

Staatsfinanzen

Dr. Marius Thye

Studien und Handlungskonzepte

✘ Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt

„Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2013 bis 2017“, abrufbar unter: http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/mipla/MIPLA_2013_bis_2017.pdf >, zuletzt abgerufen am 5.12.2014.

✘ Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

„Handlungskonzept „Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“ 2010“, abrufbar unter: http://www.demografie.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/Demografieportal/Dokumente/4.2.2011_HK_Endfassung.pdf, zuletzt abgerufen am: 5.12.2014.

✘ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt

„Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Haushalte Sachsen-Anhalts, gesamtwirtschaftliche Darstellung“, abrufbar unter: < http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/7/71/711/71137/Kassenmaessige_Gesamtausgaben.html>, zuletzt abgerufen am 5.12.2014.

Der demografische Wandel wirkt sich auch auf den Landeshaushalt aus. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die Staatsfinanzen des Landes Sachsen-Anhalts, wobei die Steuereinnahmen, der Länderfinanzausgleich und die Kommunalfinanzen, mit Blick auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung, näher dargestellt werden.

1. Allgemeines und rechtlicher Rahmen

Verfassungsrechtlich ist das Finanzwesen in den Art. 104a ff. GG verankert.¹ Nach diesen Regelungen gebührt dem Bund die steuergesetzgeberische Dominanz.² Für die Länder ergibt

¹ K. Vogel/ C. Waldhoff, in: BK-GG, Vorbem. zu Art. 104a-115, Rn. 4ff; M. Seybold, Finanzausgleich im Kontext des deutschen Föderalismus-Perspektiven für zukünftigen Länderfinanzausgleich, S. 31.

² Ebenda, S. 52.

sich aus Art. 105 IIa GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern.³ Die Gemeinden haben die Satzungshoheit für die Verbrauchs- und Aufwandssteuern sowie das Hebesatzrecht im Rahmen der Erhebung der Gewerbe- und Grundsteuern.⁴ Für nichtsteuerliche Abgaben richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach der Zuständigkeit für das jeweilige Sachgebiet. Daher haben die Länder u.a. die Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Kommunen und die Verwaltungsgebühren.⁵

Zur Nutzung dieser Steuereinnahmen hat das Ministerium der Finanzen gemäß § 31 der Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) die **Finanzplanung** aufzustellen.⁶ Kern der Finanzplanung ist es, die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu beschreiben.⁷ Die **Struktur des Landeshaushalts** von Sachsen-Anhalt orientiert sich hierbei am System des sog. Doppelhaushalts⁸. Im Jahr 2012 beliefen sich die landesweiten Gesamteinnahmen sowie Gesamtausgaben deckungsgleich auf rund 9.936 Mrd. EUR.⁹

Für den Landeshaushalt insgesamt problematisch, ist dass zum einen, dass die Staatsverschuldung des Landeshaushaltes reduziert werden bzw. bis zum Jahr 2020 (Anforderung der Schuldenbremse) ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden muss.¹⁰ Zum anderen lastet auf Sachsen-Anhalt im Vergleich der Bundesländer ein hohes Schuldenniveau, was wiederum eine hohe Zinsbelastung sowie auch eine überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Verschuldung mit sich bringt. Eine Stabilisierung des Schuldenstandes pro Kopf könnte nur dadurch erreicht werden, indem, rein rechnerisch, bis zu 300 Millionen Euro pro Jahr getilgt werden.¹¹

³ Hierzu gehören zum Beispiel die Vergnügungs- und Getränkesteuer, Hundesteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Zweitwohnsitzsteuer.

⁴ H. Bednarz, Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung, S. 52.

⁵ *Ebenda*.

⁶ § 31 I LHO Sachsen-Anhalt: „Das Ministerium der Finanzen stellt entsprechend §§ 9, 10 und 14 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft sowie §§ 50 bis 52 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eine fünfjährige Finanzplanung auf.“

⁷ Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalts, Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalts 2013 bis 2017, S. 6.

