

**Kommunale Finanzen und Finanzpolitik
des Landes – Gestaltungsspielräume und Grenzen**

Prof. Dr. iur. Ihno Gebhardt, LL.M.oec.int.

Inhaltsübersicht

I. Einnahmen und Ausgaben der Länder, Landkreise, Städte und Gemeinden – die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen

1. Rechtlicher Rahmen

2. Bedeutung und Konjunkturreakibilität von Gewerbesteuereinnahmen

3. Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Aufgaben und Ausgabenstruktur der Länder am Beispiel des Landes Brandenburg – tatsächliche Rahmenbedingungen

II. Die Einnahmen des Flächenbundeslandes am Beispiel Brandenburgs

III. Die Ausgaben des Flächenbundeslandes am Beispiel Brandenburgs

IV. Finanzstruktur von Bund, Land und Kommunen

V. Fonds Deutsche Einheit und Solidaritätszuschlag

VI. Der landes(verfassungs)rechtliche Rahmen der Kommunalfinanzen

VII. Das System des kommunalen Finanzausgleichs

1. Grundlegende Anforderungen

2. Verteilungssymmetrie und Gleichmäßigkeitsgrundsatz

VIII. Kommunalfinanzen in Zeiten der Finanzkrise und danach

I. Einnahmen und Ausgaben der Länder, Landkreise, Städte und Gemeinden – die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen

1. Rechtlicher Rahmen

Kommunen – Landkreise, Städte und Gemeinden – sind staatsorganisationsrechtlich Teile der Länder. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland bilden demgegenüber im Verhältnis zum Bundesstaat eine eigenständige zweite staatliche Ebene. Hieraus folgt, dass die Länder über sämtliche zur Eigenstaatlichkeit erforderlichen Merkmale verfügen (müssen). Insbesondere gründet sich die Landesstaatgewalt ebenso wie beim Bundesstaat auf Parlamentswahlen durch das Staatsvolk. Die staatlichen Ebenen, Bund und sechzehn Länder, sind mit Parlamenten ausgestattet. Die Gesetzgebungsbefugnisse werden durch das Grundgesetz (Artikel 70 ff. GG) auf die Parlamente der beiden staatlichen Ebenen verteilt. Die Steuergesetzgebungskompetenzen sind ebenso wie die Steuerverteilung im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes (Artikel 104a ff. GG) geregelt. Nach Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder lediglich die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern, solange und soweit diese nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Hierunter fallen zum Beispiel die insgesamt kaum ins Gewicht fallenden Getränke-, Hunde- und Jagdsteuer sowie die Spielgeräte- und Vergnügungssteuern. Zudem haben die Länder die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer. Die Steuergesetzgebung ist demnach im Wesentlichen ein Reservat des Bundesgesetzgebers. Die Kommunen als Teile der Länder besitzen als eine von den Ländern abgeleitete Kompetenz lediglich das Recht zum Erlass von Steuersatzungen in klar definierten Regelungsbereichen. Wichtiger ist das durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gewährleistete gemeindliche Hebesatzrecht, von dem bei der Festsetzung der Gewerbesteuersätze Gebrauch gemacht wird.

Die Aufteilung der Steuerquellen und der Steuerertragskompetenzen durch das Grundgesetz lässt sich als *Steuerverbundsystem* (im Unterschied zum *Trennsystem*) qualifizieren, da die Erträge der wichtigsten Steuern auf Bund, Länder und Kommunen verteilt werden (Art. 106 Abs. 3 GG; Steuerertragshoheit). In der Reichsverfassung von 1871 wurde demgegenüber das Reich zum Kostgänger der Länder mit sämtlichen Ertragskompetenzen gemacht, wohingegen die Weimarer Reichsverfassung die Länder zu Bittstellern des Reiches herabstufte. In einem *Trennsystem* werden demnach nicht nur die Steuergesetzgebungsbefugnisse zwischen den staatlichen Ebenen verteilt; das Prinzip erstreckt sich auch auf die Steuerertragskompetenzen. Das Verbundsystem kennt mit anderen Worten *Gemeinschaftssteuern*, das Trennsystem demgegenüber nicht. Aktuell, im Jahr 2010, stellt sich im größeren Kontext die Frage, ob auch der Europäischen Union künftig eigene Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen zugestanden werden sollen, oder ob sie wie bisher auf Zuweisungen durch die Mitgliedstaaten angewiesen bleibt.

Nach Abschaffung der den Ländern ursprünglich zufließenden Vermögenssteuer lässt sich die Verteilung der ertragreichsten Steuern folgendermaßen zusammenfassen: Das Aufkommen der Mineralölsteuer steht als Verbrauchssteuer ausschließlich dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG), die Erträge der Einkommen- und Körperschaftssteuer Bund und Ländern zu jeweils gleichen Teilen (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG). Mangels grundgesetzlicher Vorgabe

eines festen Verteilungsschlüssels (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG) erfolgt die Verteilung der Umsatzsteuererträge zwischen Bund und Ländern durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG). Die Finanzmasse der Umsatzsteuer wird damit zum „beweglichen Puffer“, mit dem wesentliche Veränderungen im Steueraufkommen und/oder in der Aufgabenverteilung und Aufgabenstruktur kompensiert werden können. Die Gemeinschaftssteuern machen mehr als zwei Drittel des Gesamteueraufkommens aus. Eine besonders wichtige partielle Ertragskompetenz für die Kommunen besteht in Bezug auf die Gewerbesteuer.

Die bundesverfassungsrechtliche Verankerung originärer und derivativer Ertragshoheiten der Kommunen wurde bereits von einigen Mitgliedern der das Grundgesetz erarbeitenden *Herrenchiemsee-Konferenz* als Aufgabe von zentral-politischer Bedeutung qualifiziert.¹ Zunächst – im Jahre 1949 – erfolgte allerdings lediglich eine Regelung über die Beteiligung der Kommunen am Ertrag der Realsteuern und der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis *nach Maßgabe der Landesgesetzgebung*. Erst seit der „Großen Finanzreform“ im Jahre 1969 besteht zugunsten der Gemeinden eine bundesverfassungsunmittelbare Mit-Ertragshoheit am Einkommensteueraufkommen. Damit sind die Gemeinden in die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Bundesstaates einbezogen, zumal sich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer² neben den Einnahmen aus der Gewerbesteuer zur ertragreichsten Finanzquelle innerhalb der gemeindlichen Steuereinnahmen entwickelt hat. Der inzwischen im Einzelnen durch das Gemeindefinanzreformgesetz vom 6. Februar 1995³ geregelte kommunale Einkommensteueranteil nach Art. 106 Abs. 5 GG bildet seither eine eigenständige Säule der gemeindlichen Finanzausstattung. Der Gesetzgeber hat allerdings von der ihm durch Art. 105 Abs. 5 Satz 3 GG eingeräumten Möglichkeit, die Gemeinden zur autonomen Hebesatzfestsetzung für ihren Einkommensteueranteil zu ermächtigen, bislang keinen Gebrauch gemacht.

