemeinden																
- 3 000 Ew.	380	3	—	8	21	2	13	24	2	10	131	32	76	—	51	6	(40)
3 - 10 000 Ew.	451	8	—	9	61	2	13	44	3	14	120	31	73	—	64	7	(46)
10 000 und mehr Ew.	460	11	—	7	92	4	14	43	10	22	104	23	62	1	59	8	(45)
Kreisangehörige Gemeinden insg.	441	8	—	8	69	3	14	40	6	18	114	27	68	1	59	7	(44)
Ämter u. ä.	97	9	—	3	47	—	1	4	3	2	2	4	16	—	6	—	(10)
Landkreise	119	3	—	1	47	1	5	3	24	1	24	2	—	2	3	2	(10)
zusammen	571	13	1	10	121	4	19	43	31	19	138	29	70	3	62	9	(56)
Stadtkreise																	
20 - 50 000 Ew.	484	15	—	7	85	4	15	24	56	27	101	16	58	6	64	5	(63)
50 - 100 000 Ew.	569	10	1	4	121	6	22	26	51	43	117	13	58	4	84	9	(69)
100 - 200 000 Ew.	553	10	1	3	115	10	20	32	32	28	120	16	54	5	101	6	(97)
200 - 500 000 Ew.	537	12	—	6	89	7	18	35	30	33	106	11	42	8	127	13	(63)
500 000 u. mehr Ew.	631	9	1	5	92	13	20	31	26	38	119	23	47	7	193	8	(98)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44382-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stadtkreise insg.	576	10	1	5	99	10	20	32	32	35	115	17	49	6	137	9	(84)
Bezirksverbände	36	—	—	—	1	—	8	1	6	—	13	—	—	—	2	4	(2)
Gemeinden (GV) insg.	600	12	1	8	115	6	26	40	36	24	141	25	63	4	87	12	(66)
	e)	Zuschußbedarf des **Vermögenshaushalts** — DM je Ew. (+: Überschuß)														f)	g)
Kreisangehörige Gemeinden																	
- 3 000 Ew.	+ 73	3	—	5	13	2	9	18	2	3	65	22	35	—	8	+ 107	+ 3
3 - 10 000 Ew.	+ 105	7	—	6	38	1	9	34	2	4	58	22	34	—	15	+ 119	+ 7
10 000 und mehr Ew.	+ 126	9	—	5	57	3	11	35	3	9	51	17	34	1	19	+ 121	+ 4
Kreisangehörige Gemeinden insg.	+ 109	7	—	5	43	2	10	31	2	6	55	19	34	1	16	+ 118	+ 5
Ämter u. ä.	+ 21	7	—	2	31	—	1	4	1	1	1	2	8	—	3	+ 38	+ 4
Landkreise	+ 26	3	—	1	34	—	5	3	11	1	7	1	—	2	1	+ 39	+ 3
zusammen	+ 138	11	—	6	80	3	15	34	13	7	63	21	35	2	17	+ 161	+ 9
Stadtkreise																	
20 - 50 000 Ew.	+ 68	15	—	3	52	3	12	15	+ 2	16	43	9	42	6	32	+ 166	+ 12
50 - 100 000 Ew.	+ 155	10	—	3	84	6	17	21	20	26	51	8	37	3	37	+ 158	+ 10
100 - 200 000 Ew.	+ 170	7	—	2	86	8	18	28	11	15	41	12	39	4	58	+ 153	+ 5
200 - 500 000 Ew.	+ 151	9	—	5	63	6	15	30	11	15	45	9	32	6	57	+ 135	+ 17
500 000 u. mehr Ew.	+ 128	8	1	4	74	11	19	23	12	27	37	4	38	7	84	+ 221	—
Stadtkreise insg.	+ 145	9	1	3	74	8	17	25	12	21	42	8	37	6	64	+ 173	+ 7
Bezirksverbände	+ 4	—	—	—	1	—	2	—	2	—	+ 2	—	—	—	1	+ 1	+ 1
Gemeinden (GV) insg.	+ 143	10	—	5	79	5	17	32	14	12	55	17	36	3	33	+ 165	+ 9

a) Nach Stat. Bundesamt (1977 a) S. 60 - 297; Tiefergliederung der Stadtkreise nach Angaben des Statistischen Bundesamts; Einwohnerzahlen nach Angaben des Statistischen Bundesamts (II A - 14/2 vom 30. 6. 1975). — b) Abzüglich Zahlungen gleicher Ebene. — c) Abzüglich Rücklagezuführung und Tilgung und ohne Abwicklung der Vorjahre. — d) Nachrichtlich: Tilgung; e) Finanzierungssaldo: besondere Finanzierungsvorgänge abzüglich Ist-Überschüsse bzw. zuzüglich Ist-Fehlbetrag des laufenden Jahres. — f) Ist-Überschuß des Verwaltungshaushalts. — g) Sonstige Einnahmen und Ausgaben des Vermögenshaushalts.

OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/
DOI: https://doi.org/10.3790/978-3-428-50125-3 | Generated on 2025-03-31 12:

Anlage 2

Finanzausstattung der Gemeinden 1974 DM/EW
Steuern und Zuweisungen abzüglich Umlagen[a)]

	Steuern	Zuschüsse und Zuweisungen abzüglich Umlagen								Nettoeinnahmen aus Steuern und FAG i. w. S.
		Allgemeine Zuweisungen u. Umlagen			Zweckgebundene Zuweisungen				Deckungsmittel netto aus FAG i. w. S.	
		Allg. Zuweisungen b)	abzügl. Allg. Umlagen c)	Allg. Zuweisungen abz. Allg. Umlagen	Erstattungen v. Verw. u. Betriebskosten d)	lfd. Zweckzuweisungen e)	Investitionszuschüsse f)	Zweckzuweisungen insgesamt (saldiert)		
Kreisangehörige Gemeinden										
- 3 000 Ew.	262	127	— 149	— 22	— 4	14	85	95	73	335
3 - 10 000 Ew.	352	137	— 160	— 23	+ 2	20	100	122	99	451
10 000 und mehr Ew.	462	153	— 167	— 14	+ 21	30	113	164	150	612
Kreisangehörige Gemeinden insgesamt	391	143	— 161	— 18	+ 11	24	104	139	121	512
Ämter u. ä.	1	67	+ 124	+ 191	+ 15	30	37	82	273	274
Landkreise	12	69	+ 97	+ 166	+ 21	11	30	62	228	240
zusammen	404	220	— 50	+ 170	+ 33	39	138	210	380	784
Stadtkreise										
20 - 50 000 Ew.	569	87	— 53	+ 34	+ 35	60	138	233	267	836
50 - 100 000 Ew.	596	139	— 57	+ 82	+ 41	48	137	226	308	904
100 - 200 000 Ew.	679	141	— 51	+ 90	+ 40	34	141	215	305	984
200 - 500 000 Ew.	688	189	— 64	+ 125	+ 44	30	144	218	343	1 031
500 000 und mehr Ew.	926	115	— 77	+ 38	+ 50	65	153	268	306	1 232
Stadtkreise insgesamt	756	143	— 64	+ 79	+ 44	46	146	236	315	1 071
Bezirksverbände	—	15	+ 51	+ 66	— 2	6	23	27	93	93
Gemeinden (GV) insgesamt	515	207	— 16	+ 191	+ 35	46	158	239	430	945

Quellen: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974, Stat. Bundesamt (1977 a) S. 28 - 30. Tiefergliederung der Stadtkreise nach Angaben des Stat. Bundesamts. Einwohnerzahlen nach Angaben des Stat. Bundesamts (II A - 14/2 vom 30. 6. 1975).

a) Die geleisteten und empfangenen Zuweisungen und Umlagen sind je für sich saldiert; vgl. folgende Anmerkungen. — b) Empfangene abzüglich geleistete Allgemeine Zuweisungen. — c) Empfangene abzüglich geleistete Umlagen. — d) Empfangene abzüglich geleistete Erstattungen von Verwaltungs- und Betriebskosten. — e) Empfangene abzüglich geleistete lfd. Zweckzuweisungen einschl. Schuldiensthilfen. f) Empfangene abzüglich geleistete Investitionszuschüsse von bzw. an Bund und Land.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Abkürzungen

A	Aufgabenzuweisungsmatrix $A = [\bar{a}_{ig}]$
a_i	Entscheidungsvariable für Erfüllung der Aufgabe i : $a_i \in \{0, 1\}$
B	Bedarf
BG	Budgetbelastungsgrenze
γ_i	Gewichtungsvektor des zentralen Gesetzgebers für kommunale Aufgaben
γ_{ig}	Gewichtungsvektor der Gemeinde g für die Aufgaben i
D	globale Intensität des Finanzausgleichs
e	Grad der Einnahmeautonomie
f_g	Finanzbedarfsstruktur: $FB_g = f_g \cdot FB$ bzw. $NFB_g = f_g \cdot NFB$
FA_g	Finanzausstattung der Gemeinde g $FA_g = \bar{T}_g + Z_g$
FB	Finanzbedarf
FB_g $(v = v^*)$	Finanzbedarf der Gemeinde g bei Gleichheit des Versorgungsniveaus
FM	kommunale Finanzmasse: $FM = T + Z = \sum_g FA_g$
FS	kommunales Finanzierungssystem
φ_i	Zuordnungsvorschriften für kommunale Aufgabenerfüllung
g	$g = 1,2 \ldots, G$ Gemeinden
i	$i = 1,2 \ldots, I$ Aufgaben der Gemeinden
j	gemeindespezifische Intensität des Finanzausgleichs
k	Kostenfaktor bzw. Einheitskosten
K	Gesamtkosten
MFB	Mindestfinanzbedarf
NFB	Normierter Finanzbedarf
OFB	Tolerabler oberer Finanzbedarf
p_i	Priorität des Aufgabengebiets (Projekts) i
q_i	Zuschußquote (bei Zweckzuweisungen)
S	$S = [\sigma_{mg}]$ Strukturmatrix der Gemeinden g für Bedarfsindikatoren und Kostendeterminanten m
s	Steuerart
T	Steuern
$\bar{T}$	Steuern bei einheitlichem Hebesatz
t	Hebesatz (Steuersatz)
v_i	Versorgungsniveau für Aufgabe i $\quad v_i \in [0, 1]$
X_i	Ausgaben für Aufgabe i
x_i	Indiz für die kommunale Ausgabenautonomie
Z	Finanzausgleichszahlung: Zuweisung an Gemeinde $Z > 0$ Umlage von Gemeinde $Z < 0$
z	Art der Finanzzuweisung
ZA	allgemeine Finanzzuweisung ($ZA > 0$) bzw. Umlagen ($ZA < 0$)
ZZ	zweckgebundene Finanzzuweisungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literaturverzeichnis

Albers, W., Finanzausgleich (III) Deutschland, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1961, S. 553 ff.

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

— Ziele und Bestimmungsgründe der Finanzpolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 123 ff.

— Standortwirkungen der staatswirtschaftlichen Tätigkeit, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen und Zürich 1977, S. 212 ff.

Alonso, W., Zur Ökonomie der Stadtgröße, in: D. Fürst (Hrsg.), Stadtökonomie, Stuttgart und New York 1977, S. 50 ff.

Baden-Württemberg, Bericht der Finanzausgleichskommission vom 21. 6. 1977, Stuttgart.

Bahl, R., The Outlook for State and Local Government Finances in the United States, in: Local Finance, August 1977, S. 31 ff.

v. Barby, J., Städtebauliche Infrastruktur und Kommunalwirtschaft, Bonn 1974.

Bauer, H., *Paleczny,* A. und *Schulmeister,* A., (Institut für Stadtforschung [Hrsg.]), Aufgaben der Gemeinden, Wien 1977.

Bös, D., Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien und New York 1971.

— Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 45 ff.

Borchard, K., Orientierungswerte für die städtebauliche Planung, München 1974.

Brecht, A.: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932.

Buchanan, J. M., Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Vol. XL, 1950, S. 583 ff.

— An Economic Theory of Clubs, in: Economica, Vol. XXII, 1965, S. 1 ff.

Bulutoğlu, K., Fiscal Decentralization: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 35, 1976/77, S. 1 ff.

Deppe, L., Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, Münster 1966.

Deutscher Städtetag, Kommunaler Finanzausgleich in den Bundesländern, Reihe G, Heft 1, Köln 1973.

DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik), Mittelfristige Investitions- und Finanzplanung, Berlin 1976.

Ehrlicher, W., unter Mitarbeit von R. *Gruber* und H. *Voigtländer,* Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover 1967.

Eichhorn, W., *Henn,* R., *Opitz,* O. und *Shepard,* R. W., Theory and Applications of Economic Indices, Würzburg 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Elsner, H., Auswirkungen der Zentralität auf die sozioökonomische und finanzwirtschaftliche Lebenslage der Bevölkerung, in: Der Städtetag, 30. Jg. (1977), S. 244 ff.

Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, Opladen 1971.

Fabricant, S., The Trend of Government Activity in the United States Since 1900, New York 1952.

Fick, D., Der kommunale Finanzausgleich, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 26. Jg. (1977), S. 5 ff.

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

Forst, H., Zur Klassifizierung von Städten, Würzburg 1974.

Göb, R., Die schrumpfende Stadt, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 16. Jg. (1977), S. 149 ff.

Goedhart, C., Local Public Finance in the Theory of Fiscal Policy, in: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.), Problèmes de Finances Publiques Urbaines, Saarbrücken 1973, S. 13 ff.

Greene, K. V., *Neenan,* W. B. und *Scott,* C. D., Fiscal Interactions in a Metropolitan Area, Lexington Mass. 1974.

Haller, H., Der Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 105. Jg. (1969), S. 121 ff.

— Finanzpolitik, Tübingen - Zürich 1972.

Haller, H. und *Biel,* W., Zukunftsgerechte Finanzreform für die Schweiz, Zürich 1971.

Hansmeyer, K.-H., Interkommunaler Finanzausgleich, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 5. Jg. (1966), S. 261 ff.

— Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: H. Haller, L. Kullmer, C. S. Shoup, H. Timm (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Festschrift für F. Neumark, Tübingen 1970, S. 431 ff.

Hansmeyer, K. H. und *Fürst,* D., Die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen ausgewählter zentraler Orte in Rheinland-Pfalz, Gutachten erstattet der Landesplanung von Rheinland-Pfalz, Mainz 1970.

— Finanzausgleich als regionales Lenkungsinstrument, in: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/II, Berlin 1980, S. 83 ff.

Hauser, H., Der interkantonale Finanzausgleich, Bern und Stuttgart 1970.

Hauser, H., *Meier,* A., *Rössler,* M. und *Müller-Bodmer,* H., Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur als Bestimmungsfaktor der öffentlichen Ausgaben — Querschnittsanalyse der Ausgaben der schweizerischen Kantone und Gemeinden, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 111. Jg. (1975), S. 93 ff.

Haverkampf, H.-E., Räumliche Streuung unterschiedlicher kommunaler Einnahmesysteme, Eine Modellsimulation am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1971.

Heckhausen, S., Nachholbedarf an haushaltsorientierter Infrastruktur in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hedtkamp, G., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Neuwied 1977.

Hirsch, W. Z., Urban Economic Analysis, New York 1973.

Hunke, H. (Hrsg.), Der Anteil der Ballungsgebiete an den öffentlichen Haushalten, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 75, Hannover 1972.

— (Hrsg.), Finanzpolitik und Landesentwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 84, Hannover 1972.

Institut International de Finances Publiques (Hrsg.), Problèmes de Finances Publiques Urbaines, Congres de New York 1972, Saarbrücken 1973.

Kain, J. F., Urban Form and the Costs of Urban Services, Harvard 1967.

Kubin, E., Die Gemeindeaufgaben und ihre Finanzierung, Linz 1972.

Langkau, J., Ökonomische und finanzpolitische Wirkungen von Siedlungskonzentrationen unter besonderer Berücksichtigung von Einrichtungen der Infrastruktur, Opladen 1975.

Littmann, K., Finanzpolitik und Wirtschaftsraum, in: Kommunale Steuer-Zeitschrift, 12. Jg. (1963), S. 65 ff.

— Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima, in: H. Timm und H. Jecht, Komunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 32, Berlin 1964, S. 61 ff.

— unter Mitarbeit von P. Halm, D. Moock und Ch. Littmann-Steding, Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, Hannover 1968.

— Ausgaben, öffentliche, II: Die „Gesetze" ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen und Zürich 1977, S. 349 ff.

Mathews, R., Fiscal Equalisation in Australia: The Methodology of the Grants Commission, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 34, 1974/75, S. 66 ff.

Münstermann, E., Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Opladen 1975.

Musgrave, R. A., Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Public Finances: Needs, Sources and Utilisation, Princeton 1961, S. 97 ff.

— Theory of Fiscal Federalism, in: Public Finance, Vol. XXIV, 1969, S. 521 ff.

Neumark, F., Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 165 ff.

Pagenkopf, H., Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978.

Patzig, W., Der kommunale Finanzausgleich, Köln 1966.

Pommerehne, W., Private versus öffentliche Müllabfuhr, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 35, 1976, S. 272 ff.

Popitz, J., Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Aufl., Bd. 2, Tübingen 1927, S. 338 ff.

— Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmitz, H. G., Effiziente Stabilisierungspolitik und Aufgabenverteilung im Bundesstaat, in: Quartalshefte der Girozentrale und Bank der österreichischen Sparkassen AG, Heft 2 - 3, Wien 1978, S. 89 ff.

Schneeweiß, H., Ökonometrie, Würzburg und Wien 1971.

Scott, A., Wirtschaftliche Ziele einer föderativen Finanzwissenschaft, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanztheorie, Köln und Berlin 1969, S. 120 ff.

Seiler, G., Optimierungsprobleme der kommunalen Investitionsplanung, Meisenheim 1973.

Spengelin, F., u. a., Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten in Abhängigkeit von Größe und Zuordnung. Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen 03.003, Braunschweig 1972.

Spieß, L., Der Finanzausgleich im Lichte volkswirtschaftlicher Ziele, Freiburg 1973.

Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, Fachserie 14, Stuttgart und Mainz 1977 (zitiert als Statistisches Bundesamt, 1977 a).

— Realsteuervergleich 1976, Fachserie 14, Stuttgart und Mainz 1977 (zitiert als Statistisches Bundesamt, 1977 b).

Steeb, G., Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung, Stuttgart 1965.

Steuerreformkommission, Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

Stohler, J. und *Frey,* R., Das Verhältnis von regionaler Wirtschaftsstruktur und öffentlichen Ausgaben, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 103. Jg. (1967), S. 353 ff.

Tiebout, C. M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXIV, 1956, S. 416 ff.

Timm, H., Gemeindefinanzen I Theorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 4, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1965, S. 299 ff.

Wagener, F., Neubau der Verwaltung, Speyer 1969.

Wagner, A., Der interregionale Lastenausgleich in der Schweiz, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 13. Jg. (1974), S. 78 ff.

Weicher, J. und *Emerine,* R. II, Econometric Analysis of State and Local Aggregate Expenditure Functions, in: Public Finance, Vol. XXVIII, 1973, S. 69 ff.

Weyl, H., Der Verband Großraum Hannover, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 16. Jg. (1977), S. 178 ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen, Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform vom 16. 3. 1968, in: Schriftenreihe des Bundesministers der Finanzen, Heft 10, Bonn 1968.

Wittmann, W., Einführung in die Finanzwissenschaft III, 2. Aufl., Stuttgart und New York 1976.

Zeitel, G., Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverantwortung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 1 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zimmermann, H., Cushioning the Financial Effects of Economic Changes in Cities, West German and U.S. Federal/State - Local Fiscal Relations, Washington 1977 (unveröffentlicht).

Zimmermann, H. und *Henke,* K.-D., Finanzwissenschaft, Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 2. Aufl., München 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung Zentraler Orte

Von *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln*

1. Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung

1.1. Raumordnungspolitische Ziele in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder

Die mangelnde Berücksichtigung raumordnungspolitischer Ziele im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist mehrfach zu Recht kritisiert worden[1]. Sieht man von der Möglichkeit regional gezielt vergebener Zweckzuweisungen ab, so beschränken sich die Elemente des kommunalen Finanzausgleichs, die bewußt raumordnungspolitischen Charakter haben, im wesentlichen auf die Staffelung des sog. Hauptansatzes und die Berücksichtigung ‚raumordnungsbedeutsamer' Nebenansätze bei der Bedarfsermittlung der Gemeinden — etwa die Nebenansätze für Zentralörtlichkeit in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und dem Saarland[2] oder die sog. Grenzlandansätze in Hessen und Bayern[3]; selbst diese wenigen Elemente raumordnungspolitischer Ausrichtung sind unter theoretischen oder zumindest methodischen Gesichtspunkten nicht unumstritten.

Eine Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung raumordnungspolitischer Ziele erscheint angesichts dieses theoretischen und instrumentellen Defizits wünschenswert; dies gilt vor allem im Hinblick auf die für die Zukunft sicherlich zu erwartenden Probleme, die sich für die Raumordnungspolitik der Bun-

* Ich danke Herrn Dipl.-Volkswirt Manfred Kops für wertvolle Mitarbeit.

[1] Vgl. etwa bereits *Albers*, 1964 a, S. 285: „Das Grundproblem des derzeitigen deutschen Finanzausgleichs ... ist ... darin zu sehen, daß sein Einfluß auf die räumliche Ordnung der Wirtschaft — wenn überhaupt — nur in unzulänglicher Weise beachtet worden ist." Ders., 1964 b, S. 491; ähnlich *Littmann*, unter Mitarbeit von *Halm, Moock* und *Littmann-Steding*, 1968, S. 47; *Ehrlicher*, unter Mitarbeit von *Gruber* und *Voigtländer*, 1967, S. 71.

[2] Vgl. die Finanzausgleichsgesetze der Länder, zusammenfassend *Münstermann* und *Becker*, 1978.

[3] Bis 1976 auch in Nordrhein-Westfalen, bis 1977 auch in Rheinland-Pfalz, in früheren Jahren darüber hinaus auch in Schleswig-Holstein und im Saarland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

desrepublik Deutschland ergeben[4] und die die Verbesserung vorhandener sowie die Entwicklung wirksamer neuer Instrumente der Raumordnung verlangen.

Die Zusammenhänge zwischen kommunalem Finanzausgleich und Raumordnung sind nun allerdings nicht zuletzt wegen der Kompliziertheit finanzausgleichspolitischer Regelungen von beträchtlicher Intransparenz; dies ist sicherlich eine der Hauptursachen für die bisher mangelnde Berücksichtigung raumordnungspolitischer Ziele in den Finanzausgleichsregelungen der Bundesländer. Hinzu kommt, daß der kommunale Finanzausgleich bisher vielfach auf die finanzielle Korrektur bestehender Zustände ausgerichtet war und daher notwendig die gestalterische Komponente vermissen ließ, die einer zukunftsorientierten Raumordnungspolitik eigen sein sollte.

Verbesserungen lassen sich hier allerdings nur durch eine schrittweise Analyse einzelner Teilprobleme vornehmen, eine Vorgehensweise, die auch die vorliegende Arbeit mit der Beschränkung auf einen — unserer Meinung nach allerdings zentralen — Aspekt der Zusammenhänge zwischen kommunalem Finanzausgleich und Raumordnung einschlägt. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage einer verbesserten Einsetzbarkeit des kommunalen Finanzausgleichs zur Förderung sog. ‚Zentraler Orte'.

1.2. Die Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts für die Raumordnungspolitik

Die Rechtfertigung für eine Beschränkung auf diesen Teilaspekt der Interdependenzen zwischen kommunalem Finanzausgleich und Raumordnung ergibt sich aus der herausragenden Stellung, die der Förderung Zentraler Orte innerhalb der staatlichen Raumordnungspolitik eingeräumt worden ist. Auch wenn ein einheitliches und theoretisch geschlossenes Konzept für die Raumordnungspolitik von Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland nicht existiert[5], so zeigt sich bei der Analyse der vorhandenen raumordnungspolitischen Vorstellungen doch deren maßgebliche Beeinflussung durch das sog. Zentrale-Orte-Konzept[6]; sowohl zur Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen als auch zur Erreichung wachstumspolitischer Ziele wird die abgestufte Förderung und Ausstattung von Orten mit unterschiedlichen Zentralitätsgraden von Bund[7] und Ländern[8] als die geeignete raumordnungspolitische Strategie angesehen[9].

---

[4] Siehe die Raumordnungsberichte der Bundesregierung, zuletzt den *Raumordnungsbericht 1978;* auch: *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel,* 1977, Kap. VI, S. 305 ff.

[5] Vgl. *Fürst, Klemmer* und *Zimmermann,* 1976, S. 91; *Brösse,* 1975, S. 22.

[6] Vgl. *Kummerer, Schwarz* und *Weyl,* 1975, S. 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die theoretischen Grundlagen des Zentrale-Orte-Konzepts gehen bekanntlich auf eine Arbeit *Christallers* aus dem Jahr 1933 zurück, in der deduktiv ein flächendeckendes System sog. ‚Zentraler Orte' entwickelt wird. Danach verfügen die Zentralen Orte über einen ‚Bedeutungsüberschuß', der sich aus der Differenz zwischen den von den Ortsbewohnern in Anspruch genommenen zur Summe aller im Zentralen Ort erstellten Güter und Leistungen ergibt. Die Größe dieses Bedeutungsüberschusses bestimmt den Zentralitätsgrad des Ortes. *Christallers* Vorstellungen wurden in der Folge kritisiert und weiterentwickelt, wobei vor allem Fragen der Messung des Zentralitätsgrades, der räumlichen Abgrenzung der Zentralen Orte und des Umlandes sowie der Verteilung zentralörtlich erstellter Güter und Leistungen im Vordergrund standen. Ohne diese Probleme hier nachzuvollziehen[10], läßt sich als Ergebnis der Diskussion des Zentrale-Orte-Konzepts zusammenfassend festhalten, daß die (teilweise von *Christaller* selbst erkannte) unzulässige Ausklammerung verschiedener raumwirksamer Einflußgrößen die exakte modelltheoretische Abbildung der komplexen raumwirtschaftlichen Prozesse nicht erlaubt — ‚das Leben ist komplizierter'[11]. Wenn auch die Beiträge zur Verbesserung des Zentrale-Orte-Konzepts[12] teilweise zu einer Beseitigung dieser Schwächen geführt haben, so muß das Konzept der Zentralen Orte auch heute noch als zumindest in Teilbereichen theoretisch mangelhaft und methodisch schwer operationalisierbar bezeichnet werden.

---

[7] Die Dominanz des Zentrale-Orte-Konzepts für die raumordnungspolitischen Zielvorstellungen und Strategien des Bundes kommen zum Ausdruck etwa in: *Bundesraumordnungsprogramm 1975*, S. 4; *Raumordnungsgesetz*, § 2, Abs. 1, Nr. 3; *Ministerkonferenz für Raumordnung*, 1972, S. 146; *Raumordnungsbericht 1974*, S. 30 f.; *Ministerkonferenz für Raumordnung*, 1968, S. 149; *Beirat für Raumordnung*, 1968, S. 154.

[8] Die raumordnungspolitischen Zielvorstellungen und Strategien der Länder, in denen die Dominanz des Zentrale-Orte-Konzepts zum Ausdruck kommt, sind zusammengestellt in: *Kloten, Höpfner* und *Zehender*, 1972, S. 55 ff.; *Wagener*, unter Mitarbeit von *Büchsel, Ewe* und *Wagener*, 1972; für eine aktuellere Übersicht siehe auch: *Döhne* und *Gruber*, 1976; *Münstermann*, 1975, S. 94 ff.

[9] Ergänzt wird diese Ausrichtung auf Zentrale Orte als Versorgungszentren und Wachstumspole durch den gezielten Ausbau von Verbindungslinien zwischen den Zentralen Orten. Diese zweite wesentliche Komponente des sich damit ergebenden ‚punktaxialen Systems' der Raumordnung, die sog. ‚Entwicklungsachsen', bleibt bei der hier untersuchten Fragestellung unberücksichtigt.

[10] Vgl. für einen Überblick über die älteren Arbeiten zu diesen Fragen *Klöpper*, 1953; *Schöller*, 1953, sowie die neueren Übersichtsartikel von *Kroner*, 1964, und *v. Malchus*, 1969.

[11] *v. Böventer*, 1977, S. 15.

[12] Vgl. *Isard*, 1956; *v. Böventer*, 1962; *Dietrichs*, 1966; *Bobeck*, 1969; *Kloten, Höpfner* und *Zehender*, 1972, um nur einige zu nennen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die teilweise schwerwiegenden Einwände[13] konnten den dominierenden Einfluß, den das Zentrale-Orte-Konzept auf die raumordnungspolitischen Vorstellungen in der Bundesrepublik ausübt, allerdings kaum schmälern. Allenfalls das in jüngerer Vergangenheit verstärkt diskutierte Konzept einer raumstrukturell-funktionalen Aufgabenteilung kann als ein erster beachtenswerter Versuch zur Berücksichtigung einer der Hauptkritikpunkte am Konzept der Zentralen Orte (Annahme hierarchischer Versorgungsstrukturen für alle Arten von Gütern und Leistungen auch im Bereich des industriellen Sektors sowie Ausschluß kompetitiver Beziehungen zwischen Zentralen Orten gleicher Stufe) angesehen werden. Die notwendige Ergänzung der siedlungsorientierten (Zentrale-Orte-Konzept) durch eine flächenorientierte Raumordnung (Funktionsräume/Vorranggebiete) steckt jedoch noch in den Anfängen[14]; ihre Umsetzung durch die staatliche Raumordnungspolitik ist noch nicht abzusehen.

Die bisherige Dominanz des Zentrale-Orte-Konzepts rechtfertigt es damit trotz der berechtigten Kritik, dieses Konzept für die vorliegende Arbeit als raumordnungspolitisches Zielsystem zugrunde zu legen. Dies gilt vor allem dann, wenn man eine Differenzierung des Konzepts hinsichtlich seiner Eignung als Erklärungsansatz für beobachtete Raumordnungsprozesse und seiner Verwendbarkeit als normativem Leitbild der Raumordnungspolitik vornimmt[15]. Gerade aus letzterer Funktion dürfte die Attraktivität des Zentrale-Orte-Konzepts erklärbar sein; es stellt eine Art ‚Kompromißlösung' zwischen technisch und ökonomisch notwendiger räumlicher Konzentration öffentlicher Leistungen und einem hiermit konkurrierenden Anspruch nach möglichst gleichmäßiger Versorgung dar. Durch die Verteilung der öffentlichen Leistungen auf ein Netz Zentraler Orte in ‚annehmbarer Entfernung' vom Bürger wird es nämlich möglich, die ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse' zumindest formal sicherzustellen.

Zusätzlich läßt sich die Zentrale-Orte-Struktur auch mit wachstumspolitischen Zielen vereinbaren: nach der Theorie der Wachstumspole ist eine zentralörtliche Raumstruktur unter wachstumspolitischen Zielsetzungen besonders geeignet[16], obwohl aus einer solchen Eignung nicht die vereinfachende Annahme einer Parallelität zwischen Zentralitätsgrad und Förderungseignung der Orte gefolgert werden darf[17].

---

[13] Zusammenfassend vgl. *Kummerer, Schwarz* und *Weyl*, 1976, S. 17 ff.; *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*, 1969; *Döhne* und *Gruber*, 1976, S. 64 ff.

[14] Vgl. *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, 1977, S. 305 ff.

[15] Vgl. zu dieser Unterscheidung *Dittrich*, 1964; *Kroner*, 1964.

[16] Vgl. hierzu *Fürst, Klemmer* und *Zimmermann*, 1976, S. 86 ff.

[17] Eine solche Gefahr unzulässiger Vereinfachung besteht gleichermaßen für die Eignung des Zentrale-Orte-Konzepts zur Verfolgung versorgungspoli-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Vergleich zum Einfluß, den die Zentrale-Orte-Konzeption auf die raumordnungspolitischen Vorstellungen ausübt, sind die Instrumente zu ihrer praktischen Umsetzung im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs sicherlich methodisch unterentwickelt. Die Überprüfung der Möglichkeiten einer methodisch befriedigenderen Berücksichtigung des Konzepts im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist daher durchaus lohnend, zumal sich von hierher auch eine Brücke schlagen läßt zur Einführung ergänzender raumordnungspolitischer Instrumente in den kommunalen Finanzausgleich, die sich aus anderen raumordnungstheoretischen Konzepten herleiten lassen[18].

1.3. Zentralörtliche Klassifikationen und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich

Die Verwirklichung raumordnungspolitischer Vorstellungen mit Hilfe des Zentrale-Orte-Konzepts setzt eine Klassifikation der Orte hinsichtlich ihres Zentralitätsgrads und damit die Bestimmung ihrer siedlungsstrukturellen Aufgaben voraus. Solche Klassifikationen sind mittlerweile in allen Bundesländern vorhanden[19], obwohl die z. T. beträchtlichen Unterschiede in der Methodik und in den Klassifikationsergebnissen (Zahl, Abstufungen der Zentralen Orte) wiederum auf die generelle Problematik einer solchen Klassifikation hinweisen. Da es jedoch nicht Aufgabe der vorliegenden Arbeit ist, die Güte der vorhandenen Zuordnungsverfahren und -ergebnisse zu beurteilen, werden die in den verschiedenen Bundesländern vorhandenen Klassifikationen als vorgegebene Rahmenbedingungen betrachtet; gefragt wird nicht nach der Eignung vorhandener Zentralitätsabstufungen, sondern ausschließlich danach, wie diese mit Hilfe des kommunalen Finanzausgleichs unterstützt werden können — auch wenn unbestreitbar ist, daß die raumordnungspolitischen Effekte des kommunalen Finanzausgleichs bei einer solchen Orientierung am Konzept der Zentralen Orte von der Güte der zugrunde gelegten Zentralitätsklassifikationen abhängig sind.

Ein zusätzliches Problem ergibt sich in diesem Zusammenhang durch die Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die mit der Zentralitätseinstufung durch die übergeordnete Ebene verbunden sind.

---

tischer Ziele; auch hier wird durch das Einwirken zusätzlicher Faktoren der strenge Zusammenhang zwischen Zentralitätsgrad und Förderungswürdigkeit durchbrochen (vgl. unten Abschnitt 5.2.).

[18] Als solche wären etwa die bereits angesprochenen Möglichkeiten räumlich funktionaler Arbeitsteilung *(Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel,* 1977, Kap. VI, S. 305 ff.; *Kummerer, Schwarz* und *Weyl,* 1975) sowie das Konzept der ‚ausgeglichenen Funktionsräume' (vgl. für einen Überblick: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, „Ausgeglichene Funktionsräume — Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges", Teil 1, Bd. 94, 1974; Teil 2, Bd. 116, 1976) zu nennen.

[19] Vgl. *Döhne* und *Gruber,* 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn eine solche Zentralitätseinstufung informell, wie etwa derzeit in Nordrhein-Westfalen[20], oder formell, wie etwa bei den Zentralitätsansätzen in einzelnen Bundesländern[21], mit einer Differenzierung der Finanzausgleichsmittel verbunden wird, bedeutet die Einordnung in eine bestimmte Zentralitätsstufe zugleich eine relative Bevorzugung bzw. Benachteiligung im Vergleich zu anderen Gemeinden; diese kann sich je nach Abhängigkeit von den berücksichtigten Klassifikationsmerkmalen möglicherweise auch zu anderen Gemeinden mit gleicher Einwohnerzahl und gleicher Finanzkraft ergeben und ist von der Gemeinde selbst nicht beeinflußbar.

Eine derartige Einengung der kommunalen Selbstverwaltung wird besonders dann problematisch, wenn die Klassifikation nicht unter Verwendung der status-quo-Werte vorgenommen wird, sondern eine gewünschte raumordnungspolitische Entwicklung durch die Bestimmung und Förderung potentieller, zukünftiger Zentraler Orte angestrebt ist. Während sich die Beschränkung der Gemeindeautonomie im ersten Fall auf die Festschreibung oder Verstärkung von Unterschieden zwischen Gemeinden unterschiedlichen Zentralitätsgrades beschränkt und insoweit innerhalb der bestehenden Zentralitätsgrade eine ‚Chancengleichheit' erhalten bleibt, führt die Einstufung aufgrund zukünftig erwünschter Zentralität u. U. auch zur Differenzierung der Entwicklungsmöglichkeiten von Orten mit derzeit gleichem Zentralitätsgrad. Hierin kommt sicherlich einmal mehr der grundlegende Konflikt zwischen Gemeindeautonomie und einer ausgleichenden, regionale Wohlstandsdisparitäten vermindernden Politik der übergeordneten Ebenen zum Ausdruck. Der sich daraus ergebende ‚trade-off' zwischen dem Ausmaß grundgesetzlich garantierter Gemeindeautonomie und dem Grad regionaler Disparitäten, die dem — ebenfalls grundgesetzlich verankerten — Postulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse widersprechen (s. o.), „ist eine letztlich nur anhand politischer Kriterien bzw. Maßstäbe zu entscheidende Frage"[22]. Auf jeden Fall ist die Beteiligung der Gemeinden am Verfahren der Zentralitätsbestimmung zu fordern; die in Nordrhein-Westfalen auf der Ebene der Regierungspräsidenten angesiedelten Bezirksplanungsräte etwa könnten hier in die richtige Richtung weisen.

---

[20] So findet sich beispielsweise im *Landesentwicklungsplan I/II Nordrhein-Westfalen* (1977, S. 24) die Empfehlung, „bei allen raumbedeutsamen Planungen, insbesondere beim Einsatz raumwirksamer Investitionen", die Ziele des Landesentwicklungsprogramms (‚Ausrichtung auf die zentralörtliche Gliederung') zu beachten.

[21] Vgl. im einzelnen unten Abschnitt 5.1.

[22] *Neumark*, 1978, S. 169.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.4. Der kommunale Finanzausgleich in seiner Beziehung zu anderen Instrumenten der Raumordnungspolitik

Wird das raumordnungspolitische Konzept als gegeben angenommen, so sind zunächst vielfältige Ansatzpunkte seiner Instrumentalisierung denkbar: „Da durch jede wirtschafts- und/oder gesellschaftspolitische Aktivität die räumlichen Gegebenheiten in irgendeiner Form verändert werden[23]", steht zur Beeinflussung der Raumordnung prinzipiell das gesamte wirtschafts- und finanzpolitische Instrumentarium zur Verfügung. Allerdings ergeben sich je nach Art des Instruments unterschiedlich hohe Koordinationsprobleme und Konfliktpotentiale mit anderen Zielbereichen; ein Teil der Instrumente ist daher für die Raumordnungspolitik weniger geeignet. Dies gilt beispielsweise für alle Instrumente der sog. Globalsteuerung, insbesondere für die Geldpolitik. Bei den eigentlichen raumordnungspolitischen Instrumenten überwiegen eindeutig solche ‚indirekter' Art[24]; während direkte Steuerungsinstrumente, etwa der Flächensteuerung oder der Ansiedlungs- und Investitionsgebote oder -verbote, sich in der Bundesrepublik allenfalls auf der kommunalen Ebene in Form der Bebauungspläne finden, ist das Instrumentarium indirekter Steuerung wesentlich umfangreicher. Es enthält vornehmlich Möglichkeiten positiver Anreize, die Unternehmen und in geringerem Maße auch private Haushalte zu einem bestimmten raumordnungspolitisch erwünschten Verhalten anregen sollen; hierzu sind z. B. regional gezielt eingesetzte Subventionen und Transferzahlungen, regional gezielt wirkende Steuerentlastungen sowie eine regional ausgerichtete Ausgabenpolitik zu rechnen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur[25, 26].

Auch der kommunale Finanzausgleich als Mechanismus der Finanzmittelverteilung an die Gemeinden und Gemeindeverbände[27] lenkt Einnahmen und Ausgaben regional; er ist damit ein zumindest potentielles (indirektes) Steuerungsinstrument der Raumordnung. Allerdings zeigt bereits die Aufzählung der verschiedenen Instrumente staatlicher Raumordnungspolitik die begrenzten Möglichkeiten, die von einem ‚Raumordnungsinstrument kommunaler Finanzausgleich' erwartet werden können; von der Summe regional wirksamer staatlicher und pri-

[23] *Lauschmann,* 1976, S. 272.

[24] Zur Unterscheidung zwischen ‚direkten' und ‚indirekten' Lenkungsinstrumenten vgl. *Scharpf* und *Schnabel,* 1977, S. 15; *Zimmermann,* 1970, S. 77.

[25] Vgl. für viele *Tuchtfeldt,* 1977.

[26] Negativ wirkende Instrumente sind hingegen selten, sieht man von der banalen Feststellung ab, daß Anreize stets von Benachteiligungen begleitet sind. Eine ‚Ballungssteuer' wird gelegentlich diskutiert, desgleichen der Ausschluß bestimmter Branchen von der regionalen Förderung. Diese Überlegungen scheitern zumeist jedoch bereits an ordnungspolitischen Bedenken.

[27] Wenn im folgenden meist ausschließlich von den Gemeinden gesprochen wird, so sind dabei i. d. R. die Gemeindeverbände implizit miteinbezogen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vater Aktivitäten kann der kommunale Finanzausgleich, selbst bei verstärktem Einsatz für raumordnungspolitische Ziele, sicherlich nur einen relativ begrenzten Teil beeinflussen.

Als kompliziertes Instrument der Finanzmittelverteilung von einer übergeordneten Ebene (Land) auf mehrere Einheiten einer untergeordneten Ebene (Gemeinden) verfügt der kommunale Finanzausgleich über eine Vielzahl von Steuerungshebeln, die für die Frage einer Förderungsmöglichkeit Zentraler Orte in Frage kommen[28]. Die Ausgestaltung jedes dieser ‚Steuerungsparameter' des kommunalen Finanzausgleichs hat raumordnungspolitische Konsequenzen; diese sind getrennt für die einzelnen Parameter zu diskutieren. Dabei wird von einer bestimmten Aufteilung der Einnahmequellen, vor allem der Besteuerungsrechte sowie der Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen föderalen Ebenen ausgegangen und lediglich die Verteilung der ‚ergänzenden'[29] Finanzzuweisungen von den Ländern an die Gemeinden (kommunaler Finanzausgleich i. e. S.) untersucht. Mit dieser Beschränkung auf eine Betrachtung der Höhe der den einzelnen Gemeinden aus dem Finanzausgleich zukommenden Mittel ist eine weitere Relativierung verbunden: wie die Mittel von den Gemeinden verwendet werden und welche Folgewirkungen sich aus dieser Mittelverwendung ergeben, bleibt unberücksichtigt. Eine solche Beschränkung auf die ‚formale Inzidenz' des kommunalen Finanzausgleichs erscheint sowohl unter wachstums- als auch vor allem unter versorgungspolitischen Fragestellungen nicht unproblematisch. Je nach Verwendungsart führen die den Gemeinden zukommenden Mittel ohne Zweifel zu unterschiedlichen allokativen (wachstumspolitischen) und distributiven Effekten[30]. Andererseits dürfte eine positive Beziehung zwischen der Höhe der den Gemeinden zukommenden Finanzmittel und der Höhe der in der Gemeinde auftretenden Wohlstandssteigerung tendenziell unterstellt werden können, so daß die Beschränkung auf die Höhe der verteilten Finanzmittel eine zwar vereinfachende, aber dennoch informative Problemsicht bedeutet.

2. Finanztheoretische Überlegungen zum Ausgleich zentralörtlicher Leistungen

Bei der Skizzierung des Konzepts der Zentralen Orte war als dessen grundlegendes Charakteristikum der ‚Bedeutungsüberschuß' der Zentralen Orte hervorgehoben worden. Dieser ergab sich aus der Tatsache, daß die Zentralen Orte für ihre Umlandgemeinden bestimmte Aufgaben (Funktionen) miterfüllen. Aus der Sicht der Theorie der öffent-

[28] Vgl. hierzu auch den Beitrag von *Seiler* in diesem Band.

[29] *Hacker*, 1959, spricht daher auch von einem ‚ergänzenden Finanzausgleich'.

[30] Vgl. hierzu *Albers*, 1964 b.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Güter handelt es sich bei diesen ‚zentralörtlichen Funktionen' um kollektive Güter, die die Zentralen Orte erstellen und die auch außerhalb der räumlichen Grenzen der Zentralen Orte Nutzen stiften. *Christaller* hat damit für die Entwicklung seines normativen Raumordnungskonzepts mit den externen Effekten solcher kollektiver Güter ein Phänomen berücksichtigt, das im einzelnen erst viel später im Rahmen der Theorie der öffentlichen Güter, speziell der ökonomischen Theorie des Finanzausgleichs[31] und der ökonomischen Theorie des Föderalismus[32] einer theoretischen Analyse unterzogen worden ist.

2.1. Zentralörtliche Güter als ‚spill-outs' vom Zentralen Ort auf seine Umlandgemeinden

Werden entsprechend dem Konzept der Zentralen Orte öffentliche Güter innerhalb der Zentralen Orte erstellt, die auch über deren Grenzen hinaus Nutzen stiften, so treten sog. ‚externe Effekte' auf; in der hier vorliegenden Form räumlicher externer Effekte werden sie auch als ‚spill-over'-Effekte bezeichnet. Die Region, die die Erstellung der Güter finanziert (Zentrale Orte), stimmt mit dem Gebiet der Nutzenabgabe nicht (vollständig) überein. Diese Divergenz zwischen regionalen Grenzen der Leistungsfinanzierung und der Leistungsabgabe führt dazu, daß in den Nachbargemeinden der Zentralen Orte, in ihrem Umland[33], aufgrund der dort auftretenden Nutzen aus zentralörtlichen Leistungen Wohlstandsverbesserungen (positive spill-overs, ‚spill-ins') auftreten, ohne daß das Umland an den Kosten der Erstellung solcher zentralörtlicher Leistungen beteiligt wird. Umgekehrt entstehen (von den Zentralen Orten aus gesehen) sog. ‚spill-outs' über die Gemeindegrenzen hinaus, die eine Erhöhung der finanziellen Belastungen der Zentralen Orte bewirken, ohne zu einer Wohlstandsverbesserung der Bewohner in den Zentralen Orten zu führen.

Legt man bei der Unterteilung der Orte hinsichtlich ihres Zentralitätsgrads die von der ‚Ministerkonferenz für Raumordnung' in ihrer Entschließung ‚Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche' vom 8. 2. 1968[34] empfohlene und von den meisten Bundesländern in unveränderter Form oder nur geringfügiger Modifikation übernommene[35]

---

[31] Vgl. etwa *Bös*, 1971, 1977; *Buchanan*, 1950, 1969; *Oates*, 1975; *Pawlowsky*, 1972.

[32] Vgl. die zusammenfassenden Aufsatzsammlungen von *Musgrave*, 1965, und *Oates*, 1972, 1975, 1977; als neuere deutschsprachige Zusammenstellung wichtiger Arbeiten zur Theorie dens Föderalismus *Kirsch*, 1977. Vgl. auch *Frey*, 1977; *Liedtke*, 1972.

[33] Zur Definition des Begriffs ‚Umland' siehe etwa *Hollmann*, 1970.

[34] *Ministerkonferenz für Raumordnung*, 1968.

[35] Vgl. zur Zentralitätsklassifikation in den einzelnen Bundesländern *Döhne* und *Gruber*, 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stufung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren zugrunde, so ergibt sich für jede Zentralitätsstufe ein bestimmter ‚Ausstattungskatalog' öffentlicher und privater Einrichtungen bzw. Leistungen, dessen Vorhandensein durch den Zentralen Ort der betreffenden Stufe zu gewährleisten ist.

Unter- und Kleinzentren nehmen dabei weitgehend die gleichen Aufgaben wahr und unterscheiden sich lediglich darin, daß Unterzentren besser als Kleinzentren zur Befriedigung des Grundbedarfs ausgestattet sein sollen. In den Ausstattungskatalogen beider Stufen sind eine Mittelpunktschule (Hauptschule), Spiel- und Sportstätten sowie gewisse Einrichtungen der gesundheitlichen Betreuung (wie z. B. Arzt, Apotheke), ferner Einzelhandels-, Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe vorgesehen[36]. Mittelzentren sollen mit zum Abitur führenden Schulen und Berufsschulen, Krankenhäusern, größeren Sportanlagen und vielschichtigen Einkaufsmöglichkeiten ausgestattet sein[37]. Oberzentren müssen außerdem an das Abitur anschließende Bildungsstätten, Sportstadien, Großkrankenhäuser (Spezialkliniken), Theater, Großkaufhäuser, ferner spezialisierte Einkaufsmöglichkeiten, Dienststellen höherer Verwaltungsstufen sowie größere Banken und Kreditinstitute aufweisen[38].

---

[36] *Döhne* und *Gruber*, 1976, S. 48.

[37] *Döhne* und *Gruber*, 1976, S. 48. Eine Detaillierung des Ausstattungskatalogs für Mittelzentren findet sich in dem „Katalog für die anzustrebende Ausstattung von zentralen Orten mittlerer Stufe", den die *Ministerkonferenz für Raumordnung* (1972, S. 146 f.) ausgearbeitet hat. Dieser sieht für Mittelzentren folgende Ausstattungsmerkmale vor: „Bildungseinrichtungen: zur allgemeinen Hochschulreife führende Schule mit mehreren Ausbildungsgängen, Schule zur Erfüllung der Berufsschulpflicht mit mehreren Ausbildungsgängen und sonstige berufsbildende Schulen, Sonderschulen für Lernbehinderte, Einrichtungen der differenzierten Erwachsenenbildung, Volkshochschule, öffentliche Bücherei mit Leseraum; Gesundheitswesen: Krankenhaus für Akutkranke mit drei Fachabteilungen (Chirurgie, innere Medizin, Gynäkologie) mit etwa 6 Betten auf 1 000 Ew. (in einwohnerortschwachen Verflechtungsbereichen nur 2 Fachabteilungen erforderlich), Fachärzte verschiedener Sparten; Sport: größere Sportanlage mit einer Hauptkampfbahn für Feldspiele und Leichtathletik (400-Meter-Bahn) sowie Nebenanlagen, Sporthalle (mind. 27 x 45 m), Hallenbad mit Mehrzweckbecken (10 x 25 m), Freibad mit beheizbarem Becken (21 x 50 m), Spezialsportanlagen; Handel/Banken: vielseitige Einkaufsmöglichkeiten, z. B. größeres, städtebaulich integriertes Einkaufszentrum, Kauf- oder Warenhaus bzw. Fachgeschäfte mit vergleichbarem Angebot, vielschichtiges handwerkliches Dienstleistungsangebot für den gehobenen Bedarf, mehrere größere Kreditinstitute; Verkehr: direkter Anschluß an das Bundesfernstraßennetz, Anbindung an das Eisenbahnnetz, nach Möglichkeit Eilzugstation."

[38] Auch für die Ausstattung der Oberzentren wurde von der *Ministerkonferenz für Raumordnung* (1973) eine Konkretisierung vorgenommen (vgl. *Döhne* und *Gruber*, 1976, S. 48). Der gegenwärtig vorliegende 3. Entwurf ‚Infrastrukturelle Ausstattung von Oberzentren bzw. Standorten mit oberzentralen Einrichtungen' sieht folgende Ausstattungsmerkmale vor: Bildungseinrichtungen und kultureller Bereich: Hochschulen, sonstige über die Sekundarstufe II hinausgehende Bildungseinrichtungen, überregionale wissenschaftliche und Fachbibliotheken, ganzjährig geöffnete Museen und Kunstsammlungen, Theater und Konzertbauten mit ganzjährigem Spielbetrieb; Gesundheitswesen: (Universitäts-)Kliniken und Schwerpunktkrankenhäuser mit Spezialfachabteilungen; Freizeit und Sport: Zoologische Gärten und Tierparks, Lokale mit regelmäßiger Sperrstundenverlängerung, Sportstadien (mind. 15 000 Plätze), Groß-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit umfaßt der Ausstattungskatalog der Zentralen Orte eine Fülle unterschiedlicher Einrichtungen bzw. Leistungen, die nicht nur den Einwohnern der Zentralen Orte selbst, sondern auch den Einwohnern der umliegenden Gemeinden Nutzen stiften. Diese Nutzen-spill-overs von Zentralem Ort zum Umland vollziehen sich technisch auf unterschiedliche Weise:

(1) Bei einem Teil der in den Ausstattungskatalogen angeführten Einrichtungen gehen die räumlichen Wirkungsbereiche über die Grenzen des Zentralen Ortes hinaus, so daß die Einwohner der umliegenden Gemeinden in ihrem Wohnort Nutzen aus diesen Einrichtungen ziehen. So könnten etwa die Einwohner des Umlands Nutzen von einer lokalen Rundfunk- oder Fernsehstation eines Zentralen Ortes haben, wenn die Reichweite des Senders über die Grenzen des Zentralen Ortes hinaus bis auf das Gebiet der Umlandgemeinden langt.

(2) Die Einwohner des Umlands können auch dadurch in den Nutzen der zentralörtlichen Einrichtungen kommen, daß sie diese in den Zentralen Orten in Anspruch nehmen. Typische Beispiele für solche durch ‚Pendler' genutzte Einrichtungen sind Theater, Museen und Bildungseinrichtungen höherer Stufe.

(3) Schließlich kann sich auch durch ein langfristig mobiles räumliches Verhalten (Wanderungsbewegungen) ein Nutzentransfer von Zentralem Ort zum Umland ergeben, etwa dann, wenn Einwohner eines mit einem hochwertigen Bildungssystem ausgestatteten Zentralen Ortes diesen nach der Ausbildung verlassen und damit das gebildete ‚Humankapital' in eine andere Gebietskörperschaft transferieren, die zur Ausbildungsfinanzierung nicht beigetragen hat, nun aber aus der hochwertigen Ausbildung des Zuwanderers Nutzen ziehen kann.

Im Rahmen der Theorie der öffentlichen Güter werden diese verschiedenen Ursachen von spill-over-Effekten als Folge der Eigenschaften öffentlicher Güter (non-exclusion principle, non-rivalry of consumption) unter allokativen Gesichtspunkten vorwiegend negativ beurteilt; hingegen werden sie im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzepts als Instrumente zur Erfüllung versorgungs- und wachstumspolitischer Ziele bewußt genutzt. Sowohl die Diffusion des Nutzens zentralörtlicher Ein-

---

sporthallen (mind. 3 000 Plätze), Großschwimmanlagen (mind. sechs 50-m-Bahnen), Großschwimmhalle (mind. sechs 50-m-Bahnen); Handel und Kreditwesen: Großkauf- und Großwarenhäuser (mit jeweils mind. 10 000 m² Verkaufsfläche), Großhandelsgeschäfte, Banken und Kreditinstitute, Versicherungen; Verwaltung: Behörden der mittleren und höheren Verwaltungsebene, Konsulate, Oberlandesgericht, Landgericht oder sonstige Gerichte, Industrie- und Handelskammer, Landwirtschaftskammer, Handwerkskammer; Kommunikation: ausgehende BAB-Strecken, ausgehende Bundesstraße, Haltestellen des Eisenbahnfernverkehrs (Schnellzughalte, DC-Halte, TEE/IC-Halte, Container Terminal), Haltestellen des Personennahverkehrs, Regionalflugplatz (in max. 40 km Entfernung), Sendeanstalten (Rundfunk, Fernsehen), Redaktionen von Tageszeitungen, Mehrzweckhallen (mind. 1 000 Sitzplätze), Messen und Ausstellungen, Großhotels (mind. 200 Betten); Ausbildungsplätze und Pendelwanderung: best. Anzahl an Beschäftigten in nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten, best. Anzahl an Berufs- und Ausbildungsspendlern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtungen in das Umland hinein als auch die Nutzung solcher Einrichtungen durch die Mobilität der Einwohner des Umlandes werden im Konzept der Zentralen Orte nicht als auf die Eigenschaften öffentlicher Güter rückführbare Fehlallokationen angesehen; sie gelten vielmehr als notwendige Voraussetzung zur Funktionsfähigkeit der Raumstruktur.

2.2. Zur Bestimmung von Ausgleichszahlungen nach dem Äquivalenzprinzip

Durch die mit dem Zentrale-Orte-Konzept verbundene Gliederung der Gemeinden nach ihrem Zentralitätsgrad ist — bei der Existenz eines nach Zentralitätsstufen differenzierten Katalogs öffentlicher Einrichtungen — „. . . die Verteilung der darin aufgenommenen kommunalen Aufgaben auf die einzelnen Gemeinden bindend fesgelegt“[39]. Wenn aufgrund des staatlichen Zentrale-Orte-Konzepts „in den zentralen Orten niedrigerer Stufen auf bestimmte Einrichtungen bewußt verzichtet wird, da sie nach funktionalen Gesichtspunkten besser von größeren Einheiten unterhalten werden, dann kann die höhere Zentralitätsstufe ihrerseits nicht auf die Einrichtung und Unterhaltung dieser öffentlichen Einrichtungen verzichten, ohne daß die Gesamtstruktur darunter leidet“[40].

Die Zentralen Orte höherer Stufen haben damit gegenüber ihren Umlandgemeinden niedrigeren Zentralität einen größeren Aufgabenbereich und damit einen höheren kommunalen Bedarf. Da dieser durch Aufgaben entsteht, die die Zentralen Orte nicht freiwillig, sondern im Rahmen der von übergeordneter Ebene angestrebten zentralörtlichen Gliederung übertragen bekommen haben, erscheint der Ausgleich dieses Zusatzbedarfs gerechtfertigt. Hierbei ist zunächst unerheblich, ob ein solcher Ausgleich horizontal, d. h. direkt zwischen dem Zentralen Ort und seinen Umlandgemeinden erfolgt oder ob er — wie beim kommunalen Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland — durch eine Differenzierung der Zuweisungen von einer übergeordneten Ebene vorgenommen wird.

Demgegenüber ist die Festlegung der Höhe solcher Ausgleichszahlungen mit einer Vielzahl von Problemen verbunden. Orientiert man sich dabei (zunächst) ausschließlich am Äquivalenzprinzip, läßt also Unterschiede der Leistungsfähigkeit (Finanzkraft) der Gemeinden außer Betracht, so bestimmen sich — bei einer aus der Theorie der öffentlichen Güter abgeleiteten Betrachtungsweise — die Ausgleichszahlungen umfassend als die Summe aller Spill-over-Effekte zwischen Zentralem Ort und seinen Umlandgemeinden. Dabei ist jedoch zum einen zu berück-

[39] *Ewringmann*, 1971, S. 45.
[40] *Ewringmann*, 1971, S. 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtigen, daß neben den positiven spill-overs durch zentralörtliche Einrichtungen möglicherweise weitere Formen solcher spill-overs existieren, die durch Ausgleichszahlungen abgegolten werden müßten. Zum anderen gehen aber auch von den Umlandgemeinden positive spill-outs auf den Zentralen Ort über, bei deren Berücksichtigung sich die Ausgleichszahlungen verringern würden oder möglicherweise gar umgekehrt Ausgleichszahlungen vom Zentralen Ort an die Umlandgemeinden vorgenommen werden müßten. Bei einem solchen umfassenden Verständnis der Ausgleichszahlungen als Saldogröße aller wohlstandsbeeinflussender externer Effekte zwischen zentralem Ort und seinen Umlandgemeinden müßten daher alle Formen von spill-over-Effekten erfaßt und quantifiziert werden.

Neben dem Nutzen, den die Zentralen Orte durch die zentralörtlichen Einrichtungen an ihr Umland abgeben, wäre also z. B. auch der Nutzen der Umlandgemeinden durch die bereits angesprochenen Wanderungsströme zu berücksichtigen; verlagern z. B. jüngere Einwohner Zentraler Orte nach Abschluß ihrer Ausbildung (die z. T. aus den Steuereinnahmen der Zentralen Orte finanziert wurde) ihren Wohnsitz in die Umlandgemeinden, so kommt es zu positiven spill-over-Effekten. Umgekehrt kommt es bei den derzeitigen Wanderungstendenzen heute zu Selektionsprozessen, „die in den Kernstädten zu einem deutlich höheren Anteil sozial schwacher Bevölkerungsgruppen — Alte, Ausländer, Haushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen — führen ... was z. B. zu erheblich höheren Sozialausgaben — beispielsweise Bau und Unterhaltung von Alteneinrichtungen, Kindereinrichtungen etc. — und Ausgaben für die entsprechenden Verwaltungsdienststellen je Kopf der Kernstadtbevölkerung (führt)[41]. Auch dies sind Formen positiver spill-overs von Zentralen Orten an ihre Umlandgemeinden. Allerdings könnte man — und dies wäre gerade beim letzten Beispiel möglicherweise die bessere Betrachtungsweise — die als Ergebnis von Wanderungsprozessen auftretenden Wohlstandsveränderungen Zentraler Orte auch als Folge negativer spill-overs von den Umlandgemeinden auf die Zentralen Orte ansehen. (In der Tat lassen sich die meisten positiven externen Effekte von Zentralen Orten an ihre Umlandgemeinden gleichzeitig (in die gegenläufige Richtung) als negative spill-overs betrachten.) Bei der Ermittlung der Gesamtwirkungen, die sich aus den Verflechtungen zwischen Zentralen Orten und ihren Umlandgemeinden ergeben, sind damit außer den positiven externen Effekten durch die zentralörtlichen Einrichtungen, die im Mittelpunkt des Zentrale-Orte-Konzepts stehen, eine Fülle weiterer Formen positiver spill-overs vom Zentralen Ort auf das Umland bzw. negativer spill-overs vom Umland auf den Zentralen Ort zu berücksichtigen, auf die hier im einzelnen nicht weiter eingegangen zu werden braucht.

Wichtig ist jedoch, daß bei der Ermittlung eines vollständigen Saldos aller spill-overs zwischen Stadt und Umland umgekehrt auch die positiven externen Effekte berücksichtigt werden müßten, die von den Umlandgemeinden an die Zentralen Orte abgegeben werden. So stellen beispielsweise auch die Umlandgemeinden kostenlos Infrastruktureinrichtungen für die Einwohner der zentralen Stadt zur Verfügung, etwa in ihrer Funktion als Naherholungsgebiet oder als ökologischer Ausgleichsraum. Außerdem sind die negativen externen

[41] *v. Rohr*, 1978, S. 95.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effekte von Zentralen Orten auf die Umlandgemeinden zu beachten; Umweltbelastungen[42] oder negative Folgen von Siedlungsverdichtungen[43], die von den Einwohnern der Umlandgemeinden mitgetragen werden müssen[44], seien hier als Beispiele genannt.

Last not least müßten Steuerexporte von den Zentralen Orten auf deren Umland, etwa über die Güterpreise überwälzte Anteile der Gewerbesteuern (Einkaufszentralität Zentraler Orte) als wichtige Formen von spill-overs zwischen Zentralen Orten und deren Umlandgemeinden bei der Beurteilung der Wohlstandsposition beider Gebietskategorien berücksichtigt werden.

Die vollständige Erfassung und Quantifizierung aller Auswirkungen räumlicher Externalitäten zwischen Zentralem Ort und seinen Umlandgemeinden ist jedoch zweifellos nicht möglich. So besteht beispielsweise bereits bei der (Teil-)Frage, ob die staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik einen Nettoeffekt zugunsten der Ballungsgebiete oder eher der ländlichen Räume bewirkt, Uneinigkeit. Einige Autoren vertreten angesichts der höheren Wirtschafts- und Steuerkraft der Ballungsgebiete in dieser Frage die Ansicht, insgesamt ergebe sich ein Nettoeffekt zugunsten der ländlichen Räume[45]; von anderer Seite wird — vor allem mit Blick auf die Ausgaben zum Ausgleich von Ballungsnachteilen — eher ein umgekehrter Nettoeffekt angenommen[46].

Angesichts dieser Schwierigkeiten läßt sich die Höhe vorzunehmender Ausgleichszahlungen zwischen Zentralem Ort und seinen Umlandgemeinden unter Anlegung des Äquivalenzprinzips zwar theoretisch als Saldo aller spill-over-Effekte zwischen beiden Gebietskategorien bestimmen, praktisch ist die Quantifizierung einer solchen Nettogröße aufgrund der Fülle unterschiedlicher Formen solcher spill-overs sowie deren teilweisen Charakters als ‚intangibles' jedoch nicht möglich. Daher dürfte es kaum zu umgehen sein, die Höhe der Ausgleichszahlungen sehr viel enger an der Höhe der Belastungen zu orientieren, die den Zentralen Orten allein durch die Kosten zentralörtlicher Einrichtungen entstehen[47]. Durch eine solche Begriffsverengung verliert der kommunale Finanzausgleich zwar die Möglichkeit, die Verteilungsposition zwischen Zentralen Orten und Umlandgemeinden umfassend zu steuern, andererseits ist nur eine solche enge Begriffsbestimmung operabel und damit als Grundlage eines Zentrale-Orte-Ansatzes verwendbar.

[42] Vgl. *Schneider*, 1968, S. 14.

[43] Siehe etwa *Langkau*, 1975, S. 118.

[44] Betrachtet man etwa höhere Kriminalitätsraten als Folge von Siedlungsverdichtungen (*Langkau*, 1975, S. 118), so sind die Vermeidungs- und Behebungskosten auch von den Umlandgemeinden zu tragen, wenn es zu einer Diffusion der kriminellen Delikte über die Gemeindegrenzen der Ballungsgemeinden kommt.

[45] Vgl. *Schneppe*, 1969, S. 94; *Seiler*, in diesem Band, S. 29.

[46] Vgl. für viele *Littmann*, 1964; *Littmann*, unter Mitarbeit von *Halm*, *Moock* und *Littmann-Steding*, 1968.

[47] Vgl. *Puls*, 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Selbst bei einer solchen engen Begriffsbestimmung ist die Quantifizierung der Höhe angemessener Ausgleichszahlungen — zunächst ebenfalls ausschließlich unter Äquivalenzgesichtspunkten — jedoch mit einer Reihe von Schwierigkeiten verbunden.

Zunächst sind offensichtlich nicht die gesamten Kosten zentralörtlicher Einrichtungen auszugleichen, sondern lediglich der Anteil, der von den Einwohnern der Umlandgemeinden in Anspruch genommen wird. Dessen exakte Bestimmung ist jedoch lediglich für die wenigen Arten öffentlicher Einrichtungen möglich, deren Inanspruchnahme mit einer Erfassung des Wohnorts der Benutzer verbunden ist (öffentliche Leihbüchereien, Schulen etc.). Beim überwiegenden Teil zentralörtlicher Einrichtungen (Theater, Museen, etc.) ist man dagegen heute noch auf mehr oder weniger verläßliche Schätzungen des Anteils auswärtiger Benutzer angewiesen; exakte und gleichzeitig finanziell vertretbare Verfahren sind hier zur Zeit noch nicht in Sicht[48].

Ein zusätzliches Problem ergibt sich dann, wenn man für die Nutzung kommunaler Einrichtungen durch die Einwohner der Zentralen Orte eine gegenüber den Einwohnern der Umlandgemeinden höhere Nutzungsintensität bzw. -qualität annimmt. Dies könnte etwa mit den höheren Opportunitätskosten (Anreisekosten, Fahrtkosten) begründet werden, die auswärtigen Benutzern bei der Inanspruchnahme zentralörtlicher Einrichtungen im Vergleich zur Bevölkerung in den Zentralen Orten entstehen. Kommt es dadurch zu einem mit wachsender Entfernung von der zentralörtlichen Einrichtung abnehmenden Nutzen, so wäre zu überlegen, ob die Zentralen Orte nicht ein ‚Interessenäquivalent'[49] dafür zu entrichten hätten, daß für sie der Nutzen der zentralörtlichen Einrichtungen am höchsten ist. Die Beteiligung an der Finanzierung der zentralörtlichen Einrichtungen würde sich dann nicht an den quantitativen Anteilen auswärtiger Benutzer, sondern an der Verteilung des Nutzens aus diesen Einrichtungen auf Zentralen Ort und Umland bestimmen. Das Ausmaß, in dem der Nutzenanteil, den die Zentralen Orte aus den Einrichtungen ziehen, den Anteil der Benutzer aus Zentralen Orten übersteigt, wäre dann als ein solches ‚Interessenäquivalent' für die leichtere Inanspruchnahme anzusehen.

Die Unmöglichkeit einer exakten Messung des Nutzens öffentlicher Einrichtungen wird zwar eine Festsetzung der Höhe dieses Interessenäquivalents auf dem Verhandlungsweg notwendig machen[50]; dies wäre als Annäherungslösung dennoch unter allokativen und distributiven Gesichtspunkten einer Aufteilung vorzuziehen, bei der der Nutzen zentralörtlicher Einrichtungen für die Bevölkerung von Zentralen Orten und Umlandgemeinden als gleich hoch angesehen wird und folglich die Finanzierungsanteile allein am Anteil der Inanspruchnahme auswärtiger Benutzer an der zentralörtlichen Einrichtung bemessen werden. Schließlich ist derjenige Teil der Kosten zentralörtlicher Einrichtungen den Umlandgemeinden nicht anzulasten, der von anderen öffentlichen Körperschaften oder über Gebühren und Beiträge von den Benutzern der Einrichtungen selbst bereits gedeckt worden ist[51]. So stellen Krankenhäuser zwar zentralörtliche Einrichtungen dar; aufgrund der mittlerweile weitgehend

---

[48] Vgl. *v. Malchus*, 1968, S. 46.

[49] Vgl. *Hansmeyer* und *Fürst*, 1970, S. 144.

[50] Hierbei könnte (unter der vereinfachten Annahme einer mit zunehmender Entfernung linear abnehmenden Nutzenintensität) die Entfernung vom Zentralen Ort als Nutzenindikator verwendet werden.

[51] Vgl. *Rehm*, 1978, S. 166.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erreichten Kostendeckung in diesem Bereich wäre die Belastung der Umlandgemeinden mit den (anteilsmäßigen) Kosten dieser Einrichtung, auch wenn sie sich in kommunaler Trägerschaft befinden, jedoch nicht korrekt.

Gebühren wären damit unter äquivalenztheoretischem Aspekt ein geeignetes Instrument zum Ausgleich zentralörtlicher Belastungen. Dadurch könnte es zu einer Kopplung von Nutzung und Finanzierung zentralörtlicher Einrichtungen kommen[52], so daß (bei voller Kostendeckung) die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs zwischen Zentralem Ort und Umland — zumindest für diese Einrichtungen — entfiele.

Einer Ausweitung der Gebührenfinanzierung, die unter allokativen Gesichtspunkten daher durchaus positiv beurteilt werden kann[53], werden allerdings eine Reihe vor allem distributiv-sozialpolitischer Bedenken entgegengesetzt[54], so daß auch eine Erhöhung der Kostendeckungsgrade zentralörtlicher Einrichtungen über Gebühren und Beiträge an Grenzen verteilungspolitischer Art stoßen dürfte.

2.3. Die Bestimmung von Ausgleichszahlungen nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip

Distributive Bedenken lassen sich jedoch nicht nur gegen eine Ausweitung der Gebührenfinanzierung zentralörtlicher Einrichtungen vorbringen, sondern stellen generell die bisherigen Überlegungen zur angemessenen Höhe von Ausgleichszahlungen an Zentrale Orte in Frage, die sich ausschließlich am Äquivalenzgedanken orientiert haben.

Eine Bemessung der Ausgleichszahlungen ausschließlich unter äquivalenztheoretischen Gesichtspunkten ließe sich mit distributiven Vorstellungen der Raumordnungspolitik[55] offensichtlich nicht vereinbaren, wenn dadurch bestehende regionale Wohlstandsdisparitäten verstärkt würden. Ein ausschließlich am Äquivalenzgedanken orientierter Ausgleich widerspräche aber auch den distributiven Vorstellungen des Zentrale-Orte-Konzepts selbst; neben allokativen Funktionen (ausreichende Einwohnerzahl in den Einzugsgebieten öffentlicher Einrichtungen, optimale Ausbringungsmengen) soll die zentralörtliche Gliederung ja gerade auch Versorgungs- und Ausgleichsfunktionen erfüllen, indem zentralörtliche Leistungen ohne Äquivalent (sozusagen als nicht internalisierte positive spill-overs) an die wirtschaftlich schwächeren Umlandgemeinden abgegeben werden[56].

---

[52] Vgl. *Münch*, 1976; *Vickrey*, 1972.

[53] *Haller*, 1961, S. 260.

[54] Vgl. *Ruhland* und *Recker*, 1978, S. 140; *Rehm*, 1978, S. 172 und *Puls*, 1977, S. 43.

[55] Vgl. Abschnitt 4.2.

[56] Die Bestimmung der Höhe der Ausgleichszahlungen, wie sie unter äquivalenztheoretischen Gesichtspunkten vorzunehmen wäre, bleibt trotz dieser

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die etwa für die Bundesrepublik Deutschland in den Raumordnungsberichten der Bundesregierung formulierten regionalen Ausgleichsziele machen daher eine Überprüfung der äquivalenztheoretisch korrekten Ausgleichszahlungen durch eine Art ‚Leistungsfähigkeitsprinzip' erforderlich; falls die ausgleichspflichtigen Gemeinden bzw. Regionen etwa durch ein beträchtlich unter dem Durchschnitt liegendes Wohlstandsniveau gekennzeichnet sind, wäre dann auf die äquivalenztheoretisch angemessenen Ausgleichszahlungen ganz oder teilweise zu verzichten.

Eine politische Durchsetzungsschwierigkeit wird hierbei allerdings sichtbar: Die Verfolgung gesamtstaatlicher Ziele, wie sie die raumordnungspolitischen Ziele einer Angleichung der Wirtschaftskraft und einer Verringerung von Versorgungsdisparitäten mit öffentlichen Gütern darstellen, ist bei wirtschaftsschwachen Zentralen Orten, bei denen unter Verteilungskriterien die Höhe der Ausgleichszahlungen über die Äquivalenzabgeltung der zentralörtlichen Leistungen hinausgehen müßte, mit größeren politischen Problemen verbunden als bei wirtschaftsstarken Zentralen Orten. Der raumordnungspolitische Ausgleich mit Hilfe einer Subventionierung des Umlands durch den Zentralen Ort beschränkt sich nämlich im Regelfall auf ein ‚Unterlassen' der vollen Ausgleichszahlung des Umlands für zentralörtliche Leistungen, was — wie weiter oben deutlich wurde — aufgrund der fehlenden Möglichkeiten exakter Quantifizierung und Zurechnung zudem kaum transparent wird. Im umgekehrten Fall einer über die Kosten zentralörtlicher Einrichtungen hinausgehenden Mittelzuweisungen des Umlands an die Zentralen Orte ist hingegen eine gewissermaßen ‚aktive' Entscheidung über die Höhe der gewährten zusätzlichen (d. h. über den Ausgleich ‚nach dem Äquivalenzprinzip' hinausgehenden) Mittel zu treffen. Fehlende exakte Quantifizierbarkeit des ‚Äquivalenzausgleichs' und sich daraus ergebende mangelnde Transparenz hemmen in diesem zweiten Fall die politische Durchsetzbarkeit der unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten adäquaten Lösung: im Vergleich zu einem Ausgleich zwischen wirtschaftsschwachem Umland und Zentralem Ort, der sich über (teilweise) nicht abgegoltene Erstellung zentralörtlicher Leistungen, d. h. *Real*transfers vollzieht, führen die höheren *monetären* Transfers zwecks Subventionierung wirtschaftsschwacher Zentraler Orte durch Ausgleichszahlungen ihres Umlands zu einer höheren Merklichkeit distributiver Zielerfüllung. Die allgemein bekannten Zusammenhänge zwischen Merklichkeit von Belastungen und dem Grad der dadurch geweckten politischen Widerstände dürften auch hier gelten.

---

ergänzenden und u. U. verändernden Berücksichtigung von Leistungsfähigkeitskriterien sinnvoll, da das Ausmaß der Umverteilung (als Abweichung der tatsächlichen Ausgleichszahlungen von der unter Äquivalenzkriterien angemessenen Höhe solcher Zahlungen) nur sichtbar wird, wenn letztere bekannt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Verallgemeinerung dieses Gedankens führt zu der Vermutung, daß die politische Durchsetzbarkeit raumordnungspolitischer Ziele mit Hilfe des Konzepts der Zentralen Orte um so problemloser ist, je stärker die Wirtschaftskraft der Zentralen Orte über diejenige des Umlands hinausgeht, d. h. je zieladäquater die ‚passive' Unterlassung von Ausgleichszahlungen des Umlands für zentralörtliche Leistungen ist. Umgekehrt werden die politischen Widerstände gegenüber einem kommunalen Beitrag zu ‚gesamtstaatlichen' Raumordnungszielen wachsen, wenn die Wirtschaftskraft der Zentralen Orte nur noch geringfügig über der des Umlands liegt oder sogar dahinter zurückbleibt; letzterer Fall dürfte in ‚alten' Ballungsgebieten gar nicht so selten sein, wo rasch wachsende Randgemeinden oft den ursprünglichen Zentralen Ort überflügeln. Allerdings hat hier mittlerweile die kommunale Neugliederung dieses Problem in vielen Fällen gelöst.

Theoretisch ergeben sich damit durch eine solche Berücksichtigung der Widerstände bei Ausgleichszielsetzungen folgende denkmöglichen Konstellationen: Falls die Zentralen Orte — wie dies in der Bundesrepublik Deutschland zumindest für die Zentralen Orte höherer Stufe i. a. der Fall ist — im Vergleich zu ihrem Umland eine überdurchschnittliche Wirtschaftskraft und Ausstattung mit öffentlichen Einrichtungen aufweisen[57], so könnte die Höhe der Ausgleichszahlungen vom Umland an den Zentralen Ort hinter derjenigen zurückbleiben, die sich unter Anlegung ‚reiner' Äquivalenzprinzipien ergeben würde. Die Höhe der Differenz zu den Ausgleichszahlungen ‚unter Leistungsfähigkeitsprinzipien' ergibt sich dabei als Ergebnis der politischen Diskussion. Umgekehrt hätte ein Zentraler Ort mit im Vergleich zu seinem Umland unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft, der in der Bundesrepublik Deutschland jedoch die Ausnahme darstellt, nicht nur einen Anspruch auf vollen Ersatz seiner zentralörtlichen Leistungen für das Umland, sondern auf darüber hinausgehende Mittelzuweisungen. Deren Höhe ergäbe sich ebenfalls aus dem Gewicht, das man dem Ausgleichsziel beimißt.

Abgesehen von diesen Problemen der politischen Bestimmung und Durchsetzung raumordnungspolitischer Ausgleichsziele ist aber auch grundsätzlich zu bezweifeln, ob hinsichtlich der Höhe von Ausgleichszahlungen zwischen Zentralem Ort und seinen Umlandgemeinden überhaupt jemals einheitliche Vorstellungen erzielt werden können, da subjektive Einschätzungs- und Bewertungsfaktoren je nach Interessenlage, angelegten Beurteilungskriterien und den wirtschaftspolitischen, gesellschaftspolitischen und grundlegenden kulturellen und ethischen Vorstellungen zu einer unterschiedlichen Bewertung von ‚Nutzen' und ‚Kosten' der spill-overs Zentraler Orte (resp. von Ballungsgebieten allge-

[57] Vgl. Tab. 4, Sp. 6, Abschnitt 4.2.3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mein) und seines Umlands (resp. ländlicher, dünner besiedelter Gebiete) führen dürften.

Ist aber die Annahme von regional systematisch differierenden Einstellungsunterschieden richtig, so lassen sich übereinstimmende Beurteilungskriterien hinsichtlich der Kosten und Nutzen Zentraler Orte allgemein bzw. zentralörtlicher Leistungen *auf der gleichen politischen Entscheidungsebene* auch dann nicht erwarten, wenn die Zurechnungsproblematik einmal als gelöst unterstellt würde: Umlandbewohner werden etwa den Nutzen zentralörtlicher Einrichtungen dann tendenziell stets geringer einschätzen als die Bewohner der Zentralen Orte selbst. Die Vorstellung einer objektiven Bestimmbarkeit des Bedarfs von Gemeinden, Gemeindeklassen und Gemeindetypen, hier also von Zentralen Orten (unterschiedlicher Stufe) und Umlandgemeinden, die diese dann untereinander zu regeln hätten, muß daher nicht nur wegen der angesprochenen methodischen Quantifizierungsprobleme, sondern auch wegen dieser prinzipiell differierenden Vorstellungen über Kosten und Nutzen unterschiedlicher Siedlungsformen aufgegeben werden; das zuvor skizzierte Modell einer rationalen Bestimmung zu leistender Ausgleichszahlungen unter äquivalenztheoretischen Gesichtspunkten und der sich daran anschließenden Modifikation unter Berücksichtigung explizit vorgegebener und quantifizierbarer Ausgleichsziele ist als unrealistisch, da unrealisierbar zu verwerfen.

Damit wird der kommunale Finanzausgleich auch in diesem Bereich des kleinräumlichen Ausgleichs ‚politisch'. Die Entscheidung über unterschiedliche Ausgleichszahlungen verlagert sich auf eine höhere Ebene; die unmittelbar Betroffenen beteiligen sich an den Verteilungskämpfen über politische Entscheidungsprozesse, in denen sie nur noch als Gruppe ihre Vorstellungen artikulieren können. Beispiele derartigen Gruppenhandelns sind etwa die Versuche nordrhein-westfälischer Großstädte, die bestehende Obergrenze der Hauptansatzstaffelung (derzeit in Nordrhein-Westfalen 135 % für Gemeinden mit über 500 000 Einwohnern) zu erhöhen[58]. Auch die Bemühungen der ‚Bädergemeinden' in Nordrhein-Westfalen um eine Erhöhung des Kurorte-Nebenansatzes müssen unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden; gleiches gilt für die in regelmäßigen Abständen wiederholten Anläufe zur Veränderung von Ausgleichsgrad und Sockelgarantie. Fast für jede der zahlreichen Eingriffsmöglichkeiten in das Verteilungssystem des kommunalen Finanzausgleichs lassen sich solche Versuche von einzelnen Gemeinden, von sich ‚ad-hoc' bildenden Gemeindezusammenschlüssen und von seiten der kommunalen Spitzenverbände beobachten, um entweder zusammen —

[58] Vgl. Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes Nordrhein-Westfalen, 1979, Landtagdrucksache 8/3701. Die Staffelungsgrenze wurde mittlerweile (vgl. FAG NRW 1979) auf 140 % angehoben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier vor allem zur Verbesserung der relativen Verteilungsposition gegenüber den übergeordneten Gebietskörperschaften — aber auch gegeneinander — zwecks Verbesserung der relativen Positionen im horizontalen Finanzausgleich — eine Veränderung dieser Parameter zu erreichen. Hinzu kommen Versuche, durch die Veränderung des Systems selbst, d. h. über die Neueinführung zusätzlicher Steuerungsgrößen, etwa zusätzlicher Nebenansätze für einzelne Bedarfskomponenten (Ansatz für Flächengemeinden)[59] oder die Abschaffung ‚verteilungsungünstiger' Parameter, politische Einflüsse geltend zu machen. Insofern unterscheidet sich der Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs in nichts von anderen öffentlichen Verteilungsmechanismen. Allerdings ist er hier besonders kompliziert und wie bei allen komplizierten Regelungen besonders anfällig für das Phänomen, das bei Steuern als ‚tax erosion' beschrieben wird.

Bei einer solchen Betrachtung erhält die Fülle unterschiedlicher Regelungs- (und damit Verteilungs-)Parameter, die den kommunalen Finanzausgleich als einen historisch gewachsenen und komplizierten Mechanismus kennzeichnen und die unter dem Aspekt der mangelnden Transparenz immer wieder zu Recht kritisiert worden sind[60], ihren politischen Sinn; erst durch die Vielzahl der Regelungen wird die politische Differenzierung und Ausbalancierung, die ‚distributive Feinabstimmung' nicht nur zwischen einzelnen Hauptkategorien von Gemeinden (etwa nach Gemeindegröße), sondern auch zwischen jeder der vielfältigen und nur durch eine Fülle verschiedener Merkmale beschreibbaren Gemeinden möglich. Vereinfachungsvorschläge, die sich in anderen Bereichen der Finanzpolitik heute besonderer Beliebtheit erfreuen, sollten daher für den kommunalen Finanzausgleich — vornehmlich unter dem Gesichtspunkt einer Transparenzerhöhung — ebenfalls geprüft werden; hierbei darf aber nicht übersehen werden, daß solche Vorschläge das mittlerweile im großen und ganzen wohl erreichte Gleichgewicht, oder vorsichtiger: die Verhinderung gravierender Ungleichgewichte zwischen Finanzbedarf und Mittelausstattung der Gemeinden[61], empfindlich stören könnten[62].

---

[59] Vgl. Punkt VI, 19 der Großen Anfrage 18 des Landtags Nordrhein-Westfalen zur ‚Finanzsituation der Gemeinden (Gemeindeverbände)', Landtagsdrucksache 8/3095, vom 17. 3. 1978.

[60] *Institut Finanzen und Steuern*, 1971, S. 21; *Pagenkopf*, 1978, S. 153; *Seiler*, in diesem Band, S. 14.

[61] Gleichgewicht ist hier also nicht als Übereinstimmung zwischen einem wie immer festgestellten Finanzbedarf und der Höhe tatsächlich verfügbarer Finanzmittel der Gemeinden gemeint, sondern als eine Situation, in der sich die Gemeinden in etwa auf die verfügbaren finanziellen Mittel eingerichtet haben.

[62] Die übereilte Abschaffung der Lohnsummensteuer im Bereich des vertikalen Finanzausgleichs bietet hier ein aktuelles und illustratives Beispiel da-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Steuerungsmöglichkeiten der Finanzmittelverteilung an Zentrale Orte innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs

Im letzten Abschnitt wurden die kaum lösbaren Probleme sichtbar, die sich bei der Ermittlung eines Saldos für alle wohlstandsbeeinflussenden spill-overs zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland ergeben. Nichtsdestoweniger ist eine Untersuchung der instrumentellen Steuerungsmöglichkeiten für eine differenzierende Finanzmittelzuweisung an Zentrale Orte, die der kommunale Finanzausgleich in seiner derzeitigen oder einer modifizierten Form bietet, sinnvoll — sei es, weil man der Quantifizierungsproblematik einer Saldogröße durch eine sehr viel engere Begriffsbestimmung der auszugleichenden Belastungen (als Belastungen ausschließlich durch die Bereitstellung zentralörtlicher Einrichtungen) aus dem Wege geht oder sei es, daß eine differenzierte Beeinflussung der Wohlstandspositionen Zentraler Orte in die eine oder andere Richtung als raumordnungspolitisch angemessen angesehen wird.

Bei einer solchen Untersuchung der Steuerungsmöglichkeiten zur (Um)verteilung von Finanzmitteln gilt zunächst allgemein, daß die absolute und meist auch die relative Verteilungsposition der Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Veränderung jedes Steuerungsparameters des kommunalen Finanzausgleichs beeinflußt wird. In Abb. 1 sind die verschiedenen Steuerungsparameter und Eingriffsmöglichkeiten zusammengestellt, wie sie sich bei der jetzigen Struktur der Finanzausgleichsregelungen in den meisten Bundesländern ergeben[63].

3.1. Höhe und Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse

Eine der grundlegenden Steuerungsgrößen des kommunalen Finanzausgleichs besteht zunächst in der Höhe der insgesamt verteilten Finanzausgleichsmasse (*1*)[64]. Je höher die Finanzausgleichsmasse, desto leichter dürfte es prinzipiell sein, die Ziele des kommunalen Finanzausgleichs zu erreichen[65]. Dies gilt für das ‚Ausgleichsziel' (distributive Ziel)[66] des kommunalen Finanzausgleichs, das mit der Zuweisung von

---

für, welche z. T. unerwarteten Folgeeffekte der Eingriff in ein differenziertes Verteilungssystem mit sich bringen kann.

[63] Auf bedeutsame und für die untersuchte Problematik relevante Abweichungen von der hier dargestellten Struktur in einzelnen Bundesländern wird an entsprechender Stelle aufmerksam gemacht.

[64] Kursive Ziffern beziehen sich auf die Numerierung der Steuerungsparameter des kommunalen Finanzausgleichs in Abb. 1.

[65] Unterstellt wird hierbei eine konstante Steuerkraftsumme der Gemeinden. Gibt man diese Prämisse auf, so ist die Höhe der Finanzausgleichsmasse durch das Verhältnis von Finanzausgleichsmasse zu Steuerkraftsumme zu ersetzen (vgl. *Schneppe*, 1968, S. 26 f.).

[66] *Münstermann* (1976, S. 33) spricht von der ‚redistributiven' Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, bei der „durch relativ hohe Zuweisungen die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlüsselzuweisungen ‚nach mangelnder Steuerkraft'[67] angestrebt wird und bei dem erzielbarer Ausgleichsgrad und Höhe der verfügbaren Finanzausgleichsmasse positiv korrelieren[68]; es gilt vor allem auch für das ‚fiskalische'[69] Ziel des kommunalen Finanzausgleichs, das in einer allgemeinen Anhebung der Finanzkraft aller Gemeinden besteht. Auch für die raumordnungspolitischen Ziele des kommunalen Finanzausgleichs gilt dieser Zusammenhang zwischen der Höhe der verteilbaren Finanzausgleichsmasse und dem Zielerreichungsgrad, unterstellen wir jeweils die Konstanz der übrigen Steuerungsparameter des kommunalen Finanzausgleichs.

Bei gegebener Höhe der Finanzausgleichsmasse gehen sowohl von der Entstehung (in Abb. 1 Steuerungsparameter *2 - 8*) als auch von der Verwendung (*9 - 30*) der Finanzausgleichsmasse Einflüsse auf die Verteilungsergebnisse des kommunalen Finanzausgleichs aus; die Bestimmungsgrößen beider Seiten eignen sich daher grundsätzlich als Steuerungsparameter auch für regionale Verteilungsziele.

Auf der ‚Entstehungsseite' kann sich die Finanzausgleichsmasse aus Mitteln innerhalb oder außerhalb des Steuerverbunds zusammensetzen (*2*); innerhalb dieser beiden Gruppen ist eine weitere Aufteilung in obligatorische bzw. fakultative Steuerverbundmittel (*7, 8*) bzw. in Finanzmittel der Gemeinden, des Landes, des Bundes oder sonstige (bei den Finanzmitteln außerhalb des Steuerverbunds, [*5*]) möglich. Dabei sind die Anteile der Steuerverbundmittel als obligatorische bzw. fakultative vor allem aufgrund der unterschiedlichen Anspruchsrechte der Gemeinden von Bedeutung; hinzu kommt das unterschiedliche regionale Aufkommen der in den beiden Verbünden enthaltenen Steuerarten. Generell können wir jedoch davon ausgehen, daß Höhe und Struktur der verfügbaren Finanzausgleichsmasse vorgegebene und durch den kommunalen Finanzausgleich i. e. S. unveränderbare Rahmenbedingungen sind;

Finanzkraft der ursprünglich finanzschwachen Gemeinden soweit angehoben werden (soll), daß ein annähernd gleiches kommunales Leistungsangebot finanziell möglich wird bzw. daß aus der unterschiedlichen Finanzkraft resultierende Tendenzen zur Vergrößerung des Wohlstandsgefälles zwischen reichen und armen Gemeinden abgewendet werden".

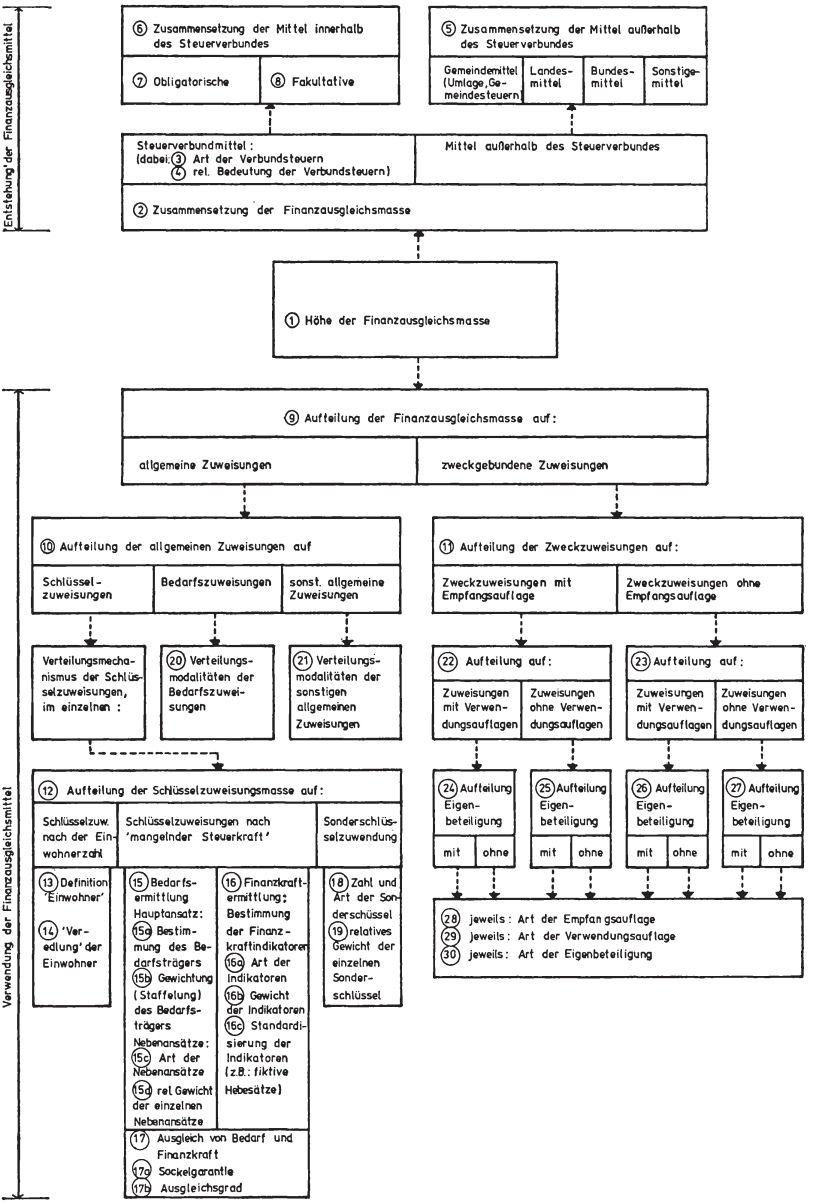
[67] Vgl. die Einteilung und Terminologie der Schlüsselzuweisungsarten bei *Seiler*, in diesem Band, S. 65 f.

[68] Die mit zunehmender Erhöhung der Finanzausgleichsmasse zusätzlich erreichbare Angleichung der kommunalen Finanzkraft steigt allerdings nur unterproportional, d. h. solange für allgemeine Zuweisungen nur relativ geringe Finanzmittel verfügbar sind, führt deren Erhöhung zu einer deutlichen Steigung des Ausgleichsgrades. Ist aufgrund beträchtlicher Zahlungen allgemeiner Zuweisungen hingegen bereits eine starke Nivellierung erreicht, so nähert sich die Wirkung zusätzlicher allgemeiner Zuweisungen immer stärker der relativ geringen Ausgleichswirkung fester Pro-Kopf-Zuweisungen an (vgl. *Schneppe*, 1968, S. 26).

[69] So die Bezeichnung bei *Münstermann*, 1976, S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb.1: Steuerungsparameter des kommunalen Finanzausgleichs



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in diesem Fall scheiden die Bestimmungsgrößen *1 - 8* als Steuerparameter aus.

3.2. Verwendung der Finanzausgleichsmasse

3.2.1. Verteilungsverfahren bei den allgemeinen Zuweisungen

Bei der Verwendung der Finanzausgleichsmasse ist zunächst die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf allgemeine und zweckgebundene (spezielle) Zuweisungen (*9*) zu beachten; die Beurteilung einer Veränderung dieser Aufteilung hängt allerdings auch von der Ausgestaltung der Verteilungsmechanismen beider Zuweisungsarten ab.

Bei den allgemeinen Zuweisungen ergibt sich ein erster Steuerungsparameter aus der Aufteilung in Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen (*10*). Eine Fülle von Steuerungsmöglichkeiten bietet der Verteilungsmechanismus der Schlüsselzuweisungen selbst (*12 - 19*); während die Vergabemodalitäten der Bedarfszuweisungen[70] (*20*) und der sonstigen allgemeinen Zuweisungen (*21*) kaum explizit geregelt sind[71] und von ihrer Quantität her kaum als Steuerungsparameter in Frage kommen[72], stellt der Verteilungsmechanismus der Schlüsselzuweisungen ein streng formalisiertes und kompliziertes Verteilungsverfahren dar, dessen Verteilungsergebnisse durch eine Fülle von Steuerungsparametern beeinflußt werden können.

Hierbei ist zunächst die Aufteilung der Schlüsselzuweisungsmasse auf a) Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl, b) nach der ‚mangelnden Steuerkraft' und c) nach ggf. vorhandenen weiteren (Sonder)Schlüsseln zu nennen (*12*). Bei den Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl werden die Mittel nach einem einheitlichen Pro-Kopf-Betrag für jeden Einwohner verteilt. Auch hier bestehen durch die Bestimmung und Modifizierung der Einwohnerzahl (*13*)[73] und eine ggf. durchgeführte

---

[70] „Durch die Bedarfszuweisungen soll der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden und Kreisen im Einzelfall Rechnung getragen werden. Insbesondere können sie auch zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben." (FAG Nordrhein-Westfalen, 1975, § 11, [1].)

[71] Insofern sind die Bedarfszuweisungen hinsichtlich ihrer Vergabemodalitäten ähnlich zu beurteilen wie die weiter unten angesprochenen zweckgebundenen Zuweisungen (*22 - 30*).

[72] Bedarfszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen machen insgesamt nur etwa 2 % an der Summe allgemeiner Zuweisungen aus. Vgl. hierzu etwa die Zusammenstellung bei *Münstermann*, 1976, S. 35.

[73] In Nordrhein-Westfalen beispielsweise werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden um die Zahl der nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige sowie um Diplomaten und Mitglieder fremder Missionen erhöht, sofern sie nicht bereits darin enthalten sind (FAG Nordrhein-Westfalen 1975, § 31). Dadurch kommt es für einzelne Gemeinden zu beträchtlichen Mehrzuweisungen gegenüber einer Berechnung unter Zugrundelegung der unmodifizierten Einwohnerzahlen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitere ‚Veredlung', etwa durch die Sonderbehandlung nichterwerbstätiger oder arbeitsloser Einwohner (*14*), zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten.

Die quantitativ wichtigsten Steuerungsparameter, die vor allem auch für die relative Mittelverteilung auf Gemeindegrößenklassen und Zentralitätsstufen von Einfluß sind, finden sich innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft. Bei diesen wird dem normierten Finanzbedarf der Gemeinden die kommunale Finanzkraft[74] gegenübergestellt und festgestellte Bedarfsüberhänge (teilweise) ausgeglichen. Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich dabei sowohl bei der Bedarfs- (*15*) und Finanzkraftermittlung (*16*) als auch beim Ausgleich der Differenz beider Komponenten (*17*).

Bei der Bedarfsermittlung ist für die Finanzmittel-Verteilung auf Zentrale Orte und Umland vor allem die Gewichtung (Staffelung) der Einwohner als Bedarfsträger beim Hauptansatz (*15 b*) von Bedeutung; daneben läßt sich auch bei der Abgrenzung und ‚Veredlung' des Bedarfsträgers selbst (analog zu *13*) eine Beeinflussung der Verteilungsergebnisse vornehmen (*15 a*).

Entscheidende Bedeutung für den raumordnungspolitischen Einsatz des kommunalen Finanzausgleichs und insbesondere für die Instrumentalisierung des Zentrale-Orte-Konzepts kommt den Nebenansätzen zu, die über die Berücksichtigung zusätzlicher Bedarfskomponenten eine Beeinflussung der Höhe der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft ermöglichen. Tab. 1 zeigt die unterschiedliche Berücksichtigung von Nebenansätzen in den einzelnen Bundesländern. Sowohl Art und Ausgestaltung solcher Nebenansätze (*15 c*) als auch deren Zahl und relatives Gewicht (*15 d*) variieren dabei beträchtlich: so findet sich in Niedersachsen und Schleswig-Holstein derzeit (FAG 1978) lediglich ein einziger Nebenansatz, in Hessen sind es dagegen fünf. Auch der Einfluß der verschiedenen Nebenansätze auf die Modifizierung der Bedarfsmeßzahl ist recht unterschiedlich: So werden beispielsweise im ‚Raumordnungsansatz' (Nebenansatz für Zentralörtlichkeit) in Schleswig-Holstein beträchtliche Mittel umverteilt, während dem Ergänzungsansatz für Gemeindezusammenschlüsse, der sich in mehreren Bundesländern findet, quantitativ kaum Bedeutung zukommt. Diese Unterschiede zwischen den Finanzausgleichsregelungen der einzelnen Bundesländer deuten jedoch weniger auf länderspezifische Bedarfskomponenten als vielmehr auf die generelle Unsicherheit und Uneinigkeit einer angemessenen Ermittlung

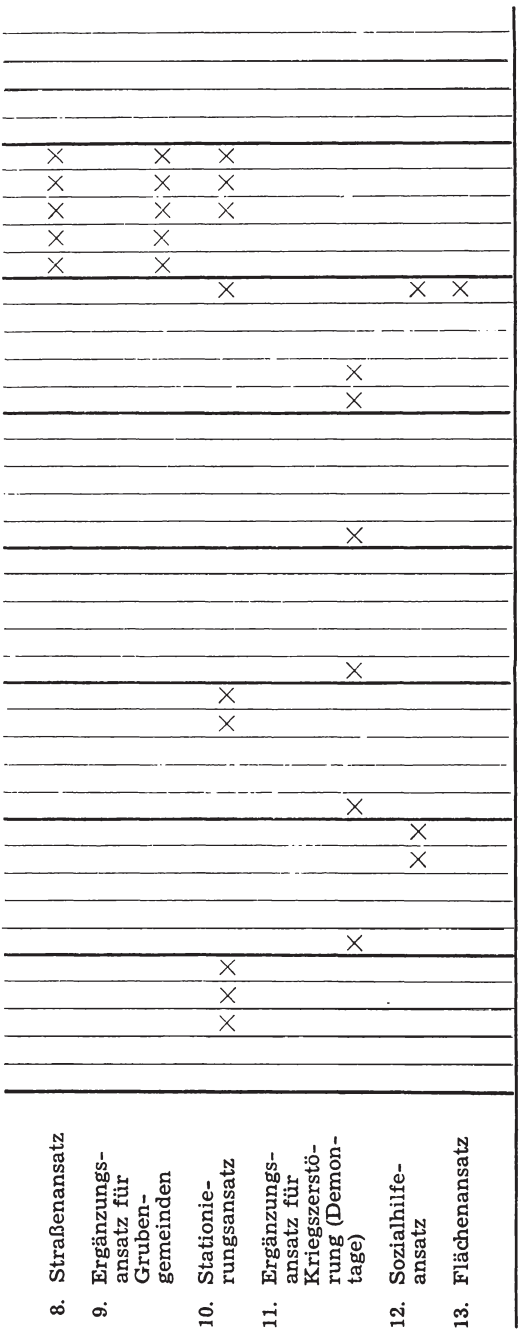
[74] Da bei den derzeitigen Finanzausgleichsregelungen die Finanzkraft der Gemeinden fast ausschließlich durch die Berücksichtigung der kommunalen Steuereinnahmen gemessen wird, ist es möglich, von der kommunalen Steuerkraft zu sprechen, obwohl theoretisch die Gegenüberstellung von kommunalem Finanzbedarf und kommunaler *Finanzkraft* vorgenommen werden sollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Ergänzungansätze zum Hauptansatz in den Finanzausgleichsgesetzen für die Rechnungsjahre 1961 - 1966 - 1973 - 1977 - 1978**

Ergänzungsansätze	Baden-Württemberg					Bayern					Hessen					Niedersachsen					Nordrhein-Westfalen					Rheinland-Pfalz					Saarland					Schleswig-Holstein				
	61	66	73	77	78	61	66	73	77	78	61	66	73	77	78	61	66	73	77	78	61	66	73	77	78	61	66	73	77	78	61	66	73	77	78	61	66	73	77	78
1. Raumordnungsansatz																											×	×	×	×			×	×	×			×	×	×
2. Schüleransatz																							×	×	×					×										
3. Grenzlandansatz						×	×	×	×	×		×	×	×	×						×	×	×			×	×	×	×		×					×	×			
4. Bäder-(Kurorte-)ansatz												×	×	×	×								×	×	×					×						×	×			
5. Ergänzungsansatz für Kinder/Jugendliche/unselbst. Bevölkerung	×					×	×				×	×	×	×		×					×	×								×	×	×	×	×					
6. Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum	×	×	×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×																							
7. Ergänzungsansatz für Gemeindezusammenschlüsse			×	×	×				×	×			×	×	×			×	×	×																		

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Quelle: Münstermann und *Becker*, 1978, S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des kommunalen Bedarfs[75] hin; die Diskussion um Berechtigung und Ausgestaltung der Nebenansätze für Zentralörtlichkeit (Raumordnungsansätze), z. Z. in vier bzw. unter Berücksichtigung des ‚Schüleransatzes' in Nordrhein-Westfalen in fünf Bundesländern vorhanden, ist hierfür ein illustratives Beispiel, auf das weiter unten (Abschnitt 5) noch zurückzukommen sein wird.