⁸ Nach diesem System wird der Haushaltsplan für zwei Haushaltsjahre, nach (Plan-)Jahren getrennt, aufgestellt.

⁹ Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalts, Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalts 2013 bis 2017, S. 23.

¹⁰ Vgl. unten Teil 4, Kapitel VIII: Staatsverschuldung.

¹¹ Sachsen-Anhalt hat als erstes Bundesland einen eigenen Stabilitätsrat, um eine gemeinsame Konsolidierungspolitik von Land und Kommunen zu koordinieren und damit sicherzustellen, dass Sachsen-Anhalt ab 2019 die Vorgaben der grundgesetzlichen Schuldenbremse einhält.

a) Zusammensetzung des Landeshaushalts

Im Jahre 2012 entsprachen die Einnahmen des Landes Sachsen-Anhalt den Ausgaben. Problematisch für den Landeshaushalt unter Betrachtung des demographischen Wandels ist es jedoch, dass zum einen ein wesentlicher Teil der Einnahmen der Länder in einem engen Bezug zur Anzahl der Einwohner stehen, insb. Steuereinnahmen, so dass bei sinkenden Einwohnerzahlen auch die Einnahmen zurückgehen werden. Zum anderen werden sich auch die sog. Solidarpaktmittel im Laufe der nächsten Jahre verringern. Die genauere Zusammensetzung des Landeshaushalts und das Zurückgehen dieser Einnahmen sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

aa) Steuereinnahmen

Art. 106 GG regelt im Einzelnen, welches Steueraufkommen dem Bund (Art. 106 I GG) und welches den Ländern (Art 106 II GG¹²) zusteht. Nach Abs. 3 dieser Norm gebührt die sog. Gemeinschaftssteuer¹³ dem Bund und den Ländern anteilig. Art. 106 V, Va GG normiert weiterhin, dass auch den Gemeinden, als Teil der Länder, ein bundesgesetzlich zu bestimmender prozentualer Anteil am Einkommenssteuer- sowie Umsatzsteueraufkommen zusteht.¹⁴ Der zu bestimmende Anteil am Umsatzsteueraufkommen richtet sich nach Art. 107 I GG an der Einwohnerzahl der Länder sowie der unterproportionalen Steuerkraft. Des Weiteren kommt den Gemeinden nach Art. 106 VI GG auch der Ertrag aus der Grund- sowie Gewerbesteuer sowie der Ertrag aus den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern zu.

bb) Länderfinanzausgleich

Gemäß Art. 107 II GG ist durch ein Gesetz sicherzustellen, „dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird; hierbei sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu berücksichtigen“. An diese verfassungsrechtliche Vorgabe knüpft der sog. Länderfinanzausgleich (im Folgenden: LFA) an.

¹² Nach Art. 106 II GG steht den Ländern das Aufkommen der folgenden Steuern zu: Vermögenssteuer, Abgabe von Spielbanken, Erbschaftssteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Verkehrssteuer (soweit diese nicht nach Abs. 1 dem Bund oder nach Abs. 3 Bund und Ländern gemeinsam zustehen), Biersteuer.

¹³ Hierzu gehören die Einkommenssteuer, die Körperschaftssteuer, die Abgeltungssteuer auf Zins- und Veräußerungserträge sowie die Umsatzsteuer.

¹⁴ An Einkommenssteuer steht den Gemeinden 15 Prozent und am Umsatzsteueraufkommen rd. 2 % zu; hierzu Bundesministerium der Finanzen, „Bund/Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung“, Ausgabe 2014, S. 16 f., abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Grundlagen/2014-11-20-grundlagen-der-foederalen-finanzbeziehungen-anlage1_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

Der Grundgedanke des LFA ist, dass finanzschwache Länder Ausgleichszahlungen erhalten, die von den finanzstarken Ländern aufgebracht werden.¹⁵ Durch diese Ausgleichszahlungen soll eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den einzelnen Bundesländern angestrebt werden.¹⁶ Der Länderfinanzausgleich soll jedoch nicht dazu führen, dass allen Ländern die gleiche Summe an Einnahmen zusteht. Vielmehr sollen hiermit die Einnahmeunterschiede zwischen den Ländern lediglich anteilig beseitigt werden, um somit die finanzielle Eigenverantwortung und die Eigenstaatlichkeit der Länder zu stärken.¹⁷

