



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH WIRTSCHAFTS-
WISSENSCHAFTEN

Prof. Dr. Thiess Büttner

Universität Erlangen-Nürnberg • Postfach 3931 • 90020 Nürnberg

Bayerischer Landtag

Ausschuss für Staatshaushalt u. Finanzfragen

Ausschuss für Kommunale Fragen u. Innere Sicherheit

Maximilianeum

81627 München

**Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Finanzwissenschaft**

Lange Gasse 20, 90403 Nürnberg

Telefon: +49 911 5302-200

Fax: +49 911 5302-396

finanzwissenschaft@wiso.uni-
erlangen.de

www.wiso.fau.de

Nürnberg, den 25.9.2012

Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Thema „Kommunaler Finanzausgleich“ am 26.9.2012

I. Beteiligung der Kommunen am jährlichen Aufstellungsverfahren

Die Frage wie objektiv bestimmt werden kann, ob und in welchem Umfang die **Finanzausgleichsmasse** angepasst werden muss, ist konzeptionell einfach aber in der Praxis sehr schwierig. Aus Sicht der Finanzwissenschaft ist dies eine Frage des vertikalen Finanzausgleichs. Entsprechend reicht es nicht aus, die Entwicklung des Finanzbedarfs zu betrachten, es kommt zugleich darauf an wie sich die Finanzkraft entwickelt.

Beginnt man von der Bedarfsseite muss zunächst geprüft werden, welche neue Aufgaben die Ebenen zu bewältigen haben, und in welchem Umfang hierfür Finanzmittel benötigt werden. Danach ist dann zu prüfen, ob sich bei den bereits übernommenen Aufgaben Bedarfsänderungen ergeben haben. Dem ist dann die Entwicklung der Finanzkraft der Ebenen gegenüber zu stellen. Reicht die Änderung der gemeinsamen Finanzkraft nicht aus, die neuen Aufgaben und geänderten Bedarfe zu finanzieren, wovon im Normalfall auszugehen ist, müssen die Einnahmeerzielungspotentiale der Ebenen bestimmt und mit den volkswirtschaftlichen Kosten bewertet werden. Zugleich muss eine Bewertung der Einbußen vorgenommen werden, die sich ergeben, wenn die öffentlichen Leistungen der jeweiligen Ebenen aufgrund mangelnder Finanzmittel eingeschränkt werden oder Bedarfe nicht voll gedeckt werden.

In der Praxis ist die Umsetzung eines solchen rationalen Verfahrens sehr schwierig. Zwar wird man die Einnahmeerzielungspotentiale und deren volkswirtschaftliche Kosten relativ zuverlässig quantifizieren können. Probleme sehe ich jedoch insbesondere bei der Bewertung der Bedarfe, schon weil im öffentlichen Sektor Kosten und tatsächliche Aufwendungen nicht ohne weiteres getrennt werden können. Zu-

Postanschrift
Postfach 3931
D-90020 Nürnberg

Hausanschrift
Lange Gasse 20
D-90403 Nürnberg

Telefon
+49 911 5302-200
Telefax
+49 911 5302-396

Internet
www.finanzwissenschaft.wiso.uni-erlangen.de

dem gibt es im Rahmen der politischen Verhandlungen zahlreiche weitere Aspekte, die dazu führen können, dass das Verteilungsergebnis ganz anders ausfällt als das, was im Rahmen einer objektiven Beurteilung angemessen wäre. Letztlich stellt sich dabei auch die Frage, ob ein solches Verfahren mit den juristischen Dimensionen der Finanzverfassung kompatibel ist.

Nach meiner Einschätzung ist es wichtig, so weit wie möglich einzufordern, dass die Verhandlungspositionen durch seriöse Auswertungen der Finanzstatistik und weiterer Datenquellen begründet werden. Dies ist auch im Hinblick auf die Gemeindeebene wichtig, wo die unterschiedlichen Einzelsituationen der Gemeinden für die Analyse des vertikalen Finanzausgleichs zu einem aussagekräftigen Gesamtansatz aggregiert werden müssen.