Der einfachgesetzlich auf 2,2 Prozent festgelegte und bundesverfassungsrechtlich durch Art. 106 Abs. 5a GG dem Grunde nach garantierte gemeindliche Umsatzsteueranteil stellt eine Kompensation für die den Gemeinden früher zufließende Gewerbekapitalsteuer (im alten Bundesgebiet) dar. Die mit Wirkung zum 1. Januar 1998 abgeschaffte Gewerbekapitalsteuer⁴ war der vermögensbezogene, die Substanz des Gewerbebetriebs unabhängig von den erzielten Unternehmensgewinnen besteuernde Teil der Gewerbesteuer. Auch nach dessen Extraktion fordern Unternehmerverbände die gänzliche Abschaffung der Gewerbesteuer, die Kommunen demgegenüber deren Stärkung durch die Ausweitung ertragsunabhängiger Komponenten und/oder durch die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auch auf Freiberufler und Vermieter.

¹ So der Staatsrechtler *Fischer-Menshausen* im Jahr 1948.

² Nach den Regelungen des Gemeindefinanzreformgesetzes erhalten die Gemeinden seit dem 1. 1. 1980 15 Prozent des Gesamtaufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer und seit dem 1. 1. 1993 12 Prozent des Aufkommens aus dem Zinsabschlag.

³ BGBl. I S. 189; Bek. d. Neufassung v. 14. 12. 1993; BGBl. I S. 2086.

⁴ Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. 10. 1997, BGBl. I S. 2590.

Durch Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG wird zudem seit der Großen Finanzreform die Notwendigkeit des kommunalen Finanzausgleichs und dessen Funktion zur Aufstockung der kommunalen Finanzmasse verfassungskräftig anerkannt und festgeschrieben. Der durch das Landesverfassungsrecht und die Finanzausgleichsgesetze der Länder im Einzelnen ausgestaltete kommunale Finanzausgleich ist demnach in den obligatorischen Steuerverbund von Bund und Ländern eingebettet.

Wegen der Zweigliedrigkeit des Staatsaufbaus und der staatsorganisatorischen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern trifft den Bund keine Finanzausstattungs- oder – Ausgleichspflicht unmittelbar gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Nach der Neufassung des Art. 84 GG (über die Ausführung von Bundesgesetzen) im Rahmen der Föderalismusreform II des Jahres 2006 darf der Bundesgesetzgeber Gemeinden und Gemeindeverbänden allerdings auch keine weiteren Aufgaben übertragen.

2. Bedeutung und Konjunkturreakibilität von Gewerbesteuererinnahmen

Wie bereits angedeutet, sind die Gemeinden auf der Grundlage des Art. 106 Abs. 6 GG berechtigt, eine Gewerbesteuer als Gemeindesteuer zu erheben. Das Gewerbesteuergesetz des Bundes legt die Bemessungsgrundlage und den ersten von zwei Faktoren des Steuersatzes fest. Der von den Gemeinden autonom erhobene Hebesatz bildet das zweite Steuersatzelement. Da die übrigen originär gemeindlichen Steuerquellen (wie z. B. die Grundsteuern) im Vergleich zur Gewerbesteuer weniger wichtig sind, hängt das gemeindliche Wohlergehen in starkem Maße von der Ansiedlung erfolgreich wirtschaftender Gewerbeunternehmen und damit zugleich von der konjunkturellen Gesamtentwicklung in der Bundesrepublik ab. Die starke Konjunkturreakibilität der Gewerbesteuer wiederum bildet eine nicht unwesentliche Ursache für negative Konjunkturreffekte. Dies ist schon deshalb ohne weiteres einleuchtend, weil die Kommunen etwa zwei Drittel der öffentlichen Sachinvestitionen vornehmen, die als besonders konjunkturwirksam anzusehen sind. Infolge der Interdependenzen von konjunktureller Entwicklung und Gewerbesteueraufkommen ist die Gewerbesteuer auch kein geeignetes Instrument antizyklischer Ausgabenpolitik.

3. Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Aufgaben und Ausgabenstruktur der Länder am Beispiel des Landes Brandenburg – tatsächliche Rahmenbedingungen

Die Beschreibung der Finanzsituation der Länder und Kommunen (am Beispiel Brandenburgs) erfolgt nur dann in sachgerechter und nachvollziehbarer Weise, wenn sie mit wesentlichen weiteren Faktoren wie der Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftskraft sowie der Einnahmen- und Ausgabenstruktur dieser Gebietskörperschaften verwoben wird. Die südlichen Länder Bayern und Baden-Württemberg, gefolgt vom „reichen“ Stadtstaat Hamburg, belegen mit Punktwerten von über 60 Punkten (bei einem Mittelwert von 50 Punkten) vordere Plätze in Statistiken zur Wirtschaftskraft, denen der Arbeitsmarkt, Wohlstand, Standort und Struktur als Parameter zugrundegelegt werden.⁵ Das Land Brandenburg liegt auf dieser Skala bei einem Wert von ca. 40 Punkten. Das Ranking zur wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Länder im Zeitraum von 2005 bis 2008 ergibt

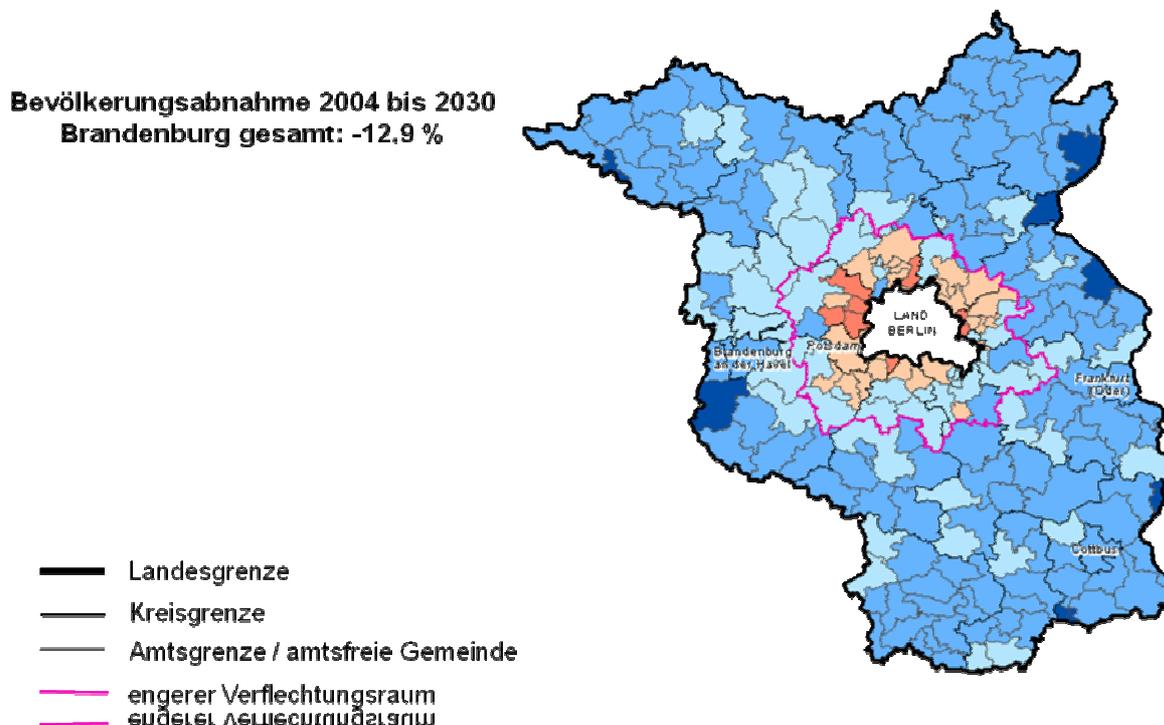
⁵ Untersuchung des IW Consult, Statista 2010, Balkendiagramm, abrufbar unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/72903/umfrage/>

demgegenüber Spitzenplätze für die neuen Länder. Hier werden die auch 15 Jahre nach der Wiedervereinigung bestehenden Entwicklungspotentiale deutlich. Im selben Zeitraum ist die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger in den neuen Ländern leicht rückläufig; sie bewegt sich allerdings im Vergleich zu den alten Bundesländern auf einem insgesamt noch hohen Niveau von über 10 Prozent.⁶

Zur Bevölkerungsdichte und Wirtschaftskraft der Länder Berlin und Brandenburg – und damit zugleich zu der dicht besiedelten Bundeshauptstadt einerseits und zu dem in der Peripherie äußerst schwach und unter einem massiven Bevölkerungsrückgang leidenden brandenburgischen Hinterland andererseits – lassen sich nach allem pointiert die folgenden Zahlenwerte festhalten (Übersicht 1):

	Brandenburg	Berlin	Deutschland	Anteil Bbg/D
Fläche km ²	29.478	892	357.046	8,3%
Bevölkerung 30.6.2007	2.541.950	3.405.342	82.260.693	3,1%
BIP 2007 Mrd. €	52,5	83,4	2.423	2,2%
BIP-Wachstum real 2007 ggü. 2006	2,0%	2,0%	2,5%	

Während im Umland der Hauptstadt ein Bevölkerungszuwachs feststellbar ist (Abbildung 1: hell- und dunkelrot, mehr als 20%), leiden die übrigen – vom engen Verflechtungsraum entfernten – Landesteile unter erheblichen Bevölkerungsverlusten, so dass bis zum Jahr 2030 eine Bevölkerungsabnahme von bis zu 30% (und mehr, hell- und dunkelblau) prognostiziert werden muss (Abbildung 1):



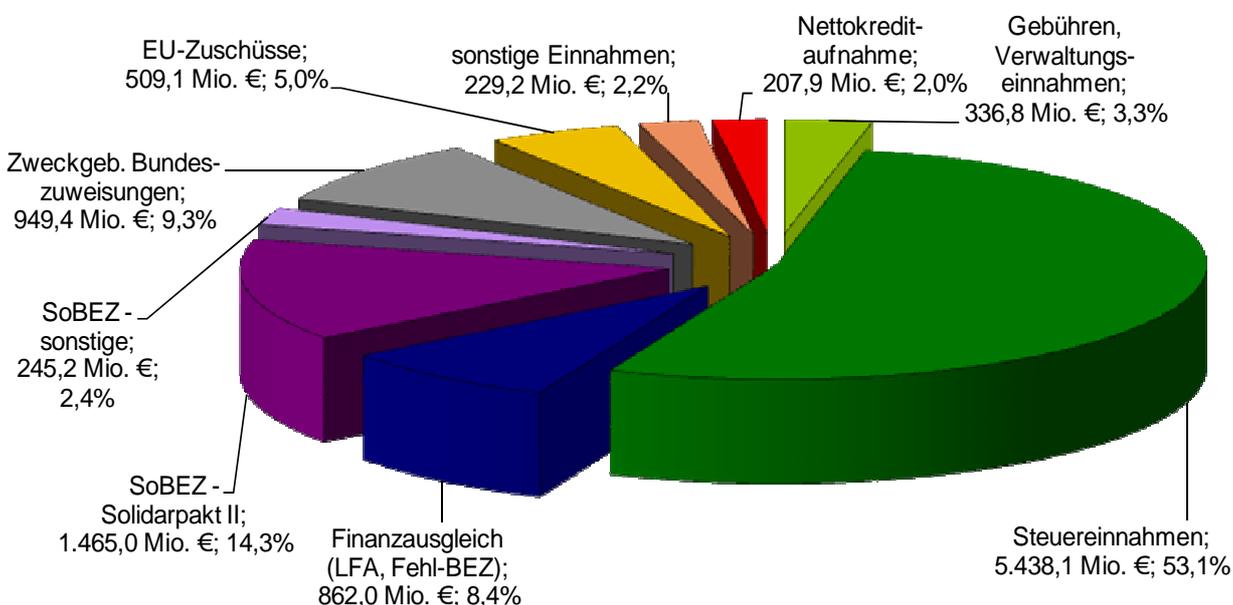
⁶ Ebda, Dynamikranking.

II. Die Einnahmen des Flächenbundeslandes am Beispiel Brandenburgs

Die Einnahmestruktur des brandenburgischen Landeshaushaltes (2008) ist durch einen Anteil der Steuereinnahmen am Gesamtvolumen von lediglich 53 Prozent gekennzeichnet. Über die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs fließen den Nehmerländern – zu denen das Land Brandenburg gehört – von den leistungsstärkeren Ländern (derzeit nur 5 Geberländer) weitere Milliardenbeträge zu. Das Volumen der Steuern und steuerähnlichen Abgaben zum Beispiel des Freistaates Bayern (mit ca. 12,5 Mio. Einwohnern) beläuft sich demgegenüber auf knapp 31 Mrd. Euro und damit auf knapp drei Viertel des Gesamthaushaltsvolumens von 41,22 Mrd. Euro (2009). Die Steuereinnahmen des Freistaates sind im Zeitraum von 1999 bis 2008 um 31 Prozent – nach den Korrekturen durch den Länderfinanzausgleich: um 26 Prozent –, die der bayerischen Kommunen (im selben Zeitraum: von 9,04 Mrd. Euro auf 13,145 Mrd. Euro) um 45 Prozent angestiegen.⁷

Die mit dem vereinbarten Auslaufen der Solidarpaktmittel (Abb. 2: SoBEZ, Solidarpakt II) bis 2020 stetig sinkenden Zuweisungen der Geber- an die Nehmerländer verschärfen die Finanzsituation der neuen Länder in dramatischer Weise, zumal eine (Teil-)Kompensation durch weitere Nettokreditaufnahmen rechtlich und tatsächlich nahezu ausgeschlossen ist.

Abbildung 2: Finanzlage des Landes Brandenburg (2008) – Einnahmen⁸:

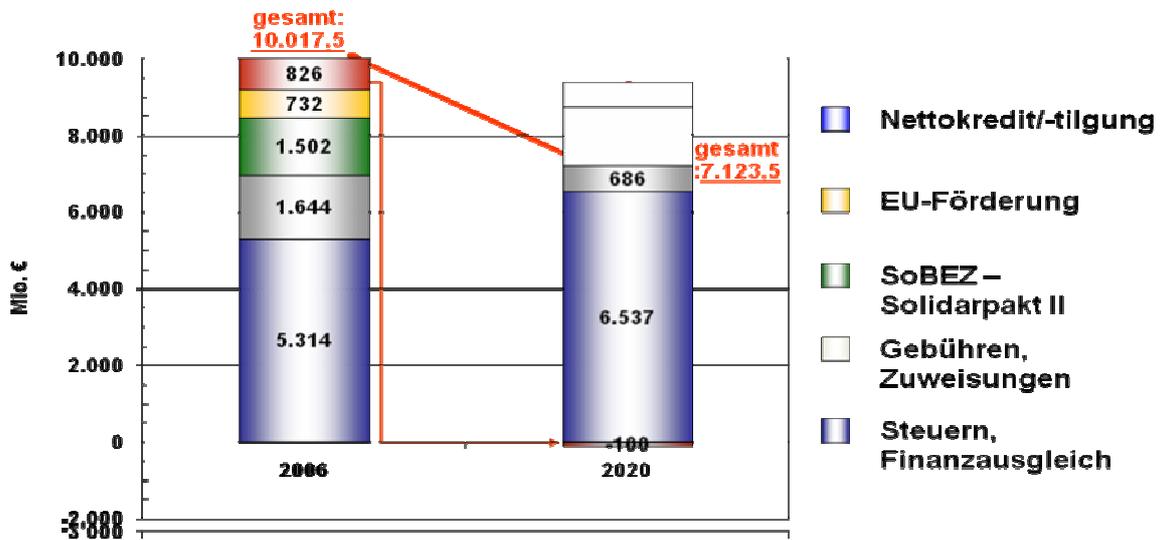


⁷ Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, www.stmf.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich

⁸ Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, Handreichung.

Abbildung 3⁹:

Verfügbare (bereinigte) Einnahmen 2006 - 2020



Gemessen am Einnahmenvolumen 2006 fehlen dem Land Brandenburg durch das Auslaufen der wiedervereinigungsbedingten Förderzuweisungen im Jahr 2020 Einnahmen iHv ca. 2.9 Mrd. Euro (jährlich). Hiervon abgesehen, wird in allen Ländern zeitweise eine Erosion der Einnahmebasis seit den 90ziger Jahren beklagt. Bei derartigen Einschätzungen handelt es sich aber, wie bereits angedeutet, um ein zu grobes Zerrbild der realen Einnahmeverhältnisse: Betrachtet man die Entwicklung der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen der letzten Dekade, so ist ein starker Einbruch in den Jahren 2000 bis 2004 feststellbar; von 2004 bis zur weltweiten Finanzkrise sind die Steuereinnahmen (in €/Einw.) demgegenüber wieder stark angestiegen. Mit den ausbleibenden Steuereinnahmen korrespondiert eine um 9 Prozentpunkte erhöhte Schuldenstandsquote von 2001 bis 2005¹⁰; die Ursache für den dramatischen Schuldenanstieg war mit anderen Worten, im Unterschied zu den 90ziger Jahren, nicht in stark steigenden Staatsausgaben zu sehen. Gleichwohl ist – bei allen bisherigen Sparanstrengungen – als Fazit unvermeidbar, dass der Haushalt des Landes Brandenburg (und anderer Nehmerländer) auch weiterhin in einem deutlich zu großen Umfang von den Zuweisungen Dritter und einer permanenten Neuverschuldung abhängig ist, sofern das Ausgabevolumen nicht drastisch reduziert wird.

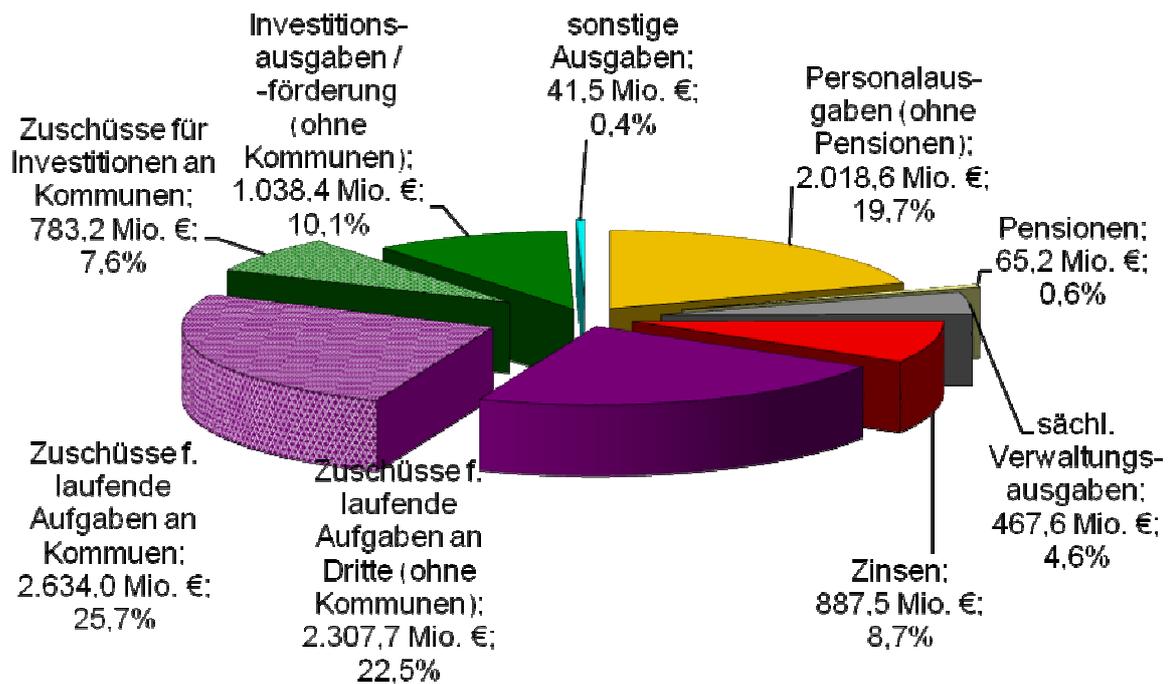
III. Die Ausgaben des Flächenbundeslandes am Beispiel Brandenburgs

Die Länder haben, wie bereits angedeutet, in der Phase von 2001 bis 2010 Sparanstrengungen unternommen. Ihre Ausgaben nahmen durchschnittlich lediglich um 0,3 Prozent zu, während das Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum bis zur Finanzkrise um etwa 1,5 Prozent wuchs. Während die öffentlichen Ausgaben in Berlin-Brandenburg von 1991 bis 1998 noch um durch

Abbildung 4: Ausgaben des Landes Brandenburg (2008)

⁹ Ebda.

¹⁰ Bofinger, Lenk, Schneider, Zukunftsfähige Finanzpolitik, 2008, S. 52.



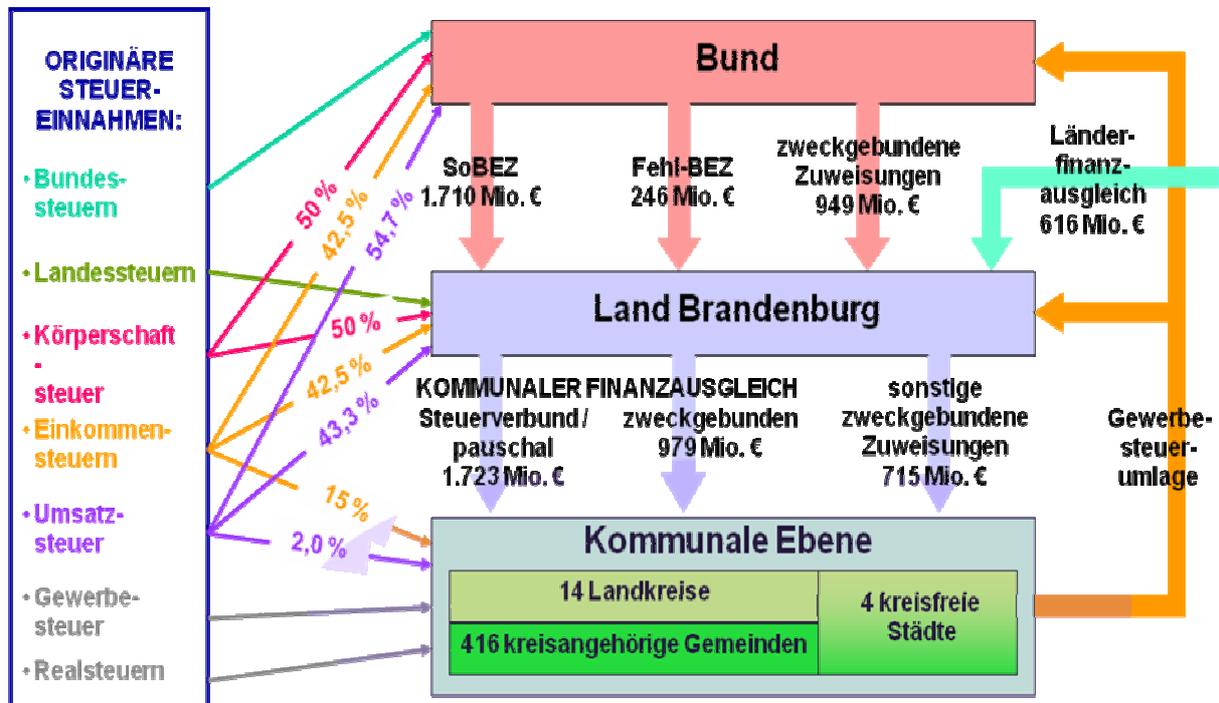
schnittlich 3,2 Prozent pro Jahr zunehmen, kann für den Zeitraum von 2001 bis 2005 ein Rückgang von -1,0 Prozent festgestellt werden.¹¹ Etwa ein Drittel der – für das Haushaltsjahr 2008 abgebildeten – Ausgaben kommen als Zuschüsse für Investitionen und zweckungebundene Mittel den Kommunen zugute. Ein Hauptaugenmerk des brandenburgischen Haushaltsgesetzgebers ist darauf gerichtet, die Personalausgaben bis 2020 deutlich zu verringern. So werden z. B. im Polizeibereich, immerhin eine der wesentlichen Legitimationsgrundlagen des Staates, von derzeit ca. 9.000 Stellen (2010) 1.900 bis zum Jahr 2020 gestrichen. In demselben Zeitraum wird der Haushaltsgesetzgeber mit einem deutlichen aufwachsenden Volumen von Pensionsansprüchen umgehen müssen.

IV. Finanzstruktur von Bund, Land und Kommunen

Die Finanzen von Bund, Ländern und Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) sind verfassungsrechtlich und tatsächlich miteinander verwoben; insbesondere werden – wie bereits beschrieben – die Steuerträge zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt (Abbildung 5):

¹¹ Ebda.

Finanzstruktur Bund – Land – Kommunen (2008)



Gemeinden und Gemeindeverbände sind bundesverfassungsrechtlich durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG abgesichert. Die Selbstverwaltungsgarantie schließt bereits nach der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (und seit der Einfügung eines Satzes 3 in Art. 28 Abs. 2 GG¹² ganz deutlich) die Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften ein. Die Finanzhoheit umfasst die Befugnis zu einer *eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabewirtschaft* im Rahmen des gesetzlich geordneten Haushaltswesens.

Überwiegend wird angenommen, dass die Selbstverwaltungsgarantie auch den gemeindlichen Anspruch auf eine aufgabenangemessene, d. h. aufgabengerechte Finanzausstattung oder wenigstens eine finanzielle Mindestausstattung beinhaltet. Da die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden erzielten „eigenen“ Einnahmen aus originären Steuern, Gebühren und sonstigen Abgaben vielerorts nicht ausreichen, um eine geordneter Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten, erfolgt eine Komplementärfinanzierung durch den kommunalen Finanzausgleich. Neben der Sicherung einer finanziellen Grundausstattung hat dieser Finanzverteilungsmechanismus ebenso wie der Länderfinanzausgleich auch einen Abschmelzeffekt im Hinblick auf zu große regionale Disparitäten.

¹² Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG vom 4. 8. 1997 lautet: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden zustehende wirtschaftskraftbezogene und mit Hebesatzrecht ausgestattete Steuerquelle.“

Die Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Brandenburg erhalten demnach im Haushaltsjahr 2008 über die Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs Finanzmittel in der Größenordnung von 2,7 Mrd. Euro und zusätzlich zweckgebundene Zuweisungen in Höhe von 715 Mio Euro. Weitere Einnahmen werden durch wirtschaftliche Tätigkeiten der Eigenbetriebe (z. B. Strom- und Gasversorgung, Verkehrsbetriebe) und notfalls Kredite vom Kapitalmarkt erzielt. Im Hinblick auf Kommunalkredite bestehen allerdings deutliche Restriktionen des Kommunalverfassungsrechts.¹³

V. Fonds Deutsche Einheit und Solidaritätszuschlag

Der Länderfinanzausgleich dient seit Januar 1995 auch dem zuvor durch den Fonds „Deutsche Einheit“ angestrebtem Zweck, nämlich der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im erweiterten Bundesgebiet (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG). Der zuvor im Mai 1990 als Finanzierungsinstrument für Leistungen an die DDR und später an die neuen Länder errichtete Fonds ist seither auf die Abwicklungsaufgabe der früher entstandenen Verbindlichkeiten beschränkt. Bei gleichzeitiger Erhöhung des dem Bund zustehenden Umsatzsteueranteils und Reduzierung der Bundesleistungen im Länderfinanzausgleich hat der Bund am 1. Januar 2005 sämtliche Schulden des Fonds (in Höhe von ca. 38,9 Mrd. Euro) übernommen. Die sich aus dem beschriebenen Kompensationsgeschäft für die alten Bundesländer ergebende Belastung ist bis zum Jahr 2019 mit ca. 2,6 Mrd. Euro jährlich beziffert. Die Gemeinden der alten Länder wiederum werden an diesen Belastungen durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (zugunsten des jeweiligen Landes, siehe Abbildung 5) mit etwa 1,03 Mrd. Euro jährlich beteiligt. Die pauschalierende gesetzliche Regelung hat zur Folge, dass auch westdeutsche Gemeinden belastet werden, die im unmittelbaren Finanz- und Wirtschaftskraftvergleich zu abundanten ostdeutschen Gemeinden schlecht abschneiden. Die Lastenverteilung innerhalb des jeweiligen Landes entspricht dann dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, wenn Gemeinden mit vergleichsweise hohem Gewerbesteueraufkommen – bezogen auf die jeweilige Steuerkraft – eine höhere Umlage pro Einwohner zu stemmen haben als finanzschwächere Gemeinden.

VI. Der landes(verfassungs)rechtliche Rahmen der Kommunalfinanzen

Die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG ist nicht an die Gemeinden und Gemeindeverbände als – unmittelbare – Adressaten gerichtet. Vielmehr bestimmt das Grundgesetz in Kenntnis der staatorganisatorischen Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern, dass den Gemeinden (von diesen: den Ländern) das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet sein muss. Kommunalrecht ist demnach einschließlich der Regelung der Kommunalfinanzen im föderativen System der Bundesrepublik Landesrecht. Die Länderverfassungen enthalten aus diesem Grund zum Teil materiellrechtlich

¹³ § 64 Abs. 3 BbgKVerf bestimmt, dass „die Gemeinde ... Kredite nur aufnehmen [darf], wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.“ § 74 Abs. 1 ergänzt, dass Kapitalmarktdarlehen nur für Investitionen und Umschuldungen zulässig sind.

deutlich verstärkte Ausprägungen des bundesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Darüber hinaus regeln die Kommunalverfassungsgesetze der Länder die unterschiedlichen Gemeindetypen und deren Organe sowie die Grundlagen.

Art. 97 der Brandenburgischen Landesverfassung (LV) verstärkt das bundesverfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG geregelte Selbstverwaltungsrecht durch die Regelung einer sog. strikten Konnexitätsregel (Mehrbelastungsausgleich): Für die durch Aufgabenübertragungen den Kommunen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen hat der Gesetzgeber einen vollständigen Ausgleich zu schaffen.¹⁴ Durch Art. 99 LV wird der Landesgesetzgeber zur Regelung eines kommunalen Finanzausgleichs verpflichtet, durch den eine sachgerechte gemeindliche und gemeindeverbandliche Aufgabenerfüllung gewährleistet wird. Das Finanzausgleichsgesetz bildet nach Art. 99 Satz 3 LV auch den Rahmen für eine angemessene Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes. Eine aus Sicht von Gemeinden oder Gemeindeverbänden bestehende unzureichende Finanzausstattung (durch den Finanzausgleichsgesetzgeber) bildet einen zentralen Gegenstand landesverfassungsgerichtlicher Verfahren (sog. kommunale Verfassungsbeschwerde).

Die kommunale Haushaltswirtschaft, gemeindliche Sonder- und Treuhandvermögen und die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen werden wie auch in den anderen Flächenbundesländern einfachgesetzlich durch Bestimmungen des sog. Kommunalverfassungsrechts (in Brandenburg: der Brandenburgischen Kommunalverfassung, BbgKVerf) geregelt. Dabei gibt es Regelungen zu den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen, den Erträgen und Krediten, zum Erlass einer Haushaltssatzung, zu Rücklagen, (Sonder-) Vermögen, Veräußerung von Vermögensgegenständen und allen weiteren üblichen Themen einer geordneten Haushaltswirtschaft bis hin zu kommunalen Stiftungen (§§ 63 bis 90 BbgKVerf). Für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen bestehen enge Grenzen, zum einen, damit sie sich nicht ohne Not den erheblichen Risiken der Privatwirtschaft aussetzen, zum anderen auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen: Anders als der private Unternehmer besteht für die Gemeinde als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts nicht das Risiko einer *rechtlichen* Insolvenz; es gibt keine Gesamtvollstreckung in alle Vermögenswerte einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes. Die *faktische* Insolvenz der Gemeinde ist demgegenüber ohne weiteres möglich, sofern die Finanzierung des Kernaufgabenbestandes nicht mehr gewährleistet ist. In diesem Fall stellt sich die Frage nach der Einstandspflicht des Landes für die faktisch insolvente Kommune. Mit den finanziellen Zuweisungen in der „Haushaltsnotstandslage“ der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes ist regelmäßig die Ausschöpfung des gesamten, ebenfalls in der Kommunalverfassung geregelten, aufsichtsrechtlichen Instrumentariums verbunden. Im äußersten Fall verliert die Gemeinde bzw. der Gemeindeverband ihre/seine Finanzhoheit, so dass alle Finanzgeschäfte von einem Beauftragten des Landes wahrgenommen werden. Für den faktischen Konkurs eines Landes gilt prinzipiell nichts anderes.

¹⁴ Einzelheiten sogleich, VII. 1. am Ende.

VII. Das System des kommunalen Finanzausgleichs

1. Grundlegende Anforderungen

Die von den Gemeinden im Rahmen ihrer Haushaltswirtschaft erzielten Einnahmen aus der Erhebung öffentlicher Abgaben (Steuern etc.), aus Verwaltungseinnahmen (Gebühren etc.), aus der Aufnahme von Krediten und wirtschaftlicher Betätigung werden durch die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergänzt. Dieser wird in den Flächenbundesländern überwiegend durch sog. kommunale Finanzausgleichsgesetze geregelt, wobei für diesen *kommunalen* Finanzausgleich – mit deutlichen Parallelen zum *Länderfinanzausgleich* – einige unstrittige verfassungsrechtliche Maßstäbe bestehen:

Die Finanzhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung beinhaltet gleichermaßen ein vom Finanzausgleichsgesetzgeber zu beachtendes Ausgleichsgebot und ein (Über-)Nivellierungsverbot. Ferner unterliegt der Landesgesetzgeber bei Normierung des kommunalen Finanzausgleichs einer Motiv-, Ziel- und Prognosekontrolle. Er muss nach allgemeiner Auffassung das Willkürverbot, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Prinzip der Systemgerechtigkeit beachten. Ferner scheint die Verfassungsrechtsprechung auch für den Bereich der Finanzausgleichsgesetzgebung dem Transparenzgebot zunehmend Bedeutung beilegen zu wollen. Das diesen allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäben genügende Finanzausgleichssystem lässt sich folgendermaßen beschreiben:

Der überwiegende Teil der Finanzausgleichsmasse wird den Kommunen in Form der allgemeinen und investiven sog. Schlüsselzuweisungen als ungebundene Deckungsmittel zugeführt (siehe Abbildung 5: 1,723 Mrd. Euro in Brandenburg im Jahr 2008). Der pauschalierte „Schlüssel“, der eine wesentliche Berechnungsgrundlage für die konkreten Zuweisungen bildet, wird aus dem normierten Finanzbedarf der Kommunen und deren Steuer- und Umlagekraft gebildet. Der festgestellte Fehlbetrag einer Gemeinde wird zu 75 Prozent und der eines Landkreises zu 90 Prozent durch die Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (Ausgleichsquote). Die Steuerkraft einer Gemeinde wird durch die sog. Steuerkraftmesszahl ausgedrückt, der wiederum das durch die Grundsteuern, die Gewerbesteuer und den Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer erzielte Einnahmenvolumen sowie Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich zugrunde gelegt werden. Soweit der Hebesatz bei dieser Berechnung eine Rolle spielt, wird von einem Durchschnittshebesatz aller Kommunen des Landes ausgegangen. Der Bedarfsansatz der Gemeinde wird aus der Anzahl ihrer Einwohner (sog. Hauptansatzstaffel) und weiteren Berechnungsansätzen ermittelt (z. B. ein Soziallasten- oder Schullastenansatz dort, wo konzentriert Sozial- bzw. Schulinfrastrukturleistungen zu erbringen sind). Dabei werden – bereits seit den 30ziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts – die Einwohner größerer Gemeinden „veredelt“: Die Einwohner der Stadt mit 150.000 Einwohnern sind danach „mehr wert“ – sie werden mit einem erhöhten Prozentsatz berechnet – als die Einwohner der Gemeinde mit 6.000 Einwohnern. Begründet wird diese Veredelung mit den vielfältigen zentralörtlichen Funktionen, die von der Kernstadt auch gegenüber der Bevölkerung im ländlichen Raum wahrgenommen werden (z. B. Kultur- und Sporteinrichtungen), mit denen die Umlandgemeinden aber nicht, auch nicht anteilig, belastet werden. Bei den kreisfreien Städten, jenen Gemeinden also, die neben den städtischen

Aufgaben auch die eines Landkreises wahrzunehmen haben und deren Finanzlage daher potentiell besonders angespannt ist, erreicht die Einwohnerveredelung in Brandenburg einen Spitzenwert von 150 Prozent. Die besondere Belastung der kreisfreien Städte lässt sich durch die Saldierung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben brandenburgischer kreisfreier und kreisangehöriger Städte (hier für den Zeitraum von 2007 bis 2009) darstellen:

Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben (in Mio Euro)

Jahr	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden
2007	+ 4,8	308,1
2008	+ 128,3	287,3
2009	+ 27,0	61,3

Das vertikale Verteilungsmuster wird auch beim kommunalen Finanzausgleich ergänzt durch horizontale Ausgleichsmechanismen, insbesondere eine interkommunale Ausgleichumlage, die ihre Grundlage u. a. in einem Solidaritätsgedanken haben soll: Die beispielsweise durch Hauptstadt- und/oder Autobahnnähe oder andere Standortvorteile privilegierte Kommunalkörperschaft leistet einen Ausgleich in Richtung der Kommunen mit geringen Ansiedlungschancen für Wirtschaftsbetriebe, die zudem regelmäßig unter einer Abwanderung gerade der leistungsfähigen Bevölkerungsteile zu leiden hat.

Eine landesverfassungsrechtliche Ergänzung findet dieser allgemeine kommunale Finanzausgleich in den bereits angesprochenen Regelungen über den sog. Mehrbelastungsausgleich.¹⁵ Diese, je nach ihrem konkreten Inhalt auch als striktes oder relatives Konnexitätsprinzip bezeichneten Verfassungsrechtssätze verpflichten den Aufgaben übertragenden Gesetzgeber, zeitgleich mit dem Übertragungsakt einen Kostenausgleich vorzunehmen. Dieser darf zwar pauschaliert und an einer sparsam wirtschaftenden Gemeinde orientiert erfolgen, muss aber auf realistische Größenordnungen für die Erfüllung der übertragenen Aufgabe gestützt sein. Der Mehrbelastungsausgleich ist im Verhältnis zum allgemeinen kommunalen Finanzausgleich als „Vorab“-Zahlung konzipiert und kommt daher (zunächst) auch abundanten Kommunen zugute. Die Interpretation der Ausgleichspflicht erfolgt allerdings mit unterschiedlicher landesverfassungsgerichtlicher Strenge. Das Brandenburgische Verfassungsgericht verpflichtet den Gesetzgeber wegen der immanenten Verkürzung des kommunalen Entscheidungsspielraums auch dort zu Ausgleichsleistungen, wo er freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben umformt.¹⁶

2. Verteilungssymmetrie und Gleichmäßigungsgrundsatz

Die Landes- und Kommunalfinanzen sind zudem über das Prinzip der Verteilungssymmetrie miteinander verknüpft. Dieser Grundsatz soll den Kommunen nach allgemeinem Verständnis in Literatur und Rechtsprechung eine Einnahmeentwicklung parallel zu den Landesfinanzen sichern. Dabei handelt es sich um einen *aufgabenbezogenen* Ansatz, der eine überschlägige

¹⁵ In Brandenburg: Artikel 97 Abs. 3 LV.

¹⁶ VerfGBbg, LKV 2002, 323 ff.

Gewichtung der kommunalen und der Landesaufgaben unter Beachtung ihrer prinzipiellen Gleichwertigkeit erfordert. Das ursprünglich in der niedersächsischen Verfassung verankerte Prinzip kann allerdings auch als Lastenverteilungsgrundsatz verstanden werden, durch den die erforderlichen Einschnitte in Landes- und Kommunalhaushalte in Krisenzeiten gerechtfertigt werden. Dogmatisch nicht befriedigend gelöst scheint am Ende die Frage zu sein, ob in der Haushaltsnotstandslage des Landes der kommunale Finanzausgleichsgesetzgeber die Zuweisungen auf die Kommunen auf ein Maß absenken darf, das nicht mehr einer Mindestfinanzausstattung zur Erfüllung eines unabweisbaren Kernbestandes kommunaler Aufgaben entspricht.

Anders als der aufgabenbezogene Verteilungsansatz „Verteilungssymmetrie“ regelte der inzwischen aufgegebenen Gleichmäßigkeitssatz eine *einnahmenorientierte* Ermittlungspflicht des Finanzausgleichsgesetzgebers. Die auf die Einnahmeseite reduzierte Berechnung wurde aber als eine unzulässige Problemverkürzung angesehen. Am Ende sind derartige Verteilungsprinzipien Ausdruck der Sorge, dass die Kommunalfinanzen in Zeiten von Haushaltsengpässen als Reservekassen der Länder dienen könnten.

VIII. Kommunalfinanzen in Zeiten der Finanzkrise und danach

Die weltweite Rezession hat auch in Deutschland zu einem starken Einbruch der Steuereinnahmen geführt. Während die Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 die höchsten Überschüsse ihrer Geschichte realisieren konnten, haben sie seit Ausbruch der Finanzkrise dramatische Defizite angehäuft. Ablesbar ist die Entwicklung der Kommunalfinanzen an der statistischen Erfassung der Kassenkredite: Nur durch kurzfristige Kreditaufnahme waren viele Gemeinden überhaupt noch in der Lage, ihre Haushaltslöcher zu stopfen. Das Volumen der Kassenkredite ist bis zum September 2009 auf 33,8 Mrd. Euro angewachsen, eine Steigerung von 15 Prozent gegenüber dem Vorjahreswert. Die hierdurch und durch weitere langfristige Kreditaufnahme steigende Zinslast kann auch bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt (September 2010) kaum durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Vielmehr sind die kommunalen Ausgaben im ersten Halbjahr 2010 um 4,3 Prozentpunkte auf 84,7 Mrd. Euro angewachsen. Ausschlaggebend hierfür waren die durch die Umsetzung der (im Zuge der Finanzkrise von Bund und Ländern beschlossenen) Konjunkturpakete bewirkten Mehrausgaben im Bauwesen in Höhe von bundesweit 6,8 Mrd. Euro (eine Zunahme um 20,4 Prozent) ebenso wie ein weiterer Anstieg der Sozialausgaben um 8,1 Prozent auf 21,2 Mrd. Euro. Im selben Zeitraum sind bei der Gewerbesteuer Mindereinnahmen von ca. 1 Mrd. Euro feststellbar. Das Defizit der Kommunen hat sich demnach trotz des bereits feststellbaren Aufschwungs weiter verschärft.