Sachsen-Anhalt hat im Jahr 2012 durch den LFA Mehreinnahmen i.H.v 571 Mio. € bezogen; laut einer Vorausberechnung soll dieser Betrag bis zum Jahr 2017 auf 594 Mio. € ansteigen.¹⁸

Der LFA ist jedoch auch unter den einzelnen Bundesländern nicht ganz unstrittig. Von den insgesamt 16 Bundesländern gehören nur noch drei zu den Geberländern, nämlich Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Nunmehr klagen Bayern und Hessen gegen den LFA vor dem Bundesverfassungsgericht.¹⁹ Hierbei beklagen die beiden Geberländer vor allem das Fehlen von Leistungsanreizen, wodurch die Gerechtigkeit des Ausgleichssystems erheblich in Frage gestellt werde.

cc) Bundesergänzungszuweisungen

Bundesergänzungszuweisungen (im Folgenden: BEZ) sind den Länderfinanzausgleich ergänzende Zuweisungen des Bundes an leistungsschwache Länder.²⁰ Es handelt sich hierbei um ungebundene Mittel, die der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs dienen.²¹ Bei den BEZ ist zwischen den allgemeinen BEZ und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zu unterscheiden. Ob ein Land diese BEZ erhält ergibt sich daraus, ob es als leis-

¹⁵ Bundesministerium der Finanzen, „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“, S. 3; abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/BFAG.pdf?__blob=publicationFile&v=2>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

¹⁶ Vgl. Art. 106 III Nr. 2 GG.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalts, Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalts 2013 bis 2017, S. 29, abrufbar unter: < http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/mipla/MIPLA_2013_bis_2017.pdf>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

¹⁹ Dazu abrufbar: <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2014/48187044_kw09_grundgesetz_107/214144>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

²⁰ Bundesministerium der Finanzen, „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“, S. 4, abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/BFAG.pdf?__blob=publicationFile&v=2>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

²¹ Ebenda.

tungsschwach i.S.v. § 11 FAG einzustufen ist.²² Da Sachsen-Anhalt leistungsschwach i.S. dieser Norm ist, erhält es auch BEZ. Diese beliefen sich im Jahr 2012 auf 231 Mio. € und werden im Jahr 2017 voraussichtlich 268 Mio. € betragen.²³

Ergänzend hierzu dienen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (im Folgenden: SoBEZ) dazu, spezielle Sonderlasten einzelner Bundesländer auszugleichen.²⁴ Sachsen-Anhalt erhält neben den SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten auch SoBEZ für die Kosten politischer Führung²⁵ sowie Hartz-IV-SoBEZ²⁶. Diese Zuweisungen sind zwar nicht von der Einwohnerzahl abhängig, werden jedoch aufgrund der gesetzlich festgelegten degressiven Ausgestaltung zurückgehen.²⁷

So ist in § 11 III FAG geregelt, dass die SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten von 1.030 Mio. € im Jahr 2013 auf 563 Mio. € im Jahr 2017 für Sachsen-Anhalt sinken werden. Auch der im Jahr 2012 noch gezahlte Betrag von rund 151 Mio. € zum Ausgleich der Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit wird sich in den nächsten Jahren weiter verringern, § 11 IIIa FAG. Lediglich die Zuweisungen für die Kosten politischer Führung verbleiben auch in den nächsten Jahren bei 53 Mio. €.²⁸

²² § 11 II Satz 2 FAG: „Leistungsschwach...ist ein Land, dessen Summe aus Finanzkraftmesszahl und Ausgleichszuweisungen nach § 10 Fehlbeträge an 99,5 vom Hundert der Ausgleichsmesszahl des Ausgleichsjahres aufweist.“

