Lösungsansätze zur Überwindung von Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur
Matthias Wohltmann, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag

I. Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur?

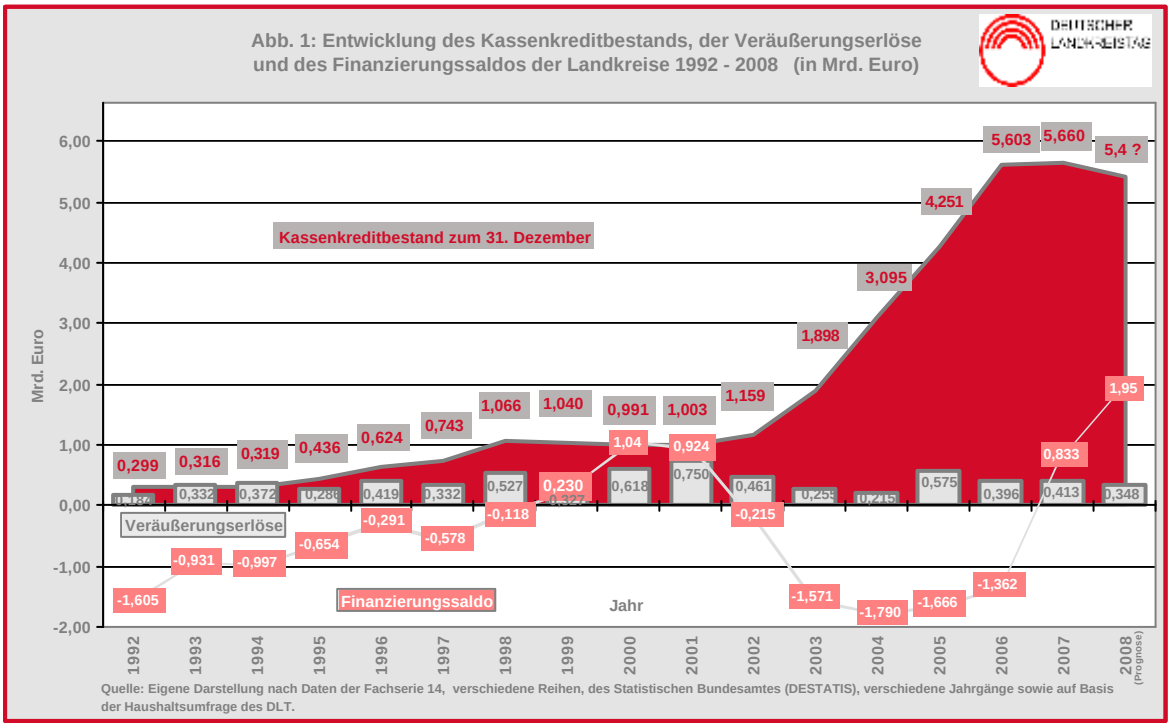
„Lösungsansätze zur Überwindung von Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur“ - wird die derzeitige Finanzlage der kommunalen Haushalte im bundesweiten Durchschnitt betrachtet, so muss die Themenstellung zunächst etwas überraschen. So konnten die Kommunen im Jahr 2007 bundesweit einen Rekordfinanzüberschuss von 8,6 Mrd. € verzeichnen. Für das Jahr 2008 wird sogar ein Überschuss in einer Größenordnung von 9 - 10 Mrd. € erwartet.

Tatsächlich ist es schwierig, angesichts dieser Zahlen auf bundespolitischer Ebene überhaupt jemanden zu finden, der bereit ist, sich auf kommunale Nöte einzulassen und sich näher mit „kommunalen Finanzproblemen“ auseinanderzusetzen. Stattdessen kommt man momentan als kommunaler Interessenvertreter schnell in den Verdacht, „den Hals nicht voll genug zu bekommen“. Gemeinhin hat sich das Bild festgesetzt, dass mit der Reform der Gewerbesteuer und den seitdem sprudelnden Einnahmen das Problem der Kommunalfinanzen bundespolitisch gelöst sei. Hinweise auf trotzdem weiterhin bestehende Finanzprobleme vieler Städte, Landkreise und Gemeinden finden kein offenes Ohr. Sie werden schnell mit dem Verweis auf den Landesgesetzgeber, der diese Probleme im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu lösen habe, weggewischt.

1. Befund

Bereits ein näherer Blick auf die Verteilung des Finanzüberschusses der kommunalen Ebene auf die einzelnen Länder widerlegt indes die These, dass es den Kommunen wieder finanziell gut gehe und verbleibende Unebenheiten in der Finanzausstattung und finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen durch den kommunalen Finanzausgleich ausgebügelt werden könnten. So entfiel 4,5 Mrd. € und damit mehr als die Hälfte des Überschusses im Jahr 2007 allein auf die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg. Wird der realisierte Überschuss in den kommunalen Haushalten Hessens hinzugenommen, so erklärt sich bereits mehr als 2/3 des kommunalen Überschusses. Die verbleibenden 2,8 Mrd. € des „Rekordüberschusses“ verteilen sich auf die übrigen zehn Flächenländer.

Hinzu kommt, dass auch im Rekordjahr 2007 die Kassenkredite, die als Abbild der Fehlbeträge in den Verwaltungshaushalten in den vergangenen Jahren zu einem der Hauptindikatoren kommunaler Finanznot wurden, kaum abgebaut werden konnten und stattdessen auf ein weiteres Rekordhoch von nunmehr 28,4 Mrd. € angestiegen sind (Abb. 1 zeigt die Entwicklung des Kassenkreditbestands der Landkreise von 1992 - 2008).



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Fachserie 14, verschiedene Reihen, des Statistischen Bundesamtes (DESTATIS), verschiedene Jahrgänge sowie auf Basis der Haushaltsumfrage des DLT.

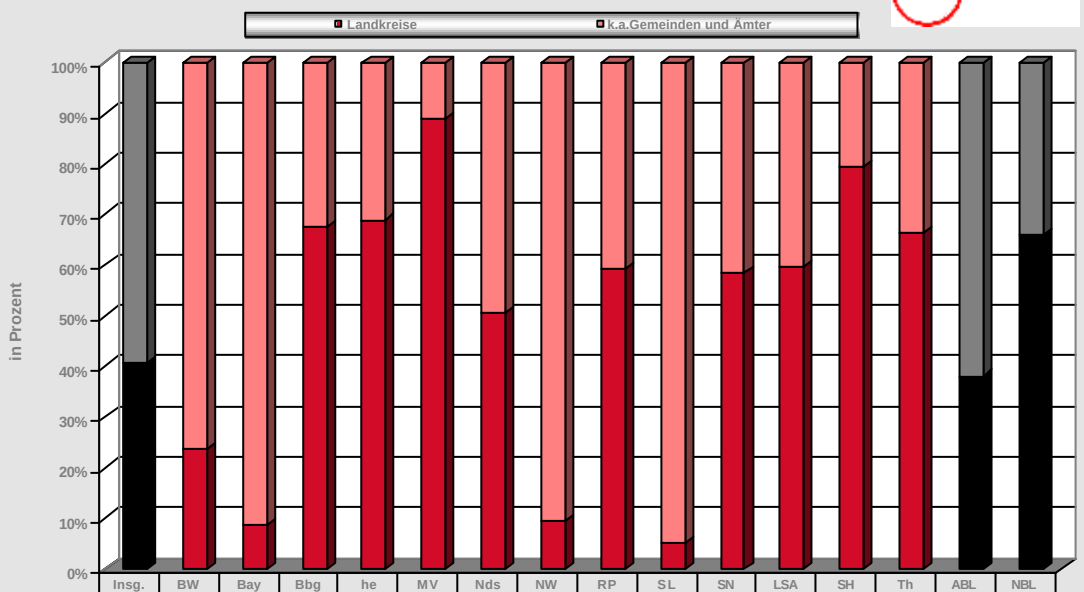
Damit deckten 2007 die Kassenkredite, die eigentlich lediglich der kurzfristigen Überbrückung der zeitlichen Lücken zwischen Einnahmeeingang und Ausgabeausgang dienen, mittlerweile einen Anteil von 25 % der gesamten kommunalen Schulden ab. Mit ihnen müssen faktisch immer mehr laufende Ausgaben dauerhaft finanziert werden. Der hohe Kassenkreditbestand der kommunalen Ebene und die Tatsache, dass es selbst in einem Jahr mit einem Rekordüberschuss nicht gelingt, diesen Bestand zu reduzieren, ist ein deutliches Indiz dafür, dass in der Tat weiterhin gravierende Schwachstellen im kommunalen Finanzsystem bestehen.

