

Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Oebbecke, Janbernd

First published in:

DVBl Deutsches Verwaltungsblatt, 98. Jg. , Heft 23, S. 1179 – 1182, Köln 1983

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-08439435444

DIE ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Bericht über die Landkreisversammlung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen am 5. 9. 1983 in Recklinghausen

Von Landesverwaltungsrat Dr. Janbernd Oebbeke, Münster

Mit den Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen befaßte sich die diesjährige Landkreisversammlung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen in ihrem thematischen Teil. In seinen Einleitungsworten wies Professor Dr. Werner Hoppe als Geschäftsführender Direktor des *Freiherr-vom-Stein-Instituts des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster* darauf hin, daß diese Vortrags- und Diskussionsveranstaltung sinn-

fälliger Ausdruck der Zielsetzung des 1981 gegründeten *Freiherr-vom-Stein-Instituts* sei, die Verbindung zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis und den Erfahrungsaustausch zwischen beiden Bereichen zu fördern. Die Wissenschaftler, die sich bereit erklärt hätten, das Thema vor der Landkreisversammlung zu behandeln, seien dem *Freiherr-vom-Stein-Institut* und damit dem Landkreistag durch Mitarbeit im Institut verbunden: Professor

Dr. Paul Kirchhof, Heidelberg, sei Mitglied des Beirats des Instituts, Professor Dr. Heinrich Hansmeyer, Köln, Mitglied des Kuratoriums und Dr. Ingolf Deubel arbeite als wissenschaftlicher Referent im Institut an einer Untersuchung über den Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen.

Über »Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs« referierte Professor Dr. Paul Kirchhof. An den Anfang stellte er den Zusammenhang zwischen Aufgaben und Finanzausstattung. Die Übertragung von Aufgaben an eine Verwaltungsebene müsse durch eine entsprechende Finanzausstattung bestätigt werden. Umgekehrt müsse eine Verminderung der Finanzausstattung eine entsprechende Aufgabenentlastung zur Folge haben. Deshalb umschließe das Recht der Selbstverwaltung nicht nur eine Verwaltungshoheit, sondern auch eine Finanzhoheit. Das Grundgesetz sichere eine ausreichende Finanzausstattung von Bund, Ländern und Kommunen dadurch, daß es diesen Körperschaften zunächst eigene Steuerhoheit zuweise, sodann aber die beteiligten Gesetzgeber verpflichte, eine ergänzende Zuweisung durch einen Finanzausgleich sicherzustellen. Dieser Finanzausgleich sei zweistufig: In der ersten Stufe sei der Bundesgesetzgeber verpflichtet, den Ländern einen Anteil am Gesamtaufkommen der Einkommensteuer zuzuweisen, der durch Bundesgesetz zur Zeit auf 15 % festgesetzt sei. Diesen Anteil hätten die Länder nach dem Grobmaßstab des örtlichen Aufkommens auf die einzelnen Gemeinden zu verteilen. Verfassungsrechtlich fragwürdig sei, daß hierbei nur Einkommensbeträge bis 50 000,- DM zugrunde gelegt werden.

Für die zweite Stufe des Finanzausgleichs seien nach dem Grundgesetz ausschließlich die Länder verantwortlich. Nach Art. 106 Abs. 7 GG habe jedes Land ein Finanzausgleichsgesetz zu erlassen, das durch Beteiligung der Kommunen am Landesaufkommen der Gemeinschaftssteuern eine angemessene Finanzausstattung sichere. Ziel sei dabei nicht eine identische Finanzausstattung aller Gemeinden, sondern eine Angleichung, damit jede Gemeinde in der Lage sei, ihre Aufgaben zu erfüllen und darüber hinaus einen Entscheidungsspielraum besitze. Bei der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens habe das Land auch den Finanzbedarf seiner Kommunen geltend zu machen.