²³ Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalts, Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalts 2013 bis 2017, S. 9, abrufbar unter: <http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/mipla/MIPLA_2013_bis_2017.pdf>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

²⁴ Bundesministerium der Finanzen, „Der bundesstaatliche Finanzausgleich“, S. 5, abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/BFAG.pdf?__blob=publicationFile&v=2>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

²⁵ Kosten politischer Führung sind auch sog. Kosten der Kleinheit, d.h. Ausgleichszahlungen für „überdurchschnittlich hoher Kosten der Kleinheit der politischen und zentralen Exekutive“, so *J.W. Hiden*, Finanzausgleichsgesetz, 1. Aufl. 2012, § 11 Rn. 16.

²⁶ Die Hartz-IV-SoBEZ erhalten die neuen Länder zum Ausgleich der Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und den daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige.

²⁷ Ministerium für Landesentwicklung und Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Handlungskonzept „Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt 2010“, S. 17, abrufbar unter: <http://www.demografie.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/Demografieportal/Dokumente/HK_Endfassung_2011_02_15.pdf>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

²⁸ Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalts, Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalts 2013 bis 2017, S. 29, abrufbar unter: <http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/mipla/MIPLA_2013_bis_2017.pdf>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

dd) EU-Mittel

Des Weiteren erhielt Sachsen-Anhalt in der Förderperiode von 2007 bis 2013 insgesamt 3.483 Mrd. Euro EU-Fördermittel.²⁹ Sachsen-Anhalt wird auch in der neuen Förderperiode 2014 – 2020 umfangreiche Mittel aus den Europäischen Fonds erhalten, da Sachsen-Anhalt als eine sog. Übergangsregion eingestuft wird. Diese umfasst Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von über 75 Prozent bis 90 Prozent des EU-Durchschnitts.

ee) Eigene Einnahmen des Landes

Zu den genannten Einnahmequellen treten jährlich ca. 579 Mio. € aus sog. sonstigen landesweiten **Einnahmen**. Diese Summe setzt sich zusammen aus Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, sonstigen Einnahmen aus dem öffentlichen Bereich, Zinseinnahmen, Darlehensrückflüsse und sonstigen Zuschüssen.³⁰

b) Ausgaben

Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs werden sich langfristig die Einnahmen rückläufig entwickeln. Im Sinne der im Land Sachsen-Anhalt verfolgten strikten Haushaltskonsolidierung muss dementsprechend auch die Ausgabenstruktur an diese Entwicklung angepasst werden. Im Jahr 2012 beliefen sich die Gesamtausgaben auf ca. 9.936 Mrd. €. ³¹ Dominiert werden die Ausgaben von den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen. Zu den Zuweisungen und Zuschüssen gehören u.a. Leistungen an die Kommunen nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), Ausgaben für die überörtliche Sozialhilfe, Ausgaben für Universitäten, Hochschulen und Forschung, Ausgaben für den öffentlichen Personennahverkehr sowie Ausgaben für Kindertagesstätten.³²

Die Ausgaben für die Personalkosten der Landesbediensteten weisen einen Anteil von knapp 30 Prozent des Haushalts auf. Weitere Ausgaben fallen an für die sachliche Verwaltung, Zinsen und zu tätigen Investitionen. Die sachlichen Verwaltungsausgaben beinhalten im

²⁹ Ebenda, S. 30.

³⁰ Strategische Ausrichtung des Landeshaushalts von Sachsen-Anhalt 2013, S. 23, abrufbar unter: <<http://www.mz-web.de/blob/view/22790242,19606033,data,Deubel-Gutachten.pdf>>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

³¹ Die nachfolgenden Angaben sind der Finanzplanung entnommen; Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalts, Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalts 2013 bis 2017, S. 58, abrufbar unter: <http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/mipla/MIPLA_2013_bis_2017.pdf>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

³² Aktuell findet in Sachsen-Anhalt eine Haushaltsdebatte über Kürzungen im Hochschulbereich statt.

