



Universität Potsdam

KWI-Arbeitshefte 9

Michael Nierhaus (Hrsg.)

Kommunal Finanzen

Beiträge zur aktuellen Debatte

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte biografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Nierhaus
Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)
Park Babelsberg
14482 Potsdam
Telefon: +49 (0) 0331 9774534
Telefax: +49 (0) 0331 9774531
e-mail: kwi@rz.uni-potsdam.de
internet: www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Tel.: +49 (0) 0331 977 4517
Fax: +49 (0) 0331 977 4625
email: ubpub@rz.uni-potsdam.de
internet: <http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Die KWI-Arbeitshefte erscheinen in zwangloser Folge. Der Bezug ist unentgeltlich. Bestellungen sind direkt an den Universitätsverlag zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion als e-mail oder auf Diskette in einem üblichen Textformat zu senden. Die Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsdatum: 3/2005

ISBN 3-937786-45-7

ISSN 1616-8127

KWI-Arbeitshefte 9

Michael Nierhaus (Hrsg.)

Kommunalfinanzen

Beiträge zur aktuellen Debatte

KWI/

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISBN
ISSN

3-937786-45-7
1616-8127

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	7
Michael Nierhaus	
Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung	9
Michael Nierhaus	
Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen	25
Helmut Seitz	
Die Kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft	57
Thomas Lenk und Hans-Joachim Rudolph	
Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzierungssystem	69
Oliver Klein	

VORWORT

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen ist ein Dauerthema. Auch gerade die aktuellen Entwicklungen machen deutlich, wie existentiell wichtig dieses Thema ist und vor allem, wie es von politischen Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene beeinflusst wird.

Im vorliegenden Arbeitsheft „Kommunalfinanzen“ finden Sie Beiträge zur derzeitigen Debatte. In einem einleitenden Aufsatz wird der verfassungsrechtliche Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung diskutiert. Dieser Anspruch ist zwar im Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG verankert, bedarf aber der landesgesetzlichen Konkretisierung, die in allen Bundesländern unterschiedlich gestaltet ist.

Helmut Seitz verdeutlicht in seinen Ausführungen die Herausforderungen, vor denen die öffentlichen Haushalte angesichts der demographischen Veränderungen stehen. Insbesondere die Kosten der sozialen Sicherung, wie sie derzeit gestaltet sind, werden die öffentlichen Haushalte in einem Maße belasten, dass bislang kaum abschätzbar noch schwieriger berechenbar ist. *Thomas Lenk* und *Hans-Joachim Rudolph* diskutieren – vor dem Hintergrund einer notwendigen Gemeindefinanzreform – die unterschiedlichen finanziellen Ausgleichssysteme der Bundesländer. Schwerpunkt sind dabei die Ausgleichsregelungen für kommunale Schlüsselzuweisungen bei mangelnder Deckung des Finanzbedarfs. Neben verallgemeinernden Überlegungen zu allkokativer und redistributiver Funktion der Finanzausgleichssysteme steht vor allem die praktische Ausgestaltung in den Bundesländern im Mittelpunkt. *Oliver Klein* stellt in seinem Beitrag die aktuellen Modelle zur Reform der Gemeindefinanzen vor und unterzieht sie einer kritischen Analyse. Im Mittelpunkt der meisten Vorschläge steht die Reform der Gewerbesteuer, die die Kommunen traditionell als „ihre“ Steuer begreifen. Ob eine solche selektive Maßnahme ausreicht, um die Gemeindefinanzen zukunftssicher zu gestalten, darf allerdings bezweifelt werden.

Wir danken den Autoren, die uns ihre Manuskripte zum Druck zur Verfügung gestellt haben, aber auch den Verlagen, die mit ihrer Abdruckgenehmigung das Heft ermöglichten.

Potsdam, im März 2005

Prof. Dr. Michael Nierhaus
Gf. Direktor des KWI

VERFASSUNGSRECHTLICHER ANSPRUCH DER KOMMUNEN AUF FINANZIELLE MINDESTAUSSTATTUNG

MICHAEL NIERHAUS

I. Rechtsgrundlagen, Anpassungsstrategien, Rechtsfolgen

Angesichts der allseits beklagten und durch die Finanzierung der sog. Hartz IV-Reform noch verschärften finanziellen Unterausstattung der Kommunen rückt zunehmend ein Anspruch in das Blickfeld der politischen und wissenschaftlichen Diskussion: der in Rechtsprechung und Schrifttum¹ kontrovers diskutierte Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung. Umstritten ist dieser Rechtsanspruch

¹ Siehe auszugsweise zum kommunalen Finanzausgleich: *Geis*, Festschrift H. Maurer, 2001, S. 79 ff.; *Goerlich*, DVBl. 1999, 1358 ff.; *Henneke*, Landesfinanzpolitik und Verfassungsrecht, 1998; *dens.*, Der Landkreis 1999, 356 ff.; ebda 2001, 120 ff.; ebda 2002, 378 ff.; ebda 2004, 166 ff.; *dens.*, ZG 1998, 1 ff.; *dens./Vorholz*, LKV 2002, 297 ff.; *Hufen*, DÖV 1998, 276 ff.; *F. Kirchhof*, in: *Henneke* (Hrsg.), Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, 1996, S. 19 ff.; *dens.*, Gutachten D zum 61. DJT, 1996, S. 87 ff.; *dens.*, JZ 1999, 1054 ff.; *dens./H. Meyer* (Hrsg.), Kommunaler Finanzausgleich im Flächenbundesland, 1996; *Lenk/Birke*, Die Gemeindekasse 1999, 367 ff.; *H. Meyer*, NVwZ 1999, 843 ff.; *dens.*, NVwZ-Beil. 2001 zu Heft 11/2001, Sonderheft für H. Weber, 36 ff.; *dens.*, LKV 2000, 1 ff.; *dens.*, LKV 2001, 297 ff.; *Mückl*, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, 1998; *dens.*, DÖV 1998, 841 ff.; v. *Mutius/Henneke*, Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht, 1985; *dies.*, DVBl. 1985, 689 ff.; *Münstermann*, ZKF 2003, 129 ff.; *Nierhaus*, Festschrift H. Maurer, 2001, S. 239 ff.; *Oebbecke*, Die Verwaltung 1996, 323 ff.; *Remmert*, VerwArch 94 (2003), S. 459 ff.; *Schliesky/Welti*, NordÖR 2001, 465 ff.; *Schmitt-Glaeser/Horn*, BayVBl. 1999, 353 ff.; *Schoch*, Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie, 1997; *dens.*, in: *Ehlers/Krebs* (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und des Kommunalrechts, 2000, S. 93 ff.; *dens.*, AfK 2000, 225 ff.; *dens.*, NST-N 2001, 209 ff.; *dens./Wieland*, Finanzverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben, 1995; zuletzt *dies.*, Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung, 2004, S. 256 ff.; *P. Schumacher*, LKV 2000, 98 ff.; *K.-A. Schwarz*, Finanzverfassung und kommunale Selbstverwaltung, 1996; *dens.*, ZKF 1999, 266 ff.; *dens.*, ZKF 2000, 4 ff.; *dens.*, ZKF 2001, 266 ff.; *dens.*, ZKF 2002, 242 ff.; *Volkman*, DÖV 2001, 497 ff.; *Wallerath* (Hrsg.), Kommunale Finanzen im Bundesstaat, 2003; *Wendt/Elicker*, VerwArch 93 (2002), S. 187 ff.; *Wieland*, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in NW, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des VerfGH NW, 2002, S. 415 ff.; *Württemberg*, Festschrift W. Leisner, 1999, S. 973 ff. Die Diskussion um den Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung erfaßt zwischenzeitlich auch die Berliner Bezirke, siehe dazu *Remmert*, LKV 2003, 258 ff. Die kaum noch zu überschauende *Rechtsprechung* der Landesverfassungsgerichte ist aufgeführt und systematisiert bei *Henneke*, Der Landkreis 2004, 166 ff., und *Nierhaus*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 28 Rdnrn. 72 ff. Im Nachfolgenden werden Rechtsprechung und Schrifttum nur noch selektiv zitiert.

in umfassender und zugleich höchst differenzierter Weise: im Hinblick auf seine Rechtsgrundlagen – den Geltungsgrund –, seine Anspruchsvoraussetzungen – den Tatbestand – und seine Rechtsfolgen – die Schranken bzw. Grenzen und Gegenschranken.

Der kommunale Finanzausstattungsanspruch ist *verfassungsrechtlicher Natur*; er ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 der Bundesverfassung (GG) und aus Art. 97 und 99 der LV Bbg (bzw. den Parallelvorschriften der anderen Landesverfassungen). Er ist also, so viel kann einleitend schon gesagt werden, *verfassungsunmittelbarer Natur*; er bedarf aber zu seiner Verwirklichung und Konkretisierung der gesetzlichen Ausgestaltung durch das Gemeindefinanzierungs- bzw. Finanzausgleichsgesetz, das gegebenenfalls selbst verfassungskonform angelegt werden muß.

Der Auslegungsaufwand, der auf der *tatbestandlichen Seite* des Finanzausstattungsanspruchs zu leisten ist, umfaßt so schwierige Fragen wie die Feststellung der Leistungsfähigkeit bzw. -unfähigkeit der Kommunen zur Erfüllung aller Pflichtaufgaben und darüber hinaus eines – wie auch immer zu bestimmenden – *Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben*; schließlich ist auch das *Gebot äußerster sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung* in Rechnung zu stellen.

Abgesehen davon ist zu klären, worauf der Inhalt des Anspruchs auf der *Rechtsfolge* gerichtet ist: nur auf eine *aufgabenangemessene Finanzausstattung* der Kommunen – gemeint sind im folgenden Gemeinden und Landkreise in gleichem Maße – oder nur, aber immerhin auf eine *finanzielle Mindestausstattung*. Dies hängt unauflöslich mit der weiteren Frage zusammen, wo dieser Anspruch in den vom BVerfG und den Landesverfassungsgerichten entwickelten dogmatischen Strukturen der Selbstverwaltungsgarantien des Bundes und der Länder festzumachen ist: im vom Gesetzgeber ausnahmslos zu respektierenden *Kernbereich* des kommunalen Selbstverwaltungsrechts oder nur in seinem *Vorfeld*, dem der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber zugänglichen *Randbereich* dieser Verfassungsgarantie? In diese Kern- und Randbereichsproblematik ist möglichst trennscharf und paßgerecht der Gedanke der *Verteilungssymmetrie* einzufügen, der als Pflicht zur Berücksichtigung der *finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes* als ein möglicher „Gegenanspruch“ des Landes gegenüber dem kommunalen Finanzausstattungsanspruch darstellt.

Nur die Frage, wer *Verpflichtungsadressat* des kommunalen Finanzausstattungsanspruchs ist, braucht nicht gesondert aufgeworfen zu werden, weil sie sich nahezu von selbst beantwortet: Es ist das jeweilige *Land* und *nicht* etwa der *Bund*. Diese Aussage kann scheinbar so leichthin getroffen werden, weil es nicht um die ebenso aktuelle wie hochbrisante Problematik der Finanzierung des Arbeitslosengeldes II in der (noch) unentwirrbaren Gemengelage von Bund und Kommunen geht.

Die Vielschichtigkeit und auch Dogmatikabhängigkeit des Themas mag viele Kommunalpraktiker erschrecken, ist aber geradezu kennzeichnend für die Finanzausstattungsproblematik der Kommunen: Sie kann nur auf dogmatisch gesicherter verfassungsrechtlicher Grundlage gelöst werden und muß sich dabei strikt an der

einschlägigen verfassungsgerichtlichen Judikatur orientieren. Ihre Vernachlässigung auch und gerade im Sinne einer Steigerung der kommunalfreundlichen Tendenz des Finanzausstattungsanspruches würde den Realitätsgehalt dieses Anspruchs verfehlen und unberechtigte, letztlich illusorische Hoffnungen wecken. *Schoch* hat seine Gedanken zu den finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung unter das zutreffende Motto gestellt: „Verfassungsrecht als Strukturvorgabe für die kommunale Finanzausstattung“;² er meint damit, daß im Rechts- und Verfassungsstaat dem Recht eine *Struktursicherungsfunktion* zukommt, die in unserem Zusammenhang den politischen und strukturellen Fehlentwicklungen bei der kommunalen Finanzausstattung entgegenwirken soll.

Auf deren vielfältige Ursachen und die Notwendigkeit der Gegensteuerung kann hier nicht näher eingegangen werden. Allerdings ist dem themenbedingten Eindruck entgegenzuwirken, zu stark und einseitig auf den verfassungsrechtlichen Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung zu fokussieren: Um jedenfalls den *Kernbereichsstandard* kommunaler Selbstverwaltung zu sichern, ist u.a. der Abbau staatlicher und kommunaler Aufgaben, der freiwillige Aufgabeverzicht, die Senkung oder Vereinfachung kostenträchtiger Normstandards sowie die Eröffnung neuer kommunaler Einnahmequellen – mißverständlich „kommunales Steuererfindungsrecht“ genannt³ – in den Blick zu nehmen; auch und gerade auf diese Weise ist die heutige Aporie Leistungsunfähigkeit des Staates auf der einen Seite versus kommunale Finanzierungsnotwendigkeiten auf der anderen Seite zu überwinden.⁴

Betrachtet man den verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine angemessene kommunale Finanzausstattung und darüber hinaus auf eine finanzielle Mindestausstattung insgesamt, so sind *drei rechtsnormative Gewährleistungen* ins Kalkül zu ziehen:

1. die originär-eigenen *Einnahmen der Kommunen* aus Steuern, Beiträgen und Gebühren,
2. die staatliche *Kostenerstattung* und der staatliche (angemessene oder entsprechende) *Mehrbelastungsausgleich* bei Aufgabentransferenzen und
3. die staatlichen Finanzleistungen im Rahmen des *Finanzausgleichs*.

² *Schoch*, Die finanzverfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Ehlers/Krebs* (Hrsg.), Grundfragen des Verwaltungsrechts und Kommunalrechts, 2000, S. 93 ff.

³ Zu Recht kritisch *Schmidt-Aßmann*, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2003, S. 95 Rdnr. 130.

⁴ *Schoch*, AfK 2000, 225 (239); *Henneke*, Der Landkreis 2004, 166 ff. m. umf. Nachw.

In diesem Beitrag soll nur auf den *finanzkraftabhängigen Finanzausgleich* zwischen Land und Kommunen, und zwar unter weitgehender Konzentration auf den sich mühsam herausbildenden *individuell-gemeindlichen Finanzausstattungsanspruch*, eingegangen werden. Deshalb muß die *duale Struktur* der landesverfassungsrechtlichen Finanzgarantien (einerseits: Kostenerstattung und Mehrbelastungsausgleich – Art. 97 Abs. 3 LV Bbg –, andererseits: übergemeindlicher allgemeiner Finanzausgleich – Art. 99 LV Bbg) ebenso in den Hintergrund treten wie das *Verhältnis der beiden Schutzgarantien* zueinander; ferner muß die *Maßstabbildung für die kommunale Finanzausstattung* mit den beiden Unterthemen ihrer *Aufgabenadäquanz* und der verfassungsgerichtlich bestätigten Untauglichkeit des sog. *Gleichmäßigkeitsgrundsatzes* ausgeblendet bleiben.⁵ Dabei wird nicht verkannt, daß der *subjektiv-individuelle Finanzausstattungsanspruch jeder einzelnen Gemeinde und jedes einzelnen Landkreises in dieses Themen- und Problemgeflecht unauflösbar eingebettet ist*.

Insofern entfaltet sich eine neue, dogmatisch in ihrer Brisanz gar nicht zu überschätzende Dimension des verfassungsrechtlichen Finanzausstattungsanspruches der Kommunen: Die bislang ganz überwiegend nur objektiv-rechtlich und institutionell, also auf die Gesamtheit aller Kommunen und ihre auskömmliche Finanzausstattung in toto bezogene und verstandene Selbstverwaltungsgarantie wird in Anspruchsform gleichsam „versubjektiviert“ und einzelgemeindebezogen modifiziert: Die einzelne Kommune kann von dem durch Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 97, 99 LV Bbg garantieverpflichteten Staat nicht nur das Unterlassen von selbstverwaltungswidrigen Eingriffen verlangen; aus den genannten Vorschriften können – unter bestimmten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen – auch Teilhabe- und Leistungsansprüche abgeleitet werden.⁶

Diese weitreichende sich von den tradierten Vorstellungen lösende Interpretation der Selbstverwaltungsgarantie hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in der Neulietzegöricke Entscheidung vom 16.9.1999 entwickelt. Die Kernthese lautet: „Aufgrund der Schutzwirkung, die die Selbstverwaltungsgarantie auch für die einzelne Gemeinde entfaltet, ist der Gesetzgeber gehalten, Vorkehrungen für den Fall zu treffen, daß auch nur eine einzelne Gemeinde unverschuldet und trotz sparsamster Wirtschaftsführung, in eine finanzielle Lage gerät, in der ihr keinerlei Mittel auch nur für ein Mindestmaß an freiwilliger kommunaler Selbstverwaltung verbleiben.“⁷ Zur Begründung stellt das Gericht ebenso knapp wie präzise fest: Die Selbstverwaltungsgarantie schütze die einzelne Gemeinde zwar nicht im Sinne eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts. Man könne indes von einer „institutionellen Rechtssubjektgarantie mit beschränkt individueller Wirkung“ sprechen.⁸ Zu ihr gehöre ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung mit bestimmten finanziellen Mindestausstattungsanforderungen.

⁵ VerfG Bbg, NVwZ- RR 2000, 129 (131); dazu näher *Nierhaus*, Festschrift H. Maurer, 2001, S. 239 ff. m.w. Nachw.

⁶ *Schmidt-Aßmann* (FN 3), S. 25 Rdnr. 24; *Stern*, Staatsrecht III/1, 1988, S. 875; a.A. *U. V. Neumann*, DÖV 2001, 497 ff.

⁷ VerfG Bbg, NVwZ-RR 2000, 129 (134) m.w. Nachw.

Diese zentrale Aussage markiert eine Trendwende: An die Stelle eher zögerlicher Ableitung subjektiver Schutzberechtigungen aus sog. institutionellen Garantien tritt heute ein extensives Verständnis (auch) subjektiver Berechtigungen. Aus kommunaler Sicht ist diese Entwicklung mehr als begrüßenswert, weil bekanntlich bloße „Einrichtungsgarantien stets nur so viel wert sind, wie sie im Bedrohungsfall verteidigt werden können“.⁹

Aber dieser Erkenntnisgewinn und die damit einhergehende Effektivierung der Rechtsschutzgarantie der kommunalen Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG, Art. 100 LV Bbg) ist keineswegs selbstverständlich und bedarf der näheren Analyse; aus dieser läßt sich erst der konkrete Inhalt des Finanzausstattungsanspruchs, seine verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen ableiten.

Dazu ist es erforderlich, in der gebotenen Kürze die innere Architektur der bundes- und landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantien freizulegen, freilich begrenzt auf den *kommunalen Finanzausgleich* im *vertikalen Verhältnis zwischen Land und Kommunen* in Brandenburg. Dabei stehen die Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungskompetenz im Vordergrund der Betrachtung. Die neuere Judikatur des StGH BW zur prozeduralen Umhegung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und damit zum Verfahren der Entscheidungsfindung werden abschließend als Ausblick behandelt.

II. Institutionale Garantie

Nach der Rechtsprechung des BVerfG enthält Art. 28 Abs. 2 GG bekanntlich eine sog. *institutionelle Garantie*.¹⁰ Dies bedeutet, daß die Kommunen *nicht individuell*, sondern nur *institutionell* abgesichert sind.¹¹ Dieser Satz fast ist freilich irreführend: Nimmt man ihn ernst, folgt daraus nur eine objektive verfassungsrechtliche Garantie einer kommunalen Selbstverwaltung als dritter Verwaltungsebene im ansonsten zweistufigen föderalen Staatsaufbau.¹² Gegen Auflösungen und Eingemeindungen im Zuge kommunaler Gebietsreformen sind Gemeinden allerdings nicht geschützt; diese Neugliederungsmaßnahmen dürfen jedoch nicht beliebig oder system- bzw. leitbildwidrig geschehen, sondern nur nach vorheriger Anhörung, zutreffender und vollständiger Sachverhaltsermittlung, nachvollziehbarer Abwägung überwiegender Gemeinwohlgründe sowie unter Beachtung des rechts-

⁸ AaO, unter Berufung auf *Nierhaus*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Komm., 2. Aufl. 1999, Art. 28 Rdnr. 36; ebenso u.a. bereits *Schmidt-Aßmann* (FN 3), S. 16 Rdnr. 11; vgl. auch *J. Ipsen*, ZG 1994, 194 (199 ff.); *Maurer*, DVBl. 1995, 1037 ff.; *Ehlers*, DVBl. 2000, 1301 ff.; annäherungsweise BVerfGE 76, 107 (119: „nur institutionell, nicht ohne weiteres auch individuell“).

⁹ *Stern*, Staatsrecht III/I, 1988, S. 875.

¹⁰ Siehe nur BVerfGE 56, 248 (312) - std. Rspr.

¹¹ BVerfGE 56, 248 (312); 86, 90 (107).

¹² Grundlegend *J. Burmeister*, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, 1977.

staatlichen Übermaß- und Willkürverbotes (siehe Art. 98 LV Bbg, § 9 GO Bbg, § 9 LKrO Bbg).¹³ Stehen also Kommunen prinzipiell unter der Organisationsgewalt des Landesgesetzgebers, so entbehren sie doch nicht *subjektiv-rechtlicher* Schutzelemente ihres „*Rechts* auf Selbstverwaltung“ (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG).

Dieses Selbstverwaltungsrecht enthält nach gängiger Auffassung zwei Schutzelemente: zum ersten einen gegenständlich nicht abschließend zu umschreibbaren *Aufgabenbereich* – der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft für die Gemeinden, der überörtlichen, ergänzenden und ausgleichenden Aufgaben für die Landkreise –, zum zweiten die *Eigenverantwortlichkeit* bei der Erfüllung eben dieser Aufgaben.

Der zweite Teil dieser *dualistischen Verfassungsgarantie* – die Regelung der kommunalen Angelegenheiten „in eigener Verantwortung“ – bedeutet die grundsätzliche, das Ob, Wann und Wie der Aufgabenwahrnehmung umfassende Entschließungsfreiheit der Kommunen, die ihrer Verbandskompetenz unterliegenden Aufgaben ohne staatliche Einflußnahme oder Bevormundung so zu erfüllen, wie dies – im Rahmen der Rechtsordnung – ihrem Gestaltungswillen entspricht.¹⁴

Die einzelnen Bestandteile der *Eigenverantwortung* werden gemeinhin in sog. *Gemeindehoheiten* aufgegliedert: in die Gebiets-, Organisations-, Personal-, Satzungs-, Sparkassen-, Planungshoheit und eben auch die *Finanzhoheit*.¹⁵ Diese sog. *Hoheitsbündel* machen den Wesenskern der Selbstverwaltung im Bereich der Eigenverantwortlichkeit aus.¹⁶ Relativierend hat das *BVerfG* allerdings zur Planungshoheit – ähnliches könnte aus seiner Sicht für die Finanzhoheit gelten – ausgeführt: Selbst wenn der Kernbereich der Selbstverwaltung die Planungshoheit umfassen sollte, so könne dies nur für deren „Wesengehalt“ und nicht für die Planungshoheit in „vollem Umfang“ und in „all ihren Erscheinungsformen“ gelten.¹⁷ Dieser Gedanke des „Wesensgehalts“ des „Kernbereichs“ soll am Beispiel der Finanzhoheit nicht weiter verfolgt werden.

Isoliert betrachtet, gewährt die Finanzhoheit den Kommunen – so die gängige Definition¹⁸ – die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens, auch wenn es in diesem Sektor seit jeher zahlreiche staatliche Eingriffsbefugnisse gibt. Ein derart verengtes Verständnis der Finanzausstattungsgarantie des GG würde den Gemeinden Steine statt Brot geben. Denn das *BVerfG* hat in ständiger Rechtsprechung die von der Finanzhoheit terminologisch und rechtssystematisch zu unterscheidende Frage offen gelassen, ob darüber hinaus auch die *angemessene*,

¹³ VerfG Bbg, LVerfGE 8, 97 (169 ff.); VerfG Bbg, LKV 2002, 573 ff.

¹⁴ VerfGH RhPf., DÖV 1983, 113.

¹⁵ Siehe im einzelnen *Nierhaus*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Komm., 3. Aufl. 2003, Art. 28 Rdnr. 44 m. w. Nachw.

¹⁶ BVerfGE 56, 298 (312); siehe zusammenfassend *Schmidt-Aßmann* (FN 3), S. 21 ff. m. w. Nachw.

¹⁷ BVerfGE 103, 332 (366) = DVBl. 2001, 1415 (1420 f.).

¹⁸ Statt aller: *Schmidt-Aßmann* (FN 3), S. 24 Rdnr. 23.

nämlich *aufgabengerechte Finanzausstattung* der Gemeinden oder jedenfalls ihre *finanzielle Mindestausstattung* zum Gewährleistungsgehalt der bundesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie gehört.¹⁹ Art. 28 Abs. 2 GG – auch wenn man in ihm eine insgesamt zureichende Finanzausstattung als mitgarantiert ansieht, was das BVerfG bislang nicht entschieden hat – bietet nach seiner Auffassung jedenfalls keinen Schutz, solange die Finanzausstattung als solche nicht in Frage gestellt ist.²⁰ Danach würde Art. 28 Abs. 2 GG seine *institutionelle* (nicht: subjektive!) Schutzwirkung erst bei einer *Aushöhlung* der kommunalen Finanzausstattungen entfalten²¹.

Abgesehen von diesem Negativbefund hat das BVerfG jüngst auch ausdrücklich offen gelassen, ob die schleswig-holsteinischen Finanzgewährleistungen (Art. 48, 49 Abs. 1 LV Schl.Ho.), die eine finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden garantieren, die Vorgaben des GG in den Art. 28 und 106 Abs. 5 und 6 „aufgreifen“ oder „ergänzen“.²²

Damit hat der Hüter der Verfassung die Chance vertan, den Finanzausstattungsanspruch im Gewährleistungsgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG zu verankern. Dies ist um so bedauerlicher – und letztlich auch unverständlich –, als im Jahre 1994 auf Vorschlag der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat Art. 28 Abs. 2 GG um einen Satz 3 (Hs.1) erweitert worden ist: Danach umfaßt die Gewährleistung der Selbstverwaltung auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Nach erneuter Verfassungsänderung gehört nunmehr nach dem neuen Hs. 2 zu den von der Selbstverwaltungsgarantie umfaßten Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung eine – allerdings nur den Gemeinden zustehende – wirtschaftskraftbezogene und mit Hebesatzrecht ausgestattete Steuerquelle. Das ist derzeit noch die umstrittene Gewerbesteuer, könnte nach Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG aber in Zukunft auch – kumulativ oder alternativ – der mit einem Hebesatzrecht versehene Gemeindeanteil am Aufkommen der *Einkommensteuer* sein.²³

Ausdrückliches Ziel der Aufnahme der kommunalen Finanzhoheit als institutionelle, aber eben auch begrenzt individuelle Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung war es, die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden und Kreise zu stärken, allerdings ohne den Bund jenseits der Möglichkeiten und Grenzen des X. Abschnitts des GG über die Finanzverfassung finanziell gegenüber den Kommunen in die Pflicht zu nehmen. Immerhin spricht das BVerfG in seiner letzten Entscheidung zum Bund-Länder-Finanzausgleich als Ergebnis einer Gesamtinterpretation der Art. 28 Abs. 2 S. 3, 106 Abs. 5 und 5 a GG von einer „gestärkten finanzwirtschaftlichen Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen“, welche „die bisherige Zweistufigkeit der Finanzverfassung modifiziert“.²⁴ Der Berichterstatter,

¹⁹ Siehe nur BVerfGE 26, 172 (181); 71, 25 (36 f.); BVerfG, ThürVBl., 1994, 83 f.; BVerfG (K) v. 23.9.1994, (dazu *Nierhaus*, EWiR 1994, 1199 f.).

²⁰ BVerfGE 83, 363 (386).

²¹ Besonders deutlich in BVerfG, ThürVBl. 1994, 83 f.

²² BVerfGE 103, 332 (359/360).

²³ Siehe dazu näher *Nierhaus* (FN 15), Art. 28 Rdnrn. 68 ff. m. w. Nachw.

Paul Kirchhof, interpretiert diese Urteils Passage sogar als „Zweieinhalb-Stufigkeit“ der Finanzverfassung.²⁵ Die als Folge des Zweigliedrigkeitsdogmas und der staatsorganisationsrechtlichen Eingliederung der Gemeinden in die Bundesländer (vgl. 106 Abs. 9 GG) bestehende Verantwortlichkeit der Länder als primären Leistungsadressaten „ihrer“ Kommunen erfährt durch die Annahme einer „modifizierten Zweistufigkeit“ bzw. „Zweieinhalb-Stufigkeit“ nicht unerhebliche Irritationen, denen hier nicht weiter nachgegangen werden kann.²⁶

Als einigermaßen klaren Orientierungspunkt für die Gewährleistung der kommunalen Finanzhoheit durch Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG kann immerhin eine Entscheidung des BVerwG aus dem Jahre 1998 herangezogen werden, in der es unter Berufung auf den Vorsitzenden der Verfassungsreformkommission, *Rupert Scholz*, heißt: Allerdings wären die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden nicht gewahrt, wenn einer Gemeinde keine aufgabenadäquate Finanzausstattung mehr verbleibe. Eine solche Finanzausstattung setze voraus, daß die gemeindlichen Finanzmittel ausreichen, um den Kommunen die Erfüllung aller zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch die Erfüllung selbst gewählter Aufgaben zu ermöglichen. Die Gewährleistung dieser aufgabenadäquaten Finanzausstattung werde durch den neuen Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG nicht nur *deklaratorisch* bestätigt, sondern auch *materiellrechtlich* verstärkt.²⁷

III. Art. 28 GG - Durchgriffsnorm, Mindestgarantie und sein subjektiv-rechtlicher Gehalt

Obwohl Art. 28 Abs. 2 GG mit seinen 3 Sätzen als sog. bundesverfassungsrechtliche *Durchgriffsnorm* und *Mindestgarantie* die Landesstaatsgewalt unmittelbar, d. h. ohne Transformationsakt, bindet²⁸ – was flankierend auch Art. 2 Abs. 5 S. 1 LV Bbg „ermöglicht“ –, bleibt wegen der angedeuteten finanzverfassungsrechtlichen Irritationen und Unklarheiten der Selbstverwaltungsgarantie des GG letztlich nur der Rückgriff auf das Landesverfassungsrecht in seinen verbindlichen Auslegung durch das Landesverfassungsgericht.

Diese Vorgehensweise ist gerade im Lande Brandenburg möglich und angezeigt, weil das Verfassungsgericht dieses Landes in seiner grundlegenden Sparkassenentscheidung vom 19. Mai 1994 den Norminhalt der landesverfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 97 LV Bbg bundesverfassungskonform ausgelegt und damit dem Schutzgehalt des Art. 28 Abs. 2 GG angeglichen hat.²⁹ Festzu-

²⁴ BVerfGE 101, 158 (230).

²⁵ *P. Kirchhof*, NJW 2002, 1549.

²⁶ S. dazu die Nachw. bei Nierhaus (o. Fußn. 15), Art. 28 Rdnr. 69 Fußn. 308.

²⁷ BVerwGE 106, 280 (286/287); *Scholz*, in: *Mainz/Dürig*, GG, Art. 28 Rdnrn. 84 a und 84 b. m.w.Nachw.

²⁸ Siehe dazu *Nierhaus* (FN 15), Art. 28 Rdnrn. 1 ff., 33, 59; *dens.*, Verfassungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg, Festgabe zum 10jährigen Bestehen des VerfG Bbg, 2003, S. 75 (77 f.); zum Verhältnis von Art. 28 II GG und Art. 97 LV Bbg siehe speziell VerfG Bbg, DVBl. 1994, 857 (858).

halten bleibt, daß wenigstens insoweit keine Irritationen bestehen. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Brandenburg sind in der Garantienorm des Art. 97 LV Bbg – wie dargelegt – i.V.m. Art. 28 Abs. 2 GG –, in der Aufgabenübertragungsnorm des Art. 97 Abs. 3 LV Bbg mit Kostendeckungs- und Mehrbelastungsausgleichspflicht und in Art. 99 S. 2 LV Bbg geregelt: Nach letzterer Vorschrift hat das Land dafür zu sorgen, daß die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen können. Satz 3 ergänzt: Im Rahmen des Finanzausgleichs sind die Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes angemessen zu beteiligen. Zur kommunalen Selbstverwaltung i. S. des Art. 97 LV Bbg, i. V. m. Art. 28 Abs. 2 GG gehört nach allem auch die *Finanzhoheit*, also im Ansatz und dem Grunde nach auch die Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens.³⁰ Wenn den Kommunen darüber hinaus verfassungsrechtlich das Recht gewährleistet ist, eigene örtliche und überörtliche Angelegenheiten als *Selbstverwaltungsaufgaben* zu regeln, dann müssen ihnen auch die dazu erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden: Ohne Finanzgarantie wäre die Aufgaben- und Eigenverantwortlichkeitsgarantie ausgehöhlt und damit zugleich der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie verletzt. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung findet somit seine *notwendige*, um nicht zu sagen: *zwingende* finanzielle Absicherung in dem Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Finanzausstattung durch das Land.³¹ Art. 97 i. V. m. Art. 99 S. 2 und 3 LV Bbg sind nicht nur auf *Eingriffsabwehr* gerichtet, sondern bilden entgegen einer in der Literatur vertretenen Auffassung³² die Rechtsgrundlage für einen verfassungsrechtlichen *Anspruch auf finanzielle Leistungen*. Bei der kommunalen Aufgaben- und Finanzausstattung, die stets im Zusammenhang gesehen werden müssen, bestätigt sich die – im Grunde schon sehr alte – Erkenntnis, daß das Schutzbedürfnis des Rechtsinhabers gegenüber staatlichen Eingriffen nicht geringer ist als gegenüber staatlichen Abhängigkeiten durch Vorenthaltung der zur Rechtsverwirklichung notwendigen *Leistungen*. Freilich darf nicht übersehen werden, daß sowohl die bundes- als auch die landesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie unter *Gesetzesvorbehalt* stehen: Deshalb ist der Finanzausgleichsgeber befugt, die Finanzausstattung der Kommunen im Land mit eigenem (politischen) Gestaltungsspielraum zu regeln. Es geht an dieser Stelle darum, die *verfassungsrechtlichen Grenzen* zu ermitteln, die der *gesetzgeberischen Gestaltungskompetenz* auf diesem Sektor gesetzt sind. Greift der Gesetzgeber auf der Grundlage des Gesetzesvorbehaltes (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG: „... im Rahmen der Gesetze ...“) in den Schutzgehalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, die Aufgabengarantie, die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und speziell in die Finanzhoheit ein, hat er ausnahmslos

²⁹ Kritisch zur Entscheidung des VerfG Bbg, DVBl. 1994, 857 ff.; *Nierhaus* (FN 28), S. 77/78.

³⁰ So bereits VerfG Bbg, NVwZ-RR 1999, 90.

³¹ Zutreffend VerfG Bbg, NVwZ-RR 2000, 129 (130).

³² Etwa *U. V. Neumann*, DÖV 2001, 497 ff. m.w.Nachw.

den *unantastbaren Kernbereich* zu beachten; im vorgelagerten *Randbereich* ist er flexibler, aber auch insoweit an bestimmte Verfassungsmäßigkeitsanforderungen gebunden.³³ Diese Kern- und Randbereichsdogmatik liegt der Rechtsprechung des *BVerfG* zugrunde;³⁴ das *Landesverfassungsgericht Bbg* ist ihm darin gefolgt.³⁵ Die andernorts geäußerte *Kritik* an diesem dogmatischen Grundansatz soll hier nicht wiederholt werden. Sie zielt letztlich darauf ab, daß die Wesentlichkeitsgarantie weitgehend leerläuft, weil der Kernbereichsbegriff ein „definiens indefinibilis“ ist.³⁶ Es ist das große Verdienst des *VerfG Bbg*, die behauptete Insuffizienz des Kernbereichsschutzes jedenfalls im Bereich der kommunalen Finanzhoheit beseitigt zu haben.³⁷

Der Hüter der brandenburgischen Verfassung arbeitet in seinem Urteil vom 16.9.1999 klar und unmißverständlich heraus, daß der Kernbereichsschutz als absolute Eingriffsgrenze die „*Untergrenze*“³⁸ der Gestaltungskompetenz für den Finanzausgleichssetzgeber bildet. Damit liegt das *VerfG Bbg* in etwa auf der gleichen Linie wie der *BayVerfGH*, der in mehreren Entscheidungen herausgestellt hat, daß das kommunale Selbstverwaltungsrecht nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet sei und daß sich dieser Gesetzesvorbehalt auch auf die kommunale Finanzhoheit beziehe. Der Gesetzgeber dürfe aber die kommunale Finanzausstattung nicht in einer Weise beschneiden, daß dadurch der Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung verletzt und das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt werde. „Kernbereich und Wesengehalt des Selbstverwaltungsrechts sind auch in Bezug auf die gemeindliche Finanzausstattung unantastbar“.³⁹ Der *VerfGH RhPf* spricht (mit Blick auf Art. 49 LV RhPf) ebenso apodiktisch wie zutreffend von der *kommunalen Selbstverwaltungs- und Finanzausstattungsgarantie*.⁴⁰

Das *VerfG Bbg* tastet sich vorsichtig an die Grenzen des verfassungsrechtlichen Finanzausstattungsanspruchs heran und zwar zunächst mit Blick auf die im wesentlichen vom *StGH Nds.*⁴¹ herausgearbeitete *Verteilungssymmetrie*, nämlich die unbestreitbare Abhängigkeit des Finanzierungsanspruches der Kommunen von

³³ Vgl. statt vieler *Schoch* (FN 2), S. 122 ff. m.w.Nachw.

³⁴ *BVerfGE* 79, 127 ff. – Rastede, std. Rspr., z.B. E 76, 107 (121); 86, 90 (109).

³⁵ *VerfG Bbg*, *LVerfGE* 2, 93 (100 ff.) – std. Rspr.

³⁶ *Nierhaus* (FN 15), Art. 28 Rdnr. 51; *ders.*, *Kommunalrecht für Brandenburg*, 1. Aufl. 2003, Rdnrn. 103-107.

³⁷ *VerfG Bbg*, *NVwZ-RR* 2000, 129 (134).

³⁸ Diesen der Rspr. des *BVerfG* (E 88, 203 [254: „Untermaßverbot“]) entlehnten Begriff verwendet *Schoch* (FN 2), S. 12; ebenso *NdsStGH*, *NVwZ-RR* 2001, 553 (554). Er ist an sich auf die *grundrechtlichen Schutzpflichten* bezogen, kann aber mit Fug und Recht auch auf die staatlichen Finanzierungspflichten gegenüber Kommunen übertragen werden.

³⁹ *Bay VerfGH*, *NVwZ-RR* 1997, 301 (303); siehe auch *Bay VerfGH*, *NVwZ-RR* 1998, 601 (602) und bereits *NVwZ-RR* 1993, 422 (423).

⁴⁰ *VerfGH RhPf.*, *NVwZ-RR* 1998, 607.

⁴¹ *NVwZ* 1998, 585 = *DVBl.* 1995, 1175 (1177) m. Anm. *Henneke*.

der Lage der Staatsfinanzen. Vorher mußte jedoch noch eine (kleine) Hürde überwunden werden: Im früheren Entwurfstext zu Art. 99 LV Bbg war noch der Vorbehalt „im Rahmen seiner [des Landes] finanziellen Leistungsfähigkeit“ enthalten, der dann später weggelassen wurde. Daraus wird aber unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Norm zu Recht nicht geschlossen, daß der Verfassungsgeber einen Finanzierungsanspruch ohne Rücksicht auf den Landeshaushalt einräumen wollte.⁴²

Die finanzverfassungsrechtliche Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen begründet das *VerfG Bbg* mit der staatsorganisationsrechtlichen Eingliederung der Gemeinden in das Land, freilich ohne den insoweit einschlägigen Art. 106 Abs. 9 GG zu zitieren. Über die Gleichwertigkeit und Legitimität von Staats- und Kommunalaufgaben ist vor dem Hintergrund des Klassiker- und Fundamentalthemas der *legitimen Staatsaufgaben*⁴³ viel diskutiert worden. Hier mögen *zwei normative Hinweise* genügen: zum einen auf die in Vergessenheit geratene Vorschrift des Art. 115 c Abs. 3 GG, wonach der Gesetzgeber sogar im Verteidigungsfall die „Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren“ hat, zum anderen auf § 24 StabWG, eine Vorschrift, die Maßnahmen nach diesem Gesetz auf den „Grundsatz der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden“ verpflichtet. An der Verfassungskonformität dieser Norm – wie generell des StabWG⁴⁴ – kann kein Zweifel bestehen.

Sodann nimmt das Gericht die Finanzmisere der öffentlichen Haushalte in den Blick: Eine vergleichsweise enge gemeindliche Finanzausstattung könne bei einer angespannten öffentlichen Haushaltslage, wie sie derzeit gegeben sei, verfassungsrechtlich hinzunehmen sein. Ihre Grenze finde die Rücksichtnahme auf die Landesfinanzen aber in den Recht auf kommunale Selbstverwaltung, das nicht ausgehöhlt werden dürfe. Von daher, so führt das Verfassungsgericht fort, sei der kommunale Finanzausgleich dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn die zur Verfügung gestellten Mittel in der Weise evident unzureichend sind, daß einer sinnvollen Betätigung der Selbstverwaltung die finanzielle Grundlage entzogen ist.⁴⁵ Dabei beruft sich das Gericht auf die Rechtsprechung des kommunalfreundli-

⁴² Vgl. Verfassungsausschuß/Unterausschuß II, 9. Sitzung, Dok. Bbg Verf. Bd. 2, 1993, S. 943 f.

⁴³ Siehe dazu grundlegend *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977; *Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1977, S. 60 ff.; *G. Hesse*, Staatsaufgaben. Zur Theorie der Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben, 1979; *Grimm*, Staatsaufgaben, 1994; *Isensee*, Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: *ders./Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 1988, S. 3 ff.; *Stern*, Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Bitburger Gespräche* 1984, S. 5 ff.

⁴⁴ Siehe dazu BVerfGE 79, 311 ff.

⁴⁵ VerfG Bbg, NVwZ-RR 2000, 129 (130).

chen *BayVerfGH*⁴⁶ und sogar des ausgesprochen kommunalunfreundlichen *VerfGH NW*⁴⁷, dem Schoch – in überzogener Kritik – schlichtweg die „Fachkompetenz“ abspricht.⁴⁸

Das *VerfG Bbg* wendet sich schließlich unter weitgehender Zustimmung der Literatur, insbesondere auch von *H.-G. Henneke*⁴⁹, dem einleitend bereits angesprochenen Problem der nur *institutionellen* oder doch auch individuellen Deutung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu.⁵⁰ Es faßt die bis zum Jahre 1999 herrschende Meinung im Schrifttum – notwendigerweise schraffierend – dahingehend zusammen, daß eine finanzielle Mindestausstattung jedenfalls bezogen auf die Gesamtheit der Gemeinden (also mehr institutionell) zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie gehöre und ein Minimum an freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten ermöglichen müsse.⁵¹

Deutlich über die insoweit defizitäre Rechtsprechung des *BVerfG* hinausgehend stellt das *VerfG Bbg* abschließend zur Mindestausstattung einzelner Gemeinden fest: Die einzelne Gemeinde könne zwar nicht verlangen, daß ihr über die staatliche Gemeindefinanzierung ausreichende Mittel für sämtliche Aufgabenbereiche zufließen, in denen eine freiwillige kommunale Selbstverwaltungsbestätigung sinnvoll und wünschenswert erscheinen möge. Vielmehr seien je nach der Gesamtfinanzlage des Staates und je nach Art und Gewichtung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen in einem mehr oder weniger großen Randbereich Einschränkungen hinzunehmen. Es dürfe jedoch nicht dazu kommen, daß „auch nur einer einzigen Gemeinde aus finanziellen Gründen, sparsamste Wirtschaftsführung und Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten vorausgesetzt, nicht einmal ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung mehr möglich“ sei und „damit in dieser Gemeinde keinerlei freiwillige Selbstverwaltung mehr stattfinden“ könne. Ein solcher Zustand wäre mit der Selbstverwaltungsgarantie der Landesverfassung nicht vereinbar. Es kommt zur Apotheose: Eine Finanzausstattung, die der einzelnen Gemeinde ein Mindestmaß an freiwilliger Selbstverwaltung erlaubt, gehört zum unentziehbaren *Kernbereich* der kommunalen Selbstverwaltung!⁵²

Dieser Anspruch steht, da das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG) nicht nur *objektivrechtlich*, sondern auch *beschränkt individuell* wirkt, jeder *einzelnen* Gemeinde und *jedem* Landkreis zu.⁵³ Der *NdsStGH* hat sich der

⁴⁶ NVwZ-RR 1998, 601.

⁴⁷ NVwZ-RR 1989, 493; DVBl. 1999, 391.

⁴⁸ *Schoch* (FN 2), S. 129.

⁴⁹ Der Landkreis 2004, 166 (201 ff.) m. umf. Rspr.- und Lit.- Hinweisen.

⁵⁰ *VerfG Bbg*, NVwZ-RR 2000, 129 (134).

⁵¹ Unter Berufung auf *Henneke*, DVBl. 1998, 330 (335); *Hoppe*, DVBl. 1992, 117 (118 f.); *Birk/Inhester*, DVBl. 1993, 1281 (1284).

⁵² *VerfG Bbg*, NVwZ-RR 2000, 129 (134). Siehe zum Sparsamkeitsgebot auch *NdsStGH*, NVwZ-RR 2001, 553 (556).

Rspr. des *VerfG Bbg* angeschlossen: Aus der in Art. 28 Abs. 2 GG (und Art. 57 LV Nds.) verbürgten allgemeinen Selbstverwaltungsgarantie folge ein „subjektiv-individuelles“, gerichtlich durchsetzbares Recht („ein Anspruch jeder einzelnen Kommune“) auf eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung und die dazu erforderliche Mittelausstattung.⁵⁴

Nur am Rande sei bemerkt, daß das *VerfG Bbg* mit diesem ebenso zutreffenden wie begrüßenswerten Ergebnis unausgesprochen mit einer älteren, vom BVerfG übernommenen Rechtsprechung bricht: Ein gesetzesfester Kernbereich gemeindlicher Betätigung bestehe nur in Bezug auf die institutionelle, nicht aber die individuelle Selbstverwaltungsgarantie. Demgemäß bestehe für eine einzelne Gemeinde ein solcher gesetzesfester Kernbereich nicht.⁵⁵ Dieser Dogmenwechsel bedarf noch näherer Begründung. Er könnte dem Umstand geschuldet sein, daß sich die ältere Rechtsprechung auf einen *einzelgemeindlichen Eingriff bezog*, es vorliegend aber um einen *individuell-gemeindlichen Anspruch* geht.

IV. Resümee

Es kann zusammengefaßt werden: Nach Art eines „Spiegelei-Modells“, das auf *E. Schmidt-Jortzig* zurückgeht, ist hinsichtlich der Finanzhoheit mit *H.-G. Henneke*⁵⁶ wie folgt zu differenzieren:

- Anspruch jeder einzelnen Kommune auf *finanzielle Mindestausstattung* als *unantastbarer Kernbereich* des kommunalen Selbstverwaltungsrechts, und zwar unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes zur Erfüllung aller Pflichtaufgaben (also Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten) und darüber hinaus eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben, allerdings nur unter der Voraussetzung äußerst sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung;
- Anspruch der Kommunen auf *aufgabenangemessene Finanzausstattung* im *Randbereich* der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zur Erfüllung weiterer freiwilliger Aufgaben, allerdings wegen der Gleichwertigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben begrenzt durch das Gebot der Beachtung der Verteilungssymmetrie.

Dem *VerfG Bbg* kommt das unbestreitbare Verdienst zu, diese Rechtsstrukturen der kommunalen Finanzhoheit auf klarer dogmatischer Grundlage herausgearbeitet und ihr damit auch für die finanzpolitische Praxis handhabbare Konturen gegeben zu haben. Darüber hinaus hat es im Zusammenhang mit der Statuierung der

⁵³ *Schoch* (FN 2), S. 123 FN 119, bezeichnet diese Subjektivierung sogar als „selbstverständlich“, was so selbstverständlich aber nicht ist. Wie *VerfG Bbg* auch *VerfGH RhPf.*, NVwZ-RR 1998, 607; NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553 (558).

⁵⁴ NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553 (558).

⁵⁵ *VerfG Bbg*, LVerfGE 2, 93 (101) unter Berufung auf BVerfGE 76, 107 (119) und *Schmidt-Aßmann*, Festschrift Sendlar, 1991, S. 121 (135); siehe w. Nachw. bei *Nierhaus* (FN 15), Art. 28 Rdnr. 37.

⁵⁶ Siehe *Henneke*, *Der Landkreis* 2004, 166 (207).

finanziellen Mindestausstattung für jede einzelne Kommune den rein einnahmeorientierten *Gleichmäßigkeitsgrundsatz* mangels Aufgabenorientierung als verfassungswidrig gebrandmarkt.⁵⁷

Die weiteren *Konsequenzen* aus der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts lauten: Das Land hat – solange es Gemeinden wegen dauerhaft fehlender finanzieller Überlebensfähigkeit nicht aufgelöst hat – einen *Ausgleichsfonds* zu bilden, aus dem Gemeinden, denen unter den genannten strengen Voraussetzungen kein finanzieller Spielraum für ein Mindestmaß an kommunaler Selbstverwaltung verbleibt, auf Antrag die hierfür benötigten und nicht rückzahlungspflichtigen Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Dieser Verpflichtung ist der Gesetzgeber mit der Auflegung des Ausgleichsfonds durch § 16 FAG Bbg⁵⁸ nachgekommen. Soweit der Gesetzgeber selbst keine Festlegungen trifft, obliegt die Verteilung der Mittel (derzeit 30 Mio p.a.) dem nunmehr verfassungsrechtlich kanalisierten pflichtgemäßen Ermessen der fondsverwaltenden Stelle. Reichen die finanziellen Mittel für den von Verfassung wegen zu erfüllenden Mindestausstattungsziel nicht aus, müssen sie ohne Rücksicht auf die Haushaltslage des Landes aufgestockt werden.⁵⁹ Mit dem *StGH BW* ist zu betonen, daß es sich bei der Festsetzung der Mindestausstattung um eine „gebundene Entscheidung“ des Gesetzgebers handelt.⁶⁰

V. Ausblick: Verfassungsrechtliche Flankierungen

In der Rechtsprechung des *StGH BW*⁶¹ und im Schrifttum⁶² hat sich zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, daß die materiellen Gewährleistungen der kommunalen Finanzausstattung zusätzlich durch prozedurale, also *verfahrenrechtliche* Flankierungen abgesichert werden müssen. Dies darf aber nicht – so die berechtigte Kritik an der Rechtsprechung des *StGH BW*⁶³ – als Konsequenz mangelnder Justiziabilität des Finanzausgleichs aufgefaßt werden.

Zwar mag es schwierig, bisweilen sogar unmöglich sein, abstrakt und positiv eine aufgabenadäquate finanzielle Mindestausstattung der Kommunen zu definieren und mit rationalen Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäben sowie Referenzzeiträumen einem Finanzbedarf des Landes gegenüberzustellen, aber im Einzelfall lassen sich durchaus *konkrete Verletzungen* des verfassungsrechtlichen Mindestausstattungsanspruches feststellen.⁶⁴ Ziel des Schutzes der kommunalen Finanzgarantie

⁵⁷ So die zutreffende Einschätzung von *Henneke*, ebda, S. 203; siehe dazu auch *Nierhaus* (FN 1), S. 239 (251 ff.) m. w. Nachw.

⁵⁸ Landtag Bbg, Drucks. 3/7215.

⁵⁹ VerfG Bbg, NVwZ-RR 2000, 129 (134/135).

⁶⁰ StGH BW, DVBl. 1999, 1351 (1355).

⁶¹ DVBl. 1999, 1351 ff.

⁶² Siehe nur *Henneke*, ZG 1999, 256 (280 ff.); *H. Meyer*, LKV 2000, 1 (4 f.); *K.-A. Schwarz*, ZKF 2000, 4 (8 f.); *Schoch* (FN 2), S. 127 ff.

⁶³ *F. Kirchhof*, JZ 1999, 1054 ff.; *Goerlich*, DVBl. 1999, 1358 ff.; *K.-A. Schwarz*, ZKF 2000, 4 ff.; ZKF 2002, 242 (244); *Geis*, Festschrift, Maurer, 2001, S. 790 ff.

durch Verfahren ist die reale Sicherung dieses Finanzausstattungsanspruches, der stets durch den mittelverteilenden, aber eben selbst notleidenden Staat gefährdet ist. Mit welchen prozeduralen Konzepten dieses Ziel erreicht wird – etwa durch Bildung staatlich/kommunaler, also kondominialer Finanzausgleichskommissionen, einem institutionalisierten Dialog zwischen Land und Kommunen (wie gerade in Bayern beschlossen)⁶⁵ oder normative Selbstbindung des Gesetzgebers nach dem Vorbild des Maßstäbengesetzes⁶⁶ – bleibt dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers überlassen.⁶⁷

Mit einem bloßen *Anhörungsrecht* der Kommunen in Gestalt ihrer Spitzenverbände nach Art. 97 Abs. 4 LV Bbg ist es freilich nicht getan, insbesondere weil es nur um die Erörterung *allgemeiner Fragen* geht, welche die Kommunen *unmittelbar berühren*. Die nunmehr in § 21 FAG Bbg gefundene *Beiratslösung* dürfte den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Der Schlüssel zur effizienten Entfaltung und Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts lag und liegt – wie am Beispiel des Landes Brandenburg darzustellen war – nicht in den Händen der Politik oder des *BVerfG*, sondern letztlich in der Verantwortung der Landesverfassungsgerichte. Um einer weiteren Verrechtlichung der Finanzausgleichspolitik vorzulegen, ist den Gemeinden und Landkreisen zu wünschen, daß in Zukunft in den Beratungsverfahren nach § 21 FAG Bbg ein finanzpolitisch ausgewogener und gerechter Finanzausgleichskompromiß gefunden wird.

Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Allgemeines Verwaltungsrecht und Kommunalrecht und Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser auf der vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg, Landkreistag Brandenburg und Dombert Rechtsanwälte veranstalteten Kommunalrechtlichen Fachtagung am 17. Juni 2004 in Potsdam gehalten hat. Der Vortragsstil wurde weitgehend beibehalten.

Der Beitrag erschien zuerst in der LKV 1/2005. Dank gebührt dem Verlag für die Genehmigung zum Abdruck.

⁶⁴ Zutreffend *F. Kirchhof*, JZ 1999, 1054 (1056).

⁶⁵ GVBl. Bay 2004, 100.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 72, 330 (395 ff.); 101, 158 (215 ff.).

⁶⁷ Ebenso *Schoch* (FN 2), S. 128/129.

IMPLIKATIONEN DER DEMOGRAPHISCHEN VERÄNDERUNGEN FÜR DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE UND VERWALTUNGEN

HELMUT SEITZ

Abstract:

Das Ziel des vorliegenden Beitrages besteht darin aufzuzeigen, wie die demographischen Veränderungen die öffentlichen Haushalte tangieren werden und Überlegungen dahingehend vorzutragen, welche Anpassungszwänge auf die öffentlichen Verwaltungen zukommen. Hierbei werden wir die „klassischen“ Fragestellungen, die auf „nationaler“ Ebene primär im Blickfeld der „Demographie-Diskussion“ stehen, wie insbesondere die Frage der Sicherung der Renten bei zunehmender Alterung der Bevölkerung, ausklammern. Diese Fragen sind in der Literatur und in der politischen Diskussion umfassend erörtert, wenn auch sicherlich nicht abschließend „gelöst“. Unsere Analyse konzentriert sich auf die bislang nur ansatzweise untersuchten Effekte des demographischen Wandels auf die Länder(haushalte) und die Gemeinden(haushalte). Im Hinblick auf die hier nicht betrachteten Fragen muss natürlich gesehen werden, dass die Kosten der sozialen Sicherung auf der Landes- und Gemeindeebene, wie insbes. die Aufwendungen für Wohngeld, Sozialhilfe, Jugendhilfe usw., durch den Zustand der wirtschaftlichen Entwicklung und die Solidität der Finanzierung der gesamtstaatlichen sozialen Sicherungssysteme erheblich beeinflusst werden. Hier stellen sich insbesondere vier Fragen: - Wird die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit zu einer neuen Altersarmut führen, und damit die Aufwendungen für Wohngeld und Sozialhilfe in die Höhe treiben? - Reicht die Absicherung in der Pflegeversicherung, oder kommen Lasten im Pflegebereich auf Länder und Gemeinden zu? - Wer trägt die Kosten der Integration von Zuwanderern, und wie hoch werden diese Kosten in Zukunft sein? - Wie wird sich letztendlich die „Hartz-IV-Reformgesetzgebung“ (insbesondere die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe) auf die Ausgaben der Länder- und Gemeinden auswirken (netto der Transferzahlungen vom Bund)? Wir müssen einräumen, dass wir diese Fragen auch nicht ansatzweise befriedigend beantworten und schon gar nicht mit „harten Fakten“ beleuchten können. Dies führt, wie wir noch aufzeigen werden, dazu, dass wir in den Kosten der sozialen Sicherung gerade unter demographischen Aspekten ein sehr großes zukünftiges Ausgabenrisiko bei den Ländern und Gemeinden sehen.

0. Übersicht

In Deutschland wird es in den nächsten Jahrzehnten zu tiefgreifenden demographischen Veränderungen kommen. Dieser demographische Wandel hat vier Dimensionen: die Bevölkerungszahl wird spürbar sinken, der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung wird deutlich ansteigen, und spiegelbildlich wird der Anteil der jungen Menschen sinken, es wird zu einer erheblichen regionalen Umverteilung der Bevölkerung kommen (dies betrifft sowohl die Ost-West-Verteilung, als auch die regionale Verteilung innerhalb der Bundesländer) und fernerist mit steigenden Zuwanderungen und damit auch steigenden Integrationsaufwendungen zu rechnen.

Das Ziel des vorliegenden Beitrages besteht darin aufzuzeigen, wie diese demographischen Veränderungen die öffentlichen Haushalte tangieren werden und Überlegungen dahingehend vorzutragen, welche Anpassungszwänge auf die öffentlichen Verwaltungen zukommen. Hierbei werden wir die „klassischen“ Fragestellungen, die auf „nationaler“ Ebene primär im Blickfeld der „Demographie-Diskussion“ stehen, wie insbesondere die Frage der Sicherung der Renten bei zunehmender Alterung der Bevölkerung, ausklammern. Diese Fragen sind in der Literatur und in der politischen Diskussion umfassend erörtert, wenn auch sicherlich nicht abschließend „gelöst“. Unsere Analyse konzentriert sich auf die bislang nur ansatzweise untersuchten Effekte des demographischen Wandels auf die Länder(haushalte) und die Gemeinden(haushalte).

Im Hinblick auf die hier nicht betrachteten Fragen muss natürlich gesehen werden, dass die Kosten der sozialen Sicherung auf der Landes- und Gemeindeebene, wie insbes. die Aufwendungen für Wohngeld, Sozialhilfe, Jugendhilfe usw., durch den Zustand der wirtschaftlichen Entwicklung und die Solidität der Finanzierung der gesamtstaatlichen sozialen Sicherungssysteme erheblich beeinflusst werden. Hier stellen sich insbesondere vier Fragen:

Wird die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit zu einer neuen Altersarmut führen, und damit die Aufwendungen für Wohngeld und Sozialhilfe in die Höhe treiben?

Reicht die Absicherung in der Pflegeversicherung, oder kommen Lasten im Pflegebereich auf Länder und Gemeinden zu?¹

Wer trägt die Kosten der Integration von Zuwanderern, und wie hoch werden diese Kosten in Zukunft² sein?

Wie wird sich letztendlich die „Hartz-IV-Reformgesetzgebung“ (insbesondere die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe) auf die Ausgaben der Länder- und Gemeinden auswirken (netto der Transferzahlungen vom Bund)?

¹ Neben Sozialhilfeleistungen könnten hier auch Aufwendungen für den Betrieb von Pflegeeinrichtungen hinzukommen.

² Wir haben aber noch nicht einmal belastungsfähige Informationen über die bereits gegenwärtig anfallenden Integrationskosten!

Wir müssen einräumen, dass wir diese Fragen auch nicht ansatzweise befriedigend beantworten und schon gar nicht mit „harten Fakten“ beleuchten können. Dies führt, wie wir noch aufzeigen werden, dazu, dass wir in den Kosten der sozialen Sicherung gerade unter demographischen Aspekten ein sehr großes zukünftiges Ausgabenrisiko bei den Ländern und Gemeinden sehen.

Unsere Darstellung haben wir wie folgt strukturiert. In einem ersten Abschnitt skizzieren wir in kurzer Form die zentralen Fakten zum demographischen Wandel. Da diese Daten breit in der Öffentlichkeit diskutiert und auch zunehmend in den Medien dargestellt werden, werden wir uns hier sehr kurz fassen. Auch im nächsten Abschnitt, der Betrachtung der Effekte des demographischen Wandels auf die Einnahmen der Länder- und Gemeinden, werden wir nur selektive Aspekte in die Diskussion einbringen, da eine intensive Behandlung dieser Materie einen tiefen Einstieg in die Besteuerung und Finanzmittelverteilung in der Bundesrepublik erforderlich machen würde, ein Thema das wir hier aussparen wollen.³ Einen wesentlich breiteren Raum widmen wir in Abschnitt 3 der Analyse der Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die öffentlichen Ausgaben und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Ausgehend von unseren Befunden in den vorangegangenen Abschnitten wollen wir versuchen, im Abschnitt 4 die aus unserer Sicht zentralen Handlungsfelder zu identifizieren, die bei der Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels eine hohe Priorität genießen sollten.

1. Der demographische Wandel: Die zentralen Fakten⁴

Wir haben bereits die vier „Dimensionen“ des demographischen Wandels benannt: schrumpfende Bevölkerung, alternde Bevölkerung und sinkende relative und absolute Zahl von Menschen im Erwerbsalter, regionale Umverteilung der Bevölkerung sowie hohe und ggf. auch steigende Zuwanderungen.

Betrachten wir zunächst den *Schrumpfungsprozess*: Die Bevölkerungszahl in Gesamtdeutschland wird sich bis 2020 zwar nur wenig verändern (~ -1,2%), in den Folgejahren kommt es aber – trotz Zuwanderungsszenarien – zu einer Beschleunigung des Bevölkerungsrückgangs, der bereits im Jahr 2030 bei einem Minus von ca. 6% gegenüber 2001 (in der Variante 4⁵) erwartet wird. Allerdings wird die Entwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland sehr differenziert verlaufen. So werden die alten Länder bis 2030 nur geringfügige Bevölkerungsverluste zu erwarten haben, während die Ostflächenländer bis 2020 ein Minus von nahezu 13% und bis 2030 von sogar ca. 19% erfahren werden (siehe Tabelle 1 und Abbildung 1).

³ Zum Themenbereich Besteuerung und Demographie siehe: Bach u.a. (2002).

⁴ Für eine ausführliche Faktendarstellung siehe: Statistisches Bundesamt, Hrsg. (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, Juni 2003, www.destatis.de.

⁵ Die zukünftig benannten Prognosevarianten beziehen sich auf die regionalisierte 10te koordinierte Bevölkerungsprognose.

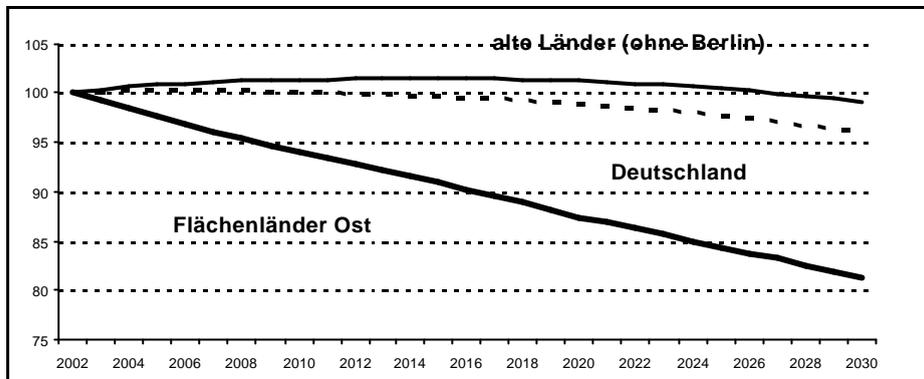


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland im Zeitraum von 2002 bis 2030 (Durchschnitt der Varianten 4 und 5 der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose): Normierte Darstellung: 2002 = 100; Quelle: Eigene Berechnung aus den Daten der 10ten Bevölkerungsprognose.

Nun zur *Alterung* der Bevölkerung: In den ostdeutschen Flächenländern wird der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 60 Jahren von gegenwärtig ca. 26,1% bis 2030 auf ca. 42% ansteigen, und in den alten Ländern von ca. 24% auf nahezu 35%. Die Bevölkerung im Alter bis zu 20 Jahren wird in Ostdeutschland von einem Anteil von ca. 18,7% auf 14,5% im Jahr 2030, und in den alten Ländern von ca. 21,3% auf ca. 17,2% sinken (siehe Abbildung 2).

Bei der Bevölkerung im Erwerbstätigenalter, definiert als Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren, sind die Veränderungen besorgniserregend. So wird in den ostdeutschen Ländern diese Bevölkerungsgruppe von gegenwärtig ca. 7,5 Mio. auf ca. 4,7 Mio. im Jahr 2030 sinken; ein Rückgang von nahezu 38%! In den alten Ländern wird es zu einem Rückgang von ca. 35,8 Mio. auf ca. 30,4 Mio. kommen, ein Minus von immerhin 15%. Wie sich diese Entwicklung auf die Wirtschafts-

	2002/2020	2002/2030
alte Länder	1,2	-1,0
Berlin	-0,6	-3,7
Flächenländer Ost	-12,5	-18,9
Sachsen	-13,4	-19,4
Thüringen	-11,4	-17,5
Sachsen-Anhalt	-16,3	-22,5
Mecklenburg-Vorpommern	-10,9	-16,5
Brandenburg	-9,5	-17,2

Tabelle 1: Entwicklung der Bevölkerung nach der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (Durchschnitt der Variante 4 und 5) in %; Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der regionalisierten 10ten Bevölkerungsprognose.

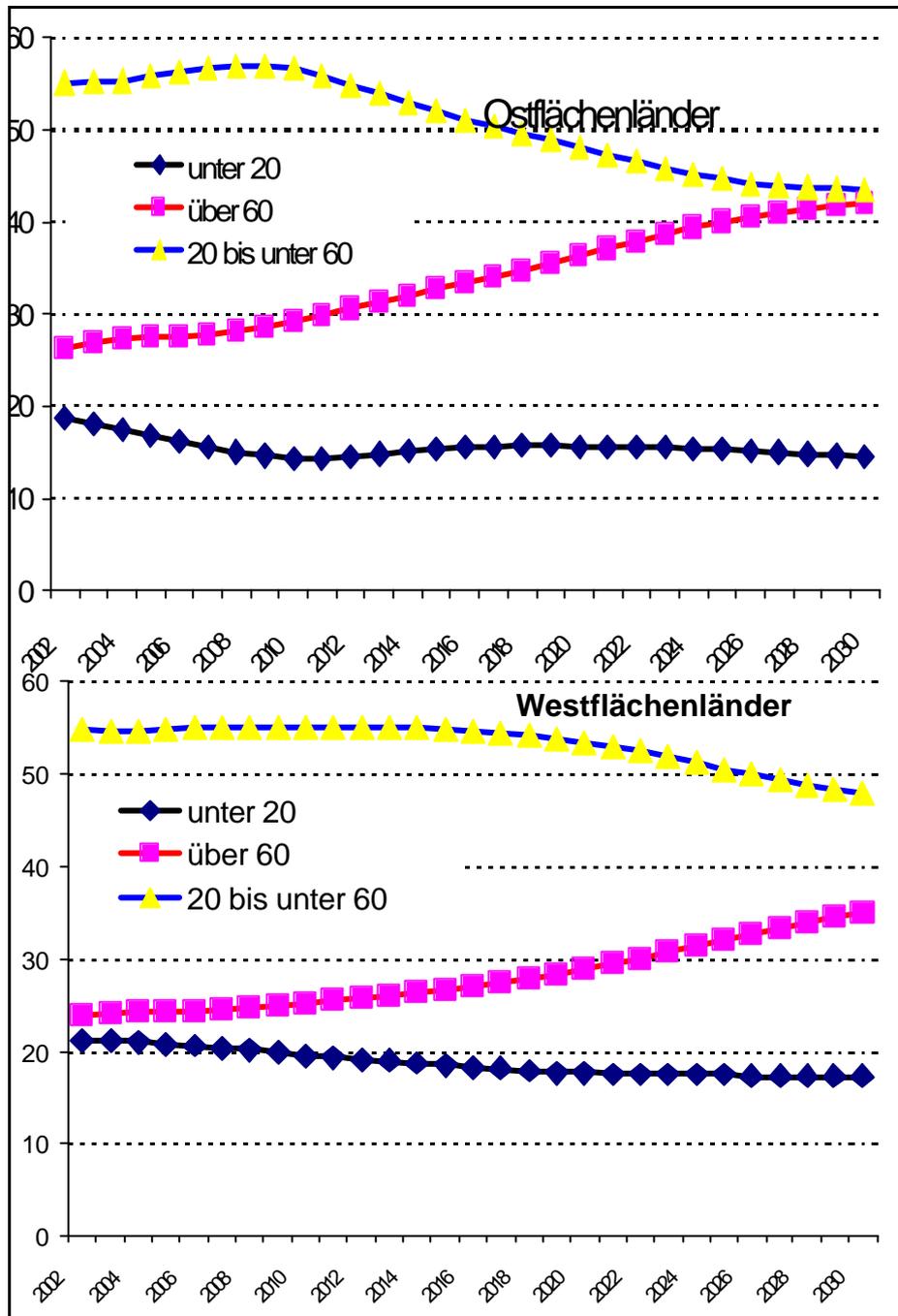


Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerung von 2002 bis 2030 nach Altersgruppen: %-Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung (berechnet auf Basis der Variante 4 der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose); Quelle: Berechnet aus Daten der 10ten Koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

kraft der Bundesrepublik, die Produktivität und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und der öffentlichen Güterbereitstellung letztendlich wirklich auswirken wird, ist vollends noch nicht richtig zu durchschauen.

Für die öffentlichen Haushalte der Länder- und Gemeinden ist die sogenannte „bildungsrelevante“ Bevölkerung – die von der Kultusministerkonferenz als die Bevölkerung im Alter von 5 bis unter 29 Jahren definiert wird – von besonderer Bedeutung. Diese Altersgruppe nimmt den Bildungsbereich in Anspruch, der auf der Landesebene mehr als $\frac{1}{4}$ aller laufenden Ausgaben und mehr als 40% der Personalausgaben bindet. Auf der Gemeindeebene entfallen immerhin ca. 10% der laufenden Ausgaben auf diesen Bereich, und wenn man die Kitas zum Bildungsbereich hinzurechnet, steigt der Anteil der „Bildungsausgaben“ am Gesamtetat der Kommunen nochmals deutlich an. In den ostdeutschen Flächenländern wird der Anteil der bildungsrelevanten Bevölkerung bis zum Jahr 2030 um ca. 5,5% sinken, und in den alten Ländern um ca. 4,2%. Der damit verbundene absolute Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe ist erheblich und beläuft sich in Ostdeutschland auf ca. $\frac{1}{3}$ und in Westdeutschland auf $\frac{1}{6}$ der Bestandsdaten des Jahres 2002 (siehe Abbildung 3).

Die Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Dekaden wird sich nach den vorliegenden *regional* differenzierten Prognoserechnungen *sehr heterogen* entwickeln, wobei in den ostdeutschen Ländern einzelne Kreise bis zum Jahr 2020 Verluste von zum Teil sogar mehr als 20% hinnehmen müssen, während andere Kreise – insbesondere Kreise mit einem Agglomerationszentrum – sogar leichte Bevölkerungszugewinne erwarten können. Hierbei kommt es zum Teil zu sich selbst beschleunigenden kumulativen Schrumpfungs- und Entleerungsprozessen in den peripheren Räumen, da Wanderungsprozesse auch von den Erwartungen beeinflusst werden und ferner „Bandwagon-Effekte“ auftreten. Diese Entwicklungen können dazu führen, dass in den dünn besiedelten Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, aber auch in der Westpfalz oder anderen eher peripheren westdeutschen Regionen, kleinere Ortschaften kaum noch lebensfähig sein werden.

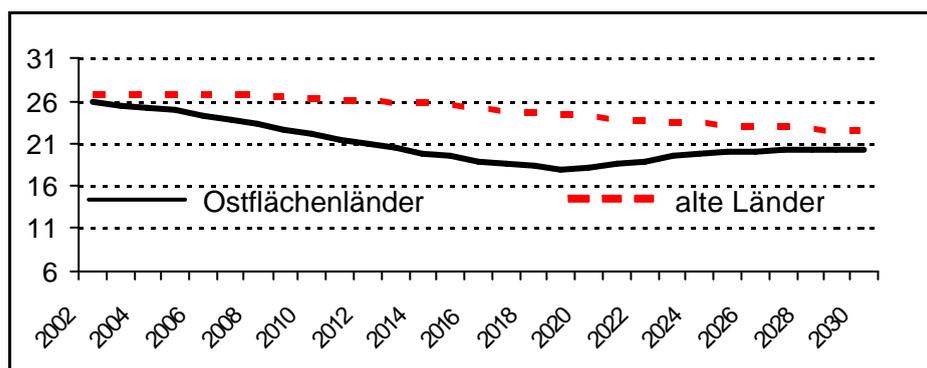


Abbildung 3: Βιλδυνγσρελεωαντε Βεω λκερυγγ (Αλτεσγρυππε των 5 βιοσ

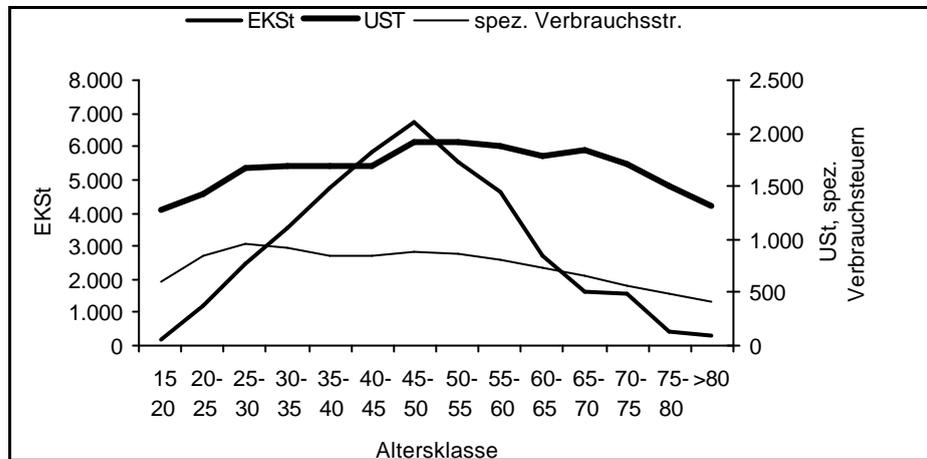


Abbildung 4: „Altersprofil“ der Steuerzahlungen in Gesamtdeutschland (hochgerechnet auf das Jahr 2005) in Euro je Einwohner; Quelle: Berechnet aus Angaben von Bach (2002).

Letztendlich ist davon auszugehen, dass wir in den nächsten Dekaden in der Bundesrepublik auch erhebliche *Zuwanderungen* bekommen werden, die sich auf die Agglomerationsräume in den alten Ländern konzentrieren. In den Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes werden jährliche Wanderungssalden mit dem Ausland in Höhe von 100.000 bis 200.000 Personen unterstellt. In einigen Rechenvarianten wird ab 2011 sogar ein Anstieg dieser Salden auf 300.000 Personen angenommen. So werden, kumuliert bis zum Jahr 2050, in der Prognosevariante 4 netto ca. 5,7 Mio. und in der Variante 5 sogar ca. 10,5 Mio. Ausländer nach Deutschland einwandern.

Insgesamt gesehen ist somit festzuhalten, dass die in den nächsten zwei bis drei Dekaden zu erwartenden demographischen Veränderungen das Gesicht der Bundesrepublik erheblich verändern werden. In Sachen Schrumpfungsprozesse werden die ostdeutschen Länder deutlich schwerer betroffen sein als die alten Länder, während die Alterungsprozesse in Ost und West weitgehend ähnlich verlaufen werden.

2. Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Einnahmenseite

Die demographischen Veränderungen beeinflussen natürlich auch die Einnahmen der öffentlichen Haushalte, wobei die Effekte des Rückgangs der Bevölkerungszahl und der Veränderung der Altersstruktur getrennt voneinander zu betrachten sind.

Der Bevölkerungsrückgang in den ostdeutschen Flächenländern führt isoliert gesehen zu einem weitgehend proportionalen Einnahmenrückgang auf der Landesebene, und zwar weitgehend unabhängig von der Steueraufkommensentwicklung. Ursache hierfür ist das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem – die Umsatzsteuervorwegverteilung und der Länderfinanzausgleich –, in dem die Einwohnerzahl der Länder der zentrale Verteilungsindikator ist. Auf der kommunalen Ebene haben wir in den kommunalen Finanzausgleichssystemen weitgehend ähn-

liche Mechanismen, d.h. dort gehen die Einnahmen c.p. ebenfalls weitgehend im Gleichschritt mit der Bevölkerung zurück.

Wesentlich komplexer sind die Zusammenhänge zwischen Steueraufkommen und Altersstruktur. So zeigen empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Altersstruktur folgende zentrale Ergebnisse, siehe Abbildung 4⁶:

Das Aufkommen direkter Steuern (insbes. die EKSt) ist – bei gegebenem Steuerrecht und gegebener Produktivität – erheblich von der Alterung und dem Rückgang der Erwerbstätigkeit (des Erwerbspersonenpotenzials) betroffen. Ältere Menschen zahlen weniger Steuern!

Die Belastung mit Umsatzsteuer steigt bis zum Alter von 50 Jahren kontinuierlich an, und reduziert sich für die älteren Jahrgänge dann wieder deutlich.

Die speziellen Verbrauchssteuern steigen bis zur Altersklasse 25 bis 30 Jahre und sinken dann langsam mit zunehmendem Alter.

So haben wir für den Freistaat Sachsen berechnet, dass bei Gültigkeit des Einkommensteuerprofils auf Basis der ab dem Jahr 2005 gültigen Steuergesetzgebung die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung bis zum Jahr 2020 ein über den Bevölkerungsrückgang hinausgehenden Einkommensteuerverlust in Höhe von ca. 4,7% impliziert. D.h., bedingt durch den Rückgang der Einwohnerzahl wird das Einkommensteueraufkommen in Sachsen bis zum Jahr 2020 um ca. 14% sinken; berücksichtigt man die zeitgleiche Veränderung der Altersstruktur, ist sogar von einem Rückgang in Höhe von ca. 18,7% auszugehen. In welchem Umfang die gerade beschlossene „nachgelagerte Besteuerung“ das Altersprofil des Einkommensteuereinkommens und damit auch das Einkommensteueraufkommen insgesamt verändern wird, ist gegenwärtig noch nicht hinreichend präzise abzuschätzen, zumal den Effekten der Besteuerung der Alterseinkünfte die Steuermindereinnahmen aus den Altersvorsorgeaufwendungen gegenzurechnen sind.

Von entscheidender Bedeutung wird es sein, wie sich die Erwerbstätigkeit entwickeln wird. Aufgezeigt haben wir bereits, dass das Erwerbstätigenpotenzial in Ost- und Westdeutschland in den nächsten Jahren erheblich sinken wird, was allerdings noch keine Aussage über die Entwicklung der Zahl der tatsächlich erwerbstätigen Personen impliziert.

In den ostdeutschen Ländern – einschließlich dem Land Berlin – wird die Einnahmenentwicklung bis zum Ende der nächsten Dekade aber nicht nur durch das Realwachstum und die demographische Entwicklung beeinflusst, sondern in erheblichem Umfang auch durch die Abschmelzung der Osttransfers. Wir haben hierzu eine szenarische Hochrechnung der Einnahmenentwicklung in den ostdeutschen Ländern bis zum Jahr 2020 vorgenommen, wobei wir allerdings nur die Ostflächenländer betrachten und das Land Berlin ausklammern. Diese sehr einfache Modellrechnung geht davon aus, dass die nicht-ostspezifischen Einnahmen der neuen Länder – wie in allen Vergleichsländern – im Zeitraum von 2004 bis 2020 um jährlich 2% wachsen. Ferner wird unterstellt, dass alle ostspezifischen Trans-

⁶ Siehe: Bach (2002).

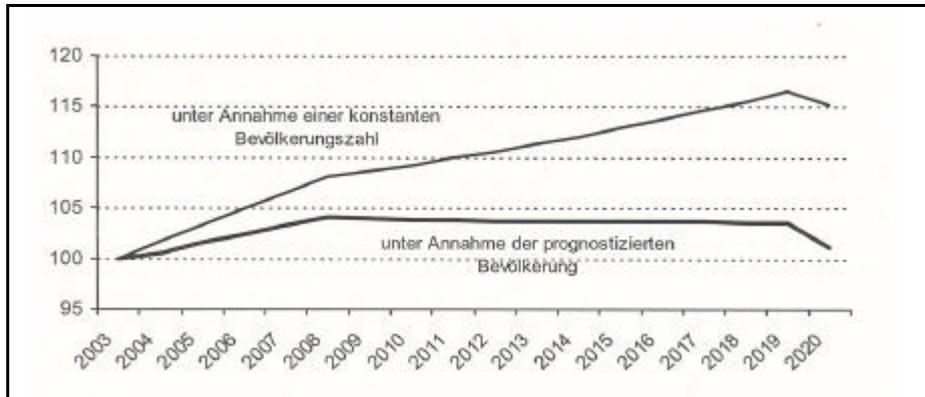


Abbildung 5: Entwicklung des Volumens der bereinigten Einnahmen in den Ostflächenländern (Landes- und Gemeindeebene) unter Annahme einer konstanten Bevölkerungszahl (die des Jahres 2003) und unter Annahme der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes sowie einer Wachstumsrate der Einnahmen von 2%: Indexwert: 2003 = 100; Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

fers bis zum Jahr 2020 mit der Degressionsformel der an die neuen Länder fließenden Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) abgeschmolzen werden, wobei wir allerdings im Jahr 2020 den ostdeutschen Ländern noch überproportionale Bundesmittel im Volumen von ca. 100 Euro je Einwohner zukommen lassen.⁷

In der Abbildung 5 zeigen wir das Ergebnis unserer Berechnungen für die Entwicklung der bereinigten Gesamteinnahmen in zwei Varianten. In einer Variante haben wir die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland konstant gehalten, während in einer zweiten Variante die Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes für die Ostflächenländer (Durchschnitt der Varianten 4 und 5) verwendet wird. Das Volumen der Einnahmen haben wir als Indexwert (2003 = 100) ausgewiesen. Würde die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland konstant bleiben, würde das Gesamtvolumen der Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern bis zum Jahr 2019 auf ca. 116% des Wertes des Jahres 2003 steigen und im Folgejahr – wegen der letztmaligen Zahlung von SoBEZ im Jahr 2019 – auf ca. 115,2% absinken. Im gleichen Zeitraum würde das Volumen der Einnahmen der finanzschwachen Westflächenländer⁸ wachstumsbedingt um ca. 40% ansteigen. Die Ursache für diesen Ost-West-Unterschied liegt in der Abschmelzung der Osttransfers begründet. Unter Verwendung der Bevölkerungsprognose ergibt sich für die neuen Länder nur ein sehr moderater Anstieg des Einnahmenvolumens auf ca. 104% des Wertes

⁷ Diese Mittel interpretieren wir nicht als „Osttransfers“, sondern als Mittel zum „Ausgleich der Strukturschwäche“.

⁸ In den finanzschwachen Westflächenländern gehen wir vereinfachend von einer konstanten Bevölkerungszahl aus, was auch weitgehend den Erwartungen auf Basis der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose entspricht.

des Jahres 2003 bis zum Jahr 2008. Nach unseren Modellrechnungen bleiben die

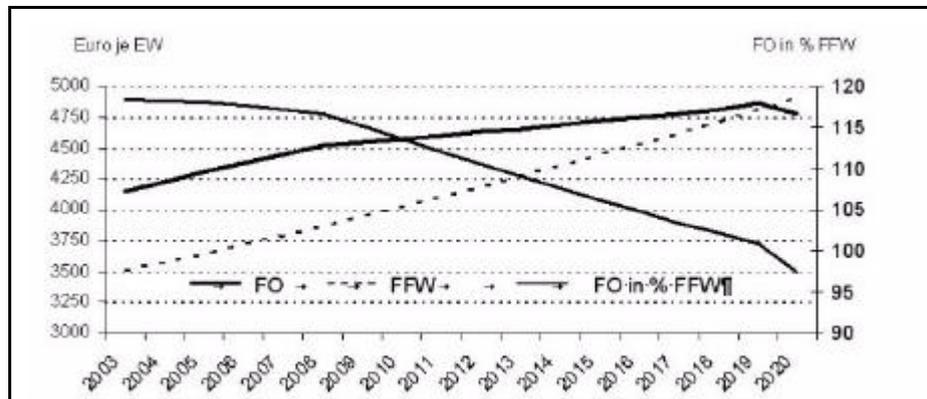


Abbildung 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen in den Ostflächenländern und den finanzschwachen Westflächenländern (Landes- und Gemeindeebene) unter der Annahme einer Wachstumsrate der Einnahmen von 2%; Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

Einnahmen bis zum Jahr 2019 weitgehend stabil und sinken im Jahr 2020 auf nahezu den Wert des Jahres 2003. Die Ursache für diese Entwicklung ist der Umstand, dass das hier unterstellte Einnahmenwachstum von 2% nicht nur durch das Abschmelzen der Osttransfers, sondern zusätzlich noch vom Bevölkerungsrückgang aufgezehrt wird, so dass die neuen Ländern unter realistischen Szenarien gerade ihre Nominaleinnahmen des Jahres 2003 halten können.

In der Abbildung 6 haben wir die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern (FO) und des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer⁹ (FFW) im Zeitraum von 2003 bis 2020, und ferner die Relation der Pro-Kopf-Einnahmen (FO in % FFW) dargestellt. Im Simulationszeitraum nähert sich die Finanzausstattung der ostdeutschen Flächenländer zunehmend dem Westvergleichswert an. Verfügen die Ostländer im Jahr 2003 noch über Einnahmen, die um ca. 18,5% über dem FFW-Durchschnitt liegen, geht dieser Vorsprung bis zum Jahr 2012 auf ca. 10% zurück, und für das Jahr 2020 gehen wir von einer Finanzausstattung der Ostländer in Höhe von ca. 97,5% des FFW-Vergleichswertes aus.

Die Modellrechnungen implizieren, dass die ostdeutschen Länder somit einhämenseitig in den nächsten 15 Jahren unter einem doppelten Druck stehen: die Rückführung der Osttransfers und die Einnahmenverluste aus dem Bevölkerungsrückgang.

Die Rückführung der Osttransfers führt c.p. zu einem Rückgang des absoluten Einnahmenvolumens und der Pro-Kopf-Einnahmen, während der Bevölkerungsrückgang zwar c.p. das absolute Volumen der Einnahmen reduziert – bzw. dieses weniger stark ansteigen lässt als in Westdeutschland – aber nicht unbedingt einen

⁹ Also jene westdeutschen Flächenländer, die im Finanzausgleich Transferzahlungen erhalten: Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

Rückgang der Pro-Kopf-Einnahmen bedingt. Unsere Modellrechnungen berücksichtigen noch keine „Feedback-Effekte“ der demographischen Veränderungen, und hier insbesondere die erhebliche Verschiebung der Altersstruktur, in den Westländern. Wenn aus diesen Altersstruktureffekten erhebliche Auswirkungen auf das Steueraufkommen in Westdeutschland ausgehen, würden sich diese Effekte über das Finanzausgleichssystem auf die neuen Länder auswirken und dort zu einer weiteren Erosion der Einnahmen führen.

Insgesamt halten wir somit als Fazit fest: Isoliert gesehen wird der starke Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern in den nächsten beiden Dekaden zu einem Einnahmerückgang führen, der sich in etwa im Gleichschritt mit der Bevölkerungsentwicklung vollziehen wird. Die Veränderung der Altersstruktur in Gesamtdeutschland lässt ebenfalls c.p. einen Rückgang der Einnahmen erwarten, wobei diese Effekte bis zum Jahr 2020 zwar nicht „dramatisch“ sein werden, aber in den Folgejahren an Intensität deutlich zunehmen werden. Gewichtiger wird sicherlich die Entwicklung der Erwerbsquote bzw. der Arbeitslosigkeit sein, wobei allerdings vom deutlichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials ebenfalls negative Effekte ausgehen werden. Diesem Rückgang des absoluten Erwerbspersonenpotenzials kann man aber auch durch „potenzialerschließende“ Maßnahmen – wie die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen usw. – abmildernd entgegenwirken.

3. Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die öffentlichen Ausgaben

Bei der Betrachtung der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgabenseite wollen wir zunächst einige grundlegende Anmerkungen machen und uns anschließend mit der Frage beschäftigen, welche Effekte von einem Rückgang der Einwohnerzahl und der Veränderung der Altersstruktur auf die Ausgaben ausgehen.

Allgemeine Überlegungen

Auch auf der Ausgabenseite empfiehlt es sich, eine Trennung der Effekte des Schrumpfens und der Veränderung der Altersstruktur vorzunehmen. Darüber hinaus ist es hilfreich, die Anpassungen auf der Ausgabenseite danach zu differenzieren, ob demographisch bedingte Ausgabenveränderungen quasi „automatisch“ oder nur durch Entscheidungen der Politik und der Administration mobilisiert werden können. Sinkt z.B. die Anzahl der antragsberechtigten Wohngeld- oder Sozialhilfeempfänger, so reduzieren sich die Aufwendungen ohne Entscheidungen automatisch, während z.B. ein Rückgang der Schülerzahlen ausgabenseitig nur dann Effekte hat, wenn wir einmal von kleineren Positionen wie z.B. Fahrtkostenzuschüssen, SchülerBaföG u.ä. absehen, wenn Personal abgebaut, Schulen geschlossen oder andere Maßnahmen ergriffen werden. In einigen Bereichen gibt

es sogar einen direkten Link von der Einnahmen- zur Ausgabenseite. Sinken z.B. die Steuereinnahmen der Länder, werden auch automatisch die Zuweisungen an die Kommunen (ggf. zeitversetzt) reduziert.

In der Mehrzahl der Fälle sind aber Entscheidungen erforderlich, um Anpassungen auf der Ausgabenseite an veränderte Einnahmen und/oder an die veränderte Nachfrage herbeizuführen, wobei die „Entscheidungsintensität“ und die „Konfliktträchtigkeit“ aber höchst unterschiedlich sein kann. Hierbei ist zu beachten, dass öffentliche Haushalte die Eigenschaft haben, unbeweglich wie ein Tankschiff zu sein, d.h. man muss rechtzeitig das Ruder umlegen, um nach einiger Zeit das Schiff auf die neue gewünschte Route bringen zu können.

Nicht zu vernachlässigen sind auch Identifikations- bzw. Erkenntnisprobleme: Die Einnahmenentwicklung wird von vielen Faktoren bestimmt und demographisch bedingte Veränderungen sind nur eine Teilmenge dieser Faktoren. Auch die Veränderung der Bevölkerungszahl dringt nicht immer vollends in das Bewußtsein der Entscheider bzw. wird in ihrer Tragweite unterschätzt. Kleinere jährliche Veränderungen der Bevölkerungszahl werden gerne übersehen, und man bedenkt nicht, dass sich diese über einen längeren Zeitraum kumulieren und in der Gesamtheit dann nicht mehr vernachlässigbar sind. Dieses „Erkenntnisproblem“ ist um so gewichtiger, da das kamerale Rechnungswesen kaum die wirklich entscheidungsrelevanten Informationen zu liefern vermag.

Um die Wirkungen demographischer Veränderungen transparent zu machen, müssen zunächst die öffentlichen Ausgaben mit demographischen Merkmalen in Verbindung gebracht werden. Hierbei helfen insbesondere die folgenden beiden Konzepte: Altersstrukturkostenprofile (age cost profile) und Altersstrukturausgabenanteile (age-expenditure shares).

Ein „age-cost profile“ gibt an, in welchem Umfang die Personen in den einzelnen Altersgruppen öffentliche Ausgaben verursachen. Die wenigen bislang hierzu vorgelegten Untersuchungen scheinen darauf hinzudeuten, dass die gesamtstaatlichen „Altersstrukturkostenprofile“ u-förmig verlaufen, d.h. ein großer Teil der öffentlichen Leistungen wird einerseits besonders von jungen Menschen in Anspruch genommen (Bildungssystem) und andererseits von den „Alten“ (insbesondere im Gesundheitswesen, der Altenpflege usw.), siehe z.B. Richter (1992). Auf der Länderebene – und auch auf der Gemeindeebene – dürften die age-cost profiles aber eine andere Form annehmen als auf der gesamtstaatlichen Ebene, da große Teile der Ausgaben für die ältere Bevölkerung (insbes. Zuschüsse zur Rentenversicherung) auf der Bundesebene anfallen. In der Abbildung 7 haben wir den Versuch unternommen, auf Basis qualitativer Überlegungen die Altersstrukturkostenprofile in stilisierter Form für Länder und Gemeinden darzustellen. Die Länder tragen im Bildungsbereich die höchsten Ausgaben (Schulen und Hochschulen), während spezifisch „altenrelevante“ Ausgaben bei den Ländern nur in geringem Umfang anfallen dürften. Eine Ausnahme sind allerdings die Pensionslasten, die hier aber eine Art Sonderrolle einnehmen.¹⁰ Bei den Kommunen ist die Einschätzung

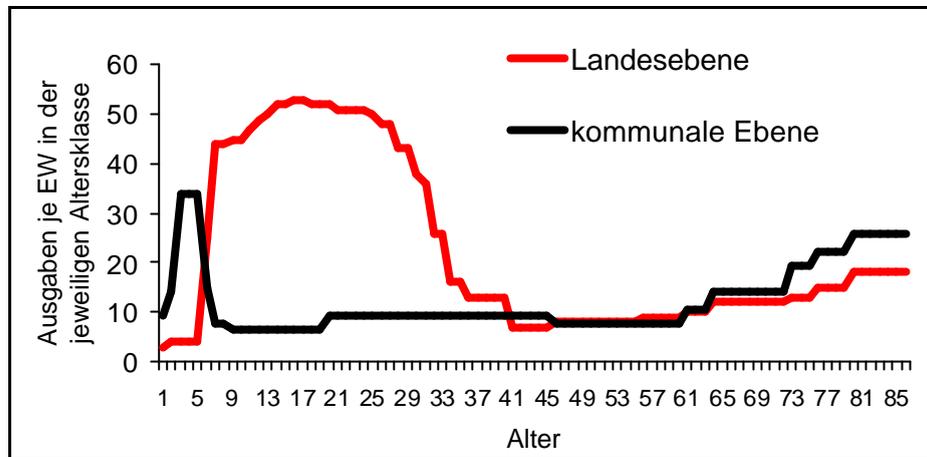


Abbildung 7: Stilisierte Darstellung der Altersstrukturkostenprofile nach staatlichen Ebenen: Ausgaben je Einwohner der betreffenden Altersklasse; Quelle: Eigene Darstellung mit fiktiven Zahlenwerten.

schwieriger. Sie tragen hohe Ausgaben im Bereich der Kita-Versorgung, für die Bereitstellung der Infrastruktur im Schulwesen und ggf. auch für die Versorgung von älteren Menschen in Alten- und Pflegeeinrichtungen.

Während die Altersstrukturkostenprofile Auskunft darüber geben, welche öffentlichen Ressourcen je Einwohner in der betreffenden Altersklasse aufgewendet werden, geben die Altersstrukturausgabenanteile Auskünfte darüber, welcher Anteil der öffentlichen Ausgaben auf die einzelnen Altersklassen entfällt. Unter Verwendung des age-cost profile der Abbildung 7 haben wir – unter Bezugnahme auf die Altersstruktur in Sachsen – fiktive Altersstrukturausgabenanteile berechnet und in der Abbildung 8 schematisch dargestellt. Würde das in Abbildung 7 dargestellte Altersstrukturkostenprofil auf der Landesebene den Gegebenheiten in Sachsen im Jahr 2002 entsprechen, so würden ca. 31% der Ausgaben auf die Altersklassen von 10 bis 20 Jahren entfallen, während auf die Einwohner von über 70 Jahren ca. 9,7% der Ausgaben entfallen würden. Bei gegebenem öffentlichen Leistungsniveau in den einzelnen Aufgabenbereichen würde sich infolge der Verschiebung der Altersstruktur in Sachsen der Ausgabenanteil für die Einwohner im Alter von 10 bis 20 Jahren bis 2020 auf ca. 18,1% reduzieren, während die Einwohner über 70 Jahre mehr als 17,2% der öffentlichen Ausgaben beanspruchen würden. Diese Berechnungen gingen von der Annahme aus, dass eine vollständige Anpassung der Ausgabenstrukturen an die demographischen Veränderungen erfolgt. Werden die Anpassungen versäumt oder nur unvollständig vorgenommen, könnte trotz sinkender Jugendquote der Ausgabenanteil für die jungen Menschen sogar

¹⁰ Theoretisch können steigende Pensionslasten in den öffentlichen Haushalten auch ohne eine allgemeine Alterung der Bevölkerung entstehen. Zur Dynamik der Pensionsausgaben siehe Thum und Fester (2003).

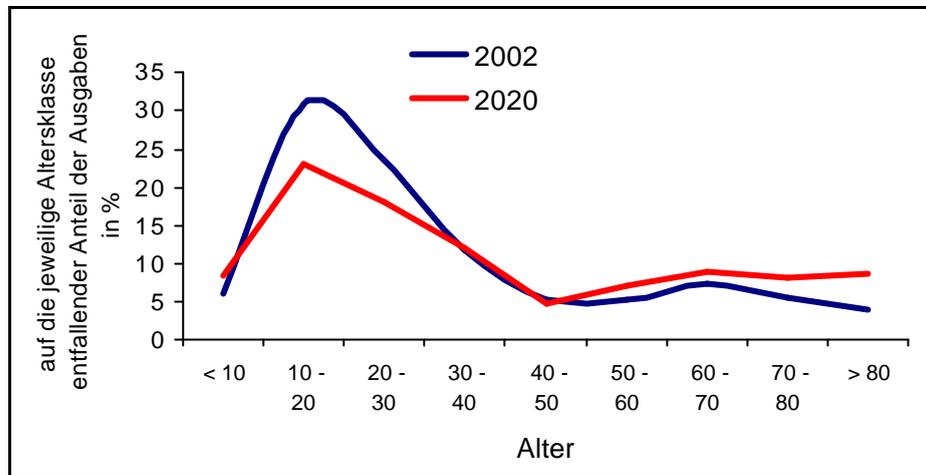


Abbildung 8: Stilisierte Darstellung der altersspezifischen öffentlichen Ausgabenstruktur: %-Anteil der auf die einzelnen Altersklassen entfallenden öffentlichen Ausgaben bei unterschiedlichen Altersstrukturen (Sachsen 2002 und 2020) auf Basis des in Abbildung 7 dargestellten Altersstrukturkostenprofils auf der Landesebene; Quelle: Eigene Darstellung mit fiktiven Zahlenwerten.

steigen. Insbesondere dann, wenn bei der Versorgung älterer Menschen signifikante Mehrbedarfe entstehen, würde dies zu einem Anstieg der Gesamtausgaben bei im Trend sinkenden Einnahmen führen, so dass demographisch bedingte Haushaltsdefizite entstehen könnten. Dies würde den immer wieder befürchteten „Nachhaltigkeitslücken“ in den öffentlichen Haushalten entsprechen, deren letztendliche Ursache in der Unfähigkeit oder mangelhaften Bereitschaft zur Anpassung begründet liegen.

Aufgrund der unzureichenden Information über die Altersstrukturkostenprofile wäre es hilfreich, wenn man in Projektstudien – quer durch alle Ressorts auf der Landesebene und zusätzlich in einer repräsentativen Auswahl von Kommunalverwaltungen – Informationen über die Altersstruktur der Nachfrager nach öffentlichen Leistungen erheben würde. Diese Daten könnten Diskussionsprozesse um demographische Anpassungsbedarfe unterstützen und es ferner ermöglichen, Modellrechnungen über die „Demographie-Sensitivität“ der öffentlichen Ausgaben nach Aufgabenbereichen zu erstellen.¹¹

Nach diesen grundlegenden Überlegungen wollen wir aufzeigen, welche Effekte vom Rückgang der Bevölkerungszahl und der Veränderung der Altersstruktur ausgehen.

¹¹ In einem für den Freistaat Sachsen durchgeführten Projekt haben wir versucht, für eine Vielzahl von staatlichen Aufgabenbereichen Informationen über öffentliche Ausgaben und die Altersstruktur der „typischen“ Nachfrager zu erarbeiten. Aus dieser Studie lassen sich aber nur erste Anhaltspunkte für eine aufgabenbereichsspezifische Demographiediskussion ableiten. Ferner waren die Befunde für die kommunale Ebene höchst unvollständig (siehe H. Seitz [2004]).

Sinkende Bevölkerungszahlen

Betrachten wir zunächst die Wirkungen eines (altersstrukturneutralen) Schrumpfens der Bevölkerung. Sinkende Bevölkerungszahlen induzieren c.p. sinkende Einnahmen und auch eine sinkende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. In vielen Bereichen, wie insbesondere der Verwaltung und dem Unterhalt von Infrastrukturen, haben große Teile der Ausgaben einen „Fixkosten-Charakter“, so dass eine sinkende Bevölkerungszahl in der Tendenz zu steigenden *Pro-Kopf*-Ausgaben führt. Diese so genannten Kostenremanenzen haben wir schematisch in der Abbildung 9 dargestellt. Bei einem Rückgang der Bevölkerung können die Gesamtausgaben häufig nur in unterproportionalem Umfang abgebaut werden.

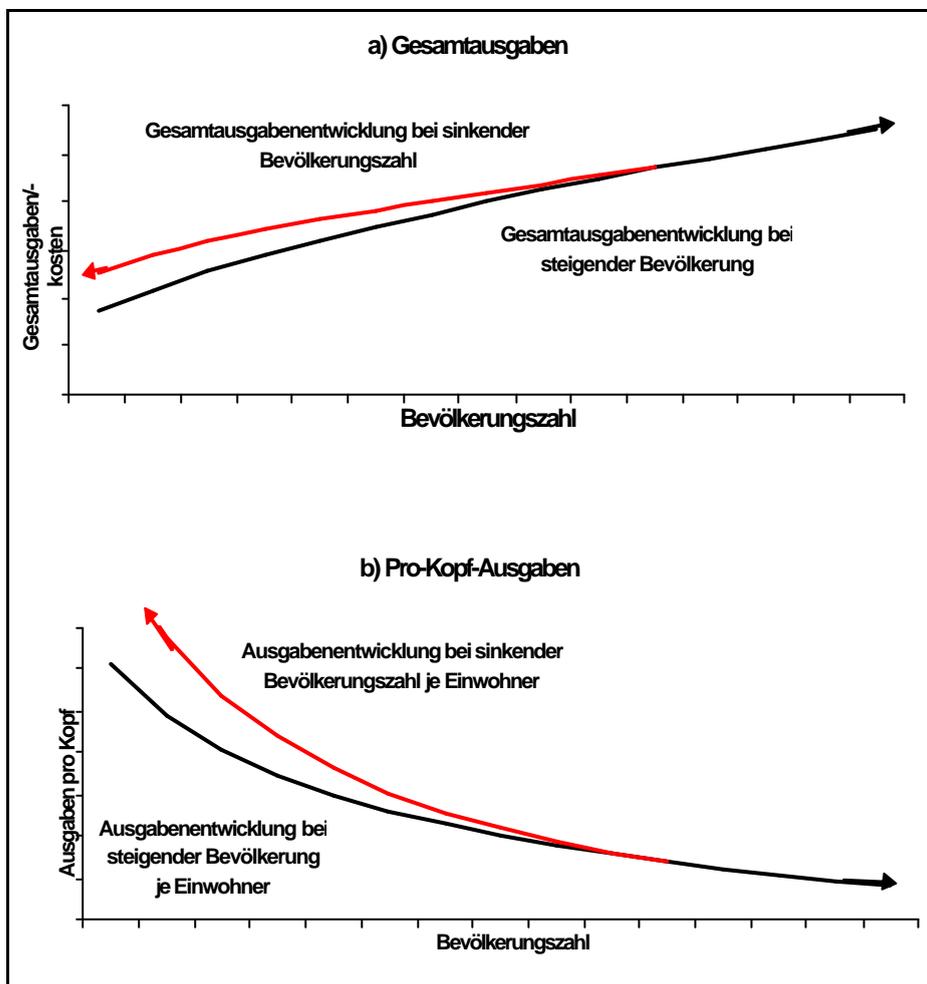


Abbildung 9: Das Kostenremanenzproblem; Quelle. Eigene Darstellung. Die schwarzen Linien beziehen sich auf die Entwicklung bei sinkender, die roten Linien auf die Entwicklung bei steigender Bevölkerungszahl.

Ursachen hierfür können Unteilbarkeiten, eine mangelhafte Anpassungsfähigkeit und/oder -bereitschaft oder auch die Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten sein.

Anpassungen der Infrastrukturkapazitäten – einschließlich der Unterhaltungsaufwendungen – sind häufig nur schwer (politisch) durchsetzbar (man denke nur an Schulschließungen) bzw. technisch ohne zusätzlichen Aufwand kaum zu bewältigen (wie z.B. der Rückbau von Ver- und Entsorgungssystemen in Großwohnsiedlungen mit hohem Wohnungsleerstand). Ist z. B. eine Schule für 400 Schüler ausgelegt und geht die Schülerzahl auf 250 zurück, ist weiterhin das gesamte Gebäude in Betrieb zu halten, und bei der Hausverwaltung, Strom, Heizung usw. lassen sich nur in geringem Umfang Ersparnisse realisieren. Damit steigen die Kosten der Schulunterhaltung je versorgtem Schüler erheblich an. Wenn in den betroffenen Gemeinden nicht nur die Schülerzahlen, sondern die Bevölkerungszahl insgesamt sinkt, so sind die Finanzierungslasten auf eine geringere Kopfzahl umzulegen. Der damit einhergehende Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der Schulversorgung macht die Finanzierung anderer notwendiger oder gewünschter Ausgaben schwerer und führt zu einer schlechteren Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und/oder steigenden Finanzierungsdefiziten. Auch im Verwaltungsbereich sind Kostenremanenzen zu erwarten, da mit sinkender Bevölkerung die Größe der Verwaltung nicht oder nur zögernd an die reduzierte Bevölkerungszahl angepasst wird. Eine Verwaltung, die personell für eine 25.000 oder 30.000 Einwohner zählende Stadt konzipiert ist, muss verkleinert werden, wenn die Einwohnerzahl nachhaltig auf 20.000 Einwohner zurückgeht.

Kostenremanenzen bahnen sich ihren Weg vielfach „schleichend“ durch die öffentlichen Haushalte. In der Regel erfolgt der Bevölkerungsrückgang nur relativ langsam, so dass der Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben von Jahr zu Jahr kaum wahrgenommen wird und somit den Entscheidungsträgern auch nicht unmittelbar als ein Problem transparent wird. Die Intransparenz rührt auch daher, dass man im öffentlichen Sektor beim Aufstellen von Haushaltsplänen in der Regel nicht über Pro-Kopf-Ausgaben, sondern über Gesamtausgaben diskutiert und ferner Ausgabenpositionen in den Haushalten vielfach durch einfache Fortschreibungen von bisherigen Planansätzen fixiert werden.

Einen Teil der Kostenremanenzeffekte wird man auch bei flexibler Anpassung an demographische Veränderungen nicht oder nur schwer abbauen können, da es vielfach auch Fixkosten gibt, die – zumindest innerhalb bestimmter Bandbreiten – weitgehend unabhängig von der Größe der Länder bzw. Kommunen sind. Dieses Problem ist auf kommunaler Ebene letztendlich nur durch Verwaltungs- und Gebietsreformen, und auf Länderebene im Extremfall durch Länderfusionen oder, in einer weniger extremen Form, durch das Zusammenlegen von Einrichtungen benachbarter Länder (z.B. Statistische Landesämter, Landesvermessungsämter, Fachschulen für Polizei, aber auch Hochschulen usw.) zu lösen.

„Perfekte“ Kostenremanenzen treten in den öffentlichen Haushalten beim Schuldendienst auf. So lag in den ostdeutschen Flächenländern (Länder und Gemeinden) die Pro-Kopf-Verschuldung Ende des Jahres 2003 bei ca. 6.090 Euro. Allein

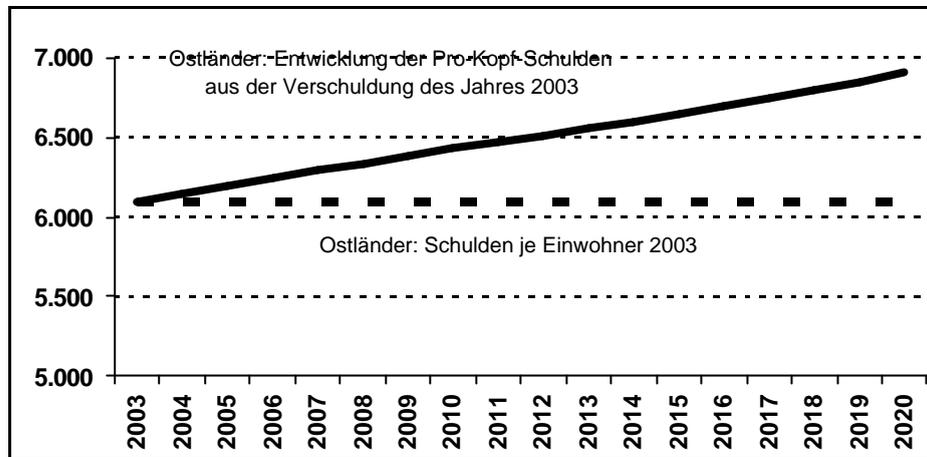


Abbildung 10: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer (Länder- und Gemeindeebene) bei gegebenem Schuldenbestand (Schulden Ende des Jahres 2003) bis zum Jahr 2020

bedingt durch den Bevölkerungsrückgang in den Jahren von 2004 bis 2020 würde die Pro-Kopf-Verschuldung aus dem Ende des Jahres 2003 vorhandenen Schuldenbestand – ohne Neuverschuldung in den Jahren von 2004 bis 2020 – auf ca. 6.900 Euro und damit um weitere ca. 13,5% ansteigen. Dies impliziert, dass je Einwohner gerechnet, der Zinssatz für aufgenommene Kredite um jahresdurchschnittlich ca. 1% höher anzusetzen wäre als der Marktzins (siehe Abbildung 10). Diese Berechnungen zeigen sehr drastisch, dass die Verschuldungsentwicklung gerade in den ostdeutschen Ländern zurückgeführt werden muss, da die Schuldenlasten mit sinkender Einwohnerzahl überproportional ansteigen. Hieraus können eine Reihe ungewollter Verteilungseffekte entstehen. So muss ein Einwohner in Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 die Schuldenlast von annähernd 1,2 Einwohnern des Jahres 2002 tragen; und jede Person, die von Magdeburg nach Hof wandert, hinterlässt einen Schuldenberg in Höhe von ca. 8.000 Euro und tauscht diesen in Bayern gegen eine Schuldenlast von 2.600 Euro ein. Wenn wir uns die Bevölkerungsprognose für Sachsen-Anhalt anschauen (Variante 4 der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose), so wird im Zeitraum von 2002 bis 2020 ein Abwanderungssaldo von ca. 206 Tsd. Einwohnern prognostiziert, auf die rechnerisch ca. 1,65 Mrd. Euro des Schuldenbestandes des Landes und seiner Kommunen Ende 2003 – bei einem Gesamtschuldenbestand von 20 Mrd. Euro – entfallen. Diese 1,65 Mrd. Euro müssen von den im Land verbliebenen Einwohner bezahlt werden. Diese sogenannten „fiskalischen Externalitäten“¹² werden in den nächsten

¹² Solche Externalitäten gibt es natürlich noch in vielen anderen Bereichen, wie z.B. der Hochschulausbildung.

20 Jahren zu einem erheblichen Belastungstransfer zwischen Ost und West sowie zwischen den Generationen führen, der von keinesfalls vernachlässigbarer Größe ist.

Die Remanenzeffekte werden auf Landesebene in den nächsten 20 Jahren insbesondere in den ostdeutschen Ländern auftreten, während die alten Länder hiervon nur wenig tangiert werden. Allerdings werden sich in den alten Flächenländern trotz „global“ weitgehend stabiler Bevölkerungszahl die Regionen höchst unterschiedlich entwickeln. So wird z.B. für das Land Rheinland-Pfalz im Zeitraum von 2002 bis 2020 ein Bevölkerungswachstum von ca. 1,8% prognostiziert. Hierbei schwanken die Prognosen auf der Kreisebene von -12,5% in Pirmasens bis zu 8,5% im Kreis Neuwied, siehe Abbildung 11.

Veränderung der Altersstruktur

Wenden wir uns nun den Effekten der Veränderung der Altersstruktur zu, die auch bei einer weitgehend stabilen Bevölkerungszahl eintreten können, wie das in der Mehrzahl der alten Länder in den nächsten beiden Dekaden der Fall sein wird. Um die Frage zu beantworten, wie sich Veränderungen der Altersstruktur auf die öffentlichen Haushalte auswirken, müssten wir Informationen über das Altersprofil der in den diversen öffentlichen Aufgabenbereichen versorgten Bürger haben. Solche Informationen liegen aber nicht vor, so dass man aus der Zusammenführung von unterschiedlichen Datenquellen indirekte Erkenntnisse ableiten muss. Da wir hier nicht detailliert durch die einzelnen Aufgabenbereiche gehen können, werden in der Übersicht 1 (siehe Anhang) zusammenfassende Angaben zur Demographie-Sensitivität der Aufgabenerfüllung in den einzelnen Aufgabenbereichen gemacht, wobei wir die uns vorliegenden Informationen über die Inanspruchnahme der jeweiligen öffentlichen Leistungen in Abhängigkeit von der Altersstruktur der Bevölkerung einfließen lassen.¹³

In der **„Allgemeinen öffentlichen Verwaltung“** sind Altersstruktureffekte nicht unmittelbar zu erwarten. Allerdings könnte es dazu kommen, dass gerade in ländlichen Räumen mit starker Überalterung und langen Wegen zu den öffentlichen Verwaltungseinrichtungen die Verwaltungen auch stärker zum Bürger kommen müssen und damit Mehrbedarfe entstehen. Diesen Effekten stehen aber Kostensenkungsmöglichkeiten durch den noch stärkeren Einsatz moderner Kommunikationsmedien entgegen. Wir haben gegenwärtig zwar noch eine „technologisch gespaltene“ Bevölkerung, aber die Mehrzahl der älteren Einwohner in zwanzig Jahren wird einen anderen technologischen Standard haben als die derzeit lebende ältere Bevölkerung.

Im Bereich **„Öffentliche Sicherheit“** gibt es durchaus signifikante Altersstruktureffekte. So ist die Altersstruktur der Straftäter und Verkehrsunfallverursacher stark „jugendlastig“, so dass – insbesondere auch in Verbindung mit technologischem

¹³ Für ausführlichere Darstellungen am Beispiel des Freistaates Sachsen sei auf Seitz (2004) verwiesen.

Fortschritt – Ausgabensparnisse realisierbar sein müssten. In einigen wenigen Bereichen, wie z.B. dem Brandschutz in ländlichen Räumen mit stark gesunkener und überalterter Bevölkerung, könnten aber auch Mehrbedarfe entstehen, wenn die Freiwilligen Feuerwehren mangels Nachwuchs keinen ausreichenden Sicherheitsstandard mehr bieten können und durch Berufsfeuerwehren ersetzt oder verstärkt werden müssen.

Die soeben beschriebenen Effekte werden zum Teil auch im Bereich „**Rechtsschutz** (einschließlich JVA)“ wirksam, d.h. in Straf- und Verkehrsverfahren

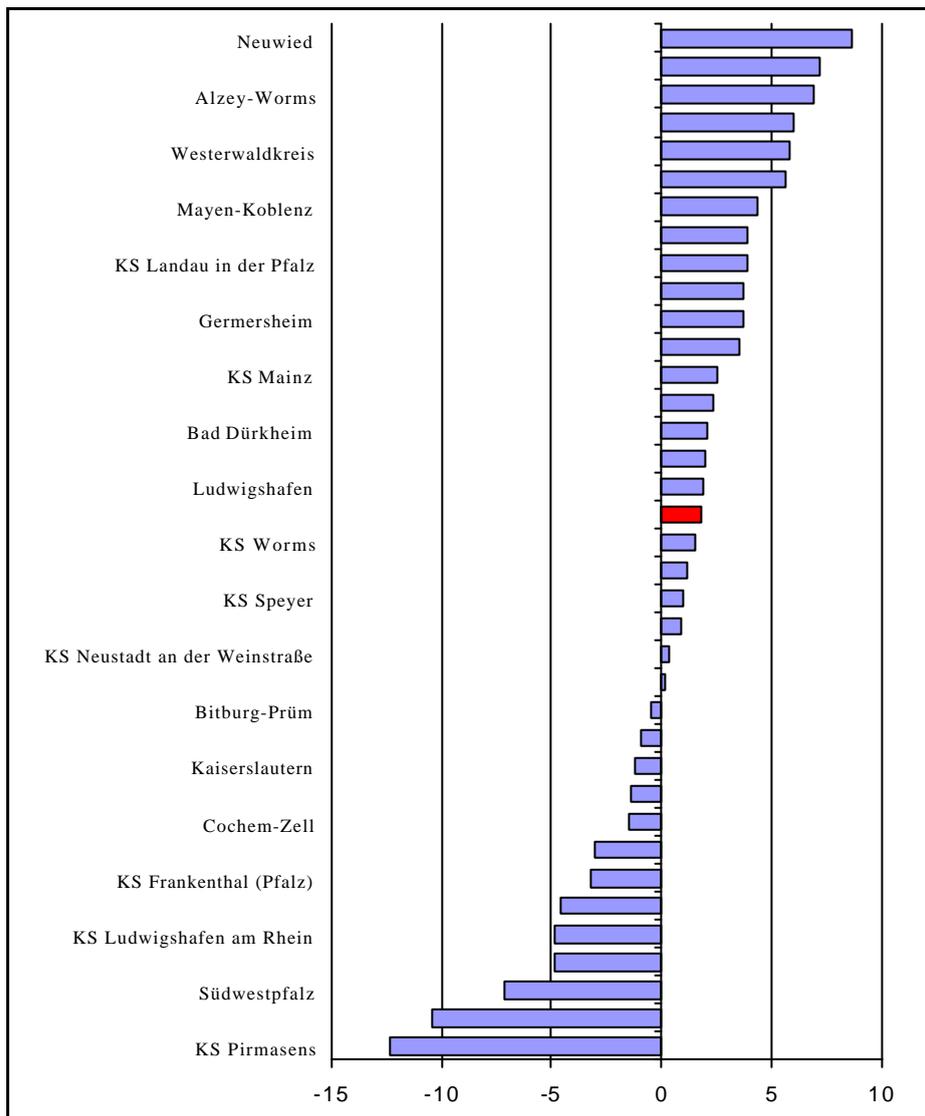


Abbildung 11: Bevölkerungsentwicklung in Rheinland-Pfalz nach Landkreisen von 2002 bis 2020 nach der Bevölkerungsprognose des BBR.

dürfte die Belastung der Gerichte sinken. Über die Auswirkungen im Bereich der Zivilverfahren haben wir aber keinerlei Vorstellungen.

Im Bildungsbereich sind die stärksten Altersstruktureffekte zu erwarten. Die **Schülerzahlen** werden nachhaltig erheblich sinken, und ab Ende dieser Dekade wird an den **Hochschulen** auch die Anzahl der Studienanfänger zunächst in Ostdeutschland, und etwas zeitverzögert dann in Westdeutschland, deutlich zurückgehen. Mit mehrjähriger Verzögerung werden sich diese Veränderungen auch bei den Hochschulabsolventen bemerkbar machen. Im **Kita-Bereich** ist die Einschätzung nicht ganz einfach. Es handelt sich bei der hier versorgten Bevölkerung zwar um eine bestimmte Altersklasse, aber die Nachfrage nach Kita-Plätzen ist eine **abgeleitete Nachfrage**, da die Erziehungsberechtigten die eigentlichen Nachfrager sind. Das Nachfragepotenzial wird hier natürlich bestimmt durch die Geburtenentwicklung. Aber auch die Lage am Arbeitsmarkt und die Erwerbsbeteiligung von Frauen haben einen erheblichen Einfluss auf Versorgungsleistungen im Kita-Bereich. Angesichts des zukünftigen Drucks auf das Erwerbspersonenpotenzial und der Notwendigkeit, die hier vorhandenen Reserven zu mobilisieren, könnte sich trotz sinkender Geburtenzahlen eine höhere Leistungsnachfrage im Kita-Bereich ergeben.

Schwer einzuschätzen ist der Aufgabenbereich „**Kunst- und Kulturpflege**“. Hier scheint nach den vorliegenden Erkenntnissen die Einkommenssituation eine deutlich gewichtigere Einflussvariable als die Altersstruktur zu sein.

Der Bereich der „**Sozialen Sicherung**“ auf der Länder- und Gemeindeebene ist weitgehend transferbestimmt, und die Nachfrage nach diesen Transfers ist abhängig von der Sozialstruktur der Bevölkerung, der Wirtschaftslage und der gesamtstaatlichen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. Die Bandbreite der Aufgaben umfasst:

- die Familien-, Sozial- und Jugendhilfe,
- das Erziehungsgeld,
- das Wohngeld,
- die Sozialhilfe,
- die Einrichtungen der Sozialhilfe,
- die Jugendhilfe,
- die Einrichtungen der Jugendhilfe,
- den Arbeitsschutz und die Arbeitsmarktpolitik sowie
- andere Sozialbereiche.

Auch hier muss man darauf achten, dass man aus der Analyse der Altersstruktur der Leistungsempfänger nicht die falschen Schlußfolgerungen zieht. So sind gerade in der Sozialhilfe zunehmend Kinder erfasst, wobei deren Ansprüche aber aus den Leistungsansprüchen der Erziehungsberechtigten abgeleitet werden. Das heißt, die demographischen Einflussvariablen sind weniger die Anzahl der Kinder und die Geburtenentwicklung, sondern vielmehr die Sozial- und Erwerbstätigenstruktur der Mütter und Väter dieser Kinder.

Eingangs hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass der gesamte Bereich der Sozialen Sicherung als „Risikobereich“ im Hinblick auf die zukünftige Ausgabenentwicklung auch unter demographischen Gesichtspunkten zu sehen ist. In welchem Umfang es in Zukunft durch die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit zu einer neuen Altersarmut kommen wird, und in welchem Umfang die Pflegeversicherung die steigende Anzahl pflegebedürftiger Menschen wirklich ausreichend versorgen kann, ist derzeit nicht absehbar. Ferner könnten in diesem Bereich in Zukunft auch noch in verstärktem Umfang direkte und indirekte Integrationskosten für Zuwanderer anfallen.

Im Bereich „**Gesundheit**“, der die „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“, die „Maßnahmen des Gesundheitswesens“ und die zunehmend aus den Haushalten ausgelagerten oder gar vollständig privatisierten „Krankenhäuser“ umfasst, sind mangels Information kaum Aussagen über die „Demographie-Sensitivität“ möglich, zumal hier ganz spezielle Einrichtungen wie die Gesundheitsämter usw. erfasst sind, die sich in der Aufgabenstruktur vom „üblichen“ Gesundheitswesen doch erheblich unterscheiden.

Im Bereich „**Sport und Erholung**“ (umfasst insbes. Park- und Gartenanlagen, Badeanstalten und Sportstätten (einschl. der Sportförderung)) sind demographische Faktoren kaum zu identifizieren. Bei den Infrastrukturen wird es gerade in ländlichen Räumen zu Auslastungsproblemen kommen und via Kostenremanenzen zu steigenden Zuschussbedarfen und/oder Gebühren.

Im „**Wohnungswesen**“ (Wohnraumförderung, Raumordnung, Landesplanung und Vermessung und Städtebau(förderung)) dürften die Einschränkungen bei der Wohnraumförderung zu sinkenden Ausgaben und/oder steigenden Einnahmen (Absenkung der tax expenditures aus steuerlichen Fördermaßnahmen) führen. Auf der anderen Seite wird der Rückbau von Infrastrukturen in den Kommunen erhebliche Mehrausgaben erfordern (siehe Stadtumbau Ost). Eng verbunden sind damit auch die „**Kommunalen Gemeinschaftsdienste**“ (Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung usw.), die ebenfalls gerade in den ländlichen Räumen infolge von Kostenremanenzen und sinkender Zahl von Gebührenzahlern einnahmen- und ausgabenseitig unter Druck geraten werden. Unklar ist aber, wie sich technologische Änderungen und/oder Veränderungen in den Umweltstandards auf die Kosten und Erträge auswirken werden.

Kaum einzuschätzen sind die Auswirkungen auf die Bereiche „**ÖPNV**“ und die Maßnahmen im Bereich der „**Land- und Forstwirtschaftspolitik**“. Hier gibt es sowohl Argumente für die Erwartung steigender als auch sinkender Ausgaben. Im Bereich „**Straßenverkehr**“ dürfte das Volumen der Ausgaben sinken, und zwar sowohl in der laufenden als auch der investiven Rechnung. Allerdings könnten in diesem Bereich Kostenremanenzen insbesondere in den ostdeutschen Ländern durchschlagen, da eine stark sinkende Bevölkerungszahl ein vorhandenes Streckennetz pflegen und unterhalten muss.

Insgesamt gesehen gibt es eine Vielzahl von Aufgabenbereichen, in denen die Veränderung der Altersstruktur eine Absenkung der Ausgaben auf der Länder- und Gemeindeebene ermöglicht, ohne dass die Versorgung des durchschnittlichen Lei-

stungsempfängers gemindert wird. Ursache hierfür ist, dass die age-cost profiles auf subnationaler Ebene erheblich in Richtung der jungen Bevölkerung verzerrt sind. Diese Ausgabensenkungsmöglichkeiten betreffen insbesondere den Bildungsbereich, Teile der Aufgabenerfüllung im Bereich „Öffentliche Sicherheit“ sowie bedingt auch Gerichte und JVA's. In den anderen Bereichen wird sich gerade in den ostdeutschen Flächenländern die Notwendigkeit ergeben, den Ressourcenverbrauch – und hier insbesondere den Personaleinsatz – weitgehend im Gleichschritt mit dem Bevölkerungsrückgang zu reduzieren.

Diese Anpassungen sind aus zwei Gründen erforderlich:

Die Einnahmen sinken infolge des massiven Bevölkerungsrückgangs und ferner wird es in einzelnen Aufgabenbereichen zu zusätzlichen Ausgabenlasten infolge der Alterung der Bevölkerung kommen, bzw. die Risiken für solche Mehrausgaben sind erheblich, wie insbes. im Bereich der Sozialen Sicherung.

Die Anpassungsnotwendigkeiten werden noch dadurch verstärkt, dass – und dies gilt sowohl für die neuen als auch die alten Länder – die öffentlichen Haushalte bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt in erheblichem Umfang mit Ausgaben- und Personalüberhängen belastet sind. Je ungünstiger die Ausgangssituation ist, desto schwerer werden es die Länder und Gemeinden haben, die finanzpolitischen Folgen der demographischen Veränderungen zu bewältigen.

Zusammenfassendes Fazit zur Betrachtung der Ausgabenseite

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf der Landesebene nahezu 50% der Beschäftigten in dem betont demographie-sensitiven Bildungsbereich beschäftigt sind, während auf der kommunalen Ebene nur ca. 10% in diesem Bereich tätig sind. Insgesamt gilt, dass Altersstruktureffekte auf der kommunalen Ebene deutlich schwieriger zu identifizieren sind als auf der Landesebene. Allerdings ist zu beachten, dass die Anpassungen an demographische Veränderungen auf der Landes- und Gemeindeebene nicht isoliert voneinander gesehen werden können, da vielfach die Planungen der Länder (z.B. im Bereich der Schulstandorte) unmittelbare Auswirkungen auf die Gemeinden haben.

Diesbezüglich ist auch festzuhalten, dass es begründete Verdachtsmomente dahingehend gibt, dass es im Zuge der Anpassung an die demographischen Veränderungen zu einer Verlagerung der Ausgabenanteile von den Ländern zu den Gemeinden kommen wird, da der extrem ausgabenträchtige Bildungssektor die größten demographischen „Renditen“ erwirtschaften dürfte, und dieser Bereich belastet insbesondere die Länderhaushalte. In der Tendenz, siehe Abbildung 12, war dies bereits in den vergangenen 25 Jahren zu beobachten. Mit sinkenden Schülerzahlen sind die Ausgabenanteile des kommunalen Sektors (in den Westflächenländern) gestiegen, während die seit Anfang der 90er Jahre in den Westflächenländern wieder steigenden Schülerquoten zu einem Rückgang der Ausgabenanteile der Kommunen geführt haben.

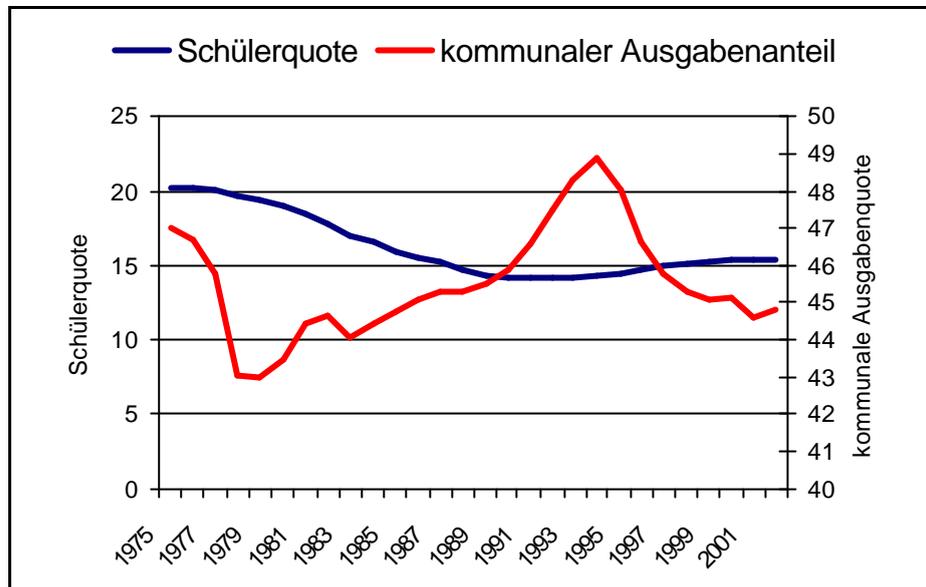


Abbildung 12: Entwicklung der Schüler-Quote (Schüler je 100 Lehrer) und des Anteils der Kommunen an den bereinigten Gesamtausgaben der Länder- und Gemeindeebene in den westdeutschen Flächenländern seit 1975; Kommunaler Ausgabenanteil: Anteil der bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen an den bereinigten Gesamtausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte in %; Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Ausgespart hat unsere Betrachtung der Aufgabenbereiche die eigentlich notwendige **Aufgabenkritik**, d.h. die Frage, ob und in welchem Umfang der Staat diese Aufgaben grundsätzlich überhaupt bzw. in welcher Intensität wahrnehmen soll, und wenn er diese Aufgaben wahrnimmt, ob er sich Privater bei der Leistungserstellung bedient und seine Aufgabe auf das „Controlling“ und ergänzende soziale Sicherungsmaßnahmen begrenzt. So könnte das gesamte Kita-Wesen (aber auch Schulen, Hochschulen usw.) vollständig in die Hand freier Träger und/oder privater Anbieter gelegt werden. Dem Staat würde die Aufgabe zufallen – soweit erforderlich – bestimmte Mindeststandards zu setzen und durch sozial differenzierte Transferleistungen (wie z.B. nach dem Einkommen gestaffelte „Kita-Gutscheine“) seine Ziele („Bildung für alle“ usw.) zu verfolgen. Diese Frage gilt es angesichts der Erosion der Einnahmen in Zukunft noch viel stärker als bisher zu stellen.

Unsere Analyse hat implizit unterstellt, dass wir gegenwärtig ein Volumen öffentlicher Leistung anbieten und Personal im öffentlichen Bereich beschäftigen, das zumindest dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Würde man zum Ergebnis kommen, dass man gegenwärtig – aus welchen Gründen auch immer – z.B. „zu wenig“ Hochschulressourcen aufwendet, dann würde die Veränderung der Altersstruktur dazu führen, dass den zukünftigen Studierenden-Kohorten – bei Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Ressourcenausstattung – eine Versorgung zuteil wird, die dem optimalen Wert näher liegt als dies gegenwärtig der Fall ist, während die gegenwärtig

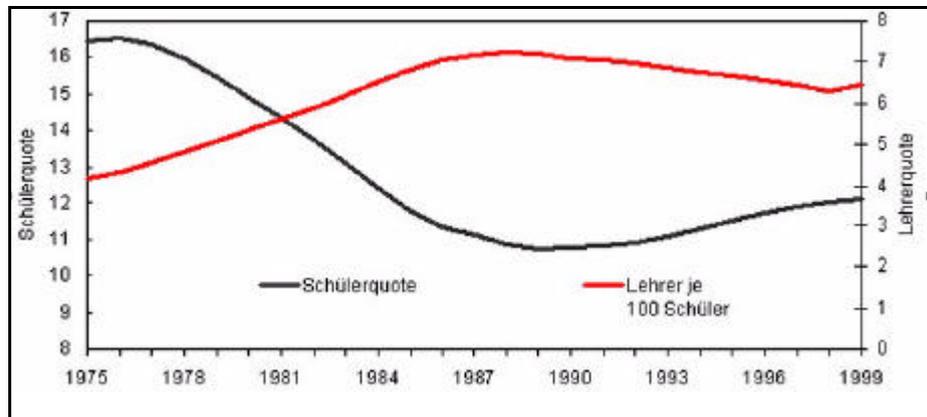


Abbildung 13: Schülerquote (Schüler je Einwohner) und Lehrerquote (Lehrer je 100 Schüler) in allgemeinbildenden Schulen in den westdeutschen Flächenländern; Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher, Fachserie 11, Reihe 1. Rechte Skala: Lehrer je 100 Schüler; linke Skala Schülerquote in %.

Studierenden „unterversorgt“ wären. Hier wirken die typischen **„Kohorteneffekte“**, die man insbesondere im Bildungsbereich beobachtet und die wir am Beispiel der „Lehrerversorgung“ in den westdeutschen Flächenländern im Zeitraum von 1975 bis 1999 in der Abbildung 13 dargestellt haben. Der Schülerrückgang von der Mitte der 70er Jahre bis zum Ende der 80er Jahre hat zu einer „besseren“ Lehrerversorgung der Schüler geführt, d.h. die Lehrer-Schüler-Relation ist deutlich angestiegen, da der Lehrerbestand nicht im Gleichschritt mit dem Schülerrückgang abgesenkt wurde. Anfang der 90er Jahre sind die Schülerzahlen in Westdeutschland wieder angestiegen, und entsprechend sind die Lehrer-Schüler-Relationen gesunken. Kleine Kohorten – die Schüler Mitte der 80er Jahre – sind gegenüber großen Kohorten – die Schüler Mitte der 70er Jahre – im Vorteil, da sie durch Inflexibilitäten im Schulbereich besser versorgt werden. Sofern die demographischen Einflussvariablen „nur“ um einen weitgehend konstanten Wert schwanken, können oder müssen solche Effekte hingenommen werden, da man im Schulbereich keine „hire & fire“ Politik betreiben kann, auch wenn dies bspw. in den USA durchaus üblich ist. Nach allen vorliegenden Bevölkerungsprognosen werden die jetzt absehbaren, sinkenden Schülerzahlen aber von nachhaltiger Natur sein, so dass auch eine nachhaltige Anpassung an kleinere Kohortengrößen im Bildungsbereich erfolgen muss.

4. Zentrale Handlungsfelder

Basierend auf den vorgetragenen Befunden sehen wir in folgenden Bereichen zentrale Handlungsfelder:

- Aufgabenkritik und Personalabbau
- Personalmanagement
- Vorausschauende Infrastrukturplanung

- Haushaltsausgleich bis hin zum Schuldenabbau
- Transparenz und Kommunikation
- Einbinden der kommunalen Ebene

1. Aufgabenkritik und Personalabbau

Dass die öffentlichen Haushalte mit zu hohen Personalbeständen belastet sind, steht außer Zweifel. Mit konstruktiver Aufgabenkritik ist daher die Frage zu beantworten, was die wirklichen Kernaufgaben des Staates sind und welcher Ressourcen- und Personaleinsatz für die Bewältigung dieser Aufgaben erforderlich ist. Gerade in Zeiten erodierender Einnahmen ist eine kritische Durchleuchtung der Aufgaben besonders gefragt, da sich die öffentliche Hand zunächst auf die Erfüllung der wirklich notwendigen Aufgaben konzentrieren muss. Hierzu gehört auch die Frage, ob diese Aufgaben innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu erledigen sind, oder ob diese Aufgaben nicht auch durch oder mit Privaten besser und preiswerter zu erbringen sind. Letzteres bedeutet natürlich nicht, dass man davon Abschied nehmen muss, soziale Belange oder verteilungspolitische Überlegungen zu berücksichtigen. Dies kann man auch mit Instrumenten der Transferpolitik, z.B. durch Gutscheine bei der Kita-Versorgung usw. bewerkstelligen. Private oder mit Privaten gemeinsam erbrachte Aufgabenerfüllung (in Form von PPP) kann dazu beitragen, den Personalabbau zu beschleunigen und die Überführung von Personal in die Beschäftigung in der Wirtschaft zu erleichtern.

Wenn man einmal darüber nachdenkt, kommt man sehr schnell auf eine ganze Reihe von Einrichtungen und Leistungen „des täglichen Bedarfs“, deren Öffentlichkeitsgrad berechtigt zu hinterfragen ist. Dies gilt, um nur einige Beispiele zu nennen, für Altenpflegeheime, Sozialstationen und Krankenhäuser (wobei hier Privatisierungen bereits sehr weit vorangeschritten sind), das Feuerwehrwesen (werden wir in den ländlichen Regionen, die sich schnell entleeren, in Zukunft ohnehin die „Freiwillige Feuerwehr“ gegen eine „Berufsfeuerwehr“ ersetzen bzw. zumindest verstärken müssen?), Kultureinrichtungen (sozial „benachteiligte“ Bevölkerungsgruppen kann man mit Gutscheinen subventionieren), die Kfz-Zulassung, Haftanstalten, öffentliches Gebäude- und Liegenschaftsmanagement, alle Bereiche der kommunalen Ver- und Entsorgung. Die öffentliche Hand hat nicht die Aufgabe, Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich bereitzustellen oder – entgegen allen ökonomischen Geboten – aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik aufzubauen oder zu erhalten. Vielmehr ist es das Ziel, die Bürger kostengünstig mit den notwendigen öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen; Personalbestände die darüber hinaus gehalten werden, sind Ausdruck einer verdeckten Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik, die aber mit anderen Instrumenten betrieben werden sollte!

2. Personalmanagement

Eine große Bedeutung wird dem Personalmanagement im öffentlichen Bereich zufallen. Die Altersstruktur des Personals im öffentlichen Bereich ist erheblich

altenlastig. Das kommt dem Personalabbaubedarf zwar rechnerisch entgegen – wobei allerdings die eingegangenen Pensionsverpflichtungen nicht vergessen werden dürfen –, macht aber den Anpassungsprozess nicht leichter. Notwendig ist es vielmehr, eine „gesunde“ Altersstruktur zu erhalten, die es dem öffentlichen Bereich möglich macht, auch in Zukunft über ein ausreichendes Führungskräfte nachwuchspotenzial zu verfügen. Dies erfordert eine vorausschauende strategische Personalplanung mit einem Zeithorizont von mindestens 15 bis 20 Jahren.

In Sachen Personalmanagement, Mitarbeiterführung und Mitarbeitermotivation sind die öffentlichen Verwaltungen bei uns noch vielfach recht jungfräulich und verfügen nur über unzureichende Erfahrungen. Dieser Mangel ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass man den öffentlichen Dienst – insbes. wegen seiner noch großen Arbeitsplatzsicherheit – bislang als ausreichend attraktiv betrachtet hat, um diese Mängel zu kompensieren. Dies dürfte sich in den letzten Jahren erheblich zu Ungunsten des öffentlichen Bereichs verändert haben und wird sich in Zukunft weiterhin verändern. An den Hochschulen merkt man das schon drastisch: Für BAT IIa kann man kaum noch Topleute gewinnen. Diese gehen in die freie Wirtschaft oder wandern in das ausländische Hochschulsystem ab. Dieser Druck wird sich mit dem Rückgang der Hochschulabsolventen ab der nächsten Dekade erheblich vergrößern, da dann der Wettbewerb um einen kleineren Pool an hochqualifizierten Leuten zunehmen wird. Dieses Problem kann man nur mit attraktiven Arbeitsplätzen – angefangen von wettbewerbsfähigen Arbeitszeitmodellen bis hin zu einer nach oben und unten sehr differenzierten Bezahlung – managen.

3. Vorausschauende Infrastrukturplanung

Die demographischen Veränderungen, und zwar sowohl der Bevölkerungsrückgang als auch die Veränderung der Altersstruktur, führen zu einer veränderten Nachfrage und Auslastung von Infrastrukturen, wobei die kommunale Ebene besonders betroffen ist, da mehr als 70% der öffentlichen Infrastruktur auf der Gemeindeebene vorgehalten wird. Unter demographischen Aspekten ergibt sich eine Reihe von Problembereichen: die regionale Steuerung der Investitionstätigkeit durch die Zuweisungspolitik des Landes, die Koordination der Investitionsprogramme des Landes und der Kommunen auf regionaler Ebene, die Beachtung der Folgelastenproblematik und die Umnutzung oder der Rückbau von Infrastrukturen.

Die regional sehr differenzierte Bevölkerungsentwicklung macht in Zukunft eine noch gezieltere regionale Steuerung der öffentlichen Investitionsaktivitäten erforderlich. Bei begrenzten finanziellen Ressourcen können sich entleerende Regionen nicht mit den gleichen Standards ausgerüstet werden wie andere Regionen. Infrastrukturinvestitionen müssen hierbei noch stärker als bisher Folgelastenüberlegungen einbeziehen, die allerdings auf Basis einer belastungsfähigen Kosten- und Leistungsrechnung (und nicht auf Basis der Kameralistik) aufzubauen sind.

Künftig werden sich auch verstärkt Fragen der Nachnutzung von öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen stellen. Öffentliche Einrichtungen und Gebäude, die

in Zukunft mangels Bevölkerung oder mangels Nachfrage (z.B. freie Schulgebäude usw.) nicht mehr benötigt werden, müssen anderen Verwendungen zugeführt werden. Dies wird keine einfache Aufgabe sein, da zeitgleich die Gesamtbevölkerung und die Erwerbstätigkeit sinken werden, und damit in der Tendenz auch die Nachfrage nach Wohn- und Wirtschaftsfläche. Jetzt noch notwendige Neubauten müssen bei ihrer Konzeption schon auf eine Nachnutzung hin ausgerichtet werden bzw. müssen unmittelbar im Hinblick auf spätere Verwendungen mit Privaten erstellt werden.

Kostenträchtig wird auch der Rückbau von technischen Infrastrukturen; im Bereich der Stadtumbau-Aktivitäten haben wir in Ostdeutschland schon einige Erfahrungen gesammelt. Diesbezüglich werden sicherlich in Zukunft zunehmende Anteile der Investitionsausgaben in die gezielte Desinvestitionspolitik gelenkt werden müssen.

Ferner gilt es, bestehende Einrichtungen und Gebäude besser auszunutzen. Warum medizinische Einrichtungen oder Vorlesungsräume nur 8 bis 12 Stunden am Tag zu nutzen sind, ist eigentlich nicht einzusehen. Wenn Studenten um Mitternacht noch in eine Disko gehen, können sie ebensogut um 23.00 Uhr eine Vorlesung besuchen, und PC-Labore usw. können rund um die Uhr eingesetzt werden. In den USA kann man schließlich auch einen Röntgentermin morgens um 01.30 Uhr bekommen. Und ob man überhaupt noch im Zeitalter von e-mail und moderner Kommunikation übergroße Verwaltungsgebäude, in denen jeder einsam vor seinem PC sitzt und die Ergebnisse seiner Arbeit an den Kollegen drei Zimmer weiter verschickt, benötigt, ist auch eine berechtigte Frage. Das geht natürlich nicht in allen Bereichen, aber vielfach gibt es Aktivitäten, die nur ein- bis zweimal pro Woche wirklich einen face-to-face Kontakt brauchen. Diese Aktivitäten können kostensparend – und sicherlich auch motivationsfördernd und familienfreundlicher – von zu Hause erledigt werden.

4. Haushaltsausgleich bis hin zum Schuldenabbau

Die öffentlichen Haushalte sind mit hohen Finanzierungssalden und hohen Schuldenlasten überfrachtet. Gerade in Ostdeutschland wird, wie aufgezeigt, demographisch bedingt diese Schuldenlast sogar überproportional ansteigen. Angesichts der Anpassungsherausforderungen kommen die öffentlichen Haushalte, zumal keine nachhaltige Verbesserung auf der Einnahmenseite in Sicht ist, um eine konsequente Konsolidierungspolitik nicht herum. Dies kann letztendlich nur durch eine Bereinigung der Aufgaben und Ausgaben erfolgen.

Mittelfristig bedarf es nicht nur einer Politik des Haushaltsausgleichs, sondern sogar einer Rückführung der Höhe der Staatsverschuldung, um die sinkende Bevölkerungszahl nicht mit demographisch bedingten zusätzlichen Schuldenlasten zu konfrontieren. Dies wäre auch im Interesse der Generationengerechtigkeit geboten.

5. Transparenz und Kommunikation

Die ganze Diskussion um „das Management des demographischen Wandels“ wird aber versanden, wenn es nicht gelingt, die Beschäftigten im öffentlichen Bereich und die Bürger (insbesondere auch über die Medien) in diesen Prozess mit einzu-beziehen. Wir alle pflegen Angst vor den Dingen zu haben, die wir nicht kennen, und diese Angst lässt sich von den unterschiedlichen Interessengruppen vortrefflich als Abwehrinstrument benutzen, wobei bei näherem Hinsehen nicht selten das Eigeninteresse der Funktionärsvertreter ein höheres Gewicht als das Interesse der eigentlich Betroffenen hat.

Die den demographisch erforderlichen Anpassungen entgegenstehenden Widerstände beruhen vielfach auf mangelhafter Information, so dass die Verbesserung der Informationslage eine zentrale Vorbedingung für eine erfolgreiche Politik ist. Es ist daher erforderlich, den Bürgern und der Politik die Zusammenhänge transparent zu machen. So werden in der Diskussion – nicht zuletzt forciert durch die Interessenvertreter in den Fachressorts, den Gewerkschaften usw. – einfache Kausalketten in der Argumentation aufgebaut, die bei näherem Hinsehen kaum haltbar sind. Der Schulbereich ist hierfür ein gutes Beispiel. In den ostdeutschen Länder sind die Schüler-Lehrer-Relationen viel günstiger als in den alten Ländern, und dennoch verwehrt man sich der Anpassungsnotwendigkeit mit dem Hinweis auf einfache Gedankengänge in der Art, dass eine bessere Lehrerausstattung zu einer signifikant höheren Leistungsfähigkeit der Schüler führt. Mit dieser Argumentation wird dann der demographisch und finanzpolitisch notwendige Abbau von Lehrerstellen mit einer erheblichen Verschlechterung der Bildungsversorgung in Verbindung gebracht. Solche Argumente mögen zwar medienwirksam sein, halten aber einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht stand und müssen daher in sachorientierten Auseinandersetzungen entkräftet werden.

Erforderlich ist es daher, den Entscheidern in der Politik und der Administration die Fakten besser transparent zu machen, damit sich diese besser ausgerüstet den schwierigen Diskussionen stellen können. Das Erklären und Kommunizieren der Folgewirkungen des demographischen Wandels und der deshalb erforderlich Maßnahmen wird die zentrale politische Führungsaufgabe der nächsten beiden Jahrzehnte sein, wobei die ostdeutschen Länder eindeutig unter stärkerem Zugzwang als die alten Länder stehen.

6. Einbinden der kommunalen Ebene

Für ein erfolgreiches Management der Folgen des demographischen Wandels ist auch die Einbeziehung der Kommunen erforderlich. Vor Ort sind die Wirkungen unmittelbar spürbar, was man an den heftigen Widerständen gegen Schulschließungen ablesen kann. Vielfach sind den Politikern in unseren Städten und Gemeinden die demographischen Veränderungen in ihrer Tragweite nicht vollends bewusst, oder man verweigert sich diesem Bewußtsein, weil man sich in einer Insellage sieht oder glaubt, sich mit dem Bau von Spaßbädern oder der Forderung

nach dem Erhalt leerer Schulgebäude den demographischen Veränderungen wirksam entgegen stellen zu können. Hier bestehen in erheblichem Umfang Informations- und Kommunikationsdefizite. Dies hat auch seine Ursache darin, dass das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen durch den ewigen Streit um das Geld durch gegenseitiges Mißtrauen geprägt ist.

Die Länder sollten die Kommunen aktiv bei der Bewältigung der Anpassungsprobleme unterstützen, wobei sowohl positive Anreize gesetzt werden können als auch eine verstärkte Kontrolle und Einflussnahme (z.B. auch durch die Kommunalaufsicht) zum Einsatz kommen muß. Eine aktive Unterstützung könnte z.B. durch die Bereitstellung regional disaggregierter Bevölkerungsprognosen (bis auf die Gemeindeebene) erfolgen, und ferner sollten die Länder anhand von „Musterhaushalten“ den Kommunen die Entwicklung der erwarteten Finanzausstattung über einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren transparent machen, damit diese Informationen dort als Planungsgrundlagen verwendet werden können. Bei investiven Maßnahmen müssen die Kommunen belastungsfähige Folgelastberechnungen vorlegen, die sowohl die demographischen Entwicklungen im eigenen Ort als auch – je nach Projektart – die im engeren und weiteren regionalen Umfeld berücksichtigen.

Investive Zuweisungen des Landes an die Kommunen, insbesondere für „höherwertige“ Infrastrukturen, müssen an funktionierende Konzepte der interkommunalen Zusammenarbeit gekoppelt werden, um diesen Prozess zu forcieren und den Aufbau von nichttragfähigen Infrastrukturen gerade in strukturschwachen Regionen zu verhindern. Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Erstellung öffentlicher Leistungen (angefangen von gemeinsamen Betriebshöfen über die Grünflächenpflege bis hin zur Zusammenlegung von Fachverwaltungen) und der gemeinsame Betrieb und Erhalt von Infrastrukturen (Schulen, Kultureinrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen usw.) wird in Zukunft eine noch größere Bedeutung erfahren.

5. Schlussbemerkungen

Wesentlich für die Demographiediskussion wird es sein, dass sowohl den Bürgern, den Mitarbeitern in den öffentlichen Verwaltungen und natürlich den Politikern die „Angst“ vor den Veränderungen und den damit verbundenen Folgen genommen wird. Der demographische Wandel ist auch eine Chance, in vielen Bereichen Nejustierungen vorzunehmen, die im Kern auch ohne den demographischen Veränderungen notwendig wären. Man denke nur an die Rückführung der Staatsverschuldung oder die Begrenzung der Staatsaufgaben auf die wirklich zentralen Aufgabenfelder.

Dies lässt sich nur erreichen, wenn man die vorhandenen Informations-, Kommunikations- und Verständnisdefizite beseitigt. Hier sehen wir eine bedeutsame Rolle der Moderation des Prozesses von „außen“, wie dies z.B. durch die Bertelsmann-Stiftung aber auch den Aktivitäten in den Forschungs- und Hochschuleinrichtungen bewerkstelligt wird.

Nicht zu vergessen ist ferner, dass die demographischen Veränderungen auch eine Reihe von endogenen Reaktionen, welche Anpassungen erzwingen werden, hervorrufen werden, wobei diese sowohl den Markt als auch das „gesellschaftliche Umfeld“ betreffen werden. Diese Reaktionen vernachlässigen wir oft, wenn wir über die Folgen des demographischen Wandels sprechen. Eine zentrale endogene Reaktion wird darin bestehen, dass sich die Struktur und die Präferenzen der Wähler verändern werden, was dazu führen wird, dass die zukünftigen Wähler ein anderes öffentliches Leistungsspektrum nachfragen werden als dies gegenwärtig von der öffentlichen Hand bereitgestellt wird. Dies wird es leichter machen, die notwendigen Veränderungen auch herbeizuführen.

Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik an der Technischen Universität Dresden.

Der Beitrag erschien auch als Dresden Discussion Paper in Economics 8/2004.

Ausgewählte Literaturhinweise

- BACH, Steffan, Christhart BORK, Pascal KRIMMER, Bernd RAFFELHÜSCHEN und Erika SCHULZ (2002), „Demographischer Wandel und Steueraufkommen“, Gutachten des DIW im Auftrag des BMF.
- BAUM, B., H. SEITZ und A. WOROBJEW (2002) „Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden“, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2002 (1).
- BAUM, B. und H. SEITZ (2003), „Demographie und öffentliche Bildungsausgaben in Deutschland: Eine empirische Untersuchung für die westdeutschen Flächenländer“, in: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung, 1/2003.
- BERTELSMANN-STIFTUNG, Hrsg., (2003), Die demographische Bedrohung meistern: Erste Bausteine zur Erarbeitung eines integrierten Aktionsplans, Gütersloh, Mai 2003.
- DEUTSCHE BANK RESEARCH (2004), Aktuelle Themen: Demografie Spezial, 28. April 2004, Nr. 294.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT, Hrsg. (2004), Perspektive 2050: Ökonomik des demographischen Wandels, Deutscher Instituts-Verlag, Köln.
- MIERA, S., (1993), Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung, Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main.
- RICHTER, J. (1992): Economic Aspects of Aging: Review of the Literature. In: STOLNITZ, George (ed.), Demographic Causes and Economic Consequences of Population Aging, Economic Studies No. 3, 171-186, United Nations, New York.
- SEITZ, H., (2004), Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen“, März 2004, <http://www.tu-dresden.de/www/wlemp/publikation/>.
- STATISTISCHES BUNDESAMT, Hrsg. (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, Juni 2003, www.destatis.de.
- THUM, M. und T. FESTER (2003), Die Pensionlasten: Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder, ifo Dresden berichtet, 5/2003, S. 36 – 45.

Aufgabenbereich	Altersstruktur-Sensitivität
Allgemeine Verwaltung	keine Informationen über Altersstruktureffekte vorhanden, und auch keine klaren Vorstellungen über solche Effekte
öffentliche Sicherheit und Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> - Junge Menschen sind wesentlich häufiger in Straftaten und Verkehrsunfälle verwickelt als ältere Menschen, d.h. man sollte c.p. von Ausgabensparnissen ausgehen können (Polizeibedarf sinkt) - Auf der kommunalen Ebene ggf. andere Effekte, wie z.B. Ersatz oder Ergänzung von Freiwilligen Feuerwehren durch Berufsfeuerwehren wegen Nachwuchsmangel.
Rechtsschutz (einschließlich JVs)	Zum Teil ähnliche Argumente wie bei der „öffentlichen Sicherheit“; im Bereich der Zivilverfahren aber keine Aussage möglich.
Kitas	Versorgt werden zwar sehr junge Menschen; die eigentlichen Nachfrager sind aber die Erziehungsberechtigten, d.h. die Inanspruchnahme dieser Leistungen hängt nicht nur von der Entwicklung der Geburten, sondern auch von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ab (z.B. in Zukunft stärkere Inanspruchnahme des Erwerbspersonenpotenzials der Frauen usw.).
Schulen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Schülerzahlen sinken nachhaltig, d.h. Lehrerabbau und Schulschließungen sind unvermeidbar. - Ggf. aber auch neue Aufgabenfelder der Schulen in der Erwachsenenbildung („Nachrüsten“) und „Umrüsten“ unter dem Heading „lebenslanges Lernen“, sofern auch der „2te Bildungsabschnitt“ im Leben als öffentliche Aufgaben gesehen wird)
Hochschulen	<ul style="list-style-type: none"> - Ab Mitte der nächsten Dekade nachhaltiger Rückgang der Studierendenzahlen; dieser Rückgang könnte auch nicht durch einen (realistischen) Anstieg der Studienneigung ausgeglichen werden. - Ggf. auch hier neue Bildungsaufgaben für die Hochschulen, analog dem Schulbereich
Kunst- und Kulturpflege	schwer zu identifizieren; eher einkommensabhängig
Soziale Sicherung	<ul style="list-style-type: none"> - In einigen Bereichen sind Ausgabensenkungen zu erwarten (z.B. Jugendhilfe). - Die Nachfragen nach Leistungen der Sozialhilfe (in der Neuabgrenzung), des Wohngeldes usw. ist nicht absehbar → Risiko der Altersarmut infolge der anhaltenden Dauerarbeitslosigkeit und Risiko einer unzureichenden Absicherung durch die Pflegeversicherung → der gesamte Sozialbereich auf der Länder- und Gemeindeebene ist mit erheblichen demographischen Ausgebenrisiken verbunden

Aufgabenbereich	Altersstruktur-Sensitivität
Gesundheit (Gesundheitsbehörden, einrichtend es Gesundheitswesens, in geringem Umfang Krankenhäuser)	Demographische Einflussfaktoren sind kaum zu identifizieren.
Sport und Erholung (Park-, Gartenanlagen, Sportanlagen, -förderung, Badeanstalten usw.)	Demographische Einflussfaktoren sind kaum zu identifizieren.
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	- Demographische Einflussfaktoren sind kaum zu identifizieren. - Infolge des Bevölkerungsrückganges in den ländlichen Räumen, und damit ggf. einer Einschränkung der landwirtschaftlichen Aktivität, könnten die Ausgaben für die Landschaftspflege usw. auch steigen.
(kommunale) Gemeinschaftsdienste	- Diese Bereiche werden zunehmend ausgelagert und von oder mit Privaten erstellt. - Hohe Fixkostenbelastungen werden bei sinkender Bevölkerungszahl – insbesondere im ländlichen Raum – entweder zu steigenden Zuschüssen (aus den kommunalen Haushalten) und/oder zu steigenden Gebühren führen.
Wohnungswesen, -förderpolitik, Städtebau usw.	- Die zunehmende Rückführung der Wohnraumförderpolitik dürfte zu deutlichen Ausgabensparnissen führen. - Ggf. aber wird es zu erheblichen Ausgabensteigerungen durch den Rückbau von Versorgungsinfrastrukturen und Maßnahmen im städtebaulichen Bereich kommen.
Straßenverkehrsbereich	- Hier sollte man - insbesondere auch dann, wenn beim Infrastrukturaufbau den zukünftigen demographischen Entwicklungen stärker Rechnung getragen wird – von Einsparmöglichkeiten zumindest im Hinblick auf das Volumen der Gesamtausgaben ausgehen. Ob allerdings die Pro-Kopf-Ausgaben sinken werden ist zweifelhaft, da insbesondere in Ostdeutschland eine stark sinkende Bevölkerungszahl das vorhandene Streckennetz pflegen und erhalten muss (sofern es hier keinen Rückbau oder Renaturierung gibt).
ÖPNV	Der Einfluss der Veränderung der Altersstruktur ist schwer abschätzbar.

Übersicht 1: Demographische Sensitivität (insbesondere im Hinblick auf die Altersstruktur) der staatlichen Aufgabenbereiche auf der Länder- und Gemeindeebene.

DIE KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHSSYSTEME IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

DER AUSGLEICH ZWISCHEN FINANZBEDARF UND FINANZKRAFT

THOMAS LENK UND HANS-JOACHIM RUDOLPH

1. Einführung

1.1. Bedeutung und Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs

Die derzeitige Diskussion um die Reform der Gemeindefinanzen zeigt, dass die Erfüllung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben mangels ausreichender finanzieller Ausstattung immer stärker eingeschränkt ist. Neben den originären kommunalen Einnahmen (Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer, Grundsteuer, Gewerbesteuer sowie örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern) erhalten die Kommunen von den Ländern Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Letztere hatten in der ursprünglichen Konzeption nur einen subsidiären Charakter, der die originäre Finanzausstattung der Kommunen durch vertikale Zuweisungen insgesamt soweit ergänzt, dass diese zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben in der Lage sind, und der darüber hinaus durch eine horizontale Differenzierung allokativer Ineffizienzen der Aufgabenverteilung zu beseitigen sucht sowie redistributive und raumordnungspolitische Zielstellungen verfolgt. Mit Anteilen bei den kommunalen Einnahmen von rd. 30% in den alten Bundesländern und rd. 50% in den neuen Bundesländern kann nicht mehr von einem subsidiären Instrument der Gemeindefinanzierung gesprochen werden. Deshalb erscheint es sinnvoll, die in der Bundesrepublik Deutschland derzeit existierenden kommunalen Finanzausgleichssysteme einer kritischen Analyse zu unterziehen. Obwohl die Regelungen in den Flächenländern dieselben grundlegenden Strukturen aufweisen, differieren sowohl die landesverfassungsrechtlichen Vorgaben als auch die Ausgestaltung der einzelnen Systemelemente zum Teil erheblich. Aus diesem Grunde ergeben sich letztlich 13 verschiedene Finanzausgleichsvarianten, deren Verständnis, Vergleichbarkeit und Bewertung durch die Vielzahl der zu beachtenden Bestimmungen sowie die vielschichtigen Regelungszusammenhänge erschwert wird. Im Rahmen der Arbeitspapiere 24-27 des Instituts für Finanzen sollen ausgewählte Aspekte der kommunalen Finanzausgleichssysteme einer Systematisierung und kritischen Bewertung unterzogen werden, um zu einer verbesserten Aussagefähigkeit eines – weiterhin problembehafteten – Vergleichs der landesspezifischen Regelungen beizutragen.

Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich beinhaltet der kommunale Finanzausgleich keine *direkten* Ausgleichszahlungen zwischen unterschiedlich finanzkräftigen Gebietskörperschaften, sondern stellt einen vertikalen Finanzausgleich (zwischen Land und Kommunen) mit horizontalem Effekt¹ dar. An die Stelle einer finanzbedarfsunabhängigen Verteilung der Steuereinnahmen zwischen den Ländern² tritt die Bestimmung des Finanzbedarfs als wesentliches Element des Ausgleichsverfahrens.

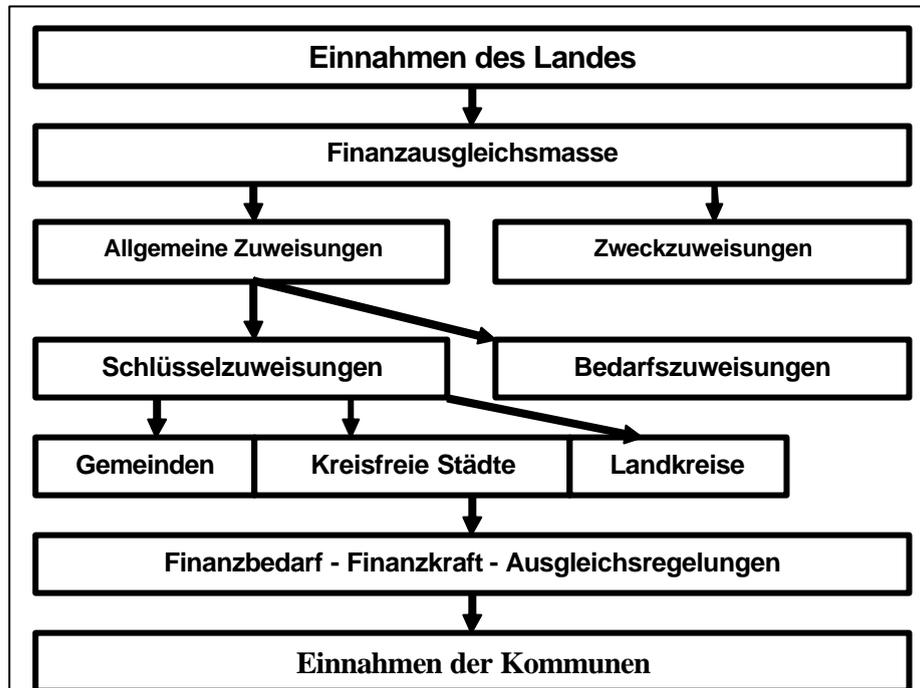


Abbildung 1: Der Aufbau des kommunalen Finanzausgleichs.

Obwohl die landesspezifische Ausgestaltung des KFA stark variiert, lassen sich übergreifend die in Abbildung 1 dargestellten allgemeinen Grundstrukturen herausarbeiten. In die Finanzausgleichsmasse fließen Landesmittel des obligatorischen und fakultativen Steuerverbundes sowie in einigen Ländern die von den Kommunen erhobene Finanzausgleichsumlage ein. Diese Finanzmasse bedient verschiedene Zuweisungsarten, bei denen sich zunächst (zweckfreie) allgemeine Zuweisungen und Zweckzuweisungen gegenüberstehen. Zur ersteren Kategorie zählen neben den Bedarfs- auch die Schlüsselzuweisungen, deren Bedeutung und quantitativ dominierende Stellung eine ausführlichere Erläuterung nahe legen. Nach der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen auf die kommunalen Säulen der Gebietskörperschaften, auf die im folgenden nicht näher eingegangen wird, erfolgt die Ermittlung der Zuweisungssumme für die einzelne Empfängerkommune. Die Bestandteile dieses Schlüsselzuweisungssystem stehen im Mittelpunkt der Betrachtungen. Nachdem die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse (Nr. 24)³, des Finanzbedarfs (Nr. 25)⁴ und der Finanzkraft (Nr. 26)⁵ Gegenstand der vorange-

¹ Bötticher-Meyners (1989), S. 207. Diese Aussage vernachlässigt die indirekten Ausgleichszahlungen zwischen den Kommunen, zu denen es im Falle der Ausschüttung einer Finanzausgleichsumlage kommt.

² Abgesehen von bestimmten Fällen der Einwohnerveredelung.

³ Lenk/Rudolph (2003a).

gangenen Beiträge war, befasst sich dieser Aufsatz mit den Ausgleichsregelungen bei mangelnder Deckung des Finanzbedarfs durch die ermittelte Finanzkraft (Nr. 27). Er stellt damit zugleich den Abschluss dieser kurzen Beitragsreihe über die kommunalen Finanzausgleichssysteme dar.⁶

1.2. Das Schlüsselzuweisungssystem als Ganzes

Sinnvoll erscheinen zunächst einige Bemerkungen, die das Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen in seiner Gesamtheit darstellen und das Zusammenspiel der Systemelemente verdeutlichen. Bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Kommune kommt die Grundidee des (kommunalen) Finanzausgleichs zum Tragen, die eine Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft einer Gebietskörperschaft sowie einen teilweisen Ausgleich der festgestellten Unterdeckung vorsieht.

Vor dem Hintergrund, dass die Finanzausgleichs- bzw. Schlüsselmasse bereits durch die Anwendung des Verbundquotensystems oder Gleichmäßigkeitsgrundsatzes vorgegeben ist⁷, erfolgt die Umsetzung dieses Drei-Komponenten-Systems mittels eines numerischen Iterationsverfahrens, was allgemein als Indiz für hohe Komplexität und Intransparenz gilt⁸. Zur Veranschaulichung des Schlüsselzuweisungssystems dient Abbildung 2, welche auch die beiden praktizierten Verfahren (a und b) unterscheidet. Übereinstimmend wird der Finanzbedarf in Form einer Ausgangs- bzw. Bedarfsmesszahl ausgedrückt, die dem Produkt aus Gesamt- bzw. Hauptansatz und Grund(kopf)betrag entspricht. Als finanzkraftbezogenes Pendant fungiert eine Finanzkraft-, Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl. Wenn die für den Finanzbedarf ermittelte Größe diejenige der Finanzkraft übersteigt, sorgen die Schlüsselzuweisungen für einen quotalen Ausgleich der Differenz. Sollte hingegen die Finanzkraft zur Deckung des Finanzbedarfs ausreichen, erhält die in diesem Fall abundante Kommune keine Schlüsselzuweisungen.

a) In allen Bundesländern mit Ausnahme Baden-Württembergs kommt ein gesetzlich festgelegter Ausgleichssatz zur Anwendung, zu dem die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft abgedeckt wird. Zwecks vollständiger Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden (Teil-)Schlüsselmasse ergibt sich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs ein endogenisierter Grundbetrag.

b) Das Land Baden-Württemberg legt hingegen gemäß § 7 Abs. 2 FAG BW einen Grundkopf/betrag so fest, dass dem Finanzbedarf der Gemeinden angemessen Rechnung getragen wird. Die Ausschüttungsquote ergibt sich hierbei endogen und kommt somit ihrer Funktion am nächsten.⁹

⁴ Lenk/Rudolph (2003b).

⁵ Lenk/Rudolph (2004).

⁶ Die Arbeitspapiere basieren auf Rudolph (2003).

⁷ Für eine ausführliche Erläuterung der beiden Verfahren siehe Lenk/Rudolph (2003a).

⁸ Kuhn (1996), S. 671.

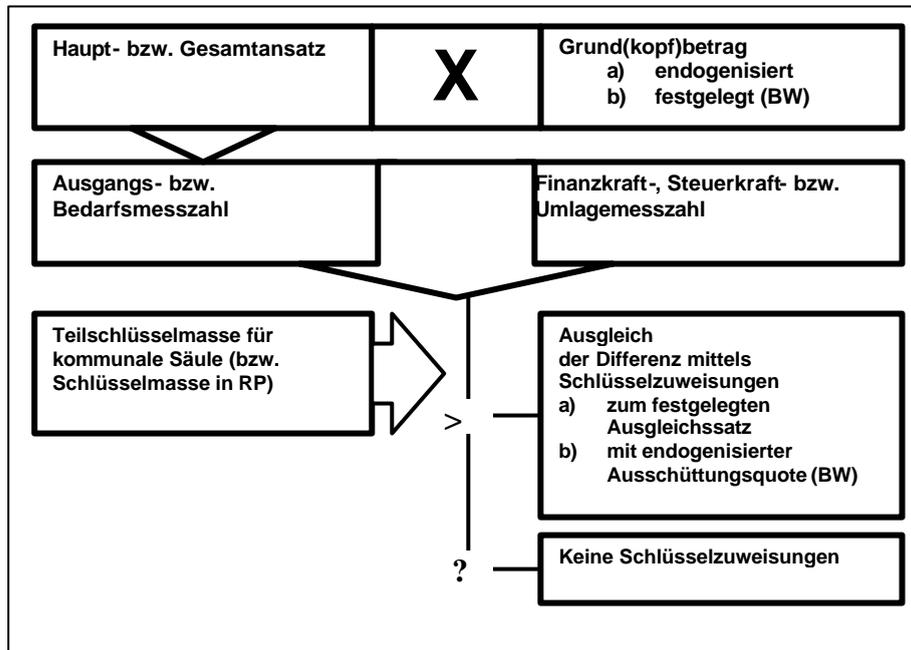


Abbildung 2: Verfahren zur Ermittlung der Schlüsselzuweisungen für die einzelne Empfangskommune; Quelle: eigene Darstellung.

Den beiden genannten Verfahren liegt somit eine gegensätzliche Festlegung des aktiv zu bestimmenden Parameters einerseits und der endogenisierten Größe andererseits zugrunde. Da jedoch beide Methoden auf die vollständige Ausschöpfung der Schlüsselmasse und die hieraus resultierende Endogenisierung eines Ausgleichselements abstellen, besitzen die folgenden Ausführungen Gültigkeit für alle Bundesländer. Grundbetrag bzw. Ausschüttungsquote stellen *unechte* Bedarfs- bzw. Ausgleichsgrößen dar, die sich allein aus der Höhe der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse ergeben.

Das Fehlen einer systematischen Berücksichtigung der vertikalen Dimension im KFA wird hier besonders deutlich.¹⁰ Ausschlaggebend für das Volumen der an die einzelne Kommune ausgereichten Schlüsselzuweisungen sind *nicht nur* deren Finanzbedarfs-Finanzkraft-Relation und die vorgesehene Ausgleichsquote, sondern vielmehr die von Vorwegabzügen und Aufteilung auf die kommunalen Säulen abhängende (Teil-)Schlüsselmasse.¹¹ Hinsichtlich der Verteilungswirkungen begünstigen hohe Ausgleichsquoten bzw. ein niedriger Grund(kopf)betrag finanzschwache Gemeinden, während im umgekehrten Fall finanzstarke Gemeinden bevorteilt werden. Als ausgewogenen Verteilungsmaßstab in diesem Interessenkonflikt sieht bspw. das Land Baden-Württemberg eine Ausschüttungsquote von

⁹ Rummel (1999), S. 195.

¹⁰ Wohltmann (2001), S. 100.

etwa 70 v.H. an.¹² Zur Realisierung einer Verteilung finden sich bei KUHN¹³ die folgenden Bemerkungen: Wenn die vorgesehenen Finanzmittel nicht für einen Ausgleich der Finanzierungsdefizite mit der gewünschten Ausgleichsintensität ausreichen, kann die angestrebte Verteilung nur mittels Erhöhung der Finanzmittel oder Reduzierung der Ausschüttungsquote gesichert werden. Beides sehen die praktizierten Ausgleichssysteme (mit Ausnahme Baden-Württembergs) aber nicht vor, sondern stellen stattdessen auf eine Endogenisierung des Finanzbedarfs ab. Im Falle eines unzureichenden Ausgleichsvolumens können Finanzierungsdefizite daher nicht in dem gewünschten Maße ausgeglichen werden.

2. Theoretische Vorgaben

Auf Basis der ermittelten Größen für Ausgangs- bzw. Bedarfsmesszahl (Finanzbedarf) und Finanzkraft-, Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl (Finanzkraft) bestimmt ein Ausgleichsmodus, inwieweit Schlüsselzuweisungen die Differenz zwischen beiden Größen verringern. Solange der Wert der Finanzkraft mindestens demjenigen des Finanzbedarfs entspricht, erhält die in diesem Fall abundante Kommune i.d.R. keine Schlüsselzuweisungen. Anderenfalls reichen die (fiktiven) Einnahmen offenbar nicht zur Deckung des (ebenfalls fiktiven) Bedarfs aus und machen eine Aufstockung der Finanzmittel erforderlich. Wie bereits Finanzbedarfs- und Finanzkraftermittlung zählen auch die Ausgleichsregelungen zu den zwischen Land und Gemeinden politisch umkämpften Parametern des kommunalen Finanzausgleichs. Sinnvoll erscheint daher eine umfassende Analyse dieses Systembestandteils, die zunächst bei den theoretischen Vorgaben für derartige Ausgleichsregelungen ansetzt und anschließend die praktische Ausgestaltung in den einzelnen Bundesländern in den Mittelpunkt rückt.

Die Festlegung der Ausgleichsintensität, als deren Maß die Ausgleichsquote (bzw. der Ausgleichssatz) fungiert, bewegt sich im Spannungsfeld von Allokation und Redistribution. **Allokative Erfordernisse** sprechen gegen einen hohen Ausgleichsgrad von z.B. 90 v.H., da dieser die Unterschiede in der Finanzausstattung nicht nur „angemessen“ verringert, sondern nahezu einebnet. Aufgrund dieser weitgehenden Nivellierung geht für zuweisungsberechtigte Kommunen der Anreiz zur Pflege und Ausschöpfung bestehender sowie zur Erschließung neuer Finanzquellen verloren, da sich eine Steigerung der Steuereinnahmen nicht in einer nennenswerten Erhöhung der gesamten Finanzausstattung (Finanzkraft und Schlüsselzuweisungen) niederschlägt. Die nahezu vollständige Minderung der Schlüsselzu-

¹¹ Eine Verfassungsklage Thüringer Gemeinden gegen das Drei-Komponenten-System wurde damit begründet, dass die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen aufgrund der genannten Abhängigkeit nicht zu gewährleisten ist. Sofern tatsächlich ein derartiges Finanzierungsdefizit vorliegt, wäre dies jedoch nicht auf das Drei-Komponenten-System, sondern auf die unzureichende Dotierung der allgemeinen Finanzausweisungen durch das Land zurückzuführen. Vgl. Henneke (1999), S. 265f.

¹² Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) (2000), S. 27.

¹³ Kuhn (1996), S. 671.

weisungen schränkt außerdem den Autonomiegrad der Gemeinden in unzulässiger Weise ein.¹⁴ Unter dem Anreizaspekt wird des Weiteren eine Regelung problematisiert, bei der ergänzend zum Ausgleichssatz eine sogenannte Sockelgarantie gewährt wird. Bis zu einem bestimmten Teilbetrag des Finanzbedarfs (Mindestgarantiebetrags) erfolgt hierbei eine *komplette* Aufstockung der vorhandenen Finanzmittel, was der Gewährung eines Existenzminimums für besonders steuer schwache Kommunen¹⁵ gleichkommt. Wenn eine Vielzahl von Gemeinden von einer solchen Sockelgarantie profitiert, kommt es nach Ansicht von BROER¹⁶ zu einer verfassungswidrigen Nivellierung der Steuerkraftunterschiede, da alle vorher zwischen diesen Gemeinden bestehenden Finanzkraftunterschiede eingeebnet werden. Dem widerspricht NHESTER¹⁷ mit dem generellen Hinweis, dass die angenäherte *fiktive* Finanzausstattung keine Nivellierung der *tatsächlichen* Finanzausstattung der Kommunen zur Folge habe.

Mit Blick auf die **redistributive Funktion** des kommunalen Finanzausgleichs erscheinen hingegen möglichst hohe Werte für Ausgleichsquote und Sockelgarantie sinnvoll. Von niedrigen Ausgleichsquoten gehen dagegen nachteilige Wirkungen v.a. für die finanzschwachen Gemeinden im strukturschwachen Raum aus während insbesondere finanzstarke Kernstädte davon profitieren.¹⁸ Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Dotierung der Schlüsselmasse, da diese den Kreis der zuweisungsberechtigten Gemeinden und die Zuweisungshöhe determiniert. Eine Analyse der Umverteilungswirkungen muss daher die Veränderung beider Einflussgrößen im Blick haben¹⁹: Bei einer Entwicklung in derselben Richtung und Intensität dürfte sich das Umverteilungsmaß kaum verändern. Sobald jedoch die Schlüsselmasse im Vergleich zu einer Ausgleichssatzerhöhung lediglich *unterproportional zunimmt* oder konstant bleibt, kommt es zu einer Verschiebung der Grenze zwischen zuweisungsberechtigten und abundanten Gemeinden, wovon die besonders finanzschwachen Kommunen profitieren.²⁰ Eine (verstärkt in Rezessionszeiten zu beobachtende) *Absenkung* der Schlüsselmasse bei unveränderter Ausgleichsquote hat in der komparativ-statischen Betrachtung eindeutig regressive Effekte zur Folge.²¹ Bei einem *Rückgang* des Schlüsselvolumens, der *prozentual stärker* als die gleichzeitige Ausgleichs-

¹⁴ Vesper (2000), S. 40. Ähnlich: Broer (2000), S. 247.

¹⁵ Inhester (1998), S. 178.

¹⁶ Broer (2000), S. 247f.

¹⁷ Inhester (1998), S. 178.

¹⁸ Zimmermann/Postlep (1985), S. 8.

¹⁹ Die distributiven Ergebnisse hängen weiterhin vom Ungleichheitsgrad der Ausgangsverteilung sowie der Höhe der Nivellierungssätze ab. Vgl. Eichler (2000), S. 69; Kuhn (1995), S. 142-148.

²⁰ Über die Verringerung des Grundbetrages und eine Reduzierung der Ausgangsmesszahl werden weitere Gemeinden als abundant eingestuft, so dass sich die Zuweisungen für die nach wie vor zuweisungsberechtigten Gemeinden erhöhen. Diesen Fall behandeln Broer (2000), S. 247, und Vesper (2000), S. 39f.

satzerhöhung ausfällt, haben sogar alle bisher zuweisungsberechtigten Gemeinden absolute Einbußen zu verzeichnen.²² Entgegen der mit einer Anhebung der Ausgleichsquote verbundenen Intention kommt es in den genannten Fällen zu einer wachsenden Ungleichheit der Verteilung, weshalb eine hohe Ausgleichsquote *allein* keine aussagekräftige Beurteilung der redistributiven Wirkungen zulässt. Da der Suche nach der „besten“ Lösung des aufgezeigten Zielkonflikts zwischen Allokation und Redistribution nicht zuletzt eine normative Komponente inneohnt, ist die Entscheidung für eine bestimmte Ausgleichsquote weder durch das System selbst zu bestimmen noch durch ein finanzwissenschaftliches Gutachten²³ festzulegen, sondern durch den Landesgesetzgeber zu treffen, welcher seiner Auffassung einer Gewichtung der beiden Ziele auf diese Weise Ausdruck verleiht.

3. Die praktische Ausgestaltung in den Bundesländern

Eine detaillierte Auflistung der Ausgleichsregelungen in den Bundesländern enthält Tabelle 2-1, die eine Sortierung nach absteigender Höhe der Ausgleichsquote (Werte zwischen 100 und 50 v.H.) aufweist.

a) Gemeinden

Die folgenden Ausführungen beziehen sich zunächst auf die Gruppe der Gemeinden, bevor anschließend die Abweichungen bei den Regelungen für kreisfreien Städte und Landkreise erläutert werden. Wie oben dargelegt, erfordert eine vergleichende Wertung der Ausgleichsintensität auf jeden Fall die Einbeziehung der Sockelgarantie, die den Kommunen in fünf Bundesländern eine bestimmte Finanzbedarfsdeckung zusichert. Während die Sockelgarantie im Saarland und in Rheinland-Pfalz jedoch als *Vorwegausgleich* gewährt und mittels anschließend gezahlter Schlüsselzuweisungen weiter aufgestockt wird, beziehen sich die Regelungen in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen auf den Zustand *nach* Verteilung der ausgleichssatzbezogenen Schlüsselzuweisungen. Die baden-württembergische Garantieregelung (60 v.H.) läuft bei einer derzeitigen Ausschüttungsquote von etwa 70 v.H. ins Leere, wohingegen die niedersächsischen Kommunen bei originären Bedarfsdeckungsquoten von unter 20 v.H. profitieren, was eher theoretische Bedeutung haben dürfte. Als Alternative zu der vor bzw. nach den regulären Schlüsselzuweisungen gewährten Sockelgarantie beinhaltet der schleswig-holsteinische Gesetzestext eine dritte Grundsicherungsvariante für die Kommunen, nach der die Unterdeckung bis zu einem Teilbetrag (2003: etwa 67 v.H.) der Ausgangsmesszahl um weitere 40 v.H. und

²¹ Kuhn (1996), S. 672. Bizer/Scholl (1999) weisen im Rahmen einer komparativ-statischen Analyse regressive Effekte bei einem Rückgang der Schlüsselmasse und konstanter Ausgleichsquote (1995 in Brandenburg) sowie bei einer Ausgleichssatzerhöhung und nahezu unveränderter Schlüsselmasse (1994 in Sachsen) nach.

²² Kuhn (1995), S. 138-142.

²³ Während die zahlenmäßig benannten Vorschläge von 50 v.H. [Broer (2000), S. 247] bis 80 v.H. [Hardt/Schmidt (1998), S. 156, für Niedersachsen] reichen, plädieren Parsche u.a. (2002), S. 112 bei einem sächsischen Ausgleichssatz von 75 v.H. für eine tendenzielle Absenkung.

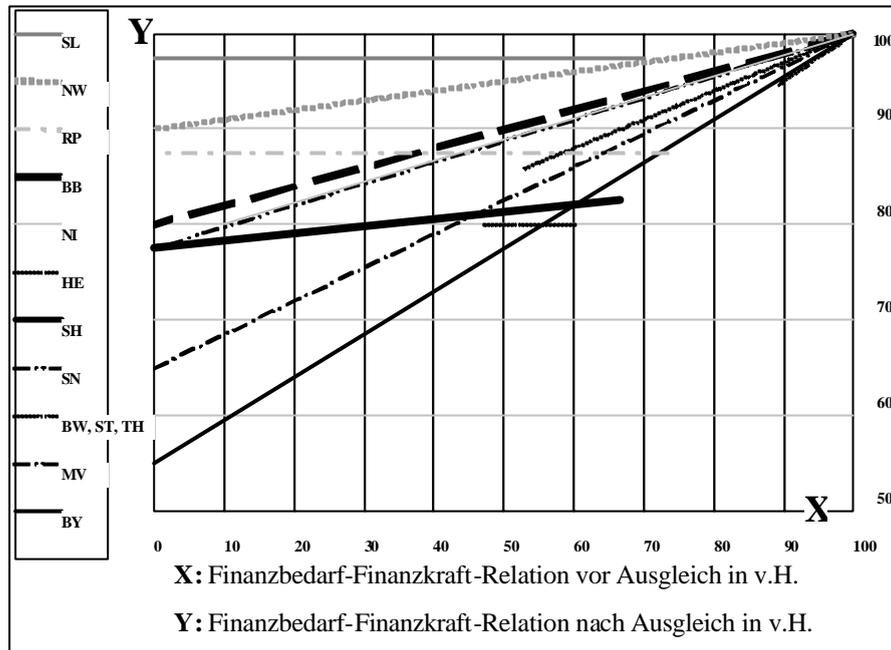


Abbildung 3: Ausgleichstarifverläufe die die Berechnung der Gemeindschlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich; Quellen: Gesetze der Bundesländer zum kommunalen Finanzausgleich (eigene Darstellung), Stand April 2003.

Während die Extrempositionen über weite Teile des Tarifs vom Saarland (mit einer Mindestdeckung des Finanzbedarfs nach Schlüsselzuweisungen von 97 v.H.) und von Bayern (mit der ausschließlichen Anwendung eines Ausgleichssatzes von 55 v.H.) eingenommen werden, konzentrieren sich die übrigen Finanzausgleichssysteme auf einen Bereich des effektiven Ausgleichs zwischen 70 und 80 v.H. Bei den vier tatsächlich wirksamen Sockelgarantieregeln sind deutliche Unterschiede hinsichtlich der originären Finanzkraft zu erkennen, bis zu der eine Komplettaufstockung erfolgt. Während in Niedersachsen nur besonders finanzschwache Gemeinden (bis zu einer Bedarfsdeckungsquote von 20 v.H.) begünstigt werden, dürften die Regelungen in Hessen (60 v.H.), dem Saarland (70 v.H.) und Rheinland-Pfalz (73 v.H.) bedeutend öfter in Anspruch genommen werden und das Nivellierungsproblem damit in den Vordergrund rücken.

b) Kreisfreie Städte

In den Bundesländern mit einer separaten Teilschlüsselmasse für kreisfreie Städte orientieren sich die Vorschriften meist an den Regelungen für Gemeinden. Ausnahmen stellen die einwohnerbezogene Verteilung der Schlüsselmasse in Baden-Württemberg sowie die Sockelgarantie in Hessen dar, die mit 77 v.H. etwas geringer als die entsprechende Gemeinderegulung (80 v.H.) ausfällt.

c) Landkreise

Eine bedeutsame Abweichung liegt hingegen beim Ausgleich der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanz- bzw. Umlagekraft der Landkreise vor. Einzigartig über alle kommunalen Säulen und Bundesländer hinweg wird diese Unterdeckung bei den brandenburgischen und nordrhein-westfälischen Landkreisen vollständig ausgeglichen. In Bayern wiederum kommt ein leicht reduzierter Ausgleichssatz (50 statt 55 v.H.) zum Zuge.

4. Fazit

Wie die Finanzbedarfs- und Finanzkraftermittlung prägt auch die dritte Komponente des Schlüsselzuweisungssystems, die Ausgleichsregelungen, die Gesamtwirkungen des kommunalen Finanzausgleichs in entscheidendem Maße. Für die Abwägung allokativer Überlegungen (Anreizproblematik) einerseits und der angestrebten Umverteilung andererseits kann die Finanzwissenschaft zwar Anhaltspunkte liefern, eine normative Entscheidung des Gesetzgebers jedoch nicht vorwegnehmen. Wenig überrascht daher die Vielfalt der Landesregelungen, die beim Ausgleichssatz eine Spannweite von 50 v.H. bis 90 v.H. (im Einzelfall sogar 100 v.H.) aufweisen. In einigen Bundesländern tritt das Instrument der Sockelgarantie hinzu, so dass es dort bis zu einer gewissen Stufe zu einer vollständigen Angleichung zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft kommt.

Die Autoren: *Prof. Dr. Thomas Lenk* ist Direktor des Instituts für Finanzen an der Universität Leipzig und Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Universität Leipzig. *Dipl.-Vw. Hans-Joachim Rudolph* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin. Der Beitrag erschien als Arbeitsheft 27 des Instituts für Finanzen/Finanzwissenschaften an der Universität Leipzig.

Literaturverzeichnis

- BIZER, Kilian / SCHOLL, Rainer (1999): Regressive Effekte im kommunalen Finanzausgleich der neuen Länder? Eine empirische Untersuchung der Finanzausgleichssysteme Brandenburgs und Sachsens, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 218 (1999), Heft 5 u. 6, S. 695-711.
- BÖTTICHER-MEYNER, Susanne (1989): Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 18 (1989) Heft 4, S. 206-210.
- BROER, Michael (2000): Der Ausgleichsmechanismus im kommunalen Finanzausgleich-Wirkungen am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Hessen, in: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF)*, 50 (2000) Heft 11 u. 12, S. 247-252 u. 271-275.
- EICHLER, Norbert (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus: eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, *Finanzwissenschaftliche Schriften*, Bd. 100, Frankfurt am Main u.a.O.

- FINANZMINISTERIUM DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2000): Die Gemeinden und ihre Einwohner: Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden, Stuttgart.
- HARDT, Ulrike / SCHMIDT, Jörg (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums, Hannover, in: <http://www.niw.de>, 03.03.2003.
- HENNEKE, Hans-Günter (1999): Ausgewählte Verfassungsfragen des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel des ThürFAG, in: der gemeindehaushalt, 100 (1999) Heft 12, S. 265-269.
- INHESTER, Michael (1998): Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 117, Berlin.
- KIRCHHOF, Ferdinand (2001): Rechtsgutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 15/1003, Tübingen.
- KUHN, Thomas (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs: Allokative und distributive Aspekte, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Bd. 109, Heidelberg.
- KUHN, Thomas (1996): Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs, in: Das Wirtschaftsstudium (wisu), Zeitschrift für Ausbildung, Examen und Weiterbildung, 25 (1996) Heft 7, S. 666-674.
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2003a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, in: Universität Leipzig, Instituts für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 24.
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2003b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs, in: Universität Leipzig, Instituts für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 25.
- LENK, Thomas/ RUDOLPH, Hans-Joachim (2004): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft, in: Universität Leipzig, Instituts für Finanzen – Finanzwissenschaft (Hrsg.), Nr. 26.
- PARSCHE, Rüdiger u.a. (2002): Der kommunale Finanzausgleich Sachsen. Prüfung des Änderungsbedarfs für das geltende FAG im Gefolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23. November 2000 zum FAG 1997, in: ifo Forschungsberichte Nr. 10, München 2002.
- RUDOLPH, Hans-Joachim (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Eine vergleichende Systematisierung und Bewertung, Diplomarbeit, Leipzig.
- RUMMEL, Bernd (1999): Kommunalen Finanzausgleich in Deutschland, in: der gemeindehaushalt, 100 (1999) Heft 9, S. 193-206.
- VESPER, Dieter (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, DIW Beiträge zur Strukturforchung, Heft 185, Berlin.
- WOHLTMANN, Matthias (2001): Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Problemaufriss aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 51 (2001) Heft 5, S. 98-108.
- ZIMMERMANN, Horst / POSTLEP, Rolf-Dieter (1985): Probleme des kommunalen Finanzausgleichs - Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: o.Hrsg., Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 1-13.

Gesetzestexte

- *Gesetze zum kommunalen Finanzausgleich in alphabetischer Reihenfolge der Bundesländer* -
FAG (BW): Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 01.01.2000 (GBl. BW S. 14), zuletzt geändert am 08.04.2003 (GBl. BW S. 161)
- FAG (BY)*: Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.02.2002 (Bayer. GVBl. S. 78), geändert am 24.12.2002 (Bayer. GVBl. S. 984)
- GFG (BB)*: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden und Landkreise in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2002/2003 – GFG 2002/2003) vom 18.12.2001 (GVBl. I BB S. 306), geändert am 10.04.2003 (GVBl. I BB S. 110)
- FAG (HE)*: Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleich – FAG) in der Fassung vom 08.02.2001 (GVBl. I HE S. 146), zuletzt geändert am 13.12.2002 (GVBl. I HE S. 797, 802)
- FAG (MV)*: Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.01.2002 (GVOBl. MV S. 19), geändert am 14.04.2003 (GVOBl. MV S. 236)
- NFAG (NI)*: Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 26.05.1999 (Nds. GVBl. S. 117), zuletzt geändert am 28.08.2002 (Nds. GVBl. S. 366)
- NVFG (NI)*: Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen (Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz – NVFG) vom 12.03.1999 (Nds. GVBl. S. 79, 106, 360), zuletzt geändert am 28.08.2002 (Nds. GVBl. S. 366)
- GFG (NW)*: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2003 und zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2003 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2003) vom 18.12.2002 (GVBl. NW S. 671)
- SBG (NW)*: Gesetz zur Regelung des interkommunalen Ausgleichs der finanziellen Beteiligung der Gemeinden am Solidarbeitrag zur Deutschen Einheit im Haushaltsjahr 2003 (Solidarbeitragsgesetz – SBG 2003) vom 18.12.2002 (GVBl. NW, S. 680)
- LFAG (RP)*: Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG) vom 30.11.1999 (GVBl. RP S. 415), zuletzt geändert am 10.04.2003 (GVBl. RP S. 56)
- KFAG (SL)*: Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG) vom 12.07.1983 (ABl. S. 462), zuletzt geändert am 12.12.2002 (ABl. SL 2003, S. 11)
- FAG (SN)*: Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 06.01.2003 (Sächs. GVBl. S. 6)
- FAG (ST)*: Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Neufassung vom 01.07.1999 (GVBl. ST S. 204), zuletzt geändert am 26.02.2003 (GVBl. ST S. 26)
- FAG (SH)*: Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung vom 04.02.1999 (GVBl. SH S. 47), zuletzt geändert am 16.04.2002 (GVBl. SH S. 365) nebst Anwendungsvorschriften für das Haushaltsjahr 2003 im Haushaltsbegleitgesetz 2003 vom 18.12.2002 (GVBl. SH S. 333)
- ThürFAG*: Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 09.02.1998 (GVBl. TH S. 15), zuletzt geändert am 11.02.2003 (GVBl. TH S. 92)

FEHLENTWICKLUNGEN IM GEMEINDEFINANZIERUNGSSYSTEM

OLIVER KLEIN

Der Streit um die Verteilung des gesamtstaatlichen Finanzaufkommens zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird angesichts knapper öffentlicher Kassen heftiger. Die Finanznot der Kommunen hat sich in den vergangenen Jahren überproportional verschärft. Nur der Pragmatismus und die Kreativität der Kämmerer sowie ein gelegentliches Taktieren am Rande der Legalität konnten einige Kommunen vor dem wirtschaftlichen Kollaps bewahren.

I. Rückblick

Dabei wird eine Reform des gesamten Gemeindefinanzierungssystems – mehr oder weniger vehement – seit Beginn der siebziger Jahre im Anschluss an die letzte Finanzreform 1968/1969 gefordert, die die vorangegangene der Jahre 1955/1956 ablöste. Die letzte „**Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen**“ (i.f. Reformkommission) wurde durch Beschluss der Bundesregierung vom 27. März 2002 einberufen und nahm ihre Arbeit am 23. Mai 2002 auf. Dem gingen Diskussionen über die Notwendigkeit, den Bedarf und den Umfang einer Gemeindefinanzreform voraus, die vom Bund zunächst in Abrede gestellt wurden.

II. Ursachen

Die Ursachen für die Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation sind vielfältig und meist nicht sofort erkennbar:

Im Kern dürfte jedoch der „verfassungsrechtliche Status“ der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland der Grund für die finanziellen Verwerfungen sein. Die Kommunen haben zwar eine eigenständige und relativ starke Stellung im *Verwaltungsaufbau*, sind *staatsorganisationsrechtlich* aber *Bestandteil der Länder* und insbesondere aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht vom Bund und den Ländern abhängig. Dessen ungeachtet garantiert das Grundgesetz die Existenz von Kommunen ausdrücklich (Art. 28 Abs. 2 GG), sichert diesen auch das (einschränkbare) Recht auf Selbstverwaltung und räumt ihnen eine finanzwirtschaftliche Sonderstellung ein (Art. 106 Abs. 3 GG), so dass neuerdings wieder von einer „Zweieinhalbstufigkeit“ gesprochen wird (siehe P. Kirchhof, NJW 2002, 1549; das BVerfG spricht von einer sog. Modifizierung der Zweistufigkeit der Finanzverfassung, BVerfG 101, 158 [230]). Originäre Gesetzgebungsbefugnisse über Steuern, Zölle oder Finanzmonopole haben die Kommunen somit nicht; sie liegt allein bei Bund und Ländern.

Durch die stark gebündelten Steuer-Gesetzgebungszuständigkeiten beim Bund fallen Ertragshoheit und die Gesetzgebungszuständigkeit auseinander, so dass die meisten Steuern einerseits in einen *Steuerverbund*, also einen gemeinsamen Topf von Bund und Ländern fallen, woraus starke Rivalitäten und gegenseitige Ansprü-

che hervorgehen. Andererseits werden in den Steuerverbänden hohe Ausgleichs- und Umverteilungsleistungen fällig, die einen hohen Verwaltungsaufwand erfordern. Das Steuerverteilungssystem ist also zu kompliziert, untransparent und verwaltungsentensiv.

Deshalb können der Bundes- oder die Landesgesetzgeber rechtlich und faktisch „über die Köpfe der Kommunen hinweg“ Gesetze erlassen, selbst wenn die Erträge aus Abgaben ausschließlich oder wesentlich den Kommunen zustehen (so z.B. für Gewerbesteuern, siehe Art. 105 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 6 GG). In jedem Fall stehen die Kommunen in einem finanziellen Abhängigkeitsverhältnis zum Bund und zu den, – „ihren“ – Ländern.

Dieser negative Ausgangsbefund wird auch nicht durch die Regelung kompensiert oder entschärft, dass solche Bundessteuergesetze, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern oder den Kommunen zufließt, der *Zustimmungspflicht des Bundesrates* unterliegen. Denn insbesondere bei Gemeinschaftssteuern (Körperschafts-, Einkommen- und Umsatzsteuer; Art. 106 Abs. 3 S. 1 GG), aber auch bei anderen Steuerarten werden die Länder in der Regel vorrangig ein Eigeninteresse im Bundesrat verfolgen und nur geringes Interesse haben, Kommunen freiwillig oder großzügig in die Steuerverteilung mit einzubeziehen. Jedenfalls ist die „Länderkammer“ Bundesrat nicht geeignet, kommunalfiskalische Interessen unbefangenen und „treuhändisch“¹ zu vertreten. Auch der Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag ist kein geeignetes Gremium für die Vertretung kommunaler Interessen. Hieran wird die Notwendigkeit einer institutionellen Beteiligung der Kommunen an Bundes- oder Landesentscheidungen und -gesetzen deutlich.

Verwerfungen im Steuersystem der Bundesrepublik sind überall spürbar. Dies veranlasste den Richter am Bundesfinanzhof *Franz Wassermeyer* im Mai 2001, das geltende deutsche Steuerrecht – zu recht – als „Scherbenhaufen“ zu geißeln. Für die Gemeindefinanzierung muss mittlerweile sogar die Existenz eines einheitlichen und geschlossenen Systems bezweifelt werden. Vielmehr besteht ein Nebeneinander verschiedener Systeme, wobei der Vertrauensschutz und die Rechtssicherheit (als Elemente der Rechtsstaatsgarantie des Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) durch die immense „Regelungswut“ des Gesetzgebers bei einer fehlenden Gesetzeskontinuität fast vollständig demontiert und deshalb der Ruf nach einer „gerechten“ Neuordnung des Finanzsystems lauter wurde. Investitionsfreude und Investitionstätigkeit werden durch diese Diskontinuität gelähmt, der ökonomische Abwärtstrend beschleunigt. Betroffen davon sind auch die Kommunen.

Zudem hat der Bund ein Steuererfindungsrecht (z.B. Ökosteuer). Er kann bestehende Steuern auch signifikant anheben (wie zwischenzeitlich die Tabaksteuer). Diese Finanz(erschließungs)quellen stehen den Kommunen nicht im selben Umfang zur Verfügung, da sie in rechtlicher Hinsicht nur neue örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern erschließen können (Art. 106 Abs. 6 GG, z.B. Fischerei-

¹ So inhaltlich NdsStGH, NVwZ-RR 2001, 553 (557).

Getränke-, Jagd-, Hunde-, Zweitwohnungssteuer) und im übrigen auf das Hebesatzrecht bei bestehenden Steuern beschränkt sind. Faktisch haben Kommunen jedoch keine umfassende Steuerautonomie.

III. Gemeindefinanzierung

Seit 1994 steht den Kommunen durch den neuen Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ein eigenständiges Hebesatzrecht bezogen auf eine *wirtschaftskraftbezogene* Steuerquelle zu. Diese Neuregelung sollte die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der Kommunen stärken.

Tatsächlich hat sich das Hebesatzrecht (bezogen auf die Gewerbesteuer) als ein wenig wirksames Mittel erwiesen, die Kommunen finanziell eigenverantwortlich wirtschaften zu lassen. Denn die Abhängigkeit der Kommunen von sonstigen Bundes- oder Landessteuern und weiteren Zuweisungen wurde durch die Neuregelung nicht gemindert. Darüber hinaus flüchten Unternehmen vermehrt aus sog. Steuerhochburgen.

1. Allgemeines: Kommunale Steuern

Kommunen dürfen bestimmte Steuern (örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern) selbst erheben und einnehmen, wie z.B. die Grundsteuern, Vergnügungssteuern oder Abgaben für Schankerlaubnis, Motorboote, Spielautomaten oder Speiseeis. Die Einnahmen aus diesen Steuern sind aber eher bescheiden und reichen nicht, um die vielfältigen kommunalen Aufgaben zu erfüllen.

Den Kommunen stehen daneben Anteile an Gemeinschaftssteuern zu. Gemeinschaftssteuern sind die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Die Anteile an diesen Steuern werden zunächst zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und schließlich von den Ländern an ihre Kommunen weitergeleitet. Erst seit 1998 werden die Kommunen überhaupt an den Umsatzsteuereinnahmen beteiligt, um deren Steuerausfälle wegen der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuern aufzufangen (s.u.). Neben der Umsatz- bzw. Gewinnabhängigkeit dieser Steuern besteht die Besonderheit, dass diese Steuern nach komplizierten (orts-, wirtschafts- und einwohnerbezogenen) Schlüsseln und Zerlegungskennzahlen aufgeteilt werden und diese Steueraufteilung nur durch Bundesgesetz mit Zustimmung der Länder vorgenommen und geändert werden kann. Die Kommunen haben kein Mitspracherecht.

2. Finanzausstattung durch Bund und Länder

Zuweisungen aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich, Sonderbelastungsausgleiche und Ergänzungszuweisungen durch Bund und Länder sind eine weitere Einnahmequellen für die Kommunen. In den neuen Bundesländern sind die sog. Schlüsselzuweisungen durch die Länder oft die einzige oder ertragreichste Einnahmequelle für einzelne Kommunen. Aufgabenzuweisungen mit anschließendem (Mehr-)Belastungsausgleich (sog. striktes Konnexitätsprinzip), zweckbezogene Mittelzuweisungen z.B. zur Finanzierung der Ausgaben aus Geld-

leistungsgesetzen, Einwohnerveredelungen, Verwaltungskostenzuschüsse durch den Bund für einige Landesregierungen verwirren das ohnehin unklare Bild der Landes- und Kommunaleinnahmen noch mehr.

Die Kommunen haben zwar auf eine angemessene Finanzausstattung, insbesondere auf eine mit Hebesatzrecht ausgestattete wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle einen Anspruch (siehe hierzu und zur sog. Finanzgarantie Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 28 RN 67 ff.); sie sind jedoch an die Gesetze (z.B. Finanzausgleichsgesetz) gebunden, die sie nicht selbst mitgestalten können. Außerdem stehen sie in der Verteilungskette an letzter Stelle und dem Bund und dem eigenen Bundesland gegenüber.

3. Gewerbesteuer

Diese Steuer ist fortwährend zentraler Gegenstand der Reformdebatte und wichtigste kommunale Steuereinnahmequelle. Dieser Steuer ist dreifach problematisch.

a) Das *Gewerbesteuergesetz* ist ein Bundesgesetz, obgleich das Steueraufkommen – zunächst (!) – allein den Kommunen zusteht (Art. 106 Abs. 6 GG) und sie hierauf selbst Hebesätze festlegen können. Während die Gewerbesteuer sich ursprünglich aus drei verschiedenen Teilelementen zusammensetzte (Gewerbeertrag, Gewerbekapital und ggf. Lohnsumme), ist sie seit 1998 nur noch eine „Gewerbeertragssteuer“. Sie ist somit stark konjunkturabhängig und erfasst – wegen zwischenzeitlich erfolgter weiterer Eingriffe des Bundesgesetzgebers – nur noch Unternehmen einer bestimmten Größenordnung. Durch Freibeträge und sog. Anrechnungsmöglichkeiten fallen kleinere Unternehmen aus der Steuerpflicht.

b) Darüber hinaus ist diese Steuer unstet und unkalkulierbar, weil diskretionäre Unternehmensentscheidungen wie Fusionen, Aufspaltungen, Betriebsstätten- oder –sitzverlagerungen bzw. legale Steuergestaltungen wie Gewerbesteuererlegungen oder gewerbesteuerliche Organschaften das Steueraufkommen maßgeblich beeinflussen. Zudem wächst die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von jedem einzelnen, insbesondere großen Unternehmen, sofern nur wenige Unternehmen ansässig sind, diese aber ein hohes Steueraufkommen produzieren.

c) Weitere Probleme brachte das Steuersenkungsgesetz 2000: Seither können – um eine Belastungsgleichheit zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften herzustellen – Personenunternehmen und Mitunternehmer eine Steuerermäßigung auf ihre Einkommensteuer in Anspruch nehmen, indem Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer (§ 35 EStG) angerechnet wird (sog. Anrechnungsverfahren). Daraus folgt für die Kommunen wiederum – erst auf den zweiten Blick erkennbar (!) – ein verminderter Anteil an den Einkommensteuern (im Steuerverbund), da die *Einkommensteuerleistung* der Gemeindeeinwohner ausschlaggebend ist (Art. 106 Abs. 5 GG) für die Höhe der Zuweisung an die Kommunen. Im Klartext verzichten durch die Möglichkeit des Anrechnungsverfahrens zwar auch der Bund und die Länder auf ihre jeweiligen Anteile an der Einkommensteuer, indes

ist den Kommunen dieser Verzicht aufgedrängt worden, ohne dass sich die Kommunen hiergegen wehren konnten. Das Anrechnungsverfahren (§ 35 EStG) mindert die Einkommensteuerleistung und somit den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

4. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Eine ebenfalls bedeutsame kommunale Einnahme, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, wurde im Gegenzug zur Gewerbesteuerumlage (s.u.) eingeführt. Die Einkommensteuer ist im allgemeinen *konjunkturunabhängiger* als die Gewerbe- oder etwa die Körperschaftssteuer und hatte bislang ein stetiges Aufkommen. Angesichts der zunehmenden Massenarbeitslosigkeit und des hiermit verbundenen Ausfalls an Einkommensteuereinnahmen muss die These, es liege eine nahezu konjunkturunabhängig Steuer vor, in naher Zukunft sicher in Frage gestellt werden. Mangelbehaftet ist dieser für die Kommunen wichtige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer dennoch in mehrfacher Hinsicht:

a) Er leidet zunächst darunter, dass auf *Ertrag an der Einkommensteuer zugunsten nichtfiskalischer Zwecke* (z.B. Steuersenkung als gesamtstaatlicher Antrieb für Konsum und somit für Konjunktur und Wachstum) verzichtet wird. Die Kommunen sind folglich stark von der Intention und den Ergebnissen der Gesetzgebung des Bundes abhängig.

b) Darüber hinaus erhielten Kommunen bislang *kein Hebesatzrecht* auf diese Steuer, obgleich das Grundgesetz eine derartige Ermächtigung in Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG vorsieht. Kommunen können lediglich versuchen, einkommensteuerstarke Steuerzahler anzusiedeln oder durch sonstige Fördermaßnahmen das allgemeine Einkommensniveau zu heben, um ihren jeweiligen Anteil an der Einkommensteuer anzuheben.

c) Nachteilig wirkt sich ferner das bei der Einkommensteuer geltende *Wohnsitzprinzip* aus, wonach der Steuerschuldner an seinem Wohnsitz veranlagt wird. Denn Kommunen mit einem hohen Arbeitsplätzeanteil („Arbeitskommune“) und hieraus folgenden hohen infrastrukturellen Investitions- oder Erhaltungsaufwendungen sind benachteiligt gegenüber solchen Kommunen, in denen die steuerkräftigen Steuerzahler lediglich wohnen („Wohnsitzkommune“). Angesichts der schwankenden Gewerbesteuereinnahmen bietet der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer keinen äquivalenten Ersatz.

d) Da allein die Zahl der *steuerpflichtigen Gemeindeeinwohner* bei der Berechnung des Gemeindeanteils berücksichtigt wird, sind Gemeinden mit einem hohen Anteil nicht steuerpflichtiger Personen (Kinder und Jugendliche, Erwerbslose usw.) benachteiligt, obgleich diese Gemeinden nicht minder hohe Aufwendungen für die Erhaltung der Infrastruktur oder sonstiger Fördermaßnahmen haben.

5. Gewerbesteuerumlage

Die Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder wurde 1969 im Gegenzug für den gleichzeitig einsetzenden Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (s.o.) eingeführt. Bund und Ländern flossen somit – schwankende – gemeindliche (Gewerbesteuer-)Einnahmen zu, wohingegen die Kommunen von den – gleichmäßigeren – Einkommensteuern profitieren konnten. Die Gewerbesteuerumlage ist durch die Kommunen an den Bund zu zahlen. Zum Nachteil der Kommunen wurde diese Umlage seit 1991 (letztmalig in 2000) schrittweise angehoben, um die Gemeinden an der Tilgung der Lasten aus dem „Fonds Deutsche Einheit“ und dem „Solidarpakt“ zu beteiligen, wohingegen die Länder von der Zahllast entbunden wurden. Erschwerend tritt hinzu, dass die Umlagesätze erhöht wurden, ohne zugleich die Einnahmesituation der Kommunen aus der Gewerbesteuer selbst zu erhöhen oder zumindest zu sichern. Beredtes Beispiel hierfür ist das sog. Anrechnungsverfahren gem. § 35 EStG. Des Weiteren haben die Kommunen auf die Festlegung der Umlagesätze keinen Einfluss, die als Ergebnis der Reformbemühungen im Jahre 2002/2003 zugunsten der Kommunen verändert wurden.

Der offenkundige Missbrauch der Gewerbesteuerumlage wird auch daran deutlich, dass trotz sinkender Finanzierungsbeiträge der alten infolge zunehmender Beiträge der neuen Länder der steigende kommunale Anteil (bis zum Jahre 2019) im Solidarpaktfortführungsgesetz festgeschrieben wurde, obgleich für die Notwendigkeit erhöhter Umlagen der Kommunen – bis heute – keine belastbaren Zahlen existieren.

6. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Mit dem „Tausch“ der inzwischen nicht mehr erhobenen Gewerbekapitalsteuer gegen den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hat sich diese neue Steuerquelle als allgemein stabilisierend für den kommunalen Haushalt herausgestellt. Die Kommunen erhalten 2,2 % des Gesamtaufkommens. Gleichwohl hängt auch dieser Anteil von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung ab; sinkt der Verbrauch, so verringern sich im gleichen Verhältnis die Einnahmen aus der Umsatzsteuer als wesentliche Verbrauchssteuer.

7. Grundsteuer

Diese Realsteuer steht den Kommunen in vollem Umfang zu, hat jedoch aufgrund ihres geringen Aufkommens nur eine ergänzende Funktion. Gleichwohl ist sie eine stetige Einnahmequelle auf niedrigem Niveau und hängt wesentlich von der Art der Nutzung der Grundstücke ab. Kritisiert wird indes das Bewertungsverfahren, nachdem nun der sogenannte „gemeine Wert“ zugrunde gelegt werden muss. Tatsächlich wird gegenwärtig aber nach Einheitswerten von 1964 (West) und 1935 (Ost) abgerechnet, die nur einen Bruchteil des „gemeinen Wertes“ (des derzeitigen Verkehrswertes) darstellen dürften.

Aktualisierte Bewertungsregeln und eine turnusmäßige Neubewertung im Abstand von jeweils 6 Jahren (§ 21 BewG) würden zu einem wesentlich erhöhten Grundsteueraufkommen führen.

8. Zusatzbelastungen der Kommunen

Größte Probleme für Kommunen werfen staatlich veranlasste und oktroyierte Aufgaben ohne deren finanzieller Absicherung auf. Hierdurch wird zumeist das sog. Konnexitätsprinzip verletzt, das als *Finanzierungsverantwortung* für eine aus einer Aufgabe resultierende Aufgabenlast charakterisiert wird („Wer die Musik bestellt, bezahlt.“). Bund und Länder verschieben kontinuierlich Aufgaben zur Erledigung auf die kommunale Ebene, ohne für eine ausreichende personelle und sachliche Ausstattung zu sorgen. Stattdessen werden Kommunen auf allgemeine Zuweisungen (Globalsummen) und den Ausgleich im Rahmen sog. Sonderzuweisungen verwiesen. Sog. Vollkosten- und Aufwandserstattungen finden nicht statt. Dabei bestimmt Art. 104a abs. 1 GG, dass der Bund und die Länder *gesondert* die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer (jeweiligen) aufgaben ergeben. Das Grundgesetz geht folglich von einer klaren Aufgaben- und hiermit verbundenen Aufgabentrennung aus. Es existiert ein System der Konnexität von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast. Dieses Prinzip wird zu Lasten der Kommunen verletzt, wenn durch Bundesgesetz den Landkreisen unter Überschreitung der verfassungsrechtlichen Ausnahmemöglichkeit in Art. 106 Abs. 8 Satz 1 GG Aufgaben zur Erledigung zugewiesen werden, für die kein konnexer Ausgabenausgleich vorgesehen wird und überhaupt verfassungswidrig Aufgaben vom Bund direkt auf die Kommunen verlagert werden.

Kommunen müssen neuerdings zum Beispiel zunehmend *Mittel für das sogenannte Arbeitslosengeld II* und für die *Jugendhilfe, die Grundsicherung* sowie für die Verwirklichung des Rechtsanspruches auf einen *Kindergartenplatz* bereitstellen, ohne hierfür eine Vollkostenerstattung zur Ausführung der Gesetze zu erhalten.

Zusätzlich sind die Kommunen inzwischen wegen einer Verrechnung von Lohn- und Einkommensteuern gezwungen, die *Zahlung des Kindergeldes* mitzufinanzieren. Außerdem kamen ab 2003 auf die Kommunen Lasten aus dem sog. Grundsicherungsgesetz (GSiG) zu, die nicht vollständig, sondern lediglich mithilfe von Pauschalsätzen gegenüber den Kommunen ausgeglichen werden. Mittelbar werden die Kommunen – hier die Landkreise und kreisfreien Städte – in die Finanzverantwortung für das gesamtgesellschaftliche Phänomen der Verarmung vor allem älterer Bevölkerungskreise gedrängt, obwohl Kommunen hieran keine „spezifische Schuld“ trifft und die Betroffenen nur deshalb keinen Anspruch gegen Bundes- oder Landeskassen (in der Regel: BfA und LVA) haben, weil ihnen Rentenanwartschaften fehlen.

Schließlich verbleiben den Kommunen durch die – in der Summe – enormen finanziellen Belastungen ohne äquivalenten Ausgleich aus Bundes- oder Landesmitteln kaum Mittel für eigene notwendige Investitionen, obwohl dies konjunkturpolitisch sachnotwendig wären.

9. Zwischenfazit:

Die Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzierungssystem betreffen grundsätzlich alle Kommunen. Am heftigsten sind bei wegbrechenden Gewerbesteuern aber Kommunen mit einem hohen Gewerbeanteil und/oder schwacher Einkommens- und Bevölkerungsstruktur betroffen.

Die Aufgabenüberfrachtung der Kommunen durch den Bund unter Missachtung des jedenfalls in den Ländern geltenden strikten Konnexitätsprinzips, die fehlende Mitwirkung der Kommunen im – sie betreffenden – Gesetzgebungsprozess, die Nichtausnutzung verfassungsrechtlicher Möglichkeiten (Hebesatz auf Einkommensteuer), isolierte und somit steuersystematisch fehlgeleitete Entlastungsmöglichkeiten einzelner Steuersubjekte sind Beispiele für ein erodierendes und fast undurchsichtiges Steuersystem, das sich zunehmend nachteilig auf die finanzielle Situation Kommunen auswirkt.

IV. Die Reformkommission

Die Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 zwischen den Parteien SPD und Bündnis 90/ Die GRÜNEN kündigte eine Neuordnung des Gemeindefinanzierungssystems an. Dort heißt es u.a.: „Wir wollen die Finanzkraft der Gemeinden stärken und das Gemeindefinanzierungssystem einer umfassenden Prüfung unterziehen.“ Daneben enthielt die Vereinbarung an gleicher Stelle einen Passus, es solle der bundesstaatliche Finanzausgleich und mit ihm das Konnexitätsprinzip berücksichtigt werden.

Das Aufgabenspektrum der Reformkommission umfasste:

- die Aufdeckung der strukturellen Probleme des kommunalen Finanzsystems auf der Einnahmen- und Ausgabenseite,
- die Ausarbeitung, Dokumentation und Bewertung konkreter Lösungsvorschläge zu den dringenden Problemen des kommunalen Finanzsystems bis Mitte 2003,
- die Berücksichtigung einer wirtschaftskraftbezogenen, mit kommunalem Hebesatz ausgestatteten Steuerquelle (siehe neu: Art. 28 Abs. 2 S. 3 Halbsatz 2 GG n.F.),
- den Focus auf die Modifikation der Gewerbesteuer – ohne andere, neue Steuern auszuschließen,
- die Vermeidung von Aufkommens- und Lastenverschiebungen zwischen dem Bund sowie den Ländern und den Kommunen.

Die Reformkommission gliederte sich in die „Arbeitsgruppe Kommunalsteuern“ unter Vorsitz des Bundesfinanzministeriums (BMF) und die „Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ unter Vorsitz des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA). Nachfolgend soll nur auf die „Arbeitsgruppe Kommunalsteuern“ eingegangen werden.

Neben den Vertretern des BMF und des BMA waren der Arbeitsgruppe je ein Vertreter des Bundesministeriums des Innern (BMI) sowie des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) zugeordnet. In die Arbeitsgruppe entsendeten die Bundes-

länder 10 Vertreter, die kommunalen Spitzenverbände 6, der DGB und ver.di jeweils einen Vertreter und die Wirtschaftsverbände BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), ZDH (Zentralverband des deutschen Handwerks) und DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) auch jeweils einen Vertreter, so dass die Arbeitsgruppe mit 24 Mitgliedern besetzt war.

Den Mitgliedern der Arbeitsgruppe stand ein 11-köpfiger Beirat aus Vertretern der Wissenschaft und der sog. Beraterschaft (Wirtschaftsprüfer, Steuerberater u.a.) zur Seite. Dieser Beirat war jedoch kein fester Bestandteil der Arbeitsgruppe und hatte keine eigenen Entscheidungskompetenzen.

Zusätzlich hatte die Arbeitsgruppe einen sog. „Arbeitskreis Quantifizierung“ etabliert, der die fiskalischen und sonstigen finanziellen Auswirkungen (z.B. Be- und Entlastungswirkungen, Verteilungswirkungen und Transferkosten usw.) der einzelnen vorgestellten Modelle prüfte und evaluierte.

V. Der Reformansatz

Eine kurze Darstellung und Analyse der Reformmodelle ist kaum möglich. Es wurden 10 Modellvarianten eingereicht, von denen 8 ernsthaft zur Diskussion standen. Das BMF hatte in einer Vorauswahl diese 8 Modelle in zwei verschiedene Gruppen eingeteilt und damit bereits eine Kategorisierung vorgenommen. Obgleich vielfältige und zahlreiche Unterschiede zwischen den einzelnen Modellen existierten, wurden diese den Gruppen der „wertschöpfungsorientierten Besteuerung“ und der „einkommensorientierten Besteuerung“ untergeordnet. Diese Klassifikation sollte weder eine Entscheidungsrichtung vorgeben, noch den Weg für Alternativmodelle versperren, die die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der Reformkommission nach ihren Statuten vorlegen konnte und vorlegte. Eine politische Bewertung der Modelle sollte mit dieser Vorauswahl jedenfalls nicht verbunden sein.

1. Die Wertschöpfungssteuer

Der „wertschöpfungsorientierten Besteuerung“ waren folgende Modelle zugeordnet:

- Modell des ‚Wissenschaftlichen Beirates beim BMF‘ von 1982,
- Konzept einer ‚kommunalen Betriebssteuer‘ von Prof. Lorenz Jarass,
- Vorschlag einer modernisierten Gewerbesteuer des Landes Nordrhein-Westfalen,
- Modell einer Revitalisierung der Gewerbesteuer der Gewerkschaft ‚ver.di‘.

Sehr verkürzt und vereinfacht dargestellt, verfolgten alle Modelle dieser Gruppe das Ziel, die sog. Bemessungsgrundlage für eine Wertschöpfungssteuer (Gewerbesteuer) zu verbreitern, indem bestimmte betriebliche Aufwendungen, die bislang den Gewinn eines Unternehmens mindern konnten, nicht mehr „gewerbesteuermindernd“ berücksichtigt werden dürfen (z.B. Lizenzentgelte, Löhne, betriebliche Zinsen, Mieten, Pachten, Leasingraten usw.). Im Klartext hieß das für ein Unternehmen: auf den ausgewiesenen Gewinn vor Steuern werden die zunächst abgezogenen

genen betrieblichen Aufwendungen – z.B. gezahlte Zinsen, Mieten usw. – wieder addiert, so dass diese ausgewählten Positionen (Ausgaben) den für die Ermittlung der Gewerbesteuer maßgeblichen Gewinn nicht mindern. Möglich war daneben auch, Verluste aus der Vergangenheit oder in der Zukunft nicht mehr zur Verrechnung mit Gewinnen zuzulassen, was bereits seinerzeit nur noch eingeschränkt möglich ist.

Der Gewerbesteuergewinn trifft aber keine Aussage für die Gewinnermittlung des Körperschaftssteuergewinns (bei Kapitalgesellschaften wie wirtschaftlichen Vereinen, AG oder GmbH), die den Abzug solcher betrieblicher Aufwendungen weiterhin gestatten kann, die bei der Gewerbesteuer unzulässig sind.

Die „wertschöpfungsorientierte Besteuerung“ reanimierte somit den ursprünglichen gesetzlichen Gedanken einer Gewerbesteuer als Objektsteuer, die die individuelle Leistungsfähigkeit des Inhabers des Gewerbebetriebes nicht beachten muss und allein das „Objekt Gewerbebetrieb“ einer Steuerpflicht unterwirft. Dieses Reformkonzept zielte auf eine Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen sowie eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, in dem z.B. Selbständige und Nichtgewerbetreibende in die Steuerpflicht einbezogen werden.

2. Die Gewerbe-Einkommensteuer

Die übrigen Modelle wurden der Gruppe der „einkommensorientierten Besteuerung“ zugeordnet. Hier finden sich:

- das Modell der kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer vom BDI/VCI (Verband der Chemischen Industrie)
- der Vorschlag einer kommunalen Einkommen- und Körperschaftssteuer vom Karl-Bräuer-Institut und dem Bund der Steuerzahler
- ein ähnliches Modell einer kommunalen Einkommen- und Körperschaftssteuer von den Wissenschaftlern Clemens Fuest und Bernd Huber
- das Modell einer rechtsformneutralen Unternehmenssteuer von Prof. Schaumburg.

Stark zusammengefasst verfolgten die ersten drei Modelle dieser Gruppe den Ansatz, die Gewerbesteuer zu streichen und stattdessen ein Zuschlagsrecht der Kommunen auf Einkommen- und Körperschaftssteuer einzuführen. Das Modell von Prof. Schaumburg sah dagegen vor, die Unternehmensgewinneinkünfte, die bislang der Einkommensteuer unterlagen (z.B. für die Gesellschafter einer Personengesellschaft wie OHG oder einer GbR) in die Körperschaftssteuer zu integrieren und den Kommunen hierauf ein Zuschlagsrecht zuzubilligen.

All diese Vorschläge wollten also die Gewerbesteuer streichen. Die Kommunen sollten mit einem Zuschlags- oder Hebesatzrecht auf die Einkommen- und/oder Körperschaftssteuer ausgestattet werden. Während die Modelle unter der „wertschöpfungsorientierten Besteuerung“ eine „eigene kommunale Steuer“ beibehalten und ihren personellen (z.B. Einbeziehung von Freiberuflern und Landwirten) und sachlichen (z.B. Erhöhung des Betriebsgewinns durch die gewinnerhöhende Hinzurechnung bestimmter Betriebsausgaben) Anwendungsbereich ausweiten wollten, verfolgt die einkommensorientierte Besteuerung ein anderes Ziel.

Sie möchte zunächst ein Element des komplizierten deutschen Steuersystems abschaffen – die Gewerbesteuer. Dadurch sollen die Kommunen aber keine Einnahmeverluste erleiden. Vielmehr können sie nun – wie es das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG und bislang unbeachtet in Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG vorsieht – Zuschläge oder Hebesätze auf die Einkommensteuer der Unternehmer/Unternehmen, aber auch auf die Einkommen der Nichtselbständigen erheben. Diese Zuschläge können sich zudem auch auf die Körperschaftssteuer – der sog. Einkommensteuer der Kapitalgesellschaften – beziehen.

VI. Bewertung

Eine abschließende Bewertung aller Modelle oder Modellvarianten würde den Rahmen dieses kurzen Beitrages sprengen. Die Kommunen hätten sich mit dem „Verzicht“ auf die Gewerbesteuer scheinbar in eine unsichere Zukunft begeben. Ob ein System von Zuschlags- und/oder Hebesatzrechten adäquaten Ersatz für den Wegfall der Gewerbesteuer leistet, war und ist offen.

Gerade diese Offenheit hätte aber dazu genutzt werden können, nach einem halben Jahrhundert voller Abhängigkeiten von Bund und Ländern sowie zahlreicher Kompromisse eine neue ‚Unternehmenssteuer aus einem Guss‘ zu schaffen (so der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 2001).

Eine Bewertung soll hier nur skizziert werden: Die standortpolitischen sowie makro- und mikroökonomischen Wirkungen der Modelle sollen nicht problematisiert werden. Die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage trifft auf folgende Probleme:

Bezieht man Freiberufler und Landwirte persönlich in die Gewerbesteuer ein, so müssen ihnen auch – unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Gleichheit der Besteuerung – Freibeträge und Anrechnungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Sie könnten dann die Gewerbesteuerzahlungen auch als Betriebsausgabe absetzen. Das hat zur Folge, dass den Mehreinnahmen an Gewerbesteuern Mindereinnahmen an Einkommensteuer (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) gegenüberstehen. Es bestand deshalb die Gefahr, dass der Bund die Gewerbesteuerumlage anheben wird. Das Ende wäre ein Nullsummenspiel mit dem delikaten Ergebnis, dass die steuerliche Situation noch undurchschaubarer wird. Das konnte und kann nicht gewollt sein. Außerdem kann der Geltungsbereich der Gewerbesteuer (als sog. Objektsteuer, Art. 106 Abs. 3 GG) aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht auf Freiberufler ausgeweitet werden, da ein zu steuerndes „Objekt“ nicht vorhanden ist.

Versagt man dagegen den völligen sachlichen Betriebskostenabzug von Schuldzinsen, Mieten usw. und rechnet diese zu den Gewinnen, so werden Unternehmen mit niedrigen Gewinnen zukünftig stärker belastet. Dies soll gemessen am Äquivalenzprinzip zulässig sein:

Die Anwendung des Äquivalenzprinzips – also die Gewerbesteuerpflicht im Gegenzug für die Herstellung und Unterhaltung von Infrastrukturleistungen – ist aber außerordentlich umstritten und wird im Ergebnis vom Bundesverfassungsge-

richt abgelehnt (Entscheidung vom 14.2.2001, 2 BvR 1488/93 m.w.N.). Denn es ist fraglich, ob Gemeinden Infrastruktur zur Verfügung stellen, um in den Genuss der Gewerbesteuern zu kommen, oder sich die Unternehmen ansiedeln oder aus eigener Kraft (er-)wachsen und ihnen die Gemeinden sozusagen nachträglich „Infrastrukturleistungen“ anbieten. Zudem sind nicht allein die Unternehmen oder deren Kunden Nutzer von Straßen und sonstigen Kommunikationsmitteln und Infrastrukturleistungen, sondern auch die Einwohner und Bürger einer Gemeinde, die ein gänzlich indifferentes Interesse an derlei Infrastruktur haben können. Schließlich ist einer „Steuer“ das Merkmal der Zweckbezogenheit fremd. Die Gewerbesteuereinnahmen müssen keinesfalls für gewerbliche Projekte verwendet werden (Investitionen), sondern können ohne weiteres für den Verwaltungshaushalt oder sonstige Ausgaben verwendet werden.

Entscheidet man sich nun für eine kommunale Wertschöpfungssteuer, so wird nicht – wie bei der Gewerbesteuer – der Faktor Kapital, sondern die betriebliche Wertschöpfung besteuert, die sich dann z.B. aus den Einzelkomponenten Löhne, Mieten, Zinsen usw. zusammensetzt. Dieser Ansatz ist in der Konzeption richtig. Gleichwohl sind Verwerfungen zu befürchten: Löhne würden beispielsweise doppelt besteuert – zum einen indirekt durch den Unternehmer im Rahmen der Gewerbesteuer, zum anderen direkt bei dem Lohnempfänger selbst. Der „Faktor Arbeit“ wäre – kaum vertretbar, wie sich heute zeigt – zusätzlich belastet, und die Lohnsteuern als Teil der Lohnnebenkosten würden per Saldo steigen, was die derzeitigen Anstrengungen der Bundesregierung konterkariert. Daneben entpuppt sich die Wertschöpfungssteuer als gewinnunabhängige Steuer und belastet somit auch Unternehmen mit geringen Gewinnen oder Verlusten. Dass die neue Steuer naturgemäß auf erhebliche politische Widerstände gestoßen wäre, ist hingegen kein Kritikpunkt, sondern ein Zeichen der Reformfähigkeit und Reformbereitschaft.

Geht man dagegen über den Weg einer Abschaffung der Gewerbesteuer hin zu Zuschlags- und Hebesatzrechten auf die Einkommen- und Körperschaftssteuer, so bietet sich folgendes Bild: Zunächst entfielen eine separate Steuerart, so dass das Steuersystem überschaubarer werden könnte. Für die Unternehmen wäre außerdem das Problem der gewinnunabhängigen Besteuerung (siehe Wertschöpfungssteuer) entfallen. Das Zuschlagssystem knüpft an bestehende Steuern an und könnte auch die Wohnbevölkerung in die kommunale Besteuerung einbeziehen, ohne über die Zuschläge eine Steuererhöhung zulasten der Wohnbevölkerung (Gehaltsempfänger) durchzusetzen. Im übrigen steht dem Gesetzgeber der verfassungsrechtlich in Art. 106 Abs. 5 GG vorgezeichnete Weg offen, das kommunale Hebesatzrecht auch auf die Einkommensteuer auszudehnen.

Das Zuschlagssystem ist aber auch sehr problematisch. Zunächst führt die Abschaffung der Gewerbesteuer auch zu Einnahmeausfällen bei Bund und Ländern (über die Gewerbesteuerumlage). Diese Ausfälle könnten dort ggf. durch die Mehreinnahmen bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer kompensiert wer-

den, da der Abzug von Gewerbesteuerzahlungen als Betriebsausgaben wegfiel. An diesen Mehreinnahmen hätten aber verteilungssymmetrisch auch die Kommunen beteiligt werden müssen.

Ferner hätten im Interesse einer gleichmäßigen und leistungsgerechten Besteuerung die Unternehmensgewinne von denen der unselbständig Tätigen getrennt ermittelt (Betriebsstättenfinanzamt) und die Zuschlagssätze/Hebesätze für Unternehmen ebenfalls getrennt von denen der Wohnbevölkerung festgelegt werden müssen. Ein System differenzierter Zuschlagssätze wäre angezeigt gewesen. Das Bezugssystem – also der Maßstab oder die Maßzahl – für den Zuschlag (z.B. Lohnsumme o.ä.) hätte gleichermaßen festgelegt werden müssen. Offen wäre aber, ob und inwieweit es wegen kommunaler Unterschiede bei den Zuschlagssätzen zu Wanderungsbewegungen zwischen den Kommunen gekommen wäre (Wohnsitzverlegung). Jedenfalls würden diese Bevölkerungsbewegungen infolge einer zunehmenden Transparenz zu einem höheren Verantwortungsbewusstsein in der Kommunalverwaltung einen – bislang immer wieder propagierten – Wettbewerb zwischen den Kommunen auslösen.

VII. Kritik

Leider ist also – anders als die Koalitionsvereinbarung und die diversen Beiträge versprechen – keine Reform der Kommunalfinanzen, sondern nur eine Reform der Kommunalsteuern in Angriff genommen worden.

Bereits in der konstituierenden Sitzung kurz nach Einberufung der Reformkommission gab es heftige Auseinandersetzungen über deren Auftrag und Arbeitsumfang. Entgegen der Koalitionsvereinbarung von 1998 wurden die Themen der Verankerung des (strengen) Konnexitätsprinzips im Grundgesetz oder zumindest die „angemessene“ Kostenerstattung (im Gegensatz zur lediglich „strikten“ Vollkostenerstattung) aus Anlass von Aufgabenverlagerungen innerhalb des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ausdrücklich nicht in das Arbeitsspektrum der Reformkommission aufgenommen. Dies wurde vom Bundesfinanzminister zur Bedingung für die Einberufung der Reformkommission gemacht. Die Vertreter der Kommunen (Herr Dedy, DStGB) hatten kaum eine Wahl und mussten sich diese Gängelung gefallen lassen, andernfalls wäre eine Reformkommission nicht einberufen worden.

Dabei ist die fehlende Verankerung des Konnexitätsprinzips zugunsten der Kommunen („Wer die Musik bestellt, bezahlt.“) im Grundgesetz eine wesentliche Ursache für deren Finanznot. Denn die in der Regel verfassungswidrige Verlagerung bestimmter Aufgaben vom Bund direkt auf die Kommunen ohne einen vollständigen Kostenausgleich verursacht dort erhebliche Defizite. Die Anzahl der betreffenden Gesetze ist vergleichsweise gering; die kommunalen Belastungen aus diesen Gesetzen sind aber unverhältnismäßig hoch (z.B. aus sog. Geldleistungsgesetzen wie den Sozialhilfegesetzen (SGB II, Hartz IV) oder dem neuen Grundversicherungsgesetz).

Kritikwürdig ist auch, dass keine Vereinfachung des Gesamtsteuersystems in Angriff genommen und auch nicht als Teilziel der Reformkommission aufgegriffen wurde.

Ferner ist zu beobachten, dass – ohne einen detaillierten Blick in alle Vorschläge zu werfen – eine Stigmatisierung und Vorverurteilung insbesondere der Vorschläge des BDI/VCI durch die Gewerkschaften erfolgt. Trotz gewisser Probleme und Schwächen verfolgen diese Vorschläge, aber auch das hier nicht näher erörterte Modell von Prof. Schaumburg sowie das im Februar 2003 veröffentlichte Modell der Bertelsmann-Stiftung, einen brauchbaren Ansatz, was von den verschiedensten Seiten der Wissenschaft (siehe Arbeitspapier Nr. 104 der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.) bescheinigt wurde.

VIII. Ergebnis und Ausblick

1. Ergebnis

Der große Wurf der Reformkommission ist ausgeblieben. Das Ziel, Mitte 2003 erste Ergebnisse vorlegen zu können, hielt die Reformkommission nicht ein. Angesichts der Schwierigkeiten und des Umfangs der Materie, hätte die Zeitüberschreitung in Kauf genommen werden können.

Was jedoch am 23. Mai 2002 mit der Einberufung der Reformkommission hoffnungsvoll begann, wurde aber am 03. Juli 2003 überraschend und einstweilen mit einem sehr betrüblichen Ergebnis für beendet erklärt.

Die Mitglieder der Reformkommission konnten sich nicht auf eines der Modelle oder einen Kompromiss für eine *umfassende* Gemeindefinanzreform einigen. Der im Mai 2002 von Hanspeter Georgi (Minister für Wirtschaft des Saarlandes) geforderte „überparteiliche Mut“ hat die Kommissionsmitglieder bzw. die von ihnen repräsentierten Organisationen offenbar verlassen und der von Georgi angeordnete „große föderative Konsens zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“ konnte nicht erzielt werden.

Insgesamt acht Modelle nahm die Reformkommission in die engere Wahl, wovon schließlich zwei – ungleiche – Modelle gegenübergestellt wurden. Nicht klar ist, weshalb gerade die Modelle des BDI/VCI und dasjenige des Landes Nordrhein-Westfalen ausgewählt wurden (Nordrhein-Westfalen hat nominal die höchsten Gewerbesteuererinnahmen, etwa 4,5 Mrd. Euro in 2002).

Die besonderen Herausforderungen der Kommissionsarbeit bestanden darin, die anfangs knapp ein Dutzend Modelle zu analysieren, deren jeweilige Vorzüge und Nachteile zu gewichten und ein eigenes, tragfähiges und ggf. entwicklungsfähiges Konzept hieraus sachverständig zu entwickeln. Dabei musste Detailarbeit und insbesondere eine Evaluierung der finanziellen Auswirkungen jedes Modells verlangt werden. Das Ergebnis wird aber durch die Politik (Legislative) erarbeitet. Die Reformkommission konnte als politische Hilfseinrichtung nur, aber immerhin – unter Außerachtlassung von Partikularinteressen – einen mehrheitsfähigen Vorschlag präsentieren, so dass die Willensbildung und Gesetzesvorhaben im Interesse der Kommunen beschleunigt werden konnten.

Diesem visionären Anspruch wurde die Reformkommission nicht gerecht. Am Ende der Reformbemühungen standen sich nach etwa einjähriger Diskussion nur noch zwei Reformmodelle gegenüber. Es ist verwunderlich, weshalb die Reformkommission sich nicht tatkräftig wenigstens an einen Kompromiss gewagt hat, zumal modellbezogene Berechnungsergebnisse der Arbeitskreise ‚Quantifizierung‘ und ‚Administrierbarkeit‘ zwischenzeitlich vorlagen (siehe <http://www.bundesfinanzministerium.de/BMF-.336.19303/Artikel/.htm>).

Bislang wurde nicht deutlich, weshalb nicht *neben* der von den Kommunen favorisierten Ausdehnung der Bemessungsgrundlage etwa auf alle unternehmerisch gewerblich und nichtgewerblich selbständig Tätigen (z.B. Freiberufler und Landwirte) *zusätzlich* ein kommunales Zuschlagsrecht auf die Einkommen- und Körperschaftssteuer eingeführt und die Gewerbesteuer im Gegenzug hierfür abgeschafft wird (Kombinations- oder Kombimodell). Die Kommunen würden dann mithilfe des Hebesatzrechtes grundsätzlich in die Lage versetzt werden, frei und autonom – aber innerhalb gewisser Grenzen – über ein Teil des Steueraufkommens disponieren zu können. Einzelne Schwierigkeiten wie der Wegfall oder die Neueinführung von Freibeträgen und Freigrenzen, Anrechnungsmöglichkeiten, Hinzurechnungen und Abzugsmöglichkeiten, differenzierte Spitzensteuersätze, Zuschläge und Abschläge, gewerbesteuerliche Organschaften, Staffel- und Progressionstarife hätten in einem nachfolgenden Abwägungsprozess geprüft und verarbeitet werden können.

In jedem Fall hätte zusammen mit der Einführung einer verbreiterten Bemessungsgrundlage (sachlich und personal) die Reduzierung von Verlustverrechnungsmöglichkeiten innerhalb der Körperschafts- und/oder Einkommensteuer diskutiert werden können, so dass ein erhöhtes Steueraufkommen *und* eine administrative Vereinfachung von Steuern hätte verwirklicht werden können.

Außerdem hätte das Kombimodell dem – allerdings umstrittenen – Äquivalenzprinzip Rechnung tragen und ein Band um all diejenigen Gruppen knüpfen können, die kommunale Leistungen überhaupt oder verstärkt nutzen. Dabei hätten durch *differenzierte Hebesätze* die Nutzergruppen ggf. stark voneinander abgegrenzt und unterschiedlich stark – jedenfalls mittelbar – zur Finanzierung kommunaler „Leistungen“ herangezogen werden können. Denn neben den Gewerbetreibenden nutzen die sonstigen Einwohner einer Kommune deren Leistungen und Infrastruktur gleichermaßen, aber in der Regel weniger intensiv, was von der jeweiligen Einwohnerstruktur abhängt und sich in den Hebesätzen niederschlagen könnte und müsste. Schließlich beinhalten diese Hebesatzrechte sowohl ein starkes Identifikationsmoment, weil Einwohner wie Gewerbetreibende einen Beitrag für ‚ihre‘ Kommune leisten, als auch demokratische Elemente einer ‚Demokratie von unten nach oben‘.

2. Ausblick

Die desolante finanzielle Situation deutscher Kommunen setzt sich seit Beginn des konjunkturellen Einbruchs vor etwa vier Jahren sowie durch die fortwährende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes zulasten der Kommunen überproportional

(Trend zu einer Kosten- und Aufgabenüberwälzung) fort.

Die Steuergesetzgebung („Steuergeschenke“) des Bundes hat sich meist – negativ – auf die Kommunen ausgewirkt. Daneben steht die „Anspruchsinflation von Bürgern und Unternehmen“ (Prof. M. Junkernheinrich).

Ferner wurde und wird der politische, (verfassungs-)rechtliche und wirtschaftliche Drang zur sog. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik (Art. 72 Abs. 2 GG) mit einer nahezu vollständigen Egalisierung struktureller und wirtschaftlicher Unterschiede gleichgesetzt. Dies erfordert erhebliche finanzielle Transferleistungen sowie einen erheblichen administrativen Transferaufwand. Hierdurch werden – zumindest in der Spitze – die Ergebnisse erfolgreichen kommunalen Handelns abgeschöpft, verteilt und Anreizsysteme demontiert.

Der – im Ergebnis zweifelhafte, weil nicht realitätsnahe – Anspruch der Kommunen auf stetige und ausreichende, nicht konjunkturreaktive Einnahmen soll insbesondere durch eine modernisierte Gewerbesteuer realisiert werden. Hierauf konzentrierten sich die Reformüberlegungen, auch wenn die Gewerbesteuer nur eine von mehreren kommunalen Einnahmequellen darstellt und Gewerbesteueränderungen keine umfassende Gemeindefinanzreform rechtfertigen können. Aus der Sicht der Kommunen und weil die Gewerbesteuer noch immer als „ihre Steuer“ betrachtet wird, waren diese Gedanken und Ziele verständlich. Aus gesamtstaatlicher Sicht war diese Zielstellung verfehlt, jedenfalls unzureichend. Die Reformkommission ließ die Gelegenheit ungenutzt, sich und dem Gemeindefinanzsystem einen „Ruck“ zu geben, wie es Bundespräsident Roman Herzog am 26. April 1997 forderte: „Durch Deutschland muß ein Ruck gehen. Wir müssen Abschied nehmen von lieb gewordenen Besitzständen. Alle sind angesprochen, alle müssen Opfer bringen, alle müssen mitmachen: – die Arbeitgeber, indem sie Kosten nicht nur durch Entlassungen senken. – die Arbeitnehmer, indem sie Arbeitszeit und -löhne mit der Lage ihrer Betriebe in Einklang bringen. – die Gewerkschaften, indem sie betriebsnahe Tarifabschlüsse und flexiblere Arbeitsbeziehungen ermöglichen. – Bundestag und Bundesrat, indem sie die großen Reformprojekte jetzt rasch voranbringen – die Interessengruppen in unserem Land, indem sie nicht zu Lasten des Gemeininteresses wirken.“

Den Kommunen hat das Warten auf die Ergebnisse der Reformkommission kaum geholfen. Der Anspruch auf eine grundlegende Reform muss weiterverfolgt werden.

Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am KWI.

Bisher erschienen in der Reihe KWI-Arbeitshefte

- Heft 1 Frank Berg
Personal in Land und Gemeinden Brandenburgs (2000)
- Heft 2 Christiane Büchner/Jochen Franzke
Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach 8 Jahren (2001)
- Heft 3 Dietmar Hille
Konkurrieren statt Privatisieren.
Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb (2002)
- Heft 4 Hansjürgen Bals (Hrsg.)
Haushalt – Produkte – Kostenrechnung
Das magische Dreieck der Neuen Steuerung (2001)
- Heft 5 Frank Berg
Verwaltungsreform und Personal im Land Brandenburg (2002)
- Heft 6 Werner Jann (Hrsg.)
eGovernment – Schlüssel zur Modernisierung von Kommunen (2002)
- Heft 7 Jörg Buhse, Michael Scheske (Hrsg.)
Barrierefreie Internetauftritte
Aspekte der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes
in elektronischen Medien (2005)
- Heft 8 Christiane Büchner/Olaf Gründel (Hrsg.)
Hartz IV und die Kommunen
Konzepte, Umsetzungsstrategien und erste Erfahrungen (im Druck)
- Heft 9 Michael Nierhaus (Hrsg.)
Kommunal Finanzen – Beiträge zur aktuellen Debatte