

Renzsch, Wolfgang

Article

»... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.«: Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Renzsch, Wolfgang (2014) : »... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.«: Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 01, pp. 37-42

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165369>

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.

»... hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen.« Zu einigen Problemen bundesgesetzlich konstituierter Lasten der Gemeinden im Finanzausgleich

37

Problemaufriss

Das Verfassungsgebot, im Länderfinanzausgleich die Finanzkraft und den Finanzbedarf der Gemeinden zu berücksichtigen, stellt den Gesetzgeber vor schwierig zu lösende Probleme. Während sich die Finanzkraft der Gemeinden unter Neutralisierung verschiedener Hebesätze bei den Realsteuern noch relativ einfach feststellen lässt, stellt sich eine sachgemessene Definition des Finanzbedarfs erheblich schwieriger dar. Der »einfache Einwohner« ist in mehrfacher Hinsicht kein hinreichender Maßstab für den kommunalen Finanzbedarf. Er wird vielleicht den Interessen wirtschaftsstarker Kommunen ohne besondere Belastungen gerecht, aber kaum den Kommunen, bei denen die Verdrängung alter Industrien mit dem Aufbau neuer einhergeht, noch denen, die den industriellen Strukturwandel ohne neues Wachstum erleben. Insbesondere die Freistellung von 34% des kommunalen Steueraufkommens im Länderfinanzausgleich hilft finanzschwachen und von hohen Soziallasten betroffenen Gemeinden wenig. Die eine Lösung für alle, wie wir sie derzeit kennen, wird den unterschiedlichen Problemlagen der Kommunen kaum gerecht. Insbesondere aus der Perspektive des vereinigten Deutschlands ist zu fragen, ob die gegenwärtige Rechtslage im Hinblick auf die vorgefundenen Disparitäten der Gemeinden zwischen den einzelnen Teilen der Bundesrepublik als angemessen bezeichnet werden kann.

Bei der Lösung der Frage, wie der kommunale Finanzbedarf problemgerechter im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen ist, ist zuerst von allgemeinen Verfassungsgrundsätzen der Bundesstaatlichkeit in Deutschland auszugehen. Das Grundgesetz konstituiert den deutschen Bundesstaat als kooperativen, nicht als kompetitiven Föderalismus. Die entscheidenden Eckpunkte sind hierbei die umfänglichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes (Art. 70 ff. GG), die Pflicht der Länder, diese unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) als eigene Angelegenheit auszuführen, (Art. 83 GG) und die Anlas-

tung der Kosten bei der ausführenden, nicht der veranlassenden Ebene (Art. 104a Abs. 1 GG). Die Finanzverfassung des Grundgesetzes folgt dieser Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, in diesem Sinn ist sie eine Folgeverfassung. Ausgehend vom logischen Primat der Aufgabenverteilung gegenüber der Einnahmenverteilung (vgl. Koriath 1997, S. 31 f.) sind stets die Aufgaben, nicht die zur Verfügung stehenden Einnahmen Ausgangspunkt für die Verteilung der Finanzmittel stets die Aufgaben und nicht die zur Verfügung stehenden Einnahmen (vgl. Wohltmann 2011, S. 482 f.). Ein angemessener Ausgleich ist dann erreicht, wenn alle Glieder des Bundesstaates in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam zu erfüllen. Das gilt auch für die kommunalen Finanzen und deren Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich.

Zu beachten ist ferner, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hier wie im gesamten Länderfinanzausgleich nur Bedarfe gehen kann, die für die Gemeinden vorgegeben sind, nicht aber eigenverantwortete (vgl. Kesper 1997, S. 115 f.).

