

Vesper, Dieter

Research Report

Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig - Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen: Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Study, No. 41

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Vesper, Dieter (2015) : Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig - Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen: Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung, IMK Study, No. 41, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/113257>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dieter Vesper¹

Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – *Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen*

Gutachten im Auftrag des Instituts für
Makroökonomie und Konjunkturforschung der
Hans-Böckler-Stiftung

Zahlreiche Gemeinden in Deutschland verfügen nicht über hinreichende Finanzmittel, um ihre „freiwilligen“ Aufgaben wie Kulturangebote, Verkehrsprojekte, Kinder- und Jugendeinrichtungen oder auch Projekte, die Segregation und deren Folgen verhindern, zu finanzieren. Schon die Finanzierung der Pflichtaufgaben fällt oftmals schwer. In den zunehmenden interregionalen wie intraregionalen Disparitäten kommt zum Vorschein, dass viele Länder nicht eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden sicherstellen, wodurch Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden bedroht sind. Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie einige grundlegende und drängende Fragen der Gemeindefinanzen diskutiert. An erster Stelle steht die Diskrepanz zwischen immer stärker steigenden Sozialausgaben und den sinkenden Investitionsausgaben. Die sinkenden Investitionsausgaben sind zugleich Indikator für die fiskalische Armut der Gemeinden. Die Implementierung der „Schuldenbremse“ und der damit verbundene Konsolidierungsdruck auf Länderebene haben die Diskussion um eine „finanzielle Mindestausstattung“ der Kommunen befördert. In diesem Zusammenhang wird die Rolle der verschiedenen Entschuldungsprogramme, die jüngst aufgelegt worden sind, gewürdigt. Auch die Konnexitätsproblematik wird diskutiert, sehen doch die Gemeinden zunehmend den Grundsatz „Wer bestellt, der bezahlt“ ausgehöhlt. Ein Dauerbrenner ist schließlich die Gemeindefinanzreform, insbesondere die Frage, wie den Gemeinden eine stetigere Zuführung der Finanzmittel gewährleistet werden kann und ob neuere Ansätze im kommunalen Finanzausgleich hier eine Lösung bieten. Letztlich wird eine nachhaltige Lösung der kommunalen Probleme nur möglich sein, wenn mehr Mittel in das System der Gemeindefinanzen eingespeist werden.

¹ Dieter Vesper, Email: dieter.vesper@web.de

Dieter Vesper

Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig – Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen

Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und
Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung

Berlin, im April 2015

Gliederung

1 Problemstellung	4
2 Das System der Gemeindefinanzen	5
2.1 Institutionelle Aspekte	5
2.2 Die Aufgaben der kommunalen Ebene	6
2.3 Das kommunale Steuersystem	8
2.4 Der kommunale Finanzausgleich.....	10
2.5 Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern.....	15
2.6 Kommunale Verschuldung	20
3 Entwicklung der Kommunalfinanzen nach 2000.....	22
3.1 Wirtschaftliche und finanzpolitische Rahmenbedingungen	22
3.2 Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gemeinden	23
3.3 Entwicklung nach Gemeindegrößenklassen.....	29
3.4 Entwicklung nach Ländern	36
3.5 Finanzielle Perspektiven der Gemeinden	44
4 Drängende Probleme der Gemeindefinanzierung.....	46
4.1 Expandierende Sozialausgaben, sinkende Investitionsausgaben.....	46
4.2 Finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden	49
4.3 Kommunale Entschuldungsprogramme.....	52
4.4 Das Konnexitätsproblem	54
4.5 Reform der Gemeindesteuern – eine unendliche Geschichte	55
4.6 Neue Ansätze im kommunalen Finanzausgleich	58
5 Schlussfolgerungen.....	59
Literatur	63

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Übersichten

Schaubild 1	Einnahmen, Ausgaben der Gemeinden und BIP.....	24
Schaubild 2	Kommunaler Finanzierungssaldo	27
Schaubild 3	Struktur der Steuereinnahmen 2013 nach Gemeindegrößenklassen	31
Schaubild 4	Durchschnittliche Hebesätze der Realsteuern 2013 nach Gemeindegrößenklassen.....	32
Schaubild 5	Bruttoinvestitionen und Sozialausgaben der Gemeinden.....	47
Tabelle 1	Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich nach Ländern 2012.....	17
Tabelle 2	Ausgaben und Steuern nach Ländern je Einwohner 2012	18
Tabelle 3	Ausgaben der Gemeinden nach Arten in Mrd. Euro.....	25
Tabelle 4	Beschäftigung im kommunalen Bereich	26
Tabelle 5	Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen.....	28
Tabelle 6	Gewerbsteuerkraft und gemeindliche Steuerkraft nach Größenklassen.....	30
Tabelle 7	Ausgaben und Einnahmen der kreisfreien Städte nach Größenklassen.....	33
Tabelle 8	Ausgaben und Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen.....	34
Tabelle 9	Veränderung der kommunalen Verschuldung nach Größenklassen 2013/2002 in %	36
Tabelle 10	Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden in den Ländern	38
Tabelle 11	Kommunale Ausgaben und Einnahmen nach Ländern je Einwohner 2012	40
Tabelle 12	Kommunale Beschäftigung 2013 nach Ländern und Aufgabenbereichen je 1000 Einwohner	43
Tabelle 13	Projektion der kommunalen Einnahmen und Ausgaben 2013 bis 2017.....	45
Übersicht 1	Verbundgrundlagen und Verbundquoten im kommunalen Finanzausgleich.....	16

1 Problemstellung

Auf der kommunalen Ebene finden tiefgreifende Strukturveränderungen statt, die auf den Handlungsspielraum der Gemeinden einen nachhaltigen Einfluss ausüben. Immer weniger gelingt es der Mehrheit der Kommunen, genügend Finanzmittel zur Erfüllung von „freiwilligen“ Aufgaben bereitzustellen. Dazu zählen nicht nur Kulturangebote, Verkehrsprojekte, Kinder- und Jugendprojekte oder auch Projekte, die Segregation und deren Folgen verhindern. Schon die Finanzierung der Pflichtaufgaben fällt schwer. Analysiert man indes die Entwicklung der Kommunalfinanzen, könnte auf den ersten Blick vermutet werden, dass es den Gemeinden finanziell recht gut geht, da sie die hohen Finanzierungsdefizite aus der jüngsten Krise nicht nur abgebaut, sondern zuletzt teilweise sogar Überschüsse gebildet haben. Doch sind nicht der Finanzierungssaldo als vielmehr die Investitionsausgaben Gradmesser für die finanzielle Leistungsfähigkeit; das kommunale Haushaltsrecht zieht sehr enge Grenzen für die Kreditaufnahme. Die Verbesserung des finanziellen Status der Gemeinden insgesamt wurde mit einem weiteren dramatischen Rückgang ihrer Investitionsausgaben erkaufte. In den zunehmenden interregionalen wie intraregionalen Disparitäten kommt auch zum Vorschein, dass viele Länder nicht für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden sorgen, wodurch Autonomie und Selbstverantwortung der Gemeinden bedroht sind. Dieser Befund wiederum ist vor allem dem Konsolidierungsdruck der Länder geschuldet (Kaskadeneffekt). Konjunkturbedingte Steuerausfälle und der Zwang, im Zuge der Implementierung der Schuldenbremse ihre Haushalte zu konsolidieren, haben die Länder veranlasst, ihre Leistungen an die Gemeinden zum Teil beträchtlich zu kürzen.

In der vorliegenden Studie wird zunächst das System der Gemeindefinanzen dargestellt. Den Aufgaben werden die Einnahmen aus Steuermitteln und aus dem kommunalen Finanzausgleich gegenübergestellt. Eine besondere Bedeutung kommt der Frage nach den kommunalen Verschuldungsmöglichkeiten zu; in den letzten Jahren war eine besorgniserregende Zunahme der Kassenkredite zu beobachten. In einem zweiten Schritt wird die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit dem Jahr 2000 analysiert, und zwar sowohl nach Gemeindegrößenklassen als auch nach Ländern; in beiden Fällen zeigen sich zum Teil merkliche Unterschiede. Die Frage nach den finanziellen Perspektiven der Gemeindehaushalte gewinnt nicht zuletzt dadurch an Bedeutung, dass die Kommunen mit dafür verantwortlich zeichnen, dass auf der kommunalen Ebene keine Defizite entstehen, die das Einhalten der Regeln der „Schuldenbremse“ bzw. des Europäischen Fiskalpaktes gefährden. Schließlich werden drängende Probleme der Gemeindefinanzierung diskutiert. An erster Stelle steht die Diskrepanz zwischen immer stärker steigenden Sozialausgaben und sinkenden Investitionsausgaben. Die Finanzprobleme der Kommunen sowie die Einführung der Schuldenbremse auf Länderebene und der damit verbundene Konsolidierungsdruck haben die Diskussion um den kommunalen Anspruch auf eine „finanzielle Mindestausstattung“ befördert. In diesem Zusammenhang muss auch die Konnexitätsproblematik gesehen werden, denn die Gemeinden haben schon seit geraumer Zeit das Gefühl, dass der Grundsatz

„Wer bestellt, der bezahlt“ ausgehöhlt wird. Ein Dauerbrenner ist die Gemeindefinanzreform, obwohl mehr denn je die Gemeinden auf eine nachhaltige Finanzierung angewiesen sind. Schließlich geht es um die Frage, ob im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs das „Bedarfsmodell“ gegenüber dem traditionellen „Verbundquotenmodell“ Vorteile aufweist; die jüngere Rechtsprechung hat das Bedarfsmodell in den Vordergrund gerückt.

2 Das System der Gemeindefinanzen

2.1 Institutionelle Aspekte

Die Gemeinden als Träger der kommunalen Selbstverwaltung sind zwar Teil des dreistufigen Verwaltungsaufbaus, doch bilden sie keine dritte Staatsebene, sondern sind Teile der Länder. Deshalb ist auch die Finanzverfassung zweistufig aufgebaut, was zur Folge hat, dass direkte finanzverfassungsrechtliche Beziehungen zwischen Bund und Gemeinden nicht existieren. Doch bestehen mittelbare Finanzbeziehungen. Zum einen tangieren steuerpolitische Entscheidungen - der Bund verfügt hier über die Gesetzgebungskompetenz - die kommunale Ebene, die an den Einnahmen aus der Einkommen- und Umsatzsteuer beteiligt ist; auch die Gewerbesteuerumlage spielt hier eine Rolle. Die Interessen der Gemeinden in Steuerfragen können nur von der Gesamtheit der Länder im Bundesrat wahrgenommen werden. Auch hat die Steuerpolitik Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich und auf den kommunalen Finanzausgleich, denn für die Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich sind die Steuereinnahmen der Länder ebenso wie die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich, die wiederum von der Entwicklung der Steuereinnahmen abhängen, maßgebend. Auch bei den Zuweisungen kann der Bund Einfluss nehmen. Nach der Neugestaltung des Art. 104b Abs.1 GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder *und* Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen. Auch kann er im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen Finanzhilfen gewähren.¹ Dabei ist es ihm verwehrt, die Projekte vollständig zu finanzieren, damit die Länder einen Anreiz verspüren, die Mittel möglichst wirtschaftlich einzusetzen. Die Länder sollen die Mittel gemäß den zwischen Bund und Ländern vereinbarten Zielen vergeben. Die Auswahl und Durchführung der konkreten Investitionsmaßnahmen obliegt jedoch allein den Ländern (Bundesministerium der Finanzen 2013). Bei allen Hilfen des Bundes an die Gemeinden sind die Länder „zwischengeschaltet“, sie leiten die Zuweisungen an die Gemeinden weiter.

¹ Bedeutsam wurde Art. 104b GG im Jahre 2009, als der Bund im Rahmen des zweiten Konjunkturpakets den Kommunen und Ländern insgesamt zehn Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen zur Verfügung stellte. Ein Problem ergab sich, weil der Bund in wesentlichen Förderbereichen, hier war es die Bildungsinfrastruktur, teilweise nicht über die von Art. 104b GG geforderte Gesetzgebungskompetenz verfügt. Die Konsequenz ist, dass Umwege - im konkreten Falle war es die energetische Sanierung von Schulgebäuden - gefunden werden mussten.

Im mehrstufigen Verwaltungsaufbau stellt sich grundsätzlich die Frage, welche Ebene welche Aufgaben erfüllen und wie die Finanzierung erfolgen soll. Im Grundsatz folgt die deutsche Finanzverfassung dem Subsidiaritätsprinzip, d. h. eine öffentliche Aufgabe soll soweit wie möglich von der jeweils unteren bzw. kleineren Einheit wahrgenommen werden. Den Gemeinden wird das Recht garantiert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung wahrzunehmen, d.h. sie entscheiden darüber, ob, wann und wie eine Angelegenheit erledigt werden soll.² Die Ausgestaltungsbezugnis der Selbstverwaltung ebenso wie die Rechtsaufsicht obliegt dem Land, das seine Eingriffe jedoch mit gemeinwohlorientierten Gründen legitimieren muss.

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips deckt sich mit der theoretischen Erkenntnis, wonach öffentliche Güter dann in lokaler Regie angeboten werden sollten, wenn durch die räumliche Nähe und kleine Nutzerkreise individuelle Bedürfnisse besser berücksichtigt werden können (Junkernheinrich 1991, Zimmermann 2009). Tatsächlich sind zahlreiche kommunalen Aufgaben durch eine größere „Marktnähe“ gekennzeichnet als die Aufgaben des Bundes und auch der Länder. Diese Leistungen werden in individuell messbaren Quantitäten nachgefragt, und auch eine Ausschließbarkeit ist zumindest teilweise gewollt; wenn nicht, werden zumeist verteilungspolitische Ziele verfolgt. Der gemeindeexterne Nutzerkreis ist klein, und auch die meritorische Komponente, mit der die öffentliche Hand aus „übergeordneten“ Gründen die privaten Präferenzen korrigieren will, spielt nur eine geringe Rolle. Die Finanzierung erfolgt zum großen Teil über Gebühren. Typische Beispiele sind Kindergärten, Büchereien, die kommunale Ver- und Entsorgung, Ausweisangelegenheiten, die Kfz-Zulassung oder auch Gewerbeangelegenheiten.

2.2 Die Aufgaben der kommunalen Ebene

In der Realität haben die Gemeinden eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen, auf deren Ausgestaltung sie nur bedingt Einfluss haben. Dies zeigt sich, wenn man die Aufgaben nach dem Grad der Pflichtigkeit abgrenzt: Weisungsaufgaben, pflichtige und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. Bei den Weisungsaufgaben wird das „Ob“ und das „Wie“ durch die Bundesländer vorgeschrieben. Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben - sie dominieren das gemeindliche Aufgabenspektrum - sind die Gemeinden grundsätzlich zum Handeln verpflichtet, doch verbleiben ihnen für das „Wie“ mehr oder weniger große Entscheidungsspielräume. Über die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben können die Gemeinden - im Rahmen ihrer Budgetrestriktionen - frei entscheiden. Zu den übertragenen Aufgaben zählen vornehmlich die Aufgaben im Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung, während es sich bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben insbesondere um die Gewährung sozialer Leistun-

² Art. 28 Abs. 2 GG stellt das Recht auf kommunale Selbstverwaltung unter besonderen verfassungsrechtlichen Schutz.

gen, um den Bau und Unterhalt von Kindertagesstätten, um die Jugendhilfe, um Investitionen im schulischen Bereich und im Verkehrssektor handelt. Freiwillige Aufgaben werden schwerpunktmäßig in den Bereichen Kultur, Sport, Erholung und Wirtschaftsförderung erfüllt.

Die Typisierung der Gemeindeaufgaben nach dem Grad der Fremdbestimmtheit verdeutlicht auch das Problem der Anreizkompatibilität, das im Zusammenhang mit dem Konnexitätsprinzip diskutiert wird. Werden *Weisungsaufgaben* vom Land in voller Höhe finanziert, wird die angewiesene Verwaltung möglicherweise kein ausgeprägtes Interesse an einer effizienten Durchführung haben – eine umfassende Konnexität schärft nicht unbedingt das Kostenbewusstsein der ausführenden Gemeinde. Zudem: An welchen Kosten soll sich die Erstattung orientieren? Wer nimmt die erforderlichen fundierten Kostenschätzungen vor? Soll man sich an den Durchschnittskosten orientieren (sofern verfügbar)? Wie weit wird die Handlungsautonomie der gemeindlichen Ebene ausgehöhlt? Je mehr ein kostenadäquates Erstattungssystem in Form einer „Töpfchenwirtschaft“ aufgebaut wird, desto mehr wird der allgemeine Finanzausgleich an Bedeutung verlieren.

Bei den *pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben* geht es vor allem darum, dass die Gemeinden einen Anreiz verspüren, sich wirtschaftlich zu verhalten und eigene Einnahmequellen - also das Gebührenpotential – auszuschöpfen. Das relativ geringe Gewicht der *freiwilligen Aufgaben* führt zu der Frage, ob die Gemeinden über hinreichenden Spielraum (Finanzmittel) verfügen, freiwillige Aufgaben angemessen wahrnehmen zu können. Die Gemeinden sind gemäß höchstrichterlicher Rechtsprechung aufgefordert, „kraftvoll“ tätig zu sein. Damit ist nicht nur die pflichtige Aufgabenerfüllung gemeint, d.h. die Gemeinden sollen sich nicht auf die Rolle unselbständiger Agenten zu beschränken, sondern sie müssen auch ihre freiwilligen Aufgaben wirkungsvoll wahrnehmen können. Dies gelingt nur dann, wenn sie über einen möglichst hohen Anteil ungebundener, in der Verwendung freie Zuweisungen der Länder disponieren können und die Länder nicht versuchen, ihre Interessen mit Hilfe vermehrter zweckgebundener Zuweisungen durchzusetzen.

Die kommunalen Aufgaben werden von einer Vielfalt von Trägern³ erfüllt. Ein wesentlicher Grund für die Trägervielfalt liegt in der Gemeindegröße begründet. Vielfach sind die Gemeinden zu klein, um lokale Güter in effizienter Weise bereitzustellen, also Größenvorteile wahrzunehmen. Vor allem im

³ Als Gemeinden werden die kreisfreien Städte, die Kreise und die kreisangehörigen Gemeinden wie auch die Kommunalverbände bezeichnet. In einigen Bundesländern ist zwischen kreisangehörigen Gemeinden und den Kreisen eine weitere Ebene etabliert worden, die sog. Ämter. Ein Teil der kommunalen Verwaltungsaufgaben wird von ihnen wahrgenommen, um auch hier - durch Kooperation - Größenvorteile zu erzielen. Allerdings verbleiben den amtsangehörigen Gemeinden noch Eigenständigkeiten. Zweckverbände wiederum sind die klassische Form der interkommunalen Zusammenarbeit, wobei es darum geht, ganz bestimmte Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasserver- und -entsorgung, Abfallbeseitigung, Organisation des ÖPNV oder auch das Betreiben von Krankenhäusern) gemeinsam zu erfüllen.

ländlich geprägten Raum wird ein Teil der kommunalen Aufgaben von den Kreisen wahrgenommen, nämlich solche, die sich für eine einzelgemeindliche Durchführung nicht eignen (überörtliche Aufgaben) bzw. deren Erfüllung die Finanz- und/oder die Verwaltungskraft einzelner Gemeinden übersteigt („ergänzende“ Aufgaben). Unter die ergänzenden Kreisaufgaben fällt vornehmlich die Finanzierung von Einrichtungen der Jugend- und Altenhilfe, von Krankenhäusern, von Musik- und Volkshochschulen, aber auch die Sozialhilfe. Überörtliche Aufgaben sind beispielsweise der öffentlichen Personennahverkehr oder Kreisstraßen.

2.3 Das kommunale Steuersystem

Etwa 40 % der kommunalen Aufgaben werden durch Steuern finanziert. Bei der Steuerfinanzierung wird mit der „gruppenmäßigen“ Äquivalenz argumentiert: So entstehen durch die örtliche Wirtschaft den Kommunen Belastungen, die aber nicht verursachungsgerecht angelastet werden - die Kosten sollen über eine pauschale Besteuerung gedeckt werden. Ähnlich kann für die Besteuerung haushaltsorientierter Gemeindeausgaben argumentiert werden. Dabei sollten die kommunalen Steuern fühlbar, d.h. als Belastung wahrgenommen werden, um die Verantwortung von Bürgern und Unternehmen für das lokale Geschehen zu stärken. Je mehr ein Bezug zum lokalen Angebot an öffentlichen Gütern hergestellt werden kann, umso stärker wirkt das „Band“ zwischen Steuerbürger und Gemeinde (Neumark 1979).

Zwar sollten Kommunalsteuern mit den Zielen des Zentralstaates kompatibel sein, ihnen also nicht entgegenwirken. Dennoch gehört es nicht explizit zu den kommunalen Aufgaben, Konjunktur-, Wachstums- oder auch Verteilungspolitik zu betreiben. Schon wegen der großen Zahl der Gemeinden, der Möglichkeit des Trittbrettfahrens, aber auch wegen der zum Teil sehr heterogenen sowie spezifisch lokalen Interessen werden die Kommunen sich kaum zur Übernahme stabilisierungspolitischer Verantwortung verpflichten lassen. Nicht konjunkturorientiertes oder konjunkturabhängiges Handeln, sondern eine möglichst stetige Aufgabenerfüllung steht für die Kommunen im Vordergrund ihres Tuns. Bereits aus diesem Grund ergibt sich die Forderung nach relativ konjunkturunempfindlichen kommunalen Steuern – eine Forderung, die im Kontrast zur deutschen Realität steht.

Das deutsche Steuersystem ist durch einen ausgeprägten Steuerverbund - die sog. gemeinschaftlichen Steuern - gekennzeichnet. Unmittelbar sind die Gemeinden an diesem Steuerverbund über ihre Anteile an der Einkommen- und an der Umsatzsteuer sowie über die Gewerbesteuerumlage, die sie an Bund und Länder abführen müssen, beteiligt. Mittelbar fließen ihnen Zahlungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu, die sich - in Abhängigkeit von der sog. Verbundquote - an der Entwicklung dieses Steuerverbundes orientieren. Die Verbundquote legt jedes Land eigenständig fest. In Bezug auf die Steuereinnahmen manifestiert sich die Autonomie der Gemeinden allein bei der

Grund- und bei der Gewerbesteuer in dem Recht, deren Hebesätze zu gestalten. Das Grundgesetz hält auch ein Hebesatzrecht für den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer - er beträgt 15 % - offen. Tatsächlich wird dieser Anteil⁴ nach Maßgabe der anteiligen Einkommensteuerleistungen der Bürger einer Gemeinde auf die einzelnen Gemeinden eines Bundeslandes verteilt, wobei Obergrenzen existieren.⁵ Das bedeutet, dass die Einkommensspitzen abgeschnitten werden und auf die Steuerverteilung keinen Einfluss haben. Dadurch werden die kommunalen Aufkommensunterschiede nivelliert, und zwar umso mehr, je niedriger die Höchstbetragsgrenzen angesetzt sind – bei steigenden Einkommen wird ein immer größerer Anteil des Aufkommens nicht berücksichtigt: Im Extremfall würde der Gemeindeanteil nicht mehr nach der Steuerkraft, sondern nach der Zahl der Steuerpflichtigen verteilt (Bundesministerium der Finanzen 2014).

Bezogen auf die Steuereinnahmen der Gemeinden hat die Gewerbesteuer mit 43,5 % (2012) das größte Gewicht, gefolgt von ihrem Anteil an der Einkommensteuer, der mit 36,2 % zu den kommunalen Steuereinnahmen beiträgt. Sehr viel niedriger sind die Einnahmen aus der Beteiligung an der Umsatzsteuer (4,8 %), während die Grundsteuern mit 14,3 % zu Buche schlagen. Mit der Finanzreform 1969 wurden die Gemeinden an der Einkommensteuer beteiligt; im Gegenzug leisten sie seitdem eine Gewerbesteuerumlage an die Länder und den Bund. Ziel dieses Vorgehens war es, die Abhängigkeit der Gemeinden von der sehr konjunktur reagiblen Gewerbesteuer zu verringern. Dies ist nur bedingt gelungen, zumal auch die Einkommensteuer - freilich in geringerem Maße - dem konjunkturellen Auf und Ab unterworfen ist, darüberhinaus die politischen Entscheidungsträger bei Bund und Ländern immer wieder Steuerentlastungen bei dieser Steuerart durchsetzten. Die Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer hat sich insbesondere wegen der Abschaffung der Lohnsumme und des Gewerbekapitals als Besteuerungsgrundlagen im Zeitablauf verstärkt. Zugleich hat die Erhöhung von Freibeträgen dazu beigetragen, dass sich die Steuerlast auf die ertragsstarken Großbetriebe konzentriert, mit der Folge, dass diese bei steigenden Hebesätzen stärker belastet werden, was wiederum die Abhängigkeit der Gemeinden von wenigen Großbetrieben und deren Entwicklung im Konjunkturverlauf steigert. Vor allem deshalb steht die Gewerbesteuer als tragende Säule des kommunalen Finanzsystems in der Kritik, denn die trägt nicht dazu bei, den Gemeinden relativ stetig fließende Einnahmequellen zu verschaffen, um eine relativ stetige Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Im Gegensatz zur Gewerbe- und auch zur Einkommensteuer schwanken die Einnahmen an der Umsatzsteuer, die im gesamtwirtschaftlichen Kontext als Proportionalsteuer konzipiert ist, eher nur wenig. Allerdings ist ihr Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen zu gering, um einen nennenswert dämpfenden Effekt auf das Aufkommen zu besitzen.

