

Den kommunalen Finanzausgleich zukunftssicher gestalten
Impulsreferat Gemeindekongress Sachsen
28.9.2010
Gunnar Schwarting Mainz/Speyer

I.

Der Finanzausgleich zwischen einem Land und seinen Kommunen zählt vermutlich zu den am besten untersuchten Gegenständen der kommunalen Finanzwirtschaft. Dabei stehen in der ökonomischen wie in der juristischen Diskussion drei Fragen im Vordergrund:

- wie muss der Finanzausgleich bemessen sein, damit die Kommunen in ihrer Gesamtheit ihre Aufgaben angemessen erfüllen können?
- wie muss die Verteilung der Mittel unter den Kommunen ausgestaltet werden, damit Finanzkraftunterschiede zwischen ihnen so austariert werden, dass alle für ihre Aufgaben über hinreichend Mittel verfügen, ohne dass Anreizfunktionen zur Eigeninitiative verloren gehen?
- wie stark darf das Land eigene Vorstellungen in die Verteilung von Finanzmitteln einbringen, ohne die kommunale Selbstverwaltung unangemessen zu beeinflussen?

Die erste Fragestellung richtet sich auf die Verteilung von Finanzmitteln zwischen Land und Kommunen. Die zweite betrifft die interkommunale Gerechtigkeit und damit zugleich die Positionierung der einzelnen Gebietskörperschaften in den kommunalen Strukturen des Landes. Die dritte befasst sich im Wesentlichen mit dem Verhältnis ungebundener und gebundener Zuweisungen. Es wäre nun vermessen, zu allen drei Fragen endgültige Antworten geben zu wollen. Vielmehr soll sich der Beitrag vor allem der ersten Fragestellung widmen.

Zu den beiden anderen Fragekomplexen seien nur wenige Bemerkungen gemacht. Eine gerechte Finanzmittelverteilung zwischen den Kommunen gibt es nicht. Das liegt zum einen an der Dynamik kommunaler (Steuer-)Einnahmen, die der Finanzausgleich nicht glätten kann und auch nicht soll, um eigene Anstrengungen der Kommunen nicht zu unterbinden. Zum anderen sind die Bedarfe der Kommunen so heterogen, dass sie nicht exakt mit Hilfe von spezifischen Indikatoren abgebildet werden können, zumal mit der Zunahme von Indikatoren die Transparenz des Systems schnell verloren geht. Ein besonderes Problem, das es je nach Region früher oder später zu lösen gilt, ist allerdings die allen Systemen eigene dominante Abhängigkeit der Finanzausgleichsleistungen von der Einwohnerzahl. Bei vor allem raschem Bevölkerungsrückgang bleiben hohe Remanenzkosten, für die Lösungen gefunden werden müssen.

Zweckzuweisungen erhalten in der Regel eine negative Bewertung, da sie die Präferenzen der einzelnen Kommunen beeinflussen. Andererseits müssen die Länder ein Interesse an einer angemessenen und qualitativ gleichartigen Infrastrukturausstattung haben, die sich aus der Summe der kommunalindividuellen Präferenzen nicht automatisch ergeben muss. Zudem fehlen vielen Kommunen im Moment der konkreten Investition – dem typischen Objekt gebundener Finanzzuweisungen – die Mittel, um sie aus eigener Kraft finanzieren zu können. Die Alternative wäre eine Kreditfinanzierung des aus dem laufenden Etat nicht aufzubringenden Finanzierungsteils.

Das ist angesichts der Restriktionen, denen die kommunale Kreditfinanzierung unterliegt, in vielen Fällen nicht zu leisten.

II.

Der Finanzausgleich wäre vollkommen unnötig, wäre die originäre Steuerverteilung so ausgestaltet, dass sie jeder Kommune jene Mittel zur Verfügung stellt, dass sie für ihre Aufgabenerfüllung ausreichen. Das ist natürlich eine schöne Illusion. Deshalb hat schon der Verfassungsgeber die Länder in Art. 106 Abs. 7 GG zum Finanzausgleich verpflichtet. Eine nähere Konkretisierung findet sich im Grundgesetz allerdings nicht; auch die Landesverfassungen belassen es eher bei einer allgemeinen Formulierung. Dem Versuch, im Rahmen der Diskussion um die Verankerung der Schuldenbremse in den einzelnen Landesverfassungen einen entsprechenden Passus „unterzubringen“, ist bisher wenig Erfolg beschieden gewesen. Folgerichtig hat es daher eine Fülle gerichtlicher Auseinandersetzungen um die Höhe der kommunalen Finanzausgleichsmasse gegeben, in aller Regel geschah dies in den Fällen, in denen das Land Kürzungen des Finanzausgleichs beabsichtigte, die nicht in der Systematik des Finanzausgleichs selbst begründet – im Wege der Negativabrechnung – waren.