In dem Ende 2019 auslaufenden Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I, 2302, zuletzt geändert durch Art. 8 G vom 29. Mai 2009, BGBl. I, 1170) findet sich im Hinblick auf das Verfassungsgebot der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft und des Finanzbedarfs in § 8 Abs. 4 folgende bemerkenswerte Formulierung:

»Sofern eine umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs ... nicht möglich ist, muss dem insoweit nicht berücksichtigten abstrakten Mehrbedarf durch einen Abschlag ... Rechnung getragen werden.«

Diese Formulierung im Gesetz deutet bereits darauf hin, dass die Berücksichtigung der abstrakten Mehrbedarfe durch einen Abschlag – einen für alle gleichen prozentualen Abschlag – nur die zweit-



Wolfgang Rensch*

* Prof. Dr. Wolfgang Rensch lehrt am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Magdeburg.

beste Lösung ist. Die bessere wäre die »umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs«.

Das im Rahmen des zweiten Solidarpaktes 2001 neu formulierte Finanzausgleichsgesetz (Art. 5 Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001, BGBl. I, 3955 [3956]) führte gegenüber den früheren Fassungen zwei Änderungen ein: In § 8 Abs. 3 wurden die Steuereinnahmen der Gemeinden eines Landes für die Berechnung im Länderfinanzausgleich nicht mehr auf 50%, sondern nur noch auf 64% der Einnahmen herabgesetzt. § 9 Abs. 3 veränderte die Einwohnerwertung der Gemeinden. Anstelle der hergebrachten Staffelung nach Ortsgrößenklassen wurden für die Stadtstaaten eine Wertung von 135%, für die besonders dünn besiedelten ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt wurden Wertungen zwischen 102% und 105% eingeführt. Die Einwohner der anderen Länder werden mit 100% angesetzt.

Dass mit diesen Änderungen die Probleme der Rolle der kommunalen Finanzen im Finanzausgleich, insbesondere im Hinblick auf die Finanzschwäche der ostdeutschen Länder, noch nicht gelöst sind, ergibt sich aus § 11 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes. Danach werden den ostdeutschen Ländern unter anderem

»zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft«

bis 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gewährt. Zwar ist diese Bestimmung älter, aber sie hätte 2001 konsequenterweise gestrichen werden müssen, wenn eine befriedigende Lösung für die kommunalen Steuern im Länderfinanzausgleich gefunden worden wäre. Dem war aber nicht so.

Im Gegenteil, weil die Berücksichtigung des gemeindlichen Finanzbedarfs offenbar als unzureichend angesehen wurde, fügte der Bundesgesetzgeber im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I, 2954 [2990]) den § 11 Abs. 3a in das Finanzausgleichsgesetz ein, aufgrund dessen die ostdeutschen Länder bis 2009 Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit erhielten. Mit dem Gesetz vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I 2592[2617]) wurden diese Leistungen bis zum Jahr 2013 verlängert, mit dem Gesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I, 2395) wurde die Befristung aufgehoben, so dass diese Leistungen nunmehr zumindest bis 2019 gewährt werden.

Nach derzeitigem Kenntnisstand ist auch nicht damit zu rechnen, dass sich die kommunalen Finanzkraftverhältnisse bis zum Jahr 2020 grundlegend ändern werden, so dass

sich das Problem von selbst löst. Eher ist davon auszugehen, dass das Problem weiter bestehen wird, aber wegen des Befristungsgebots (§ 12 Abs. 3 MaßStG) ab 2020 schwerlich weiter durch Zuweisungen des Bundes zu lösen ist. Daher wird man über andere Lösungen nachdenken müssen. Hierbei sollte die im Maßstäbengesetz geforderte umfassende Abbildung des kommunalen Finanzbedarfs eine wichtige Rolle spielen.

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes vom 27. Mai 1992 und 11. November 1999

Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, das sich in seinen Urteilen zum Finanzausgleichsgesetz von 1992 (BVerfGE 86, 148) und 1999 (BVerfGE 101, 158) umfänglich zur Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Kommunen im Länderfinanzausgleich geäußert hat.