⁴ Bezugsgrundlage für den Gemeindeanteil ist nicht das gesamte Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer, sondern das jeweilige Aufkommen des einzelnen Landes.

⁵ Die Verteilung des Gemeindeanteils erfolgt anhand der aktuellen Lohn- und Einkommensteuerstatistik.

2.4 Der kommunale Finanzausgleich

Eine zentrale Rolle im Gemeindesystem spielt der kommunale Finanzausgleich. Es liegt in der Verantwortung der Länder, eine angemessene Finanzausstattung ihrer Gemeinden zu sichern. Begrenzt wird der Anspruch durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes. Auch fällt es schwer zu entscheiden, wann das Kriterium der Angemessenheit erfüllt ist, da kein allgemeiner, verbindlicher Aufgabenkatalog besteht, den man bei der Bestimmung der Finanzausgleichsmasse zugrundelegen kann. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Kommunen Aufgaben mit unterschiedlichem Pflichtigkeits- und Freiwilligkeitsgrad erfüllen und der tatsächliche Bedarf im Zweifel nur zufällig gedeckt wird (Lenk, Hesse, Lück 2013). In der Praxis wird die Höhe der den Gemeinden zur Verfügung gestellten Mittel weitgehend von der Höhe der (konjunkturrell schwankenden) Einnahmen der Länder bestimmt, nimmt also nicht unmittelbar Bezug zu den kommunalen Aufgaben.

Die Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich variieren von Land zu Land.⁶ Unterschiede bestehen nicht nur hinsichtlich der Verbundgrundlagen und -quoten (welche Einnahmen der Länder werden in welcher Höhe berücksichtigt?). Auch die Festlegung des Ausgabenbedarfs, den die Gemeinden in Ansatz bringen können, basiert teilweise auf verschiedenartigen methodischen Ansätzen, die entsprechend unterschiedliche Ergebnisse hervorbringen. Anders als der Länderfinanzausgleich berücksichtigt der kommunale Finanzausgleich explizit unterschiedliche Finanz- bzw. Ausgabenbedarfe; er ist also nicht allein ein Steuerkraftausgleich. Die Festlegung des Ausgabenbedarfs ist naturgemäß streitbefangen, da nicht nur normative Gesichtspunkte eine große Rolle spielen, sondern der Prozess der Mittelvergabe ein hochpolitischer ist.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden die Zuweisungen des Landes an die Summe aller Gemeinden mittels einer festen Quote an den Verbundgrundlagen (Steueraufkommen der Länder, Einnahmen/Belastungen aus dem/durch den Länderfinanzausgleich, Einnahmen aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes) ermittelt. Die sog. Verbundmasse wird vom Land vollständig auf die Kommunen aufgeteilt. Neben der Verbundmasse fließen noch weitere Zahlungen vom Land an die Gemeinden, mit denen das Land bestimmte Ziele gefördert wissen möchte. Deshalb kann aus der Höhe der Verbundquote noch keine Aussage hinsichtlich der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung oder gar der „Kommunalfreundlichkeit“ der einzelnen Länder abgeleitet werden. Die Finanzausgleichsmasse soll mit den Aufgaben, die von den Kommunen zu erfüllen sind, korrespondieren, doch differiert die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden, und zwar nicht nur von Land zu Land, sondern auch in Abhängigkeit von der Gemeindegröße oder von ihrer zentralörtlichen Bedeutung. Diese Unterschiede finden ihren Ausdruck nicht nur in dem unterschiedlichen Gewicht der Weisungs-

⁶ Vgl. Kapitel 2.5.

Pflicht- und freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die es zu finanzieren gilt. Auch müssen beispielsweise räumliche Aspekte berücksichtigt werden: Gemeinden in Ballungszentren haben in der Regel umfangreichere Aufgaben wahrzunehmen als Kommunen in ländlichen Regionen; auch bestehen größenklassenspezifische Unterschiede oder siedlungsstrukturelle Disparitäten (Kernstadt versus Umlandgemeinde) wie auch funktionelle Unterschiede (gemessen an der Zentralörtlichkeit). Letztlich sind aber die Unterschiede in der Trägerschaft für soziale Leistungen Ursache für die große Varianz im Kommunalisierungsgrad (Bertelsmann-Stiftung 2013).

Die Verbundquote verändert sich nur dann, wenn sich die Lastenaufteilung zwischen Land und Gemeinden verschiebt, ebenso wenn sich neue Einnahmequellen erschließen oder Einnahmen entfallen. Hingegen erfolgt die Festlegung der investiven Zuweisungen zumeist diskretionär, wobei die aktuelle Finanzlage sowie die finanziellen Perspektiven der Länderhaushalte die entscheidenden Parameter sind: Bei angespannter Haushaltslage kürzen die Länder häufig ihre Investitionszuschüsse an die Gemeinden; entspannt sich die Finanzlage, sind sie wieder bereit, höhere Zuweisungen für investive Zwecke zu gewähren.

Im horizontalen Ausgleich geht es um die sachgerechte Aufteilung der Finanzausgleichsmasse auf die einzelnen Gemeinden. Dabei ist zwischen allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen zu unterscheiden. Bei den allgemeinen Zuweisungen handelt es sich um die sog. Schlüsselzuweisungen. Dies sind Zuweisungen ohne Zweckbindung, die der allgemeinen Aufstockung der Kommunalfinancen dienen und nach einem bestimmten Schlüssel auf die Gemeinden verteilt werden. Sie erfüllen eine fiskalische Funktion, indem sie zur komplementären Finanzierung von Kommunalaufgaben eingesetzt werden, und eine redistributive, indem sich die Verteilung dieser Zuweisungen nach der jeweiligen gemeindlichen Steuerkraft richtet und dadurch Einnahmedisparitäten zwischen Gemeinden gleicher Größenklasse gemindert werden. Mit den zweckgebundenen Zuweisungen hingegen werden spezifische Aufgaben finanziert; ihre Höhe und auch die Verteilung richtet sich vielfach nach den Interessen des Landes, das diese Zuweisungen als Steuerungsinstrument einsetzt. Deshalb werden sie in der Regel auch nicht mittels einer bestimmten Quote an den Einnahmen des Landes bestimmt, vielmehr wird über ihre Höhe immer wieder neu entschieden.

Fast überall in Deutschland bemisst sich der Finanzbedarf an der Zahl der Einwohner. In der sog. Hauptansatzstaffel wird unterstellt, dass mit steigender Gemeindegröße (Einwohnerzahl) auch der Finanzbedarf zunimmt: Je größer die Gemeinden, desto höher der Euro-Betrag je Einwohner, der als Bedarf anerkannt wird („veredelter“ Einwohner). Dahinter steht die These, dass die Agglomerationskosten mit zunehmender Gemeindegröße steigen und höhere Aufwendungen für die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter erfordern. Empirisch wird die „Einwohnerveredelung“ aus dem in den vorangegangenen Jahren tatsächlich finanzierten sog. Zuschussbedarf, d.h. die Differenz zwischen den

laufenden Ausgaben eines Aufgabenbereichs und den spezifischen Einnahmen in diesem Bereich, abgeleitet Sie ist aus den allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern und Zuweisungen) des Landes zu finanzieren. Voraussetzung für das Funktionieren des veredelten Hauptansatzes ist neben der politischen Akzeptanz eine hinreichende Übereinstimmung der Finanzbedarfe mit der (größenklassenabhängigen) Einwohnerzahl.

Allerdings ist dieses Verfahren der Bedarfsbestimmung umstritten (Vesper 2000, 2006, Zimmermann 2009, Lenk, Hesse, Lück 2013, Gemeindefinanzbericht 2013, 2014). So können Gemeinden gleicher Größe, aber mit höheren Einnahmen auch höhere Ausgaben tätigen. Führen diese höheren Ausgaben zu einem höheren Zuschussbedarf, kann das Ergebnis einem Zirkelschluss gleichkommen. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass es bei der empirisch gestützten Ermittlung des Finanzbedarfs auf die „durchschnittlichen“ Ausgaben einer Größenklasse ankommt und allzu große Ausreißer nach oben oder unten bei der Bedarfsmessung nivelliert werden. Auch müsste geklärt werden, wie sich eine mit steigender Einwohnerzahl zunehmende Ausgabenfreudigkeit empirisch nachweisen lässt. Ein solcher Nachweis ist schwer zu führen, zumal die Ausgaben nicht nur aus den allgemeinen Deckungsmitteln, sondern auch aus Gebühreneinnahmen finanziert werden, wodurch es zu Abweichungen im Ausgabeverhalten kommen kann. Ebenso ist in Rechnung zu stellen, dass nicht allein die Ausgabenhöhe bzw. der Zuschussbedarf für die Berechnung und Verteilung der Schlüsselzuweisungen relevant ist, sondern ebenso die Steuerkraft. Schlüsselzuweisungen, die in der Vergangenheit gewährt wurden (und Bestandteil des Zuschussbedarfs=Finanzbedarf sind), können auch Reflex einer schwachen Steuerkraft sein. Schließlich sei auf die Bedeutung der Sozialausgaben als wesentlicher Bestimmungsgrund für die Ausgabenentwicklung der Gemeinden verwiesen: Die mit der Gemeindegröße steigenden Ausgaben resultieren insbesondere aus den sozialen Aufgaben - sie wiederum werden weitgehend durch landes- und bundespolitischer Vorgaben bestimmt bzw. sind Folge sozio-ökonomischer Entwicklungen, die von den Gemeinden kaum beeinflusst werden können. Schließlich ist auf ein ganz grundsätzliches Problem hinzuweisen: Wenn die Bedarfsermittlung auf standardisierten Aufgabekatalogen basiert, werden die Grundprinzipien der kommunalen Selbstverwaltung tangiert. Es besteht die Gefahr, dass vom Land faktisch vorgegeben wird, welche Aufgaben die Kommunen wie wahrnehmen (Deutscher Städtetag 2014).

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entwicklung in Ostdeutschland wird die Tatsache problematisiert, dass bei sinkender Bevölkerung der Finanzbedarf, der sich durch die Hauptansatzstaffel ergibt, rechnerisch überproportional zurückgeht und die Kommunen zu harten Anpassungsmaßnahmen gezwungen sind. Dieser Druck wird dadurch verstärkt, dass aufgrund von Unteilbarkeiten und fixen Kosten die Kommunen mit dem Problem der Kostenremanenz konfrontiert sind. Dies gilt insbesondere für Kernstädte mit zentralörtlichen Funktionen, die zudem damit zu kämpfen haben, dass die Abwanderung der Bevölkerung ins Umland die eigene Steuerkraft zusätzlich schmälert. Problematisiert

werden auch die Konsequenzen bei dem Zusammenschluss von Gemeinden. Basiert der Finanzausgleich auf veredelten Einwohnerzahlen, so ändert sich bei Gemeindezusammenschlüssen nicht die Zahl der „natürlichen“ Einwohner, wohl aber die veredelte Einwohnerzahl eines Landes; sie steigt und damit auch der Finanzbedarf aller Gemeinden. Der Finanzbedarf jener Gemeinden, die nicht fusionieren, bleibt von den Zusammenschlüssen unberührt. Er muss aber herabgesetzt werden, wenn das Land den Umfang der Schlüsselzuweisungen nicht verändert, da sich durch die Zusammenschlüsse die Bedarfsrelationen zugunsten der nun größeren Gemeinden verschieben.

Natürlich gibt es Fälle, dass Gemeinden zwar gleich groß sind, sie dennoch unterschiedlich hohe Finanzbedarfe haben, weil sie sich sozioökonomisch stark unterscheiden, dieser Unterschied aber durch den „veredelten“ Einwohner nicht abgebildet wird. Auch besteht zwischen Gemeindegröße und Zentralörtlichkeit häufig, aber nicht immer ein Zusammenhang.⁷ Es gibt große Orte, die in nur relativ geringem Maße Versorgungsfunktionen für das Umland wahrnehmen; umgekehrt gibt es kleinere Orte mit einer starken Verflechtung zum Umland. Es komme, so die Argumentation der Gegner einer Hauptansatzstaffel, bei der Bedarfszumessung demnach nicht nur auf die Zahl der Einwohner der Gemeinde, sondern auch auf den Einzugsbereich an. Deshalb müsse nach anderen Maßstäben gesucht werden, die den gemeindlichen Finanzbedarf exakter spiegeln (Junkernheinrich 1991, 1992, Lenk, Birke 1998). Eine Möglichkeit wird darin gesehen, sich an der vom Landesentwicklungsplan aufgestellten Hierarchie der Orte zu orientieren, weil durch die Klassifizierung siedlungsstrukturelle Aufgaben festgelegt sind und darauf aufbauend auch lokale Infrastrukturbedarfe (Museen, Theater, Büchereien, Volkshochschulen, Sporteinrichtungen, Schulen u.ä.) quantifiziert werden könnten. Allerdings würde in diesem Falle die Verteilung der Schlüsselzuweisungen von den raumordnungspolitischen Vorstellungen des Landesentwicklungsplans determiniert, wodurch möglicherweise die Handlungsautonomie der Gemeinden beschnitten würde.

Tatsächlich werden in wenigen Bundesländern die Schlüsselzuweisungen nicht nach der Hauptansatzstaffel, sondern in Abhängigkeit von zentralörtlichen Funktionen bzw. einzelbedarfsorientiert gewichtet und verteilt. Dabei treten jedoch ganz ähnliche Probleme wie bei der Hauptansatzstaffel auf: Auch hier erfolgt die Bedarfsbestimmung normativ, da sich vielfach kein „objektiver“, unausweichlicher Finanzbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen festmachen lässt. Die Vorstellung ist unrealistisch, dass es ein in ihrer Höhe exakt definiertes kommunales Aufgabenspektrum gibt; dies wäre die Voraussetzung für die Bestimmung solch aufgabenbezogener Einzelbedarfe. Es stellt sich hier also nicht nur

⁷ So dient der Ausbau der Straßennetze, des ÖPNV oder von Park-and-Ride-Systemen ebenso wie die Schaffung und Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen nicht nur den Einwohner dieser Orte - sind also nicht nur als „Ballungskosten“ zu interpretieren -, sondern kommen auch den Umlandeinwohnern zugute. Teilweise erzeugen diese sogar erst die Nachfrage (und erzwingen ein Angebot, wie z.B. Pendler).

die Frage, ob die benötigten Daten verfügbar sind (auch sie beziehen sich auf die Vergangenheit). Zudem müssen Probleme der Normierung und Gewichtung gelöst werden.

In der politischen Praxis wird in vielen Bundesländern die Hauptansatzstaffel durch „Nebenansätze“ ergänzt. Sie mildern den Einfluss der Einwohnergewichtung. Es werden solche Bedarfe abgedeckt, die sich aufgrund einer besonderen Bevölkerungsstruktur und der damit verbundenen Belastungen ergeben, d.h. identifiziert werden können. Die Merkmalsausprägungen, die dem Nebenansatz zugrunde liegen, sollten abweichend vom Einwohnerindikator regional signifikant streuen.

Verbreitet sind Ansätze zur expliziten Berücksichtigung der Soziallasten und der Schullasten. Auch zentralörtliche Funktionen und Flächenfaktoren werden mitunter gesondert ausgeglichen. Sinnvoll ist eine Kombination dann, wenn der Nebenansatz tatsächlich einen signifikanten Sonderbedarf abdeckt, d.h. Merkmale berücksichtigt, die nicht unmittelbar an die Einwohnerzahl geknüpft sind, beispielsweise dann, wenn eine Gemeinde als Schulstandort die entsprechende Infrastruktur bereit hält und sie auch von Schülern aus den umliegenden Gemeinden genutzt wird. Doch sollte die Finanzbedarfsmessung nicht durch zu viele Nebenansätze („Einzeltöpfchen“) überfrachtet werden, weil das Verfahren ansonsten ineffizient und intransparent zu werden droht.

Naturgemäß stehen die verschiedenen Ausgleichssysteme immer wieder in der Kritik, da zwischen „reichen“ und „armen“ Regionen umverteilt wird. Zwar steht die „Angemessenheit“ des Ausgleichs als solche, also ein zumutbarer und maßvoller Ausgleich der unterschiedlichen Interessen, bei allen Beteiligten außer Frage. Doch kann sie finanzwissenschaftlich ebenso wenig wie verfassungsrechtlich eindeutig bestimmt werden. Es geht darum, im politischen Aushandlungsprozess die richtige Mitte zu finden zwischen Finanzautonomie und Finanzsolidarität, zwischen dem Maß an „eigenbestimmten“ Steuereinnahmen, die eigenständiges Handeln gewährleisten, und dem notwendigen Umfang an Finanzmitteln, die zur Erfüllung der nicht nur „pflichtigen“ Aufgaben gewährt werden müssen. Während Änderungen im System des Länderfinanzausgleichs immer nur in größeren Zeitabständen - in Dekaden - vorgenommen werden, treten Konflikte auf kommunaler Ebene viel häufiger auf. Dies vor allem deshalb, weil die Länder einen starken Einfluss auf ihre Gemeinden ausüben und durch ihre Zuweisungspraxis, die nur teilweise regelgebunden, in gewichtigen Teilen diskretionärer Natur ist, die Gemeinden immer wieder zu Widerspruch veranlassen, weil sich diese nicht angemessen behandelt fühlen. Dies war im Übrigen ein wesentlicher Grund dafür, dass einige Länder den sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz bzw. das „Partnerschaftsmodell“ eingeführt haben, wonach sich kommunalen Einnahmen und Landeseinnahmen (nach Abzug der Zuweisungen an die Gemeinden) parallel entwickeln

sollen. Verbunden damit ist die Hoffnung, dass der Finanzausgleich nicht nur zur Verstetigung der Gemeindefinanzen beiträgt, sondern auch Verteilungsstreitigkeiten gemindert werden.⁸

Das Verteilungsergebnis im kommunalen Finanzausgleich bestimmt sich aus der Gegenüberstellung von dem - zumeist einwohnerabhängigen - Finanzbedarf und der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden (Realsteuern plus anteilige Einkommensteuer und Umsatzsteuer minus Gewerbesteuerumlage), wobei fiktive (durchschnittliche) Hebesätze zur Anwendung kommen. Ausgeglichen wird der Unterschied zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft, doch nicht vollständig, sondern nur zu einem (allerdings großen) Teil. Die Höhe der Ausgleichsquote gehört zu den politisch umkämpften Parametern. Eine Veränderung der Ausgleichsquote hat erhebliche Verteilungswirkungen (beispielsweise Vesper 2000). Für sich genommen wirkt eine hohe Quote nivellierend, denn die Unterschiede in der Steuerkraftverteilung werden weitgehend eingeebnet: Höhere Steuereinnahmen werden angerechnet, es verringern sich die Schlüsselzuweisungen, der Anteil des Selbstbehalts ist also gering. Eine niedrige Ausgleichsquote hingegen ist für die wirtschafts- und steuerkraftstarken Gemeinden von Vorteil, da ein größerer Teil der Steuereinnahmen im Ausgleich nicht angerechnet wird, der Selbstbehalt also größer ist.

2.5 Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern

Das klassische Verbundquotenmodell wird in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und in Schleswig-Holstein angewendet. Ein obligatorischer Steuerverbund besteht hinsichtlich der Einnahmen der Länder aus den Gemeinschaftssteuern (Art. 106 Abs. 7 GG), während es den Ländern freigestellt bleibt, die Gemeinden an den Landessteuern zu beteiligen (fakultativer Verbund). Übersicht 1 gibt einen Überblick über die Verbundquoten in den einzelnen Bundesländern. Thüringen und Sachsen-Anhalt sind in dieser Übersicht nicht aufgeführt, da beide Länder auf ein sog. Bedarfssystem umgestellt haben. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird hier nicht wie im Verbundsystem durch die Quote an den Verbundgrundlagen berechnet, sondern nach Maßgabe einer aufgaben- und ausgabenorientierten Bedarfsmessung.

Insgesamt zeigt sich bei den Verbundquoten eine recht große Spreizung. Am bedeutsamsten ist die Beteiligung der Gemeinden an den aufkommensstarken Gemeinschaftssteuern. Hier sticht die niedrige Quote Bayerns ins Auge, aber auch Niedersachsen und Schleswig-Holstein weichen vom Durchschnitt deutlich nach unten ab. Am höchsten sind die Quoten in Baden-Württemberg und Hessen. In einigen Ländern sind die Gemeinden auch an der Gewerbesteuerumlage, die sie an die Länder überweisen, beteiligt. In vielen Fällen folgt die Beteiligung an der Grunderwerbsteuer, die eine reine Landessteuer

⁸ Vgl. Kapitel 2.5.

ist, den Quoten an den Gemeinschaftssteuern. Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen weichen ab, indem sie eine deutlich höhere Beteiligung gewähren. Bei den Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen gelten in allen Ländern die gleichen Verbundquoten wie bei den Gemeinschaftssteuern; gleiches gilt für die Einnahmen aus der Kompensation für die Kfz-Steuer und die Lkw-Maut, wobei in Hessen und Nordrhein-Westfalen die Gemeinden an diesen Einnahmen nicht beteiligt werden.

Übersicht 1

Verbundgrundlagen und Verbundquoten im kommunalen Finanzausgleich

	Gemeinschaftsteuern	Gewerbesteuerumlage	Grundwerbsteuer	LFA/BEZ	Kfz-Steuer**
Baden-Württemberg	23	23	38,85	23	17,54
Bayern	12,75	12,75	38,1	12,75	52,5
Hessen	23	-	23	23	
Niedersachsen	15,5	-	33	15,5	15,5
Nordrhein-Westfalen*	23	-	23		
Rheinland-Pfalz	21	-	21	27	27
Saarland	20,56	-	20,56	20,56	20,56
Schleswig-Holstein	17,74	-	17,74	17,74	17,74
Brandenburg	20	20	20	20***	20
Mecklenburg-Vorpommern	22,03	22,03	22,03	22,03	22,03
Sachsen	22,23	22,23	22,23	22,23	22,23

* Einschl. 1,17 %-Punkte zur pauschalen Abgeltung der Beteiligung an den einheitsbedingten Belastungen.

** Kompensation für Kfz-Steuer und LKW-Maut.

*** Die Quote an den Sonderbedarfs-BEZ beträgt 40 %.

Quelle: Deutscher Städtetag (2014).

Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt, dass in den Pro-Kopf-Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden große Unterschiede bestehen. Vor allem ist ein merkliches Ost-West-Gefälle erkennbar. Dieses Gefälle schlägt sich auch in den Anteilen der Zuweisungen der Länder an den Ausgaben der Gemeinden nieder: In Ostdeutschland belaufen sich diese Zuweisungen im Durchschnitt auf knapp ein Viertel, im Westen hingegen sind es weniger als ein Fünftel. Zwei Gründe sind hierfür maßgebend. Zum einen sind die ostdeutschen Gemeinden aufgrund ihrer noch immer deutlich geringeren Steuerkraft auf höhere Schlüsselzuweisungen angewiesen, um ihrer Aufgaben erfüllen zu können. Zum anderen erhalten die ostdeutschen Länder Mittel aus dem sog. Solidarpaket II, die sie zum Ausbau und zur Modernisierung ihrer Infrastruktur einsetzen sollen. Diese Mittel geben sie zu einem Teil an ihre Gemeinden weiter, da es ja die Gemeinden sind, die viele öffentliche Investitionen tätigen. Dennoch tätigen die ostdeutschen Gemeinden im Durchschnitt niedrigere Ausgaben als die Gemeinden in den westdeutschen

Flächenländern. Eine Ausnahme bildet Brandenburg, dessen Gemeinden pro Kopf der Bevölkerung deutlich mehr ausgeben.

Tabelle 1
Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich nach Ländern 2012

	Schlüssel- zuweisungen	Sonstige Zuweisungen	Zuweisungen für Investitionen	Insgesamt
Euro je Einwohner				
Baden-Württemberg	440	117	65	622
Bayern	212	129	119	460
Hessen	342	18	78	438
Niedersachsen	354	58	61	474
Nordrhein-Westfalen	404	29	108	542
Rheinland-Pfalz	258	33	86	377
Saarland	408	25	48	482
Schleswig-Holstein	278	33	72	383
Brandenburg	559	98	176	833
Mecklenburg-Vorpommern	345	161	163	669
Sachsen	481	74	203	758
Sachsen-Anhalt	453	152	192	797
Thüringen	387	71	138	596
Anteile in %				
Baden-Württemberg	70,8	18,9	10,4	100
Bayern	46,0	28,0	26,0	100
Hessen	78,2	4,1	17,8	100
Niedersachsen	74,7	12,3	13,0	100
Nordrhein-Westfalen	74,7	5,3	20,0	100
Rheinland-Pfalz	68,4	8,8	22,8	100
Saarland	84,8	5,2	10,0	100
Schleswig-Holstein	72,6	8,5	18,9	100
Brandenburg	67,1	11,8	21,2	100
Mecklenburg-Vorpommern	51,5	24,1	24,4	100
Sachsen	63,5	9,7	26,8	100
Sachsen-Anhalt	56,8	19,1	24,1	100
Thüringen	64,9	12,0	23,1	100

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Mit 622 Euro je Einwohner erhalten die baden-württembergischen Gemeinden von allen westdeutschen Ländern die höchsten Zuweisungen aus dem Landeshaushalt, und dies, obwohl sie über eine überdurchschnittlich hohe Steuerkraft verfügen. Die gute Finanzausstattung hat wesentlich dazu beige-

tragen, dass die baden-württembergischen Gemeinden von allen Ländern die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung aufweisen. Zwar sind auch die Pro-Kopf-Ausgaben vergleichsweise hoch, doch werden die baden-württembergischen von den hessischen und den nordrhein-westfälischen Kommunen noch übertroffen (Tabelle 2).

Tabelle 2
Ausgaben und Steuern nach Ländern je Einwohner 2012

	Ausgaben insgesamt	Ausgaben o. Zuw.v.Land.	Steuern
Baden-Württemberg	2556	1934	1145
Bayern	2409	1949	1115
Hessen	2808	2370	1198
Niedersachsen	2258	1785	942
Nordrhein-Westfalen	2690	2148	1055
Rheinland-Pfalz	2276	1899	896
Saarland	1927	1446	778
Schleswig-Holstein	2353	1970	811
Brandenburg	2489	1656	612
Mecklenburg-Vorpommern	2324	1655	529
Sachsen	2186	1428	628
Sachsen-Anhalt	2138	1341	584
Thüringen	2135	1539	576

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Im Vergleich nach Bundesländern wird auch deutlich, dass der Anteil der Schlüsselzuweisungen, also der Zuweisungen, über die die Kommunen frei verfügen können, unterschiedlich hoch ist. Mit Abstand am niedrigsten sind die Anteile der Schlüsselzuweisungen an den gesamten Zuweisungen des Landes in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern; in Bayern entfällt weniger als die Hälfte auf die Schlüsselzuweisungen, in Mecklenburg-Vorpommern ist es nur wenig mehr als die Hälfte. Am anderen Ende der Skala rangiert das Saarland, das einen Wert von knapp 85 % aufweist. In den anderen westdeutschen Flächenländern liegen die Anteile zumeist merklich über 70 %, in Ostdeutschland um etwa 10 Prozentpunkte darunter.

In der politischen Praxis kam es immer wieder zu Streitigkeiten darüber, ob die über die Quoten generierte Finanzausgleichsmasse den Finanzbedarf der Gemeinden hinreichend deckt. Zumeist wurden gerichtliche Auseinandersetzungen über diese Frage zwischen Land und einzelnen Kommunen geführt. Nicht zuletzt infolge der Rechtsprechung kam es in einigen Ländern zu Modifikationen des Verbundquotenmodells. In der Rechtsprechung wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die

Grundsätze zur finanziellen Ausstattung der Kommunen regelmäßig überprüft werden müssen, um sich ändernden Anforderungen an das kommunale Aufgabenspektrum gerecht zu werden. So wird in Brandenburg die Verbundquote alle drei Jahre auf die angemessene Verteilung der vom Land bereitgestellten Finanzmittel und des kommunalen Aufgabenumfangs hin überprüft (Vesper 2006). In Rheinland-Pfalz wurde 2007 ein „Verstetigungsmodell“ eingeführt, das die finanziellen Leistungen des Landes aus dem Trend der Landeseinnahmen der vergangenen neun Jahre ermittelt, wobei die Verstetigungssumme jährlich mindestens um einen Prozentpunkt im Vergleich zum Vorjahr wächst. Zur Gewährleistung dieser garantierten Zahlungen hat das Land einen Stabilisierungsfonds eingerichtet, dem es in konjunkturell guten Zeiten Finanzmittel zuführt. Der Verstetigungsgedanke des rheinland-pfälzischen Modells folgt einer ähnlichen Idee wie der „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“, der in Sachsen seit 1996 (und in Mecklenburg-Vorpommern seit 2006) Anwendung findet. Die Einnahmen der sächsischen Kommunen aus Steuern (Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie andere Steuern) und den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sollen sich gleichmäßig zu der dem Land verbleibenden Finanzmasse aus Steuern, Länderfinanzausgleich (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen) abzüglich der den Kommunen zufließenden Mittel im kommunalen Finanzausgleich entwickeln.

Einen Systemwechsel hatte Thüringen 2006 vollzogen, 2010 folgte Sachsen-Anhalt. Auch in Hessen steht nach dem Urteil des dortigen Staatsgerichtshofes ein Wechsel vom Verbundquotensystem zum Bedarfsmodell an (Deutscher Städtetag 2014). In Thüringen ist die Finanzausgleichssumme als finanzielle Mindestausstattung zu interpretieren, die sich unabhängig von der Einnahmesituation des Landes aus den Kosten für die pflichtigen und teilweise auch freiwilligen Aufgaben der Kommunen ableitet (Thüringer Finanzministerium 2012). Die Frage, ob das Ausgabeniveau angemessen ist, wird anhand der Bildung von Durchschnitten und Benchmarks diskutiert. Dabei wird eine sogenannte Korridorbereinigung vorgenommen, indem bei der Bedarfsermittlung nur Werte zwischen 50 und 100 % des rechnerischen Durchschnitts berücksichtigt werden, was im Ergebnis bedeutet, dass weniger als der Durchschnitt vom Land als Bedarf anerkannt wird.⁹ Ob mit diesem Vorgehen eine sachgerechtere Aufgaben- bzw. Ausgabenermittlung möglich ist, muss bezweifelt werden. Auch die Tatsache, dass den Gemeinden nur ein Anteil von 6 % der ungedeckten Ausgaben des Verwaltungshaushalts für freiwillige Leistungen zugestanden werden, ist kritisch zu beurteilen, zumal die Steuereinnahmen bei der Bedarfsermittlung gegengerechnet werden (Deutscher Städtetag 2014). Tatsächlich haben nach der Reform die Streitigkeiten an Schärfe und Intensität zugenommen, so dass der Systemwechsel in Thüringen durch die Einführung eines sogenannten Partnerschaftsmodells teilweise korrigiert werden

⁹ Das Vorgehen bedeutet auch, dass überdurchschnittliche Bedarfe, die aus besonderen sozio-ökonomischen Gegebenheiten resultieren, als Ausreißer eliminiert werden.

musste. Dieses Modell orientiert sich weitgehend am sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz: Land und Gemeinden sollen gleichmäßig an den Veränderungen der Steuereinnahmen beider Ebenen teilhaben.

Alles in allem reflektieren die existierenden Finanzausgleichsmodelle die Komplexität sowohl der Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und ihren Gemeinden wie auch die intrakommunalen Beziehungen. Die finanzpolitische Realität ist durch eine ausgesprochene Vielfalt der kommunalen Bedarfe gekennzeichnet, die wiederum Ausdruck der sehr unterschiedlichen Aufgaben ist. Kommunale Aufgabenstandards (und die entsprechenden Kosten) lassen sich nur schwer konstruieren, auch sind sie zumindest von kommunaler Seite kaum erwünscht, weil jede Normierung dem Selbstverwaltungsanspruch der kommunalen Ebene zuwider läuft. Eine „objektive“ Bestimmung des Finanzbedarfs wird demnach immer mit Problemen behaftet sein. Insofern werden die Stellschrauben des Systems immer politisch determiniert sein. Dies bedeutet aber auch, dass der kommunale Finanzausgleich streitbefangen bleibt.

2.6 Kommunale Verschuldung

Als Hauptinvestor der öffentlichen Hand spielt auf der kommunalen Ebene die Frage der Finanzierung von Investitionen eine besondere Rolle. Gemeinden investieren vor allem in Schulen, in die Kinderbetreuung, in soziale und kulturelle Einrichtungen, in den Straßenbau oder auch in den ÖPNV. Entweder treten sie unmittelbar als Investor auf oder aus dem Haushalt ausgegliederte Einrichtungen tätigen Investitionen. Da es sich hier vielfach um freiwillige Aufgaben handelt, stellen die Investitionen für die Gemeinden die flexibelste Ausgabeart dar. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften schränken die Gemeinden in ihrer Kreditaufnahme ein (und sie werden von der Kommunalaufsicht, die den Ländern obliegt, in ihrem Gebaren überwacht). Im Focus steht dabei die sog. freie Spitze. Sie gilt als Gradmesser für die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Je größer die Überschüsse im Verwaltungshaushalt,¹⁰ desto höher die freie Spitze, umso mehr Mittel stehen für investive Zwecke zur Verfügung. Eine starke Finanzkraft bedeutet zugleich ein höheres Verschuldungspotential, da die Wahrscheinlichkeit, Zins- und Tilgungsleistungen aus den laufenden Einnahmen zu finanzieren, hoch ist. Bei defizitären Verwaltungshaushalten fallen zwangsläufig Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer, weil eigene Mittel fehlen und damit auch die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung nicht gegeben sind. Auf kommunaler Ebene ist nicht nur die Höhe der Finanzierungsdefizite bzw. des Schuldenstandes Gradmesser für ihre finanzielle Anspannung, auch niedrige Investitionen signalisieren häufig fiskalische Armut. Im Normalfall hat die kommunale Kreditaufnahme die Funktion, die Finanzierung diskontinuierlicher Investitionsbedarfe zu ermöglichen, wenn beispielsweise Investitionen eine sprunghafte Erhöhung des

¹⁰ Laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben.

Finanzbedarfs erfordern. Für eine kleine Gemeinde kann dies bereits der Bau einer neuen Schule sein. Der Kredit hat in diesem Falle eine glättende Wirkung. Auch das Generationenargument spielt eine Rolle: Werden kommunale Investitionen über Kredite finanziert, werden die nutznießenden zukünftigen Generationen durch die zu zahlenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen belastet.

Seit geraumer Zeit kommt dem Kassenkredit auf kommunaler Ebene eine besondere Bedeutung zu. In den beiden vergangenen Jahrzehnten haben sie sich um ein Vielfaches erhöht und einen Sockel aufgebaut. Dies aber ist ein Verstoß gegen die kommunalrechtlich definierte Kurzfristigkeit der Kassenkredite, die zur langfristigen Defizitdeckung zweckentfremdet wurden (Hermann 2011). Kassenkredite werden kommunalrechtlich als kurzfristige Instrumente zur Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten definiert.¹¹ Es waren vor allem zwei Gründe, die den Kassenkredit zu einer „normalen“ Finanzierungsform machten. Zum anderen war die finanzielle Situation vieler Gemeinden lange Zeit so angespannt, dass sie zum Teil relativ hohe Deckungslücken in den Verwaltungshaushalten hinnehmen mussten, sie also nicht in der Lage waren, ihre laufenden Ausgaben zu finanzieren und die Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt zu erwirtschaften. Die Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt soll im Wesentlichen die Schuldentilgung aus den laufenden Einnahmen gewährleisten. Defizite im Verwaltungshaushalt dürfen nicht durch langfristige Kredite gedeckt werden; diese Kredite sind grundsätzlich der Finanzierung von Investitionen vorbehalten und bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden. Die Aufnahme von Kassenkrediten, die zur Deckung von Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt vorgesehen sind, unterliegen nicht unbedingt der Genehmigungspflicht seitens der kommunalen Aufsichtsbehörden. Je nach Bundesland gibt es unterschiedliche Genehmigungs- und Anzeigerfordernisse für Kassenkredite (Bertelsmann-Stiftung 2013). So verlangen einige Gemeindeordnungen eine Genehmigungspflicht für den in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag der Kassenkredite durch die Kommunalaufsicht. Andere Gemeindeordnungen sehen für den Fall, dass der vorgesehene Höchstbetrag überschritten wird, keine Genehmigungspflicht vor. Auch gibt es Gemeindeordnungen, deren Vorschriften lediglich eine Anzeige der Kassenkredite bei der zuständigen Kommunalaufsicht erfordern.

Mit der Implementierung der Schuldenbremse stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße die Gemeinden von diesen schuldenbegrenzenden Vorschriften tangiert werden. Über den Konjunkturzyklus hinweg dürfen von den Gebietskörperschaften im Prinzip keine neuen Schulden aufgenommen werden. Die Schulden, die durch eine Rezession entstehen, müssen im Aufschwung getilgt werden. Nur für den Bund sind Defizite in einer Größenordnung von 0,35 % des BIP erlaubt, während die Länder

¹¹ Als kurzfristige Finanzierungsinstrumente sichern sie die Liquidität der Kommune, indem sie Einnahmen- und Ausgabenschwankungen überbrücken.

von 2020 an keine Kredite zur Finanzierung ihrer Ausgaben aufnehmen dürfen. Die Kommunen sind von diesen Vorschriften direkt nicht betroffen. Doch liegt es in der Natur des kommunalen Finanzsystems, dass die Gemeinden als verfassungsgemäße Teile der Länder an den Maßnahmen zum Abbau der Länderdefizite adäquat beteiligt werden. Dies dürfte vor allem über eine Verringerung der Verbundmasse erfolgen. Auch die zweckgebundenen Zuweisungen für Investitionen dürften dann zur Disposition stehen.

3 Entwicklung der Kommunalfinanzen nach 2000

3.1 Wirtschaftliche und finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die Kommunalfinanzen sind ein Spiegel des Konjunkturverlaufs. Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland nach der Vereinigung war durch einige wenig intensive Aufschwungsphasen, einige markante Rückschläge sowie längere Stagnationsphasen gekennzeichnet. Nach Abklingen des Vereinigungsbooms geriet die deutsche Wirtschaft in den Sog der weltweiten Rezession. Erst Ende der 90er Jahre beschleunigte sich das Wirtschaftswachstum, erhebliche Steuermehreinnahmen und sinkende Finanzierungsdefizite waren die Folge. Das günstige gesamtwirtschaftliche Umfeld veranlasste die rot-grüne Bundesregierung, von 2001 an stufenweise umfangreiche Steuerentlastungen in Kraft zu setzen. Die damit verbundenen expansiven Impulse wurden durch Ausgabekürzungen teilweise kompensiert, weil die Politik trotz der reformbedingten Einnahmenverluste versuchte, die von „Maastricht“ gezogene Defizitgrenze einzuhalten. Das Ergebnis war, dass sich die mit der Steuerpolitik verbundene Hoffnung auf mehr Wirtschaftswachstum nicht erfüllte (Vesper 2013). Dies vor allem, weil sich die privaten Konsumausgaben bei steigender Sparquote und stagnierenden Markteinkommen nur schwach entwickelten. Die Steuersenkungen begünstigten primär die höheren Einkommensschichten (mit entsprechend hoher Sparquote). Ein bedeutsamer Teil der Entlastungen wurde daher nicht konsumiert, sondern gespart. Auch die Unternehmenssteuerreform zeigte keine Wirkung, die unternehmerischen Investitionen waren preisbereinigt trotz stark steigender Gewinne im Zeitraum 2000 bis 2005 rückläufig.

Erst im Verlauf des Jahres 2005 wendete sich das Blatt und eine konjunkturelle Erholung setzte ein. Wie schon früher waren starke Impulse aus dem Ausland hierfür maßgebend. Von der enormen Ausweitung der Gewinne profitierte auch der Staat, die gewinnabhängigen Steuern flossen reichlich. Die Finanzierungsdefizite des Staates konnten in dieser Phase rasch abgebaut werden; 2007 und 2008 wurde per Saldo ein Haushaltsausgleich erreicht. Angesichts der jahrelang geübten wirtschaftspolitischen Praxis musste die schnelle und umfangreiche Reaktion der Politik auf die Finanzmarkturbulenzen 2007/2008 überraschen. Zweifellos hat die Finanzpolitik zur Überwindung dieser schweren Krise einen erheblichen Beitrag geleistet. Hinzu kam, dass Deutschland weiterhin seine Exportstärke aus-

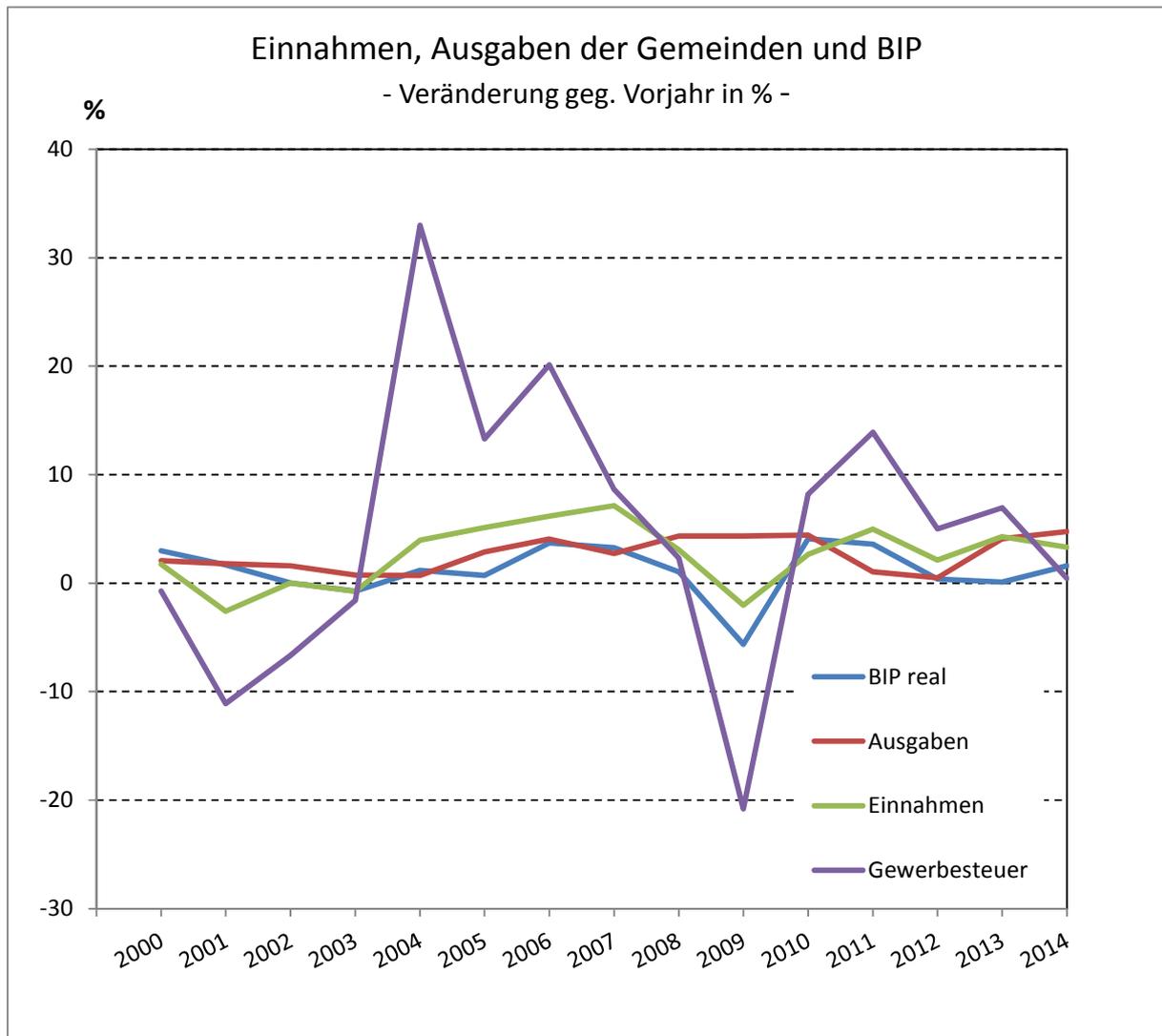
spielen konnte. Gleichwohl hat der Aufschwung 2009/2010 keinen „typischen“ Verlauf genommen, weil anders als in früheren Aufschwungsphasen keine kräftige Zunahme kreditfinanzierter Investitionen der Unternehmen zu beobachten war - die Unternehmen bevorzugten Finanzanlagen. Dennoch bildeten sich im Zuge der konjunkturellen Erholung die Staatsdefizite „quasi-automatisch“ zurück; verschiedene Sparmaßnahmen taten ein Übriges. Im Jahre 2012 war der Staatshaushalt ausgeglichen, 2013 und 2014 wurden Überschüsse realisiert.

3.2 Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der Gemeinden

Wie eng die Gemeindefinanzen an den konjunkturellen Verlauf gekoppelt sind, vermittelt Schaubild 1. Es ist insbesondere die Gewerbesteuer, die diesen Zusammenhang herstellt; ihr Aufkommen reagiert ausgesprochen heftig auf konjunkturelle Schwankungen. Die hartnäckige wirtschaftliche Stagnation in den Jahren 2000 bis 2004 ließ das Gewerbesteueraufkommen einbrechen. Danach änderte sich das Bild, die Gewerbesteuer entwickelte sich so dynamisch wie selten zuvor. Gründe waren zum einen explodierende Unternehmensgewinne, insbesondere der größeren und damit gewerbesteuerpflichtigen Betriebe. Zum anderen wurde die Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an die Länder und den Bund abzuführen ist, gesenkt. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 mussten die Gemeinden jedoch abermals herbe Verluste bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer verkraften – binnen eines Jahres schrumpfte das Aufkommen um rund ein Fünftel. Dieser Einbruch konnte erst 2012 wettgemacht werden.

Auch die laufenden Zuweisungen der Länder an die Gemeinden sind - wenngleich verzögert - mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Der Umfang dieser Zahlungen hängt von der Entwicklung der Steuereinnahmen der Länder sowie den ebenfalls konjunkturell schwankenden Zahlungen im Länderfinanzausgleich und den Ergänzungszuweisungen des Bundes ab. In der Stagnationsphase 2001 bis 2004 wurden die Zuweisungen kaum ausgeweitet, während sie im nachfolgenden Aufschwung deutlich gesteigert wurden. Im Jahre 2010 wurden sie um 3 Prozent gekürzt. Bei den investiven Zuweisungen hingegen lässt sich kein ausgeprägtes konjunkturelles Muster erkennen. Wohl aber zeigt sich, dass infolge des anhaltenden Konsolidierungsdrucks in den Länderhaushalten die investiven Zuschüsse an die Gemeinden nahezu in jedem Jahr gekürzt wurden. Eine Rolle spielte auch, dass die Solidarpaktmittel in Ostdeutschland seit einigen Jahren schrittweise zurückgeführt werden. Eine markante Ausnahme bildete das Jahr 2010, als konjunkturpolitisch motiviert die investiven Zuschüsse an die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand überaus kräftig aufgestockt wurden.

Schaubild 1
Einnahmen, Ausgaben der Gemeinden und BIP



Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR), eigene Berechnungen.

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben folgte weitgehend dem Verlauf der Einnahmen und damit ebenfalls einem konjunkturellen Muster. In der hartnäckigen Stagnation 2001 bis 2004 erhöhten sie ihre Ausgaben nur moderat, erst im Aufschwung 2005 bis 2008 expandierten die Ausgaben nennenswert. Im Gegensatz zu früheren Rezessionsphasen verhielten sich die Gemeinden in der Krise 2008/2009 antizyklisch, die Ausgaben stiegen deutlich. Dies war Folge der vom Bund aufgelegten Konjunkturprogramme, deren Mittel zu einem bedeutsamen Teil über die Länder an die Gemeinden zur Finanzierung von Investitionsprojekten geflossen sind; die Länder beteiligten sich an diesen Programmen. Hingegen wurden die Ausgaben 2011 und 2012, als die wirtschaftliche Entwicklung sich erneut abschwächte, kaum ausgedehnt. Mit der leichten Erholung in den Jahren 2013 und 2014 und den entsprechenden Steuermehreinnahmen war wieder ein kräftiger Anstieg zu beobachten (Tabelle 3).

Tabelle 3
Ausgaben der Gemeinden nach Arten in Mrd. Euro*

Jahr	Insgesamt	Personal- ausgaben	Vor- leistungen	Bruttoin- vestitionen	Monetäre Sozialleistg.	Soziale Sachleistg.	Zinsaus- gaben
2000	153,089	31,767	40,802	22,616	16,032	17,194	4,694
2001	155,844	32,667	40,77	22,697	16,447	17,788	4,619
2002	158,345	33,865	41,663	21,547	17,408	18,22	4,348
2003	159,499	33,491	42,296	19,348	18,986	19,157	4,709
2004	160,638	34,022	42,296	17,827	20,283	19,926	4,688
2005	165,269	35,141	42,983	17,125	23,403	19,878	4,704
2006	172,009	37,327	43,226	19,024	24,99	19,906	5,127
2007	176,733	39,497	43,493	20,115	25,385	20,494	5,42
2008	184,399	42,708	45,713	20,818	25,488	20,854	5,278
2009	192,426	45,287	48,194	21,712	26,681	22,104	4,853
2010	200,941	48,527	49,224	23,296	27,381	22,806	4,907
2011	203,049	49,388	50,141	22,179	26,556	24,585	4,673
2012	204,069	49,226	52,066	20,637	26,809	26,395	4,534
2013	212,44	50,646	53,625	22,361	28,051	27,688	4,186
2014	222,539	53,068	56,071	23,618	29,479	29,318	3,645
	Veränderungen 2014/2000 in %						
	45,4	67,1	37,4	4,4	83,9	70,5	-22,3

*In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Das kommunale Haushaltsrecht zwingt die Kommunen zu einer Konsolidierung ihrer Finanzen, unabhängig davon, welche Gründe für die finanziellen Kalamitäten maßgebend sind. Im Beobachtungszeitraum mussten die Gemeinden immer wieder nicht nur starke konjunkturbedingte Mindereinnahmen verkraften, sondern auch erhebliche Einnahmeverluste infolge der verschiedenen Steuerentlastungspakete, die der Bund unter Zustimmung der Länder in Kraft gesetzt hatte, hinnehmen. Auf die Einnahmenausfälle reagierten die Kommunen vor allem mit einer restriktiven Personalpolitik sowie mit einer massiven Kürzung ihrer Investitionsausgaben. Von 2000 bis 2007 wurde der Personalstand im kommunalen Bereich erheblich verringert, die Zahl der Beschäftigten sank von 1,57 Mill. auf 1,33 Mill. Dabei wurden ausschließlich Vollzeitstellen abgebaut; der Umfang der Teilzeitbeschäftigung vergrößerte sich in diesem Zeitraum. Von 2009 an stieg die Zahl der Beschäftigten wieder, auch Vollzeitstellen wurden geschaffen (Tabelle 4). Die Stellenkürzungen wurden von äußerst zurückhaltenden Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst begleitet. Bei den Sozialausgaben, die auf kommunaler Ebene ein großes Gewicht besitzen, sind die Einsparmöglichkeiten äußerst begrenzt, da nicht die Gemeinden, sondern insbesondere die Gesetzgebung des Bundes deren Entwicklung bestimmt. Sowohl die monetären Sozialleistungen wie auch die sozialen Sachleistungen der Gemeinden sind zwischen 2000 und

2014 mit einer Rate von 84 % bzw. 70 % weitaus stärker als die Gesamtausgaben (45 %) gestiegen. Erheblich entlastet wurden die Kommunalhaushalte durch die sinkenden Kapitalmarktzinsen.

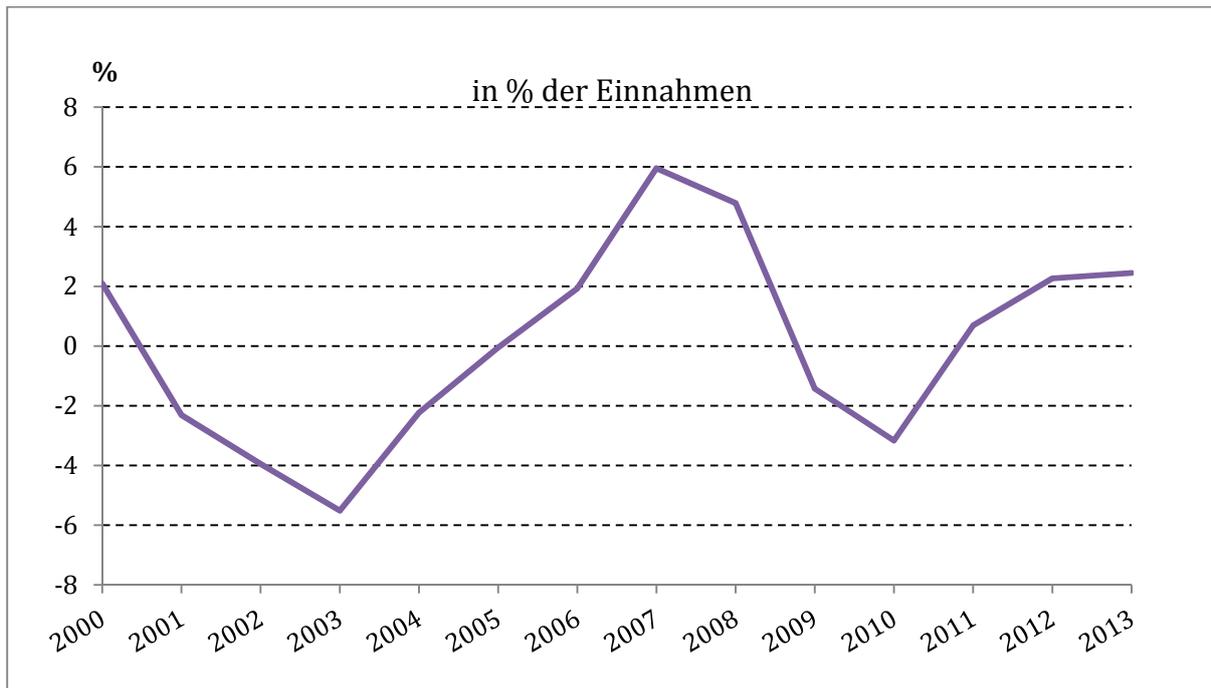
Tabelle 4
Beschäftigung im kommunalen Bereich

Jahr	Insgesamt	Vollzeit	Teilzeit	Veränd. geg. Vorjahr in %		
				Insgesamt	Vollzeit	Teilzeit
	in 1000					
2000	1 572,0	1 066,0	506,0			
2001	1 535,7	1 024,0	511,8	-2,3	-3,9	1,1
2002	1 512,7	996,1	516,6	-1,5	-2,7	0,9
2003	1 479,9	953,2	526,8	-2,2	-4,3	2,0
2004	1 410,3	900,5	509,9	-4,7	-5,5	-3,2
2005	1 373,0	871,5	501,5	-2,6	-3,2	-1,6
2006	1 358,2	855,2	503,0	-1,1	-1,9	0,3
2007	1 341,2	837,8	503,5	-1,3	-2,0	0,1
2008	1 331,4	827,2	504,2	-0,7	-1,3	0,1
2009	1 350,2	834,3	515,9	1,4	0,9	2,3
2010	1 355,2	819,6	535,7	0,4	-1,8	3,8
2011	1 367,2	827,5	539,7	0,9	1,0	0,8
2012	1 386,1	840,7	545,4	1,4	1,6	1,1
2013	1 406,4	856,3	550,1	1,5	1,9	0,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die angespannte Finanzlage der Gemeinden, die über viele Jahre zu beobachten war, schlug sich nur bedingt im Finanzierungssaldo nieder, da die Gemeinden - wie bereits dargelegt - sich nur in engen Grenzen verschulden können. Dennoch schwankte die Finanzlage der Kommunen im Zeitablauf stark (Schaubild 2). Nach 2000 mussten sie hohe Finanzierungsdefizite verkraften. Wirtschaftliche Stagnation und die Beteiligung der Gemeinden an den umfangreichen Steuerentlastungen brachten sie in finanzielle Bedrängnis. Im Jahre 2003 wurde mit mehr als 8 Mrd. Euro bzw. 6 % der Einnahmen ein Spitzenwert erzielt. Im folgenden Aufschwung wurden die Defizite zügig abgebaut. Hohe konjunkturbedingte Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer füllten die Kassen; hinzu kamen zusätzliche Einnahmen aus der Gemeindefinanzreform. Bereits 2007 wurden Überschüsse von knapp 5% der Einnahmen realisiert. Die wirtschaftliche Talfahrt 2009/2010 traf die Gemeinden mit voller Wucht. In beiden Jahren verbuchten die Gemeinden ein Finanzierungsdefizit von jeweils 8 Mrd. Euro bzw. fünf Prozent der Einnahmen. Da der konjunkturelle Einbruch jedoch relativ rasch überwunden werden konnte, besserte sich auch die finanzielle Lage der Kommunen wieder. Seit 2011 verzeichnen sie durchwegs Überschüsse, in der Spitze (2013) über 5 Mrd. Euro bzw. gut 2 % der Einnahmen.

Schaubild 2
Kommunaler Finanzierungssaldo



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Mindestens ebenso wie im Finanzierungssaldo kommt das kommunale Finanzdilemma in der Entwicklung der Investitionsausgaben zum Ausdruck: Bei drohendem Haushaltsungleichgewicht achten die kommunalen Aufsichtsbehörden darauf, dass die Gemeinden dort, wo sie können, nämlich bei den freiwilligen Aufgaben, den Rotstift ansetzen. Und dies sind in erster Linie kommunale Investitionsprojekte. Verstärkt wird dieses Verhalten durch die Zuweisungspolitik der Länder. Die sich bessernde Finanzlage der Kommunen in den letzten Jahren hat auch zu vermehrten Investitionsausgaben geführt.

In der Unterteilung nach Aufgabenbereichen wird deutlich, wie sehr auf kommunaler Ebene die Sozialausgaben die Entwicklung bestimmen. Nahezu 37 Prozent der gemeindlichen Ausgaben entfallen mittlerweile auf den Bereich der Sozialen Sicherung (Tabelle 5). Auch die Dynamik wurde von den Sozialausgaben geprägt, sie haben überdurchschnittlich expandiert. Merkwürdig an Gewicht gewonnen haben die Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung, auf die nunmehr über 13 % aller Ausgaben entfallen; Mitte der 90er Jahre waren es erst 9 %. Hingegen haben die Aufgabenbereiche, in denen die freiwilligen Aufgaben dominieren, erheblich an Bedeutung verloren. So sind die Ausgaben für Sport und Erholung, Wohnungswesen und Verkehr sowie für die Wirtschaftsförderung und kommunale Gemeinschaftsdienste anteilig gesunken, auch der Bereich der Kultur verzeichnete einen rückläufigen

Anteil. Der starke Rückgang im Bereich „kommunale Einrichtungen“ ist dem Ausgliederungseffekt¹² zuzuschreiben. Wenn die Zeitreihe nur bis zum Jahre 2010 reicht, so deshalb, weil seit dem Berichtsjahr 2011 die Ergebnisse nach den Produktbereichen und Produktgruppen des neuen kommunalen Haushaltsrechts statt nach der kameralistischen Aufgabengliederung dargestellt werden. Damit wird den geänderten haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen in den Ländern Rechnung getragen (Statistisches Bundesamt 2014).

Tabelle 5
Ausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen

	Insges.	Verwaltung	Öffentl. Sicherh.	Schulen	Kultur	Soziales	Gesundh. Sport	Wohnen Verkehr	Öffentl. Einricht.	Sonst.
Mill. Euro										
2000	146074	14031	7385	13456	6143	43958	7485	19499	16705	17413
2001	148335	14531	7615	14004	6233	44899	7584	18734	16448	18287
2002	149972	14975	7875	14291	6246	46852	7805	18537	15799	17593
2003	149925	15009	7917	14134	6109	49206	7635	17982	15460	16473
2004	150075	15294	7919	14084	5918	51229	7401	17353	15021	15857
2005	153183	15601	8008	14428	5827	54420	7175	17249	14733	15742
2006	157416	16106	8183	14938	5878	56304	7171	17926	14968	15941
2007	161538	17511	8185	15249	5944	58374	7289	17954	14864	16169
2008	168040	20065	8505	15557	6204	60422	7342	18516	14878	16551
2009	178274	23504	8987	16533	6373	64011	7762	18591	14503	18010
2010	182265	24460	9088	17900	6447	67037	8040	18504	14524	16265
Anteile in %										
2000	100,0	9,6	5,1	9,2	4,2	30,1	5,1	13,3	11,4	11,9
2001	100,0	9,8	5,1	9,4	4,2	30,3	5,1	12,6	11,1	12,3
2002	100,0	10,0	5,3	9,5	4,2	31,2	5,2	12,4	10,5	11,7
2003	100,0	10,0	5,3	9,4	4,1	32,8	5,1	12,0	10,3	11,0
2004	100,0	10,2	5,3	9,4	3,9	34,1	4,9	11,6	10,0	10,6
2005	100,0	10,2	5,2	9,4	3,8	35,5	4,7	11,3	9,6	10,3
2006	100,0	10,2	5,2	9,5	3,7	35,8	4,6	11,4	9,5	10,1
2007	100,0	10,8	5,1	9,4	3,7	36,1	4,5	11,1	9,2	10,0
2008	100,0	11,9	5,1	9,3	3,7	36,0	4,4	11,0	8,9	9,8
2009	100,0	13,2	5,0	9,3	3,6	35,9	4,4	10,4	8,1	10,1
2010	100,0	13,4	5,0	9,8	3,5	36,8	4,4	10,2	8,0	8,9

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

¹² Seit Jahren ist in den kommunalen Haushalten eine Ausgliederung von Einrichtungen zu beobachten. Dabei handelt es sich vielfach um Einrichtungen, die - oftmals nur formal – privatisiert worden sind.

3.3 Entwicklung nach Gemeindegrößenklassen

Die fiskalische Entwicklung auf der kommunalen Ebene verlief im Beobachtungszeitraum keineswegs homogen, vielmehr zeigen sich in Abhängigkeit von der Größenklasse zum Teil beträchtliche Unterschiede. Maßgeblich für die Differenzen waren neben der unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede. Die gemeindliche Steuerkraft hängt in erster Linie von der lokalen Wirtschaftskraft ab, die wiederum mit dem Agglomerationsgrad korreliert ist. Dieser Befund deckt sich mit den Aussagen der neueren Wachstumstheorie, die primär Ballungsgebiete als Träger der wirtschaftlichen Dynamik sieht. Ihre großen und differenzierten Arbeitsmärkte, die Verfügbarkeit produktionsorientierter Dienstleistungen etc. ermöglichen produktivitätssteigernde Wissenstransfers.

Vergleicht man die gemeindliche Steuerkraft nach Gemeindegrößenklassen im Jahr 2013, so wird deutlich, dass die Steuerkraft in den größten Städten rund doppelt so hoch ist wie in den sehr kleinen Gemeinden (Tabelle 6). In den Großstädten mit über 500000 Einwohnern betrug sie 961 Euro, während sie in den Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern bei 488 Euro lag. In den großen Städten sind nicht nur die Pro-Kopf-Beträge bei der Gewerbesteuer sehr viel höher als in den kleinen Gemeinden. Auch macht die Gewerbesteuerkraft einen höheren Anteil an der gesamten Steuerkraft der großen Kommunen aus. Beim Vergleich der Entwicklung der Gewerbesteuerkraft im Zeitraum 2002 bis 2013 zeigt sich, dass die Steuerkraft in den kleinen Gemeinden stärker gestiegen ist. Dieser etwas überraschende Befund wird freilich dadurch relativiert, dass die Gewerbesteuerkraft der kleinen Gemeinden nach wie vor extrem niedrig ist.

Mit zunehmender Gemeindegröße steigt nicht nur die Steuerkraft, sondern es verschiebt sich auch die Struktur der Steuereinnahmen. Während in den sehr kleinen Gemeinden etwa die Hälfte der Steuereinnahmen aus dem kommunalen Anteil an der Einkommensteuer bestehen, sind es in den großen Städten nur 30 % (Schaubild 3). Dort hat die Gewerbesteuer mit fast 50 % der Steuereinnahmen (nach Abzug der Umlage) das größte Gewicht; in den kleinen Gemeinden macht die Gewerbesteuer nur knapp 30 % der Steuerkraft aus. Typischerweise sind die kleineren Kommunen „Wohnsitzgemeinden“, die in der Vergangenheit von den „Stadt-Umland-Wanderungen“ profitierten, während die Städte ihre Funktion als Wirtschaftszentrum behielten. In den jüngeren Jahren war indes ein Trend zur „Revitalisierung“ der Städte zu beobachten, d.h. die Städte werden als Wohnsitz wieder beliebter. Vergleichsweise wenig streut die Grundsteuer, die vor allem für die kleineren Gemeinden in den ländlich strukturierten Gebieten bzw. in den Wohnsitzgemeinden mit einem hohen Anteil an Einfamilienhäusern von Bedeutung ist.

Tabelle 6

Gewerbsteuerkraft und gemeindliche Steuerkraft nach Größenklassen

	Gewst.-Kr.	Steuerkr.	Gewst.-Kr.	Steuerkr.	Gewst.-Kr.	Steuerkr.
	2013		2002		Veränderung	
	Euro je Einwohner				2013/2002 in %	
Kreisfreie Städte						
20 000 - 50 000	389	798	240	496	61,8	60,9
50 000 - 100 000	294	685	145	410	102,7	67,1
100 000 - 200 000	424	846	220	535	92,6	58,1
200 000 - 500 000	317	733	196	496	61,9	47,9
500 000 und mehr	484	961	279	639	73,7	50,6
Zusammen	414	858	233	558	77,4	53,8
Kreisangehörige Gemeinden						
unter 1 000	151	488	62	237	143,1	105,6
1 000 - 3 000	188	578	93	320	101,8	80,4
3 000 - 5 000	232	644	114	364	103,2	77,2
5 000 - 10 000	268	675	144	419	86,3	61,1
10 000 - 20 000	333	749	169	460	97,4	62,7
20 000 - 50 000	364	782	210	498	73,8	57,1
50 000 - 100 000	331	762	195	531	69,8	43,4
100 000 und mehr	406	838	239	549	70,3	52,7
Zusammen	303	714	142	638	113,7	11,9
Gemeinden insgesamt	338	760	184	472	83,3	60,9

Quelle: Statistisches Bundesamt.

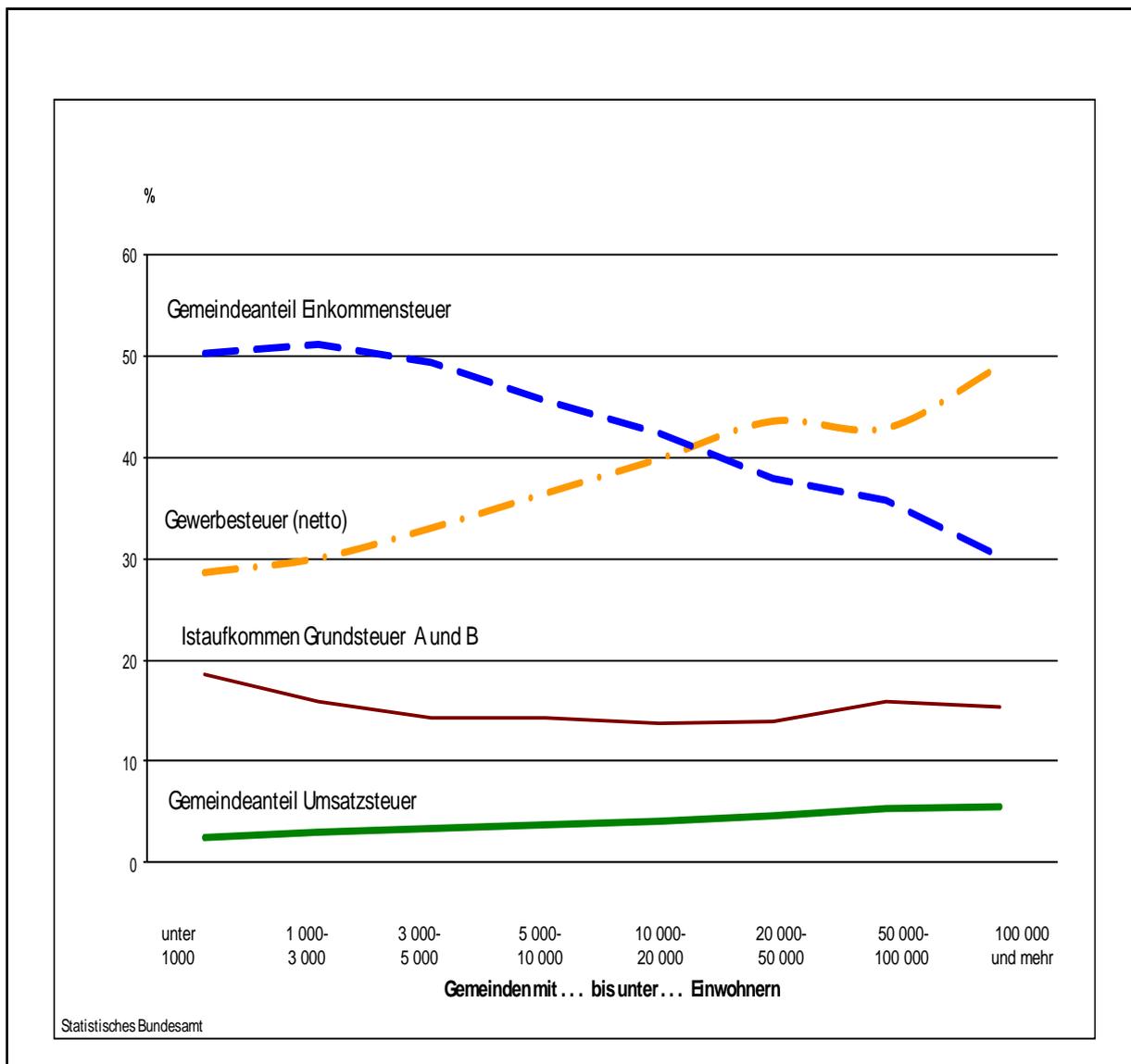
Der Einfluss der regionalen bzw. lokalen Wirtschaftskraft auf die gemeindlichen Steuereinnahmen tritt besonders hervor, wenn man ähnlich große Gemeinden vergleicht. Bei den Großstädten mit mehr als 500000 Einwohnern ragen Frankfurt/Main, Düsseldorf, München und Hamburg¹³ heraus, die besonders wirtschaftsstarke sind. Am höchsten ist die Steuerkraft Frankfurts mit 1583 Euro je Einwohner, es folgen München (1431 Euro), Düsseldorf (1303 Euro) und Hamburg (1193 Euro).¹⁴ Hingegen bilden Dortmund und Duisburg das Schlusslicht, deren Steuerkraft nur halb so hoch ist. Ähnlich sind die Diskrepanzen bei den mittleren Städten. Dabei weisen die „Autostädte“ Ingolstadt und Wolfsburg die höchsten Steuereinnahmen je Einwohner überhaupt auf; sie übertreffen noch den Wert von Frankfurt.

¹³ Hamburg ist als Stadtstaat Land und Gemeinde zugleich; hier werden nur die gemeindlichen Steuern gezählt.

¹⁴ Die Daten stammen aus der Fachserie 14 Reihe 10.1 (Realsteuervergleich) des Statistischen Bundesamtes (2013).

Auch die Steuerkraft von kreisangehörigen Gemeinden streut zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen beträchtlich: In den Landkreisen um München, Stuttgart, Düsseldorf und Frankfurt liegt die Steuerkraft teilweise um mehr als das Doppelte über der in vielen Landkreisen Niederbayerns, der Oberpfalz, des Weser-Emslandes und des Saarlandes. Im Durchschnitt der Flächenländer rangieren die kreisangehörigen Gemeinden Baden-Württembergs mit einer Steuerkraft von 880 Euro je Einwohner weit an der Spitze der Rangskala, gefolgt von Hessen (799 Euro), Bayern (740 Euro) und Nordrhein-Westfalen, am unteren Ende befinden sich die ostdeutschen Länder, wobei Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen mit 437 bzw. 436 Euro das Schlusslicht bilden.

Schaubild 3
Struktur der Steuereinnahmen 2013 nach Gemeindegrößenklassen



Die starke Wirtschaftskraft ermöglicht es den steuerstarken Städten zudem, höhere Steuersätze (Hebesätze) bei den Grundsteuern und bei der Gewerbesteuer durchzusetzen. Dies lässt sich auch anhand der Gemeindegrößenklassen zeigen, dessen Gefälle nicht zuletzt Ausdruck der unterschiedlich starken, agglomerationsbedingten Wirtschaftskraft ist (Schaubild 4). Besonders deutlich tritt der Einfluss der Hebesätze zutage, wenn man die wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Städte und Gemeinden gegenüberstellt. Schließlich sind deutliche Unterschiede zwischen West und Ost erkennbar. Im Durchschnitt der Flächenländer betrug 2013 der Hebesatz der Gewerbesteuer 391 %, mit Ausnahme von Sachsen (417 %) lagen die Hebesätze in den ostdeutschen Ländern deutlich darunter. Den mit großem Abstand niedrigsten Wert weist Brandenburg auf (307 %).