Anders als bisweilen angenommen, sind die hohen Kassenkreditbestände kein auf die Großstädte beschränktes Problem. 14,5 Mrd. € des gesamten kommunalen Kassenkreditbestands entfiel 2007 auf die kreisfreien Städte und 14 Mrd. € auf den kreisangehörigen Raum. Davon wurden 5,6 Mrd. € von den Landkreisen getragen. Augenscheinlich lässt sich also die Schwachstellenproblematik nicht auf eine einzelne Gebietskörperschaftsgruppe reduzieren, vielmehr scheinen alle kommunalen Ebenen gleichermaßen betroffen zu sein.

Ein näherer Blick auf die Verteilung der Kassenkredite zwischen den Ländern differenziert das Bild allerdings weiter. So entfielen 13,7 Mrd. € der Kassenkredite auf die nordrhein-westfälischen Kommunen, wobei der kreisangehörige Raum „nur“ 3,4 Mrd. € schultern musste. Es scheint, dass in der Tat einige nordrhein-westfälische Großstädte ein besonders massives Finanzproblem haben. Wird Nordrhein-Westfalen ausgeblendet, zeigt sich indes, dass die bisherige Gleichverteilung des Defizits zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum nun keineswegs mehr Bestand hat. Vielmehr muss nunmehr der Löwenanteil des Finanzproblems vom kreisangehörigen Raum geschultert werden. Der Blick auf einzelne Länder bestätigt dies: So entfiel etwa von dem Kassenkreditvolumen der niedersächsischen Kommunen in Höhe von 4,17 Mrd. € allein 3,8 Mrd. € auf den kreisangehörigen Raum. 1,9 Mrd. € wurden dabei von den Landkreisen getragen. In Hessen trugen allein die Landkreise bereits mit 1,56 Mrd. € mehr als die Hälfte des Kassenkreditvolumens in Höhe von 3,11 Mrd. €. Die kreisangehörigen Gemeinden mussten weitere 694 Mio. € tragen. Vom Kassenkreditbestand der rheinland-pfälzischen Kommunen in Höhe von 3,28 Mrd. € entfiel mit 1,17 Mrd. € schließlich ebenfalls mehr als die Hälfte auf den kreisangehörigen Raum.

Anders als im großstädtischen Raum verteilen sich die Kassenkredite zudem im kreisangehörigen Raum nicht auf einzelne wenige Kommunen. Vielmehr ist es zumeist ein flächendeckendes Problem (Abb. 2 zeigt die Verteilung des Kassenkreditbestands im kreisangehörigen Raum im bundesweiten Vergleich).

Abb. 2: Verteilung des Kassenkreditbestands im kreisangehörigen Raum zum 31.12.2007



	Insg.	BW	Bay	Bbg	he	MV	Nds	NW	RP	SL	SN	LSA	SH	Th	ABL	NBL
k.a.Gemeinden und Ämter	8235,7	88,9	93,3	114,9	700	19,5	1893,1	3402,6	480,7	1099	32,4	247,3	42,8	21,2	7800,4	435,3
Landkreise	5659,7	27,9	8,8	240,6	1553	154,9	1940,9	357,2	698,5	60,3	45,7	366,7	163,6	41,7	4810,1	849,6

Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

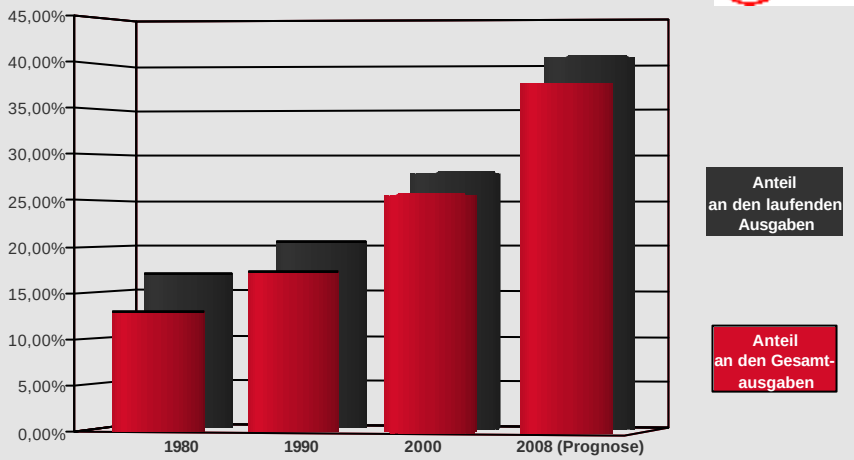
Das heißt: Bereits bei einem näheren Blick auf die Lage in den einzelnen Ländern relativiert sich

die „gute“ Finanzlage der Kommunen bereits erheblich. Zudem scheinen auch innerhalb der einzelnen Länder zwischen, aber auch innerhalb der Gebietskörperschaftsgruppen deutliche Unterschiede zu bestehen.

2. Mögliche Ursachen

Finanzierungslücken entstehen, wenn Einnahmen und Ausgaben nicht zusammenpassen. Wie der Abb. 3 (hier am Beispiel der Landkreise) zu entnehmen ist, haben insbesondere die Ausgaben für soziale Leistungen deutlich an Gewicht im kommunalen Aufgaben- und Ausgabenkanon gewonnen.

Abb. 3: Anteil der Sozialausgaben[1)] der Landkreise an den laufenden Ausgaben und an den Gesamtausgaben 1980, 1990, 2000 und 2008 (Prognose)



	Anteil an den laufenden Ausgaben	Anteil an den Gesamtausgaben
1980 (alte Bundesrepublik)	17,04%	12,99%
1990 (nur West)	20,46%	17,30%
2000 (gesamtes Bundesgebiet)	28,08%	25,61%
2008 (gesamtes Bundesgebiet)	40,73%	37,57%

[1)] Ohne zusätzliche Leistungen der Optionslandkreise.

Darstellung auf Basis der kommunalen Rechnungstatistik, der kommunalen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Haushaltsumfrage des DLT.

Wie sieht es auf der Einnahmeseite aus? Hinsichtlich der Einnahmestruktur muss zunächst zwischen den originären und den aufstockenden Einnahmen unterschieden werden. Als originäre Einnahmen stehen den Kommunen neben den Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen insbesondere die kommunalen Steuereinnahmen zur Verfügung. Erst wenn diese Einnahmen nicht ausreichen, um die Aufgaben der Kommune zu finanzieren, setzt der kommunale Finanzausgleich ergänzend auf. Dabei muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die kommunale Finanzausstattung systematisch auf Unterdeckung angelegt ist, d.h. die Aufstockung der kommunalen Finanzen durch den kommunalen Finanzausgleich stellt den Regelfall und nicht die Ausnahme dar.

Werden nun die originären Steuereinnahmen der Kommunen näher betrachtet, so fällt auf, dass sie sehr wirtschaftskraftlastig ausgerichtet sind. So ist etwa die Gewerbesteuer stark mit der Wirtschaftskraft eines Raums verknüpft. Gleiches gilt aber auch für die zweite große Säule der kommunalen Steuereinnahmen – den gemeindlichen Einkommensteueranteil –, der stark von der Lohnsteuer und den der Einkommensteuer unterliegenden Gewinnanteilen geprägt wird. Auch der kommunale Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer wird nach einem wirtschaftskraftabhängigen Schlüssel zwischen den Kommunen verteilt. Schließlich wird bei der Grundsteuer ebenfalls eine stärkere wertabhängige Ausrichtung diskutiert.

