

Der Kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Japan—Ein Vergleich

Itoh, Kobun

<https://doi.org/10.15017/4491722>

出版情報：経済學研究. 55 (6), pp.69-98, 1990-07-10. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Japan —Ein Vergleich.

Kobun Itoh

Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Rahmenbedingungen
3. Schlüsselzuweisungen im Vergleich
 - 3.1 Festlegung der Finanzausgleichsmittel
 - 3.2 Ermittlung des Finanzbedarfs
 - 3.3 Ermittlung der Finanzkraft
 - 3.4 Das Maß des Ausgleichs (Festsetzung der Schlüsselzuweisungen)
4. Schlußbemerkung

1. Vorbemerkung

In diesem Jahrhundert war Japan stark bestrebt alle Lebensbereiche zu modernisieren ; die Modernisierung des Öffentlichen Lebens spielte darin eine wesentliche Rolle. Hier möchte ich nur auf besondere Aspekte des Finanzwesens aufmerksam machen. Im Verlauf des Strebens nach Modernisierung hat man die finanzielle Seite des Öffentlichen Lebens in Japan eigentümlich entwickelt—trotz eifriger Versuche, die schon durch Erfahrungen der europäischen Länder gefundenen Regeln auch auf Japan anzuwenden.

Ein gutes Beispiel dafür finden wir in den finanziellen Beziehungen des Öffentlichen Lebens in Japan, in der die Zentralregierung und die Lokalkörperschaften miteinander so eng zusammenarbeiten, wie wir dies in anderen Ländern nur selten finden können¹⁾. Mit anderen Worten stellen die Finanzbeziehungen zwischen zwei Ebenen von Regierungen in Japan eine ihm eigentümliche Verbindung dar. Von diesem Standpunkt aus versuche ich im folgenden, vergleichend mit der Bundesrepublik Deutschland die Eigentümlichkeiten des japanischen kommunalen Finanzausgleichs zu erklären.

2. Rahmenbedingungen

Der kommunale Finanzausgleich ist ein Teil eines Systems von Kommunal финанzen. Soweit dies für das Verständnis der weiteren Darstellung erforderlich ist, möchte ich zunächst die Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs erörtern. Schon hier wird man bemerken, daß zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan das System der Kommunal финанzen sich anders zusammensetzt, wenn auch die Stoffe, d. h. die Begriffe, zwischen beiden fast gleich sind.

Als erstes Beispiel möchte ich die Verteilungsquote des Steueraufkommens zwischen allen Ebenen von Gebietskörperschaften darstellen (Vgl. Tab. 1). Insoweit dies aus dieser Tabelle beurteilt werden kann, ist die Stellung der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich schwächer als in Japan. Japanische Präfekturen und Gemeinden sind am gesamten Steueraufkommen zu 36.3% beteiligt, während deutsche Gemeinden inklusive Kreise nur 13.8% Anteil haben. Dieser Unterschied wird durch folgende Fakten erklärt :

—Im Gegensatz zu Japan, wo seit langem ein Einheitsstaat besteht, ist die Bundesrepublik Deutschland aus verfassungsrechtlichen und geschichtlichen Gründen ein Bundesstaat.

In dieser Form bilden die Länder den Kern des Staatssystems. Nach Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Als solche nehmen die Länder in der Bundesrepublik Deutschland breite Aufgaben wahr, von denen ein Teil zur den Aufgaben der Präfekturen in Japan gehört, z. B. Polizei, Besoldung der Lehrer usw. Gelegentlich erfüllen die Länder auch Aufgaben der Kommunen, z. B. wenn sie an deren Stelle Schulen usw. errichten. Daneben erfüllen die Länder auch staatliche Aufgaben, weil besonders sie die allgemeine und finanzielle Aufsicht über die Gemeinden zu führen haben. Da die Länder sowohl

Tab. 1 Die Verteilungsquote des Steueraufkommens zwischen Gebietskoerperschaften in der BRD und Japan (1987)

BRD Mrd. DM (%)	EG	Staaten		Gemeinden (einschl. Kreise)	Insgesamt
		Bund	Länder		
	18.32 (3.9)	217.06 (46.3)	168.26 (35.9)	64.85 (13.8)	465.80 (100.0)
Japan Mill. Yen (%)	Staat (Zentralregierung)		Lokalkörperschaften		Insgesamt
			Präfekturen	allgemeine Gemeinden	
	47,806.8 (63.7)		11,986.4 (16.0)	15,217.6 (20.3)	75,010.8 (100.0)

Quelle: BMF, Finanzbericht 1989 und Innenministerium, Das Weißbuch der japanischen lokalen Finanzwirtschaft, 1988, Eigene Berechnungen.

staatliche Aufgaben als auch Aufgaben der Gemeinden wahrnehmen, haben sie großen Anteil am Steueraufkommen. Je mehr sie ihren Anteil fordern, desto geringer wird der Anteil der Gemeinden.

—Der Gemeindeanteil am Steueraufkommen ist in Japan relativ groß, da die Präfekturen durch ein eigenes Steuererhebungsrecht eine starke Stellung haben. In der Bundesrepublik Deutschland stehen den Kreisen aber nur geringe eigene Steuern zur Verfügung. Die Hälfte des japanischen gemeindlichen Steueraufkommens gehört den Präfekturen.

—Während sich in der Bundesrepublik Deutschland der Steuerertrag der Gemeinden aus dem Aufkommen von Gewerbesteuer, Grundsteuer, und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zusammensetzt, ist das japanische Gemeindesteuersystem erheblich komplizierter. Für das japanische System ist kennzeichnend zum einen die gleichgewichtige Besteuerung von Bürgern und Unternehmen, sowie zwischen Einkommens- oder Gewinnsteuern (Personensteuern) und Realsteuern, zum anderen das hohe Niveau der Verkehrs- und Verbrauchssteuern (Tab. 2). Bemerkenswert ist, daß japanische Bürger und Unternehmen mindestens dreimal Steuerschuldner sind: erstens der Gewerbeertragssteuer, zweitens der Gemeindeeinwohnersteuer für Bürger und Körperschaften, und drittens der Munizipalvermögenssteuer.

Daraus folgt, daß der Anteil der Gemeindesteuern am Nationaleinkommen in der Bundesrepublik Deutschland viel geringer als der in Japan ist, obwohl der Anteil der gesamten Steuern am Nationaleinkommen in der Bundesrepublik Deutschland erheblich größer als der in Japan ist. So betrug z. B. 1987 das Gesamtsteueraufkommen 29.8% des Nationaleinkommens in der Bundesrepublik Deutschland, gegenüber 27.4% in Japan, während die entsprechenden Zahlen bei den Gemeindesteuern 4.1% in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber 9.9% in Japan sind.

Für die japanischen Kommunalfinanzen ist darüber hinaus kennzeichnend, daß die Nettoausgaben der Regionalkörperschaften, d. h. Präfekturen und Gemeinden, die des Staates weit übersteigen. Dieses Verhältnis zwischen zwei Ebenen von Regierungen ist unter den OECD Ländern neben den nordeuropäischen Ländern einzigartig. In der Steuerverteilung, wie in Tabelle 1 schon gezeigt, übersteigt zwar der Staat (63.7%) die Regionalkörperschaften (36.3%) erheblich, aber bei den Nettoausgaben schlägt das Verhältnis zwischen beiden um. Diese Eigentümlichkeit ist kennzeichnend für das japanische Kommunalfinanzsystem, und deutet auf das Vorhandensein riesiger Finanzströme vom Staat zu den Regionalkörperschaften hin. In der Bundesrepublik Deutschland wie in fast allen OECD Ländern ist die Situation ganz anders. Der Gemeindeanteil an den Nettoausgaben der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland beträgt nur 19.8% in 1985, gegenüber 35.5% bei den Ländern und 44.7% beim Bund. Hierbei ist kennzeichnend die Kontinuität zwischen zwei Arten von Verhältnissen der Steuer- und Nettoausgabenverteilung.

Tab. 2 Die Zusammensetzung der Gemeindesteuern in der BRD und Japan (1983: %)

Arten \ Pflichtige	Bürger (a)	Unternehmen (b)	(a+b)
Realsteuer (A)	16.5 12.6	21.3 40.6	37.8 53.2
Personensteuer (B)	32.7 43.7	12.1 —	44.8 43.7
Verkehrs-od. Verbrauchssteuer (C)	3.2	17.4	17.4 3.2
(A+B)	49.2 56.3	33.4 40.6	100

Oben : Japan, unten : BRD

Erläuterungen davon :

	Japan	BRD
A a	Munizipalvermögenssteuer Gewerbeertragssteuer	Grundsteuer A•B
A b	Munizipalvermögenssteuer Gewerbeertragssteuer	Gewerbsteuer
B a	Gemeindeeinwohnersteuer für Bürger Präfektur einwohnersteuer für Bürger	Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer
B b	Gemeindeeinwohnersteuer für Unternehmen Präfektur einwohnersteuer für Unternehmen	—
C a C b	Lokaltabaksteuer Lokalkraftfahrzeugsteuer usw	Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer usw

Quelle : eigene Berechnungen nach Finanzbericht (BRD) und Weißbuch (Japan)

Tabelle 3 (betreffend Kommunaleinnahmen) zeigt weitere interessante Unterschiede. In dieser Tabelle sehen wir den Unterschied bei der Gewichtung der Entgelte, die sich größtenteils aus Gebühren und Beiträgen zusammensetzen. Diese Quote liegt bei 21.1% in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber 3.6% in Japan. Aber bei diesem Vergleich ist zu berücksichtigen, daß die Struktur der Entgelte ganz anders ist. Der Großteil der Entgelte in der Bundesrepublik Deutschland stammt aus Gebühren, und zwar hauptsächlich aus den Gebieten Abwasser, Abfall und Friedhöfe; dagegen in Japan überwiegend aus Schulgeldern von den höheren Schulen (od. Gymnasien), öffentlichen Kinderheimen und öffentlichen Wohnungen. Auch in Japan sind die Abwassergebühren zwar erheblich, aber sie gehören nicht zum ordentlichen, sondern zum außerordentlichen Haushalt. In Japan erledigt man die Abfallbeseitigung zudem traditionell kostenlos. Die Rahmenbedingungen für Entgelte sind deshalb so verschieden, daß man nicht

Tab. 3 Die Zusammensetzung der Gemein-
deinnahmen in der BRD und Japan
(1987 : %)

	Japan	BRD
1. Gemeindesteuern	42.1	31.3
2. Entgelte	3.6	21.1
3. Zuweisungen von Staaten	33.3	25.5
4. Kredite	9.2	6.4
5. Sonstige Einnahmen	11.8	15.7

Quelle: H. Karrenberg u. E. Münstermann
Gemeindefinanzenbericht 1989, Innenminis-
terium, Das Weißbuch (Japan), Eigene
Berechnungen

einfach Deutschland mit Japan vergleichen kann.

Daneben ergibt sich aus Tab. 3 noch ein anderes Bild: Wenn wir einerseits Kommunalsteuern und Entgelte als eigene, selbständige Mittel, und alle Zahlungen vom Staat und Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt andererseits als unselbständige Mittel bezeichnen dürfen, dann gleichen sich die daraus abgeleiteten Verhältnisse untereinander. Das Verhältnis von selbständigen gegenüber unselbständigen Mitteln beträgt 52.4% (31.3% + 21.1%) gegenüber 31.9% (25.5% + 6.4%) in der Bundesrepublik Deutschland; in Japan 45.7% (42.1% + 3.6%) gegenüber 42.5% (33.3% + 9.2%). In dieser Hinsicht sind sie beide strukturell ähnlich und zwar bezüglich der Abhängigkeit von unselbständigen Mitteln, d. h. von Zahlungen des Staates. So dann handelt es sich darum, wie Zahlungen des Staates sich in der Bundesrepublik Deutschland sowie Japan zusammensetzen.