II. **Finanzielle Lage der Kommunen in Bayern**

Insgesamt ist die Höhe der **öffentlichen Verschuldung in Bayern** im Bundesvergleich sehr niedrig. Nur Sachsen weist noch niedrigere Werte aus. Zwar fällt auf, dass die kommunale Verschuldung im Verhältnis zum Land einen etwas größeren Teil als in einigen anderen Ländern ausmacht. Allerdings ist die Schuldenquote in den letzten Jahren stabil geblieben. Angesichts fortgesetzt hoher Investitionen auf der kommunalen Ebene sehe ich hier wenig Anlass zur Besorgnis. Auch die problematische Entwicklung bei den Kassenverstärkungskrediten, die in anderen Bundesländern zu beobachten ist, ist für Bayern nicht zu erkennen.

Dabei gibt es in einzelnen Gemeinden erhebliche Unterschiede. Bei den kreisfreien Städten liegt die pro Kopf Verschuldung im Bereich zwischen Werten im zwei und dreistelligen Bereich bis zu Werten von über EUR 3000 pro Einwohner. Auch bei den kreisangehörigen Gemeinden erreicht die Verschuldung vereinzelt Spitzenwerte, die über 3000 pro Einwohner hinaus gehen. Regional fallen Häufungen hoher Schuldenstände in einzelnen Landkreisen auf. Inwieweit sich dahinter **strukturelle Problemlagen** verbergen, ist objektiv nicht einfach zu beurteilen, weil ein hoher Schuldenstand sowohl strukturelle Probleme widerspiegeln kann als auch autonome Entscheidungen der Gemeinden. Strukturelle Problemlagen sind eher an der Steuerkraft und der Sozialstruktur festzumachen, wobei es sehr darauf ankommt, geeignete Vergleichsgruppen zu wählen.

Ob der **Finanzbedarf** mit den bestehenden Indikatoren hinreichend erfasst ist, lässt sich m.E. nur im Rahmen von quantitativen Untersuchungen feststellen. Eine Frage die sich mir stellt, ist, ob die Anzahl der Arbeitslosen oder eher die Zahl der Leistungsempfänger gemäß der Sozialgesetze kommunale Mehrbedarfe besser abbilden. Man denke beispielsweise an Bedarfe im Bereich der Jugendhilfe.

Schaut man auf die anderen Bundesländer sieht man eine Reihe weiterer Indikatoren, die zum Teil aber eher problematisch sind. Je nach der Raumstruktur in Bayern kann es allerdings sinnvoll sein, Bedarfe im Bereich der Infrastruktur durch die Aufnahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten pro Einwohner als Bedarfsindikator zu berücksichtigen. Dies kann auch eine Alternative zum **Zentralitätsansatz** darstellen.

Transparenz ist zentral. Es ist nicht so, dass die Leistungsfähigkeit eines Finanzausgleichssystems mit der immer genaueren Abbildung kommunaler Bedarfe steigt. Auch die theoretische Forschung zeigt, dass ein guter Finanzausgleich für die Bürger transparent sein muss. Ein komplexer Finanzausgleich kann Ineffizienzen verursachen, indem er interkommunale Leistungsvergleiche erschwert. Wenn nicht auszuschließen ist, dass sich Mängel in der örtlichen Bereitstellung von öffentlichen Leistungen aus einem nicht mehr nachvollziehbaren Finanzausgleich ergeben, kann der Bürger nicht beurteilen, ob die örtlichen Entscheidungsträger eine sachgemäße Finanzpolitik führen.

Für einen **stärkeren Ausgleich der Finanzkraft** gibt es zahlreiche Stellgrößen im Finanzausgleich. Das beinhaltet die Ausweitung des Kreises der Steuern, die bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigt werden, die Erhöhung der Anrechnungshebesätze, die Anhebung des Ausschüttungsfaktors oder auch die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse, sei es durch zusätzliche Mittel vom Land oder durch die Einführung von Finanzausgleichsumlagen. Jede dieser Stellschrauben hat eigene Effekte auf die Mechanismen im Finanzausgleich und verursacht spezifische Probleme. Bevor man im Detail in diese Diskussion einsteigt, ist daher zu klären, ob eine mangelnde Ausgleichswirkung im Hinblick auf die Konkurrenzsituation zwischen Gemeinden vorliegt, die Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen zu gering ist, oder ob die Finanzmittel in strukturell benachteiligten Gemeinden unzureichend sind.