Da nun aber die kommunalen Ausgaben vorrangig aus wirtschaftskraftunabhängigen Grundlasten bestehen und zudem durch ein hohes Gewicht negativ mit der Wirtschaftskraft korrelierender Ausgaben (Soziallasten) dominiert werden, liegt auf der Hand, dass die originäre Finanzausstattung der Kommunen kaum als aufgabenadäquat zu bezeichnen ist. Vielmehr sind gerade dort, wo besonders hohe kommunale Einnahmen aufgrund der Wirtschaftskraft generiert werden können, nicht gleichzeitig überproportionale Belastungen durch besonders hohe Ausgaben für soziale Leistungen zu vermuten. Umgekehrt fallen im Regelfall auch gerade nicht bei den besonders durch soziale Leistungen gebeutelten Kommunen auch überdurchschnittlichen Steuereinnahmen an.

Die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Zahlen belegen diesen Befund nachdrücklich. Sie zeigen aber auch, dass dieses Phänomen nicht nur innerhalb eines Landes auftrifft, sondern auch als Problem im Ländervergleich zu sehen ist. Dies führt zu der Erkenntnis, dass das Problem der zunehmenden Spreizung zwischen armen und reichen Kommunen nicht allein in dem einzelnen Land mit den Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs gelöst werden kann. Die Unterschiede zwischen den Ländern, die sich anschaulich in den Finanzsalden ausdrücken, kann der lediglich auf das jeweilige Land bezogene kommunale Finanzausgleich nämlich nur sehr bedingt auffangen.

Hinzu kommt als verstärkendes Problem, dass die derzeitigen Systeme des kommunalen Finanzausgleichs primär mehr auf das vom Land Entbehrliche und weniger auf das kommunal Benötigte ausgerichtet sind. Die jüngste Rechtsprechung des NdsStGH und des BayVerfGH stützt leider diese Auffassung, indem der kommunale Finanzausgleich unter den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes gestellt wird (= in der Not wird das Elend gleichmäßig verteilt).

Zusammenfassend lassen sich auf dieser Basis zunächst folgende Thesen festhalten:

⇒ **<u>1. These:</u> Die Schere zwischen finanzstark und finanzschwach öffnet sich.**

⇒ **<u>2. These:</u> Die zunehmende Spreizung zwischen finanzstark und finanzschwach ist ein Problem, das auf eine nicht aufgabenadäquate Finanzstruktur der Kommunen zurückzuführen ist und sich allein mit Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs nicht lösen lässt.**

⇒ **<u>3. These:</u> Das unterschiedliche Bild der Verteilung des Kassenkredite innerhalb der Länder deutet darauf hin, dass nicht nur in vertikaler Hinsicht, sondern auch horizontal Verteilungsprobleme bestehen.**

II. Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur <u>ländlicher</u> Räume?

Bei der Beantwortung der Frage, ob besondere Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur ländlicher Räume bestehen, sind verschiedene Punkte zu beachten. Wichtig ist der „richtige Blick“.

Zunächst gilt, dass die Einstufung als „kreisangehörig“ nicht mit dem ländlichen Raum gleichgesetzt werden kann. Auch im kreisangehörigen Raum gibt es sehr stark verdichtete Räume, Ballungsräume enden nicht Kreisgrenzen.

Sauber auseinandergehalten werden muss auch die siedlungsstrukturelle Abgrenzung (ländlich – städtisch) und die finanzielle Einordnung (finanzstark –finanzschwach). D.h.: ländlich ist nicht das Synonym für finanz- oder strukturschwach und städtisch nicht ein anderes Wort für finanzstark; die Finanzdaten aus den einzelnen Ländern bestätigen dies, wenn man sich etwa die Paare „Düsseldorf – Oberhausen“, oder „Emsland – Leer“ betrachtet. Die Situation ist also äußerst heterogen.

Ebenso gilt aber auch die rein stadtzentrierte Sicht zu vermeiden, die als „Gegenpart“ der Stadt – des Ballungszentrums - nur die Umlandgemeinden sieht, die wiederum zumeist mit „auf Kosten der Stadt finanzstark“ gleichgesetzt werden. Der ländliche Raum ist mehr als der Umkreis der Städte oder aber auch als der bloße Zwischenraum zwischen den Ballungszentren zu sehen – die Diskussionen, ob nun das Umland die Kernstadt ausbeutet oder umgekehrt greift zu kurz, der ländliche Raum ist als eigenständiger Raum anzuerkennen. Der ländliche Raum ist somit als Wirtschaftsstandort und Lebensraum wahrzunehmen, der ebenso wie der verdichtete städtische Raum ein bestimmtes Angebot an öffentlicher Grundinfrastruktur und öffentlichem Leistungsangebot erfordert – ein Aspekt, der auch bei der Förderpolitik zu berücksichtigen ist.

Es gibt damit zwar nicht „den ländlichen Raum“, er ist vielmehr sehr heterogen. Eines ist ihm allerdings gemeinsam: Er ist geprägt durch die Fläche – im Gegensatz zur Einwohnerballung in der Stadt. Wird diese herausragende Eigenschaft des ländlichen Raums näher betrachtet und untersucht, ob sie ihr Abbild auch in den Einnahmen findet, so fällt das Ergebnis gespalten aus:

Die originäre Finanzausstattung der Kommunen ist – wie gezeigt – sehr wirtschaftskraftlastig. Wirtschaftskraftstarke Räume sind allerdings sowohl im verdichteten als auch im ländlichen Raum zu finden. Allenfalls beim erwerbspersonenbezogenen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer könnte ein Bias zu Gunsten des verdichteten Raums vermutet werden. Unter dem Strich dürfte die

originäre Finanzausstattung (Steuern) der Kommunen aber weitgehend flächenneutral sein. Der dominante Einfluss ist die Korrelation mit der (raumneutralen) Wirtschaftskraft.

Etwas anders sieht es indes beim die kommunale Finanzausstattung ergänzenden kommunalen Finanzausgleich aus. Das prägende Merkmale aller kommunalen Finanzausgleichssysteme ist der Einwohner, wobei zumeist noch zusätzlich eine unterschiedliche Gewichtung nach Einwohnergrößenklassen (sog. Einwohnerveredelung) erfolgt. Die besonderen Bedarfe der Zentralität werden in nahezu allen Finanzausgleichssystemen berücksichtigt.

Dagegen vernachlässigen die derzeitigen Finanzausgleichssysteme die Fläche als Bedarfsfaktor. In Nordrhein-Westfalen fehlt etwa eine Berücksichtigung der Fläche völlig. In anderen Ländern wird sie lediglich punktuell über besondere Ansätze für die Schülerbeförderung oder die Kreisstraßen berücksichtigt. Wiederum andere Länder berücksichtigen wie etwa Niedersachsen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auch die Belastungen aus der Fläche. Eine systematische Berücksichtigung der Fläche und ihrer Besonderheiten mit Blick auf die kommunalen Aufgaben ist daraus jedoch nicht zu erkennen.