Hinsichtlich der Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft erläutert das BVerfG einerseits, dass »die kommunale Finanzkraft grundsätzlich, d.h. sofern dem nicht besondere Gründe entgegenstehen, voll einzubeziehen ist.« (220) Andererseits hebt es hervor, dass die Finanzkraft einer Gemeinde, »soweit sie autonomer Entscheidung unterliegt« (BVerfGE 86, 221), auch durch die »Bedürfnisse und Interessen der in der örtlich lebenden Gemeinschaft zusammenlebenden Menschen« geprägt sei. Dieses sei typischerweise bei den Realsteuern der Fall. Es ist aus der Sicht des Gerichtes gerechtfertigt, sie »nicht voll in die Finanzkraft des Landes einzubeziehen.« (221)

Diese Formulierungen des Gerichtes legen es erst einmal nahe, bei den Steuereinnahmen der Gemeinden zwischen deren Anteilen an der Umsatzsteuer und der Einkommensteuer einerseits und den Realsteuern andererseits zu differenzieren. Ein Rechtfertigungsgrund für eine Kürzung der Gemeindeanteil an den Verbundsteuern ist nicht zu erkennen, bei den Realsteuern nur insoweit, als die autonom festgelegten Hebesätze von den durchschnittlichen abweichen. Letzteres ist nicht kontrovers, denn hier handelt es sich um autonome Entscheidungen der Gemeinden.

Hinsichtlich des zu berücksichtigenden Finanzbedarf der Gemeinden betont das Bundesverfassungsgericht, dass es sich hierbei

»nicht um Sonderbedarfe, die zu berücksichtigen sind, sondern – wie bei den Ländern – um einen abstrakten Finanzbedarf, der ohne Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse bestimmter Gemeinden allgemein bei der Erfüllung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben anfällt und sich von daher auf die – den Gegenstand des Ausgleichs bildende – Finanzkraft auswirkt.« (223)

Die in Rede bestehende Formulierung des Grundgesetzes, so das Gericht, habe über den Bedarfsmaßstab Einwohnerzahl hinaus Bedeutung, weil sich die Unterstellung eines gleichen Finanzbedarfs je Einwohner wegen vorgegebener die Gemeinden kennzeichnenden struktureller Faktoren als unangemessen erweisen könne. Das Grundgesetz erkenne an, dass es im Aufgabenbereich der Kommunen bundesweit solche Merkmale geben könne, denen Rechnung zu tragen sei.

»Derartige zu einem generellen Mehrbedarf bei der Aufgabenerledigung führende Faktoren sollen beim Finanzausgleich unter den Ländern berücksichtigt werden, weil sie mitbestimmen, in welchem Ausmaß deren Finanzkraft durch ihre Sorge für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen in Anspruch genommen wird. Diese Faktoren müssen unabhängig von eigenen kommunalen Prioritätsentscheidungen gegeben sein; sie müssen auch bei Kommunen generell, d.h. aufgrund ihrer Eigenart als Kommunen ... und gemeinsam, ... – wenn auch in quantitativ unterschiedlicher Ausprägung – gegeben sein können. Das unterscheidet sie von nichtberücksichtigungsfähigen Sonderbedarfen.« (223 f.)

Unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte des Finanzverfassungsgesetzes vom 23. Dezember 1955 (vgl. dazu auch Rensch 1991, S. 130 ff.) erläutert das Gericht, dass seinerzeit die »Bevölkerungsdichte die Höhe des Finanzbedarfs bestimme.« (224) Aus diesem Grunde wurde eine abgestufte Einwohnerwertung vorgenommen.

Die Kürzung der im Länderfinanzausgleich berücksichtigten Realsteuereinnahme sah das Gericht als »derzeit« zulässig an (231), der damalige Abschlag von 50% hielt sich »noch in den Grenzen des Vertretbaren.« (232) Den Abschlag bei dem kommunalen Anteil der Einkommensteuer verwarf das Gericht zwar nicht, betrachtete ihn aber deutlich kritischer: Angesichts der zur Zeit des Urteils noch geltenden Einwohnerwertung nach Ortsgrößenklassen sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn eine pauschale Bedarfsberücksichtigung in Anknüpfung an die Einnahmen aus dem gemeindlichen Einkommensteueranteil gewählt werde,

»solange nicht hinreichende und zuverlässige Kriterien zur Bestimmung des Finanzbedarfs der Gemeinden entwickelt sind, die eine Pauschalierung dieser Art und Höhe nicht mehr als vertretbar erscheinen lassen.