III. Struktur und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern

Der **Vergleich der Ausstattung** des kommunalen Finanzausgleichs zwischen den einzelnen Bundesländern ist äußerst komplex, und - ich würde umgekehrt argumentieren - er liefert tendenziell wenig belastbare Aussagen. Die Länder unterscheiden sich in vielfältiger Hinsicht gerade in den Finanzausgleichssystemen (hier sei auf die Arbeiten von Kollegen Lenk verwiesen) und die Unterschiede in diesen institutionellen Regelungen haben vielfältige Implikationen, die erhebliche Zweifel an der Aussagekraft gerade von Vergleichen der Finanzvolumina wecken. So hat Bayern eine vergleichsweise geringe Verbundquote. Entsprechend liegen die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände auch generell etwas niedriger. Für die Summe der Zuweisungen ergibt sich anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes ein Wert für 2009 in Höhe von EUR 1055 pro Einwohner, wogegen der Wert für die übrigen Flächenländer West bei EUR 1182 liegt. Allerdings ist die kommunale Ebene in Bayern im Durchschnitt wesentlich stärker in den Steuereinnahmen als die meisten Flächenländer. Zudem unterscheidet sich auch die Aufga-

benverteilung zwischen den Bundesländern.

Was im Ländervergleich beim Finanzausgleich auffällt, sind vor allem **institutionelle Unterschiede**, so gibt es Länder, die ebenso wie Bayern kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte im Rahmen einer gemeinsamen Schlüsselmasse mit Zuweisungen versorgen, in anderen Ländern werden separate Schlüsselmassen definiert. Hier denke ich, ist das bayerische Modell vom Ansatz her überlegen, weil es das Gewicht der Frage reduziert, wie die Finanzausgleichsmasse auf die Gruppen aufgeteilt wird. Natürlich ergibt sich dadurch die Notwendigkeit den beiden Typen von Gemeinden in einem Ansatz gerecht werden zu müssen – man hat aber verschiedene Stellgrößen indem man die einzelnen Bedarfsindikatoren gewichtet. Ein zweites institutionelles Merkmal ist, dass nicht alle Länder eine Hauptansatzstaffel verwenden und stattdessen mit dem geographischen zentrale Orte System arbeiten. Die Hauptansatzstaffel hat den Vorteil, dass weniger mit Typisierungen und Klassifikationen gearbeitet werden muss.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied ist der **Ausgleichsgrad**. Manche Länder haben wesentliche höhere Ausschüttungsquoten und höhere Anrechnungshebesätze, so dass oftmals wesentliche Teile der Steuerkraft abgeschöpft werden. Ein sinnvoller Vergleichsmaßstab ist die Abschöpfungsquote bei der Gewerbesteuer. Sie gibt an, welcher Anteil eines zusätzlichen Euro an Gewerbesteuer in der Gemeinde durch Anrechnung der Steuerkraft und durch Umlagen abgeführt werden muss. Überschlägig dürfte die Abschöpfungsquote bei einer kreisangehörigen Gemeinde etwa bei 65% liegen, wenn man den durchschnittlichen Hebesatz für diese Gruppe heranzieht. Mit diesem Wert liegt die Abschöpfungsquote in Bayern bundesweit relativ niedrig, was ein Zeichen für eine vergleichsweise hohe Finanzautonomie ist.

Während zweckgebundene Zuweisungen generell problematisch sind, weil sie durch Auflagen die Finanzautonomie einschränken, halte ich die pauschalen **Investitionszuweisungen** in Bayern für weitgehend unproblematisch, weil sie letztlich nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Allerdings könnte man die Mittel auch direkt in die Schlüsselzuweisungsmasse übernehmen und das System verschlanken.

Die **Einwohnerwertung** ist ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass die räumliche Wirtschaftsstruktur durch den umverteilenden Finanzausgleich nicht verzerrt wird. Das Verständnis für die raumwirtschaftlichen Zusammenhänge ist leider auch in der Finanzwissenschaft mitunter nicht hinreichend ausgeprägt, so dass gelegentlich die Auffassung vertreten wird, die Einwohnerwertung sei eine politisch bedingte Subvention großer Gemeinden. Ursächlich dafür ist wohl zum einen, dass die üblichen volkswirtschaftlichen Ansätze gar nicht geeignet sind, das Nebeneinander von Gebietskörperschaften mit unterschiedlicher Verdichtung zu erklären. Geht man aber von vornherein von der Prämisse aus, dass es Städte eigentlich gar nicht geben dürfte, ist es auch nicht überraschend, dass man die höheren Ausgaben je Einwohner in den Städten als Verschwendung ansieht. Berücksichtigt man die wirtschaftlichen Balungsvorteile ergeben sich demgegenüber gesamtwirtschaftliche Vorteile aus der Ausweitung des öffentlichen Sektors in den Städten. Auch in stärker dezentral ausgerichteten Ländern, wie beispielsweise den

USA, sind die öffentlichen Ausgaben pro Einwohner in den Städten wesentlich höher als auf dem Land. Dabei bedeutet eine Ausweitung des öffentlichen Sektors in den Städten keineswegs, dass deren Einwohner begünstigt werden. Deren Vorteil aus den öffentlichen Leistungen wird durch die wachsende Verdichtung und die damit verbundenen Preis- und Verdrängungseffekte kompensiert. Ein zweiter Grund warum die Hauptansatzstaffel in die Nähe der Subvention gerückt wird ist sicher auch die scheinbare Parallelität zwischen der Einwohnerwertung im kommunalen Finanzausgleich und der Stadtstaatenwertung im Länderfinanzausgleich. Dabei ist die Problematik beim Länderfinanzausgleich ganz anders gelagert.

Dass man jetzt im Finanzausgleichsänderungsgesetz beabsichtigt, die **Einwohnerwertung in Bayern** zu relativieren, indem der Hauptansatz für die kleinsten Gemeinden bei konstanter Staffellung hoch gesetzt wird und die oberste Größenklasse abgeschafft wird, ist im Hinblick auf das Wachstum und die Wirtschaftsentwicklung in Bayern problematisch. Die Einwohnerwertung im kommunalen Finanzausgleich ist kein Instrument der Regionalpolitik sondern ein Instrument zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft des Landes.

IV. **Berücksichtigung der demographischen Entwicklung**

Der Finanzausgleich ist eigentlich sehr gut vorbereitet auf den demographischen Wandel, weil der Einwohner zentraler Bedarfsträger ist. Kommt es zu Wanderungsbewegungen wandert der Finanzausgleich sozusagen mit. Insoweit besondere soziale Bedarfe entstehen, kann auch im Rahmen des Finanzausgleichs durch Erweiterung von bestehenden Nebenansätzen Unterstützung gewährt werden. Problematisch sind lediglich Kostenremanenzen in Abwanderungsregionen. Die Praxis, hier mit historischen Bevölkerungszahlen zu arbeiten, bedeutet eine Abkehr von dem Grundsatz, dass der Bürger der wesentliche Bedarfsträger ist. Je mehr die notwendigen Anpassungen im Rahmen des Finanzausgleichs abgedeckt werden, desto mehr verbaut man sich die Möglichkeit, Wachstum und Entwicklung zu generieren. Überspitzt formuliert, wenn man die Finanzmittel dorthin leitet, wo früher eine Bevölkerung gewesen ist, hat man einen Finanzausgleich, der in den Rückspiegel anstatt nach vorne schaut. Dabei ist Wachstum und Entwicklung gerade wegen des demographischen Wandels besonders wichtig.

Die pauschale Förderung von **Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerungszahl** ist eine für die Finanzpolitik bequeme Lösung. Es sieht so aus, als wenn man hier nur eine temporäre Maßnahme trifft. Das ist aber nicht immer der Fall. Wenn man von einem langfristigen Abwanderungstrend ausgeht, bedeutet die Verwendung historischer Werte, dass die Abwanderungsgemeinde stets mehr Mittel bekommt. Ich denke, es wäre sinnvoller, spezifische Investitionszuweisungen zu geben für Rückbauprogramme, die zugleich zwischen den Kommunen koordiniert werden. Hier liegt ein wichtiges und potentiell sehr ertragreiches Betätigungsfeld für Land und Kommunen. Der Demographiezuschlag bei den Investitionszuwei-

sungen scheint in diese Richtung zu gehen. Allerdings ist mir nicht klar, wie der Rückbau der Infrastruktur sichergestellt und koordiniert werden soll.