Abb. 1-a, b vergleichen die Zusammensetzung der Zahlungen des Staates zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan. In diesen Abbildungen finden wir wieder eine weitere Ähnlichkeit in bezug auf die Gestaltung von allgemeinen und speziellen (Zweck-) Zuweisungen. Die Arten der staatlichen Zuweisungen sind in Japan und in der Bundesrepublik Deutschland gleich, und zwar werden sie zwischen allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen halbiert. (Allgemeine Zuweisungen von 52.9% und Zweckzuweisungen von 47.1% in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber 16.3% und 16.0% in Japan). Übrigens in 1987 setzten sich die Zweckzuweisungen (100.0%) in Japan hauptsächlich aus Investitionshilfe für Raumordnung einschließlich Straßen (38.3%), aber auch aus Schulwesen (28.7%), Soziales (27.1%) und Sonstiges (5.9%), zusammen.

Die japanische Zusammensetzung der Zweckzuweisungen hat auch gewisse Ähnlichkeiten mit der deutschen Zusammensetzung. Überdies nehmen sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Japan die Gemeinden ungefähr eine Hälfte der staatlichen Zuweisungen als allgemeine Zuweisungen und die andere als spezielle (zweckgebundene) ein. Aber hier enden die äußerlichen Ähnlichkeiten.

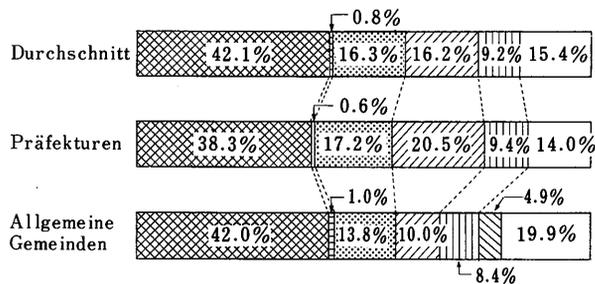
Abb. 1 a und b: Die Zusammensetzung der Zahlungen des Staates in der BRD und Japan

a) BRD (1984)



* gewogener Durchschnitt der Steuerverbundquoten in den Ländern

b) Japan (1987)



Quelle: a) H. Karrenberg und E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1985, S. 89

b) Innenministerium (Japan), Das Weißbuch der japanischen lokalen Finanzwirtschaft 1989, S. 9.



Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Japan—Ein Vergleich.

Wenn wir den kommunalen Finanzausgleich im Hinblick auf die Rahmenbedingungen betrachten, klären sich die Unterschiede zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Japan auf. In der Bundesrepublik Deutschland hat man für längere Zeit wiederholt versucht, das untereinander zusammenhängende System des kommunalen Finanzausgleichs auszubauen, das sich in zwei Teile, d. h. den kommunalen Finanzausgleich im weiteren Sinne einerseits und den im engeren Sinne andererseits, gliedert. Man hat den kommunalen Finanzausgleich im weiteren Sinne als die "Rahmenbedingungen" bezeichnet, die zusammen mit dem kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne den für Deutschland eigentümlichen Stil ausmachen.

Aber für geschichtliche Entwicklungen ist hier leider kein Raum. Beim Vergleich mit Japan greife ich als typisches Beispiel für die Bundesrepublik Deutschland auf den kommunalen Finanzausgleich des Landes NRW zurück. Tab. 4 faßt den kommunalen Finanzausgleich in diesem Land zusammen. Charakteristisch für die Bundesrepublik Deutschland ist, zumindest im Vergleich mit Japan, daß die Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs in einem umfassenden Gesetz zusammengefaßt sind. Auch im Land NRW wurde es viele Jahre lang als sog. "Finanzausgleichsgesetz" bezeichnet, wie in den übrigen Bundesländern, aber im Jahr 1981 wurde es durch das sogenannte Gemeindefinanzierungsgesetz ersetzt.

Dieses Gesetz sollte alle Arten von Zahlungen des Landes umfassen. Als Erfolg dieser Reform regelt jetzt das Gemeindefinanzierungsgesetz nicht nur Zuweisungen des Landes im

Tab. 4 Uebersicht über den kommunalen Finanzausgleichs im Land NRW (1989)

Zuweisungen		Artikel des GFG	Ansatz Mill. DM	%
Allgemeiner Steuerverbund	Allgemeine Zuweisungen	Schlüssel Zuweisungen §1-3	8,065.9	57.6
		Ausgleichsstock §6.17	266.7	1.9
	Zweckzuweisungen	Stadterneuerung usw. §18	413.0	3.0
		Schulbau §19	99.2	0.7
		Museumbauten §20	17.3	0.1
		Wasser und Abwasser §21	307.7	2.2
		Abfälle §22	47.3	0.3
		Investitionspauschale §23	361.5	2.6
Zusammen		—	9,578.6	68.4
Kraftfahrzeugsteuerverbund (Straßenbau usw.)		§4.24	576.13	4.1
Zuweisungen außerhalb Steuerverbünde	Zuweisungen nach näherer Bestimmung des GFG	§5.25-28	1,044.7	7.5
	Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans des Landes	§5.29	2,797.8	20.0
Insgesamt		—	13,997.3	100.0

Quelle: Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes NRW-GFG 1989 (Gestzentwurf)

Rahmen des allgemeinen- und Kraftfahrzeug-Steuerverbund, sondern auch Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes. Man kann sagen, daß der Versuch, den kommunalen Finanzausgleich im weiteren Sinne möglichst genau und umfassend durch ein einheitliches Gesetz zu regulieren, eine Weiterführung der Gedanken von Johannes Popitz' andeutet, der im Jahr 1938 zum erstenmal in Deutschland (d. h. zunächst in Preußen,) ein geordnetes System des kommunalen Finanzausgleichs eingeführt hat.

Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland gibt es in Japan kein Gesetz, das einheitlich den gesamten kommunalen Finanzausgleich zu regulieren versucht. Hier scheint es, daß man seine Kraft auf Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im engeren Sinne konzentriert hat. Verschiedene Arten von Zweckzuweisungen werden grundsätzlich unbegrenzt liegengelassen und gestalten so den für Japan eigentümlichen Stil des kommunalen Finanzausgleichs²⁾.

Mit anderen Worten ist man in Japan auf einen so starken Widerstand gegen Integrierung der Zweckzuweisungen in den kommunalen Finanzausgleich gestoßen, daß ein solcher Versuch nach dem Zweiten Weltkrieg wiederholt gescheitert ist. Nach dem berühmten Gutachten³⁾ von Shoup im Jahr 1949 gelang es lediglich ein einziges Mal, die Zweckzuweisungen im Prinzip abzuschaffen und einen einheitlichen kommunalen Finanzausgleich zu verwirklichen. Aber die Reform Shoup's ist mit Beendigung der amerikanischen Besatzung nach ganz kurzer Dauer wieder verschwunden. Aber nur das von ihm entwickelte Verteilungssystem von allgemeinen staatlichen Zuweisungen hat überlebt. Es ließ sich transformieren, um das wiederbelebte Netz von Zweckzuweisungen zu ergänzen, wobei nur verteilungstechnisch ein neuer, verbesserter Weg beibehalten wurde.

Allerdings, ist bemerkenswert, daß der kommunale Finanzausgleich in Japan mit demselben im engeren Sinne als identisch angesehen wird und daß er als solcher technisch weiter entwickelt ist. In diesem Zusammenhang ist es aber auch fraglich, ob in der Bundesrepublik Deutschland die Regelung des kommunalen Finanzausgleichs im weiteren Sinne den Betreffenden (d. h. dem Land und den Gemeinden) nach ihren Vorstellungen gelingt od. nicht. Denn die Zweckzuweisungen wurden zwar ins Gemeindefinanzierungsgesetz eingeordnet, nicht wenige Zahlungen blieben aber weiterhin bestehen. Zwischen dem Land und den Gemeinden bleibt ein dauerhafter Konflikt über die Verteilungsverhältnisse von allgemeinen Steuerverbundmitteln bestehen, wenngleich dieser Konflikt auch im besten kommunalen Finanzausgleichssystem in einem gewissen Grad unvermeidbar wäre.

Wenn man die Sache unter einem anderen Aspekt betrachtet, ist es vielleicht auch in der Bundesrepublik Deutschland nur gelungen, den kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne zu verwirklichen, in dem die nach dem sogenannten Finanzausgleich im weiteren Sinne zur Verfügung gestellten allgemeinen Finanzmittel gerecht zwischen den Gemeinden verteilt werden sollen. Auch hierin besteht ein weiterer, die beiden Länder trennender Unterschied im

Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Japan—Ein Vergleich.

Finanzausgleichssystem. In dieser Hinsicht besteht eine langjährige Praxis sowohl in Deutschland nach Popitz' Reform von 1938⁴⁾ als auch in Japan nach dem Überweisungssteuergesetz von 1940 od. nach Shoup's Reform von 1950. Im folgenden konzentrieren wir uns auf den Vergleich des Verteilungsverfahrens beim kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne zwischen beiden Ländern.

3. Schlüsselzuweisungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Japan.

Im kommunalen Finanzausgleich spielen Schlüsselzuweisungen in beiden Ländern eine wesentliche Rolle. Die Rahmenbedingungen hierfür sind auch gemeinsam :

- a. Festlegung der Finanzausgleichsmittel
- b. Die Ermittlung des Finanzbedarfs
- c. Die Ermittlung der Finanzkraft
- d. Das Maß des Ausgleichs (Festsetzung der Schlüsselzuweisungen)

Meine weiteren Ausführungen folgen dieser Reihenfolge.

a. Die Festsetzung der Ausgleichsmittel

Die Ausgleichsmittel sind, wie schon angeführt, in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des allgemeinen Steuerverbundes festgesetzt. Dieser Steuerverbund besteht aus einem obligatorischen und einem fakultativen Teil⁵⁾. Der erstere stammt aus Aufkommen der Einkommenssteuer, Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer, der letztere aus Gewerbesteuerumlage und Einnahmen der Grunderwerbssteuer (im Fall des Landes NRW). Während der obligatorische Steuerverbund in allen Ländern gemeinsam aufgrund des Grundgesetzes (Art. 107, Abs. 7) festgelegt ist, unterscheidet sich der fakultative Steuerverbund je nach landeseigenem Finanzausgleichsgesetz od. Gemeindefinanzierungsgesetz.

Im folgenden beziehe ich mich ausschließlich auf das Bundesland NRW. In NRW setzt man die Ausgleichsmittel nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) dadurch fest, daß die Einnahmen aus den oben angeführten fünf Steuern mit 23% multipliziert werden. Aber daraus errechnet sich nur der Eingangsbetrag (input). Zu diesem Eingangsbetrag kommen dann noch jeweils Abrechnungen aus Vorjahren, Bibliotheks- und Vervielfältigungstantiemien und Mittel des Kfz Steuer-Verbundes. Dann bekommt man den Ausgangsbetrag (output) für Finanzausgleichsmittel, der bei der nächsten Aufteilung in den allgemeinen Zuweisungen und Zweckzuweisungen zur Verfügung gestellt wird.