Bei der Finanzkraftermittlung (*16*) als der zweiten Komponente der Berechnung von Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft finden sich ebenfalls eine Reihe von Steuerungsparametern, die regionale Verteilungseffekte bewirken und damit auch zur Erreichung raumordnungspolitischer Ziele einsetzbar erscheinen. So wäre etwa bei der Wahl anderer Finanzkraftindikatoren (*16 a*) — derzeit werden als solche in den Finanzausgleichsgesetzen der Ländern lediglich die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer, die Grundsteuern und die Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage) berücksichtigt[76] — wie z. B. Einnahmen aus Gebühren, aus Schuldaufnahme oder aus Zuweisungen von anderen Körperschaften (mit oder ohne Finanzausgleichsmittel) eine räumliche Veränderung der Finanzmittelverteilung zu erwarten. Durch die Wahl solcher Indikatoren, aber auch durch eine ggf. vorgenommene Gewichtung (*16 b*) könnten ebenfalls raumordnungspolitische Zielsetzungen umgesetzt werden. Dies gilt schließlich auch für Formen einer Standardisierung der Finanzkraftindikatoren (*16 c*), wie sie sich bei den derzeitigen Finanzausgleichsregelungen z. B. in der Anwendung landeseinheitlicher, fiktiver Hebesätze findet. So führt beispielsweise die z. Z. in allen Bundesländern vorhandene Anwendung fiktiver Hebesätze, die hinter dem Durchschnitt der realen Hebesätze z. T. beträchtlich zurückbleiben, zur Ausweitung des Kreises ausgleichsberechtigter Gemeinden auch auf solche mit tatsächlich sehr viel höherer (und damit u. U. ausreichender) Finanz-/(Steuer)kraft und damit i. d. R. auch zu regionalen Verteilungseffekten[77].

Der Ausgleich zwischen Bedarf und Finanzkraft der Gemeinden (*17*) erfolgt in allen Bundesländern in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst wird die Differenz zwischen Bedarf (Ausgangsmeßzahl) und Finanz- bzw. Steuerkraft (Steuerkraftmeßzahl) festgestellt und ggf. auftretende Bedarfsüberhänge teilweise ausgeglichen; hierbei ist die Wahl des Ausgleichsgrades — i. d. R. 50 %[78] — eine wesentliche Steuerungs-

[75] Vgl. zu dieser Problematik den Beitrag von *Seiler*, in diesem Band.

[76] In Baden-Württemberg werden zusätzlich die Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl, in Rheinland-Pfalz ggf. die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer bei der Finanzkraftermittlung berücksichtigt.

[77] Vgl. hierzu etwa *Schneppe*, 1968, S. 75 ff.

[78] Ausnahmen bilden das Saarland, das einen vollständigen Ausgleich vornimmt, sowie Baden-Württemberg, wo die Ausschüttungsquote jährlich neu aus dem Verhältnis der um die Mehrzuweisungen gekürzten Schlüsselmasse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

größe (*17 b*). Falls der Bedarfsüberhang auch nach diesem Ausgleich einen bestimmten Prozentsatz der Ausgangsmeßzahl überschreitet, werden zusätzlich ‚Aufstockungen' gezahlt, bis die sog. Sockelgarantie erreicht ist. Die Festsetzung der Sockelgarantie (*17 a*), deren Höhe derzeit zwischen 75 % (in Rheinland-Pfalz) und 90 % (Nordrhein-Westfalen) schwankt[79], hat für die Finanzmittelverteilung auf die Gemeinden ebenfalls räumliche Bedeutung.

Neben den Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl und nach der mangelnden Steuerkraft werden in einzelnen Bundesländern allgemeine Zuweisungen nach anderen Schlüsseln verteilt. Über Art und Zahl solcher Sonderschlüsselzuweisungen (*18*), die in der Regel aus vorab entnommenen Anteilen der Finanzausgleichsmasse finanziert werden (‚Sonderfonds') sowie deren relatives Gewicht (*19*) im Vergleich zu den Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl bzw. nach der mangelnden Steuerkraft sowie (bei mehreren Sonderschlüsseln) im Vergleich zueinander, lassen sich die Verteilungsergebnisse des kommunalen Finanzausgleichs wiederum verändern.

3.2.2. Verteilungsverfahren bei den zweckgebundenen Zuweisungen

Eine letzte Gruppe von Steuerungsparametern des kommunalen Finanzausgleichs, die für die hier anstehende Problematik von besonderer Bedeutung ist, findet sich im Bereich der zweckgebundenen Zuweisungen.

Die Vergabe solcher Mittel entweder mit oder ohne Empfangsauflagen (*11*), Verwendungsauflagen (*22, 23*) und Eigenbeteiligung (*24 - 27*) sowie die Ausgestaltung solcher Auflagen (*28 - 30*) bleibt für die Empfangsberechtigung, die Inanspruchnahme und die Art der Verwendung der Finanzausgleichsmittel durch die Gemeinden und damit für die Verteilung auf die verschiedenen Gemeinden(gruppen) nicht ohne Einfluß. So dürfte offensichtlich sein, daß eine Vergabe der Zweckzuweisungen überwiegend etwa als spezielle Zuweisungen und versehen mit restriktiven Empfangsauflagen, detaillierten Verwendungsauflagen und hohen Eigenbeteiligungssätzen zu anderen Verteilungsergebnissen führt als eine Vergabe, bei der hinsichtlich Empfangsberechtigung und Verwendungsform nur wenige Rahmenrichtlinien bestehen und keine Eigenbeteiligung der Kommunen gefordert wird. Ausmaß und Art solcher Empfangs-, Verwendungs- und Eigenbeteiligungsbestimmungen prägen den Charakter solcher Finanzmittel — und angesichts des hohen Anteils

zu den Schlüsselzahlen (= Bedarfsmeßzahl ./. Steuerkraftmeßzahl) aller Gemeinden berechnet wird (vgl. *Münstermann* und *Becker*, 1978, S. 56).

[79] Die Sockelgarantie beträgt i. e.: Hessen 75 - 80 %, Niedersachsen 80 %, Nordrhein-Westfalen 90 %, Rheinland-Pfalz 75 %. Für die übrigen Bundesländer lassen sich keine festen Anteilswerte angeben, da diese von der Höhe der Bedarfsüberhänge der Gemeinden abhängen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zweckgebundener Mittel an der gesamten Finanzausgleichsmasse auch den Charakter des gesamten kommunalen Finanzausgleichs. Sie stellen damit ebenfalls wichtige Steuerungsparameter des kommunalen Finanzausgleichs dar, die auch für die Erreichung raumordnungspolitischer Ziele geeignet erscheinen. Gleichzeitig ist jedoch zu berücksichtigen, daß bei diesen Zuweisungen in der Regel sektorale Ziele im Vordergrund stehen, so daß sich eine regionale Ausrichtung oft nur als Nebenprodukt ergibt.

Damit ist der Überblick über die Steuerungsparameter des kommunalen Finanzausgleichs abgeschlossen. Bereits bei dieser relativ globalen Darstellung wird eine Fülle unterschiedlicher Eingriffsmöglichkeiten sichtbar, die sich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für die Veränderung der relativen Verteilungspositionen der Gemeinden bieten; die hier angeführte Zahl von annähernd 40 Parametern würde sich bei einer detaillierten Betrachtung, bei der beispielsweise die Ausgestaltungsmöglichkeiten der verschiedenen Nebenansätze, die derzeit in den Finanzausgleichsregelungen der einzelnen Bundesländer zu finden sind, oder die Eingriffsmöglichkeiten bei den zweckgebundenen Zuweisungen einer vertieften Analyse unterzogen würden, noch beträchtlich erhöhen. Mit der Veränderung jedes dieser Steuerungsparameter sind Veränderungen für die relativen Verteilungspositionen der einzelnen Gemeinden zu erwarten, wobei solche Veränderungen fast immer auch eine regionale Komponente haben. Bei etwas Phantasie läßt sich darüber hinaus auch fast jeder dieser Parameter für die Veränderung der relativen Wohlstandsposition von Zentralen Orten und Umlandgemeinden einsetzen.

Nichtsdestoweniger sind einzelne Steuerungsparameter des kommunalen Finanzausgleichs für die Berücksichtigung des Zentrale-Orte-Konzepts im kommunalen Finanzausgleich besser geeignet als andere. Besondere Bedeutung besitzt vor allem die Frage nach der Berechtigung und dem Verlauf der Hauptansatzstaffelung sowie einer möglicherweise statt dessen bzw. ergänzend zu berücksichtigenden Bedarfskomponente für Zentralörtlichkeit; diese könnte entweder als Nebenansatz bei den Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft oder als separate Sonderschlüsselmasse (Zentralitätsfonds) ausgestaltet werden. Anstelle einer solchen ‚pauschalen' Erstattung könnten die zentralörtlichen Belastungen durch die getrennte Berücksichtigung der wesentlichen zentralörtlichen Funktionen — ebenfalls entweder in Form von Nebenansätzen oder als zusätzliche separate Sonderschlüsselzuweisungen — ausgeglichen werden[80]. Schließlich sind auch die Zweckzuweisungen und die

[80] Beispiel für eine solche Lösung ist etwa der sog. ‚Schüleransatz' im kommunalen Finanzausgleich von Nordrhein-Westfalen, der eine der wichtigsten zentralörtlichen Belastungen (durch das Schulwesen) in Form eines Nebenansatzes berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich hierbei anbietenden Steuerungsmöglichkeiten — trotz aller Bedenken gegen diese Zuweisungsart[81] — für die Abgeltung zentralörtlichen Bedarfs und die gezielte Förderung Zentraler Orte (oder auch der Umlandgemeinden) besonders geeignet.

Die folgende Detailanalyse wird sich auf diese für die untersuchte Zielsetzung besonders geeigneten Steuerungsparameter 1. Hauptansatzstaffelung, 2. Nebenansätze für Zentralörtlichkeit in ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung als ‚globale' oder ‚spezifische' Nebenansätze und 3. Ausgestaltung und Vergabe von Zweckzuweisungen an Zentrale Orte konzentrieren.

4. Die Hauptansatzstaffelung bei den Schlüsselzuweisungen als Instrument zum Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs

4.1. Die Hauptansatzstaffelung bei den Schlüsselzuweisungen in den Finanzausgleichsregelungen der Länder

Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs machen die Schlüsselzuweisungen den größten Anteil an der Finanzausgleichsmasse aus. Zu ihrer Berechnung werden ‚Bedarfmeßzahl' und ‚Steuerkraftmeßzahl' der Gemeinden einander gegenübergestellt. Als wichtigster Indikator der Bedarfsmeßzahl wird in allen Bundesländern die Einwohnerzahl der Gemeinden angesehen (Hauptansatz), die in Anlehnung an die auf *Popitz* (1932) zurückgehende Annahme eines mit wachsender Bevölkerungsgröße bzw. -dichte (*Brecht,* 1932) überproportional ansteigenden Finanzbedarfs der Gemeinden zusätzlich gewichtet wird (‚Veredlung' der Einwohnerzahl). Das Ausmaß dieser Gewichtung mit zunehmender Einwohnerzahl (Hauptansatzstaffelung) variiert allerdings zwischen den verschiedenen Bundesländern beträchtlich: während der Gewichtungsfaktor in Baden-Württemberg[82] (für Städte mit über 500 000 Einwohnern) einen Wert von 1.86[83] erreicht, beträgt die Höchststaffelung in Hessen maximal 1.30[84] (für Gemeinden ab 60 000 Einwohnern), im Saarland lediglich 1.20[85] (für Gemeinden ab 100 00 Einnwohnern). In Schleswig-Holstein schließlich wurde die Hauptansatzstaffelung bereits 1970, in Rheinland-Pfalz im Jahr 1978 abgeschafft; damit wird in diesen beiden Bundesländern jeder Einwohner unabhängig von der Größe seiner

---

[81] Vgl. *Fuchs,* 1969; *Gellen,* 1970; *Hansmeyer,* 1970.

[82] Vgl. FAG Baden-Württemberg, 1978, § 7.

[83] In Baden-Württemberg wird die Staffelung durch die Vervielfältigung mit einem gestaffelten ‚Kopfbetrag' vorgenommen. Vgl. FAG Baden-Württemberg, 1978, § 10.

[84] FAG Hessen, 1978, Ausführungsbestimmungen, Anlage 1 zum FAG.

[85] FAG des Saarlands, 1978, § 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohngemeinde als gleich zu behandelnder ‚Bedarfsverursacher' angesehen[86].

4.2. Mögliche Begründung für eine Staffelung des Hauptansatzes

Die Bestimmung einer angemessenen Spanne der Hauptansatzstaffelung erfordert die differenzierte Beurteilung der verschiedenen Begründungen, die als Ursachen eines mit wachsender Gemeindegröße angenommenen überproportional steigenden kommunalen Bedarfs angeführt werden. Prinzipiell lassen sich die verschiedenen Begründungen einer der drei folgenden Gruppen zuordnen[87]:

1. In den größeren Gemeinden erfordern die gleichen öffentlichen Einrichtungen höhere Pro-Kopf-Aufwendungen.
2. In den größeren Gemeinden werden öffentliche Leistungen angeboten, auf die Bewohner kleinerer Gemeinden verzichten müssen (oder können[88], d. V.).
3. Die größeren Gemeinden erfüllen Aufgaben, von denen die Einwohner umliegender Gemeinden profitieren.

Lediglich die letztere Argumentation bezieht sich auf den Bedeutungsüberschuß einer Gemeinde, mit dem auch das Konzept der Zentralen Orte operiert. Da sich die Höhe der Zuweisungen an Zentrale Orte — unterstellt man die Gültigkeit aller angeführten Begründungen für eine Hauptansatzstaffelung — aus der Summe der damit angesprochenen Bedarfskomponenten ergibt, ist eine isolierte Betrachtung lediglich der dritten Argumentation nicht möglich. Für die Beurteilung der prinzipiellen Eignung und des angemessenen Ausmaßes einer Staffelung des Hauptansatzes ist daher die Prüfung aller angeführten Begründundungen notwendig.

4.2.1. Progressive Kostenverläufe kommunaler Leistungen als Begründung für eine Staffelung des Hauptansatzes

Der Nachweis progressiver Kostenverläufe für die Erstellung (gleichwertiger) kommunaler Leistungen ist sowohl für einzelne Aufgabenbereiche[89] als auch für die kommunalen Aufgaben insgesamt in einer Viel-

[86] Vgl. *Brausing*, 1970.

[87] Vgl. *Albers*, 1964 b, S. 478.

[88] So fallen in größeren, dichter besiedelten Gemeinden u. U. ab einer bestimmten Gemeindegröße neue Arten (kommunaler) öffentlicher Leistungen an, die lediglich zum Ausgleich bzw. zur Vermeidung von Ballungsnachteilen dienen (Lärmschutz, Polizeiruf-Einrichtungen etc.) und auf die die Bürger kleinerer Gemeinden nicht verzichten ‚müssen', sondern vielmehr gerne verzichten werden.

[89] Vgl. etwa die zusammenfassende Darstellung zu dieser Problematik für nordamerikanische Studien bei *Langkau*, 1975, S. 45; für die Bundesrepublik siehe *Deppe*, 1966, für das Deutsche Reich bereits *Popitz*, 1932, S. 262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zahl von Studien versucht worden[90], ohne daß verallgemeinerungsfähige oder in der Tendenz einheitliche Schlüsse gezogen werden könnten

Eines der Hauptprobleme solcher Untersuchungen ist die kaum isolierbare Abhängigkeit der Ausgabenhöhe von der Finanzkraft der Gemeinde. Wenn wie in der Bundesrepublik Deutschland die Einnahmen pro Einwohner mit zunehmender Gemeindegröße ansteigen[91], so kann die Beobachtung von mit der Gemeindegröße ebenfalls progressiv ansteigenden Pro-Kopf-Ausgaben offensichtlich nicht als Beweis für die Gültigkeit progressiver Kostenverläufe angesehen werden — ein Sachverhalt, auf den eine Fülle von Autoren aufmerksam gemacht hat[92] und durch den die Ergebnisse empirischer Ausgabenanalysen viel von ihrer Aussagekraft einbüßen.

Abgesehen von dieser prinzipiellen Kritik kommen diese Studien, je nach Art der untersuchten Aufgabenbereiche und je nachdem, welche methodischen Prämissen gesetzt worden sind, zu gegensätzlichen Ergebnissen: Es finden sich sowohl Nachweise progressiver als auch konstanter und degressiver Kostenverläufe[93]. So werden beispielsweise die Verkehrsausgaben der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland als eindeutiges Beispiel für progressive Kostenverläufe angesehen[94]; umgekehrt ist heute die Kanalisation von Wohngebieten — von *Popitz* noch als Beispiel für die Berechtigung einer Hauptansatzstaffelung angeführt (‚kanalisierter' Bürger) — in dünner besiedelten, ländlichen Gemeinden mit sehr viel höheren Pro-Kopf-Ausgaben verbunden als in dicht besiedelten Städten.

Auch wenn bei diesen gegenläufigen Tendenzen in den verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen die Annahme eines progressiven Kostenverlaufs insgesamt wahrscheinlicher sein dürfte als die Annahme einer degressiv verlaufenden Gesamtkostenkurve[94a], ist die Bestimmung des Ausmaßes dieser Progression kaum möglich; dies ist eine Unsicherheit, die sich auch in den erwähnten beachtlichen Unterschieden der Staffelungsspannen des Hauptansatzes in den verschiedenen Bundesländern widerspiegelt[95].

[90] Vgl. als einen der neuesten und umfassendsten Versuche den Bericht der gemeinsamen Kommission zur Erarbeitung von Grundlagen und Vorschlägen für eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs (im folgenden zitiert als *Finanzausgleichskommission Baden-Württemberg*, 1977).

[91] Vgl. Tab. 2, Abschnitt 4.2.2.

[92] Vgl. etwa *Albers*, 1964a, S. 277; *Biciste*, 1978, S. 181; *Bös*, 1971, S. 66; *Langkau*, 1975, S. 47; *Schneppe*, 1968, S. 57.

[93] *Weitzel*, 1967; *Schmölders*, 1965, S. 39.

[94] *Berkenhoff*, 1973, S. 143; *Littmann*, S. 381; ders., 1964, S. 65 ff.; *Rehm*, 1978, S. 69.

[94a] Vgl. *Littmann*, 1977, S. 361.

[95] Vgl. *Ehrlicher*, unter Mitarbeit von *Gruber* und *Voigtländer*, 1967, S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darüber hinaus wird der Ausgleich progressiver Kosten kommunaler Leistungserstellung, sei es durch die Staffelung des Hauptansatzes, sei es durch sonstige überdurchschnittliche Zuweisungen an die Ballungsgebiete, auch prinzipiell kritisiert, weil die Ballungsnachteile dadurch nicht fühlbar belassen werden[96]. Allerdings kann hieraus eine suboptimale Allokation allenfalls bei einer Beschränkung auf das Ziel einer optimalen räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren[97] zwingend abgeleitet werden. Da solche Allokationsnachteile jedoch durch Ballungsvorteile, etwa die diversen Vorteile (groß)städtischen Wohnens (kulturelles Veranstaltungsgebot, höheres Einkommensniveau etc.), kompensiert werden können, ließe sich eine überproportionale Förderung von Ballungsgebieten u. U. auch unter allokativen Gesichtspunkten rechtfertigen.

Da es sich bei solchen Ballungsvorteilen jedoch zum großen Teil um kaum quantifizierbare Faktoren handelt, stößt man auch hier wieder an die Grenzen ökonomischer Bestimmbarkeit eines optimalen Ballungsgrades[98]. Insofern ist die Bestimmung eines allokationsoptimalen Staffelungsverlaufs des Hauptansatzes selbst bei unterstellter Kenntnis des Verlaufs der Gesamtkostenkurve kommunaler Leistungen unter rein ökonomischen Kriterien nicht möglich; er bedarf vielmehr übergeordneter raumordnungs- und gesellschaftspolitischer Leitbilder.

Schließlich ist bei der Beurteilung einer angemessenen Staffelung des Hauptansatzes zu berücksichtigen, daß den mit wachsender Gemeindegröße u. U. anfallenden progressiven Kosten kommunaler Leistungen i. d. R. auch überdurchschnittliche kommunale Einnahmen gegenüberstehen. Bei einer Betrachtung der Gemeinden Nordrhein-Westfalens, die im folgenden für die Überprüfung der empirischen Konsequenzen unterschiedlicher Formen zentralörtlicher Bedarfsfinanzierung des öfteren herangezogen werden, wird diese Beziehung für die Steuereinnahmen pro Einwohner als der wichtigsten Determinante der kommunalen Finanzkraft deutlich (Tab. 2).

Die Steuereinnahmen pro Einwohner nehmen danach beispielsweise mit zunehmender Einwohnerzahl (mit Ausnahme der untersten Größenklasse) kontinuierlich zu (Tab. 2, Sp. 5): von 353,08 DM für die Gemeinden mit unter 5 000 Einwohnern auf 953,59 DM für die Großstädte mit über 500 000 Einwohnern. Eine ähnliche Entwicklung läßt sich für die Steuerkraftmeßzahl (als im Finanzausgleich verwendeter Indikator für die Finanzkraft der Gemeinden) feststellen (Tab. 2, Sp. 7): hier steigen die Einnahmen pro Einwohner von der untersten (217,06 DM) bis zur obersten

[96] Vgl. insbes. *Littmann*, 1958; 1964; unlängst *Biciste*, 1978, S. 189.

[97] *Littmann*, 1958, S. 380.

[98] Vgl. Abschnitt 2.2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen nach Gemeindegrößenklassen für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens, 1975**

Gemeindegrößenklasse	Zahl der Gemeinden a)	Einwohner in Gemeindegrößenklasse b)	Steuereinnahmen c) (Tsd. DM)	Steuereinnahmen pro Einwohner (DM/Ew.)	Steuerkraftmeßzahl d) (Tsd. DM)	Steuerkraftmeßzahl pro Ew. (DM/Ew.)	Schlüsselzuweisungen e) (Tsd. DM)	Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (DM/Ew.)	Steuereinnahmen plus Schlüsselzuweisungen (Tsd. DM)	Steuereinnahmen plus Schlüsselzuweisungen/Ew. (DM/Ew.)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
> 500 000 Ew.	5	3 670 615	3 500 280	953,59	1 844 400	502,48	472 150	128,63	3 972 430	1 082,22
200 000 - 500 000 Ew.	11	3 281 859	2 357 420	718,32	1 409 000	429,33	560 290	170,72	2 917 710	889,04
100 000 - 200 000 Ew.	13	1 957 600	1 332 550	680,77	831 590	424,80	339 690	173,52	1 672 240	854,29
50 000 - 100 000 Ew.	36	2 490 076	1 605 740	644,86	985 770	395,88	416 120	167,11	2 021 860	811,97
20 000 - 50 000 Ew.	115	3 573 864	1 867 760	522,63	1 201 630	336,23	714 620	199,96	2 582 380	722,58
10 000 - 20 000 Ew.	123	1 772 798	776 600	438,06	494 140	278,73	403 870	227,82	1 180 470	665,88
5 000 - 10 000 Ew.	83	639 041	220 560	345,14	143 510	224,57	164 190	256,93	803 231	602,07
< 5 000 Ew.	7	31 834	11 240	353,08	6 910	217,06	808	253,82	32 642	606,90
	393	17 417 687	11 672 180	670,13	6 916 950	397,12	3 079 050[f]	176,78	14 751 230	846,91

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten des Landesamts für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

a) Gebietsstand: 1. 1. 1975. — b) Ungewichtete, um A- und D-Einwohner bereinigte fortgeschriebene Bevölkerungszahl. — c) Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinden einschl. Gewerbesteuerumlage. d) Einnahmen aus Gewerbesteuer (abzügl. Gewerbesteuerumlage), Grundsteuern und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unter Anwendung fiktiver, landeseinheitlicher Hebesätze gem. § 6 FAG NW 1975. — e) ‚Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft', FAG NW 1975, §§ 4 - 7. — f) Abweichungen vom Ansatz im FAG NW 1975 (in Höhe von 3 081,1 Mio. DM) ergeben sich durch Rundung des bei den Berechnungen angewandten Grundbetrags.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Größenklasse (502,48 DM) ebenfalls kontinuierlich an. Diese Unterschiede bleiben auch dann beträchtlich, wenn man zusätzlich zu den Steuereinnahmen die Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen des Finanzausgleichs berücksichtigt (Tab. 2, Sp. 8, 9). Zwar kommt es durch deren Verteilungsmodus zu einer tendenziellen Verringerung der Finanzkraftunterschiede der verschiedenen Größenklassen (Tab. 2, Sp. 11), die Disparitäten bleiben aber auch nach der Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen beträchtlich.

Berücksichtigt man zusätzlich, daß auch die sonstigen quantitativ bedeutsamen Determinanten kommunaler Finanzkraft, insbesondere die Einnahmen aus Beiträgen und Gebühren, tendenziell mit zunehmender Gemeindegröße progressiv anwachsen, so ergibt sich aus diesen Zahlen eher die Konsequenz, den Hauptansatz mit zunehmender Gemeindegröße *degressiv* zu gewichten, wenn er nicht die großen Gemeinden zusätzlich bevorzugen soll, es sei denn, die genannten Kostenprogressionen hätten ein solches Ausmaß, daß ihr Ausgleich die verbleibenden Finanzkraftunterschiede erfordere — was wegen der oben bereits angesprochenen fehlenden bzw. widersprüchlichen Ergebnisse diesbezüglicher empirischer Studien z. Z. jedoch nicht eindeutig beurteilt werden kann[99].

Fragen wir genauer nach der quantitativen Bedeutung, mit der die Hauptansatzstaffelung zu dieser mit wachsender Gemeindegröße zunehmenden Finanzkraft beiträgt, so kann die Antwort mit einer Verteilungsrechnung ohne Hauptansatzstaffel gefunden werden. Zu diesem Zweck wurde für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens eine Simulationsrechnung zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen vorgenommen, wobei im Gegensatz zum tatsächlichen Berechnungsmodus die ungewichteten Einwohnerzahlen der Gemeinden[100] verwendet wurden. Die nach diesem Modus anfallenden Schlüsselzuweisungen belaufen sich auf insgesamt 2 073,4 Mill. DM und bleiben damit gegenüber der tatsächlich auszuzahlenden Summe, die sich unter Verwendung der gewichteten Einwohnerzahlen ergibt (3 079 Mill. DM), um rund eine Mrd. DM zurück (vgl. Tab. 3). Die quantitative Bedeutung der Hauptansatzstaffelung ist damit doch recht hoch; gegenüber der Berechnung ohne Staffelung werden immerhin 48,5 % mehr Schlüsselzuweisungen verteilt. An der Summe der

[99] Von daher können die Forderungen einer weitergehenden wissenschaftlichen Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Gemeindegröße und Bedarfsgröße (vgl. für viele *Rehm*, 1978, S. 169) nur unterstrichen werden.

[100] Zur Berechnung der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich werden die (fortgeschriebenen) Bevölkerungszahlen auf dem Erhebungsstand vom 31. 12. 1973, korrigiert um die sog. A- und D-Einwohner der Gemeinden verwendet. Bei den A- und D-Einwohnern handelt es sich um die nicht kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige sowie um Diplomaten und Mitglieder der fremden Missionen, die, sofern sie noch nicht in der unkorrigierten Einwohnerzahl enthalten sind, dieser hinzugerechnet werden (vgl. FAG Nordrhein-Westfalen, 1975, § 31).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insgesamt für den Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel des allgemeinen Steuerverbunds, die sich in Nordrhein-Westfalen im Jahr 1975 auf 6 511,4 Mill. DM (davon 4 851,4 Mill. allgemeine Zuweisungen) belief[101], macht die Minderzahlung bei fehlender Hauptansatzstaffelung immerhin 15,4 % aus.

Bei der Verteilung dieses Differenzbetrags auf die verschiedenen Gemeindegrößenklassen (Tab. 3, Sp. 10 - 12) wird wie erwartet die steigende Bedeutung der Hauptansatzstaffelung mit zunehmender Gemeindegröße nochmals sichtbar: Für die Gemeinden unter 5 000 Einwohnern ergibt sich durch einen Fortfall der Hauptansatzstaffelung praktisch keine Verminderung der Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen[102]; demgegenüber würden diese für die Großstädte mit über 500 000 Einwohnern (74,59 DM/Einw.) und verstärkt noch für die Städte mit 200 000 bis unter 500 000 Einwohnern (86,85 DM/Einw.) beträchtlich ins Gewicht fallen (Tab. 3, Sp. 11).

Bei einer solchen Modellrechnung wird unterstellt, daß die durch die Abschaffung der Hauptansatzstaffelung nicht beanspruchten Finanzmittel entweder zu einer entsprechender Verringerung der Finanzausgleichsmasse führen oder in Form anderer Zuweisungsarten innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs an die Gemeinden verteilt werden. Zur Beurteilung der Wirkungen einer Abschaffung der Hauptansatzstaffelung wäre daher die Ausgabeninzidenz dieser alternativen Verwendungsformen der zunächst freigesetzten Finanzmittel zu bestimmen; im ersten Fall müßte die Ausgabeninzidenz (Differentialinzidenz) des erhöhten Landeshaushalts, im zweiten Fall die Ausgabeninzidenz irgendeiner erhöhten Zuweisungsart innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs ermittelt werden. Dieser Hinweis mag genügen; mit der Darstellung von Höhe und Verteilungswirkungen der Hauptansatzstaffel-Abschaffung soll hier lediglich ein Eindruck von den Quantitäten eines solchen Eingriffs in das System des kommunalen Finanzausgleichs vermittelt werden.

Wahrscheinlicher als die ersatzlose Streichung der durch eine Hauptansatzstaffelung freigesetzten Mittel, aber auch wahrscheinlicher als deren Verteilung in Form anderer Zuweisungsformen dürfte die Anhebung des sog. Grundbetrags auf eine Höhe sein, durch die die Schlüsselzuweisungen trotz fehlender Hauptansatzstaffelung den ursprünglichen Umfang beibehalten. Unterstellt man eine solche kompensatorische Erhöhung des Grundbetrags, so müßte diese — bei den oben analysierten Zahlen für den Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen im Jahr 1975 —

---

[101] FAG Nordrhein-Westfalen, 1975, § 3.

[102] Die in Tab. 3 ausgewiesenen Differenzen beruhen auf den Auswirkungen eines aufgerundeten Grundbetrags.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Verteilungswirkungen einer Abschaffung der**
falen 1975, nach

Gemeindegrößenklasse	Zahl der Gemeinden	Zahl ungewichteter Einwohner a) in Gemeindegrößenklasse	Durchschnittl. Hauptansatzstaffelung in Gemeindegrößenklasse	Zahl gewichteter Einwohner b) in Gemeindegrößenklasse (Tsd. DM)	Schlüsselzuweisung bei Hauptansatzstaffelung (Tsd. DM)	Schlüsselzuweisung bei Hauptansatzstaffelung pro Einwohner (DM/Ew.)	Schlüsselzuweisung ohne Hauptansatzstaffelung (Tsd. DM)	Schlüsselzuweisung ohne Hauptansatzstaffelung pro Einwohner (DM/Ew.)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
> 500 000	5	3 670 615	135,00	4 955 331	472 150	128,63	198 350	54,04
200 000 bis 500 000	11	3 281 859	127,35	4 130 447	560 290	170,72	275 265	83,87
100 000 bis 200 000	13	1 957 600	122,66	2 407 588	339 690	173,52	218 664	111,70
50 000 bis 100 000	36	2 490 076	117,01	2 946 834	416 120	167,11	273 552	109,86
20 000 bis 50 000	115	3 573 864	110,53	3 971 170	714 620	199,96	580 433	162,41
10 000 bis 20 000	123	1 772 798	106,49	1 888 765	403 870	227,82	361 918	204,15
5 000 bis 10 000	83	639 041	102,72	658 166	164 190	256,93	157 197	245,99
< 5 000	7	31 834	100,00	31 834	8 080	253,82	8 069 f)	253,47
Gemeinden insgesamt d)	393	17 417 687	109,21	20 990 130	3 079 050	176,78	2 073 448	119,04

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

a) Ungewichtete, um A- und D-Einwohner bereinigte fortgeschriebene Einwohnerzahl.

b) Durch Hauptansatzstaffelung gewichtete, um A- und D-Einwohner bereinigte fortgeschriebene Einwohnerzahl einschl. ‚Bäderansatz'.

vom tatsächlich zugrunde gelegten Grundbetrag von 413,97 DM auf 447,50 DM angehoben werden. Dadurch würde die für Schlüsselzuweisungen angesetzte Summe von 3.079 Mill. DM unverändert bleiben, da die durch die fehlende Hauptansatzstaffelung entfallenden Finanzmittel in gleicher Höhe durch die Anhebung des Grundbetrags kompensiert würden.

Allerdings verblieben auch in diesem Fall noch beträchtliche Verteilungswirkungen zwischen den Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen (Tab. 3, Sp. 13 - 17), da die Abschaffung der Staffelung überproportional die großen Gemeinden trifft, während die Erhöhung des Grundbetrags gleichmäßig allen Gemeinden zugute kommt. Bei einem erhöhten Gefälle zwischen den Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (Tab. 3,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hauptansatzstaffelung im Finanzausgleich von Nordrhein-West- Gemeindegrößenklassen

Differenz durch fehlende Hauptansatzstaffelung (Tsd. DM)	Differenz durch fehlende Hauptansatzstaffelung pro Einwohner (DM/Ew.)	Differenz durch fehlende Hauptansatzstaffelung pro Einwohner als Anteil von Sp. 7 (in %)	Schlüsselzuw. ohne Hauptansatzstaffelung bei erhöhtem Grundbetrag e) (Tsd. DM)	Schlüsselzuw. ohne Hauptansatzstaffelung bei erhöhtem Grundbetrag pro Einw. (DM/Ew.)	Differenz durch fehlende Hauptansatzstaffelung bei erhöhtem Grundbetrag (Tsd. DM)	Differenz durch fehlende Hauptansatzstaffelung pro Einwohner (DM/Ew.)	Differenz durch fehlende Hauptansatzstaffelung bei erhöhtem Grundbetrag als Anteil von Sp. 7 (in %)
10	11	12	13	14	15	16	17
– 273 800	– 74,59	– 57,99	321 790	87,67	– 150 360	– 40,96	– 31,84
– 285 025	– 86,85	– 50,87	475 180	144,79	– 85 110	– 25,93	– 15,19
– 121 026	– 61,82	– 35,63	322 930	164,96	– 16 760	– 8,56	– 4,93
– 142 568	– 57,25	– 34,26	413 630	166,11	– 2 490	– 1,00	– 0,06
– 134 187	– 37,55	– 18,78	833 210	233,14	+ 118 590	+ 33,18	+ 16,59
– 41 952	– 23,66	– 10,39	499 420	281,71	+ 95 550	+ 53,89	+ 23,65
– 6 993	– 10,94	– 4,26	201 340	315,07	+ 37 150	+ 58,14	+ 22,63
– 11 f)	+ 0,35 f)	0	10 360	325,44	+ 9 552	+ 71,62	+ 28,22
– 1 005 601	– 57,73	– 32,66	3 077 900	176,71	– 1 150 c)	– 0,08 c)	± 0,00

c) Abweichungen von Null durch Rundung des Grundbetrags bedingt.
d) Gebietsstand: 1. 1. 1975.
e) Grundbetrag: 447,50 DM.
f) Abweichungen von Null aufgrund des ‚Bäderansatzes'.

Sp. 14) in den Großstädten (Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern: 87,67 DM) und den kleinen Gemeinden (Gemeinden mit unter 5 000 Einwohnern: 325,44 DM) verringern sich die Schlüsselzuweisungen pro Einwohner gegenüber dem angewandten Berechnungsmodus mit Hauptansatzstaffelung (Tab. 3, Sp. 7) für die einwohnerstarken Gemeinden mit zunehmender Gemeindegröße, während sie für Gemeinden mit unter 50 000 Einwohnern zunehmen würden (Tab. 3, Sp. 15 - 17).

So gingen den Großstädten mit über 500 000 Einwohnern durch die Abschaffung der Hauptansatzstaffelung 31,84 % der Schlüsselzuweisungen verloren, während umgekehrt den kleinsten Gemeinden (mit unter 5 000 Einwohnern) im Durchschnitt 28,22 % mehr Schlüsselzuweisungen zukämen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.2.2. Mit der Gemeindegröße ansteigendes Versorgungsniveau mit kommunalen Leistungen als Begründung für eine Staffelung des Hauptansatzes

Als Begründung für eine Staffelung des Hauptansatzes wird vereinzelt auch das Argument angeführt, die Gemeinden hätten mit zunehmender Größe ein höheres Versorgungsniveau mit kommunalen Leistungen zu finanzieren. Auch diese Begründung muß — stärker noch als die zuvor angeführte — in Zweifel gestellt werden.

So geben beispielsweise *Littmann* und Mitarbeiter[103] zu bedenken, daß . . . auch die Einwohner kleiner Gemeinden durchaus das Bedürfnis haben, gewisse öffentliche Institutionen und Aktivitäten, die für Großstädte charakteristisch sind, zu nutzen. . . . Mithin können gewisse, auch heute noch anzutreffende Auffassungen — wie der Bedarf für Bildungszwecke sei auf dem flachen Lande niedriger als in den Städten — nur als historische Relikte überholter politischer Wertungen klassifiziert werden". Unterschiedliche Wertigkeit der Bedürfnisse nach öffentlichen Einrichtungen und Leistungen, wie sie noch von *Popitz* — vor allem zwischen Stadt- und Landgemeinden — bei seiner damaligen Konzeption des Finanzausgleichs[104] zugrunde gelegt wurden, sind mit heutigen gesellschaftspolitischen Vorstellungen wohl nicht mehr zu vereinbaren[105].

4.2.3. Mit der Gemeindegröße ansteigende zentralörtliche Belastungen als Begründung für eine Staffelung des Hauptansatzes

Einer der Faktoren, die auf die relative Wohlstandsposition der Gemeinden unterschiedlicher Größe Einfluß nehmen und damit bei der Bestimmung eines ‚angemessenen' Staffelungsverlaufs zu berücksichtigen sind, ist das Ausmaß wohlstandsbeeinflussender spill-over-Effekte zwischen den verschiedenen Gemeinden. Ohne hier die Problematik der Bestimmung und Quantifizierung möglicher spill-overs zwischen diesen beiden Gebietskategorien nochmals aufzugreifen, läßt sich zumindest für die zentralörtlichen Leistungen als einer Form positiver spill-overs eine Korrelation mit der Gemeindegröße vermuten. Unter diesem Aspekt sind die durch solche zentralörtliche Leistungen entstehenden Belastungen als eine mögliche Begründung für die Berechtigung der Hauptansatzstaffelung anzusehen. Diese wäre jedoch nur dann ein geeignetes Instrument zum Ausgleich solcher Belastungen, wenn das Ausmaß in

[103] *Littmann*, unter Mitarbeit von *Halm, Moock* und *Littmann-Steding*, 1968, S. 26.

[104] Vgl. *Popitz*, 1932.

[105] *Hansmeyer* und *Fürst*, 1970, S. 7; *Münstermann*, 1975, S. 1. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die neueren Arbeiten zur Bestimmung des Begriffs der ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse'; etwa *Fischer-Menshausen*, 1978; *Neumark*, 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausreichend engem Zusammenhang mit der Größe der Gemeinde stünde. ‚Ausreichend' eng soll dabei heißen, daß die Annahme einer perfekten Korrelation allein aufgrund der Mehrdimensionalität des Zentralitätsbegriffs nicht erwartet werden kann, andererseits aber auch nicht verkannt werden darf, daß geringe Abweichungen zwischen Zentralitätsgrad und Einwohnerzahl gerade deshalb akzeptiert werden können, weil eine exaktere Zentralitätsklassifikation möglicherweise für den Finanzausgleich nicht praktikabel ist. Auch könnte die Abgeltung des zentralörtlichen Bedarfs allein über das Merkmal der Einwohnerzahl die zusätzliche Einführung eines separaten Kriteriums ‚Zentralität' erübrigen; dies wäre sowohl für die Transparenz des kommunalen Finanzausgleichs als auch für die Minimierung des Verwaltungsaufwands positiv zu bewerten.

Andererseits kann nicht bestritten werden, daß Abweichungen zwischen Gemeindegröße und Umfang zentralörtlicher Belastungen bestehen, die in ihrem Ausmaß geprüft werden müssen, bevor man sich zu einer vergleichsweise einfachen Lösung entschließt. Betrachtet man zur Beurteilung des Ausmaßes solcher Abweichungen die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden und die sich daraus ergebenden durchschnittlichen Staffelungssätze des Hauptansatzes für die Gemeinden jeder Zentralitätsstufe — wiederum für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens[106] — so nimmt das Ausmaß der Gewichtung mit zunehmendem Zentralitätsgrad zwar stetig zu; sie wächst von einer durchschnittlichen Staffelung von 102,65 % für die Unterzentren mit weniger als 10 000 Einwohnern auf 135,00 % für Oberzentren mit über 2 Millionen Einwohnern im Versorgungsbereich an (Tab. 4, Sp. 4). Dieser grundsätzliche Verlauf ist wegen der Bedeutung, die der Einwohnerzahl des Versorgungsbereichs (und damit auch der Einwohnerzahl der Gemeinde selbst) für die Zentralitätsklassifikation zukommt, zu erwarten. Allerdings erfolgt diese Steigung in relativ unregelmäßigen Sprüngen: Zwischen Unterzentren mit 10 000 - 25 000 Einwohnern im Versorgungsbereich und Mittelzentren mit 25 000 - 50 000 Einwohnern nimmt sie beispielsweise lediglich um etwa 2,3 Prozentpunkte zu, obwohl die zentralörtlichen Belastungen gerade zwischen Unter- und Mittelzentren beträchtlich variieren[107]. Die

[106] In Nordrhein-Westfalen ist jede Gemeinde hinsichtlich ihres Zentralitätsgrades als Unterzentrum, Mittelzentrum oder Oberzentrum klassifiziert, wobei innerhalb dieser Kategorien eine weitere Differenzierung nach der Einwohnerzahl ihres Versorgungsbereichs vorgenommen wird. Bei der Klassifizierung nach dem Zentralitätsgrad werden als Hauptkriterien die Einwohnerzahl im Versorgungsbereich der Gemeinde, die Infrastrukturausstattung der Gemeinde und ihre Stellung im regionalen Arbeitsmarkt berücksichtigt (vgl. *Landesentwicklungsplan I/II Nordrhein-Westfalen*, 1977, S. 12).

[107] „Zwischen Mittel- und Unterzentren liegt eine deutliche Zäsur. Während Unter- und Kleinzentren Zentralitätsfunktionen für den Nahbereich auf dem Gebiet der Grundversorgung wahrnehmen, übernehmen Mittel- und Ober-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staffelungsunterschiede zwischen Mittelzentren mit mehr als 150 000 Einwohnern im Versorgungsbereich und Oberzentren mit über 500 000 Einwohnern betragen sogar lediglich 0,5 Prozentpunkte, obwohl zwischen Mittelzentren und Oberzentren ebenfalls beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der zentralörtlichen Belastung bestehen[108]. Bereits diese globale Betrachtung der durchschnittlichen Staffelungshöhen des Hauptansatzes für die verschiedenen Zentralitätsstufen legt damit die Vermutung nahe, daß die Hauptansatzstaffelung das unterschiedliche Ausmaß zentralörtlicher Belastungen nur unzulänglich berücksichtigt, weil eben lediglich die (veredelte) Einwohnerzahl als einziger Zentralitätsindikator zugrunde gelegt wird.

Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man von der Betrachtung der Durchschnittswerte jeder Zentralitätsstufe, bei der die Streuung innerhalb der Stufen nicht zum Ausdruck kommt, zu einer Analyse der konkreten Staffelungssätze der einzelnen Gemeinden übergeht (Tab. 5). Dabei lassen sich innerhalb jeder Zentralitätsstufe beträchtliche Schwankungen der Staffelungshöhen feststellen (Tab. 5, Sp. 5), obwohl — eine adäquate Zentralitätsklassifikation der Gemeinden unterstellt — die Staffelungssätze annähernd gleich sein müßten, wenn die Hauptansatzstaffelung als Instrument zur Abgeltung des zentralörtlichen Bedarfs geeignet wäre.

Tatsächlich jedoch schwanken auch innerhalb jeder Zentralitätsstufe die Staffelungssätze zwischen den Gemeinden beträchtlich (Tab. 5, Sp. 9); vor allem in den Mittelzentren lassen sich Spannweiten zwischen höchstem und niedrigstem Staffelungssatz beobachten, die mehr als 10 Prozentpunkte betragen. So kommt z. B. für die Gruppe der Mittelzentren mit 50 000 - 100 000 Einwohnern im Versorgungsbereich die Stadt Castrop-Rauxel bei 84 654 Einwohnern auf einen Staffelungssatz von 118,5 %; die der gleichen Zentralitätsstufe zugeordnete Gemeinde Schleiden erhält mit 12 134 Einwohnern lediglich eine Gewichtung des Hauptansatzes mit einem Faktor von 105,7 %. Innerhalb der Zentralitätsstufe der Mittelzentren mit 100 000 - 150 000 Einwohnern im Versorgungsbereich ist die Spanne (zwischen Bottrop mit einem Staffelungssatz von 125,1 % und Heinsberg mit einem Staffelungssatz von 111,8 %) sogar noch größer[109].

---

zentren darüber hinaus überlagernde Funktionen für die Zentren niedrigerer Stufe." (*Döhne* und *Gruber*, 1976, S. 60.) Vgl. hierzu auch die von der *Ministerkonferenz für Raumordnung*, 1972, für Mittelzentren festgelegten Ausstattungskataloge, die den kommunalen Bedarf der Mittelzentren im Vergleich zu den Unterzentren beträchtlich erhöhen.

[108] Vgl. etwa die im Ausstattungskatalog für Oberzentren gegenüber Mittelzentren zusätzlich ausgewiesenen zentralörtlichen Einrichtungen in der Entschließung der *Ministerkonferenz für Raumordnung*, 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch innerhalb gleicher Zentralitätsstufen ist damit die Hauptansatzstaffelung in ihrer derzeitigen Form ein zur Abgeltung zentralörtlichen Bedarfs ungeeignetes Instrument, da die Einwohnerzahl allein offensichtlich nicht die Zentralität der Gemeinde und damit das Ausmaß ihrer zentralörtlichen Belastung wiedergeben kann. Wesentliche Ursache hierfür ist die lediglich in lockerem Bezug zur Einwohnerzahl stehende, für das Ausmaß zentralörtlicher Aufgaben jedoch entscheidende Lage der Gemeinde bezogen auf andere Gemeinden bestimmter Zentralität. Aufgrund dieser Diskrepanz zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinde und der Einwohnerzahl ihres Versorgungsbereichs sind die „... Kosten überörtlicher Funktionen viel zu ungleichmäßig innerhalb der Gemeindegrößenklassen verteilt, als daß sie durch einen Gemeindegrößenansatz abgegolten werden könnten. Es lassen sich in jeder Gemeindegröße Orte mit sehr hohem und Orte mit sehr niedrigem Steueraufwand für Bürger anderer Gemeinden nennen“[110]. Umgekehrt fällt das Ausmaß der Erstattung solcher zentralörtlicher Belastungen über die Staffelung des Hauptansatzes trotz möglicherweise gleicher Belastungshöhe unterschiedlich aus, wenn die Gemeinden über unterschiedliche Einwohnerzahlen (und damit unterschiedliche Staffelungssätze) verfügen. „Unter solchen Umständen muß ein allgemeiner Ansatz, der das Geld über Berechtigte und Unberechtigte gleichermaßen ausschüttet, einen viel zu großen Teil der Mittel fehllenken[111].“ Als Instrument zur Abgeltung zentralörtlichen Bedarfs ist die Staffelung des Hauptansatzes mit zunehmender Gemeindegröße daher nicht geeignet[112, 113].

---

[109] Diese Ergebnisse werden durch eine Untersuchung für die bayerischen Gemeinden (*Ruhland* und *Recker*, 1978, S. 39) bestätigt, in der für die solitären Mittelgemeinden Bayerns quantitativ noch gravierendere Spannweiten (zwischen 105,1 % und 132,9 %) ermittelt wurden.

[110] *Schneppe*, 1968, S. 84, ähnlich *Institut Finanzen und Steuern*, 1971, S. 36; *Jöhrens*, 1971, S. 43.

[111] *Schneppe*, 1968, S. 84.

[112] In dieser Beurteilung sind sich die meisten Untersuchungen, die sich mit dieser Problematik beschäftigen, weitgehend einig. Vgl. etwa *Biciste*, 1978; *Elsner*, 1978; *Rehm*, 1978; *Ruhland* und *Recker*, 1978; *Schneppe*, 1968; *Tharun*, 1977.