Die Gerichte haben nicht zu unrecht eine Auseinandersetzung mit der konkreten Frage, welche Höhe denn die Mittel in der Finanzausgleichsmasse aufweisen müssten, gescheut. Sie haben sich stattdessen von zwei anderen Seiten der Materie genähert. Auf der einen Seite haben sie angemahnt, dass die Bestimmung der Masse in einem transparenten und begründeten Verfahren zu erfolgen habe. In Folge dieser Urteile haben sich in mehreren Ländern Finanzausgleichskommissionen gebildet, denen Vertreter des Landes und der Kommunalen Spitzenverbände angehören. Der Wert solcher Kommissionen ist allerdings in hohem Maße von ihrer Zusammensetzung abhängig. Wenn – wie in Rheinland-Pfalz – jeweils drei stimmberechtigte Vertreter das Land und die Kommunen repräsentieren, sind bei Interessengegensätzen Ergebnisse kaum zu erwarten. Vorschläge, die Kommission um weitere – nicht gebundene – Mitglieder zu ergänzen, z.B. den Rechnungshof oder Wissenschaftler, sind von der Enquete-Kommission „Kommunen“ des Landtages in Rheinland-Pfalz nicht weiter verfolgt worden. Es ist deshalb nicht sehr überraschend, dass sich der Beratungsturnus der Finanzausgleichskommission im Lauf der Zeit sehr reduziert hat.

Der zweite Ansatzpunkt der Gerichte ist die Forderung, dass das kommunale Finanzsystem so gestaltet sein müsse, dass die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben noch möglich sei. Als Minimum wird dabei häufiger ein Anteil von 5% am Gesamtetat genannt, ohne dass dieser Wert in irgendeiner Sicht begründet oder aus einer systematischen Betrachtung abgeleitet ist. Diese Forderung wirft natürlich weitere Fragen auf; denn die Bestimmung dessen, was als freiwillig zu gelten hat, unterliegt stets unterschiedlichen Bewertungen zwischen Land und Kommunen. So ist der Sport nirgends zur Pflichtaufgabe erhoben – gleichwohl zählt die Ausstattung mit Sportstätten zum Grundbestand kommunaler Infrastruktur. Hinzu kommt, dass Sportstätten in wohl allen Ländern auch durch Landeszuschüsse gefördert werden.

Das zweite Problem ist die Höhe der kommunalen Ausgaben selbst. Sie hängen nicht nur vom Aufgabenbestand sondern auch von der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung ab. Selbstverständlich darf der Finanzausgleich Ineffizienzen nicht honorie-

ren. Doch eine über alle Kommunen vorzunehmende Betrachtung – im Sinne eines kommunalen benchmarking aller Aufgabenfelder – ist weder zu leisten noch aussagefähig, da vielfältige Besonderheiten der externen Bedingung zu berücksichtigen sind.

Nicht unterschlagen werden soll, dass die jüngere Rechtsprechung nicht allein die kommunale Seite betrachtet sondern auch die Leistungsfähigkeit des Landes berücksichtigt. Damit werden Land und Kommunen als eine Art „Schicksalsgemeinschaft“ begriffen, deren Aufgabenerfüllung als Ganzes gewährleistet sein muss. Das ist fraglos folgerichtig, da aus der Sicht des Bürgers nicht unterschieden wird, welche Ebene für welche Leistung jeweils zuständig ist. Dass diese ganzheitliche Argumentation kommunale Forderungen nach einer besseren Dotierung des Finanzausgleichs nicht erleichtert, muss indessen nicht betont werden.

III.