Die allgemeinen Zuweisungen werden noch einmal in die Schlüsselzuweisungen und den Ausgleichsstock geteilt. Im Land NRW setzt das GFG jedes Jahr die Beträge für die oben angeführten Arten von Zuweisungen fest. Was den Betrag von Schlüsselzuweisungen betrifft,

beträgt er 8,100,5 Mio. DM in 1988, d. h. 84.1% der allgemeinen Steuerverbundmittel. Im Rahmen der Konsolidierungspolitik des Landes hat sich in den 80er Jahren der Prozentsatz gegenüber dem allgemeinen Steuerverbund von 28.5% (1981) auf seit 1986 geltenden 23.0% gesenkt. Aber trotz dieser Konsolidierungspolitik haben Schlüsselzuweisungen im selben Zeitausschnitt nicht ab-, sondern vielmehr zugenommen, mit Ausnahme von 1982. Dieser Zusammenhang läßt sich leicht daraus erklären, daß der Anteil der Zweckzuweisungen im Rahmen des allgemeinen Steuerverbunds allmählich gekürzt wurde. Im Jahr 1988 erreichten die Zweckzuweisungen 13.9% der allgemeinen Steuerverbundmittel, während der Ausgleichsstock nur 2.0% beträgt.

In Japan erscheinen die Entscheidungsparameter in bezug auf Finanzausgleichsmittel anders. In Japan gibt es den Begriff "Steuerverbund" nicht. Aber die "Überweisungssteuer", nach dem Gesetz über Verteilungen der staatlichen allgemeinen Zuweisungen, spielt materiell die gleiche Rolle wie die Verbundsteuer in der Bundesrepublik Deutschland. Also können wir hier die "Überweisungssteuer" in Japan mit der Verbundsteuer in der Bundesrepublik Deutschland gleichsetzen. Dies geschieht jedoch nicht ganz ohne Bedenken, weil es nur diese Überweisungssteuer (genauer gesagt aus herkömmlichen Gründen als Überweisungssteuer genannten staatlichen Zuweisungen) geben soll, die man den Lokalkörperschaften durch Ausgaben aus dem ordentlichen Haushalt des Staates überweist. Bei diesen Bedenken geht es um die Form der Überweisungen.

Auch bei der Zusammensetzung der Verbundsteuern gibt es große Ähnlichkeiten zwischen beiden Ländern, da auch in Japan die Hauptsteuern wie Einkommens-, Körperschafts- und Alkoholsteuer mit-umfaßt, und, mit der Steuerreform von Ende 1988 die in Japan eingeführte Mehrwertsteuer und außerdem die staatliche Tabaksteuer hinzugefügt wurden. Sowohl in Japan als auch in der Bundesrepublik Deutschland gehören die tragenden Säulen der Steuern zum Verbundsteuersystem. Die japanischen Prozentsätze hinsichtlich der Verbundsteuern betragen erstens seit 1966 32% in bezug auf Einkommen-, Körperschafts- und Alkoholsteuer, zweitens 24% bezüglich Mehrwertsteuer (nach Abzug von ein Fünftel, das gesondert als Überweisungssteuer zwischen den Lokalkörperschaften verteilt werden soll), und schließlich 25% bezüglich der staatlichen Tabaksteuer (beide nach 1989).

Man bekommt auch in Japan die Eingangsbeträge (input) dadurch, daß die oben angeführten Verbundsteuern mit den jeweiligen Prozentsätzen multipliziert werden. Aber bemerkenswert ist, daß in Japan sehr oft eine ganz beträchtliche Summe addiert od. subtrahiert wird, um Eingangs- zu Ausgangsbeträgen (output) umzubilden. Z. B. im Jahr 1987 wurden nicht nur Abrechnungen aus Vorjahren, sondern auch Verstärkungen aus Mitteln des ordentlichen Haushalts, (die die Verkürzungen der Zweckzuweisungen zum Teil ergänzen sollen), sowie Rückgaben von Lokalkörperschaften und Rücklageentnahmen im betreffenden außerordentlichen Haushalt (Schlüsselzuweisungen-Fonds) usw. addiert. Hiervon subtrahiert wurden Rückzahlungen an das Trust Fund

Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Japan—Ein Vergleich.

Bureau, die der Tilgung von in Vorjahren empfangenen Krediten dienen. Wie später dargestellt wird, gibt es eine große Tendenz zugunsten der Stabilität der Summe von allgemeinen Zuweisungen. Dies kennzeichnet den japanischen kommunalen Finanzausgleich.

Von den auf diese Weise festgelegten Ausgangsbeträgen bilden 94% der Summe der Mittel für Schlüsselzuweisungen, und die anderen 6% dienen dem Ausgleichsstock. Während in der Bundesrepublik Deutschland der Gesetzgeber den Vomhundertsatz des Ausgleichsstock nach Ermessen flexibel festsetzt, ist hier in Japan der Prozentsatz (6%) von vornherein gesetzlich festgelegt.

Zusammenfassend möchte ich hier die Bundesrepublik Deutschland mit Japan in bezug auf die Festsetzung der Finanzausgleichsmittel vergleichen :

Es gibt Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Ländern, bzgl. des Steuerverbundes. Aber die Schlüsselzuweisungen in der Bundesrepublik Deutschland, wenigstens im Land NRW, beziehen sich nicht auf den Vermögens-, sondern nur auf den Verwaltungshaushalt, und die den Gemeinden frei zur Verfügung gestellten allgemeinen Mittel. In Japan ist der Verwaltungs- von Vermögenshaushalt nicht getrennt. Als Folge davon werden Schlüsselzuweisungen dem sowohl vermögenswirksam als auch vermögensunwirksam funktionierenden ordentlichen Haushalt gewährt. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es zwar pauschalierte Investitionszuweisungen im Rahmen des allgemeinen Steuerverbundes, aber sie sind den Entstehungsumständen und dem Verteilungsverfahren nach etwas anderes als Schlüsselzuweisungen. Dagegen wird ein Drittel der japanischen Schlüsselzuweisungen möglicherweise zum Zweck verschiedener kommunaler Investitionen gewährt. Dies konnte jedoch wegen gemischter Gewährung bei japanischen Schlüsselzuweisungen nicht genauer festgestellt werden.

Die oben genannte Tatsache läßt es folglich vermuten, daß das Gewicht der Finanzausgleichsmittel die Finanzen des Staates zwischen beiden unterschiedlich belastet. Im Jahr 1984 betrug das Verhältnis zwischen den Finanzausgleichsmitteln und dem gesamten Steueraufkommen des Staates 23.2% in Japan, während es zusammen mit dem Ausgleichsstock im Land NRW 18.3% betrug. Wenn man bedenkt, daß das Land NRW den ersten Platz unter acht Bundesländern sowohl in bezug auf Größe als auch bzgl. des Prozentsatzes des kommunalen Finanzausgleichs belegt, könnte man daraus ableiten, daß der kommunale Finanzausgleich die Finanzen des Staates in Japan stärker belastet als in der Bundesrepublik Deutschland.

Aber, unabhängig davon, ob der oben genannte Hinweis stimmt oder nicht, erscheint es viel wichtiger festzustellen, daß der kommunale Finanzausgleich die Finanzen des Staates in der Bundesrepublik Deutschland und in Japan so sehr belastet hat, daß aus der Finanznot der 80er Jahre heraus ganz eigentümliche Schwankungen entstanden. Aber es sieht so aus, als ob die beiden Staaten jeweils anders gehandelt haben. Sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als

auch in Japan hat das Volumen der Finanzausgleichsmittel schließlich nicht abgenommen. Die entscheidende Frage für die Gemeinden war, ob der Staat die Finanzausstattungen, die die Gemeinden als mindestens erforderlich betrachten, bereitstellen konnte. Nach Ansicht der Gemeinden sollte der Staat ihnen das als erforderlich betrachtete Volumen sicherstellen, indem er den gesetzlich festgestellten Eingangsbetrag (input) durch Addition zum Ausgangsbetrag verarbeitet.

In dieser Hinsicht sind die Differenzen zwischen Eingangs- und Ausgangsbetrag tendenziell in Japan größer und häufiger als in der Bundesrepublik Deutschland. Im Jahr 1983 z. B. hat in Japan der Ausgangsbetrag den Eingangsbetrag ungefähr um ein Viertel, genauer gesagt 23.1%, überstiegen. Einen solch großen Unterschied kann man sich in der Bundesrepublik Deutschland kaum vorstellen. In Japan kann man im allgemeinen flexibel mit den Finanzausgleichsmitteln operieren. Dies geschieht hauptsächlich indem der Schlüsselzuweisungen-Fonds (der außerordentliche Haushalt) ein Darlehen aus dem Trust Fund Bureau aufnimmt. Dieses Darlehen wurde den Fonds selbst in Zeiten der staatlichen Finanznöte, von der Ölkrise Mitte der 70er Jahre bis zur Mitte der 80er Jahre, ununterbrochen gewährt.

Insgesamt gesehen ist die Gewährung der Finanzausgleichsmittel in der Bundesrepublik Deutschland nur auf eine Hilfe zum Verwaltungshaushalt begrenzt. Sie ist verhältnismäßig klein und "hart" in Hinsicht auf Bildung des Ausgangsbetrag, während sie in Japan bis zur Investitionshilfe unbegrenzt ausgedehnt werden kann und verhältnismäßig groß und "soft" ist.

b. Die Ermittlung des Finanzbedarfs

Die Ermittlung des Finanzbedarfs in der Bundesrepublik Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, daß sie versucht den kommunalen Finanzbedarf positiv⁶⁾ zu ermitteln. Zuerst möchte ich den deutschen Weg darstellen:

Ansatz für die Ermittlung ist, den Zuschußbedarf des Verwaltungshaushalt in den vergangenen Jahren positiv, d. h. auf der Basis tatsächlicher Einnahmen und Ausgaben, festzustellen. Der Zuschußbedarf läßt sich als diejenige Ausgaben definieren, welche die Kommunen aus allgemeinen Deckungsmitteln, d. h. aus bestimmten eigenen Steueraufkommen und aus den Schlüsselzuweisungen, zu finanzieren haben. Der so ermittelte Zuschußbedarf darf begrifflich nicht mit dem originären Zuschußbedarf verwechselt werden, der bei den Teilabschlüssen von Einzelplänen, Abschnitten und Unterabschnitten gemäß der Gemeindehaushaltsverordnung des Landes rechnerisch ermittelt wird. Um mögliche Verwechslungen zu vermeiden, wird der als Ansatz zur Ermittlung des Finanzbedarfs festgestellte Zuschußbedarf als Zuschußbedarf II bezeichnet, dessen Berechnungsschema Tab. 5 zeigt. Das Schema zeigt einen Zuschußbedarf II und einen Zuschußbedarf IIa, wobei der letztere die Schulkosten des kommunalen Haushalts, d. h. die Ausgaben des Einzelplans 2 (ohne Abschnitt 20), nicht enthält.

Wenn wir uns jetzt auf die Gestaltung des Berechnungsschemas des Zuschußbedarfes II konzentrieren, dann erscheint es uns in gewisser Beziehung paradox. Denn die Schlüsselzuweisungen von vorherigen Jahren sind in das Berechnungsschema einbezogen, aus dem der Finanzbedarf der kommenden Jahre abgeleitet werden soll. Mit anderen Worten bedeutet dieses Verfahren, daß die vergangenen Schlüsselzuweisungen die Grundlage für die künftigen, also einen logischen Zirkelschluß, bilden. Auch die Gemeindesteuern in diesem Schema haben eine Ähnlichkeit mit dem Fall der Schlüsselzuweisungen. Denn die vergangenen Gemeindesteuern entscheiden über die künftige Größe des Finanzbedarfs, der aber eigentlich unabhängig von eigener Steuereinnahmefähigkeit entstehen sollte. Nach diesem Berechnungsschema würden diejenigen Gemeinden, die wegen hoher Steuereinnahmefähigkeit mehr ausgeben können, bessere Aussichten haben, größere Finanzbedarf zu bekommen. Denn je mehr man einnimmt, desto mehr bekommt man, -was in Hinsicht auf den Grundgedanken des kommunalen Finanzausgleichs wenig sinnvoll ist.

Prinzipiell setzt dieses positive Berechnungsschema folgendes voraus: Im allgemeinen ist dieses positive Verfahren nur dann berechtigt, wenn der künftige Finanzbedarf der Gemeinden den vergangenen allgemeinen Einnahmen tendenziell entspricht. A. Brecht und J. Popitz haben getrennt versucht, diese Beziehung zu bestätigen. Trotz der prinzipiellen Paradoxen hat dieses positive Verfahren auch folgende Vorteile. Erstens: Dieses Schema beseitigt im voraus alle mögliche Schwierigkeiten, die aus dem normativ berechneten Finanzbedarf erfolgen können, indem er nach jedem Verwaltungsbereich direkt, d. h. nicht durch die vergangenen allgemeinen Einnahmen, bemessen wird. Beim normativen Verfahren wäre die kommunale Selbstverwaltung logischerweise durch die staatliche, einheitliche Normierung jeder Verwaltung beeinträchtigt. Zweitens: Der größte Vorteil des positiven Verfahren besteht darin, einfach und praktisch den kommunalen Finanzbedarf nach einem Berechnungsschema ermitteln zu können, weil man das Schema der Tab. 5 mit Zahlen aus kommunalen Jahresrechnungen leicht ausfüllen kann.

Bei der tatsächlichen Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs in der Bundesrepublik Deutschland kommt noch ein normatives Berechnungsverfahren hinzu, in dem auf die Einwohnerzahl abgestellt wird. Dies wird später ausführlich dargestellt. Je mehr die Gemeinden über Form und Stärke der ergänzenden Einwohnerzahl-Koeffizienten streiten, desto solider wird der Grundgedanke des positiven Berechnungsverfahrens. In Wirklichkeit handelt es sich um die "optimale" Mischung aus positivem und normativem Verfahren. Trotzdem ist es wichtig, sich daran zu erinnern, daß in der Bundesrepublik Deutschland der kommunale Finanzausgleich aus dem Grundgedanken eines positiven Verfahrens stammt, und auch noch jetzt ihm zugrundeliegt.

Nachdem der Finanzbedarf der Gemeinden auf dem oben genannten Weg ermittelt wurde, wird ein Betrag für den Zuschußbedarfs pro Einwohner ausgerechnet. Dieser Pro-Kopf-Zuschußbedarf steigt mit Zunahme der Gemeindegrößenklasse, was aus dem positiven Berechnun-

Tab. 5 Neues Berechnungsschema fuer die Ermittlung des Zuschussbedarfs nach dem Gutachten

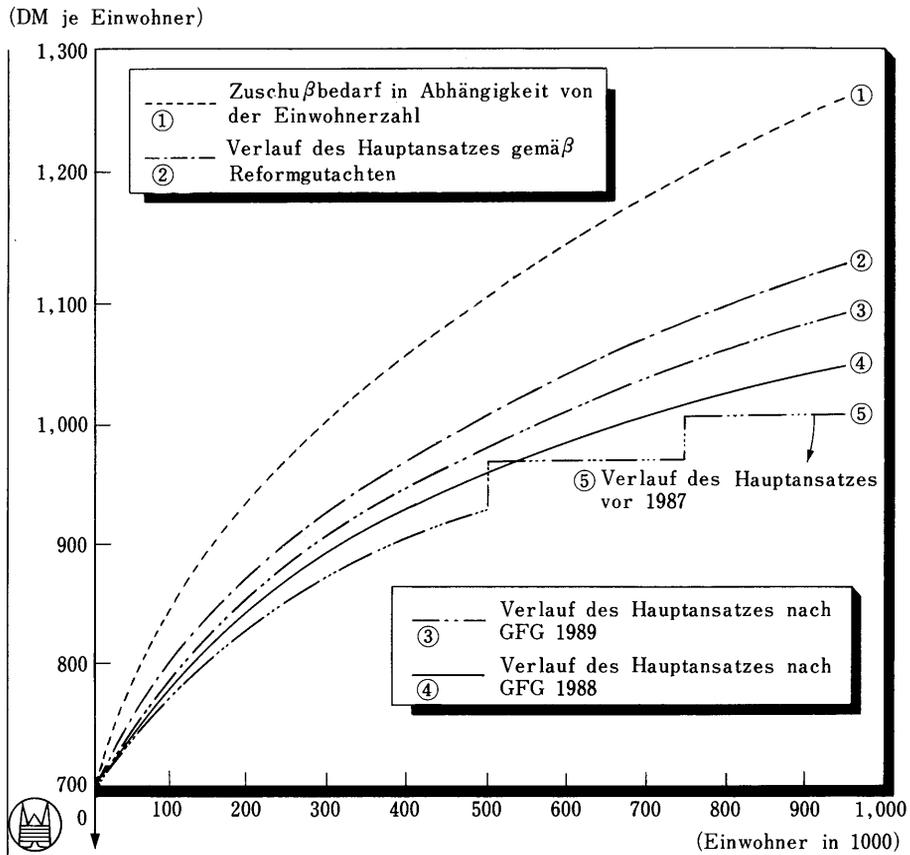
Haushaltsstelle	Rechenoperation
Zuschußbedarf II nach neuem Schema	
Mehrausgaben	
Ausgaben des VWH	
Einnahmen des VWH	./.
Zuführung an den VMH	./.
Abwicklung von Fehlbeträgen	./.
Zuführungen vom VMH	+
Steuern	
Grundsteuer A	+
Grundsteuer B	+
Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital	+
Lohnsummensteuer (Wegfall: 1980)	+
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	+
Gewerbesteuerumlage	./.
Spitzenausgleich für den Wegfall der Lohnsummensteuer (1980-1982)	+
Zuweisungen	
Schlüsselzuweisungen	+
Bedarfszuweisungen	+
sonstige allgemeine Zuweisungen	+
Zuschußbedarf IIa nach neuem Schema	
Ergebnis aus TEIL II	
Mehrausgaben im Bereich der Schulen (ohne Schulverwaltung)	./.
	+

Quelle: Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich NRW, 1987, Anlage 6.

gsschema leicht abgeleitet werden kann. Aber hier ist zu bemerken, daß der Pro-Kopf-Zuschußbedarf einer Gemeinde nur eine Stichprobe aus der Gesamtheit aller möglichen Zuschußbedarfe dieser Gemeinde darstellt, die sich aus Berechnungen und aus dem Einfluß kommunaler Entscheidungen ergeben. Um den mittleren Wert des Pro-Kopf-Zuschußbedarfs zu finden, muß man eine Regressionsanalyse vornehmen. Diese Aufgabe ist für längere Zeit wegen vermutlicher Schwierigkeiten vernachlässigt worden, bis gewisse Gutachten aus dem Jahr 1987 zum erstenmal im Land NRW diese Aufgabe gelöst haben. Nach den Gutachten analysiert sich der Zuschußbedarf pro Einwohner in NRW aufgrund 1985er Daten wie folgt: $Y = 0.5\sqrt{X} + 667.47$ (X = Einwohner, Y = Pro-Kopf-Zuschußbedarf, 667.47 = Konstante).

Die Formel zeigt, daß der Zuschußbedarf II je Einwohner zwar mit steigender Gemeindegröße zunimmt, daß aber der Zuwachs nicht proportional, sondern degressiv verläuft. Wenn wir jetzt die Einwohnerzahl des kleinsten Dorfes in NRW mit 3776 in X der Formel

Abb. 2 Entwicklung des Verlaufs der Hauptansätze bei der Bedarfsbemessung im Land NRW



einsetzen und den dadurch gewonnenen Wert, d. h. 698. 19 DM pro Einwohner = 100v. H., zugrundelegen, dann bekommen wir eine Reihe von Hauptansätzen, die mit der Gemeindegröße nicht proportional sondern degressiv zunehmen. Erst damit hat sich die Möglichkeit eröffnet, den sich auf die Gemeindegröße beziehenden Hauptansatz objektiv und zugleich wirtschaftlich zu entscheiden. In der Vergangenheit war der tatsächliche Zustand der Entscheidungen bzgl. des Hauptansatzes wesentlich durch politische Erwägungen gekennzeichnet.

Somit gibt es drei Arten von Hauptansätzen: erstens die direkt aus dem tatsächlichen Verlauf des Zuschußbedarfs II aller Gemeinden abgeleitet werden; zweitens die aus der Regressionsanalyse des Zuschußbedarfs II abgeleitet werden; und drittens die aus den wesentlich politischen Entscheidungen im Zeitabschnitt vor dem Gutachten von 1987 abgeleitet werden. Abb. 2 vergleicht diese drei Hauptansätze. Im Jahr 1988 zwar hat der Gesetzgeber in NRW die vom Gutachten neu empfohlene Entscheidungsmethode grundsätzlich akzeptiert, jedoch den Hauptansatz zum Nachteil der größeren Gemeinden (Städten) umgebildet. Im darauf folgenden Jahr

erfolgte aber eine Annäherung an den vorgeschlagenen Hauptansatz.

Abb. 2 zeigt diese gesetzlichen Hauptansätze ebenfalls. In der Praxis sind die für den Hauptansatz maßgebenden Staffelklassen und die für sie geltenden Hundertsätze in einer Anlage dem GFG jedes Jahres angefügt. Dazwischenstehenden Gemeinden gegenüber wird der anzuwendende Hundertsatz (nach 1988 wie vor 1987) durch Interpolation errechnet. Hier, bei Ermittlung des Finanzbedarfs, bleiben Nebenansätze wie Schüler- und Arbeitslosenansatz außer Betracht.

Allerdings wird die Ausgangsmesszahl (-wie man den Finanzbedarf einer Gemeinde im Land NRW gesetzlich bezeichnet) ermittelt, indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag vervielfältigt wird. Der Gesamtansatz wird einerseits aus dem Hauptansatz und den Nebenansätzen, d. h. dem Schüleransatz und dem Arbeitslosenansatz, gebildet. Der Grundbetrag wird andererseits von dem Innen- und dem Finanzminister in der Weise festgesetzt, daß der für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung gestellte Betrag aufgebraucht wird. Im Zusammenhang mit dem Ausgleichssatz (95% seit 1988 im Land NRW), mit dem die Differenz zwischen der Ausgangs- und der Steuerkraftmeßzahl gedeckt werden soll, läßt sich der Grundbetrag aus folgender Formel ableiten :

$$\text{Grundbetrag} = \frac{\text{Steuerkraftmesszahl} + \text{Schlüsselmasse}/95\%}{\text{Gesamtansatz}}$$

Nach diesem Berechnungsverfahren ist der Grundbetrag weder als irgendein positiv abgeleiteter Wert, noch als normativ zu betrachten. Er stellt nur die für die Verteilung der Schlüsselmasse erforderliche, rechnerische Hilfsgröße dar, und hat keinen bindenden Zusammenhang mit den angeblichen tatsächlichen Verwaltungskosten pro Einwohner. Auch in dieser Hinsicht unterscheidet sich die deutsche Regelung von der japanischen.

Worum geht es in Japan bei der Ermittlungen des Finanzbedarfs? Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland erscheint es für Japan kennzeichnend, den Finanzbedarf grundsätzlich normativ zu entscheiden. Das Schema für die Ermittlung des Basisfinanzbedarfs ist wie folgend⁷⁾ :

$$\begin{aligned} \text{Gesamter Basisfinanzbedarf} &= \sum \text{einzelne Basisfinanzbedarfe} \\ \text{Einzelner Basisfinanzbedarf} &= (\text{Bemessungsgrundlage} \times \text{Korrekturfaktor}) \\ &\quad \times \text{Kosten je Einheit der Bemessungsgrundlage} \\ \text{Kosten je Einheit der Bemessungsgrundlage} \\ &= \frac{\text{maßgebende Ausgaben} - \text{maßgebende spezifische Einnahmen}}{\text{Bemessungsgrundlage}} \end{aligned}$$

Typisch für die normative Ermittlung sind die Kosten je Einheit der Bemessungsgrundlage, während die Bemessungsgrundlage selbst positiv aufgrund bestimmter Statistiken, z. B. Einwohnerzahl, Zahl der Polizeibeamten und -angestellten, Fläche der Straßen usw., ausgewählt wird.