Im geltenden Finanzverfassungsrecht werde der zu deckende Finanzbedarf anhand der zugewiesenen Aufgaben bestimmt. Diese Bemessungsgrundlage bedeute, daß nicht jede Deckungslücke einer Gemeinde abgewälzt werden könne und entsprechend dem Grundprinzip der kommunalen Finanzautonomie die örtliche Gemeinschaft nicht nur über ihre eigenen Angelegenheiten entscheide, sondern auch durch die Folgen ihrer Entscheidungen betroffen werde. Maßgeblicher Ausgangspunkt für die Bemessung des Finanzbedarfs sei in allen Bundesländern die Einwohnerzahl. Die sog. Veredelung, d. h. die überproportionale Berücksichtigung des einzelnen Einwohners bei steigender Einwohnerzahl der Gemeinde, sei verfassungsrechtlich jedenfalls in der in Nordrhein-Westfalen praktizierten Form nicht vertretbar. Die Einwohnerzahl einer Gemeinde hänge, wie die Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform zeigten, wesentlich auch von politischen Entscheidungen ab. Wegen der Nichtberücksichtigung der Gemeindefläche sei die Einwohnerzahl nicht unbedingt ein Indiz für eine stärkere Zusammenballung. Eine finanzwirtschaftliche Begünstigung der Ballungsgebiete fördere die raumordnungspolitisch unerwünschte Tendenz zur räumlichen Konzentration. Der Rückgang administrativer Kosten, der mit zunehmender Einwohnerzahl verbunden sein könne, werde außer acht gelassen. Die empirische Beobachtung von überproportional ansteigenden Ausgaben beweise keinen steigenden objektivierbaren Bedarf. Die mit dem Stichwort zentralörtliche Funktion angesprochenen erhöhten Aufwendungen würden teilweise bereits durch eine Bundes- oder Landesmitfinanzierung berücksichtigt. Im Ergebnis sei deshalb die in Nordrhein-Westfalen praktizierte Differenzierung mit acht Stufen nach Einwohnergrößen willkürlich und deshalb verfassungsrechtlich schlechthin unvertretbar. Vertretbar seien dagegen die beiden in Nordrhein-Westfalen gehandhabten Nebenansätze Kurorte- und Schüleransatz.

Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich sei beim kommunalen Finanzausgleich die Reduzierung der Finanzkraft auf die Steuerkraft zu rechtfertigen. Zutreffend würden die Realsteuererträge nicht mit dem Ist-Aufkommen, sondern mit einem fiktiven

Hebesatz erfaßt. Damit habe eine autonome Senkung oder Hebung der Hebesätze keinen Einfluß auf die Höhe der Zuweisungen. Zu fordern sei allerdings ein nach Einwohnergrößen progressiver Ansatz. Die Gewerbesteuer und die Grundsteuer seien äquivalenzähnliche Abgaben und das Äquivalent für diese Steuern steige bekanntlich mit der Größe der Kommunen. Wenn im Finanzausgleich die Hälfte der Differenz zwischen Bedarf und Steuerkraft ausgeglichen werde, werde damit eine angemessene Lösung zwischen kommunaler Eigenständigkeit und einheitlicher Finanzausstattung gefunden, die eine Nivellierung oder gar Überkompensierung vermeide.

Ergänzend zum eigentlichen Finanzausgleich forderte Professor Kirchhof eine nachrichtliche Mitteilung der Bundeszuweisungen anläßlich der jährlichen Verabschiedung des Gemeindefinanzierungsgesetzes und einen regelmäßigen Bericht der Landesregierung über die Inanspruchnahme des Ausgleichsstocks, ihre Ursachen und getroffene Abhilfemöglichkeiten. Abschließend ging er auf den Finanzverbund zwischen Gemeinden und Kreisen ein. Neben den Schlüsselzuweisungen der Kreise, die nach ganz ähnlichen Kriterien verteilt würden wie die der Gemeinden, spiele die Kreisumlage als Finanzierungsmittel eine bedeutende Rolle. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die Kreisumlage kein Leistungsäquivalent, sondern ein wesentliches Element des Finanzausgleichs zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden. Die Aufgabenbereiche der Gemeinden und die durch die Kreisumlage mit zu finanzierenden der Kreise seien ihrem Geltungsgrund und ihrer Funktion nach gleichwertig. Die in diesem Zusammenhang vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen aufgestellte Subsidiaritätsthese widerspreche der ausdrücklichen und gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 28 GG und sei als Analyse des geltenden Kommunalrechts von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deutlich widerlegt. Im Ergebnis fordere das Verfassungsrecht auch für den kreisinternen Finanzausgleich eine funktionsorientierte ausreichende Finanzausstattung von Kreisen und Gemeinden.

Professor Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer sprach über »Finanzwirtschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs«. Wenn die Mittel knapp würden, so führte er aus, komme der Frage nach der Rationalität des Verfahrens, auf die der Finanzwissenschaftler im Hinblick auf den Finanzausgleich beschränkt sei, besondere Bedeutung zu. Bei den Schlüsselzuweisungen, auf die der Referent sich im folgenden konzentrierte, ergäben sich drei Analyseschritte: Erstens die Bestimmung des Bedarfs, zweitens die Messung der originären Finanzkraft und drittens die Bestimmung des Ausgleichsumfangs.