Schaubild 4

Durchschnittliche Hebesätze der Realsteuern 2013 nach Gemeindegrößenklassen

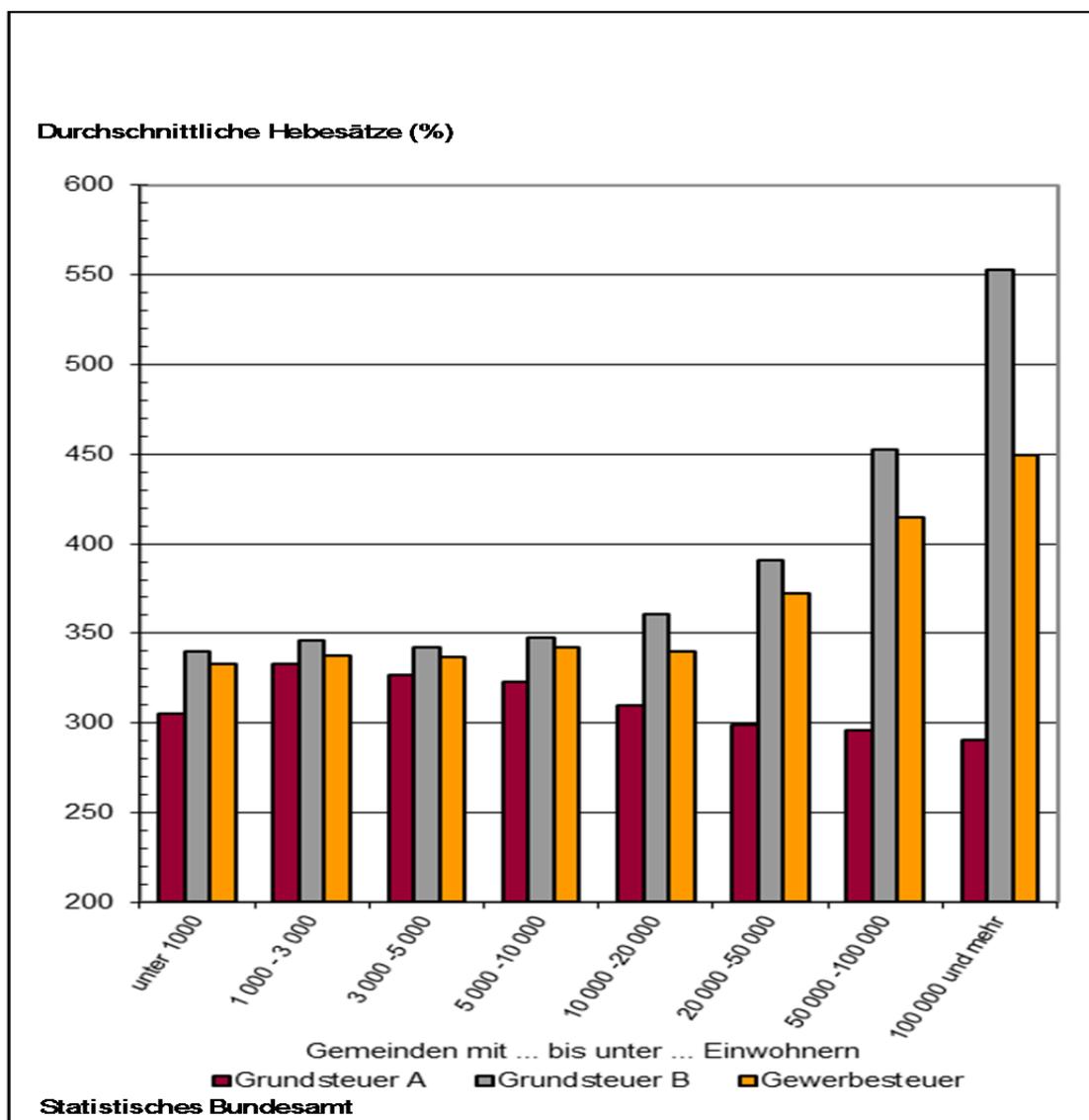


Tabelle 7

Ausgaben und Einnahmen der kreisfreien Städte nach Größenklassen

	> 500000	200000- 500000	100000- 200000	50000- 100000	20000- 50000
Euro je Einwohner					
2000					
Ausgaben insgesamt	2759	2191	2108	2047	1854
Personalausgaben	738	644	623	604	559
Lfd. Zuweisungen	704	572	527	511	392
Ausgaben Kapitalrechnung	402	322	318	399	415
Einnahmen insgesamt	2879	2190	2127	2047	1855
Steuern	1346	782	888	599	711
Lfd. Zuweisungen v .öff. Bereich	547	695	561	691	506
Finanzierungssaldo	120	-1	19	0	0
2012					
Ausgaben insgesamt	3316	2790	2833	2568	2422
Personalausgaben	818	686	719	682	706
Lfd. Zuweisungen	1083	1019	887	967	694
Ausgaben Kapitalrechnung	433	205	361	244	334
Einnahmen insgesamt	3292	2806	2891	2532	2413
Steuern	1566	1045	1292	938	1035
Lfd. Zuweisungen v .öff. Bereich	883	1055	931	1024	747
Finanzierungssaldo	-24	16	58	-36	-9
Veränderung 2012/2000 in %					
Ausgaben insgesamt	20,2	27,3	34,4	25,4	30,6
Personalausgaben	10,8	6,6	15,5	12,8	26,3
Lfd. Zuweisungen	53,8	78,3	68,3	89,1	77,2
Ausgaben Kapitalrechnung	7,9	-36,6	13,5	-38,9	-19,5
Einnahmen insgesamt	14,4	28,2	35,9	23,7	30,1
Steuern	16,3	33,6	45,4	56,7	45,5
Lfd. Zuweisungen v .öff. Bereich	61,4	51,8	66,1	48,3	47,7

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle 8

Ausgaben und Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen

	> 100000	50000- 100000	20000- 50000	10000- 20000	5000- 10000	< 5000	Landkr.
Euro je Einwohner							
2000							
Ausgaben insgesamt	1789	1680	1410	1265	1251	1086	358
Personalausgaben	511	457	367	302	271	190	119
Zuweisungen an Dritte	363	218	126	73	50	27	204
Ausgaben d. Kapitalrechnung.	210	262	294	310	366	358	65
Einnahmen insgesamt	1718	1690	1423	1271	1255	1097	376
Steuern	755	793	673	594	535	396	0
Lfd. Zuweis. v. öff. Bereich	551	357	325	290	282	297	232
Finanzierungssaldo	-71	10	13	6	4	11	17
2012							
Ausgaben insgesamt	2324	2063	1739	1595	1554	1355	558
Personalausgaben	612	533	440	385	359	242	171
Zuweisungen an Dritte	616	317	182	106	94	66	169
Ausgaben d. Kapitalrechnung.	193	203	234	272	307	301	63
Einnahmen insgesamt	2459	2101	1778	1632	1592	1391	556
Steuern	1252	1051	973	877	794	671	0
Lfd. Zuweis. v. öff. Bereich	775	524	384	356	357	320	410
Finanzierungssaldo	135	39	39	38	37	36	-2
Veränderung 2012/2000 in %							
Ausgaben insgesamt	29,9	22,8	23,3	26,1	24,3	24,8	55,7
Personalausgaben	19,8	16,6	19,8	27,4	32,3	27,1	43,7
Zuweisungen an Dritte	69,6	45,5	44,7	44,9	88,2	149,9	-17,2
Ausgaben d. Kapitalrechnung.	-8,2	-22,7	20,4	12,3	-16,0	-16,0	-3,5
Einnahmen insgesamt	43,1	24,4	25,0	28,4	26,8	26,9	47,9
Steuern	65,9	32,5	44,7	47,7	48,3	69,3	
Lfd. Zuweis. v. öff. Bereich	40,8	46,8	18,1	22,8	26,8	7,7	76,6

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Nicht nur die Steuerkraft, auch die übrigen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden variieren in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl (Tabelle 7 und 8).¹⁵ Allerdings wird der größenklassenabhängige Einnahmen- und Ausgabenvergleich dadurch verzerrt, dass nicht die Ausgaben der Landkreise berücksichtigt werden, da diese Ausgaben nicht den einzelnen Gemeinden in den jeweiligen Größenklassen zugeordnet werden können. Vor allem im eher ländlich geprägten Raum werden kommunale Aufgaben von den Landkreisen wahrgenommen. Dabei handelt es sich um solche Aufgaben, deren Durchführung die Finanz- und Verwaltungskraft einzelner Gemeinden übersteigt. Ein Teil der Kreisausgaben ist freilich in den Haushalten der einzelnen Gemeinde enthalten, da sich die Kreise vor allem über die sog. Kreisumlage, die von den kreisangehörigen Gemeinden zu zahlen ist, refinanzieren. Der andere Teil der Kreisaufgaben wird über die Zuweisungen des Landes, also im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, finanziert.

Auffällig sind die Unterschiede bei den Gebühren, die in den großen Städten um ein Vielfaches über dem Niveau der kleineren Gemeinden liegen. Die Großstädte bieten nicht nur mehr gebührenfinanzierte Leistungen an, auch ist dort der Anteil der Gebührenhaushalte mit hohen Kostendeckungsgraden (Abwasser, Abfall, Straßenreinigung) viel höher. Ein Grund für die großen Diskrepanzen ist schließlich darin zu sehen, dass die Kreise einen Teil der gebührenpflichtigen kommunalen Einrichtungen betreiben und die kreisangehörigen Gemeinden „entlastet“ werden.

Die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich streuen etwa in dem Maße wie die gemeindliche Steuerkraft, d.h. die größeren Städte erhalten etwa doppelt so hohe Zahlungen vom Land wie die kleinen Gemeinden. Dies ist - neben der bereits erwähnten Abgrenzungsproblematik kreisangehörige Gemeinde vs. Kreis - der Konstruktion des kommunalen Finanzausgleichsystems geschuldet. Die horizontale Verteilung der Mittel errechnet sich aus der Gegenüberstellung des (normierten) Finanzbedarfs, der in der Regel mit steigender Zahl der Einwohner überproportional zunimmt, und der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde; der Unterschiedsbetrag wird zum großen Teil ausgeglichen (vgl. Kapitel 2.4).

Nicht zuletzt deshalb sind die Ausgaben ein Spiegel der Einnahmen. Die großen Städte tätigen im Jahre 2012 mit 3316 Euro nahezu dreimal so hohe Pro-Kopf-Ausgaben wie die kleinen Gemeinden (1355 Euro). Gravierend ist das Gefälle bei den sozialen Leistungen. Mehrere Gründe sind hierfür maßgebend: Einmal werden in den großen Städten nicht nur hohe Einkommen erzielt, sondern es sammeln sich dort die Verlierer der wirtschaftlichen Entwicklung; zudem ist dort der Anteil alter Menschen, die auf Übernahme der Pflegekosten angewiesen sind, merklich höher. Zum anderen sind

¹⁵ In dieser Abgrenzung liefert die Finanzstatistik nur Daten bis zum Jahre 2012.

die kleinen Gemeinden nicht Träger der Sozialhilfe; dies ist Aufgabe der Landkreise. Die höheren Personalausgaben in den großen Städten hängen damit zusammen, dass sie weit mehr kommunale Leistungen als kleine Gemeinden anbieten bzw. kommunale Aufgaben erfüllen. Auch die Zinsausgaben in den größeren Städten liegen über dem Niveau der kleineren Gemeinden, was auf die höhere Verschuldung der Großstädte zurückzuführen ist. Bei den Investitionsausgaben je Kopf der Bevölkerung zeigt sich ein differenziertes Bild: Bei den kreisfreien Städten ist kein größenklassentypisches Muster erkennbar, wenngleich in den sehr großen Städten höhere Pro-Kopf-Ausgaben getätigt werden. Im kreisangehörigen Raum nehmen die Investitionsausgaben pro Kopf der Bevölkerung tendenziell zu. Teilweise dürften sich darin die „Kosten der Kleinheit“ spiegeln: Weil „economies of scale“ nicht zum Tragen kommen, sind die Investitionskosten für kleine Gemeinden relativ hoch.

Auch beim Verschuldungstempo zeigen sich in der Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden zum Teil große Unterschiede. Überall war eine rasante Zunahme der Kassenkredite zu beobachten, besonders stark war der Anstieg bei den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern (Tabelle 9).¹⁶ Ein Vergleich des Schuldenstandes nach Gemeindegrößenklassen macht wenig Sinn, da die Schulden der Landkreise nicht auf die einzelnen Gemeinden aufgeteilt werden können. Im letzten Jahrzehnt haben die kreisfreien Städte ihren Schuldenstand (ohne Kassenkredite) merklich reduziert, während im kreisangehörigen Raum sich der Schuldenstand noch erhöht hat. Auch hier waren es die Gemeinden mit 10 000 bis 20 000 Einwohner, die ihre Verschuldung überdurchschnittlich anhoben.

Tabelle 9
Veränderung der kommunalen Verschuldung nach Größenklassen 2013/2002 in %

	Kassenkredite	Sonst. Kredite	Insgesamt
Insgesamt	341,2	-4,6	34,9
Kreisfreie Städte	339,7	-20,7	34,1
Landkreise	507,0	9,0	51,1
Kreisangehörige Gemeinden zusammen	308,8	4,2	32,3
unter 10 000 Einwohner	211,3	-6,0	2,2
10 000 bis 20 000 Einwohner	531,6	10,3	43,2
20 000 bis 50 000 Einwohner	422,7	3,6	39,1
50 000 und mehr Einwohner und mehr	249,2	19,1	61,8

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

¹⁶ Die Statistik weist den Schuldenstand für die kreisfreien Städte nicht nach Größenklassen differenziert aus.

3.4 Entwicklung nach Ländern

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen weist recht große regionale Unterschiede auf. Dies wird deutlich, wenn man die Gemeindefinanzen in der Untergliederung nach Bundesländern miteinander vergleicht. Allerdings ist ein solcher Vergleich - zumindest was das Niveau bezogen auf die Zahl der Einwohner betrifft - nicht unproblematisch. So ist die unterschiedliche Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben nicht allein Ausdruck einer effizienteren oder weniger effizienten Aufgabenerfüllung. Vielmehr spiegelt sich in den Differenzen zum einen der regional unterschiedlich ausdifferenzierte Kommunalisierungsgrad wider, zum anderen hatte sich im Lauf der Jahre der Ausgliederungsprozess von kommunalen Einrichtungen aus den Kernhaushalten in rechtlich selbständige Einheiten (formale und materielle Privatisierung) verstärkt, wobei sich dieser Prozess regional in unterschiedlicher Intensität vollzog. Dadurch traten mehr und mehr Verzerrungen auf, die den Vergleich von Länderdaten zunehmend beeinträchtigten. Deshalb wurde die finanzstatistische Berichterstattung¹⁷ in jüngster Zeit erweitert, indem nunmehr nicht nur die Kernhaushalte der Gemeinden, sondern auch die Rechnungsergebnisse der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen ausgewiesen werden.¹⁸ So veröffentlicht das Statistische Bundesamt seit 2010 die sogenannten „integrierten Schulden“ der Gemeinden. Dabei werden neben den Kern- und Extrahaushalten auch sonstige öffentliche Einrichtungen wie Zweckverbände, Eigenbetriebe und kommunale Betriebe in privater Rechtsform erfasst.

Aus Tabelle 10 ist ersichtlich, dass durch das neue statistische Erfassungskonzept die kommunalen Schulden wesentlich höher als in den Vorjahren ausgewiesen werden: Während 2009 pro Kopf der Bevölkerung eine Kommunalschuld in Höhe von 1041 Euro zu Buche stand, waren es ein Jahr später 1629 Euro. Besonders groß waren die Differenzen in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen. Die Gemeinden im Saarland waren Ende 2013 mit 3268 Euro pro Einwohner am höchsten verschuldet, es folgen Hessen (3010 Euro), Rheinland-Pfalz (2977 Euro) und Nordrhein-Westfalen (2859 Euro). Am niedrigsten war die Verschuldung in Baden-Württemberg (632 Euro), Brandenburg (868 Euro) und Sachsen (1068 Euro).

¹⁷ Die Finanzstatistik erfasst Einnahmen und Ausgaben zum Zeitpunkt ihres kassenmäßigen Wirksamwerdens, während im Konzept der VGR der Zeitpunkt der Entstehung der jeweiligen Finanzströme relevant ist. Die finanzstatistische Daten liefern ein realistisches Bild der tatsächlichen Kassenlage der öffentlichen Hand, während die VGR den methodischen Rahmen zur Berechnung der allgemeinen Wirtschaftsleistung bildet und hierzu verschiedene Hinzurechnungen, Schätzungen etc. erforderlich sind.

¹⁸ Diese Fonds, Einrichtungen, Unternehmen agieren in rechtlich selbständiger oder unselbständiger Form, aber mit eigenem Rechnungswesen. Es handelt sich um solche Einrichtungen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) dem Staat zugerechnet werden.

Tabelle 10

Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden in den Ländern*))**

Jahr	Insges.	Ba.-Wü.	Bay.	Bra.	Hessen	M.-V.	Nieders.	NRW	R.-Pf.	Saarl.	Sachs.	Sa.-A.	SL.-H.	Thür.
2000	1191	704	1133	700	1383	1173	1045	1575	1063	1728	1380	1237	840	1273
2001	1173	720	1133	694	1362	1183	994	1563	1082	892	1370	1271	848	1257
2002	1171	657	1179	695	1366	1215	997	1558	1111	874	1336	1301	825	1257
2003	1192	662	1263	695	1372	1211	1002	1582	1151	859	1300	1332	843	1240
2004	1197	650	1303	707	1392	1191	991	1571	1166	842	1298	1350	857	1245
2005	1190	650	1280	655	1403	1167	966	1588	1183	845	1258	1326	885	1208
2006	1104	655	1221	645	1392	1071	954	1324	1214	917	1058	1296	882	1175
2007	1070	610	1172	645	1364	1040	936	1294	1208	919	1008	1250	833	1135
2008	1036	561	1095	635	1310	966	916	1297	1208	999	950	1209	786	1079
2009	1041	572	1101	604	1403	920	945	1288	1247	967	885	1176	825	1008
2010	1629	629	1121	898	2454	1193	1608	2491	2692	2697	889	1579	1111	1061
2011	1738	659	1107	924	2795	1189	1685	2728	2851	2914	854	1508	1320	1026
2012	1810	652	1161	884	3115	1213	1668	2828	2902	3120	1074	1463	1377	1016
2013	1807	632	1117	868	3010	1195	1589	2859	2977	3268	1068	1395	1442	1425

*) Von 2010 an neue Abgrenzung: Einschl. Sonstige öff. Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

**) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Zwischen den einzelnen Kommunen - auch innerhalb der Bundesländer - gibt es deutliche Unterschiede. Eine Modellrechnung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2012 zeigt, dass bundesweit rund 30 Städte und Gemeinden eine „integrierte“ Schuld von mehr als 10000 Euro pro Einwohner aufwiesen, während die Verschuldung in 1083 - zumeist sehr kleinen - Kommunen unter 10 Euro pro Einwohner lag (Statistisches Bundesamt 2014a). Dies macht die zunehmenden Disparitäten zwischen hoch verschuldeten und finanziell vergleichsweise gut gestellten Kommunen einmal mehr deutlich. Bundesweit weisen die kreisfreien Städte

- Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach in Hessen,
- Rostock in Mecklenburg-Vorpommern,
- Duisburg, Essen, Hagen, Herne, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Remscheid und Wuppertal in Nordrhein-Westfalen,
- Kaiserslautern, Ludwigshafen, Mainz, Pirmasens und Trier in Rheinland-Pfalz
- sowie der Alb-Donau-Kreis in Baden-Württemberg und der Regionalverband Saarbrücken im Saarland die höchste kommunale Pro-Kopf-Verschuldung am 31.12.2012 aus. Die geringsten Pro-Kopf Verschuldungen bundesweit realisierten hingegen die Landkreise beziehungsweise
- Kreise:
- Bamberg, Dingolfing-Landau, Donau-Ries, Eichstätt, Landshut, Neumarkt in der Oberpfalz,
- Nürnberger Land, Roth, Regensburg, Schweinfurt, Straubing-Bogen und Pfaffenhofen an der Ilm in Bayern,
- Diepholz, Emsland, Gifhorn, Göttingen, Harburg, Nienburg (Weser), Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Stade in Niedersachsen,
- Olpe in Nordrhein-Westfalen,
- Stormarn in Schleswig-Holstein.

Beim Vergleich der Höhe der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben nach Ländern im Jahre 2012 zeigt sich, dass in Hessen mit 2808 Euro die Pro-Kopf-Ausgaben am höchsten waren (Tabelle 11). Hier gehen relativ hohe Investitionsausgaben einher mit relativ hohen Sozialausgaben. Am untersten Ende der Rangskala stehen die saarländischen Gemeinden mit 1927 Euro - sowohl die Sozialausgaben als auch die investiven Ausgaben sind vergleichsweise niedrig. Zugleich verzeichneten beide Länder die höchsten Finanzierungsdefizite, in Hessen belief sich das Defizit auf 222 Euro je Einwohner, in den saarländischen Gemeinden standen 119 Euro zu Buche. Dabei waren die Pro-Kopf-Steuererinnahmen in Hessen mit 1196 Euro merklich höher als anderswo, im Saarland hingegen mit 776 Euro sehr viel niedriger. Die Haushalte der nordrhein-westfälischen Gemeinden waren in der Summe ausgeglichen, dabei weisen die Sozialausgaben relativ hohe und die investiven Ausgaben sehr niedrige Werte auf. Insgesamt waren die Ausgaben nur wenig niedriger als in Hessen.

Tabelle 11

Kommunale Ausgaben und Einnahmen nach Ländern je Einwohner 2012

	Ba.- Wü.	Bayern	Bran- denb.	Hessen	M.-V.	Nie- ders.	NRW	R.-Pf.	Saarl.	Sachs.	Sa.-A.	S.-H.	Thür.	West	Ost	Ost in % West
2012																
Personalausgaben	681	608	726	657	574	588	657	625	611	614	645	547	610	635	636	100
Lfd. Übertragungen an Übrige	578	629	701	877	802	776	954	707	515	603	494	816	672	766	640	84
dar. Soziale Leistungen	429	457	572	705	688	643	751	573	429	490	393	664	502	599	516	86
Ausgaben d. Kapitalrechnung	380	523	337	428	255	279	199	306	194	341	271	291	305	338	310	92
Bereinigte Ausgaben	2556	2409	2489	2808	2324	2258	2690	2276	1927	2186	2138	2353	2135	2514	2245	89
Steuern(netto)*	1144	1115	612	1196	528	942	1055	894	776	628	584	811	576	1056	595	56
Gebühren	184	211	231	258	154	173	327	80	87	143	155	198	132	224	162	72
Lfd. Zuweis. v. öff. Bereich	1240	1157	1798	1274	1536	1422	1399	1366	1232	1208	1402	1302	1317	1305	1419	109
abzgl. von Gemeinden	310	535	551	607	400	564	600	593	569	281	385	448	271	526	366	70
Zuweis. f. Investitionen	65	119	176	78	163	61	108	86	48	203	192	72	138	90	180	199
Bereinigte Einnahmen	2773	2512	2532	2586	2305	2359	2691	2198	1808	2154	2191	2292	2144	2554	2252	88
Finanzierungssaldo	217	104	43	-222	-20	101	1	-79	-119	-32	53	-61	9	40	7	17
Veränd. 2012/2000 in %																
Personalausgaben	36,0	26,3	23,4	23,2	7,9	22,5	16,4	39,1	31,7	20,7	5,0	16,5	20,1	24,4	16,3	
Lfd. Übertragungen an Übrige	66,9	83,8	97,6	58,5	107,4	55,4	60,3	91,3	45,2	115,6	37,1	103,3	195,6	66,3	104,1	
Ausgaben d. Kapitalrechnung	-15,9	-1,3	-33,5	23,3	-45,9	-7,8	-29,3	-4,6	12,3	-26,7	-45,6	-21,6	-30,2	-9,3	-34,7	
Bereinigte Ausgaben	27,9	28,3	27,2	37,6	19,9	28,7	29,5	42,1	33,6	24,9	8,3	30,9	28,8	30,7	21,6	
Steuern(netto)*	41,9	45,7	87,7	26,9	80,9	50,1	32,4	39,9	48,4	93,1	98,9	33,8	119,5	38,7	95,7	
Gebühren	-4,6	-4,0	18,4	0,7	-19,5	-17,4	1,6	1,1	-34,3	-0,9	-0,8	-9,4	17,5	-5,2	3,4	
Lfd. Zuweis. v. öff. Bereich	45,5	42,5	41,0	39,0	39,6	47,8	52,4	66,8	31,4	30,3	7,0	52,5	33,9	47,8	29,4	
abzgl. von Gemeinden	6,2	25,4	21,6	33,7	118,7	30,3	43,8	51,8	10,4	64,2	17,7	36,0	64,4	31,6	44,1	
Zuweis. f. Investitionen	-9,3	20,2	-48,9	38,3	-26,7	-32,0	6,2	-6,9	-1,4	-15,4	-38,2	-14,6	-44,6	2,4	-34,1	
Bereinigte Einnahmen	32,8	33,5	30,1	19,6	16,9	33,3	29,1	40,3	33,6	22,4	10,2	29,1	28,2	30,7	21,7	

*Nach Abzug Gewerbesteuerumlage

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Eine Besonderheit im regionalen Vergleich ergibt sich durch das enorme West-Ost-Gefälle in der Wirtschafts- und damit auch der Steuerkraft. Die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden ist sehr viel niedriger, und zur Bewältigung des Anpassungsprozesses sind die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland auf hohe Transferzahlungen angewiesen, die vor allem für den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur und für eine mit dem Westen gleichwertige Versorgung mit öffentlichen Gütern eingesetzt werden. In der Summe verfügen die ostdeutschen Gemeinden je Einwohner gerechnet gegenwärtig über kaum weniger Mittel als die westdeutschen, und auch ihre Ausgaben erreichen annähernd das westdeutsche Niveau. Die Steuerkraft der ostdeutschen Gemeinden liegt inzwischen bei 56 % des westdeutschen Wertes, im Jahre 2000 waren es 40 %, was ein Anzeichen dafür ist, dass die ostdeutsche Wirtschaft sich seither wesentlich besser als die westdeutsche entwickelt hat – allerdings ausgehend von einem sehr viel niedrigerem Niveau. In dem Maße, wie die Steuerkraft gestiegen ist, haben die Zahlungen der ostdeutschen Länder an ihre Gemeinden - gemessen an Westdeutschland - an Bedeutung verloren. Dennoch besitzt der kommunale Finanzausgleich in Ostdeutschland noch immer eine herausragende Bedeutung, rund die Hälfte der Einnahmen entstammt dieser Quelle; für Westdeutschland errechnet sich weniger als ein Drittel.¹⁹

Über viele Jahre hinweg waren die Personalausgaben der ostdeutschen Gemeinden weit höher als in Westdeutschland. Vor allem war dies auf die hohe Zahl der Kommunalbediensteten in Ostdeutschland zurückzuführen. Trotz erheblicher Anpassungsfortschritte lag - auf die Einwohnerzahl bezogen - noch im Jahre 2000 die Zahl der Kommunalbediensteten in den ostdeutschen Gemeinden um reichlich ein Fünftel über dem Niveau in den westdeutschen Kommunen. Die personelle Überausstattung wurde nur zum Teil durch die niedrigeren Einkommen der ostdeutschen Bediensteten kompensiert. In den vergangenen Jahren näherte sich der Personalstand weiter an. Inzwischen zeigen sich nur noch geringe Unterschiede: In den westdeutschen Gemeinden entfielen 2013 auf je 1000 Einwohner 15,6 Bedienstete, in den ostdeutschen 16,1.²⁰ Inzwischen ist der Personalüberhang in Ostdeutschland also weitgehend abgebaut. Zugleich haben sich die Tarife weiter angenähert, so dass sich auch die Differenz bei den Personalausgaben deutlich verringert hat; sie lag auf die Zahl der Einwohner bezogen 2012 nur noch bei 7 %.