Das ist aber derzeit nicht der Fall. ... Sobald solche Kriterien gewonnen sein werden, erübrigt sich allerdings eine so pauschale Berücksichtigung des Finanzbedarfs.« (233)

Die Schlussfolgerung, die das Gericht aus diesen Erörterungen zieht, ist konsequent und folgerichtig:

»Der dargelegte Befund verpflichtet den Gesetzgeber zum Handeln.« (235 f.)

Zwar sei die bestehende Regelung »noch nicht« verfassungswidrig, dieses aber nur, weil »in der Finanz- und Kommunalwissenschaft derzeit keine gesicherten Erkenntnisse darüber zur Verfügung stehen, welche Bedarfskriterien denn als empirisch und verlässlich an die Stelle der bisherigen hätten treten sollen.« (236) Das Gericht gibt auch Hinweise, welche Tatbestandsmerkmale geprüft werden sollen, welche strukturellen Merkmale »wie etwa Deglomerationsnachteile, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil von alten Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern geeignet sind, zu einem abstrakten Mehrbedarf ... zu führen.« (236)

An späterer Stelle heißt es im Hinblick auf die Sozialhilfekosten, dass deren Berücksichtigung »etwa im Rahmen von § 9 Abs. 3 FAG« nicht ausgeschlossen sei. Weiter heißt es dann:

»Auch über die mögliche Einbeziehung von Merkmalen der Bevölkerungsstruktur, wie etwa dem Anteil der pflegebedürftigen Personen oder der Erwerbslosenquote, mögen Sozialhilfeausgaben indirekt miterfasst werden können. Der Gesetzgeber ist ... ohnehin zur Überprüfung und etwaigen Neuregelung des § 9 Abs. 3 FAG verpflichtet.« (249 f.)

Der Bundesgesetzgeber ist diesem Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes bei der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (Solidarpakt I; BGBl. I 944; 977) nicht gefolgt, sondern behielt in der ab dem 1. Januar 1995 geltenden Fassung die alte Gewichtung der Einwohner nach Ortsgrößenklasse für die Bestimmung der Ausgleichsmesszahl für die kommunalen Steuern bei.

In dem Normenkontrollverfahren 2BvF 2, 3/98, 1,2/99, das zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 11. November 1999 führte (BVerfGE 101,158), wird zwar angesprochen, dass die Prüfaufträge des Urteils von 27. Mai 1992 noch nicht erfüllt seien, aber mit noch unzureichenden wissenschaftlichen Erkenntnissen entschuldigt (207 f.). Infrage gestellt wurde hingegen die nur hälftige Berücksichtigung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich, weil 1997 die Gewerbesteuer abgeschafft, die Gewerbesteuerumlage erhöht und die Gemeinden mit 2,2% am Aufkommen der Umsatzsteuer beteiligt wurden. Damit verlören die kommunalen Steuern ihre Verbindung mit dem Äquivalenzprinzip. Insbesondere ostdeutsche Länder plädierten für die volle Einbeziehung der Kommunalsteuern in den Finanzausgleich (211 f.).

In den weiteren Ausführungen (229 ff.) erinnert das Gericht an den Auftrag, der »noch nicht erfüllt« sei, die Formen der Einbeziehung der kommunalen Steuern in den Länderfinanzausgleich zu überprüfen. Es spricht hierbei die Veränderungen seit 1992 an und fordert eine Gleichbehandlung der Länder ein. Die Einbeziehung der ostdeutschen Länder erfordere, die Finanzkraft der dünn besiedelten Flächenländer der der Stadtstaaten gegenüber zu stellen. Die Kosten öffentlicher Leistungen könnten in dünn besiedelten Gebieten deutlich höher liegen als in den Städten.