Wesentlichen die Ausgaben, die für die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs in den einzelnen Verwaltungsbereichen notwendig sind, wie zum Beispiel, Bürobedarf, Porto, Telefon, Miete, Unterhaltung von Grundstücken und Fahrzeugen, Aus- und Weiterbildungsausgaben, Ausgaben für Sachverständige und Dienstleistungen Außenstehender, Ausgaben für die Veröffentlichungen und Öffentlichkeitsarbeit und ähnliches.

2. Kommunalfinanzen

Aus dem im Grundgesetz vorgesehenen zweistufigen Staatsaufbau folgt, dass Städte und Gemeinden nicht als dritte Staatsebene, sondern als Glieder der Länder anzusehen sind. Als Bestandteil dieser sind die Kommunen³³ aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht von den Ländern und vom Bund abhängig.³⁴

Zu bedenken ist hierbei aber immer, dass den Kommunen die Erfüllung der sog. Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft zugewiesen ist. Zu diesen Aufgaben gehören zum einen die Pflichtaufgaben³⁵ und zum anderen die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben³⁶. Der Bund sowie auch die Länder haben die Möglichkeit, durch gesetzliche Regelungen weitere Aufgaben – als Pflichtaufgaben – auf die Kommunen zu übertragen. So wurde beispielsweise durch ein Bundesgesetz die Erbringung der sozialen Leistungen auf die Kommunen übertragen, ohne einen Anspruch auf Erstattung gegenüber dem Bund eingeräumt zu haben.³⁷ Auch der Ausbau der Kindertagesstätten, der aufgrund des bundesgesetzlich geregelten Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz notwendig geworden ist, ist finanziell von den Kommunen ohne Erstattungsanspruch zu tragen.³⁸ Als weitere Aufgaben sind letztlich noch staatliche Auftragsangelegenheiten zu nennen, wobei die Kommune lediglich als staatliche Unterbehörde, die die Angelegenheit im Auftrag von Bund oder Land ausführt, agiert.³⁹ Die Kosten werden in einem solchen Fall vom Bund bzw. Land getragen.

³³ Als Kommunen werden vom Grundgesetz sowohl Gemeinden als auch Gemeindeverbände genannt.

³⁴ J. Wixforth, Kommunalfinanzen in Suburbia – Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin, 2009, S. 33.

³⁵ Zum Beispiel: Soziale Sicherung in Form von Sozialhilfe, Abwasserbeseitigung, Straßenbaulast, Einrichtung und Fortführung öffentlicher Schulen, Bauleitplanung.

³⁶ Hierzu gehören u.a. kulturelle und soziale Angelegenheiten, Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Sportanlagen und -förderung, Erholungseinrichtung, kommunale Wirtschaftsförderung.

³⁷ J. Wixforth, Kommunalfinanzen in Suburbia – Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin, 2009, S. 36.

³⁸ Zwar erhalten die Kommunen Zuschüsse, dies steht einem Erstattungsanspruch jedoch nicht gleich.

³⁹ Hierzu gehören beispielsweise Standesamt- und Passangelegenheiten.

Um diese Fülle an Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können, ist ein verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung unabdingbar.⁴⁰ So weist das Grundgesetz den Kommunen nach Art. 106 V, Va GG einen Anteil an der Einkommenssteuer sowie der Umsatzsteuer, die Grundsteuer, die Grunderwerbsteuer und die örtlichen Aufwands- und Verbrauchssteuern zu. Vom Bund erhalten die Kommunen einen sog. Sonderlastenausgleich für von diesem veranlasste Ausgaben.⁴¹ Auch hat dieser eine bestimmte Quote der Ausgaben zu übernehmen, die aufgrund von Geldleistungsgesetzen des Bundes, Art. 104 a III GG, entstehen, die von den Ländern – bzw. Kommunen als Teil der Länder ausgeführt werden.⁴² Der Bund leistet auch finanzielle Hilfe und Unterstützung zu Investitionen, die i.S.v. Art. 104 b GG⁴³ besonders bedeutsam sind. Weitere Einnahmen erhalten die Kommunen durch die Erhebung von Gebühren⁴⁴ und Beiträgen⁴⁵.

Trotz der bestehenden Einnahmequellen ist die finanzielle Situation der Kommunen sehr unterschiedlich, so dass es auch auf kommunaler Ebene eines Finanzausgleichs bedarf. Dieser sog. **Kommunalfinanzausgleich** ist verfassungsrechtlich verankert in Art. 106 VII GG sowie in den Landesverfassungen fast aller⁴⁶ Bundesländer.

Nach Art. 88 II S. 1 Verf LSA soll mit dem kommunalen Finanzausgleich die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen angemessen ausgeglichen werden. Zu diesen Ausgleichsfunktionen gehört zum einen unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Aufgabenbelastung

⁴⁰ J. Wixforth, Kommunal Finanzen in Suburbia – Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin, 2009, S. 36.

⁴¹ Zuschüsse zum Kita-Ausbau.

⁴² BAFöG, Wohngeld, Leistungen nach dem Häftlingssicherungsgesetz.

⁴³ (1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die 1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.

⁴⁴ Eine Legaldefinition zum Gebührenbegriff enthält das Kommunalabgabengesetz LSA nicht. Es ist jedoch geregelt, dass Gebühren in Form von Benutzungs- und Verwaltungsgebühren erhoben werden.

⁴⁵ Hierzu ist in § 6 I KAG-LSA geregelt: Landkreise und Gemeinden erheben zur Deckung ihres Aufwandes für die erforderliche Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Verbesserung und Erneuerung ihrer öffentlichen leistungsgebundenen Einrichtungen und die Gemeinden für Verkehrsanlagen (Straßen, Wege Plätze...) von den Beitragspflichtigen i.S.d. Abs. 8 (Grundstückseigentümer), denen durch die Inanspruchnahme oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Leistungen ein Vorteil entsteht, nur Beiträge, soweit der Aufwand nicht durch Gebühren gedeckt ist und soweit nicht ein privatrechtliches Entgelt gefordert wird.

⁴⁶ Die einzige Ausnahme bildet Bayern; in Sachsen-Anhalt ist der Kommunal-FAG in Art. 88 I Verf LSA verankert.

allen Gemeinden des Landes eine finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten⁴⁷, zum anderen sollen übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden ausgeglichen werden.⁴⁸ Um diesen Anspruch gerecht zu werden, soll mittels des zum 1. Januar 2013 novellierten Finanzausgleichsgesetze (im Folgenden: FAG) unter Berücksichtigung sinkender Einnahmen eine angemessene und aufgabenbezogene Finanzausstattung der Kommunen ermöglicht werden. Gemäß § 2 FAG LSA wird für das Jahr 2014 eine Finanzausgleichsmasse von insgesamt 1.573.414.546 € festgesetzt. Wie der Landesgesetzgeber den Finanzausgleich im Einzelnen ausgestaltet, ist diesem freigestellt. Die Grenze dieser Gestaltungsfreiheit ist in dem Anspruch der Gemeinden auf eine finanzielle Mindestausstattung zu sehen. Diese Mindestausstattung ist dabei so zu bemessen, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, all ihre Aufgaben, also die Pflichtaufgaben sowie die freiwilligen Aufgaben, erfüllen zu können. Hierbei ist jede Kommune individuell auf das Spektrum der tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben sowie die Intensität der Aufgabenerfüllung zu überprüfen.⁴⁹

3. Die Finanzsituation unter den Bedingungen des demografischen Wandels

Die kommunale Finanzsituation wird durch die Veränderungen des demografischen Wandels stark beeinflusst werden. So wirken sich der Bevölkerungsrückgang sowie die Veränderung der Altersstruktur auf unterschiedlichste Weise auf der Einnahmen- sowie der Ausgabe-seite aus.

a) Effekte des demografischen Wandels auf der Einnahmenseite

Das örtliche Steueraufkommen wird sich in den nächsten Jahren vermindern. Mit dem Rückgang der Bevölkerung sinkt die Anzahl potenzieller Lohnsteuerzahler, was sich wiederum negativ auf das Einkommenssteueraufkommen auswirkt. Es ist auch mit einem Rückgang der Gewerbesteuer zu rechnen. Dies u.a. auch deshalb, da – so die pessimistische Einschätzung –

⁴⁷ Bundesministerium der Finanzen, „Bund/Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung“ Ausgabe 2012, S. 75, abrufbar unter: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Grundlagen/2014-11-20-grundlagen-der-foederalen-finanzbeziehungen-anlage1_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Die finanziellen Zuweisungen an die Städte und Gemeinden lassen sich nach § 3 FAG LSA aufteilen in Bedarfszuweisungen (§ 17 FAG LSA), Investitionspauschale (§ 16 FAG LSA), Zuweisungen zur Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, sowie besondere Ergänzungszuweisungen und Schlüsselzuweisungen. Die besonderen Ergänzungszuweisungen erfolgen für die Wahrnehmung der Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 7 FAG LSA), der Sozialhilfe (§ 8 FAG LSA), der Hilfe zur Erziehung (§ 9 FAG LSA), der Schulbeförderung (§ 10 FAG LSA) sowie der Unterhaltung der Kreisstraßen (§ 11 FAG LSA). Die Schlüsselzuweisungen (§§ 12 – 15 FAG LSA) werden für die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gewährt. Diese bemessen sich nach der Steuerkraft der Gemeinden.

Unternehmen aufgrund der sinkenden Anzahl an Arbeitskräften zu Standortschließungen und/oder –verlagerungen gezwungen sein werden.

Grundsätzlich kann auch angenommen werden, dass das Umsatzsteueraufkommen sinken wird, da weniger Konsumenten zu weniger zu versteuernden Umsatz und damit zu einem geringerem Umsatzsteueraufkommen führen. Jedoch ist eine Prognose hinsichtlich der Entwicklung der Umsatzsteuer eher schwierig zu treffen, da sich nicht genau vorhersagen lässt, wie sich der Lebensstandard der künftigen Rentengenerationen entwickeln wird.⁵⁰ Der Rückgang der Steuereinnahmen wird dazu führen, dass die Zuweisungen der Länder an die Kommunen zurückgehen werden, da sich diese obligatorisch aus den Gemeinschaftssteuern, also dem Aufkommen aus der Einkommen-, der Körperschaft- und der Umsatzsteuer speisen.⁵¹ Mit sinkender Bevölkerungszahl gehen auch die Nachfrager nach öffentlichen Einrichtungen und Angeboten⁵² zurück, so dass die Einnahmen aus den hierfür zu entrichtenden Gebühren dementsprechend sinken werden.

b) Effekte des demografischen Wandels auf der Ausgabenseite

Der demografiebedingte Bevölkerungsrückgang führt zwar einerseits zu Mindereinnahmen, andererseits aber in bestimmten Bereichen auch zu erheblichen Mehrausgaben. So sind heute bereits Wohnfolgeeinrichtungen⁵³ nicht mehr voll ausgelastet. Dennoch sind die Unterhaltskosten für beispielsweise Miete, Personal oder sonstige Gebäudeunterhaltskosten auf einem konstanten Niveau. Dies spiegelt sich momentan beispielhaft im Schulbereich wider, wo es aufgrund sinkender Schülerzahlen und einer nur geringen Auslastung von Schulen zur Zusammenlegung von Schulen zur Reduzierung der Unterhaltskosten kommt.⁵⁴ Auf der anderen Seite nimmt die Anzahl der älteren Bevölkerung immer mehr zu. In diesem Bereich kommt es deshalb zu einem Anstieg der Ausgaben für beispielsweise neue Seniorenpflegeeinrichtungen oder ambulante Pflegedienste.

Es ist anzunehmen, dass die Kosten der technischen Infrastruktur, wie zum Beispiel für Straßen, Trinkwasserleistungen, Abwassersammler, Stromnetze, Gasleitungen oder der ÖPNV

⁵⁰ H. Bednarz, „Demographischer Wandel und Kommunale Selbstverwaltung“, S. 80.

⁵¹ *Ebenda*. S. 83.

⁵² Weniger Menschen bedeutet auch, dass weniger beispielsweise die öffentlichen Verkehrsmittel oder Schwimmbäder nutzen.

⁵³ Diese sind sowohl für die allgemeine als auch für die gesetzlich verankerte Daseinsfürsorge der Wohnbevölkerung unerlässlich; zu den öffentlichen Wohnfolgeeinrichtungen gehören zum Beispiel Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Senioreneinrichtungen, Jugendzentren etc.

⁵⁴ Vgl. dazu näher Kapitel 4. Teil IV Bildungsinfrastruktur.

mit sinkender Bevölkerungszahl ansteigen werden. So bilden sich beispielsweise bei einer Unterauslastung der Abwassersysteme Ablagerungen, die den Leitungsdurchfluss behindern und zudem vermehrt Korrosion verursachen,⁵⁵ was teure Folgeaufwendungen nach sich zieht.

Es wird weiterhin angenommen, dass es zu einem Anstieg der Sozialausgaben kommen, da die steigende Anzahl der RenterInnen nicht in der Lage sein werden, aus ihrer Rente ihren Lebensunterhalt zu finanzieren und daher einen Anspruch auf Sozialhilfe haben werden.⁵⁶

c) Resümee

Auch wenn sich auf der einen Seite die Einnahmen verringern, werden auf der anderen Seite die Ausgaben zunächst auf dem gleichen Niveau bleiben bzw. sogar noch ansteigen. Dies vor allem auch deshalb, da den Gemeinden die Aufgabe einer nachhaltigen und flächendeckenden Daseinsfürsorge zukommt. Inwieweit diese Daseinsfürsorge aufgrund der demografischen Entwicklung eine neue Definition und Interpretation bedarf, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Es gilt jedoch zu überlegen, ob Selbstverantwortungsräume geschaffen werden könnten, in denen die öffentliche Daseinsfürsorge auf einen Mindeststandard reduziert werden würde. Inwieweit dies rechtlich zulässig wäre, bedarf einer gesonderten Prüfung.

Dennoch bleibt es für die Städte und Gemeinden wichtig, in zukunftsträchtige Einrichtungen und Regionen zu investieren. Hier gilt es vor allem auch Anreize für die Bevölkerung zu schaffen, die Region nicht zu verlassen bzw. sich in der Region anzusiedeln und dauerhaft nieder zu lassen. Hier ist vor allem auch die Wirtschaftspolitik gefordert, strukturelle Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu verbessern, Standortvorteile zu sichern und die Unternehmen durch eine aktive Wirtschaftsförderung zu unterstützen.

Literaturhinweise:

Bednarz, Hendrik, Demographischer Wandel und Kommunale Selbstverwaltung, 2010.

Hidien, Jürgen W., Finanzausgleichsgesetz Kommentar, 1. Aufl. 2012.

Kahl, Wolfgang/ Waldhoff, Christian/ Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 167. Ergänzungslieferung, 2014.

⁵⁵ *H. Bednarz, „Demographischer Wandel und Kommunale Selbstverwaltung“, S. 88.*

⁵⁶ Abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/renten-sozialexperten-warnen-vor-dramatischem-anstieg-der-altersarmut-a-737088.html>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

Ministerium für Landesentwicklung und Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Handlungskonzept „Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt 2010“, abrufbar unter: <http://www.demografie.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/Demografieportal/Dokumente/HK_Endfassung_2011_02_15.pdf>, zuletzt besucht am 09.12.2014.

Seybold, Martin, Finanzausgleich im Kontext des deutschen Föderalismus-Perspektiven für zukünftigen Länderfinanzausgleich, 2005.

Wixforth, Jürgen, Kommunalfinanzen in Suburbia – Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin, 2009.