DOI: 10.1007/s10273-007-0606-4

Thomas Döring

Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung

Trotz wieder steigender Gewerbesteuereinnahmen ist die finanzielle Situation der Kommunen durch hohe Haushaltsdefizite gekennzeichnet. Höhlen dabei die Länder durch eine unzureichende Mittelausstattung der Gemeinden deren Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus? Inwieweit ist die Sicherstellung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt?

Das Thema einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen zur Erfüllung der ihnen von Bund und Ländern zugewiesenen sowie der von ihnen freiwillig übernommenen Aufgaben hat sich zu einem Dauerbrenner vor allem in der finanzpolitischen Auseinandersetzung zwischen Ländern und Kommunen entwickelt. Bei dem aus kommunaler Sicht häufig formulierten Vorwurf einer nur unzureichenden Finanzausstattung steht nicht allein die aufgrund geringerer Haushaltsmittel sinkende Lebens- und Standortqualität auf lokaler Ebene im Vordergrund. In einer den kommunalen Aufgaben nicht angemessenen Finanzausstattung wird vielmehr eine Gefährdung des grundgesetzlich verankerten Rechts auf kommunale Selbstverwaltung gesehen. Vor diesem Hintergrund kann nicht überraschen, dass auf kommunaler Ebene dieser Entwicklung mit der Forderung nach einer finanziellen Mindestausstattung durch die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs begegnet wurde. Die bislang geführte Diskussion um eine kommunale Mindestfinanzausstattung wird dabei vor allem – nicht zuletzt aufgrund einer Reihe von landesverfassungsrechtlichen Urteilen zu diesem Thema[1] – durch die rechtswissenschaftliche Perspektive bestimmt.[2] Demgegenüber fehlt es an nennenswerten ökonomischen Beiträgen, die sich mit dem Thema der kommunalen Mindestfinanzausstattung insbesondere in einer stärker kritischen Sicht beschäftigen. Dies soll – zumindest teilweise – mit dem vorliegenden Beitrag nachgeholt werden.

Auseinandersetzungen um die Mittelverteilung zwischen den föderativen Ebenen sind keineswegs neu. Aus Sicht der Finanzwissenschaft wurden diese in der Vergangenheit allerdings vornehmlich für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betrachtet.[3] Grundsätzlich sind die dabei gewonnenen Erkenntnisse aber auch auf das Verhältnis zwischen Ländern und ihren Kommunen übertragbar. Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend in einem ersten Schritt die Zweckmäßigkeit einer kommunalen Mindestfinanzausstattung in Abwägung mit dem Finanzierungsbedarf staatlicher Aufgaben näher betrachtet werden. Aus ökonomischer Sicht ist eine solche Abwägung zwingend erforderlich, weil nur auf diese Weise die Opportunitätskosten einer kommunalen Mindestfinanzausstattung aufgezeigt werden können. Damit eng verknüpft ist die Beantwortung der Frage, über welche Möglichkeiten die Finanzwissenschaft verfügt, um den Ausgabenbedarf von Land und Kommunen objektiv bestimmen zu können. In dem Maße, wie aus rechtswissenschaftlicher Sicht unter anderem so genannte prozedurale Lösungen zur Absicherung der kommunalen Finanzausstattung (z.B. in Form des Modells einer Finanzverteilungskommission) vorgeschlagen werden, bedürfen diese einer eigenen Betrachtung. Der Sachverhalt, dass Vorschläge dieser Art letztlich nicht frei von ökonomischer Kritik sind, führt abschließend zur Formulierung alternativer Ansatzpunkte, die zu einer Lösung der Finanzierungsprobleme im Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung beitragen können.

Prof. Dr. Thomas Döring, 43, lehrt Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt öffentliche Finanzwirtschaft am Fachbereich Wirtschaft und Public Management der Fachhochschule Technikum Kärnten in Villach, Österreich.

[1] Siehe hierzu etwa das jüngst ergangene und sehr umfangreiche Urteil des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs vom 21.6.2005 (VerfGH 28/03). Darüber hinaus sind weitere Verfahren zum kommunalen Finanzausgleich bei den Verfassungsgerichten anderer Länder anhängig.

[2] Siehe stellvertretend für viele den Beitrag von M. Dombert: Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 18 (2006), S. 1136 ff., der einen Überblick zum aktuellen Stand der juristischen Auseinandersetzung mit dem Thema liefert.

[3] Siehe hierzu bereits das Gutachten zur Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern der so genannten Tröger-Kommission aus dem Jahr 1966, das hinsichtlich der Charakterisierung der Probleme im Bereich der vertikalen Finanzverteilung sowie der diesbezüglich seitens der Wissenschaft verfügbaren Problemlösungsmöglichkeiten nichts an Aktualität verloren hat. Siehe Kommission für die Finanzreform: Gutachten für die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.