Vor diesem Hintergrund vergab der Bundesminister der Finanzen einen Gutachtenauftrag an den Wissenschaftlichen Beirat des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, das 2002 unter dem Titel »Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich« (vgl. Eltges et al. 2002) vorgelegt wurde. Dieses Gutachten untersuchte sehr umfassend unterschiedliche Belastungen der Länder, worauf hier nicht weiter eingegangen werden soll. Im Ergebnis kommt es zu der Einschätzung, dass die kommunale Finanzkraft in einem Rahmen zwischen 60% und 80% in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden sollte. Besondere Lasten wegen der dünnen Besiedlung wiesen Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt auf (vgl. Eltges et al. 2002, S. 96 f). Trotz der fundierten Analyse bleibt die Frage, ob eine pauschale Kürzung der Gemeindesteuern im Länderfinanzausgleich den unterschiedlichen Problemlagen der Länder gerecht wird. Der undifferenzierte Abschlag nützt den finanzschwachen und besonders belasteten Kommunen relativ wenig.

Der Bundesgesetzgeber folgte im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I 3955, 3956) diesen Empfehlungen insoweit, als er in dem ab 2005 geltenden FAG die Gemeindesteuern zu 64% (statt bisher 50%; § 8 Abs. 3 FAG) einbezog und die Einwohnerwertung der Gemeinden dahingehend vereinfachte, dass für die Stadtstaaten die Einwohnerwertung von 135% auch für die Kommunalsteuern übernommen worden und für die Länder Mecklenburg-Vorpommern (105%), Brandenburg (103%) und Sachsen-Anhalt (102%) Einwohnerwertungen neu eingeführt wurde. Die Einwohner der übrigen Flächenländer werden mit 100% angesetzt (§ 9 Abs. 3 FAG). Dieses Ergebnis nützte vor allem den finanzschwachen Ländern, aber auch den Stadtstaaten. Quasi im Gegenzug setzten die von dieser Regelung benachteiligten finanzstarken westdeutschen Länder eine Reduzierung der Ausgleichsintensität durch (§ 10 FAG) und konkretisierten damit auch die Intentionen des Bundesverfassungsgerichtes. Im Ergebnis wurde den besonders belasteten Ländern auf der einen Seite das genommen, was sie auf der anderen erhalten hatten.

Die Bundesregierung hatte sich in ihrem Gesetzesvorschlag zur Fortführung des Solidarpaktes zwar an diese Ergebnis-

se des genannten Gutachtens angelehnt, jedoch zugleich deutlich gemacht, dass diese Lösung noch nicht als abschließend zu verstehen ist. Im Gegenteil:

»Um den Anteil der kommunalen Finanzkraft mit der zum Jahre 2020 anstehenden Reform nicht auf die nunmehr festgelegten 64% zu begrenzen, sollten im Vorfeld der nächsten Finanzausgleichsreform neuerliche Anstrengungen unternommen werden, den Grad der Erfassung des Finanzbedarfs der Gemeinden – statt über pauschale Abzüge – anhand objektivierbarer Daten zu erfassen.« (BMF 2003, 44).

Tatsächlich wird man ohne weiteres dieser etwas skeptischen Beurteilung des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I, 3955) durch den Bundesfinanzminister zustimmen können. Betrachtet man die Umsetzung im novellierten Finanzausgleichsgesetz kritisch, wird man kaum von einer den Intentionen der Urteile vom 27. Mai 1992 und 11. November 1999 folgenden Lösung sprechen können. Insbesondere wurde die Anregung des Gerichtes, Merkmale der Bevölkerungsstruktur wie die Erwerbslosenquote, den Anteil von alten und pflegebedürftigen Menschen und Kindern sowie von Sozialhilfeempfängern im Hinblick auf die durch sie veranlassten Lasten zu berücksichtigen, nicht gefolgt. Insofern bleibt ein Defizit bestehen. Auf den vom Gericht selbst genannten Entschuldigungsgrund, fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse, wird man sich kaum noch berufen können. Die Stadtsoziologie, die allerdings in der Finanzausgleichsdiskussion unbeachtet blieb, hat mittlerweile relevante Erkenntnisse über den Zusammenhang von Reichtum und Armut in Städten vorgelegt (vgl. Rensch 2001).

Tatsächlich wird man nicht mehr einfach davon ausgehen können, dass allein Agglomeration und Wirtschaftsstärke besondere Kosten verursachen, die über Einwohnerwertungen und pauschale Abschläge von den Einnahmen angemessen berücksichtigt werden können. Vielmehr wird man vor dem Hintergrund stadtsoziologischer Erkenntnisse zwischen drei Typen unterscheiden müssen: Ort neuer Wirtschaftsstärke ohne altindustrielle Lasten, Orte traditioneller und neuer Wirtschaftsstärke, aber mit deutlichen Umstrukturierungsproblemen, und schließlich altindustrialisierte Orte ohne neue Wirtschaftskraft, mit deren Hilfe der Strukturwandel bewältigt werden könnte. Für diese verschiedenen Herausforderungen ist eine pauschale Lösung schwerlich angemessen.

Wie man solche Probleme differenziert angehen könnte, zeigt ein Blick in die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Länder. Hier haben die Länder Lösungsmodelle entworfen, die sich in gewissem Maß als Anregungen für eine Regelung im Finanzausgleichsgesetz eignen. Sie werden hier insoweit beispielhaft diskutiert, als es um kommunale Lasten handelt,

die nicht durch Landespolitik, sondern durch die Bundesgesetzgebung oder natürliche Umstände veranlasst sind.

Die meisten Länder weisen in ihren kommunalen Finanzausgleichsgesetzen eine Regelung auf, die eine Entlastung der mit Sozialhilfe (SGB XII) oder der Grundsicherung der Arbeitssuchenden (SGB II, »Hartz IV«) belasteten Gemeinden vorsieht. Die Regelungen im Detail unterscheiden sich:

Die kommunalen Finanzausgleichsgesetze von drei Ländern berücksichtigen Soziallasten nicht: Mecklenburg-Vorpommern (FAG vom 10. November 2009, GVBl., 606), Sachsen (SächsFAG vom 21. Januar 2013, SächsGVBl., 95) und Schleswig-Holstein (FAG vom 7. März 2011, GVBl. 76). Der Landesrechnungshof von Mecklenburg-Vorpommern hält eine umfassende Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes für erforderlich, weil es zu wenig differenziert sei. Neben Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sei es das einzige Land, dessen Hauptansatzstaffeln nicht auf gewichteten Einwohnern und Bedarfsindikatoren basierten (LHR Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2012, Teil I, Kommunalfinanzbericht 2012, 70 f.).

Sehr einfach gestalten auch Brandenburg und Sachsen-Anhalt die Berücksichtigung von Soziallasten. Brandenburg reicht die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a GG in voller Höhe weiter an die Landkreise und kreisfreien Städte (§15 BbgFAG vom 29. Juni 2004, GVBl. I/04, 262). Die Verteilung im Land wird durch Einvernehmen zwischen Finanz- und Arbeitsminister durch Rechtsverordnung geregelt. Sachsen-Anhalt weist für 2013 und 2014 konkrete Summen in §§ 7 f. FAG (vom 18. Dezember 2012, GVBl. LSA 641) aus, die nahezu identisch mit den Sonderbundesergänzungszuweisungen nach § 11 Abs. 3a FAG sind.

Andere Länder erstatten Aufwendungen direkt oder integrieren Indikatoren für Belastungen in die Berechnung der Ansätze für den kommunalen Finanzbedarf. Teils wird dabei von den tatsächlichen Belastungen oder Belastungsindikatoren ausgegangen, teils werden nur die überdurchschnittlichen Belastungen einbezogen.