Die Kosten je Einheit der Bemessungsgrundlage werden vom Innenministerium folgendermaßen berechnet :

Tab. 6 Ausgewählte Kennzeichen der "Normregionalkörperschaft"

Allgemeine Kennzeichen

Normpräфекtur	
Einwohnerzahl	1,700,000
Fläche	6,500 qkm
Zahl der Städte	10
Einwohnerzahl in den Städten	900,000
Zahl der Gemeinden (ausschließlich der Städte)	75
Einwohnerzahl in den Gemeindeteilen (ausschließlich der Städte)	800,000
Normgemeinde (einschließlich der Städte)	
Einwohnerzahl	100,000
Fläche	160 qkm
Zahl der Haushalte	29,000
Nebenamt des Rat-oder Gemeindehauses	2

Spezifische Kennzeichen

Landwirtschaftsverwaltung in der Normpräфекtur (in 1977)	
Zahl der Bauernhäuser	100,000
Ackerfläche	100,000 ha
Zahl der landwirtschaftlichen Genossenschaften	170
Zahl der Versuchsanstalten für Ackerbau	1
Zahl der Anstalten für Landwirtschaftsverbesserung	40
Zahl der Viehbesamungsanstalten	1
Zahl der Gesundheitsanstalten für Vieh	4
Zahl der Versuchsanstalten für Viehzucht	1
Zahl der Anstalten zur Führung der Seidenzuchtkunst	6
Zahl der Versuchsanstalten für Seidenzucht	1
Zahl der Untersuchungsanstalten der Kokons	1
Volksschule in der Normgemeinde (in 1977)	
Zahl der Schüler	810
Zahl der Schulklassen	18
Zahl der Schulen	1
Zahl der Angestellten	6
Gesamtfläche der Gebäude	4,286 qm
Fläche der Schulgebäude	3,561 qm
Fläche der Turnhalle	725 qm

Es wird eine fiktive "Normregionalkörperschaft" festgelegt, die hinsichtlich des Verwaltungsumfanges und der natürlichen und sozialen Bedingungen als repräsentativ angesehen wird. Dabei werden sowohl Merkmale herangezogen, die keine besondere Affinität zu speziellen Aufgabenbereichen aufweisen (Gemeindefläche, Einwohnerzahl usw.), als auch solche, die in direkter Beziehung zu einzelnen Aufgabenbereichen stehen (z. B. Zahl der Schüler). In Tabelle 6 sind ausgewählte Kennzeichen für beide Typen angeführt.

Dann werden "Normausgaben" je Einheit der Bemessungsgrundlage auf der Basis der Daten der "Normregionalkörperschaft" berechnet.

Schließlich werden von diesen Normausgaben die spezifischen Einnahmen je Ausgabenkategorie abgezogen.

Die Differenz ist der durch allgemeine Einnahmen zu deckende Betrag, der echt normativen Zuschußbedarf der "Normregionalkörperschaft" darstellt.

Die unterstellten Kosten pro Einheit der Bemessungsgrundlage ergeben sich dann aus der Division des notwendigen normierten Zuschußbedarfs durch die unterstellten Einheiten der Bemessungsgrundlage. Diese "Normkosten" werden getrennt für die Präfekturen und die Gemeinden errechnet. Sie werden jährlich der Entwicklung der Lebenshaltungskosten und der Beamtengehälter angepaßt und sind als Anlagen dem Finanzausgleichsgesetz beigefügt.

Diese Normkosten müssen wegen der unterschiedlichen Bedingungen der Leistungserstellung nicht bei allen Regionalkörperschaften den tatsächlichen Kosten entsprechen. Um den spezifischen Bedingungen Rechnung zu tragen, unter denen die einzelnen Regionalkörperschaften ihre öffentlichen Leistungen erbringen, werden neun Korrekturfaktoren verwendet, die in drei Gruppen zusammengefaßt werden können:

(1) "Pauschalierungsfaktor" (Shubetsu-hosei)

Dieser Korrekturfaktor sorgt für die Minimierung der verwendeten Indikatoren. Beispielsweise wäre bei den Ausgaben für höhere Schulen neben der Lehrerzahl und der Zahl der in der Bildungsverwaltung Beschäftigten die Zahl der Schüler einzubeziehen. Darüber hinaus unterscheiden sich die Kosten je Schüler in Tages- und Abendschulen einerseits und je nach dem Kursangebot andererseits. Wenn auch die Berücksichtigung solcher Unterschiede zu einer großen Zahl von Ausgabenkategorien führen und die Berechnung komplizieren würde, werden diese Unterschiede in Form des Korrekturfaktors berücksichtigt.

(2) Fallkostenbezogene Korrekturfaktoren:

—"Kostendegressionsfaktor" (Dankai-hosei)

Mit zunehmender Bemessungsgrundlage ergeben sich häufig Stückkostensparnisse. Umgekehrt sinken die Kosten bei abnehmender Bemessungsgrundlage oft nur unterproportional.

—"Dichtefaktor" (Mitsudo-hosei)

Insbesondere auf dem Gebiet des Verkehrs beeinflußt die Bevölkerungsdichte die öffentlichen Ausgaben (z. B. pro Kilometer Straße).

—"Lage-/Größe-/Infrastruktur-Faktor"—LGI—(Taiyo-hosei)

Dieser von der Gewichtung her bedeutende Korrekturfaktor berücksichtigt einige spezifische Bedingungen:

—höhere Kosten aufgrund von Rand-bzw. Insellage einer Regionalkörperschaft,

—die mit der Gemeindegröße wachsenden Verwaltungsaufgaben und

—die Aufwendungen für Erhaltung und Ausbau der Infrastruktur.

Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Japan—Ein Vergleich.

—“Kältefaktor” (Kanrei-hosei)

Dieser Faktor begünstigt Regionalkörperschaften in besonders kalten Gegenden.

(3) Korrekturfaktoren für besondere Entwicklungen

—“Finanzhilfefaktor” (Zaiseiryoku-hosei)

Für Anleihen, die für die Finanzierung des Wiederaufbaus nach Katastrophen aufgenommen werden, wird eine Finanzbedarfskorrektur vorgenommen.

—“Eingemeindungsfaktor” (Gappei-hosei)

—“Zunahmefaktor” (Suchi-kyuzo-hosei)

—“Abnahmefaktor” (Suchi-kyugen-hosei)

Für Veränderungen u. a. bei der Bevölkerungszahl, der Schüler- und Schulklassenzahl. Diese beiden Faktoren erlauben Korrekturen für Gemeinden und Präfekturen, deren Finanzbedarf durch Eingemeindungen oder schnelle Bevölkerungsveränderungen von der Norm abweicht.

Die Korrekturkoeffizienten werden nach verschiedenen Verfahren berechnet, und die Einheiten jeder Bemessungsgrundlage werden (nach gesetzlichen Regelungen festgelegt) einzeln korrigiert. Dabei kann eine Bemessungsgrundlage durch mehrere Faktoren korrigiert werden.

Es ist ein Faktum, daß der “Lage-/Größe-/Infrastrukturfaktor” am häufigsten angewandt wird. Diesem Faktor daher die größte Bedeutung zukommt. Zu den grundlegenden Korrekturfaktoren zählen weiterhin der Pauschalierungsfaktor, der Kostendegressionsfaktor, der Dichtefaktor und der Kältefaktor. Dagegen kommen der Finanzhilfefaktor, der Eingemeindungsfaktor sowie der Zu- und Abnahmefaktor nur sehr beschränkt zur Anwendung.

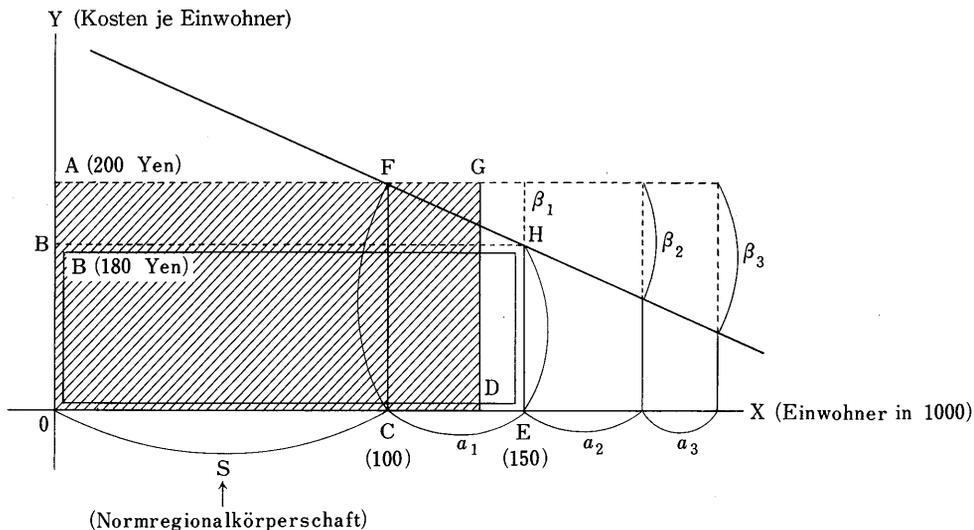
In dem oben erklärten Ermittlungsverfahren des Finanzbedarfs in Japan ist anscheinend alles, nur mit Ausnahme der Zahlen der Bemessungsgrundlage, konsequent normativ konstruiert, weil die positiven vergangenen Rechnungen, wie dies bei der Berechnung des Zuschußbedarfs in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist, völlig außer Betracht bleiben. Der japanische Weg, den Finanzbedarf normativ zu bemessen, läßt sich dessentwegen ambivalent bewerten, weil der Staat den Gemeinden das minimale Niveau der öffentlichen Leistungen je nach dem Aufgabenbereich durch Vorlage des normierten Finanzbedarfs zuweist, aber zugleich damit bindend tief in ihre Selbstautonomie eingreift.

Wie man dieses Verfahren auch bewerten mag, hier ist zu betonen, daß die Korrekturfaktoren sowohl in Japan als auch in der Bundesrepublik Deutschland dazu dienen, die Ermittlung des Finanzbedarfs auf Verschiedenartigkeit der Gemeinden fein abzustimmen und den kommunalen Finanzausgleich schließlich zu aktualisieren. Von diesem Standpunkt aus gesehen, ist es auch interessant, daß der Hauptansatz in der Bundesrepublik Deutschland mit den beiden bedeutendsten japanischen Korrekturfaktoren, d. h. dem “Kostendegressionsfaktor” (Dankai-hosei) und dem “Lage-/Größe-/Infrastruktur-Faktor”—LGI—(Taiyo-hosei) zu vergleichen ist.

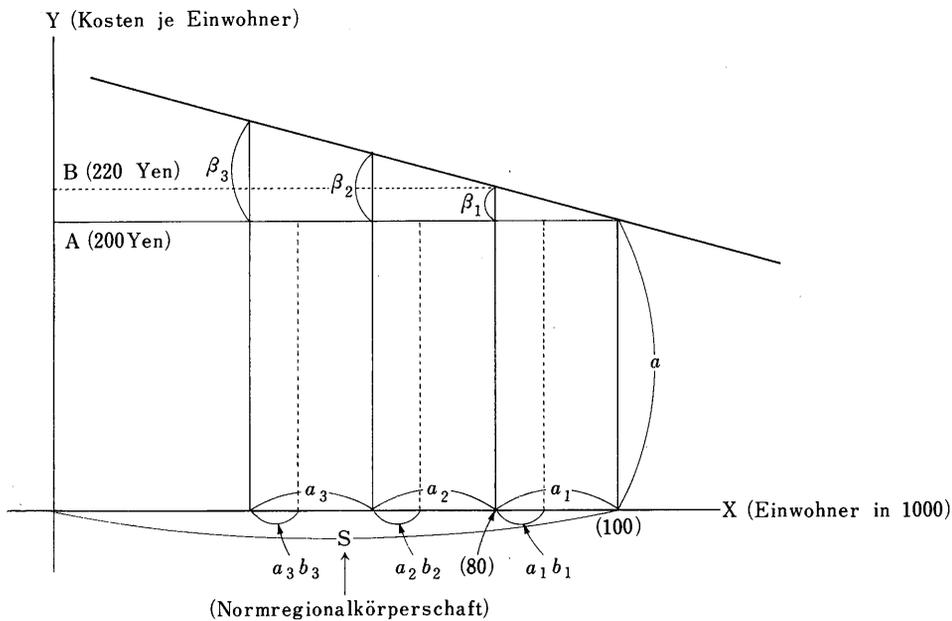
Von beiden Korrekturfaktoren erhöht der Kostendegressionsfaktor den Finanzbedarf einer Gemeinde mit Abnahme der Einwohner und, umgekehrt, erniedrigt er den Finanzbedarf einer Gemeinde mit der Zunahme der Einwohner. Sofern es sich um diese Beziehung handelt, sieht

Abb. 3-(a) (b) Begriff des Kostendegressionsfaktors (Dankai-Hosei)

(a) Erniedrigung des Finanzbedarfs mit zunehmender Einwohnerzahl



(b) Erhöhung des Finanzbedarfs mit abnehmender Einwohnerzahl



Quelle ; Ishiwara, N. : Das japanische Finanzausgleichssystem, 1984, s. 381u. 383.

dieser Kostendegressionsfaktor so aus, als ob es im Gegensatz zum Grundgedanken des Hauptansatzes in der Bundesrepublik Deutschland stehen würde. Abb. 3 zeigt den Begriff des Kostendegressionsfaktors, in dem die Koordinatenachse jeweils die Kosten je Einheit der Bemessungsgrundlage (Y) und die Bemessungsgrundlage (X) darstellt. Etwa bei der Feuerwehr einer Gemeinde ist es leicht ersichtlich, daß die Kosten je Einheit mit Zunahme der Bemessungsgrundlage (in diesem Fall, Einwohner) sinken und, umgekehrt, daß sie mit ihrer Abnahme steigen, weil die von dem betreffenden Gesetz angewiesene, bestimmte Anlage für die Feuerwehr unabhängig von der Einwohnerzahl erforderlich ist.

Diese Annahme stützt sich auch auf die positiven Beobachtungen. Trotzdem werden die Kosten je Einheit der Bemessungsgrundlage nach Aufgabenbereichen gesetzlich, also unbeweglich nach Einwohnerzahl festgelegt. So, entsprechend dem sinkenden oder steigenden Grad der Einwohnerzahl, soll man den Finanzbedarf des Aufgabenbereichs, etwa der Feuerwehr, erniedrigen oder erhöhen, statt die Kosten je Einheit zu bewegen. Dazu benutzt man den Kostendegressionsfaktor, dessen Grundgedanken Abb. 3-(a) (b) erklärt.

Der Finanzbedarf der Feuerwehr in einer Gemeinde, deren Bemessungsgrundlage (Einwohner) größer als bei der "Normregionalkörperschaft", also mehr als 100,000 Einwohner, ist, wird dementsprechend erniedrigt. Der Prozentsatz der Erniedrigung in diesem Fall wird, wie Abb. 3-(a) zeigt, durch OD so zu entschieden, daß man das Rechteck BOEH (d. h. der normierte Finanzbedarf der Feuerwehr in einer die "Normregionalkörperschaft" übersteigenden Gemeinde) mit dem Rechteck AODG (d. h. der korrigierte Finanzbedarf der Feuerwehr in dieselben Gemeinde unter Anwendung der gesetzlichen Kosten je Einheit) gleich stellt.

Im folgenden erläutern wir den Kostendegressionsfaktor durch Beispiele. Nun hat die "Normregionalkörperschaft" die Bemessungsgrundlage von 100,000 Einwohnern, und die Kosten je Einheit der Einwohner für die Feuerwehr von 200 Yen haben allgemeine gesetzliche Geltung. Dann ergibt der Finanzbedarf der Feuerwehr für die "Normregionalkörperschaft" rechnerisch 20 Mio. Yen (in Abb. 3-(a), das Rechteck AOCF). Wenn die Kosten je Einheit für die sie übersteigende Gemeinde von 150,000 Einwohner normativ mit 180 Yen gerechnet würden, was im wesentlichen auf die gleiche Weise wie bei der "Normregionalkörperschaft" vom Innenminister entschieden wird, so würde der Finanzbedarf dieser letzteren Gemeinde 27 Mio. Yen (in Abb. 3-(a), das Rechteck BOEH) betragen. Der Prozentsatz der Erniedrigung (X) wird jetzt wie folgend errechnet :

$$180 \text{ Yen} \times 150,000 \text{ E.} = (100,000 \text{ E.} + 50,000 \text{ E.} \times X) \times 200 \text{ Yen}$$
$$X = 0,7$$

Dieser Prozentsatz (0,7) weist in diesem Fall darauf hin, daß man die die "Normregionalkörperschaft" übersteigenden Einwohner (d. h. 50,000 E.) um 30% abwerten soll. Konsequenterweise

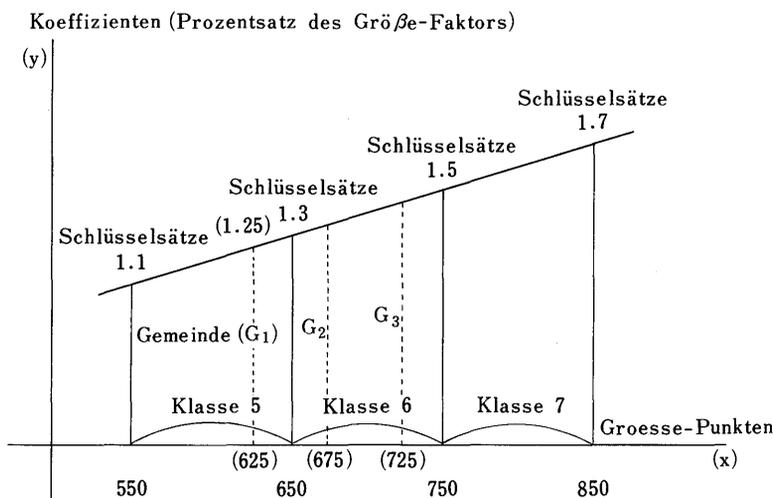
wäre die Aufwertung der Einwohner unter der "Normregionalkörperschaft" bei den kleineren Gemeinden erforderlich, wie Abb. 3-(b) es andeutet.

Nach dem betreffenden Gesetz werden die Grenzeinwohnerzahlen gemäß dem Kostendegressionsfaktor progressiv oder degressiv multipliziert, ohne Interpolation zwischen gesetzlichen Hundertsätzen. Die verschiedenen Prozentsätze dieser Faktoren gelten gegenüber verschiedenen Aufgabenbereichen, wie etwa Feuerwehr, Sozialausgaben, Landwirtschaftsverwaltung, Steuererhebungsausgaben, usw..

Während der Kostendegressionsfaktor die Einwohnerzahl der kleineren Gemeinden aufwerten und der größeren abwerten will, hat der Lage-/Größe-/Infrastruktur-Faktor-LGI- im wesentlichen die Verstärkung des städtischen Finanzbedarfs zugunsten der größeren Gemeinden zum Ziel. Der LGI setzt sich aus drei Arten von Lage-, Größe- und Infrastruktur-Faktoren zusammen. Der Lage-Faktor berücksichtigt die höheren Kosten von Gemeinden mit schlechter Lage (Rand-, Insellage usw.) und hat verhältnismäßig geringe Bedeutung. Größe- und Infrastruktur-Faktor sind beide wichtig, indem der erstere die Verwaltungsausgaben, der letztere die Investitionen der Städte anregen will. Den Größe-Faktor kann man gut mit dem Hauptansatz in der Bundesrepublik Deutschland vergleichen. Aber die Art und Weise der Berechnung des Prozentsatzes erscheint anders.

Abb. 4 zeigt uns den Begriff des Größe-Faktors in Japan. Ähnlich dem Hauptansatz in der Bundesrepublik Deutschland steigt auch der Prozentsatz des Größe-Faktors in Japan mit Zunahme der Größe-Punkte. Zu beachten ist, daß sich die Größe-Punkte nicht einfach nach Zahl der Einwohner vergrößern, sondern nach gemäß vier Komponenten, die, tendenziell gesehen, von der

Abb. 4 Begriff des Groesse-Faktors



Quelle; Ishiwara, N.: Das japanische Finanzausgleichssystem, 1984, S. 408.

Der kommunale Finanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland und Japan—Ein Vergleich.

Größenklasse der Gemeinden abhängig sind. Dies wird später noch genauer dargestellt. Anders als im Fall des Kostendegressionsfaktors wendet man Interpolation an, um den Prozentsatz einer dazwischenstehenden Gemeinde festzustellen. Der Prozentsatz des Größe-Faktors der Stadt G_1 wird beispielsweise in Abb. 4 bestimmt wie folgend :

$$\text{Prozentsatz } G_1 = 1.1 + (625 - 550) \times \frac{1.3 - 1.1}{650 - 550} = 1.25$$

Bei Errechnung dieses Prozentsatzes spielen zwei Elemente eine entscheidende Rolle, nämlich einerseits die Bewertung der Größe-Punkte für jede Gemeinde, andererseits die im voraus vom Innenminister bestimmten Schlüsselsätze, auf denen die Anwendung der Interpolation für einzelne Gemeinden beruht.

Im folgenden erkläre ich den Grundgedanken bei der Bewertung der Größe-Punkte. Dabei werden zuerst alle Gemeinden in zwei Gruppen, d. h. Gruppe A und B aufgeteilt. Bei dieser Aufteilung gehören meistens Zentren zur Gruppe A und Umland oder ländliche Gemeinden zur Gruppe B. Überdies werden dann beide Gruppen jeweils in zehn Klassen gemäß den Größe-Punkten aufgegliedert, die jede Gemeinde aus vier Komponenten erzielt. Diese Komponenten bestimmen sich nach der Zahl der Einwohner des Ballungsraumes, der Wirtschaftsstruktur, dem Durchschnittspreis von Bauland, und der Zahl der aus dem Umland kommenden Pendler in der Gruppe A, andererseits nach der Entfernung von Zentren, dem Prozentsatz der an andere Arbeitsorte pendelnden Bevölkerung, der Wirtschaftsstruktur und dem Durchschnittspreis von Bauland in der Gruppe B.

Aber jede Zahlenangaben müssen nach dem vom Innenminister festgelegten Bewertungsschema gegeben werden. Das Schema des Innenministers sollte zwar aufgrund von statistischen Daten (größtenteils aus Volkszählungen) die wirtschaftliche Lage der verschiedenen Gemeinden gerecht widerspiegeln. Dennoch besteht auch Raum für politische Berücksichtigungen, um angebliche Gegensätze der Interessen zwischen Großstädten, Städten und kleineren Gemeinden "von oben" zu schlichten. Aber diese Diskussion sollte besser auch für die "von oben" erfolgende Entscheidung der Schlüsselsätze gelten.