Zur Zweckmäßigkeit einer kommunalen Mindestfinanzausstattung

Für eine ökonomisch angemessene Bewertung von Fragen der vertikalen Finanzverteilung ist von der grundlegenden Annahme auszugehen, dass eine „angemessene Finanzausstattung" notwendige Voraussetzung für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf jeder staatlichen Ebene (und jeder einzelnen Gebietskörperschaft) in einem föderativen System ist und somit – neben der Ebene der Kommunen – auch für die Ebene von Bund und Ländern gilt. Die Forderung als solche kann nicht ausschließlich für die Kommunen erhoben werden. Sie zeigt insbesondere unter den gegenwärtigen Bedingungen, in denen gewachsene (Ausgaben-)Ansprüche auf allen Ebenen des föderativen Systems aufgrund faktisch rückläufiger Einnahmen und damit allgemein knapper Finanzmittel nicht mehr vollständig befriedigt werden können, keinen Ausweg aus dem allseits bestehenden Finanzierungsdilemma.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wird der Vorschlag zugunsten eines verfassungsrechtlichen Schutzes der kommunalen Finanzausstattung häufig von der Kernthese geleitet, dass kommunale Selbstverwaltung eine „unantastbare Mindestfinanzausstattung" voraussetzt, die landesseitig garantiert werden müsse.[4] Entsprechend seien in Zeiten knapper Mittel finanzielle Kürzungen nur für einen „Randbereich" der kommunalen Zuständigkeiten zulässig. Aus dieser – scheinbar plausiblen – Annahme wird die Forderung nach der verfassungsrechtlichen Absicherung der Mindestfinanzausstattung abgeleitet. Anderenfalls könnten und würden die Länder durch Mittelkürzungen den „unantastbaren Kernbestand" der kommunalen Selbstverwaltung verletzen und so die grundgesetzlich gesicherte kommunale Selbstverwaltung beeinträchtigen. Gegen einen solchen Vorschlag einer verfassungsmäßigen Absicherung der kommunalen Finanzausstattung kann aus ökonomischer Sicht jedoch eine Reihe an Kritikpunkten angeführt werden.

Geht man davon aus, dass die landesinterne Organisation staatlicher und kommunaler Aufgaben zentraler Bestandteil der Eigenständigkeit und damit der Finanzautonomie der Länder ist, beinhaltet die Forderung nach einer verfassungsrechtlich abgesicherten Mindestfinanzausstattung aus ökonomischer Sicht eine Vorab-Verteilung von Mitteln an die kommunalen Aufgabenbereiche. Im Ergebnis bedeutet dies aber eine Herabstufung in der Wertigkeit der Landesaufgaben, da diese aus dem Residuum – nach Vorwegabzug der kommunalen Mindestausstattung – finanziert werden müssten. Eine derart der politischen Entscheidungsfindung entzogene Vorab-Verteilung von Mitteln an die Kommunen fehlt nicht nur die Legitimation des demokratisch gewählten Haushaltsgesetzgebers. Sie scheint zugleich von dem Vorurteil getragen, dass die Kommunen im geltenden Recht und von der praktizierten Finanzpolitik des Landes generell und systematisch übervorteilt werden.

Eine solche Sichtweise ist jedoch nur begrenzt mit ökonomischen Überlegungen in Einklang zu bringen. Dies gilt zum einen unter einer politökonomischen Perspektive, die zwar institutionelle Bindungen in der Verteilung und Verwendung von staatlichen Finanzmitteln aufgrund eines latenten Misstrauens gegenüber dem Entscheidungsverhalten politischer Akteure befürwortet,[5] deren einseitige Anwendung (hier: nur bezogen auf den Landesgesetzgeber) aber für wenig zweckmäßig zu erachten ist. Dies gilt zum anderen aber auch in der allgemeinen Perspektive einer dynamischen Allokationseffizienz in der Verwendung öffentlicher Mittel, wobei unter der realistischen Annahme von im Zeitablauf sich verändernden Bürgerpräferenzen in der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen eine wie auch immer geartete Vorfestlegung hinsichtlich der Verwendung der verfügbaren Ressourcen als ökonomisch suboptimal gelten muss.[6]

Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen

Hiermit im Einklang steht die Einschätzung, dass die Auseinandersetzung um die relativen Gewichte einzelner staatlicher Aufgabenbereiche zu den originären Aufgaben der Politik zu rechnen ist. Sie muss die Verantwortung für stärkere und schwächere Gewichtungen einzelner Politikfelder übernehmen und diese Verantwortung gegebenenfalls (nach Ablauf der Wahlperiode) auch wieder abgeben. Das heißt, es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, die erforderlichen komplexen Einschätzungen, Beurteilungen und Bewertungen vorzunehmen und den Zeitpunkt zu bestimmen, zu dem er auf veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse und gewandelte Präferenzen bei der Regelung der vertikalen Finanzverteilung

[4] Siehe hierzu stellvertretend F. Schoch, J. Wieland: Gesetzentwurf zur Verbesserung der Kommunalen Finanzausstattung in der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Enquete-Kommission „Kommunen" des Landtags Rheinland-Pfalz, Vorlage EK 14/1-107, 2004.

[5] Siehe für eine grundlegende Darstellung politökonomischer Ansätze und deren Anwendung auf den Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft Ch.B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München 2006.

[6] Siehe R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen 1994, die in diesem Zusammenhang auf eine notwendige Berücksichtigung von unter anderen der „Dynamik der ökonomischen Entwicklung" (S. 211), der „Entwicklung von Nutzen- und Kostenprofilen im Zeitablauf" (S. 212) oder auch der „zukünftigen Nachfrage nach [...] Leistungen" verweisen (S. 212).

lung reagiert. Dies gilt um so mehr, wie es neben dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige „Rechtsgüter" zu schützen bzw. bereitzustellen gilt (Innere Sicherheit, Bildung, Justiz etc.), so dass der den Kommunen verfügbare finanzielle Spielraum für die Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben – insbesondere in einer Situation sehr knapper finanzieller Möglichkeiten (des Landes) – über die geltenden rechtlichen Bestimmungen hinaus nicht in normierter Form vorgegeben sein kann.

Bei einem gegebenen Volumen an zu verteilenden Finanzmitteln und einer faktischen Vorabreservierung von Mitteln für kommunale Zwecke könnte der Landesgesetzgeber seine politische Entscheidung nur durch Schulden, zusätzliche Einnahmen und/oder überproportionale Einsparungen in anderen landespolitischen Politikfeldern umsetzen. Zugleich würde das Land auch weiterhin als „Letztversicherer" für den Fall (extremer) fiskalischer „Schieflagen" auf der kommunalen Ebene in Anspruch genommen werden. Dies kann jedoch – bei Finanzierung staatlicher und kommunaler Ausgaben aus nur einem Einnahmentopf – kaum ernsthaft gewünscht sein. Die Fragwürdigkeit dieses Vorschlags wird deutlich, wenn man – in einer Art Gedankenexperiment – von dem entgegengesetzten Fall ausgeht, dass mittels einer verfassungsrechtlichen Regelung aus den Einnahmen von Land und Kommunen vorab ein Mittelanteil für staatliche Zwecke, so etwa für den Bereich der Inneren Sicherheit, für Familienpolitik, für Bildungs- oder Hochschulpolitik (als Länderkompetenzen), entnommen wird. Dies würde zwangsläufig zu einem relativ geringeren Gewicht kommunaler Belange führen. Angesichts dessen kann die Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung als ein Versuch bewertet werden, den bestehenden Politik- und Parlamentsvorbehalt in der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs außer Kraft zu setzen und durch eine Suprematie der Kommunen gegenüber dem Landtag zu ersetzen.

Darüber hinaus ist aus ökonomischer Sicht eine Definition von kommunaler Selbstverwaltung, derzufolge Selbstverwaltung nur durch Verausgabung von Finanzmitteln gewährleistet ist, in Zeiten sehr knapper öffentlicher Mittel als nicht sachadäquat einzustufen. Im Gegensatz zu dieser Sicht und aus der Perspektive einer auf den Staat angewendeten Innovationsökonomik[7] heraus könnte kommunale Selbstverwaltung vielmehr gerade auch als Instrument zu einem kreativen Umgang mit knappen Mitteln genutzt werden. Vor diesem Hintergrund sollte sich eine moderne kommunale (Selbst-) Verwaltung dem bestehenden Trend zur Privatisierung, Deregulierung und Konsolidierung eigentlich nicht entziehen. Schließlich ist davon auszugehen, dass in einer Gesamtschau von Land und Kommunen die verfassungsrechtliche Absicherung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung nichts anderes bedeutet als eine einseitige Verbesserung der kommunalen Haushaltsposition, während diejenige des Landes sich verschlechtert. Hierzu wurde bereits von anderen Autoren angemerkt: „Aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung folgt indessen nicht, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein bestimmter und gleich bleibender Bestand an Finanzmitteln zur Erfüllung ihrer Aufgaben garantiert ist. Vielmehr kann die Frage der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung wegen der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der übrigen im Finanzverbund zusammengeschlossenen Körperschaften und ihrer Aufgaben und Belange beantwortet werden."[8]

In der Summe der genannten Punkte kann festgehalten werden, dass der Inhalt der verfassungsmäßigen Gewährleistung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung nicht allein aus Sicht der kommunalen Ebene bestimmt werden kann. Vielmehr ist grundlegend von einer Gleichrangigkeit der Aufgaben und Ausgaben von Land und Kommunen auszugehen.[9] Diese Feststellung steht in enger Verbindung mit dem Problem, dass aus finanzwissenschaftlicher Sicht eine objektive Bestimmung der Ausgabenbedarfe von Land und Kommunen – und damit indirekt auch eine Abwägung von deren Dringlichkeit – faktisch nicht möglich ist.

Objektive Bestimmung des Ausgabenbedarfs von Land und Kommunen

Mit der zuletzt getroffenen Aussage wird deutlich, dass die im Rahmen des kommunalen Finanzaus-

[7] Siehe hierzu etwa S. Blancke: Die Diffusion von Innovationen im deutschen Föderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden 2003, S. 31 ff.; siehe auch L. P. Feld, J. Schnellenbach: Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion?, in: Ch. Schaltegger, S. Schaltegger (Hrsg.): Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Zürich 2004, S. 259 ff.

[8] Vgl. H.-G. Henneke: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, Heidelberg 2000, S. 323. Mit weitgehend identischem Wortlaut hat bereits der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz in einem Urteil zur kommunalen Finanzhoheit und der Aufwendungen für den übertragenen Wirkungskreis aus dem Jahr 1977 festgestellt, dass infolge der „Einbettung der gemeindlichen Finanzhoheit in ein Gesamtgefüge des Lasten- und Finanzausgleichs [...] die Frage der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung jeweils nur unter gleichzeitiger Berücksichtigung der übrigen im Finanzverbund zusammengeschlossenen Körperschaften und ihrer Aufgaben und Belange beantwortet werden" kann. Siehe Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 5.12.1977 (VGH 2/74). Siehe in gleicher Weise auch eine entsprechende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 9.7.1998 (VerfGH 16/96, 7/97).

[9] Siehe hierzu auch U. Hardt, J. Schmidt: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Hannover 1998, S. 49 ff., die in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis kommen, dass „kommunale Aufgaben mit Landesaufgaben ebenso wenig vergleichbar sind wie Landes- mit Bundesaufgaben".

gleichs erhobene Forderung nach einer Mindestfinanzausstattung der jeweiligen Kommunen eines Landes auch rein technisch zu erheblichen Umsetzungsproblemen führen würde. Der von juristischer Seite an dieser Stelle nicht selten erfolgende Verweis auf die Rolle der Finanzwissenschaft bei der Operationalisierung des „Konzeptes" einer den kommunalen Aufgaben angemessenen (Mindest-) Finanzausstattung ist lediglich ein Kunstgriff, um die Tatsache zu verschleiern, dass eine hinreichende ökonomische Konkretisierung nicht möglich ist.[10] Die notwendige Voraussetzung für eine entsprechende technische Umsetzung wäre, dass als zwingend anzusehende kommunale Ausgabenbedarfe bzw. als notwendig zu bewertende kommunale Aufgaben und Ausgaben problemlos identifiziert werden können. Eine aus ökonomischer Sicht objektive Quantifizierung solcher „Bedarfe", „notwendigen Aufgaben und Ausgaben" etc. ist bislang jedoch nicht gelungen und wird absehbar auch in Zukunft nicht gelingen. Alle bisher unternommenen Versuche, in diesem Bereich zu methodisch belastbaren Ergebnissen zu gelangen, sind fehlgeschlagen, weil die jeweilige Erforderlichkeits- und Dringlichkeitsbewertung nicht finanzwissenschaftlich geleistet werden kann.

Als exemplarisch für dieses Bewertungsdilemma kann die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern gelten. Es hat sich dabei in einer Reihe von finanzwissenschaftlichen Gutachten und Publikationen gezeigt, dass die Kategorie der „notwendigen Ausgaben" (im übertragenen Sinne: die Mindestfinanzausstattung) nicht hinreichend konkretisiert oder gar quantifiziert werden kann. Der Methodenstreit dauert seit den siebziger Jahren an und ist letztlich keinen Schritt weitergekommen.[11] Aus eben diesem Grund hat auch das „Maßstäbegesetz" zum bundesstaatlichen Finanzausgleich keine über das Grundgesetz hinausgehende Konkretisierung vornehmen können. Der aus rechtswissenschaftlicher Sicht in diesem Zusammenhang formulierte Vorschlag, das Modell des „Maßstäbegesetzes" auf den kommunalen Finanzausgleich zu übertragen,[12] um auf diese Weise zu inhaltlichen Entscheidungsvorgaben bei der Bestimmung der den Kommunen zuzuwendenden Finanzmittel zu gelangen, muss vor diesem Hintergrund als wenig hilfreich bewertet werden. Im Rahmen der ökonomischen Finanzausgleichsforschung gilt vielmehr uneingeschränkt die Erkenntnis, dass eine Algorithmisierung oder Schematisierung der vertikalen Finanzverteilung nicht gelingen kann.

Aufgrund dieser Problemlage sind die meisten Finanzausgleichssysteme (auch im horizontalen Bereich) grundsätzlich einnahmeorientiert. Auch stellen die mancherorts für eine vergleichende Analyse der Landeshaushalte und der Kommunalhaushalte verwendeten Parameter (z.B. Finanzierungssaldo, Schuldenstand oder Zinsbelastung) lediglich Hilfskonstrukte dar, die immer wieder zwischen dem Land und den Kommunen kontrovers diskutiert werden. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht mangelt es hier an geeigneten Indikatoren zur Bestimmung der jeweiligen Finanzlage von Land und Kommunen.[13] Zweckmäßig wären solche Indikatoren, die auf empirisch nachgewiesenen Zusammenhängen – beispielsweise – zwischen bestimmten sozio-ökonomischen Strukturdaten und den Ausgaben von Gebietskörperschaften beruhen. Entsprechende Studien liegen bislang jedoch nur in begrenzter Zahl und – was entscheidend ist – nur im Bezug auf einzelne kommunale Aufgabenbereiche vor.[14] Ebenfalls lediglich Hilfskonstrukte bilden die im Rahmen des Finanzausgleichs in der Vergangenheit entwickelten Verteilungsgrundsätze (z.B. der so genannte Gleichmäßigkeits- bzw. Symmetriegrundsatz im Verhältnis von Land und Kommunen) oder Verteilungsverfahren (z.B. das Deckungsquoten- oder Deckungslückenverfahren sowie das Ausgabenquotenverfahren im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern). Letztlich verbindet sich mit diesen Lösungen nur eine Verschiebung des zu-

[10] Siehe für entsprechende Verweise in juristischen Beiträgen zum Thema wiederum F. Schoch, J. Wieland, a.a.O.; siehe hierzu in einer eher kritischen Sicht auch M. Dombert, a.a.O., S. 1139 f.

[11] Siehe hierzu etwa stellvertretend Sachverständigenkommission zur Vorklärung finanzwissenschaftlicher Fragen für künftige Neufestlegungen der Umsatzsteueranteile: Maßstäbe und Verfahren zur Verteilung der Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 3 und Abs. 4 Satz 1 GG, Bonn 1981; siehe auch G. Wolf: Zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn 1982, S. 251 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Bonn 1996; R. Peffekoven: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 12, S. 709 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Bonn 2000; Institut für Weltwirtschaft: Anwendung des Deckungsquotenverfahrens und die Frage getrennter Regelkreise beim Familienleistungsausgleich, Kiel 2001. Siehe für eine Zusammenfassung der Diskussion auch T. Döring: Institutionenökonomische Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung, Marburg 2001, S. 251 ff.

[12] Siehe hierzu etwa M. Dombert, a.a.O., S. 1142 mit weiteren Literaturnachweisen.

[13] Siehe stellvertretend für diese Feststellung G. Schwarting: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin 2006, S. 130.

[14] Siehe für die Ermittlung entsprechender Indikatoren Ch. Baretti, E. Langmantel: Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München 2002, S. 5 ff.; siehe auch Ch. Baretti: Neugestaltung des Soziallastenansatzes im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München 2000, S. 5 ff.; sowie R. Parsche, M. Steinherr, R. Koll: Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft im kommunalen Finanzausgleich Rheinland-Pfalz, München 1998, S. 31 ff.; siehe ebenfalls auf den Bereich der kommunalen Sozialausgaben begrenzt T. Döring, R.-D. Postlep: Neugestaltung des Soziallastenausgleichs im kommunalen Finanzausgleich des Landes Hessen, Kassel 2006.

grunde liegenden Problems: Unabhängig davon, welche Indikatoren, Grundsätze oder Verfahren praktisch zur Anwendung kommen, muss vorab eine politische Einigung zwischen den betroffenen Akteuren (Land und Kommunen) über den Einsatz dieser Kenngrößen oder Verfahrensregeln herbeigeführt werden.