Baden-Württemberg nimmt direkte Erstattungen vor und zahlt seinen Stadtkreisen 30% der den Durchschnitt übersteigenden Nettoausgaben für Sozialhilfe und für die Grundsicherung von Arbeitssuchenden zurück, den Landkreise 40% (§ 21 FAG vom 1. Januar 2000, GBl. 14). Ähnlich verfährt Hessen, das eine im Haushaltsplan zu bestimmende Summe für örtliche Sozialhilfelasten (§ 23 FAG vom 1. Januar 2007, GVBl. I, 310) nach den Gesamtausgaben an die Kommunen weiterreicht. Für die Grundsicherung der Arbeitssuchenden stellt das Land den Gemeinden pauschal 100 Mill. Euro zur Verfügung, die sich für die einzelnen Kommunen nach den Anteilen an den Bedarfsgemein-

schaften, gewichtet nach dem örtlichen Mietniveau, berechnet (§ 23a).

Bayern hingegen wählt den Weg über den Hauptansatz und berücksichtigt hierbei sowohl Strukturschwäche (überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit) als auch Sozialausgaben. Den Gemeinden wird bei der Berechnung des Hauptansatzes für den kommunalen Finanzbedarf einen Ansatz für Strukturschwäche gewährt, wenn die Gemeinden »eine überdurchschnittliche Zahl an Arbeitslosen im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft aufweisen« (Art. 3 Abs.1 Ziff. 3 FAG vom 3. Juni 2010, GVBl., 258). Ebenfalls bei der Berechnung des Hauptansatzes werden die Aufwendungen für Sozialhilfe und Grundsicherung berücksichtigt. Die Aufwendungen der überdurchschnittlichen belasteten Gemeinden gehen zu 75%, die der durchschnittlich oder unterdurchschnittlich belasteten Gemeinden zu 25% in die Berechnung ein (Ziff. 4, siehe auch Art. 5 Abs. 2). Ebenfalls Rheinland-Pfalz (§ 11 Abs. 4 Ziff. 3 LFAG vom 30. November 1999, GVBl., 414) und das Saarland (KFAG vom 12. Juli 1983, Amtsbl., 462) berücksichtigen die überdurchschnittlichen Belastungen der Gemeinden, die bei der Sozialhilfe und der Grundsicherung für Arbeitslose zusammen eine überdurchschnittliche Belastung zu tragen haben. Das Saarland bezieht auch Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und der Jugendhilfe mit ein.

Das Land Bremen wählt einen Belastungsansatz bei den Schlüsselzuweisungen. Aus der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ergibt sich eine entsprechende Erhöhung der Schlüsselzuweisungen für die beiden Städte Bremen und Bremerhaven (§ 1 Abs. 5 Finanzzuweisungsgesetz vom 18. Dezember 2012, Brem. GBl. 552). Im Unterschied zu Baden-Württemberg und Bayern werden nicht überdurchschnittliche Belastungen herangezogen (was bei dem Zwei-Städte-Land auch schwierig wäre), sondern die Zahl der Bedarfsgemeinschaften geht in die Berechnung ein. Niedersachsen berücksichtigt bei der Berechnung des Bedarfsansatzes die Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende in vollem Umfang (§ 8 NFAG i.d.F. vom 14. September 2007, Nds. GVBl. 466). Eine fiktiv erhöhte Einwohnerzahl errechnet sich aus der Relation der Belastung der einzelnen Gemeinde zum Durchschnitt. Nordrhein-Westfalen verfährt ähnlich, indem ein Soziallastenansatz in den Gesamtansatz integriert wird. Grundlage sind die in den Gemeinden erfassten Bedarfsgemeinschaften bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 8 Abs. 5 Gemeindefinanzierungsgesetz vom 17. Dezember 2009, GV. NRW, 871). Thüringen integriert ebenfalls die Lasten der Gemeinden und Landkreise nach SGB II und XII in die Bedarfsmesszahlen für Kreisaufgaben (ThürFAG vom 31. Januar 2013, GVBl. 10).

Wenn es gelingt, im kommunalen Finanzausgleich die unterschiedlichen extern veranlassten oder vorgegebenen Las-

ten sinnvoll in den Ausgleich zu integrieren, sollte eine angemessene Lösung auch in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern möglich sein.

Neben der Frage einer sinnvollen und begründeten Berücksichtigung des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände steht das Problem des demographischen Wandels, konkret die zu erwartenden Einnahmeverluste einiger Länder, insbesondere ostdeutscher, durch den Bevölkerungsverlust. In einem im Wesentlichen am aktuellen Einwohner orientierten Finanzausgleichssystem haben Einwohnerverschiebungen unter den Ländern erhebliche Folgen. Einwohnergewinne oder -verluste eines Landes schlagen sich unmittelbar bei den Einnahmen nieder. Nicht so aber die Ausgaben, denn die passen sich erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung an. Insbesondere gilt dieses bei langfristig angelegten Lasten wie Beamtenbesoldung, Pensions- und Zinslasten. Bei einem Bevölkerungsverlust von einem Viertel steigt die Pro-Kopf-Belastung der bleibenden Bevölkerung um ein Drittel. Umgekehrt sinken durch Bevölkerungsgewinne die Altlasten je Einwohner.

Demographische Verschiebungen finden nicht nur unter den Ländern, sondern auch zwischen Gemeinden statt. Die in den Ländern gefundenen Lösungen für diese Probleme könnten auch eine Anregung für eine Regelung auf Bundesebene sein.

Fünf der 16 Länder haben einen Demographiefaktor in ihre Finanzausgleichsgesetze integriert, wobei vier von ihnen auf ältere Einwohnerzahlen zurückgreifen, so dass sich Bevölkerungsverluste erst mit Verzögerungen bei den Einnahmen bemerkbar machen, ein Land – Rheinland-Pfalz – hat einen Ansatz für besonders dünn besiedelte Landkreise.

Bayern legt bei Kommunen, wenn die aktuelle Einwohnerzahl unter dem Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre liegt, den Durchschnitt der letzten zehn Jahre zugrunde (Art. 3 Abs. 2 FAG). Brandenburg (§ 20 BbgFAG) und Niedersachsen (NFSAG § 17) verfahren ähnlich, greifen aber lediglich die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten zwei Jahre (Brandenburg) resp. fünf Jahre vor dem Stichtag zurück. Sachsen-Anhalt rechnet nicht mit dem Durchschnitt, sondern mit der höchsten Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre vor dem Stichtag (§ 25 Abs. 1 FAG). Eine von diesem Modell der verzögerten Berücksichtigung von Einwohnerverlusten abweichende Lösung hat Rheinland-Pfalz entwickelt. Das Land integriert in die Bedarfsmesszahl einen Flächenansatz (§ 11 Abs. 4 Ziff. 5 LFAG), der einen Zuschlag für kommunale Gebietskörperschaften, deren Gebietsfläche bezogen auf die Einwohnerzahl den Durchschnitt übersteigt.

Literatur

BMF (2003), *Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Maßstäbengesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz*, Schriftenreihe des BMF, Bd. 73, Bonn.

Eltges, M., M. Zarth, P. Jakubowski und E. Bergmann (2002), *Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich*, Schriftenreihe des BMF, Bd. 72, Bonn.

Kesper, I. (1998), *Bundesstaatliche Finanzordnung. Grundlagen, Bestand, Reform*, Nomos, Baden-Baden.

Korioth, St. (1997), *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Mohr Siebeck, Tübingen.

Renzsch, W. (1991), *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzung um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*, Dietz, Bonn.

Renzsch, W. (2001), *Einwohnerwertung der Stadtstaaten – Berücksichtigung von Integrationsleistungen, die insbesondere von Großstädten erbracht werden*, Gutachten, Anlage V.2. – Drucksache 16/6000 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

Wohlmann, M. (2011), »Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern«, M. Junckerheinrich, S. Korioth, T. Lenk, H. Scheller und M. Woisin (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.