Eine idealtypische Vorgehensweise bei der Messung des kommunalen Finanzausgleichs müßte wiederum in zwei Schritten erfolgen: Der erste Schritt wäre eine Festlegung des Aufgabenkatalogs nach politischen Zielen und der zweite Schritt eine Bewertung jeder Aufgabe mit ihren Kosten. Der Einwand, eine solche Bedarfsermittlung widerspreche der kommunalen Selbstverwaltung, weil der Bedarf sich als politische Größe ergebe und im Grunde überhaupt nicht objektiv ermittelbar sei, beruhe auf einer Verwechslung. Man müsse unterscheiden zwischen Bedürfnissen und Bedarf. Bedürfnisse seien in der Tat theoretisch unbegrenzt, der Bedarf könne als derjenige Finanzbedarf quantifiziert werden, der dann anfele, wenn die Gemeinden den für sie politisch festgelegten allgemeinen Aufgabenkatalog normal erfüllen.

Ein weiterer Einwand gehe dahin, daß die Bedarfsermittlung zu aufwendig sei. In der Tat sei eine Reduzierung des Aufwandes notwendig. Dafür gebe es drei Möglichkeiten: Erstens könne man einfach erfassbare Indikatoren für den Finanzbedarf heranziehen, wie dies etwa mit der Schülerzahl oder auch mit der Einwohnerzahl geschehe. Zweitens könne man beschränkt auf bedeutsame Aufgabearten, bei denen ein Gestaltungsraum der einzelnen Gemeinde nicht in nennenswertem Umfang vorhanden sei, die tatsächlichen Kosten erfassen. Drittens könne man den Bedarf nach Gemeindetypen berechnen, also die Größe, die Zentralität, die siedlungsräumliche Lage einer Gemeinde einer Typologie zuordnen und aufgrund dieser Zuordnung den Bedarf ermitteln. Die Praxis kombiniere diese drei Systeme, die je spezifische Vor- und Nachteile aufwiesen. Allerdings sei zu fragen, ob der Landesgesetzgeber die richtigen oder ausreichenden Indikatoren herangezogen

gen habe. Im Hinblick auf den Hauptansatz sei beispielsweise zu fragen, ob er zu pauschal sei. Sicher müsse er einwohnerbezogen sein. Fraglich aber sei, ob der Einwohner nicht stärker in seiner Besonderheit für den kommunalen Bedarf gesehen werden könne. Als Möglichkeiten seien zu nennen die Berücksichtigung der unterschiedlichen demographischen und erwerbsstrukturellen Zusammensetzung der Einwohnerschaft, insbesondere der unterschiedliche Anteil von Kindern, von alten Menschen, von Arbeitslosen, Nichterwerbsfähigen, Sozialhilfeempfängern; die unterschiedliche Belastung mit Arbeits- und Freizeitpendlern sowie mit zentralörtlichen Einrichtungen; die unterschiedliche Belastung durch die gewerbliche Wirtschaft, auch die unterschiedliche Belastung durch strukturschwache Industrie- und Gewerbebezweige; die Unterschiede im Baubestand und in der Belastung aus Sanierungs-, Verkehrsberuhigungs- und Stadtkernbelebungsmaßnahmen. Es gehe nicht um eine ungemene Komplizierung, sondern darum, zu überprüfen, ob es nicht Bedarfsverschiebungen gebe, die objektiv meßbar seien und die der Hauptansatz in seiner derzeitigen Form nicht abbilden könne.

Bei der Feststellung der originären Finanzkraft könne die Messung sich nicht auf die Ist-Einnahmen beziehen, denn die Einnahmen seien nicht das bloße Ergebnis autonomer Kommunalentscheidungen, sondern eine Mischung äußerer Daten und autonomer Entscheidungen oder Nichtentscheidungen. Wenn man die Gemeinden mit den Folgen ihrer Entscheidungen belasten wolle, dann müsse man solche Finanzkraftunterschiede berücksichtigen, die von ihnen nicht steuerbar seien. Außer acht zu bleiben hätten die Kreditaufnahme, Gebühren und Beiträge, Veräußerungserlöse und Darlehensrückflüsse. Einbezogen werden müßten Steuern und Zweckzuweisungen, wobei es das sicherlich lösbare technische Problem gebe, daß die Zweckzuweisungen erst im nachhinein feststellbar seien. Bei der Festlegung fiktiver Hebesätze seien unter Umständen Gruppenbildungen vorzunehmen, um die unterschiedliche Quellenanspannung etwa aufgrund ungleichmäßig fortgeschriebener Einheitswerte in den Griff zu bekommen. Ziel müsse es sein, die Verzerrungseffekte möglichst exakt zu eliminieren und sie nicht als bewußte Verteilungsfaktoren zu gebrauchen, wie dies vielfach geschehe. Die nordrhein-westfälische Lösung zweier unterschiedlicher Nivellierungssätze für Gemeinden bis zu 150 000 Einwohnern und für größere Gemeinden sei als Zwischenlösung theoretisch durchaus vertretbar, weise allerdings mit der Sprungstelle bei einer Größe von 150 000 Einwohnern einen Schönheitsfehler auf. Hier bedürfe es einer vertieften statistischen Analyse zum Vergleich der Steuerquellenbewertung.