Zusammengefasst führt dies zu den nachfolgenden weiteren Thesen:

⇒ **<u>4. These:</u> Die originäre Finanzausstattung (Steuern) ist weitgehend flächenneutral, sie korreliert vornehmlich mit der Wirtschaftskraft.**

⇒ **<u>5. These:</u> Die derzeitigen Finanzausgleichssysteme greifen zwar systematisch Ballungslasten auf (Einwohnerveredelung, Zentralitätsansätze), vernachlässigen aber die Fläche als Bedarfsfaktor.**

⇒ **<u>6. These:</u> Die Förderpolitik muss dem ländlichen Raum als gleichwertigen Wirtschaftsstandort gerecht werden: eine einseitige Ausrichtung der Förderpolitik an Metropolen würde nicht diesem Anspruch und der deutschen Wirtschaftsstruktur gerecht.**

Zu einem Zwischenfazit zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild:

<u>Erstes Zwischenfazit:</u>

1. **Es bestehen Probleme in der kommunalen Finanzstruktur durch die starke Fokussierung der originären Finanzausstattung auf die wirtschaftliche Kraft, während die kommunalen Aufgaben überwiegend wirtschaftskraftunabhängig sind oder gar negativ mit der Wirtschaftskraft korrelieren. Dies trifft den ländlichen Raum ebenso wie den städtischen Raum.**
2. **Die ergänzende Finanzausstattung in Form des kommunalen Finanzausgleichs fängt aufgrund der mehr an der Leistungsfähigkeit des Landes als an den kommunalen Aufgaben ausgerichteten Dotierung das Problem der Finanzschwäche nur unzureichend auf.**
3. **Die Finanzlage der Kommunen weist z.T. deutliche Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen auf. Dies deutet auf strukturelle Mängel in den Ausgleichssystemen hin. Die derzeitigen Finanzausgleichssysteme greifen zudem zwar Ballungslasten auf (Einwohnerveredelung, Zentralitätsansätze), vernachlässigen aber die Fläche als Bedarfsfaktor.**

III. Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur und demografische Entwicklung

Bislang sind als Schwachstellen des kommunalen Finanzierungssystems

- die aus einer nicht aufgabenadäquaten Finanzstruktur resultierende Finanzschwäche,
- die starke Abhängigkeit der finanziellen Ausstattung der kommunalen Finanzausgleiche von der Leistungsfähigkeit des Landes anstelle einer Orientierung am Bedarf sowie
- eine fehlende systematische Berücksichtigung der Fläche

identifiziert worden. Besonders hart getroffen sind dabei die Kommunen im ländlichen Raum, wo Finanzschwäche, geringe Leistungsfähigkeit des Landes und fehlende Berücksichtigung der Fläche zusammenkommen. Dies trifft für die Kommunen im sog. peripheren Raum in einem besonde-

ren Maße zu.

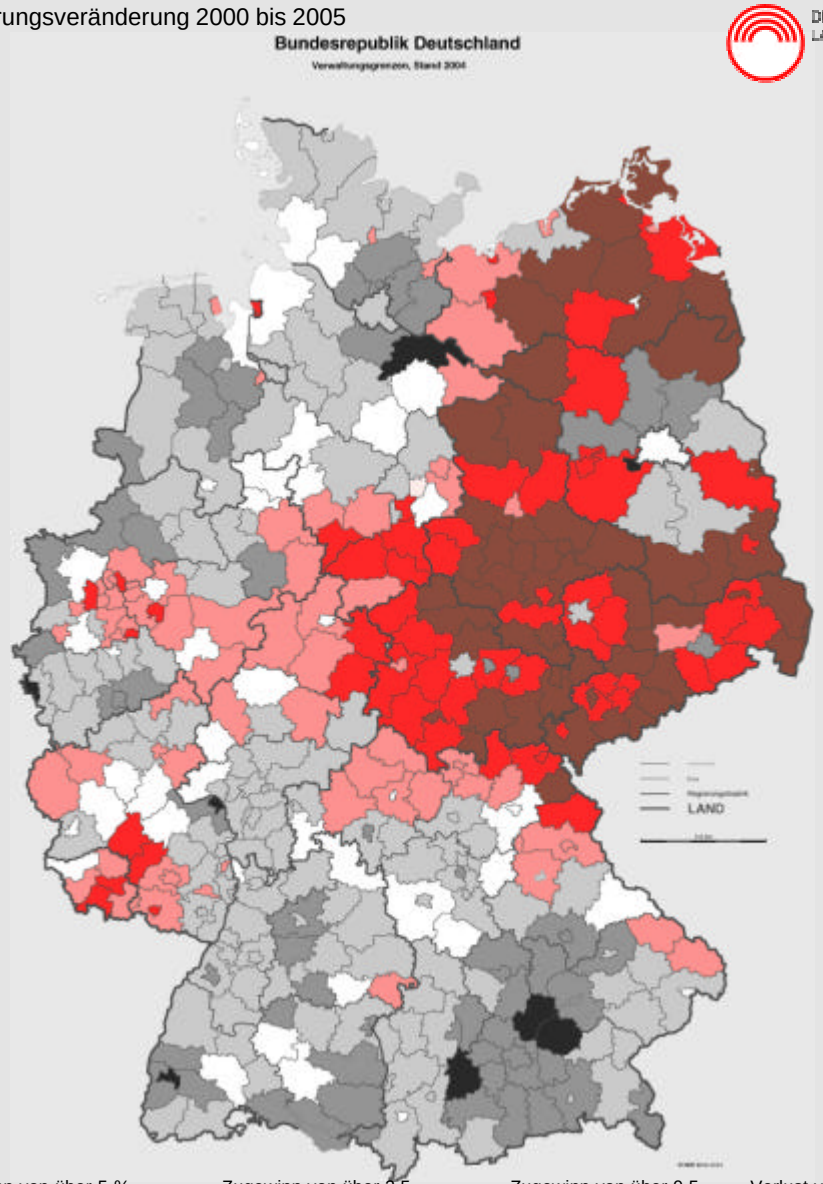
Sind damit die Schwachstellen der kommunalen Finanzstruktur mit besonderem Blick auf den ländlichen Raum bereits abschließend umschrieben? Nein. Eine Schwachstellenanalyse darf nämlich nicht im Status quo stehen bleiben, sondern muss auch die zukünftige Entwicklung in den Blick nehmen – hier ist v.a. die demografische Entwicklung näher zu betrachten.

1. Was steht hinter dem Schlagwort „demografische Entwicklung“?

Um die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben und damit die kommunale Finanzsituation richtig abschätzen zu können, müssen zunächst die mit dem demografischen Wandel verbunden Probleme näher identifiziert werden.

Der demografische Wandel stellt sich zunächst – das ist unmittelbar ersichtlich – als Niveauproblem, welches sich in der Schrumpfung der Bevölkerungszahl manifestiert. Für die Kommunen in den neuen Bundesländern – insbesondere im ländlichen Raum – sowie in Süd-Niedersachsen und Nord-Hessen ist dies bereits heute Realität (vgl. Abb. 5).

Abb. 5: Bevölkerungsveränderung 2000 bis 2005



Der demografische Wandel stellt sich jedoch darüber hinaus – und dies wird oft nicht genügend beachtet – auch als Strukturproblem, da nicht nur die Bevölkerungszahl schrumpft, sondern auch die Bevölkerungsstruktur einer Veränderung unterworfen ist. Im demografischen Wandel zeigt sich nämlich die Veränderung in der Größe der verschiedenen Altersgruppen als uneinheitlich. Zunächst schrumpft die Zahl der Jugendlichen. Erst später setzt die Abnahme der Zahl der in den Betrachtungen zumeist besonders im Fokus stehenden Erwerbspersonen ein. Die Zahl der über 60jährigen schrumpft schließlich erst nach 2030.

In Zukunft ist keine über alle Kommunen gleichmäßige Entwicklung der Bevölkerungsgröße und -veränderung sowie der Altersstruktur zu erwarten, und die demografische Entwicklung zeigt sich regional deutlich unterschiedlich und wird durch regional stark divergierende Wanderungsbewegungen verstärkt. Zudem sind Verhaltensveränderungen einzubeziehen. Der Bevölkerungsentwicklungspfad kann darüber hinaus schon deshalb nicht 1:1 mit dem Entwicklungspfad der Erwerbspersonen gleichgesetzt werden, da es Änderungen im Erwerbsverhalten geben dürfte, was sich u.a. in einer Mobilisierung der stillen Reserve z.B. durch Erhöhung der Frauenerwerbsquote ausdrückt. Mit schrumpfender Bevölkerung ist zudem auch ein Abbau offener und verdeckter Arbeitslosigkeit verbunden.

In der Folge wird der Wettbewerb um die Einwohner zunehmen. Neben Wachstumsregionen wird es auf kommunaler Ebene Stagnationsregionen und Entleerungsregionen mit unterschiedlichen Handlungsnotwendigkeiten geben. Vielfach wird dabei die These vertreten, dass gerade die peripheren Räume besonders negativ betroffen sein und ausbluten werden.