V. Verhältnis Land - Kommunen

Vom Ansatz her ist die **Schuldenbremse** für die kommunale Ebene gut, weil sie die Verschuldung des Landes zu begrenzen versucht. Das ist wichtig, um die Spielräume auch in der Zukunft offen zu halten. In manchen Ländern gibt es dabei große Anpassungsprobleme und es scheint mir nicht nur unrealistisch sondern auch nicht sachgerecht zu sein, einzufordern, dass die Konsolidierung nicht auch die Kommunen belastet. Momentan sieht das für Bayern aber deutlich weniger problematisch aus als für andere Bundesländer.

Das **Konnexitätsprinzip** hat m.E. seine wichtigste Funktion darin, bei neuen Gesetzen eine Diskussion über die Belastung der kommunalen Ebene einzufordern. Dies kann dann einen Beitrag dazu leisten, eine Lastenverschiebung zuungunsten der kommunalen Ebene zu bremsen.

Von den drei Ebenen Gemeinden, Land, Bund sind es die Gemeinden, welche von allen die niedrigste Verschuldung aufweisen. Dies gilt vom Ansatz in allen Bundesländern. Bei den Ländern gibt es mit wenigen Ausnahmen (Bayern) einen starken Schuldenzuwachs, da die Länder wegen ihrer starken Stellung in der Finanzverfassung einen unangemessenen guten Zugang zum Kapitalmarkt haben. Dies ist gefährlich, weil es den Aufwuchs einer erheblichen Schuldenlast begünstigt. Was die Gemeinden angeht, ist es in manchen Ländern zu einem Anstieg der **Kassenkredite** gekommen. Es ist aber wichtig zu verstehen, dass es beim jeweiligen Land liegt, hier eine Begrenzung sicherzustellen. Ich habe den Eindruck gewonnen, dass die kommunalen Kassenkredite in der Vergangenheit oft als Ventil genutzt wurden, um Druck aus den kommunalen Haushalten zu nehmen. Ich halte das aus finanzpolitischer Sicht für eine problematische Entwicklung. Wenn diese Entwicklung sich fortsetzt, werden sich die Verschuldungsprobleme in einzelnen Ländern weiter verschärfen, was sowohl das Land Bayern als auch seine Kommunen in Mitleidenschaft ziehen kann.

Es gibt neuerdings in verschiedenen Ländern **Entschuldungsfonds** und Sonderprogramme zur Entschuldung. Dies kann ein sinnvoller Weg sein, wenn mit harten Auflagen gegenüber den Kommunen operiert wird, was zugleich bedeutet, dass die kommunale Autonomie ausgesetzt wird. In der Praxis, fürchte ich, überwiegen jedoch die Gefahren. Von diesen Fonds und Programmen können Signale ausgehen, die die Eigenverantwortung untergraben. Entschuldungsfonds sind ultima ratio und müssen zwingend auf wirkliche Notsituationen beschränkt werden.

Wenn Kommunen an Programmen nicht teilnehmen können, weil sie einen wesentlichen finanziellen



Eigenbeitrag nicht leisten können, bestünde eine einfache Lösung darin, den Eigenbeitrag abzusenken. Dies beschädigt allerdings die Wirksamkeit der Programme, da sich dadurch strategische Angriffsflächen bieten. Wenn die Kommunen darauf vertrauen können, dass die Eigenbeiträge abgesenkt werden, damit die Programme stärker in Anspruch genommen werden, kommt es zu einem Attentismus und letztlich zu Mitnahmeeffekten. Ich würde daher empfehlen, die Problematik durch eine längere Dauer der Programme zu reduzieren. Wenn eine Gemeinde davon ausgehen kann, dass die Programme auch dann noch in Anspruch genommen werden können, wenn sie die Voraussetzungen erbringen kann, ist das auch für ein diszipliniertes Haushaltsgebahren förderlich.