Die bisherigen Betrachtungen beziehen sich auf die aktuelle Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen. Doch erscheint es notwendig, den Blick auch in die Zukunft zu werfen. Dabei sind vier generelle Trends zu beachten:

- die Finanzausstattung der öffentlichen Hand wird sich nicht verbessern; im Gegenteil: Der scharfe internationale Standortwettbewerb, aber auch die Frage, welche Wachstumsraten erzielbar und verträglich sind, sprechen nicht für überproportional steigende Steuereinnahmen;
- die Schuldenbremse, zu der sich Bund und Länder verpflichtet haben, engt finanzpolitische Spielräume des Staates extrem ein; es wäre für die kommunale Seite schon ein Erfolg, wenn dadurch keine Kürzungen im Finanzausgleich ausgelöst würden;
- der demografische Wandel, insb. die Alterung der Gesellschaft, bringt neue Aufgaben und Kosten bei gleichzeitig eher steigenden Investitionen in die Bildung;
- die Komplexität öffentlicher Aufgaben wird zunehmen; das hat Folgen für das erforderliche Qualifikationsniveau der Beschäftigten sowie ihre Aus- und Fortbildung.

Das wäre dann kein Problem, wenn parallel (besser noch: schneller) dazu entsprechende Rationalisierungsreserven in der Kommunalverwaltung ausgeschöpft werden könnten. Doch der Wille zur Vereinfachung von Prozessen – zweifellos unter Inkaufnahme der einen oder anderen Ungerechtigkeit – ist bislang sehr gering ausgeprägt. Die Gesetzgebung verlangt den Kommunen immer neue Informationspflichten, Verfahrensvorgaben, Kontrollen u.a.m. ab. Das kostet vor allem Personal. Der Bürokratieabbau, den sich auch die gegenwärtige Bundesregierung auf die Fahnen geschrieben hat, kommt nur mühselig voran. Denn Erfolge z.B. bei der Beantragung von Wohngeld werden durch z.B. die Chipkarte für Kinder und ihre Verwaltung möglicherweise gleich wieder kompensiert.

Welche Konsequenzen haben die großen Trends für die Fortentwicklung des Finanzausgleichs? Verschiedene Bundesländer haben versucht, dem System zumindest etwas mehr Verlässlichkeit zu geben. Das ist vor dem Hintergrund der Einführung der Schuldenbremse ein für die Kommunen ganz wichtiger Schritt. Sachsen hat hierzu den Gleichmäßigkeitsgrundsatz eingeführt, der im Prinzip die Parallelität der

staatlichen und der kommunalen Einnahmen vorsieht. Das verhindert diskretionäre Eingriffe in den Finanzausgleich und ist insoweit durchaus zu begrüßen. Allerdings weist das Verfahren drei Probleme auf:

- zunächst ist die Frage zu beantworten, ob und inwieweit das Volumen des Finanzausgleichs bei der Festschreibung des Grundsatzes auskömmlich war;
- daran anschließend ist zu prüfen, wie einer differierenden Ausgabenentwicklung zwischen den beiden Ebenen begegnet werden soll;
- zum dritten bleiben konjunkturelle Schwankungen, wie sie gerade in den letzten Jahren zu erheblichen Ausschlägen des Steueraufkommens geführt haben, weiterhin bestehen.

Die erste Frage lässt sich für Sachsen von außen natürlich schwer beantworten. Für Rheinland-Pfalz hingegen ist sie eindeutig zu verneinen. Mittlerweile erreichen dort die kommunalen Liquiditätskredite mehr als 5 Mrd. Euro, d.h. mehr als 1.250 Euro je Einwohner. Das ist nach dem Saarland der höchste Wert in Deutschland. Auch in den steuerstarken Jahren 2006 bis 2008 haben die Kommunen in Rheinland-Pfalz insgesamt defizitäre Haushaltsergebnisse hinnehmen müssen. Für die zweite Frage ist eine permanente oder zumindest regelmäßige Revision der Finanzmittelverteilung vorzunehmen. Das würde dann im Bedarfsfall eine Anpassung des Verbundsatzes nach sich ziehen.

Zwar gibt es in mehreren Ländern Gemeindefinanzberichte, die vom Land (Nordrhein-Westfalen), den Kommunalen Spitzenverbänden (Sachsen) oder auch dem Rechnungshof (Rheinland-Pfalz) vorgelegt werden. Auch die Finanzberichte des Deutschen Städtetages oder des Deutschen Landkreistages geben einen guten Eindruck von der kommunalen Finanzlage. Notwendig wäre indes eine vergleichende Betrachtung der jeweiligen Landes- und Bundesebene. Eine solche Betrachtung findet (außerhalb von Gerichtsverfahren) systematisch m.W. aber nirgends statt. Auch das für Rheinland-Pfalz vorgesehene Finanzausgleichsgutachten wird sich voraussichtlich nur mit den Verteilungsparametern innerhalb des kommunalen Sektors befassen.

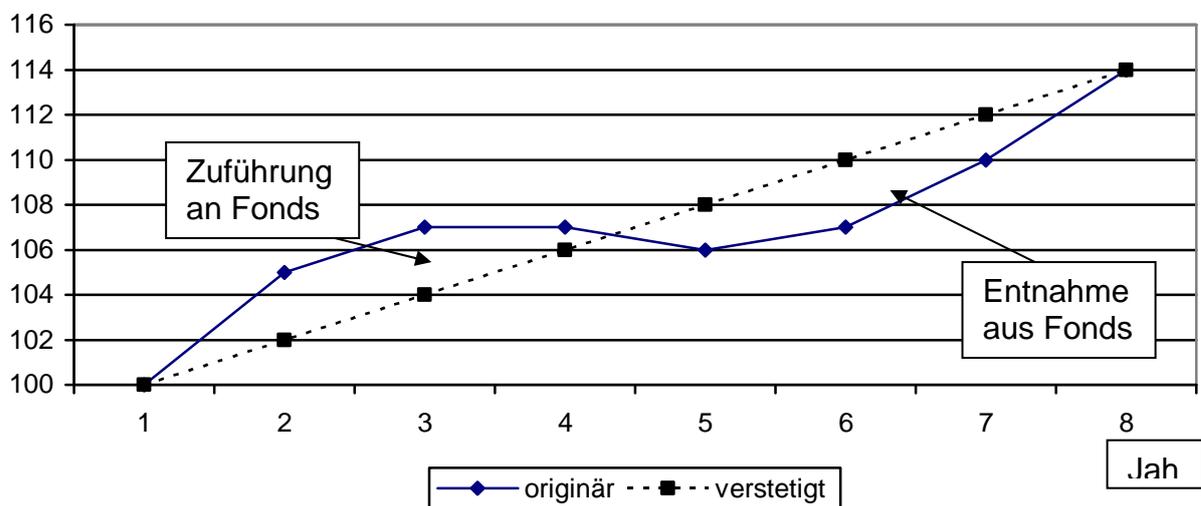
Das liegt zum einen an erheblichen methodischen Problemen, da u.a. der Kommunalisierungsgrad, d.h. die unterschiedliche Intensität der Aufgabenwahrnehmung, beachtet werden muss. Zudem eignet sich der Finanzierungssaldo – ein aus Länder-sicht besonders wichtiger Indikator – auf Grund der unterschiedlichen Kreditrestriktionen beider Ebenen nur sehr bedingt. Zum zweiten mag die Neigung zu Revisionsverfahren auch dadurch beeinträchtigt werden, dass es eine gewisse Ungleichgewichtigkeit der Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen einer Überprüfung geben mag. Eine Erhöhung des Verbundsatzes bei relativem Anstieg des Finanzbedarfs der Kommunen dürfte in der politischen Diskussion wenig problematisch sein. Der umgekehrte Fall hingegen, der zu einer Kürzung des Verbundsatzes führen könnte, wird nur schwer durchzusetzen sein.

IV.

Dem Problem der Konjunkturanfälligkeit auch des Finanzausgleichs hat das Land Rheinland Pfalz mit seinem 2004 eingeführten, zunächst als Beistandspakt bezeichneten Stabilisierungsfonds versucht entgegenzuwirken. Danach sollen die Finanzausgleichsleistungen vom Konjunkturverlauf abgekoppelt und verstetigt werden. Bei

hohen Steuereinnahmen wird ein Teil der eigentlich fälligen Finanzausgleichleistungen einem Fonds zugeführt, aus dem der Finanzausgleich in steuerschwachen Zeiten aufgestockt werden soll. So hat der damalige Finanzminister Ingolf Deubel in seinen theoretischen Beiträgen das System auch begründet. Ein Vorbild könnten die sog. „rainy-day-funds“ gewesen sein, wie sie verschiedene US-Bundesstaaten gebildet haben oder hatten.