2. Welche finanzwirtschaftliche Herausforderungen sind mit der demografischen Entwicklung verbunden?

Sollen die finanzwirtschaftlichen Folgen des so eckpunktartig umschriebenen demografischen Wandels auf die kommunalen Haushalte näher abgeschätzt werden, so stellen sich v.a. vier zu beantwortende Fragen:

1. Zunächst ist danach zu fragen, wie sich bei einem gegebenen öffentlichen Leistungsniveau die Ausgabenhöhe und -strukturen der öffentlichen Haushalte verändern. Dabei ist zu berücksichtigen, ob die Ausgaben mehr bevölkerungszahlabhängig oder bevölkerungsstrukturabhängig sind. Zudem muss einbezogen werden, ob es sich bei den betrachteten Aufgaben und Ausgaben um von der Kommune beeinflussbare, bedingt beeinflussbare oder nicht beeinflussbare Ausgaben (Erfüllung eigener Ziele, Erfüllung fremdfestgelegter Ziele) handelt. Schließlich ist in den Blick zu nehmen, welche regionalen Unterschiede sich ergeben.
2. Im gleichen Maße ist auch für die Einnahmeseite die Frage nach der Veränderung der Höhe und die Struktur der öffentlichen Einnahmen zu stellen. Auch hier ist danach zu differenzieren, ob die Einnahmen mehr bevölkerungszahlabhängig oder bevölkerungsstrukturabhängig sind sowie ob die Einnahmen durch die Kommune selbst beeinflusst bzw. gesteuert werden können. Auch hier ist die Frage nach den regionalen Unterschieden zu stellen.
3. Beide Fragestellungen sind sodann zusammenzuführen und der Blick ist darauf zu lenken, wie sich in der Zusammenschau von demografisch beeinflussten Einnahmen und Ausgaben der Finanzierungssaldo der einzelnen Ebenen bzw. der einzelnen Kommune verändert.
4. Die abschließende Frage richtet sich dann auf etwaige Anpassungserfordernisse bei der Aufgabendefinition, der Aufgabenverteilung und der Einnahmeverteilung bzw. den Ausgleichsmechanismen.

Wird sich der Beantwortung der Fragen zugewandt, so muss im Vorfeld klar sein, dass keine exakt bezifferten Antworten gegeben werden können. Seriös können nur Entwicklungslinien aufgezeigt werden. So ist etwa eine Projektion des künftigen Steuerrechts sowie der künftigen Struktur der Besteuerung bei dem zu betrachtenden Zeitraum bis 2020 seriös nicht zu leisten. Dies wird unmittelbar deutlich, wenn man sich allein die Veränderung des Steuerrechts in den letzten fünfzehn Jahren vor Augen führt. Noch weniger sind derart weitreichende Aufkommensprognosen möglich. Dies zeigen schon die hohen Abweichungen, denen bereits die nur wenige Jahre hinausreichenden Mittelfristprognosen der Steuerschätzung unterworfen sind. Niemand hätte Mitte der neunziger Jahre mit einer annähernden Treffsicherheit das Steueraufkommen des vergangenen Jahres schätzen können.

Es ist deshalb lediglich möglich, von der Entwicklung bestimmter Aggregate wie etwa des Ein-

kommens, des Umsatzes und der Wirtschaftskraft unter Zugrundelegung bestimmter Grundsatzentscheidungen bei der Besteuerung (wie etwa die nachgelagerte Besteuerung der Einkünfte bei Einkommensteuer und eine grundstückswertbezogene Besteuerung bei der Grundsteuer anstelle der derzeitigen Einheitswerte) auf die Entwicklung wichtiger Steuertypen (Einkommensteuer, Umsatzsteuer, Grundsteuer, spezielle Verbrauchsteuern) zu schließen.

Die gleichen Vorbehalte müssen auch für die Ausgabeseite erhoben werden, die ebenfalls ständigen gesetzlichen und anderen nicht wirklich prognostizierbaren Veränderungen unterliegt.

a. Ausgabeseitige Effekte des demografischen Wandels

Wird unter diesen Prämissen zunächst die Ausgabeseite der kommunalen Haushalte näher betrachtet, so liegt auf der Hand, dass die Nachfrage nach altersspezifischen öffentlichen Gütern wie Kindergärten, Schulen und Alteneinrichtungen sich stark und regional unterschiedlich verändern wird. Dabei ist jedoch auch zu beachten, ob es sich bei den betrachteten kommunalen Aufgaben um freiwillige Aufgaben handelt (bei denen die Kommune auf Basis eigener Entscheidungen auf die Veränderungen reagieren kann) oder ob es sich um pflichtige kommunale Aufgaben mit von außen gesetzten Ansprüchen handelt und das kommunale Angebot entsprechend weitgehend starr ist. Ebenfalls Beachtung finden müssen schließlich die sog. goldenen Zügel, mit denen andere Ebenen (Bund oder Land) indirekt auf die Steuerung der kommunalen Ausgaben durch aufgabengebundene Zuweisungen Einfluss nehmen.

Die Herausforderungen, vor denen die Kommunen im demografischen Wandel aufgrund der Verschiebungen der Aufgabenschwerpunkte stehen, lassen sich übergreifend mit den Schlagworten „Umbau“, „Abbau“ und „Ausbau“ umschreiben. Leider führt eine sinkende Nachfrage nach bestimmten kommunalen Leistungen jedoch nicht automatisch zu sinkenden kommunalen Ausgabebelastungen. Die kommunalen Ausgaben sinken nämlich nicht proportional zu dem Rückgang der Einwohner – auch nicht, wenn ein nach Altersgruppen differenzierender Blick angewandt wird.

Ursächlich dafür sind v.a. Unteilbarkeiten, die zu sog. Kostenremanenzen führen. Nicht alle Kosten sind nämlich rein nutzerabhängig. So ist z.B. eine Schule mit erheblichen Fixkosten verbunden, die unabhängig davon, ob nun 500 oder 450 Schüler sie frequentieren, anfallen. Entsprechende weiterhin bestehende Kostenbelastungen („Kostenremanenzen“) ergeben sich bei allen bestehenden Netzinfrastrukturen wie den kommunalen Straßen, Abwasserkanälen aber eben auch bei kommunalen Einrichtungen. Die Netzdichte bleibt nachgefragt, nur die Intensität der Nutzung nimmt ab. Ein Bevölkerungsrückgang führt hier deshalb zunächst nur dazu, dass die Kosten pro Einwohner steigen. Hinzu kommen oft Kosten der Desinvestition, etwa beim notwendigen Rückbau von Abwasserkanälen als Reaktion auf den Bevölkerungsrückgang.

Ab einem bestimmten Punkt stellt sich darüber hinaus insbesondere bei kommunalen Einrichtungen („Punktinfrastruktur“) die Frage nach der optimalen und finanzierbaren Netzdichte. Auch diese ist aber nicht umsonst zu erhalten. Vielmehr ergeben sich zumeist zusätzliche Kosten durch die notwendigen Umbaumaßnahmen.

Nicht nur die Infrastruktur ist allerdings mit Kostenremanenzen verbunden. Kostenremanenzen sind – etwa infolge der nur bedingt flexiblen Personalausgaben – zumindest mittelfristig auch bei den Verwaltungsleistungen zu beobachten. Gleichzeitig verteilt sich bei schrumpfender Bevölkerung das zu erbringende Gebührenaufkommen auf weniger Köpfe, so dass auch ein zunehmender Druck auf Gebührenerhöhungen wahrscheinlich sein wird.

Werden vor diesem Hintergrund die verschiedenen Aufgabenbereiche der Kommunen näher betrachtet, so ergibt sich stichwortartig zusammengefasst folgendes Bild:

- Allgemeine Verwaltung: Mit Blick auf die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur dürften sich keine signifikanten Effekte ergeben. Bevölkerungszahlabhängig dürften hingegen leichte Kostenremanenzen aufgrund des hohen Anteils der Personalausgaben und der auch im Verwaltungsbereich nicht beliebig teilbaren Aufgabenstellungen ergeben. Eine Grundversorgung setzt zudem ein bestimmtes Maß an vorzuhaltendem Personal, das nicht unterschritten werden kann, voraus.
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung: Im Zusammenspiel von Bevölkerungsstruktur- und Bevölkerungszahlveränderungen dürften tendenziell geringere Aufgaben- und Ausgabebelastungen bei den negativ vom demografischen Wandel betroffenen Kommunen zu erwarten sein. Auch

hier sind aber leichte Kostenremanenzen durch den hohen Personalkostenanteil und den nicht beliebig teilbaren Aufgabenstellungen zu erwarten.