Vor dem Hintergrund der fehlenden Möglichkeit, den Finanzbedarf nach objektiven Kriterien nachrechenbar exakt zu bestimmen, muss auch die von Rechtswissenschaftlern vorgetragene These als fraglich gelten, dass die Finanzausstattung einer Kommune den Anforderungen von Art. 28 Abs. 2 GG dann nicht genügt, wenn nicht wenigstens 5% oder auch 10% der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmitteln auf freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben verwandt werden können.[15] Aus ökonomischer Sicht besitzen solche Quotenmodelle zur Bestimmung der kommunalen (Mindest-)Finanzausstattung den Charakter frei gegriffener Faustformeln ohne näherer sachlicher wie methodischer Fundierung. Zwar ist mit der finanzwissenschaftlichen Theorie des optimalen Budgets – übertragen auf ein föderativ strukturiertes Gemeinwesen – die normative Aussage verbunden, dass das Budget einer Gebietskörperschaft oder einer Gruppe von Gebietskörperschaften (z.B. das der Kommunen) ausgabenseitig so lange ausgeweitet werden sollte, wie der Grenznutzen der Aufgabenerfüllung höher ist als die Grenzkosten der verringerten Möglichkeit einer alternativen Bedarfsdeckung durch eine andere Ebene (z.B. der des Landes). Die Umsetzung dieser marginalanalytischen Herangehensweise scheitert jedoch in der Praxis nicht – wie bisweilen behauptet[16] – am damit verbundenen erheblichen Informationsbedarf. Vielmehr führt die konsequente Anwendung der Theorie des optimalen Budgets zu der Schlussfolgerung, dass unter der (realistischen) Bedingung unterschiedlicher Mittelverwendungspräferenzen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen (d.h. zwischen Land und Kommunen) ein eindeutiges (optimales) Finanzverteilungsmuster nicht mehr abgeleitet werden kann. Ein entsprechendes Ergebnis kann vielmehr nur auf dem Weg einer politischen Einigung bzw. Verhandlungslösung erzielt werden.[17]

Aus den genannten Gründen muss eine materielle Operationalisierung des Konzepts einer kommunalen Mindestfinanzausstattung aus finanzwissenschaftlicher Sicht als fragwürdig gelten. Wenn eine solche Operationalisierung jedoch nicht möglich ist, dann besteht die Gefahr, dass eine verfassungsmäßige Festschreibung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung entweder keine Wirkung hat (und damit lediglich Ausfluss symbolischer Politik darstellt) oder sie entfaltet eine unangemessene psychologische Wirkung und verhindert notwendige Anpassungen der Finanzverteilung aus Rücksichtnahme auf eine diffuse Verfassungsformulierung. In beiden Fällen wäre von einer Verfassungsänderung abzuraten.

Verfahrensorientierte Absicherung der kommunalen Finanzausstattung

Folgt man der von Finanzwissenschaftlern allgemein vertretenen Erkenntnis, dass das Problem einer angemessenen Finanzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen letztlich nur politisch gelöst werden kann, stellt sich die Frage nach dem angemessenen politischen Entscheidungsverfahren. Zwischen den diesbezüglich grundsätzlich zur Verfügung stehenden institutionellen Modellen (Gesetzes- bzw. Gremienmodell versus informelles Entscheidungs- bzw. Dialogmodell) wird aus rechtswissenschaftlicher Sicht häufig das Gremienmodell als die einzig zielführende Lösung eingestuft.[18] Verschiedene Bundesländer haben dieses Modell gesetzlich institutionalisiert und nach dem Vorbild des auf Bundesebene in § 51 HGRG (Haushaltsgrundsätzegesetz) vorgesehenen Finanzplanungsrates Beiräte vorgesehen, die aus Vertretern des zuständigen Fachministeriums sowie der kommunalen Spitzenverbände besetzt sind. Aufgabe dieser Beiräte ist es, auf konsensorientierte Lösungen in der Finanzmittelverteilung zwischen Länderebene und kommunaler Ebene hinzuarbeiten, um dem jeweiligen Landtag (Haushaltsgesetzgeber) Vorschläge zur Aus-

[15] Siehe F. Schoch, J. Wieland: Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, Baden-Baden 1995, S. 81 f.; oder F. Schoch: Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzen, Stuttgart et al. 1997, S. 353 f.; siehe zum Quotierungsmodell auch die Ausführungen bei H.-G. Henneke, a.a.O., S. 323.

[16] Siehe für eine entsprechende Anwendung der Theorie des optimalen Budgets auf Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Land und Kommunen sowie die hier formulierte Einschätzung die Ausführungen in M. Junkernheinrich: Finanzwissenschaftliche Anmerkungen zur Bestimmung des Finanzausgleichsvolumens (Diskussionspapier), Trier 2003.

[17] Siehe hierzu grundlegend P. A. Samuelson: Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, 1955, S. 350 ff.; siehe auch K. Mackscheidt: Zur Theorie des optimalen Budgets, Tübingen 1973; siehe für eine zusammenfassende Darstellung der Theorie des optimalen Budgets H. Zimmermann, K.-D. Henke: Finanzwissenschaft, München 2005, S. 56 ff. In diesen Kontext ist auch die Aussage von E. Münstermann: Der kommunale Finanzausgleich als politischer Prozess, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, H. 6 (2003), S. 134, einzuordnen: „Wer sich nicht dem Vorwurf aussetzen will, einer gewissen Scheinrationalität das Wort zu reden, muss akzeptieren, dass es dabei [der vertikalen Finanzmittelverteilung – T.D.] einen deutlichen Primat der Politik gibt."