[113] Daneben wird die Hauptansatzstaffelung aus anderen Gründen kritisiert, auf die hier nicht näher eingegangen zu werden braucht. Zu diesen gehören z. B. Staffelungshöchstsätze, wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, wo ab einer Einwohnerzahl von 500 000 aufwärts alle Gemeinden einen einheitlichen Höchststaffelungssatz von 140 % aufweisen, die bei der prinzipiellen Anerkennung von progressiven Kostenverläufen nicht konsequent sind, oder auch die möglichen Unterschiede zwischen den bei der Hauptansatzstaffelung zugrunde gelegten und den durch kurzfristige Bevölkerungsentwicklungen veränderten tatsächlichen Einwohnerzahlen der Gemeinden. Diese sind bei der in lediglich zehnjährigem Abstand vorgenommenen Erhebung (Volkszählung) möglich und auch durch eine Fortschreibung der Bevölkerungszahlen nicht vollständig auszuschalten (*Bös*, 1971, S. 68).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Spannweiten der Staffelungssätze des Hauptansatzes bei den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden Nordrhein-Westfalens, 1975, nach zentralörtlicher Gliederung**

Zentralitätsstufe[a])	Zahl der Gemeinden[b])	Gemeinde mit höchstem Staffelungssatz der Zentralitätsstufe	Staffelungssatz der Gemeinde mit höchstem Staffelungssatz	Einwohnerzahl[c]) der Gemeinde mit höchstem Staffelungssatz	Gemeinde mit niedrigstem Staffelungssatz der Zentralitätsstufe	Staffelungssatz der Gemeinde mit niedrigstem Staffelungssatz	Einwohnerzahl[c]) der Gemeinde mit niedrigstem Staffelungssatz	Differenz zwischen höchstem u. niedrigstem Staffelungssatz innerhalb der Zentralitätsstufe (Sp. 4 ./. 7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Unterzentren mit unter 10 000 Ew.	86	Werther (Westf.)	104,9	9 828	Saerbeck	100,0	3 845	4,9
Unterzentren mit 10 000 - 25 000 Ew.	91	Juechen	108,1	20 403	Welver	104,9	9 863	3,2
Unterzentren mit 10 000 bis 25 000 Ew. mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	32	Baesweiler	109,0	23 871	Blankenheim	102,9	7 828	6,1
Mittelzentren mit 25 000 - 50 000 Ew.	91	Bad Oeynhausen	114,9	49 424	Monschau	105,3	10 957	9,6
Mittelzentren mit 50 000 - 100 000 Ew.	45	Castrop-Rauxel	118,5	84 654	Schleiden	105,7	12 134	12,8

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittelzentren mit 100 000 - 150 000 Ew.	24	Bottrop	125,1	200 280	Heinsberg	111,8	36 147	13,3
Mittelzentren mit über 150 000 Ew.	8	Gelsen-kirchen	128,2	333 202	Düren	119,4	93 456	8,8
Oberzentren mit 500 000 - 750 000 Ew.	6	Bochum	130,2	419 486	Paderborn	120,5	108 241	9,7
Oberzentren mit 750 000 - 1 000 000 Ew.	3	Wuppertal	130,1	417 086	Bonn	127,1	288 838	3,0
Oberzentren mit 1 000 000 - 2 000 000 Ew.	4	Duisburg	135,0	606 841	Münster	126,7	270 078	8,3
Oberzentren mit über 2 000 000 Ew.	3	Köln	135,0	1 039 242	Düsseldorf	135,0	687 880	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.
a) Gemäß Landesentwicklungsplan I/II Nordrhein-Westfalen, 1977. — b) Gebietsstand 1. 1. 1975. — c) Ungewichtete, um A- und D-Einwohner bereinigte fortgeschriebene Bevölkerungszahl.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5: **Die Verteilungswirkungen einer Abschaffung der Hauptansatzstaffelung bei den Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens, 1975, nach zentralörtlicher Gliederung**

Zentralörtliche Gliederung a)	Zahl der Gemeinden b) in Zentralitätsstufe	Ungewichtete Einwohnerzahl c)	Durchschnittlicher Staffelungssatz des Hauptansatzes	Gewichtete Einwohnerzahl d) (Sp. 3 + 4)	Steuereinnahmen pro Einwohner (DM/Ew.)	Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei Hauptansatzstaffelung (DM/Ew.)	Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen pro Einwohner (DM/Ew.)	Veränderung der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei ersatzl. Abschaffung der Hauptansatzstaffelung (DM/Einw.)	Veränderung der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei ersatzl. Abschaffung der Hauptansatzstaffelung als Anteil von Sp. 7 (in %)	Veränderung der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei kompensatorischer Erhöhung des Grundbetrags e) (DM/Einw.)	Veränderung der Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei kompensatorischer Erhöhung des Grundbetrags als Anteil von Sp. 7 (in %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Unterzentren mit unter 10 000 Ew.	86	647 137	102,65	665 530	349,74	254,77	604,51	— 8,47	— 3,32	+ 60,71	+ 23,83
Unterzentren mit 10 000 - 25 000 Ew.	91	1 208 153	106,07	1 283 315	414,35	230,95	645,30	— 21,27	— 9,21	+ 50,07	+ 21,17
Unterzentren mit 10 000 - 25 000 Ew. mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	32	589 781	107,46	635 327	467,11	228,37	695,48	— 15,23	— 6,67	+ 61,45	+ 26,91
Mittelzentren mit 25 000 - 50 000 Ew.	91	2 569 092	109,79	2 839 114	522,71	202,57	725,28	— 34,45	— 17,01	+ 35,06	+ 17,31
Mittelzentren mit 50 000 - 100 000 Ew.	45	2 070 034	113,57	2 395 125	610,07	185,08	795,14	— 51,07	— 27,59	+ 17,87	+ 9,66
Mittelzentren mit 100 000 - 150 000 Ew.	24	2 151 366	118,43	2 571 213	625,10	174,06	799,27	— 57,56	— 33,07	— 5,51	— 3,17
Mittelzentren mit über 150 000 Ew.	8	1 574 611	124,40	1 968 616	680,01	194,74	874,75	— 75,52	— 38,78	— 15,50	— 7,96
Oberzentren mit 500 000 - 750 000 Ew.	6	1 393 570	125,06	1 703 447	717,40	170,05	887,45	— 83,99	— 49,39	— 21,87	— 12,86
Oberzentren mit 750 000 - 1 000 000 Ew.	3	949 819	127,76	1 217 294	750,59	123,42	874,01	— 76,39	— 61,19	— 25,41	— 20,59
Oberzentren mit 1 000 000 - 2 000 000 Ew.	4	1 844 340	131,15	2 444 478	755,50	193,20	948,65	— 114,86	— 59,45	— 44,83	— 23,20
Oberzentren mit über 2 000 000 Ew.	3	2 419 784	135,00	3 266 709	1 050,60	84,84	1 135,45	— 45,57	— 53,72	— 33,65	— 39,66
Gemeinden insgesamt:	393	17 417 687	109,21	20 990 168	670,13	176,77	846,91	— 56,77	— 32,12	+ 0,47 f)	+ 0,27 f)

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen.

a) Gemäß Landesentwicklungsplan I/II Nordrhein-Westfalen, 1977. — b) Gebietsstand 1. 1. 1975. — c) Ungewichtete, um A- und D-Einwohner bereinigte fortgeschriebene Bevölkerungszahl. — d) Durch Hauptansatzstaffelung gewichtete, um A- und D-Einwohner bereinigte fortgeschriebene Bevölkerungszahl einschl. ‚Bäderansatz'. — e) Grundbetrag: 447,50 DM. — f) Abweichungen von Null durch Rundung des Grundbetrags bedingt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Würde als Konsequenz dieser Beurteilung die Hauptansatzstaffelung ersatzlos (Tab. 4, Sp. 9, 10) oder mit kompensatorischer Anhebung des Grundbetrags[114] (Tab. 4, Sp. 11, 12) abgeschafft, so käme es auch nach Zentralitätsstufen, ebenfalls wie bei der Differenzierung nach Größenklassen (vgl. Tab. 3), zu Verteilungseffekten zwischen den Gemeinden.

5. Ergänzungsansätze innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs als Möglichkeit zum Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs

Aus der mangelnden Eignung der Hauptansatzstaffelung, die Höhe zusätzlicher Schlüsselzuweisungen entsprechend der tatsächlichen Belastung der Gemeinden mit zentralörtlichen Aufgaben zu verteilen, muß konsequenterweise die Abschaffung oder genauer: die Verringerung des Gewichts der Hauptansatzstaffelung auf ein Maß abgeleitet werden, das u. U. vorhandene progressive Kostenverläufe kommunaler Leistungserstellung ausgleicht. Steht man auf dem Standpunkt, daß die Ballungsnachteile unter Raumordnungsgesichtspunkten vollständig ‚fühlbar' gelassen werden müßten[115], so ist überdies auch bei progressiven Kostenverläufen jede Staffelung des Hauptansatzes abzulehnen.

Wie immer man sich in dieser Frage entscheidet, bedeutet die Abschaffung bzw. Reduzierung der Hauptansatzstaffelung, daß zentralörtliche Belastungen, die bisher zumindest annähernd, wenn auch nicht ausreichend exakt[116], über die Hauptansatzstaffelung abgegolten wurden, nunmehr keine Berücksichtigung mehr finden. Der kommunale Finanzausgleich in einer solchen Form würde damit von der bisherigen ‚unzulänglichen' zur ‚unvollständigen' Regelung[117]. Zumindest unter äquivalenztheoretischen Gesichtspunkten, d. h. bei Ausklammerung der Möglichkeit kostenloser Abgabe zentralörtlicher Leistungen zur Verwirklichung distributiver Ausgleichsziele, wären die mit dem Zentrale-Orte-Konzept den Gemeinden höherer Zentralität (von der oberen Ebene) übertragenen Belastungen durch die Erstellung und laufende Unterhaltung zentralörtlicher Einrichtungen abzugelten. Aus diesem Grund ist die derzeit in den Finanzausgleichsgesetzen der meisten Bundesländer fehlende Berücksichtigung zentralörtlichen Bedarfs von vielen Autoren kritisiert worden, eine Kritik, die bei der hier geforderten Verringerung bzw. Abschaffung der Hauptansatzstaffelung noch an Bedeutung gewänne.

---

[114] Vgl. die Bemerkungen zu Tab. 3, Abschnitt 4.2.2.

[115] Vgl. Abschnitt 4.2.1.

[116] Vgl. Abschnitt 4.2.3.

[117] Vgl. zu den Forderungen nach der Einführung eines Zentralitätsansatzes in allen Bundesländern z. B. *Elsner*, 1978, S. 85; *Tharun*, 1977, S. 283.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5.1. Prinzipielle Ausgestaltungsmöglichkeiten von Nebenansätzen für Zentralörtlichkeit

Die Notwendigkeit von Nebenansätzen für Zentralörtlichkeit wird angesichts der Einwände gegenüber der Staffelung des Hauptansatzes daher heute im Grundsatz allgemein akzeptiert; dies kommt im übrigen auch in den derzeitigen Tendenzen der Finanzausgleichsgesetzgebung zum Ausdruck[118]. Die Form der technischen Ausgestaltung ist dagegen noch weitgehend umstritten. Vor allem drei prinzipielle Fragen sind in diesem Zusammenhang zu diskutieren:

(1) Soll der Bedarf Zentraler Orte über *einen pauschalen* Nebenansatz, der alle Komponenten zentralörtlichen Bedarfs abdeckt, oder über *mehrere spezifische* Nebenansätze für alle bzw. die wichtigsten Arten zentralörtlichen Bedarfs abgegolten werden?

(2) *Wieviele* und *welche Arten zentralörtlichen Bedarfs* sollen entweder als Indikatoren für den globalen Zentralitätsgrad der Gemeinden (beim Pauschalansatz) oder über die Wahl der separaten Nebenansätze berücksichtigt werden?

(3) Soll die Berücksichtigung des Zusatzbedarfs Zentraler Orte (unabhängig von der Frage eines globalen oder mehrerer separater Nebenansätze) durch eine Modifizierung der Bedarfsmeßzahl bei den *Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft* oder durch die Verteilung einer *getrennten Sonderschlüsselmasse* für Zentrale Orte erfolgen?

Durch die gleichzeitig notwendige Bestimmung dieser verschiedenen Gestaltungselemente ergibt sich eine Fülle denkbarer Formen zentralörtlicher Nebenansätze. Allein unter Beschränkung auf die Frage nach ‚pauschaler' versus ‚spezifischer' Lösung und nach einer Berücksichtigung innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft versus Einführung einer Sonderschlüsselmasse ergeben sich vier elementare Grundformen (Abb. 2).

Ordnet man die in vier Bundesländern mittlerweile vorhandenen Finanzausgleichsregelungen zur Berücksichtigung zentralörtlichen Bedarfs der sich ergebenden Typologie zu, so wird ersichtlich, daß sich die Lösungsformen in den einzelnen Ländern voneinander unterscheiden; im Saarland[119], in Hessen[119a]

---

[118] So hat Baden-Württemberg erst unlängst (1978) einen (separaten) Schüleransatz eingeführt; in anderen Bundesländern (z. B. Nordrhein-Westfalen, vgl. die Große Anfrage 18 zur Finanzsituation der Gemeinden, Landtagsdrucksache 8/3095) ist die Einführung bzw. Ausweitung separater oder pauschaler Nebenansätze für Zentrale Orte ebenfalls in der Diskussion. So forderte z. B. auch der Städtetag in Baden-Württemberg im letzten Jahr die Einführung eines pauschalen Zentrale-Orte-Ansatzes, was jedoch von der Landesregierung abgelehnt wurde (vgl. *Münstermann* und *Becker*, 1978, S. 41).

[119] Vgl. die (derzeit gültigen) Bestimmungen des FAG Saarland, 1974, § 11, 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und in Rheinland-Pflalz[120] finden sich pauschale Zentrale-Orte Ansätze, mit denen sämtliche Arten zentralörtlichen Bedarfs global berücksichtigt werden sollen; dies geschieht technisch innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft, indem die Bevölkerungszahl — je nach Zentralitätsgrad der Gemeinde um einen unterschiedlich hohen Prozentsatz[121] — erhöht wird. Dadurch steigen auch Bedarfsmeßzahl und Schlüsselzuweisungen der Zentralen Orte.

Abb. 2: Grundformen zentralörtlicher Nebenansätze und ihre Realisierung in den Finanzausgleichsgesetzen verschiedener Bundesländer

	pauschales Zentralitätskriterium	1 - *n* spezifische Nebenansätze für Einzelformen zentralörtlichen Bedarfs
Berücksichtigung durch Modifizierung der Bevölkerungszahl bei den Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft	Saarland Rheinland-Pfalz Hessen *1*	Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz *2*
Berücksichtigung durch Aufteilung einer getrennten Sonderschlüsselmasse	Schleswig-Holstein *3*	*4*

Auch im Finanzausgleichsgesetz von Schleswig-Holstein[122] findet sich ein ‚Pauschalansatz' für zentralörtlichen Bedarf. Dieser wird jedoch im Gegensatz zu den beiden oben genannten Bundesländern nicht durch eine Anhebung der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft, sondern durch die Verteilung einer gesonderten Schlüsselmasse (in Höhe von 15,8 v. H. der Finanzausgleichsmasse)[123] vorgenommen.

[119a] Vgl. FAG Hessen, 1977, § 9, [3].

[120] Vgl. FAG Rheinland-Pfalz, 1977, § 10, (4), 3.

[121] Im *Saarland* erfolgt die Anhebung der Bevölkerungszahl Zentraler Orte dadurch, daß Mittel- und Oberzentren-Gemeinden 6 v. H. der Einwohnerzahl des von ihnen in der jeweils höchsten Stufe zu versorgenden Bereichs (d. h. Mittelzentren: Mittelbereich; Oberzentren: Oberbereich) ausschließlich der eigenen Bevölkerungszahl zugeordnet werden (FAG Saarland, 1974, § 11, 4; siehe auch *Münstermann* und *Becker*, 1978, S. 38; *Ruhland* und *Recker*, 1978, S. 138; für die Analyse einer früheren Regelung des Zentrale-Orte-Ansatzes im Saarland siehe *Haverkampf*, 1971, S. 55 f.). In *Rheinland-Pfalz* werden die Einwohnerzahlen der Unter- und Kleinzentren um 3 v. H., der Mittelzentren um 2 v. H. und der Oberzentren um 0,75 v. H. der Bevölkerungszahl des gesamten Versorgungsbereichs erhöht (vgl. FAG Rheinland-Pfalz, 1977, § 10 (4), 3; vgl. auch *Münstermann* und *Becker*, 1970, S. 38; *Ruhland* und *Recker*, 1978, S. 137). In *Hessen* werden zentralörtliche Funktionen (von Mittel- und Oberzentren) bei der Festlegung der Hauptansatzstaffelung berücksichtigt (vgl. FAG Hessen, 1977, § 9[3]).

[122] Vgl. FAG Schleswig-Holstein, 1978, § 7 (2), 3; auch *Münstermann* und *Becker*, 1978, S. 38 ff.; *Ruhland* und *Recker*, 1978, S. 138 f.

[123] Finanzausgleichsmasse nach Abzug verschiedener Einzelansätze (FAG Schleswig-Holstein, 1976, § 7 [1]).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine andere Form des Ergänzungsansatzes für Zentralörtlichkeit findet sich schließlich in Nordrhein-Westfalen[124] und Rheinland-Pfalz[125, 126]. Hier wird — innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft, d. h. über die ‚Veredlung' der Einwohnerzahl durch einen sog. Schüleransatz, gezielt der Ausgleich für *eine* — quantitativ besonders wichtige — Bedarfskomponente Zentraler Orte vorgenommen. Im Gegensatz zu den ‚pauschalen' Nebenansätzen im Saarland, in Schleswig-Holstein und in Rheinland-Pfalz wird hierbei versucht, die tatsächlich durch einzelne, abgegrenzte Aufgabenbereiche anfallende Belastung Zentraler Orte durch deren Umland abzugelten[127].

Allerdings kann der zentralörtliche Bedarf durch die ausschließliche Berücksichtigung einer einzigen Komponente, die Belastung der Zentralen Orte durch auswärtige Schüler, nur unvollständig erfaßt werden. Die in Abb. 2 dargestellte Typologie wäre unter theoretischen Gesichtspunkten in Feld (2) der Vierfeldertabelle daher um solche Formen zentralörtlicher Bedarfsabgeltung zu ergänzen, bei denen mehrere (im Idealfall alle) Bedarfsarten Zentraler Orte durch die Einführung mehrerer spezifischer Nebenansätze berücksichtigt werden[128]. Eine solche Regelung findet sich in den Finanzausgleichsregelungen der Bundesländer bisher jedoch noch nicht.

Ebenso fehlen bisher Beispiele für die theoretisch denkbare Möglichkeit (Abb. 2, Feld 4), zentralörtlichen Bedarf über (einen oder mehrere) spezifische Nebenansätze außerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft, d. h. also durch separate Sonderschlüsselmassen, abzugelten [127a].

Die Berücksichtigung zentralörtlichen Bedarfs über einen Nebenansatz muß, je nachdem, welche der skizzierten theoretisch denkbaren Ausgestaltungsformen hierbei gewählt wird, unterschiedlich beurteilt werden. Als Beurteilungskriterien sind u. a. die Transparenz der gewählten Lösungsform, die Anpassungsmöglichkeiten an Bedarfsveränderungen und

---

[124] Vgl. FAG Nordrhein-Westfalen 1978, § 5, 2; vgl. auch *Münstermann* und *Becker*, 1978, S. 42 ff.; detailliert *Münstermann*, 1975.

[125] Vgl. FAG Rheinland-Pfalz 1977, § 10 (4), 5.

[126] Im FAG von Rheinland-Pfalz findet sich damit derzeit sowohl ein globaler als auch ein spezifischer Nebenansatz (Schülerzahl) für zentralörtlichen Bedarf.

[127] In Rheinland-Pfalz wird die im Hauptansatz zugrunde gelegte Einwohnerzahl um 35 v. H. der Schülerzahlen für Gymnasien und Realschulen und um 20 v. H. der Schülerzahlen der berufsbildenden Schulen angehoben. In Nordrhein-Westfalen wird der zentralörtliche Bedarf durch auswärtige Schüler in einem sehr differenzierten, 17 verschiedene Schulformen unterscheidenden Verfahren ermittelt; vgl. hierzu i. e. FAG Nordrhein-Westfalen, 1978, § 5, 2.

[127a] Eine vergleichbare Form der Berücksichtigung zentralörtlichen Bedarfs findet sich mit den sog. ‚Sonderlastenausgleichen' allerdings in Baden-Württemberg. Da diese jedoch nicht die Verteilung der Schlüsselzuweisungen betreffen, bleiben sie in der vorliegenden Typologie unberücksichtigt, ebenso wie Formen von Sonderlastenausgleichen in anderen Bundesländern.

[128] Würde eine solche Differenzierung der in Abb. 2 dargestellten Typologie um die Zahl berücksichtigter zentralörtlicher Bedarfskomponentenindikatoren vorgenommen, so würde sich die Klassifikation um eine dritte Dimension erweitern. Die Zahl theoretisch denkbarer Gestaltungsformen zentralörtlicher Nebenansätze würde sich damit gegenüber der zweidimensionalen Typologie nochmals beträchtlich erhöhen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der anfallende Verwaltungsaufwand von Interesse. Im folgenden sollen die verschiedenen Gestaltungsformen zentralörtlicher Nebenansätze nach solchen Kriterien beurteilt werden. Hierbei empfiehlt sich eine getrennte Untersuchung für die eingangs dargestellten grundsätzlichen Problembereiche:

1. pauschaler oder ‚spezifischer' Ausgleich und die damit verbundene Frage nach Art und Zahl der Zentralitätsindikatoren und
2. Ausgleich innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft oder durch Sonderschlüsselmassen für Zentrale Orte.

5.2. Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs über einen ‚pauschalen' oder mehrere ‚spezifische' Ergänzungsansätze

Bei einem Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergibt sich zunächst die Frage, ob dieser Ausgleich über einen ‚pauschalen' Ergänzungsansatz, d. h. für die unterschiedlichen Belastungen der Zentralen Orte durch deren Umland insgesamt oder über ‚spezifische' Ergänzungsansätze, d. h. getrennt für die einzelnen Bedarfskomponenten, vorgenommen werden soll. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß für die Ausgestaltung der Ergänzungsansätze in ‚pauschaler' oder ‚spezifischer' Form z. T. unterschiedliche Bedingungen erfüllt sein müssen.

Zunächst wird die Eignung eines pauschalen Ergänzungsansatzes durch die dabei verwendete Zentralitätsklassifikation bestimmt. Für diese und den zugehörigen Zentralitätsbegriff müssen vor allem die Forderung nach *Transparenz* und *Gültigkeit* erfüllt sein; eine Einstufung von Gemeinden in eine Zentralitätshierarchie wäre z. B. als Grundlage eines Pauschalansatzes ungeeignet, wenn die Einstufung selbst anhand unklarer, subjektiver oder gar ungenannter Kriterien erfolgte. Demgegenüber ergibt sich der Zentralitätsbegriff, wie er bei spezifischen Nebenansätzen für eine oder mehrere Einzelformen zentralörtlichen Bedarfs zugrunde gelegt wird, explizit bereits aus der Art und relativen Bedeutung der berücksichtigten Bedarfskomponenten bzw. der zu ihrer Messung verwendeten Indikatoren. Dadurch ist die Transparenz des jeweils verwendeten Zentralitätsbegriffs bei spezifischen Nebenansätzen relativ hoch.

Allerdings nimmt die Transparenz mit zunehmender Zahl der verwendeten Nebenansätze tendenziell ab, während umgekehrt die Genauigkeit des Zentralitätsbegriffs i. a. größer sein wird, wenn man eine größere Zahl spezifischer Ergänzungsansätze zur Erfassung zentralörtlichen Bedarfs einführt, ebenso wie der für einen pauschalen Nebenansatz verwendete Zentralitätsbegriff tendenziell um so gültiger wird, je

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höher die Zahl der hierbei berücksichtigten Definitionsmerkmale für ‚Zentralität' ist. Auf diese Weise wird die konkurrierende Beziehung zwischen Genauigkeit und Transparenz des verwendeten Zentralitätsbegriffs ersichtlich: nimmt mit zunehmender Zahl berücksichtigter Klassifikationsmerkmale bzw. spezifischer Ergänzungsansätze die erreichbare Übereinstimmung zwischen tatsächlichem und mit Hilfe des Finanzausgleichs erfaßbarem Ausmaß zentralörtlichen Bedarfs zu, so nimmt gleichzeitig umgekehrt die Transparenz der Zentralitätsklassifikation ab. So würde die Einführung von mehr als drei oder vier spezifischen Nebenansätzen zur Erfassung zentralörtlichen Bedarfs bei der ohnehin immer wieder beklagten Intransparenz des kommunalen Finanzausgleichs derzeit wahrscheinlich mit Hinweisen auf den vollkommenen Verlust der Durchschaubarkeit des Finanzausgleichssystems auf Widerstand stoßen; ähnliches wäre für Versuche zu erwarten, die für einen pauschalen Ergänzungsansatz benötigte Zentralitätsklassifikation der Gemeinden über eine u. U. gültige (im Sinne der statistischen Meßtheorie), aber nur noch schwer durchschaubare statistische Methode zu bestimmen. Hier muß für die Zukunft sicherlich ein gangbarer Mittelweg gefunden werden. Daß dieser nicht in der Verwendung eines solch einfachen Indikators wie der Einwohnerzahl der Gemeinde bestehen kann, dürfte hierbei unumstritten sein.

Aber auch differenziertere Indikatoren, wie die Einwohnerzahl im Versorgungsbereich des Zentralen Ortes, wie sie in den Finanzausgleichsgesetzen des Saarlands und von Rheinland-Pfalz verwendet werden, sind noch zu grob; abgesehen von der Frage, ob die Einwohnerzahl des Versorgungsbereichs einer Gemeinde unter Einbeziehung oder Ausschluß der Einwohner der zentralörtlichen Gemeinde selbst berücksichtigt werden soll, die in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich beantwortet wird[129], ist grundsätzlich zu bezweifeln, ob ein solches eindimensionales Merkmal der Komplexität des Zentralitätsphänomens gerecht werden kann.

Von verschiedener Seite wird Kritik an der Eignung pauschaler Zentrale-Orte-Ansätze geübt[130]; dies ist vornehmlich auf die Unzulänglichkeit der verwendeten Zentralitätsindikatoren zurückzuführen. Die stärkere Beachtung vorhandener Vorschläge zu einer angemesseneren Erfas-

[129] In Rheinland-Pfalz werden die Einwohner der Gemeinde der Einwohnerzahl des Versorgungsbereichs zugerechnet (vgl. FAG Rheinland-Pfalz, 1977, § 10, [4], 3); im Saarland wird die Einwohnerzahl des Versorgungsbereichs ohne die Einwohner der Zentralen Orte selbst ermittelt (vgl. FAG Saarland, § 11, 4.).

[130] Vgl. *Finanzausgleichskommission Baden-Württemberg,* 1977, S. 31: „Ein allgemeiner Zentrale-Orte-Ansatz könnte den sehr unterschiedlichen Verhältnissen zwischen den verschiedenen zentralen Orten derselben Stufe nicht hinreichend Rechnung tragen." Vgl. auch *Münstermann,* 1975, S. 212 ff.; *Rehm,* 1978, S. 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sung der Zentralität eines Ortes[131] sowie die Weiterentwicklung entsprechender Ansätze, wie sie etwa bei der zentralörtlichen Gliederung in Nordrhein-Westfalen[132] mit Berücksichtigung der Zentralitätsmerkmale ‚Infrastrukturausstattung' und ‚Stellung im regionalen Arbeitsmarkt'[133] bereits vorliegen, ist daher sicherlich notwendig. Vor allem müßte eine weitergehende Differenzierung des Zentralitätsgrades der Gemeinden vorgenommen werden, als sie die Unterteilung in die Grobkategorien Unter-, Mittel- und Oberzentren darstellt. Die innerhalb dieser Grobkategorien verbleibenden Unterschiede zentralörtlicher Belastungen erfordern eine weitergehende Differenzierung. Auch hier stellt die in Nordrhein-Westfalen vorgenommene Unterscheidung der Gemeinden nach 11 Zentralitätsstufen[134] einen Ansatz dar, der zum Ausgleich zentralörtlicher Belastungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs besser gegeignet sein dürfte als die Beschränkung auf drei Zentralitätsstufen[135].

Allerdings ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß die Bemühungen um eine Verbesserung der Zentralitätsbestimmung durch die Berücksichtigung zusätzlicher Merkmale nicht zu weit getrieben werden dürfen. Sie sind spätestens dann zu beenden, wenn der zusätzliche (Verwaltungs-)*Aufwand* und die anwachsende Komplexität und Intransparenz der Methode in keinem Verhältnis mehr zur zusätzlich erreichbaren Verbesserung der Verteilungsgenauigkeit stehen. Insofern ist der Hinweis von *Gebhardt*[136], die Entwicklung eines Systems, das eine Einzelfallgerechtigkeit erreichen könnte, sei nicht realisierbar, sicherlich wichtig. Allerdings ist bei den derzeit verwendeten Zentralitätsklassifikationen für Zentrale-Orte-Ansätze wohl eher eine zusätzliche Differenzierung und Erhöhung zu berücksichtigender Zentralitätsindikatoren als deren Vereinfachung und Verringerung angebracht.

Das gleiche gilt für die Erstattung zentralörtlicher Belastungen über spezifische Nebenansätze. Entscheidet man sich für eine solche Lösung,

---

[131] Vgl. *Hansmeyer* und *Fürst*, 1970, S. 142; *Kloten, Höpfner* und *Zehender*, 1972, S. 81 ff.

[132] Vgl. *Landesentwicklungsplan I/II* Nordrhein-Westfalen, 1977, S. 12 f.

[133] „Diese Erweiterung des überkommenen, lediglich die Versorgung der Bevölkerung ansprechenden Zentralitätsbegriffes trägt der Erkenntnis Rechnung, daß dem Ausbau der Infrastruktur, auch der kommunalen Infrastruktur (z. B. Krankenhäuser, Schulen), eine erhebliche Bedeutung als wirtschaftlicher Standortfaktor zukommt" (*Landesentwicklungsplan I/II Nordbericht Nordrhein-Westfalen*, 1976, S. 29 f.

[134] Vgl. *Landesentwicklungsplan I/II Nordrhein-Westfalen*, 1977, S. 16 f.; zur Methode der Zentralitätsbestimmung siehe auch *Landesentwicklungsbericht* Nordrhein-Westfalen, 1976, S. 29 f.

[135] Zur Darstellung und zum Vergleich der Zentralitätsabstufungen in den einzelnen Bundesländern vgl. zusammenfassend *Döhne* und *Gruber*, 1976.

[136] In: *Finanzausgleichskommission Baden-Württemberg*, 1977, S. 33 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

so ist bei der Vielzahl zentralörtlicher Bedarfsformen, die über einen solchen speziellen Nebenansatz im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden könnten und sollten, die derzeitige Beschränkung auf eine einzige Form (Schulbedarf) sicherlich ergänzungsbedürftig[137]. Generell läßt sich lediglich feststellen, daß die Verteilungsergebnisse der beiden unterschiedlichen Ausgestaltungsformen zentralörtlicher Nebenansätze (als ‚pauschale' oder ‚spezifische') dann identisch sind, wenn die zur Klassifikation der Zentralität einer Gemeinde verwendeten Merkmale eines Pauschalansatzes mit den bei den verschiedenen separaten Ergänzungsansätzen verwendeten nach Art und relativem Gewicht übereinstimmen.

Legt man allerdings andere Beurteilungskriterien an, so sind die beiden Ausgestaltungsformen trotz identischer Verteilungsergebnisse u. U. dennoch unterschiedlich zu beurteilen. Fragen wir zunächst nach der *Eignung, die* durch den (die) Nebensatz(sätze) *insgesamt verteilten Finanzmittel exakt auszuweisen,* so ist der Pauschalansatz — unterstellt man hier zunächst, daß dieser in Form einer gesonderten Schlüsselmasse verteilt wird[138] — den spezifischen Ergänzungsansätzen (auch wenn diese ebenfalls aus Sonderschlüsselmassen finanziert werden) prinzipiell vorzuziehen. Hier ergibt sich nämlich die Gesamthöhe der Zuweisungen an Zentrale Orte unmittelbar aus der Höhe des pauschalen Nebenansatzes[139]. Wählen wir andererseits die Anpassungsfähigkeit an mögliche Veränderungen zentralörtlichen Bedarfs einzelner Gemeinden oder Gemeindegruppen oder an sich ändernde (raumordnungs)politische Vorstellungen als Beurteilungskriterium, so sind spezifische Ergänzungsansätze besser geeignet. Während Höhe und Verteilungsrelationen eines Pauschalansatzes, der i. a. auch *politisch bestimmte* Zentralitätskriterien verwendet, kurzfristig an solche Veränderungen wohl kaum angepaßt werden können, weil eine direkte ‚Regelbindung' üblicherweise fehlt und die höhere Merklichkeit einer Veränderung eines Pauschalansatzes für Zentrale Orte administrative ‚lags' vermuten läßt, kann sich eine Anpassung an veränderte zentralörtliche Bedarfsgrößen über spezifische Ergänzungsansätze eher vollziehen; hier liegt, wie z. B. beim Schüleransatz in Nordrhein-Westfalen, normalerweise eine unmittelbare Re-

---

[137] So nennt die *Finanzausgleichskommission Baden-Württemberg,* 1977, S. 29, als spezifische zentralörtliche Belastungen, die über einen Ergänzungsansatz ausgeglichen werden sollten, beispielsweise die Belastungen durch Schulsport und durch Sportstätten mit überörtlicher Bedeutung.

[138] Vgl. zu dieser von der hier diskutierten Frage zu unterscheidenden Problematik unten Abschnitt 5.3.

[139] Demgegenüber ist die Gesamthöhe der Zuweisungen bei der Vergabeform über mehrere spezifische Nebenansätze erst aus der Addition der Einzelansätze ersichtlich, ein Nachteil, der — vor allem bei einer größeren Zahl von Nebenansätzen — die Transparenz des kommunalen Finanzausgleichs beeinträchtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gelbindung an den Zentralitätsindikator vor; zudem dürfte die ‚Merklichkeit' politischer Eingriffe hier geringer sein als bei Pauschalansätzen.

Als Folge höherer Flexibilität gegenüber zentralörtlichen Bedarfsveränderungen ergibt sich freilich auch eine Variation der Höhe spezifischer Nebenansätze für Zentralörtlichkeit; dies widerspricht dem Interesse der Gemeinden nach möglichst genauer *Kalkulierbarkeit zukünftiger Einnahmen.* Pauschale und damit zeitlich weniger variable Zentrale-Orte-Ansätze sind nach diesem Kriterium der Planbarkeit eine besser geeignete Ausgestaltungsform. Im Zusammenhang damit stehen auch die *Anforderungen an Aktualität und Gliederung der Kommunalstatistik.* Ist eine Zentralitätsklassifikation, wie sie von pauschalen Ergänzungsansätzen verwendet wird, erst einmal erarbeitet, so wird diese wahrscheinlich nur in mehrjährigem Abstand aktualisiert, wobei auch dann wohl lediglich einige wenige globale Fortschreibungsmerkmale (Einwohnerzahl) verwendet werden. Insofern sind an Aktualität und Gliederung geringere Anforderungen zu stellen als im Fall einer Verwendung mehrerer spezifischer Nebenansätze. Diese müssen in kurzen Abständen — i. a. jährlich — neu berechnet werden, wobei diese höheren Anforderungen an Aktualität, tendenziell aber auch an die Aufbereitung der Daten (z. B. Schüleransatz) mit einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand verbunden sind.

Hinsichtlich der *politischen Durchsetzbarkeit* eines Nebenansatzes für Zentrale Orte, deren Beurteilung bei den derzeitigen Tendenzen des kommunalen Finanzausgleichs von aktuellem Interesse ist, lassen sich nur Spekulationen anstellen. Zwar dürften allgemein die Durchsetzungschancen mit der Höhe der durch einen solchen Nebenansatz (umverteilten) Mittel abnehmen, ob jedoch die Einführung eines spezifischen Nebenansatzes für eine gesonderte zentralörtliche Bedarfskomponente politisch eher durchsetzbar ist als die Einführung eines pauschalen Nebenansatzes — möglicherweise zunächst in geringerem quantitativem Ausmaß —, kann nicht allgemein beurteilt werden. Auf jeden Fall ist aber die bessere Eignung eines pauschalen Nebenansatzes zum Zweck einer Förderung *potentieller* Zentraler Orte unstrittig, da hier keine vollständige) Regelbindung an spezifische, im allgemeinen den *gegenwärtigen* Bedarf messende Indikatoren vorliegt[140].

Zusammenfassend ergibt sich aus der Ausgestaltung von Zentrale-Orte-Ansätzen in einer pauschalen oder spezifischen Form somit eine

[140] Ob die durch den Zentralitätsansatz verteilten allgemeinen Zuweisungen jedoch tatsächlich für einen Ausbau zentralörtlicher Einrichtungen verwendet werden, ist nicht sicher. Die Notwendigkeit einer Zweckbindung der an potentielle zentrale Orte verteilten Mittel und damit die Umgestaltung dieser Mittel von allgemeinen zu zweckgebundenen Zuweisungen ist daher zu prüfen (vgl. Abschnitt 6).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fülle von Konsequenzen für die Eignung solcher Nebenansätze zur Erfassung, Steuerung, Ausweisung und Erstattung zentralörtlichen Bedarfs. Je nachdem, welche Beurteilungskriterien in den Vordergrund gestellt werden, erscheint ein pauschaler Zentrale-Orte-Ansatz, wie er sich derzeit bereits in drei Bundesländern findet, oder ein spezifischer Ansatz, der — bisher allerdings lediglich für eine einzige Form zentralörtlichen Bedarfs — in die Finanzausgleichsgesetze von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz Eingang gefunden hat, als die geeignetere Lösung. Die allgemeingültige Bevorzugung einer der beiden Ausgestaltungsformen ist daher solange nicht möglich, solange unterschiedliche Beurteilungskriterien in den Vordergrund gestellt werden und keine einheitliche Prioritätenfolge der Ziele des kommunalen Finanzausgleichs existiert.

5.3. Nebenansätze für Zentrale Orte innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft oder als Sonderschlüsselmasse

Bei der Ausgestaltung der Nebenansätze für Zentrale Orte ergibt sich unabhängig von der Frage der Ausgestaltung als ‚pauschaler' oder ‚spezieller' Nebenansatz die Frage, ob solche Nebenansätze innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft oder über getrennte Zuweisungen aus einer Sonderschlüsselmasse verteilt werden sollen. Hierbei ist zweierlei zu berücksichtigen.

Werden — ‚pauschale' oder ‚spezifische' — Nebenansätze in den Berechnungsmodus der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft aufgenommen, so geschieht dies technisch i. a. durch eine Modifizierung der Einwohnerzahl, d. h. die Einwohnerzahl der Zentralen Orte wird fiktiv angehoben. Würde diese Einwohnerzahl durch die Staffelung des Hauptansatzes anschließend nochmals mit zunehmender Gemeindegröße progressiv erhöht, so würde damit die Staffelung nicht nur auf die tatsächlichen Einwohner, sondern auch auf die hinzugefügten ‚fiktiven Einwohner für Zentralörtlichkeit' angewandt. Existiert neben einem Zentrale-Orte-Ansatz, der innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft berücksichtigt wird, zusätzlich eine Hauptansatzstaffelung, so ist daher darauf zu achten, daß die Anwendung der Hauptansatz-Staffelung auf die Einwohnerzahl *vor* deren Anhebung durch zusätzliche Nebenansätze erfolgt[141]; andernfalls käme es zu unzulässigen *Doppelzählungen*[142].

Eine naheliegendere Möglichkeit, die verzerrenden Einflüsse einer Hauptansatz-Staffelung und Nebenansätze für Zentralörtlichkeit zu

[141] Vgl. die entsprechenden Berechnungsverfahren bei den Schlüsselzuweisungen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland.

[142] Vgl. *Hansmeyer* und *Fürst*, 1970, S. 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermeiden, besteht in deren Abtrennung von der allgemeinen Schlüsselzuweisungsmasse. Die in Schleswig-Holstein gewählte Abtrennung eines ausgewiesenen prozentualen Anteils der Finanzausgleichsmasse für ‚übergemeindliche Aufgaben'[143] und deren anschließende Verteilung über einen separaten Schlüssel[144] sind eine unter diesem Aspekt vorbildliche Lösung.

Die Verteilung der Zuweisungen an Zentrale Orte über eine Sonderschlüsselmasse ist aber auch unter anderen Aspekten empfehlenswert. Hier ist zunächst eine Bestimmung der Höhe der verteilten Finanzausgleichsmittel für Zentrale Orte sowie der sich daraus ergebenden Verteilungswirkungen zu nennen. Diese Forderung nach ‚*Transparenz*' der Finanzausgleichsregelungen wird bei einer integrierten Lösung nicht erfüllt; auch nach diesem Kriterium ist die Abtrennung einer Sonderschlüsselmasse für Zentrale Orte eindeutig vorzuziehen.

Aus ihr ergeben sich unmittelbar sowohl die Höhe der Gesamtzuweisungen an alle Zentralen Orte wie auch die Höhe der an jeden einzelnen Zentralen Ort verteilten Mittel. Im Gegensatz dazu ist die Höhe der Zuweisungen, die durch eine Bedarfsmodifizierung mit Hilfe eines Nebenansatzes für Zentralörtlichkeit innerhalb der Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft bewirkt wird, nicht unmittelbar erkennbar — weder für den einzelnen Zentralen Ort noch für die durch den Nebenansatz insgesamt verteilten Finanzmittel. Dieser Nachteil ist besonders schwerwiegend, da die verschiedenen Komponenten, die auf die Höhe der Bedarfsmeßzahl (und damit der Zuweisungen) Einfluß ausüben, hier vor allem der gestaffelte Hauptansatz und der Nebenansatz für Zentrale Orte, aber auch u. U. berücksichtigte zusätzliche Nebenansätze[145], z. T. unterschiedliche, z. T. auch gegenläufige Zielsetzungen haben. Die Trennung in eine Finanzmasse für Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft und eine Finanzmasse für Sonderschlüsselzuweisungen an Zentrale Orte ist also auch unter den Kriterien der Transparenz und Bewertbarkeit der Verteilungsergebnisse einer Integration des Zentrale-Orte-Ansatzes in die Schlüsselzuweisungen nach mangelnder Steuerkraft vorzuziehen. Es ist zu vermuten, daß die dadurch erreichte höhere Transparenz auch die *Gestaltungsmöglichkeiten der Legislative* gegenüber der Exekutive verbessern könnten. Dies ist gerade im von der Exekutive beherrschten Bereich des kommunalen Finanzausgleichs zu befürworten.

---

[143] FAG Schleswig-Holstein, § 7 (2), 3.

[144] FAG Schleswig-Holstein, § 18.

[145] Vgl. Tab. 1, Abschnitt 3.2.1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Zweckzuweisungen als Instrument zum Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs

Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs stellen die zweckgebundenen Zuweisungen neben den allgemeinen Zuweisungen die zweite Einnahmekategorie dar. Sie machen (mit Abweichungen für die einzelnen Bundesländer)[146] im Durchschnitt rund ein Viertel der gesamten Finanzausgleichsmasse[147] aus. Von ihrer quantitativen Bedeutung her sind die Zweckzuweisungen daher als Instrument zur Finanzierung der übergemeindlichen Aufgaben Zentraler Orte sicherlich geeignet. Eine solche Eignung läßt sich zudem aufgrund der höheren Vergabespielräume vermuten, über die die Länder bei der Verteilung zweckgebundener Finanzmittel im Vergleich zu den nach festen Kriterien vergebenen Schlüsselzuweisungen verfügen[148]. Schließlich ist die bei speziellen Zuweisungen vorhandene Zweckbindung der Mittel für eine festgelegte Verwendungsform sowie die zusätzliche Möglichkeit, das Verhalten der Empfänger durch Empfangs- und Verwendungsauflagen und Eigenbeteiligungsforderungen zu steuern, gerade für die Finanzierung zentralörtlichen Bedarfs von Vorteil.

6.1. Die Funktion zweckgebundener Zuweisungen beim Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs

Diesen Vorteilen steht jedoch aufgrund der Eingriffe, die sich aus zweckgebundenen Zuweisungen und damit verbundenen zusätzlichen Auflagen für die kommunale Selbstverwaltung ergeben[149], ein Nachteil gegenüber, auf den von kommunaler Seite zu Recht eindriglich hingewiesen wird[150]. Die wachsenden Eingriffe in Einnahme- und (über Verwendungsauflagen) Ausgabeautonomie verstoßen gegen die verfassungsmäßige Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden[151]; den aus der Interessenlage der Länder verständlichen Bestrebungen nach einer Ausweitung des Anteils zweckgebundener Zuweisungen sind daher Grenzen gesetzt. Zudem stoßen die Zweckzuweisungen gerade auch wegen der Vergabespielräume, die den Ländern bei dieser Zuweisungsart verbleiben, auf Kritik. Dabei wird vor allem die Intransparenz des Verteilungsmechanismus und die fehlende Übersehbarkeit und Kontrollierbar-

---

[146] Vgl. *Münstermann*, 1976, S. 35.

[147] Eigene Berechnungen nach den Haushaltsplänen der Länder.
spezieller Zuweisungen innerhalb des Steuerverbunds plus der Summe spezieller Zuweisungen außerhalb des Steuerverbunds.

[148] Vgl. hierzu etwa *Gellen*, 1970; *Hansmeyer*, 1970.

[149] Vgl. *Ewringmann*, 1978.

[150] Für eine ausführliche Darstellung vgl. *Gellen*, 1970, S. 252 ff. und die dort angegebene Literatur.

[151] Vgl. *Fuchs*, 1969, S. 145; *Krumsiek*, 1969; *Zeitel*, 1970; *Hesse*, 1974; *Münstermann*, 1975; *Zielinski*, 1975; *Tillmann*, 1976, S. 72 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit der Verteilungseffekte bemängelt. Daraus ergibt sich die Forderung nach Beschränkung auf denjenigen Anteil zentralörtlichen Bedarfs, der nicht über allgemeine Zuweisungen abgegolten werden kann. Nur wenn allgemeine Zuweisungen für die Abgeltung zentralörtlicher Aufwendungen vollkommen ungeeignet wären[152], müßte der Ausgleich zentralörtlichen Bedarfs ausschließlich über Zweckzuweisungen vorgenommen werden.

Bei einer instrumentellen Verbesserung der Nebenansätze für Zentrale Orte, wie sie im letzten Abschnitt diskutiert wurde, sollte es jedoch möglich sein, einen Großteil zentralörtlicher Belastungen über nicht zweckgebundene Zuweisungen auszugleichen. Allerdings zeigen die dabei angesprochenen Probleme auch, daß eine perfekte Erfassung und Erstattung übergemeindlicher Aufgaben Zentraler Orte sicherlich nicht erreicht werden kann:

— Ein solches Ziel erfordert einen derart aufwendigen und undurchschaubaren Schlüssel, daß dadurch die konkurrierenden Ziele geringen Verwaltungsaufwands und hoher Transparenz des Finanzausgleichs verletzt werden müßten.

— Einzelne Bedarfskomponenten sind durch operationalisierbare Indikatoren, die bei einem Schlüssel für zentralörtlichen Bedarf berücksichtigt werden könnten, nicht erfaßbar, weil sie nicht befriedigend gemessen werden können oder die dafür notwendigen statistischen Daten fehlen. So ist z. B. ein Infrastrukturkataster, mit dem das unterschiedliche Ausstattungsniveau Zentraler Orte gemessen werden könnte, nicht verfügbar, obwohl dem Ausstattungsniveau mit zentralörtlichen Einrichtungen als Bedarfskomponente eine besondere Bedeutung zukommt[153]. Dies gilt vor allem dann, wenn durch die Entscheidung, eine Gemeinde zu einem zukünftigen Zentralen Ort (höherer Stufe) auszubauen, das Ausstattungsniveau schlagartig gegenüber dem dann umfangreicheren Ausstattungskatalog zurückbleibt.

— Selbst wenn es gelänge, einen theoretisch ‚perfekten' Schlüssel zum Ausgleich der übergemeindlichen Aufgaben Zentraler Orte zu schaffen, würden in der Praxis Unzulänglichkeiten verbleiben, die sich aus der zeitlichen Verschiebung zwischen der Verfügbarkeit statistischer Daten (als Bedarfsindikatoren) und der dann bereits veränderten Höhe des tatsächlichen zentralörtlichen Bedarfs gegeben. Die trotz Fortschreibung verbleibenden Unzulänglichkeiten durch Veränderungen der Bevölkerungszahl — als dem heute wichtigsten Be-

[152] So etwa die Auffassung von *Biciste*, 1978, S. 189; *Schneppe*, 1968, S. 45.

[153] Die dahinter stehende Trennung von Investitionskosten und laufenden Kosten zentralörtlicher Einrichtungen wurde verschiedentlich bereits angeregt. Vgl. z. B. *Münstermann*, 1975, Teil IV; *Roesler* und *Stürmer*, 1975, S. 88 f.; *Puls*, 1977, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darfsindikator im kommunalen Finanzausgleich überhaupt — sind ein bekanntes Beispiel für diese Problematik[154].

Aus diesen Überlegungen folgt, daß relativ einfach erfaßbare strukturelle Bedarfsunterschiede Zentraler Orte unterschiedlicher Stufe über allgemeine Zuweisungen auszugleichen sind; demgegenüber sollte der zusätzliche, ergänzende Ausgleich verbleibender Bedarfsunterschiede aufgrund von Unzulänglichkeiten der Schlüsselzuweisungen über zweckgebundene Zuweisungen vorgenommen werden. Durch eine solche Beschränkung auf einen ergänzenden Ausgleich, sozusagen auf eine ‚Feinabstimmung' der Zuweisungen an Zentrale Orte, könnten die Vorteile von zweckgebundenen Mitteln dort nutzbar gemacht werden, wo formalisierte Schlüsselzuweisungen versagen, ohne daß der Anteil zweckgebundener Zuweisungen die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie über Gebühr gefährdet.

6.2. Technische Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zweckzuweisungen an Zentrale Orte

Sind damit Höhe (‚so wenig wie möglich, so viel wie nötig') und Charakter der Zweckzuweisungen (als ergänzendem Instrument zur ‚Feinabstimmung') an Zentrale Orte umrissen, so bleiben abschließend einige Überlegungen zu ihrer technisch-instrumentellen Ausgestaltung anzustellen. Solche Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich vor allem durch die Einführung von Empfangsauflagen, durch die Erteilung von Verwendungsauflagen und durch die Forderung nach Eigenbeteiligung der Empfänger an den Kosten der geförderten Projekte.

Der Ausbau von *Empfangsauflagen,* die bisher nur in Ansätzen vorhanden sind, erscheint gerade für die gezielte Förderung Zentraler Orte zweckmäßig. Als Empfangskriterium bietet sich hierbei zunächst vor allem der Zentralitätsgrad der Gemeinden selbst an. Voraussetzung ist dabei natürlich, daß eine brauchbare Zentralitätsklassifikation vorhanden ist. Da diese Voraussetzung, wie die Kritik zeigte, zumindest in einigen Bundesländern (noch) nicht erfüllt ist, erscheint die Einbeziehung weiterer wichtiger, bisher bei der Klassifikation unberücksichtigter Indikatoren in den Katalog der Empfangsauflagen sinnvoll[155]. Als solche Kriterien wären vor allem die ‚Lage der Gemeinde im Raum'[156] und, falls

[154] Vgl. *Bös,* 1971, S. 68.

[155] *Brösse* (1975, S. 188) nennt als mögliche Kriterien für Empfangsauflagen „Aufgaben und Vorhaben, die sich aus einem Raumordnungsplan ergeben", weist dabei aber auf das Problem hin, „ob es gelingt, Raumordnungspläne ausreichend schnell und aktuell und vor allem operabel aufzustellen. Auch sind diejenigen Räume benachteiligt, die personell und finanziell nicht zur Aufstellung der Pläne in der Lage sind. Dem könnte dadurch etwas begegnet werden, daß auch die Planungsarbeit selbst durch Finanzausgleichsmittel gefördert wird."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verfügbar, Daten über die vorhandene Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen zu berücksichtigen[157].

Die Bestrebungen der Länder, die Verwendung der zweckgebundenen Finanzmittel mit z. T. bis ins Lächerliche reichenden[158] Detailbestimmungen zu regeln, hat gegenüber den *Verwendungsauflagen* zu starken Abneigungen von seiten der Gemeinden geführt. Diese Argumente brauchen hier nicht wiederholt zu werden[159]; auf eine wichtige Konsequenz der zunehmenden Ausdehnung von Zweckzuweisungen soll jedoch hingewiesen werden: Träger der Maßnahme ist in diesem Fall praktisch die übergeordnete (Landes-)Ebene; Gestaltungsmöglichkeiten und Informationsvorsprung der Gemeinde im örtlichen Bereich gehen verloren. Aus diesem Grund sollte geprüft werden, ob Verwendungsauflagen nicht nur insoweit beibehalten werden sollten, als dadurch der allgemeine, vom übergeordneten Verband gewünschte Zweck durchsetzbar bleibt. Dies ließe sich in vielen Fällen bereits durch einen Negativkatalog erreichen, der diejenigen Aufgaben ausklammert, deren Förderung zur Zeit nicht opportun erscheint. Auf diese Weise bliebe die Autonomie der Gemeinden weitgehend erhalten, die kommunale Selbstverwaltung könnte ihre besonderen Fähigkeiten, insbesondere ihren Informationsvorsprung einsetzen, während gleichzeitig die generelle Lenkungsaufgabe des Landes erfüllt bliebe.

Für die Förderung Zentraler Orte würde sich daraus die Beschränkung auf die generelle Verwendungsauflage für zentralörtliche Einrichtungen ergeben, ohne im einzelnen die Aufgabenerfüllung innerhalb dieses Bereichs zu reglementieren. Damit wäre sichergestellt, daß die zusätzlichen zweckgebundenen Mittel nicht aufgrund einer zweckfremden Verausgabung ausschließlich den Einwohnern der Zentralen Orte, sondern auch — durch die Verwendung für zentralörtliche Einrichtungen — der Umlandbevölkerung zugute käme. Gleichzeitig blieben die allokativen Vorteile eines Gestaltungsspielraums der Zentralen Orte bei der Art der Mittelverwendung innerhalb dieses Aufgabenbereichs erhalten.

Schließlich können die Zweckzuweisungen durch die in unterschiedlicher Höhe festlegbare *Eigenbeteiligung* der Empfänger an den geförderten Projekten gesteuert werden. Die generell geäußerten Bedenken gegen eine solche Bindung zweckgebundener Zuschüsse an eine Eigenbeteiligung des Empfängers[160] müssen allerdings auch bei einem Einsatz

---

[156] Vgl. Abschnitt 5.2.

[157] Vgl. *Hansmeyer* und *Fürst*, 1970, S. 142.

[158] Vgl. *Ewringmann*, 1978, S. 132 ff.

[159] Vgl. zusammenfassend die Darstellung bei *Gellen*, 1970, und die dort angegebene Literatur.