- Bildung: Im Bildungsbereich sind zwar auf den ersten Blick hohe Bevölkerungsstruktureffekte zu vermuten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass politische Wertungen und Vorgaben des Landesgesetzgebers den demografischen Effekt deutlich überlagern können. Einen besonders prägenden Einfluss auf die kommunalen Ausgabebelastungen hat zudem der infrastrukturelle Bereich und hier insbesondere die Zahl der Schulstandorte, die sich aber nur in Sprüngen nach dem Überschreiten bestimmter politisch gesetzter Grenz- oder Signalwerte verändert. Zu beachten ist, dass eine bei sinkenden Schülerzahlen vorgenommene Konzentration der Standorte nicht automatisch und sofort zu sinkenden Belastungen führt. Stattdessen wird zunächst mit sogar steigenden Ausgaben aufgrund der Investitionsbedarfe bei den neu geschaffenen bzw. erweiterten Standorten sowie möglicher Umnutzungs- oder Abrisskosten bei den Altstandorten zu rechnen sein. Im Unterhalt führen sinkende Schülerzahlen zwar tendenziell zu sinkenden laufenden Ausgaben. Dem stehen aber bei einer Konzentration der Standorte steigende Schülerbeförderungskosten gegenüber, da bei einer ausgedünnten Schulinfrastruktur die Schulwege länger werden.
- Kultur (Museen, Musikschulen, Theater etc.): Hier lassen sich kaum systematische Korrelationen zwischen der Bevölkerungsstruktur und dem Bedarf feststellen; es bestehen erhebliche Spielräume politischer Wertung.
- Soziale Sicherung: Im Bereich der sozialen Sicherung sind auf kommunaler Ebenen die Einflüsse der Demografie komplex. Je nachdem, wie sich der demografische Wandel in der einzelnen Kommune niederschlägt, sind Verschiebungen in den laufenden und investiven Bedarfen im Kanon der kommunalen sozialen Leistungen, d.h. bei der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Grundsicherung im Alter) – z.T. mit Veränderungen im einzelnen Aufgabenprofil – zu erwarten, wobei der Einfluss der demografischen Entwicklung auf die Sozialstrukturen und die Bedarfe nicht vernachlässigt werden darf. Gleichzeitig ist gerade in diesem Bereich eine hohe gesetzgeberische Bewegung festzustellen. Neben den direkt demografisch bedingten Veränderungen sind zudem auch mittelbare Folgen zu berücksichtigen. So besteht etwa bei einem Sinken der Erwerbspersonenzahl und einer zunehmenden Mobilisierung der stillen Reserve ein erhöhter Bedarf an Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Gleichzeitig muss Berücksichtigung finden, dass die derzeitige Angebotsstruktur (freie, öffentliche und private Träger) keineswegs ohne Weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden kann. Stattdessen gilt es, der Gewährleistungsverantwortung der kommunalen Ebene angemessene Beachtung zu schenken, da bei einem zunehmenden Rückzug privater oder freier Träger trotz eigentlich sinkender Bedarfe die Ansprüche an die mit dem Sicherstellungsauftrag betraute Kommune steigen können.

Auch in den Aufgabengebieten Gesundheit und Verkehr ist keinesfalls mit sinkenden Ausgaben zu rechnen. Vielmehr stellen sich auch hier z.T. neue Anforderungen (z.B. hinsichtlich der ambulanten ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum oder des ÖPNV), die mit entsprechenden kommunalen Mehrausgaben verbunden sind.

All dies führt zu der siebenten These:

⇒ **7. These: Mit der demografischen Entwicklung ist bei den Kommunen mit sinkender Einwohnerzahl keine parallele Ausgabeentlastung zu erwarten.**

b. Einnahmeseitige Effekte des demografischen Wandels – Steuern

Wendet man sich nun der Einnahmeseite zu, so ist zunächst zwischen den Effekten des demografischen Wandels auf die kommunalen Steuereinnahmen (= originäre Finanzausstattung) und auf die darauf aufsetzenden Ausgleichssysteme zu differenzieren.

Bei den Steuern ist real mit einem demografisch bedingten Rückgang der Steuereinnahmen erst nach 2020 zu rechnen. Allerdings werden die wachsenden Ungleichgewichte zwischen Regionen mit hohen und mit niedrigen Altersquotienten das bereits bestehende Einkommensgefälle und die unterschiedliche regionale Ergiebigkeit der Steuern von Ländern und Kommunen noch verstärken. Auch hier macht es indes Sinn, etwas stärker zu differenzieren und zu schauen, wie verschiedene Steuertypen auf den demografischen Wandel typisch reagieren:

- Einwohnerzahlabhängige Steuern: Hier ist am ehesten ein relativ parallel erfolgendes Sinken des Aufkommens mit dem Bevölkerungsrückgang zu erwarten (z.B. Kfz-Steuer), wenngleich

auch hier die Bevölkerungsstruktureffekte – z.B. bezogen auf die Kfz-Steuer veränderte Mobilitätsbedürfnisse sowie die Veränderungen in der Gruppe der „Fahrtüchtigen" – nicht völlig ausgeblendet werden dürfen.

- Erwerbspersonenabhängige Steuern: Maßgebliche Bevölkerungsgruppe ist hier die Gruppe der Erwerbsperson, d.h. sowohl Veränderungen im Bereich der Jugendlichen als auch im Bereich der über 65jährigen schlagen sich hier direkt kaum nieder. Neben der demografischen Entwicklung kommt hier gerade auch dem Wanderungsverhalten eine maßgebliche Rolle zu. Empirische Untersuchungen (z.B. des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung – DIW - im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen: Demografischer Wandel und Steueraufkommen, 2003) zum Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Altersstruktur zeigen, dass v.a. das Aufkommen direkter Steuern (insbesondere der Einkommensteuer) bei gegebenem Steuerrecht und gegebener Produktivität erheblich von der Alterung der Bevölkerung sowie einem Rückgang der Erwerbstätigkeit betroffen ist. Allerdings relativiert sich dieser Effekt auf mittlerer Sicht etwas durch die Umstellung der Rentenbesteuerung. Eine kommunale Betroffenheit ergibt sich v.a. beim gemeindlichen Einkommensteueranteil (15 % des gesamten Einkommensteueraufkommens).
- Wertschöpfungsabhängige Steuern: Ihre Entwicklung ist zwar mit Blick auf die Entwicklung der Bevölkerungszahl allgemein kaum vorherbestimmbar und offen. Bevölkerungsstrukturabhängig dürfte jedoch regional eine „Vergreisung" zu tendenziell auch negativen Aufkommenseffekten führen, so dass anzunehmen ist, dass sich die Unterschiede in der Wirtschaftskraft mit Auswirkungen auf die lokalen und regionalen Steuereinnahmen verstärken werden. Kommunal betrifft dies etwa die Gewerbesteuer sowie auch die wahrscheinlich „neue", an den Bodenrichtwerten orientierte Grundsteuer, die tendenziell den Boomregionen nachlaufen dürfte. Auch der gemeindliche Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer ist schließlich wertschöpfungsabhängig und dürfte sich deshalb ebenfalls im demografischen Wandel nachteilig für die Entleerungsregionen entwickeln.
- Verbrauchsteuern: Untersuchungen zufolge steigt die Belastung einer Person mit der Umsatzsteuer bis zum 50. Lebensjahr kontinuierlich an und reduziert sich dann in den nachfolgenden Jahren wieder deutlich. Indes werden die Umsatzsteuereinnahmen nicht nach Aufkommen auf die Länder und Kommunen verteilt. Vielmehr werden dazu gesonderte Schlüssel bemüht. So verteilt sich der kommunale Anteil am Umsatzsteueraufkommen (2,2 %) nach wirtschaftskraftbezogenen Indikatoren. Der Länderanteil am Aufkommen der Umsatzsteuer erteilt sich hingegen zu mindestens 75 % nach Einwohnern auf die Länder. Länder mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung erhalten entsprechend weniger Einnahmen.