Jedenfalls werden einer Gemeinde die gesammelten Größe-Punkte und die daraus folgende Klasse, zu der sie jetzt gehören soll, mitgeteilt wie ein Blitz aus heiterem Himmel. Also könnte man die Zahlenangabe der Größe-Punkte sowohl positiv (-weil und soweit sie auf vergangenen Statistiken beruht), als auch normativ (-weil der Innenminister möglicherweise seine politischen Erwägungen ins Schema der Berechnung einschließt) bestimmen.

Im übrigen entscheidet der Innenminister "von oben" auch über die Schlüsselsätze, entsprechend jeder Klasse von den zwei Gruppen. Während die Größe-Punkte und die Abgrenzung aller Gemeinden zu irgendeiner Klasse für ein bestimmtes Jahr zwischen allen Aufgabenbereichen

gemeinsam sind, sind die Schlüsselsätze anders angeordnet, je nach den zur Anwendung kommenden Aufgabenbereichen. Deshalb gibt es so viele Arten von Schlüsselsätzen, der Zahl der Aufgabenbereiche entsprechend.

Bei der jährlichen Anordnung verschiedener Schlüsselsätzen sollte der Innenminister den folgenden zwei Grundgedanken Rechnung tragen: Einerseits muß er berücksichtigen, daß die durchschnittliche Besoldung für jeden Aufgabenbereich mit Zunahme der Gemeindegröße allmählich steigt. Die daraus geführte Bestandteile der Schlüsselsätze bezeichnet man das gemeinsame Element, die von kleinere nach größere Gemeindeklasse nur ganz schwach zunimmt. Denn der Sockelbetrag der Besoldung ist seit einigen Jahren einheitlich zwischen allen Gemeindeklassen, und zwar auf gleicher Höhe mit den staatlichen Beamten und Angestellten. Damit spiegelt dieses Element nur den steigenden Gehälterverlauf von einer kleineren zu einer grösseren Gemeindeklassen (außer dem Sockelbetrag) wieder, also einen ganz kleinen Teil der Besoldungsdifferenz. Andererseits ist der Innenminister auch verpflichtet, alle mit der Urbanisierung steigenden Ausgaben (mit Ausnahme der Besoldung) und zwar nach Aufgabenbereichen, zu berücksichtigen. Die daraus abgeleiteten Bestandteile von Schlüsselsätzen bezeichnet man als Einzelkostenelemente, die im Vergleich mit dem gemeinsamen Element von einer kleineren zu einer größeren Gemeindeklasse viel stärker zunehmen. Aber der Innenminister legt nicht offen, auf welchen Daten und Errechnungsverfahren der Zahlenverlauf beruht. Er erklärt nur, daß allen Unterschieden zwischen verschiedenen Gemeindegrößen genügend Rechnung getragen wurde. Für die Gemeinden bleibt der Bescheid des Innenministers dabei jedes Jahr rätselhaft.

Tab. 7 Beispiel der Koeffizienten des Groesse-Faktors (Feuerwehr-Gruppe. A. 1985)

Gruppe A	Gemeinsames Element (A)	Dito (B) (A×0.802)	Einzelkostenelement (C)	Schlüsselsatz (B+C)	Berechnungsformel für einzelne Gemeinden
Klasse 10	1.094	0.885	{ a 1.413	2.298	0.000360 X + 1.9560
			b 1.143	2.028	0.000360 X + 1.6860
9	1.079	0.873	0.731	1.604	0.000380 X + 1.2620
8	1.055	0.853	0.732	1.585	0.000380 X + 1.2620
7	1.028	0.832	0.611	1.443	0.000660 X + 0.9480
6	1.016	0.822	0.506	1.328	0.001150 X + 0.5805
5	1.006	0.814	0.339	1.153	0.001750 X + 0.1905
4	1.001	0.810	0.251	1.061	0.000920 X + 0.6470
3	0.999	0.808	0.169	0.977	0.000840 X + 0.6830
2	0.996	0.806	0.081	0.887	1.000
1	0.994	0.804	0.039	0.843	1.000

1) 0.802 wird abgeleitet aus folgender Annahme: Allgemeine Finanzmittel der Normregionalkörperschaft 566.728,000 Yen (1.000)

davon;

Besoldungen 454,528,000 Yen (0.802)

die anderen Ausgaben 112,200,000 Yen (0.198)

Quelle: Innenministerium (Japan)

Besonders problematisch ist die institutionelle Kompensierung des zunehmenden Verlaufs dieses Größe-Faktors, indem er auf die Errechnung des Finanzbedarfs von größeren Städten zwar vorteilhaft einwirkt, aber durch den schon erläuterten abnehmenden Verlauf des Kostendegressionsfaktor weitgehend kompensiert wird. Deswegen hoffen die Städte auf Integrierung dieser zwei Korrekturfaktoren (d. h. des Kostendegressions- und des Größe-Faktors) mit Transparenz der Entscheidungsbasis.

Übrigens bei der Berechnung des Groessefaktors bilden das gemeinsame Element B und das Einzelkostenelement C zusammen den Schlüsselsatz (Vgl. Tab. 7). Ein Beispiel in bezug auf die Feuerwehr befindet sich in Tab. 7. Die darin angeführte Formel wird benutzt bei der Anwendung der Interpolation zwischen den Schlüsselsätzen des Größe-Faktors. Z. B. wird ein Prozentsatz (Y) einer zur Gruppe A, Klasse 5, gehörenden, in bezug auf Größe-Punkte zwischen 550 und 650 stehenden Gemeinde errechnet wie folgend: (X = bestimmte Größe-Punkte dieser Gemeinde),

$$Y = 1.153 + (1.328 - 1.153) \frac{(X - 550)}{(650 - 550)} = 0.001750X + 0.1905$$

Die neuen Schlüsselsätze werden jedes Jahr vom Innenminister festgelegt, und sie werden alle fünf Jahre aufgrund einer dann stattfindenden Volkszählung völlig neu berechnet.

Daneben ist es noch interessant, daß in Tab. 7 eine Reihe von Formeln anscheinend von unten nach oben zunehmen, aber sich zugleich degressiv entwickeln, indem die Koeffizienten zu X bei den unteren Klassen größer als bei den oberen (mit zunehmenden Konstanten) angesetzt sind. Dieser Verlauf des Größe-Faktors sieht ähnlich aus wie der Hauptansatz in der Bundesrepublik Deutschland.

Der Korrekturfaktor erscheint sowohl in Japan als auch in der Bundesrepublik Deutschland dadurch charakterisiert, daß der Gesetzgeber oder Innenminister den Faktor flexibel gestaltet, um den kommunalen Finanzausgleich zu aktualisieren. Insofern kann man den Korrekturfaktor weder als positiv noch als normativ, sondern nur als ein Zwischending bezeichnen.

c. Die Ermittlung der Finanzkraft

Das Gemeindefinanzierungsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland definiert die Steuerkraftmeßzahl als die Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuern und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, wobei für die Realsteuern im Gesetz festgelegte Hebesätze, d. h. sogenannte fiktive Realsteuerhebesätze angesetzt werden. Die einzelnen Steuerkraftzahlen der Realsteuern sind ein Ausdruck der Einnahmen, die die einzelne Gemeinde aus der jeweiligen Steuerart erzielen kann. Sie dienen nicht dazu, die wirklichen Einnahmen anzugeben, deren Betrag von dem tatsächlichen Hebesatz einer Gemeinde abhängt. Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden ab 1981 die Ist-Einnahmen in vollem Umfang als Steuerkraftzahl

Tab. 8 Tatsächliche Hebesätze nach Gemeindegrößenklassen im Land NRW (1987)

	Gemeindegrößenklasse (Einwohnerzahl)									Insgesamt (Durchschnitt)
	5,000	10,000	20,000	50,000	100,000	150,000	200,000	500,000		
kreisfreie Städte	—	—	—	—	—	2	5	11	5	23
	—	—	—	—	—	406%		404%	426%	416%
kreisangehörige Gemeinden	5	75	130	119	39	6	—	—	—	373
	333%	329%	332%	340%	361%	379%	—	—	—	348%
fiktiver Hebesatz	350%					380%				

Quelle: Statistisches Bundesamt, Realsteuer Vergleich 1987 (Fachserie 14. Reihe 10-1)

angesetzt (bis 1980 neun Zehntel).

Dieser Regelung liegt die Überlegung zugrunde, daß die Gemeinden bei der Einkommensteuer kein Hebesatzrecht und damit keinen eigenen Gestaltungsspielraum haben, so daß die Gemeinden beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer untereinander direkt vergleichbar sind. Gleiche Überlegungen gelten bei der Berücksichtigung und Berechnung der Gewerbesteuerumlage. Die Gemeinden haben eine Gewerbesteuerumlage zu zahlen, die auf Grund des Gemeindefinanzreformgesetzes nach einheitlichen Kriterien berechnet wird, indem das Gewerbesteueraufkommen durch den tatsächlich festgesetzten Hebesatz dividiert und mit dem im Gemeindefinanzreformgesetz festgelegten Vomhundertsatz (z. Zt. 52%) vervielfältigt wird. Auch insoweit ist also die Vergleichbarkeit der Gemeinden untereinander gegeben.

Bei der Ermittlung der Finanzkraft der Gemeinden, erscheint es problematisch, ob die tatsächlichen Realsteuerhebesätze unter den einzelnen Gemeinden dem vom Gesetzgeber jährlich festgelegten fiktiven Hebesatz entsprechen. In bezug auf die Gewerbesteuer legt Tab. 8 dieses Problem nahe. Der Durchschnitt der tatsächlichen Hebesätze der Gewerbesteuer gemäß der Gemeindegröße nimmt im Jahr 1987 von 329% bis 426% zu, dabei von kleineren zu größeren Gemeinden, d. h. Städten, allmählich steigend.

Im Vergleich mit dem fiktiven Hebesatz (bis 150,000 Einwohner 350%, mit mehr als 150,000 Einwohner 380%), fällt es auf, daß in den Gemeinden bis 50,000 Einwohner der fiktive Hebesatz den Durchschnitt der tatsächlichen Hebesätze übersteigt. Solche Gemeinden werden angeregt, ihren tatsächlichen Hebesatz bis zum gesetzlichen, fiktiven Hebesatz zu erhöhen, weil die Lücken, die aufgrund der Differenzen zwischen beiden Hebesätzen hervorgerufen werden, sich auf keinen Fall durch den kommunalen Finanzausgleich schließen lassen.

Auch die japanische Berechnungsmethode für die Finanzkraftermittlung hat eine große Ähnlichkeit mit der deutschen Methode, mit Ausnahme der großen Streuung der tatsächlichen Hebesätze. Die Basisfinanzkraft stützt sich auch in Japan nur auf die allgemeinen Einnahmen, ohne Berücksichtigung spezifischer Einnahmen wie Zweckzuweisungen, Gebühren, Beiträge usw. .

Die allgemeinen Einnahmen setzen sich zusammen aus dem Aufkommen der gesetzlich den Gemeinden gehörenden allgemeinen Regionalsteuern, der bestimmten regionalen Zweckbindungssteuer und schließlich der regionalen, zweckgebundenen Übertragungssteuer. Die allgemeine und zweckgebundene Regionalsteuer geht in die Berechnung der Finanzkraft so ein, daß 80% des Aufkommen aus beiden Arten von Regionalsteuern für Präfekturen, aber 75% für allgemeine Gemeinden, berücksichtigt werden. Dagegen wird die Übertragungssteuer in vollem Umfang angesetzt.

Hier ist zu bemerken, daß in Japan das Hebesatzrecht trotz der prinzipiellen Gewährung dieses Rechtes von den Gemeinden bisher wenig ausgeübt wird und daß die vom Innenminister im Gesetz über Regionalsteuern standardisierten Hebesätze genau befolgt werden. Um die Steuerkraft der Gemeinden zu vergleichen, braucht man in Japan keine Ansetzung des fiktiven Hebesatzes. Dies hat zum Ergebnis, daß keine Lücken aus der Differenz zwischen den tatsächlichen und fiktiven Hebesätzen entstehen, -wie das der Fall in der Bundesrepublik Deutschland ist. Vielmehr ist in Japan das Gegenteil der Fall, weil die Reserven von 20% (Präfekturen) od. 25% (allgemeine Gemeinden) bei der Berechnung der Steuerkraft den Gemeinden von Anfang an bis heute berücksichtigt werden. In der Bundesrepublik Deutschland genießen nur die Gemeinden, die über den fiktiven Hebesatz ihren tatsächlichen Hebesatz anspannen, solche Reserven.

Übrigens in Japan beruht die unterschiedliche Behandlung von beiden Typen von Lokalkörperschaften darauf, daß die allgemeinen Gemeinden viel mehr zu leisten haben als die Präfekturen. Die Bevorzugung von Gemeinden in Japan erinnert an die bis 1980 auch in der Bundesrepublik Deutschland geübte Praxis, daß der fiktive Hebesatz oder die Steuerkraftzahl nur neun Zehntel der tatsächlichen Hebesätze bei den Realsteuern und den 1st-Einnahmen vom Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ausgemacht hat.

In Hinsicht auf das Verhältnis von der gefaßt Steuerkraft gegenüber dem gesamten kommunalen Ist-Aufkommen, beträgt es ungefähr 74% im Jahr 1987 bei den Gemeinden des Landes NRW (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 100%, Grundsteuer 61%, Gewerbesteuer 69%) einerseits, 69% (Präfekturen 62%, allgemeine Gemeinden 74%) in Japan andererseits. Daß in beiden Ländern ein fast gleicher Prozentsatz vom Ist-Aufkommen, d. h. ca 70%, in die Berechnung der Steuerkraft eingefaßt wird, erscheint zufällig übereinzustimmen. Dies ist zugleich deswegen interessant, weil trotz der Bevorzugung der Regionalkörperschaften in Japan das gleiche Ergebnis als in der Bundesrepublik Deutschland herauskommt.

In Japan wird also die Finanzkraft (Steuerkraft) bei direkter Vergleichbarkeit der Gemeinden (wegen geringer Ausübung des kommunalen Hebesatzrechtes) anscheinend leichter ermittelt als in der Bundesrepublik Deutschland. Dort erschwert die Notwendigkeit, den angemessenen fiktiven Hebesatz bei gegensätzlichen Interessen zwischen den Gemeinden zu finden, die Aufgabe

Tab. 9 Entwicklung der Formulierungen von Schlüsselzuweisungen im Land NRW

	Schlüsselzuweisungen
—1956	$= (\text{Bedarfsmesszahlen} - \text{Steuerkraftmesszahlen}) \times \frac{1}{2}$
1957—1969	$= (\text{Bedarfsmesszahlen} - \text{Steuerkraftmesszahlen}) \times \frac{1}{2} + \text{Aufstockung I}$ $= \text{Bedarfsmesszahlen} \times \frac{87.5}{100} - \text{Steuerkraftmesszahlen}$
1970—1982	$= (\text{Bedarfsmesszahlen} - \text{Steuerkraftmesszahlen}) \times \frac{1}{2} + \text{Aufstockung I}$ $= \text{Bedarfsmesszahlen} \times \frac{90}{100} - \text{Steuerkraftmesszahlen}$
1983—1985	$= (\text{Ausgangsmesszahlen} - \text{Steuerkraftmesszahlen}) \times \frac{1}{2} + \text{Aufstockung I}$ $+ \text{Aufstockung II}$ $= \text{Ausgangsmesszahlen} \times \left(\frac{90}{100} \sim \frac{95}{100} \right) - \text{Steuerkraftmesszahlen}$
1986—1987	$= \text{Ausgangsmesszahlen} - \text{Steuerkraftmesszahlen}$
1988—	$= (\text{Ausgangsmesszahlen} - \text{Steuerkraftmesszahlen}) \times \frac{95}{100}$

Quelle; Jaehrliches Finanzausgleichsgesetz des Landes NRW

Tab. 10 Ergebnis der Regulierungssätze in Japan

	Haushaltsplan	Nachtragshaushalt
1976	0.00069835	0.00069835
1977	0.00142752	0.00142752
1978	0.00106879	0.00106879
1979	0.00126134	—
1980	0.00069872	—
1981	0.000638538	0.000638538
1982	0.00061012	—
1983	0.00127543	0.00127543
1984	0.00116118	—
1985	0.00139937	0.00139937

Quelle: Innenministerium (Japan)

der Berechnung der Finanzkraft.

d. Das Maß des Ausgleichs (Festsetzung der Schlüsselzuweisungen)

Die Gemeinde erhält Schlüsselzuweisungen, wenn ihr ermittelter Finanzbedarf ihre ermittelte Finanzkraft übersteigt. Dies geschieht sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Japan, wenn auch die Terminologie untereinander anders ist. Erreicht die Finanzkraft den Finanzbedarf, so erhält die Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen. Im Jahr 1985 gab es von 396 Gemeinden des Landes NRW nur 8 Gemeinden (d. h. 2%), die keine Schlüsselzuweisungen erhielten, also ausreichend finanzstark waren. In Japan erhielten im Jahr 1987 nur 4 von 47 Präfekturen (8.5%), und 180 von insgesamt 3255 Gemeinden (5.5%) keine Schlüsselzuweisungen.

Mit anderen Worten erhalten fast alle Gemeinden größere oder geringere Schlüsselzuweisungen, sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Japan.

Lediglich das Maß und das Verfahren des Ausgleichs durch Gewährung von Schlüsselzuweisungen unterscheidet sich untereinander. Wenn man auf Maß und das Verfahren im Land NRW in der Vergangenheit zurückblickt, dann erkennt man die in Tab. 9 dargestellte Entwicklung. Danach ist das Maß des Ausgleiches im Gemeindefinanzierungsgesetz, Art. 10, fest geregelt, und zwar mit wiederholten Veränderungen des Verfahrens besonders nach 1983. Jetzt wird die Differenz so ausgeglichen, daß die Gemeinde als Schlüsselzuweisung 95% des Unterschiedsbetrags zwischen der Ausgangsmesszahl, d. h. dem ermittelten Finanzbedarf, und der Steuerkraftmesszahl, d. h. der ermittelten Finanzkraft erhält.

Dagegen ist das Maß des Ausgleiches in Japan nicht gesetzlich geregelt, sondern wird nach der folgenden Formel errechnet :

Deckungslücken (ΣC) = Gesamter Basisfinanzbedarf (ΣA) – Basisfinanzkraft (ΣB)

Allgemeine Schlüsselzuweisungen (D) = $\Sigma C - (\Sigma A \times r)$

Regulierungssatz (r) = $\frac{(\Sigma C - D)}{A}$

Also, für einzelne Gemeinden :

Allgemeine Schlüsselzuweisungen (d)

= gesamter Basisfinanzbedarf (a) $\times r$ – Basisfinanzkraft (b)

Aber der Regulierungssatz hat, wie Tab. 10 zeigt, ganz geringe Bedeutung in der japanischen kommunalen Finanzausgleichspraxis, da er den ermittelten Finanzbedarf jeder Gemeinden nur um ca. 0.1% verringert und zwar bei vollkommenem Ausgleich in den Jahren 1979, 1980, 1982, und 1984, jeweils durch einen Nachtragshaushalt. Dieses Faktum erscheint verdächtig : Werden die jährlich vom Innenminister festgelegten, komplizierten Korrekturfaktoren so ermittelt, daß die Deckungslücken (Finanzbedarf minus Finanzkraft) mit den von der Zentralregierung zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsmittel übereinstimmen? Man wird dies wohl bejahen müssen, wenngleich man auch gemeindefreundliche Maßnahmen des Innenministers anerkennen muß.

4. Schlußbemerkung

Ich möchte abschließend noch einmal die Grundgedanken des kommunalen Finanzausgleiches in der Bundesrepublik Deutschland und in Japan vergleichend gegenüberstellen.

—Was das Ausmaß des Steueraufkommens oder der Ausgaben betrifft, sind die japanischen Kommunalfinanzen viel größer als die deutschen. Das liegt im wesentlichen daran, daß in Japan die Präfekturen neben den allgemeinen Gemeinden eine bedeutende Rolle spielen, insbesondere mit Übernahme vieler staatlicher Aufgaben und den entsprechenden Zweckzuweisungen. Umge-

kehrt übernehmen in der Bundesrepublik Deutschland die Länder einen Teil der eigentlich den Gemeinden gehörenden Angelegenheiten.

—In bezug auf die kommunalen Finanzausgleichsmittel, stützt sich das Ausgleichsverfahren auf das Verbundsteuersystem, sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in Japan. Das Verbundsteuersystem umfaßt die Hauptsteuern und bestimmt durch gesetzliche Regelung den den Gemeinden zukommenden Anteil. Aber in Japan hat der Innenminister in den vergangenen Jahren der kommunalen Finanzschwierigkeiten mit diesem Anteil flexibel operiert, und den Finanzminister um finanzielle Hilfe gebeten. In diesen Fällen mußte der Innenminister dieses enorme Maß an Hilfe besorgen, weil die Zentralregierung den "Zusammenbruch" der Kommunalfinanzen wegen ihrer weitgehenden Verflechtungen mit den staatlichen Aufgaben nicht zulassen konnte.

—In gewissem Sinne liegt das Kernproblem des kommunalen Finanzausgleichs in der Berechnung des Finanzbedarfs. In der Bundesrepublik Deutschland hat man sich der Lösung des Problems positiv genähert, während man in Japan den auf einer normativen Lösung basierenden Ausbau des kommunalen Finanzausgleichs verfolgt hat. In beiden Ländern konnten die jeweils verschiedenen Grundsätze bei der Berechnung des Finanzbedarfs nicht ausnahmslos verwirklicht werden.

—Bei der Berechnung der Finanzkraft ist es charakteristisch, daß den japanischen Gemeinden die Ausübung des Steuerhebesatzrechts fehlt. Dies wird vielleicht den deutschen Leser erstaunen. Aber eben die Ausübung des Hebesatzrechts erschwert den sachlichen und gerechten Vergleich der Finanzkraft unter den Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland.

—Abschließend scheint man in Japan insbesondere auch in bezug auf das Maß des Ausgleichs toleranter und flexibler als in der Bundesrepublik Deutschland zu handeln. Fraglich bleibt jedoch, inwieweit dabei aber das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gewahrt bleibt.

Anmerkungen

- 1) Vgl. Shibata, T. (ed.), Public Finance in Japan, 1986 Tokyo.
- 2) Vgl. Ito, H., Equalization of Local Finance in Japan, In: Finanzarchiv N. F. Bd. 26 (1967), S. 49f.
- 3) Report on Japanese Taxation, Vol. 1-4, By the Shoup Mission. General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers. Tokyo, Japan. September 1949.
- 4) Elsner, H., Das Gemeindefinanzsystem, Geschichte, Ideen, Grundlagen, 1979 Stuttgart. Erstes und Zweites Kapitel.
- 5) Im allgemeinen, vgl. Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, erarbeitet von einer Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern, Hrsg. von Innenminister des Landes NRW, Düsseldorf 1987.
- 6) Die Bezeichnung "positiv" oder "negativ" wird erläutert durch folgenden Artikel: K-H. Hansmeyer und Kops, M.: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, in: Hrsg. von H. Zimmermann, Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover 1985.; S. 15-54.
- 7) In bezug auf den japanischen kommunalen Finanzausgleich, vgl. Hirota, S.: Die "originäre" Ermittlung des Finanzbedarfs am Beispiel des japanischen Finanzausgleichs, in: Ebenda, S. 75-98.