[160] Vgl. *Gellen*, 1970, S. 282; *Hansmeyer*, 1966, S. 183; *Münstermann*, 1975, S. 233 f.; *Voigtländer*, 1969, S. 363.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Zweckzuweisungen für den Ausgleich zentralörtlicher Belastungen angemeldet werden. So wird vor allem mit hohen relativen und absoluten Eigenbeteiligungen eine Rückkoppelung an die Finanzkraft der Zentralen Orte hergestellt; gerade die besonders ‚bedürftigen' Zentralen Orte kommen dann u. U. nicht in den Genuß zweckgebundener Zuweisungen, weil sie die erforderliche Eigenbeteiligung nicht leisten können. Finanzkraftdisparitäten werden dadurch möglicherweise verstärkt. Daher sollte von der übergeordneten Ebene grundsätzlich auch die Finanzkraft beachtet werden, wenn es um die Festlegung der Höhe der Eigenbeteiligung geht. Eine solche Berücksichtigung könnte zum einen direkt durch mit abnehmender Finanzkraft verringerte Eigenbeteiligungsquoten, zum anderen durch die verstärkte Berücksichtigung der Finanzkraft als Kriterium bei den Empfangsauflagen erfolgen.

Summary

In the Federal Republic of Germany the so-called theory of Central Places today provides the leading idea for governmental regional planning and policy.

Although this concept affects the relative welfare positions of the residents in communities of different centrality, the amount of the existing welfare disparities between central communities and surrounding neighborhood communities still is assessed controversely. After a brief introduction into the main ideas of the concept of Central Places and its integration into the theory of public goods in the first part of the article the attempt is made thus to illustrate the different kinds of spill over effects between Central Places and its neighborhood communities. Although this attempt cannot lead to an exact quantification of the net welfare positions of both types of communities, such a description of the different kinds of costs and benefits of spill overs also without its quantification can serve as a first indication for the direction and amount of a regional (re)distribution policy between central communities and its neighborhood communities.

After this the question is discussed if the formalised fiscal relations between states and local governments, i. e. the ‚kommunale Finanzausgleich', in the Federal Republic of Germany is suitable to support the concept of Central Places and thus to achieve regional (re)distributive aims connected with this concept. It is shown that the ‚kommunale Finanzausgleich' in general provides a lot of different regulation parameters to fulfil these purposes. For the most important of these parameters finally the suitability and adequate instrumental organisation for a support of the Central Places concept is investigated in detail.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Ausgeglichene Funktionsräume — Grundlagen für eine Regionalplanung des mittleren Weges, 1. Teil, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1974.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Ausgeglichene Funktionsräume — Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, 2. Teil, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 116, Hannover 1976.

Albers, W., Finanzzuweisungen und Standortverteilung, in: H. Timm und H. Jecht (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 32, Berlin 1964, S. 253 ff. (zitiert als Albers, 1964 a).

— Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen und Produktionsstandorte, in: H. Jürgensen (Hrsg.), Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Göttingen 1964, S. 462 ff. (zitiert als Albers, 1964 b).

Beirat für Raumordnung, Empfehlungen des Beirats für Raumordnung beim Bundesminister des Inneren, in: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, S. 154 ff.

Berkenhoff, H. A., Bundeseinflüsse auf die Kommunalpolitik, in: Städte- und Gemeindebund, 1973, S. 141 ff.

Biciste, R., Das kommunale Finanzsystem — ein Instrument der Raumordnungspolitik?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1978, Heft 2/3, S. 177 ff.

Bobek, H., Die Theorie der zentralen Orte im Industriezeitalter, in: Deutscher Geographentag Bad Godesberg, Tagungsberichte und wissenschaftliche Abhandlungen, Wiesbaden 1969.

Bös, D., Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien und New York 1971.

— Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 45 ff.

Böventer, E. v., Die Struktur der Landschaft, Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J. H. von Thünens, W. Christallers und A. Löschs, in: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung, Berlin 1962, S. 77 ff.

— Raumordnungspolitik unter veränderten wirtschaftspolitischen Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Standort und Stellenwert der Raumordnung, Hannover 1977, S. 11 ff.

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

Breusing, R., Ein neuartiger kommunaler Finanzausgleich, in: Der Landkreis, 1970, Heft 6, S. 180 ff.

Brösse, U., Raumordnungspolitik, Berlin und New York 1975.

Buchanan, J. M., Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Vol. XL, 1950, S. 583 ff.

— Financing a Viable Federalism, in: H. L. Johnson (Hrsg.), State and Local Tax Problems, Knoxville 1969, S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesraumordnungsprogramm, Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes, Schriftenreihe ‚Raumordnung' des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.002, Bonn - Bad Godesberg 1975.

Christaller, W., Die zentralen Orte in Süddeutschland, Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933.

Deppe, L., Das Verhältnis der kommunalen Ausgaben zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, Münster 1966.

Dietrichs, B., Die Theorie der zentralen Orte, Aussage und Anwendung heute, in: Raumforschung und Raumordnung, 24. Jg. (1966), S. 259 ff.

Dittrich, E., Zur Begriffsbildung und zum Bedeutungswandel der Begriffe in der Raumforschung, in: Informationen, 1964, Nr. 2, S. 39 ff.

Döhne, U. und *Gruber,* R., Gebietskategorien, Zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern, Dortmund 1976.

Ehrlicher, W., unter Mitarbeit von R. *Gruber* und H. *Voigtländer,* Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Hannover 1967.

Elsner, H., Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 24, Baden-Baden 1978.

Ewringmann, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, Ein Beitrag zur positiven Theorie öffentlicher Bedarfe, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2171, Opladen 1971.

— Der staatliche Einfluß auf die kommunale Aufgabenerfüllung, in: Reform kommunaler Aufgaben, Studien zur Kommunalpolitik, Bd. 19, 1978, S. 116 ff.

Finanzausgleichskommission Baden-Württemberg, Bericht der gemeinsamen Kommission zur Erarbeitung von Grundlagen und Vorschlägen für eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs (Finanzausgleichskommission), Stuttgart 1977.

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

Frey, R. L., Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates, Bern und Frankfurt/M. 1977.

Fuchs, M., Zweckgebundene Zuweisungen — Hilfe oder Last für die Gemeinden?, in: Der Gemeindehaushalt, 1969, Heft 7.

Fürst, D., *Klemmer,* P. und *Zimmermann,* K., Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen und Düsseldorf 1976.

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

Hacker, H., Finanzausgleich, in: H. Peters (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959, S. 395 ff.

Haller, H., Die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die öffentliche Finanzwirtschaft, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 21, 1961, S. 248 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hansmeyer, K.-H., Zur Theorie der kommunalen Finanzwirtschaft, in: W. Haus (Hrsg.), Kommunalwissenschaftliche Forschung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V., Berlin, Bd. 12, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1966, S. 161 ff.

— Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: H. Haller u. a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Festschrift für F. Neumark, Tübingen 1970, S. 431 ff.

Hansmeyer, K.-H. und *Fürst,* D., Die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen ausgewählter zentraler Orte in Rheinland-Pfalz, Gutachten erstattet der Landesplanung von Rheinland-Pfalz, Mainz 1970.

Haverkampf, H.-E., Räumliche Streuung unterschiedlicher kommunaler Einnahmesysteme, Eine Modellsimulation am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1971.

Hesse, J. J., Politische Planung im Kommunalbereich, in: Die Verwaltung, 1974, Nr. 3, S. 273 ff.

Hollmann, H., Umland, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. III, Hannover 1970, Sp. 3440 ff.

Institut Finanzen und Steuern, Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 97 des Instituts ‚Finanzen und Steuern', Bonn 1971.

Isard, W., Location and Space-Economy, A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban Structure, New York und London 1956.

Jöhrens, E., Wirkungen der Gemeindefinanzreform auf die Verteilung der kommunalen Finanzmasse, Diss., Freiburg 1971.

Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York 1977.

Klöpper, R., Methoden zur Bestimmung der Zentralität von Siedlungen, in: Geographisches Taschenbuch 1953, S. 512 ff.

Kloten, N., K. *Höpfner* und W. *Zehender,* Ortsgröße und regionale Wirtschaftsschaftspolitik, Zur Abhängigkeit des Wirkungsgrades regionalpolitischer Maßnahmen von der Größe der geförderten Orte, Berlin 1972.

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977.

Kroner, G., Die zentralen Orte in Wissenschaft und Raumordnungspolitik, in: Informationen, 1964, Nr. 1, S. 421 ff.

Krumsiek, R., Die Gemeinden und das Dotationswesen, in: Der Städtetag, 22. Jg. (1969), S. 590 ff.

Kummerer, K., *Schwarz,* N. und *Weyl,* H., Strukturräumliche Ordnungsvorstellungen des Bundes, Göttingen 1975.

Landesentwicklungsbericht Nordrhein-Westfalen 1976, Schriftenreihe ‚Landesentwicklung' des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 39, Düsseldorf 1977.

Landesentwicklungsplan I/II Nordrhein-Westfalen, ‚Raum- und Siedlungsstruktur', hrsg. vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen — Landesplanungsbehörde —, Entwurf, Stand: 1. 6. 1977, o. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Langkau, J., Ökonomische und finanzpolitische Wirkungen von Siedlungskonzentrationen unter besonderer Berücksichtigung von Einrichtungen der Infrastruktur, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2511, Opladen 1975.

Lauschmann, E., Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl., Hannover 1976.

Liedtke, C., Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation, Berlin 1972.

Littmann, K., Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 19, 1958, S. 367 ff.

— Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima, Kreislauftheoretische Betrachtungen über die Wirkungen der staatlichen Aktivität auf die räumliche Faktorverteilung, in: H. Timm und H. Jecht (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 32, Berlin 1964, S. 61 ff.

— Öffentliche Ausgaben II: Die ‚Gesetze' ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen und Zürich 1977, S. 349 ff.

Littmann, K., unter Mitarbeit von P. *Halm,* D. *Moock* und Ch. *Littmann-Steding,* Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, Hannover 1968.

Malchus, V. Frhr. v., Theoretische Aspekte zur Untersuchung von Verflechtungsbereichen zentraler Orte, in: Versorgungsnahbereiche als Kleinzentren im ländlichen Raum, Hannover 1969, S. 39 ff.

Ministerkonferenz für Raumordnung, Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung, in: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, S. 149 ff.

Ministerkonferenz für Raumordnung, Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 15. Juni 1972, in: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, S. 146 ff.

Ministerkonferenz für Raumordnung, Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung: Infrastrukturelle Ausstattung von Oberzentren bzw. Standorten mit oberzentralen Einrichtungen, 3. Entwurf, 1973.

Münch, K. N., Kollektive Güter und Gebühren, Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Göttingen 1976.

Münstermann, E., Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Opladen 1975.

— Kommunaler Finanzausgleich, Teil I, in: WISU, Heft 6, 1976, S. 275 ff., Teil II, in: WISU, Heft 7, 1976, S. 325 ff.

Münstermann, E. und *Becker,* H., Finanzausgleichsleistungen an Kommunen — Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern, Reihe G, DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Heft 7, Köln 1978.

Musgrave, R. A. (Hrsg.), Essays in Fiscal Federalism, Washington D. C. 1965.

Neumark, F., Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 165 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Oates, W. E. (Hrsg.), Fiscal Federalism, New York, Chicago, San Francisco und Atlanta 1972.

— (Hrsg.), Financing the New Federalism. Revenue Sharing, Conditional Grants, and Taxation, Baltimore und London 1975.

— (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Mass. und Toronto 1977.

Pagenkopf, H., Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978.

Pawlowsky, P., Räumliche externe Effekte lokaler öffentlicher Leistungen im föderativen Staat, Diss., Basel 1972.

Popitz, J., Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.

Puls, H., Zentralitätsaspekte des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, hrsg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Bd. 1.013, Dortmund 1977.

Raumordnungsgesetz, Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (ROG), BT-Drucks. V/73/65.

Rehm, F.-K., Das kommunale Finanzsystem — ein Instrument der Raumordnungspolitik?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1978, S. 161 ff.

Roesler, K. und *Stürmer*, W., Koordinierung in der Raumordnungspolitik, Göttingen 1975.

Rohr, H.-G. v., Änderungen des Finanzbedarfs zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden bei anhaltender Suburbanisierung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1978, S. 93 ff.

Ruhland, S. und *Recker*, E., Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für die Landesentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, 1978, S. 135 ff.

Scharpf, F. und *Schnabel*, F., Steuerungsprobleme der Raumplanung, IIM-Paper 77/12, Veröffentlichungsreihe des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, Nov. 1977.

Schmölders, G., ‚Finanzstarke' und ‚finanzschwache' Gemeinden, Zur Frage der Typisierung kommunaler Gebilde nach finanzwirtschaftlichen Strukturmerkmalen, in: Archiv für Komunalwissenschaften, 4. Jg. (1965), S. 30 ff.

Schneider, H. K., Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: H. K. Schneider (Hrsg.), Beiträge zur Regionalpolitik, Berlin 1968, S. 3 ff.

Schneppe, F., Raumbedeutsame Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1968.

Schöller, P., Aufgaben und Probleme der Stadtgeographie, in: Erdkunde, VII. Bd., 1953, Heft 5, S. 161 ff.

Seiler, G., Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, in diesem Band, S. 11 ff.

Tharun, E., Die Raumwirksamkeit der kommunalen Finanzmittelausstattung, in: Raumforschung und Raumordnung, 1977, Heft 6, S. 278 ff.

Tillmann, B., Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: R. Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn und Bad Godesberg 1976, S. 66 ff.

Tuchtfeldt, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: U. E. Simonis (Hrsg.), Infrastruktur, Köln 1977, S. 145 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vickrey, W. W., General and Specific Financing of Urban Services, in: J. E. Haring (Hrsg.), Urban and Regional Economics: Perspectives for Public Action, Boston 1972, S. 234 ff.

Voigtländer, H., Die raumordnungspolitische Problematik des Finanzausgleichs zwischen Land und Gemeinden (Gemeindeverbänden) in Schleswig-Holstein, Diss., Hamburg 1969.

Wagener, F., unter Mitarbeit von W. *Büchsel,* H.-D. *Ewe* und R. *Wagener,* Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder, Schriften zur Städtebau- und Wohnungsbaupolitik, Bd. 1, Göttingen 1972.

Weitzel, O., Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland: Eine Analyse der öffentlichen Aktivität in ihrer Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Wachstum, Diss., Erlangen - Nürnberg 1967.

Zeitel, G., Kommunale Finanzstruktur und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 9. Jg. (1970), S. 1 ff.

Zielinski, H., Diskrepanzen zwischen Aufgabenentwicklung und Finanzierung in den Gemeinden, Göttingen 1975.

Zimmermann, H., Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Basel und Tübingen 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG)

Ziele und Ausgestaltungsprobleme

Von *Christian Smekal*, Innsbruck

1. Allgemeine Bemerkungen zur Problemstellung

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Problemen von TG hat in den letzten beiden Jahrzehnten stark zugenommen. Die Beiträge konzentrieren sich dabei vorrangig auf die in einzelnen Staaten vorkommenden Typen und die davon ausgehenden Wirkungen auf die Haushalte der Empfänger und auf die Gesamtwirtschaft. Aus der Fülle der Literatur läßt sich aber auch ein allgemein auftretendes, zunehmendes Unbehagen über das Ausmaß, die Vielfalt und die Dynamik von TG in diesen Ländern feststellen. Dieses Unbehagen äußert sich vor allem in den drei folgenden Fragestellungen:

1.1. Sind TG, wenn sie einen erheblichen Umfang erreichen, mit einem föderalistisch organisierten Staatswesen vereinbar? Wann führt die ständige, wenn auch sanfte, Verhaltensbeeinflussung demokratisch legitimierter und zu selbständiger Entscheidung berufener öffentlicher Haushalte durch TG zu einer Transformation des staatspolitischen Aufbaus? Hier wird das Problem der Zielrangordnung angesprochen, inwieweit nämlich finanz- und wirtschaftspolitischen Zielen gegenüber dem föderalistischen Ziel einer dezentralisierten öffentlichen Entscheidungsstruktur Vorrang oder Nachrang eingeräumt werden soll[1].

1.2. Führen TG auf Dauer zu einer Denaturierung des Finanzausgleichs? Diese Gefahr besteht dann, wenn im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses notwendige Anpassungen im System der (steuerlichen) Einnahmenverteilung und/oder der Aufgabenverteilung unterlassen und TG als (politisch bequemes) Mittel eines „finanziellen Lückenbüßers" verwendet werden[2].

---

[1] *Holch*, 1973; *Smekal*, 1977 a, S. 273; *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 14; *Oates*, 1975, S. 3; *Albers*, 1961, S. 555; *Thöni*, 1974, S. 31 ff.

[2] *McLure*, 1971, S. 457; *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 635; *Pressman*, 1975, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.3. Führen die Bemühungen, die einzelnen Transferprogramme im Hinblick auf die angestrebten Ziele so genau wie möglich zu determinieren, nicht notwendigerweise dazu, daß die Transfersysteme insgesamt immer vielfältiger, unübersichtlicher, bürokratischer und unkontrollierbarer werden? Liegt hier das Phänomen eines „Transferparadoxon" vor, wonach die Effizienz einzelner Transferprogramme in der Summierung die Ineffizienz des gesamten Transfersystems zur Folge hat[3]?

In der folgenden Untersuchung wird versucht, einen Beitrag zur Beantwortung der Fragen zu leisten, welche Zielfunktionen TG im öffentlichen Sektor erfüllen können und welche Ausgestaltungserfordernisse zu beachten sind, wenn die Erreichung dieser Ziele nach rationalen Kriterien erfolgen soll. Vom Ergebnis dieser Ziel-Ausgestaltungsanalyse können des weiteren Aufschlüsse über den Stellenwert der TG im Rahmen der alternativen Mittelverteilungsinstrumente innerhalb des öffentlichen Sektors erwartet werden. Diese Aufschlüsse wiederum dürften aus ökonomischer Sicht eine teilweise Beantwortung der unter 1.1. bis 1.3. aufgeworfenen Fragestellungen ermöglichen.

Im ersten Teil der Arbeit wird zunächst ein operationaler TG-Begriff abgeleitet und abgegrenzt. Sodann werden Möglichkeiten der Ausgestaltung von TG zu vorgegebenen Zielen in Beziehung gesetzt, um darauf aufbauend Aussagen zur Instrumenteffizienz von TG treffen zu können. Sowohl die Kombinationen der Transfergestaltung als auch die zugrundegelegten Ziele wurden nicht nach dem Gesichtspunkt der Vollständigkeit, sondern nach der praktischen Relevanz ausgewählt. Insofern trägt der Autor die Verantwortung für deren Auswahl und Gewichtung. Dabei mag die Anschauungsnähe der österreichischen Wirklichkeit da und dort „durchschlagen".

2. Zum Begriff der TG

2.1. Ökonomische Begriffsbestimmung

Der *ökonomische Transferbegriff* stellt auf Einkommensübertragungen zwischen Personen oder Sektoren ab, durch die das Volkseinkommen in seiner Höhe unmittelbar nicht verändert bzw. das volkswirtschaftliche Gütervolumen unmittelbar nicht erhöht wird. Daraus ergibt sich als *Erklärungsziel* die Darstellung der unterschiedlichen Wirkungsweisen von Transfers einerseits und Tauschbeziehungen andererseits auf die Höhe des Volkseinkommens sowie als *Unterscheidungskriterium* die Entgeltlichkeit bzw. Unentgeltlichkeit der Leistungsbeziehungen[4].

[3] *Levitan* und *Taggart* III, 1971, S. 17; *Streeter*, 1975, S. 14; *Gantner*, 1977 c, S. 458; The Intergovernmental Grant System in USA, 1977; *Noto*, 1977, S. 259.

[4] Vgl. *Thöni*, 1977 b, S. 361 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Transfers im öffentlichen Sektor weisen eine *intersektorale* und eine *intrasektorale* Dimension auf. Im *intersektoralen* Bereich treten sie als „Zwangstransfers" (Steuern) vom privaten in den öffentlichen Sektor sowie als „Geschenktransfers" vom öffentlichen in den privaten Sektor auf. Für beide Fälle gelten die Kriterien der Unentgeltlichkeit und des Fehlens einer unmittelbaren Wirkung auf die Höhe des Volkseinkommens. Bei der Erklärung *intrasektoraler* Transfers innerhalb des öffentlichen Sektors (TG) stellt sich nun allerdings das Problem, daß für diesen Sektor tauschwirtschaftliche Beziehungen nicht typisch sind und daher eine Abgrenzung dieser intrasektoralen TG von tauschwirtschaftlichen Vorgängen nicht im Vordergrund einer begrifflichen Erklärung stehen kann. Die Tatsache, daß sich im intrasektoralen Bereich öffentlicher Haushalte eine tauschwirtschaftliche Analogie insofern bilden läßt, als zwischen öffentlichen Haushalten fallweise auch Leistungen gegen Kostenabstattungen „ausgetauscht" werden, kann in diesem Zusammenhang vernachlässigt werden.

Im weitesten Sinn stellt der überwiegende Teil des öffentlichen Sektors sowohl mit seinen *inter*sektoralen als auch mit seinen *intra*sektoralen Leistungsbeziehungen einen *Transferbereich* dar[5]. Es erhebt sich dabei die Frage, ob nicht Gründe dafür gefunden werden können, die steuerlichen Einnahmenverteilungsinstrumente und die ausgabeseitigen intersektoralen Transferinstrumente von den intrasektoralen TG abzugrenzen. Auf diese Fragestellung wird im folgenden näher eingegangen.

Während sich im intersektoralen Bereich beispielsweise der Begriff der Subvention im wissenschaftlichen und politischen Sprachgebrauch eingebürgert hat[6], zeichnet sich bei den TG keine Einigung auf einen allgemein gebräuchlichen Begriff ab. Die Begriffe Überweisungen, Finanzzuweisungen, Finanzhilfen, Zuschüsse, Zweckzuschüsse, Kostentragungen, Bundessubventionen, intergovernmentale Transfers, grants, grants-in-aid, lassen auf die Vielfalt des Phänomens der TG schließen. In der vorliegenden Untersuchung wird der Begriff TG verwendet, weil er formal gehalten ist und noch keine Aussage hinsichtlich der Transferabsicht und/oder -verwendung zuläßt.

Die Konzentration der Untersuchung auf TG bedeutet allerdings, daß Transfers (Subventionen[7]) an öffentliche Unternehmen, an parafiskalische Gebilde sowie (von und) an internationale bzw. supranationale Institutionen ausgeklammert bleiben. Die klare Abgrenzung dieser Transferströme von TG ist aus ökonomischer Sicht nicht immer möglich. Es wird daher im Rahmen dieser Arbeit ausdrücklich auf (vordergründige) institutionelle Kriterien abgestellt.

[5] Committee, *Musgrave*, 1971, S. 346 ff.

[6] *Andel*, 1977 b, S. 491; *Hansmeyer*, 1977, S. 961.

[7] *Hansmeyer*, 1977, S. 961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Besondere Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich bei Haushaltsausgliederungen in öffentlich-rechtliche (Fonds) und/oder privatrechtliche Organisationsformen (Unternehmen). Finanzielle Transaktionen zwischen öffentlichen Haushalten und öffentlichen Fonds stellen grundsätzlich intrasektorale Beziehungen dar. In den Fällen, in denen ein öffentlich-rechtlicher Fonds ausschließlich Aufgaben des ausgliedernden Haushalts besorgt, kann eine Zurechnung der finanziellen Transaktionen zum Trägerhaushalt erfolgen. Erfüllt der Fonds Sonderaufgaben in Selbstverwaltung, so liegen finanzielle Transaktionen zwischen gebietskörperschaftlichen und parafiskalischen Haushalten vor.

Finanzielle Transaktionen zwischen Gebietskörperschaften und privatrechtlichen Organisationsträgern sind formal-statistisch dem intersektoralen Bereich zuzurechnen. Soweit es sich bei deren Tätigkeit aber um *öffentliche Aufgabenerfüllung* handelt, wären die entsprechenden finanziellen Transaktionen zweifellos in eine intrasektorale Analyse einzubeziehen. Beteiligen sich z. B. mehrere Gebietskörperschaften an der Finanzierung (Grundkapital, Investitionszuschüsse, Betriebsabgänge) eines derartigen Unternehmens, so wäre für die Zurechnung der Transferströme u. U. darauf abzustellen, welcher Gebietskörperschaft die dominierende Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der ökonomischen Disposition und die endgültige sachenrechtliche Zuständigkeit (Vermögenszuwachs) zukommt. In Österreich kann als Beispiel für solche Fälle das große Ausmaß an extrabudgetärer Straßenbaufinanzierung herangezogen werden[8].

Aus der Tatsache, daß TG eine *Umverteilung* des gegebenen öffentlichen Ressourcenbestandes zwischen gebietskörperschaftlichen Haushalten auslösen, ergibt sich, daß von ihnen immer nur *mittelbare* volkswirtschaftliche Wirkungen ausgehen können[9]. Zunächst erfolgt eine Änderung finanzwirtschaftlicher Daten im Geberhaushalt, dann als Folge davon eine solche im Empfängerhaushalt. Sowohl im Geber- wie auch im Empfängerhaushalt sind nun Reaktionen denkbar, die als mittelbare Wirkungen verfolgt werden können.

Ganz allgemein lassen sich die Wirkungen im Geber- und im Empfängerhaushalt nach *funktionalen* und nach *ökonomischen* Gliederungsmerkmalen untersuchen. Geht man aus *funktionaler* Sicht mit Breton[10] von der stark vereinfachten Annahme aus, daß Gemeinden lokale, Länder regionale und der Zentralstaat nationale Güter bereitstellen, so muß durch TG immer eine Änderung in der Struktur des öffentlichen Leistungsangebotes erwartet werden. Aus *ökonomischer* Sicht ist zu fragen, inwieweit TG das Verhältnis von laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben eines öffentlichen Haushalts beeinflussen. Wird angenommen, daß Gemeinden eine vergleichsweise höhere „Investitionsneigung" aufweisen als der Zentralstaat und die Länder, so würden bereits allgemeine

[8] *Smekal*, 1977 b, S. 31.

[9] *Pohmer*, 1977, S. 203; *Ehrlicher*, 1977, S. 752.

[10] *Breton*, 1977 b, S. 82.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und unbedingte Transfers dieser Gebietskörperschaften an Gemeinden eine Erhöhung der öffentlichen Investitionsquote nach sich ziehen.

Aus der Doppelfunktion öffentlicher Haushalte, zum einen als Haushaltseinheiten, zum anderen als Produktionseinheiten, läßt sich auch eine zweiseitige Instrumentqualität von TG ableiten. Werden sie gewährt (und ausgestaltet), um im Empfängerhaushalt eine Änderung der Produktions- bzw. Ausgabestruktur herbeizuführen, so stellen sie eine Analogie zu den Subventionen dar[11]. Wird hingegen mit ihrer Gewährung im Empfängerhaushalt eine Verbesserung der Einkommenssituation bezweckt, so liegt eine Analogie zu den Einkommenstransfers vor[12]. Da in der Realität TG häufig gewährt werden, um beides, eine Verbesserung der Einkommenslage *und* eine Lenkung des Ausgabeverhaltens des Empfängers zu erreichen, empfiehlt es sich nicht wie im privatwirtschaftlichen Sektor zu verfahren und eine Zerlegung des Instrumentes nach diesen Funktionen vorzunehmen[13].

2.2. Arten von TG

2.2.1 Nach dem Inhalt: monetäre - reale

Im Unterschied zu intersektoralen Transferbeziehungen treten sich bei den intrasektoralen TG sowohl auf der Geberseite als auch auf der Empfängerseite öffentliche Haushalte als Partner gegenüber[14]. Während bei staatlichen Transferzahlungen an private Wirtschaftssubjekte von einer Einkommensumverteilung innerhalb des privaten Sektors durch Zwischenschaltung des staatlichen Sektors gesprochen[15] und daher die Betrachtung des öffentlichen Geberhaushaltes als Transmissionsinstitution vernachlässigt werden konnte, erscheint bei einer Analyse der Umverteilungsmaßnahmen zwischen öffentlichen Haushalten die Betrachtung des Geber-Empfängerverhältnisses zweckmäßig. Damit es zu TG-Beziehungen überhaupt kommen kann, muß der Geberhaushalt mit Verfügungsrechten (resource rights[16]) über öffentliche Finanzmittel ausgestattet sein, die ihn in die Lage setzen, Zahlungen an einen anderen öffentlichen Empfängerhaushalt zu leisten. Transferleistungen dieser Art können als *direkte monetäre TG* bezeichnet werden.

Grundsätzlich möglich sind auch *indirekte monetäre TG*. Sie liegen vor, wenn eine Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftliche Ebene) zu-

---

[11] Vgl. Committee, *Pechman*, 1971, S. 378.
[12] *Albers*, 1977 b, S. 863.
[13] Vgl. auch *Andel*, 1977 b, S. 491.
[14] *Pohmer*, 1977, S. 199.
[15] *Albers*, 1977 b, S. 861.
[16] *McKean*, 1972, S. 177.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gunsten einer anderen Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftlichen Ebene) *finanzielle* Leistungsverpflichtungen an Dritte übernimmt.

Beispiele für indirekte monetäre TG stellen die Fälle dar, in denen Länder für die Schuldverpflichtungen ihrer in Not geratenen Gemeinden die Zins- und/oder Tilgungsleistungen ganz oder teilweise übernehmen. Ein spezifisch *österreichisches Beispiel* bilden die Zahlungen für Ausgleichszulagen, die die Gemeinden ursprünglich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Fürsorge an die Sozialversicherungsträger zu leisten und die der Bund für sie zur direkten Zahlung (als Kostentragung) übernommen hatte. Diese indirekten monetären TG wurden durch gesetzliche Änderungen im Bereich der Aufgabenzuständigkeit abgeschafft; mit Einführung des ASVG[17] erklärte der Bund diese Zahlungen (im Rahmen seiner Zuständigkeit für das Sozialversicherungswesen) zur Bundesaufgabe, so daß seither keine indirekten monetären TG mehr anzunehmen sind[18].

Auch *indirekte reale TG* lassen sich bestimmen. Im Finanzausgleich entspricht der Verantwortung hinsichtlich der Verfügung über Finanzmittel grundsätzlich die Verantwortung für eine ebenenspezifische Aufgabenerfüllung (sog. Selbstverwaltungsaufgaben[19]). Dabei wird im allgemeinen vom Kostentragungsprinzip ausgegangen, wonach eine Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftliche Ebene) den Aufwand zu tragen hat, der sich aus der Erfüllung ihrer Aufgaben ergibt. Folgt man dieser juristischen (aufgabenorientierten) Norm, so ergeben sich indirekte reale TG immer dann, wenn eine Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftliche Ebene) für eine andere (hierfür zuständige) Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftliche Ebene) Aufgaben real erfüllt, ohne eine Kostenerstattung zu erhalten (letzteres vor allem im Bereich der Auftragsaufgabenerfüllung)[20].

Indirekte (reale und monetäre) TG sind dadurch gekennzeichnet, daß die Erfüllung einer Ausgabe- bzw. Aufgabeverpflichtung beim Transferempfänger unterbleibt und vom Transfergeber (real oder monetär) geleistet wird. Es liegt also eine „unterbliebene Zahlung" des Transferempfängers an den Transfergeber vor. Im intersektoralen Subventionsbereich finden diese TG-Leistungen ihre Analogie in den sog. Abgaben-(Steuer-)Subventionen[21].

Indirekte (reale und monetäre) TG bewirken im begünstigten Haushalt Entlastungseffekte, da die nicht beanspruchten Mittel für andere Zwecke zur Verfügung stehen. Ein möglicher Lenkungseinfluß des Transfergebers richtet sich danach, in welchem Ausmaß Art und Umfang der Leistung bzw. der Aufgabenerfüllung dem Transfergeber vorgeschrie-

[17] Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955.
[18] *Smekal*, 1977 b, S. 421.
[19] Raumordnung, 1969, S. 369.
[20] *Ruppe*, 1977 a, S. 384; *Thöni*, 1977 b, S. 365.
[21] *Andel*, 1977 b, S. 492.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ben sind. Indirekte *reale* TG tendieren aus dieser Sicht in die Richtung von Zwangstransfers.

Die *Erfassung* der Arten und des Umfanges *indirekter* TG ist für Zwecke eines an den Aufgaben orientierten Finanzausgleichs sicher wesentlich. In der Praxis stößt aber die juristische Bestimmung und statistische Erfassung auf *große Schwierigkeiten.* Vor allem ergibt sich das Problem, daß gesetzliche Maßnahmen, in denen finanzielle Verpflichtungen von Gebietskörperschaften berührt werden, bei ihrer Einführung bzw. Änderung jeweils daraufhin zu prüfen sind, ob auch Änderungen in der Aufgabenverteilung stattgefunden haben oder lediglich eine von der gegebenen Aufgabenverteilung abweichende Finanzierungsregelung getroffen wurde. Nur im letzteren Fall werden indirekte TG begründet. Die Statistik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verzichtet daher überhaupt auf die Feststellung bzw. Erfassung „nicht manifester" (indirekter) TG[22].

Direkte reale TG beinhalten die unentgeltliche Übertragung von Gütern und Diensten zwischen Gebietskörperschaften (gebietskörperschaftlichen Ebenen). Handelt es sich z. B. um bereits erstellte Anlagen (Baulichkeiten), so treten keine gesamtwirtschaftlichen Produktionseffekte, sondern lediglich Vermögensübertragungseffekte im öffentlichen Sektor auf. Werden diese Anlagen eigens erstellt, um sie einer anderen Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftlichen Ebene) zur Nutzung zu übertragen, so sind die volkswirtschaftlichen Wirkungen auf Produktion und Einkommen danach zu beurteilen, ob der Empfänger des Realtransfers ohne Transfergewährung diese Leistung selbst erstellt hätte oder nicht. Wird als Motiv des Transfergebers unterstellt, eine raschere Realisierung (zeitliche Vorziehung) des Transfergegenstandes herbeizuführen als aufgrund der finanziellen oder/und präferenziellen Struktur des Empfängerhaushaltes zu erwarten gewesen wäre, so treten unmittelbare Transformationseffekte auf, die zeitlich dem Transferakt vorgelagert sind[23]. Der Transferakt bewirkt dann sozusagen ex post die Änderung der Vermögensstruktur im öffentlichen Sektor.

Im Haushalt des Transferempfängers treten im Ausmaß der Realleitung Entlastungseffekte ein, wenn die Erstellung der Leistung früher oder später beabsichtigt war. Handelt es sich um Realtransfers, die außerhalb der Präferenzen des Empfängerhaushaltes liegen, so erhalten diese den Charakter von zweckgebundenen Sonderfinanzierungen. Im letzteren Fall müssen die Realtransfers mit einem Zwangselement für den Empfänger verbunden sein.

---

[22] *Franz,* 1977 a, S. 380.

[23] *Ehrlicher,* 1977, S. 752; *Pohmer,* 1977, S. 256 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im *Zeitpunkt* der Übertragung der Realleistung hat der Transferempfänger keinerlei Möglichkeit der Beeinflussung der Leistungsausgestaltung. Der Realtransfer ist mit einer vollkommenen Einschränkung der Konsumwahl verbunden. Seine Eignung ist daher aus der Sicht des Transfergebers dann positiv zu beurteilen, wenn beabsichtigt ist, auf nachgeordneten Ebenen eine absolute Konsumgleichheit in bezug auf ein bestimmtes öffentliches Gut herbeizuführen[24]. In seiner Wirkung ist der Realtransfer dann identisch mit einem vollständig zweckgebundenen monetären TG.

Der Transferempfänger kann dann den Lenkungseinfluß des Transfergebers abschwächen bzw. selbst Einfluß nehmen, wenn der Transfergeber ein so starkes Interesse an der Bereitstellung einer Leistung (durch den Transferempfänger) hat, daß er die realen Voraussetzungen selbst erbringt und sie dem Transferempfänger unentgeltlich zur Verfügung stellt. Bei dieser Ausgangssituation ist es in der Praxis nun so, daß der Transferempfänger weitgehend oder zur Gänze die Bedingungen festlegen (durchsetzen) kann, zu denen er bereit ist, das Transferobjekt zu übernehmen. Theoretisch ist sogar denkbar, daß er die Folgekosten (z. B. Betriebskosten, Personalkosten) in die Bedingungen des „Transfergeschäftes" einbezieht. Umgekehrt kann der Transfergeber je nach finanzieller Kapazität und politischem Durchsetzungsvermögen versuchen, eigene Vorstellungen über Umfang und vor allem Qualität des Objektes durchzusetzen.

Die *österreichische Rechtspraxis,* wonach Aktivitäten von Gebietskörperschaften (gebietskörperschaftlichen Ebenen) dann nicht an die in der Bundesverfassung vorgezeichnete Kompetenzverteilung gebunden sind, wenn sie im Rahmen der sog. Privatwirtschaftsverwaltung durchgeführt werden[25], hat einen weiten Spielraum für reale TG-Beziehungen eröffnet. Je nach finanziellem Gewicht, politischem und/oder regionalwirtschaftlichem Interesse errichten heute Gebietskörperschaften (gebietskörperschaftliche Ebenen) Schulen, Universitäten, Straßen, Autobahnen (im Alleingang oder im Wege der Beteiligungsfinanzierung mit anderen Gebietskörperschaften) unbeschadet der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten, um diese Realobjekte nach Fertigstellung dem (in der Hoheitsverwaltung) zuständigen (meist Bundes-)Haushalt zu übergeben. Abgesehen davon, daß diese Praxis zu einer verteilungspolitisch bedenklichen Differenzierung in der Versorgung mit den entsprechenden öffentlichen Gütern führt, besteht auch die Gefahr, daß es im zwischenregionalen und/oder zwischenkommunalen Wettbewerb zur Schaffung von Überkapazitäten kommt[26].

---

[24] *Thurow,* 1974, S. 190; *Albers,* 1964, S. 264.

[25] Vgl. *Thöni,* 1978.

[26] *Smekal,* 1977 b, S. 86 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1: Die Arten von TG nach dem Inhalt

Art der Übertragung \ Inhalt der Leistung	Monetär	Real
Direkt	Leistungen in Geld (Bartransfers): Überweisungen, Finanzhilfen, (Zweck-)Zuschüsse;	Übertragung von Gütern und Diensten (v. a. im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung)
Indirekt	Verzicht auf eine in Geld geschuldete Leistung bzw. Übernahme einer an Dritte in Geld geschuldeten Leistung.	Erstellung einer (realen) Leistung, ohne vom Begünstigten Entschädigung zu erhalten (v. a. bei Übertragungsaufgaben)

2.2.2. Nach der Richtung: horizontale - vertikale TG

Horizontale TG sind nur zwischen Gebietskörperschaften der gleichen politischen Ebene, d. h. in einem mehrgliedrigen Staatswesen nur zwischen Ländern einerseits und zwischen Gemeinden andererseits möglich. Vertikale TG beziehen sich auf Übertragungen zwischen Haushalten unterschiedlicher politischer Souveränitätsstufe. Horizontale und vertikale TG werden nach institutionellen Richtungsmerkmalen unterschieden, weshalb deren Bedeutung und Gewicht in einzelnen föderalistisch-organisierten Staaten sehr unterschiedlich sein kann.

Das österreichische Finanzausgleichssystem kennt direkte horizontale TG nicht. Horizontale Transferelemente sind jedoch in die Verteilung der Abgabenertragsanteile aus dem Steuerverbund an Länder und Gemeinden eingebaut. Finden dennoch horizontale Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden bzw. zwischen Ländern statt, so weisen diese den Charakter von Kostenersätzen auf, die dem Zweck dienen, spezielle über eine Gebietskörperschaft hinausgreifende Leistungen abzugelten (z. B. Beiträge von einschulenden an schulerhaltende Gemeinden). In der Bundesrepublik Deutschland besteht aufgrund der ausgeprägten Teilung der Steuerhoheit zwischen Bund und Ländern eine starke Notwendigkeit zu horizontalen Ausgleichstransfers zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern[27].

Dienen horizontale TG dem Zweck, *Externalitäten* zwischen zwei oder mehreren Regionen/Gemeinden auszugleichen, so können sie in einem bargaining-Prozeß zwischen den Beteiligten ausgehandelt werden. Dies setzt allerdings Solidarität und Kooperationsbereitschaft voraus[28]. Sind diese nicht vorhanden, wird es u. U. notwendig, vertikale TG (zur Inter-

[27] *Albers*, 1977 c, S. 216 und 219.

[28] Vgl. *Shoup*, 1969, S. 615 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nalisierung externer Vorteile) einzurichten. Geht es darum, *Finanzkraftunterschiede* zwischen Ländern/Gemeiden abzubauen, so erhalten horizontale TG die Funktion von Einkommenstransfers. Da das Umverteilungsausmaß auf kooperativem Wege nur schwer bestimmt werden kann, ist im allgemeinen ein Koordinierungseinfluß der übergeordneten Ebene notwendig, um zu einer Einigung und kontinuierlichen Regelung zu kommen[29].

Je stärker der übergeordnete Koordinierungseinfluß, desto ähnlicher werden horizontale TG vertikalen Schlüsselzuweisungen aus dem Steuerverbund, in denen horizontal-wirkende Verteilungskriterien berücksichtigt sind.

Bei vertikalen TG erstreckt sich das Geber-Empfänger-Verhältnis auf Gebietskörperschaften mit unterschiedlicher politischer Qualität. Daher weisen sie zunächst einen *vertikalen Umverteilungseffekt* auf, insofern als die Verteilungsstruktur der Finanzmasse in bezug auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen verändert wird. Existieren auf der empfangenden politischen Ebene mehrere gebietskörperschaftliche Haushalte (Länder, Gemeinden), so entstehen zusätzlich horizontale Verteilungseffekte nach Maßgabe der Verteilungsregeln, die angewendet werden. Vertikale TG sind daher gleichzeitig Instrumente des vertikalen *und* des horizontalen Finanzausgleichs[30].

Die Erfassung der *horizontalen Verteilungseffekte* von vertikalen Transfers zwischen gebietskörperschaftlichen Haushalten der gleichen politischen Ebene erfordert die Einbeziehung der Finanzierungsseite. Der steuerliche Beitrag, den ein Land/eine Gemeinde zur Finanzierung der vertikalen TG geleistet hat, erscheint vordergründig als Maßstab dafür, ob ein Land/eine Gemeinde mehr oder weniger Transferüberweisungen (zurück)erhält. Daraus ergeben sich Kaufkraftentzugs- bzw. Kaufkraftzuführungseffekte in den einzelnen Gebietskörperschaften, die sich in der Summe ausgleichen[31].

Für die vorliegende Untersuchung soll festgehalten werden, daß durch eine umfassende Verteilungsanalyse vertikaler TG unter Einbeziehung der Finanzierungsseite zwar *horizontale Transfereffekte* beschrieben werden können. Die Transferzahler und Transferempfänger lassen sich aber nur *allgemein* als Verlierer und Gewinner im Einnahmenverteilungsprozeß bestimmen. Dazu kommt noch die Schwierigkeit, daß das örtliche Steueraufkommen nur mit großen Einschränkungen als (Leistungs-)Verteilungsmaßstab verwendet werden kann. Im folgenden Ka-

---

[29] Vgl. für die Bundesrepublik Deutschland: *Schmidt-Bleibtreu* und *Klein*, 1973, S. 836 ff.

[30] Vgl. *Bös*, 1971, S. 59 f.

[31] *Albers*, 1964, S. 272; *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 640 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pitel wird daher der Versuch unternommen, einen zweckmäßigen Ansatz zu finden, um Transfervorgänge im Rahmen der *allgemeinen Mittelverteilung* und TG als Instrumente der *speziellen Umverteilung* abzugrenzen.

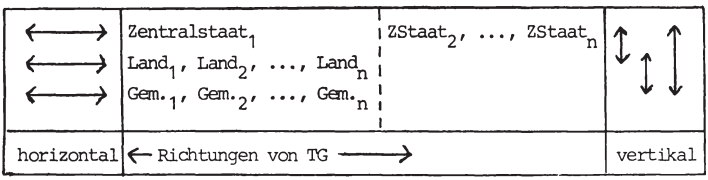


Schaubild 2: Richtungen von TG

2.3. Abgrenzung von TG im Rahmen des öffentlichen Einnahmensystems

2.3.1. Primäre und sekundäre Einnahmenverteilung

Im folgenden werden Argumente vorgetragen, die zeigen sollen, daß es sinnvoll ist, im Finanzausgleichssystem Vorgänge der primären Mittelverteilung zwischen Gebietskörperschaften (gebietskörperschaftlichen Ebenen) zu trennen von Vorgängen der sekundären Mittelverteilung. Diese Abgrenzung läßt sich nicht scharf ziehen, sie kann aber qualitativ beschrieben werden und ermöglicht es, konkrete instrumentbezogene Transfervorgänge zwischen Gebietskörperschaften (gebietskörperschaftlichen Ebenen) aus dem umfassenden Transferbereich des öffentlichen Finanzierungssystems herauszulösen.

Zur Bestimmung der *primären Mittelverteilung* im Finanzausgleich ist zunächst von der institutionellen Annahme auszugehen, daß in einem föderalistisch organisierten Staat nicht die Zentrale (im Sinne der zentralstaatlichen Regierung), sondern ein kooperatives Gremium („constituent assembly"[32]), das aus den Vertretern der gliedstaatlichen Ebenen zusammengesetzt ist, Entscheidungen über die Grundverteilung der Finanzmasse zu treffen hat. Wird die (extreme) Entscheidung getroffen, die Mittelverteilung ausschließlich über eine entsprechende technische Ausgestaltung des Steuersystems und Zuweisung von Steuererhebungsrechten vorzunehmen[33], so wird ein „quasi-realer" Ressourcentransfer vorgenommen, wobei das entscheidende Gremium *gleichermaßen als Transfergeber und Transferempfänger* fungiert. Fällt die Verteilungsentscheidung zugunsten eines ausschließlichen Einnahmenverbundes mit anschließender Rückverteilung der Mittel, so liegt, was die Übertragung von Verfügungsrechten über Ressourcen betrifft, im Prinzip der gleiche

[32] *Breton*, 1978; vgl. auch *Buchanan*, 1977, S. 62 ff.

[33] Vgl. dazu *Albers*, 1964, S. 271.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

primäre Verteilungsvorgang vor. Der Unterschied besteht nur darin, daß im letzteren Fall die volkswirtschaftliche Steuerkraft in einem ersten Schritt „monetarisiert" und zentralisiert und in einem zweiten Schritt unter Anwendung bestimmter Verteilungsregeln auf die Finanzausgleichspartner zurückverteilt wird[34].

An Verteilungsregeln stehen im Rahmen des Verbundsystems in der Praxis Kriterien des örtlichen Aufkommens und des Bedarfs bzw. der Volkszahl (mit vielfältigen Varianten) zur Auswahl. Werden nun bedarfsorientierte Verteilungsregeln angewendet, bei denen eine nachgeordnete Gebietskörperschaft mehr oder weniger Mittel aus der Verbundmasse erhält als ihrem örtlichen Aufkommen entspricht, so kann die Differenz als Umverteilungsergebnis im horizontalen (regionalen) Finanzausgleich interpretiert werden[35]. Diese differentielle Betrachtung gibt jedoch keinen Aufschluß darüber, ob und inwieweit das örtliche Steueraufkommen (die „örtliche Steuerkraft") identisch ist mit der tatsächlichen Steuerlast bzw. mit der steuerlichen Leistungsfähigkeit einer Region/Gemeinde. Dies ist nämlich im allgemeinen nicht der Fall. Das Vorliegen von Steuerexport bzw. Steuerimport, sei es durch Überwälzungsprozesse oder durch steuertechnische Konstruktionen hervorgerufen[36], führt rasch zur Einsicht, daß das örtliche Steueraufkommen einen höchst unzuverlässigen Indikator für die steuerliche Leistungsfähigkeit einer Region/Gemeinde darstellt. Berücksichtigt man zusätzlich, daß dem einnahmenseitigen Steuerexport/-import auf der Ausgabenseite Spillovers in positiver und negativer Richtung, die als Steuersubvention bzw. als zusätzliche Steuerbelastung definiert werden können, gegenüberstehen[37], so wird noch deutlicher, in welchem Ausmaß das sog. örtliche Steueraufkommen von der tatsächlichen örtlichen Steuerlast abweichen kann.

Diese Feststellung wird in der Praxis dadurch bestätigt, daß eine Verteilung von Steuermitteln im Verbund nach anderen Kriterien als dem örtlichen Aufkommen (häufig) auch die Aufgabe hat, eine Fehlallokation im örtlichen Aufkommen zu korrigieren und nicht nur einen verteilungspolitisch gewünschten Ausgleich unterschiedlicher steuerlicher Leistungskraft herbeizuführen. Die Anwendung der Volkszahl bei der Rückverteilung der Mehrwertsteuer ist beispielsweise aus dieser Sicht nicht nur verteilungspolitisch im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit, sondern auch allokationspolitisch zu beurteilen, da dadurch das Steueraufkommen von den Umsatzorten an die Verbrauchsorte verlagert wird[38]. Die Finanzkraft der sog. Stadtstaaten im deutschen bzw. von Wien (als Land und Ge-

[34] *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 640 f.
[35] *Bös*, 1971, S. 59 ff.
[36] *Peffekoven*, 1975, S. 26 ff.; *Albers*, 1977 c, S. 214.
[37] *Sandler* und *Shelton*, 1972, S. 736 ff.
[38] *Smekal*, 1974, S. 186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

meinde) im österreichischen Finanzausgleichssystem, zeigt ebenfalls, daß die Gleichsetzung von Steueraufkommen und Steuerlast eine unzulässige Vereinfachung darstellt und zu willkürlichen Verteilungsrückschlüssen führt. Für die Vielzahl größerer Städte dürfte diese Aussage in abgeschwächter Form auch Gültigkeit haben[39].

Aus der Überlegung, daß bei der Verteilung sowohl der Steuerquellen (Trennsystem) als auch der Steuerträge (Verbundsystem) weder die Bestimmung eines konkreten Geber-Empfänger-Verhältnisses zwischen öffentlichen Haushalten bzw. öffentlichen Haushaltsebenen möglich ist, noch eine annehmbare Leistungsnorm angegeben werden kann, anhand derer das Umverteilungserfordernis bzw. -ausmaß ermittelt werden könnte, wird in dieser Arbeit vorgeschlagen, die Verteilung sowohl von Steuerquellen als auch von Steuererträgen aus dem Steuerverbund dem Bereich der *primären Einnahmenverteilung* zuzuordnen. Die primäre Einnahmenverteilung kann als konstitutiv für die öffentlichen Haushalte angesehen werden und schafft die Voraussetzungen für finanzielle Transaktionen, d. h. im vorliegenden Fall für die Gewährung von TG innerhalb des öffentlichen Sektors (in vertikaler und horizontaler Richtung) sowie von Transfers zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (intersektoral)[40]. Soweit diese Transaktionen im intrasektoralen (öffentlichen) Bereich stattfinden, können sie der *sekundären Einnahmenverteilung* zugerechnet werden[41].

In der Praxis wird eine klare Trennung von primärer und sekundärer Einnahmenverteilung durch institutionelle Besonderheiten in den einzelnen Ländern erschwert. Art. 106 Abs. 9 des GG der Bundesrepublik Deutschland besagt:

„Als Einnahmen und Ausgaben der Länder ... gelten auch die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände)." Streng genommen könnte daraus geschlossen werden, daß die Gemeinden überhaupt nur über von ihren jeweiligen Ländern abgeleitete Transfereinnahmen verfügen. Faktisch sind die deutschen Gemeinden jedoch an der primären Mittelverteilung durch Zuweisung eigener Steuern, sowie durch Überweisungen aus dem gesamtstaatlichen Steuerverbund und dem Landessteuerverbund beteiligt[42]. In Österreich weist die rechtliche Qualität des (sich auf die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen erstreckenden) Steuerverbundes einen starken zentralistischen Zug auf, da der Bund durch das österreichische Finanzverfassungsgesetz (FVG) ermächtigt wird, im einfachgesetzlichen Wege die Verteilung der Abgabenertragsrechte vorzunehmen. In der Praxis kann auch in Österreich davon ausgegangen werden, daß der Steuerverbund und dessen Verteilung als Resultat der jeweiligen Finanzausgleichsverhandlungen Bestandteil der primären Einnahmenverteilung ist. Der Bund vereinnahmt zwar die Mittel, über-

[39] *Albers*, 1977 c, S. 218.

[40] *Smekal*, 1977 c, S. 418 f.

[41] Vgl. *Bös*, 1971, S. 5 f.

[42] *Jäger*, 1968, S. 109 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weist sie aber im Rahmen seiner Transmissionsfunktion weiter an die beteiligten Finanzausgleichspartner[43]. In den USA wurde eine breite und lange Diskussion durchgeführt, ob die angestrebte Umverteilung der Finanzmasse zugunsten der Staaten und Gemeinden im Wege einer allgemeinen Abgabenteilung (general revenue sharing) oder durch spezielle Transferprogramme (special revenue sharing) erfolgen sollte. Präsident Nixon sprach sich als Initiator des revenue-sharing-Programms in seiner „The State of the Union Message" im Jahre 1971 für eine *allgemeine* Umverteilung aus: „So let us put the money where the needs are. And let us put the power to spend it where the people are[44]." In der wissenschaftlichen Diskussion standen sich polare Meinungen gegenüber. Musgrave sprach sich für gezielte Unterstützungsprogramme für die Staaten und Gemeinden aus[45]. Pechman vertrat den Gedanken eines allgemeinen Steuerverbundes im Rahmen der Bundeseinkommensteuer[46]. Im letztlich realisierten revenue-sharing-Programm wurde ein Mittelweg gefunden, indem neben einem allgemeinen Abgabenteilungsprogramm noch 6 spezielle Transferprogramme für wichtige lokale und staatliche Aufgabenstellungen eingerichtet wurden[47].

Ein besonderes Problem stellt die in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich von den Zentralstellen im zunehmenden Maße praktizierte Vorgangsweise dar, den Steuerverbund und damit die Primärverteilung durch „Vorwegabzüge" und „Vorwegentnahmen" zu verkürzen[48]. Diese Vorwegdotierungen für bestimmte im Finanzausgleich festgelegte Zwecke stellen zentral verordnete Zweckbindungen von Mitteln der Primärverteilung dar. Erfolgt z. B. die Zweckbindung durch Länder für Aufgabenstellungen von Gemeinden, so liegt eine fremdbestimmte Zweckbindung von allgemeinen Haushaltsmitteln vor[49], erfolgt sie für Aufgabenstellungen der Länder (Auftragsaufgaben), so kann von einer Besteuerung von Verbundsteuermitteln (Umlagen) durch die übergeordnete Gebietskörperschaft gesprochen werden. Werden die „offiziellen" Verbundzuweisungen um die darauf entfallenden Umlagen gekürzt, so ergibt sich ein „Nettoverbundsatz", der als Maßstab für diese nachträgliche Kürzung allgemeiner Haushaltsmittel angesehen werden kann[50]. In *Österreich* wurde ab dem Jahre 1972 im Steuerverbund der Einkommensteuer (Lohnsteuer und Kapitalertragsteuer) der gebietskörperschaftlichen Ertragsverteilung eine *funktionelle* Ertragsverteilung vorgelagert. *Vor* Verteilung der Mittel auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen ist ein prozentueller Vorweganteil für Zwecke des (vom Bund errichteten, öffentlich-rechtlich organisierten) Wasserwirtschaftsfonds und der Wohnbauförderung auszuscheiden. Da die Wohnbauförderung in Österreich Aufgabe der Länder darstellt, wirkt deren Vorwegdotierung im Steuerverbund wie eine Zweckbindung von allgemeinen Landesmitteln[51].

---

[43] *Franz,* 1977 a, S. 378; *Smekal,* 1977 c, S. 419; *Thöni,* 1977 b, S. 364 f.

[44] Zit. bei *Oates* (Hrsg.), 1975, S. 4; genaue Quellenangabe des Zitats siehe dort.

[45] Committee, *Musgrave,* 1971, S. 346.

[46] Committee, *Pechman,* 1971, S. 378.

[47] *Pressman,* 1975, S. 13 ff.

[48] *Jäger,* 1968, S. 94; Raumordnung, 1969, S. 369; *Hielscher,* 1964, S. 300.

[49] *Albers,* 1964, S. 272 ff.

[50] Vgl. *Albers,* 1961, S. 571.

[51] *Smekal,* 1977 c, S. 424.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 3: Primäre und sekundäre Mittelverteilung zwischen Gebietskörperschaften verschiedener politischer Ebenen (in Anlehnung an Mushkin und Cotton, 1969)

Verteilungs-/Umverteilungs-alternativen	Instrumente	mögliche Verteilungskriterien	mögliche Zielsetzungen
Primäre Mittelverteilung:			
Verteilung von Steuerquellen	gebundenes Trennsystem im Finanzausgleich	örtliches Steueraufkommen	aufgabenorientierte Mittelverteilung unter Berücksichtigung örtlicher und regionaler Steuerkraftunterschiede
Teilung von Steuererträgen	Einzel- und Gesamtsteuerverbund	örtliches Steueraufkommen und/oder Bedarfskriterien	
Steuerkredit[a]	Anrechenbarkeit von Steuern einer gebietskörperschaftl. Ebene auf Steuern einer anderen gebietskörperschaftl. Ebene (tax credits)	örtliches Steueraufkommen	
Steuerabzug[a]	Abzugsfähigkeit von Steuern einer gebietskörperschaftl. Ebene von der Bemessungsgrundlage der Steuern einer anderen gebietskörperschaftl. Ebene (tax deductibility)	örtliches Steueraufkommen	
Steuerbeschränkung/-ausschluß	gesetzliche Vorbehalte, Schutzklauseln, Einspruchsrechte gegen steuerpolitische Maßnahmen einer gebietskörperschaftl. Ebene[b]		
Sekundäre Mittelverteilung:			
Allgemeine TG	Schlüsselzuweisungen, Blockzuweisungen	Finanzkraft, Finanzbedarf	Umverteilung von Haushaltsmitteln
Spezifische TG			
regelgebundene Zwecktransfers	Empfangs-, Verwendungs-Finanzierungsauflagen	Finanzkraft, Finanzbedarf, zentrale Zielvorgaben	Durchsetzung nationaler Standards; Internalisierung externer Effekte; Evaluierung lokaler/regionaler Präferenzen; Ausgleich von a. o. Bedarf
diskretionäre Zwecktransfers	Zuweisungen nach Ermessen des Transfergebers	Finanzkraft, Finanzbedarf, zentrale Zielvorgaben	

a) Shoup, 1969, S. 615 ff. b) Ruppe, 1977 b, S. 329 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.3.2. Abgrenzung von TG und Kostenersätzen zwichen Gebietskörperschaften (KG)

Bei der finanzausgleichspolitischen Beurteilung einer aufgabenorientierten Mittelverteilung im Bundesstaat können KG nicht außer acht gelassen werden. KG stellen finanzielle Abgeltungen dar, die darin ihre Begründung finden, daß eine Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftliche Ebene) durch ihre Organe Leistungen erbringt, die eine andere Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftliche Ebene) hätte erbringen müssen. Findet eine Abgeltung dieser Leistungen nicht statt, so liegt ein indirekter Transfer des leistenden an den an sich zuständigen öffentlichen Haushalt vor (Einnahmenverzicht).

Abzugrenzen sind KG von den *intersektoralen* Kostenersätzen. Diese umfassen Gebühren und Beiträge von privaten Unternehmen und Haushalten. Im Einnahmensystem der öffentlichen Haushalte sind sie der primären Einnahmenerzielung zuzuordnen.

Die Bestimmung und zahlenmäßige Erfassung von KG setzen eine genaue Kenntnis der Aufgaben- bzw. Kostentragungszuständigkeiten, der exakten Höhe der angefallenen Kosten sowie klare Kompetenzabgrenzungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen voraus. Diese Voraussetzungen sind vor allem im Verhältnis der Länder zu ihren Gemeinden nicht im ausreichenden Maße gegeben[52]. In der Praxis werden Kostenerstattungen daher häufig pauschal abgegolten, wobei die Bemessungsgrundlage entweder die tatsächlichen Kosten oder mittelbare Bezugsgrößen, wie z. B. die Steuerkraft oder die Verbundmasse bilden können. Im letzteren Fall ist die Sinnwidrigkeit des Vorgehens offenkundig, da nicht angenommen werden kann, daß die Kosten der Aufgabenerfüllung mit dem Steueraufkommen variieren[53].

Bei der Betrachtung der ökonomischen Wirkungen von KG ist nicht auf das institutionelle Kriterium der Aufgabenzuständigkeit, sondern auf die Durchsetzung bzw. Beeinflussung der Präferenzstruktur in den betreffenden Haushalten abzustellen. Dabei sind zwei Fälle von KG zu unterscheiden, deren Wirkungen ähnlich beurteilt werden können wie jene von TG.

Im ersten Fall liegt das *Interesse* und die *Initiative* für die Leistungsbereitstellung beim (nichtzuständigen) *leistungserstellenden Haushalt.* Eine nachträgliche teilweise oder gänzliche (exakte oder pauschale) Übernahme der Kosten durch den an sich zuständigen Haushalt hat die Wirkung eines Zwecktransfers mit geringem Auflagegrad. Der Unterschied

---

[52] *Hielscher,* 1964, S. 287; Raumordnung, 1969, S. 356 f.; *Smekal,* 1977 c, S. 419 f.

[53] Vgl. *Jäger,* 1968, S. 116.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu einem Zwecktransfer besteht nur darin, daß beim KG die Zahlung der Leistung und beim TG die Leistung der Zahlung folgt. Aus verteilungspolitischer Sicht führen beide Instrumente zu Entlastungseffekten im Empfängerhaushalt.

Der zweite Fall ist dadurch gekennzeichnet, daß der *Leistungsersteller* von einem anderen (meist übergeordneten) Haushalt zur Erstellung einer bestimmten Leistung *verpflichtet* wird, die nicht in seiner Präferenzstruktur aufscheint (Auftragsaufgaben). KG für diese Leistungen sind vergleichbar zweckgebundenen Transfers mit einem entsprechenden Auflagegrad. Der Unterschied zum TG besteht jedoch darin, daß der Empfänger der KG keine Möglichkeit hat, auf die Leistungserstellung zu verzichten. Aus dieser Sicht stellen Auftragsaufgaben eine Zwangszuweisung von externen Aufgaben an den betroffenen Haushalt dar. Durch KG wird sozusagen ein kostendeckender Sonderhaushalt außerhalb der Präferenzstruktur begründet. Verteilungspolitische Konsequenzen treten für den leistungserstellenden Haushalt erst dann ein, wenn *keine* Kostenersätze geleistet werden. In diesem Fall sind dort Belastungseffekte und im verpflichtenden Haushalt Entlastungseffekte die Folge. Ein indirekter realer Zwangstransfer des leistenden an den verpflichtenden Haushalt liegt vor.

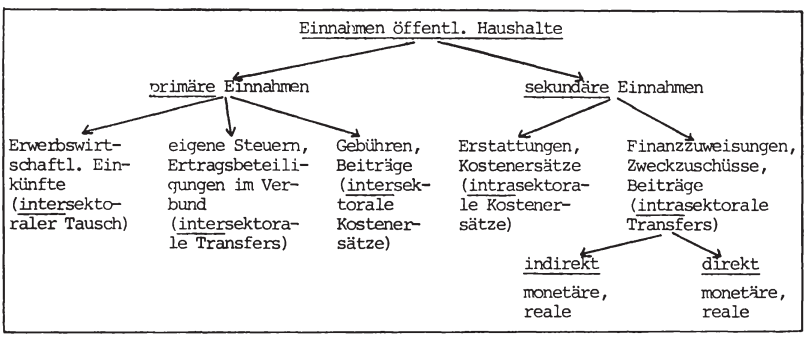


Schaubild 4: Das Einnahmensystem öffentlicher Haushalte gegliedert nach primären und sekundären Einnahmearten

In der österreichischen Verfassung sind KG inhaltlich vorgezeichnet. Aus der Kostentragungsregel des § 2 FVG[54] ist abzuleiten, daß die für eine Aufgabenerfüllung zuständige Gebietskörperschaft auch dann die Kosten zu tragen hat, wenn Organe einer anderen Gebietskörperschaft diese Aufgabenerfüllung besorgen[55]. In den jeweiligen Übersichten des Österreichischen Statistischen Zentralamtes über die Gebarung der Bundesländer, Gemeindever-

[54] Finanzverfassungsgesetz 1948, BGBl. Nr. 45/1948.

[55] *Ruppe*, 1977 a, S. 419.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bände und Gemeinden[56] werden daher „von der Aufgabenzuständigkeit abweichende" Kostentragungen zugunsten bzw. zu Lasten einer Gebietskörperschaft (gebietskörperschaftlichen Ebene) als indirekte TG in die Verteilungsanalyse der den Gebietskörperschaften zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehenden Finanzmittel einbezogen.

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden Kostenersätze im intrasektoralen Bereich nicht als „entgeltliche Geschäfte" im Sinne ihrer Konventionen (Güterklassifikationen) angesehen. Alle KG werden daher eo ipso als Transferzahlungen verbucht. Indirekte TG werden nicht erfaßt[57].

2.4. Festlegung des TG-Begriffs für die weitere Untersuchung

Für die weitere Untersuchung, die sich mit der Ausgestaltungseffizienz von TG im Hinblick auf bestimmte vorgegebene Ziele befaßt, wird der TG-Begriff folgendermaßen abgegrenzt und eingeschränkt:

a) TG werden *instrumentbezogen* definiert als Instrumente der sekundären Einnahmenverteilung zwischen gebietskörperschaftlichen Haushalten.

b) Es wird angenommen, daß eine primäre Einnahmenverteilung bereits stattgefunden hat, die die Grundlage für die Gewährung bzw. Zurechnung von TG bildet.

c) Transfergeber und Transferempfänger können daher hinlänglich bestimmt werden.

d) Die Untersuchung wird auf *monetäre direkte TG*, also auf Transferzahlungen eingeschränkt. Indirekte monetäre und reale (direkte und indirekte) TG bleiben im weiteren unberücksichtigt.

e) Eine weitere Einschränkung wird dahingehend vorgenommen, daß nur *vertikale TG* behandelt werden.

3. Technische Ausgestaltung von TG: Zuteilungsregeln und Auflagen zur Verhaltensbeeinflussung

3.1. Allgemeine Bemerkungen zur „Instrumentqualität"[58] von TG

Wie Transferzahlungen im intersektoralen Bereich sind auch TG durch einen hohen finanzwirtschaftlichen Gehalt und durch einen hohen Grad an Lenkungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Der finanzwirtschaftliche Gehalt ergibt sich aus dem Einsatz von intrasektoralen Finanzströmen für die Erreichung beabsichtigter Ziele[59].

---

[56] Österr. Statistisches Zentralamt, Gebarungsübersichten.

[57] *Franz*, 1977, S. 379.

[58] *Zimmermann*, 1977, S. 172 f.

[59] Vgl. *Zimmermann*, 1977, S. 168 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was die Lenkungsmöglichkeiten betrifft, so lassen sich diese in Anlehnung an Zimmermann nach verschiedenen Gesichtspunkten beurteilen:

3.1.1. Gruppenmäßige Differenzierbarkeit

TG können in hohem Maße auf jenen Empfängerkreis abgestimmt werden, der zur Zielerreichung geeignet erscheint. Die Abgrenzungsmerkmale für den Adressatenkreis sind institutioneller, geographischer, wirtschaftlicher und/oder funktionaler Art und werden ganz allgemein als Empfangsauflagen bezeichnet. Aus institutioneller Sicht sind es vorwiegend gebietskörperschaftliche Haushalte, ein Einzelhaushalt oder nach bestimmten Merkmalen zusammengefaßte Haushaltsgruppen, an die sich Transferprogramme richten. Daneben treten auch funktionelle Sonderhaushalte (Zweckverbände, Regionalverbände, öffentliche Anstalten, Regiebetriebe) als Transferempfänger auf. Knüpfen Transferprogramme an die Existenz bzw. Errichtung von solchen Sonderhaushalten an, so sind starke Anreize zu deren Vermehrung die Folge.

Eine entsprechende Entwicklung war in den USA zu beobachten, wo Nixons „community development program" auch den Zweck verfolgte, die Transferprogramme von der Vielzahl nicht mehr überschau- und kontrollierbarer Zweckverbände zurück auf die „demokratisch-legitimierten" Gemeindehaushalte zu verlagern[60]. In Österreich sehen die Richtlinien des Wasserwirtschaftsfonds (zur Förderung von Abwasserbeseitigungsanlagen) vor, daß Regionalverbände bei der Förderung automatisch besser gestellt werden als einzelne Gemeinden. Dadurch wird bewirkt, daß einerseits jene Gemeinden benachteiligt werden, die aufgrund ihrer geographischen Lage keine Möglichkeit haben, sich an einem Regionalverband zu beteiligen und daß andererseits überörtliche Anlagen auch dann errichtet werden, wenn die Errichtung mehrerer örtlicher Anlagen insgesamt billiger gewesen wäre[61].

Um die begünstigte Gruppe mit TG zu erreichen, werden manchmal Vergabeinstitutionen (z. B. übergeordnete gebietskörperschaftliche Ebenen, Banken) vorgeschaltet. In den USA und in Österreich werden Transferprogramme des Bundes an Gemeinden (auch/überwiegend) über die Länder (Staaten) geleitet. Die Länder (Staaten) können über mehr oder weniger Spielraum bei der Verteilung der zweckbestimmten Mittel auf die ihnen nachgeordneten Gemeinden verfügen. Im ersten Fall kann eine zielgerechtere und unbürokratischere Mittelverteilung erwartet werden, die allerdings mit der Gefahr verbunden ist, daß die Länder (Staaten) ihre eigenen Programme für die Gemeinden einschränken und selbst zum Transferbegünstigten werden[62]. Im zweiten Fall erhalten die TG mit zunehmender Determinierung der Bedingungen für die Weiterver-

[60] *Noto,* 1977, S. 259; *Reischauer,* 1975, S. 75; *Pressman,* 1975, S. 36; *Strauss,* 1976, S. 349 f.

[61] Vgl. *Rüsch,* 1977, S. 186.

[62] Vgl. Committee, *Dresch,* 1971, S. 385.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gabe den Charakter von direkten Transfers zwischen Bund und Gemeinden. Die Länder (Staaten) fungieren dann nur noch als Durchlaufstationen.

3.1.2. Funktionale Einsatzbreite

TG sind für mehrere wirtschafts- und finanzpolitische Ziele einsetzbar, sei es, daß *mehrere* Transferprogramme für jeweils verschiedene Ziele oder *ein* Transferprogramm für mehrere Ziele ausgestaltet werden. TG stellen daher Instrumente mit einer vergleichsweise hohen Zielbesetzung[63] und Zielflexibilität dar. Diese Eigenschaften bergen auch die Gefahr der Überfrachtung mit verschiedenen Zielen in sich, was die Effizienz des Instruments im Hinblick auf die Erreichung der einzelnen Ziele beeinträchtigen kann. Aus politischer Sicht erhöht die Breite möglicher Zielbesetzungen den Spielraum für den „Verkauf" von öffentlichkeitswirksamen Transferprogrammen. Auch Transferempfänger haben u. U. ein Interesse daran, Transferprogramme, die sie verteilungspolitisch begünstigen, mit der Notwendigkeit eines Ausgleichs für außerordentliche Aufwendungen (z. B. zentralörtliche Funktionen) zu begründen[64]. Dem Vorteil einer hohen Zielflexibilität steht daher u. U. der Nachteil mangelnder Zielgenauigkeit und Zielwahrheit gegenüber.

3.1.3. Zeitliche Steuerungsmöglichkeit

Da der Beginn, die Höhe und/oder das Ende der durch TG ausgelösten Finanzströme bestimmbar sind, ist die zeitliche Steuerungsmöglichkeit im Prinzip in hohem Ausmaß vorhanden. Einschränkungen sind aus institutionellen und wirkungstheoretischen Gründen gegeben. Institutionelle Einschränkungen liegen darin, daß TG-Programme an Gesetzgebungsverfahren, an jährliche Budgeterstellungsverfahren, an mittelfristige Finanzausgleichsperioden gebunden sind oder nach Ermessen eingerichtet werden können[65]. Zeitliche Verzögerungen werden auch durch die Vorschreibung zeitraubender Auflagen (z. B. Planungsauflagen) und/oder langwierige bürokratische Genehmigungsverfahren verursacht[66]. Eine diesbezüglich in den USA durchgeführte Umfrage unter den Gemeinden ergab, daß diese in weit geringerem Maße an der Programmgestaltung (Auflagen) und der Transferhöhe Kritik übten als am bürokratischen Weg des Ansuchens, der Genehmigung und der Durchführung der Programme[67].

---

[63] *Zimmermann,* 1977, S. 174 und 178.
[64] Vgl. dazu: *Albers,* 1977 c, S. 221.
[65] *Gantner,* 1977 c, S. 445.
[66] *Zimmermann,* 1977, S. 176.
[67] The Intergovernmental Grant System in USA, 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirkungsverzögerungen sind nicht so sehr dem Instrument anzulasten, sondern als Folge von Schwierigkeiten der Diagnose und Prognose ökonomischer Wirkungszusammenhänge zu beurteilen. Da TG nicht direkt in marktwirtschaftliche Produktionsprozesse eingreifen, sind Aussagen über ihre Wirkungsweise im Zeitablauf immer mit hoher Unsicherheit behaftet[68].

3.1.4. Technische Differenzierbarkeit

Durch die Vorschrift von Verwendungsauflagen, die Auswahl geeigneter Bemessungsgrundlagen und die Anwendung verschiedener Tarife ist es möglich, TG sehr genau auf die Erfordernisse der jeweiligen Zielerfüllung auszurichten. Je genauer die technische Ausgestaltung im Hinblick auf ein bestimmtes Ziel erfolgt, desto mehr wird im allgemeinen die Einsetzbarkeit des Instruments gleichzeitig für andere Ziele eingeschränkt. Insgesamt führt eine starke technische Differenzierung von TG-Programmen zu einer Verkomplizierung, Unübersichtlichkeit und verwaltungsmäßigen Schwerfälligkeit des TG-Systems. Stehen verteilungspolitische Ziele im Vordergrund, wird es in erster Linie darum gehen, den gewünschten Kreis der Empfänger abzugrenzen (gruppenmäßige Differenzierung). In dem Maße, in dem zusätzlich oder ausschließlich das Verhalten des Empfängers in eine gewünschte Richtung beeinflußt werden soll, ist eine Vielzahl von Auflagen denkbar, deren Begrenzung letztlich durch unerwünschte Nebenwirkungen auf andere Ziele gegeben ist[69].

Zur technischen Differenzierbarkeit i. w. S. ist auch die Festlegung von Kriterien zu zählen, an die sich der Transfergeber bei der Vergabe von TG bindet. Danach sind TG zu unterscheiden, deren Vergabe im ausschließlichen Ermessen des Transfergebers liegt, bei deren Vergabe der Transfergeber zwar objektive Voraussetzungen berücksichtigen muß, die Vergabe selbst aber nicht zwingend vorgeschrieben ist (Formelgebundenheit) und deren Vergabe bei Eintreten bestimmter vorgegebener (quantitativer oder qualitativer) Bedingungen zwingend zu erfolgen hat (Regelgebundenheit)[70]. Ermessens- und formelgebundene Verfahren sind bei TG vorherrschend, regelgebundene Verfahren kommen selten vor. Im österreichischen Finanzausgleich stellt der Landeskopfquotenausgleich nach § 17 Abs. 1 FAG ein regelgebundenes Verfahren dar. Der Einsatz regelgebundener Verfahren für konjunkturpolitische Zwekke wurde in den USA versucht[71].

---

[68] *Pohmer,* 1977, S. 203 ff.

[69] *Zimmermann,* 1977, S. 173.

[70] *Zimmermann,* 1977, S. 177; *Gantner,* 1977 c, S. 445; *Strauss,* 1976, S. 355.

[71] *Strauss,* 1976, S. 349; Levitan-Taggart, 1971, S. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2. Ausgestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Zielerreichung: Auflagen

3.2.1. Auflagen, die die Empfängerseite zu erbringen hat:

(1) *Empfangsauflagen* dienen der Bestimmung des Kreises möglicher Empfänger. Treten keine Verwendungsauflagen hinzu, so bewirken TG eine Kaufkraftzuführung ohne Verhaltensbeeinflussung. Der Verwendungsspielraum des Empfängers wird unmittelbar nicht eingeschränkt[72]. Werden Empfangsauflagen jedoch so restriktiv formuliert, daß nur mehr ein Empfängerkreis mit einer spezifisch ausgeprägten Verwendungsstruktur in Frage kommt, so wird der Lenkungsgrad von Empfangsauflagen ähnlich dem von Verwendungsauflagen[73].

Auf der Seite des Transfergebers stellen Empfangsauflagen eine Programmbindung im Hinblick auf bestimmte Gruppen und Ziele dar. Die Merkmale von Empfangsauflagen sind dementsprechend vorwiegend demographischer, politisch-administrativer, geographischer und/oder ökonomischer Art. Die ökonomischen Anknüpfungspunkte stellen auf die wirtschaftliche (finanzielle) Leistungsfähigkeit (Finanzkraft) und auf den Finanzbedarf ab. Mangels genauer Bedarfskriterien werden häufig einzelne Bedarfskomponenten herangezogen, die meist nur unvollständig den tatsächlichen Bedarf zu signalisieren vermögen (Bevölkerungszahl, geographische Beschaffenheit, politische Aufgaben)[74].

Auf der Seite des Transferempfängers können Empfangsauflagen zu ökonomisch unerwünschten Anpassungen führen mit dem Zweck, die Bemessensgrundlage für die TG-Zahlung zu erhöhen. So wird immer wieder befürchtet und diskutiert, daß TG, die an eine mangelnde *Finanzkraft* anknüpfen, zu einer Einschränkung der wirtschaftlichen (steuerlichen) Leistungsanstrengung führen[75], da eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit mit dem Verlust des Transfers verbunden wäre. Wird als Auflage eine bestimmte *Steueranstrengung* gewählt, so können sich negative Verteilungseffekte für wirtschaftlich schwächere Gemeinden ergeben, da die Nutzeneinbuße durch die Besteuerung dort größer angenommen werden muß als in einer „reichen" Gemeinde[76]. Bildet die Bemessungsgrundlage eine *„veredelte" Bevölkerungszahl*, so zeigen einige Beispiele in Österreich, daß Gemeindezusammenlegungen mit dem Ziel der Erhöhung der Bemessungsgrundlage auch dann erfolgt sind,

---

[72] Vgl. *Zimmermann*, 1976, S. 44 und *Hansmeyer*, 1977, S. 965 f.

[73] *Andel*, 1970, S. 5; *Thöni*, 1973, S. 62.

[74] *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 70 f.

[75] Siehe: *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 642 f.; *Buchanan*, 1950, S. 590; *Scott*, 1950, S. 416.

[76] *Shoup*, 1961, S. 626.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn die wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Vorteile allein eine Zusammenlegung nicht gerechtfertigt hätten[77].

(2) *Verwendungsauflagen* sollen sicherstellen, daß die Transfersumme für bestimmte vom Transfergeber gewünschte Zwecke verwendet wird. Ziel ist also eine Verhaltensbeeinflussung im Empfängerhaushalt, um die Ausbringung einer bestimmten Leistung zu erhöhen bzw. um deren Einschränkung zu verhindern. Die Möglichkeiten der Zweckbindung sind vielfältig und reichen von einer sehr *weiten zielbezogenen* Verwendungsauflage mit vergleichsweise großem Spielraum für den Empfänger bis hin zur genauen Determinierung eines *Produktionsprogramms,* wodurch der Empfänger zu einem Verwaltungsagenten des Transfergebers denaturiert wird. Je allgemeiner ein Verwendungszweck (Programm) formuliert wird, desto unergiebiger wird die Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung und desto größer die Gefahr, daß Tätigkeiten finanziert werden, die auch ohne Transfergewährung durchgeführt worden wären[78]. Beispiele für sehr weite TG-Programme sind „Umweltschutz", „Wirtschaftsförderung", „Familienförderung" u. a. m. Zwecktransfers dieser Art sind in der Wirkung ähnlich zu beurteilen wie zweckfreie Zuweisungen mit Empfangsauflagen.

Knüpfen Zweckbindungen an Vorgänge der Produktion an, so werden Produktionsverfahren beeinflußt. Vorschriften, daß *bestimmte Produktionsfaktoren* verwendet werden, können investitions- und beschäftigungspolitischen Zielen dienen. Sollen Ausgabealternativen für die Erreichung eines *allgemeinen Zieles* unterstützt werden, so sind vom Transfergeber Vorentscheidungen hinsichtlich der geeigneten Strategien zu treffen, die eine genaue Kenntnis wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhänge erfordern[79]. Wird als Ziel z. B. Familienförderung postuliert, so reichen die möglichen Strategien von gesundheitspolitischen, bildungspolitischen bis hin zu familienpolitischen Aktivitäten i. e. S. Will man einerseits die Zweckbindung an ein vorgegebenes allgemein formuliertes Ziel beibehalten und andererseits dem Empfängerhaushalt die Möglichkeit geben, die für seine spezifische Situation günstigste Strategie selbst zu wählen, kann die Transfergewährung an die Vorlage eines konkreten Durchführungsprogramms durch den Empfängerhaushalt gebunden werden (target program)[80].

Werden in TG-Programmen im Rahmen der Verwendungsauflagen bestimmte technische Standards vorgeschrieben, so können davon negative Effekte auf den technischen Fortschritt ausgehen[81]; darüber hin-

[77] *Gantner,* 1978.

[78] *Andel,* 1977 b, S. 498; *Shoup,* 1969, S. 628 f.

[79] *Noto,* 1977, S. 264 f.

[80] *Mushkin* und *Cotton,* 1969, S. 37 f.

[81] *Rasmussen,* 1976, S. 217 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus besteht die Gefahr (und Versuchung), daß der Empfänger im Interesse der Ausnutzung des TG den geforderten technischen Standard auch dann erbringt, wenn für ihn eine andere Ausführung günstiger gewesen wäre[82]. Die Folge können Über- oder Unterkapazitäten, Über- oder Substandards in der Versorgung mit öffentlichen Gütern sein[83]. Die Wirkung von TG für eine solchermaßen determinierte Leistungserstellung kommt jener von Realtransfers an die Empfänger um so näher, je höher der Transfersatz ist. Beispiele für solche TG dürften im Schulbau, Straßenbau und Wohnungsbau anzutreffen sein.

(3) *Finanzierungsauflagen* sind Empfangsauflagen, die notwendigerweise mit Verwendungsauflagen verbunden sind. Im weitesten Sinne könnten Empfangsauflagen, die an die Erbringung einer Steuerleistung/Steueranstrengung anknüpfen, als *allgemeine* Finanzierungsauflagen bezeichnet werden. Das Ziel von spezifischen Finanzierungsauflagen ist es, entweder autonome Präferenzen des Empfängers in eine gewünschte Richtung umzulenken, indem „Prämien" angeboten werden, oder externe Nutzen eines Programms, die die Jurisdiktion überschreiten, abzugelten. In beiden Fällen ist es notwendig, die Höhe der Finanzierungsbeteiligung zu bestimmen, was mangels der entsprechenden Präferenz- bzw. Nutzenbewertungen große Schwierigkeiten bereitet. Steht das Ziel der Präferenzbeeinflussung im Vordergrund, so kann ganz allgemein angenommen werden, daß um so leichter Einverständnis über Höhe und technische Aspekte des Programms zu erzielen sein wird, je höher der Finanzierungsanteil des *Gebers* ist[84]. Je höher der Finanzierungsanteil des *Empfängers* ist, desto mehr wird die Finanzkraft zu einem bestimmendem Kriterium für die Inanspruchnahme des TG[85]. Um verteilungspolitisch unerwünschte Wirkungen zu vermeiden, kann bei der Gewährung von TG mit Finanzierungsauflagen eine Berücksichtigung der Finanzkraft vorgesehen werden[86].

Bei der Wahl der Bemessungsgrundlage für die Finanzierungsbeteiligung kann an Leistungsfähigkeitskriterien des Empfängers oder an die Kosten des geförderten Programms angeknüpft werden[87]. Der Beteiligungssatz kann theoretisch proportional, progressiv oder auch regressiv gestaltet sein[88].

---

[82] Das „heroische" Verhalten einer Schweizer Gemeinde (Illnau-Effretikon), die einen Kantonalzuschuß zum Bau einer Straße, der an die Auflage einer Mindestbreite von 6 m geknüpft war, deshalb ablehnte, weil eine Breite von 5,50 m als ausreichend erachtet wurde, dürfte eher eine Ausnahme darstellen — vgl. NZZ, Nr. 293 v. 15. 12. 1977, S. 29.

[83] Vgl. *Oates*, 1977, S. 20 f.

[84] *Shoup*, 1969, S. 628.

[85] *Zimmermann*, 1976, S. 44; *Albers*, 1964, S. 283.

[86] *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 637 ff.

[87] *Thöni*, 1973, S. 65.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.2. Auflagen, die die Geberseite erbringen kann

(1) *Betraglich beschränkte — betraglich offene Gewährung von TG:* Für die Wirkungen und die Höhe des Transferprogramms aus der Sicht des TG-Gebers ist wesentlich, ob der Geberhaushalt die Transferleistungen betragsmäßig beschränkt oder offen gewährt. Im ersteren Fall werden das Transferprogramm in seiner finanziellen Höhe festgelegt und die einzelnen Transferbeträge durch Division durch die Zahl der erwartungsgemäß anfallenden Förderungsfälle (Bemessungsgrundlagen) ermittelt. Mit Hansmeyer könnte man von *Repartitionstransfers* sprechen[89].

Der Nachteil von Repartitionstransfers besteht darin, daß negative Verteilungseffekte entstehen, wenn sich die beschränkte Transfersumme infolge einer Zunahme der Förderungsfälle vorzeitig erschöpft. In diesem Fall können die Anträge nach der zeitlichen Reihenfolge zugeteilt werden, so daß zu spät Kommende leer ausgehen (Windhundsystem) oder es kann die Herabsetzung des Transferbetrages vorgenommen werden, wodurch eine relative Schlechterstellung der später Kommenden eintritt. Sollen diese Verteilungseffekte vermieden werden, so ist eine Erhöhung der Transfersumme erforderlich, was einer Aufhebung der betraglichen Beschränkung gleichkommt.

Im Falle offener TG wird ein Transferbetrag für einzelne Bemessungsgrundlagen (Schulen, Klassen, Straßen, Kilometer, Wohnungseinheiten, Krankenhausbetten u. a. m.) angeboten. Die Höhe der Transfersumme ergibt sich somit ex post aus der Anzahl der Bemessungsgrundlagen. Für den Transfergeber ist die Gesamtsumme der Transferzahlungen offen, so daß von *Quotitätstransfers* gesprochen werden könnte. Um zu vermeiden, daß bei offenen TG Überkapazitäten geschaffen werden und/oder die finanzielle Belastung für den Geberhaushalt zu groß wird, kann eine Kombination der beiden Typen gewählt werden, indem der Transferbetrag zwar für die einzelnen Bemessungsgrundlagen festgelegt, aber gleichzeitig eine *betragsmäßige Obergrenze* für das gesamte Porgramm vorgesehen wird. Aus der Höhe des vorgesehenen Transferprogrammes einerseits und der Inanspruchnahme der Transfersumme durch den bzw. die Empfänger andererseits kann dann geschlossen werden, inwieweit die Ausbringungsvorstellungen des Gebers mit den Präferenzen der Empfänger in Übereinstimmung gebracht werden konnten. TG-Programme, die für den Transfergeber offen sind, können für den Transferempfänger betraglich beschränkt sein, wenn es sich im Haushalt des Empfängers um ein bestimmtes einmaliges Transferobjekt handelt.

---

[88] Vgl. *Andel*, 1977 b, S. 497.

[89] *Hansmeyer*, 1977, S. 974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) *Grad der Selbstbindung des Transfergebers:* Für die Haushaltsdispositionen sowohl des Gebers als auch des Empfängers ist es von Bedeutung zu wissen, ob TG nach dem Ermessen des Tranfergebers von Fall zu Fall oder in bestimmten gesetzlich oder vertraglich vorgesehenen Abständen (z. B. pro Jahr, während einer Finanzausgleichsperiode) zu gewähren/zu erwarten sind[90]. Für den Empfänger ist weiter von Interesse, ob der Transfergeber die Vergabe nach eigenem Ermessen (der Verwaltung) oder nach formel- bzw. regelgebundenen Verfahren vornimmt. Der Vorteil der Flexibilität für den Geber steht bei der ersten, der Vorteil einer vergleichsweise größeren Sicherheit bzw. Planbarkeit für den Empfänger steht bei der zweiten Vorgangsweise im Vordergrund[91]. Finanzausgleichspolitisch läßt sich für Österreich beobachten, daß TG zwischen Bund und Ländern in größerem Ausmaß gesetzlich gebunden sind als TG zwischen Ländern und Gemeinden, die weitgehend auf Verwaltungsrichtlinien beruhen.

(3) *Berücksichtigung von Preissteigerungen:* Werden TG-Programme längerfristig (über eine Finanzausgleichsperiode) festgelegt, so entsteht in Zeiten starker Preissteigerungen das Problem, daß die Transferleistungen im Zeitablauf entwertet werden. Erfolgt die Leistung in nominell gleichen Beträgen, verringert sich für den Transferempfänger der Transferbetrag real in dem Maße, in dem beim geförderten Projekt Preissteigerungen eingetreten sind. Daraus ergeben sich möglicherweise Einschränkungen der vom Transfergeber beabsichtigten Zielerreichung[92]. Um diese Effekte zu vermeiden, kann sich der Transfergeber zu einer wertgesicherten Leistung bereiterklären.

3.3. Spezielle Wirkungen der wichtigsten Ausgestaltungsformen von TG im Empfängerhaushalt

Um die Wirkungen von Ausgestaltungsformen von TG auf das Verhalten der Empfängerhaushalte abschätzen zu können, müssen Arbeits- und Verhaltenshypothesen aufgestellt werden. Im Rahmen der partialanalytischen Betrachtung mit Hilfe der Indifferenzkurvenanalyse wird im allgemeinen davon ausgegangen, daß öffentliche Haushalte — sieht man von den komplexen politischen (demokratischen) Abstimmungs- und Entscheidungsvorgängen ab — ähnliche Präferenz- und Entscheidungsstrukturen wie individuelle Entscheidungsträger aufweisen. Davon ausgehend wird weiter unterstellt, daß diese Haushalte ihren Entscheidungen ein nutzenmaximierendes (rationales) Verhalten bei begrenzter Budgetsumme und gegebener Bedürfnisstruktur zugrundele-

[90] Vgl. *Hansmeyer,* 1970, S. 437 ff.; *Thöni,* 1973, S. 71 f.

[91] *Gantner,* 1977 b, S. 17.

[92] *Gantner,* 1977 b, S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen. Schließlich wird noch die vereinfachende Annahme getroffen, daß im Hinblick auf Ausbringungsanpassungen eine beliebige Teilbarkeit von öffentlichen Gütern vorliegt[93].

Wird nun die Frage gestellt, wie TG die Entscheidungen im empfangenden Haushalt beeinflussen, so sind Reaktionen grundsätzlich in drei verschiedene Richtungen denkbar. Zunächst kann der Empfang des TG die Regierung veranlassen, das Gesamtausgabenniveau (A) um einen größeren Betrag zu erhöhen als dem TG entspricht, d. h. zusätzliche eigene Mittel heranzuziehen ($dA/dTG > 1$). Dies ist gleichbedeutend mit einer Erhöhung der eigenen Abgaben (Steuern). Der empfangende Haushalt kann den TG aber auch zum Anlaß nehmen, um das Gesamtausgabenniveau in einem geringeren Ausmaß zu erhöhen als dem TG entspricht ($dA/dTG < 1$). In diesem Falle ist die Senkung der eigenen Steuern und damit eine Erhöhung der privaten für Konsumzwecke verfügbaren Einkommen die Folge. Schließlich besteht die Möglichkeit, daß der empfangende Haushalt das Ausgabenniveau um genau den Transferbetrag ändert und seine Reaktionen auf Änderungen in der Ausgabenstruktur beschränkt ($dA/dTG = 1$). Die Einnahmenseite ist im letzten Fall als gegeben vorauszusetzen und als unabhängig von der Transzahlung anzusehen.

Sollen in der Indifferenzkurvenanalyse sowohl die Reaktionen auf der Einahmenseite als auch auf der Ausgabenseite berücksichtigt werden, so ist es erforderlich, in der zweidimensionalen graphischen Darstellung auf der Ordinate die Summe der privaten Güter (PG) abzutragen, die mit dem gesamten Einkommen der Mitglieder des Empfängerhaushaltes (E) erworben werden können. Durch einen Verzicht auf private Güter (Steuerzahlungen) sind die Mitglieder in der Lage, öffentliche Güter (ÖG) zu erhalten, die von der Regierung bereitgestellt und daher auf der Abszisse abgetragen werden.

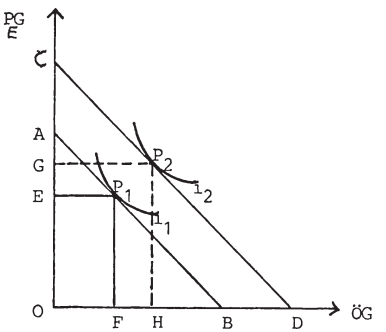
In der *Figur 1* wird gezeigt, daß eine allgemeine Transferzahlung an den Empfängerhaushalt zu einer Erhöhung des insgesamt für private und öffentliche Güter zur Verfügung stehenden Einkommens in der Gebietskörperschaft führt. Die Konsumgerade *AB* verschiebt sich daher parallel nach rechts auf *CD*. Vor Transfergewährung wurde das Nutzenmaximum bei einer Verwendung des Einkommens von *OE* für private und *OF* für öffentliche Güter erreicht (P_1). Zur Finanzierung der öffentlichen Güter war ein Steuersatz von *EA*/*OA* erforderlich.

Nach Transfergewährung ergibt sich das neue Nutzenmaximum in P_2. Der Transferbetrag wird für vermehrte „Käufe" sowohl von privaten als auch von öffentlichen Gütern verwendet. Die Erhöhung der privaten Gü-

[93] *Bradford* und *Oates*, 1971, S. 440 f.; *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 31 f.; *Gantner*, 1977 b, S. 35; *Thöni*, 1973, S. 79 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ter wird ermöglicht durch eine Senkung des Steuersatzes auf *GA/OA*, während der restliche noch verbleibende Transferbetrag für eine Erhöhung der öffentlichen Güter eingesetzt wird (*OF* → *OH*).



Figur 1

Die Darstellung in der Figur 1 beruht auf der Annahme, daß die politischen Entscheidungsträger und die Mitglieder der Gebietskörperschaft identische Interessen im Hinblick auf die Verwendung des gesamten Einkommens aufweisen. Die von einem übergeordneten Haushalt „von außen" kommende Transferzuweisung führt zu einer Erhöhung des gesamten verfügbaren Einkommens und hat die gleiche Wirkung wie eine Steuersenkung. Der aggregierte Entscheidungsträger im Haushalt kann daher nach Transfergewährung über die Neuaufteilung des erhöhten Einkommens auf private und/oder öffentliche Güter entscheiden.

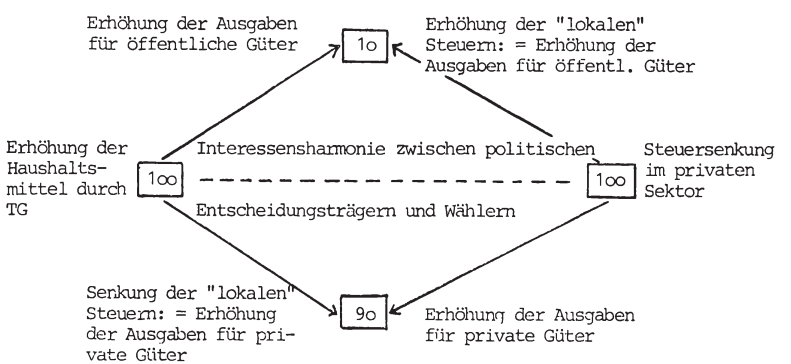


Schaubild 5: **Die Wirkungen eines TG und einer Steuersenkung im selben Ausmaß im privaten Sektor in einem Modell der Interessenübereinstimmung von politischen Entscheidungsträgern und Mitgliedern der Gebietskörperschaft**

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wird die Annahme aufgegeben, daß eine Interessenharmonie zwischen politischen Entscheidungsträgern und Wählern (Wählermehrheit) besteht, so kann nicht mehr plausibel vorausgesagt werden, daß die Politiker hinsichtlich der Verwendung eines von einer übergeordneten Gebietskörperschaft erhaltenen Transferbetrages die gleichen Entscheidungen treffen werden wie die Bürger im Falle einer Steuersenkung im selben Ausmaß[94]. Empirische Beobachtungen scheinen darauf hinzudeuten, daß Transfers an öffentliche Haushalte vergleichsweise stärker auf eine Erhöhung öffentlicher Ausgaben wirken als dies bei allgemeinen Steuersenkungen der Fall ist[95].

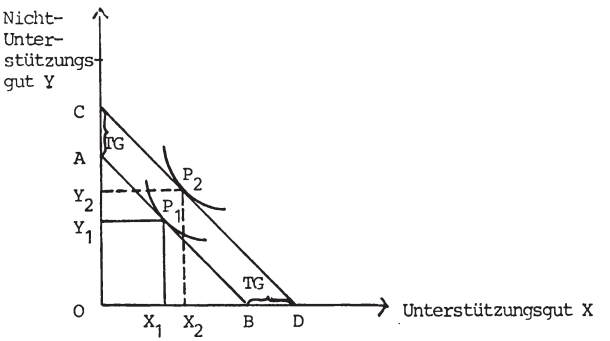
Aber auch institutionelle Gründe sind dafür maßgebend, daß Steuervariationen als Reaktion auf TG im Empfängerhaushalt nicht immer möglich sind. Fehlende oder beschränkte Einnahmenautonomie der (nachgeordneten) Empfängerhaushalte erlaubt es diesen u. U. nur in begrenztem Ausmaß oder überhaupt nicht, Steuererhöhungen bzw. Steuersenkungen vorzunehmen. In der Praxis dürfte dieser Fall auf die Bundesrepublik Deutschland und auf Österreich weitgehend zutreffen[96]. Anders zu beurteilen sind sicher die Verhältnisse in den USA und in der Schweiz.

Setzt man in Annäherung an die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich die Einnahmenseite der transferempfangenden Haushalte konstant, so beschränken sich die Wirkungen im Haushalt des Transferempfängers auf die Aufteilung des Transferbetrages auf die verschiedenen öffentlichen Programme ($dA/dTG = 1$).

In der graphischen Darstellung für Zwecke der Indifferenzkurvenanalyse kann dann von einem Zweigütermodell innerhalb des öffentlichen Sektors ausgegangen werden. In *Figur 2* wird auf der Abszisse ein öffentliches Programm abgetragen, von dem angenommen wird, daß auch übergeordnete Gebietskörperschaften ein Interesse an dessen Realisierung haben (jurisdiktionsüberschreitendes Nutzengut). Es gilt daher als potentielles Unterstützungsgut. Die Ordinate mißt ein Programm, dessen Nutzen die Grenzen der Jurisdiktion nicht überschreitet und das daher nicht von einer anderen Gebietskörperschaft unterstützt wird[97]. Die Neigung der Konsumgeraden drück die Preisrelation zwischen dem potentiell unterstützten und dem nicht unterstützten Programm aus. Ein TG verursacht nun in jedem Fall eine Erhöhung des Einkommens und damit einen Einkommenseffekt (Figur 2). Bewirkt der TG eine Veränderung der Preisrelation zwischen den beiden Gütern, so tritt ein Substitutionseffekt auf (Figur 6).

[94] *Gramlich*, 1977, S. 225 f.
[95] *Gramlich*, 1977, S. 234.
[96] *Bös*, 1978, S. 102 f.
[97] *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Figur 2

In der weiteren Analyse der Wirkungen der verschiedenen Typen von TG wird nach dem Zweigütermodell des öffentlichen Sektors vorgegangen. Dabei ist zu betonen, daß auch bei diesem Modell die theoretischen Annahmen nur eingeschränkt mit der Wirklichkeit übereinstimmen. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sind daher mit entsprechendem Vorbehalt zu betrachten. Dennoch geben sie in der Tendenz einige Verhaltenshypothesen wieder, deren vorläufige Gültigkeit von Fall zu Fall in der Praxis nachzuprüfen ist.

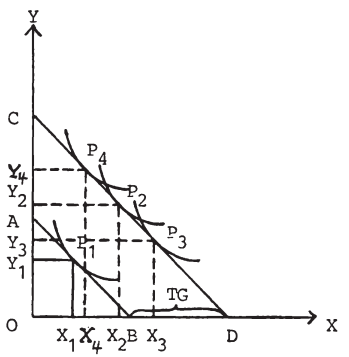
3.3.1. TG zur allgemeinen Verwendung (ohne Verwendungsauflage)

TG zur allgemeinen Verwendung (ohne Verwendungsauflage) bewirken im Empfängerhaushalt einen Einkommenseffekt. Die Präferenzstruktur des Empfängers erfährt dadurch unmittelbar keine Änderung. Es hängt nun von den Einkommenselastizitäten der (kollektiven) Nachfrage in bezug auf das Gut X und auf das Gut Y ab, ob relative Veränderungen der Ausbringung als Folge der Transfergewährung eintreten. Wird angenommen, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage in bezug auf beide Güter positiv ist, so wird die Transfergewährung bei beiden Gütern eine Ausbringungserhöhung verursachen, die jeweils kleiner ist als der Transferbetrag. Es gilt daher für X: $(0 < dX/dTG < 1)$ und entsprechend für Y: $(0 < dY/dTG < 1)$.

Für die relative Veränderung der Ausbringungserhöhung sind dann die Einkommenselastizitäten der beiden Güter nach Transfergewährung maßgebend. In *Figur 3* stellt P_2 den Fall dar, in dem die Einkommenselastizitäten in bezug auf X und in bezug auf Y nach Transfergewährung zu keiner Änderung in der Ausbringungsrelation führen $(dX/X = dY/Y)$. Ist die Einkommenselastizität in bezug auf X höher als jene in bezug auf Y, so wird sich die Ausbringung des Gutes X stärker erhöhen als jene von Y $(dX/X > dY/Y)$. Diese Situation ist in P_3 dargestellt. P_4 zeigt jenen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Punkt, wo die Ausbringung des Gutes Y infolge einer höheren Einkommenselastizität sich relativ zu der des Gutes X erhöht ($dX/X < dY/Y$).



Figur 3

Wird die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Transfergewährung in bezug auf X größer als 1 angenommen, so müssen über den Transferbetrag hinaus Mittel, die bisher für Y verwendet wurden, abgezogen und für X verwendet werden. Das Gut Y könnte in diesem Fall als „inferiores Gut" bezeichnet werden. Ist die Einkommenselastizität in bezug auf X gleich 1, so bedeutet dies, daß der Transferbetrag ausschließlich für X verwendet wird. Y wäre dann als „Sättigungsgut" zu bezeichnen.

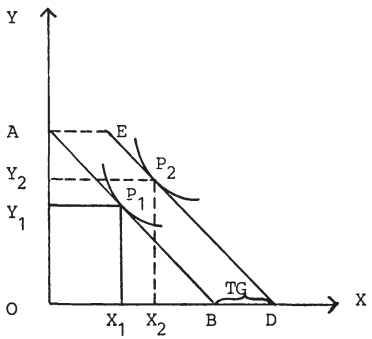
TG ohne Verwendungsauflage können betraglich beschränkt oder offen gewährt werden. Die offene Gewährung erfolgt meist als Prozentsatz einer Bemessungsgrundlage, die als Differenz zwischen einem durchschnittlichen Sollwert und einem tatsächlich erzielten Istwert der Einnahmen oder der Finanzkraft formuliert wird. Die Bemessungsgrundlage erhält in diesem Fall den Charakter einer Empfangsauflage. Mögliche Anpassungen der Bemessungsgrundlage mit dem Ziel der Erlangung zusätzlicher Transfermittel müssen dann berücksichtigt werden.

3.3.2. TG zur spezifischen Verwendung (mit Verwendungsauflage)

TG zur spezifischen Verwendung (mit Verwendungsauflage) sind in ihrer Wirkung verschieden je nach der Höhe der Transfersumme zu beurteilen. Solange die Transfersumme unter dem Betrag bleibt, den der Empfängerhaushalt auch ohne Transfergewährung für das geförderte Programm ausgegeben hätte, ergibt sich lediglich ein Einkommenseffekt, dessen Wirkungen gleich zu beurteilen sind wie bei einem TG ohne Verwendungsauflage. Die Verwendungsauflage erweist sich in diesem Falle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als eine überflüssige Determinierung, die zusätzliche Verwaltungskosten verursacht. Im Vergleich zu einem zweckgebundenen TG können bei gleichem Zielerreichungsgrad diese vermeidbaren Kosten als „excess burden" interpretiert werden[98]. Dieser Fall ist in Figur 4 dargestellt, wo der zweckgebundene TG wie ein Transfer zur allgemeinen Verwendung wirkt (TG = $BD < OX_1$).



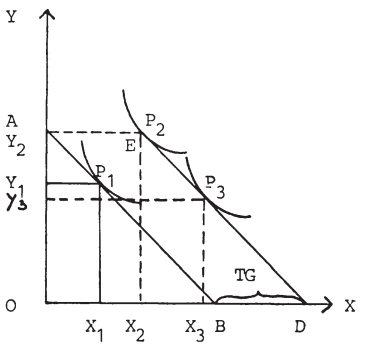
Figur 4

Erst wenn die Transfersumme für das geförderte Programm X über den Betrag hinausgeht, den der Empfänger bisher schon für diesen Zweck bereitgestellt hat, trete Lenkungseffekte ein. Die über das bisherige Erfüllungsniveau hinausgehenden Transfermittel werden zur Gänze für die geförderte Aufgabe verwendet werden[99] (Punkt P_2 in Figur 5; $BD > OX_1$). Die Ausdehnung des Programms auf X_2 ist eine Mindestbedingung. Selbstverständlich kann die Ausdehnung auch größer sein (X_3), was von der Einkommenselastizität der Nachfrage in bezug auf X abhängt.

Betragsmäßig beschränkte TG mit Verwendungsauflage geben das *Ausmaß* an, in dem Einkommenseffekte im *Empfängerhaushalt* entstehen. Bei offenen Zwecktransfers läßt sich das Ausmaß der Transfersumme für den Geber nicht bestimmen. Wie bei den TG ohne Verwendungsauflage dürfte der Unterschied der beiden Formen darin zu sehen sein, daß offene TG den Empfänger anregen, die Bemessungsgrundlage im Interesse höherer Transferbeträge anzupassen. Ganz allgemein würde das bedeuten, daß offene TG vom Standpunkt des Transfergebers einen vergleichsweise größeren Lenkungsgrad aufweisen[100].

[98] *Andel*, 1977 b, S. 502.
[99] *Gantner*, 1977 b, S. 40 f.
[100] *Waldauer*, 1973, S. 213, 220 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Figur 5

3.3.3. TG zur spezifischen Verwendung mit Finanzierungsauflage (Finanzierungsbeteiligung des Empfängers)

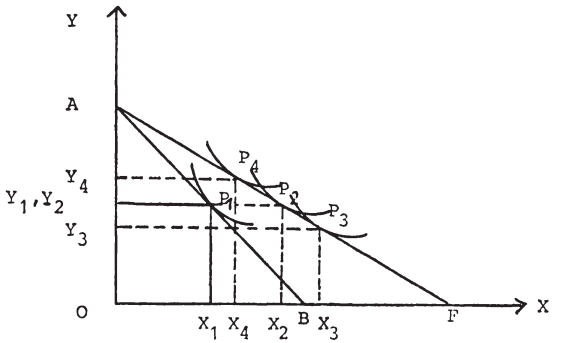
Wird die Gewährung spezifischer TG an die Bedingung einer finanziellen Eigenleistung geknüpft, tritt im unterstützten Programm ein Preissenkungseffekt auf, der *Substitionseffekte* auslöst. Da das durchschnittliche „Preisniveau" im Haushalt gesunken ist, ergibt sich auch eine reale Einkommenserhöhung, die beiden Programmen im Empfängerhaushalt zugute kommt. Es ist nun die *Preiselastizität* der Nachfrage in bezug auf das geförderte Programm, die bestimmt, welche Ausbringungsänderungen im Haushalt bezüglich beider Güter entstehen.

Wird die Preiselastizität der Nachfrage in bezug auf das unterstützte Programm X gering angenommen ($e_p < 1$), so wird ein Teil des Transferbetrages aufgrund des Realeinkommenseffektes für das Programm Y frei (P_4 in Figur 6). Im umgekehrten Fall, wenn die Preiselastizität der Nachfrage hoch angenommen wird ($e_p > 1$), so erfordert die Ausdehnung des Programms über den Transferbetrag hinaus den Abzug von Mitteln für das Programm Y (P_3). Ist die Preiselastizität der Nachfrage gerade 1 ($e_p = 1$), so wird das unterstützte Programm genau um den Transferbetrag ausgeweitet (P_2).

Um die gewünschten Ausbringungseffekte zu erzielen, ergibt sich als Konsequenz, daß die Höhe der Finanzierungsbeteiligung des Empfängers mit der Preiselastizität der Nachfrage in bezug auf das geförderte Programm korrespondieren muß. Soll eine Ausdehnung des Programms erreicht werden, ist bei geringer Preiselastizität der Nachfrage auch eine geringere Finanzierungsbeteiligung des Empfängers zu fordern, da dadurch ein größerer Preissenkungseffekt erzielt wird. Bei einer vergleichsweise höheren Preiselastizität der Nachfrage kann eine höhere Fi-

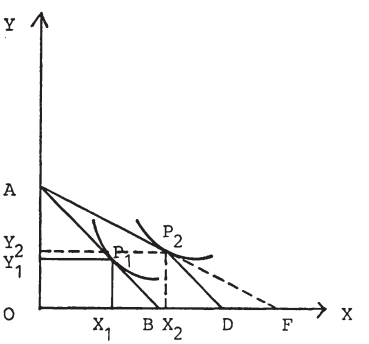
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nanzierungsbeteiligung verlangt werden, da geringe Preissenkungseffekte bereits eine Ausweitung des unterstützten Programms auslösen[101].



Figur 6

Ist der zweckgebundene TG mit Finanzierungsauflage *betraglich beschränkt*, so fällt der Preissenkungseffekt mit Erreichung der unterstützten Ausbringung weg (X_2 in Figur 7). Für eine zusätzliche Ausbringung gelten die Preisrelationen vor Transfergewährung[102]. Im Vergleich zu einem offenen TG mit sonst gleichen Bedingungen, ist unter der Annahme, daß für beide Fälle eine Preiselastizität der Nachfrage in bezug auf das geförderte Programm von größer als 1 gilt, mit einer geringeren Ausbringungserhöhung zu rechnen[103].



Figur 7

[101] *Gantner*, 1977 b, S. 52; *Shoup*, 1969, S. 628 f.
[102] *Gantner*, 1977 b, S. 44; *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 34 ff.
[103] *Waldauer*, 1973, S. 221.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die betragsmäßigen Beschränkungen von TG mit Finanzierungsbeteiligung erfolgen in der Praxis meist mit dem Ziel, zu verhindern, daß durch die unterschiedliche Finanz(Eigenleistungs-)kraft der Empfänger eine zu ungleiche Versorgung mit öffentlichen Leistungen eintritt. Um solche negativen Verteilungseffekte auszuschalten, kann entweder die Höhe der Finanzierungsbeteiligung oder die Höhe der Transferprogrammes nach Maßgabe der Finanzkraft variiert werden[104].

Die bereits erwähnte TG-Praxis im Bereich der sog. Privatwirtschaftsverwaltung in Österreich, die sich außerhalb der verfassungsmäßig vorgezeichneten Kompetenzbestimmungen und im Rahmen eines weiten Ermessensspielraumes der Verwaltung vollzieht, zeigt sehr ungleiche Finanzierungsbeteiligungssätze, wobei politische Faktoren oft stärkere Berücksichtigung finden als solche der Finanzkraft. Soweit der Bund als Transferempfänger auftritt, ist es im Bereich des Schulbaus zu einer regelrechten „Versteigerungspraxis" gekommen, indem Schulbauten des Bundes in jenen Gemeinden/Ländern errichtet wurden, die den höchsten Finanzierungsanteil anbieten konnten. In manchen Fällen gelingt es den Ländern, sich gegen eine ungleiche Behandlung durch den Bund dadurch zu schützen, daß sie vertragliche Zusicherungen verlangen, daß der Bund anderen Ländern bei gleichartigen Finanzierungsprojekten keine günstigeren Finanzierungsbeteiligungen zugesteht[105].

4. Ausgestaltungseffizienz von TG im Hinblick auf vorgegebene Ziele

4.1. Allgemeine Probleme einer Zielanalyse von TG

TG sind in der Praxis durch ein hohes Maß an *Zielungenauigkeit*, sowohl was die genaue Beschreibung des Ziels und die quantitative Festlegung des Zielerreichungsgrades (z. B. Senkung der Arbeitslosenrate, Erhöhung der Finanzkraft/des Einkommens, Ausbringungsmenge bestimmter Programme) als auch was die Bestimmung der Frist, innerhalb der das/die vorgegebene(n) Ziel(e) erreicht werden soll(en), betrifft, gekennzeichnet[106].

Die Ursache dafür ist in erster Linie darin zu sehen, daß TG selten isoliert für ein Ziel, sondern meist für mehrere Ziele eingesetzt werden. Diese Zielkomplexität birgt einerseits die Gefahr in sich, daß ein Transferprogramm mit zu vielen Zielen überfrachtet, dadurch zu kompliziert ausgestaltet und sein Zielerreichungsgrad insgesamt verringert wird[107]. Handelt es sich um Ziele, deren gleichzeitige Verfolgung zu einer wechselseitigen Beeinträchtigung der Erfüllung der Einzelziele führt, so tritt andererseits das Problem der Zielrangordnung bzw. Zielgewich-

[104] *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 635 ff.
[105] Vgl. *Smekal*, 1977 b, S. 59 ff. und 87.
[106] In Anlehnung an *Mag*, 1976, S. 49.
[106] In Anlehnung an *Mag*, 1976, S. 49.
[107] *Noto*, 1977, S. 264.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung auf. Diese müssen festgelegt werden, um zu zeigen, bei welchen Zielen und in welchem Ausmaß ein geringerer Zielerreichungsgrad hingenommen werden kann[108]. Für Transferprogramme, die gleichzeitig Verteilungsziele und/oder Allokations- und Stabilisierungsziele verfolgen, erscheint eine solche Zielkonfliktlösung besonders notwendig, wenn sie auch in der Praxis selten erfolgt.

Die Festlegung einer Zielrangordnung bzw. -gewichtung bei TG stößt auch deshalb auf Schwierigkeiten, weil Transfergeber und Transferempfänger häufig die Einzelziele im Zielbündel unterschiedlich bewerten. Die Transaktionsziele des Transfergebers sind dann mit den Erwartungszielen des Transferempfängers nicht identisch. So kann beispielsweise der Bund ein Transferprogramm vorrangig auf das Stabilisierungsziel ausrichten, während die Gemeinden als Empfänger das Allokationsziel in den Vordergrund stellen. Streben der Bund oder die Länder eine Beeinflussung der Allokation auf Gemeindeebene an, so neigen letztere häufig dazu, den Verteilungseffekten des Programms einen höheren Stellenwert einzuräumen[109]. Um eine „Gleichschaltung von Transfergebern und Transferempfängern" im Hinblick auf die Ziele bzw. Zielrangordnung zu erreichen, müssen der Einführung von Transferprogrammen u. U. Kooperations- und Koordinationsverfahren vorausgehen. Damit verbundenen Zeit- und Verwaltungskosten sind dann mögliche Gewinne aus einer Erhöhung der Mitwirkungsbereitschaft, der Verbesserung des Zielerreichungsgrades und der Verringerung von Kontrollkosten gegenüberzustellen. Da TG-Programme grundsätzlich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit des Empfängers beruhen, sich „lenken zu lassen oder nicht", kommt diesem Gesichtspunkt eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu[110].

Dem Problem der Zielkomplexität steht jenes der „Zielfakultativität" gegenüber. Wird ein Transferprogramm für mehrere Zielalternativen eingerichtet, so erhält der Transfergeber einen zeitlichen und sachlichen Spielraum, *wann* er das Programm für *welche* Zwecke einsetzen will. So können z. B. die Voraussetzungen, an die das GG die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder (Gemeinden) nach Art. 104 a Abs. 4 knüpft, in diesem Sinne als Zielalternativen interpretiert werden. Demnach ist der Bund ermächtigt, Finanzhilfen für folgende Zwecke zu gewähren:

(1) Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts *oder* (2) zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet *oder* (3) zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums.

---

[108] Vgl. *Zimmermann*, 1977, S. 179.

[109] Vgl. auch *Gantner*, 1977 c, S. 443 f.

[110] Vgl. *Smekal*, 1977 a, S. 274 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Allgemeinheit der Formulierung und die Breite der Alternativen geben hier dem Bund ein potentielles Instrument in die Hand, mit dem er nahezu jederzeit und für alle wirtschaftsbezogenen Investitionen der Länder (Gemeinden) Finanzhilfen leisten kann[111]. Die Gefahr, daß diese Finanzhilfen zu einem Dauerfinanzierungsinstrument des Bundes für Länder-(Gemeinde)investitionen „umfunktioniert" werden, liegt auf der Hand[112].

Abstimmungsprobleme bei der Zielbestimmung von TG ergeben sich auch dann, wenn mehrere Transfergeber sich an einem Transferprogramm beteiligen, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. So können theoretisch Bund und Länder ein gemeinsames Transferprogramm für Gemeinden vorsehen, umgekehrt können mehrere Länder oder (mehrere) Länder und (mehrere) Gemeinden Transferprogramme an den Bund richten. In Österreich, wo den Gemeinden neben den Ländern faktisch eine staatliche Eigenständigkeit zuerkannt wird, sind solche zwischenstaatlichen Mischfinanzierungen sehr häufig. Vor allem im Straßenbau leisten Gemeinden und Länder bei bestimmten Projekten beträchtliche Finanzierungsbeiträge an den Bund.

4.2. Ausgewählte Zielsetzungen und zielgerechte Ausgestaltung von TG

Im folgenden wird versucht anhand ausgewählter Zielsetzungen zu zeigen, wie TG ausgestaltet sein sollten, damit eine bestmögliche Zielerfüllung erreicht wird. Die Zusammenstellung und Auswahl der Ziele erfolgt zum einen aufgrund der Beobachtung von wichtigen in der Realität vorkommenden Transferprogrammen, zum anderen in Anlehnung an die in der diesbezüglichen Literatur behandelten Zielsetzungen. Der Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben.

4.2.1. Internalisierung externer Effekte

Da einerseits Jurisdiktionen (Gemeinden, Länder) nicht nach ökonomischen (Nutzensprengel der Produktion öffentlicher Güter), sondern nach politischen/historischen Gesichtspunkten zustande kommen und andererseits öffentliche Güter in hohem Maße die Eigenschaft der Unteilbarkeit aufweisen, ist die Produktion mancher öffentlicher Güter mit Nutzen verbunden, die über die produzierende Jurisdiktion hinausreichen. Da die extern anfallenden Nutzen in die Produktionsentscheidung der Jurisdiktion nicht eingehen besteht die Gefahr einer suboptimalen Ausbringung des betreffenden öffentlichen Gutes[113]. Um die Höhe der Produktion in Übereinstimmung von sozialen Kosten und sozialen Nutzen zu bestimmen, ist es notwendig, die Kosten der externen Nutzen zu internalisieren. Als Intrument dafür bieten sich TG theoretisch geradezu ideal an.

---

[111] *Schmidt-Bleibtreu* und *Klein*, 1973, S. 821 ff.

[112] *Holch*, 1973, S. 115 ff.

[113] *Olson*, 1977, S. 66 f.; *Breton*, 1977 b, S. 77 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Praxis setzt die Abgeltung externer Effekte durch TG die Ermittlung der externen Nutzen und der externen Kosten voraus. Dies ist in beiden Fällen nicht hinreichend möglich. Bezüglich der Kosten wäre z. B. die Kenntnis notwendig, ob die Produktion mit steigenden oder sinkenden Skalenerträgen verbunden ist, um eine entsprechende Abgeltung vornehmen zu können[114]. Bevor man sich um die Internalisierung externer Effekte bemüht, wäre auch die Vorfrage zu klären, ob in der produzierenden Jurisdiktion die Ausbringungshöhe von rationalen Wählerpräferenzen bestimmt wird oder ob politische Verzerrungen bereits innerhalb der Jurisdiktion zu Abweichungen von der Pareto-Optimalität geführt haben.

Kann das Ausmaß der externen Effekte ungefähr abgeschätzt werden, so gilt, daß in den Fällen, in denen der Nutzenradius die Jurisdiktionsgrenzen nur wenig überschreitet, eine direkte horizontale Kostenabgeltung zwischen den beteiligten Jurisdiktionen zielführend wäre. Kommt eine bargaining-Lösung (möglicherweise durch Behauptung von free-rider-Positionen) nicht zustande, so erhält die nächst höhere Regierungsebene die Möglichkeit, entweder eine Lösung als Schiedsrichter zu erzwingen oder durch TG von oben den Ausgleich herbeizuführen[115]. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Internalisierung durch die höhere Jurisdiktion in dem Maße negative Verteilungseffekte nach sich zieht, in dem im Wege einer allgemeinen Finanzierung auch Bürger zur Zahlung herangezogen werden, die nicht Nutznießer der betreffenden Produktion sind[116]. Aus diesem Gesichtspunkt wären direkte horizontale TG überlegen. Ist der Nutzenradius eines öffentlichen Gutes soweit gezogen, daß die Nutzen außerhalb der produzierenden Jurisdiktion umfangmäßig größer sind als innerhalb der Jurisdiktion, so wäre es sinnvoller, anstelle der Internalisierung der Kosten durch TG die Aufgabe zu „externalisieren", d. h. auf die nächst höhere Ebene zu übertragen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß TG zur Internalisierung externer Effekte (1) zweckgebunden für ein bestimmtes nutzenstreuendes Gut, (2) betragsmäßig offen nach Maßgabe der Produktion dieses Gutes und (3) mit Finanzierungsbeteiligung der produzierenden Jurisdiktion im Ausmaß der auf die internen Nutzen entfallenden Kosten zu gewähren sind[117].

Bei der Bestimmung der Höhe des zur Internalisierung erforderlichen TG ergibt sich das Problem, daß die übergeordnete Ebene die externen Nutzen möglicherweise zu niedrig einschätzt, um nur einen geringeren

[114] *Olson*, 1977, S. 71 f.; *Thöni*, 1977 a, S. 24.

[115] *Tiebout*, 1977, S. 49.

[116] Vgl. *Andel*, 1977 b, S. 499.

[117] *Schultze*, 1974, S. 181; *Shoup*, 1969, S. 630 f.; *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 595 ff.; *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 43 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder gar keinen TG bereitstellen zu müssen. Unter Umständen erklärt sie sich erst zur Zahlung bereit, wenn die Unterschreitung eines nationalen/regionalen Standards droht[118]. Auf der anderen Seite werden die Produzenten externer Nutzen diese sehr hoch einschätzen, wenn sie dadurch in den Genuß höherer Abgeltungen gelangen können. Je *allgemeiner* solche Abgeltungen gefordert und durchgesetzt werden, desto eher ist die Annahme gerechtfertigt, daß die Absicht einer verteilungspolitischen Besserstellung den „wahren" Hintergrund der finanzpolitischen Forderung bildet. Wenn von seiten der großen Städte der sog. abgestufte (veredelte) Bevölkerungsschlüssel u. a. auch mit den Kosten der Zentralität von Aufgabenerfüllungen begründet wird[119], so stellt aus theoretischer Sicht ein spezifischer, betragsmäßig offener TG das Mittel der Wahl dar. Verteilungsmaßnahmen im Rahmen der *allgemeinen* Mittelverteilung können nicht als zieladäquates Instrument zur Internalisierung dieser externen Effekte angesehen werden.

4.2.2. Beeinflussung („Meritorisierung") des Leistungsangebotes des Empfängers

Geht es bei der Internalisierung externer Effekte darum, die Ausbringung eines öffentlichen Gutes mit den gegebenen Präferenzstrukturen in Übereinstimmung zu bringen, so liegt dieser Zielsetzung die Einsicht zugrunde, daß lokale bzw. regionale Präferenzen aus der Sicht einer höheren Präferenzebene korrigiert werden müssen[120]. Die Gesichtspunkte der höheren Ebene sind dabei vornehmlich solche der Gleichheit (Erreichung nationaler/regionaler Mindeststandards in quantitativer und qualitativer Hinsicht) und der Raumordnung im weitesten Sinne. Im Vordergrund stehen Schulprogramme, Verkehrsprogramme, Gesundheitsprogramme, Raumentwicklungsprogramme und in neuerer Zeit Umweltschutzprogramme.

Werden TG zur Beeinflussung der Produktion im Sinne übergeordneter Standards eingesetzt, so ergibt sich als erstes Problem die Spezifikation der Transferfunktion. Je *allgemeiner* das Transferprogramm definiert ist, desto ungenauer wird der Grad der Zielerreichung und desto schwieriger gestaltet sich deren Kontrolle. Auf der Empfängerebene steht diesen Nachteilen der Vorteil gegenüber, daß in gewissem Umfang die Einbringung eigener Präferenzvorstellungen möglich wird. Je *genauer* das Programm vorgeschrieben wird, desto einfacher dürfte der Kontrollvorgang sein[121]. Für die Empfänger wird der Spielraum zur Durchset-

---

[118] *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 43 f.

[119] Vgl. *Gantner*, 1978; *Albers*, 1977 c, S. 221.

[120] *McLure*, 1971, S. 477.

[121] *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zung eigener Vorstellungen entsprechend enger. Schreibt das Programm Verhaltensvorschriften vor, die ohnehin mit den Präferenzen der Empfänger übereinstimmen, so entsteht eine Überdeterminierung des Programms verbunden mit Verwaltungskosten, die ohne Verringerung der Zielerreichung hätten vermieden werden können (excess burden).

Die Frage, in welcher Höhe die Empfängerebene zur Mitfinanzierung heranzuziehen ist, kann nur allgemein beantwortet werden. Die größte Effizienz ist gegeben, wenn die Finanzierungsbeteiligung des Empfängers so festgesetzt wird, daß die vorgegebenen Standards zu den geringst möglichen Kosten für den Transfergeber erreicht werden. Danach wäre der Beteiligungssatz in Kenntnis und in Abhängigkeit der Präferenzen der empfangenden Ebene für das geförderte Programm *variabel* festzusetzen. Wird der Beteiligungssatz zu hoch gewählt, so ist die gewünschte Ausbringungshöhe gefährdet, wird er zu niedrig festgesetzt, so tritt ein zusätzlicher Einkommenseffekt im Empfängerhaushalt auf[122], der eine Unterstützung über das geplante Ausmaß hinaus darstellt.

Für die konkrete Ausgestaltung von TG als Instrument zur Erreichung vorgegebener Standards im Hinblick auf bestimmte öffentliche Güter kann aus den obigen Überlegungen gefolgert werden, daß eine spezifische Zweckbindung (1) mit (variabler) Finanzierungsbeteiligung (2) zielkonform ist. Die TG sind zusätzlich betragsmäßig beschränkt einzusetzen (3), da nur ein vorgegebener Mindeststandard unterstützt werden soll.

Werden *Standards* von Programmen aus übergeordneter Sicht so hoch angesetzt, daß der Transfergeber dauernd und allgemein einen überwiegenden Finanzierungsanteil übernehmen muß, so sind Instrumentalternativen zu überlegen. Zum einen kann die übergeordnete Ebene die Aufgabe „nach oben" ziehen und selbstverantwortlich erfüllen[123], oder es können kooperative Finanzierungsformen eingerichtet werden, wie dies in der Bundesrepublik Deutschland durch das Institut der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG geschehen ist[124]. Im letzteren Fall ergibt sich aus staatsrechtlicher Sicht ein Problem hinsichtlich der „Qualität" der Planungsgremien, da u. U. zu befürchten ist, daß sich neben den beteiligten Regierungen eine neue Planungs-Regierungsebene installiert[125].

---

[122] *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 37 ff.

[123] *Musgrave* und *Musgrave*, 1973, S. 646 f.

[124] *Liesegang* und *Plöger*, S. 228 ff.; *Schmidt-Bleibtreu* und *Klein*, 1973, S. 721 ff.

[125] *Kirn*, 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.2.3. Unterstützung von Konsumentenpräferenzen (Demokratisierung)

Einen Sonderfall von „Meritorisierung" stellen jene Transferprogramme dar, mit deren Hilfe das Ziel verfolgt wird, die Ausgabenprogramme der geförderten Haushaltsebene mit den Wählerpräferenzen in Übereinstimmung zu bringen. Da sich diese Meritorisierung aber nicht auf konkrete Ausgabenprogramme, sondern auf ein allgemeines politisches (demokratisches) Verhalten der Empfängerhaushalte bezieht, ergeben sich andere Konsequenzen für die zieladäquate Transfergestaltung als unter 4.2.2.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Einführung des „Revenue Sharing" in den USA wurde immer wieder der Vorwurf an die Gemeinden und vor allem an die größeren Städte erhoben, daß die Entscheidungen über deren Ausgabeprogramme nicht in Übereinstimmung mit den Wählerpräferenzen erfolgten. Einerseits durch personalintensive Verwaltungsineffizienz, andererseits durch kostenintensive Prestigeobjekte, würden in vielen Städten jene Mittel entzogen, die für die Erfüllung der sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben notwendig seien[126]. Der Versuch dieser Städte, die Kosten der zweckentfremdeten Mittelverwendung über TG-Programme auf andere zu überwälzen, sei aus allokationspolitischen und verteilungspolitischen Gründen abzulehnen[127].

Um einerseits die „lokale Desinteressiertheit" der Wähler[128] zu überwinden und andererseits die politischen Verantwortlichen zu vermehrter Anwendung demokratischer Präferenzäußerungsverfahren anzuleiten, wird vorgeschlagen, TG mit entsprechenden Verhaltensauflagen einzusetzen. Die Förderung bestimmter öffentlicher Programme könnte in diesem Sinne davon abhängig gemacht werden, daß der Programmermittlung eine öffentliche Diskussion (einschließlich Hearings) und Abstimmung anhand von Programmalternativen vorausgeht und eine demokratisch abgestimmte Finanzplanung, in die das Projekt eingebettet ist, vorgelegt wird[129]. Zusätzlich könnten Nebenauflagen, wie z. B. die besondere Berücksichtigung von Minderheiten (Farbigenprobleme in den USA!) vorgeschrieben werden[130].

Erfolgt die Programmermittlung aufgrund der Wählerpräferenzen, so können das TG-Programm allgemein als „Ziel-Programm" (target

---

[126] Committee, *Drabkin,* 1971, S. 356 f.

[127] *Lugar,* S. 286 f.

[128] *Strauss,* 1976, S. 341 ff.

[129] *Lugar,* 1976, S. 286 f.

[130] *Musgrave* und *Musgrave,* 1973, S. 812; *Pressman,* 1975, S. 38; *Schultze,* 1974, S. 188.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grants)[131] ohne spezielle Auflagen für die Produktionserstellung formuliert und die Zuschüsse für den laufenden und/oder Investitionsaufwand gewährt werden[132]. Die Innovationshemmungen einer engen Zweckbindung würden dadurch zusätzlich vermieden. Die Höhe der Zuschüsse in bezug auf das Gesamtprogramm müßte in Grenzen gehalten werden können, da es sich ja um die Realisierung von Präferenzen des Empfängerhaushaltes handelt und dem Finanzierungsbeitrag lediglich eine induzierende Funktion zukommt. Mit zunehmender Höhe des Transferanteils kann angenommen werden, daß das Verteilungsziel im Finanzausgleich in den Vordergrund der TG-Aktion tritt. Ganz allgemein sind präferenzunterstützende TG-Programme mit Zeitaufwand und hohen Vorbereitungskosten verbunden. Es kann aber die berechtigte Frage gestellt werden, ob Zeit und Kosten des Demokratisierungsverfahrens nicht zu den selbstverständlichen Aufgaben eines demokratisch legitimierten Selbstverwaltungskörpers gehören.

Die Ausgestaltung des TG für die dargelegte Zielsetzung erfordert (1) eine (weite, zielbezogene) *Zweckbindung,* (2) eine verhältnismäßig hohe *Finanzierungsbeteiligung* und (3) eine *betragsmäßig offene Unterstützung,* da der Umfang des Programms durch die Präferenzen der empfangenden Ebene bestimmt wird. Nur wenn bei einem verteilungspolitisch motivierten hohen Transferanteil des Transfergebers die Gefahr besteht, daß die Wähler im Empfängerhaushalt ihre Präferenzen zu hoch einschätzen, ist eine betragsmäßige Beschränkung des Transferprogramms angebracht.

4.2.4. Bedarfsgerechtigkeit: Finanzkraft — Finanzbedarfsausgleich

Sind einzelne gebietskörperschaftliche Haushalte oder eine gebietskörperschaftliche Ebene aus finanziellen Gründen nicht (mehr) in der Lage, ein allgemein akzeptiertes Versorgungsniveau mit öffentlichen Gütern zu gewährleisten, so wird im Interesse der Bedarfsgerechtigkeit ein finanzieller Ausgleich erforderlich. Je nachdem, bei welchen Anbietern öffentlicher Güter die Gefahr einer Unterversorgung droht, kann von einem horizontalen oder von einem vertikalen Versorgungsungleichgewicht gesprochen werden. Um mit Hilfe von TG einen finanziellen Ausgleich vornehmen zu können, ist es notwendig, (1) den Tatbestand zu beschreiben, der die Transferaktion auslöst, (2) die Bemessungsgrundlage zu bestimmen, auf die sich die Transferzahlung bezieht und (3) den Grad anzugeben, bis zu dem der Ausgleich vorgenommen werden soll.

Was den Tatbestand betrifft, so kann dieser in Analogie zu den intersektoralen Transferzahlungen an private Haushalte, durch folgende

[131] *Schultze,* 1974, S. 186 f.
[132] *Streeter,* 1975, S. 14 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Merkmale charakterisiert werden[133]: Die eigene Leistungsfähigkeit ist ausgeschöpft bzw. kann nur durch überdurchschnittliche Anstrengungen erhöht werden, das allgemein akzeptierte Verorgungsniveau wird unterschritten und/oder besondere außerordentliche Aufwendungen führren zu einem Absinken des Versorgungsniveaus unter die Grenze der Zumutbarkeit für die Bevölkerung. Bezüglich der Festlegung der Bemessungsgrundlage und des Grades des Ausgleichs sind horizontale Ausgleichserfordernisse zwischen Haushalten derselben gebietskörperschaftlichen Ebene und vertikale Ausgleichserfordernisse zwischen verschiedenen gebietskörperschaftlichen Haushaltsebenen zu unterscheiden.

4.2.4.1. Horizontale Ausgleichserfordernisse

Finanzkraft und Finanzbedarf sind nicht für sich allein, sondern nur in Relation zueinander als Indikatoren für ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen Ländern einerseits und zwischen Gemeinden andererseits verwendbar. Werden Finanzkraft als relative fiskalische Leistungsfähigkeit (Steueraufkommen bei gleicher Steuertechnik und Steueranstrengung) und Finanzbedarf als relatives öffentliches Versorgungsniveau definiert, so zeigt sich, daß entweder *bei gleichem öffentlichen Versorgungsniveau* die individuelle Steuerbelastung zwischen Gemeinden bzw. zwischen Ländern divergieren kann, oder *bei gleicher individueller Steuerbelastung* unterschiedliche öffentliche Versorgungsniveaus zwischen Ländern bzw. zwischen Gemeinden realisiert werden können[134].

Der Ansatz Buchanans, die Differenz zwischen steuerlicher Leistungsfähigkeit und öffentlichem Versorgungsniveau nutzentheoretisch zu bestimmen, stößt auf die bekannten Schwierigkeiten der Nutzenbewertung. In der Praxis wird daher so vorgegangen, daß bei Vorliegen außergewöhnlicher Belastungen besondere bedarfsbezogene Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden, während zur Vermeidung von Abweichungen vom durchschnittlichen öffentlichen Versorgungsniveau auf Maßnahmen zum Ausgleich der mangelnden *Finanzkraft* zurückgegriffen wird[135].

Vertikale TG sind sowohl für bedarfsbezogene wie auch für finanzkraftbezogene Ausgleichsmaßnahmen in hohem Maße geeignet, sofern es gelingt, operationale Bemessungsgrundlagen für die Ausgleichszahlungen zu finden. Das örtliche Steueraufkommen (fiscal capacity) ist bei gleicher Steueranstrengung nur bedingt ein Maßstab für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, vor allem dann, wenn beispielsweise auf Gemeindeebene historisch überholte Realsteuern herangezogen werden. Nimmt man das regionale/lokale Volkseinkommen als Grundlage (income ca-

[133] *Albers*, 1977 b, S. 863 f. und 871 f.

[134] Vgl. *Buchanan*, 1950, S. 583 ff.; *Mushkin* und *Cotton*, 1969, S. 27.

[135] *Albers*, 1964, S. 276 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pacity), stellt sich die Frage, ob auf das Einkommen nach dem Produktionsgebiet oder nach dem Wohngebiet abgestellt werden soll[136]. Wird auf das Wohngebiet abgestellt, so sind Umlenkungen von Produktionsfaktoren aus den Produktionsstandorten nicht ausgeschlossen. Schließlich ist weiter zu überlegen, ob statt auf das tatsächliche Einkommen nicht auf das potentielle Einkommen (earnings capacity) abgestellt werden müßte, da das realisierte Einkommen immer nur die Inanspruchnahme, nicht aber das Vorhandensein von Ressourcen widerspiegelt[137]. In diesem Fall müßte der Festlegung der Bemessunggrundlage eine Potentialanalyse vorausgehen, deren Bewertungsschwierigkeiten nicht geringer einzuschätzen sind als beim nutzentheoretischen Konzept Buchanans. In der Praxis wird man daher nicht darum herumkommen, den Begriff der Finanzkraft vor dem Hintergrund der Steuer- und Wirtschaftsstruktur eines Landes politisch-administrativ zu bestimmen und festzulegen[138].

Die Bestimmung des Grades, bis zu dem ein Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleich durch eine übergeordnete Haushaltsebene vorgenommen werden soll, ist abhängig von der Einschätzung möglicher negativer Wirkungen auf die Leistungsanstrengung bzw. auf die Mobilität der Produktionsfaktoren in den begünstigten, aber auch in den nicht begünstigten Gebieten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß auch ein 100 %iger Ausgleich des Unterschiedsbetrages keineswegs zu einem Ausgleich des unterschiedlichen Versorgungsniveaus mit öffentlichen Gütern führen muß. Ist ein solcher Ausgleich bei ganz bestimmten öffentlichen Gütern erwünscht, so müßte im Sinne einer Meritorisierung eine spezielle Zweckbindung der Ausgleichsmittel erfolgen[139]. Aus diesen Gründen wird in der Praxis von einem vollständigen Finanzkraft-Finanzbedarf-Ausgleich abgegangen und nur ein tendenzieller Ausgleich der Finanzkraftdisparitäten vorgenommen[140].

Bei der Ausgestaltung der TG zum Ausgleich mangelnder Finanzkraft nachgeordneter gebietskörperschaftlicher Haushalte wird daher zu berücksichtigen sein, daß es sich um einen allgemeinen Leistungsausgleich im Rahmen der Aufgabenverantwortlichkeit des Empfängerhaushaltes (financial responsibility) handelt. Da aus grundsätzlichen Erwägungen nicht einzusehen ist, daß TG-Empfängerhaushalte mehr gelenkt werden sollen als Nicht-Empfängerhaushalte[141], sind die TG ohne Verwendungsauflage zu gewähren. Die betragsmäßige Beschränkung ergibt sich

[136] *Shoup*, 1969, S. 622 ff.
[137] *Garfinkel* und *Haveman*, 1974, S. 196 f.
[138] *Gantner* und *Theurl*, 1977, S. 1 ff.
[139] *Albers*, 1977 b, S. 872 f.; *Gantner*, 1977 a, S. 16 ff.; *Oates*, 1972, S. 84 f.
[140] Vgl. *Neumark*, 1977, S. 167 f.
[141] *Buchanan*, 1950, S. 592.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus dem politisch festgelegten Grad des Ausgleichs. Eine Finanzierungsbeteiligung wird logisch ausgeschlossen, da letztlich ein Einkommenseffekt erzielt werden soll. Es wäre zwar möglich, auch über TG, die an Zweck- und Finanzierungsauflagen gebunden sind, Realeinkommenseffekte zu erzielen[142], dies scheint aber in Anbetracht der Nebeneffekte auf die Beeinflussung der Haushaltsentscheidungen nicht zielführend. Ein wesentliches Erfordernis dürfte aber darin bestehen, durch Rahmenbedingungen auszuschließen, daß der Empfängerhaushalt den Transferbetrag zur Reduktion der Steuerbelastung verwendet. In diesem Falle würde nämlich durch die TG-Gewährung das private und nicht das öffentliche Versorgungsniveau unterstützt.

Werden TG als Bedarfszuweisungen für außergewöhnliche, die finanzielle Leistungskraft übersteigende Belastungen gewährt, so geschieht dies in der Praxis häufig durch Zweckbindung an ein bestimmtes Projekt. Sofern es sich dabei um eine Aufgabe im Rahmen der Selbstverwaltung handelt, stellen solche Zweckbindungen eine überflüssige Determinierung dar. Sie erhalten erst in dem Maße ihre Rechtfertigung, in dem bei dem konkreten Programm auch externe Effekte internalisiert und/oder ein übergeordneter Mindeststandard sichergestellt werden sollen.

4.2.4.2. Vertikale Ausgleichserfordernisse

Bei gegebener Aufgabenverteilung und gegebener Verteilung der Ansprüche auf die gesamtwirtschaftliche Finanzmasse, können ausgabenseitige Änderungen in der Aufgabenentwicklung und einnahmenseitige Änderungen in der Entwicklung verschiedener Steuern zu einem vertikalen finanziellen Ungleichgewicht zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen führen. Während es auf der Einnahmenseite möglich ist, entstehende (sich öffnende) Einnahmendisparitäten aufgrund unterschiedlicher Wachstumsraten der Steuereinnahmen festzustellen, ist es auf der Ausgabenseite kaum möglich, Erfüllungsgrad und Kostenfunktionen öffentlicher Aufgaben auch nur annähernd zu bestimmen.

Hunter[143] hat den Versuch unternommen, vertikale finanzielle Ungleichgewichte zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen danach zu messen, welchen Anteil eine gebietskörperschaftliche Ebene zur Erfüllung ihrer Aufgaben aus eigenen Mitteln aufzubringen in der Lage ist und welchen Anteil sie in Form von TG von einer anderen gebietskörperschaftlichen Ebene („fremdfinanziert") erhält. Saldiert man die wechselseitigen TG-Zahlungen und bildet Netto-Transfersalden für jede gebietskörperschaftliche Ebene, so könnte das Ausmaß der positiven bzw.

[142] Vgl. *Andel*, 1977 b, S. 502 f.

[143] *Hunter*, 1974, S. 481 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

negativen Netto-Transferpositionen Anhaltspunkte für ein finanzielles Ungleichgewicht bieten (Tabelle 1).

Tabelle 1

Gesamteinnahmen der gebietskörperschaftlichen Ebenen in Österreich und deren Zusammensetzung aus primären und Transfereinnahmen/-ausgaben nach den Finanzausgleichsgesetzen 1969 bzw. 1973 und nach den wichtigsten Sondergesetzen[a] in Mill. S.

Gebietskörperschaftliche Ebene		1972 S	1972 %	1973[b] S	1973[b] %	1974 S	1974 %
Bund:	E_o	88 799	106,2	87 556	112,5	105 642	112,2
	E_T	*— 5 166*	6,2	*— 9 749*	12,5	*—11 492*	12,2
	E	83 633	100 %	77 807	100 %	94 150	100 +
Länder (o. Wien):	E_o	15 603	86,3	20 519	75,6	25 339	76,3
	E_T	*+ 2 479*	13,7	*+ 6 635*	24,4	*+ 7 859*	23,7
	E	18 082	100 %	27 154	100 %	33 198	100 %
Gemeinden (o. Wien):	E_o	12 685	91,2	14 226	91,8	17 294	92,6
	E_T	*+ 1 226*	8,8	*+ 1 276*	8,2	*+ 1 389*	7,4
	E	13 911	100 %	15 502	100 %	18 683	100 %
Wien (Land u. Gemeinde):	E_o	10 842	87,5	13 484	87,8	15 996	88,6
	E_T	*+ 1 545*	12,5	*+ 1 875*	12,2	*+ 2 064*	11,4
	E	12 387	100 %	15 359	100 %	18 060	100 %
Stat. Differenz $-E_T/+E_T$		+ 84		+ 37		— 180	

Legende: E = Gesamteinnahmen (Eo +/—ET)
Eo = Einnahmen aus der primären Mittelverteilung
ET = Transfereinnahmen (+) und -ausgaben (—) aus der sekundären Mittelverteilung.

a) Krankenanstaltengesetz des Bundes, Landeskrankenanstaltengesetze, Landesbehindertengesetze, Wohnbauförderungsgesetz, Wohnungsverbesserungsgesetz, Familienlastenausgleichsgesetz, U-Bahnbau-Zuschuß für Wien.

b) Die Unterschiede zwischen 1972 und 1973 sind auf Änderungen im FAG 1973 zurückzuführen (vor allem Übernahme der Kosten für die Lehrerbesoldung der Länder durch den Bund).

Quelle: Eigene Berechnungen aus Daten des Österr. Statistischen Zentralamtes; ausführliche Darstellung, in: Smekal, 1977 c, S. 430 f.

In der Praxis scheitert dieses Konzept einerseits an der Bestimmung und Abgrenzung von TG-Leistungen, da auch indirekte und reale TG einzubeziehen wären, und andererseits an dem Umtand, daß TG nicht nur jeweils fremde Aufgaben, sondern auch „eigene" (übergeordnete, meritorische) Aufgaben finanzieren. Es wäre also notwendig, reine Verteilungstransfers von Lenkungstransfers zu trennen. Der Einsatz von TG für Mehrfachziele macht dies unmöglich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter der Annahme, daß ein vertikales finanzielles Ungleichgewicht festgestellt werden könnte, würde eine Änderung der primären Einnahmenverteilung das geeignete Korrekturinstrument darstellen[144]. Würden dennoch TG als Instrument eingesetzt, so wären diese zweckungebunden, betraglich beschränkt im Ausmaß des Ausgleichserfordernisses (und selbstredend ohne Finanzierungsbeteiligung) auzugestalten. Im Falle starker Beharrungstendenzen in den gesetzlichen Aufgabenverteilungs- und Finanzausgleichsregelungen könnten TG aus dieser Sicht zeitlich beschränkte Ergänzungsfunktionen erfüllen.

4.2.5. Stabilisierung: gleichmäßige und hohe Ressourcenausnutzung

Sollen TG als Instrument der Stabilisierungspolitik eingesetzt werden, so müssen zwei Vorentscheidungen akzeptiert sein. Zum einen, daß die finanzpolitische Stabilisierungsfunktion im wesentlichen einer zentralen Ebene zugeordnet ist und zum anderen, daß diese Ebene(n) (durch den Zugang zur Notenbank und/oder durch steuerpolitische Maßnahmen) die Möglichkeit hat (haben), die gesamtwirtschaftliche Kaufkraft zu erhöhen bzw. zu verringern. Unter diesen Voraussetzungen kann die zentrale Haushaltsebene durch TG die öffentliche Nachfrage der nachgeordneten gebietskörperschaftlichen Ebenen beeinflussen. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß es — abgesehen vom Extremfall einer Massenarbeitslosigkeit — nicht so sehr um die Beeinflussung funktionaler, sondern ökonomischer Ausgabenkategorien, d. h. der *Investitionsgüternachfrage*, geht. Eine darüber hinausgehende Verwendungsbindung von TG für Stabilisierungszwecke ist unter diesen Voraussetzungen *grundsätzlich* nicht erforderlich.

Eine Zweckbindung liegt allerdings dann automatisch vor, wenn *bestehende spezielle* TG-Programme für Stabilisierungszwecke eingesetzt werden sollen. In diesem Fall entstehen sehr starke Zielkonflikte mit längerfristigeren Zielen der Verteilung und/oder der Allokation, die eine Varriierung der entsprechenden Programme aus politischen und ökonomischen Gründen im allgemeinen nicht zielführend erscheinen lassen. Wird die Einsatzstelle der stabilisierungspolitischen Variation bei *ungebundenen Schlüsselzuweisungen* gewählt, so ist die Effizienz angesichts der relativ hohen „Invetitionsneigung" kommunaler Haushalte zunächst günstiger zu beurteilen. Die Überlassung/Einschränkung ungebundener Mittel hat nämlich den Vorteil, daß die unteren Ebenen wegen ihrer wirtschaftlichen Nähe und wegen des politischen Drucks ein sehr starkes Interesse haben, Beschäftigungslosigkeit so rasch als möglich zu beseitigen[145] und daher darauf Bedacht nehmen werden, daß die In-

[144] *Holch*, 1973, S. 117.

[145] *Levitan* und *Taggart* III, 1971, S. 17 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vestitionsaufträge Arbeitskräfte im eigenen Bereich und nicht außerhalb beschäftigen. Bei zweckgebundenen TG ist in geringerem Maße auszuschließen, daß Projekte unterstützt werden, die außerhalb der Gebietskörperschaft beschäftigungswirksam werden. Durch ungebundene TG kann darüber hinaus der Gefahr vorgebeugt werden, daß die unteren Ebenen bereits beschlossene, geplante oder begonnene Investitionsvorhoben (prozyklisch) einschränken müssen, wenn ihre Einnahmen zurückgehen[146]. Durch eine Regelbindung der Transfervariationen an konjunkturelle Indikatoren, wie etwa an die Arbeitslosenrate oder an eine Meßzahl für den Rückgang realer Löhne[147], kann der Wirkungsbeginn beschleunigt und das Transferprogramm objektiviert werden. Da die Variation von Schlüsselzuweisungen jedoch mit fallweisen (diskretionären oder regelgebundenen) Eingriffen in die allgemeine Mittelverteilung verbunden ist, ergibt sich eine Reihe politischer, psychologischer und wirtschaftlicher (Planungs-)Schwierigkeiten. Aus diesem Grunde wird heute in der stabilisierungspolitischen Diskussion das Konzept einer *Verstetigung der Einnahmen* im Bereich der allgemeinen Mittelverteilung auf kommunaler Ebene vorgeschlagen[148].

Eine andere Sicht ergibt sich, wenn — dies gilt nur für den Rezessionsfall — durch Einführung *zusätzlicher* Transferprogramme eine Erhöhung der öffentlichen Nachfrage auf nachgeordneten Ebenen beabsichtigt wird. Dabei ist zu beachten, daß bereits durch die Ankündigung von TG-Programmen bzw. durch Zusagen von TG-Programmen konjunkturelle Impulse ausgelöst werden können. Zweckgebundene Transferprogramme mit Finanzierungsbeteiligung, um zusätzliche Eigenleistungen zu stimulieren, ziehen Eingriffe in die Präferenzen des Empfängerhaushalts nach sich, die aus Stabilisierungsgründen an sich nicht erforderlich sind[149]. Zusätzlich sind diese Programme häufig mit Folgekosten verbunden, die in den folgenden Jahren den Haushaltsspielraum des „gelenkten" Haushaltes einengen. Diese Nachteile sind vermeidbar, wenn die TG als „allgemeine Investitionszuschüsse" ausgestaltet werden[150]. Dem Vorteil der Wahrung der ebenenspezifischen Präferenzen, steht allerdings der (theoretisch mögliche) Nachteil gegenüber, daß der Investitionsausgabenzuwachs niedriger als der Transferbetrag ausfallen kann ($dI/dTG < 1$; vgl. auch Figur 5, S. 46). Den mit allgemeinen Investitionszuschüssen verbundenen negativen Verteilungseffekten durch eine tendenzielle Begünstigung finanzstarker Gemeinden kann dadurch be-

---

[146] *Shoup*, 1969, S. 622.

[147] *Strauss*, 1976, S. 349; *Levitan* und *Taggart* III, 1971, S. 21 f.

[148] Vgl. *Sievert*, 1978, S. 61 f.; ferner auch *Smekal, Gantner* und *Thöni*, 1978, S. 16 f.

[149] Vgl. *Schmitz*, 1978, S. 94 f.

[150] Vgl. *Schmitz*, 1978, S. 95.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegnet werden, daß die Höhe der Investitionszuschüsse nach Maßgabe der Finanzkraft variabel gestaltet wird. Als Preis für diese verteilungspolitische Konzession muß allerdings eine Einschränkung des Stabilisierungsvolumens in Kauf genommen werden.

Hinsichtlich der technischen Ausgestaltung von TG für stabilisierungspolitische Zwecke ergibt sich zunächst das Erfordernis der betraglichen und der zeitlichen Beschränkung. Betragsmäßig offene und zeitlich nicht begrenzte TG, deren Inanspruchnahme und Umfang vom Empfängerhaushalt gesteuert werden, geraten in Widerspruch zur Annahme der zentralen Stabilisierungsfunktion und sind geeignet, u. U. prozyklische Verhaltensweisen auszulösen[151]. Was die weitere Ausgestaltung betrifft, kann zwischen allgemeinen (ungebundenen) TG (ohne Finanzierungsbeteiligung) und zweckgebundenen TG mit Finanzierungsbeteiligung gewählt werden. Im ersten Fall steht die Absicht im Vordergrund, einen konjunkturell bedingten Rückgang des Ausgabenvolumens ohne Einflußnahme auf die Präferenzen des nachgeordneten Haushalts auszugleichen. Im zweiten Fall wird sichergestellt, daß der Transferbetrag tatsächlich für *zusätzliche* Investitionen verwendet wird, es muß aber als Preis eine u. U. unerwünschte Allokationslenkung in Rechnung gestellt werden. Ein Kompromiß zwischen beiden Lösungen liegt in der Gewährung von allgemeinen Investitionszuschüssen. Deren Preis besteht wiederum in der Unsicherheit hinsichtlich der beabsichtigten Erhöhung des Investitionsvolumens und in den erwähnten nachteiligen Verteilungseffekten. Insgesamt wird man daher zum Urteil gelangen, daß wegen der auftretenden Zielkonflikte die Instrumenteignung von TG für die Verfolgung stabilisierungspolitischer Ziele eher im Sinne eines Zusatzzweckes als im Sinne eines Primärzweckes gegeben ist[152]. Dies gilt im besonderen Maße für Situationen der konjunkturellen Überhitzung, wenn Transferprogramme eingeschränkt oder sistiert werden müssen.

4.2.6. Veränderung bzw. Erhaltung regionaler Strukturen

Im Rahmen dieser Zielsetzung wird versucht, die Allokation der Produktionsfaktoren im Raum entweder *gegen* die marktlichen Anpassungsprozesse oder in *Unterstützung* der marktlichen Anpassungsprozesse zu beeinflussen. Im ersten Fall wird es darum gehen, die räumliche Mobilität der Produktionsfaktoren zu hemmen, um regionale Strukturen zu erhalten, im zweiten Fall darum, Mobilitätshemmnisse abzubauen bzw. die Mobilität zu fördern, um die Anpassungsprozesse zu beschleunigen[153].

---

[151] Vgl. *Gantner*, 1977 b, S. 7.

[152] Vgl. *Zimmermann*, 1977, S. 173 f.

[153] Vgl. *Timm*, 1964, S. 26 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sollen TG eingesetzt werden, um regionale Strukturen gegen die Marktkräfte zu erhalten (konservieren), so ist zunächst zu fragen, welcher Einfluß über regionale/lokale öffentliche Haushalte auf die Verhinderung bzw. Kompensation von Einkommensabflüssen (durch anhaltende Importüberschüsse oder durch Abwanderung von Faktoren) genommen werden kann[154]. Die Möglichkeiten sind gering, am ehesten kommt die Gewährung eines ungebundenen oder für soziale Zwecke gebundenen TG in Frage, da dadurch eine Realeinkommenserhöhung bewirkt wird, die die Menschen veranlassen kann, im Raum zu bleiben. Wesentlich effizienter als TG wäre in diesem Fall allerdings ein direkter Einkommensausgleich durch Einkommenstransfers an die privaten Haushalte[155].

Wird das Ziel darin gesehen, in einer Region durch Ausdehnung der Produktion sowohl das Einkommen in der Region als auch die Attraktivität für die Ansiedlung von Produktionsfaktoren zu erhöhen, so können TG insofern einen Beitrag leisten, als sie zweckgebunden für Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Haushalte gewährt werden, um die Grenzleistungsfähigkeit der Faktoren an die anderer Regionen anzugleichen[156]. Die TG-Aktion wäre dann betragsmäßig beschränkt, zweckgebunden und mit Finanzierungsauflage auszugestalten. Das große Problem solcher TG-Programme besteht darin, die geeignete Bemessungsgrundlage zu finden. Da die Höhe der Grenzproduktivität der Faktoren nicht einem oder mehreren bestimmten Infrastrukturbereichen zugerechnet werden kann, sondern das Ergebnis des Zusammenwirkens einer Vielzahl von ökonomischen Einflußgrößen darstellt, sind durch die Förderung gezielter Infrastrukturinvestitionen u. U. die beabsichtigten Effekte nicht zu erreichen. In einem solchen Falle würden die TG nur verteilungspolitisch über den Realeinkommenseffekt wirken.

In der *Praxis* der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs dürfte die Effizienz der regionalen Entwicklungsförderung auch dadurch beeinträchtigt werden, daß das jeweilige TG-System infolge mangelnder Zielabstimmung *sowohl* Ballungsgebiete (Abgeltung von Agglomerationskosten, Internalisierung von Kosten zentraler Aufgabenerfüllungen) *als auch* Entwicklungsgebiete fördert. Geht man von der optimistischen Annahme aus, daß sich die Förderung in beiden Bereichen betragsmäßig neutralisiert, so muß aufgrund der höheren Grenzproduktivität in Ballungsgebieten die Tendenz zur Ballung zunehmen[157]. Wenn man weiter annnimmt, daß in den Ballungsräumen die Ersparnisse der Agglomera-

---

[154] Vgl. *Albers*, 1977 a, S. 144; *Gantner*, 1977 c, S. 442.

[155] *Shoup*, 1969, S. 622 f.; *Scott*, 1952, S. 536; *Buchanan*, 1952, S. 214 f.

[156] *Scott*, 1952, S. 537; *Albers*, 1977 c, S. 222.

[157] Vgl. *Albers*, 1977 c, S. 222 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion durch die Kosten der Agglomeration überkompensiert werden, muß auch ein Absinken der gesamtwirtschaftlichen Produktivität die Folge sein[158].

4.2.7. *Politische Ziele*

(1) *Beeinflussung/Honorierung des Wählerverhaltens:* TG stellen ein Instrument dar, mit dem es möglich ist, Wählerverhalten zu beeinflussen bzw. zu honorieren[159]. Die politische Nahebeziehung von Gemeindevertretern zur Verwaltung bzw. zur Regierung der TG-gewährenden gebietskörperschaftlichen Ebene, der Hinweis auf mögliche politische Veränderungen im Falle einer Ablehnung von Anträgen vermögen den Bewerbungen um TG manchmal Nachdruck zu verleihen[160]. In Fällen, in denen wählermäßig ungefähr gleichstarke Parteien an der Regierungsfunktion beteiligt sind, ist es denkbar, daß der Transfertopf für gleichartige Transferprogramme nach (partei)politischen Gesichtspunkten auf Geschäftsressorts bzw. Verwaltungsstellen aufgeteilt wird, wodurch die Anweisungsberechtigung in die Richtung bestimmter Wählergruppen gelenkt werden kann. Das Bemühen stimmenmaximierender Politiker um Loyalität findet seine Unterstützung durch die Bürokratie, die ebenfalls nach Möglichkeiten sucht, ihren Einflußbereich durch Gunstbezeugungen abzusichern und auszudehnen[161].

Die Geschäftsverteilung der Steiermärkischen Landesregierung sieht für Angelegenheiten der Gemeinden (im Gemeindereferat) zwei politische Referenten vor, von denen der eine für Landgemeinden sowie die Hauptstadt und der andere für die Industriegemeinden zuständig ist. Nicht durch Zufall besteht eine parteipolitische Identität zwischen dem jeweiligen Gemeindereferenten und den Mehrheitsverhältnissen in den Gemeinden, für die er zuständig ist. Der für *Bedarfszuweisungen* bestimmte Topf wird auf die politischen Referenten nach einem Schlüssel, der dem Stärkeverhältnis der beiden Gemeindebereiche entspricht, aufgeteilt.

Eine politisch motivierte Vergabe von TG kann einerseits zu einer Förderung von Projekten/Programmen führen, die den Wählern eine spürbare *Engpaßbeseitigung* bringen, andererseits ist es auch möglich, daß „wählersensible" *Prestigeobjekte* von „transfergewährenden" und/oder „transferempfangenden" Politikern unterstützt werden. In beiden Fällen scheint die Hypothese zulässig, daß mit zunehmender Größe einer Gemeinde auch der Wähler- und/oder Politikerdruck auf die TG-Gewährung zunehmen. In dieser Überlegung könnte ebenfalls eine Triebfeder für eine ballungsfördernde Wirkung der TG-Politik gesehen werden.

---

[158] Vgl. *Timm*, 1964, S. 52.

[159] Vgl. *Andel*, 1977 b, S. 504 f.

[160] *Stöger*, 1975, S. 56.

[161] Vgl. *Albers*, 1977 a, S. 154.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politisch motivierte TG werden im allgemeinen die Form betraglich beschränkter, zweckgebundener Transfers mit oder ohne Finanzierungsbeteiligung aufweisen.

(2) *Dezentralisierung versus Zentralisierung von öffentlichen Haushaltsentscheidungen:* Geht es darum, bestimmte Aufgabenerfüllungen aus historischen und/oder staatspolitischen (föderalistischen) Gründen auf den unteren Entscheidungsebenen zu belassen, obwohl der Umfang der Aufgabenerfüllung eine eigenständige Finanzierung nicht mehr zuläßt, können TG einerseits ein Instrument sein, *dezentrale Entscheidungsstrukturen* aufrechtzuerhalten, ohne mit der Finanzierung auch die Übertragung der Aufgabe auf die nächsthöhere Ebene zu vollziehen. Andererseits eröffnen diese TG die Möglichkeit für den Transfergeber, in zunehmendem Maße Einfluß auf die Haushaltsentscheidungen der Empfänger zu nehmen. Zum einen geschieht dies durch komplizierte und differenzierte Auflagengestaltung, zum anderen dadurch, daß Korrekturen der Mittelverteilung, die verteilungspolitisch bzw. finanzausgleichspolitisch begründet sind, gleichzeitig mit einer Einflußnahme auf die Präferenzordnungen der Empfängerhaushalte verbunden werden. Werden notwendige Korrekturen im Einnahmenverteilungssystem unterlassen und statt dessen TG-Programme mit verhaltensbeeinflussenden Auflagen eingeführt, so ist eine qualitative Strukturveränderung im Bereich der Aufgabenzuständigkeit und der Aufgabenentscheidung in Richtung Zentralisierung die Folge. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die untergeordneten Ebenen aufgrund wirtschaftlicher Notwendigkeit, politischem Druck und/oder finanzieller Verlockung vielfach bemüht sind, Transferprogramme auszuweiten oder neue zu erhalten. Sie sind auch manchmal allzu leicht bereit, der „Auslösung von Förderungsmitteln" von einer übergeordneten Ebene die Verfolgung eigener Präferenzen zu opfern. Als Begründung für dieses Verhalten mag maßgeblich sein, daß die Vielzahl der Einheiten auf lokaler/regionaler Ebene die Alternative einer umfassenden Reform der Mittel-(Steuer-) bzw. Aufgabenverteilung nicht sieht oder für aussichtslos hält.

Bei der Beurteilung, ob TG als *zentralisierungs- oder dezentralisierungsfördernd* einzustufen sind, ist zum einen auf die Zielfunktion und zum anderen auf den Grad der Auflagenbindung abzustellen. Alle Programme, bei denen die Verteilungszielsetzung im Vordergrund steht, sind unter dem Gesichtspunkt der Entscheidungsautonomie zweckungebunden auszugestalten. Der Grad der Zweckbindung gibt eine Tendenz zur zentralen Entscheidungsbeeinflussung an. Steht bei Programmen die Internalisierung externer Effekte bzw. die Meritorisierung öffentlicher Güter im Vordergrund, so erfolgen die zentralen Einflußnahmen im Rahmen und im Interesse entweder der dezentralen Allokation (In-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ternalisierung) oder übergeordneter Gleichheits- bzw. Harmonisierungsgesichtspunkte.

4.2.8. Zusammenfassende Gegenüberstellung der Zielsetzungen und der zieladäquaten Auflagenkombination von TG

Die in der Einzelzielanalyse gezogenen Schlußfolgerungen für eine zieladäquate Ausgestaltung von TG werden im *Schaubild 5* zusammenfassend dargestellt. Das Beurteilungskriterium der „Eignung" bezieht sich dabei auf das Ausgestaltungserfordernis im Hinblick auf das jeweilige *Einzelziel*. Da in der Praxis von einer mehrfachen Zielbesetzung von TG auszugehen ist, kommt den im Schaubild ausgewiesenen Eignungsbewertungen idealtypischer Charakter zu. Je mehr die behandelten Ziele einen dominanten Stellenwert in der konkreten Zielrangordnung einnehmen, desto eher können die obigen Schlußfolgerungen auch für die Praxis Gültigkeit beanspruchen. Die Bewertungsskala beschränkt sich auf sehr grobe Bewertungsmaßstäbe. Das Bewertungsergebnis beruht auf den Überlegungen des Kapitels 4.2.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Ziel-Mittelanalyse unter dem Aspekt der *Zieleffizienz* erfolgt ist. Probleme der *Kosteneffizienz* wurden vernachlässigt. Der Einfluß von TG auf die wirtschaftliche Verwendung von Ressourcen, sowohl was die kostengünstige Produktion der öffentlichen Güter als auch was die Verwaltungs- und Kontrollkosten im Zuge der Handhabung des Transferinstruments betrifft, ist infolge nicht quantifizierbarer Bewertungsmaßstäbe im nichtmarktlichen Bereich der politischen Zielverfolgungen schwer abzuschätzen. Da durch TG die Beziehung zwischen Finanzierung und Konsum einer öffentlichen Leistung noch stärker mediatisiert wird als im Falle steuerfinanzierter Staatsausgaben, liegen den Pronduktionsentscheidungen nicht in erster Linie ökonomische, sondern politische *Kosten-Nutzen-Überlegungen* zugrunde. Das Ziel, von einer anderen gebietskörperschaftlichen Ebene Mittelzuweisungen zu erhalten, kann vom potentiellen Empfänger höher eingeschätzt werden als die rationelle Verwendung dieser Mittel. Wird z. B. vom Transfergeber als Auflage ein vergleichsweise teures Produktionsverfahren verlangt, so kann es für den Transferempfänger dennoch rational sein, zu volkswirtschaftlich überhöhten Kosten zu produzieren.

Eine *ökonomische* Beurteilung von TG-Programmen, die sich auf die *Kostenseite* beschränkt, ist möglich, wenn die Kosten alternativer Projekte, die den gleichen Zielerreichungsgrad bewirken, verglichen werden. Diese Vorgangsweise wirft die Schwierigkeit auf, daß die Prozesse der öffentlichen Leistungserstellung häufig bereits im Produktionsverfahren Zielelemente enthalten, die nicht nutzenneutral sind und daher einen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kostenvergleich nicht zulassen[162]. Darüber hinaus ist es nur bei wenigen öffentlichen Leistungen möglich, den Output so zu quantifizieren bzw. zu determinieren, daß er als Bezugsgröße für einen Kosten-Nutzen-Vergleich alternativer Projekte dienen könnte.

5. Die Ausgestaltungseffizienz einiger ausgewählter TG-Programme im österreichischen Finanzausgleich im Hinblick auf vorgegebene bzw. unterstellte Ziele

Die österreichischen Finanzausgleichsgesetze, die jeweils für einen Zeitraum von sechs Jahren nach vorausgehenden Verhandlungen der Finanzausgleichspartner (Bund, Länder und Gemeinden, letztere durch den Gemeinde- und Städtebund vertreten), durch ein einfaches Bundesgesetz beschlossen werden, enthalten eine Reihe von (paktierten) TG-Programmen, deren wichtigste hinsichtlich ihrer Ausgestaltungseffizienz untersucht werden sollen. Den folgenden Überlegungen liegt das Finanzausgleichsgesetz 1973[163] zugrunde.

5.1. Ersatz von Besoldungskosten für die Landes- und Religionslehrer durch den Bund nach § 3, Abs. 1 - 7, FAG 1973

Der Bund ersetzt den Ländern den Besoldungsaufwand für Lehrer an öffentlichen allgemeinbildenden Pflichtschulen zu 100 %, für Lehrer an berufsbildenden Pflichtschulen und an land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zu 50 % und für Religionslehrer zu 100 %. Das Gesetz enthält keinen ausdrücklichen Hinweis auf die mit dem TG-Programm verfolgten Ziele. Angesichts des Umfangs und der Bedingungen kann angenommen werden, daß es sich zum einen um den Ausgleich eines vertikalen Haushaltsungleichgewichts und zum anderen um die Aufrechterhaltung eines hohen Leistungsstandards im Bildungswesen handelt. Mit einem Betrag von nahezu 12 Mrd. Schilling im Jahre 1978 erreichen diese TG-Zahlungen des Bundes nahezu 25 % der Gesamteinnahmen der Länder[164].

Die Ausgestaltungseffizienz kann im Hinblick auf diese Ziele nicht als günstig beurteilt werden. Die Beseitigung eines allgemeinen vertikalen Haushaltsungleichgewichtes wäre — sofern die gegenwärtige Aufgabenverteilung beibehalten wird — durch eine entsprechende Änderung der primären Mittelverteilung (im Verbundsystem) vorzunehmen. Was das Ziel betrifft, einen bestimmten Leistungsstandard zu garantieren, so müßte die TG-Aktion *betraglich beschränkt* und in allen Fällen mit einer

[162] *Andel*, 1977 a, S. 495.

[163] FAG 1973, BGBl. 445/1972, mit der Geltungsdauer 1973 - 1978.

[164] Vgl. *Gantner*, 1977 c, S. 457.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auflagenkombinationen von TG / Ziele von TG	(1) allgemeine Verwendung, betraglich beschränkt, ohne Finanzierungsbeteiligung	(2) spezifische Verwendung, betraglich beschränkt, ohne Finanzierungsbeteiligung	(3) spezifische Verwendung, betraglich offen, mit Finanzierungsbeteiligung	(4) spezifische Verwendung, betraglich beschränkt, mit Finanzierungsbeteiligung
1. Internalisierung externer Effekte	ungeeignet	ungeeignet	*sehr geeignet*	ungeeignet
2. Beeinflussung des Leistungsangebots des Empfängers	ungeeignet	ungeeignet	ungeeignet	*sehr geeignet*
3. Unterstützung der Konsumentenpräferenzen (Demokratisierung)	ungeeignet	ungeeignet	*sehr geeignet*	*geeignet*
4. Bedarfsgerechtigkeit: Finanzkraft—Finanzbedarfsausgleich	*sehr geeignet*	*geeignet*	ungeeignet	ungeeignet
5. Stabilisierung: gleichmäßige und hohe Ressourcenausnutzung	*geeignet*	ungeeignet	ungeeignet	*geeignet*
6. Veränderung bzw. Erhaltung regionaler Strukturen	ungeeignet	ungeeignet	ungeeignet	*geeignet*
7. Beeinflussung/Honorierung des Wählerverhaltens	ungeeignet	*geeignet*	ungeeignet	*geeignet*
8. Stärkung dezentraler Entscheidungen	*geeignet*	ungeeignet	ungeeignet	ungeeignet
9. Stärkung zentraler Entscheidungen	ungeeignet	ungeeignet	ungeeignet	*geeignet*

Beurteilungsskala: sehr geeignet, geeignet, ungeeignet.

Schaubild 5: Ziele und Ausgestaltungskombinationen von TG

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzierungs-(Eigenleistungs-)auflage versehen sein. Eine *betraglich offene* Ausgestaltung *ohne Finanzierungsbeteiligung* stellt für den Empfänger einen Anreiz dar, das Programm über das erforderliche Ausmaß auszuweiten und längerfristig Überkapazitäten zu schaffen[165]. Der österreichische Rechnungshof hat in seinem Bericht 1976 darauf hingewiesen, daß als Folge dieser Regelungen eine Ausdehnung der entsprechenden Dienstposten über die dem zuständigen Bundesministerium (für Unterricht und Kunst) vorgelegten und von diesem bewilligten Pläne hinaus eingetreten ist[166].

5.2. Bedarfszuweisungsmittel für Gemeinden nach § 10, Abs. 1, FAG 1973

Das Finanzausgleichsgesetz bestimmt, daß von den für die Gemeinden bestimmten Ertragsanteilen aus dem Verbundsystem ein Vorweganteil für die Länder auszuscheiden ist, den diese zweckgebunden für Bedarfszuweisungen an ihre Gemeinden zu verwenden haben. Der Verwendungszweck von Bedarfszuweisungen ist in den §§ 12 und 13 des FVG[167] sehr weit gezogen und gibt den Ländern die Möglichkeit, Bedarfszuweisungen faktisch für alle Zwecke und in allen Ausgestaltungsformen zu gewähren.

Im § 12 FVG werden drei mögliche Ziele für eine Gewährung von Bedarfszuweisungen genannt: Bedarfszuweisungen können zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt, zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse oder zum Ausgleich von Härten gewährt werden, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben. Zur Erreichung dieser allgemein gehaltenen Ziele räumt der Verfassungsgesetzgeber den Ländern das Recht ein die Vergabe an Bedingungen zu knüpfen: „Die Gewährung von Bedarfszuweisungen und von zweckgebundenen Zuschüssen kann an Bedingungen geknüpft werden, die der Erhaltung oder Herstellung des Gleichgewichts im Haushalt der empfangenden Gebietskörperschaften dienen oder mit dem mit der Zuschußleistung verfolgten Zweck zusammenhängen. ..."

In der Praxis werden Bedarfszuweisungen vornehmlich für Zwecke der Internalisierung externer Effekte (zentrale Orte), des Finanzkraft-Finanzbedarfsausgleichs, der Veränderung regionaler Strukturen und der Beeinflussung des Leistungsangebotes des Empfängerhaushaltes gewährt. Hinsichtlich der Bedingungen sind sie im allgemeinen mit einem hohen Grad an Zweckbindung, mit betraglicher Beschränkung und Finanzierungsauflage ausgestaltet. In Einzelfällen gelingt es größeren Gemeinden (Städten) sich einen Anteil an der Bedarfszuweisungssumme zweckungebunden als allgemeine Mittelzuweisung auszubedingen.

---

[165] Vgl. *Gantner*, 1977 c, S. 457.

[166] Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes für das Jahr 1976, Absätze 7 - 25,

[167] Finanzverfassungsgesetz 1948, BGBl. Nr. 48/1948.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Komplexität der Ziele und die Vielfalt der Ausgestaltungsmöglichkeiten räumt der Verwaltung bei der Vergabe der Mittel einen großen Spielraum ein. So liegt auch das Problem dieses Instruments in erster Linie in der *administrativen Handhabung*. Der Mangel an objektiven (formelgebundenen) Vergaberichtlinien führt auf der Transfergeberseite zu einem großen Umfang an Ermessensentscheidungen und auf der Empfängerseite zu einem hohen Grad an Unsicherheit hinsichtlich der Genehmigung von Ansuchen, der zu erwartenden Auflagen und der Höhe der bewilligten Transfersumme. Da die Bedarfszuweisungen in der Mehrzahl der Fälle für Investitionsprojekte gegeben bzw. beantragt werden, ist den Gemeinden eine mittelfristige Planung ihrer Investitionsausgaben kaum möglich[168]. Der Ermessenscharakter der Bedarfszuweisungen legt auch die Vermutung nahe, daß die Länder in erster Linie jene Projekte fördern, die ihren übergeordneten Prioritäten entsprechen, so daß ein hoher Lenkungsgrad angenommen werden kann. Zusätzlich besteht die Gefahr, daß spektakuläre Projekte größerer Gemeinden leichter zum Zuge kommen als die quantitativ geringfügigeren Projekte kleinerer Gemeinden. In diesem Zusammenhang kann die Vergabepraxis von Bedarfszuweisungen zu verteilungspolitisch negativen Effekten führen, wenn die unterschiedliche Finanzkraft größerer und kleinerer Gemeinden nicht in differenzierten Finanzierungsbeteiligungssätzen berücksichtigt wird[169].

5.3. Landeskopfquotenausgleich nach § 17 Abs. 1 FAG 1973

„Wenn die Summe der Ertragsanteile eines Landes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für ein Jahr, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet (Landeskopfquote), hinter dem Betrag zurückbleibt, der sich als Durchschnittskopfquote für die Gesamtheit der Länder mit Wien als Land ergibt, so werden die Ertragsanteile der betreffenden Länder aus Bundesmitteln auf den der Durchschnittskopfquote entsprechenden Betrag ergänzt."

Die Finanzzuweisungen nach dem Kopfquotenausgleich werden den Empfängern zur freien Verwendung zur Verfügung gestellt. Da die Zielsetzung der Maßnahme auf einen horizontalen Finanzkraftausgleich gerichtet ist, kann die technische Ausgestaltung als zielentsprechend bezeichnet werden. Diese Beurteilung steht nicht in Widerspruch zur Frage, ob das gleiche Umverteilungsergebnis nicht auch durch entsprechende Schlüsselkombinationen im Rahmen der Verteilungsregelungen des Verbundsystems erzielt werden könnte. Dies wäre grundsätzlich möglich und würde die Erhöhung der Länderertragsanteile um den bisher vom Bund hierfür aufgewendeten Betrag erfordern[170]. Bund und

[168] Vgl. *Gantner*, 1977 c, S. 148 und 457.

[169] *Stöger*, 1975, S. 58 f.

[170] Vgl. *Bös*, 1971, S. 104.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Länder halten offensichtlich aus psychologischen Gründen an der vertikalen Transferkonstruktion fest, zumal es sich um einen vergleichsweise niedrigen Ausgleichsbetrag von ca. 580 Mill. Schilling (im Jahre 1978) handelt.

5.4. Finanzzuweisungen des Bundes an Theater- oder Orchestergemeinden nach § 17 Abs. 3 FAG 1973

„Der Bund gewährt jenen Gemeinden, die Theater oder Orchester für eigene Rechnung allein oder mit anderen Gebietskörperschaften führen oder die zur Deckung von Abgängen solcher Unternehmungen ganz oder zum Teil vertraglich verpflichtet sind, Finanzzuweisungen nach Maßgabe ihrer Belastung im Gesamtausmaß von 13 Mill. Schilling jährlich."

Die theater- und orchesterführenden Gemeinden erhalten nach dieser Bestimmung einen Teil ihres Betriebsabganges — nach Maßgabe der Gesamtsumme *begrenzt* — ersetzt. Das Ziel ist also offensichtlich eine *Lasterleichterung* für besonders aufwendige, grundsätzlich erwünschte und teilweise über die Gemeindegrenze hinaus wirkende öffentliche Leistungen. Eine Zweckbindung des Transferbetrages ist nicht gegeben, da die Bedingungen, an die die TG-Aktion geknüpft ist, den Charakter von Empfangsauflagen aufweisen. So ist anzunehmen, daß das dominierende Ziel in einem Bedarfsausgleich begründet liegt und die Transferausgestaltung als zieladäquat beurteilt werden kann. Sollte eine Erhöhung des Leistungsniveaus vordergründig beabsichtigt sein, so wäre eine Zweckbindung mit Finanzierungsbeteiligung zielführender. Für die Internalisierung externer Vorteile müßte die TG-Aktion betraglich offen gehalten werden.

5.5. Zweckzuschuß des Bundes an Länder zur Förderung von wirtschaftlich entwicklungsbedürftigen Gebieten nach § 18 Abs. 1, Ziffer 1, FAG 1973

Die Länder erhalten vom Bund eine betraglich beschränkte TG-Summe in Höhe von 40 Mill. Schilling jährlich, die für die Förderung wirtschaftlich entwicklungsbedürftiger Gebiete zweckgebunden ist und zu der die Empfängerländer eine finanzielle Eigenleistung erbringen müssen. Die Empfangsauflage der Länder bilden je zur Hälfte die Volkszahl und die Gebietsfläche, die keinen unmittelbaren Rückschluß auf Ausmaß und Grad entwicklungsbedürftiger Gebiete in einem Land zulassen. In der Oberverteilung der Summe auf die Länder wird somit nicht — mit Ausnahme von Burgenland, das einen pauschalierten Vorweganteil erhält — auf im Zusammenhang mit der Zielsetzung stehende Bedarfskriterien, sondern auf *allgemeine* Verteilungsgesichtspunkte abgestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Verwendung der Mittel innerhalb eines Landes haben die Länder angesichts der allgemeingehaltenen Zielsetzung einen weiten Spielraum. Da die regionale Entwicklungsförderung ja eine zentrale Aufgabe der Länder darstellt, kann angenommen werden, daß die Aufgabenerfüllung im geförderten Umfang auch ohne TG-Gewährung vorgenommen würde. Die Frage ist, ob *zusätzlich* eine Erhöhung der eigenen Augabetätigkeit im geförderten Programm bewirkt wird. Der Stimulierungseffekt hängt zum einen von der Höhe (betraglichen Beschränkung) der Transfersumme und von der Höhe der Finanzierungsbeteiligung und zum anderen von der Preiselastizität der Nachfrage in bezug auf das Programm ab. Da die Transfersumme relativ nieder ist, fällt der Vorteil des Preissenkungseffektes bei geringem Erfüllungsniveau bereits wieder weg. Wird eine Preiselastizität der Nachfrage in bezug auf das geförderte Programm im Vergleich zu allen anderen Programmen des Haushaltes von ungefähr 1 angenommen, so werden die Länder und/oder Gemeinden ihre Ausbringung genau im Ausmaß des TG-Betrages erhöhen, ohne zusätzliche Ausgaben bereitzustellen. Der relativ niedrige Beteiligungssatz von 50 % (Kostenteilung) gibt dann den Prozentsatz an, um den das Programm im Rahmen der betraglichen Beschränkungen ausgeweitet wird.

Selbst wenn angenommen wird, daß die Preiselastizität der Nachfrage nach dem geförderten Programm größer als 1 ist, wird die Wirksamkeit des Stimulationseffektes durch die niedrige TG-Summe begrenzt. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß es dem Transfergeber neben dem Lenkungseffekt in beträchtlichem Maße um die Erzielung eines allgemeinen Lasterleichterungseffektes geht.

5.6. Zweckzuschüsse des Bundes an Länder und Gemeinden nach § 18 Abs. 1 FAG 1973 zur Förderung der Wirtschaft (Ziffer 2), des Naturschutzes (Ziffer 3), des Umweltschutzes (Ziffer 5) und des Fremdenverkehrs (Ziffer 6)

Für die obigen Funktionen stellt der Bund den Ländern und/oder Gemeinden relativ geringe Beträge von insgesamt 165 Mill. Schilling jährlich mit Eigenleistungsauflage zur Verfügung. Der größte Teil davon entfällt auf die Funktion Umweltschutz für die Errichtung und Verbesserung von Müllbeseitigungsanlagen. Abgesehen von dieser konkreten Zweckwidmung sind die anderen geförderten Funktionen sehr allgemein formuliert. Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder und Gemeinden erfolgt wiederum nach der Volkszahl und/oder der Gebietsfläche (bei den Ländern) ohne Bezug zur geförderten Aufgabe, so daß in der Oberverteilung allgemeine vertikale Verteilungsabsichten im Vordergrund stehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bezeichnung des TG-Programms	Angestrebte(s) Ziel(e)	Ausgestaltung	Ziel-Ausgestaltungsübereinstimmung	Betrag in Mill. S lt. BVA 1978[a)]
1. Ersatz der Besoldungskosten für Landeslehrer durch den Bund (§ 3, Abs. 1 - 7)	a) Beeinflussung des Leistungsangebotes des Empfängers b) Bedarfsgerechtigkeit: vertik. Finanzkraft-Finanzbedarfsausgleich	spezifische Verwendung; ohne Finanzierungsauflage (für Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen); mit Finanzierungsauflage (für Lehrer an berufsbildenden und land- und forstwirtschaftl. Schulen von 50 %); betragsmäßig offen;	a) negativ b) negativ	12 073
2. Bedarfszuweisungsmittel der Länder für Gemeinden (§ 10 Abs. 1)	a) Abgeltung externer Effekte b) Bedarfsgerechtigkeit: horizont. Finanzkraft-Finanzbedarfsausgleich c) Veränderung regionaler Strukturen d) Beeinflussung des Leistungsangebotes	spezifische Verwendung; mit (oder ohne) Finanzierungsauflage; betraglich beschränkt;	a) negativ b) s. positiv c) s. positiv d) s. positiv	1 440[b)]
3. Landeskopfquotenausgleich (§ 17 Abs. 1)	a) Bedarfsgerechtigkeit: horiz. Finanzkraft-Finanzbedarfsausgleich b) Veränderung regionaler Strukturen	allgemeine Verwendung; ohne Finanzierungsauflage; betraglich beschränkt;	a) s. positiv b) positiv	581
4. Finanzzuweisungen an Theater- oder Orchestergemeinden (§ 17 Abs. 3)	a) Bedarfsgerechtigkeit: Finanzbedarfsausgleich b) Beeinflussung des Leistungsangebotes c) Abgeltung externer Effekte	allgemeine Verwendung; ohne Finanzierungsauflage; betraglich beschränkt;	a) positiv b) negativ c) negativ	13

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Zweckzuschüsse an Länder zur Förderung von wirtschaftl. entwicklungsbedürftigen Gebieten (§ 18 Abs. 1 Ziffer 1)	a) Veränderung regionaler Strukturen b) Bedarfsgerechtigkeit: vertik. Finanzkraft-Finanzbedarfsausgleich	spezifische (weite) Verwendung; mit Finanzierungsauflage; betraglich beschränkt;	a) positiv b) negativ	40
6. Zweckzuschüsse des Bundes an Länder und Gemeinden nach § 18 Abs. 1 zur Förderung der Wirtschaft (Ziffer 2), des Naturschutzes (Ziffer 3), des Umweltschutzes (Ziffer 5), des Fremdenverkehrs (Ziffer 6)	a) Beeinflussung des Leistungsangebotes b) Bedarfsgerechtigkeit: vertik. Finanzkraft-Finanzbedarfsausgleich	spezifische (weite) Verwendung; mit Finanzierungsauflage; betraglich beschränkt;	a) positiv b) positiv	115
7. Zweckzuschüsse des Bundes an Länder und Gemeinden nach § 18 Abs. 1 zur Abgangsdeckung und zu den Baukosten von Theatern (Ziffer 4) und zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen (Ziffer 7)	a) Beeinflussung des Leistungsangebotes	spezifische Verwendung; mit Finanzierungsauflage; betraglich beschränkt;	a) s. positiv	150

Legende: Beurteilungsskala: sehr positiv, positiv, negativ. — a) Amtsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1978, I. Teil; Wien 1978, S. 125 ff. — b) Erfolg 1975; Gebarungsübersichten 1975 (Bundesländer, Gemeindeverbände, Gemeinden), Österr. Statistisches Zentralamt, Wien 1977.

Schaubild 6: Beurteilung ausgewählter TG im Rahmen des österreichischen Finanzausgleichs (FAG 1973; BGBl. 445/1972) hinsichtlich ihrer Eignung zur Zielerreichung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wird berücksichtigt, daß die geförderten Funktionen Landesaufgaben darstellen, deren Erfüllung im geförderten Umfang die Länder und Gemeinden auf alle Fälle auch ohne TG-Gewährung vorgenommen hätten, so dürften die Wirkungen wiederum darin zu sehen sein, daß die Empfänger den Preisvorteil in Anspruch nehmen und die geförderten Programme mindestens im Ausmaß der Transfergewährung ausdehnen. Die ungenaue Spezifizierung der Programme läßt kaum den Rückschluß zu, daß der Transfergeber die Erreichung eines bestimmten Mindeststandards antrebt. Wie unter Punkt 5.5. gilt auch hier, daß mit der Transferaktion neben der Erzielung von Lenkungseffekten gleichrangig oder gar vorrangig die Erzielung von vertikalen Lasterleichterungseffekten beabsichtigt wird.

5.7. Zweckzuschüsse des Bundes an Länder und Gemeinden nach § 18 Abs. 1 zur Abgangsdeckung und zu den Baukosten von Theatern (Ziffer 4) und zur Förderung von öffentlichen Personenverkehrsunternehmen (Ziffer 7)

Im Gegensatz zu den unter 5.5. und 5.6. besprochenen Zweckzuschüssen handelt es sich hier um genau *spezifizierte* TG-Programme, deren Verteilung auf Länder und Gemeinden nach objektiven programmspezifischen Merkmalen erfolgt. Die Zweckwidmung, betragliche Beschränkung und Finanzierungsauflage (50 : 50) der TG für die Führung bzw. den Bau von Theatern bewirkt einen Substitutionseffekt, der offensichtlich im Interesse des Tranfergebers liegt. Auch bei der Unterstützung der Personennahverkehrsunternehmen dienen die Ausgestaltungsmerkmale der Zielsetzung, die Investitionstätigkeit der Gemeinden zum Ausbau und zur Verbesserung der Versorgung des öffentlichen Personenverkehrs anzuregen. Die Ausgestaltung der beiden TG-Aktionen steht daher im Einklang mit den angestrebten Zielsetzungen.

5.8. Zusammenfassung der ausgewählten TG-Aktionen im Rahmen des österreichischen Finanzausgleichs im Schaubild 6

Die TG-Aktionen zwischen dem Bund einerseits sowie Ländern und Gemeinden andererseits im Rahmen des österreichischen FAG 1973 werden im Schaubild 6 noch einmal zusammenfassend dargestellt. Dabei zeigt sich, daß die Ziel-Ausgestaltungseffizienz der einzelnen Programme sehr unterschiedlich zu beurteilen ist.

Die TG für den *Ersatz der Besoldungskosten* der Landeslehrer werden offensichtlich mit dem Ziel gewährt, ein vertikales Verteilungsungleichgewicht zwischen Bund und Ländern zu beseitigen. Das adäquate Instrument für diese Zielsetzung wäre eine Korrektur der allgemeinen Mittelverteilung. Abgesehen davon, daß die Instrumentqualität im allgemeinen nicht gegeben scheint, muß zusätzlich die spezielle Ausgestal-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung der TG-Aktion als ineffizient beurteilt werden, da Fehlsteuerungen bei der Besetzung von Lehrerposten auftreten.

Die *Bedarfszuweisungsmittel* sind *im Prinzip* durch eine hohe Instrumentqualität und Ausgestaltungseffizienz gekennzeichnet. Unter den mehrfach verfolgten Zielen nimmt in der Praxis die Internalisierung externer Effekte zwar einen wichtigen Platz ein, doch werden Bedarfszuweisungsmittel im allgemeinen betragsmäßig beschränkt und nicht offen gewährt. Daraus läßt sich schließen, daß mit der Internalisierungszielsetzung meist das Ziel der Erreichung von Mindeststandards verbunden wird. In der praktischen Durchführung der Bedarfszuweisungsprogramme ergeben sich große Probleme in der Administrierung des Instruments, da die Transfergeber nur selten formelgebundene oder regelgebundene Verfahren anwenden, was für die Transferempfänger die Nachteile der Unsicherheit und der Abhängigkeit mit sich bringt. Als Gegenargument wird von den Transfergebern das höhere Ausmaß an Flexibilität und die bessere Steuerungsmöglichkeit hinsichtlich des Ausgleichs von Finanzbedarf und Finanzkraft in einzelnen Gemeinden angeführt.

Die TG-Aktionen der Punkte 4 - 7 im Schaubild 6 sind zunächst durch vergleichsweise geringe Transfervolumina charakterisiert. Bei den Programmen nach den Punkten 4 - 6 weisen die allgemeinen oder sehr weit beschriebenen Verwendungsauflagen und der Umstand, daß es sich bei den geförderten Programmen um Aufgaben handelt, die ohnehin in die Aufgabenzuständigkeit der geförderten Gebietskörperschaften fallen, darauf hin, daß das Ziel eines allgemeinen Bedarfsausgleichs im Vordergrund steht. Die TG-Aktionen nach dem Punkt 7 stellen dagegen konkrete zweckgebundene Zuschüsse dar, deren Ziel eindeutig auf die Beeinflussung des Leistungsangebotes des Empfängers in eine bestimmte Richtung ausgerichtet ist.

Insgesamt kann bei der Beurteilung der Programme von einer Zieldominanz im Hinblick auf einen *allgemeinen* vertikalen und/oder horizontalen Finanzkraft-Finanzbedarfsausgleich gesprochen werden. Damit erhebt sich die Frage, ob dieses Ziel nicht besser durch eine entsprechende Änderung der allgemeinen Mittelverteilung des Verbundsystems verfolgt werden sollte, was auch unter dem Gesichtspunkt der Bereinigung des Finanzausgleichssystems von „psychologischen Bagatelltransfers" zu begrüßen wäre.

Summary

Intergovernmental transfers have become a main feature of intergovernmental fiscal relations. Depending upon the objective function and the instrumental design an imposing array of different transfer types has evolved. In the first part of this article the large quantity of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

different transfers is put into a classification system and defined, taking into account different economic and institutional factors. In the second part two interrelated questions are examined: Are intergovernmental transfers suitable instruments to achieve a chosen objective, and how should a certain transfer be designed in order to attain a definite objective in the most effictive manner?

It is an important finding of this article that intergovernmental transfers are not very suited for internalization of external effects as well as maintaining high employment and achievement of structural objectives in regional policy. Moreover, the achievment of these objectives is frequently accomplished at the cost of distribution and allocation objectives. On the other hand, the findings indicate that intergovernmental transfers are very effective to bring about the meritorization of public program standards and the equalization of recipient's fiscal position among various jurisdiction of a certain governmental level.

The development of a rational transfer strategy and the choice of the appropriate type of transfer is handicapped by the fact that a chosen transfer always effects more than one single objective and, furthermore, that the economic effects of such an instrument are subject to timelags and can not be measured in a simple way for various reasons.

Summarizing, a first step towards a more effective strategy of employing intergovernmental transfers is to make sure that the objective function of any transfer programm is being stated in an explicit way, and to follow up a transfer program with controls in order to learn to which extent the chosen objectives are being realized.

Literaturverzeichnis

Albers, W.,Finanzausgleich: (III) Deutschland, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1961, S. 553 ff.

— Finanzzuweisungen und Standortverteilungen, in: H. Timm und H. Jecht (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 32, Berlin 1964, S. 253 ff.

— Ziele und Bestimmungsgründe der Finanzpolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 123 ff. (zitiert als Albers, 1977 a)

— Transferzahlungen an Haushalte, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 861 ff. (zitiert als Albers, 1977 b)

— Standortwirkungen der staatswirtschaftlichen Tätigkeit, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen und Zürich 1977, S. 212 ff. (zitiert als Albers, 1977 c)

Andel, N., Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Andel, N., Nutzen-Kosten-Analyse, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl,. Bd. 1, Tübingen 1977, S. 475 ff. (zitiert als Andel, 1977 a)

— Subventionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen und Zürich 1977, S. 491 ff. (zitiert als Andel, 1977 b)

Bös, D., Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien und New York 1971

— Öffentliche Personalausgaben, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 797 ff.

— Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 45 ff.

Bradford, D. E. und *Oates,* W. E., Towards a Predicitive Theory of Intergovernmental Grants, in: American Economic Review, Vol. LXI, 1971, S. 440 ff.

Break, G. F., Intergovernmental Fiscal Relations in the United States, Brookings Institution, Washington 1967

Breton, A., Öffentliche Güter und die Stabilität des Föderalismus, Wiederabdruck in: G. Kirsch und W. Wittmann (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York 1977, S. 128 ff. (zitiert als Breton, 1977 a)

— Eine Theorie staatlicher Finanzzuweisungen, Wiederabdruck in: G. Kirsch und W. Wittmann (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York 1977, S. 77 f. (zitiert als Breton, 1977 b)

— Zentrale oder dezentrale Bereitstellung der Stabilisierung im Bundesstaat, in: Quartalhefte der Girozentrale und Bank der Österreichischen Sparkassen AG, Heft 2 - 3, Wien 1978, S. 43 ff.

Buchanan, J. M., Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review, Vol. XL, 1950, S. 583 ff.

— Federal Grants and Resource Allocation, in: Journal of Political Economics, Vol. LX, 1952, S. 208 ff.

— Wer sollte was in einem föderalistischen System verteilen?, Wiederabdruck in: G. Kirsch und W. Wittmann (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York 1977, S. 51 ff.

Ehrlicher, W., Öffentliche Sachausgaben, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 753 ff.

Franz, A., Öffentliche Transfers in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, unter besonderer Berücksichtigung von Transfers zwischen Gebietskörperschaften, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 171 ff. (zitiert als Franz, 1977 a)

— Statistische Aufbereitung der öffentlichen Transfers (intragovernmentale Transfermatrizen), in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 389 ff. (zitiert als Franz, 1977 b)

Gantner, M., Ausgewählte Zielsetzungen zwischenstaatlicher Transferzahlungen, in: Untersuchung der Probleme des östereichischen Finanzausgleichs, Gutachten für das Bundesministerium für Finanzen, Wien 1977 (zitiert als Gantner, 1977 a)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gantner, M., Ausgewählte Aspekte einer Wirkungsanalyse von zwischenstaatlichen (intragovernmentalen) Transferzahlungen, dargestellt an Beispielen im Rahmen des österreichischen Finanzausgleichs, in: Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, Gutachten für das Bundesministerium für Finanzen, Wien 1977 (zitiert als Gantner, 1977 b)

— Ausgewählte Aspekte einer Ziel- und Wirkungsanalyse von intragovernmentalen Transferzahlungen, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 439 ff. (zitiert als Gantner, 1977 c)

— Überlegungen zu den Begriffen „Finanzkraft" und „Finanzbedarf" im FAG 1973: Kritik und Reformansätze, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 316 ff. (zitiert als Gantner, 1977 d)

— Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und der Gemeinden, Schriftenreihe des Instituts für Förderalismusforschung, Innsbruck 1978.

Gantner, M. und *Theurl,* E., „Finanzkraft" und „Finanzbedarf", in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 18. Jg. (1977), S. 1 ff.

Garfinkel, I. und *Haveman,* R., Earnings Capacity and the Target Efficiency of Alternative Transfer Programs, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. LXIV, 1974, S. 196 ff.

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

Hansmeyer, K. H., Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft, Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik, Tübingen 1963

— Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: H. Haller, L. Kullmer, C. S. Shoup und H. Timm (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Festschrift für F. Neumark, Tübingen 1970, S. 431 ff.

— Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 959 ff.

Hanusek, H., Einkommensverteilung durch kommunale Haushalte, das Beispiel der BRD: 1963 - 1969, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 14. Jg. (1975), S. 219 ff.

Heidorn, H. H., Finanzzuweisungen und Selbstverwaltungsgarantie, Diss., Münster 1970

Hielscher, E., Brauchbare Maßstäbe für kommunale Finanzzuweisungen, in: H. Timm und H. Jecht (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 32, Berlin 1964, S. 287 ff.

Holch, G., Die Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 GG, in: Die öffentliche Verwaltung, 26. Jg. (1973), S. 115 ff.

Hunter, J. S. H., Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Framework for Evaluation, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 32, 1973/74, S. 481 ff.

Huppertz, P. H., Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, Baden-Baden 1977

Jäger, K. H., Kommunale Aufgabenstellung und staatliche Finanztransfers an die Gemeinden, Diss., Frankfurt am Main 1968

Kirn, M., Planung in der Spannung von Bund und Ländern, Besprechung zu: S. Marnitz: Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a GG als Versuch einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 4. 1976

Knott, J., Stabilization Policy, Grants-in-Aid and the Federal System in Western Germany, Internationales Institut für Management und Verwaltung (Hrsg.), Berlin, I/1976, S. 15 ff.

Levitan, S. A. und *Taggart,* R. III, Revenue Sharing, Public Employment and the Reform of Manpower Programs, in: The Conference Board Record, Vol. VIII, New York 1971, S. 17 ff.

Liesegang, H. C. F. und *Plöger,* R., Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?, in: Die öffentliche Verwaltung, 24. Jg. (1971), S. 228 ff.

Littmann, K., Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima, Kreislauftheoretische Betrachtungen über die Wirkungen der staatlichen Aktivität auf die räumliche Faktorverteilung, in: H. Timm und H. Jecht (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 32, Berlin 1964, S. 61 ff.

Lugar, R. G., The Federal Government's Role in Relieving Cities of the Fiscal Burden of Low Income Concentration, in: National Tax Journal, Vol. XXIX, 1976, S. 286 ff.

Mag, W., Mehrfachziele, Zielbeziehungen und Zielkonfliktlösungen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 5. Jg. (1976), S. 49 ff.

Maxwell, J. A., Federal Grants in Canada and Australia, in: The Economic Record, Vol. XLV, 1969, S. 441 ff.

McKean, R. N., Property Rights within Government and Devices to Increase Governmental Efficiency, in: Southern Economic Journal, Vol. XXXIX, 1972, S. 177 ff.

McLure jr., Ch. E., Revenue Sharing — Alternative to Rational Fiscal Federalism, in: Public Policy, Vol. XIX, 1971, S. 457 ff.

Mitchell, R. E., Local Government Finance in Australia and the Grants Commission, in: Local Finance, Vol. IV, 1975, S. 3 ff.

Musgrave, R. A. und *Musgrave,* P. B., Public Finance in Theory and Practice, New York et al. 1973, S. 595 ff.

Mushkin, S. J. und *Cotton,* J. F., Sharing Federal Funds for State and Local Needs, New York, Washington und London 1969

Neumark, F., Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Dreißig (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 96/I, Berlin 1978, S. 165 ff.

Nitzan, S., Revenue Sharing in Multiperson Public Choice Models, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. XCI, 1977, S. 315 ff.

Olson jr., M., Das Prinzip fiskalischer Gleichheit: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, Wiederabdruck in: G. Kirsch und W. Wittmann (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York 1977, S. 66 ff.

Orr, L. L., Income Transfers as a Public Good, an Application to AFDC, in: American Economic Review, Vol. LXVI, 1976, S. 359 ff.

Peffekoven, R., Zur Theorie des Steuerexports, Tübingen 1975

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pohmer, D., Wirkungen finanzpolitischer Instrumente, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 193 ff.

Pressman, J. L., Political Implications of the New Federalism, in: W. E. Oates (Hrsg.), Financing the New Federalism, Baltimore und London 1975, S. 13 ff.

Rasmussen, J., The Allocative Effects of Grants-in-Aid: Some Extensions and Qualifications, in: National Tax Journal, Vol. XXIX, 1976, S. 211 ff.

Reischauer, R. D., General Revenue Sharing — The Program's Incentives, in: W. E. Oates (Hrsg.), Financing the Fiscal Federalism, Baltimore und London 1975, S. 40 ff.

— The Federal Government's Role in Relieving Cities of the Fiscal Burdens of Concentrations of Low-Income Persons, in: National Tax Journal, Vol. XXIX, 1976, S. 293 ff.

Raumordnung, Die speziellen Finanzzuweisungen als Instrument zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben von Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 19. Jg., Nr. 12, Bad Godesberg 1969, S. 345 ff.

Ruppe, H. G., Transfers aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 382 ff. (zitiert als Ruppe, 1977 a)

— Erscheinungsformen und Rechtsprobleme des stillen Finanzausgleichs, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 329 ff. (zitiert als Ruppe, 1977 b)

Rüsch, G., Abwasserbeseitigung, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 177 ff.

Sandler, T. M. und *Shelton,* R. B., Fiscal Federalism, Spillovers and the Export of Taxes, in: Kyklos, Vol. XXV, 1972, S. 736 ff.

Schmidt-Bleibtreu, B. und *Klein,* F., Kommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl., Neuwied und Berlin 1973

Schmitz, H. G., Effiziente Stabilisierungspolitik und Aufgabenverteilung im Bundesstaat, in: Quartalshefte der Girozentrale, Heft 2 - 3, Wien 1978, S. 89 ff.

Schultze, Ch. L., Sorting and the Social Grants Programs, an Economist's Criteria, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. LXIV, 1974, S. 181 ff.

Scott, A. D., A Note on Grants in Federal Countries, in: Economica, Vol. XVII, 1950, S. 416 ff.

— Federal Grants and Resource Allocation, in: Journal of Political Economics, Vol. LX, 1952, S. 534 ff.

Shoup, C. S., Public Finance, Kapitel 25: Intergovernmental Fiscal Coordination, Chicago 1969, S. 615 ff.

Sievert, O., Läßt sich konjunkturgerechtes Verhalten der öffentlichen Gebietskörperschaften messen?, in: Quartalshefte der Girozentrale, Heft 2 - 3, Wien 1978, S. 53 ff.

Smekal, Ch., Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichischen Finanzausgleichs — unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Länder, in: Föderative Ordnung, Bd. III, Theorie und Praxis des Bundesstaates, Salzburg und München 1974, S. 175 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Smekal, Ch., Die Einnahmenstruktur der Länder, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 266 ff. (zitiert als Smekal, 1977 a)

— Die Flucht aus dem Budget, Wien 1977 (zitiert als Smekal, 1977 b)

— Operationalisierung eines intergovernmentalen Transferbegriffs für den Finanzausgleich und Quantifizierung alternativer Nettotransfersalden, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 410 ff. (zitiert als Smekal, 1977 c)

Smekal, Ch., *Gantner,* M. und *Thöni,* E., Finanzpolitische Stabilisierungspolitik im Bundesstaat — Möglichkeiten und Grenzen, in: Quartalshefte der Girozentrale, Heft 2 - 3, Wien 1978, S. 9 ff.

Stöger, Ch., Bedarfzuweisungen des Landes Oberösterreich an seine Gemeinden, Diplomarbeit, Innsbruck 1975

Strauss, R., Overhauling the Federal Aid System: Redesigning General Revenue Sharing and Countercyclical Aid Programs, in: National Tax Journal, Vol. XXIX, 1976, S. 341 ff.

Streeter, M. G., A New Grant-System for Local Transport in England and Wales, in: Local Finance, Vol. IV, 1975, S. 14 ff.

The Intergovernmental Grant System in USA as seen by Local State and Federal Official, in: Local Finance, Vol. VI, 1977, S. 14 ff.

Thimmaiah, G., Vertical Intergovernmental Financial Imbalance: A Restatement, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 34, 1975/76, S. 497 ff.

Thöni, E., Transfers zwischen Gebietskörperschaften, Diss., Innsbruck 1973

— Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt?, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 16. Jg. (1975), S. 181 ff.

— Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 15. Jg. (1974), S. 31 ff.

— Ökonomische Theorie des Föderalismus, in: E. Matzner (Hrsg.) Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 23 ff. (zitiert als Thöni, 1977 a)

— Transfers aus ökonomischer Sicht, in: E. Matzner (Hrsg.) Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 361 ff. (zitiert als Thöni, 1977 b)

— Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich, in: Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Wien 1978

Thurow, L. C., Cash versus In-Kind Transfers, in: American Economic Review, Vol. LXIV, 1974, S. 190 ff.

Tiebout, Ch. M., Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung, Wiederabdruck in: G. Kirsch und W. Wittmann (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart und New York 1977, S. 36 ff.

Timm, H., Finanzpolitische Autonomie untergeordneter Gebietskörperschaften (Gemeinden) und Standortverteilung, in: H. Timm und H. Jecht (Hrsg.), Kommunale Finanzen und Finanzausgleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 32, Berlin 1964, S. 9 ff.

Waldauer, Ch., Grant Structures and Their Effects on Aided Government Expenditures, in: Public Finance, Vol. XXVIII, 1973, S. 212 ff.

Wilde, I. A., The Expenditure Effects of Grant-in-Aid-Programs, in: National Tax Journal, Vol. XXI, 1968, S. 340 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zimmermann, H., Subventionen und Verteilung, in: W. Dreißig (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung IV, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 75/IV, Berlin 1976, S. 9 ff.

— Instrumente der Finanzpolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3 Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 165 ff.

Ergänzung zum Literaturverzeichnis

Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), Gebarungsübersichten, verschiedene Jahrgänge, zuletzt für 1975, Wien 1977

Committee on Ways and Means, (Hearings on:), Revenue Sharing, prepared Statements of S. P. Dresch, H. H. Hinrichs, R. A. Musgrave, S. J. Mushkin, J. A. Pechman, R. D. Whitman, 92nd Congress, First Session, Washington 1971, S. 346 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44582-0 | Generated on 2025-10-31 13:12:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/