Werden auch diese Ergebnisse zu einer These zur Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen zusammengefasst, so mündet dies in der achten These:

⇒ **8. These: Die Probleme durch die wirtschaftslastige Ausrichtung der kommunalen Steuereinnahmen werden durch den demografischen Wandel noch verstärkt.**

Wird diese These mit dem Befund für die Ausgabeseite verbunden, so ergibt sich nachstehendes zweites Zwischenfazit:

Zweites Zwischenfazit:

1. **Die festgestellten Schwachstellen der originären kommunalen Finanzstruktur, die v.a. die strukturschwachen Kommunen in den peripheren Räumen hart treffen, wirken sich im demografischen Wandel bei abnehmender Bevölkerung besonders negativ aus.**
2. **Im demografischen Wandel wachsen deshalb die Ansprüche an den ergänzenden Finanzausgleich zum Ausgleich der sich verstärkenden Disparitäten.**

c. Einnahmeseitige Effekte des demografischen Wandels – Zuweisungssysteme: Vertikale Betrachtung

Die nach den vorhergehenden Ausführungen durch den demografischen Wandel insbesondere in den peripheren Räumen zu erwartende Zuspitzung der finanziellen Lage der strukturschwachen Kommunen wirft umso dringender die Frage nach der Entwicklung der Ausgleichssysteme auf, für die allerdings bereits im Ausgangspunkt eine v.a. für die peripheren ländlichen Räume suboptimale Struktur festgestellt worden war.

Hinsichtlich der Entwicklung der Zuweisungssysteme, wobei hier das System des kommunalen Finanzausgleichs im Mittelpunkt stehen muss, ist zu differenzieren zwischen der Gesamtdotation des Systems und der Reaktion der Verteilungsparameter auf die durch den demografischen Wandel ausgelösten Veränderungen. Der wichtigere Parameter ist in diesem Zusammenhang auf alle Fälle die Gesamtdotation des Systems. Ist nämlich das System bereits als solches finanziell zu schwach ausgestattet, so nützen die besten Verteilungsparameter wenig. Insoweit bestimmt die Gesamtdotation der kommunalen Finanzausgleiche maßgeblich die angestrebte und durch die einzelnen Verteilungsparameter konkretisierte Ausgleichswirkung.

Hier kommt der größte systematische Mangel des derzeitigen Systems des kommunalen Finanzausgleichs besonders negativ zum Tragen. Obwohl der kommunale Finanzausgleich zunächst und zuvörderst der Aufstockung der auf Unterdeckung angelegten kommunalen Einnahmen dient und dabei horizontal zwischen den Kommunen ausgleichend wirken soll, findet sich in den die Finanzausgleichssystematik bestimmenden Regelungen der Länder kein Element, welches die Frage der Höhe der Finanzausgleichsmasse systematisch in das Regelwerk einbettet. Lediglich in Teilbereichen und nur ansatzweise ist in den kommunalen Finanzausgleichen der Länder eine Berücksichtigung des kommunalen Finanzbedarfs zu erkennen; dies trifft etwa in den Ländern mit dualistischer Finanzgarantie auf die Länder zu, die für den Bereich der übertragenen Aufgaben eine umfassende Kostenanalyse als Basis der Kostenabgeltungsregelung zugrunde legen. Neuland hat insoweit allerdings der thüringische Gesetzgeber beschritten, der – wenn in der Umsetzung auch umstritten - insgesamt der Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs eine Bedarfsanalyse vorgeschaltet hat.

Im Regelfall ist dagegen die Dotierung der kommunalen Finanzausgleichsmasse über die sog. Verbundquote, nach der ein bestimmter Prozentanteil der Ländersteuereinnahmen für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung steht, maßgeblich von der Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes sowie etwaigen ergänzenden Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und damit von der Leistungsfähigkeit des Landes abhängig. Indes gilt die beschriebene Entwicklung der Steuereinnahmen in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung natürlich auch für die Länder, so dass insbesondere für die Länder, für die insgesamt mit deutlichen negativen Effekten des demografischen Wandels zu rechnen sein wird – dies gilt in einem besonderen Maße für die neuen Bundesländer – auch mit entsprechend sinkenden Streuereinnahmen kalkuliert werden muss. Als Sondereffekt für die neuen Bundesländer muss ergänzend berücksichtigt werden, dass die an sie gezahlten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen des Bundes seit 2005 degressiv ausgestaltet sind und 2019 auslaufen werden. Da auch sie in die Verbundgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs einfließen, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Gesamtdotierung des kommunalen Finanzausgleichs in den betroffenen Ländern. Insgesamt ist deshalb anzunehmen, dass die Disparitäten zwischen den Kommunen einzelner Länder im Vergleich zu heute sich noch verstärken werden.

d. Einnahmeseitige Effekte des demografischen Wandels – Zuweisungssysteme: Horizontale Betrachtung

Inwieweit die Gesamtdotierung des kommunalen Finanzausgleichs automatisch auf die einzelnen Ausgleichsansätze (Schlüsselzuweisungen, Soziallastenausgleiche, Schülerbeförderungsansätze, Straßenbauförderung, Zentralitätsansätze etc.) durchschlägt, ist abhängig davon, ob diese Ansätze als prozentualer Anteil von der Ausgleichsmasse bestimmt sind oder aber sie mit einer festen, in Euro-Beträgen ausgedrückten Dotierung festgeschrieben sind. Inwieweit die einzelne Kommune dann von Rückgängen in der Finanzausgleichmasse betroffen sind, ist nicht generell zu beantworten, sondern hängt von dem jeweiligen Verteilungsschlüssel ab. Entscheidend ist dabei neben der Gesamtdotierung des Ansatzes die relative Positionierung der jeweiligen Kommune in dem entsprechenden Bundesland im Vergleich zu den anderen Kommunen. Am deutlichsten wird dies bei einem Festansatz (z.B. für die Schlüsselzuweisungen), der nach einem einwohnerbezogenen Schlüssel verteilt wird. Dann sinken – trotz einer landesweit womöglich deutlich zurückgehenden Einwohnerzahl – die Schlüsselzuweisungen nur, wenn in der betreffenden Kommune relativ zu den anderen Kommunen die Einwohnerzahl stärker gesunken ist. Aufgabebezogene Ansätze (z.B. Schüleransatz, Soziallastenansatz) reagieren zusätzlich auch auf die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur.

Das prägende Merkmale aller kommunalen Finanzausgleichssysteme ist jedoch der Einwohner. Insoweit ist davon auszugehen, dass insbesondere die sich entleerenden peripheren Räume im Verteilungssystem des kommunalen Finanzausgleichs negativ abschneiden werden. Dies gilt ins-

besondere, wenn innerhalb eines Landes stark unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen in den Kommunen zu beobachten sind. Wie festgestellt, vernachlässigen die derzeitigen Finanzausgleichssysteme weitgehend die Fläche als Bedarfsfaktor. Es sind deshalb in den Systemen des kommunalen Finanzausgleichs der Länder keine Mechanismen zu erkennen, die die insbesondere zulasten der peripheren Räume ausreißenden Disparitäten wirkungsvoll abzufedern vermögen. Eher sind sogar noch verstärkende Wirkungen zu erwarten.