Es wäre jedoch vermutlich sehr schwer gefallen, den Weg in dieser Weise zu gehen. Die Zuführung von Geldern in einen Vorsorgefonds in den steuerstarken Jahren hätte sich in allen Bundesländern, in einer Situation hoch defizitärer Kommunalhaushalte in Rheinland-Pfalz aber erst recht kaum durchsetzen lassen. Insofern erwies es sich für die Etablierung durchaus als „Vorteil“, dass der Fonds in einer konjunkturellen Situation begründet wurde, in der bei rückläufigem Steueraufkommen der Finanzausgleich um Negativabrechnungen hätte gekürzt werden sollen. Die kommunale Seite hat daher dem Beistandspakt und später dem Stabilisierungsfonds im Grundsatz zugestimmt, dabei allerdings das zu niedrige Ausgangsniveau moniert.



angenommener Zuwachs von 2% p.a.

Quelle: G. Schwarting, Der kommunale Haushalt, Berlin 2010, S. 164

Insoweit wurde zunächst ein hoher Negativbetrag im Fonds aufgebaut, der 2007 auf über 680 Mio. Euro angewachsen war. Dieser Betrag war haushaltstechnisch ein Kredit des Landes an die Kommunen; für die Kommunen in ihrer Gesamtheit war dies umgekehrt eine Erhöhung ihrer Verbindlichkeiten in gleicher Höhe. Bis Ende 2009 sank dieser Betrag auf gut 460 Mio. Euro. Die ursprünglich in den Folgejahren bis 2011 vorgesehene „Tilgung“ dieser Summe ist indes durch die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht nur in Frage gestellt; der kreditierte Betrag ist im Gegenteil wieder gestiegen. Das ist eine zusätzliche – nicht sichtbare – zusätzliche kommunale Verschuldung. Der Stabilisierungsfonds enthält derzeit gut 5% der gesamten kommunalen Verschuldung in Rheinland-Pfalz. Wie dies später mit der „Schuldenbremse“ im Landeshaushalt in Einklang gebracht werden kann, bleibt derzeit offen.

Ein Weiteres kommt hinzu. Mit der Einführung des Stabilisierungsfonds hat der kommunale Finanzausgleich die „landespolitische Bühne“ verlassen. Debatten über den Finanzausgleich, wie sie zuvor wie in anderen Bundesländern auch stattgefunden haben, sind inzwischen in Rheinland-Pfalz eine Seltenheit geworden. Das macht

es der kommunalen Seite schwerer, sich für die für die angemessene Aufgabenerfüllung notwendige Erhöhung einzusetzen. So gut Automatismen sind, da sie unvermutete Eingriffe in die Finanzausgleichsmasse verhindern helfen, so bergen sie doch die Gefahr, dass sie zur nicht mehr hinterfragten Selbstverständlichkeit werden.

V.

Die Diskussion um den Finanzausgleich darf aber den Blick nicht auf die anderen kommunalen Einnahmequellen verstellen. Die aktuelle Diskussion um die Zukunft der Gewerbesteuer mag je nach kommunaler Gebietskörperschaft mit mehr oder weniger intensiven Befürchtungen verfolgt werden. Eine Abschaffung der Gewerbesteuer hätte indes zwei gravierende Konsequenzen: Zum einen würden die Gemeinden eine eigene Steuer gegen einen Anteil an einer staatlichen Steuer – ein Hebesatz- oder Zuschlagsrecht würde daran nichts ändern – eintauschen. Zum anderen würden notwendige Anpassungen auf Grund der unterschiedlichen Betroffenheit einzelner Gemeinden dem Finanzausgleich aufgebürdet. Das dürfte in vielen Ländern, den ohnehin schon schwierigen Finanzausgleichsmechanismus überfordern.

Aber auch stets wiederkehrende Versuche, im Zuge einer Liberalisierungs- und Wettbewerbspolitik kommunale Aufgaben der hoheitlichen Sphäre zu entziehen oder den Verlustausgleich zwischen profitablen und defizitären Betriebszweigen kommunaler Unternehmen einzuschränken, müssen mit Sorge betrachtet werden. Eine zukunftsfähige Finanzierung der Kommunen kann nur ganzheitlich gelingen.