[18] Siehe hierzu und zu den nachfolgenden Ausführungen M. Dombert, a.a.O., S. 1141 f.

gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu unterbreiten. Mit derartigen Regelungen soll dem verfahrensmäßigen Schutz der kommunalen Finanzgarantie dadurch Rechnung getragen werden, dass in diesem Gremium für alle am Finanzverbund Beteiligten unter Beachtung der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen die Finanzstärke und Aufgabenbelastung von Land und Kommunen nachvollziehbar analysiert, bewertet, gewichtet und zum Ausgleich gebracht werden. Die von dieser Verfahrensweise ausgehende Schutzwirkung zugunsten der kommunalen Finanzausstattung kann dabei insofern noch verstärkt werden, dass der Landtag sich nur unter Nennung von (besonderen) Gründen über die Empfehlungen eines solchen Beirats hinwegsetzen kann.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht kann eine solche Lösung des Finanzverteilungsproblems zwischen Land und Kommunen insofern zunächst positiv bewertet werden, als damit der aus Sicht der Verfassungsökonomik im Allgemeinen favorisierten Abkehr von einer Ergebnis- hin zu einer Verfahrensorientierung im Rahmen politischer Willensbildungsprozesse Rechnung getragen wird.[19] Dem liegt die Annahme zugrunde, dass insbesondere bei Verteilungsproblemen ein politischer Konsens zwischen den betroffenen Akteuren im Sinne einer als angemessen (fair bzw. „gerecht") empfundenen Lösung dann leichter zu erzielen ist, wenn man anstelle der unmittelbaren Auseinandersetzung über Verteilungsergebnisse sich auf einzuhaltende Regeln der Ergebnisfindung und damit auf das zur Anwendung zu bringende Verfahren einigt. Die im Rahmen eines solchen Verfahrens – hier: des Gremienmodells – gewonnenen Ergebnisse wären entsprechend wechselseitig von Land und Kommunen aufgrund der Art und Weise ihres Zustandekommens zu akzeptieren. Die vorab erfolgte Einigung auf das zur Anwendung gebrachte Verfahren liefert zugleich die Begründung dafür, warum der politisch formal für die Verabschiedung des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes zuständigen Entscheidungsinstanz (dem Landesparlament) kein oder lediglich ein minimaler Abänderungsspielraum mit Blick auf die Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen eingeräumt werden sollte.

Probleme eines verfahrensbezogenen Ansatzes

Eine solche Bestimmung der kommunalen Finanzausstattung im Rahmen eines verfahrensbezogenen Ansatzes ist allerdings nicht frei von Problemen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie mit einer Bindung des Gesetzgebers an von Gremien getroffene Vorentscheidungen einhergeht. So scheint bei der Präferenz zugunsten eines entsprechend institutionalisierten Gremienmodells zur Lösung des Finanzausstattungsproblems von Kommunen zum einen die in der jüngeren Vergangenheit formulierte Kritik an den Beratungsleistungen und Empfehlungen von Kommissionen, Beiräten und sonstigen politischen Gremien nicht hinreichend berücksichtigt.[20] Wenn zum anderen der Gesetzgeber eine Beratung wünscht, dann kann ein Gutachter (oder eine Kommission) diese leisten und letztlich eine Empfehlung aussprechen. Eine Bindungswirkung sollte diese jedoch keineswegs haben.[21] Andernfalls droht die Bedeutung der Landesparlamente – noch mehr als dies in der Vergangenheit ohnehin schon der Fall war – auf die Rolle einer Ratifikationsinstanz reduziert zu werden.

Nicht umsonst verbindet sich mit der aktuell in Deutschland vollzogenen Föderalismusreform unter anderen die Zielsetzung, durch eine stärkere Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben im Verhältnis von Bund und Ländern auch den Länderparlamenten wieder zu einem größeren Gewicht im Rahmen politischer Entscheidungsfindungsprozesse zu verhelfen. Im Rahmen von Gremien- und Kommissionstätigkeit politische (Vor-) Entscheidungen zu treffen mag zwar einen gewissen Effizienzgewinn versprechen, ein Demokratiegewinn verbindet sich damit nicht. Gerade wenn es um Fragen geht, bei denen – wie auch im Fall der kommunalen Finanzausstattung – die öffentliche Debatte von besonderer Bedeutung ist, ist zweifelhaft, welchen Vorzug das Gremienmodell gegenüber den zur Verfügung stehenden Beratungs- und Entscheidungsforen des Parlaments haben kann.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Funktionsfähigkeit des Gremienmodells entscheidend davon abhängt, inwieweit ein Wille zur Verständigung zwischen den Ebenen (Land und Kommunen) besteht. Voraussetzung ist hier ein gegenseitiges Wohlwollen im Verhältnis zwischen Land und Kommunen. Ist ein solches wechselseitiges Einvernehmen gegeben, dann stellt sich allerdings die Frage, ob es überhaupt einer Kom-

[19] Siehe hierzu grundlegend F. A. v. Hayek: Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. III, Landsberg am Lech 1981; siehe auch G. Brennan, J. M. Buchanan: The Reason of Rules – Constitutional Political Economy, Cambridge (Ma.) et al. 1985.

[20] Siehe hierzu ausführlich J. v. Blumenthal: Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, 2003. Siehe auch H. Herles: Deutschland als Republik der Räte, in: Das Parlament, 2003 – http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament.

[21] In ähnlicher Weise kritisch zu einer politischen Bindungswirkung der in Kommissionen entwickelten Empfehlungen äußert sich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Bonn 1996, S. 37; siehe ebenso S. Korioth: Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Tübingen 1997, S. 505.

mission bedarf, um ein gemeinsam getragenes Ergebnis hinsichtlich der vertikalen Finanzverteilung zu erzielen.[22] So zeigen etwa die Erfahrungen in Bayern, wo kein entsprechendes Gremium zur Regelung der vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen besteht, dass aufgrund des guten Verhältnisses zwischen den Vertretern der Kommunen und der Landesregierung eine prozedurale Absicherung der kommunalen Finanzausstattung überflüssig ist. Umgekehrt gilt, dass – wie etwa die Erfahrungen mit der Finanzverteilungskommission in Baden-Württemberg zeigen – im Fall eines fehlenden Einvernehmens zwischen Land und Kommunen bezweifelt werden muss, ob mit Hilfe des Gremienmodells ein entsprechendes Vertrauensverhältnis zwischen Land und Kommunen erzeugt werden kann, um zu einem konsensualen Ergebnis zu gelangen. Im Übrigen müssen sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die Vertreter der Landesregierung in den Kommissionsberatungen jeweils ihre Position vertreten. Die Stellungnahmen der unterschiedlichen Vertreter in der Finanzverteilungskommission des Landes Baden-Württemberg belegen das sehr anschaulich.[23] Dieser grundsätzliche Rollenkonflikt kann – und sollte im Übrigen auch – nicht aufgelöst werden.

Alternative Ansatzpunkte zur Lösung kommunaler Finanzierungsprobleme

Unbestreitbar stehen die kommunalen Haushalte – trotz verbesserter Wachstumsbedingungen und sich daraus ergebender steigender Steuereinnahmen – auch weiterhin vor besonderen finanziellen Herausforderungen. Dabei werden in der politischen Debatte oft zwei Ursachen für das Defizit in den kommunalen Kassen ausgemacht. Es wird – so die häufig gerade von kommunaler Seite geäußerte Einschätzung – sowohl auf die finanziellen Belastungen durch den Bund als auch die unzureichende finanzielle Ausstattung der Gemeinden durch die Länder verwiesen, die für die finanziellen Probleme auf kommunaler Ebene verantwortlich sein sollen. Die logische Konsequenz scheint dann die Forderung nach einer besseren institutionellen Absicherung der kommunalen Finanzausstattung zu sein. Eine solche Argumentation verstellt aber teilweise den Blick für alternative Ansatzpunkte zur Lösung der Finanzierungsprobleme im Bereich der kommunalen Aufgabenerfüllung.

So zielen aus finanzwissenschaftlicher Sicht Vorschläge wie die institutionelle Absicherung einer kommunalen Mindestfinanzausstattung lediglich auf die Korrektur von Symptomen eines tieferliegenden Problems, welches sich strukturell mit dem in Deutschland vorherrschenden Modell des Verbundföderalismus verbindet und seinen Ausdruck unter anderem in einer mangelnden kommunalen Finanzautonomie findet. Eine „echte“ Reform im Sinne einer ökonomisch zweckmäßigen Lösung des Problems könnte hier nur durch Schritte in Richtung eines stärker wettbewerblich organisierten föderalen Systems mit hinreichender Autonomie der einzelnen Ebenen bei einem gleichzeitig sukzessiven Abbau der bestehenden Finanzverbundelemente realisiert werden.[24] Mit der jüngst von Bundestag und Bundesrat beschlossen Föderalismusreform wurde ein Schritt in diese Richtung vollzogen. Die dabei zunächst unberücksichtigt gebliebenen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen bilden jedoch den noch ausstehenden, aber dringend notwendigen zweiten Schritt einer grundlegenden Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems.[25] Als ein Erfolgsindikator eines solchen zweiten Teils der Reform des deutschen Fiskalföderalismus könnte dabei die Ausstattung der kommunalen Ebene mit autonom gestaltbaren Einnahmequellen in einem Umfang gelten, der für eine hinreichende Finanzausstattung der Kommunen sorgt.

Eine Alternative zu einer solch grundlegenden Reform stellt eine (ökonomische) Aufgaben- und damit verbundene Ausgabenkritik auf Ebene des Landes wie der Kommunen dar. Im Unterschied zu der Unmöglichkeit eines direkten Vergleichs von Landesaufgaben und kommunalen Aufgaben ist eine für die Landesebene und die kommunale Ebene getrennt durchzuführende Bewertung des Status quo der jeweiligen Aufgabenerfüllung unter Effizienzaspekten durchaus möglich. Eine solche Vorgehensweise stünde auch im Einklang mit der gängigen Systematik ökonomischer Finanzaus-

[22] Siehe hierzu U. Hardt, J. Schmidt, a.a.O., S. 70 und S. 77. Vor diesem Hintergrund wird beispielsweise auch die Position der hessischen kommunalen Spitzenvertreter verständlich, die im Rahmen der Debatte um die Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips sowie um die Institutionalisierung einer Gesetzesfolgenabschätzung im Verhältnis von Land und Kommunen sich klar gegen die Einrichtung einer Kommission und für einen direkten Dialog zwischen Land und den kommunalen Spitzenverbänden ausgesprochen haben. Siehe Hessischer Landtag: Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden, Drucksache 15/3554 vom 8.5.2002; siehe auch E. Münstermann, a.a.O., S. 136 f.

[23] Siehe hierzu Landtag von Baden-Württemberg: Gesetzentwurf der Landesregierung – Haushaltsstrukturgesetz 2004, Drucksache 13/2680 vom 26.11.2003. Siehe auch Landtag von Baden-Württemberg: Mitteilung des Finanzministeriums – Zwischenbericht der Finanzverteilungskommission, Drucksache 13/2683 vom 27.11.2003.

[24] Siehe etwa T. Döring: Optionen zur Reform des kommunalen Einnahmesystems – Überblick und ökonomische Bewertung, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 104, S. 192 ff.; siehe auch T. Döring, B. Hansjürgens: Gemeindefinanzreform – sind grundlegende Veränderungen zu erwarten?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52, S. 322 ff.

[25] Siehe hierzu T. Döring, S. Voigt: Reforming Federalism German Style, in: INTERECONOMICS, Vol. 41, S. 201 ff.

gleichsanalysen, die vor einer Klärung von Fragen der aufgabenangemessenen Finanzausstattung, d.h. der vertikalen (und horizontalen) Einnahmenzuordnung, zunächst die Angemessenheit der Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen auf die einzelnen föderativen Ebenen sowie die effiziente Wahrnehmung dieser Kompetenzen zu prüfen hat.

Reduzierung von Standards

Ebenfalls eine Alternative zu einer grundlegenden Reform des föderativen Systems, die zugleich mit der Aussicht auf eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage verbunden ist, bietet eine nachhaltige Reduzierung gesetzlicher Standards im Rahmen der Bereitstellung kommunaler Leistungen. Ein solcher Abbau von Standards – wie er schon seit einiger Zeit mit Blick auf die kommunale Ebene diskutiert wird – setzt allerdings die Bereitschaft voraus, Leistungen für die Bürger einzuschränken oder gar abzuschaffen. Ein solcher Reformschritt ist jedoch nicht einfach zu realisieren. So tut sich erfahrungsgemäß die Bundes- und Landesebene in der Umsetzung dieser Forderung schwer, da eine Reduzierung von Standards vor allem bedeutet, die ehedem seitens des Gesetzgebers als zweckmäßig erachtete Einführung von Rechtsansprüchen des Bürgers und Vorgaben an die Bereitstellung kommunaler Leistungen ex post als überflüssig und nicht sachgerecht bewerten zu müssen. Aber auch auf kommunaler Seite trifft die Forderung nach Standardabbau nicht selten auf Vorbehalte, da sie zum einen mit einem partiellen Orientierungsverlust in der kommunalpolitischen Praxis verbunden ist, zum anderen (und vor allem) aber zu einer Intensivierung des interkommunalen Wettbewerbs beiträgt, was nicht bei allen Kommunalpolitikern auf uneingeschränkte Zustimmung stößt. Letzteres gilt insofern, wie die Kehrseite des Abbaus von Standards eine größere Freiheit in der Ausgestaltung des kommunalen Leistungsangebots bedeutet, d.h. die von Kommune zu Kommune unterschiedliche Ausgestaltung ihres jeweiligen Leistungsangebots wird stärker als bislang zu einem Wettbewerbsparameter im Bemühen um die Ansiedlung von Unternehmen sowie die Attrahierung mobiler Einwohner.

Darüber hinaus kann zumindest mit Blick auf einen Teil der Bundesländer noch eine weitere Reformalternative diskutiert werden, wenn man die kommunalen Kostenstrukturen betrachtet. So ist zu prüfen, inwieweit eine vergleichsweise kleinteilige Verwaltungsstruktur auf kommunaler Ebene in den zurückliegenden Jahren die mögliche Realisierung von „economies of scale“ verhindert hat. Auch kann danach gefragt werden, ob die bestehenden Verwaltungsgrenzen noch zusammengehörige Räume abdecken oder ob diese eher zu deren Zerstückelung mit der Folge einer aus Sicht von Standort- und Regionalpolitik eher unerwünschten Inkongruenz von politisch-administrativ definierten Gebietseinheiten einerseits und durch sozioökonomische Verflechtungsbeziehungen definierte lokale und regionale Einheiten andererseits führen.[26] Im Kern geht es hierbei aus ökonomischer Sicht um die Frage, durch welche Maßnahmen die kommunale Ebene in ihrer Arbeitsweise effizienter als bislang gestaltet werden kann.

Verstetigung der Einnahmen

Schließlich sollten auch solche institutionellen Reformalternativen in den Blick genommen werden, die auf eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen und damit auf einen Schutz der kommunalen Mindestfinanzausstattung jenseits einer nur schwer in der Praxis umzusetzenden verfassungsrechtlichen Absicherung zielen. Ein Beispiel für eine entsprechende Politikinnovation liefert der ab 2007 in Rheinland-Pfalz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs etablierte Stabilisierungsfonds, der auf eine Abkopplung der Finanzzuweisungen des Landes von konjunkturellen Schwankungen und damit auf eine stärkere Kontinuität des Mittelzuflusses an die Kommunen bei einem jährlich garantierten Wachstum der Finanzausgleichssumme in bestimmter Prozenthöhe zielt.[27] Die Kommunen gewinnen auf diese Weise nicht nur mehr Planungssicherheit im Rahmen ihrer haushaltspolitischen Entscheidungen. Zugleich sorgt das Zusammenspiel aus stetigem Aufwuchs der Finanzausgleichsmasse und Kompensation konjunkturell bedingter Finanzzuweisungsrückgänge ab einem bestimmten Niveau für garantierte kommunale Einnahmen, was in seiner Wirkung einer Absicherung der kommunalen Finanzausstattung entspricht. Mit einer ausschließlich auf eine verfassungsrechtliche Finanzausstattungsgarantie und einen prozeduralen Schutzmechanismus eingeengten Diskussion verbindet sich demgegenüber die Gefahr, dass aus ökonomischer Sicht als sachadäquater einzustufende Lösungsalternativen der bestehenden Haushalts- und Finanzierungsprobleme auf kommunaler Ebene aus dem Blick geraten.

---

[26] Siehe etwas T. Döring: Räumliche Aspekte der Finanzausgleichsbeziehungen und des Föderalismus – von der Allokations- und Verteilungs- zur Wachstumsperspektive, in: Raumforschung und Raumordnung, 63. Jg., S. 109 ff.

[27] Siehe I. Deubel: Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds – Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen, in: G. Milbradt, I. Deubel (Hrsg.): Ordnungspolitische Beiträge zur Finanz- und Wirtschaftspolitik, Berlin 2004, S. 33 ff.; siehe auch T. Döring: Verstetigung des Kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. 2, 2006, S. 103 ff.