Werden die Erkenntnisse und Schlussfolgerungen abermals zu Thesen zusammengefasst, so kann festgehalten werden:

⇒ **<u>9. These:</u> Die derzeitigen kommunalen Finanzausgleichsysteme vermögen kaum die durch die demografische Entwicklung aufgerissenen Disparitäten zu vermindern. Besonders negativ schlägt zu Buche, dass ihre Dotierung und damit auch die Dotierung der wesentlichen Ausgleichsansätze nicht aufgabenbestimmt ist, sondern von der Einnahmesituation des Landes abhängt. Bei sinkenden Einnahmen des Landes droht sogar ein weiteres Aufreißen der Disparitäten.**

⇒ **<u>10. These:</u> Die starke Einwohnerfixierung der kommunalen Finanzausgleiche ist für die Wandlung der kommunalen Aufgaben blind. Sie verstärkt die negative Wirkung des demografischen Wandels, wenn die demografische Entwicklung innerhalb eines Landes starke Unterschiede aufweist.**

IV. Lösungsansätze zur Überwindung von Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur

Die Aufbereitung hat gezeigt, dass an sich das gesamte kommunale Finanzsystem einer grundlegenden Revision unterzogen werden müsste. Insgesamt ist festzustellen, dass das kommunale Einnahmesystem nicht kongruent zu den gewachsenen kommunalen Aufgaben ist. Dies findet seinen Ausdruck insbesondere in einer sich öffnenden Schere zwischen armen und reichen Kommunen. Negativ zu spüren bekommen dies insbesondere die Kommunen im ländlichen Raum, bei denen Finanzschwäche, geringe Leistungsfähigkeit des Landes und fehlende Berücksichtigung der Fläche zusammentreffen. Dies trifft für die Kommunen im sog. peripheren Raum in einem besonderen Maße zu.

Welche Lösungen zur Abhilfe verfolgt werden sollten, soll abschließend skizzenhaft angedeutet werden:

Den größten und nachhaltigsten Effekt hätte sicherlich eine Loslösung des kommunalen Steuersystems von seiner bislang einseitigen Ausrichtung an der Wirtschaftskraft und eine stärkere Berücksichtigung der Bedarfe bei der Verteilung der Steuereinnahmen. Da der Grundsteuer, der Gewerbesteuer als auch dem gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer nur bedingt gestaltbare natürliche Verteilungsmechanismen nach dem generierten Steueraufkommen innewohnen, liegt der Ansatzpunkt dazu sowohl mit Blick auf die Dotierung als auch hinsichtlich der Verteilungsmaßstäbe v.a. bei dem kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer. Entsprechend sollte <u>langfristig</u> der kommunale Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer erhöht und seine Verteilung stärker an den tatsächlichen kommunalen Aufgabenlasten orientiert werden.

Um einen angemessenen Ausgleich der kommunalen Finanzkraft zu gewährleisten, führt zudem kein Weg daran vorbei, im kommunalen Finanzausgleich der Bemessung der Finanzausgleichsmasse eine sachgerechte, aufgabenbezogene Analyse vorzuschalten. Denn selbst bei einem ansonsten sach- und systemgerechten Verteilungsmechanismus kann nicht gewährleistet werden, dass der Finanzausgleich seine Funktionen erfüllen kann und <u>allen</u> Kommunen eine angemessene Finanzausstattung zukommt. <u>Mittelfristig</u> ist deshalb das System des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt bedarfsorientierter auszugestalten. Dies betrifft neben der vertikalen Dotierung auch die horizontalen Verteilungsmaßstäbe. Methodisch gestaltet sich die Bestimmung des kommunalen Finanzbedarfs in zwei Schritten: Zunächst sind alle typischen laufenden sowie investiven Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben der Kommunen zu ermitteln und einer problemadäquaten Spezifizierung hinsichtlich Umfang, Qualität und Intensität zu unterziehen. In einem zweiten Schritt ist der normierte Katalog monetär zu bewerten. Dabei sollte sich die Kostenpauschale an den als hinreichend effizient eingeschätzten Gebietskörperschaften orientieren, so dass der Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten bestehen bleibt.

Einer vollständigen Aufgabenerfassung und Kostenquantifizierung für Finanzausgleichszwecke wird zwar häufig entgegengehalten, die Kommunen würden dadurch in ihrer Aufgabengestaltungsfreiheit und Ausgabeautonomie eingeschränkt, weshalb ein derart gestalteter kommunaler Finanzausgleich nicht in das umfassende System der kommunalen Selbstverwaltung passen würde. Dieser Auffassung ist jedoch eindeutig zu widersprechen. Die Aufgabenerfassung und Kostenquantifizierung erfüllt lediglich die Funktion, die Bedarfe zu quantifizieren, die dann anfielen, wenn die Kommunen den für sie politisch festgelegten und anerkannten Aufgabenkatalog auf normale Weise erfüllen würden. Eine tatsächliche Normierung ist damit keineswegs verbunden. Zudem ist zu beachten, dass letztlich auch mit einer „frei" vom Land oder durch Verbundquote bestimmten Finanzausgleichsmasse eine implizierte Normierung der kommunalen Aufgaben stattfindet, die jedoch listig hinter dem Gesamtansatz der kommunalen Finanzausgleichsmasse versteckt wird.

Auch kurzfristig kann schließlich bereits etwas getan werden. So können etwa die Effekte der derzeit starken Fixierung der kommunalen Finanzausgleichssysteme auf den Einwohner als Messgröße für den kommunalen Bedarf durch eine Stärkung aufgabenbezogener Ansätze sowie durch den Ansatz gleitender Einwohnerdurchschnittswerte (wie in etwa in Bayern und Niedersachsen bereits Realität) bei Bevölkerungsschrumpfung abgefedert werden. Generell ist zudem eine stärkere und systematischere Berücksichtigung der Fläche als Bedarfsfaktor in den kommunalen Finanzausgleichen nötig.

V. Ausblick

Es würde zu kurz greifen, wenn zur Stärkung des ländlichen Raums lediglich nur die Schwachstellen in der kommunalen Finanzstruktur angegangen würden. Hauptansatzpunkt muss daneben weiterhin eine wirtschaftliche Stärkung des ländlichen Raums sein. Hier spielt die Ausrichtung der Förderpolitik eine wichtige und unverzichtbare Rolle. Wie bereits herausgestellt, muss die Förderpolitik dem ländlichen Raum als gleichwertigen Wirtschaftsstandort gerecht werden: eine einseitige Ausrichtung der Förderpolitik an Metropolen würde nicht diesem Anspruch und der deutschen Wirtschaftsstruktur gerecht.

Darüber hinaus wird man allerdings auch kaum darum herumkommen, ebenfalls die Förderpolitik im ländlichen Raum neu zu strukturieren. Dies betrifft insbesondere das bisherige Nebeneinander von Regionalförderung und Agrarförderung. Es spricht viel dafür, v.a. die bisher weitgehend auf den landwirtschaftlichen Bereich beschränkte Agrarförderung stärker für eine Förderung des ländlichen Raums insgesamt zu öffnen. Dies würde der Gefahr einer Versteinerung der Wirtschaftsstrukturen im ländlichen Raum entgegentreten und den Strukturwandel, dort wo er nötig ist, befördern.

Schließlich darf die Rolle der kommunalen Sparkassen bei der Entdeckung und Förderung wirtschaftlicher Potenziale nicht ausgeblendet werden. Gerade in ländlichen Gegenden liefern sie wichtige realwirtschaftliche Impulse. Das beste Konzept zu einem wirtschaftlichen Vorhaben nutzt wenig, wenn nicht das nötige Kapital zur Umsetzung vorhanden ist oder bereitgestellt werden kann. Hier kommen nun die kommunalen Sparkassen mit ihren über Jahrzehnte hinweg gewachsenen sicheren Kenntnisse der regionalen Verwaltungs-, Wirtschafts- und Infrastruktur ins Spiel. Sie besitzen langfristig erworbene und aktuelle Kenntnisse und Daten über die Struktur, den Kundenkreis und die Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Region. Gleichzeitig haben sie die dezentralen Entscheidungsspielräume, um diese Kenntnisse auch umsetzen zu können. Die kommunalen Sparkassen sorgen dafür, dass das Kapital weitgehend in der Region verbleibt und sind damit in ihrer derzeitigen Struktur unverzichtbare Bausteine für die wirtschaftliche Entwicklung gerade der peripheren Räume. Dieses „Pfund" darf nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden.