

Auswirkungen der Zensusergebnisse auf den kommunalen Finanzausgleich

Die Ergebnisse des Zensus 2011 haben zu der Erkenntnis geführt, dass in Deutschland rund 1,5 Mio. Einwohner (und damit etwa 1,8 %) weniger als bisher angenommen und der Verteilung und Umverteilung öffentlicher Finanzen zugrundegelegt wurden, leben. Was bedeutet das nun für die Kommunen? Bedeuten weniger Einwohner wirklich weniger Geld, wie es in der FAZ vom 5.6.2013 plakativ heißt?

So einfach liegt die Sache nicht! Da von den Zensus-Ergebnissen die Ebenen Bund, Länder und Kommunen zwangsläufig in gleicher Weise betroffen sind, ergeben sich in der Finanzverteilung auf die Ebenen von Bund, Länder und Kommunen keinerlei Veränderungen.

A. Länderfinanzausgleich

Zwischen den Ländern kommt es in horizontaler Hinsicht allerdings zu Veränderungen, und zwar im Länderfinanzausgleich. Die Länder mit einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsabweichung vom Bundesdurchschnitt von -1,8 %, also Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt mit -1,7 %, Hessen mit -1,6 %, das Saarland mit -1,5 %, Bremen mit -1,4 %, Bayern und Schleswig-Holstein mit -1,2 % sowie Rheinland-Pfalz mit -0,2 % verbessern ihre relative Position im Länderfinanzausgleich. Das bedeutet, dass Bayern und Hessen etwas weniger zu zahlen haben und die anderen Länder höhere Zuweisungen erhalten. Umgekehrt verschlechtert sich die Position der vier Länder, die deutlich überdurchschnittliche Abweichungen bei der Einwohnerzahl zu verzeichnen haben, nämlich Berlin mit -5,2 %, Hamburg mit -4,6 %, Baden-Württemberg mit -2,5 % sowie Sachsen mit -2 %. Baden-Württemberg hat also (noch) mehr zu zahlen, Hamburg dürfte wieder Zahlerland werden, die Länderfinanzausgleichszahlungen für Berlin und Sachsen gehen zurück. Der Wert für Thüringen entspricht dem Bundesdurchschnitt. Signifikante Veränderungen ergeben sich hier also nicht. Wegen der Einwohnerveredelung um 35 % für die drei Stadtstaaten wirken sich die Abweichungen für Berlin und Hamburg besonders negativ aus.

B. Kommunalen Finanzausgleich

Für die jeweilige Gesamtheit der Kommunen in den 13 Flächenländern bleibt die vom jeweiligen Land bereitgestellte Finanzausgleichsmasse durch die Zensus-Ergebnisse grundsätzlich unverändert. Lediglich die vorbezeichneten Veränderungen im Länderfinanzausgleich schlagen in den Flä-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Berlin

chenländern außer Sachsen-Anhalt und Thüringen in Höhe der kommunalen Beteiligungsquote am Steuerverbund auf die kommunale Ebene durch, was zu leichten finanziellen Verbesserungen für die Gesamtheit der Kommunen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, im Saarland, Bayern, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz führen wird, während sich leichte Verschlechterungen für die Gesamtheit der Kommunen in Baden-Württemberg und Sachsen ergeben werden. Für die Gesamtheit der Kommunen in Sachsen-Anhalt und Thüringen ist aufgrund einer von den übrigen Ländern abweichenden Methode der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs gar nicht mit Veränderungen zu rechnen.

Die zentrale Botschaft lautet also: Aus der durch den Zensus festgestellten Reduzierung der Einwohnerzahl in den Flächenländern um 1.237.919 Einwohner ergibt sich für die Gesamtheit der Kommunen nicht nur keine Reduzierung der Zuweisungen, sondern – wegen der relativ höheren Reduzierung in den Stadtstaaten, die zudem noch die bestehende Einwohnerveredelung zurückführt – sogar eine leichte Erhöhung.

C. Kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Ländern

Blicken wir nun auf den kommunalen Finanzausgleich in den 13 Flächenländern, der 2012 ein Gesamtvolumen von 41,7 Mrd. € aufwies, von dem die Schlüsselzuweisungen in Höhe von insgesamt 27,6 Mrd. € auf der Grundlage von Einwohnerzahlen verteilt werden. Vergleicht man dieses Volumen mit dem Länderfinanzausgleich von 7,9 Mrd. €, nimmt sich Letzterer geradezu bescheiden aus.

Die Relevanz der Schlüsselzuweisungen für einzelne Kommunen wirkt sich im Verhältnis zum Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs in den einzelnen Ländern unterschiedlich aus. Der bundesdurchschnittliche Anteil der Schlüsselzuweisungen von 61,2 % schwankt in den einzelnen Ländern zwischen 37 % in Bayern bzw. 41 % in Thüringen einerseits und 91 % in Niedersachsen bzw. 86 % in Nordrhein-Westfalen andererseits.

Im Einzelnen bestehen die in der Tabelle dargestellten (siehe rechte Spalte) Anteilsverhältnisse.

Nur bei den einwohnerbezogenen Anteilen des kommunalen Finanzausgleichs, also bei

den Schlüsselzuweisungen, kann sich eine Veränderung der zugrundegelegten Einwohnerzahl einzelner Kommunen überhaupt auswirken; dabei gilt wieder die Faustregel: **Wer** im Landesvergleich einen **unterdurchschnittlichen Einwohnerverlust** oder sogar eine **Einwohnererhöhung** durch den Zensus **aufweist, gewinnt an Zuweisungen**; nur wer einen überdurchschnittlichen Verlust aufweist, verliert kommunalindividuell im Vergleich zur Ist-Situation.

	Volumen KFA in Mrd. € (2012)	davon Schlüsselzuweisungen absolut (in Mrd. €) und als Anteil am KFA-Volumen (2012)	
BW	7,393	4,757	64 %
Bay	7,257	2,681	37 %
He	3,061	2,092	68 %
Nds	3,081	2,804	91 %
NRW	8,421	7,215	86 %
RP	1,946	1,006	52 %
SL	0,486	0,397	82 %
SH	1,141	0,783	69 %
Bbg	1,877	1,392	74 %
MV	1,107	0,563	51 %
SN	2,341	1,985	85 %
LSA	1,507	1,044	69 %
TH	2,101	0,868	41 %

Aber auch insoweit können die Regelungen in den 13 Flächenländern nicht über einen Leisten geschlagen werden. Die Schlüsselzuweisungen werden nämlich nicht nach einem einheitlichen Muster auf die Kommunen eines Landes verteilt, sondern es lassen sich verschiedene Regelungsmodelle unterscheiden.

I. Teilmasse für die Landkreise

Überkommen ist es zunächst, eine Teilmasse für die Landkreise zu bilden. Dies geschieht in allen Flächenländern außer in Niedersachsen und Thüringen, wo eine Teilmasse für Kreisaufgaben unabhängig davon gebildet wird, ob diese Aufgaben von den Landkreisen oder den kreisfreien Städten erfüllt werden, und in Rheinland-Pfalz.

Erfolgt eine Teilmassenbildung, spielt für die Landkreise die Veränderung der Einwohnerzahl in den kreisfreien Städten bei ihren Schlüsselzuweisungen keine Rolle, sofern es nicht im Nachgang zu einer gesetzlichen Veränderungen des Anteilsverhältnisses der Teilmassen zueinander kommt. D. h.: Maßgeblich für die Verbesserung bzw. Ver-

schlechterung der Höhe der Schlüsselzuweisungen der Landkreise im Verhältnis zum Status quo ist das Verhältnis in der Veränderung der Einwohnerzahl des jeweiligen Landkreises zur Veränderung der Einwohnerzahl der Gesamtheit der Kreise im betreffenden Land. Dieser Durchschnittswert beträgt

in Baden-Württemberg	-2,1 %,
in Bayern	-1,1 %,
in Brandenburg	-1,8 %,
in Hessen	-1,3 %,
in Mecklenburg-Vorpommern	-1,6 %,
in Nordrhein-Westfalen	-1,9 %,
im Saarland	-1,5 %,
in Sachsen-Anhalt	-1,7 %,
in Schleswig-Holstein	-1,1 % sowie
in Sachsen	-1,6 %,

wobei hier aufgrund des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II eine Anpassung zugunsten der Kreise wegen der höheren Einwohnerveränderung bei den kreisfreien Städten in Höhe von -2,8 % erfolgt.

II. Gemeindeebene

Auf der Gemeindeebene kommt es darauf an, ob insoweit eine einheitliche Teilmasse unabhängig von der Frage der Kreisfreiheit von Städten gebildet wird oder nicht. Werden **getrennte Teilmassen** gebildet, was in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein der Fall ist, gilt grundsätzlich (s. aber III a.E.), was für die Landkreise dieser Länder jeweils ausgeführt wurde.

In den anderen acht Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen) werden **alle Gemeinden und Städte** bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen **in einen Topf** geworfen. Daher kommt es für künftige Schlüsselzuweisungszahlungen im Verhältnis zu den bisher erhaltenen grundsätzlich ebenfalls darauf an, ob eine Gemeinde im Verhältnis zum Landesdurchschnitt aller Gemeinden unterproportional an Einwohnern verliert oder sogar zulegt (dann Zuweisungsplus) oder überdurchschnittlich verliert (dann Zuweisungsverlust). Die Durchschnittswerte seien noch einmal in Erinnerung gerufen:

Baden-Württemberg	-2,5 %,
Bayern	-1,2 %,
Brandenburg	-1,7 %,
Niedersachsen	-1,7 %,
Nordrhein-Westfalen	-1,7 %,
Rheinland-Pfalz	-0,2 %,
Saarland	-1,5 %,
Thüringen	-1,8 %.

III. Einwohnerveredelung

Damit hat es in sieben dieser acht Länder (alle außer Rheinland-Pfalz) aber noch nicht

sein Bewenden, denn auch im gemeindlichen Bereich kommt in diesen Ländern der sog. Einwohnerveredelung eine gravierende Bedeutung zu, was sogleich am Beispiel von Nordrhein-Westfalen näher erläutert werden soll. In diesen Ländern wird die – seit Jahrzehnten höchst umstrittene – sog. *Popitz'sche* These der veredelten Einwohner aus dem Jahre 1932 nach wie vor zur Anwendung gebracht, wonach mit zunehmender Einwohnerzahl einer Kommune die Einwohner überproportional gewichtet werden.

In Baden-Württemberg beträgt der Einwohnerveredlungsfaktor von 100 – 186 %. Das bedeutet für die Stadt Stuttgart mit 591.015 Einwohnern nach dem Zensus (statt wie bisher angenommen 613.392 Einwohner), dass sie im kommunalen Finanzausgleich so behandelt wurde, als ob sie 1.114.909 Einwohner hatte (künftig 1.099.288).

In Bayern beträgt die Einwohnerveredelung zwischen 108 – 160 %, was für die Landeshauptstadt München statt bisher 1.378.176 Einwohner im kommunalen Finanzausgleich 2.205.082 Einwohner ergab. Künftig sinkt dieser Wert auf 2.183.872 Einwohner, obwohl sich real nur eine Veränderung der Einwohnerzahl um -13.276 eingestellt hat, was unterhalb des Landesdurchschnitts liegt.

In Niedersachsen liegt die höchste Einwohnerveredelung bei 180 % (sie findet für Hannover Anwendung), in Nordrhein-Westfalen bei 157 %, was für Köln bei bisher 1.017.155 Einwohnern für den kommunalen Finanzausgleich 1.596.933 Einwohner ausmachte. Hier ist die Abweichung durch den Zensus mit 3.490 Einwohnern allerdings marginal, worauf im Weiteren noch einzugehen ist (D.).

Im Saarland beträgt die Einwohnerveredelung bis 133 % und in Thüringen bis 155 %, wobei dort dieser Wert nur von Erfurt (bisher 206.384 Einwohner, neu: -4.432 = 201.952 Einwohner) erreicht wird und in der Einwohnerveredelung bisher zu 299.257 Einwohner geführt hat.

In diesen Ländern gilt also: **Je höher die Einwohnerveredelung** für die jeweilige Kommune, **umso größer** schlägt eine **Einwohnerdifferenz zwischen Zensus und bisheriger Statistik** zu Buche. Während es bei den Landkreisen bei der Verteilung von Schlüsselzuweisungen keine Einwohnerveredelung gibt, findet diese bei der Verteilung von Schlüsselzuweisungen auf kreisangehörige Gemeinden in Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt ebenfalls statt; die Spreizung ist aber deutlich geringer als bei einer gemeinsamen Teilmassenbildung kreisangehöriger Gemeinden mit den kreisfreien Städten

D. Beispielsvergleichsrechnungen aus Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen sind die Abweichungen in der Bundesstadt Bonn (-6,2 %) und in Herne (-5,7 %) besonders signifikant.

Im Kreisbereich ergeben sich die größten Abweichungen im Rhein-Sieg-Kreis (-3,5 %) und im Kreis Mettmann (-3,3 %).

Nach den bisherigen Berechnungsgrundlagen wies Bonn Ende 2011 eine Einwohnerzahl von 327.913 auf, der Zensus hat dagegen nur 307.530 Einwohner, also 20.383 weniger, ergeben. Bonn erhält im kommunalen Finanzausgleich eine Einwohnergewichtung von 135,9 %, was zu fiktiven Einwohnerzahlen von bisher 445.634 zu neu 413.013 führt. Da aber alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich 1,7 % Einwohner verloren haben und weitere Komponenten im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen sind, ergäben sich im Saldo Schlüsselzuweisungen für Bonn in Höhe von 78,4 Mio. € statt 90,9 Mio. €, also 12,5 Mio. € weniger. Herne weist eine Einwohnerdifferenz von -9.357 auf (154.887 nach Zensus gegenüber 164.244 Einwohner nach vorheriger Berechnung). Die Veredelung beträgt hier 121,5 %. Im kommunalen Finanzausgleich ist also statt von 200.328 Einwohnern nur noch von 186.484 Einwohner auszugehen. Die Stadt erhält nach der Vergleichsberechnung damit statt 127,1 Mio. € nur 122,3 Mio. € Schlüsselzuweisungen.

Umgekehrt ist die Stadt **Köln** nach der Vergleichsrechnung ein **großer Gewinner, obwohl** sie ebenfalls **3.490 Einwohner weniger** aufweist. Das ist aber mit nur 0,3 % eine deutlich unterdurchschnittliche Abweichung im Vergleich zum Landesdurchschnitt. Statt 343,5 Mio. € bekommt Köln in der Vergleichsberechnung mit 358,4 Mio. € sogar **14,9 Mio. € höhere Schlüsselzuweisungen. Auf der Gewinnerseite** befinden sich bei der Vergleichsrechnung in Nordrhein-Westfalen sogar **13 von insgesamt 22 kreisfreien Städten**, so Bielefeld mit +8,4 Mio. €, Duisburg mit +6,5 Mio. €, Münster mit +5,4 Mio. € und Gelsenkirchen mit +4,5 Mio. €. Bei acht weiteren Städten ergibt sich in der Vergleichsrechnung ein Zugewinn von immerhin noch zwischen 1 und 2 Mio. €.

E. Schlussbemerkung

Übergangsregelungen oder **Abmilderungshilfen** erscheinen für die Umstellung auf die neuen Zahlen **nicht geboten**. Zum einen stellen sich die Abweichungen im Vergleich zur Volatilität bei den Steuereinnahmen, insbesondere bei der Gewerbesteuer, als marginal dar. Zum anderen ist es unter Gesichtspunkten interkommunaler Gleichbehandlung geboten, die bisher und für einen relativ langen Zeitraum benachteiligten Kommunen so schnell wie möglich der Realität entsprechend im kommunalen Finanzausgleich abzubilden. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin