

ELKE THARUN

Die Raumwirksamkeit der kommunalen Finanzmittelausstattung

Einleitung und Problemstellung

Bundesraumordnungsgesetz und Bundesraumordnungsprogramm geben eine politische Antwort auf die wissenschaftliche Streitfrage, ob aktive oder passive Sanierung von Problemgebieten raumordnerisch sinnvoller sei. Ihre programmatische Forderung sind „ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse“ (BROG § 2, Abs. 1), die ein „Mindestmaß an Lebensqualität (— was auch immer man darunter verstehen mag — d. Verf.) gewährleisten(n)“ (BROP, S. II).

Obgleich das Zielsystem noch einer stärkeren und genaueren räumlichen und operationellen Ausgestaltung bedarf, werden als Instrumente der Zielverwirklichung die regionale Strukturverbesserung und Wirtschaftsförderung einschließlich des Ausbaus der Infrastruktur (vgl. dazu Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), Investitionszulagen und die Vergabe öffentlicher Aufträge genannt. Dabei wird häufig die *langfri-*

stige Raumwirksamkeit des kommunalen Finanzausgleichs übersehen: Vielleicht, weil man häufig *nur* den rein ökonomischen Aspekt sieht, das heißt die Notwendigkeit der Ausstattung der Gebietskörperschaften mit Finanzmitteln, um die ihnen vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Charakteristikum der Finanzpolitik ist es aber gerade, „polythematisch“ (Schmölders [10]*, S. 4) zu sein. Ziele sind ihr nicht immanent — ebensowenig wie anderen Wissenschaften —, sondern werden durch politische Willensbildung an sie herangetragen und ihr übergeordnet. Die Ausgestaltung von Finanzausgleichsgesetzen wird damit aber gleichzeitig häufig zum politischen Balanceakt, der beim Kampf der Interessengegensätze rationalen raumordnungspolitischen Zielsystemen wenig Chancen läßt.

Es kann hier nicht darum gehen, die finanzielle Selbständigkeit der Gemeinden zu beurteilen oder das Verhältnis von

* Die Zahlen in [] beziehen sich auf die Literaturangaben am Ende des Beitrages.

gemeindlicher Selbstverwaltung und gemeindlichen Aufgaben einerseits und gemeindlichen Deckungsmitteln andererseits gegeneinander abzuwägen. Hier sollen nur Überlegungen angestellt werden, ob die Quellen der vorhandenen kommunalen Finanzmittel den heutigen veränderten gesellschaftspolitischen Wertkategorien, wie sie im BROG formuliert sind, noch entsprechen. Es soll also nicht gelegt werden, daß heute häufig kritisierte Steuerarten in der Nachkriegszeit — den damaligen Zielvorstellungen entsprechend — gute Dienste geleistet haben, da sie industriefreundliches Verhalten der Gemeinden, eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum, induziert haben (vgl. Kloten [6], S. 166).

Praxis der Finanzmittelausstattung

Die aktuelle Praxis des Finanzausgleichs ist — zumindest in Hessen — überwiegend von allgemein-ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Kriterien bestimmt, die allein das Ziel haben, die einzelnen Gebietseinheiten entsprechend ihren öffentlichen Aufgaben mit finanziellen Mitteln auszustatten.

Diesem Ziel vorgeordnet sind die in § 28, Abs. 2 GG niedergelegte Entscheidung für gemeindliche Selbstverwaltung, die ohne eine gewisse finanzpolitische Selbständigkeit nicht möglich ist, und die grundgesetzlichen Regelungen des Finanzwesens in den §§ 104—115, Abs. 1, 2 GG.

Danach stehen den Gemeinden als Gemeindesteuern die Aufkommen der sogenannten Realsteuern zu:

- Grundsteuer A (Grundsteuer land- und forstwirtschaftlicher Betriebe),
- Grundsteuer B (Grundsteuer von Grundstücken),
- Gewerbesteuer (nach Ertrag und Kapital und fakultativ nach Lohnsumme) und das
- Aufkommen aus örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern. Vor 1969 wurden sie „Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis“ genannt. Aufgrund ihrer geringen finanziellen Bedeutung kann man sie auch als Bagatellsteuern bezeichnen. Zu ihnen gehören zum Beispiel Schankerlaubnissteuer, Vergnügungssteuer, Getränkesteuer, Hundesteuer.

Das Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. 9. 1969 hat an dieser Tatsache nichts Grundsätzliches geändert. Allerdings sieht dieses Gesetz in § 6 die Einführung einer Gewerbesteuerumlage vor, an der Bund und Land beteiligt werden. Diese Umlage umfaßt einheitlich 40 % der bei einem fiktiven Hebesatz von 300 erhobenen Gewerbesteuererträgen (nach Ertrag und Kapital) einer Gemeinde.

Den Ausfall an Finanzmasse kompensiert die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer (= Gemeindeanteil an der Einkommensteuer). Nach dem Gemeindefinanzreformgesetz werden 14 % des Landesaufkommens an Einkommensteuer an die Gemeinden verteilt. Dies geschieht nach § 106, Abs. 5 GG „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner“.

Diese Formulierung bedeutet nun nicht, daß jede Gemeinde tatsächlich 14 % der Einkommensteuerleistungen

ihrer Bewohner vom Land überwiesen bekommt. Abgesehen von einem unvermeidbaren Verwaltungsaufwand, würde eine solche Regelung die Ziele des Finanzreformgesetzes,

- den zuweilen groteske Formen annehmenden Wettbewerb der Gemeinden um Industrieansiedlungen zu mildern,
- das starke Steuerkraftgefälle zwischen Betriebs- und Wohngemeinden abzubauen und
- alle in einer Gemeinde lokalisierten Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden, Kapital) in Form von Einkommensteuer, Grundsteuer und Gewerbesteuer an der Finanzausstattung der Gemeinden zu beteiligen,

durch die Anfachung eines Wettbewerbs um möglichst viele steuerkräftige Einwohner wieder zunichte machen.

Die der Verteilung des Einkommensteueranteils zugrunde liegenden Schlüsselzahlen, die den Anteil einer Gemeinde an der Gesamtmasse in einer Dezimale ausdrücken, berücksichtigen daher die Steuern von einem Einkommen bis zu einem bestimmten Sockelbetrag (ursprünglich 8 000 DM zu versteuerndes Einkommen bei Einzelveranlagung und 16 000 DM bei gemeinsamer Veranlagung, seit dem 27. 12. 1971 erhöht auf 16 000 bzw. 32 000 DM). Der über diesem Sockelbetrag liegende Gemeindeanteil wird dem Schlüssel entsprechend auf alle Gemeinden verteilt. Auf diese Weise wird ein Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden erreicht.

Da die Schlüsselzahlen an den Rhythmus der Steuerstatistik gebunden sind, werden sie nur alle drei Jahre neu festgesetzt. Für die Zuweisungen der Jahre 1975, 1976 und 1977 gelten die aus der Steuerstatistik 1971 gewonnenen Schlüsselzahlen.

Außer über Realsteuereinnahmen und Einkommensteueranteil verfügen die Gemeinden aber noch über eine weitere große Einnahmequelle: die sogenannten Schlüsselzuweisungen des Landes. Sie erhielten ihren Namen nach Normen, sogenannten Schlüsseln, die versuchen, den Bedarf einer Gemeinde einerseits und ihre Steuerkraft andererseits gegeneinander und im Vergleich zu anderen Gemeinden aufzurechnen und die Differenz in einem „Schlüssel“ quantitativ auszudrücken. Die für diese Zuweisungen zur Verfügung stehenden Geldmittel entstammen der sogenannten allgemeinen Steuerverbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs.

Die allgemeine Steuerverbundmasse besteht aus einem bestimmten, im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz (FAG) festgelegten Prozentsatz (Hessen 1977: 20,6 %) „der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und Gewerbesteuerumlage“ (Hess. FAG vom 3. 1. 1977).

Während sich die Steuerkraft einer Gemeinde verhältnismäßig einfach durch die Steuerkraftmeßzahl ausdrücken läßt, bereitet die Angabe einer Bedarfsmeßzahl, in den meisten Ländern Ausgangsmeßzahl genannt, größere — theoriebedingte — Schwierigkeiten. Ist die Bedarfsmeßzahl höher als die Steuerkraftmeßzahl, so zahlt das Land einen bestimmten Prozentsatz der Differenz als Schlüsselzuweisung.

Die Steuerkraftmeßzahl wird auf der Grundlage von Realsteuern und dem Einkommensteueranteil der Gemeinde errechnet. Dazu werden die Steuermeßbeträge von Grund- und Gewerbesteuer mit bestimmten, in den Länderfinanzaus-

gleichgesetzten festgelegten nivellierten Hebesätzen multipliziert. Der Einkommensteueranteil geht mit 80 v. H. des Soll-Betrages des Gemeindeanteils in die Berechnung ein. Die so entstehenden Steuerkraftzahlen werden zur Steuerkraftmeßzahl addiert.

Die Bedarfsmeßzahl (Ausgangsmesszahl) orientiert sich in allen Bundesländern an Einwohnerzahl und einwohnerbezogenen Sonderbelastungen der Gemeinden, also Merkmalen, die aus dem auf Popitz zurückgehenden Preußischen Finanzausgleichsgesetz abgeleitet sind.

In den sogenannten Hauptansatz zur Errechnung der Bedarfsmeßzahlen geht die Einwohnerzahl ein. Dieser Hauptansatz geht entsprechend der Überlegungen von Popitz in fast allen Bundesländern davon aus, daß der Bedarf einer Gemeinde an Finanzmitteln mit ihrer Einwohnerzahl wachse.

In Hessen reicht der Hauptansatz zur Zeit (1977) von 100 v. H. (bei Einwohnerzahlen bis 3 000) bis 142 v. H. (bei mehr als 60 000 Einwohnern).

Ergänzt wird der Hauptansatz durch sogenannte Ergänzungsansätze (Nebenansätze), die Sonderbelastungen der Gemeinden berücksichtigen sollen. Art und Höhe der Ergänzungsansätze werden durch das FAG geregelt. Durch Art und Ausgestaltung von Haupt- und Nebenansätzen steht den Ländern somit ein recht breiter Spielraum zur Verfügung, politische Akzente zu setzen (vgl. zum Beispiel Ergänzungsansatz für Zonenrandgemeinden) oder raumordnungspolitische Ziele zu verfolgen.

In Hessen sieht das FAG vom 3. 1. 1977 vier Ergänzungsansätze vor:

- Für Kinder und Jugendliche: Berücksichtigt werden dabei Gemeinden, deren Einwohnerzahl der bis zu Achtzehnjährigen über 15 % liegt.
- Für Bevölkerungszuwachs: In den Genuß dieses Ansatzes kommen Gemeinden, deren Einwohnerzahl „in den letzten 10 Jahren um mehr als 10 von Hundert gestiegen ist“ (§ 9, Abs. 2, Nr. 3). Für die Berechnung des Ergänzungsansatzes 1977 werden die Fortschreibungsergebnisse der Wohnbevölkerung nach dem Stand vom 31. 12. 1975 bzw. 31. 12. 1965 zugrunde gelegt.
- Für Zonenrandgemeinden: Dabei werden nur Gemeinden berücksichtigt, die „eine gemeinsame Grenze mit einer Gemeinde des anderen Teiles Deutschlands haben“ (§ 9, Abs. 2, Nr. 4).
- Für Bädergemeinden: Kriterium der finanziellen Förderung ist die Zahl der Kurgastübernachtungen/Jahr.

Hauptansatz und Ergänzungsansätze ergeben durch Addition den Gesamtansatz. Durch Multiplikation des Gesamtansatzes mit dem Grundbetrag erhält man schließlich die Bedarfsmeßzahl (Ausgangsmesszahl) einer Gemeinde.

Der Grundbetrag ist ein fiktiver Bedarf je Einwohner. Seine Höhe ist abhängig von der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse. Er ist also eine rein rechnerische Größe und darf weder als Mindeststandard noch als normative Größe verstanden werden.

Mit Steuerkraftmeßzahl und Bedarfsmeßzahl hat man nun

zwei Zahlenwerte, die einen Eindruck von der finanziellen Situation einer Gemeinde vermitteln.

Ist die Bedarfsmeßzahl höher als die Steuerkraftmeßzahl, so erhält die Gemeinde Schlüsselzuweisungen vom Land. In Hessen werden 50 % der Differenz als Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden gezahlt; gleichzeitig wird aber garantiert, daß Steuerkraftmeßzahl plus Schlüsselzuweisung nicht unter 75 % der Bedarfsmeßzahl bleiben (sogenannte Sockelgarantie).

Gemeinden, deren Steuerkraftmeßzahl nicht hinter der Bedarfsmeßzahl zurückbleibt, erhalten nach Gemeindegrößenklassen gestaffelte Kopfbeträge (vgl. Hess. FAG § 11, Abs. 2 und § 12 vom 3. 1. 1977).

Das Institut „Finanzen und Steuern“ ([7], S. 28) weist mit Recht darauf hin, daß die hessische Bezeichnung „Mindestschlüsselzuweisung“ für diese Zuweisungen unrichtig ist, da ihre Höhe nicht aus dem „Gegenüberstellen zweier Zahlen“ abgeleitet ist.

Neben den bisher besprochenen frei verfügbaren Finanzmitteln werden aus der allgemeinen Steuerverbundmasse an einzelne Gemeinden außerdem noch Sonderausgleichszahlungen, Zweckzuweisungen und Investitionszuweisungen vergeben. Auch die Vermögensteuer- und Kraftfahrzeugsteuerverbundmasse werden zu einem im Gesetz festgelegten Teil (Hessen 1977: 61,5 % der dem Land verbleibenden Vermögensteuer und 22,5 % des Aufkommens an Kraftfahrzeugsteuer) an die Gemeinden verteilt. Allerdings können die Gemeinden über diese vierte Art von Mitteln nicht frei verfügen. Sie werden ihnen nur zur Erfüllung bestimmter Aufgaben zur Verfügung gestellt, wobei sie sie nur auf begründeten Antrag erhalten. Diese für einen bestimmten Verwendungszweck vergebenen Finanzmittel werden meist als spezielle Finanzzuweisungen bezeichnet.

Die Raumwirksamkeit der kommunalen Finanzmittelausstattung

Nach diesem Überblick über die Arten der kommunalen Finanzmittelausstattung, der sich hauptsächlich am Beispiel Hessens orientierte, stellt sich nun die Frage nach der Raumwirksamkeit der dahinterstehenden gesetzgeberischen Maßnahmen. Sie sollen am Anspruch der Raumordnungspolitik, einer Verstärkung von Raumdisparitäten entgegenzuwirken und für den Raum schädliche Auswirkungen der marktwirtschaftlichen Mechanismen durch einen Regelkreis staatlicher Maßnahmen zu korrigieren, gemessen werden. Damit rückt die vom BROP 1975 angesprochene Dichotomie zwischen ländlichem Raum und Ballungsraum in den Vordergrund der Betrachtung, und es zeigt sich, daß der Gegensatz dieser Räume nicht nur auf unterschiedliche natürliche Standortbedingungen zurückzuführen ist, sondern zu einem nicht unerheblichen Teil durch kommunale und staatliche Finanzpolitik mitverursacht wurde.

Die Unzulänglichkeiten des kommunalen Steuersystems wurden schon zeitig gesehen. Doch standen bei der mit Beginn der 50er Jahre einsetzenden Reformdiskussion meist einseitig fiskalische Gründe im Vordergrund. Einen besonde-

ren Angriffspunkt stellte die Gewerbesteuer dar, die in zahlreichen Gutachten und Veröffentlichungen¹ immer wieder kritisiert und deren Ersatz durch andere, räumlich weniger streuende Gemeindesteuern verlangt wurde.

Ähnlich argumentierte auch *Littmann* ([8], S. 31), der in seinem Forschungsauftrag zur „Gestaltung des kommunalen Finanzsystems ...“ nicht nur Kritik an den Differentiationen des Realsteuersystems übt (synthetische Besteuerung der landwirtschaftlichen Betriebe, analytische der Gewerbeerträge; Gewerbeertragsteuer und Lohnsummensteuer sind Ist-Ertragsteuer, die auf Einheitswerten basierende Gewerkekapitalsteuer eine Soll-Ertragsteuer; die Erhebung der Lohnsummensteuer ist fakultativ; die Steuermeßzahlen variieren stark), sondern der auch fordert, daß „die sozialen Kosten der Erstellung öffentlicher Leistungen in den privaten Wirtschaftsrechnungen ihren Niederschlag finden“ (S. 28) sollen. Eine solche Koppelung des Hebesatzes an einen logischen Steueraufbringungsmechanismus würde eine Beschränkung der Autonomie der Gemeinden bedeuten, ihre Steuerhebesätze nach politischen Gesichtspunkten autonom festzusetzen. Es bedeutet aber auch, daß alle Privaten, die Dienstleistungen der Kommune in Anspruch nehmen, an der Steueraufbringung zu beteiligen sind.

Durch die neu in § 106, Abs. 5 ins Grundgesetz aufgenommene Regelung, die Gemeinden am Einkommensteueraufkommen zu beteiligen, ist die letztgenannte Forderung *Littmanns* erfüllt worden. Das im GG ebenfalls vorgesehene Hebesatzrecht der Gemeinden für die Einkommensteuer wurde allerdings noch nicht durch gesetzliche Bestimmungen „aktiviert“.

Das Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. 9. 1969 hat am Realsteuersystem an sich aber nichts geändert, sondern nur die Bedeutung der Gewerbesteuer etwas eingeschränkt, ohne aber ihre Stellung als wichtigste Gemeindesteuer zu brechen. Allerdings scheint eine wie auch immer genannte und ausgestaltete Beteiligung der Industrie (*Littmann* schlägt eine kommunale Wertschöpfungssteuer vor) an der Aufbringung der Gemeindefinanzen notwendig, um das kommunale Interesse an Industrieansiedlung aufrecht zu erhalten. Andernfalls könnte es die Industrie schwer haben, Standorte zu finden.

An der Regelung einer fakultativen Erhebung der Lohnsummensteuer wurde ebenfalls festgehalten, obgleich man ihr einerseits Beschäftigungsfeindlichkeit vorwarf, andererseits aber — aus Gründen der Steuerlogik — ihre obligatorische Einführung gefordert wurde; nicht zuletzt auch deshalb, um den Druck von Unternehmen auf gemeindliche Entscheidungen abzubauen.

Die durch das Gesetz neu eingeführte 40%ige Gewerbesteuerumlage, die die Gemeinden an Land und Bund abzuführen haben, wird aufgrund eines nivellierten, in der gesamten Bundesrepublik einheitlich auf 300 % festgelegten Steuerhebesatz durchgeführt. Dieser Steuerhebesatz bleibt erheblich unter den tatsächlichen Hebesätzen der meisten Gemeinden. Durch diese niedrige Gleichbelastung der Kommunen

bleiben die durch höhere Hebesätze erreichten Mehreinnahmen in den Gemeinden.

Aber nicht nur die stark streuenden Gewerbesteuerhebesätze verstärken vorhandene räumliche Ungleichgewichte, auch die Praxis der Schlüsselzuweisungen wirkt in die gleiche Richtung.

So hat die von *Popitz* aus der Ausgabenstatistik abgeleitete Auffassung, daß Stadt- und Landbewohner quantitativ unterschiedliche Bedürfnisse hätten, dazu geführt, daß in nahezu allen Finanzausgleichsgesetzen — so auch in Hessen — von einem mit der Gemeindegrößenklasse steigenden Pro-Kopf-Bedarf ausgegangen wird. Da man aber annehmen kann, daß sich die Ausgaben einer Gemeinde eher an den Einnahmen als an den Bedürfnissen der Einwohner orientieren, muß die Richtigkeit der *Popitzschen* These stark angezweifelt werden. Man kann vielmehr behaupten, daß diese Zuweisungspraxis den infrastrukturellen Fehlbefund in den ländlichen Räumen einerseits und die durch das Überschreiten des gesamtwirtschaftlichen Agglomerationsoptimums verursachten Probleme in den Ballungsräumen andererseits mitverursacht hat.

Die Annahme gleicher finanzieller (nicht unbedingt aber auch inhaltlicher) Bedürfnisse der Menschen in Stadt und Land ist nicht gleichbedeutend mit der Forderung nach identischer infrastruktureller Ausstattung jeder Siedlung. Das wäre eine nicht nur wirtschaftlich absurde Forderung. Es muß aber möglich sein, gewisse Mindeststandards der Ausstattung zu bestimmen, die in jeder Siedlung bzw. in einer bestimmten raumzeitlichen Distanz vorhanden sein müssen. Damit ist die enge Verknüpfung von kommunalem Finanzausgleich, Territorialreform und Regionalplanung angesprochen. Eine Gebietsreform — wie sie in Hessen durchgeführt wurde — mit dem Zusammenschluß mehrerer kleiner Gemeinden zu Großgemeinden einerseits und die Ausweisung von zentralen Orten andererseits, die einer speziellen finanziellen Unterstützung durch das Land bedürfen, erscheinen als unabdingbare Voraussetzungen einer raumordnerisch wirksamen Finanzpolitik.

Hieraus ergeben sich als Folgerungen für die Praxis der Schlüsselzuweisungen:

- Im Hauptansatz darf keine Modifizierung der Einwohnerzahl nach Gemeindegrößenklassen durchgeführt werden.
- Bei den Ergänzungsansätzen erscheint die Einführung eines Ansatzes für zentrale Orte dringend notwendig. Nur so kann die Arbeit der Regionalen Planungsgemeinschaften sinnvoll unterstützt werden.

Da einerseits der Verwaltungsaufwand für die Errechnung der Ergänzungsansätze, andererseits aber auch die Anzahl der Gemeinden, die in den Genuß von Nebenansätzen gelangen, sehr hoch ist, sollte überprüft werden, ob das Aufrechterhalten aller Ergänzungsansätze notwendig ist. Das nicht durch Ergänzungsansätze zur Verteilung gelangte Geld könnte — wenn nicht besser gezielte Maßnahmen damit finanziert werden — über die Erhöhung des Grundbetrages allen Gemeinden zugute kommen.

So stellt sich besonders die Frage nach dem Sinn des Ergänzungsansatzes für

1 Bund der Steuerzahler: *K. Bräuer* (1954); Schriftenreihe Institut „Finanzen und Steuern“, H. 35 (1956); *D. Pohmer* (1960); *G. Zeitel* (1964); Gutachten der Kommission für die Finanzreform (1966).

- Kinder und Jugendliche, da Belastungen durch Schulträgerschaften bereits durch einen Sonderlastenausgleich, den sog. „Schullastenausgleich“ (vgl. Hess. FAG v. 3. 1. 1977, § 20) ausgeglichen werden und hessische Gemeinden ohnehin nicht Träger von Grund- und Hauptschulen sind.
- Bevölkerungszuwachs: Er wirkt sich in der finanziellen Ausstattung der Gemeinden nicht nur über den Hauptansatz, sondern auch über den Einkommensteueranteil der Gemeinde aus. Weitere Anreize bergen die Gefahr eines unkontrollierten Wachstums.
- Zonenrandgemeinden: Hier sollte nicht das unspezifische Kriterium der unmittelbaren Grenzlage gewählt werden, sondern die *tatsächliche* Benachteiligung durch Grenznahe. Diese könnte aber auch über die bereits bestehenden „Zusätzliche(n) Finanzzuweisungen an Gemeinden der Zonenrandkreise“ (§ 21 Hess. FAG v. 3. 1. 1977) bezuschußt werden.

Eine den individuellen oder — entsprechend dem geforderten Zielsystem — raumordnerischen Notwendigkeiten entsprechende finanzielle Ausstattung der Gemeinden wird durch kein System schematischer Schlüsselzuweisungen zu erreichen sein. Der Versuch — wie er auch in Hessen gemacht wurde —, durch möglichst viele Ergänzungsansätze die unterschiedlichsten Bedürfnisse zu befriedigen, bringt nicht nur Ergebnisse, die sich selbst wieder in Frage stellen, sondern die auch in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehen.

Abweichungen vom schematischen Weg bei den Schlüsselzuweisungen, die in zwei Ländern praktiziert werden (Niedersachsen und Hessen nach Institut „Finanzen und Steuern“ [7], S. 42), weisen hingegen den Weg, wie man aufgrund von Orts- und Problemkenntnis zu einer zielgerichteten Mittelvergabe gelangen kann. Beide Länder räumen den Landkreisen Eingriffsmöglichkeiten in die Schlüsselzuweisungen kleinerer Gemeinden ein (vgl. Hess. FAG vom 3. 1. 1977, § 11, Abs. 5). In Weiterentwicklung dieses Denkansatzes erscheint es sinnvoller, anstelle der Landkreise die mit der Regionalplanung beauftragten Institutionen in die Mittelvergabe einzuschalten. Selbst auf die Gefahr hin, heute noch gesetzlich fixierte Ansprüche kleinerer Gemeinden durch weniger rational überprüfbare Verteilungsverfahren zu ersetzen und trotz zur Zeit bestehender gesetzlicher Bedenken sollte diese Möglichkeit überprüft werden, denn nur so kann der kommunale Finanzausgleich konsequent in den Dienst übergeordneter raumordnerischer Ziele gestellt werden.

Unverzichtbar erscheint eine Konsultation der Regionalplanung bei zweckgebundenen kommunalen Zuweisungen aus allgemeinem Steuerverbund, Vermögenssteuer- und Kraftfahrzeugsteuerverbundmasse.

Doch zurück zur aktuell geübten Praxis der Schlüsselzuweisungen: Raumwirksamkeit kommt auch den nivellierten Hebesätzen zu, die bei der Errechnung der Steuerkraftmeßzahl zugrunde gelegt werden. Dabei gilt, daß die Steuerkraft derjenigen Gemeinden, deren Hebesatz unter dem nivellierten Hebesatz liegt, überbewertet wird, Gemeinden mit hohen Hebesätzen hingegen unterbewertet werden. Daraus ergibt sich, daß „die Ausgleichwirkung der Schlüsselzuwei-

sungen umso größer ist, je höher die nivellierten Hebesätze festgesetzt werden“ ([7], S. 39). Allerdings besteht bei hoch angesetzten nivellierten Hebesätzen die Gefahr, daß sie in den Gemeinden eine Aufwärtsbewegung der Hebesätze in Gang bringen oder daß die Eigeninitiative aktiver Gemeinden gelähmt wird.

Die Gefahr, daß Gemeinden lieber Wohngemeinden bleiben, anstatt Gewerbeansiedlungen zuzulassen, ist auch dann gegeben (vgl. Bedeutung der Gewerbesteuer), wenn Ausschüttungsquote und Sockelgarantie zu hoch angesetzt sind.

Schließlich muß noch grundsätzlich auf den Schematismus der Errechnung der Bedarfsmeßzahlen, die den Schlüsselzuweisungen zugrunde liegen, hingewiesen werden. Ein Bedarf, der aus ungeprüften Annahmen (vgl. Hauptansatz und Ergänzungsansätze) abgeleitet wird und dessen Höhe mit der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse variiert, hat mit tatsächlichen Bedürfnissen nichts mehr zu tun. Hier müßte es der Raumordnungspolitik gelingen, gewisse Mindestversorgungsstandards zu formulieren. Dabei sind Unterschiede der Größe der Schwellenbevölkerung für die einzelnen Versorgungseinrichtungen zu beachten: Bei der Festlegung der Mindeststandards darf nicht unbesehen die Einwohnerzahl zugrunde gelegt werden; es müssen vielmehr Nutzergruppen ermittelt werden, und die Versorgungseinrichtungen bedürfen einer distanziellen Gewichtung nach zeitlicher Erreichbarkeit (vgl. E. Tharun [11]).

Zum Schluß soll am Beispiel Frankfurts die schon des öfteren angesprochene enge Verknüpfung von Raumordnung (hier Stadtentwicklungsplanung) und Gemeindefinanzgesetzgebung aufgezeigt werden.

Zwischen 1961 und 1970 machte die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital und nach der Lohnsumme durchschnittlich etwa 81 % aller steuerähnlichen Einnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen der Stadt aus. Folgerichtig waren Gewerbeansiedlung und Beseitigung von Ballungsnachteilen die wichtigsten Ziele der Frankfurter Planungspolitik. An der Entwicklung der Arbeitsplätze läßt sich der Erfolg ablesen: Zwischen 1961 und 1970 wurden 51 977 neue Arbeitsplätze — ausschließlich des tertiären Sektors — neu geschaffen. Die Bevölkerung ging im gleichen Zeitraum um 13 446 Einwohner zurück. Die Abwanderung deutscher Bewohner liegt noch weit höher, sie wird aber durch das Einströmen von 40 000 Ausländern kompensiert.

Das Gemeindefinanzreformgesetz vom 8. 9. 1969 und das Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 27. 12. 1971, das den Sockelbetrag, das heißt den Einkommensteuerbetrag, der den Gemeinden verbleibt, auf 16 000 DM bzw. 32 000 DM bei gemeinsamer Veranlagung anhebt, hat einem Umdenken bei der Stadtplanung den Weg bereitet. Das Stagnieren des wirtschaftlichen Wachstums und etwa 500 000 m² leerstehende Bürofläche verhalten dem neuen Konzept schließlich zum Durchbruch: Man versucht, die Bevölkerung Frankfurts konstant zu halten, sie — wenn möglich — sogar zu erhöhen².

2 In meinem Aufsatz „Wohnungsbaudisparitäten in der Verstädterungsregion Untermain“ [12] habe ich versucht, die Erfolgchancen dieses Konzeptes zu beurteilen.

Das Wohnen in der Innenstadt soll besonders für gehobene Bevölkerungsschichten wieder attraktiv werden.

Damit stellt sich die Frage, was ein in Frankfurt wohnender mittlerer Angestellter, verheiratet und Alleinverdiener, für die Gemeindefinanzen der Stadt wert ist.

Bei einem gemeinsam veranlagten Einkommen von mindestens 32 000 DM pro Jahr entspricht das Gehalt dieses Arbeitnehmers 0,000 017 % des Frankfurter Anteils (Steuerstatistik 1971: 16,781 860 %) am verteilungsfähigen hessischen Einkommensteueranteil (frdl. Auskunft des Hess. Finanzministeriums). Die Abwanderung dieser Familie aus Frankfurt würden den Einkommensteueranteil der Stadt um rd. 2 450 DM verringern. Hinzu käme eine — allerdings weniger ins Gewicht fallende — um 39 DM pro Kopf niedrigere sogenannte „Mindestschlüsselzuweisung“.

Da der Gewerbesteueranteil an den steuerähnlichen Einnahmen und allgemeinen Finanzzuweisungen, der nach der Steuerreform zwischen 54 % (1971) und 61 % (1973) schwankt, durch neue Gewerbeansiedlungen zur Zeit nicht erhöht werden kann, muß die Stadt der anhaltenden Abwanderung also auch aus finanziellen Gründen Einhalt gebieten. (Frankfurt verlor bis Ende 1975 in den Grenzen von 1970 weitere 45 000 Einwohner — trotz der Ansiedlung von über 30 000 Ausländern.) Aber nicht nur Abwanderung verschlechtert die finanzielle Situation der Stadt. Auch die seit Ende der 60er Jahre feststellbare Veränderung der Sozialstruktur durch das Einstromen weniger qualifizierter und damit schlechter verdienender Ausländer führt zu finanziellen Einbußen. *Münscher und Kreibich* [9] haben die Folgen dieses Wandels anhand von Modellrechnungen für München überzeugend demonstriert.

Am Beispiel Frankfurts kann man zeigen, daß die konsequente Ausrichtung der Stadtentwicklung an der Gemeindefinanzgesetzgebung zu einem Zustand geführt hat, bei dem man nur durch immer weitergehende Investitionen — zum Beispiel Ausbau der in die Stadt führenden Autobahnen und Straßen, S-Bahn und U-Bahn — die Auswirkungen der Gewerbestandortballung neutralisieren kann. Inwieweit damit die von *Barbarino* für München aufgestellte These, daß der Ballungsprozeß nicht nur unwirtschaftlich geworden ist, sondern gar auf Kosten finanzschwächerer Gemeinden durch das Land subventioniert wird, auch für Frankfurt gilt, mußte durch detaillierte Untersuchungen geklärt werden (*D. Barbarino* [1], 52 f.).

Aber nicht nur das Finanzwesen soll für Fehlentwicklungen in der Siedlungsstruktur des Frankfurter Raumes verantwortlich gemacht werden. Die am Beispiel Frankfurts deutlich werdende Stadt-Umland-Problematik ist auch die Folge überholter, aber fortbestehender Territorialstrukturen. Nur die Zusammenfassung dieses eng verflochtenen Funktionalraumes unter eine Finanzhoheit kann gesamtwirtschaftlich günstigere Standortplanung und Standortfindung ermöglichen. Der Umlandverband kann dies aufgrund der ihm durch Gesetz zugeteilten Kompetenzen nicht leisten.

Ich fasse zusammen:

– Durch Finanzgesetzgebung und Finanzausgleichsgesetze

wird auf den Raum eingewirkt, ohne daß diese Einflußnahme aus normativen Zielsystemen oder klar formulierten theoretischen Überlegungen abgeleitet ist.

- Vor dem Hintergrund der Forderungen des BROG negativ zu beurteilende Raumdisparitäten sind nicht nur auf unterschiedliche natürliche Standortbedingungen zurückzuführen, sondern zu einem nicht unerheblichen Teil durch kommunale und staatliche Finanzpolitik mitverursacht.
- Die Bedarfsberechnung als Grundlage des kommunalen Finanzausgleichs geschieht zu schematisch. Der Raumordnung und der Raumordnungspolitik müßte es gelingen, einerseits Mindestversorgungsstandards zu formulieren und andererseits höherwertige Infrastruktureinrichtungen nach Nutzergruppen und raum-zeitlicher Erreichbarkeit zu gewichten.
- Die bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen geübte Praxis, die finanziellen Pro-Kopf-Bedürfnisse nach Gemeindegrößenklassen zu staffeln, verstärkt die dem Wirtschaftsprozess immanenten Agglomerationstendenzen auf Kosten der ländlichen Gebiete.
- Zwischen Gemeindefinanzausgleich und kommunaler Gebietsstruktur besteht ein enger Zusammenhang. Nur auf der Basis einer gemeindlichen Neuordnung kann eine raumordnungspolitischen Gesichtspunkten verpflichtete Finanzpolitik betrieben werden.
- Eine nach Abschluß der Gebietsreform in Hessen notwendig erscheinende Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes sollte die gleichwertigen Bedürfnisse aller Bürger durch die Abschaffung der Zuweisungsstaffelung nach Gemeindegrößen anerkennen.
- Eine Neufassung des FAG, die sich bei der Neugestaltung von Haupt- und Nebenansätzen von der politischen Überlegung der Besitzstandswahrung leiten läßt, kann keine raumordnerischen Akzente setzen.
- Gebietsreform und Finanzausgleich bleiben solange unvollständig, wie eine gezielte finanzielle Förderung der zentralen Orte fehlt, das heißt, in die Schlüsselzuweisungsberechnung ist ein Ergänzungsansatz für zentrale Orte aufzunehmen.
- Ergiebigkeit und Sinn der übrigen Ergänzungsansätze des hessischen Finanzausgleichsgesetzes sollten überprüft werden.
- Ein Mitspracherecht von Landes- und Regionalplanung bei der zweckgebundenen Mittelvergabe erscheint dringend notwendig, um raumordnerische Ziele zu erreichen.
- Die für München aufgestellte These *Barbarinos*, daß die Beseitigung von Verdichtungsschäden durch finanzschwächere Gemeinden mitfinanziert wird, sollte auch für Frankfurt überprüft werden.
- Die Probleme des Frankfurter Ballungsraumes, das heißt, eines durch die Wachstumsimpulse der Großstadt entstandenen Funktionalraumes, können nur dann raumordne-

risch sinnvoll gesteuert werden, wenn eine mit Finanzhoheit ausgestattete übergreifende Kommunalkörperschaft geschaffen wird.

Literatur

- [1] *Barbarino, O.*: Die Beziehungen zwischen Finanzausgleich und Raumordnung. Dargelegt an der Finanzpolitik des Landes Bayern. In: Finanzpolitik als Gegenstand der Regionalplanung. — Hannover 1969. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 45. LAG Bayern 1. S. 13—55.
- [2] *Ehrlicher, W.*: Kommunalen Finanzausgleich und Raumordnung. — Hannover 1967. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Bd. 50.
- [3] Finanzpolitik als Gegenstand der Regionalplanung. — Hannover 1969. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 45. LAG Bayern 1.
- [4] Finanzpolitik und Landesentwicklung. — Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 84. Raum und Finanzen 3.
- [5] *Heckt, W.*: Der neue Verteilungsschlüssel für den Gemeindeteil an der Einkommensteuer. In: Städtetag. 25. Jg. (1972) H. 3, S. 138—143.
- [6] *Kloten, N.*: Standortwirkungen kommunaler Besteuerungsformen. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. S. 121—171. — Berlin 1964. = Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 32.
- [7] Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Gesamtdarstellung. Bearb.: *Karl Korinski*. — Bonn 1971. = Institut „Finanzen und Steuern“ e.V. (Schriftenreihe), H. 97.
- [8] *Littmann, K.*: Die Gestaltung des kommunalen Finanzsystems unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten. — Hannover 1968. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Bd. 50.
- [9] *Münscher, A.*; *V. Kreibich*: Das Gemeindefinanzreformgesetz als Instrument der Raumentwicklung. Regionale Mobilität und der Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1974). H. 10/11.
- [10] *Schmölders, G.*: Finanzpolitik. 2. neubearb. Aufl. — Berlin; Heidelberg; New York 1965.
- [11] *Tharun, E.*: Die Indikatoren des Bundesraumordnungsprogramms zur Messung räumlicher Disparitäten. In: 2. Deutsch-slowenisches Symposium. Geographica Slovenica, Ljubljana. (Im Druck.)
- [12] *Tharun, E.*: Wohnungsbaudisparitäten in der Verstädterungsregion Untermain. In: Verhandlungen des 41. Deutschen Geographentages Mainz. (Im Druck.)

Gesetzestexte, Statistiken, Satzungen

- [13] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Vom 23. Mai 1949. BGBl. S. 1.
- [14] 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz). Vom 12. 5. 1969. BGBl. I, Nr. 37, S. 359—362.
- [15] Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz). Vom 8. 9. 1969. BGBl. I, Nr. 93, S. 1587—1588.
- [16] Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes. Vom 17. 12. 1971. BGBl. I, Nr. 136, S. 2157.
- [17] Neufassung des Finanzausgleichgesetzes. Vom 3. 1. 1977. GVBl. für das Land Hessen, II, 41—10.
- [18] Die Staats- und Gemeindefinanzen im Rechnungsjahr 1973. — Wiesbaden 1977. = Beiträge zur Statistik Hessens, N.F., Nr. 92.
- [19] Haushaltssatzung der Stadt Frankfurt a. M. für das Rechnungsjahr 1969.
- [20] Haushaltssatzung der Stadt Frankfurt a. M. für das Haushaltsjahr 1975.
- [21] Raumordnungsgesetz. Vom 8. April 1965. BGBl. I, S. 306.
- [22] Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. — Bonn-Bad Godesberg 1975. = Schriftenreihe 06 „Raumordnung“.