Die Gewerbesteuer in ihrer derzeitigen Form produziere aufgrund ihrer hohen regionalen Differenzierung einen immer höheren Finanzausgleichsbedarf. Das müsse man erkennen, auch wenn man die Gewerbesteuer behalten wolle. Finanzausgleichspolitisch gebe es unter den neuen Vorschlägen von der Umsatzsteuerbeteiligung bis zur Wertschöpfungssteuer keinen, der schlechter wäre als die Gewerbesteuer. Was die räumliche Streuung angehe, seien alle diese Vorschläge gleichmäßiger. Bei der Festlegung, in welchem Umfang die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft ausgeglichen werden solle, gebe es zwei Argumente gegen einen hundertprozentigen Ausgleich: Erstens gebe es bei allen Versuchen der exakten Bedarfsbestimmung ein Maß an Willkür, das gerechterweise nicht auf die höhere Ebene überwältigt werden dürfe. Zweitens wäre ein völliger Ausgleich nicht im Interesse der Ausschöpfung und der Pflege eigener Steuerquellen. Ausgleichsgrade über 100 % – die unter Einbeziehung der Zweckzuweisungen durchaus vorkämen – seien in keinem Fall zu rechtfertigen. Bei der konkreten Ausgestaltung komme es ihm entscheidend darauf an, daß der tatsächliche Ausgleichsgrad sichtbar werde, was wohl nicht mehr der Fall sei, wenn man Sockelgarantien einschlebe.

In seinem Arbeitsbericht »Mängel im Finanzausgleichssystem des Landes Nordrhein-Westfalen« beschränkte sich Dr. Ingolf Deubel auf zwei Probleme: das Volumen der Finanzausgleichsmasse und das Verteilungssystem für die Schlüsselzuweisungen.

Im Hinblick darauf, daß sich der Finanzbedarf letztlich nur politisch feststellen lasse, sei eine absolute Bewertung der Höhe der Finanzausgleichsmasse kaum möglich. Durchführbar sei eine relative Bewertung im Vergleich zu den Verhältnissen in anderen

Bundesländern. Diese stehe jedoch vor der Schwierigkeit, daß die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Kommunen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich sei. Betrachte man die Aufgabenverteilung, könne sich Nordrhein-Westfalen zu Recht als das kommunalfreundlichste Bundesland bezeichnen. Zu nennen seien etwa die überörtliche Sozialhilfe, die Landesjugendämter und der Landesstraßenbau bei den Landschaftsverbänden sowie die Veterinär- und Gesundheitsämter sowie die Katasterämter bei den Kreisen und kreisfreien Städten. All dies seien pflichtige Aufgaben. Versuche man diese Unterschiede in der Aufgabenverteilung finanziell zu quantifizieren, könne man auf den Unterschied zwischen den unmittelbaren Ausgaben und Einnahmen dieser Aufgabenbereiche zurückgreifen. Der so ermittelte Finanzierungsbedarf habe im Jahre 1980 pro Einwohner für die nordrhein-westfälischen Kommunen um 367 DM höher gelegen als beim Durchschnitt der übrigen Flächenländer. 212 DM davon entfielen auf die Bereiche der sozialen Sicherung, der Gesundheitsverwaltung und des Straßenbaus, also die Bereiche, die in Nordrhein-Westfalen fast vollständig kommunalisiert seien. Bis 1980 habe sich die unterschiedliche Aufgabenaufteilung auch bei den Leistungen des Landes an die Kommunen niedergeschlagen. 1980 habe der Saldo der Zahlungen innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen um 223 DM über dem Durchschnitt der übrigen Flächenländer gelegen. Seitdem entwickelten sich die Leistungen der Länder an ihre Kommunen völlig unterschiedlich. Während die anderen Flächenländer ihre finanziellen Leistungen erhöht hätten, habe das Land Nordrhein-Westfalen sie gesenkt. In 1983 werde Nordrhein-Westfalen nur noch 88 DM mehr an Nettoleistungen pro Einwohner an seine Kommunen erbringen als die anderen Flächenländer. Unter Einbeziehung der Aufgabenverteilung sei deshalb das Urteil gerechtfertigt, daß Nordrhein-Westfalen seine Kommunen finanziell schlechter stelle als andere Bundesländer. Abhilfe könne sowohl durch Erhöhung der Einnahmen als auch durch eine Reduzierung der Kostenbelastung bei den Kommunen geschaffen werden. Betrachte man die Aufteilung der Schlüsselmassen auf die verschiedenen kommunalen Ebenen, könne man feststellen, daß in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Bundesländer die Kreise einen geringeren, die kreisangehörigen Gemeinden aber einen höheren Anteil an den Schlüsselzuweisungen erhielten. Dementsprechend größer sei die Bedeutung der Kreisumlage.

Bei der Messung der Steuerkraft für den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden seien zwei Mängel zu konstatieren. Der erste liege darin, daß bei 150 000 Einwohnern bedingt durch die unterschiedlichen fiktiven Hebesätze eine Sprungstelle vorliege, bei der ein einziger zusätzlicher Einwohner die fiktive Steuerkraft seiner Gemeinde um ca. 3 bis 10 Mio. DM ansteigen lasse, ohne daß sich die tatsächlichen Steuereinnahmen überhaupt veränderten. Der zweite Mangel liege in einer systematischen Unterbewertung der Steuerkraft größerer Gemeinden. Beide ließen sich durch eine stetige Anpassung der fiktiven Hebesätze an die durchschnittlichen Hebesätze in den Einwohnergrößenklassen beheben. Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs werde die Hauptansatztafel in Anlehnung an den sog. Zuschußbedarf II a gebildet. Bei der Ermittlung dieses Zuschußbedarfs seien in der jetzigen Form Doppelzählungen und falsche Zurechnungen festzustellen. Unabhängig davon müsse versucht werden, den tatsächlichen Zuschußbedarf der einzelnen Gemeinde genauer als bisher zu messen. Dazu sollten in einem ersten Schritt nicht nur wie bisher die Gemeindegröße, sondern möglichst alle in Frage kommenden Bedarfsindikatoren in die Untersuchung einbezogen werden. Nur so lasse sich überprüfen, ob neben dem Grundbedarf pro Einwohner bestimmte Sonderbelastungen existieren. Bei einer entsprechenden Auswertung hätten sich neben der Gemeindegröße und dem Schüleransatz insbesondere der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Einwohnerzahl, die Gemeindefläche pro Einwohner, der Anteil der Einwohner über 65 Jahre, die Besiedlungsverdichtung und die Einwohnerentwicklung als statistisch nachweisbare Einflußfaktoren ergeben.

An der jetzigen Ausgleichsregelung sei zuerst ihre mangelnde Durchschaubarkeit zu kritisieren. Selbst die damit befaßten Experten gelangten zuweilen zu falschen Schlußfolgerungen und damit zu eigentlich von ihnen nicht gewünschten Ergebnissen. Aus dem Gesetzestext seien z. B. die tatsächlichen Verteilungswir-

kungen des Finanzausgleichs nicht zu erkennen, sondern erst aufgrund komplizierter Berechnungen zu ermitteln. Führe man diese durch, ergebe sich das erstaunliche Ergebnis, daß steuerschwache Gemeinden nach dem Finanzausgleich finanzstärker seien als steuerstarke. Diese Aussage gelte auch unter Einbeziehung der im Finanzausgleich nicht berücksichtigten Steuereinnahmen bei Überschreitung der fiktiven Hebesätze. Der nordrhein-westfälische Finanzausgleich »übernivelliere«. Angesichts der unumstrittenen Grundsätze des Finanzausgleichs sei dieses Ergebnis nur mit der Undurchschaubarkeit des Systems zu erklären.

Mängel zeigen sich nach Ansicht des Berichterstatters auch bei der Koordination der Ebenen des kommunalen Finanzausgleichs.

Aufgrund mangelnder Berücksichtigung der Landschaftsumlage im Kreisfinanzausgleich sei es für einen Kreis bzw. seine Gemeinden finanziell schädlich, wenn eine oder mehrere Gemeinden über besonders hohe Umlagegrundlagen pro Einwohner verfügten. Auch beim Schüleransatz zeigten sich Probleme: So ergäben sich etwa für einen Kreis und seine Gemeinden erhebliche finanzielle Vorteile, wenn der Kreis und nicht die Gemeinden die Trägerschaft von Berufsschulen habe.

Die unter Leitung von Professor *Hoppe* stattfindende lebhaft Diskussionsunterstrich, daß das Thema des kommunalen Finanzausgleichs nicht nur die direkt betroffenen Kommunen, sondern vor allem auch die Landespolitik stark interessiert.