In der Unterteilung der Beschäftigung im kommunalen Bereich nach Aufgabenbereichen zeigt sich, dass größere Unterschiede in der Versorgung mit Kindertagesstätten bestehen (Tabelle 12). Über all die Jahre wurde der institutionellen Betreuung von Kindern in Ostdeutschland ein höherer Stellenwert

¹⁹ Als Berechnungsbasis dienen die Pro-Kopf-Zuweisungen vom öffentlichen Bereich abzüglich der Zuweisungen von der kommunalen Ebene (Tabelle 9).

²⁰ Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Gemeinden und kommunale Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform einschl. Zweckverbände.

als in Westdeutschland beigemessen, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass insgesamt mehr Plätze in Ostdeutschland angeboten und auch mehr Kindergärten von kommunalen und nicht von freien Trägern betrieben werden. Vergleichsweise mehr Personal wird von den ostdeutschen Kommunen auch in der zentralen Verwaltung eingesetzt. Ein Grund hierfür dürfte in den „Kosten der Kleinheit“ zu suchen sein, denn aufgrund der viel geringeren Bevölkerungsdichte und entsprechend großen Zahl an Kleingemeinden ist der Personalbedarf – bezogen auf die Einwohnerzahl – tendenziell höher zu veranschlagen. Im schulischen und kulturellen Sektor hingegen sind relativ mehr Bedienstete in den westdeutschen Gemeinden tätig, ebenso im Bereich „Gestaltung der Umwelt“ (Raumplanung, Ver- und Entsorgung, ÖPNV u.ä.).

Die sozialen Leistungen fallen in Ostdeutschland niedriger aus als in Westdeutschland, wenngleich sie dort im Beobachtungszeitraum rascher gestiegen sind. Ein großer Teil der Differenz ist darauf zurückzuführen, dass in Ostdeutschland weit mehr Personen – relativ gesehen – über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert wurden und nicht der Sozialhilfe anheimfielen. Mit der Einführung von Hartz IV hat sich dies relativiert. Auch das niedrigere Einkommensniveau, die geringeren Lebenshaltungskosten sowie die Tatsache, dass der Anteil der älteren Frauen mit einer eigenständigen Alterssicherung in Ostdeutschland höher ist, spielen eine Rolle.

Einen massiven Rückgang verzeichneten die Investitionsausgaben der ostdeutschen Gemeinden. Noch im Jahre 2000 hatten ihre Pro-Kopf-Ausgaben um knapp 30 % über dem westdeutschen Niveau gelegen, in den folgenden Jahren wurden sie Jahr für Jahr deutlich stärker als in Westdeutschland zurückgefahren. 2012 lagen sie um fast ein Zehntel unter dem Niveau der westdeutschen Gemeinden. Freilich mag der Rückgang dadurch überzeichnet sein, dass in den 90er Jahren große Anstrengungen unternommen worden waren, um die größten Lücken in der Infrastruktur möglichst rasch zu schließen bzw. zu verringern und dadurch den Gemeinden viele Mittel von den Ländern bzw. vom Bund zugeflossen sind. Da die Mittel im Rahmen des Solidarpakts II degressiv gestaffelt sind, müssen immer größere Abstriche bei den Investitionsprojekten vorgenommen werden. Ein Blick auf die kommunale Steuerkraft zeigt, dass diese viel zu niedrig ist, um den Gemeinden einen entsprechenden eigenen Beitrag zur Investitionsfinanzierung zu ermöglichen. Nach wie vor hängen die ostdeutschen Gemeinden am Tropf der Länder, weit mehr als in Westdeutschland. Doch haben die ostdeutschen Länder ihre investiven Zuweisungen an die Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2012 um über ein Drittel gekürzt; in Westdeutschland konnten die Gemeinden hingegen ein geringes Plus verbuchen. Offensichtlich haben die ostdeutschen Länder einen Teil ihrer Konsolidierungslasten auf die Kommunen abgewälzt. Weil flexibelste Ausgabeart, reagierten die Gemeinden auf die rückläufigen Zuweisungen mit einer Kürzung ihrer Investitionsausgaben.

Tabelle 12

Kommunale Beschäftigung* 2013 nach Ländern und Aufgabenbereichen je 1000 Einwohner

	Ba.- Wü.	Bayern	Brand- denb.	Hessen	M.-V.	Nie- ders.	NRW	R.-Pf.	Saarl.	Sachs.	Sa.-A.	S.-H.	Thür.	West	Ost
Zentrale Verwaltung	4,33	3,74	6,10	4,49	5,82	4,27	5,19	5,06	3,81	5,29	5,76	4,11	4,63	4,49	5,49
dar.: Innere Verwaltung	3,17	2,57	4,31	2,92	4,01	2,84	3,28	3,75	2,46	3,63	3,82	2,77	3,12	3,03	3,76
Sicherheit und Ordnung	1,16	1,17	1,80	1,57	1,81	1,43	1,90	1,31	1,36	1,66	1,94	1,34	1,51	1,47	1,73
Schule und Kultur	1,90	2,24	1,53	1,35	1,39	1,42	1,65	1,56	1,11	1,62	1,67	1,60	2,02	1,74	1,65
dar.: Schulträgeraufgaben	1,12	1,52	0,86	0,87	0,84	0,97	0,82	0,97	0,72	0,58	0,67	1,11	1,13	1,06	0,78
Kultur und Wissenschaft	0,78	0,72	0,67	0,48	0,55	0,44	0,83	0,59	0,39	1,03	1,01	0,48	0,89	0,68	0,87
Soziales und Jugend	3,80	2,90	5,37	4,62	2,65	3,45	3,63	3,92	3,13	4,60	5,24	3,00	3,61	3,57	4,44
dar.: Soziale Hilfen	1,02	0,99	1,44	1,22	1,34	1,28	1,41	0,76	1,36	1,51	1,84	1,20	1,07	1,17	1,46
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	2,77	1,91	3,92	3,40	1,31	2,17	2,22	3,16	1,78	3,09	3,39	1,80	2,54	2,39	2,99
dar.: Tageseinrichtungen für Kinder	2,22	1,35	3,36	2,69	0,82	1,36	1,37	2,61	1,29	2,65	2,78	1,19	2,00	1,71	2,47
Gesundheit und Sport	1,68	3,98	0,47	0,71	1,08	0,92	1,68	0,90	0,43	1,30	1,06	0,76	0,55	1,84	0,93
dar.: Gesundheitsdienste	1,38	3,79	0,28	0,43	0,91	0,75	1,48	0,67	0,21	1,08	0,86	0,62	0,34	1,62	0,73
dar.: Krankenhäuser	1,14	3,55	0,00	0,15	0,64	0,47	1,24	0,52	0,00	0,86	0,61	0,24	0,00	1,37	0,47
Sportförderung	0,31	0,19	0,19	0,28	0,16	0,16	0,20	0,23	0,22	0,22	0,20	0,14	0,21	0,22	0,20
Gestaltung der Umwelt	4,55	4,53	3,22	3,89	3,41	3,69	3,39	3,53	5,13	3,15	3,94	3,65	4,45	3,95	3,56
dar.: Räumliche Planung und Entw.	0,45	0,23	0,57	0,33	0,50	0,46	0,42	0,22	0,33	0,49	0,27	0,17	0,30	0,36	0,43
Bauen und Wohnen	0,48	0,50	0,42	0,46	0,43	0,24	0,40	0,26	0,66	0,32	0,68	0,42	0,57	0,41	0,46
Ver- und Entsorgung	0,86	1,32	0,82	1,03	0,74	1,18	0,93	1,55	1,17	0,78	0,85	1,25	1,39	1,09	0,90
Verkehr, ÖPNV	0,47	0,77	0,41	0,31	0,40	0,49	0,54	0,39	0,16	0,62	0,34	0,30	0,17	0,52	0,42
Natur- und Landschaftspflege	0,74	0,48	0,67	0,72	0,67	0,48	0,71	0,66	0,80	0,42	0,57	0,47	0,46	0,63	0,53
Sonstiges	1,55	1,24	0,35	1,05	0,67	0,84	0,39	0,45	2,02	0,52	1,23	1,05	1,55	0,94	0,81

* Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Gemeinden/Gv. und kommunale Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform einschl. Zweckverbände.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die Höhe der Pro-Kopf-Investitionsausgaben ist ebenso wie an die Höhe der Pro-Kopf-Steuerereinnahmen ein Gradmesser für die regionalen Wirtschaftskraftunterschiede. Die höchsten Steuerereinnahmen je Einwohner weisen die hessischen Gemeinden auf, es folgen Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern. In Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sind auch die Investitionsausgaben am höchsten, lässt man die ostdeutschen Gemeinden wegen ihres besonderen Status außer Acht. Umgekehrt verhält es sich bei den Sozialausgaben, sie sind in den wirtschafts- und steuerstarken Ländern Baden-Württemberg und Bayern vergleichsweise niedrig. Aus dem Rahmen fällt hier allerdings das ebenfalls wirtschaftsstarke Hessen. Besonderes Augenmerk verdient Nordrhein-Westfalen. Die anhaltenden Finanzierungsprobleme der nordrhein-westfälischen Gemeinden haben sich in einem außerordentlich starken Rückgang der Investitionsausgaben niedergeschlagen; gegenüber dem Jahre 2000 errechnet sich ein Rückgang um knapp 30 %. Nur die finanziell noch klammeren saarländischen Gemeinden weisen niedrigere Pro-Kopf-Ausgaben für Investitionen auf. Die starke Schuldenzunahme der hessischen Gemeinden in den vergangenen fünf Jahren ging indes noch nicht mit sinkenden Investitionsausgaben einher.

3.5 Finanzielle Perspektiven der Gemeinden

Die Frage nach den finanziellen Perspektiven der Gemeindehaushalte gewinnt nicht zuletzt dadurch an Bedeutung, dass die Kommunen als finanzpolitische Akteure mit dafür verantwortlich zeichnen, dass auf der kommunalen Ebene keine Defizite entstehen, die das Einhalten der Regeln des Europäischen Fiskalpaktes gefährden. Zeichnen sich bei der Projektion von Einnahmen und Ausgaben Fehlentwicklungen ab, können die Akteure anhand der Informationen korrigierend eingreifen. Im Mittelpunkt des Interesses steht folgerichtig der Finanzierungssaldo als Differenz zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben.²¹ Dabei wird dauerhaft ein positiver Saldo angestrebt, der zugleich einen „Sicherheitsabstand“ vom prognostizierten Saldo zur Defizitgrenze enthält (Deutscher Städtetag 2013, Stabilitätsrat 2014). Ein solcher Abstand wird für erforderlich gehalten, um konjunkturelle Risiken ebenso wie Schätzrisiken (z.B. bei den Steuerereinnahmen) oder Unschärfen, die sich im Zusammenhang mit der Berechnung des „strukturellen“ Defizits ergeben, zu berücksichtigen.²² Dies ist auch der Hintergrund dafür, dass Bund und Länder sich bereit erklärt haben, die Kommunen bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu entlasten.

²¹ Jeweils bereinigte Einnahmen und Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen und -tilgungen, Entnahmen und Zuführungen von Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren).

²² Die Berechnung des strukturellen Defizits wirft erhebliche methodische Probleme auf, die erhebliche wirtschafts- und gesellschaftliche Auswirkungen haben. Vgl. hierzu im Einzelnen etwa Vesper (2014) und die dort zu findenden Literaturhinweise.

Folgt man der jüngst vorgelegten Projektion des Deutschen Städtetages bis zum Jahre 2017, so werden die Gemeinden ihre Haushalte in allen Jahren mit einer „schwarzen Null“, also geringen Überschüssen abschließen (Tabelle 13). Berücksichtigt sind dabei 1 Mrd. Euro zusätzlich pro Jahr an Bundesmitteln zur Entlastung bei den Sozialabgaben.²³ Dennoch sollen die Sozialausgaben um fast 2 Mrd. Euro pro Jahr steigen. Noch nicht berücksichtigt sind die Konsequenzen, die sich aus dem angekündigten „Bundesteilhabegesetz“ sowie einer Aufstockung der Mittel für den Ausbau und die Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur ergeben. Durch das Bundesteilhabegesetz sollen die Gemeinden jährlich um 5 Mrd. Euro entlastet werden. Damit will der Bund die Gemeinden noch stärker bei der Finanzierung der Sozialausgaben, konkret der Eingliederungshilfe unterstützen. Noch nicht konkretisiert sind Umfang und Struktur des Programms zur Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, doch befürchten die Gemeinden, dass der gewaltige Nachholbedarf insbesondere bei den Gemeindestraßen und im ÖPNV bei weitem nicht befriedigt werden wird (Deutscher Städtetag 2014).

Tabelle 13
Projektion der kommunalen Einnahmen und Ausgaben 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
	Mrd. Euro					Veränderungen in %			
Einnahmen	197,33	203,8	208,5	212,5	217,5	3,3	2,3	1,9	2,4
Steuern	76,76	79,8	83,5	86,5	89,5	4,0	4,6	3,6	3,5
dar. Gewerbesteuer	32,64	33,3	34,5	35,5	36,5	2,0	3,6	2,9	2,8
Einkommensteuer	28,43	30,1	32	33,5	35,5	5,9	6,3	4,7	6,0
Gebühren	17,21	17,2	17,5	17,5	17,5	-0,1	1,7	0,0	0,0
Lfd. Zuweisungen v. Land	66,04	69,9	71,5	73,5	75,5	5,8	2,3	2,8	2,7
Inv. Zuweisungen v. Land	7,12	7,3	8	7	7,5	2,5	9,6	-12,5	7,1
Sonstige	30,19	29,8	28,5	28	27,5	-1,3	-4,4	-1,8	-1,8
Ausgaben	195,65	202,4	206,5	211	216,5	3,5	2,0	2,2	2,6
Personalausgaben	50,09	51,9	53	53,5	54,5	3,6	2,1	0,9	1,9
Sachaufwand	41,02	42,3	42,5	43,5	44,5	3,1	0,5	2,4	2,3
Soziale Leistungen	46,95	48,7	50,5	52,5	54,5	3,7	3,7	4,0	3,8
Zinsausgaben	3,77	3,8	4	4	4	0,8	5,3	0,0	0,0
Sachinvestitionen	20,76	21,6	22	22	22,5	4,0	1,9	0,0	2,3
Sonstige	33,06	34,2	35	36,5	36,5	3,4	2,3	4,3	0,0
Finanzierungssaldo	1,68	1,4	2	1,5	1				

Quelle: Deutscher Städtetag (2014).

²³ Die Weiterleitung der Mittel an die Kommunen erfolgt je zur Hälfte durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (wodurch eine gewisse „Dynamisierung“ eingebaut ist) und durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten im SGB II.

In der Projektion wird - bei moderatem Konjunkturverlauf - mit einer nahezu parallelen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben gerechnet, Einnahmen und Ausgaben sollen um etwa 2 % im Jahresdurchschnitt steigen. Für die Steuereinnahmen wird mit einem kräftigeren Plus gerechnet (4 % im Durchschnitt), während die Gebühreneinnahmen kaum steigen und der große Block der sonstigen Einnahmen sogar schrumpft; Gründe für diese Entwicklung werden nicht angegeben. Die laufenden Zuweisungen der Länder erhöhen sich in dieser Projektion um rund 3 % pro Jahr und expandieren damit etwas schwächer als die Steuereinnahmen. Der Anstieg bei den Personalausgaben wird mit knapp 2 % veranschlagt; offensichtlich ist ein Stellenabbau unterstellt, denn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen lassen etwas höhere Tarifabschlüsse erwarten. Für die Sozialausgaben wird mit einem jährlichen Zuwachs um knapp 4 % gerechnet, ein leichtes Plus wird bei den Investitionsausgaben erwartet. Dieses Plus bei den Investitionen wird mit dem Verhalten der finanziell besser gestellten Gemeinden begründet, wodurch das Minus bei den finanziell klammen Gemeinden überkompensiert wird.

Alles in allem dürfte sich in den kommenden Jahren bei den unterstellten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur wenig an der Finanzsituation der Gemeinden ändern. Dies bedeutet, dass der „Sicherheitsabstand“ zur Null beim Defizit nicht sehr groß ist. Auch wird sich unter diesen Bedingungen die grundsätzliche Problematik der Gemeindefinanzen kaum lösen lassen, nämlich die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Infrastruktur und die damit einhergehenden Einschränkungen bei der Erfüllung ihrer freiwilligen Aufgaben.

4 Drängende Probleme der Gemeindefinanzierung

4.1 Expandierende Sozialausgaben, sinkende Investitionsausgaben

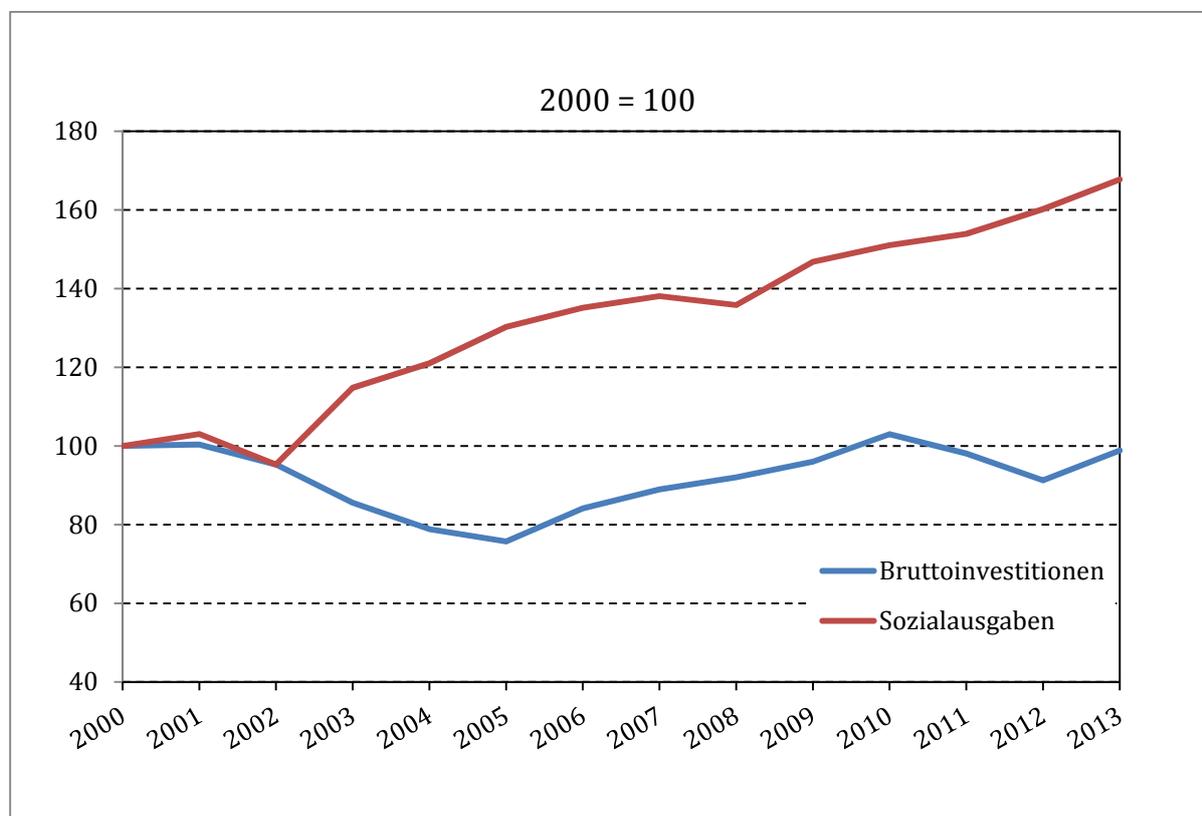
Besorgnis erregen muss die Tatsache, dass seit Jahren die Sozialausgaben in den Kommunalhaushalten überdurchschnittlich stark steigen und in Anbetracht der knappen Finanzmittel die Investitionsausgaben beträchtlich gekürzt werden mussten. Wie stark sich die Schere zwischen Investitions- und Sozialausgaben geöffnet hat, vermittelt Schaubild 5. Im Jahre 1995 betrug der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben der Gemeinden 22,8 %, 2013 waren es bereits 26,2 %. Der Anteil der Investitionsausgaben (Bruttoinvestitionen) ist indes von 17,1 % auf 10,5 % gesunken.²⁴

Die knappen Finanzmittel sind das Resultat der alles in allem verhaltenen Wirtschaftstätigkeit und auch der steuerpolitischen Entscheidungen. Die Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte kommt nicht zuletzt auch darin zum Ausdruck, dass sich auf der kommunalen Ebene ein erheblicher Investitionsstau gebildet hat. Über Jahrzehnte wurden der Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur in

²⁴ Jeweils in Abgrenzung der VGR.

Deutschland vernachlässigt. Die Abschreibungen auf das Infrastrukturkapital übertreffen inzwischen die jährlichen Investitionsausgaben, d.h. die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur verliert an Substanz, die Nettoinvestitionen weisen ein negatives Vorzeichen auf (Rietzler 2014, Vesper 2013). In einer im Jahre 2008 veröffentlichten Schätzung (Bracher et al. 2014) kam das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum 2006 bis 2020 die Kommunen ein Investitionsvolumen von 704 Mrd. Euro, also im Jahresdurchschnitt rund 47 Mrd. Euro (berechnet in Preisen von 2000) bewegen müssten, um bedarfsgerecht zu agieren; etwa die Hälfte entfällt unmittelbar auf die Kommunalhaushalte, die andere Hälfte auf kommunale Unternehmen. Inflationiert mit dem Deflator der öffentlichen Bauinvestitionen errechnen sich für 2013 annähernd 60 Mrd. Euro (Rietzler 2014). Mit rund 10 % dieser Summe wird der Nachholbedarf beziffert. Tatsächlich haben die Kommunen bisher deutlich weniger investiert - fast 10 Mrd. Euro pro Jahr -, so dass sich aus heutiger Sicht ein wesentlich höherer Nachholbedarf ergibt. Auch in den kommenden Jahren ist kaum damit zu rechnen, dass die erforderlichen Investitionen von den Kommunen getätigt werden, so dass sich der Investitionsstau noch vergrößert – eine Lücke in einer Größenordnung von 100 Mrd. Euro im Jahre 2020 ist keinesfalls unwahrscheinlich. Auch andere Studien konstatieren einen erheblichen Investitionsbedarf bzw. -stau auf der kommunalen Ebene (Rietzler 2014).

Schaubild 5
Bruttoinvestitionen und Sozialausgaben der Gemeinden



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte hat in den vergangenen Jahren zu erheblichen Verwerfungen geführt. Hier besteht dringender Reformbedarf. Die Deckung des künftigen Finanzbedarfs der Gemeinden kann auf verschiedene Art und Weise erfolgen. Zum einen können unmittelbar die Steuereinnahmen der Gemeinden (Gewerbsteuer, Grundsteuern) gesteigert werden, indem die Gemeinden die Hebesätze erhöhen. Freilich profitieren von einer solchen Maßnahme nicht alle Gemeinden im gleichen Maße, begünstigt wären vor allem die wirtschaftsstarken Regionen. Eine weitere Möglichkeit wäre, die Gewerbesteuerumlage zu senken. Die Gemeinden sind verpflichtet, einen Teil ihrer Gewerbesteuereinnahmen in Form einer Umlage an die Länder und an den Bund abzuführen; derzeit sind dies 17,5 % der Bruttoeinnahmen aus der Gewerbsteuer. Zum anderen könnte die Steuerkraft der Länder gestärkt werden, indem die vermögensbezogene Besteuerung in Deutschland auf den internationalen Durchschnitt angehoben würde; hier besteht erheblicher Nachholbedarf (Scholz/Truger 2013, OECD 2012, 2014). Von höheren Einnahmen aus der Vermögensbesteuerung würden über den kommunalen Finanzausgleich auch die Gemeinden profitieren. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Gemeindeanteil oder auch den Länderanteil an der Umsatzsteuer zu erhöhen. Traditionell wird die Umsatzsteuerverteilung als Hebel zur Lösung vertikaler Finanzprobleme eingesetzt.²⁵ Eine Erhöhung des Anteils um einen Prozentpunkt würde für die Gemeinden Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,8 Mrd. Euro nach sich ziehen. Eine stärkere Beteiligung an der Umsatzsteuer hätte den Vorteil, dass die Einnahmen einen stetigeren Verlauf nähmen. Eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer käme auch den Gemeinden - über den kommunalen Finanzausgleich - zugute.

Schließlich steht der Solidarpakt II zur Disposition, der 2019 ausläuft und die ostdeutschen Länder dabei unterstützt, den infrastrukturellen Nachholbedarf abzubauen und die niedrige Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen über entsprechende Dotationen auszugleichen. Beim Ausbau der Infrastruktur sind große Fortschritte erzielt worden und es kann damit gerechnet werden, dass nach 2019 für diese Zwecke kaum mehr Mittel nach Ostdeutschland fließen müssen (Vesper 2015). Anders verhält es sich mit der kommunalen Steuerkraft, die noch immer erst bei knapp 60 % des westdeutschen Durchschnitts liegt und sich an dieser Relation bis 2019 nur wenig ändern dürfte (Deutscher Städtetag 2014). Wird eine weitgehende Angleichung angestrebt, müsste ein Transfervolumen von überschlägig 7 Mrd. Euro jährlich bewegt werden. Selbst wenn man siedlungsstrukturelle Unterschiede, die im kommunalen Finanzausgleich bedarfsmindernd zu Buche schlagen, in Rechnung stellt, wären mindestens 5 Mrd. Euro pro Jahr zu veranschlagen. Dies hieße, dass über etwa 13 Mrd. Euro disponiert wer-

²⁵ Dabei kommt das sog. Deckungsquotenverfahren zum Tragen, wonach Bund und Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben und diese Ansprüche über die Verteilung des Umsatzaufkommens befriedigt werden. Umstritten dabei ist natürlich, welche Ausgaben als notwendig anzusehen sind. Darüber wird in regelmäßigen Abständen verhandelt und politisch entschieden.

den könnte.²⁶ Mit einem Teil dieser Mittel könnte die kommunale Investitionstätigkeit in ganz Deutschland nachhaltig gestärkt werden.

Die Expansion der Sozialausgaben auf kommunaler Ebene ist seit Jahren ein dringliches Problem, ohne dass Bund und Länder in nennenswerter Weise reagiert hätten. Über viele Jahre wurden die Entscheidungen über die wichtigen, ausgabeintensiven Sozialausgaben auf der Bundesebene getroffen, während ihre Durchführung und Finanzierung den kommunalen Trägern oblag. Diese Praxis verstieß nicht nur massiv gegen das Konnexitätsprinzip, sondern war auch eine der wesentlichen Ursachen für die kommunalen Finanzprobleme in dieser Zeit (Junkernheinrich 2012). Erst in jüngerer Zeit wurde auf der politischen Ebene ernsthaft die Problematik diskutiert und vom Bund Entgegenkommen signalisiert. Im Rahmen des so genannten Hartz-IV-Kompromisses im Jahre 2011 hatte der Bund seine Beteiligung an den Kosten für die Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsunfähigkeit schrittweise erhöht. Von 2014 an hat er sie voll übernommen, allein durch die letzte Stufe der Übernahme der Grundsicherung wurden die Kommunen um 1,1 Mrd. Euro entlastet. Zudem will der Bund im Rahmen eines Bundesteilhabegesetzes die Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Höhe von 5 Mrd. Euro übernehmen. Allerdings ist dieses Gesetz erst für 2018 vorgesehen, bis dahin will er die Kommunen mit 1 Mrd. Euro pro Jahr für diese Zwecke unterstützen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die Bundesmittel an die Gemeinden geleitet werden. Vorgesehen ist eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer sowie eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten im SGB II. Dadurch wäre sichergestellt, dass die Länder keinen unmittelbaren „Zugriff“ auf diese Mittel haben. Nichtsdestotrotz besteht die Möglichkeit, dass die Länder die intendierte Entlastung der Kommunen dadurch unterlaufen, dass sie ihre Dotationen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kürzen. Möglich ist dies, weil die Gemeinden als Teil der Länder keine eigenständigen Finanzbeziehungen zur Bundesebene unterhalten. Die Erfahrungen zeigen, dass die Länder immer wieder versuchen, die Durchleitung von Bundesmitteln anzupfen.

4.2 Finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden

Die zum Teil schwerwiegenden Finanzprobleme der Kommunen, aber auch die Einführung der Schuldenbremse auf Länderebene und der damit verbundene Konsolidierungsdruck haben die Diskussion um den kommunalen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung befördert. Eine solche Mindestausstattung wird für erforderlich angesehen, um den Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltung zu gewährleisten, d.h. den Gemeinden nicht nur Mittel zur Finanzierung ihrer pflichtigen Aufgaben zu gewähren, sondern ihnen zumindest so viel Spielraum zu geben, dass sie ein Mindestmaß an

²⁶ In seiner Sitzung im November 2014 hat der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag für das Jahr 2019 auf reichlich 18 Mrd. Euro geschätzt.

freiwilliger Selbstverwaltung organisieren können. Dies bedeutet nicht, dass ausreichende Mittel für sämtliche Aufgaben, die wünschenswert und sinnvoll sein mögen, bereitgestellt werden. Vielmehr müssen Einschränkungen in einem mehr oder weniger großen Randbereich hingenommen werden. Doch muss den Gemeinden ein finanzieller Spielraum bleiben, der es ihnen ermöglicht, nach eigenem Ermessen freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Der Anspruch auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs.2 GG läuft dann ins Leere, wenn die Gemeinden strukturell, d.h. nicht nur vorübergehend, unterfinanziert sind. Deshalb muss dieser Anspruch auch unabhängig von der Finanzlage, also der Leistungskraft des Landes durchgesetzt werden – die Länder können nicht mit dem Hinweis auf ihre eigenen Finanzprobleme den Gemeinden die Mittel, die zur Finanzierung des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung erforderlich sind, vorenthalten. Dieser Kerngehalt stellt die Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren dar. In diesem Sinne hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom Januar 2013 argumentiert (BVerwG, Urteil v. 31.01.2013 - 8 C 1.12), nachdem es jahrelang in dieser Frage keine Position bezogen hatte (Dombert, 2012). Auch der hessische Staatsgerichtshof und das brandenburgische Verfassungsgerichts haben in jüngerer Zeit den Anspruch der Gemeinden auf eine finanzielle Mindestausstattung bekräftigt (Deutscher Städtetag 2014). Der Hinweis der Länder auf die eigene Begrenztheit ihrer Finanzmittel könne insofern nicht verfangen, als sie auf verschiedene Weise auf die Handlungsfähigkeit der Kommunen Einfluss nehmen können, sei es über

- die Entlastung der Kommunen von Aufgaben,
- die Senkung gesetzlich vorgegebener Standards zur Aufgabenerfüllung,
- Verzicht auf die Zuweisung neuer Aufgaben,
- die Erschließung neuer Einnahmequellen.

Aus ökonomischer und speziell aus der finanzwissenschaftlichen Sicht werden jedoch Vorbehalte gegen die verfassungsrechtlich motivierte Begründung für eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen vorgebracht. Ein zentraler Einwand bezieht sich darauf, dass es kaum empirisch gesicherte Hinweise dafür gibt, wie eine sachgerechte Aufgabenerfüllung und das hierzu erforderliche Finanzvolumen „objektiv“ bestimmt und gemessen werden kann. Auch würde eine garantierte Mindestfinanzausstattung der Gemeinden diese bei der Verfolgung ihrer Aufgaben einseitig begünstigen, da die Frage, was aufgabenangemessen ist, allein aus kommunaler Sicht entschieden würde, was auf eine Herabstufung der Wertigkeit von Landesaufgaben hinauslaufe (Döring 2007). Grundsätzlich müsse man von einer Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen ausgehen (wobei die Aufgaben von Land und Gemeinden sich ebenso wie die des Bundes deutlich voneinander unterscheiden).

Tatsächlich ist es bisher aus der finanzwissenschaftlichen Perspektive nicht gelungen, als zwingend anzusehende kommunale Ausgabenbedarfe problemlos zu identifizieren. Erforderlichkeiten und

Dringlichkeiten sind politische Kategorien, die sich einer konkreten finanzwissenschaftlichen Bewertung entziehen. Nicht von ungefähr ist es das Primat der Politik, die Frage der Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung bzw. der Mindestausstattung zu beantworten. Allerdings kann die Finanzwissenschaft bei diesem Prozess Hilfestellung leisten, indem sie beispielsweise Aussagen zur Güte und Qualität von Indikatoren trifft, auf Basis von politischen Vorgaben Finanzausgleichssysteme entwickelt und deren Vor- und Nachteile diskutiert (Junkernheinrich 2007). So gibt es eine intensive finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung über die Konstruktion der Bedarfszumessungen im kommunalen Finanzausgleich (Vesper 2000, 2006). Sie beruhen in der Regel auf empirisch nachgewiesenen Zusammenhängen zwischen kommunalen Ausgaben und sozio-ökonomischen Strukturdaten. Es gibt wohl nur wenige Felder in der Finanzwissenschaft, die so intensiv evaluiert werden wie die kommunalen Finanzausgleichssysteme. Doch sind diese - auf die horizontale Ebene bezogenen - Erkenntnisse nicht auf die Frage anzuwenden, welche konkreten, empirisch abgesicherten Maßstäbe sich dafür eignen, Aussagen über die vertikale Aufteilung von Aufgaben und Ausgaben zu treffen. Dieses „Bewertungsdilemma“ tritt im Übrigen auch in anderen Zusammenhängen zu Tage. So hat es immer wieder Versuche gegeben, die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, die sich ja im Prinzip an der jeweiligen Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern orientiert, durch finanzwissenschaftliche Stellungnahmen methodisch belastbar abzusichern. Diese Versuche sind letztlich gescheitert. Auch das sog. Maßstäbengesetz zum bundesstaatlichen Finanzausgleich hat entgegen mancher Hoffnungen keine wesentliche Konkretisierung gebracht (Döring 2007).

Gleichwohl gibt es in der finanzpolitischen Praxis bei der Aufteilung der Einnahmen auf Länder und Gemeinden Versuche, die - losgelöst von der fixen Verbundquote - explizit das Ziel verfolgen, den Gemeinden eine auskömmliche Finanzbasis zu verschaffen. In Rheinland-Pfalz wurde hierzu ein sog. Stabilisierungsfonds geschaffen, der neben die aus der Verbundquote²⁷ resultierenden Verbundmasse tritt. Mit diesem Fonds soll eine Finanzreserve geschaffen werden, die der Verstetigung der Verbundmasse dient, sie also weniger konjunkturanfällig macht. Mittel in Form von Darlehen fließen, wenn ein bestimmtes garantiertes Ausgleichsvolumen unterschritten wird, Einzahlungen werden fällig, wenn die Leistungen über dem Garantievolumen liegen, wobei die Grenzen durch ein Korridor festgelegt sind (Junkernheinrich 2007). Die Festlegung der Garantiesumme ist eine politische Größe, sie gibt keine Hinweise darauf, ob die kommunalen Aufgaben in Rheinland-Pfalz angemessen finanziert sind. In Sachsen (seit 1996), Mecklenburg-Vorpommern (seit 2002), Thüringen (seit 2014)²⁸ und - zeitweise - auch in Brandenburg wird (wurde) der sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewandt: Die Einnahmen der Gemeinden sind an die Einnahmen des Landes (nach Abzug der Mittel für die Gemeinden) gekoppelt. Nehmen z.B. die Einnahmen des Landes langsamer zu als die der Gemeinden, so kürzt das

²⁷ Wie anderswo auch ist die Verbundquote in Rheinland-Pfalz nicht empirisch untermauert.

²⁸ Sog. Thüringer Partnerschaftsmodell.

Land die Zuweisungen. In regelmäßigen Abständen wird geprüft, ob die Einnahmen dem tatsächlichen Bedarf der Gemeinden gerecht wird. Diese Überprüfungen berücksichtigen die Veränderungen bestimmter Indikatoren im Zeitablauf (z.B. Kinder in Tageseinrichtungen, Zahl der Schüler, Zahl der Sozialhilfeempfänger etc.). Doch handelt es sich um eine Fortschreibung der Ergebnisse im Basisjahr. Nur wenn dieses Basisjahr die „richtigen“ Verhältnisse repräsentiert und die kommunale Finanzausstattung den Bedarf angemessen reflektiert, kann von einer aufgabengerechten Finanzmittelverteilung gesprochen werden. Hieran sind aber - siehe oben - Zweifel angebracht. Sinnvoll ist der Symmetriegedanke nur, wenn eine weitgehend gleichgewichtige und sachgerechte Aufteilung der Aufgaben zwischen Land und Gemeinden gefunden worden ist.

4.3 Kommunale Entschuldungsprogramme

Selbst wenn sich in den letzten Jahren die finanzielle Lage der Gesamtheit aller Gemeinden wieder gebessert hat und Finanzierungsüberschüsse erzielt worden sind, so sind die einzelnen Kommunen - regional wie auch in Abhängigkeit von der Größenklasse - unterschiedlich stark mit dem Schuldenproblem konfrontiert. Die Verschuldungsproblematik wird insbesondere daran deutlich, dass die Gemeinden in den vergangenen Jahren immer stärker auf Kassenkredite zur Finanzierung ihrer Ausgaben zurückgegriffen haben. Nicht wenige Gemeinden befinden sich bereits in einer „Haushaltsnotlage“ oder es droht eine Überschuldung.²⁹ Nicht zuletzt der bedrohliche Anstieg der Kassenkredite hat in einer Vielzahl von Ländern verstärkte Bemühungen um eine Entschuldung und Konsolidierung der Kommunalhaushalte geführt.

Solche Programme wurden nicht nur in finanzschwachen Ländern wie dem Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen gestartet, auch Nordrhein-Westfalen mit seinen zum Teil hochverschuldeten Kommunen, aber auch Hessen und Bayern haben entsprechende Programme aufgelegt (Deutscher Städtetag 2013, Lenk, Hesse, Lück 2013³⁰). In Brandenburg wurde kein solches Programm aufgelegt, wohl aber existiert dort ein sog. Ausgleichsfonds, der überschuldeten Gemeinden Hilfen anbietet. Die Ziele reichen von einer (Teil-)Entschuldung der Kommunen (Niedersachsen, Hessen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz) über Hilfen zur Haushaltskonsolidierung (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein) und zur Wiederherstellung und Sicherung einer dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit (Hessen, Niedersachsen) bis

²⁹ Für die Feststellung einer Haushaltsnotlage werden in der Regel zwei Kennzahlen herangezogen, die sog. Kreditfinanzierungsquote und die Zins-Steuer-Quote. Die erste Kennziffer gibt das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zu den Gesamtausgaben an, die zweite Kennziffer das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen. Anhand dieser Kennziffern soll festgestellt werden, ob eine Gemeinde zur Sanierung seines Haushalts so hohe Mittel einsetzen muss, dass sie ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen kann, eine Sanierung ohne Hilfen von außen faktisch also als aussichtslos erscheint.

³⁰ Diese Autoren haben eine detaillierte Auflistung der Programme in den einzelnen Ländern vorgelegt.

zum Haushaltsausgleich (Nordrhein-Westfalen). Das hierfür eingesetzte Finanzvolumen beläuft sich immerhin auf 16 Mrd. Euro, wovon allein 5,9 Mrd. Euro auf den Pakt „Stadtfinanzen“ in Nordrhein-Westfalen, 3,9 Mrd. Euro auf den „Entschuldungsfonds“ in Rheinland-Pfalz und 3,2 Mrd. Euro auf den „Kommunalen Schutzschirm“ in Hessen entfallen. Die Laufzeit der Programme ist zum Teil sehr lang angelegt, bis zu 30 Jahre in Hessen, 10 Jahre in Nordrhein-Westfalen.

Teilweise müssen die Gemeinden einen eigenen Beitrag leisten, teilweise werden die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs verrechnet. Vielfach müssen die Kommunen einen (verbindlichen) Sanierungsplan für ihren Haushalt erstellen, der Auskunft über den Eigenbeitrag gibt: Neben Entscheidungen über die Anhebung der Hebesätze von Grundsteuern und Gewerbesteuer sollen bzw. werden auch geplante Einsparungen bei den Ausgaben dokumentiert. In manchen Ländern können die Kommunen zur Teilnahme verpflichtet werden, teilweise ist die Teilnahme freiwillig. Die teilnehmenden Gemeinden müssen entweder individuelle Konsolidierungsverträge erfüllen oder von der Kommunalaufsicht genehmigten Haushaltssanierungsplänen folgen.

Auch wenn die Erfahrungen mit diesen Programmen noch längst nicht für eine abschließende Wertung ausreichen, so berichten die teilnehmenden Kommunen über erste Erfolge (Deutscher Städtetag 2014). Dennoch sind es mindestens zwei Aspekte, die einen kritischen Blick auf die Programme werfen. Die Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme dürfen nicht dazu führen, dass die grundsätzlichen Probleme der Gemeindefinanzierung verschleiert werden, insbesondere wirtschaftliche Strukturprobleme und die Verletzung des Konnexitätsprinzips. Soweit die Finanzprobleme einer einzelnen Gemeinde „hausgemacht“ sind, werden die Programme eine wichtige Hilfe sein. Doch bergen die Programme auch die Gefahr einer zu starken Kontrolle durch das Land - mit der Unterzeichnung der Konsolidierungsvereinbarung hat die Kommunalaufsicht die Möglichkeit, stärker auf Detailentscheidungen einer Kommune Einfluss zu nehmen - das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung droht dann ausgehöhlt zu werden. Um so mehr kommt es darauf an, dass die Hilfen des Landes befristet sind. Schließlich dürfen auch gesamt- bzw. regionalwirtschaftliche nicht außer Blick bleiben: Je härter der Sanierungskurs ausfällt, um so unangenehmer dürfte die wirtschaftlichen Rückwirkungen auf die Region ausfallen. Auch die lokalen Haushalte sind eine wichtige Determinante für die räumlichen Wirtschaftskreisläufe: Jede Ausgabe, die von einem kommunalen Haushalt getätigt wird, erhöht für sich genommen die Nachfrage, Wertschöpfung und Beschäftigung in einer Region. Neben den Primäreffekten einer Ausgabe entstehen Sekundär- und Tertiäreffekte.³¹

³¹ Gemeinhin werden diese Zusammenhänge in Form von Budgetmultiplikatoren dargestellt.

4.4 Das Konnexitätsproblem

Eng mit der Frage nach der aufgabengerechten Finanzausstattung der Gemeinden ist das Konnexitätsproblem verbunden. In den letzten Jahren hat es überall verstärkte Bemühungen gegeben, Regelungen zur Durchsetzung des Konnexitätsprinzips zu finden und so die kommunale Finanzausstattung zu schützen. Das Konnexitätsprinzip stellt auf den Grundsatz der Verursachung ab: Wer über die Wahrnehmung einer Aufgabe entscheidet, der ist auch für die Finanzierung zuständig. In seiner strikten Formulierung bedeutet das Prinzip, dass auch bei einer Aufgabenübertragung der volle Kostenausgleich sicherzustellen ist. Allerdings ist die Anwendung des Prinzips in der politischen Praxis nicht immer einfach, weil Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungskompetenz auseinanderfallen und zudem die föderale Aufgaben- und Finanzmittelverteilung durch ein hohes Maß an Politikverflechtung (Gemeinschaftssteuern und Gemeinschaftsaufgaben) geprägt ist, was häufig genug zu politischen Auseinandersetzungen auf der vertikalen Schiene führt. So wird von kommunaler Seite immer wieder beklagt, dass der Bund das Konnexitätsprinzip aushebele, indem er ohne landesgesetzliches Tätigwerden eine Erhöhung von Standards festlegt. Als Beispiel wird auf die seinerzeitige Diskussion um die Kinderbetreuung verwiesen, als von Seiten des Bundes argumentiert wurde, dass die Kommunen bisher schon freiwillig die Aufgabe der Kinderbetreuung wahrgenommen hätten, weshalb die Konnexitätsrelevanz bei der Umsetzung der Unter-Dreijährigen-Betreuung bestritten wurde (Deutscher Städtetag 2008). Aktuell wird die Inklusion im Schulbereich als Testfall für die Robustheit der verschiedenen Konnexitätsregelungen in den Ländern angesehen (Deutscher Städtetag 2014). Der Grundsatz „Wer bestellt, der bezahlt“ sei zwar in allen Landesverfassungen verankert, doch ist nach Auffassung der Kommunen die Neigung der Länder, die Kosten auch wirklich zu tragen, „eher gering.“ Gleichwohl lassen sich die bisher gewonnenen Erfahrungen dahingehend interpretieren, dass in den letzten Jahren Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene erschwert worden sind und der Zwang zur Kostentransparenz stärker geworden ist.³²

Allerdings erhebt sich mit der zunehmenden Bedeutung des Konnexitätsprinzips die Frage, ob dadurch nicht die Idee der kommunalen Selbstverwaltung beschädigt wird. In dem Maße, in dem das Prinzip in der kommunalpolitischen Praxis umgesetzt und ein kostenorientiertes Erstattungssystem in Form einer „Töpfchenwirtschaft“ aufgebaut wird, muss - ceteris paribus - die Bedeutung des allgemeinen Finanz-

³² Ein Beispiel für die Formulierung des Konnexitätsprinzips und des damit verbundenen Mehrbelastungsausgleichs findet sich in der Landesverfassung von Baden-Württemberg (Art.71,III,Satz1-3): "Den Gemeinden oder Gemeindeverbänden kann durch Gesetz die Erledigung bestimmter bestehender oder neuer öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig sind Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben, spätere vom Land veranlasste Änderungen ihres Zuschnittes oder der Kosten aus ihrer Erledigung oder spätere vom Land nicht veranlasste Änderungen der Kosten aus der Erledigung übertragener Pflichtaufgaben nach Weisung zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen."

ausgleichs sinken. Dies ist erst recht der Fall, wenn die hierzu erforderlichen Mittel Bestandteil des allgemeinen Finanzausgleichs sind. Den Gemeinden wird dann der Entscheidungsspielraum genommen, *wie* sie diese Aufgabe erfüllen wollen.

Es stellt sich aber auch die Frage, ob eine umfassende Konnexität zu einem höheren Kostenbewusstsein beiträgt oder ob nicht durch die Tatsache, dass die Kosten vollständig erstattet werden, die Gemeinden wenig Anreiz verspüren, von sich aus eine kostenminimale Lösung zu suchen. Es wäre wohl realitätsfremd, wenn a priori ein Interesse an einer effizienten Durchführung der übertragenen Aufgabe vermutet würde. Kompliziert wird es dann, wenn individuelle, d.h. gemeindescharfe Kostenerstattungen ins Spiel gebracht werden, denn es ist nicht davon auszugehen, dass die Kostenverläufe homogen sind. Doch dürfte sich ein solcher Anspruch in der Praxis kaum durchsetzen lassen. Vielmehr bietet sich eine pauschalierte Kostenerstattung an, die auf einer Kalkulation der landesweiten Durchschnittskosten beruht, und zwar nicht nur in einem Jahr, sondern in einem bestimmten Zeitraum, um zufällige Schwankungen auszuschließen.

Vermutlich könnte die mit dem Konnexitätsgedanken verbundene Problematik auf der Gemeindeebene durch eine stärkere institutionalisierte Einbindung der Kommunen in das Gesetzgebungsverfahren verringert werden. Dies könnte erfolgen, indem die Anhörungsrechte der Gemeinden gestärkt und ein Mitwirkungsrecht an den Kostenfolgenabschätzungen in Gesetzgebungsverfahren eingeführt wird. Durch beide Maßnahmen würde zugleich das Vertrauensverhältnis zwischen Ländern und Gemeinden gestärkt; immer wieder beklagt sich die kommunale Ebene darüber, nicht oder nicht hinreichend in die sie betreffenden Gesetzgebungsverfahren einbezogen zu werden.

4.5 Reform der Gemeindesteuern – eine unendliche Geschichte

Die Finanzierung der Gemeindeaufgaben stützt sich auf drei Säulen – Steuern, Finanzausgleich und Gebühren. Wenig Konflikte wirft die Gebührenfinanzierung auf. Für den kommunalen Finanzausgleich gilt dies nicht, da es hier um handfeste Verteilungsinteressen geht. Ähnliches trifft für die Steuern, insbesondere die Gewerbesteuer zu. Nicht nur steht ihr stark schwankendes Aufkommen einer stetigen Aufgabenerfüllung der Kommunen im Wege, auch sind Verteilungskonflikte im Spiel, da sie aufgrund ihrer großen lokalen Aufkommensunterschiede eine sehr unterschiedliche Bedeutung für die einzelnen Gemeinden besitzt. Aber auch auf die einzelnen Unternehmen übt die Gewerbesteuer einen unterschiedlich starken Einfluss aus, was nicht zuletzt daran liegt, dass die Bemessungsgrundlagen der Gewerbesteuer im Zeitablauf ausgehöhlt wurden und die Steuer letztlich zu einer Großbetriebssteuer

mutiert ist³³. Hierzu trägt auch die pauschalierte Gewerbesteueranrechnung auf die Einkommensteuer bei, wodurch die Gewerbesteuer für Einzelunternehmen und Personengesellschaften zu einem durchlaufenden Posten wird und sie ihren Äquivalenzcharakter damit einbüßt. Zugleich werden problematische Anreize für die kommunale Ansiedelungspolitik gesetzt: Aus steuerlichen Gründen sind die Gemeinden an der Ansiedelung von steuerstarken Großbetrieben interessiert (Bach, Vesper 2002). Für das Aufkommen selbst bedeutet dies, dass von Hebesatzerhöhungen immer weniger Steuerpflichtige getroffen werden. Folgt man den Ergebnissen der Gewerbesteuerstatistik 2007 (aktuellere Daten liegen nicht vor), wurde für 59% der Betriebe gar kein Steuermessbetrag³⁴ festgestellt. Bei den Betrieben mit Messbetrag entfielen auf nur 1,5 % dieser Unternehmen 81 % des Steueraufkommens.

Nicht von ungefähr steht die Gewerbesteuer als lokale Unternehmenssteuer im Zentrum aller Reformüberlegungen. Die Begründung fußt auf dem Äquivalenzgedanken: Die lokale Wirtschaft profitiert vom kommunalen Infrastrukturangebot, und zwar unabhängig von der Höhe des Gewinns. Ziel einer Reform muss die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen sein, indem nicht nur die Gewinne, sondern auch Fremdkapitalzinsen, Mieten oder auch die Lohnsumme bzw. Teile von ihr einbezogen werden. Zugleich sollte der Kreis der Steuerpflichtigen auf alle Betriebe erweitert werden, also auch auf freie Berufe, auf die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, öffentlich-rechtliche Betriebe und auch auf öffentlich-rechtliche Verwaltungseinrichtungen. Je umfassender die Bemessungsgrundlagen und je größer der Kreis der Steuerpflichtigen, umso stärker könnten die Steuersätze gesenkt werden.

Zwar hatte die Politik in früheren Jahren immer wieder Versuche unternommen, die Gewerbesteuer zu reformieren. Doch ist sie in schöner Regelmäßigkeit an den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Akteure gescheitert. Diese Einschätzung gilt vor allem für die letzte große Reformdebatte 2002/2003. In der Frage, ob man sich bei einer Reform primär an den Anforderungen eines funktionsfähigen kommunalen Steuersystems orientiert oder ob in erster Linie die möglichen Belastungswirkungen der Unternehmen im Vordergrund stehen, hatte die Politik die Belastungswirkungen im Focus. Nach langen Diskussionen wurde 2003 eine Gemeindefinanzreform von Bundestag und Bundesrat verabschiedet, die eine merkliche Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen ebenso wenig vorsah wie die ursprünglich geplante Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen (Vesper 2004). Zuvor hatten die Wirtschaftsverbände in Einklang mit der Mehrheit der wirtschaftswissenschaftlichen Beratungs-

³³ Einzelne Branchen sind ohnehin seit jeher nicht gewerbesteuerpflichtig (freie Berufe, Landwirtschaft, private Wohnungsvermietung), für Einzelunternehmen und Personengesellschaften wurden immer wieder die Freibeträge erhöht; abgeschafft wurden die Lohnsummensteuer und die Gewerbekapitalsteuer, die Hinzurechnung der Fremdkapitalzinsen beim Gewerbeertrag sowie des Fremdkapitals beim Gewerbekapital auf die Hälfte beschränkt.

³⁴ Ausgangspunkt für die Ermittlung des Gewerbesteuermessbetrags ist der einkommensteuerliche Gewinn. Von ihm werden bestimmte Tatbestände wie z.B. Schuldzinsen oder Leasingraten hinzugerechnet bzw. abgezogen. Aus der Multiplikation des Steuermessbetrags mit dem Hebesatz errechnet sich die Gewerbesteuerschuld eines Unternehmens.

gremien massiv gegen eine wie auch immer geartete und benannte Revitalisierung der Gewerbesteuer bzw. (Netto-)Wertschöpfungssteuer³⁵ votiert, weil damit einer ertragsunabhängigen Besteuerung Vorschub geleistet würde; an der Wiedereinführung der Lohnsummensteuer wurde die Belastung des Faktors Arbeit kritisiert.³⁶ Es war nachvollziehbar, dass seinerzeit der Deutsche Städtetag zu der Einschätzung gelangte, dass es sich bei der Diskussion um die Finanzreform um eine Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform handele; diese hatte den Unternehmen massive Entlastungen beschert. Das Ergebnis der Gemeindefinanzreform war äußerst unbefriedigend, und der größere Teil der zusätzlichen Einnahmen für die Gemeinden entstammte aus der Absenkung der Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an die Länder und den Bund abzuführen ist. Es wäre wohl noch unbefriedigender gewesen, wenn stattdessen - wie auch immer wieder gefordert wurde - der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer angehoben worden wäre. Zwar entwickelt sich die Umsatzsteuer weniger konjunkturanfällig, doch hat sie keinen Bezug zur lokalen Wertschöpfung. Gerade darum geht es aber bei einer Reform, die ihren Namen auch verdient: Stärkung der wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer mit einer möglichst breiten Bemessungsgrundlage, einem möglichst großen Kreis von Steuerpflichtigen und einem kommunalen Hebesatzrecht.

Aufgrund der verfestigten Interessensunterschiede zwischen den Akteuren sind bis zum heutigen Tage nennenswerte Reformschritte bei den Gemeindesteuern ausgeblieben. Im Jahre 2008 wurden die Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer modifiziert (so entfällt seitdem die Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen Zinsen und es werden die Finanzierungsanteile in den Miet- und Leasingraten pauschaliert berücksichtigt). Allerdings waren die Effekte eher gering (Broer 2008). Anfang 2010 hatte eine Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen ihre Arbeit aufgenommen, um Vorschläge für eine tragfähige Finanzierung der Kommunen zu unterbreiten. Nach 15 Monaten hatte die Kommission ihre Beratungen beendet, ohne sich auf eine gemeinsame Position verständigt zu haben. Damit war die damalige Bundesregierung auch mit ihren Plänen zur Abschaffung der Gewerbesteuer gescheitert. Doch wurden die Kommunen im Rahmen der Verhandlungen zur Neuregelung des Sozialgesetzbuches II spürbar entlastet, indem der Bund die Lasten aus der „Grundsicherung im Alter“ bis 2014 vollständig übernommen und das sog. Bildungs- und Teilhabepaket verbunden mit einer auskömmlichen Finanzierung an die Kommunen übertragen hat.

³⁵ Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen durch Einbeziehung der Gewinne (abzüglich Beteiligungserträge), Zinsaufwendungen (abzüglich Zinserträge), Miet- und Pacht aufwendungen (abzüglich Miet- und Pachterträge) sowie Teile der Lohnsumme.

³⁶ Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) hatte sich in früheren Gutachten für eine wertschöpfungsorientierte Besteuerung ausgesprochen (JG 1983/84, JG 1995/96). Im JG (2001/2002) hatte er sich jedoch von diesem Konzept distanziert.

Zu einem funktionstüchtigen kommunalen Steuersystem gehört die Grundsteuer. Gemessen an den Anforderungen eines kommunalen Steuersystems erfüllt die Grundsteuer wichtige Voraussetzungen: Sie ist fühlbar und beweglich, sie ist radizierbar (besitzt also nicht den Charakter einer Transferzahlung), sie belastet die örtliche Wirtschaft und Bevölkerung gleichermaßen, und ihr Aufkommen fließt stetig und konjunkturunabhängig. Reformbemühungen bei dieser Steuer müssen an einer zeitnäheren Bewertung der Grundstücke ansetzen. Auch diese Forderung ist nicht neu (Bach, Vesper 2002). Doch ist eine Neugestaltung bisher stets daran gescheitert, dass der Verwaltungsaufwand für regelmäßig aktualisierte Grundstücksbewertungen als zu hoch angesehen wurde. Vorstellbar ist deswegen ein vereinfachtes „Sachwertverfahren“; bei dem die Bodenwerte nach den Richtwerten der gemeindeindividuellen Gutachterausschüsse festgelegt werden. Die Gebäude könnten nach typisierten bautechnischen Merkmalen bewertet werden. Je mehr pauschalisierte Wertansätze zur Anwendung kommen, desto unschärfer gerät allerdings die Werterfassung der jeweiligen Immobilie, um so größer wird das Risiko eingeschätzt, dass eine nicht verfassungskonforme Ungleichbehandlung vorliegt. Genau um das Ausloten eines Kompromisses geht es in den aktuellen Verhandlungen der Finanzministerkonferenz zur Reform der Grundsteuer (Ronnecker 2014).

4.6 Neue Ansätze im kommunalen Finanzausgleich

Es ist Aufgabe der Länder, den Gemeinden hinreichende Finanzmittel zu gewähren, damit sie ihre Aufgaben, pflichtige wie freiwillige, entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „kraftvoll“ erfüllen können; hierzu reichen die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden bei Weitem nicht aus. In den meisten Ländern partizipieren die Gemeinden über die Verbundquoten an den Steuereinnahmen der Länder: Dies bedeutet, dass dieser Teil der Kommunaleinnahmen wie die Steuereinnahmen der Länder konjunkturellen Schwankungen unterliegt. Durch Sonderregelungen wird in manchen Ländern versucht, diese Schwankungen abzumildern. Durch die Rechtsprechung ist in jüngerer Zeit ein alternatives Modell - das sog. Bedarfsmodell - in die Diskussion gerückt. Zunächst in Thüringen, dann in Sachsen-Anhalt und wohl in Kürze in Hessen wurde bzw. wird dieser Ansatz implementiert.

Auch hier steht die grundsätzliche Frage im Raum, ob und unter welchen Voraussetzungen der Finanzbedarf „objektiv“ bestimmbar ist und welcher Bedarf vom Land bei der Dotierung anerkannt wird. Gibt es aussagekräftige Kriterien, anhand derer eine „normale“ und sachgerechte Aufgabenerfüllung beschrieben werden kann und die hierbei anfallenden Kosten bestimmt werden können? Auf alle Fälle erfordert eine flächendeckende Bedarfsbestimmung eine umfangreiche Datenerhebung. Auch wird die Gefahr gesehen, dass durch die Festlegung von Muster-Aufgabenkataloge durch das Land die Idee der kommunalen Selbstverwaltung torpediert wird, denn faktisch wären der Nivellierung Tür und Tor geöffnet. In der Praxis sind einige Stolpersteine sichtbar geworden, die nicht unbedingt auf eine

Überlegenheit des Bedarfsmodells gegenüber dem klassischen Verbundquotenmodell hindeuten (Deutscher Städtetag 2014). Wie weit fühlt sich das Land in der Pflicht, auch freiwillige Aufgaben als Bedarf anzuerkennen? Wie werden interkommunale Ausgabenunterschiede - bereinigt um den Größenklasseneffekt - behandelt (Problem der Ausreißer nach oben und unten, müssen Korridore eingebaut werden)? Wie soll der ermittelte Bedarf fortgeschrieben werden? Wie werden Hebesatzunterschiede berücksichtigt? Die Erfahrungen in Thüringen etwa zeigen, dass mit dem neuen System die Auseinandersetzungen zwischen Land und Gemeinden nicht geringer geworden sind.

5 Schlussfolgerungen

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen in Deutschland wird in hohem Maße vom Konjunkturverlauf geprägt. In Phasen wirtschaftlicher Schwäche müssen die Gemeinden Haushaltsdefizite hinnehmen, bei guter Konjunktur erwirtschaften sie zumeist Haushaltsüberschüsse. Ihre starke Abhängigkeit von den konjunkturellen Schwankungen - eine prägende Rolle spielen dabei die Gewerbesteureinnahmen, deren Entwicklung von den Unternehmensgewinnen bestimmt wird - steht im Widerspruch zu den Anforderungen, die an ein kommunales Finanzsystem zu stellen sind. Gemessen an den kommunalen Aufgaben wäre ein stetigerer und weniger konjunkturanfälliger Einnahmefluss wünschenswert, zumal das Haushaltsrecht der Gemeinden ihre Verschuldungsmöglichkeiten stark einengt. Tatsächlich erschweren die institutionellen Rahmenbedingungen eine stetige Aufgabenerfüllung und haben letztlich sogar eine prozyklische Ausgabenpolitik zur Folge. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch steuerpolitische Entscheidungen. Umfangreiche Steuersenkungen, die von der Bundesregierung und den Ländern beschlossen und in den Jahren 2001 bis 2005 sukzessive in Kraft getreten waren, schränkten den Handlungsspielraum der Gemeinden auf Dauer ein, denn diese Steuersenkungen zogen keinen Wirtschaftsaufschwung und entsprechende Steuermehreinnahmen nach sich, so dass die Gemeinden per Saldo ein Minus in den Kassen verbuchen mussten. Zusätzliche Ausfälle resultierten aus dem kommunalen Finanzausgleich, da diese Mittel an die Entwicklung des Steueraufkommens der Länder gekoppelt sind. In dieser Situation wird das kommunale Finanzdilemma offenkundig: Die Gemeinden müssen die von Bund und Ländern beschlossenen Steuersenkungen mitfinanzieren, ohne dass Bund und Länder die Kommunen auf der Ausgabenseite entlasten, indem sie bei den Kommunen bestellte Leistungen zurücknehmen.

Von der tiefgreifenden Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 haben sich die Gemeinden noch immer nicht in dem Maße erholt, dass man von einer nachhaltigen Gesundung der Gemeindefinanzen sprechen könnte. Vor allem hängt dies damit zusammen, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den letzten Jahren eher matt war und die Gemeinden anders als in früheren Aufschwungsphasen nur recht geringe Überschüsse erzielten. Bei vergleichsweise schwach steigenden Einnahmen hielt der Zuwachs

vor allem bei den Ausgaben für soziale Leistungen unvermindert stark an. Um den Ausgabenzuwachs zu begrenzen, wurde der Rotstift bei den Investitionsausgaben angesetzt. Es ist nicht nur der Finanzierungssaldo, der Auskunft über die finanzielle Anspannung der Kommunalhaushalte Auskunft gibt. Auch die Entwicklung der Investitionsausgaben ist Gradmesser: Kürzungen bei den Investitionsausgaben signalisieren fiskalische Armut. Wenn aber den kommunalen Investitionsausgaben lediglich eine Lückenbüßerfunktion zukommt, wird letztlich der „Kerngehalt“ kommunaler Selbstverwaltung in Frage gestellt. Es sind vor allem die Investitionsausgaben, die als „freiwillige“ Aufgaben der Kommunen ihre Fähigkeit zu eigenbestimmten Handeln ausdrücken. Je mehr Mittel zur Finanzierung von übertragenen oder pflichtigen Aufgaben (Sozialausgaben) von den Gemeinden bereitgestellt werden müssen und je weniger Mittel für die freiwilligen Aufgaben (Investitionsausgaben) zur Verfügung stehen, umso mehr wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht in Frage gestellt. Und umso mehr stellt sich die Frage nach einer finanziellen Mindestausstattung.

Wenn die Haushalte der Kommunen insgesamt derzeit Überschüsse erzielen, so ist auch allein deshalb keine Entwarnung angesagt, weil sich hinter der globalen Entwicklung zunehmende Disparitäten in den Gemeindefinanzen zeigen. Der regionale bzw. größenklassenabhängige Vergleich zeigt gewaltige Diskrepanzen zwischen den Kommunen. Vor allem in Bayern und Baden-Württemberg verfügen die Gemeinden über finanzielle Mittel aus eigenen Steuern und auch aus dem Finanzausgleich, die es ihnen erlauben, etwa doppelt so hohe Investitionsausgaben pro Kopf der Bevölkerung wie in den anderen Flächenländern zu realisieren. In den steuerschwachen Gemeinden reichen die Mittel aus dem Finanzausgleich in der Regel nicht aus, die Steuerschwäche zu kompensieren, zumal die Länder nicht selten versuchen, über verminderte Zahlungen an die Gemeinden diese an der Haushaltskonsolidierung zu beteiligen. Dadurch erhöht sich der Druck auf die Gemeinden, ihre Haushalte durch Kürzung der Investitionsausgaben ins Gleichgewicht zu bringen. Als Beispiel weist der Deutsche Städtetag auf die vier Flächenländer mit negativen Finanzierungssalden hin, dort hat sich der Abstand der Pro-Kopf-Investitionsausgaben zum Durchschnitt der Flächenländer vergrößert (Deutscher Städtetag 2014). Auch betont er, dass sich die Ungleichheiten nicht einfach in ein Stadt-Land-Schema pressen lassen, sondern dass vielfach ganze Regionen (Zentren und ihr Umland) als strukturschwach angesehen werden müssen.

Ein differenzierter Blick ist auf Ostdeutschland zu richten. Dort weisen die Investitionsausgaben seit vielen Jahren eine negative Entwicklung auf, jedoch ist in Rechnung zu stellen, dass wegen der degressiven Ausgestaltung der Mittel aus dem Solidarpaket II dieser Verlauf quasi vorprogrammiert ist. Noch immer sind die kommunalen Investitionsausgaben pro Kopf der Bevölkerung höher als in den westdeutschen Gemeinden, wobei sich aber der Abstand rapide verringert. Im Jahre 2002 lagen die Pro-Kopf-Investitionsausgaben noch um über ein Fünftel über dem westdeutschen Niveau, 2014 dürften es nur noch etwa 5 % sein. Die Wahrscheinlichkeit, dass auch bis zum Auslaufen des Solidarpakts

II das Anlagevermögen der ostdeutschen Gemeinden, also die Infrastrukturausstattung, nicht den westdeutschen Wert erreichen wird, ist hoch. Nach Berechnungen des Autors dürfte 2019, wenn der Solidarpakt ausläuft und bis dahin eine etwa parallele Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben unterstellt wird, die Anpassung in der infrastrukturellen Ausstattung die 80 Prozentmarke überschritten haben (Vesper 2014). Dies bedeutet nun nicht, dass Ostdeutschland auch nach 2019 noch Anspruch auf Mittel zur Beseitigung eines infrastrukturellen Nachholbedarfs erheben kann, insbesondere deshalb nicht, weil ein Vergleich der ostdeutschen Länder mit *allen* westdeutschen Ländern (bzw. deren Gemeinden) problematisch ist, da in der westdeutschen Bezugsgröße auch die wirtschafts- und finanzstarken Gebirgsländer im Länderfinanzausgleich enthalten vertreten sind, deren Anlagevermögen aber höher ist als das der Nehmerländer.

Erhebliche Diskrepanzen zeigen sich auch in der Verschuldung. Dies gilt vor allem für viele Städte im Ruhrgebiet. Inzwischen sind in der Mehrzahl der Länder Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme von Seiten des Landes aufgelegt worden, die darauf zielen, über eine Verringerung der Schulden dauerhaft die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden wiederherzustellen. Die Finanzierung erfolgt auf unterschiedlichen Wegen, zumeist Sonderprogramme der Länder in Kombination mit kommunalen Beiträgen, etwa im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Von kommunaler Seite werden die Programme als wichtige Hilfestellungen bewertet, wenngleich damit teilweise Befürchtungen einhergehen, dass sich die Kommunalaufsicht der Länder zu stark in den kommunalen Entscheidungsprozess einmischet. Zweifelsohne besteht diese Gefahr. Deshalb ist unbedingt darauf zu achten, dass die vermehrte Einflussnahme nur vorübergehend ist, nämlich bis eigene Gestaltungsspielräume zurückgewonnen sind.

Neben den Diskrepanzen zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen sticht die Investitionskrise in Verbindung mit stark gestiegenen Sozialausgaben ins Auge. Bereits in der Vergangenheit haben viele Gemeinden ihre Ausgaben gekürzt, weil sie unter einem enormen Konsolidierungsdruck standen. Dadurch hat sich ein gewaltiger (Nachhol-)Bedarf an Zukunftsinvestitionen aufgebaut. Schließlich ist die enorme Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer als fortwährendes Problemfeld zu benennen. Breitere Bemessungsgrundlagen und die Einbeziehung etwa der freien Berufe könnten nicht nur die Volatilität des Aufkommens mindern, sondern auch eine Senkung der Steuersätze ermöglichen.

Letztlich kann die kommunale Investitionskrise nur gelöst werden, wenn auf der vertikalen Schiene mehr Mittel in das System der Gemeindefinanzen eingespeist werden. Hierzu bedarf es einer spürbaren einnahmeseitigen Stärkung der öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und der Gemeindefinanzen im Besonderen. Dadurch könnten Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften entschärft und Spielräume zur Deckung der Ausgabenbedarfe geschaffen werden. Zugleich könnten die erforder-

lichen steuerpolitischen Maßnahmen für die Verfolgung verteilungspolitischer Ziele eingesetzt werden – Möglichkeiten gibt es derer viele: eine Tarifierhebung im hohen Einkommensbereich, eine Anhebung der Erbschaftsteuer, die Wiedereinführung einer Vermögensteuer oder auch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Auch wenn daraus resultierende Mehreinnahmen nicht immer direkt der kommunalen Ebene zu Gute kämen – eine generelle Einnahmeverbesserung der Länderhaushalte würde auch - über den kommunalen Finanzausgleich - die Gemeinden finanziell besser stellen. Mehr verfügbare Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erleichtern auch eine Lösung der interkommunalen Probleme auf Länderebene; die Länder verfügten über mehr Mittel, den struktur- und finanzschwächeren Kommunen unter die Arme zu greifen. In ein solches Maßnahmenpaket gehörte schließlich auch eine konsequentere Handhabung des Konnexitätsprinzips, d.h. der Kostenübernahme des Bundes für von ihm veranlasste Leistungsgesetze. In jüngster Zeit hat es in dieser Frage Bewegung gegeben, die Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter durch den Bund oder auch die Kosten der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Bundesteilhabegesetz) waren Schritte in die richtige Richtung.

Literatur

- Articus, S. (2010), Nachhaltige Stabilisierung der Stadtfinanzen nur durch Entlastung bei den Sozialausgaben, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5.
- Bach, S., Vesper, D. (2002), Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 31.
- Bertelsmann-Stiftung (2013), Kommunalen Finanzreport 2013. Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich.
- BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 - 8 C 1.12, <http://www.bverwg.de/310113U8C1.12.0>
- Bracher, T., Grabow, B., Schneider, S., Seidel-Schulze, A., Reidenbach, M., (2014), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Edition Difu, Berlin.
- Broer, M. (2008), Gewerbesteuerreform 2008: Belastungswirkungen bei Unternehmen und Gemeinden, in: Discussion Papers des DIW Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2014), BMF-Dokumentation: Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Gemeindefinanzreform, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2013), Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin.
- Deutscher Städtetag (2008), Gemeindefinanzbericht 2008.
- Deutscher Städtetag (2013), Gemeindefinanzbericht 2013.
- Deutscher Städtetag (2014), Gemeindefinanzbericht 2014.
- Dombert, M. (2008), Zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen, in: ZUR.
- Döring, T. (2007), Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, in: Wirtschaftsdienst Heft 1.
- Frischmuth, B., Bestehende Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme, in: Gemeindefinanzbericht.
- Herrmann, K. (2011), Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite, in: Wirtschaftsdienst, Heft 10.
- Junkernheinrich, M. (2012), Sozillastenfinanzierung – Entlastung der Kommunen (Kommentar), in: Wirtschaftsdienst, Heft 10.
- Junkernheinrich, M. (2007), Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: deutschen Finanzverfassung. Hrsg. Junkernheinrich, M. et al., Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, Berlin, (= Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 11).
- Junkernheinrich, M. (1992), Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich. Berlin.
- Junkernheinrich, M., Gemeindefinanzen (=Forum Öffentliche Finanzen Bd. 1), Berlin.
- Lenk, T., Birke, A. (1998), Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft Nr.9,10.
- Lenk, T., Hesse, M., Lück, O. (2013), Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Gutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Neumark, F. (1979), Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, in: Difu (Hg.), , Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, Berlin.
- OECD (2012), OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland, 2012, Paris.

- OECD (2014), OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland, 2014, Paris.
- Rietzler, K. (2014), Anhaltender Verfall der Infrastruktur: Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen, IMK Report Nr. 94.
- Ronnecker, S. (2014), Reform der Grundsteuer – Neue Reformvarianten im Überblick, in: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten 2001/02.
- Scholz, B., Truger, A. (2013), Kurzexpertise zur Vermögensbesteuerung in Deutschland im Auftrag des WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2014), Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände - Fachserie 14 Reihe 3.3.1 - 2012. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014a), Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2012. Wiesbaden.
- Thüringer Finanzministerium (2012): Allgemeine Informationen zum kommunalen Finanzausgleich. Online <http://www.thueringen.de/th5/tfm/haushalt/kfa/allgemein/indes.aspx>.
- Vesper, Dieter (2014), Wissen sie was sie tun? Über finanzpolitische Irrungen und Wirrungen in der Eurokrise, in: Dullien, S., Hein, E., Truger, A. (Hrsg.), Makroökonomik, Entwicklung und Wirtschaftspolitik, Festschrift für Jan Prieue, Marburg.
- Vesper, D. (2013), Wirtschaftspolitische Ideen und finanzpolitische Praxis in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, April.
- Vesper, D. (2006), Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs, Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Berlin.
- Vesper, D.(2000), Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 185.
- Vesper, D. (2004), Gemeindefinanzen und Unternehmensbesteuerung, in: Schratzenstaller, M., Truger, A. (Hg.), Perspektiven der Unternehmensbesteuerung. Marburg.
- Vesper, D. (2006), Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. DIW-Berlin: Politikberatung kompakt, Nr.17.
- Zimmermann, H. (2009), Kommunalfinanzen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 211, 2.überarb. Aufl., Baden-Baden.
- Zimmermann, H. (2006), Kommunale Verschuldung – wozu? In: Wirtschaftsdienst, Heft 6.

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, <http://www.imk-boeckler.de>

IMK Study is an online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5023.htm

ISSN: 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
