

AACHEN | AALEN | ALTENBURG | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ  
ANSBACH | ASCHAFFENBURG | AUERBACH/VOGTLAND | AUGSBURG  
BAD KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-BADEN | BAMBERG  
BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RIB  
BIELEFELD | BOCHOLT | BOCHUM | BONN | BOTTRUP | BRANDENBURG  
AN DER HAVEL | BRAUNSCHWEIG | BREMEN | BREMERHAVEN  
CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG | COTTBUS  
DARMSTADT | DELITZSCH | DELMENHORST | DEMMIN | DESSAU-ROSSLAU  
DORTMUND | DRESDEN | DUISBURG | DÜREN | DÜSSELDORF | EISENACH  
EISENHÜTTENSTADT | EMDEN | ERFURT | ERKNER | ERLANGEN  
ESSEN | ESSLINGEN AM NECKAR | FALKENSEE | FILDERSTADT | FINSTERWALDE  
FLENSBURG | FORST (LAUSITZ) | FRANKENTHAL (PFALZ) | FRANKFURT  
(ODER) | FRANKFURT AM MAIN | FREIBERG | FREIBURG IM BREISGAU  
FRIEDRICHSHAFEN | FULDA | FÜRTH | GELSENKIRCHEN | GERA | GIEßEN  
GLADBECK | GLAUCHAU | GOSLAR | GOTHA | GÖTTINGEN | GRÄFELFING  
GREIFSWALD | HAGEN | HALLE (SAALE) | HAMBURG | HAMELN | HAMM  
HANAU | HANNOVER | HEIDELBERG | HEIDENHEIM AN DER BRENZ | HEILBRONN  
HENNIGSDORF | HERFORD | HERNE | HILDESHEIM | HOF | HOHEN  
NEUENDORF | HOYERSWERDA | INGOLSTADT | ISERLOHN | JENA  
KAISERSLAUTERN | KAMENZ | KARLSRUHE | KASSEL | KAUFBEUREN | KEMPTEN  
(ALLGÄU) | KIEL | KOBLENZ | KÖLN | KONSTANZ | KREFELD | LANDAU IN  
DER PFALZ | LANDSBERG AM LECH | LANDSHUT | LAUCHHAMMER  
LEINEFELDE-WORBIS | LEIPZIG | LEVERKUSEN | LIMBACH-OBERFROHNA  
LINDAU (BODENSEE) | LÖRRACH | LÜBECK | LUDWIGSBURG  
LUDWIGSHAFEN AM RHEIN | LÜNEBURG | MAGDEBURG | MAINZ | MANNHEIM  
MARBURG | MARKTREDWITZ | MEMMINGEN | MERSEBURG (SAALE)  
MÖNCHENGLADBACH | MÜHLHAUSEN/THÜRINGEN | MÜLHEIM AN DER RUHR  
MÜNCHEN | MÜNSTER | NEU-ULM | NEUBRANDENBURG | NEUENHAGEN  
BEI BERLIN | NEUMÜNSTER | NEURUPPIN | NEUSS | NEUSTADT AM  
RÜBENBERGE | NEUSTADT AN DER WEINSTRASSE | NEUSTADT BEI COBURG  
NEUWIED | NORDHAUSEN | NÜRNBERG | OBERHAUSEN | OFFENBACH  
AM MAIN | OFFENBURG | OLDENBURG | OSNABRÜCK | PASSAU  
PFORZHEIM | PIRMASENS | PIRNA | PLAUE | POTSDAM | QUEDLINBURG  
RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG | REMSCHEID | REUTLINGEN | RIBNITZ-  
DAMGARTEN | RIESA | ROSENHEIM | ROSTOCK | SAARBRÜCKEN  
SALZGITTER | SASSNITZ | SCHWABACH | SCHWÄBISCH GMÜND  
SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT | SCHWERIN | SIEGEN | SINDELFINGEN  
SOLINGEN | SPEYER | STENDAL | STRAUBING | STUTTGART | SUHL  
TAUCHA | TELTOW | TETEROW | TRAUNSTEIN | TRIER | TÜBINGEN  
ULM | VELTEN | VIERSEN | VILLINGEN-SCHWENNINGEN | VÖLKLINGEN  
WEIDEN IN DER OBERPFALZ | WEIMAR | WIESBADEN | WILHELMSHAVEN  
WISMAR | WITTEN | WITTENBERG | WOLFENBÜTTEL | WOLFSBURG  
WOLGAST | WORMS | WUPPERTAL | WÜRZBURG | ZWEIBRÜCKEN | ZWICKAU

**Wachsendes Gefälle  
zwischen den Städten –  
Entwicklungschancen  
für alle sichern**

**Gemeindefinanzbericht**

**2015**



## Wir schaffen das, wenn...

Ein kurzer Satz bestimmt die Debatten im Herbst 2015. „Wir schaffen das!“ Er stammt aus dem Mund von Angela Merkel und handelt von Flüchtlingen, von Kindern, Frauen und Männern, die ihre Heimat verlassen haben, um aus Krieg oder Verfolgung nach Deutschland zu gelangen. Und von den Menschen, die mangels wirtschaftlicher Perspektive nach Deutschland wollen, aber nicht hier bleiben können. Der Satz handelt auch vom Engagement vieler und von der Aufnahmebereitschaft der deutschen Gesellschaft, von der Leistungsfähigkeit der Kommunen und Hilfsorganisationen. Joachim Gauck hat dem Satz ein etwas anderes Fundament gegeben, als er darauf hinwies, dass Deutschland, wenn die Bevölkerung immer heterogener werde, „die Rückbindung aller an unumstößliche Werte“ brauche. Die eigentliche Debatte der Flüchtlingspolitik beginnt gerade erst.

Und die richtig schwierigen Aufgaben kommen auch erst noch: Die Integration der Flüchtlinge in die Stadtgesellschaft ist zu meistern, und eine wohl unausweichliche Debatte über den möglichen Widerspruch zwischen humanitärem Anspruch und gesellschaftlicher Leistungsfähigkeit muss mit der notwendigen Ruhe und dem angemessenen Respekt geführt werden. Damit beides gelingen kann, müssen die finanziellen Fragen zwischen Bund, Ländern und Kommunen schnell und sachgerecht geklärt werden.

Die Länder erhalten ab 2016 vom Bund für jeden Flüchtling einen festen Betrag pro Monat – ohne eine Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel an die Städte und Gemeinden. Das gibt den Kommunen keinerlei finanzielle Sicherheit, die Bundesmittel sind so nicht kalkulierbar. Bislang ist die finanzielle Beteiligung der Länder an den kommunalen Kosten höchst unterschiedlich. Indem der Bund den Finanzhilfen nun einen transparenten Schlüssel unterlegt, gibt es zumindest die Möglichkeit, den Ländern das gleiche Maß an Transparenz abzuverlangen. Wir werden beharrlich sein.

Worüber sprechen wir finanzpolitisch bei der Aufnahme von Flüchtlingen? Es gibt drei Herausforderungen. Erstens müssen Bund und Länder den Kommunen die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur unmittelbaren Versorgung der Flüchtlinge aufwenden. Es geht



*Helmut Dedy,  
Ständiger Stellvertreter des  
Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages*

um verlässliche, sich dem Bedarf anpassende Finanzströme. Die zweite Herausforderung beginnt, wenn mit der positiven Entscheidung über den Asylantrag aus dem Flüchtling der Einwohner wird. Integration benötigt (auch) finanzielle Ressourcen. Drittens brauchen die Flüchtlinge – wie andere Einwohner auch – eine Wohnung und die Kitas und Schulen der Stadt. Die Anpassung der vorhandenen Systeme an eine höhere Zahl von Menschen stellt die dritte finanzpolitische Herausforderung dar.

Und weil dieser Zuwachs nicht gesteuert ablaufen, sondern sich an der Attraktivität von Städten ausrichten wird, kommen hier auch die Unterschiede zwischen Regionen ins Spiel. Die Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 2015 hatte diese Unterschiede als Schwerpunktthema. Es ging um unterschiedliche Entwicklungschancen, auch um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Man muss die erwähnten Regelsysteme in den Blick nehmen. Sie müssen so stabil sein, dass es auch in strukturschwachen Regionen gelingen kann, allen Einwohnern ein vernünftiges Maß an kommunaler Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung arbeitet daran, die Strukturförderung neu auszurichten. Das wird eines der zentralen Themen der nächsten Jahre werden.

Wie können wir es schaffen? Die Städte leisten schon heute Enormes. Und sie werden sich weiter um die Flüchtlinge kümmern – sie brauchen aber die Unterstützung von Bund und Ländern.

## **Impressum**

### **Gemeindefinanzbericht 2015**

ISBN 978-3-88082-280-1

ISSN 2197-4594

### **Herausgeber** Deutscher Städtetag

Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Telefon: 030/377 11-0

Gereonstraße 18-32, 50670 Köln, Telefon: 0221/377 1-0

E-Mail: [post@staedtetag.de](mailto:post@staedtetag.de), Internet: [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

### **Geschäftsführendes Präsidialmitglied** Dr. Stephan Articus

**Verantwortlich** Volker Bästlein, Leiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

**Redaktion** Uwe Schippmann, Anja Viohl

**Autoren** Stefan Anton, Dr. Dörte Diemert

**Aufsätze** Dr. Birgit Frischmuth, Benjamin Holler, Dr. Stefan Ronnecker

**Aufbereitung Datenmaterial Grafiken/Tabellen** Sabine Winkler

**Mitarbeit** Erika Arnold, Marion Quotschalla, Sandra Schmidt,  
Silvia Sichel

**Layout Grafiken/Tabellen** Bertram Sturm

**Gesamtlayout** Elke Postler

**Druck** vierC print + mediafabrik GmbH & Co. KG, [www.vierc.de](http://www.vierc.de)

**Bezugsquelle** Deutscher Städtetag, Gereonstraße 18-32, 50670 Köln,  
Telefon: 0221/377 1-227, E-Mail: [bestellung@staedtetag.de](mailto:bestellung@staedtetag.de)

Preis für das Einzelheft 15 Euro inkl. MWSt. zzgl. Versandkosten

<b>4</b>	<b>Gemeindefinanzbericht 2015 – Schlaglichter</b>		
	<b>Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen</b>		
5	Bund-Länder-Vereinbarung zu Flüchtlingsfragen vom 24.09.2015	46	Schuldenbremse und Fiskalpakt – Chancen und Risiken aus kommunaler Sicht
5	Abschätzung höherer Ausgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zahl der Asylbewerber	56	Reform der Grundsteuer Dr. Stefan Ronnecker
6	Rückblick auf die Kommunalfinanzen im Jahr 2014	59	Aktuelle Herausforderungen im Finanzmanagement der Städte Dr. Birgit Frischmuth
8	Regionale Disparitäten – Indikatoren	62	Zukunftsfähige Sparkassen – das neue Sicherungssystem Dr. Birgit Frischmuth
9	Zentrale Finanzthemen	63	Europas Plan: Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS) Dr. Birgit Frischmuth
11	Reform der föderalen Finanzbeziehungen	65	Der risikoorientierte Prüfungsansatz in der kommunalen Rechnungsprüfung Benjamin Holler
11	Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben	67	<b>III. Länderreport</b>
11	Förderung strukturschwacher Regionen, Sicherung der kommunalen Investitionskraft	67	<b>Länderreport West</b>
12	Schuldenbremse und Fiskalpakt – Chancen und Risiken aus kommunaler Sicht	67	Baden-Württemberg
13	Reform der Grundsteuer	69	Bayern
14	Aktuelle Herausforderungen im Finanzmanagement der Städte	71	Hessen
15	Zukunftsfähige Sparkassen – das neue Sicherungssystem	74	Niedersachsen
15	Europas Plan: Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS)	75	Nordrhein-Westfalen
<b>18</b>	<b>Gemeindefinanzbericht 2015</b>	78	Rheinland-Pfalz
	<b>Wachsendes Gefälle zwischen den Städten – Entwicklungschancen für alle sichern</b>	80	Saarland
	Von Stefan Anton und Dr. Dörte Diemert	82	Schleswig-Holstein
18	<b>I. Aktuelle Finanzlage der Kommunen</b>	84	<b>Länderreport Ost</b>
18	Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik	84	Brandenburg
29	Rückblick auf das Jahr 2014	86	Mecklenburg-Vorpommern
31	Kommunale Disparitäten – Indikatoren	88	Sachsen
40	<b>II. Zentrale Finanzthemen</b>	90	Sachsen-Anhalt
40	Debattenstand zu Disparität und Gleichwertigkeit	92	Thüringen
44	Reform der föderalen Finanzbeziehungen	95	<b>Verzeichnis der Übersichten/ Textboxen/Tabellenanhang</b>
44	Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben		Tabellen: Sabine Winkler
45	Förderung strukturschwacher Regionen, Sicherung der kommunalen Investitionskraft		

# Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen

Von Stefan Anton und Dr. Dörte Diemert

Bis vor kurzem galt auf nationaler Ebene aus Sicht der Städte das langfristige Auseinanderdriften zwischen reichen und armen Regionen in Deutschland als das zentrale Thema. Diese langfristig anzugehende Problemlage wird kurz- und mittelfristig durch die steigenden Asyl- und Flüchtlingszahlen und den hiermit verbundenen unmittelbaren Handlungsdruck überlagert.

Die bisherige Entwicklung bei der Aufnahme von Flüchtlingen zeigt aus kommunaler Sicht einen Punkt deutlich auf: Mit beeindruckender Stärke haben die Kommunen ihre Leistungsfähigkeit und ihren Leistungswillen – trotz langjähriger widriger finanzieller Rahmenbedingungen – aufgezeigt. Sie haben deutlich gemacht, dass es die lokale Ebene ist, die in Deutschland die stärkste Verwaltungskraft, die größte Flexibilität und die stärksten Bindungskräfte zur Bevölkerung sowie zu den vielen zivilgesellschaftlichen Bewegungen besitzt. Eine über die Flüchtlingskrise hinausreichende Schlussfolgerung besteht daher darin, dass die Kommunen dauerhaft und nicht erst anlassbezogen gestärkt werden müssen. Nur wenn die Kommunen robust genug sind, finanzielle Reserven und Spielräume haben, sind sie, aber auch Deutschland als Gesamtstaat, in der Lage, auf zukünftige, derzeit noch ungewisse Herausforderungen kraftvoll und frühzeitig zu reagieren.

Die Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015 reagieren in Inhalt und Aufbau auf die aktuellen Entwicklungen bei Asylbewerbern und anderen Flüchtlingen. Die übliche Prognose der kommunalen Finanzen für die Jahre 2015 bis 2018 entfällt, auch aufgrund der ungewissen weiteren Entwicklung der Flüchtlingszahlen. Stattdessen werden die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern vom 24.09.2015 zur

Finanzierung der Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge vorgestellt und bewertet.

Die wesentlichen Herausforderungen für die Städte bei der Flüchtlingsfrage (die auch nicht allein mit zusätzlichem Geld gelöst werden können) liegen bei zwei inhaltlichen Aspekten: Am drängendsten sind die Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge, langfristig am wichtigsten sind die Fragen der Integration. Bei den Schlaglichtern aus dem Gemeindefinanzbericht wird naturgemäß ein Fokus auf die kommunalen Finanzen gelegt. Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass die finanziellen Aspekte derzeit eher zu klärende Rahmenbedingungen darstellen, der Kern der Flüchtlingsdebatte hat zu Recht andere Schwerpunkte.

Unbestreitbar stellt die steigende Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen Städte und Gemeinden vor gewaltige Herausforderungen. Gleichwohl sehen sich die Kommunen unverändert in der Verantwortung, Bürgerkriegsflüchtlinge und politisch Verfolgte aufzunehmen und menschenwürdig zu versorgen. Die Aufnahmebereitschaft für Asylbewerber und Flüchtlinge in den Kommunen ist nach wie vor hoch. Allerdings müssen auch die Sorgen der Menschen vor einer Überforderung der Gesellschaft ernst genommen und durch konsequentes politisches Handeln und transparente Darstellungen und Diskussionen aufgelöst werden.

Dabei muss seitens des Deutschen Städtetages eine Botschaft klar formuliert werden: Viele Städte spüren, dass ihre Leistungsfähigkeit in einzelnen Aspekten bereits über Gebühr in Anspruch genommen wird. Bei finanziellen Aspekten kann dies durch entspre-

chende Mittel von Bund und Ländern kompensiert werden (s. u.). Bei organisatorischen Fragen werden sich – ausreichende Mittel vorausgesetzt – mittelfristig entsprechende Strukturen etablieren lassen. Aber bei den erst noch zu bewältigenden Aufgaben der Integration ist die Leistungsfähigkeit nicht beliebig steuerbar – denn Integration kann nicht administriert werden, Integration ist eine langsame, an das Sozialleben geknüpfte Entwicklung. Ausreichendes Personal in Schulen und Kitas ist zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung.

Es ist zwar zweifelhaft, ob es eine feste Grenze der sozialen Belastbarkeit bzw. der Integrationsfähigkeit gibt. Es erscheint aber ebenso wenig zweifelhaft, dass ab einem bestimmten Zuwanderungsniveau Integration immer schwieriger gelingt. Die derzeitigen Flüchtlingszahlen liegen ungefähr doppelt so hoch wie im Jahr 1992, dem Jahr des sogenannten Asylkompromiss.

Ziel des Deutschen Städtetages ist es, zu verhindern, dass durch die steigenden Flüchtlingszahlen Konkurrenzen zwischen den verschiedenen sozial schwachen Gruppen der Bevölkerung geschaffen werden – z. B. durch Konkurrenzsituationen am Wohnungsmarkt oder die einseitige Belastung von Schulen in sozialen Brennpunkten. Hieraus resultiert die Forderung nach einem Programm zur Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus – nicht primär für die Flüchtlinge, sondern wegen der Flüchtlinge. Ebenso ist davon auszugehen, dass viele der Flüchtlinge zunächst im Niedriglohnssektor tätig sein werden bzw. sein müssen. Um auch hier den Konkurrenzdruck zu anderen Geringqualifizierten zu mindern, sind entsprechende Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit deutlich auszuweiten.

## **Bund-Länder-Vereinbarung zu Flüchtlingsfragen vom 24.09.2015**

---

Kern der Bund-Länder-Vereinbarung vom 24.09.2015 ist eine Regelung, nach der die Länder ab 2016 vom Bund für jeden Flüchtling und Monat einen festen Betrag in Höhe von 670 Euro erhalten. Es existiert keine abgesicherte Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel an die Gemeinden. Auch ist bislang ein deutliches finanzielles Engagement allein bei den Kosten für die unmittelbare Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge während des Asylverfahrens festzustellen. Bei den Kosten der Integration und allgemeinen Auswirkungen des Bevölkerungsanstiegs fehlen Bundeszusagen bislang. Trotz dieser Lücken ist die Vereinbarung im Grundsatz zu begrüßen.

Für diejenigen Bereiche, die von der Vereinbarung abgedeckt sind, entspricht die Vereinbarung sehr genau den Anforderungen des Deutschen Städtetages an eine sachgerechte Beteiligung des Bundes.

Es wurde vom Städtetag insbesondere gefordert, dass das Verfahren der Kostenbeteiligung die Unsicherheiten über die weiteren Flüchtlingszahlen, die Bearbeitungsdauer der Asylanträge und die hieraus resultierenden Unsicherheiten über die Höhe der insgesamt auftretenden Kosten berücksichtigen muss – Globalsummen wurden abgelehnt. Diesem Kriterium entspricht die Regelung.

Als geeigneten Weg für die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Ausgaben sah der Deutsche Städtetag eine verfassungsrechtlich abgesicherte Pro-Kopf-Pauschale, die vom Bund an die Kommunen unter Berücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens gezahlt wird. Nunmehr findet sich in der Vereinbarung zwar eine Regelung mit einer Pro-Kopf-Pauschale, die in Abhängigkeit von der Dauer des Verfahrens gezahlt wird – allerdings wird diese Pauschale an die Länder gezahlt! Hier ist das Risiko offensichtlich: Die Vereinbarung verzichtet völlig darauf, die Länder zur Weitergabe der Mittel an die Kommunen

zu verpflichten. Dies bedeutet, dass die Kommunen, die die Arbeit vor Ort nicht nur organisieren, sondern zunächst auch finanzieren müssen, eventuell nur wenig von den zusätzlichen Mitteln sehen werden. Es ist zu befürchten, dass die in vielen Ländern völlig unzureichenden Kostenausgleichssysteme für die Kommunen seitens der Länder nur geringfügig aufgestockt werden und die Länder die Bundesmittel für eigene Zwecke verwenden. Der Deutsche Städtetag besteht auf einer Weitergabe der Bundesmittel durch die Länder an die Kommunen in einem transparenten bundeseinheitlichen Verfahren. Dabei werden sich die Länder an dem von ihnen ermittelten Betrag von 1.000 Euro je Flüchtling und Monat messen lassen müssen.

Bezüglich der Höhe der Beteiligung kann daher festgehalten werden, dass sie zwar eine deutliche Entlastung für die Länder darstellt, aber im betreffenden Zeitraum bis zum vollständigen Abschluss des Asylverfahrens nicht die anfallenden Kosten deckt. Nach der geltenden Regelung übernimmt der Bund einen deutlichen Teil von den entstehenden Gesamtkosten. Die Frage, wie hoch die Gesamtkosten insgesamt sein werden und welche Belastungen daher bei Ländern und Kommunen voraussichtlich verbleiben werden, wurde hingegen im Rahmen der Vereinbarung nicht thematisiert.

Die Regelung zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die im Allgemeinen als Kosten der Jugendhilfe zunächst in den Kommunalhaushalten anfallen, besteht aus der Zahlung einer Globalsumme. Sie berücksichtigt nicht die Möglichkeit eines weiteren Anstiegs der Flüchtlingszahlen über den – in der Vereinbarung nicht genannten – unterstellten Verlauf hinaus. Hier wird der gleiche politische Fehler begangen wie bei der Vereinbarung zur „Asylmilliarde“ im letzten Jahr: Die Regelung ist nicht transparent, somit kaum bewertbar und keinesfalls fortschreibungs-fähig.

Vergleichbares gilt bei den Aussagen zur Finanzierung der Kinderbetreuung: Freiwerdende Mittel aus dem Betreu-

ungsgeld werden über die Umsatzsteueraufteilung an die Länder weitergeleitet. Die Vereinbarung erscheint zwar grundsätzlich sachgerecht, ihre Befristung ist inhaltlich allerdings nicht nachvollziehbar und alleine einer Verknüpfung verschiedener Zufälligkeiten geschuldet. Aus Sicht des Städtetages wäre eine Zweiteilung der Bedarfe angezeigt: Gesonderte Mittel sind für die besonderen Integrationsbedarfe der Flüchtlingskinder notwendig, eine reguläre Mittelaufstockung ist für die allein aufgrund des Zuwachses notwendigen Kapazitätsausweitungen und erhöhten Betriebskosten vorzusehen.

Neben der Kritik an Einzelmaßnahmen muss aber auch das Fehlen verschiedener Maßnahmen genannt werden: Die gesamtstaatlichen Kosten fallen nicht allein mit der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge an, sondern auch mit der Integration und daher auch noch nach Abschluss des Asylverfahrens. Für diesen Aspekt fehlen in der Vereinbarung noch ausreichende Angaben. Lediglich eine im Ziel unklare Unterstützung im Kita-Bereich mit intransparenter Kalkulationsgrundlage wurde zugesagt, hier muss noch nachgebessert werden.

Auch weitere Forderungen des Deutschen Städtetages wurden nicht umgesetzt.

Um die Unterbringungssituation in den Kommunen zu verbessern, sind Bund und Länder aufgefordert, in einer konzertierten Aktion zeitnah die bestehenden Programme zur sozialen Wohnraumförderung so auszuweiten, dass der zusätzliche Bedarf an Wohnraum für Asylbewerber und Flüchtlinge abgedeckt werden kann. Zwar wurde eine Ausweitung der Programme angekündigt, aber die Höhe ist nicht ausreichend.

### **Abschätzung höherer Ausgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zahl der Asylbewerber**

---

Den vereinbarten Regelungen werden Berechnungen zur zu erwartenden



Ausgabenbelastung von Ländern und Kommunen gegenübergestellt. Zwei wichtige Aussagen sollen hier vorweggenommen werden: Erstens ist festzuhalten, dass eine genaue Aussage zur Änderung der Ausgaben nicht möglich ist, da die Ausgaben von der nicht sicher vorhersagbaren Zahl der im Verfahren befindlichen Flüchtlinge abhängen. Diese wiederum hängt von der Zahl der ankommenden Flüchtlinge und dem Kapazitätsaufbau im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ab. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass auch bei einem Fortbestehen des für dieses Jahr prognostizierten Zuzugs von Flüchtlingen die fiskalische Herausforderung an den öffentlichen Gesamthaushalt zwar sehr groß ist, aber seine Stabilität nicht gefährdet ist. Diese Aussage gilt jedoch nicht für jeden einzelnen öffentlichen Haushalt. Es ist daher davon auszugehen, dass die Frage aufgeworfen werden wird, inwiefern es sich bei den fiskalischen Belastungen um eine der im Artikel 109 Grundgesetz (GG) als Ausnahme von der Schuldenbremse vorgesehenen „außergewöhnliche[n] Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ handelt. Detaillierte Darstellungen zur Berechnungsmethodik finden sich im Gemeindefinanzbericht.

Ziel der Berechnungen ist es, insbesondere in Abhängigkeit von der Zahl der eintreffenden Flüchtlinge, Annahmen über Verfahrensdauern und Anerkennungsquoten etc. zu schätzen, welche Kosten für Länder und Kommunen entstehen (unabhängig von der Frage, welches Übermaß der Ausgaben von den Kommunen getragen werden muss). Die Kostenschätzung dient somit haushaltswirtschaftlichen Zwecken und der Vorbereitung fiskalpolitischer Entscheidungen. Sie dient nicht etwaigen Entscheidungen in Bezug auf die Fortentwicklung der Asyl- und Einwanderungspolitik. Hierzu wurden zwei Szenarien erstellt, bei denen sich jahresdurchschnittlich 500.000 bzw. 1.200.000 Flüchtlinge im Verfahren des BAMF befinden.

Drei Arten von Ausgaben, die von Ländern und Kommunen zu leisten sind, gehen in die Berechnungen ein. Die Ausgaben werden unterschieden in, erstens, die direkten Kosten im Zusammenhang mit der Unterkunft und Versorgung der ankommenden Flüchtlinge für die Dauer des Asylverfahrens. Zweitens sind die Integrationskosten zu betrachten. Drittens sind die Kosten für den allgemeinen Bevölkerungszuwachs sowie die Abfederung von Belastungen sozial schwacher Gruppen zu quantifizieren, die sich z. B. am Wohnungs- oder Arbeitsmarkt ergeben können. Es wird also zwischen einerseits migrationsabhängigen und andererseits migrationsursachenabhängigen Kosten unterschieden.

In der Summe ergeben die Szenario-rechnungen, dass die öffentlichen Kassen von Ländern und Kommunen im Jahr 2016 durch die Flüchtlingsausgaben je nach Asylbewerberzahlen in der Größenordnung von zirka 7 bis 16 Milliarden Euro belastet werden. Bei Berücksichtigung der bislang vom Bund zugesagten Mittel (inklusive Spitzabrechnung und Betreuungsgeld) ergibt sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von mindestens 3 bis 5,5 Milliarden Euro, die Länder und Kommunen aufbringen müssten. In den Szenariorechnungen sind Mittel des Bundes in Höhe von zirka 4 bis zirka 10,5 Milliarden Euro berücksichtigt, die sich aus der in den Szenarien jeweils unterstellten Zahl der Asylbewerber im Verfahren des BAMF ableiten.

Ergänzend sind Ausgaben zur Sicherung der Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration notwendig. Diese betreffen insbesondere den Wohnungsmarkt. Gerade vor dem Hintergrund des Zieles, Konkurrenzen auf dem Wohnungsmarkt für sozial Schwache zu verhindern, ist in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt im unteren Segment die Förderung von sozial gebundenen Wohnungen mit niedrigen Mieten erforderlich. Es ist wichtig, dass es sich hier nicht vorrangig um Wohnungen handelt, die für die Flüchtlinge gebaut werden, sondern um Wohnungen, die für alle sozial schwachen Gruppen wegen des ohne-

hin vorhandenen Bedarfs an kostengünstigen Wohnungen und wegen der Flüchtlinge gebaut werden. Das minimale Volumen für die Förderprogramme von Bund und Ländern beträgt zirka 1 Milliarden Euro aufgrund der im Jahr 2015 ankommenden Flüchtlinge. Aufgrund der im Jahr 2016 eintreffenden Flüchtlinge liegt das minimale Volumen für die Förderprogramme von Bund und Ländern in der Größenordnung von 1 bis 2 Milliarden Euro.

Es ist dem Deutschen Städtetag ein besonderes Anliegen, nochmals zu bekräftigen, dass er nicht einer Ausgestaltung der Asylpolitik unter dem Gesichtspunkt der Ausgaben oder finanziellen Kosten das Wort reden will. Die hier vorliegende Ermittlung bestimmter flüchtlingsbedingter Mehrausgaben dient vielmehr dem Zweck des entsprechenden Ausgleichs zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen. Einfach gesagt: Es stellt sich nicht die Frage, ob die Ausgaben für die Flüchtlinge „richtig“ sind oder nicht, sie sind derzeit schlicht notwendig. Humanität ist nicht zum Nulltarif zu haben.

Auch ein Sparen am falschen Ende – der erzwungene Verzicht auf eine Unterstützung der Integration aufgrund unzureichender Finanzmittelverteilung im Bundesstaat – würde nicht nur mittel- und langfristig fiskalisch nachteilig sein, sondern soziale Stabilität beeinträchtigen.

Sorgen, dass die fiskalische Stabilität des öffentlichen Gesamthaushaltes – also der Summe aller öffentlichen Haushalte – durch die Flüchtlingsaufnahme gefährdet sein könnte, sind ernst zu nehmen. Diese Sorgen sind auch deshalb verständlich, weil die Haushalte einzelner Gebietskörperschaften aufgrund der Flüchtlinge in ihrer Stabilität bedroht sind. Dennoch sind die Sorgen in der Gesamtschau nicht berechtigt.

## **Rückblick auf die Kommunal-finanzen im Jahr 2014**

Im Jahr 2014 konnte in den Kernhaushalten der Städte, Landkreise und



Gemeinden lediglich ein positiver Finanzierungssaldo von + 0,6 Milliarden Euro<sup>1</sup> erzielt werden. Im Jahr 2013 betrug der Überschuss noch + 1,7 Milliarden Euro. Trotz einer guten und stabilen konjunkturellen Lage ist somit zum zweiten Mal in Folge ein Absinken des Finanzierungssaldos zu verzeichnen.

Diese angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage zunächst unverständlich erscheinende Entwicklung beruht auf zwei langfristigen Trends:

- Wie in den Vorjahren, so sind auch in diesem Jahr die Ausgaben für die konjunkturunabhangigen sozialen Leistungen überproportional gestiegen. Lediglich bei einem kleinen Teil dieser Ausgaben (Grundsicherung im Alter) werden Kostensteigerungen vollumfänglich vom Bund getragen. Daher führen diese Ausgabensteigerungen trotz der Finanzierungsbeteiligung des Bundes zu einer entsprechenden Belastung des kommunalen Finanzierungssaldos.
- Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung verlief regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum insbesondere zur Ausweitung der Sachinvestitionen verwendet. Einnahmesteigerungen in diesen Regionen führten also nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, sondern zu einem in der Kassenstatistik nicht abgebildeten Abbau des Investitionsstaus. In denjenigen Bundesländern, in denen die Kommunen besonders finanzschwach sind, war als zusätzliche Belastung eine verhaltene Einnahmenentwicklung festzustellen. Dies führte zu höheren Finanzierungsdefiziten, die das bundesweite Ergebnis beeinflussen.

Diese Entwicklung zeigt sich auch in der bundesweiten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die Aus-

gaben stiegen im Jahr 2014 mit 4,6 Prozent stärker als im langjährigen Durchschnitt und auch stärker als die Einnahmen dieses Jahres (+ 4,1 Prozent). Innerhalb der Ausgaben lagen sowohl die deutlichen Zuwächse bei den Sachinvestitionen (+ 7,0 Prozent) als auch der Anstieg der sozialen Leistungen (+ 5,2 Prozent) deutlich über dem Anstieg der Ausgaben insgesamt. Hervorzuheben ist die entlastende Wirkung, die auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen ist: Ohne einen Rückgang der von den Kommunen – trotz der insgesamt annähernd gleich gebliebenen Höhe der Verschuldung – zu leistenden Zinszahlungen um 300 Millionen Euro bzw. 8,5 Prozent wäre der Ausgabenanstieg noch deutlicher ausgefallen.

Die überproportionalen Zuwächse der Steuereinnahmen der Länder in den

vergangenen Jahren kommen nun zum Teil bei den Kommunen an (+ 6,7 Prozent). Sie liegen deutlich über dem Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen, der 3,5 Prozent betragen hat. Aufgrund einer Vielzahl von Hebesatzanhebungen sind die Grundsteuern deutlich stärker gestiegen als die Inflationsrate (2,6 Prozent).

Die Kassenkredite sinken immer noch nicht. Nachdem im letzten und vorletzten Jahr eine Reihe von Sondereffekten (Schutzschirme, Entschuldungsprogramme und ähnliches) ihren Anstieg gedämpft hat, wird mit dem nun erneuten Anstieg der Kassenkredite um 1,2 Milliarden Euro von 48 auf 49,2 Milliarden Euro deutlich, dass keine Entwarnung gegeben werden kann. Es ist allerdings festzuhalten, dass es in den einzelnen Ländern mit hohen Kassenkreditbeständen deutlich unterschied-

Übersicht 1:

### Kommunalfinanzen 2012 bis 2014 in den west- und ostdeutschen Flächenländern<sup>1)</sup>

Einnahmen/Ausgaben	2012	2013	2014 <sup>3)</sup>	2013	2014 <sup>3)</sup>
	in Mrd. €			+/- %	
<b>Einnahmen <sup>2)</sup></b>	<b>190,04</b>	<b>199,01</b>	<b>205,33</b>	<b>4,7</b>	<b>3,2</b>
darunter:					
Steuern	74,33	76,86	79,47	3,4	3,4
darunter:					
Grundsteuern	10,64	11,02	11,32	3,6	2,7
Gewerbesteuereinnahmen	32,29	32,62	33,05	1,0	1,3
Einkommensteueranteil	26,88	28,52	30,26	6,1	6,1
Umsatzsteueranteil	3,55	3,62	3,68	2,0	1,7
nachrichtlich:					
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	39,00	39,41	39,73	1,1	0,8
Gebühren	16,66	17,02	17,47	2,1	2,6
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	61,35	66,81	70,47	8,9	5,5
Investitionszuweisungen von Land/Bund	7,14	7,36	7,28	3,1	-1,2
Sonstige Einnahmen	30,57	30,96	30,64	1,3	-1,0
<b>Ausgaben <sup>2)</sup></b>	<b>187,45</b>	<b>197,54</b>	<b>204,71</b>	<b>5,4</b>	<b>3,6</b>
darunter:					
Personal	48,21	50,29	52,38	4,3	4,2
Sachaufwand	39,66	42,28	42,95	6,6	1,6
Soziale Leistungen	44,71	47,24	49,40	5,6	4,6
Zinsen	4,02	3,76	3,45	-6,4	-8,3
Sachinvestitionen	19,72	20,81	22,23	5,5	6,8
davon:					
Baumaßnahmen	15,33	16,03	16,93	4,5	5,6
Erwerb von Sachvermögen	4,39	4,78	5,30	8,8	10,9
Sonstige Ausgaben	31,12	33,16	34,31	6,6	3,4
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>2,59</b>	<b>1,47</b>	<b>0,62</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für die Jahre 2012 und 2013 Rechnungsergebnisse, 2014 Vierteljährliche Kassenstatistik.

<sup>2)</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tugungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.

<sup>3)</sup> Abweichungen zu den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten resultieren aus der Berücksichtigung von zwischenzeitlich bekannt gewordenen Korrekturbedarfen in den Bereichen „Soziale Leistungen“ (Absenkung des Niveaus um 150 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern) sowie „Sachaufwand“ (Absenkung des Niveaus um 230 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern). Der Finanzierungssaldo wurde dementsprechend um 380 Mio. Euro angehoben.

liche Entwicklungen gibt. Wie auch im Vorjahr sind Kassenkreditanstiege insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu verzeichnen. In diesen Ländern war insgesamt ein Kassenkreditanstieg von mehr als 1,7 Milliarden Euro zu verzeichnen. Dagegen gingen in den anderen Ländern die Kassenkreditbestände zeitgleich im Saldo um zirka 500 Millionen Euro zurück.

Der inakzeptabel hohe Kassenkreditbestand sorgt damit auch weiterhin für ein ernstes Risiko in der Finanzplanung der betroffenen Kommunen. Die Zinszahlungen für Kassenkredite sind aufgrund der typischerweise kurzfristigen Laufzeiten stark von der aktuellen Zinsentwicklung abhängig und somit nur begrenzt mittelfristig planbar. Aufwendig ausgehandelte kommunale Sanierungspläne wären bei einem Zinsanstieg schnell unrealisierbar.

## Regionale Disparitäten – Indikatoren

Regionale Disparitäten und Struktur­schwäche sind die zentralen Themen des Gemeindefinanzberichts, wie auch der derzeitigen finanzpolitischen Diskussionen insgesamt.

Die Entwicklung kommunaler Disparitäten kann zunächst anhand der Entwicklung der regional höchst unterschiedlich verteilten Kassenkreditbestände aufgezeigt werden. Bereits bei Verwendung des einfachen Indikators Kassenkredite als Zeichen für die dauerhafte Finanznot zeigt sich eine dramatische Kluft zwischen den verschiedenen Städten bzw. Regionen. Zusätzlich gilt, dass Kassenkredite nicht allein als Problemindikator eine Rolle spielen, der auf tatsächliche Probleme verweist: Hohe Kassenkredite sind auch als eigenständiges Problem anzusehen.

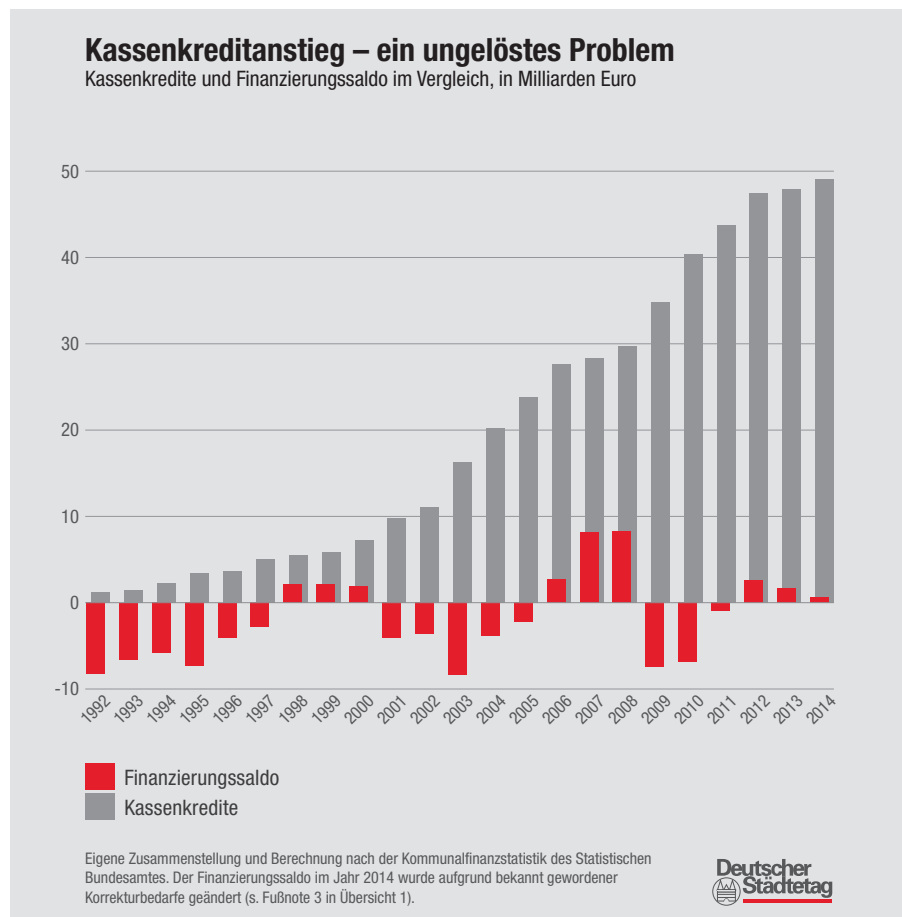
Einzelne Zahlen verdeutlichen die Problemlage: Probleme mit hohen Kassenkreditbeständen sind insbesondere im Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen anzutreffen. Hier reichen die Werte von mehr als 1.000 Euro je Einwohner in Hessen bis zu mehr als 2.000 Euro je Einwohner im Saarland. Auch in den fünf Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind kommunale Kassenkreditbestände von durchschnittlich (!) mehreren Hundert Euro je Einwohner festzustellen.

Ein Spiegelbild zu Volumen und Entwicklung der Kassenkredite ist die Höhe der Investitionen und deren Entwicklung. In Bayern und Baden-Württemberg hat sich der Abstand der ohnehin weit überdurchschnittlichen Investitionsniveaus im letzten Jahr zum (leicht gestiegenen) bundesdurchschnittlichen Niveau leicht vergrößert. Im Ergebnis lag z. B. das Investitionsvolumen bayrischer Kommunen mit 494 Euro je Einwohner um praktisch 200 Euro über dem Durchschnitt der Kommunen insgesamt. Dass das Investitionsniveau in Bayern bald doppelt so hoch ist wie im Durchschnitt der Bundesrepublik, wird mittel- und langfristig zu einer Verstärkung räumlicher Ungleichgewichte führen.

Für die finanzschwächeren Kommunen ist im Gegenzug festzustellen, dass sie ihre ohnehin im bundesweiten Vergleich niedrigen Investitionsniveaus in der Summe nicht an den Durchschnitt annähern konnten. In Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und dem Saarland liegen die Investitionen weiterhin klar unter dem bundesweiten Durchschnitt, in NRW betragen die Investitionen nur knapp 60 Prozent des Durchschnitts. Die nicht getätigten Investitionen werden auch in der Zukunft fehlen.

Neben fehlenden Investitionen führt auch die unterlassene Instandhaltung von öffentlicher Infrastruktur zu kommunalen Standortnachteilen. Die Größenordnung des kommunalen Investitionsstaus von, laut des Deutschen

Übersicht 2:



Instituts für Urbanistik (Difu), 130 Milliarden Euro, bestätigt auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Bei den Ursachen regionaler Disparitäten unstrittig ist die Wirkungsweise der Abwärtsspirale, der stetigen Selbstverstärkung zurückwerfender Effekte in einer Kommune und auch die Verstärkung dieser Teufelskreise durch den Wandel von Investitions- zu Sozialhaushalten. In der öffentlichen Debatte bislang zu wenig beachtet ist jedoch, dass sich Strukturschwäche nicht alleine auf die kommunale Haushaltssituation beziehen kann bzw. darf. Strukturschwäche ist vielmehr ein mehrdimensionales Problem. Neben reinen Finanzkennzahlen sind auch die soziostrukturellen Faktoren in den Blick zu nehmen, die in Ergänzung zu bzw. im Zusammenspiel mit dem Finanz(ausgleichs)system die kommunale Haushaltssituation vor Ort wesentlich prägen. Besonders problematisch ist hierbei, dass eine Belastung im Normalfall nicht allein kommt – das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat Karten entwickelt, die dies verdeutlichen.

Die Grafik „Gebündelte Risikoindikatoren“ (Übersicht 15, S. 36) zeigt erstens die regionale Risikoballung auf. Die unterschiedliche Färbung verdeutlicht sowohl in der linken als auch der rechten Seite der Grafik, in welchen Regionen mehr als die Hälfte der Risikoindikatoren Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Medianeinkommen, Kinderarmut und Schulabgänger ohne Abschluss beim bundesdeutschen Vergleich im unteren Viertel liegt. Es wird ganz deutlich: Probleme treten geballt und nicht isoliert voneinander auf.

Neben der Frage der räumlichen Konzentration thematisiert die rechte Hälfte der Grafik, als zweiten Aspekt, auch die Frage der Betroffenheit. Für die politische Relevanz räumlicher Ungleichheit ist schließlich nicht die Frage entscheidend, ob hohe Arbeitslosigkeit und erschreckend hohe Schulabbrecherquoten in einem dünn besiedelten Landkreis mit 200.000 Einwohnern grassieren oder in einer vom

Strukturwandel zerrütteten Stadt mit ebenso vielen Einwohnern. Die bekannten flächenproportionalen Karten, bei denen die dargestellte Gebietsfläche genau der tatsächlichen Fläche entspricht, verleiten aber zu Fehlschlüssen: Sie zeigen immer die Größe eines von Problemen betroffenen Gebietes, nicht aber die Anzahl der von einem Problem betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Bevölkerungsproportionale Karten beheben diesen Mangel: Bei ihnen ist die Größe der Gebiete in der Kartendarstellung proportional zur Einwohnerzahl. Hierdurch wird auch optisch deutlich, dass die Problemlagen in z. B. den Ruhrgebietsstädten, dem Saarland, den ehemaligen Textilstädten in Rheinland-Pfalz oder den ehemaligen Werftstandorten im Norden der Republik mit den betroffenen ostdeutschen Regionen zwar nicht mit Blick auf die Ursachen, aber sehr wohl mit Blick auf die Anzahl der betroffenen Bürgerinnen und Bürger vergleichbar sind.

## Zentrale Finanzthemen

Disparitäten gelten inzwischen als das zweite „Megathema“ der Politik. Lange wurde die Problematik in der öffentlichen Debatte ignoriert, dies hat sicherlich auch mit der hohen Komplexität der Ursachen, mit den Problemen bei der Messung und der nicht immer ganz eindeutigen Haltung zum Ausmaß der akzeptablen und der eben nicht akzeptablen regionalen Unterschiede zu tun.

Im Deutschen Städtetag ist die Debatte mittlerweile weit fortgeschritten. Dies gilt auch für den oftmals eher als schillernd zu bezeichnenden Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Bei diesem Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse sind zwei Aspekte zu trennen. Der erste Aspekt ist weit bekannt und wird auch an verschiedenen Stellen breit diskutiert: Es ist abzugrenzen, woran sich gleichwertige Lebensverhältnisse festmachen lassen. Ein zweiter Aspekt ist vor dem Hintergrund der Verantwortungszuweisung an die verschiedenen Akteure zu beachten: Es ist zu entscheiden, ob es

sich beim Konzept gleichwertiger Lebensverhältnisse entweder um einen expliziten Verfassungsauftrag handelt, bei dem der Bund also zum Handeln im Sinne der Sicherung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verpflichtet ist. Oder ob es ein Instrument zur Begrenzung der Einflussosphäre des Bundes ist, bei der die Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu einer „Sondergenehmigung“ für die Gesetzgebung durch den Bund führen kann. Im Falle eines Verfassungsauftrags muss der Bund selbst direkt aktiv werden, im Falle einer die Einflussosphäre des Bundes begrenzenden Regelung darf der Bund aktiv werden, sofern ein entsprechendes Finanzsystem nicht den Ländern die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten an die Hand gibt.

Auch wenn bei der ersten Frage nach den Indikatoren von Gleichwertigkeit nicht im Detail Konsens erzielt werden sollte, erscheinen Kompromisse problemlos denkbar, weil sich ein gemeinsames Grundverständnis abzeichnet: Die Vermutung liegt nahe, dass regional unterschiedliche Bildungschancen gegen das Prinzip der Gleichwertigkeit verstoßen, regional unterschiedliche Freizeitmöglichkeiten hingegen nicht. Auch scheint die früher häufig anzutreffende und in den Gründungsjahren der Bundesrepublik sicherlich auch richtige Annahme, dass bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse insbesondere Stadt-Land-Fragen zu thematisieren seien, kaum noch ernsthaft vertreten zu werden. Die Debatte der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wendet sich tendenziell von früheren Fragen wie der Verfügbarkeit bestimmter Infrastrukturen ab und fokussiert stattdessen stark auf die allgemeinen Beteiligungs- und Teilhabechancen der Bürgerinnen und Bürger.

Derzeit wird in der politikberatenden Wissenschaft über die Möglichkeiten und Methoden zur Messung von Disparität bzw. Strukturschwäche und deren Folgen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse diskutiert. Dabei gelten zur Messung von Strukturschwäche und ihren Auswirkungen auf die elementaren Aspekte des

Lebensumfeldes vor Ort so genannte Indikatorenssysteme als zweckmäßig. Unter Bezugnahme auf Arbeitsmarktregionen (Kernstadt samt einpendelndem Umland, in sich abgeschlossener ländlicher Raum) greifen die Indikatorenssysteme die Bereiche Soziales (SGB-II-Quote, Unterbeschäftigung, Armutsgefährdungsquoten von Kindern), Bildung (Schulabbrecherquoten) und Wirtschaft (BIP je Beschäftigten, evtl. unter Berücksichtigung von regionalen Preisniveaus) auf. Die oben vorgestellte Grafik ist für diese neue Betrachtungsweise beispielgebend. Auch wenn innerhalb des Deutschen Städtetages keine im Detail abgestimmte Auffassung zu einem sachgerechten Indikatorensystem existiert, sind die Vorschläge einer Fokussierung auf die genannten Bereiche ausdrücklich zu begrüßen und zu befördern.

Beim zweiten Aspekt, dem Status des Konzepts der gleichwertigen Lebensverhältnisse, zeichnet sich eine Konsensbildung ab. Auf politischer Ebene wird eine Pflicht des Bundes zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar nur höchst selten bestritten, diskutiert wird allein darum, ob beim jeweils angesprochenen Politikbereich die Gleichwertigkeit gefährdet sei oder nicht. Die Diskussion auf verfassungsrechtlicher Ebene sieht eine entsprechende verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes aber nicht. Festzuhalten ist daher, dass es zwar einen politischen Konsens zum Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse gibt, aber keine verfassungsrechtliche Verpflichtung.

Somit ist der Bereich, der als gleichwertigkeitsrelevant anzusehen ist, relativ eng abzugrenzen. Gleichwertigkeit ist insbesondere dort bedroht, wo zentrale Fragen des Sozialstaatsverständnisses, z. B. die ortsunabhängige Sicherstellung von Chancen- und Bildungsgerechtigkeit, betroffen sind. Derartige Einschränkungen von Gleichwertigkeit sind abzulehnen.

Bei den aktuellen finanzpolitischen Debatten sind regionale Disparitäten bzw. deren Minderung mindestens im Hin-

tergrund immer als Problemlage bzw. Zielstellung vorhanden. Bei Fragen der Finanzierung von Investitionen gerade finanzschwacher Kommunen oder bei Entwicklungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen (als ein zentrales Thema zum Umgang mit länderinternen Disparitäten schlechthin) sind die Bezüge zur Disparität überdeutlich. Aber auch bei Debatten zur Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern, zur Grundsteuerreform, zur Reform des Rechnungswesens der öffentlichen Hand (EPSAS) sowie zu risikoorientierten Prüfungsansätzen in der Rechnungsprüfung sind Bezugspunkte zum Thema Disparität zu sehen: Die zunehmend auch nach Finanzschwäche ausdifferenzierte Hebesatzlandschaft bei der Grundsteuer zeigt deutlich auf, wie unterschiedlich der Finanzbedarf in einzelnen Kommunen ausfällt. Und die Debatte um die EPSAS hat ihren Hintergrund in Ungleichgewichten auf europäischer Ebene – und dem Versuch, sie besser statistisch erfassen zu können.

Den Kommunen fällt bei diesen Debatten eine besondere Aufgabe zu: Sie müssen verhindern, dass sich Bund und Länder gegenseitig die Verantwortung zuschieben und dass Bund und Länder als Folge dessen die betroffenen Kommunen bzw. ihre Bürgerinnen und Bürger mit ihren Problemen allein lassen. Hier sind Bund und Länder aufgefordert, sich über ihre jeweiligen Aufgaben zu einigen. Um es deutlich zu sagen: „Leerstellen“, d. h. unstrittig zu erledigende Aufgaben, sind ohne die Benennung einer hierfür politisch verantwortlichen Ebene in einem föderalen Staat schlichtweg inakzeptabel. Die Aufforderung an Bund und Länder, die von den Kommunen immer wieder hervorgehoben werden muss, besteht darin, regionale Unterschiede dann entschieden zu bekämpfen, wenn nicht mehr von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen werden kann. Unterschiede unterhalb dieser Schwelle sind hinzunehmen.

Unter diesem Blickwinkel wird klar, warum sich gerade der Deutsche Städtetag so vehement für strukturelle Verbesserungen der Kommunalfinanzen

anstelle einer Vielzahl von „Einzelgeschenken“ einsetzt. Es darf nicht der falsche Anschein erweckt werden, dass das grundlegende Problem der zunehmenden Disparität beherrscht werde oder gar kurz vor einer Lösung stehe, wenn die Wahrheit anders lautet.

Die verschiedenen jüngsten Maßnahmen des Bundes wie das Programm zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen, die „Soforthilfe“ zugunsten der Kommunen, ihre Aufstockung für das Jahr 2017 oder auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kommunen und der Länder an der Integration und Unterbringung von Flüchtlingen im Jahr 2015 sind genau dies: Einzelmaßnahmen. So sehr sie zu begrüßen sind, ihre Bedeutung geht nicht über die unmittelbar aktuellen Erfordernisse hinaus, sie führen nicht zu einer dauerhaften Verbesserung der kommunalen Lage. Vielmehr bergen sie die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit der falsche Eindruck entsteht, kommunale Probleme seien gelöst.

Vergegenwärtigt man sich die überschaubaren finanziellen Dimensionen, werden Relationen deutlich. In den Jahren 2015 bis 2018 beläuft sich die mit den ersten drei der oben genannten Maßnahmen verbundene Verbesserung der kommunalen Finanzsituation auf die Größenordnung von überschlägig zirka 6 Milliarden Euro.

Ein Vergleich relativiert diese Zahl: Der Bund hat beschlossen, nicht nur die verfassungsrechtlich notwendige Anhebung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer auf den Weg zu bringen, sondern eine weitere Steuer-senkung zu initiieren. Die Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs, mit der Effekte der sogenannten kalten Progression beseitigt werden sollen, ist anders als die Anhebung des Grundfreibetrags verfassungsrechtlich keineswegs notwendig. Die Änderungen bei der Einkommensteuer führen jahresdurchschnittlich zu direkten und indirekten Einnahmeverlusten bei den Kommunen in Höhe von zirka einer Milliarde Euro.



## **Reform der föderalen Finanzbeziehungen**

Im Jahr 2019 läuft eine Vielzahl zentraler finanzpolitischer Regelungen aus. Zusätzlich greifen ab 2020 die Schuldenbremsen in Bund und Ländern in vollem Umfang.

Die Verhandlungen sind bislang nicht besonders erfolgreich – und selbst wenn in der Zeit zwischen Redaktionsschluss und Veröffentlichung des Gemeindefinanzberichts eine Einigung erzielt worden sein sollte, wird wohl festgestellt werden können: Das Ergebnis ist das Ergebnis eines politischen Tauziehens, das Erzielen eines Kompromisses, nicht das Ergebnis einer Verständigung und keinesfalls die Umsetzung eines gemeinsamen Ziels. Eine vernünftige Umsetzung des bundesstaatlichen Prinzips und der bündischen Solidarität sieht anders aus.

Aus Sicht des Städtetages stehen einige der Ziele, die eine Neuordnung ermöglichen muss, außer Frage. Eine Einigung ist nur dann als erfolgreich, sachgerecht oder zufriedenstellend anzusehen, wenn sie zu den nachfolgend genannten Problemfeldern bessere und langfristig tragfähigere Lösungswege aufweist, als derzeit existieren. Dazu gehören die folgenden Punkte:

- Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben
- Förderung strukturschwacher Regionen
- Sicherung der kommunalen Investitionskraft
- Lösung des Altschuldenproblems

Diese Liste ist gleichsam das Prüfraster für die Diskussionen zu den föderalen Finanzbeziehungen: Erst wenn in diesen Problemfeldern gute Lösungen gefunden wurden, kann die Reform als erfolgreich gelten.

## **Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben**

An der Notwendigkeit einer schnellen und umfänglichen Entlastung der

Kommunen von Sozialausgaben werden von keiner Seite Zweifel geäußert. Auch gibt es bereits erste Umsetzungsschritte – zumindest die im Koalitionsvertrag zugesicherte Soforthilfe für die nächsten drei Jahre ist auf dem Weg. Es ist politisches Ziel aller Beteiligten, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft aufgrund der damit verknüpften Fragen einer Bundesauftragsverwaltung zumindest im Rahmen der Umsetzung der Soforthilfe nicht über 50 Prozent anwachsen zu lassen. Vorschläge des Bundes, die Soforthilfe in Höhe von 1 Milliarden Euro in den Jahren 2015 und 2016 hälftig durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und hälftig durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (in letzter Zeit gelegentlich fälschlich als „kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer“ bezeichnet, die Kreise haben mit Ausnahme der Jagdsteuer keine Steuerertragshoheit) an die Kommunen weiterzuleiten, wurden akzeptiert. Bei der Soforthilfe im Jahr 2017 in Höhe von 2,5 Milliarden Euro, die auch unterschiedliche Lesarten der Formulierung im Koalitionsvertrag zum Beginn der dauerhaften Entlastung der Kommunen versöhnen sollte, werden letztlich 40 Prozent der Mittel über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft weitergeleitet, 60 Prozent über die Umsatzsteuer.

Die Selbstverpflichtung des Bundes im Koalitionsvertrag, die Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen um 5 Milliarden Euro pro Jahr zu entlasten, ist bislang noch nicht verwirklicht. Der zunächst geplante Weg, diese Entlastung über die Einführung eines Bundesteilhabegeldes vorzunehmen, wird derzeit nicht weiter verfolgt.

Der Umgang mit den fiskalischen Aspekten der sehr hohen Zahl von Flüchtlingen, bei denen vorrangig die Kommunen für die Aufnahme, Unterbringung und ggf. Integration sorgen, ist derzeit noch nicht abschließend geklärt. Unbestritten hat die aktuelle Versorgung der Flüchtlinge Vorrang vor der Diskussion um die Finanzierung dieser Aufgaben. Dennoch wer-

den der Themensetzung des Gemeindefinanzberichts entsprechend die fiskalischen Aspekte vorrangig behandelt. Aufgrund der Aktualität des Themas finden sich die gesonderten Darstellungen in Teil I des Gemeindefinanzberichts.

## **Förderung strukturschwacher Regionen, Sicherung der kommunalen Investitionskraft**

Der Deutsche Städtetag begrüßte das Programm des Bundes zur Stärkung der Investitionsfähigkeit finanzschwacher Kommunen. Der Bund richtet ein Sondervermögen mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro ein, aus dem in den Jahren 2015 bis 2018 kommunale Investitionen mit einem maximalen Fördersatz von 90 Prozent gefördert werden. Das Programm wird über die Länder abgewickelt. Es richtet sich an Kommunen, die nach von den jeweiligen Ländern zu erarbeitenden Kriterien aufgrund von Strukturschwäche als finanzschwach gelten. Die Förderbereiche ergeben sich aus den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, auch Maßnahmen für den Klimaschutz gehören dazu.

Wichtiger als die mit dem Programm verbundenen finanziellen Mittel sind jedoch weitere Aspekte. Dazu gehört das mit dem Programm verbundene Signal: Der Bund zeigt, dass er die zunehmende Disparität erkennt und auch bereit ist, Verantwortung zu übernehmen, um wachsenden Unterschieden zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen und Regionen entgegenzuwirken.

Die verschiedenen Kritikpunkte oder Vorbehalte, die anlässlich dieses Programms zu äußern sind, ändern nichts an der positiven Grundhaltung: Das Programm ist eindeutig ein Schritt in die richtige Richtung. Die Grundzüge der Kritik bzw. der Forderungen an den Bund lassen sich unter den drei Schlagworten zusammenfassen: dauerhafte Entlastung, bessere Verteilungsbegründung und höheres Volumen. So muss z. B. vor der

Illusion gewarnt werden, dass mit den zusätzlichen Mitteln des Bundes der kommunale Investitionsstau aufgelöst werde. Die zusätzlichen Bundesmittel betragen zirka 3 Prozent des vom KfW-Kommunalpanel ausgewiesenen kommunalen Investitionsrückstands von zirka 120 bis 130 Milliarden Euro.

Wie auch zu Beginn des Abschnitts hervorgehoben, darf die Unterstützung der Kommunen durch den Bund nicht immer wieder durch isolierte ad-hoc-Programme in Abhängigkeit von der aktuellen Haushaltslage des Bundes erfolgen. Allein eine fest verankerte und regelgebundene Ausweitung der Entlastung der Kommunen von sozialen Leistungen durch den Bund sowie die Möglichkeit zur direkten Kooperation zwischen Bund und Kommunen können die kommunale Finanzsituation strukturell verbessern. Das Kooperationsverbot muss zu einem Kooperationsmechanismus weiter entwickelt werden, der es den drei Ebenen ermöglicht, sich im Bedarfsfall auf eine gemeinsame Aufgabenerledigung zu verständigen. Der positive Aspekt des derzeitigen Kooperationsverbotes – ein Schutz der Kommunen vor der weiteren Übertragung von Bundesaufgaben ohne finanzielle Kompensation – ist zu erhalten.

Die Verteilkriterien beim Programm zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen lassen sich sicherlich weiterentwickeln und verfeinern. Die Grundidee, Mittel des Bundes nach Bedarfskriterien zu verteilen, die auch die sozio-ökonomische Strukturen berücksichtigen (Arbeitslosigkeit), ist sicherlich richtig und sollte unabhängig von Kritik im Detail nicht angezweifelt werden. Das ist bei dem anzustrebenden dauerhaften Programm zur Förderung strukturschwacher Städte und ihrer Regionen zu beachten.

## **Schuldenbremse und Fiskalpakt – Chancen und Risiken aus kommunaler Sicht**

Im Jahr 2009 wurde ein grundsätzliches Verschuldungsverbot für Bund

und Länder in das Grundgesetz aufgenommen. Der Fiskalpakt auf europäischer Ebene, der diesen Regelungen in vieler Hinsicht nachgebildet wurde, ist mittlerweile in Kraft getreten. Das mittlere Ziel von Schuldenbremse und Fiskalpakt ist die Sicherstellung dauerhaft tragfähiger öffentlicher Finanzen. Dies kann nur funktionieren, wenn sich der zunehmende Konsolidierungsdruck insbesondere in den Länderhaushalten nicht andere Wege sucht und Finanzierungs- und Konsolidierungszwänge umgangen oder auf die kommunale Ebene verlagert werden. Die Frage, wie die Städte, Landkreise und Gemeinden vor einem Schulden- oder Konsolidierungsdruckexport geschützt werden können, ist daher nicht nur für die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger von größter Bedeutung. Gerade aus Sicht der Kommunen, die mit der Modernisierung ihres Haushalts- und Rechnungswesen deutlich weiter sind als Bund und Länder, muss außerdem kritisch angemerkt werden: Die neuen Schuldenregeln sind ausschließlich von einem „kameralen“ Verständnis geprägt. Anders als im neuen Haushaltsrecht der Kommunen werden der Vermögensbestand und dessen Veränderungen, die sich infolge des Investitionsstaus z. B. durch unterlassene Instandhaltungen und damit einen schleichenden Vermögensverzehr ergeben können, dabei weitgehend ausgeblendet. Es ist daher möglich, die Schuldenbremse kurzfristig einzuhalten, indem die Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur sträflich zurückgefahren werden. Die gegenwärtig auf europäischer Ebene für die Staaten diskutierten European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) wollen demgegenüber auch den Ressourcenverbrauch und das -aufkommen erfassen. Eine Anpassung des Fiskalpakts und der Schuldenbremse an eine doppelte Prinzipien entsprechende Rechnungslegung wird gegenwärtig aber offenbar nicht diskutiert.

Schon jetzt kann festgehalten werden, dass die öffentliche Haushalts- und Finanzpolitik als Folge der Schuldenbremse eine verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit erfährt. Das kann und muss dazu genutzt werden, die Folge-

kosten politischer Weichenstellungen zu thematisieren. Die Schuldenbremse wird daher – wenn sie ernsthaft umgesetzt wird – Verteilungsentscheidungen zwischen den unterschiedlichen Aufgaben der öffentlichen Hand und den dahinter stehenden Interessen erzwingen und überfällige Debatten über die erforderlichen Aufgaben und die angemessene Finanzausstattung des Staates befördern.

Für die Städte und Gemeinden bietet das die Möglichkeit, ihre Leistungen zu benennen und deutlich zu machen, wofür sie stehen. Städte und Gemeinden sind Orte des Zusammenlebens. Hier entsteht Stadtgesellschaft, in der unterschiedlichste Lebensmodelle, Bekenntnisse und Interessen auf engstem Raum zusammentreffen und Integration verwirklicht werden kann. Der Ausgleich widerstrebender Interessen zählt zu den Kernaufgaben städtischer Politik. Konsolidierungsgrenzen werden daher erreicht, wenn die notwendigen Mittel für die Sicherung dieses gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Durchsetzung eines gesellschaftlichen Minimalkonsenses nicht mehr zur Verfügung stehen.

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern sind eine Vielzahl von Herangehensweisen zu beobachten. Trotz dieser föderalistischen Unübersichtlichkeit sind allerdings einige allgemeine Probleme und Herausforderungen zu erkennen. Eine Mehrzahl der Kommunen befürchtet, dass die Schuldenbremse und der Fiskalpakt Auswirkungen auf die kommunale Investitionstätigkeit von der Mehrzahl der Kommunen haben werden. Auch Ökonomen und Verfassungsrechtler sehen die Gefahr von Ausweichreaktionen zu Lasten der kommunalen Haushalte – nicht ohne Grund: Auf der Einnahmeseite sind die Handlungsspielräume der Länder begrenzt und auf der Ausgabeseite zählen die Zuweisungen an die Kommunen zu den großen Ausgabeposten, bei denen es sich vermeintlich leichter kürzen lässt als im Klein-Klein von Aufgabenkritik und Deregulierung.

Die Wege der Konsolidierung des Landeshaushalts zu Lasten der Kommunen sind vielfältig: Sie reichen von der Reduktion von Förderprogrammen über Kürzungen beim kommunalen Finanzausgleich bis hin zu Aufgabenübertragungen und Standarderhöhungen ohne ausreichenden Mehrbelastungsausgleich. Schon gegenwärtig müssen in den Bundesländern entsprechende Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung festgestellt werden, wobei dies keineswegs nur für finanzschwache Länder gilt.

Eine regelrechte Konjunktur ist außerdem bei der Einführung von Finanzausgleichs- bzw. Abundanzumlagen zu beobachten. Vereinfacht ausgedrückt werden auf diesen Wegen Mittel von „reicheren“ Kommunen abgeschöpft und zu „ärmeren“ Kommunen umgeleitet. Der Landeshaushalt wird dabei nicht belastet; das Land erspart sich eigene Anstrengungen und lässt diese durch die kommunale Ebene tragen.

Selbst die in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregeln können Ausweichreaktionen der Länder zu Lasten der kommunalen Haushalte nur zum Teil verhindern. Schutzlücken zeigen sich insbesondere bei der Veränderung sogenannter Altaufgaben: Hier ist eher der Schutz die Ausnahme und die Lücke die Regel. Zwar besteht die Verpflichtung des Landesgesetzgebers, für die Kommunen einen aufgabengerecht dotierten kommunalen Finanzausgleich bereitzustellen und diesen an steigende Aufgabenbelastungen anzupassen. Die Möglichkeiten des Rechtsschutzes der Kommunen sind hier jedoch begrenzt.

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse in den Landesverfassungen muss daher der Schutz der kommunalen Finanzausstattung mitgedacht werden, sonst läuft die Schuldenbremse ins Leere. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in einer wegweisenden Entscheidung (Urteil vom 31.01.2013 - BVerwG 8 C 1.12) die Richtung markiert: Es hat festgehalten, dass die Mindestfinanzausstattung der Kommunen eine absolute Untergrenze darstellt,

die als „abwägungsfester Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes“ zu respektieren ist und die das Land auch unter Verweis auf eine eigene Haushaltsnotlage nicht unterschreiten darf. Auch politisch ist das Schutzerfordernis klar: Nur wenn ein Schuldenexport und faktische Umgehungen der Schuldenbremse ausgeschlossen sind, werden die Konsolidierungsentscheidungen dort getroffen, wo über die Aufgaben und damit Kostenbelastungen entschieden wird. Nur dann bieten Schuldenbremse und Fiskalpakt die Chance für einen Umdenkprozess im Sinne der Generationengerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Hier müssen viele Länder noch nacharbeiten.

## **Reform der Grundsteuer**

Die Zukunft der Grundsteuer, der neben der Gewerbesteuer wichtigsten gemeindlichen Steuer, ist ernstzunehmenden Risiken ausgesetzt: Die Verfassungskonformität der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, die jetzige Form der so genannten Einheitsbewertung, wird von verschiedenen Seiten angezweifelt.

Auch vor diesem Hintergrund haben die Länder eine Reform auf den Weg gebracht, deren gesetzgeberische Umsetzung allerdings noch nicht abgeschlossen ist. Das von den Ländern vorgelegte Reformmodell wird den seitens der Städte formulierten Anforderungen an eine Grundsteuerreform weitgehend gerecht. Das Modell birgt zwar immer noch Risiken, diese haben die Kommunen im Interesse einer zeitnahen Konsensfindung mit und unter den Ländern akzeptieren müssen. Mit Ausnahme Bayerns tragen alle Länder das Reformmodell mit.

Die Reform soll grundsätzlich aufkommensneutral ausgestaltet werden. Eine Belastungsneutralität im Einzelfall wird dagegen nicht verlangt und wäre auch praktisch nicht realisierbar. An einer bundesgesetzlichen Regelung soll festgehalten werden, allerdings mit Öffnungsklauseln für landesspezifische Messzahlen – eine zunächst rein steu-

ertechnisch klingende Einschränkung, die in der Praxis aber großen Sprengstoff bergen kann.

Die Grundsteuer wird weiterhin in drei aufeinanderfolgenden Verfahrensstufen ermittelt. Zunächst wird ein Grundsteuerwert berechnet, der an die Stelle des bisherigen Einheitswerts tritt. Durch Multiplikation des Grundsteuerwerts mit landesspezifischen Steuermesszahlen ergibt sich auf der zweiten Stufe der Grundsteuermessbetrag. Durch Anwendung eines von den Gemeinden autonom bestimmten Grundsteuerhebesatzes auf den Messbetrag ergibt sich sodann wie bisher die Grundsteuer.

Im Bereich des Grundvermögens (= Grundsteuer B) wird der Grundsteuerwert bei unbebauten Grundstücken allein über die Bodenrichtwerte ermittelt (Fläche des Grundstücks mal Bodenrichtwert). Bei bebauten Grundstücken setzt sich der Grundsteuerwert aus einer Bodenwert- und einer Gebäudewertkomponente zusammen. Der Bodenwert wird auch bei den bebauten Grundstücken wie bei den unbebauten Grundstücken erfasst. Zur Bestimmung des Gebäudewertes werden die sogenannten Regelherstellungskosten (RHK) herangezogen. Hierbei handelt es sich um nach Baujahren sowie nach Nutzungs- und Gebäudearten differenzierte Festbeträge (in €/m<sup>2</sup>) – ein Verfahren, das bereits heute in vergleichbarer Weise beim bewährten sogenannten Sachwertverfahren nach dem Bewertungsgesetz zur Anwendung gelangt. Zudem werden Abschreibungen bei der Ermittlung des Gebäudewerts berücksichtigt, wobei ein prozentualer Mindestrestwert nicht unterschritten wird und Kernsanierungen unberücksichtigt bleiben.

Mit der geplanten Öffnungsklausel für landesspezifische Messzahlen wurde eine ebenso seltsame wie kritikwürdige Regelung eingeführt: Dadurch, dass der Landesgesetzgeber die landesweit gültigen Messzahlen ändern kann – er also die Multiplikatoren bestimmen kann, mit denen sich im Zusammenspiel mit dem von der Gemeinde festzulegenden



Hebesatz erst die grundstücksabhängige Grundsteuer ergibt – kann die allgemeine Aufkommensdynamik der Grundsteuer durch eine Untergewichtung der Bodenkomponente ausgehebelt werden. Aus politischer Sicht ist festzuhalten, dass es trotz einer angestrebten bundesweiten Konstanz des Grundsteueraufkommens zu Belastungsverschiebungen kommen wird. Für die betroffenen Steuerpflichtigen, aber sicher auch für die öffentliche Diskussion sind hierbei natürlich die Verschiebungen zwischen einzelnen Grundstücken zu beachten, insbesondere Belastungssteigerungen für einzelne Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer. Es wird nur offene Kommunikation helfen können: Die Wertverhältnisse im Bereich des Grundvermögens haben sich seit der letzten Hauptfeststellung 1964 bzw. 1937 vielfach so stark verändert, dass kein Reformmodell diese historischen Wertrelationen nachbilden kann – und auch nicht sollte! Mehrbelastungen sind daher nicht als ungerechtfertigte Schlechterstellung einzelner Steuerpflichtiger anzusehen, sondern als Auslaufen eines bislang vorhandenen Vorteils der betroffenen Steuerpflichtigen.

Die Grundsteueradministration soll die bisherigen Bahnen nicht verlassen. Die Grundsteuermessbescheide ergehen weiterhin durch die Finanzämter. Grundsteuerfestsetzung und -erhebung bleiben in Gemeindehand. Allerdings unterliegt die Verwaltungsgliederung dem Landesrecht, so dass der Landesgesetzgeber auch eine vollständige Kommunalisierung oder eine vollständige Zentralisierung der Grundsteueradministration bei den Finanzämtern regeln könnte.

Trotz der verbliebenen Haken und Ösen beim Reformmodell ist es ein dringendes Anliegen der Städte, die Reform nicht weiter zu verzögern. Dies sollte bei jeder Kritik, auch der inhaltlich berechtigten Kritik am Modell, bedacht werden.

## **Aktuelle Herausforderungen im Finanzmanagement der Städte**

Unzweifelhaft bescherten die internationalen Finanz- und Staatsschuldenkrisen der kommunalen Praxis neue Erfahrungen und Einsichten im Finanzmanagement. Die Städte mussten dazulernen z. B. bei der Nutzung von derivativen Finanzinstrumenten, aber auch bei der Nutzung von Fremdwährungskrediten.

Die aktuellen Erfahrungen sind zu Recht in vielen Kommunen Anlass zum erneuten Diskurs und zur Klärung einer tragfähigen Portfoliostrategie. Hierbei muss deutlich werden: Letztlich ist jede Entscheidung bei Finanzierungen eine „Entscheidung unter Unsicherheit“ und im Nachgang kann jede Entscheidung, dann im Wissen um die tatsächliche Entwicklung auf dem Geld- und Kapitalmarkt, als „spekulativ“ eingestuft werden – selbst der etablierte und nicht infrage zu stellende klassische Kommunalkredit. Das aktuelle Zinsniveau, das deutlich unter dem Zinssatz vieler in früheren Jahren abgeschlossenen Kommunalkredite liegt, macht dies deutlich: Umfassende Planungssicherheit hat ihren Preis.

Die anlässlich der eingetretenen Risiken bei Fremdwährungskrediten in einigen Ländern geführten Debatten um eine weitere Verschärfung des „Spekulationsverbots“ in den Gemeindeordnungen sind nicht zielführend. Den betroffenen Kommunen bieten sie keine Lösung für die aktuellen Probleme und für die Zukunft ist eine weitere Beschränkung der Finanzhoheit der Kommunen zu befürchten. Lösungen müssen vielmehr an dem eigentlichen Kernproblem ansetzen, dem Zwang zur Aufnahme übermäßig hoher Kassenkredite, um die notwendigen Zahlungen zu leisten. Gleichwohl sind im örtlichen Finanzmanagement Möglichkeiten der Risikoabwägung und Risikovorsorge konsequent zu verfolgen. Hierzu gehört u. a., dass die Vorteile der Kommune aus Optimierungsgeschäften nicht vollständig für Zwecke des gemeindlichen Haushalts abgeschöpft werden, sondern Rückstellun-

gen für Drohverluste gebildet werden. In den letzten Jahren ist ohnehin ein deutlicher Rückgang bei Fremdwährungsschulden im kommunalen Bereich zu beobachten, sodass sich die zur Debatte stehenden Risikopositionen deutlich verringern.

Unabhängig von der Debatte um Fremdwährungskredite steht die Kommunalfinanzierung vor grundlegenden Herausforderungen: Ausgehend von geänderten bzw. absehbar anders gestalteten Regelungen bei den Eigenkapitalanforderungen für Banken ändert sich der Markt für Kommunalfinanzierungen. Bisher wichtige Kommunalfinanzierer sind vom Markt verschwunden, die verbleibenden äußern höhere Margenerwartungen, zugleich prüfen institutionelle Investoren einen Einstieg in dieses Segment.

Hervorzuheben ist, dass Kommunen in Deutschland nicht insolvenzfähig sind. Auf dieser Basis haben sich Direktausleihungen der Kreditinstitute („Kommunalkredit“) in den zurückliegenden Jahrzehnten als verlässliche und praktikable Instrumente der Fremdmittelbeschaffung für Kommunen bewährt. Hintergrund ist die Beistandspflicht der Länder und letztlich des Bundes gegenüber deutschen Kommunen. Gegenwärtig genutzte Scoring-Verfahren zur Standardisierung von „Kreditwürdigkeitsprüfungen“ berücksichtigen diese Beistandspflichten nicht. Als Folgen sind der Ausschluss von einzelnen Gruppen innerhalb der kommunalen Ebene bei der Kreditvergabe oder die Festlegung von Limits pro Kommune bei einzelnen Kreditinstituten zu beobachten. Hierbei handelt es sich um bedauerliche Änderungen in der Geschäftspolitik von Kreditinstituten, die in Teilen offensichtlich auch von der Deutschen Bundesbank als nationaler Bankenaufsicht eingefordert werden. Zwar erkennt die Deutsche Bundesbank eine Ausfallwahrscheinlichkeit von Krediten an deutsche Kommunen von null Prozent an, orientiert mit Prüfvermerken jedoch darauf, dass „Volumenkonzentrationen bei Kommunaldarlehen“ vermieden werden. Das führt zu Unsicherheiten mit Blick auf die künftige Verfügbarkeit von Kommu-

nalkredit. Lediglich das aufgrund der EZB-Politik hohe Angebot an Liquidität auf den Geld- und Kapitalmärkten kaschiert derzeit diesen generellen Trend der Verknappung und Kostensteigerung bei der Fremdmittelfinanzierung.

Daher ist es nur folgerichtig, dass seitens der Kommunen weitere Finanzierungsinstrumente erprobt werden. Aktuelle Überlegungen für zusätzliche Infrastrukturfinanzierung (über einen öffentlichen Infrastrukturfonds und einen Bürgerfonds) sowie die Bemühungen auf EU-Ebene zur Schaffung einer Kapitalmarktunion sind ebenfalls vor dem Hintergrund einer regulatorischen Begrenzung des Angebots an Kommunalkredit zu bewerten. Solche Ansätze ermöglichen den Kommunen den Zugang zu weiteren Kapitalgebern, ermöglichen Investoren die Erzielung einer sicheren Rendite und erinnern die Banken daran, dass sie ihre Margenerwartungen nicht nur mit Blick auf die direkte Konkurrenz, sondern auch im Wettbewerb mit anderen Investorengruppen festlegen müssen. Denn: So deutlich auch seitens der Kommunen gesehen wird, dass die Europäische Bankenaufsicht (EBA) mittels der Ankündigung neuer Kennzahlen viele Banken de facto bereits jetzt zu einer Änderung ihrer Geschäftspolitik zwingt, so deutlich heben die Kommunen auch hervor: Die EBA hat im Sommer 2014 eine Datenbank veröffentlicht, die bestätigt: Die Risikopositionen deutscher Kommunen werden wie Risikopositionen gegenüber dem deutschen Zentralstaat behandelt. Die sogenannte Solvabilität Null – also der Verzicht auf die Forderungen an Banken, Ausleihungen an Kommunen mit Eigenkapital zu hinterlegen – ist für inländische Kommunen nicht in Frage gestellt. Von dieser Seite her resultiert also keine Begründung für steigende Margen.

### **Zukunftsfähige Sparkassen – das neue Sicherungssystem**

Nicht für die Kommunen als Kreditnehmer, sondern für die Kommunen als Gewährträger, sind aktuelle Änderungen im Sparkassensektor relevant.

Ohne in technische Details zu gehen: Den Sparkassen und ihren Verbänden ist es nicht nur gelungen, die Sicherungssysteme, die die Einlagen der Kundinnen und Kunden sichern, an die neuen europäischen Vorgaben anzupassen (das ist ja eigentlich selbstverständlich), sondern auch die Institutssicherung auszubauen. Das Einlagensicherungssystem stellt im Entschädigungsfall sicher, dass den Kunden der angehörenden Institute der gesetzliche Anspruch auf Auszahlung ihrer Einlagen erfüllt werden kann (Einlagensicherung). Darüber hinaus haben die Sparkassen das vorgeschaltete Sicherungssystem überarbeitet, das verhindert, dass überhaupt erst ein Einlagensicherungsfall – d. h. die Insolvenz eines Instituts – eintritt. Damit stehen die Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen in Deutschland füreinander ein. Sie gehen mit dem jetzt beschlossenen Sicherungssystem über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus. Somit können sie auch unter geänderten Rahmenbedingungen stolz auf ihr Kerngeschäft verweisen: Spareinlagen bei den deutschen Sparkassen sind sicher. Das gilt auch für die Zukunft.

Natürlich werden die Sparkassen in Zeiten erhöhter Risiken und verschärfter regulatorischer Anforderungen von manchem Konkurrenten bezüglich ihres Sicherungssystems beneidet. Daher sind seitens der sonst so aggressiv gegen die Sparkassen polemisierenden privaten Banken Vorstöße zu beobachten, die nationalen Einlagensicherungssysteme zumindest haftungsmäßig zu verbinden. Die ansonsten so sehr auf ihre Eigenständigkeit pochenden privaten Bankinstitute reden hier einer Vergemeinschaftung das Wort, weil sie an dem hervorragenden Sicherungssystem der Sparkassen partizipieren wollen. Anders als von den privaten Banken gefordert, muss die Eigenverantwortung der Markakteure für die Sicherheit der ihnen anvertrauten Einlagen gestärkt werden. Eine Vergemeinschaftung bestehender Einlagerisiken würde hingegen unmittelbar den Weg in eine systemische Destabilisierung des europäischen Bankenmarktes bereiten. Ohne be-

stehende „Brandmauern“ wächst die Gefahr, dass Probleme einzelner Gruppen den Bankenmarkt als Ganzes destabilisieren. Wenn eine Bank nicht in der Lage ist, die gestiegenen Sicherungsanforderungen aus eigener Kraft zu erfüllen, sollte sie nicht versuchen, ungerechtfertigt von den Anstrengungen anderer Institute zu profitieren. Sie sollte vielmehr ihr eigenes Geschäftsmodell überdenken.

### **Europas Plan: Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS)**

Die EU-Kommission beabsichtigt, einheitliche Standards für die öffentliche Rechnungslegung des gesamten öffentlichen Sektors einzuführen. Ob dies in Europa gewollt und durchsetzbar ist, werden die kommenden Monate zeigen. Die Meinungsfindung in Brüssel ist wesentlich, da eine EU-Rahmenverordnung beabsichtigt ist. Bei einer EU-Verordnung werden die Regelungen ohne nationale Umsetzung unmittelbar bindendes Recht in den Mitgliedstaaten.

Von der EU-Kommission wird eine Einbeziehung der Kommunen in diesen Prozess an keiner Stelle angesprochen – obwohl Kommunen unmittelbar von dieser Reform betroffen wären. Es ist zu befürchten, dass kommunale Belange und die zu erwartenden Umstellungskosten für die kommunale Ebene wenig Beachtung finden. Schon jetzt werden die zu erwartenden Kosten für Kommunen eher „kleingerechnet“. Nach allen in Deutschland vorliegenden Erfahrungen mit der Umstellung des Rechnungswesens ist von Kosten für deutsche Kommunen in Höhe von zirka 1 Milliarde Euro auszugehen, die EU-Kommission geht allerdings lediglich von Belastungen aus, die zwischen drei (!) und 25 Prozent dieser Summe liegen.

Auch wenn die zu erwartenden EPSAS eine periodengerechte Rechnungslegung des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs vorsehen werden und die Kommunen in Deutschland bereits weitgehend so

(doppisch) planen und abrechnen, sind bei einer Umstellung auf neue Detailregelungen zusätzlicher einmaliger und laufender Aufwand zu erwarten. Hierzu gehören die Neubewertung des Sachanlagevermögens, die Neubewertung der Pensionsrückstellungen, die Umsetzung der geänderten Anforderungen an die Berichterstattung sowie die Erstellung eines sehr umfangreichen Anhangs zum Jahresabschluss.

Der Deutsche Städtetag hat sich im Rahmen der bisherigen Konsultationen auf EU-Ebene kritisch zu den beabsichtigten Verfahren für die Entwicklung und Verwaltung der EPSAS geäußert. Der Erkenntnisgewinn durch die nochmaligen Rechnungsumstellungen wäre gering und würde den Aufwand nicht rechtfertigen. Zumal das Ziel der Kommission, das statistische Zahlenwerk zur wirtschaftlichen Situation des öffentlichen Sektors zu verbessern, nicht nur aufgrund der zu erwartenden Vielzahl von Wahlrechten bei den EPSAS kaum zu erreichen sein wird. Das Rechnungswesen dient in erster Linie der Haushaltsplanung, der Haushaltsbewirtschaftung und der daraus folgenden Rechenschaftslegung. Es ist kein Instrument der Finanzstatistik! Stünde die Finanzstatistik an erster Stelle, würde die Statistik die geschützte Organisationshoheit der einzelnen Mitgliedstaaten und deren Kompetenzbereich in Frage stellen.

Sinnvoll wäre es hingegen, dass auf EU-Ebene ein gemeinsames Verständnis zur Grundkonzeption (Framework) öffentlicher Rechnungslegung herbeigeführt wird. Die europäische Verständigung über die Konzeption sollte gemeinsame Grundsätze und Prinzipien der Rechnungslegung aufnehmen. Aber gerade diese konzeptionelle Arbeit ist bisher nicht erfolgt. Es ist völlig unverständlich, weshalb die EU-Kommission davon absehen will.

Nach den gegenwärtigen Plänen sollen von einer privaten Organisation von Wirtschaftsprüfern formulierte einzelne, weitgehend unverbunden nebeneinander stehende technische Standards durch die öffentlichen Stellen in Euro-

pa übernommen werden. Dies wird zur Folge haben, dass es bei Fragen, für die keine technischen Regelungen formuliert sind, keine konzeptionellen Orientierungen für die Beantwortung gibt. Das kann nicht im Interesse der Adressaten der Rechnungslegung sein, also letztlich auch nicht im Interesse der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

Ein in Europa abgestimmtes Grundkonzept öffentlicher Rechnungslegung ist vielmehr die Bedingung, dass einzelne Standards der Rechnungslegung fixiert werden. Darauf kann nicht verzichtet werden.

Während mit den EPSAS – oder auch anderen Rechnungslegungsstandards – insbesondere abgebildet werden soll, wie sich die Situation einer Kommune darstellt, geht der Auftrag der kommunalen Rechnungsprüfung in eine andere Richtung: Die kommunale Rechnungsprüfung soll neben der Richtigkeit der Jahresabschlüsse auch die Wirtschaftlichkeit prüfen. Und weil sie zugleich wirtschaftlich prüfen soll, sind auch hier immer wieder Verfahrensverbesserungen in der Diskussion: Eine jährliche Vollprüfung des wirtschaftlichen Handelns der Kommune – auch wenn sie mutmaßlich die höchste Kontrolldichte böte – ist kein angemessener Prüfungsansatz. Vielmehr muss und musste die örtliche Rechnungsprüfung immer Prüfungsschwerpunkte bilden.

Wo bislang die Prüfung auf der Basis von früheren Prüfungsfeststellungen von eigenen Kenntnissen über die Organisation und Struktur der Verwaltung sowie unter Berücksichtigung von aktuellen Besonderheiten geplant wurde, tritt an diese Stelle nun in vielen Rechnungsprüfungsämtern eine risikoorientierte Prüfungsplanung, in der die notwendigen Schwerpunktsetzungen bei den Prüfungen strukturiert und dokumentiert werden. So können die verschiedenen Auswahlkriterien für Prüfungsschwerpunkte (Fehleranfälligkeit, Bedeutung eines Fehlers etc.) zusammengeführt, und es kann trotz beschränkter Ressourcen bestmöglich überprüft werden, ob der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der

Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt.

Das Fazit der neuen Rechnungslegungs- und Prüfungsansätze ist allerdings nur zum Teil positiv: Ja, die Jahresabschlüsse der Kommunen sind mittlerweile aussagekräftiger. Ja, die Abschlüsse sind zielgerichteter überprüft, die finanzielle Lage der Kommune ist besser dargestellt als früher. Nur, und hieran können weder Rechnungsprüfung noch EPSAS und Doppik etwas ändern: Die finanzielle Lage der Kommunen selbst, die hat sich oftmals kaum verbessert.



# Wachsendes Gefälle zwischen den Städten – Entwicklungschancen für alle sichern

Von Stefan Anton und Dr. Dörte Diemert

## I. Aktuelle Finanzlage der Kommunen

Bis vor kurzem galt auf nationaler Ebene aus Sicht der Städte das langfristige Auseinanderdriften zwischen reichen und armen Regionen in Deutschland als das zentrale Thema. Diese langfristig anzugehende Problemlage wird kurz- und mittelfristig jedoch durch die steigenden Asyl- und Flüchtlingszahlen und den hiermit verbundenen unmittelbaren Handlungsdruck überlagert.

Die bisherige Entwicklung bei der Aufnahme von Flüchtlingen zeigt aus kommunaler Sicht einen Punkt deutlich auf: Mit beeindruckender Stärke haben die Kommunen ihre Leistungsfähigkeit und ihren Leistungswillen – trotz langjähriger widriger finanzieller Rahmenbedingungen – aufgezeigt. Sie haben deutlich gemacht, dass es die lokale Ebene ist, die in Deutschland die stärkste Verwaltungskraft, die größte Flexibilität und die stärksten Bindungskräfte zur Bevölkerung sowie den vielen zivilgesellschaftlichen Bewegungen besitzt. Eine über die Flüchtlingskrise hinausreichende Schlussfolgerung besteht daher darin, dass die Kommunen dauerhaft und nicht erst anlassbezogen gestärkt werden müssen. Nur wenn die Kommunen robust genug sind, finanzielle Reserven und Spielräume haben, sind sie, aber auch Deutschland als Gesamtstaat, in der Lage, auf zukünftige, derzeit noch ungewisse Herausforderungen kraftvoll und frühzeitig zu reagieren.

„Wir ahnen, dass der Zug der Flüchtenden, der vor allem in Deutschland sein erhofftes Ziel findet, unser Land verändern wird. Wie – das liegt an uns.“ (Joachim Gauck, 27.09.2015)

Der Zuzug von Flüchtlingen hat ein bislang nicht erwartetes Ausmaß er-

reicht. Die Notwendigkeit, auf diese Entwicklung zu reagieren, das Erleben der Belastung der öffentlichen Verwaltung und zugleich des Engagements eines großen Teils der Bevölkerung, das Ausmaß an Verantwortungsbereitschaft und die Fähigkeit zu nicht-polemischer Debatte in Politik und Medien – diese Ausnahmesituation und der Umgang mit ihr wird nicht folgenlos bleiben.

Der Gemeindefinanzbericht 2015 reagiert in Inhalt und Aufbau auf die aktuellen Entwicklungen bei Asylbewerbern und anderen Flüchtlingen. Ausgehend von allgemeinen Betrachtungen zur Asyl- und Flüchtlingsfrage widmet sich der Gemeindefinanzbericht in seinem ersten Teil Fragen zur Einschätzung der Situation unter fiskalischen und politischen Aspekten. Hierzu gehört die Vorstellung und Bewertung der aktuellen Vereinbarung von Bund und Ländern vom 24.09.2015 zur Flüchtlingspolitik. Lücken und Unstimmigkeiten in der Vereinbarung werden aufgezeigt. Zudem wird transparent gemacht, welche finanziellen Auswirkungen neben den gesellschaftlichen Kraftanstrengungen zu erwarten sind.

Aufgrund des neuen Schwerpunktes in Teil I des Gemeindefinanzberichts wird auf einen ansonsten wesentlichen Bestandteil des Gemeindefinanzberichts verzichtet: auf die Prognose der kommunalen Finanzierungssalden für dieses und die kommenden Jahre. Von einer solchen Voraussage wird abgesehen, weil die Unsicherheit über die zusätzlichen Ausgaben und die völlige Unklarheit über die Weitergabe der entsprechenden Bundesentlastung durch die Länder an die Kommunen zu immensen finanziellen Unsicherheiten führt.

## Flüchtlinge und Flüchtlingspolitik

Die wesentlichen Herausforderungen für die Städte bei der Flüchtlingsfrage (die auch nicht allein mit zusätzlichem Geld gelöst werden können) liegen bei zwei inhaltlichen Aspekten: Am drängendsten sind die Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge, langfristig am wichtigsten sind die Fragen der Integration. Daher werden zunächst einige grundsätzliche Positionen des Deutschen Städtetages zur Flüchtlingsfrage vorangestellt. Dies geschieht, obwohl im Gemeindefinanzbericht naturgemäß ein Fokus auf die kommunalen Finanzen gelegt wird. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die finanziellen Aspekte derzeit eher zu klärende Rahmenbedingungen darstellen, der Kern der Flüchtlingsdebatte hat zu Recht andere Schwerpunkte.

„Inzwischen trauen wir uns, und wenn nicht, dann sollten wir uns trauen, das fundamentale Dilemma dieser Tage offen auszusprechen: Wir wollen helfen. Unser Herz ist weit. Doch unsere Möglichkeiten, sie sind endlich.“ (Joachim Gauck, 27.09.2015)

Unbestreitbar stellt die steigende Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen Städte und Gemeinden vor gewaltige Herausforderungen. Gleichwohl sehen sich die Kommunen unverändert in der Verantwortung, Bürgerkriegsflüchtlinge und politisch Verfolgte aufzunehmen und menschenwürdig zu versorgen. Die Aufnahmebereitschaft für Asylbewerber und Flüchtlinge in den Kommunen ist nach wie vor hoch. Allerdings müssen auch die Sorgen der Menschen vor einer Überforderung der Gesellschaft ernst genommen und durch conse-



quentes politisches Handeln und – gerade hier sieht sich der Gemeindefinanzbericht in der Pflicht – transparente Darstellungen und Diskussionen aufgelöst werden.

Dabei muss seitens des Deutschen Städtetages eine Botschaft klar formuliert werden: Viele Städte spüren, dass ihre Leistungsfähigkeit in einzelnen Aspekten bereits über Gebühr in Anspruch genommen wird. Bei finanziellen Aspekten kann dies durch entsprechende Mittel von Bund und Ländern kompensiert werden (s.u.). Bei organisatorischen Fragen werden sich – ausreichende Mittel vorausgesetzt – mittelfristig entsprechende Strukturen etablieren lassen. Aber bei den erst noch zu bewältigenden Aufgaben der Integration ist die Leistungsfähigkeit nicht beliebig steuerbar – denn Integration kann nicht administriert werden, Integration ist eine langsame, an das Sozialleben geknüpfte Entwicklung. Ausreichendes Personal in Schulen und Kitas ist zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung.

Es ist zwar zweifelhaft, ob es eine feste Grenze der sozialen Belastbarkeit bzw. der Integrationsfähigkeit gibt. Es erscheint aber ebenso wenig zweifelhaft, dass ab einem bestimmten Zuwanderungsniveau Integration immer schwieriger gelingt. Die derzeitigen Flüchtlingszahlen liegen ungefähr doppelt so hoch wie im Jahr 1992, dem Jahr des sogenannten Asylkompromisses.

„In dieser Situation habe ich eine dringende Bitte: dass sich die Besorgten und die Begeisterten nicht gegenseitig denunzieren und bekämpfen, sondern dass sie sich in einem konstruktiven Dialog begegnen.“ (Joachim Gauck, 27.09.2015)

Eine Debatte über die Grundsätze der Asylpolitik ist zu erwarten. Sie resultiert aus dem Zusammenspiel mehrerer Entwicklungen. Hierzu zählen die Ungewissheit über die Zahl der zukünftig ankommenden Flüchtlinge sowie drohende oder bereits erkennbare Über-

lastungserscheinungen der betroffenen Institutionen. Auch die Unmöglichkeit, ehemals etablierte Standards aufrecht zu erhalten sowie die unberechtigten, aber dennoch existenten und daher ernst zu nehmenden Sorgen um die finanzielle Belastbarkeit des Gemeinwesens werden dazu führen, dass eine Grundsatzdebatte unausweichlich wird.

Unabhängig davon, in welche Richtung diese Debatte verlaufen wird, muss von allen Beteiligten darauf geachtet werden, dass einige Errungenschaften der letzten Monate nicht über Bord geworfen werden: Hierzu zählt die Fähigkeit, eine derart schwierig zu führende Debatte ruhig und sachgerecht zu führen. Die Diskussionen der letzten Monate, die zwischen Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen, den Angehörigen verschiedener Parteien und weiterer zivilgesellschaftlicher Institutionen geführt wurden, waren geprägt vom Bemühen, Konsens oder zumindest einen Kompromiss zu erzielen. Sie waren weitgehend frei von der Suche nach Konflikt, dem Zuweisen irgendwelcher Schuldzuschreibungen. Auch für die kommenden Debatten ist eine entsprechend ruhige, zugleich realitätsgerechte Haltung aller Beteiligten einzufordern. Eine weitere Errungenschaft der Debatte besteht in dem Respekt auch gegenüber denjenigen Flüchtlingen, deren Anträge abgelehnt werden. Es wird eine ständige Aufgabe bleiben, weiterhin für diese Haltung zu werben. Eine sachgerechte Klärung der aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen ist Voraussetzung für eine ruhige Grundsatzdebatte.

Die Ausführungen im Gemeindefinanzbericht verstehen sich ebenso als Grundlage wie auch als einen Beitrag für eine sachliche, transparente und konsens- bzw. kompromissorientierte Debatte. Ein wesentliches Ziel des Deutschen Städtetages ist es, seiner Verantwortung als verlässlicher und dem gesellschaftlichen Konsens verpflichtetem Akteur nachzukommen. Denn neben den faktischen Schwierigkeiten bei der Unterbringung und Integration der Flüchtlinge ist auch die politische Gefahr einer polemisieren-

den und spaltenden Diskussion nicht zu leugnen. Die „Bitte“, eher die dringende Aufforderung des Bundespräsidenten zum konstruktiven Dialog wird als höchst berechtigt angesehen – der Städtetag unterstützt sie nach Kräften.

Zunächst erscheint es daher angebracht, Rahmenbedingungen für einen gelingenden Prozessverlauf zu skizzieren und entsprechende Forderungen zu begründen.

Ziel des Deutschen Städtetages ist es, zu verhindern, dass durch die steigenden Flüchtlingszahlen Konkurrenzen zwischen den verschiedenen sozial schwachen Gruppen der Bevölkerung geschaffen werden – z. B. durch Konkurrenzsituationen am Wohnungsmarkt oder die einseitige Belastung von Schulen in sozialen Brennpunkten. Die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Hieraus entstehende Belastungen müssen daher auch von allen Bevölkerungsschichten getragen werden. Daraus resultiert die Forderung nach einem Programm zur Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus – nicht primär für die Flüchtlinge, sondern wegen der Flüchtlinge. Ebenso ist davon auszugehen, dass viele der Flüchtlinge zunächst im Niedriglohnsektor tätig sein werden bzw. sein müssen. Um auch hier den Konkurrenzdruck zu anderen Geringqualifizierten zu mindern, sind entsprechende Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit deutlich auszuweiten.

Auch können die Städte und Gemeinden den anstehenden Herausforderungen nur dann gerecht werden, wenn sie sich auf die Aufnahme und Integration derjenigen konzentrieren können, die einen Bleibeanspruch besitzen. Daher fordert der Deutsche Städtetag deutlich, dass Asylverfahren abgeschlossen sein müssen, bevor die Menschen in die Kommunen weitergeleitet werden.

Auch wenn diese Bedingung erfüllt ist, bleibt die Aufgabe groß genug. Um ein Zahlenbeispiel zu nennen. Die derzeit für das Jahr 2014 prognostizierte Zahl von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive

liegt bei zirka 350.000 Personen. Dies entspricht zwar deutlich weniger als einem halben Prozent der Wohnbevölkerung Deutschlands. Auch passt die Altersstruktur der Flüchtlinge aus demografischer Sicht genau zum Bedarf einer alternden Gesellschaft: Knapp ein Drittel der Flüchtlinge mit Bleibeperspektive ist jünger als 16 Jahre, dahingegen beträgt der Anteil der unter 16-Jährigen bei der einheimischen Bevölkerung nur ein Sechstel. Diese Altersstruktur erhöht aber zugleich die relativen Herausforderungen für die einzelnen Integrationsorte bzw. -institutionen wie z. B. Schulen und Kitas. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die räumlich und sozial ausdifferenzierten Siedlungsstrukturen in einer Großstadt berücksichtigt. Sofern die Flüchtlingskinder nicht gleichmäßig über die verschiedenen Institutionen im Stadtgebiet verteilt werden können, wird eine relative Konzentration auf lediglich einen Teil aller Integrationsorte nicht verhindert werden können. In entsprechenden Kitas oder Schulen kann dann ein Anteil von noch im Integrationsprozess befindlichen Flüchtlingskindern, der zehn oder mehr Prozent beträgt, nicht ausgeschlossen werden. Hier wird Integration zunehmend schwierig.

### **Bund-Länder-Vereinbarung zu Flüchtlingsfragen vom 24.09.2015**

Vor diesem Hintergrund sollen die getroffenen fiskalischen Vereinbarungen zwischen den Regierungschefinnen und Regierungschefs des Bundes und der Länder vorgestellt und daraufhin untersucht werden, ob sie von der Konstruktion, aber auch von dem tatsächlichen Volumen her sachgerecht sind. Ebenso ist zu fragen, inwiefern die Regelungen den Anforderungen an eine transparente und somit politisch bewertbare Finanzpolitik genügen, denn nur hierdurch kann auch für die Zukunft gesichert werden, dass Konflikte zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen um finanzielle Ressourcen nicht eskalieren. Im weiteren Verlauf wird in Einzelpunkten auch auf den Gesetzentwurf, der die Vereinbarung umsetzen soll, Bezug genommen.

Vorab ist festzustellen, dass die Länder ab 2016 vom Bund für jeden Flüchtling und Monat einen festen Betrag erhalten, aber keine abgesicherte Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel an die Gemeinden existiert. Auch ist bislang ein deutliches finanzielles Engagement alleine bei den Kosten für die unmittelbare Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge während des Asylverfahrens festzustellen, bei den Kosten der Integration und allgemeine Auswirkungen des Bevölkerungsanstiegs fehlen Bundeszusagen bislang. Zudem beinhaltet die Berechnung der Abschlagszahlung Fehler, die sich nicht aus den bei der Berechnung zugrunde gelegten Annahmen herleiten. Dies wäre zwar aufgrund der Spitzabrechnung vertretbar. Aber die Berechnung der Abschlagszahlung setzt den Inhalt der Vereinbarung falsch um. Kurz: Auch wenn die Vereinbarung im Grundsatz zu begrüßen ist, sind eklatante Lücken bzw. noch ausstehende weitere Vereinbarungen nicht zu leugnen.

Die entsprechenden Vereinbarungen sind nach den jeweiligen Überschriften im Wortlaut wiedergegeben. Direkt im Anschluss befindet sich eine Bewertung der einzelnen Regelung.

#### **Sonderregelung 2015**

„Der Bund erhöht den für 2015 vorgesehenen Betrag zur Entlastung der Länder um eine Milliarde, die über Umsatzsteuerpunkte verteilt werden.“

Für die Bundesbeteiligung im laufenden Jahr 2015 waren schnelle und einfach umsetzbare Lösungen gefragt – und wurden mit der Nennung einer abschließenden Pauschalsumme gefunden. Angesichts der langfristigen Wirkungen der Einführung einer dynamisch (gegebenenfalls auch nach unten!) ausgestalteten Finanzierungsregelung ab 2016 ist davon auszugehen, dass der Behandlung des laufenden Jahres in den Verhandlungen nicht allzu viel Bedeutung zugemessen wurde. Es erscheint daher nur konsequent, dass auf eine inhaltliche Begründung für die Pauschalsumme verzichtet wird. Aus kommunaler Sicht ist eine

Bewertung so nicht möglich – dies ist aber auch verkraftbar, weil sich so das Hauptaugenmerk auf die dauerhafte Beteiligung des Bundes ab dem Jahr 2016 richten kann.

#### **Bundesbeteiligung ab 2016**

„Der Bund trägt ab dem 1. Januar 2016 einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF [Bundesamt für Migration und Flüchtlinge]. Das geschieht, indem der ermittelte durchschnittliche Aufwand pro Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 670 Euro monatlich an die Länder erstattet wird. (Einbezogen sind alle Fälle, die am 1. Januar 2016 im Verfahren sind und im Laufe des Jahres ins Verfahren kommen für die jeweilige Dauer).“

„Für das Jahr 2016 erhalten die Länder eine Abschlagszahlung. Es werden für die Berechnung der Abschlagszahlung durchschnittlich 800.000 Asylbewerber im Verfahren des BAMF unterstellt und eine Verfahrensdauer von fünf Monaten angenommen. Dies ergibt einen Betrag von 2,68 Milliarden Euro. Ende 2016 erfolgt eine personenscharfe Spitzabrechnung für 2016, die bei der für 2017 festzulegenden Abschlagszahlung berücksichtigt wird.“

„Darüber hinaus werden den Ländern für diejenigen Antragsteller, die nicht als politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge anerkannt wurden, für pauschal einen Monat ebenfalls 670 Euro erstattet. Für die Abschlagszahlung wird unterstellt, dass die Hälfte der Antragsteller anerkannt wird. Auch dieser Betrag wird Ende 2016 – anhand der Zahl der nicht-erkannten Bewerber – spitzabgerechnet.“

Für diejenigen Bereiche, die von der Vereinbarung abgedeckt sind, entspricht die Vereinbarung sehr genau den Anforderungen des Deutschen Städtetages an eine sachgerechte



Beteiligung des Bundes. Allerdings hat die Regelung eklatante Lücken, dies führt zu einer zweigeteilten Bewertung.

Es wurde vom Städtetag insbesondere gefordert, dass das Verfahren der Kostenbeteiligung die Unsicherheiten über die weiteren Flüchtlingszahlen, die Bearbeitungsdauer der Asylanträge und die hieraus resultierenden Unsicherheiten über die Höhe der insgesamt auftretenden Kosten berücksichtigen muss – Globalsummen wurden abgelehnt. Diesem Kriterium entspricht die Regelung.

Als geeigneten Weg für die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Ausgaben sah der Deutsche Städtetag eine verfassungsrechtlich abgesicherte Pro-Kopf-Pauschale, die vom Bund an die Kommunen unter Berücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens gezahlt wird. Nunmehr findet sich in der Vereinbarung zwar eine Regelung mit einer Pro-Kopf-Pauschale, die in Abhängigkeit von der Dauer des Verfahrens gezahlt wird – allerdings wird diese Pauschale an die Länder gezahlt! Hier ist das Risiko offensichtlich: Die Vereinbarung verzichtet völlig darauf, die Länder zur Weitergabe der Mittel an die Kommunen zu verpflichten. Dies bedeutet, dass die Kommunen, die die Arbeit vor Ort nicht nur organisieren, sondern zunächst auch finanzieren müssen, eventuell nur wenig von den zusätzlichen Mitteln sehen werden. Es ist zu befürchten, dass die in vielen Ländern völlig unzureichenden Kostenausgleichssysteme für die Kommunen seitens der Länder nur geringfügig aufgestockt werden und die Länder die Bundesmittel für eigene Zwecke verwenden. Der entsprechende Hinweis in der Gesetzesbegründung („Durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz entlastet der Bund die Länder von Kosten für Asylbewerber, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und bei der Kinderbetreuung. In den Fällen, in denen die Kommunen Kostenträger sind, geben die Länder die vom Bund erhaltenen Mittel weiter.“) stellt keinen ausreichenden Schutz kommunaler Interessen dar. Der Deutsche Städtetag besteht auf einer vollständigen Weiter-

gabe der Bundesmittel durch die Länder an die Kommunen in einem transparenten bundeseinheitlichen Verfahren. Dabei werden sich die Länder an dem von ihnen ermittelten Betrag von 1.000 Euro je Flüchtling und Monat messen lassen müssen.

Die Höhe der Monatspauschale ist aus der Asylbewerberleistungsstatistik abgeleitet, indem die Ausgaben des Jahres 2014 durch die grob ermittelte durchschnittliche Zahl der Leistungsbezieher in diesem Jahr geteilt wurde.

Mehrere Unzulänglichkeiten, die bei der Bewertung berücksichtigt werden müssen, sind bei diesem Vorgehen vorhanden: Erstens ist die Asylbewerberleistungsstatistik lückenhaft und weist eine deutliche Untererfassung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf (Gemeinschaftsunterkünfte). Bei einer quantitativen Analyse der einzelnen Positionen der Statistik wird z. B. deutlich, dass keinesfalls alle Ausgaben für Gemeinschaftsunterkünfte erfasst werden. Dies ist angesichts der verschiedenen Organisationsformen (z. B. Unterbringung in eigenen und nicht angemieteten Gebäuden) ebenso verständlich wie angesichts der Problematik der Zurechnung von Investitionskosten, die als Einmalausgabe in einem Jahr sicherlich nicht sachgerecht verbucht wären. Zudem erfasst die Statistik die Leistungen an geduldete Ausländer und Asylbewerber, deren Verfahren bereits so lange laufen, dass sich diese Gruppen sozialversicherungspflichtig auf dem Arbeitsmarkt bewegen können und entsprechend den Durchschnitt der Leistungen je Empfänger absenken. Die Statistik weist also nicht die durchschnittlichen Kosten nach Asylbewerberleistungsgesetz für Asylbewerber im Verfahren aus. Im Übrigen liefern Vergleiche zwischen der Asylbewerberleistungsstatistik und der Zahl der in der Geschäftsstatistik des BAMF genannten anhängigen Verfahren Hinweise auf die Bedeutung der anhängigen Gerichtsverfahren. Die zusätzliche Verweildauer von Personen mit abgelehnten Asylanträgen (bereits derzeit existieren knapp 50.000 anhängige

Gerichtsverfahren) führt zu zusätzlichen Ausgaben.

Zweitens bestehen Unzulänglichkeiten dahingehend, dass die direkten Leistungen an die Asylbewerberinnen und -bewerber nur einen Teil der von den Ländern und insbesondere den Kommunen erbrachten Leistungen darstellen – sämtliche „Rahmenleistungen“ wie die Betreuung vor Ort sind nicht erfasst.

Drittens ist festzuhalten, dass die aktuellen Kosten je Fall derzeit dramatisch steigen – so ist z. B. die Preisentwicklung bei den vielgenannten Containern oder anmietbaren Wohnungen sehr schmerzhaft. Eine Anpassung der Durchschnittskosten im Rahmen der Spitzabrechnung ist wünschenswert – sie setzt aufgrund der bundesweiten Durchschnittsbildung auch keine falschen Anreize.

Als problematisch ist festzuhalten, dass die Vereinbarung nur die Fälle im „Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF“ erfasst. Es ist zu befürchten, dass für diejenigen Asylbewerber, die gegen einen ablehnenden Bescheid klagen, hohe Kosten anfallen, an denen sich der Bund nicht beteiligt. Der Zeitraum von einem Monat, für den vom Bund für abgelehnte Asylbewerber weitergezahlt wird, erscheint angesichts der hohen Klagequote von zirka 50 Prozent und der zu befürchtenden Steigerung der Verfahrenslänge nicht angemessen.

Vor dem Hintergrund der derzeit verzögert erfolgenden Registrierung der Flüchtlinge ist ebenso problematisch, dass der Bund sich nicht an den Kosten beteiligt, die vor der Antragstellung entstehen.

Bezüglich der Höhe der Beteiligung kann daher festgehalten werden, dass sie zwar eine deutliche Entlastung für die Länder darstellt, aber selbst allein im Zeitraum bis zum vollständigen (!) Abschluss des Asylverfahrens bei weitem nicht die anfallenden Kosten deckt. Der Städtetag hatte eine Verständigung zwischen Bund,

Ländern und Kommunen auch über die Frage eingefordert, welcher Anteil der bundesweit einheitlich anzusetzenden Kosten durch die Bundesmittel abgedeckt werden soll. Denn nur wenn deutlich wird, welche Gebietskörperschaftsebene welche Kosten übernimmt, kann eine politische Bewertung durch die Bürgerinnen und Bürger erfolgen. Nach der geltenden Regelung übernimmt der Bund zwar einen deutlichen Teil von den entstehenden Gesamtkosten. Die Frage, wie hoch die Gesamtkosten insgesamt sein werden und welche Belastungen dementsprechend bei Ländern und Kommunen voraussichtlich verbleiben werden, wurde hingegen im Rahmen der Vereinbarung nicht thematisiert.

Die Ermittlung der Höhe der Abschlagszahlung entspricht nicht den Vereinbarungen, denn die Vorgaben der Vereinbarung werden falsch umgesetzt. Ursächlich für diesen Fehler ist eine Vermengung zwischen der Zahl der ankommenden Flüchtlinge (einer sogenannten Stromgröße) und der Zahl der Flüchtlinge im Verfahren des BAMF (einer sogenannten Bestandsgröße). Die Abschlagszahlung lässt sich als Multiplikation von 800.000 ankommenden (!) Flüchtlingen (Stromgröße), die durchschnittlich 5 Monate bleiben werden, rechnerisch nachvollziehen. Die Vereinbarung geht aber von „durchschnittlich 800.000 Asylbewerber[n] im Verfahren des BAMF“ (Bestandsgröße) aus, für die monatlich 670 Euro zu zahlen sind. Die notwendige Abschlagssumme errechnet sich daher, indem 800.000 durchschnittlich im Verfahren befindliche Flüchtlinge mit 12 (Anzahl der Monate eines Jahres) multipliziert wird. Diese Anzahl der „Flüchtlingsmonate“ ist mit 670 Euro zu multiplizieren. Das Ergebnis hieraus beträgt 6,43 Milliarden Euro und liegt somit 3,75 Milliarden Euro höher als die vorgesehene Abschlagszahlung. Als problematisch ist anzusehen, dass das Verfahren der Spitzabrechnung nicht im Gesetz bzw. Gesetzentwurf selbst verankert wurde.

Leistung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge

„Der Bund leistet einen Beitrag zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 350 Mio. Euro jährlich. Sobald die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen deutlich rückläufig ist, erfolgt eine Überprüfung der Leistung des Bundes.“

Die Regelung zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die im Allgemeinen als Kosten der Jugendhilfe zunächst in den Kommunalhaushalten anfallen, erscheint unzureichend. Sie berücksichtigt nicht die Möglichkeit eines weiteren Anstiegs der Flüchtlingszahlen über den – in der Vereinbarung nicht genannten – unterstellten Verlauf hinaus. Hier wird der gleiche politische Fehler begangen wie bei der Vereinbarung zur „Asylmilliarde“ im letzten Jahr: Die Regelung ist nicht transparent, somit kaum bewertbar und keinesfalls fortschreibungsfähig. Auch im Gesetzentwurf findet sich keine entsprechende Erläuterung. Es muss beachtet werden, dass minderjährige Flüchtlinge auch nach Abschluss des Asylverfahrens weiterhin unterstützungsbedürftig sind. Selbst bei einem (hoch) angesetzten durchschnittlichen Alter bei Antragstellung von 17 Jahren und einem so nicht umsetzbaren einheitlichen Ende der Unterstützungsleistungen mit dem 18. Lebensjahr ist die durchschnittliche Verweildauer im Hilfesystem mit einem Jahr mehr als doppelt so lang wie bei einem durchschnittlichen Asylbewerber. Ausgehend von den hohen Fallkosten ist bei einer Entwicklung der Zahl minderjähriger Flüchtlinge, die analog zur Flüchtlingsentwicklung insgesamt verläuft, mit jährlichen Kosten zu rechnen, die mindestens doppelt so hoch sind wie die vom Bund vorgesehenen Mittel.

Befristete Maßnahme  
Kinderbetreuung

„Die steigende Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern stellt die Kinderbetreuung vor große Herausforderungen. Die Bundesregierung

wird die Betreuung von Kindern weiter unterstützen. Hierzu wird der Bund die finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt, die durch den Wegfall des Betreuungsgeldes bis 2018 entstehen, dazu nutzen, Länder und Kommunen bei Maßnahmen zur Verbesserung der Kinderbetreuung zu unterstützen (gemäß Umsatzsteuerverteilung).“

Die Vereinbarung erscheint zwar grundsätzlich sachgerecht, ihre Befristung ist inhaltlich allerdings nicht nachvollziehbar und alleine einer Verknüpfung verschiedener Zufälligkeiten geschuldet. Eine Befristung der Maßnahme auf den Zeitraum bis 2018 ist selbst dann nicht sachgerecht, wenn die Mittel zu einem nicht genauer quantifizierten Teil für den Ausbau vorgesehen sind. Aus Sicht des Städtetages wäre eine Zweiteilung der Bedarfe angezeigt: Gesonderte Mittel sind für die besonderen Integrationsbedarfe der Flüchtlingskinder notwendig, eine reguläre Mittelaufstockung ist für die alleine aufgrund des Zuwachses notwendigen Kapazitätsausweitungen und erhöhten Betriebskosten vorzusehen.

Fehlende Maßnahmen

Zudem hatte das Präsidium im direkten Vorfeld des Gesprächs zwischen Bund und Ländern auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die gesamtstaatlichen Kosten nicht allein mit der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge anfallen, sondern auch noch nach Abschluss des Asylverfahrens mit der Integration. Für diesen Aspekt fehlen in der Vereinbarung noch ausreichende Angaben. Lediglich eine im Ziel unklare Unterstützung im Kita-Bereich mit intransparenter Kalkulationsgrundlage wurde zugesagt. Hier muss noch nachgebessert werden.

Auch weitere Forderungen des Deutschen Städtetages wurden in der vorliegenden Vereinbarung nicht umgesetzt. Um die Unterbringungssituation in den Kommunen zu verbessern, sind Bund und Länder aufgefordert, in einer konzertierten Aktion zeitnah die bestehenden Programme zur sozialen

Wohnraumförderung so auszuweiten, dass der zusätzliche Bedarf an Wohnraum für Asylbewerber und Flüchtlinge abgedeckt werden kann. Zwar wurde eine Ausweitung der Programme angekündigt, aber die Höhe ist nicht ausreichend.

Mit der Schaffung der Möglichkeit, in den einzelnen Ländern die Ausgabe von Gesundheitskarten mit einem gegebenenfalls reduzierten Leistungsanspruch zu veranlassen, wurden wichtige administrative Erleichterungen für die Gesundheitsversorgung der Flüchtlinge geschaffen. Die Kostenfrage bleibt jedoch bislang ungeklärt. Der Bund bleibt aufgefordert, die Gesundheitskosten für Asylbewerber für die Dauer der Verfahren zu übernehmen.

### **Abschätzung höherer Ausgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zahl der Asylbewerber**

Bislang wurde allein eine Bewertung der Vereinbarung von Bund und Ländern vom 24.09.2015 vorgenommen. Im folgenden Kapitel soll auch auf die konkreten Größen Bezug genommen werden. Nur dann kann festgestellt werden, in wieweit der Bund den an ihn gestellten Anforderungen gerecht wird.

Zwei wichtige Aussagen sollen hier vorweggenommen werden: Erstens ist festzuhalten, dass eine genaue Aussage zur Änderung der Ausgaben nicht möglich ist, da die Ausgaben von der nicht sicher vorhersagbaren Zahl der im Verfahren befindlichen Flüchtlinge abhängen. Diese wiederum hängt von der Zahl der ankommenden Flüchtlinge und dem Kapazitätsaufbau im BAMF ab. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass auch bei einem Fortbestehen des für dieses Jahr prognostizierten Zuzugs von Flüchtlingen die fiskalische Herausforderung an den öffentlichen Gesamthaushalt zwar sehr groß ist, aber seine Stabilität nicht gefährdet ist. Diese Aussage gilt jedoch nicht für jeden einzelnen öffentlichen Haushalt. Es ist daher davon auszugehen, dass die Frage aufgeworfen werden wird, inwiefern es sich bei den fiskalischen

Belastungen um eine der im Artikel 109 Grundgesetz (GG) als Ausnahme von der Schuldenbremse vorgesehene „außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“, handelt.

Ziel der Berechnungen ist es, insbesondere in Abhängigkeit von der Zahl der eintreffenden Flüchtlinge, Annahmen über Verfahrensdauern und Anerkennungquoten etc. zu schätzen, welche Kosten für Länder und Kommunen entstehen (unabhängig von der Frage, welches Übermaß der Ausgaben von den Kommunen getragen werden muss). Hierzu werden zwei Szenarien dargestellt.

Es ist deutlich darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Vielzahl von Unsicherheiten und notwendigen Setzungen im Kostenermittlungsprozess nur eine Bandbreite der bzw. die Größenordnung der Kosten genannt werden kann. Dies gilt selbst dann, wenn bei der Prognose der Flüchtlingszahlen keine Unsicherheit unterstellt wird. Diese Unsicherheit muss auch im Kostenbeteiligungsverfahren des Bundes, das ja noch bezüglich der Integrationsaufgaben und des allgemeinen Bevölkerungszuwachses ergänzt werden muss, berücksichtigt werden.

Die Kostenschätzung dient hauswirtschaftlichen Zwecken und der Vorbereitung fiskalpolitischer Entscheidungen. Sie dient nicht etwaigen Entscheidungen in Bezug auf die Fortentwicklung der Asyl- und Einwanderungspolitik. Die Gewährung des Grundrechts auf Asyl entzieht sich richtigerweise einfachen Kosten-Rechnungen, sie ist vielmehr Ausdruck des gesellschaftlichen Grundverständnisses. Im Gegensatz hierzu kann die Ausgestaltung des Asylverfahrens und der von der Asylpolitik strikt zu trennenden Einwanderungspolitik ohne weiteres auch von instrumentellen Überlegungen beeinflusst werden. Insbesondere ist festzuhalten, dass eine Verkürzung der Asylverfahren und eine Verringerung der Zahl von Asylanträgen ohne Aussicht auf Erfolg aus fiskalpolitischer Sicht oberste Priorität haben.

Die Berechnungen bekräftigen die Einschätzung, dass der Flüchtlingszuzug aus fiskalpolitischer Sicht für den Gesamtstaat als sicher beherrschbar bezeichnet werden kann. Dies ist Ergebnis, aber nicht Zweck der Berechnungen.

### **Abgrenzung der zu ermittelnden Ausgaben**

Die Abgrenzung der zu ermittelnden Ausgaben ist naturgemäß von entscheidender Bedeutung. Der grundlegende Ansatz bei der hier vorliegenden Darstellung der relevanten Ausgaben geht von einer Dreiteilung der im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen entstehenden Ausgaben aus: Die Ausgaben werden unterschieden in, erstens, die direkten Kosten im Zusammenhang mit der Unterkunft und Versorgung der ankommenden Flüchtlinge für die Dauer des Asylverfahrens. Zweitens sind die Integrationskosten zu betrachten. Drittens sind die Kosten für den allgemeinen Bevölkerungszuwachs sowie die Abfederung von Belastungen sozial schwacher Gruppen zu quantifizieren, die sich z. B. am Wohnungs- oder Arbeitsmarkt ergeben können. Es wird also zwischen einerseits migrationsabhängigen und andererseits migrationsursachenabhängigen Kosten unterschieden.

Migrationsabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die alleine aufgrund des Bevölkerungszuwachses entstehen und im vergleichbaren Ausmaß auch durch den Zuzug eines EU-Bürgers entstehen würden.

Migrationsursachenabhängige Ausgaben sind diejenigen Ausgaben, die aufgrund der Tatsache entstehen, dass die Zuwanderer Flüchtlinge sind, bei denen naturgemäß hohe bzw. im Vergleich zu vielen zuziehenden EU-Bürgern weit höhere Integrationsanstrengungen notwendig sind. Im Rahmen dieser Berechnungen wird vorrangig auf die zweite Kostenart, die migrationsursachenabhängigen Kosten, rekurriert.

Zu den migrationsursachenabhängigen Kosten gehören diejenigen Kosten, die

direkt oder indirekt im Zusammenhang mit der Flucht der Betroffenen und der ggf. anschließenden Integration in Deutschland stehen. Um ein Beispiel zu geben: Der Kita-Besuch der Flüchtlingskinder verursacht Kosten. Soweit diese Kosten den durchschnittlichen Kosten für die anderen Kita-Kinder entsprechen, werden sie nicht in den Bereich der migrationsursachenabhängigen Kosten einbezogen. Sofern die Kosten für Flüchtlingskinder allerdings höher liegen als für die anderen Kinder (Ursache hierfür kann neben der gesonderten Sprachförderung in der Kita auch die während der Integrationsphase einkommensbedingt mit null Euro anzusetzende Beitragszahlung der Eltern sein), wird dieser übersteigende Betrag den Kosten zugerechnet. Entsprechendes gilt für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II: Im Rahmen der Integrationsphase gilt der Bezug von SGB-II-Leistungen als relevant für die Ermittlung der Integrationskosten. Ein denkbarer weiterer Bezug von SGB-II-Leistungen zählt nicht mehr zu den relevanten migrationsursachenabhängigen Kosten.

Die allein migrationsabhängigen Kosten sind in den üblichen Regelsystemen zu tragen und daher für den Zweck der hier vorgenommenen Berechnung nicht beachtenswert: Der Abgrenzung der relevanten Kosten liegt der Ansatz zugrunde, dass die aus dem reinen Anstieg der Bevölkerungszahl resultierenden fiskalischen Belastungen in den verschiedenen Regelsystemen (kommunale Finanzausgleiche, Unterstützung des Bundes für den Kita-Ausbau) aufgefangen werden müssen, in dem deren Volumen sachgerecht angepasst werden. Eine unklare Vermischung der unterschiedlichen Zwecke, die mit einer Zuweisung wie z. B. im Fall der Weiterleitung der freigewordenen Mittel aus dem Betreuungsgeld verfolgt werden soll, führt zwar zu finanzieller Entlastung, aber nicht zu Transparenz und politischer Bewertbarkeit durch den Bürger.

Es wäre jedoch ein unzulässiger Trugschluss, wenn aus dieser Aufteilung in verschiedene Kostenarten geschlossen würde, dass alleine aufgrund

der direkt migrationsursachenabhängigen Kosten ein finanzielles Engagement des Bundes einzufordern wäre. Nur der Weg der Kostenbeteiligung muss ein anderer sein. Besonders deutlich wird dies in den Kernbereichen SGB II/Arbeitsmarkt, Schule/Bildung sowie Kinderbetreuung:

Bei den Kosten der Unterkunft ist der Bund der direkte Ansprechpartner der Kommunen: Sofern die Zahlen der Bezieher von Leistungen nach dem SGB II nicht konjunkturbedingt, sondern mittelfristig auch durch eine geänderte Bevölkerungsstruktur steigen, ist eine Anpassung der Höhe der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft zu diskutieren. Ergänzend sei hier angemerkt, dass eine Ausrichtung der Instrumente des SGB II auf die Flüchtlinge erforderlich ist – unter dem Einsatz zusätzlicher Mittel. Nur so kann dem dauerhaften Bezug von Leistungen nach dem SGB II frühzeitig entgegengewirkt werden und die Integration in den Arbeitsmarkt erreicht werden. Der Anstieg der Bedarfsgemeinschaften, der auf den reinen Bevölkerungszuwachs zurückzuführen ist und sich unter Berücksichtigung des allgemeinen Anteils an Mitgliedern von Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung ergibt, wird automatisch durch die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft erfasst.

Bei dauerhaften Zwängen zu Mehrausgaben, die gerade im Kinder- und Jugendbereich aufgrund der Alters- und Sozialstruktur der Flüchtlinge entstehen könnten, ist ebenfalls eine Neuaufteilung der verfügbaren Finanzmittel zugunsten der Kommunen erforderlich. Als direkter Ansprechpartner der Kommunen sind die Länder anzusehen. Die Länder müssen ihre Verpflichtung zur Integrationsförderung in den Schulen kraftvoll wahrnehmen, damit nicht die kommunale Jugendhilfe als „Ausfallbürge“ für gefährdete Integration überlastet wird. Als migrationsursachenabhängige Kostensteigerungen müssen die Länder den Kommunen die entsprechenden Mittel zur Integrationsförderung in den Kitas bereitstellen – unabhängig davon, ob seitens des Bundes eine entsprechende dauerhaf-

te Beteiligung kommt oder nicht. Der rein migrationsabhängige Ausbau der Kitas und die entsprechende Erhöhung der Betriebskosten wird gerade dann zu einer Anpassung der regulären Finanzierungssysteme führen müssen, wenn diese mit Globalsummen agieren und ihr Volumen nicht aufgrund einer kinderzahlbezogenen Bestimmung der Finanzmittel automatisch erhöht wird.

Die entsprechenden Diskussionen werden zu führen sein, sobald mehr Klarheit über die zu erwartenden Auswirkungen des Flüchtlingszuzugs besteht.

Unter der Maßgabe, dass diejenigen Kosten als relevant anzusehen sind, die während des Verfahrens und des ggf. anschließenden Integrationsprozesses typischerweise direkt und indirekt anfallen, sind auch die Kosten für die Sicherung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die Integration ermöglichen, als relevant anzusehen. Zu diesen Kosten gehören gerade diejenigen Kosten, die notwendig sind, um die Belastungen für sozial schwache Gruppen auf dem Wohnungsmarkt zu begrenzen. Die Belastungsbegrenzung ist eine politisch unumstrittene Vorgabe und Voraussetzung für eine sozialverträgliche Flüchtlingspolitik. Aus der Tatsache, dass die Aufnahme und Integration eine gesamtstaatliche Aufgabe ist, folgt auch, dass die hieraus unzweifelhaft entstehenden Belastungen nicht vorrangig einer einzelnen sozialen Gruppe, insbesondere nicht der schwächsten gesellschaftlichen Gruppe, angelastet werden dürfen.

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung der Berechnungen sind diejenigen Ausgaben, die bereits derzeit direkt vom Bund getragen werden und automatisch an die Entwicklung angepasst werden (z. B. Leistungen nach dem SGB II ohne die von den Kommunen zu zahlenden Kosten der Unterkunft), nicht von Bedeutung: Die Berechnungen dienen dem Ziel, für die Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine verlässliche Einschätzung (bzw. eine verlässliche Einschätzung über die Unsicherheiten einer Schätzung) bereit zu stellen. Sofern der



Bund bei diesen Verhandlungen auch auf seine eigenen Belastungen verweisen möchte, liegt die Aufgabe der Ermittlung und Benennung dieser Kosten beim Bund. Bei denjenigen Leistungen, die vom Bund noch erbracht werden müssen, die jedoch derzeit rechtlich nicht abgesichert sind, wird dennoch im Folgenden der notwendige Betrag ermittelt. Dies gilt für das erforderliche Wohnungsbauprogramm sowie die Aufstockung der Mittel für die Integration in den Arbeitsmarkt.

### Berechnungsmethodik

Zur Berechnung der verschiedenen Kosten wird der Weg eines Asylbewerbers/einer Asylbewerberin von der Einreise bis zur gelungenen Integration bzw. dem negativ beschiedenen Asylantrag und der daraufhin erfolgenden Abschiebung/Ausreise gedanklich nachvollzogen. Für jede einzelne dieser Stationen werden grob (!) geschätzte bzw. in Anlehnung an Berechnungen Dritter (hier: der Länder) angesetzte Kosten verwendet. Auf eine Unterscheidung dieser Kosten in zeitabhängige Kosten (z. B. Kosten für den Lebensunterhalt) und einmalige Kosten (z. B. Kosten für die medizinische Erstuntersuchung oder einen Deutschkurs) wird nicht eingegangen. Insbesondere wird nicht gesondert auf die Investitionskosten bei der Bereitstellung der Unterkünfte eingegangen. Stattdessen wird bei den Berechnungen im Sinne der Bildung von konsensualen Betrachtungen auf den von den Ländern ermittelten Betrag von 1.000 Euro je Monat und Flüchtling für die Kosten der Unterbringung und Versorgung während des laufenden Asylverfahrens zurückgegriffen. Aus kommunaler Sicht erscheint dieser Betrag zwar selbst bezogen auf die Vergangenheit etwas zu niedrig und missachtet die festzustellende Preisentwicklung, er trifft die Größenordnung aber weit genauer als die Daten der Asylbewerberleistungsstatistik. Zu Details wird auf die entsprechenden Darstellungen bei der Bewertung der Kostenbeteiligung des Bundes verwiesen.

Bei einer Reihe von Aufgaben stellt sich das grundlegende Problem, dass

sie einmalige Ausgaben oder dauerhafte Ausgaben verursachen – je nachdem, wie die Aufgaben organisatorisch abgewickelt werden. Besonders deutlich wird dies beim Beispiel Unterkunft: Die Errichtung von Container-Unterkünften kann durch den Kauf der Container oder die Anmietung der Container erfolgen – im ersten Fall ist von hohen einmaligen Ausgaben auszugehen (Containerkauf und -aufstellung), im zweiten Fall von relativ niedrigen einmaligen (Aufstellung der Container) und relativ hohen laufenden, zeitabhängigen Ausgaben (Containermiete) auszugehen. Im Rahmen des Kostenansatzes je Flüchtling und Monat erscheint sowohl aufgrund des Ziels der periodengerechten Zuordnung des Ressourcenverbrauchs als auch aufgrund der Ungewissheit der zukünftigen Flüchtlingszahlen die Kalkulation mit hohen laufenden Belastungen anstelle von Einmalbelastungen sachgerecht.

Der Zeitraum, auf den sich die Berechnungen beziehen, ist weitgehend das Haushaltsjahr 2016. In Bezug auf die erste Kostenart, die laufende Unterbringung und Versorgung, ist dies relativ leicht zu bewerkstelligen, da eine Bestandsprognose der Flüchtlinge im Verfahren erarbeitet wurde. Bei den Integrationskosten wurde schematisch berücksichtigt, dass diese erst einige Monate nach der Antragstellung anfallen. Bei den begleitenden Programmen für Wohnungs- und Arbeitsmarkt wird der Finanzbedarf alleine aufgrund der im laufenden Jahr und kommenden ankommenen Flüchtlinge mit Bleibeperspektive ermittelt. Eine Zuordnung auf ein Haushaltsjahr erfolgt nicht.

### Flüchtlingszahlen: Zwei Szenarien

In einem ersten, zurückhaltenden Szenario wird übereinstimmend mit der letzten Prognose des BAMF davon ausgegangen, dass bis zum Jahresende 800.000 Flüchtlinge nach Deutschland kommen. Für das Jahr 2016 wird in diesem Szenario von, bezogen auf das Gesamtjahr 2015, gleichbleibend hohen Flüchtlingszahlen aus den Ländern mit hoher oder mittlerer Anerken-

nungsquote ausgegangen (also einem deutlichen Rückgang gegenüber den derzeit beobachtbaren Flüchtlingszahlen). Zugleich wird von einem starken Rückgang der Asylanträge von Flüchtlingen ohne Bleibeperspektive gerechnet. Es wird die sehr optimistische Annahme getroffen, dass sich die Bearbeitungskapazität des BAMF bis zum Jahresende 2015 auf 60.000 Anträge je Monat mehr als verdoppelt und danach konstant bleibt. Dementsprechend wird unterstellt, dass die Zahl der Flüchtlinge mit anhängigen Verfahren bis zum Ende des Jahres 2015 auf zirka eine halbe Million steigt (diese Bestandszahl liegt aufgrund der im Jahr 2015 abgearbeiteten Anträge annahmegemäß unter den Flüchtlingszahlen) und sich bis zum Ende des Jahres 2016 lediglich geringfügig vergrößert. Die durchschnittliche Zahl der Asylbewerber im laufenden Verfahren beläuft sich dann auf zirka 500.000.

In einem zweiten Szenario wird davon ausgegangen, dass bis zum Jahresende 1.000.000 Flüchtlinge nach Deutschland kommen. Die unter dieser Annahme für den Zeitraum September 2015 bis Dezember 2015 monatsdurchschnittlich anzusetzenden Flüchtlingszahlen werden für das Jahr 2016 in unveränderter Höhe fortgeschrieben. Bei Flüchtlingen aus Ländern mit niedriger Anerkennungsquote wird mit einem Rückgang um die Hälfte gerechnet. Es wird die optimistische Annahme getroffen, dass die Bearbeitungskapazität des BAMF bis zum Jahresende auf 50.000 Anträge je Monat erhöht wird und danach konstant bleibt. Dementsprechend wird unterstellt, dass die Zahl der Flüchtlinge mit anhängigen Verfahren bis zum Ende des Jahres 2015 auf zirka 650.000 steigt (diese Bestandszahl liegt aufgrund der im Jahr 2015 abgearbeiteten Anträge annahmegemäß unter den Flüchtlingszahlen dieses Jahres) und sich bis zum Ende des Jahres 2016 um mehr als eine Million auf zirka 1.650.000 vergrößert. Die durchschnittliche Zahl der Asylbewerber im laufenden Verfahren beläuft sich in diesem Szenario auf zirka 1.200.000.

Für die Ermittlung der Integrationskosten (inklusive Wohnraumversorgung bis zur selbständigen Erzielung von Erwerbseinkommen, also inklusive der Erhöhung der kommunalen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II) ist die Ermittlung der Zahl der Flüchtlinge mit Bleibeperspektive notwendig. In beiden Szenarien wird unterstellt, dass bei den einzelnen Flüchtlingsgruppen die Anerkennungsquoten konstant bleiben. Als durchschnittliche Verfahrensdauer wird kein expliziter Wert angesetzt. Für die Berechnungen sind allein die Zahl der verschiedenen Verfahren, der neuen Verfahren und insbesondere der hieraus resultierenden anhängigen Verfahren von Relevanz.

In beiden Szenarien wird unterstellt, dass die durchschnittliche Integrationsphase 6 Monate dauert.

Derzeit herrschen aufgrund der Überlastung der administrativen Kapazitäten Unklarheiten in Bezug auf die genauen Zahlen der bereits in Deutschland angekommenen Flüchtlinge bzw. Asylbewerber. Aus Kostengesichtspunkten ist die verzögert erfolgende Erfassung der Flüchtlinge durch das BAMF in beiden Szenarien nicht relevant und bleibt daher unberücksichtigt, obwohl sie für die Kostenbeteiligung des Bundes von Bedeutung ist.

### Kosten während des Verfahrens

Die Kosten für die Bereitstellung der Unterkunft, Versorgung und grundlegende Betreuung schwanken regional sehr stark und sind von einer Vielzahl von Faktoren abhängig – Art der Unterkunft, Marktlage, Dringlichkeit der Bereitstellung etc. Keinesfalls können hoch erscheinende Ansätze als Zeichen für eine „luxuriöse“ Unterkunft angesehen werden. Der angesetzte Betrag für die Kosten während des Verfahrens leitet sich aus den Berechnungen verschiedener Länder ab und wird mit 1.000 Euro je Monat angesetzt (siehe oben).

Ausgehend von einem Betrag von 1.000 Euro je Monat und durchschnittlich 500.000 (Szenario I) bzw. 1.200.000

(Szenario II) im Verfahren befindlichen Flüchtlingen entstehen Kosten in Höhe von zirka 6 bzw. 15 Milliarden Euro. Als laufende Ausgaben sind insbesondere die Ausgaben für Unterkunft sowie die notwendigen Auszahlungen an die Flüchtlinge zum Lebensunterhalt zu nennen.

### Integrationskosten

Direkte Integrationsmaßnahmen beginnen dann, wenn die Flüchtlinge von den Erstaufnahmestellen in die Kommunen übersiedeln. Diese Maßnahmen laufen über mehrere Monate. Während dieser Zeit kommen als Integrationsmaßnahmen neben einer allgemeinen Betreuung durch die Stadt – die mittlerweile von den Städten selbst kaum noch in ausreichendem Umfang gewährleistet werden kann und vielerorts von ehrenamtlichen Initiativen getragen wird – insbesondere Kita- und Schulbesuch in Betracht (unabhängig von der Betreuung und Beschulung in regulären Gruppen mit Zusatzunterricht oder in speziellen Gruppen).

Bei Kindern findet die Integration in der Schule bzw. der Kita statt und fällt in die Zuständigkeit von Ländern und Kommunen. Geht man davon aus, dass die gesonderten Integrationsmaßnahmen über die Dauer eines halben Jahres als Beschulung in einer kleinen Gruppe für diejenigen Kinder, die erst mit der Einreise beginnen, Deutsch zu erlernen, stattfinden, sind die Kosten mindestens doppelt so hoch wie bei einem regulären Schulbesuch. Lediglich der Betrag, der die Kosten für einen regulären Schulbesuch übersteigt, ist zu erfassen.

Entsprechendes gilt für den Kita-Besuch: Während einer Integrationsphase des Kindes von ebenfalls zirka 6 Monaten sind die überdurchschnittlichen Kosten zu erfassen. Es ist davon auszugehen, dass diese Kosten nicht niedriger liegen als im Falle der Integration im Rahmen der Schule. Dass seitens der Eltern aufgrund der Einkommenssituation kein Kita-Beitrag gezahlt werden wird, da diese einkommensabhängig ausgestattet sind, wird bei den Aspekten zur Arbeitsmarktintegration berücksichtigt.

Bei Erwachsenen ist mit einmaligen Kosten für einen Sprachkurs sowie einem klassischen Integrationskurs zu rechnen, die jedoch vom Bund zu finanzieren sind und daher hier außen vor bleiben. Auf die Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt wird unten eingegangen.

Nicht zu unterschätzen sind auch die fiskalischen Herausforderungen aufgrund der notwendigen Unterstützung der neuen Stadtbürger während der Integrationsphase. Integration im weiteren Sinne verlangt auch die Integration in den Arbeitsmarkt. Hier stehen viele Asylbewerberinnen und Asylbewerber vor besonderen Herausforderungen, sei es aufgrund der Schwierigkeiten bei der Anerkennung formaler Abschlüsse, der Berücksichtigung nicht formaler Qualifikationen oder der Abwesenheit von Qualifikationen. Erschwerend kommen bei vielen noch auszubauende Sprachkenntnisse hinzu. Es ist daher davon auszugehen, dass zumindest im ersten Jahr nach der Anerkennung als Flüchtling ein Großteil der Asylbewerber Schwierigkeiten haben wird, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. In den Berechnungen wird davon ausgegangen, dass durchschnittlich für 6 Monate Leistungen nach dem SGB II zu zahlen sind. In die Berechnungen gehen hier alleine die von den Kommunen zu zahlenden Kosten der Unterkunft (abzüglich der regulären Bundesbeteiligung) ein. Auch ist zu beachten, dass während dieser zweiten Integrationsphase seitens der Eltern, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, keine Beiträge für die Kitas gezahlt werden.

Für die vorliegenden Berechnungen kann nicht quantifiziert werden, ob bzw. inwiefern aufgrund des bei vielen Asylbewerbern niedrigen formalen Qualifikationsniveaus trotz Mindestlohn auch bei Aufnahme einer Berufstätigkeit ergänzende Leistungen durch das SGB II bzw. die Zahlung von Wohngeld notwendig sein werden. Dies kann insbesondere im Fall von Einverdiener-Ehen mit mehreren Kindern der Fall sein.

Zur Berechnung und zeitlichen Zuordnung wurde – teilweise kontrafaktisch

– davon ausgegangen, dass die Integrationsleistungen erst mit positivem Entscheid im Asylverfahren beginnen. Dies bedeutet, dass eine deutliche Unterscheidung getroffen werden muss zwischen den Integrationskosten, die im Haushaltsjahr 2016 anfallen und den Integrationskosten, die aufgrund der im Jahr 2016 ankommenden Flüchtlinge mit Bleibeperspektive anfallen. Die Höhe der für das Haushaltsjahr 2016 ermittelten Integrationskosten hängt alleine von der Bearbeitungskapazität des BAMF und den jeweiligen Anerkennungsquoten ab, denn hieraus leitet sich die Zahl der Flüchtlinge in der Integrationsphase ab. In der Summe wird von direkten Integrationskosten sowie Unterstützungsleistungen während der Integrationsphase in Höhe von 1,1 Milliarden Euro (Szenario I) bzw. 0,9 Milliarden Euro (Szenario II) für Länder und Kommunen im Jahr 2016 ausgegangen. Im Szenario II fallen unabhängig von der unterstellten höheren Anzahl der Flüchtlinge niedrigere Integrationskosten an als im Szenario I, dies hat seine Ursache in den im Szenario II unterstellten niedrigeren Bearbeitungskapazitäten des BAMF. Unabhängig von der Zuordnung auf ein einzelnes Haushaltsjahr ist für die im Jahr 2016 ankommenden Flüchtlinge mit Bleibeperspektive (Szenario II: 850.000) mit Integrationskosten von knapp 3 Milliarden Euro zu rechnen.

Die nicht direkt den anerkannten Asylbewerbern zurechenbaren Leistungen im Jugend- und Sozialbereich, dem Ausbau von Nachbarschaftszentren und anderen Integrationsorten wurden in der Berechnung nicht erfasst. Hierbei ist zu beachten, dass diese Auffangleistungen, die insbesondere die langfristige Integration sichern sollen bzw. bei individuell gefährdeter oder auch gescheiterter Integration unterstützend eingreifen sollen, langfristig zu leisten sein werden. Auch gilt, dass mit erschwerten Integrationsbedingungen, wie sie sich durch eine sehr hohe Zahl von Flüchtlingen ergeben können, nicht nur in der Summe, sondern auch je Flüchtling mit erhöhten Integrationskosten zu rechnen ist.

## Ausgaben zur Sicherung der Rahmenbedingungen

Die notwendigen Ausgaben zur Sicherung der Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration betreffen insbesondere den Wohnungsmarkt. Gerade vor dem Hintergrund des Zieles, Konkurrenzen auf dem Wohnungsmarkt für sozial Schwache zu verhindern, ist in Regionen mit einem angespanntem Wohnungsmarkt im unteren Segment die Förderung von sozial gebundenen Wohnungen mit niedrigen Mieten erforderlich. Es ist wichtig, dass es sich hier nicht vorrangig um Wohnungen handelt, die für die Flüchtlinge gebaut werden, sondern um Wohnungen, die für alle sozial schwachen Gruppen wegen der Flüchtlinge gebaut werden.

Für die Ermittlung der Größenordnung des notwendigen Förderprogramms – mehr als eine grobe Abschätzung der Größenordnung stellen die nachfolgenden Betrachtungen nicht dar, auch arbeiten sie mit niedrigen Ansätzen und stellen daher eine Untergrenze dar – werden folgende Annahmen frei getroffen: Vereinfachend wird zunächst davon ausgegangen, dass ein Viertel der Flüchtlinge unabhängig vom Wohnort aufgrund der persönlichen Einkommenssituation ohnehin keinen geförderten Wohnraum in Anspruch nehmen würde. Es wird weiterhin davon ausgegangen, dass kurz- und mittelfristig zirka ein Drittel der Flüchtlinge in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt wohnen wird. Im Ergebnis ist daher zur Absicherung der Wohnsituation der sozial schwachen Mitglieder der einheimischen Bevölkerung Wohnraumförderung in einem Umfang notwendig, die einem Viertel der Zahl der Flüchtlinge mit Bleibeperspektiven entspricht. Die Zahl der zu fördernden Wohneinheiten (WE) kann (und muss) nicht ermittelt werden, weil die genauen Familien- bzw. Haushaltsstrukturen der in Deutschland bleibenden Asylbewerber nicht zuverlässig eingeschätzt werden können. Das minimal notwendige Fördervolumen aufgrund der im Jahr 2015 einreisenden Asylbewerber mit Bleibeperspektive beträgt – bei

einem haushaltsgrößenunabhängig unterstellten Fördersatz, der in Anlehnung an existierende Förderprogramme vereinfachend auf 10.000 Euro Zuschussbedarf (nicht: Darlehensbedarf) je Person in einer geförderten Wohnung festgelegt wird – knapp 1 Milliarde Euro, für die im Jahr 2016 einreisenden Asylbewerber ist entsprechend mindestens ein Betrag in der Größenordnung von 1 (Szenario I) bzw. 2,2 Milliarden Euro (Szenario II) notwendig.

Ebenso ist zu verhindern, dass auf dem Arbeitsmarkt im Niedriglohnsektor ein Verdrängungswettbewerb zwischen neuen und alten Einwohnern entsteht. In strukturstarken Städten mit aufnahmefähigen Arbeitsmärkten ist dies weniger zu befürchten als in strukturschwachen Städten mit einem ohnehin gerade im Niedriglohnsektor angespannten Arbeitsmarkt. Es ist politisch nicht verantwortbar, auf die Mobilität der Flüchtlinge zu setzen und sich eine „Problemlösung“ dadurch zu versprechen, dass die ökonomisch Aktiven unter den Neuankömmlingen in die prosperierenden Städte ziehen. Dies würde die bestehenden Disparitäten zwischen strukturstarken und strukturschwachen Städten nur verstärken. Die Lösung kann nur in einer zweigleisigen Strategie bestehen.

Erstens muss möglichst vielen Flüchtlingen durch besondere Qualifizierungsmöglichkeiten und intensive Fortbildungsunterstützung der Weg in höhere Lohnbereiche geöffnet werden. Dies muss insbesondere in den strukturschwachen Städten geschehen – letztlich spiegelbildlich zur regionalen Verteilung der zusätzlichen Mittel zur Wohnraumförderung. Zusätzliche Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit bei Qualifizierungsmaßnahmen für die über 21-Jährigen im Jahr 2015 ankommenden Flüchtlinge von zirka einer halbe Milliarde Euro sowie der Förderung von Ausbildungsmöglichkeiten mit einem vergleichbaren Volumen für die unter 21-Jährigen sind nach ersten Berechnungen selbst im Szenario I das Minimum.



## Fazit

Eine Thematisierung der mit der Versorgung, Unterbringung und Integration von Flüchtlingen entstehenden fiskalischen Belastungen birgt immer die Gefahr, dass eine „Nützlichkeitsdebatte“ in Bezug auf die Flüchtlingspolitik begonnen wird. Es ist dem Städtetag ein besonderes Anliegen, nochmals zu bekräftigen, dass er hiermit nicht einer Ausgestaltung der Asylpolitik unter dem Gesichtspunkt der Ausgaben oder finanziellen Kosten das Wort reden will. Die hier vorliegende Ermittlung bestimmter flüchtlingsbedingter Mehrausgaben dient vielmehr dem Zweck des entsprechenden Ausgleichs zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen. Einfach gesagt: Es stellt sich nicht die Frage, ob die Ausgaben für die Flüchtlinge „richtig“ sind oder nicht, sie sind derzeit schlichtweg notwendig. Humanität ist nicht zum Nulltarif zu haben.

In der Summe ergeben die Szenario-rechnungen, dass die öffentlichen Kassen von Ländern und Kommunen im Jahr 2016 durch die Flüchtlingsausgaben je nach Asylbewerberzahlen in der Größenordnung von zirka 7 Milliarden Euro bis 16 Milliarden Euro belastet werden. Bei Berücksichtigung der bislang vom Bund zugesagten Mittel (inklusive Spitzabrechnung und Betreuungsgeld) ergibt sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von mindestens 3 bis 5,5 Milliarden Euro, die Länder und Kommunen aufbringen müssten. In den Szenario-rechnungen sind Mittel des Bundes in Höhe von zirka 4 bis 10,5 Milliarden Euro berücksichtigt, die sich aus der in den Szenarien jeweils unterstellten Zahl der Asylbewerber im Verfahren des BAMF ableiten. Die vom Bund zugesagten Mittel zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus reichen nicht aus und müssen durch Bund oder Länder erhöht werden. Vereinbarungen zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten fehlen völlig. Eine finanziell untermauerte Perspektive für die Unterstützung der beruflichen Integration wurde bislang nicht aufgezeigt.

Der fiskalische Aspekt kann zur Bewertung der Flüchtlingspolitik nicht

entscheidend sein: Mit den zugegebenermaßen immens klingenden Milliardenbeträgen wird Hunderttausenden Menschen die Möglichkeit gegeben, Bürgerkrieg und Verfolgung zu entkommen und ein selbstbestimmtes Leben frei von Gewalt zu führen, wird der humanitäre Anspruch umgesetzt. Allerdings würde ein Sparen am falschen Ende – der erzwungene Verzicht auf eine Unterstützung der Integration aufgrund unzureichender Finanzmittelverteilung im Bundesstaat – nicht nur mittel- und langfristig fiskalisch nachteilig sein, sondern soziale Stabilität beeinträchtigen. Zur zu erwartenden Debatte über die gesellschaftliche Leistungsfähigkeit und Aufnahmekapazität wurde zu Beginn Stellung genommen.

Sorgen, dass die fiskalische Stabilität des öffentlichen Gesamthaushaltes durch die Flüchtlingsaufnahme gefährdet sein könnte, sind ernst zu nehmen.

Sie sind – angesichts der Zahlen in Milliardenhöhe – auch verständlich, auch deshalb, weil einzelne Teilhaushalte des öffentlichen Gesamthaushalts aufgrund der Flüchtlinge sehr wohl in ihrer Stabilität bedroht sind. Dennoch sind die Sorgen in der Gesamtschau nicht berechtigt.

Auch Belastungen in Milliardenhöhe sind fiskalisch verkraftbar. Eine Belastung in Höhe von z. B. 8 Milliarden Euro entspricht einer Belastung von 100 Euro je Einwohner. Selbst bei sehr hoch angesetzten Asylbewerberzahlen und unterstellten Ausgaben von Ländern und Kommunen in Höhe von 16 Milliarden Euro wird der öffentliche Gesamthaushalt zwar stark belastet und werden die Ausgaben nicht alleine durch bislang erzielte Konsolidierungserfolge oder konjunkturell bedingte Mehreinnahmen aufgefangen werden können. Verkraftbar wären aber auch

### Übersicht 3:

#### Kommunal финанzen 2012 bis 2014 in den west- und ostdeutschen Flächenländern<sup>1)</sup>

Einnahmen/Ausgaben	2012	2013	2014 <sup>3)</sup>	2013	2014 <sup>3)</sup>
	in Mrd. €			+/- %	
<b>Einnahmen <sup>2)</sup></b>	<b>190,04</b>	<b>199,01</b>	<b>205,33</b>	<b>4,7</b>	<b>3,2</b>
darunter:					
Steuern	74,33	76,86	79,47	3,4	3,4
darunter:					
Grundsteuern	10,64	11,02	11,32	3,6	2,7
Gewerbesteuererinnahmen	32,29	32,62	33,05	1,0	1,3
Einkommensteueranteil	26,88	28,52	30,26	6,1	6,1
Umsatzsteueranteil	3,55	3,62	3,68	2,0	1,7
nachrichtlich:					
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	39,00	39,41	39,73	1,1	0,8
Gebühren	16,66	17,02	17,47	2,1	2,6
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	61,35	66,81	70,47	8,9	5,5
Investitionszuweisungen von Land/Bund	7,14	7,36	7,28	3,1	-1,2
Sonstige Einnahmen	30,57	30,96	30,64	1,3	-1,0
<b>Ausgaben <sup>2)</sup></b>	<b>187,45</b>	<b>197,54</b>	<b>204,71</b>	<b>5,4</b>	<b>3,6</b>
darunter:					
Personal	48,21	50,29	52,38	4,3	4,2
Sachaufwand	39,66	42,28	42,95	6,6	1,6
Soziale Leistungen	44,71	47,24	49,40	5,6	4,6
Zinsen	4,02	3,76	3,45	-6,4	-8,3
Sachinvestitionen	19,72	20,81	22,23	5,5	6,8
davon:					
Baumaßnahmen	15,33	16,03	16,93	4,5	5,6
Erwerb von Sachvermögen	4,39	4,78	5,30	8,8	10,9
Sonstige Ausgaben	31,12	33,16	34,31	6,6	3,4
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>2,59</b>	<b>1,47</b>	<b>0,62</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für die Jahre 2012 und 2013 Rechnungsergebnisse, 2014 Vierteljährliche Kassenstatistik.

<sup>2)</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tilgungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.

<sup>3)</sup> Abweichungen zu den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten resultieren aus der Berücksichtigung von zwischenzeitlich bekannt gewordenen Korrekturbedarfen in den Bereichen „Soziale Leistungen“ (Absenkung des Niveaus um 150 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern) sowie „Sachaufwand“ (Absenkung des Niveaus um 230 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern). Der Finanzierungssaldo wurde dementsprechend um 380 Mio. Euro angehoben.

diese Ausgaben. Im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise konnten weit höhere Beträge mobilisiert werden.

Einzelne aktuelle Haushalte, insbesondere auf der kommunalen Ebene, drohen, durch die zusätzlichen Belastungen zumindest im laufenden Jahr in die Knie zu gehen. Für die Frage der Stabilität wird es aber vielmehr darauf ankommen, dass im Rahmen der notwendig werdenden Nachtrags Haushalte auf in ihrem Ausmaß unzumutbare Konsolidierungseinschnitte für die kommenden Jahre aufgrund der Flüchtlingskosten verzichtet werden kann. Hierzu ist dringend eine Finanzierungsperspektive aufzuzeigen, die auch in den Haushaltsplanungen berücksichtigt werden kann. Allen Beteiligten auf Bundes-, Landes und natürlich auf kommunaler Ebene ist bewusst, dass die Kommunen nicht überfordert werden dürfen. Die Städte erwarten daher, dass schnell ausreichende haushaltsrechtliche Planungssicherheit hergestellt wird. Es wäre inakzeptabel, wenn ein lösbares Problem alleine aufgrund mangelnder Entschlusskraft von Bund und Ländern nicht gelöst werden kann.

## Rückblick auf das Jahr 2014

Auch wenn die Belastungen für die kommunalen Haushalte aufgrund der zunehmenden Flüchtlingszahlen außen vorgelassen werden, gilt eine ernüchternde Einschätzung für die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos: Unabhängig von der derzeitigen Sondersituation gilt, dass trotz einer positiven konjunkturellen Entwicklung die Kommunen ohne zusätzliche Bundeshilfe in den nächsten Jahren keine ausgeglichenen Finanzierungssalden oder sogar Überschüsse erzielt hätten. Dies ergab eine mittlerweile überholte und daher hier nicht vorgestellte Prognose, die für den Arbeitskreis des Stabilitätsrates erstellt wurde.

Nur die bereits vor dem Sommer dieses Jahres zugesagten, zusätzlichen Mittel des Bundes für die Kommunen

hätten verhindert, dass dauerhaft rote Zahlen prognostiziert worden wären. Ursache hierfür ist die Entwicklung der sozialen Leistungen. Diese werden weiterhin stark überproportional steigen und eine Absenkung dieser Ausgabendynamik ist nicht in Sicht. So sehr die zusätzlichen Bundesmittel als Entlastung für die kommunale Ebene zu begrüßen sind, so deutlich ist darauf hinzuweisen, dass die Abfolge von einzelnen Entlastungsmaßnahmen nach Kassenlage des Bundes keinen Ersatz für eine ausreichende, strukturell abgesicherte Finanzierung der Kommunen sein kann.

Die für den Stabilitätsrat erstellte Prognose wies dabei auf eine zentrale Problemlage hin: So ist festzuhalten, dass alleine neue, zusätzliche Maßnahmen des Bundes die Kommunen in die Lage versetzt hätten, ihre Aufgaben ohne eine Erhöhung ihrer Verschuldung zu

erfüllen. Eine sachgerechte Finanzarchitektur würde hingegen die kommunalen Einnahmen so gestalten, dass die Einnahmewüchse auch ohne gesetzgeberische Maßnahmen zur Bewältigung der steigenden Ausgaben ausreichend sind. Eine andere zentrale Problemlage, die zunehmenden Disparitäten zwischen den Kommunen, kann aus methodischen Gründen ohnehin nicht anhand bundesweiter Prognosen vertieft werden, da diese lediglich kumulierte Werte betrachten.

Im Jahr 2014 konnte in den Kernhaushalten der Städte, Landkreise und Gemeinden lediglich ein positiver Finanzierungssaldo von + 0,6 Milliarden Euro erzielt werden. Im Jahr 2013 betrug der Überschuss noch + 1,7 Milliarden Euro. Trotz einer guten und stabilen konjunkturellen Lage ist somit zum zweiten Mal in Folge ein Absinken des Finanzierungssaldos zu verzeichnen.

Übersicht 4:

### Kommunalfinanzen 2012 bis 2014 in den westdeutschen Ländern<sup>1)</sup>

Einnahmen/Ausgaben	2012	2013	2014 <sup>3)</sup>	2013	2014 <sup>3)</sup>
	in Mrd. €			+/- %	
<b>Einnahmen <sup>2)</sup></b>	<b>161,29</b>	<b>168,67</b>	<b>174,19</b>	<b>4,6</b>	<b>3,3</b>
darunter:					
Steuern	66,73	68,80	71,06	3,1	3,3
darunter:					
Grundsteuern	9,29	9,65	9,92	3,8	2,8
Gewerbesteuereinnahmen	29,04	29,24	29,56	0,7	1,1
Einkommensteueranteil	24,45	25,80	27,34	5,5	6,0
Umsatzsteueranteil	3,06	3,12	3,17	2,1	1,6
nachrichtlich:					
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	35,40	35,67	35,88	0,8	0,6
Gebühren	14,57	14,87	15,27	2,0	2,7
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	48,15	52,69	56,09	9,4	6,4
Investitionszuweisungen von Land/Bund	5,03	5,23	5,06	4,0	-3,3
Sonstige Einnahmen	26,81	27,08	26,72	1,0	-1,3
<b>Ausgaben <sup>2)</sup></b>	<b>158,79</b>	<b>167,90</b>	<b>174,11</b>	<b>5,7</b>	<b>3,7</b>
darunter:					
Personal	40,10	41,88	43,69	4,5	4,3
Sachaufwand	33,77	35,81	36,34	6,0	1,5
Soziale Leistungen	38,12	40,39	42,39	6,0	5,0
Zinsen	3,60	3,38	3,12	-6,0	-7,9
Sachinvestitionen	16,38	17,75	18,94	8,4	6,7
davon:					
Baumaßnahmen	12,54	13,45	14,18	7,3	5,4
Erwerb von Sachvermögen	3,84	4,31	4,76	12,1	10,5
Sonstige Ausgaben	26,82	28,68	29,64	6,9	3,4
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>2,50</b>	<b>0,78</b>	<b>0,08</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für die Jahre 2012 und 2013 Rechnungsergebnisse, 2014 Daten der Vierteljährlichen Kassenstatistik. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

<sup>2)</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tilgungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.

<sup>3)</sup> Abweichungen zu den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten resultieren aus der Berücksichtigung von zwischenzeitlich bekannt gewordenen Korrekturbedarfen in den Bereichen „Soziale Leistungen“ (Absenkung des Niveaus um 150 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern) sowie „Sachaufwand“ (Absenkung des Niveaus um 230 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern). Der Finanzierungssaldo wurde dementsprechend um 380 Mio. Euro angehoben.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Kommunal финанzen 2012 bis 2014 in den ostdeutschen Ländern<sup>1)</sup>**

Einnahmen/Ausgaben	2012	2013	2014	2013	2014	2012	2013	2014
	in Mrd. €			+/- %		in v.H. des Westniveaus <sup>3)</sup>		
<b>Einnahmen<sup>2)</sup></b>	<b>28,75</b>	<b>30,34</b>	<b>31,14</b>	<b>5,5</b>	<b>2,6</b>	<b>88,5</b>	<b>89,9</b>	<b>89,3</b>
darunter:								
Steuern	7,60	8,06	8,41	6,1	4,4	56,6	58,6	59,2
darunter:								
Grundsteuern	1,34	1,37	1,40	1,8	2,2	71,7	70,7	70,3
Gewerbesteuerereinnahmen	3,25	3,39	3,49	4,2	3,1	55,6	57,9	59,0
Einkommensteueranteil	2,43	2,72	2,92	11,9	7,3	49,4	52,7	53,4
Umsatzsteueranteil	0,49	0,50	0,51	1,7	2,4	79,4	79,5	80,2
nachrichtlich:								
Brutto-Gewerbesteuerertrag	3,60	3,74	3,85	4,1	2,8	50,4	52,4	53,6
Gebühren	2,09	2,15	2,20	3,0	2,3	71,2	72,3	72,0
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	13,20	14,12	14,39	6,9	1,9	136,1	133,8	128,2
Investitionszuweisungen von Land/Bund	2,11	2,14	2,22	1,0	3,9	208,9	204,2	219,3
Sonstige Einnahmen	3,75	3,87	3,92	3,2	1,2	69,5	71,4	73,2
<b>Ausgaben<sup>2)</sup></b>	<b>28,67</b>	<b>29,64</b>	<b>30,59</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>89,7</b>	<b>88,2</b>	<b>87,8</b>
darunter:								
Personal	8,12	8,41	8,69	3,6	3,4	100,5	100,3	99,4
Sachaufwand	5,89	6,47	6,61	9,9	2,1	86,6	90,3	90,8
Soziale Leistungen	6,60	6,84	7,00	3,7	2,3	86,0	84,7	82,5
Zinsen	0,42	0,38	0,33	-9,9	-12,1	58,3	56,1	53,6
Sachinvestitionen	3,35	3,05	3,29	-8,7	7,7	101,5	85,9	86,8
davon:								
Baumaßnahmen	2,80	2,58	2,75	-7,7	6,5	110,8	95,8	96,8
Erwerb von Sachvermögen	0,55	0,47	0,54	-13,8	14,5	71,1	55,0	57,0
Sonstige Ausgaben	4,30	4,49	4,67	4,4	4,0	79,6	78,2	78,7
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>0,09</b>	<b>0,69</b>	<b>0,55</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für die Jahre 2012 bis 2013 Rechnungsergebnisse, 2014 Vierteljährliche Kassenstatistik. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

<sup>2)</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tilgungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.

<sup>3)</sup> Relation der jeweiligen € je Einwohner-Zahlen für die neuen Länder zu denen für die alten Länder. Ab 2014: Einwohnerzahlen 31.12.2013

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Diese angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage zunächst unverstänlich erscheinende Entwicklung beruht auf zwei langfristigen Trends:

- Wie in den Vorjahren, so sind auch in diesem Jahr die Ausgaben für die konjunkturabhängigen sozialen Leistungen überproportional gestiegen. Lediglich bei einem kleinen Teil dieser Ausgaben (Grundsicherung im Alltag) werden Kostensteigerungen vollumfänglich vom Bund getragen. Daher führen diese Ausgabensteigerungen trotz der Finanzierungsbeteiligung des Bundes zu einer entsprechenden Belastung des kommunalen Finanzierungssaldos.
- Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung verlief regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum insbesondere zur Ausweitung der Sachinvestitionen verwendet. Einnahme-

steigerungen in diesen Regionen führten also nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, sondern zu einem in der Kassenstatistik nicht abgebildeten Abbau des Investitionsstaus. In denjenigen Bundesländern, in denen die Kommunen besonders finanzschwach sind, war als zusätzliche Belastung eine verhaltene Einnahmenentwicklung festzustellen.

- Dies führte zu höheren Finanzierungsdefiziten, die das bundesweite Ergebnis beeinflusst haben.

Diese Entwicklung zeigt sich auch in der bundesweiten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die Ausgaben stiegen im Jahr 2014 mit 4,6 Prozent stärker als im langjährigen Durchschnitt und auch stärker als die Einnahmen dieses Jahres (+ 4,1 Prozent). Innerhalb der Ausgaben lagen sowohl die deutlichen Zuwächse bei den Sachinvestitionen (+ 7,0 Prozent) als auch der Anstieg der sozialen Leistun-

gen (+ 5,2 Prozent) deutlich über dem Anstieg der Ausgaben insgesamt. Hervorzuheben ist die entlastende Wirkung, die auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen ist: Ohne einen Rückgang der von den Kommunen – trotz der insgesamt annähernd gleich gebliebenen Höhe der Verschuldung – zu leistenden Zinszahlungen um 300 Millionen Euro bzw. 8,5 Prozent – wäre der Ausgabenanstieg noch deutlicher ausgefallen.

Die überproportionalen Zuwächse der Steuereinnahmen der Länder in den vergangenen Jahren kommen nun zum Teil bei den Kommunen an (+ 6,7 Prozent). Sie liegen damit deutlich über dem Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen, der 3,5 Prozent betragen hat. Aufgrund einer Vielzahl von Hebesatzanhebungen sind die Grundsteuern deutlich stärker gestiegen als die Inflationsrate (2,6 Prozent).

Die Kassenkredite sinken immer noch nicht. Nachdem im letzten und vorletzten Jahr eine Reihe von Sondereffekten (Schutzschirme, Entschuldungsprogramme und ähnliches) den Anstieg der Kassenkredite gedämpft hat, wird mit dem Anstieg der Kassenkredite um 1,2 Milliarden Euro von 48 auf 49,2 Milliarden Euro deutlich, dass keine Entwarnung gegeben werden kann. Es ist allerdings festzuhalten, dass in den einzelnen Ländern mit hohen Kassenkreditbeständen deutlich unterschiedliche Entwicklungen festzustellen sind. Wie auch im Vorjahr sind Kassenkreditanstiege insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu verzeichnen. In diesen Ländern war insgesamt ein Kassenkreditanstieg von mehr als 1,7 Milliarden Euro zu verzeichnen, im Saldo war in den anderen Ländern ein Rückgang der Kassenkreditbestände um zirka 500 Millionen Euro festzustellen.

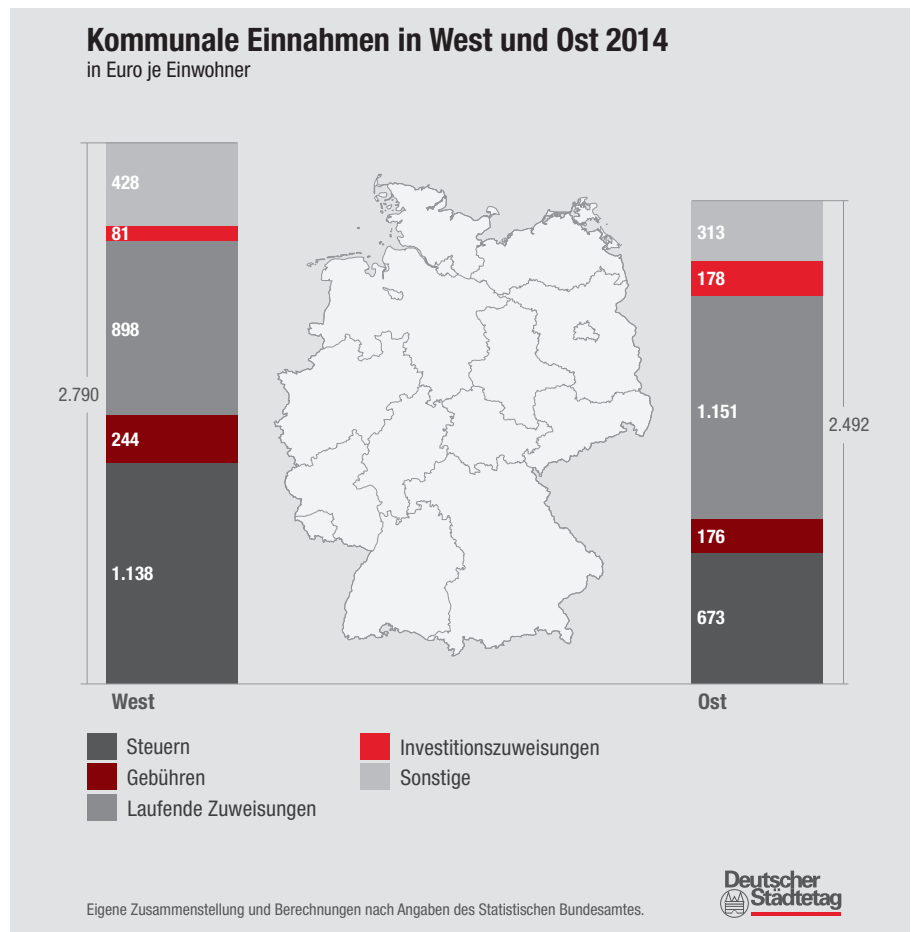
Auch weiterhin stellt der inakzeptabel hohe Kassenkreditbestand für die betroffenen Kommunen ein ernstes Risiko in der Finanzplanung dar. Die Zinszahlungen für Kassenkredite sind aufgrund der typischerweise kurzfristigen Laufzeiten stark von der aktuellen Zinsentwicklung abhängig und somit nur begrenzt mittelfristig planbar. Aufwendig ausgehandelte kommunale Sanierungspläne können durch einen Zinsanstieg schnell unrealisierbar werden.

## Kommunale Disparitäten – Indikatoren

Regionale Disparitäten und Strukturschwäche sind die zentralen Themen des Gemeindefinanzberichts, wie auch der derzeitigen finanzpolitischen Diskussionen insgesamt.

In den nachfolgenden Darstellungen sind die kommunalen Disparitäten das übergeordnete Thema. Sie gliedern sich wie folgt: Zunächst werden Indikatoren kommunaler Disparitäten angeführt, die sich aus der kommunalen Kassenstatistik ableiten lassen. In einer Textbox sind die Karten des

Übersicht 6:

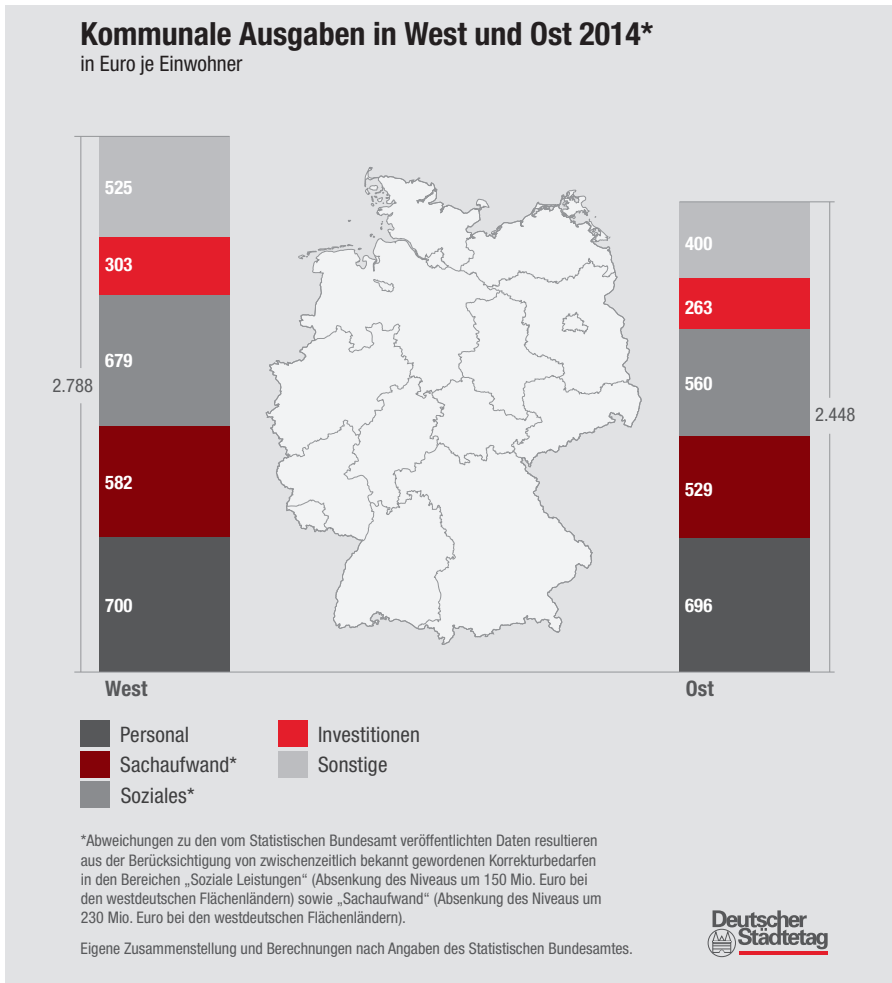


Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zur Ausprägung von soziostrukturellen Indikatoren zur Strukturschwäche vorgestellt: Strukturschwäche lässt sich keinesfalls alleine über Finanzindikatoren fassen. Vor dem Hintergrund dieses empirischen Befundes wird über verschiedene Argumentationsstränge im Umfeld berichtet. Im Mittelpunkt steht hier insbesondere das Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Zum Abschluss wird im Rahmen der Darstellungen zu verschiedenen Problemfeldern der regionalen Verteilung von Finanzmitteln im Bundesstaat aufgezeigt, wie Disparität und Strukturschwäche zu beachten sind. Bei der Gliederung dieser Darstellung wird der bewährte Aufbau des Gemeindefinanzberichts beibehalten: Die Darstellungen zu den Indikatoren, also der empirische Befund, sind im Teil I des Gemeindefinanzberichts verortet. Über die handlungsorientier-

ten, politischen Aspekte wird im Teil II berichtet.

In der Vergangenheit wurde die Entwicklung kommunaler Disparitäten zumeist allein anhand der Entwicklung der regional höchst unterschiedlich verteilten Kassenkreditbestände aufgezeigt. Kassenkredite sind jedoch als Indikator für die dauerhafte Finanznot einer Kommune nicht mehr unumstritten. Dies gilt spätestens seit dem Zeitpunkt, ab dem Kassenkredite z. B. im Rahmen von „Schutzschirmprogrammen“ oder „Entschuldungsinitiativen“ als Parameter zur Mittelverteilung herangezogen wurden. Bei den verschiedenen Kritikpunkten ist erstens zu fragen, auf welche Art von Vergleichen bzw. Analysen sie sich beziehen: Beeinträchtigen sie einen Vergleich zwischen den durchschnittlichen Kassenkreditbeständen der Kommunen eines Landes, beeinträchtigen sie einen Vergleich zwischen einzelnen

Übersicht 7:



Kommunen innerhalb eines Landes oder über Ländergrenzen hinweg oder beeinträchtigen sie eine Analyse der Entwicklung der Kassenkreditbestände? Zu den verschiedenen Kritikpunkten zählen etwa die Wirkungen länderweise unterschiedlich ausgestalteter Schutzschirmprogramme mit Einmal- oder Langfristeffekten oder die Wirkungen der unterschiedlichen Kreditaufnahmeregelungen im Rahmen der Doppik mit teilweise unscharfer Trennung zwischen Investitions- und Liquiditätssicherungskrediten. Einzeleffekte in den Kommunen (z. B. die grundsätzlich unproblematische Notwendigkeit kurzfristiger Reaktionen auf schwankende Gewerbesteuererinnahmen) können zwar dazu führen, dass für eine einzelne Kommune der stichtagsbezogene Kassenkreditbestand nicht immer 1:1 den Problemdruck wiedergibt. Aber mehr als

eine leichte Unschärfe verursachen Einzeleffekte nicht, auch gilt dieses Argument nicht bei einer länderweisen Betrachtung. Bei allen Kritikpunkten und unterstellten Unschärfen in der Aussagekraft ist zudem zu hinterfragen, ob diese im Grundsatz unbestrittenen Unschärfen die Aussagekraft des Indikators „Kassenkredite“ überhaupt in nennenswertem Ausmaß einschränken.

Die Höhe der Kassenkreditbestände ist weiterhin höchst problematisch. Es ist daher darauf hinzuweisen, dass Kassenkredite nicht alleine als Problemindikator, der auf tatsächliche Probleme verweist, eine Rolle spielen: Hohe Kassenkredite sind auch als eigenständiges Problem anzusehen.

Die oben genannten prinzipiellen Einschränkungen zur Aussagekraft führen

keinesfalls dazu, dass der Kassenkreditbestand der Kommunen eines Landes keinen geeigneten Problemdruckindikator darstellt. Dies gilt umso mehr, je stärker er mit anderen Indikatoren wie z. B. der Investitionshöhe und dem Finanzierungssaldo verknüpft wird. Wie die nachstehenden Tabellen zeigen, sind die Kassenkredite innerhalb Deutschlands regional stark konzentriert. Selbst wenn man die innerhalb eines Bundeslandes anzutreffende Differenzierung vernachlässigt, wird zweierlei deutlich: Probleme mit hohen Kassenkreditbeständen sind insbesondere im Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen anzutreffen. Hier reichen die Werte von mehr als 1000 Euro je Einwohner in Hessen bis zu mehr als 2000 Euro je Einwohner im Saarland. In einzelnen Städten beträgt die Kassenkreditbelastung sogar weit mehr als das jährliche Haushaltsvolumen. Mit Ausnahme Hessens ist zudem in allen genannten Bundesländern das Kassenkreditvolumen der dortigen Kommunen im letzten Jahr gestiegen – das Problem wird also größer.

Auch in den fünf Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind kommunale Kassenkreditbestände von durchschnittlich (!) mehreren Hundert Euro je Einwohner festzustellen. Je nach dem Grad der Konzentration dieser Kassenkredite innerhalb des jeweiligen Landes ist die Kassenkreditbelastung betroffener Kommunen in diesen Ländern ähnlich inakzeptabel hoch wie in den Ländern mit den größten durchschnittlichen Kassenkreditbelastungen. Mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns sind jedoch in diesen fünf Ländern keine Steigerungen der Summe der jeweiligen Kassenkredite der kommunalen Ebene festzustellen. Daher erscheint es bei einer isolierten Betrachtung der Kassenkreditbestände denkbar, dass sich die diesbezüglichen Problemlagen zwar nicht auflösen, aber auch nicht verschärfen.

Ein Spiegelbild zu Volumen und Entwicklung der Kassenkredite zeigt die

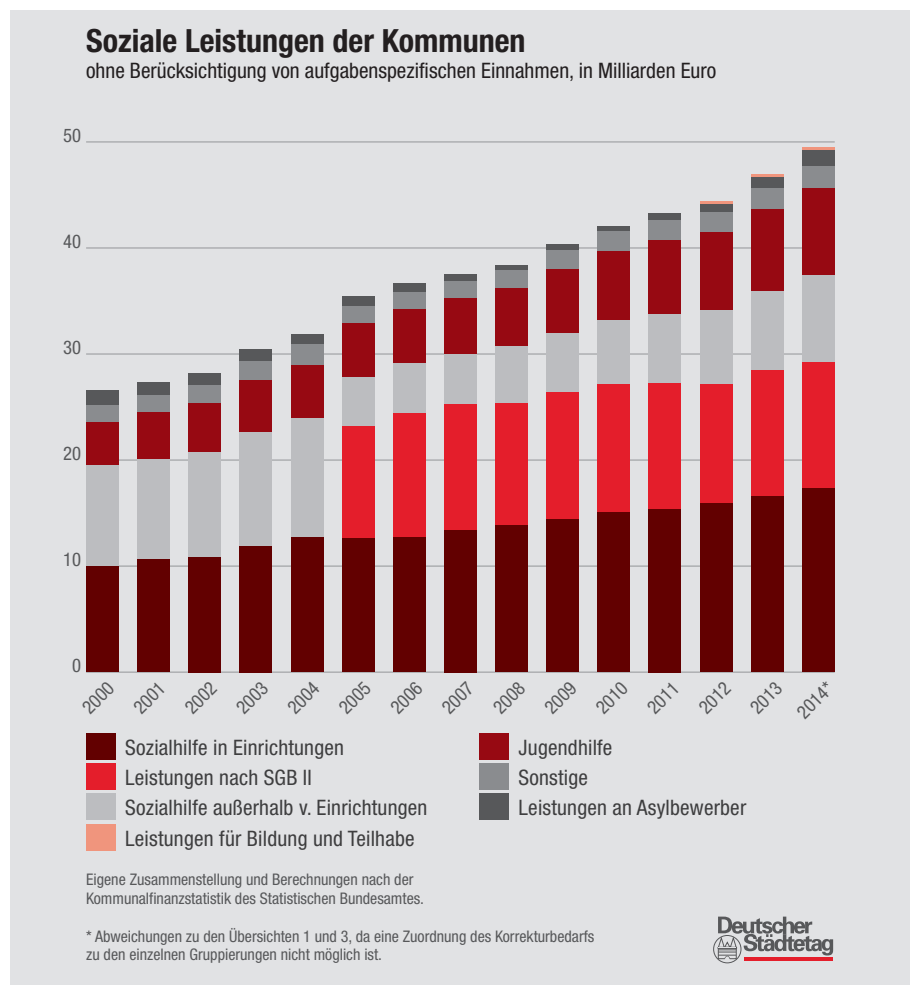


Darstellung der Investitionen. Dass in den finanzstärkeren Kommunen der Erhalt oder sogar der Ausbau der Infrastruktur neben den Schuldenabbau als gleichberechtigtes Ziel bei der Verwendung weiterer Einnahmewüchse hinzutritt, wird an den kommunalen Werten in Bayern und Baden-Württemberg ersichtlich. Diese Länder konnten den Abstand ihrer weit überdurchschnittlichen Investitionsniveaus im letzten Jahr zum (leicht gestiegenen) bundesdurchschnittlichen Niveau leicht vergrößern. Im Ergebnis lag z. B. das Investitionsvolumen bayrischer Kommunen mit 494 Euro je Einwohner um praktisch 200 Euro über dem Durchschnitt der Kommunen insgesamt. Dass das Investitionsniveau in Bayern bald doppelt so hoch ist wie im Durchschnitt der Bundesrepublik, wird mittel- und langfristig zu einer Verstärkung räumlicher Ungleichgewichte führen: Die bayrischen Kommunen haben pro Kopf in den letzten vier Jahren mehr investiert als die nordrheinwestfälischen Kommunen in den letzten 11 Jahren (und im Gegensatz zu diesen nicht auch noch ihre Kassenkreditbestände um 16 Milliarden Euro erhöht).

Bemerkenswert ist auch, dass wie im Vorjahr der positive Finanzierungssaldo der Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg nicht bzw. nicht wesentlich erhöht wurde. In Baden-Württemberg ist stattdessen eine Steigerung der kommunalen Investitionen zu beobachten. In bayrischen Kommunen wurde der Finanzierungssaldo im Durchschnitt zwar erhöht, dies aber nur geringfügig. Der Umstand, dass das Investitionsvolumen stärker anstieg als der für einen Schuldenabbau erforderliche positive Finanzierungssaldo, zeigt, dass weiterhin der Abbau des Investitionsstaus bzw. das Verhindern eines Investitionsstaus eine höhere Priorität besitzt als der Abbau der bestehenden Schulden.

Für die finanzschwächeren Kommunen muss im Gegenzug festgestellt werden, dass sie ihre ohnehin im bundesweiten Vergleich niedrigen Investitionsniveaus in der Summe nicht an den Durchschnitt annähern konnten. Stattdes-

Übersicht 8:



sen hatte die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität. Als Beispiele können die Kommunen in den vier Flächenländern mit negativen kommunalen Finanzierungssalden herangezogen werden: In Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und dem Saarland liegen die Investitionen weiterhin klar unter dem bundesweiten Durchschnitt. In NRW betragen die Investitionen nur knapp 60 Prozent des Durchschnitts. Nur auf den ersten Blick ist beruhigend, dass sich der Abstand des Investitionsniveaus der Kommunen in den besonders investitionsschwachen Bundesländern NRW, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern zum Bundesdurchschnitt nicht vergrößert hat: Die nicht getätigten Investitionen werden auch in der Zukunft fehlen.

In den ostdeutschen Bundesländern verläuft die Entwicklung sehr uneinheitlich. Lediglich ein stabiler Trend

existiert: Die Investitionsmöglichkeiten ostdeutscher Kommunen schrumpfen rapide. Offen bleibt, auf welchem Niveau sie verharren werden, und ob in den einzelnen Kommunen die Absenkung des Investitionsniveaus ausreichen wird, um den Zuweisungsverlust im Rahmen der Absenkung der Zahlungen aus dem Solidarpakt an die ostdeutschen Länder auffangen zu können. Das jahrelang zu beobachtende Bild, dass ostdeutsche Kommunen ihren teilungsbedingten Sonderbedarf durch überdurchschnittliche Investitionen abbauen können, trifft nicht mehr zu: Die Investitionsausgaben ostdeutscher Kommunen liegen – obwohl der Solidarpakt erst 2019 ausläuft – unter dem durchschnittlichen Investitionsniveau der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern.

**Soziale Leistungen in den Kommunalhaushalten 2011 bis 2014**

Art der Leistung	2011	2012	2013	2014 <sup>2)</sup>	2012	2013	2014 <sup>2)</sup>	2011	2012	2013	2014 <sup>2)</sup>
	Mio. Euro				+/- %			Euro/Einwohner <sup>1)</sup>			
<b>Westdeutsche und ostdeutsche Flächenländer zusammen</b>											
<b>Ausgaben</b>											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	6.458,9	6.897,3	7.450,7	8.139,4	6,8	8,0	9,2	86,5	92,3	99,4	108,6
Sozialhilfe in Einrichtungen	15.386,1	15.887,9	16.574,2	17.354,8	3,3	4,3	4,7	206,2	212,5	221,2	231,6
Leistungen nach dem SGB II <sup>3)</sup>	11.875,7	11.323,0	11.908,1	11.933,8	-4,7	5,2	0,2	159,1	151,5	158,9	159,2
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	11.441,8	10.938,4	11.583,4	11.556,3	-4,4	5,9	-0,2	153,3	146,3	154,6	154,2
Leistungen für Bildung und Teilhabe	x	270,4	248,5	243,6	x	-8,1	-2,0	x	3,6	3,3	3,3
Jugendhilfe	6.995,9	7.355,3	7.710,4	8.275,6	5,1	4,8	7,3	93,7	98,4	102,9	110,4
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	612,1	753,6	1.036,7	1.585,3	23,1	37,6	52,9	8,2	10,1	13,8	21,2
Sonstige Soziale Leistungen	1.958,1	1.934,0	2.021,9	2.013,1	-1,2	4,5	-0,4	26,2	25,9	27,0	26,9
<b>Soziale Leistungen insgesamt</b>	<b>43.286,8</b>	<b>44.421,3</b>	<b>46.950,4</b>	<b>49.545,6</b>	<b>2,6</b>	<b>5,7</b>	<b>5,5</b>	<b>580,0</b>	<b>594,2</b>	<b>626,5</b>	<b>661,1</b>
<b>Westdeutsche Flächenländer</b>											
<b>Ausgaben</b>											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	5.748,0	6.186,6	6.661,4	7.288,9	7,6	7,7	9,4	92,6	99,4	106,7	116,7
Sozialhilfe in Einrichtungen	13.783,7	14.190,5	14.717,0	15.411,1	3,0	3,7	4,7	222,1	228,0	235,7	246,8
Leistungen nach dem SGB II <sup>3)</sup>	9.121,6	8.756,2	9.220,4	9.382,8	-4,0	5,3	1,8	147,0	140,7	147,7	150,3
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	8.759,7	8.429,7	8.963,2	9.069,9	-3,8	6,3	1,2	141,2	135,5	143,5	145,2
Leistungen für Bildung und Teilhabe	x	175,4	170,6	168,6	x	-2,7	-1,2	x	2,8	2,7	2,7
Jugendhilfe	5.893,4	6.257,3	6.608,8	7.096,1	6,2	5,6	7,4	95,0	100,6	105,8	113,6
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	529,9	669,2	923,0	1.403,4	26,3	37,9	52,0	8,5	10,8	14,8	22,5
Sonstige Soziale Leistungen	1.718,8	1.723,9	1.808,4	1.792,9	0,3	4,9	-0,9	27,7	27,7	29,0	28,7
<b>Soziale Leistungen insgesamt</b>	<b>36.795,4</b>	<b>37.959,0</b>	<b>40.109,6</b>	<b>42.543,8</b>	<b>3,2</b>	<b>5,7</b>	<b>6,1</b>	<b>592,9</b>	<b>610,0</b>	<b>642,3</b>	<b>681,3</b>
<b>Ostdeutsche Flächenländer</b>											
<b>Ausgaben</b>											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	710,9	710,7	789,3	850,3	0,0	11,1	7,7	56,5	56,7	63,2	68,0
Sozialhilfe in Einrichtungen	1.602,4	1.697,4	1.857,2	1.943,8	5,9	9,4	4,7	127,5	135,5	148,6	155,5
Leistungen nach dem SGB II <sup>3)</sup>	2.754,1	2.566,8	2.687,7	2.551,0	-6,8	4,7	-5,1	219,1	204,9	215,1	204,1
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	2.682,1	2.508,7	2.620,2	2.486,4	-6,5	4,4	-5,1	213,3	200,2	209,7	199,0
Leistungen für Bildung und Teilhabe	x	95,0	77,9	74,9	x	-18,0	-3,9	x	7,6	6,2	6,0
Jugendhilfe	1.102,5	1.098,0	1.101,6	1.179,5	-0,4	0,3	7,1	87,7	87,6	88,1	94,4
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	82,2	84,4	113,7	181,8	2,7	34,7	59,9	6,5	6,7	9,1	14,5
Sonstige Soziale Leistungen	239,3	210,1	213,5	220,3	-12,2	1,6	3,2	19,0	16,8	17,1	17,6
<b>Soziale Leistungen insgesamt</b>	<b>6.491,4</b>	<b>6.462,3</b>	<b>6.840,8</b>	<b>7.001,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>5,9</b>	<b>2,4</b>	<b>516,3</b>	<b>515,8</b>	<b>547,4</b>	<b>560,2</b>

<sup>1)</sup> Berechnet mit den jeweiligen Einwohnerzahlen zum 31.12. (2014 mit Stand 31.12.2013).<sup>2)</sup> Abweichungen zu den Übersichten 1, 3 und 4, da eine Zuordnung des Korrekturbedarfs zu den einzelnen Gruppierungen nicht möglich ist.<sup>3)</sup> Ohne anteilige Ausgaben für Bildung und Teilhabe, die separat ausgewiesen werden.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes. (Werteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte).

Aus Gründen der verfügbaren Statistik muss in der Regel bei quantifizierenden Darstellungen unberücksichtigt bleiben, dass nicht nur ausbleibende Investitionen zu einer unzureichenden Infrastruktur beitragen. Auch die unterlassene Instandhaltung von öffentlicher Infrastruktur führt zu kommunalen Standortnachteilen. Das vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU) erstellte Kommunalpanel stellt hier eine Ausnahme dar (siehe Textbox 1, S. 37).

Auch bei einer Betrachtung der Summe aus Finanzierungssaldo und Investitionen je Einwohner, genauer bei den Änderungen der regionalen Abweichungen zum Bundesdurchschnitt, wird deutlich, dass sich die regiona-

len Unterschiede weiter verstärken: Die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg konnten hier ihren Vorsprung zum Bundesdurchschnitt weiter ausbauen. Bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist das Gegenteil der Fall. Weiterhin bedenklich und instabil gilt ist auch die Situation in Niedersachsen: Der deutliche Rückgang der Kassenkredite wurde mit einem einbrechenden Finanzierungssaldo und einem weiterhin niedrigen Investitionsniveau erkaufte. Die relative Situation der Kommunen in Hessen hat sich zwar deutlich gegenüber dem Vorjahr verbessert, ist aber immer noch weit unterdurchschnittlich.

Bei den Ursachen regionaler Disparitäten ist die Wirkungsweise der Ab-

wärtsspirale unstrittig, der stetigen Selbstverstärkung zurückwerfender Effekte in einer Kommune und auch die Verstärkung dieser Teufelskreise durch den Wandel von Investitions- zu Sozialhaushalten. In der öffentlichen Debatte ist jedoch bislang zu wenig beachtet, dass sich Strukturschwäche nicht alleine auf die kommunale Haushaltssituation beziehen kann bzw. darf. Strukturschwäche ist ein mehrdimensionales Problem. Neben reinen Finanzkennzahlen sind auch die soziostrukturellen Faktoren in den Blick zu nehmen, die in Ergänzung zu bzw. im Zusammenspiel mit dem Finanz(ausgleichs)system die kommunale Haushaltssituation vor Ort wesentlich prägen. Besonders problematisch ist hierbei, dass eine Belastung im Nor-



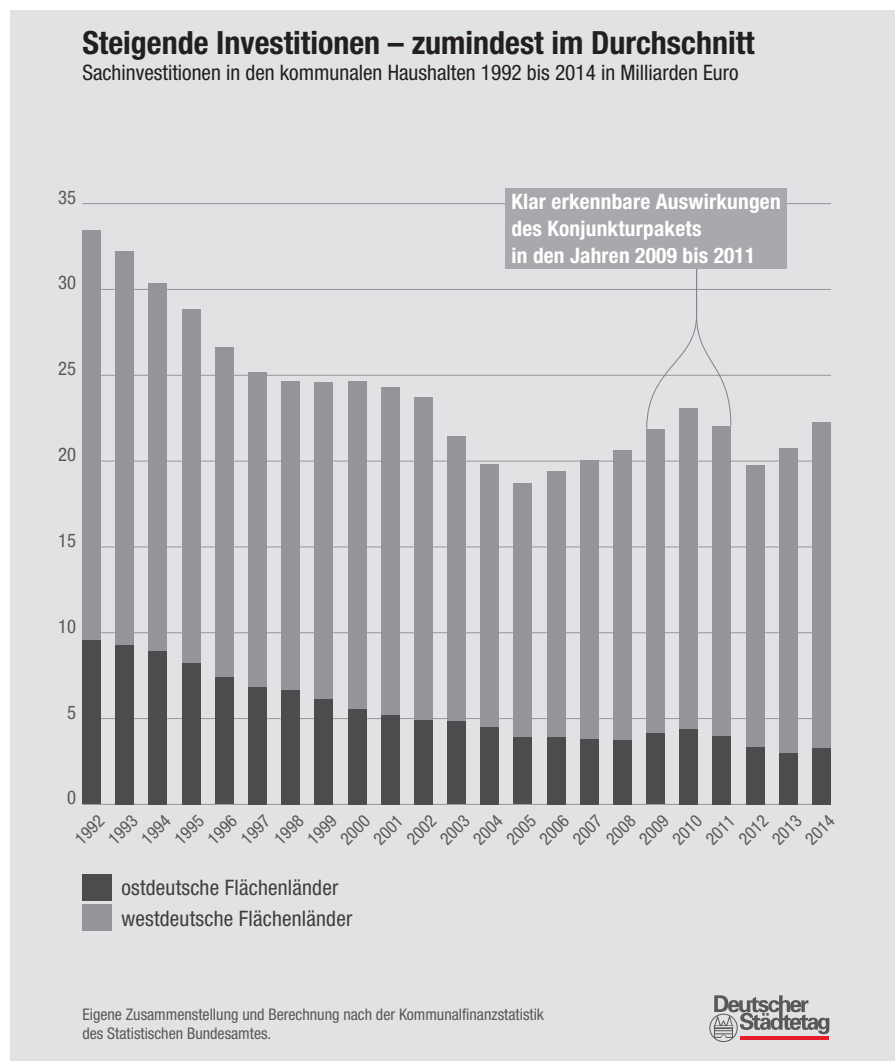
malfall nicht alleine kommt – die Karten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (siehe Textbox 2, S. 38) zur Ausprägung von soziostrukturellen Indikatoren zur Strukturschwäche zeigen dies deutlich. Sie verdeutlichen auch die Herausforderung, die die Überwindung einer Strukturkrise für die betroffenen Städte und auch ihr Land bedeutet.

Natürlich spielen bei der Überwindung der Krise einer Stadt auch lokale Entscheidungen eine wichtige Rolle. Aber offen gestanden scheinen bei begrenztem Haushaltsspielraum die Einflussmöglichkeiten – sehr beschränkt. Praktisch jede krisengeschüttelte Region ist geprägt von exogen verursachten Branchenkrisen mit regionalem Schwerpunkt (Textilindustrie in Rheinland-Pfalz, Kohle und Stahl im Saarland und im Ruhrgebiet, Werften im norddeutschen Raum), deren Folgen vor Ort nicht überwunden werden konnten. Umgekehrt lässt sich bei den meisten derjenigen Kommunen, deren relative Situation sich in den letzten Jahren deutlich verbessert hat, neben guter Politik vor Ort und deutlichen Finanzhilfen auch eine weitere exogene Ursache finden. Dazu zählen beispielsweise Vorteile, die sich aus der dynamischen Entwicklung eines im Ausland gelegenen, benachbarten Finanzzentrums ergeben. Dazu gehört mancherorts die Änderung der relativen Lage der Stadt in Deutschland aufgrund der Maueröffnung oder aber beispielsweise auch der Ausbau der bis 1945 in eine Region verlagerten Industriestandorte, der sich erst nach 20 oder 30 Jahren richtig bemerkbar macht.

Es wird deutlich: Die Annahme, es gäbe Patentrezepte, die schnell wirken, keine Kosten verursachen und von der Stadt mit eigenen Mitteln vor Ort umgesetzt werden könnten, ist eine weltfremde Illusion. Eine ausgewogene regionale Entwicklung muss von Bund und Ländern sichergestellt werden, was Kraft, Zeit und Ressourcen kostet.

Vor diesem Hintergrund sind zwei Fragen aufzuwerfen, auch wenn eine ab-

Übersicht 10:



schließende Antwort zumindest hier nicht gegeben werden kann:

Erstens stellt sich die gegebenenfalls unangenehme Frage, für welchen Zeitraum eigentlich Unterstützungsmaßnahmen (die über die Kompensation der fiskalischen Folgen von Finanzschwäche hinausgehen müssen) geleistet werden müssen, damit eine Umkehr eines Abwärtstrends erreicht werden kann. Nicht nur die Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern lässt befürchten, dass hier von sehr langen Zeiträumen zu sprechen ist.

Zweitens ist gerade aufgrund der langen Dauer, für die eine Unterstützung erforderlich zu sein scheint, zu fragen, welche Ursachen es für diese unterstellte lange Dauer gibt und warum es

nicht schneller geht? Gibt es strukturelle Faktoren hierfür? Handlungsrelevant ist vor allem die Frage, ob manche dieser Ursachen und Faktoren von der Politik beeinflussbar sind. Konkret ist außerdem die Frage zu stellen, ob das deutsche Wirtschafts- und Finanzsystem evtl. dergestalt ausgelegt ist, dass es starke Regionen stärkt und schwache Regionen schwächt und ob zwar in strukturstarken Regionen das Wachstum bereits etablierter Unternehmen und auch die Neugründung von Unternehmen hervorragend unterstützt wird – nicht jedoch die Gründung neuer Unternehmen und deren Wachstum in weniger strukturstarken Regionen?

Die Bandbreite von institutionellen Arrangements, deren Untersuchung

## Übersicht 11:

**Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2014**

Land	Finanzierungs- saldo 2014 <sup>1)</sup>	Änderung Finan- zierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr	Kassenkredite 2014	Anstieg Kassen- kredite im Vergleich zum Vorjahr	Sachinvestitionen 2014	Änderung Sach- investitionen im Vergleich zum Vorjahr
alle Werte in Mio. Euro						
Baden-Württemberg	428	-37	150	32	4.276	327
Bayern	1.605	192	314	78	6.226	314
Brandenburg	108	-55	781	-20	715	87
Hessen	-136	655	6.557	-211	1.471	33
Mecklenburg-Vorpommern	7	-3	732	89	310	74
Niedersachsen	180	-539	3.346	-451	1.989	86
Nordrhein-Westfalen	-1.284	-1.228	26.455	1.160	3.084	375
Rheinland-Pfalz	-369	-68	6.473	248	1.000	26
Saarland	-316	-23	2.005	36	206	38
Sachsen	326	110	95	-5	1.166	68
Sachsen-Anhalt	-21	-161	1.313	201	540	88
Schleswig-Holstein	-30	56	762	11	683	-24
Thüringen	125	45	211	13	559	-31
West	78	-993	46.061	903	18.935	1.174
Ost	546	-64	3.133	277	3.290	287
<b>Insgesamt</b>	<b>624</b>	<b>-1.057</b>	<b>49.194</b>	<b>1.179</b>	<b>22.225</b>	<b>1.461</b>

<sup>1)</sup> Abweichungen zu den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten resultieren aus der Berücksichtigung von zwischenzeitlich bekannt gewordenen Korrekturbedarfen in den Bereichen „Soziale Leistungen“ (Absenkung des Niveaus um 150 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern) sowie „Sachaufwand“ (Absenkung des Niveaus um 230 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern). Der Finanzierungssaldo wurde dementsprechend um 380 Mio. Euro angehoben.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

im Hinblick auf diese Frage lohnend sein kann, ist groß. Ohne hierdurch eine Wertung vornehmen zu wollen sondern allein als Beispiele genannt werden sollen hier steuerliche Förderungen wie Abschreibungserleichterungen, die insbesondere für gewinnstarke Großkonzerne attraktiv sind, die tendenziell geringe regionale Ausdifferenzierung bei Tarifabschlüssen oder die Existenz eines Berufs- und Hochschulsystems, das im Ergebnis

die Nachwuchsausbildung vorrangig für etablierte Industrien sicherstellt. All diese Beispiele sind als Er rungenschaften unserer Wirtschaftsordnung anzusehen – aber es kann nicht ausgeschlossen werden, dass

die Nachwuchsausbildung vorrangig für etablierte Industrien sicherstellt. All diese Beispiele sind als Er rungenschaften unserer Wirtschaftsordnung anzusehen – aber es kann nicht ausgeschlossen werden, dass

## Übersicht 12:

**Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2014 in Euro/Einwohner**

Land	Finanzierungs- saldo 2014 <sup>1)</sup>	Änderung Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr	Kassenkredite 2014	Anstieg der Kassen- kredite im Vergleich zum Vorjahr	Sachinvestitionen 2014	Änderung Sachinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr
alle Werte in Euro je Einwohner						
Baden-Württemberg	40	-4	14	3	402	31
Bayern	127	15	25	6	494	25
Brandenburg	44	-23	319	-8	292	35
Hessen	-22	108	1.085	-35	243	5
Mecklenburg-Vorpommern	4	-2	458	55	194	46
Niedersachsen	23	-69	429	-58	255	11
Nordrhein-Westfalen	-73	-70	1.506	66	176	21
Rheinland-Pfalz	-92	-17	1.621	62	250	6
Saarland	-319	-23	2.024	36	208	39
Sachsen	81	27	24	-1	288	17
Sachsen-Anhalt	-9	-72	585	89	241	39
Schleswig-Holstein	-11	20	271	4	243	-9
Thüringen	58	21	98	6	259	-14
West	1	-16	738	14	303	19
Ost	44	-5	251	22	263	23
<b>Insgesamt</b>	<b>8</b>	<b>-14</b>	<b>656</b>	<b>16</b>	<b>297</b>	<b>19</b>

<sup>1)</sup> s. Fußnote in Übersicht 11

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

sie unerwünschte Nebenwirkungen haben. Ein besseres Verständnis der Schwierigkeiten beim Überwinden einer Strukturkrise kann helfen, die notwendigen unterstützenden Maßnahmen für die zurückgefallenen Regionen zielgenau zu erarbeiten. Die Debatte ist schwierig, aber unerlässlich.

#### Textbox 1: **KfW-Panel 2015**

Die Ergebnisse des vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag der KfW Bankengruppe erstellten KfW-Kommunalpanel 2015 bestätigen die Einschätzungen des Deutschen Städtetages zum teilweise schlechten Zustand der kommunalen Infrastruktur und zu regionalen Unterschieden zwischen den Kommunen.

Das KfW-Panel zeigt deutlich, dass die Städte dem Ausbau der Kindertagesbetreuung unter großen Anstrengungen Priorität eingeräumt haben. Die Haushaltslage lässt es vielfach nicht zu, auch in anderen Bereichen hinreichend Investitionen zu tätigen.

Im Ergebnis ist der Investitionsrückstand im Bereich der Schulen gestiegen, auch aufgrund wachsender Anforderungen an Ganztagschulen und an die Inklusion. Hier werden mittlerweile Investitionen in Höhe von fast 32 Milliarden Euro für nötig gehalten. Im Verkehrsbereich wird der Investitionsstau auf rund 34 Milliarden Euro geschätzt. Insgesamt beträgt der von den Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand laut KfW-Kommunalpanel rund 132 Milliarden Euro.

Textbox 2: Gleichwertigkeit in Zahlen und Bildern

**Problemlagen sichtbar machen**

Für ein Problem, das bewusst oder unbewusst nicht wahrgenommen wird, sind die Chancen auf eine Lösung gering. Daher ist immer wieder deutlich zu machen, worin, aber auch wo das Problem von Strukturschwäche besteht. Um regionale Disparitäten auch grafisch aufzeigen zu können, sind im Gemeindefinanzbericht vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung erarbeitete Grafiken wiedergegeben.

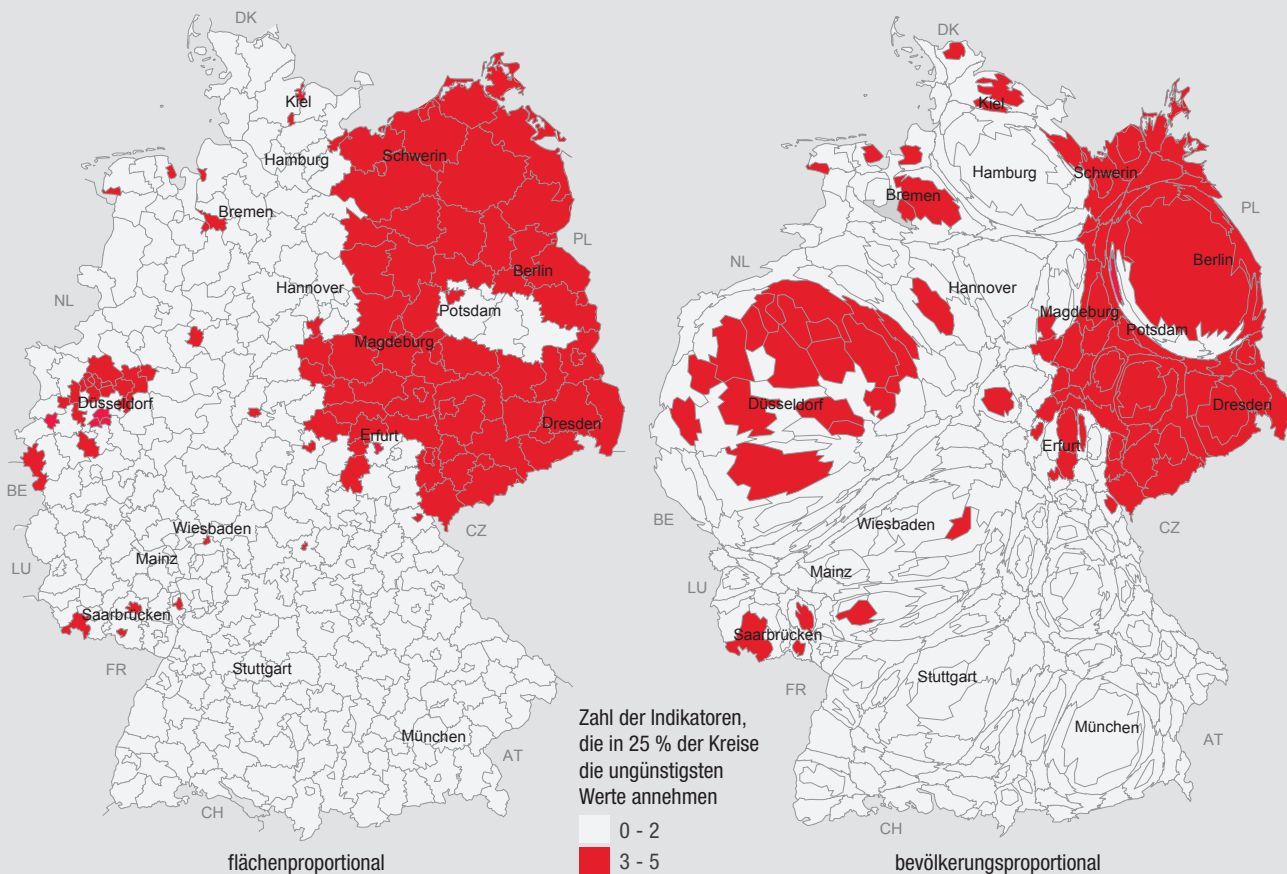
Anhand der Übersicht 13 wird deutlich, dass in der Bundesrepublik von einer regionalen Problemballung gesprochen werden muss. Für verschiedene Indikatoren, die für Chancengleichheit, Integration und Teilhabe relevant sind, wurde für die kreisfreien Städte bzw. Landkreise die jeweilige Rangfolge gebildet. Sodann wurde festgestellt, ob sich eine einzelne Stadt bzw. ein einzelner Kreis im unteren, vermutlich problematischen Viertel aller Städte und Kreise befindet oder nicht. Die Grafiken zeigen nun unter Hinzuzie-

hung jeweils eines weiteren Indikators auf, bei wie vielen Indikatoren eine Region im unteren Viertel aller Regionen liegt oder nicht. Das Ergebnis ist ebenso eindeutig wie erschreckend: Problemlagen ballen sich. Es gibt praktisch keine Zwischentöne.

Die Grafik „Gebündelte Risikoindikatoren“ zeigt nicht alleine die regionale Risikoballung auf – sie thematisiert auch die Frage der Betroffenheit. Für die politische Relevanz räumlicher Ungleich-

Übersicht 13:

**Gebündelte Risikoindikatoren: Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Medianeinkommen, Kinderarmut und Schulabgänger ohne Abschluss**



heit ist schließlich nicht die Frage entscheidend, ob hohe Arbeitslosigkeit und erschreckende Schulabbrecherquoten in einem dünn besiedelten Landkreis mit 200.000 Einwohnern grassieren oder in einer vom Strukturwandel zerrütteten Stadt mit ebenso vielen Einwohnern. Die bekannten flächenproportionalen Karten, bei denen die dargestellte Gebietsfläche genau der tatsächlichen Fläche entspricht, verleiten aber zu Fehlschlüssen: Sie zeigen immer die Größe eines von Problemen betroffenen Gebietes, nicht aber die Anzahl der von einem Problem betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Bevölkerungsproportionale Karten beheben diesen Mangel: Bei ihnen ist die Größe der Gebiete in der Kartendarstellung proportional zur Einwohnerzahl. Hierdurch wird auch optisch deutlich, dass die Problemlagen in z. B. in den Ruhrgebietsstädten, dem Saarland, den ehemaligen Textilstädten in Rheinland-Pfalz oder den ehemaligen Werftstandorten im Norden der Republik mit den betroffenen ostdeutschen Regionen zwar nicht mit Blick auf die Ursachen, aber sehr wohl mit Blick auf die Anzahl der betroffenen Bürgerinnen und Bürger vergleichbar sind.

### **Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung**

Die Grafiken 13 und 14 wurden vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erstellt. Das BBSR ist eine Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Als seine Kernaufgabe versteht es die Beratung der Bundesregierung bei Aufgaben der Stadt- und Raumentwicklung sowie des Wohnungs-, Immobilien- und Bauwesens. Seine Arbeiten richten sich jedoch auch an eine breite Fachöffentlichkeit: zu den Arbeiten zählt die Informationsaufbereitung – insbesondere unter raumplanerischen Aspekten und unter Einbeziehung mehrerer raumordnungsrelevanter Politikbereiche – sowie die Er-

stellung von Analysen und entsprechenden Berichten. Themenschwerpunkte sind die Raum- und Stadtentwicklung sowie die Entwicklung des Wohnungs- und Immobilienwesens und Bauwesens. Das BBSR betreut im Rahmen der Ressortforschungs koordinierung für den Bund somit eine Vielzahl für die Städte wichtiger Themen, hervorzuheben ist die wissenschaftliche Begleitung der Städtebauförderung oder die Geschäftsstellenfunktion für die Gemeinschaftsinitiative Nationale Stadtentwicklungspolitik.

Auch im Bereich der Finanzpolitik sind die Analysen des BBSR von großer Bedeutung: Das Gutachten „Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich“ aus dem Jahr 2001 half bei den damaligen Reformverhandlungen, die Streitfrage zur Einwohnergewichtung der Stadtstaaten zu entschärfen. Die Analyse „Zuviel ist zuviel – kommunale Kassenkredite“ hat erkennbar die Einschätzung der Bundesregierung zur Problematik kommunaler Kassenkredite geprägt.

### **Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand**

„Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand“ – so lautet der Titel der ersten Ausgabe dieses Jahres der BBSR-Zeitschrift „Informationen zur Raumordnung“. Dem Anspruch der Zeitschrift, ein Diskussionsforum an der Nahtstelle zwischen Wissenschaft und Praxis in Deutschland zu sein, wird bereits durch die Mehrdeutigkeit des Titels entsprochen: Er führt in das Zentrum der Debatten um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wie sie auch vom Deutschen Städtetag seit längerem geführt wird.

Viele Aspekte des Prinzips der gleichwertigen Lebensverhältnisse werden im Rahmen der Zeitschrift kritisch hinterfragt: Auf dem Prüfstand steht der Erfolg der bisherigen Anstrengungen zur Erreichung von Gleichwertigkeit; denn räumliche Disparitäten sind in vielen Politikbereichen unverkennbar. Auf dem Prüfstand steht aber auch das Konzept der Gleichwertigkeit als solches: Erstens

wird in Teilbereichen der Diskussion verneint, dass ein expliziter Handlungsauftrag an den Bund zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse existiert. Zweitens wird diskutiert, inwieweit das Ziel überhaupt erreichbar ist – und welche Schlussfolgerungen zu ziehen sind, wenn das Ziel als unerreichbar angesehen wird. Auch neue Alternativen, die an die Stelle des bisherigen Konzeptes gleichwertiger Lebensverhältnisse treten können, werden im Heft thematisiert. Hervorzuheben ist das Konzept einer Gewährleistung grundlegender Zugangschancen. Auch die Möglichkeiten zur Messung („Monitoring“) von regionalen Ungleichheiten werden debattiert, hervorgehoben werden in der Zeitschrift die Möglichkeiten nicht nur zur Messung von (altbekannten) infrastrukturellen Aspekten, sondern u. a. auch von sozialen oder wirtschaftlichen Aspekten.



## II. Zentrale Finanzthemen

Disparitäten gelten inzwischen als das neue „Megathema“ der Politik. Die verschiedenen Aspekte von Disparitäten finden sich auch in fast allen Teilen des Gemeindefinanzberichts wieder: Benannt sind die Schwierigkeiten der Prognose der kommunalen Investitionen aufgrund regional unterschiedlicher Entwicklungen, Fragen der Finanzierung gerade finanzschwacher Kommunen oder – als ein zentrales Thema zum Umgang mit länderinternen Disparitäten schlechthin – die Darstellungen zu den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Allein die ebenfalls im Teil II des Gemeindefinanzberichts enthaltenen Ausführungen zur Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern, zur Grundsteuerreform, zur Reform des Rechnungswesens der öffentlichen Hand (EPSAS) sowie zu risikoorientierten Prüfungsansätzen in der Rechnungsprüfung weisen keinen direkten Bezug zur Frage von kommunaler Disparität auf. Dennoch sind auch hier Bezugspunkte zum Thema Disparität zu sehen: Die zunehmend auch nach Finanzschwäche ausdifferenzierte Hebesatzlandschaft bei der Grundsteuer zeigt deutlich auf, wie unterschiedlich der Finanzbedarf in einzelnen Kommunen ausfällt. Und die Debatte um die EPSAS hat ihren Hintergrund in Ungleichgewichten auf europäischer Ebene – und dem Versuch, sie besser statistisch erfassen zu können.

### Debattenstand zu Disparität und Gleichwertigkeit

Eine Debatte über den Umgang mit Disparität benötigt als erste Basis eine Analyse, in welchen Formen, in welchem Ausmaß, in welchen Politikbereichen Disparität existiert. Diese Basis wurde im Teil I des Gemeindefinanzberichts skizziert. Nötig ist anschließend eine Vorstellung, welche Ziele in Bezug auf eine räumlich ausgewogene Politik verfolgt werden, welche Bedeutung das Konzept gleichwertiger Lebensverhältnisse hat und welche Handlungsmöglichkeiten und Handlungspflichten einzelne Akteure wie Bund, Länder und Kommunen haben.

Nicht nur im Deutschen Städtetag wurden in den letzten Jahren intensive Debatten zu diesen Themen geführt. In vielen Bereichen bilden sich gemeinsame Wahrnehmungen, ein Konsens heraus. Wo das nicht der Fall ist, sind zumindest die jeweiligen Positionen klarer umrissen als zuvor.

Das vorliegende Kapitel ist ein Versuch, den aktuellen Debattenstand wiederzugeben. Vor diesem Hintergrund wird dann über einzelne Entwicklungen und Diskussionsstränge im Umfeld von Disparität und den Umgang mit ihr berichtet. Dazu zählen die Verhandlungen zur Reform der föderalen Finanzbeziehungen, die kurz- und langfristigen Entwicklungen bei der Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben, aber auch das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen.

Schon mehrfach ist festgestellt worden, dass sich das Problem zunehmender Disparität zwischen reichen und armen Städten weiterhin verschärft. Dieser Befund wird allerdings durch die allgemeine Stabilisierung der finanziellen Lage der Kommunen in den Hintergrund gerückt bzw. durch die Einführung von Konsolidierungsprogrammen überdeckt. Sofern die Ungleichgewichte zu große Ausmaße annehmen, ist neben einer Vielzahl anderer Risiken auch zu beachten, dass etwaige Lösungen nicht mehr allein zukunftsorientiert eine angemessene Finanzausstattung für die zu leistenden Aufgaben sicherstellen, sondern zusätzlich das in der Vergangenheit verursachte Schuldenproblem lösen müssen.

Zum Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse existieren im politischen Raum derzeit zwei zentrale Fragen. Weitbekannt und an verschiedenen Stellen breit diskutiert wird gefragt, woran sich gleichwertige Lebensverhältnisse festmachen lassen. Diese Frage betrifft letztlich den Inhalt des Konzepts gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die zweite Frage dreht sich um den Status des Konzepts gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dabei wird aus verfassungsrechtlicher

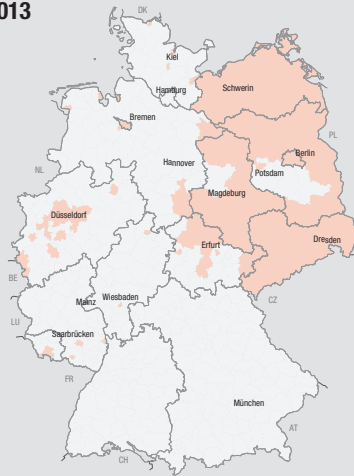
Sicht erörtert und debattiert, ob es sich beim Konzept gleichwertiger Lebensverhältnisse entweder um einen expliziten Verfassungsauftrag (der Bund also zum Handeln im Sinne der Sicherung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verpflichtet ist) oder um ein Instrument zur Begrenzung der Einflussphäre des Bundes handelt (Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse als „Sondergenehmigung“ für Gesetzgebung durch den Bund). Im Falle eines Verfassungsauftrags muss der Bund selbst aktiv werden, im Falle einer die Einflussphäre des Bundes begrenzenden Regelung darf der Bund aktiv werden, sofern ein entsprechendes Finanzsystem nicht den Ländern die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten an die Hand gibt. Unabhängig davon ist auch der politische Status des Konzepts gleichwertiger Lebensverhältnisse zu prüfen – auch ohne, dass dies in der Verfassung verankert sein muss, können gleichwertige Lebensverhältnisse ein von (nahezu) allen politischen Akteuren verfolgtes Ziel sein.

Bei der ersten Frage nach den Indikatoren von Gleichwertigkeit existiert im Detail kein Konsens. Gleichwohl zeichnet sich ein Korridor ab, innerhalb dessen die Auffassungen liegen: Regional unterschiedliche Bildungschancen gelten als inakzeptabel, regional unterschiedliche Freizeitmöglichkeiten hingegen nicht. Auch die früher häufig anzutreffende und in den Gründungsjahren der Bundesrepublik sicherlich auch richtige Annahme, dass bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse insbesondere Stadt-Land-Fragen zu thematisieren seien, scheint kaum noch ernsthaft vertreten zu werden.

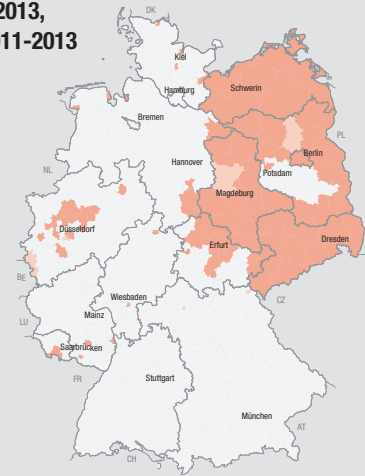
Die Frage nach dem Status des Konzepts der gleichwertigen Lebensverhältnisse ist dagegen allmählich in den Fokus der Diskussion geraten. Deutlich zeigt sich die Trennung zwischen der politischen und der verfassungsrechtlichen Ebene: Auf politischer Ebene wird eine Pflicht des Bundes zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur höchst selten bestritten. Diskutiert wird alleine darum, ob beim jeweils

## Regionale Ballung von Problemlagen

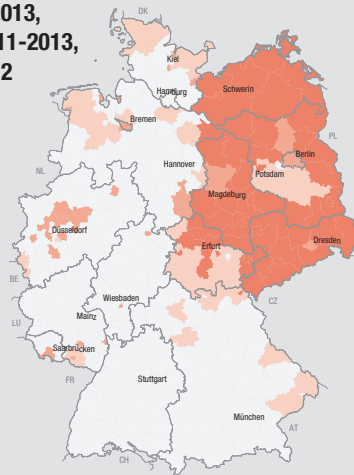
**Arbeitslosigkeit 2011-2013**



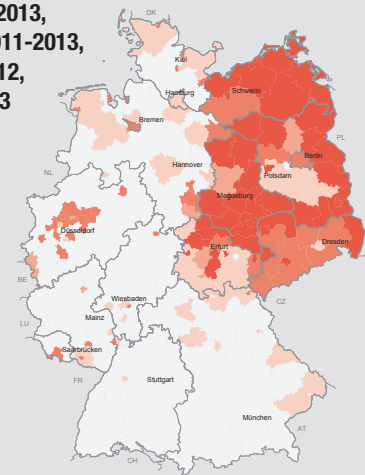
**Arbeitslosigkeit 2011-2013,  
Unterbeschäftigung 2011-2013**



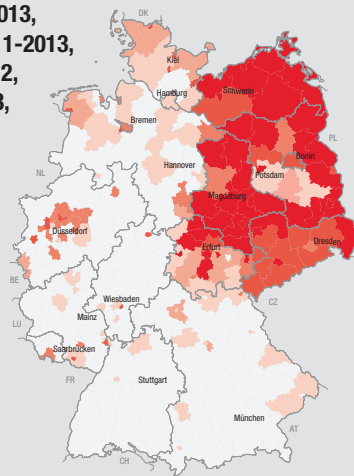
**Arbeitslosigkeit 2011-2013,  
Unterbeschäftigung 2011-2013,  
Medianeinkommen 2012**



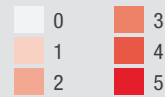
**Arbeitslosigkeit 2011-2013,  
Unterbeschäftigung 2011-2013,  
Medianeinkommen 2012,  
Kinderarmut 2011-2013**



**Arbeitslosigkeit 2011-2013,  
Unterbeschäftigung 2011-2013,  
Medianeinkommen 2012,  
Schulabgänger ohne  
Abschluss 2011-2013**



Zahl der Indikatoren, die in 25 % der Kreise die ungünstigsten Werte annehmen



angesprochenen Politikbereich die Gleichwertigkeit gefährdet sei oder nicht. Auf verfassungsrechtlicher Ebene verlief die Diskussion dagegen kurz, aber eindeutig: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird eher als ein Konzept zur Begrenzung der Einflussnahmemöglichkeiten des Bundes verstanden. Zugleich bedeutet dies, dass der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung keinesfalls Maßnahmen ergreifen darf, die der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse abträglich sind.

Fasst man beide Argumentationsstränge zusammen, ergibt sich folgendes Bild: Was die Pflichten und Aufgaben insbesondere des Bundes betrifft, geht die politische Diskussion über die verfassungsrechtliche Diskussion hinaus. Von allen Akteuren wird der Bund stärker in der Pflicht gesehen, als die Verfassung dies vorschreibt – aber keinesfalls weiter, als die Verfassung es zulässt. Diese Pflicht des Bundes wird insbesondere gesehen bei fundamentalen, demokratie- und gerechtigkeitsrelevanten Staatsaufgaben, die sich auf die Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe (Bildung, Arbeitsmarkt) beziehen.

Vor dem oben skizzierten Hintergrund des Konzepts der gleichwertigen Lebensverhältnisse, das ja auch als Anleitung zum Umgang mit Disparität verstanden werden kann, ist zu fragen, welcher Akteur was tun kann bzw. muss. Es gilt, Handlungsmöglichkeiten und Handlungspflichten zu diskutieren und Verantwortlichkeiten festzulegen.

Die Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus der Beantwortung der Frage, worin die Ursachen regionaler Disparitäten liegen. Je stärker die langfristige regionale Entwicklung durch lokale Entscheidungen beeinflussbar ist, desto mehr Verantwortung liegt auf der lokalen Ebene, desto weniger Engagement übergeordneter Ebenen ist zu erwarten.

Bereits im Teil I des Gemeindefinanzberichts wurde auf die entsprechenden Erkenntnisse hingewiesen: Auch wenn lokale Entscheidungen einen Anteil an der lokalen wirtschaftlichen Entwick-

lung haben, kann zwar zum Teil, keinesfalls aber von einer vorrangigen oder gar alleinigen Möglichkeit der Kommunen zur Steuerung der lokalen Entwicklung ausgegangen werden. Auch – und dies ist noch bedeutsamer für die Schlussfolgerungen – kann angesichts des eher starren und durch und durch rechtlich fixierten Aufgabenportfolios einer Stadt nicht davon ausgegangen werden, dass sich eine Stadt aus der Krise befreien kann, ohne zusätzliche Mittel von außen zu erhalten, die über die reine Kompensation der krisenbedingten zusätzlichen Ausgabelasten hinausgehen.

Handlungspflichten ergeben sich erstens aus den Auswirkungen von Disparitäten bzw. Strukturschwäche. Ausgehend von einem grundlegenden Sozialstaatsverständnis ist für die Feststellung von Handlungspflichten insbesondere zu fragen, ob individuelle Chancengleichheit neben sozialen Komponenten auch durch die Frage, in welcher Region die Menschen wohnen, beeinträchtigt wird. Falls aus einer benachteiligten Stadt zunehmend eine benachteiligende Stadt wird, liegt offensichtlich Handlungsbedarf vor. Die Handlungspflicht liegt natürlich in erster Linie beim jeweiligen Land, aber, wenn das Land hierzu nicht durch ein entsprechendes Finanzausgleichssystem in die Lage versetzt wurde, in zweiter Linie, quasi als Auffangposition, beim Bund.

Handlungspflichten ergeben sich aber nicht nur aus dem erstgenannten Aspekt, den Auswirkungen von Disparitäten. Handlungspflichten ergeben sich zweitens bereits im Vorfeld, der Pflicht zum Abbau zu großer Disparitäten. Hier ist neben den sicherlich notwendigen finanziellen Mitteln, die für eine Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten vor Ort verwendet werden müssen, auch zu hinterfragen, welche der Rahmenbedingungen, die erst zu Disparitäten führen, geändert werden können.

Die Kommunen müssen verhindern, dass sich Bund und Länder gegenseitig die Verantwortung zuschieben und dass sie als Folge dessen, die betroffenen Kommunen bzw. ihre Bür-

gerinnen und Bürger mit ihren Problemen allein lassen. Hier sind Bund und Länder aufgefordert, sich über ihre jeweiligen Aufgaben zu einigen. Um es deutlich zu sagen: „Leerstellen“, d. h. unstrittig zu erledigende Aufgaben sind ohne die Benennung einer hierfür politisch verantwortlichen Ebene in einem föderalen Staat schlichtweg inakzeptabel.

Die Aufforderung an Bund und Länder ist, regionale Unterschiede dann entschieden zu bekämpfen, wenn nicht mehr von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen werden kann. Unterschiede unterhalb dieser Schwelle sind hinzunehmen.

Hauptausschuss und Präsidium des Deutschen Städtetages haben sich mehrfach mit der Frage von Ursachen und Folgen von Disparität befasst, die bestehenden Diskussionen aufgegriffen, weiterentwickelt und ihre Einschätzungen und Schlussfolgerungen klar formuliert.

Bei Fragen des Umgangs mit Disparität wird zu selten auf die unterschiedlichen Aufgaben von Bundes-, Landes- und Kommunalebene eingegangen. Daher hier noch einmal kurz und klar: Erst die Städte schaffen konkret die Chancen der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und des persönlichen Engagements, nicht die Länder, nicht der Bund. Städte und Gemeinden stiften Identität, bieten soziale Bezugspunkte und Orientierung. Letztendlich machen sie den demokratischen Staat erfahrbar. In allen Regionen müssen die einzelnen Städte und Gemeinden hierzu in der Lage sein. Es reicht daher nicht aus, wenn die kommunale Ebene „als Ganzes“ ausreichend Mittel zur Verfügung hat.

Denkt man von der finanziellen Seite, kommt ein weiteres Problem hinzu. Gerade in denjenigen Städten, in denen die sozialen und auf Teilhabe und Integration ausgerichteten Leistungen und Infrastrukturen besonders nötig sind, können diese – wenn überhaupt – nur um den Preis der Verschuldung in ausreichendem Maß geleistet werden. Der Verlust der finanziellen Handlungsspielräume bei einzelnen Städten

Textbox 3: **Stärkung von Investitionen in Deutschland**  
**Bericht der Expertenkommission im Auftrag des**  
**Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie**

Die Expertenkommission hat deutlich herausgestellt: Die Stärkung kommunaler Investitionen ist von zentraler Bedeutung. Eine Behebung der öffentlichen Investitionsschwäche erfordert deshalb neue Impulse, um Kommunen zu helfen, neue Handlungsmöglichkeiten zu erlangen.

Zwingende Voraussetzung für mehr kommunale Investitionen ist die Kräftigung des Eigenkapitals der Kommunen. Ohne Eigenmittel können Kommunen nicht an jedweden Förderprogrammen teilhaben. Deshalb müssen bei allen (gerade auch steuerpolitischen) Handlungsoptionen zur Investitionsförderung die Konsequenzen für die kommunale Ertragslage mitgedacht werden. Die im Expertenbericht enthaltenen steuerpolitischen Vorschläge sind daher kritisch zu sehen, zumal speziell steuerliche Erträge die Basis für den Aufbau von Eigenmitteln bei den Kommunen sind. Wenn Investitionen in Deutschland befördert werden sollen, darf es zu keiner Schwächung der Ertragsbasis der Kommunen kommen.

Zu begrüßen ist, dass mit dem Bericht der Experten die Schaffung eines „Nationalen Investitionspakts für Kommunen“ (NIK) in Höhe von 15 Milliarden Euro empfohlen wird. Das NIK wird zusätzlich zu dem vor kurzem beschlossenen Sondervermögen von 3,5 Milliarden Euro für strukturschwache Kommunen angeregt. Bei Förderprogrammen, damit auch beim NIK, muss vor allem sichergestellt sein, dass die Mittel tatsächlich in den Kommunalhaushalten ankommen. Es ist positiv zu vermerken: Der von der Expertenkommission vorgeschlagene NIK soll zeitlich nicht begrenzt und flexibel ausgerichtet sein. Die Mittel sollen nicht nur für Infrastrukturweiterung, sondern auch für Instandhaltung eingesetzt werden können. Grundsätzlich ist der Bund gut beraten, auf die Kraft kommunaler Selbstverwaltung und die Fähigkeiten der kommunalen Ebene zu vertrauen, örtliche Investitionsbedarfe sachgerecht zu identifizieren.

Mit der empfohlenen Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ sollte es sich um ein Angebot handeln, das jene Kommunen nutzen können, die Unterstützung beim Planungs- und Umsetzungsprozess von Projekten wünschen. Das kann für all jene Kommunen eine Entlastung sein, die vor dem Hintergrund fortgesetzter Haushaltskonsolidierungsprozesse in den vergangenen Jahren massiv Personal in diesen Bereichen abbauen mussten.

Zu den Empfehlungen der Expertengruppe gehört auch die Weiterentwicklung „Öffentlicher Kooperationen“. Solche Partnerschaften sind bereits in einigen Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages gelebte Praxis. So haben Städte bereits gemeinsame Projekte mit ihren städtischen Gesellschaften oder auch mit Nachbarkommunen sehr erfolgreich realisiert. Dafür gilt es die erforderlichen steuer- und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern.

Welche der im Bericht der Expertenkommission unterbreiteten Vorschläge in konkrete Initiativen der Bundesregierung einfließen, ist bisher offen.

droht zu einem faktischen Verlust der kommunalen Selbstbestimmung zu werden. Weil hierdurch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung als Ganzes infrage gestellt wird, setzen sich alle Städte gemeinsam so vehement für eine ausreichende Finanzausstattung ein.

Die zentralen Forderungen des Deutschen Städtetages zu Verfahren und

Inhalten der Reform der föderalen Finanzbeziehungen, zur Etablierung eines Programmes zur Förderung strukturschwacher Städte und Regionen, zur Entlastung der Kommunen von Soziallasten und zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft leiten sich aus zwei voneinander unabhängigen Quellen ab: Sowohl das gesellschaftliche Grundverständnis zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als auch

das Grundverständnis zur Bedeutung und Aufgabe der Städte und der kommunalen Selbstverwaltung reichen beide alleine als Grundlage für die Formulierung der Forderungen aus.

In den folgenden Abschnitten werden die Entwicklungen und Diskussionsstränge im Umfeld von Disparität und den Umgang mit ihr skizziert. Die Gliederung orientiert sich dabei vorrangig an der Organisation des politischen Prozesses, weniger an zwingenden sachlogischen Gründen.

Es mag zunächst überraschen, dass die verschiedenen Einzelmaßnahmen des Bundes wie das Programm zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen, die „Soforthilfe“ zugunsten der Kommunen, ihre Aufstockung für das Jahr 2017 oder auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kommunen und der Länder an der Integration und Unterbringung von Flüchtlingen in den nachfolgenden Darstellungen – gemessen an der medialen Aufmerksamkeit, die diesen Maßnahmen zuteil wurde – relativ knapp dargestellt werden.

Vergegenwärtigt man sich jedoch die überschaubaren finanziellen Dimensionen, wird der Grund hierfür deutlich. In den Jahren 2015 bis 2018 beläuft sich die mit den ersten drei dieser Maßnahmen verbundene Verbesserung der kommunalen Finanzsituation auf die Größenordnung von überschlägig zirka 6 Milliarden Euro.

Zwei Vergleiche relativieren diese Zahl: Der Bund hat beschlossen, nicht nur die verfassungsrechtlich notwendige Anhebung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer auf den Weg zu bringen, sondern eine weitere Steuerensenkung zu initiieren. Die Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs, mit der Effekte der sogenannten kalten Progression beseitigt werden sollen, ist anders als die Anhebung des Grundfreibetrags verfassungsrechtlich keineswegs notwendig. Die Änderungen bei der Einkommensteuer führen jahresdurchschnittlich zu direkten und indirekten Einnahmeverlusten bei den Kommunen in Höhe



von zirka einer Milliarde Euro. Und als zweiter Vergleich eignen sich die Dimensionen kommunaler Ausgaben: Statt einer Erhöhung der Einnahmen ist auch eine Absenkung der notwendigen Ausgaben eine Entlastung der Kommunen. Wenn die Schaffung verbesserter Steuerungsmöglichkeiten für die Kommunen den Zuwachs kommunaler Sozialausgaben um jährlich 2 Prozentpunkte geringer ausfallen lässt, führt dies innerhalb von drei Jahren ebenfalls zu einer Entlastung der Kommunalhaushalte von 6 Milliarden Euro.

## **Reform der föderalen Finanzbeziehungen**

Im Jahr 2019 läuft eine Vielzahl zentraler finanzpolitischer Regelungen aus. Der Länderfinanzausgleich und das sogenannte Maßstäbengesetz, auf dem die Ausgestaltung des Finanzausgleichsgesetzes beruht, sind bis zum Jahr 2019 befristet. Auch der degressiv ausgestaltete Solidarpakt II, der zusätzliche Leistungen für die ostdeutschen Länder in Höhe von insgesamt 157 Milliarden Euro beinhaltet, endet mit Ablauf des Jahres 2019. Die im Zusammenhang mit dem Solidarpakt II sowie dem Fonds Deutsche Einheit erhöhte Gewerbesteuerumlage muss (spätestens) ab dem Jahr 2020 entsprechend abgesenkt werden. Auch das Entflechtungsgesetz, das in Folge der Föderalismuskommission II das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ablöste, ist bis zum Jahr 2019 befristet. Zusätzlich greifen ab 2020 die Schuldenbremsen in Bund und Ländern in vollem Umfang.

Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass sich die Bundes- und Landespolitik zum Ziel gesetzt hatte, bis zum Juni dieses Jahres eine Einigung zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen zu erzielen. Dieses Ziel wurde jedoch verfehlt. Zum Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichts ist der weitere Verhandlungsweg völlig offen.

Nicht nachvollziehbar ist der Weg, auf dem Bund und Länder – genauer: Bundes- und Landesregierungen – zu einer

Vereinbarung kommen wollen. Während sich laut Koalitionsvertrag eigentlich eine Kommission mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen beschäftigen sollte, wurde stattdessen in verschiedenen Zirkeln in verschiedenen Fachressorts auf unterschiedlichen Ebenen teilweise parallel diskutiert, analysiert und verhandelt. Die Parlamente, aber auch die kommunalen Spitzenverbände blieben außen vor.

Deutlich zeigte sich, dass dieser Weg mit Geheimverhandlungen, nicht gekennzeichneten Eckpunktepapieren und ähnlichem nicht zielführend ist. Zudem hat er der politischen Kultur geschadet. Sofern nicht klar gesagt wird, welchen begründeten Anforderungen das Reformergebnis genügen soll („Alle sollen mehr Geld haben!“ ist keine sinnhafte Anforderung), wird bestenfalls nach langem „Gefeilsche hinter verschlossenen Türen“ eine intransparente Paketlösung stehen. Eine vernünftige Umsetzung des bundesstaatlichen Prinzips und der bündischen Solidarität sieht anders aus.

Der Deutsche Städtetag fordert seit längerem und auch angesichts des gescheiterten bisherigen Verhandlungsverfahrens, dass die im Koalitionsvertrag erwähnte Kommission zur Neuordnung der Finanzbeziehungen endlich eingesetzt wird und dass der Deutsche Städtetag in dieser Kommission mitwirkt. Eine solche Kommission kann, getragen von einer gemeinsamen Auffassung, welche Ziele durch die Reform erreicht werden sollen, Vorschläge zur Etablierung von Mechanismen, die diese Ziele ermöglichen, erarbeiten. Der Deutsche Städtetag nimmt – obwohl sich die Stimmen mehren, dass Bund und Länder derzeit selbst nicht zu einer Lösung in der Lage seien – aus finanz- und verfahrenstechnischen Gründen davon Abstand, Empfehlungen zur Ausgestaltung einzelner Regelungen des Länderfinanzausgleichs vorzuschlagen.

Aus Sicht des Städtetages stehen allerdings einige der Ziele, die eine Neuordnung ermöglichen muss, außer Frage. Eine Einigung ist nur dann als erfolgreich, sachgerecht oder zufriedenstellend anzusehen, wenn sie

zu den nachfolgend genannten Problemfeldern bessere und langfristig tragfähigere Lösungswege aufweist, als derzeit existieren. Dazu gehören die folgenden Punkte:

- Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben
- Förderung strukturschwacher Regionen
- Sicherung der kommunalen Investitionskraft
- Lösung des Altschuldenproblems

Diese Liste ist gleichsam das Prüfraster für die Diskussionen zu den föderalen Finanzbeziehungen: Wenn in diesen Problemfeldern gute Lösungen gefunden wurden, kann die Reform als erfolgreich gelten.

## **Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben**

An der Notwendigkeit einer schnellen und umfänglichen Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben werden von keiner Seite Zweifel geäußert. Auch gibt es bereits erste Umsetzungsschritte – zumindest die im Koalitionsvertrag zugesicherte Soforthilfe für die nächsten drei Jahre ist auf dem Weg. Es ist politisches Ziel aller Beteiligten, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft aufgrund der damit verknüpften Fragen einer Bundesauftragsverwaltung zumindest im Rahmen der Umsetzung der Soforthilfe nicht über 50 Prozent anwachsen zu lassen. Vorschläge des Bundes, die Soforthilfe in Höhe von 1 Milliarden Euro in den Jahren 2015 und 2016 hälftig durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und hälftig durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (in letzter Zeit gelegentlich fälschlich als „kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer“ bezeichnet, die Kreise haben mit Ausnahme der Jagdsteuer keine Steuerertragshoheit) an die Kommunen weiterzuleiten, wurden akzeptiert. Bei der Soforthilfe im Jahr 2017 in Höhe von 2,5 Milliarden Euro, die auch unterschiedliche Lesarten der Formulierung im Koalitionsvertrag zum Beginn der dauerhaften



Entlastung der Kommunen versöhnen sollte, werden letztlich 40 Prozent der Mittel über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft weitergeleitet, 60 Prozent über die Umsatzsteuer.

Die Selbstverpflichtung des Bundes im Koalitionsvertrag, die Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen um 5 Milliarden Euro pro Jahr zu entlasten, ist bislang noch nicht umgesetzt. Der zunächst geplante Weg, diese Entlastung über die Einführung eines Bundesteilhabegeldes vorzunehmen, wird derzeit nicht weiter verfolgt.

Der Umgang mit den fiskalischen Aspekten der sehr hohen Zahl von Flüchtlingen, bei denen vorrangig die Kommunen für die Aufnahme, Unterbringung und ggf. Integration sorgen, ist derzeit noch nicht abschließend geklärt. In den Kommunen hat die aktuelle Versorgung der Flüchtlinge zumeist Vorrang vor der Diskussion um die Finanzierung dieser Aufgaben. Dennoch werden der Themensetzung des Gemeindefinanzberichts entsprechend die fiskalischen Aspekte vorrangig behandelt. Aufgrund der Aktualität des Themas finden sich die gesonderten Darstellungen im Teil I des Gemeindefinanzberichts.

### **Förderung strukturschwacher Regionen, Sicherung der kommunalen Investitionskraft**

Der Deutschen Städtetag begrüßte das Programm des Bundes zur Stärkung der Investitionsfähigkeit finanzschwacher Kommunen. Der Bund richtet ein Sondervermögen mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro ein, aus dem in den Jahren 2015 bis 2018 kommunale Investitionen mit einem maximalen Fördersatz von 90 Prozent gefördert werden. Das Programm wird über die Länder abgewickelt. Es richtet sich an Kommunen, die nach von den jeweiligen Ländern zu erarbeitenden Kriterien als finanzschwach (aufgrund von Strukturschwäche) gelten. Die Förderbereiche ergeben sich aus den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, auch Maßnahmen für den Klimaschutz gehören dazu.

Noch wesentlich wichtiger als die mit dem Programm verbundenen finanziellen Mittel sind jedoch zwei weitere Aspekte des Programms. Dazu gehört erstens das mit dem Programm verbundene Signal: Mit dem Programm zeigt der Bund, dass er bereit ist, Verantwortung zu übernehmen, um wachsenden Unterschieden zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen und Regionen entgegenzuwirken. Zweitens wird eine klare Situationsanalyse erkennbar, die den Bund erst zu diesem Programm bewegen hat. Konkret heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Die Investitionen der Kommunen insgesamt entwickeln sich seit dem Jahr 2013 zwar positiv, allerdings wird diese Entwicklung in der Hauptsache von finanzstarken Kommunen in den Ländern getragen. Demgegenüber können finanzschwache Kommunen erforderliche Instandhaltungs-, Sanierungs- und Umbaukosten der örtlichen Infrastruktur häufig nicht finanzieren. Somit besteht die Gefahr einer weiteren Verfestigung der Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen und Regionen. Denn eine funktionierende und effiziente Infrastruktur ist eine Voraussetzung für eine positive Wirtschaftsentwicklung. Strukturschwäche ist ein wesentlicher Grund für finanzielle Probleme von Kommunen.“

Es geschieht selten, dass eine andere Gebietskörperschaftsebene so treffend und sachgerecht kommunale Entwicklungen und Problemlagen beschreibt.

Die verschiedenen Kritikpunkte oder Vorbehalte, die anlässlich dieses Programms zu äußern sind, ändern nichts an der positiven Grundhaltung: Das Programm ist eindeutig ein Schritt in die richtige Richtung. Die Grundzüge der Kritik lassen sich unter den drei Schlagworten zusammenfassen: dauerhafte Entlastung, bessere Verteilungsbegründung und höheres Volumen.

Erstens darf die Unterstützung der Kommunen durch den Bund nicht im-

mer wieder durch isolierte ad-hoc-Programme in Abhängigkeit von der aktuellen Haushaltslage des Bundes erfolgen. Allein eine fest verankerte und regelgebundene Ausweitung der Entlastung der Kommunen von sozialen Leistungen durch den Bund sowie die Möglichkeit zur direkten Kooperation zwischen Bund und Kommunen können die kommunale Finanzsituation strukturell verbessern. Das Kooperationsverbot muss zu einem Kooperationsmechanismus weiter entwickelt werden, der es den drei Ebenen ermöglicht, sich im Bedarfsfall auf eine gemeinsame Aufgabenerledigung zu verständigen. Der positive Aspekt des derzeitigen Kooperationsverbotes – ein Schutz der Kommunen vor der weiteren Übertragung von Bundesaufgaben ohne finanzielle Kompensation – ist zu erhalten.

Zweitens sind für zukünftige, auf Dauer angelegte Förderprogramme und Entlastungsverfahren die Verteilungskriterien zu diskutieren. Die aktuell vom Bund verwendeten Kriterien bzw. Indikatoren, die zur Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Länder zur Anwendung kommen, sind zwar angesichts des Charakters eines kurzfristig aufgelegten und zeitlich begrenzten Programms vertretbar. Kassenkredite und Arbeitslosigkeit weisen direkt auf Problemlagen hin. Die Verwendung des Verteilungskriteriums der Einwohnerzahl eines Landes weist daraufhin, dass Finanz- bzw. Strukturschwäche vom Bund auch als in Bezug zur durchschnittlichen Situation eines Landes anzusehen ist und daher auch in wirtschaftlich prosperierenden Bundesländern vorhanden ist. Nicht allein der Deutsche Städtetag und andere kommunale Spitzenverbände, auch Bund und Länder weisen darauf hin, dass die Indikatoren keine präjudizierende Wirkung für spätere Unterstützungsleistungen für Kommunen haben dürfen. Vorab müssen weitere Diskussionen über Abgrenzung, Ursachen und Ausmaß kommunaler Finanz- und Strukturschwäche geführt werden.

Es ist ebenso verständlich wie bedauerlich, dass in den meisten Ländern eine entsprechende Debatte zu

kommunaler Finanz- und Struktur- schwäche nicht geführt wurde. Ange- sichts der existierenden Haushaltsnö- te war von allen Seiten eine möglichst schnelle Umsetzung des Programms in den einzelnen Ländern gewünscht.

Grundsatzdebatten zur elementaren Frage, wie eine einzelne Kommune ein- zustufen ist, waren mit diesem Wunsch nicht vereinbar. Weil Mittel und Lauf- zeit des Programms sehr beschränkt sind, ist zudem der Diskussionsbedarf bzw. der Wunsch einer grundsätzlichen Klärung der Abgrenzung von Struktur- schwäche in den Hintergrund getre- ten. Es ist zwar unbestritten schwierig, Disparitäten sachgerecht zu messen bzw. zu interpretieren. Doch darf man es deshalb nicht dauerhaft unterlas- sen. Das Problem wird durch Ignorie- ren schließlich nicht besser. Eine offe- ne, auch offensiv geführte Diskussion ist notwendig. Dabei bietet sich für die Erarbeitung einer Definition von Struk- turschwäche an, die Vergleiche nicht zu kleinräumig durchzuführen, son- dern eine Orientierung an funktionalen Kriterien vorzunehmen (z. B. Vergleich verschiedener Arbeitsmarkregionen). Außerdem sind bei den Vergleichen ins- besondere diejenigen Indikatoren zu betrachten, die die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger am stärk- sten beeinflussen oder am besten wie- dergeben (Arbeitslosigkeit, Schulabbre- cherquoten). Aufgrund der Vorarbeiten von Institutionen wie dem BBSR (siehe Textbox 2, S. 38) liegen hierzu mittler- weile erste Ansätze, die eine genauere Betrachtung wert sind, auf dem Tisch.

Nicht zuletzt ist vor der Illusion zu war- nen, dass mit den zusätzlichen Mit- teln des Bundes der kommunale In- vestitionsstau aufgelöst werde. Diese Hoffnung kann nicht erfüllt werden, wie ein Größenvergleich verdeut- licht: Die zusätzlichen Bundesmit- tel betragen zirka 3 Prozent des vom KfW-Kommunalpanel ausgewiesenen kommunalen Investitionsrückstands von zirka 120 bis 130 Milliarden Euro (siehe Textbox 1, S. 37). Um diesen Investitionsstau langfristig abzubauen, bräuchte es für mehr als 30 Jahre jedes Jahr von neuem ein Investitionspro- gramm in der jetzigen Größenordnung.

## **Schuldenbremse und Fiskal- pakt – Chancen und Risiken aus kommunaler Sicht**

Im Jahr 2009 wurde ein grundsätzliches Verschuldungsverbot für Bund und Länder in das Grundgesetz aufgenom- men. Voraussetzung für ein Funktionie- ren der sogenannten Schuldenbremse ist, dass sich der zunehmende Kon- solidierungsdruck nicht andere Wege sucht und Finanzierungs- und Kon- solidierungszwänge umgangen oder auf die kommunale Ebene verlagert werden. Ein besonderes Augenmerk muss der Frage gelten, wie die Städte, Landkreise und Gemeinden vor einem Schuldenexport geschützt werden können.

### **Zielsetzung: Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit**

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurden die Vorschriften des Grundge- setzes über die Aufnahme von Kredi- ten grundlegend reformiert. Im Ergeb- nis wurde die bisher geltende „gol- dene Regel“, wonach eine Nettokredit- aufnahme bis zur Höhe der im Haus- haltsplan veranschlagten Investitio- nen möglich ist, 2009 durch ein neues Regelwerk ersetzt.

Die seitdem im Grundgesetz enthal- tene sogenannten Schuldenbremse verbietet Bund und Ländern grund- sätzlich eine Nettoneuverschuldung. Ausnahmen sind nur wie folgt vorge- sehen:

- für den Bund in Höhe von 0,35 Pro- zent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (strukturelle Verschuldungs- komponente),
- für Bund und Länder in Zeiten wirt- schaftlicher Abkühlung (konjunk- turelle Verschuldungskomponente) sowie
- für Bund und Länder bei Naturkata- strophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kont- rolle des Staates entziehen und die Finanzlage der öffentlichen Haus- halte erheblich beeinflussen.

Der Bund muss die neuen Regeln ab 2016 einhalten. Für die Länder gilt eine

Übergangsregelung bis einschließ- lich 2019. Sofern sie landesrechtlich keinen früheren Zeitpunkt bestimmt, wie beispielsweise in Sachsen ge- schehen, greifen die neuen Regeln ab 2020.

Die deutsche Schuldenbremse war Vorbild für den am 02.03.2012 auf eu- ropäischer Ebene zwischen 25 EU- Staaten geschlossenen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steu- erung in der Wirtschafts- und Wäh- rungsunion“. Ein zentraler Bestandteil ist der sogenannte Fiskalpakt: Das strukturelle Defizit des öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder, Ge- meinden, Sozialversicherungen) soll sich danach auf maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) belau- fen. Nur wenn die Schuldenquote sig- nifikant unter der 60 Prozent-Grenze liegt und die Risiken bezüglich der langfristigen Tragfähigkeit der öffent- lichen Haushalte als gering einge- schätzt werden, darf das strukturelle Defizit bis zu 1 Prozent des BIP betra- gen. Temporäre Ausnahmen von die- ser Verpflichtung soll es im Fall von außergewöhnlichen Umständen wie Naturkatastrophen und schweren Re- zessionen geben.

Die Schuldenbremse und die Verständ- igung auf den Fiskalpakt sind stark geprägt von den Eindrücken rund um die Finanz- und Wirtschaftskrise, die wachsende Staatsverschuldung und die zunehmende Sorge um die lang- fristige Stabilität der öffentlichen Haus- halte. Dahinter steht die Befürchtung, dass bei einer Zuspitzung der finan- ziellen Krise auch die das Zusam- menleben regelnden Institutionen und damit letztlich die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben gefährdet oder gar beschädigt werden könnte.

Die Bewährung der neuen Regeln steht freilich noch aus. Auch an der Frage, ob die Schuldenbremse generell ein ökonomisch sinnvolles und langfris- tig tragfähiges Konzept zur Verschul- dungsbegrenzung darstellt, scheiden sich die Meinungen: Ein zentraler Kri- tikipunkt ist, dass die neuen Regeln ausschließlich von einem kamerale- nen Verständnis geprägt sind und sie da-

mit – anders als beispielsweise die kommunale Doppik – den Vermögensbestand und dessen Veränderungen weitgehend ausblenden. Finanzielle Nachhaltigkeit setzt aber neben der passiven Zukunftsvorsorge durch Verschuldungsbegrenzung auch eine aktive Zukunftsvorsorge in der Form öffentlicher Investitionen und vor allem Wissen über die Vorbelastungen zukünftiger Haushalte voraus. Letztere ergeben sich nicht nur aus den aufgenommenen Krediten, sondern auch aus den impliziten Schulden in Gestalt von zukünftigen Zahlungsverpflichtungen und Leistungszusagen (z. B. im Bereich der Pensionen) oder einem schleichenden Vermögensverzehr (z. B. im Zuge eines konstatierten Infrastrukturverfalls).

Mit der weitgehenden Umstellung auf die kommunale Doppik und der Verankerung des Ressourcenverbrauchs-konzepts im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, wonach grundsätzlich jede Generation diejenigen Ressourcen, die sie verbraucht auch erwirtschaften muss, ist die kommunale Ebene hier vielerorts schon weiter. Es ist bemerkenswert, dass die gegenwärtig auf europäischer Ebene für die Staaten diskutierten European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) nun auch den Ressourcenverbrauch und das -aufkommen erfassen wollen. Eine Anpassung des Fiskalpakts an eine doppischen Prinzipien entsprechende Rechnungslegung wird gegenwärtig aber offenbar nicht diskutiert.

Jenseits dieser Kritikpunkte erfährt die öffentliche Haushalts- und Finanzpolitik jetzt schon als Folge der Schuldenbremse eine verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit. Das kann genutzt werden, um Folgekosten politischer Weichenstellungen zu thematisieren. Die Schuldenbremse wird – wenn sie ernsthaft umgesetzt wird – Verteilungsentscheidungen zwischen den unterschiedlichen Aufgaben der öffentlichen Hand und den dahinter stehenden Interessen erzwingen und überfällige Debatten über die erforderlichen Aufgaben und die angemessene Finanzausstattung des Staates befördern.

Für die Städte und Gemeinden bietet das die Möglichkeit, ihre Leistungen zu benennen und deutlich zu machen, wofür sie stehen. Städte und Gemeinden sind Orte des Zusammenlebens. Hier entsteht Stadtgesellschaft, in der unterschiedlichste Lebensmodelle, Bekenntnisse und Interessen auf engstem Raum zusammen treffen und Integration verwirklicht werden kann. Der Ausgleich widerstrebender Interessen zählt zu den Kernaufgaben städtischer Politik. Konsolidierungsgrenzen werden daher erreicht, wenn die notwendigen Mittel für die Sicherung dieses gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Durchsetzung eines gesellschaftlichen Minimalkonsenses nicht mehr zur Verfügung stehen.

### **Umsetzungsregelungen im Landesrecht**

Die Frage, wie die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden können und ob und wenn ja, in welcher Form es dazu einer Änderung des Landesrechts bedarf, wird weiterhin diskutiert (zum Umsetzungsstand in den Flächenländern vergleiche die Übersicht 15, S. 48). Soweit das Grundgesetz und das Bundesrecht keine zwingenden Vorgaben enthalten, können die Länder die Umsetzung der Schuldenbremse und die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen selbst regeln. Auch bei der Frage, ab wann die neuen Regelungen in Kraft treten, finden sich unterschiedliche Herangehensweisen. In der Regel sehen die Länder Übergangsregelungen bis 2020 vor, teilweise gekoppelt mit der Verpflichtung zum schrittweisen Defizitabbau. In Sachsen sind neue, einfachgesetzliche Regeln schon Anfang 2014 vollumfänglich in Kraft getreten.

Spielräume bestehen auch bei den Fragen, wie das konjunkturelle Defizit berechnet wird, ob und in welchem Umfang eine Bereinigung um finanzielle Transaktionen vorgenommen wird und ob eine Einbeziehung von sogenannten Nebenhaushalten (z. B. Sondervermögen und sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen) oder soge-

nannte Verwaltungsschulden (z. B. bei public-private-partnerships) erfolgt. Ein besonderes Augenmerk gilt aber der Frage, wie die kommunale Ebene vor einem Schuldenexport geschützt werden kann.

### **Gefahr des Schuldenexports in kommunale Haushalte**

Auch wenn die gegenwärtigen ökonomischen Rahmenbedingungen gute Voraussetzungen für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bieten, wird die Schuldenbremse nur dann eine nachhaltige Veränderung der Verschuldungspolitik bewirken, wenn sich der zunehmende Konsolidierungsdruck nicht andere Wege sucht, indem Finanzierungs- und Konsolidierungszwänge umgangen oder lediglich verlagert werden.

Wird den Ländern der Weg der Kreditaufnahme durch die Schuldengrenze verbaut, dann – so eine zentrale Befürchtung der kommunalen Ebene – wird sich der Handlungsdruck andere Ventile suchen und Verschuldung und Konsolidierungszwänge auf die kommunale Ebene verlagert werden. In einer von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vorgelegten Publikation gehen die befragten Kommunen mehrheitlich davon aus, dass es einen erheblichen Konsolidierungsdruck seitens der Länder und spürbare Auswirkungen der Schuldenbremse (76 Prozent) und des Fiskalpakts (56 Prozent) auf die kommunale Investitionstätigkeit geben wird.

Auch Ökonome und Verfassungsrechtler teilen die Befürchtung, dass der zunehmende Konsolidierungsdruck auf Bundes- und Landesebene zu einer Verlagerung von Verschuldungs- bzw. Konsolidierungserfordernissen auf die kommunale Ebene führen wird. Die Grundüberlegung dahinter: Auf der Einnahmeseite sind die Handlungsspielräume der Länder begrenzt und auf der Ausgabeseite zählen die Zuweisungen an die Kommunen zu den großen Ausgabeposten, bei denen es sich vermeintlich leichter kürzen lässt als im Klein-Klein von Aufgabenkritik und Deregulierung.

<b>Umsetzung der Schuldenbremse in den Flächenländern (Stand: 02.06.15)</b>	
<b>Bundesland</b>	<b>Umsetzungsstand</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	<p><b>Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:</b></p> <p>Art. 84 LVerf enthält noch eine an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen nicht überschreiten darf.</p> <p>Umsetzungsregelung bisher nur in § 18 Abs. 1 LHO, wonach der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.</p> <p>Ausnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes Baden-Württemberg entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen aufgrund eines Beschlusses mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags (§ 18 Abs. 6 LHO)</li> </ul> <p><b>Übergangsregelung:</b></p> <p>§ 18 Abs. 2-4 LHO: Bis 2019 ist eine in gleichmäßigen Schritten sinkende Neuverschuldung zulässig. Die Höhe der Abbauschritte variiert in Abhängigkeit von der Entwicklung der Netto-Steuererinnahmen des Landes und dem Saldo der finanziellen Transaktionen.</p> <p><b>Gesetzesinitiativen und aktueller Diskussionsstand:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007: Einführung eines Neuverschuldungsverbots in § 18 LHO ab 2008, Ausnahmen: Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (bis zur Höhe der Verschuldung Ende 2007); Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mind. 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr, Naturkatastrophen o.ä.</li> <li>• 04/2011: Der Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und SPD kündigt einen „Finanzplan 2020“ an, um die strukturelle Nullverschuldung zu erreichen.</li> <li>• 09/2011: Gesetzentwürfe der Fraktionen der FDP/DVP (Drs. 15/503) und der CDU (Drs. 15/632) zur Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung (abgelehnt).</li> <li>• 05/2012: Gesetzentwurf der CDU (Drs. 15/1650) zur Schaffung einer Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs bei Auslegungsfragen des § 18 LHO (abgelehnt).</li> <li>• 05/2012: Veröffentlichung eines von der Landesregierung beauftragten Gutachtens von Prof. Dr. Enderlein, Prof. Dr. Fiedler, Prof. Dr. Schuppert u. a. Das „Gutachten zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Baden-Württemberg“ schlägt im Ergebnis eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung vor.</li> <li>• 11/2012: Änderung der LHO durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014: Am Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichenen Haushalts wird festgehalten. Da ein Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung gegenwärtig nicht erreichbar sei (vgl. Gesetzgebung, Drs. 15/2562, S. 2, 28 f., 52 ff.), wird längstens bis zum Haushaltsjahr 2019 eine in gleichmäßigen Schritten sinkende, konditionierte Neuverschuldung zugelassen. Darüber hinaus werden weitere Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen vorgesehen (GBl. 2012 Nr. 19, S. 677-686). Von einer Änderung der Landesverfassung wird mangels verfassungsändernder Mehrheit abgesehen.</li> <li>• 03/2013: Gesetzentwurf der FDP/DVP (Drs. 15/3239) zur Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung und Änderung der LHO (abgelehnt).</li> <li>• 08/2014: Gesetzentwurf der FDP/DVP (Drs. 15/5637) zur Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung und Änderung der LHO (abgelehnt).</li> </ul> <p><b>Schutz der kommunalen Finanzausstattung:</b></p> <p>Bislang keine gesetzlichen Regelungen. In den Gesprächen mit der Landesregierung hat der Städtetag Baden-Württemberg wiederholt darauf hingewiesen, dass die Schuldenbremse nicht zu Lasten der Kommunen gehen darf.</p>

Bundesland	Umsetzungsstand
<p><b>Bayern</b></p>	<p><b>Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:</b>  Neufassung des Art. 82 BayVerf (Landtagsbeschluss v. 20.06.2013 und Volksabstimmung am 12.09.2013). Die Änderung tritt ab 2020 in Kraft. Danach ist der Haushalt grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen.</p> <p>Ausnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur</li> <li>• Naturkatastrophen o. ä.</li> </ul> <p><b>Übergangsregelung:</b>  Bis Ende 2019 behält Art. 82 BayVerf a.F. seine Gültigkeit, wonach Kredite nur bei außerordentlichem Bedarf aufgenommen werden dürfen.</p> <p>§ 18 LHO enthält außerdem die Vorgabe, dass der Haushalt regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll und die Verschuldung am Kreditmarkt – unter Berücksichtigung der konjunkturellen Verschuldung – abzubauen ist.</p> <p>Ausnahme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts</li> </ul> <p><b>Schutz der kommunalen Finanzausstattung:</b>  Es wird mit Geltung ab 2014 in Art. 83 Abs. 2 der Landesverfassung folgender Satz 3 in die Verfassung aufgenommen: „Der Staat gewährleistet den Gemeinden im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung.“</p> <p>Der Bayerische Städtetag hatte zuvor gewarnt, dass sich der Freistaat auf Kosten der Kommunen schuldenfrei mache. Der Finanzminister sichert bisher zu, dass die Entschuldungspläne ohne Risiko und Einschnitte in Sachleistungen im kommunalen Finanzausgleich verwirklicht werden.</p>
<p><b>Brandenburg</b></p>	<p><b>Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:</b>  Art. 103 LVerf und § 18 LHO enthalten noch eine an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen in der Regel nicht überschreiten darf. Ausnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.</p> <p><b>Gesetzesinitiativen und aktueller Diskussionsstand:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16.02.2010: Entschließungsantrag der CDU-Fraktion „Schuldenbremse auch in Brandenburg umsetzen!“ (Drs. 5/437), (abgelehnt am 25.02.2011, s. Plenarprotokoll 5/11, S. 642 ff.)</li> <li>• 23.09.2010: Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung der Fraktionen CDU, FDP, Grüne/Bündnis 90 (Drs. 5/2045), wonach Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (abgelehnt in erster Lesung am 07.10.2010 und damit erledigt).</li> <li>• 23.03.2011: Einsetzung einer Enquete-Kommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“, die sich ausweislich der Begründung des Beschlussantrags (Drs. 5/2952) auch mit den Auswirkungen der Schuldenbremse befassen soll. Bisher liegen keine konkreten Umsetzungsempfehlungen hinsichtlich der Schuldenbremse in Landesrecht vor.</li> </ul> <p><b>Schutz der kommunalen Finanzausstattung:</b>  Zurzeit werden keine expliziten Regelungen zum Schutz der kommunalen Finanzausstattung im Zusammenhang mit der grundgesetzlichen Schuldenbremse diskutiert.</p>



## Hessen

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Neufassung des Art. 141 LVerf (Landtagsbeschluss am 15.12.2010, Volksabstimmung am 27.03.2012), die ab 2020 anwendbar ist: Der Haushalt ist danach grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen.

Ausnahmen:

- symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur
- Naturkatastrophen o. ä.

### **Übergangsregelung:**

Art. 161 LVerf: Bis 2019 bleibt Art. 141 LVerf. a.F. anwendbar, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen nicht übersteigen darf. Ausnahmen sind zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bzw. beim Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs zulässig. Mit dem Defizitabbau ist ab 2011 zu beginnen.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Auf die Forderung der kommunalen Spitzenverbände wurde Art. 141 Abs. 2 LVerf wie folgt gefasst: „Artikel 137 Abs. 5 bleibt unberührt.“

Art. 137 Abs. 5 LVerf lautet: „Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.“

## Mecklenburg-Vorpommern

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Umsetzung in Art. 65 LVerf (Neufassung per Gesetzesbeschluss vom 28.06.2011), die ab 2020 in Kraft tritt. Der Haushalt ist danach grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Ausnahmen:

- symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur
- Naturkatastrophen o. ä.

### **Übergangsregelung:**

Art. 79 a: Defizitabbau ab 2012 und Einhaltung der neuen Schuldenregeln ab 2020. Bis 2019 bleibt Art. 65 LVerf. a.F. anwendbar, wonach die Kreditaufnahme die Summe der Investitionen nicht übersteigen darf.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

In der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 5/4192) heißt es, die Schuldenregel gelte nur für den Landeshaushalt, spezifische finanzielle Auswirkungen für die Kommunen ergäben sich nicht.

Im Anhörungsverfahren wurde von kommunaler Seite im Ergebnis ohne Erfolg eine Schutzklausel zugunsten der kommunalen Finanzausstattung gefordert.

## Niedersachsen

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Art. 71 LVerf und § 18 LHO enthalten noch eine an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen und Umschuldungen in der Regel nicht überschreiten darf.

Ende 2012 wurde ein neuer § 18 a LHO geschaffen, nachdem keine Mehrheit für eine Verfassungsänderung zustande kam. Nach § 18 a LHO wird die Höhe der Einnahmen aus Krediten im Haushaltsjahr 2014 auf 720 Millionen Euro begrenzt und soll dieser Jahresbetrag in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden.

### **Übergangsregelung:**

§ 18 a S. 2 LHO: Abbau der zulässigen Einnahmen aus Krediten in den Haushaltsjahren 2015 bis 2019 in gleichmäßigen Schritten.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Angesichts kommunaler Bedenken und der Forderung nach einer kommunalen Schutzklausel hatten Mitte 2012 nicht nur die oppositionellen Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen, sondern auch die damaligen Regierungsfractionen CDU und FDP zugesagt, den sogenannten Leistungsfähigkeitsvorbehalt in Art. 58 LVerf zu streichen, wonach die Finanzausstattung der Kommunen nur „im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Landes“ zu gewähren ist. Ein Hilfsantrag, mit der diese (isolierte) Änderung auch für den Fall des Scheiterns der sonstigen Verhandlungen sichergestellt werden sollte (LT-Drs. 16/5188), fand nicht die notwendige Mehrheit.

## Nordrhein-Westfalen

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Art. 83 LVerf und § 18 LHO enthalten noch eine an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen in der Regel nicht überschreiten darf.

### **Gesetzesinitiativen und aktueller Diskussionsstand:**

- 03.12.2009: Gesetzentwurf der CDU zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Art. 83) (Drs. 14/10358) (am 24.03.2010 abgelehnt mangels Erreichen der erforderlichen 2/3-Mehrheit). Ein Entschließungsantrag der SPD (Drs. 14/10901), wonach zeitgleich zur Änderung der Landesverfassung eine verfassungsrechtliche „Garantie einer angemessenen an den Aufgaben der Kommunen orientierten Finanzierung“ umgesetzt werden muss, und ein Änderungsantrag von Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 14/10907), wonach Art. 79 LVerf dahingehend abzuändern ist, dass das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden unabhängig von seiner eigenen Leistungsfähigkeit eine finanzielle Mindestausstattung garantiert, finden ebenfalls keine Mehrheit.
- 17.01.2011: Gesetzentwurf der CDU zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Art. 83) (Drs. 15/1068 Neudruck) (durch Auflösung des Landtags erledigt).
- 29.11.2011: Beschlussantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zur Bildung einer fraktionsübergreifend besetzten Kommission zur Einführung einer Schuldenregel in Nordrhein-Westfalen (Drs. 15/3395 sowie Änderungsantrag v. 08.12.2011, Drs. 15/3500) (angenommen am 09.12.2011; Kommission erledigt durch Auflösung des Landtags am 14.03.2012).
- 11.07.2013: Fraktionsübergreifend gefasster Beschluss zur Einsetzung einer Verfassungskommission, die sich auch mit der Umsetzung der Schuldenbremse befassen soll (Drs. 16/3428).

- März 2015: Vorlage von zwei von der Verfassungskommission beauftragten Gutachten (Prof. Dr. Wieland u. Prof. Dr. Waldhoff) zur Umsetzung der Schuldenbremse in NRW. Beide Gutachter votieren für die Umsetzung in der Landesverfassung.

**Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen enthält die Zusage, dass die landespolitische Umsetzung der Schuldenbremse nicht auf dem Rücken der Kommunen erfolgen soll und die Städte und Gemeinden nicht zu „Ausfallbürgen“ des Landes werden dürfen.

In diversen Anhörungsverfahren – zuletzt auch vor der Verfassungskommission Anfang 2015 – wurde von kommunaler Seite eine Schutzklausel zugunsten der kommunalen Finanzausstattung gefordert. Die gutachterlichen Empfehlungen bleiben hinter den kommunalen Forderungen zurück. Die Gutachten betonen, dass die Schuldenbremse nicht durch eine Verlagerung von Verschuldung auf die kommunalen Haushalte umgangen werden darf. Sie empfehlen dazu klarstellende Regelungen nach dem Vorbild von Hessen und Sachsen, dass die kommunalen Finanzausstattungsansprüche von der Schuldenbremse unberührt bleiben.

**Rheinland-Pfalz**

**Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Umsetzung der Schuldenbremse in Art. 117 LVerf (Neufassung 2010) mit Wirkung ab 01.01.2011: Danach ist der Haushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Ausnahmen:

- symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur
- Naturkatastrophen o. ä.
- bei „einer auf höchstens vier Jahre befristeten Anpassung an eine strukturelle, auf Rechtsvorschriften beruhende und dem Land nicht zurechenbare Änderung der Einnahme- oder Ausgabensituation“

**Übergangsregelung:**

Art. 2 des Änderungsgesetzes: Bis 2019 kann von den Vorgaben des Art. 117 LVerf nach Maßgabe des bisher geltenden Rechts abgewichen werden. Verlangt wird weiter der Defizitabbau ab 2011 mit „regelmäßig zu verringerndem strukturellen Defizit“ und die Einhaltung der Schuldenregel in 2020.

**Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Es wurde keine spezifische Schutzklausel zugunsten der kommunalen Finanzausstattung in die Verfassung aufgenommen.

**Saarland**

**Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Art. 108 LVerf und § 18 LHO enthalten noch eine an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen in der Regel nicht überschreiten darf.

**Gesetzesinitiativen und aktueller Diskussionsstand:**

Gegenwärtig gibt es keine Gesetzesinitiativen zur Umsetzung der Schuldenbremse in der Landesverfassung oder in der Landeshaushaltsordnung. Im Rahmen einer Haushaltsstrukturkommission wurden die notwendigen Konsolidierungsschritte bis 2020 beraten. Ziel der Landesregierung ist die Erwirtschaftung von jährlichen Konsolidierungsbeiträgen in Höhe von 65 Millionen, um den Konsolidierungspfad bis 2020 einzuhalten.

**Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Die Kommunalvertreter fordern bisher vergeblich einen verbesserten verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Finanzausstattung.

## Sachsen

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Neufassung des Art. 95 LVerf (Gesetz vom 11.07.2013, SächsGVBl. 2013, 502) mit Wirkung ab 01.01.2014. Der Haushaltsplan ist danach grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Ausnahmen:

- Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung (qualifizierte Mehrheit erforderlich)
- Naturkatastrophen o. ä. (2/3-Mehrheit erforderlich)

### **Übergangsregelung:**

Keine Übergangsregelung. Die neuen Regeln greifen ab dem 01.01.2014.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Art. 95 Abs. 3 LVerf wurde wie folgt gefasst: „Vom Verbot der Kreditaufnahme bleiben die Rechte der kommunalen Träger der Selbstverwaltung nach Artikel 85 und Artikel 87 unberührt.“

Da eine Streichung des Leistungsfähigkeitsvorhalts in Art. 87 LVerf politisch nicht durchsetzbar war, verständigte man sich auf eine Verbesserung in Art. 85 Abs. 2 LVerf dahingehend, dass auch gesetzliche Standardveränderungen konnexitätspflichtig sind:

Art. 85 Abs. 2 LVerf lautet: „Führt die Übertragung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung, so ist ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Dies gilt auch, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht.“

Art. 87 regelt u.a., dass der Freistaat dafür sorgt, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können und dass die Gemeinden und Landkreise unter Berücksichtigung der Aufgaben des Freistaates im Rahmen des übergemeindlichen Finanzausgleichs an dessen Steuereinnahmen beteiligt werden.

## Sachsen-Anhalt

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Art. 99 LVerf enthält noch eine an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen in der Regel nicht überschreiten darf.

Strengere Regelung demgegenüber in § 18 LHO (Neufassung 2010): Neuverschuldungsverbot ab 2012 mit folgenden Ausnahmen:

- konjunkturbedingte Einnahmeausfälle
- Naturkatastrophen o. ä.

### **Gesetzesinitiativen und aktueller Diskussionsstand:**

Bei der Neufassung der Landeshaushaltsordnung wurde in der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 5/2616) ausgeführt, dass die Anpassung der Landesverfassung erst später erfolgen soll.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Damit das Land seiner Verpflichtung aus Art. 88 Abs. 1 LVerf nachkommt, den Kommunen die für eine angemessene Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, fordern die Kommunen, an dem Ziel eines aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleichs auf der Basis einer transparenten und nachvollziehbaren Berechnungsgrundlage festzuhalten. Nach enttäuschenden Erfahrungen der letzten Jahre erwarten sie, dass das bisherige Berechnungssystem mit Blick auf die offenkundigen und teilweise gravierenden Fehler und zur Berücksichtigung der doppelten Realität weiterentwickelt wird.

Im Juni 2012 wurde unter Beteiligung der Ministerien für Finanzen und für Inneres und Sport, den kommunalen Spitzenverbänden und weiteren Partnern der Stabilitätsrat Sachsen-Anhalt gegründet. Dieser soll über die gemeinsame Haushaltskonsolidierung von Land und Kommune beraten.

## Schleswig-Holstein

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Umsetzung der Schuldenbremse in Art. 53 LVerf (Neufassung durch Gesetz vom 22.07.2010) ab 27.08.2010: Einnahmen und Ausgaben sind danach grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Ausnahmen:

- Symmetrische Berücksichtigung der Konjunktur
- Naturkatastrophen o.ä. (2/3-Mehrheit erforderlich)

### **Übergangsregelung:**

Art. 67: Abweichend von Art. 61 Abs. 1 LVerf können bis 2019 Kredite aufgenommen werden. Die einzuhaltende Obergrenze verringert sich dabei jährlich um 1/10 des Ausgangswerts des Jahres 2010.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Aufgrund kommunaler Proteste wurde der ursprüngliche Gesetzentwurf (Drs. 17/193) ergänzt (Drs. 17/546).

Art. 57 Abs. 1 LVerf regelt nun: „Um die Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände zu sichern und eine unterschiedliche Belastung mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung, durch die eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet wird.“

Im Anhörungsverfahren ist von kommunaler Seite demgegenüber eine Änderung zum Schutz der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes gefordert worden.

## Thüringen

### **Aktuelle Rechtslage / Umsetzung in Landesrecht:**

Art. 98 ThürVerf enthält noch eine an der früheren Fassung des Grundgesetzes orientierte Regelung, wonach die Neukreditaufnahme die Summe der Investitionen in der Regel nicht überschreiten darf.

Strengere Regelung demgegenüber in § 18 LHO (Neufassung 2009): Neuverschuldungsverbot ab 2011 mit folgenden Ausnahmen:

- steuerliche Einnahmen kleiner als der Durchschnitt der drei Jahre vor Haushaltsaufstellung
- Naturkatastrophen o. ä.

### **Gesetzesinitiativen und aktueller Diskussionsstand:**

16.03.2011: Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen der Fraktion der FDP (Drs. 5/2407), wonach der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist (abgelehnt am 23.02.2012 in dritter Lesung).

14.02.2013: Aktuelle Stunde auf Antrag der CDU zum Thema „Schuldenbremse in die Thüringer Verfassung – Parteiübergreifender Konsens in Sachsen sollte für den Thüringer Landtag Vorbild sein“.

17.10.2013: Gesetzesentwürfe zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen (Drs. 5/6721) und zur Änderung der LHO (Drs. 5/6722) zur Umsetzung eines Neuverschuldungsverbots (abgelehnt).

20.11.2014: Vorlage des Koalitionsvertrages zwischen den Parteien Die Linke, SPD, Bündnis 90/Die Grünen. Die Regelung in § 18 LHO soll danach in der bisherigen Form beibehalten werden. Aussagen zur Anpassung der Verfassung enthält der Vertrag nicht. Es wird das Ziel verfolgt, nur Haushalte ohne Nettokreditaufnahme zu beschließen, keine neuen Schulden aufzunehmen und die Schuldentilgung fortzusetzen.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung:**

Im Anhörungsverfahren zur Änderung der LHO ist 2009 von kommunaler Seite vor Lastenverschiebungen auf die Kommunen gewarnt und die Einführung eines „Stabilitätsrats“ auf Landesebene gefordert worden.



Die Wege der Konsolidierung des Landeshaushalts zu Lasten der Kommunen sind vielfältig: Sie reichen von der Reduktion von Förderprogrammen über Kürzungen beim kommunalen Finanzausgleich bis hin zu Aufgabenübertragungen und Standarderhöhungen ohne ausreichenden Mehrbelastungsausgleich. Schon gegenwärtig können in den Bundesländern entsprechende Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung beobachtet werden, wie nur einige Momentaufnahmen aus den Bundesländern zeigen.

So wurde die Verbundquote im Saarland, das selbst Konsolidierungshilfen erhält und auf Bundesebene der Überwachung durch den Stabilitätsrat unterliegt, schon vor einigen Jahren deutlich gekürzt. Seit 2012 werden die Kommunen zusätzlich zur anteiligen Finanzierung von Kulturausgaben des Landes herangezogen. Mit dem Haushalt 2015 wurden weitere Kürzungen auf den Weg gebracht. Selbst die zusätzlichen Finanzmittel, die der Bund durch die schrittweise Übernahme der Grundsicherungskosten und als sogenannte Übergangsmilliarden bis 2017 auf den Weg gebracht hat, kommen gegenwärtig im Saarland nicht vollständig bei den Kommunen an. Sie werden vielmehr in Teilen zur Entlastung des Landeshaushalts abgeschöpft. Gleiches wird auch aus Sachsen-Anhalt berichtet. Die zusätzlichen Einnahmen des Bundes werden im dort praktizierten sogenannten bedarfs- und aufgabenorientierten Finanzausgleichssystem bei den Kommunen vollständig als „bedarfsmindernd“ berücksichtigt und gehen damit im Ergebnis vollumfänglich an den Landeshaushalt.

Doch auch in vermeintlich reichen Ländern wie Baden-Württemberg muss der kommunale Finanzausgleich als Reservekasse des Landes erhalten. Hier wurden die Finanzzuweisungen an die Kommunen schon vor einigen Jahren um rund 405 Millionen Euro gekürzt, verbunden mit dem Argument, dass die Kommunen auf diesem Weg ihren Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts leisten müssen. Laut Finanzplan des Landes Baden-Württemberg soll diese jähr-

liche Kürzung, die sich gegenwärtig noch auf rund 300 Millionen Euro beläuft, auch für die Jahre 2017 bis 2020 fortgeführt werden.

Eine regelrechte Konjunktur ist bundesweit außerdem bei der Einführung von Finanzausgleichs- bzw. Abundanzumlagen zu beobachten (siehe Textbox 4, S. 76). Hierbei handelt es sich um Instrumente, die auf eine finanzkraftabhängige Umverteilung zwischen den Kommunen abzielen. Vereinfacht ausgedrückt werden so Mittel von „reicheren“ Kommunen abgeschöpft und zu „ärmeren“ Kommunen umgeleitet. Der Landeshaushalt wird dabei nicht belastet; das Land erspart sich im Gegenteil anderweitig erforderliche Ausgaben bzw. Aufwendungen. Inzwischen existieren entsprechende Umlageinstrumente in fast allen Flächenländern. Der Konsolidierungsdruck wird so an die „reicheren“ kommunalen Gebietskörperschaften weitergegeben und die Verschuldung, sofern die Konsolidierungspotentiale vor Ort ausgereizt sind, exportiert.

### **Kein wirksamer Schutz durch Fiskalpakt**

Die Gefahr des Schuldenexports in die kommunalen Haushalte ist auch durch den Fiskalpakt und die innerstaatlichen Haftungsregeln bei europäischen Sanktionen nicht gebannt worden. Zwar sind die Länder gem. Art. 109 Abs. 2 GG für die Defizite ihrer Kommunen im Hinblick auf den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verantwortlich und werden die kommunalen Schulden in diesem Regelungsregime „mitgezählt“, gleichwohl kann der Schuldenexport in die kommunalen Haushalte aus Landessicht attraktiv sein.

Im Zuge der Beratungen des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts hat sich der Bund nämlich nicht nur bereit erklärt, für den Zeitraum bis 2019 das Risiko etwaiger Sanktionszahlungen hinsichtlich des sogenannten präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu übernehmen. Auch danach verteilen sich Sanktionszahlungen

nicht ausschließlich nach dem Verursacherprinzip. Das Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von Sanktionszahlungen zur Sicherstellung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union (Sanktionszahlungsaufteilungsgesetz – SZAG) bestimmt in § 2 Abs. 1 SZAG vielmehr, dass von etwaigen Sanktionszahlungen 65 Prozent vom Bund und der Rest von den Ländern zu tragen sind und dass der verbleibende Anteil der Länder zu 35 Prozent nach der Einwohnerzahl und zu 65 Prozent nach dem sogenannten Verursachungsbeitrag (d. h. dem Anteil des Finanzierungsdefizits des jeweiligen Landes einschließlich seiner Kommunen an der Summe der Finanzierungsdefizite aller Länder einschließlich der Kommunen) aufgeteilt wird. Der Anreiz der Länder, Defizite in völlig überlastete Kommunalhaushalte auszulagern, wird sich aufgrund des Fiskalpakts rechtlich also nicht verringern.

### **Unzureichender Schutz durch Konnexitätsregelungen**

Auch die in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregeln können Ausweichreaktionen der Länder zu Lasten der kommunalen Haushalte nur teilweise verhindern. In der Anwendungspraxis der zurückliegenden zehn Jahre zeigen sich insbesondere bei der Veränderung sogenannter Altaufgaben in Teilbereichen erhebliche Schutzlücken, auf die der Verfassungsgerichtshof NRW in einer aktuellen Entscheidung deutlich hingewiesen hat (Urteil vom 09.12.2014 – VerfGH 11/13). Das ernüchternde Fazit dieses Urteils kann wie folgt resümiert werden: Landen kostenintensive Aufgabenänderungen des Bundes- oder Europarechts über eine bestehende Zuständigkeitsklausel des Landesrechts quasi automatisch bei den Kommunen, dann muss der Landesgesetzgeber dafür unter Konnexitätsgesichtspunkten nur dann „einstehen“, wenn er diese späteren Änderungen bei Erlass der Landeszuständigkeitsnorm vorhersehen konnte. In einem Großteil der Fälle dürfte das nicht der Fall sein und werden die Kommunen daher „leer ausgehen“.

Zwar besteht – davon unberührt – selbstredend die Verpflichtung des Landesgesetzgebers, für die Kommunen einen aufgabengerecht dotierten kommunalen Finanzausgleich bereitzustellen und diesen an steigende Aufgabenbelastungen anzupassen. Die Möglichkeiten des Rechtsschutzes der Kommunen sind hier jedoch deutlich schwieriger. In einer Vielzahl der Länder steht der kommunale Finanzausgleich unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes. Vor diesem Hintergrund redet die Verfassungsgerichtsbarkeit im Fall knapper Kassen bisweilen sogar ausdrücklich der gleichmäßigen Verteilung des Defizits auf Land und Kommunen das Wort. Im Ergebnis droht so die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung.

### **Schutz der kommunalen Finanzausstattung: Regelungsansätze**

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse in den Landesverfassungen muss daher der Schutz der kommunalen Finanzausstattung mitbedacht werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in einer wegweisenden Entscheidung (Urteil vom 31.01.2013 – BVerwG 8 C 1.12) die Richtung markiert: Es hielt fest, dass die Mindestfinanzausstattung der Kommunen eine absolute Untergrenze darstellt, die als „abwägungsfester Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes“ zu respektieren ist und die das Land auch unter Verweis auf eine eigene Haushaltsnotlage nicht unterschreiten darf.

Die bisherigen Erfahrungen aus den Umsetzungsdebatten sind gleichwohl eher ambivalent. Das zeigt ein Blick auf die verschiedenen Regelungsansätze zum Schutz der kommunalen Finanzausstattung. So wurde in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung zwar erstmals auch ein Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung verankert, dieser wurde allerdings ausdrücklich nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes eingeräumt. Diese Vorgehensweise hat man auch in Bayern bei

der Übernahme der Schuldenbremse in die Verfassung des Freistaats gewählt.

In Hessen und Sachsen beschritt man einen etwas anderen Weg. Die Länder regeln in den Landesverfassungen, dass die Finanzausstattungsrechte der Kommunen durch die Schuldenbremse „unberührt“ bleiben. Auch für Nordrhein-Westfalen steht eine solche Empfehlung im Raum. Hier bedarf es freilich einer Gesamtbetrachtung der jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben, da es relevante Unterschiede zwischen den Regelungen in Hessen und Sachsen gibt. Das liegt daran, dass die „unberührt bleibenden“ Finanzausstattungsregelungen nicht identisch sind. So enthält die hessische Verfassung in Art. 137 Abs. 5 S. 1 LVerf keinen Leistungsfähigkeitsvorbehalt, sondern lautet schlicht: „Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern“. In Sachsen wird die Verpflichtung zu einem übergemeindlichen Finanzausgleich demgegenüber einer Abwägungen mit den „Aufgaben des Freistaates“ unterworfen und damit relativiert. Vergleichbar ist auch die Ausgangslage in Nordrhein-Westfalen, wo Art. 79 S 1 LVerf NRW ebenfalls einen Leistungsfähigkeitsvorbehalt enthält. Mit einer Klarstellung, dass die Finanzausstattungsrechte der Kommunen durch die Schuldenbremse unberührt bleiben, dürfte in den letztgenannten Fällen nicht viel gewonnen sein. In Niedersachsen gab es daher die politische Verständigung, den dort ebenfalls vorhandenen Leistungsfähigkeitsvorbehalt in der Landesverfassung zu streichen. Die Verwirklichung dieser wichtigen Zusage ist letztlich an den politischen Auseinandersetzungen über die sonstige Umsetzung der Schuldenbremse gescheitert, sie darf aber dort wie auch in anderen Ländern nicht aus dem Blick geraten:

Nur wenn ein Schuldenexport und faktische Umgehungen der Schuldenbremse ausgeschlossen sind, werden die Konsolidierungsentscheidungen dort

getroffen, wo über die Aufgaben und damit Kostenbelastungen entschieden wird. Nur dann bieten Schuldenbremse und Fiskalpakt die Chance für einen Umdenkensprozess im Sinne der Generationengerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand.

## **Reform der Grundsteuer**

Dr. Stefan Ronnecker

### **Stand der Modelldiskussion**

Beim Bundesverfassungsgericht sind gegenwärtig verschiedene Verfahren anhängig, in denen die Einheitsbewertung für die Zwecke der Grundsteuer umfassend auf den Prüfstand gestellt wird (Az. 1 BvR 639/11 und 889/12, 1 BvL 11/14, 12/14 und 1/15). Daraus resultiert ein erhebliches Risiko für die Zukunft dieser wichtigen kommunalen Steuer.

Vor diesem Hintergrund hat die Finanzministerkonferenz (FMK) nunmehr im Juni 2015 nach fast fünfjähriger Modelldebatte wesentliche Eckpunkte einer entsprechenden Neuregelung beschlossen.

Die Reform soll demnach grundsätzlich aufkommensneutral ausgestaltet werden. Eine Belastungsneutralität im Einzelfall wird dagegen nicht verlangt und wäre auch praktisch nicht realisierbar. An einer bundesgesetzlichen Regelung soll festgehalten werden, allerdings mit Öffnungsklauseln für landesspezifische Messzahlen. Die Bewertung des Grundvermögens stützt sich hinsichtlich des Grund und Bodens auf Bodenrichtwerte. Die Gebäudebewertung erfolgt ebenfalls wertorientiert und unter Berücksichtigung des Baujahrs, aber mittels stark pauschalierender Verfahren. Auch die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sollen weiterhin der Grundsteuer unterliegen und wie bisher mit ihrem Ertragswert bewertet werden.

Zudem hat die FMK das Bundesministerium der Finanzen (BMF) gebeten, ein Gesetzgebungsverfahren zur

Reform der Grundsteuer in die Wege zu leiten. Grundlage für den Gesetzentwurf soll ein von den Steuerabteilungsleitern von Bund und Ländern entwickeltes sogenanntes Kombinationsmodell sein.

In dem Reformkonzept der Steuerabteilungsleiter wird die Grundsteuer weiterhin in drei aufeinanderfolgenden Verfahrensstufen ermittelt. Zunächst wird ein Grundsteuerwert berechnet, der an die Stelle des bisherigen Einheitswerts tritt. Durch Multiplikation des Grundsteuerwerts mit landesspezifischen Steuermesszahlen ergibt sich auf der zweiten Stufe der Grundsteuerermessbetrag. Durch Anwendung eines von den Gemeinden autonom bestimmten Grundsteuerhebesatzes auf den Messbetrag ergibt sich sodann wie bisher die Grundsteuer.

Im Bereich des Grundvermögens (= Grundsteuer B) wird der Grundsteuerwert bei unbebauten Grundstücken allein über die Bodenrichtwerte ermittelt (Fläche des Grundstücks mal Bodenrichtwert). Bei bebauten Grundstücken setzt sich der Grundsteuerwert aus einer Bodenwert- und einer Gebäudewertkomponente zusammen. Der Bodenwert wird auch bei den bebauten Grundstücken wie bei den unbebauten Grundstücken erfasst.

Zur Bestimmung des Gebäudewertes werden die sogenannten Regelherstellungskosten (RHK) herangezogen. Hierbei handelt es sich um nach Baujahren sowie nach Nutzungs- und Gebäudearten differenzierte Festbeträge (in €/m<sup>2</sup>), wie sie bereits heute in vergleichbarer Weise im bewährten Rahmen des sogenannten Sachwertverfahrens nach dem Bewertungsgesetz zur Anwendung gelangen (vgl. Anlage 24 zum BewG). Zudem werden Abschreibungen bei der Ermittlung des Gebäudewerts berücksichtigt, wobei ein prozentualer Mindestrestwert nicht unterschritten wird und Kernsanierungen unberücksichtigt bleiben.

Darüber hinaus werden Optionen für landesspezifische Messzahlen-Differenzierungen vorgesehen, unter ande-

rem auch zwischen der Boden- und Gebäudewertkomponente. Diese können beispielsweise zur gezielten Begünstigung bestimmter Nutzungsformen (z. B. Wohnnutzung) oder zur relativen Über- oder Untergewichtung der Bodenkomponente, etwa zur Verfolgung bodenpolitischer Ziele oder zur Begrenzung der Aufkommensdynamik durch den Landesgesetzgeber, genutzt werden.

Für die Fälle von Mischnutzungen (Wohnen und Nichtwohnen in einem Gebäude) sind Vereinfachungen vorgesehen, um aufwendige Aufteilungsverfahren zu vermeiden. So bleibt es bei einer untergeordneten Mitnutzung eines Wohnhauses zu Nicht-Wohnzwecken bei einer Einordnung als reine Wohnnutzung. Bei einer gewichtigen Mitnutzung kommen dagegen eigens spezifische RHK-Sätze für gemischt genutzte Grundstücke zur Anwendung.

Im Bereich des Wohneigentums nach dem Wohneigentumsgesetz wird die Einführung eines sogenannten Verwaltermodells geprüft. Steuerpflichtiger ist in diesem Modell nicht mehr der einzelne Wohnungs- oder Teileigentümer, sondern die Wohnungseigentümergeinschaft. Es obliegt dann dem Objektverwalter, die Steuerschuld auf die einzelnen Wohnungseigentümer umzulegen.

Darüber hinaus sind im Bereich der Wohngrundstücke stark pauschalierende Verfahren zur Ermittlung der Gebäudeflächen geplant. Diese sollen es ermöglichen, Gebäudeflächen aus Geo-Daten abzuleiten, die durch Laserscan-Überfliegungen der Siedlungsgebiete gewonnen werden. Auf diese Weise soll langfristig bei der Mehrzahl der Grundsteuerfälle im Bereich der Wohnnutzung auf Steuererklärungen verzichtet werden können. Eine optionale Günstigerprüfung wird verhindern, dass dabei unverhältnismäßige Abweichungen zwischen der pauschaliert ermittelten und der tatsächlichen Gebäudefläche auftreten.

In einem Übergangszeitraum wird es aber voraussichtlich auch im Bereich der Wohngrundstücke erforderlich

sein, flächendeckend Steuererklärungen bei den Steuerpflichtigen einzuholen. Dabei kommen vermehrt moderne Verfahrenswege, wie ein Onlineportal der Finanzverwaltung zur Abgabe der Steuererklärung, zum Einsatz.

Im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens (= Grundsteuer A) erfolgt die Bewertung zukünftig bundeseinheitlich nach dem sogenannten Eigentümerprinzip. Bisher gilt dies nur in den westdeutschen Ländern. Die einzelnen land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen und Gebäude einer wirtschaftlichen Einheit werden dann auf Basis eines typisierenden Ertragswertverfahrens bewertet.

Zukünftig unterliegen jedoch bundesweit alle Gebäude sowie die entsprechend zuzurechnenden Bodenanteile, die zwar innerhalb land- und forstwirtschaftlich genutzter Hofstellen liegen, aber öffentlichen Zwecken oder Wohn- und Gewerbezwecken dienen, der Grundsteuer B. Hofstellen unterliegen damit nur insoweit der Grundsteuer A, wie sie tatsächlich land- und forstwirtschaftlich genutzt werden. Dies entspricht der geltenden Rechtslage der ostdeutschen Länder. Ferner werden zukünftig auch land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen den unbebauten Grundstücken des Grundvermögens (Grundsteuer B) zugerechnet, wenn am Bewertungsstichtag anzunehmen ist, dass sie innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums anderen als land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienen. Daraus resultierende Belastungsverschiebungen können durch die vorgesehenen länderspezifischen Messzahlen ausgeglichen werden.

Der Betrieb der Land- und Forstwirtschaft bildet grundsätzlich wie bisher die wirtschaftliche Einheit des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens. Die wirtschaftliche Einheit beschränkt sich jedoch zukünftig stets auf das Gebiet eines Finanzamtsbezirks. Somit liegen jeweils eigenständige wirtschaftliche Einheiten vor, wenn land- und forstwirtschaftliche Flächen in mehreren Finanzamtsbezirken belegen sind. Auch die Zerlegung bei mehrgemeindlichen Betrieben soll in diesem

Bereich ersatzlos entfallen, indem die Bildung wirtschaftlicher Einheiten zukünftig auf das Gebiet einer einzigen Gemeinde beschränkt bleibt.

Die unterschiedlichen land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen sind bereits heute durch die Finanzverwaltung im Rahmen gesetzlicher Klassifizierungen sachverständig abgegrenzt. Ein Wechsel in den Klassifizierungen erfolgt nur, wenn sich die Bewirtschaftung nachhaltig ändert. Die abzugrenzenden Flächen der Betriebe werden insoweit der landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen, Weinbaulichen, gärtnerischen oder übrigen land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, dem Geringst- und Unland oder dem land- und forstwirtschaftlichen genutzten Teil der Hofstelle zugeordnet.

Die einzelnen Nutzflächen werden anhand der Flächengröße (zukünftig einschließlich Wegen, Gräben etc.) und weiterer land- und forstwirtschaftlicher Qualitätsmerkmale (wie etwa der Acker- und Grünlandzahl bei landwirtschaftlichen Nutzungen oder der Baumart bei forstwirtschaftlichen Nutzungen) mit einem standardisierten Reinertrag bewertet. Dieser bildet das Ertragspotential der jeweiligen Nutzflächen typisierend ab.

Ein Ertragsanteil für die Wirtschaftsgebäude wird über nutzungsabhängig pauschalierte Jahresmietwerte gebildet. Für eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung dauerhaft ungeeignete Wirtschaftsgebäude werden nicht bewertet.

Um zum Grundsteuerwert zu gelangen, wird die Summe der so ermittelten standardisierten Reinertragsanteile der land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen und Wirtschaftsgebäude mit einem einheitlichen Kapitalisierungsfaktor multipliziert.

Kleingartenland und Dauerkleingartenland im Sinne des Bundeskleingartengesetzes wird künftig einheitlich der Land- und Forstwirtschaft zugeordnet. Die Flächen des Kleingartenlandes sollen wie Gartenland bewertet werden.

Gartenlauben bis zu einer Bruttogrundfläche von 30 m<sup>2</sup> werden aus Vereinfachungsgründen nicht erfasst und bewertet. Bei einer Bruttogrundfläche der Laube von über 30 m<sup>2</sup> wird ein pauschaler Mietwert angesetzt und mit einem Faktor entsprechend kapitalisiert.

Die vorstehend genannten Ertragswerte werden im Turnus der Agrarberichtserstattung alle vier Jahre überprüft und aktualisiert, so dass auf eine langfristig verlässliche Datenbasis zurückgegriffen werden kann.

Die Grundsteueradministration soll die bisherigen Bahnen nicht verlassen. Die Grundsteuermessbescheide ergehen weiterhin durch die Finanzämter. Grundsteuerfestsetzung und -erhebung bleiben in Gemeindehand. Allerdings unterliegt die Verwaltungsgliederung dem Landesrecht, so dass der Landesgesetzgeber auch eine vollständige Kommunalisierung oder eine vollständige Zentralisierung der Grundsteueradministration bei den Finanzämtern regeln könnte.

Das Modell der Steuerabteilungsleiter beschränkt sich auf die Regelungsfragen in den Bereichen der Ermittlung der Grundsteuerwerte und des Messzahlenkonzepts. Weitergehende Vorschläge, etwa für den Bereich der Steuerbefreiungen oder hinsichtlich bodenpolitischer Lenkungsziele, enthält das Konzept bisher auftragsgemäß nicht.

## **Bewertung des Modells**

Das vorgelegte Modell wird den seitens des Deutschen Städtetages formulierten Anforderungen an eine Grundsteuerreform weitgehend gerecht. Das Modell birgt aber auch Risiken im Detail, die die Kommunen im Interesse einer zeitnahen Konsensfindung mit und unter den Ländern akzeptieren mussten. Zu kritisieren ist vor allem die geplante Öffnungsklausel für landesspezifische Messzahlen. Diese Regelung kann seitens der Landesgesetzgeber genutzt werden, um die allgemeine Aufkommensdynamik der Grundsteuer durch eine Untergewichtung der Bodenwert-

Komponente auszuhebeln. Eine auf bundesgesetzlicher Ebene zu regelnde Bandbreitenregelung für die landesspezifischen Messzahlen wird allerdings die aus dem Messzahlenkonzept resultierenden Aufkommensrisiken für die Kommunen zumindest begrenzen. Mit der Öffnungsklausel sollte in erster Linie eine Gruppe von Ländern eingefangen werden, die sich zwischenzeitlich für eine Gesetzgebungskompetenz in Länderhand anstatt einer bundesgesetzlichen Regelung ausgesprochen hatte. Anzumerken bleibt aber, dass der Vorschlag insoweit nur bedingt erfolgreich war. Der Freistaat Bayern hat trotz dieses Kompromissangebots – wenn auch als einziges Bundesland – gegen den Beschlussvorschlag gestimmt und hält in seiner Protokollklärung ausdrücklich an der Forderung fest, die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer in Länderhand zu überführen.

Nicht zweifelfrei geklärt sind die verfassungsrechtlichen Fragen des Konzepts. Mit der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur bundesgesetzlichen Regelungskompetenz bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer (Az. 1 BvL 21/12) haben sich zumindest die bisher zu vergebewärtigenden Zweifel an der Frage des Fortbestehens einer bundesgesetzlichen Regelungskompetenz für ein solches „Einfachmodell der Grundstücksbewertung allein für Zwecke der Grundsteuer“ deutlich relativiert. Ob Entsprechendes auch für die folgerichtige bewertungsrechtliche Umsetzung der grundlegenden Belastungsentscheidung für eine wertorientierte Grundsteuer gilt, wird sich dagegen bei keinem Reformmodell verlässlich prognostizieren lassen, das den klaren politischen Forderungen nach einem „Einfachmodell“ nachkommt.

Verschont bleiben werden die Kommunen zudem nicht von teils erheblichen Belastungsverschiebungen zwischen einzelnen Grundstücksarten und den in Folge zu erwartenden Protesten des zukünftig stärker belasteten Teils der Steuerpflichtigen. Sowohl die Wertverhältnisse im Bereich des Grundvermögens als auch die Ertragsverhält-



nisse im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe haben sich seit der letzten Hauptfeststellung 1964 bzw. 1937 vielfach so stark verändert, dass kein Reformmodell diese historischen Wertrelationen nachbilden kann.

Die Reform bietet allerdings die Chance, auch den Informationsfluss zwischen Finanzämtern und kommunalen Steuerämtern zu verbessern. Der Datenfluss zwischen beiden Verwaltungen sollte zukünftig nur noch vollelektronisch abgewickelt werden. Zudem sollte sich der Austausch nicht mehr auf die bloße Übermittlung der Grundsteuermessbeträge beschränken. Vielmehr sind für die Kommunen auch jene Steuerdaten interessant, die die Finanzämter bei der Festsetzung der jeweiligen Grundsteuermessbeträge zugrunde gelegt haben. Eine entsprechend verbesserte Datenbasis würde eine effektivere Hebesatz-, Haushalts- und Stadtentwicklungspolitik sowie einen tendenziell gleichmäßigeren Steuervollzug ermöglichen.

Das Modell wird auch ein Reformtreiber für weitere Verwaltungsbereiche sein. Der Reformansatz ist darauf ausgerichtet, mit bereits vorhandenen oder im Aufbau befindlichen Datenbeständen weitgehend elektronisch administriert zu werden. Grundvoraussetzung dafür ist, dass programmtechnische Verbindungen zwischen der Finanzverwaltung und den Datensammlungen anderer einzubeziehender Behörden geschaffen werden (insbesondere zur Vermessungs- und Katasterverwaltung, zu den Grundbuchämtern und zur Bauverwaltung). In den vorgenannten Verwaltungsbereichen finden zwar bereits vielfältige Projekte zur Einführung elektronischer Verwaltungsverfahren statt. Diese sind aber durch regionale Besonderheiten und Entwicklungspfade geprägt und deshalb oft nur wenig standardisiert. Die verwaltungstechnische Umsetzung des vorstehenden Modells wird daher einen mehrjährigen Zeitrahmen in Anspruch nehmen, vielfältige Anpassungsbedarfe in den vorgenannten Verwaltungsbereichen auslösen und dort auch weitergehende EDV-technische Projekte in Gang setzen.

## **Aktuelle Herausforderungen im Finanzmanagement der Städte**

Dr. Birgit Frischmuth

Unzweifelhaft bescherten die internationalen Finanz- und Staatsschuldenkrisen der kommunalen Praxis neue Erfahrungen und Einsichten im Finanzmanagement. Die Städte mussten dazulernen z. B. bei der Nutzung von derivativen Finanzinstrumenten, aber auch bei der Nutzung von Fremdwährungskrediten. Während in der Vergangenheit die besonders günstigen Konditionen von Frankenkrediten zur Reduzierung der Finanzierungskosten und damit zur Entlastung der Ergebnishaushalte beigetragen haben, sind sie gegenwärtig mit hohen Verlustrisiken verbunden. Die Entscheidung der Schweizer Notenbank Mitte Januar 2015, die Kopplung des Franken an den Euro aufzugeben, war überraschend und unmittelbar. Kommunen, die Kredite in Schweizer Franken aufgenommen haben, drohen seither zum Teil erhebliche Verluste. Entscheidend wird in jenen Fällen, bei denen keine Besicherung besteht, der Wechselkurs zum individuellen Tilgungs-Zeitpunkt sein.

### **Verschärfung des Spekulationsverbotes?**

Alle Gemeindeordnungen der Länder enthalten ein allgemeines Spekulationsverbot. Dieses allgemeine Verbot wurde in einigen Ländern auf dem Erlasswege konkretisiert. Unter dem Eindruck der jüngsten Entwicklungen debattieren gegenwärtig manche Politiker eine weitere Verschärfung des Spekulationsverbotes für Kommunen und fordern insbesondere den Ausschluss von Fremdwährungskrediten für die kommunale Ebene.

Dass sich die Gesetzgeber verstärkt mit dem Problem der Verschuldung kommunaler Haushalte und ihrer Gefahren auseinandersetzen, ist zu begrüßen. Verschärfte „Spekulationsverbote“ für Kommunen werden den bestehenden Problemen jedoch nicht gerecht. Der Gesetzgeber sollte vielmehr dafür

sorgen, dass die in einzelnen Ländern hohen Bestände insbesondere an Kassenkrediten im kommunalen Bereich zurückgeführt werden können. Zumal sich zunehmend die Frage stellt, wie mit Refinanzierungsrisiken umgegangen werden kann. Mit einem weiteren Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung beim Finanzmanagement würden potenzielle Chancen für eine künftige Portfoliosteuerung entfallen. Auch ist zu beachten, dass Kommunen ein aktives Zinsmanagement nicht nur im Schuldenbereich betreiben, sondern auch im Anlagebereich. Auch hier hätten weitere Einschränkungen in den kommunalen Handlungsoptionen Folgen.

### **Portfoliostrategie klären**

Die aktuellen Erfahrungen sollten vor Ort Anlass zum erneuten Diskurs und zur Klärung einer tragfähigen Portfoliostrategie sein. Dabei ist auch klar: Letztlich ist jede Entscheidung bei Finanzierungen eine „Entscheidung unter Unsicherheit“. Der Abschluss jedes Kreditgeschäftes, ob variabel oder festverzinslich – auch ohne jedes Wechselkursrisiko – ist mit Unsicherheiten und damit Risiken für den Ergebnishaushalt verbunden. Im Nachgang könnte damit jede Entscheidung, dann im Wissen um die tatsächliche Entwicklung auf dem Geld- und Kapitalmarkt, als „spekulativ“ eingestuft werden.

Umso mehr ist ein systematisches Abwägen von Chancen und Risiken im Rahmen des Zinsmanagements erforderlich. Dabei steht eines im Raum: Umfassende Planungssicherheit hat ihren Preis. Kommunen, die beispielsweise wegen des historisch niedrigen Zinsniveaus vor fünf Jahren und der in 2010 „erwarteten Zinssteigerungen mit hohem Haushaltsrisiko“ entschieden, variable Kredite mit Zinssicherungsgeschäften in festverzinsliche Kredite umzuformen, stellen nunmehr fest, dass unter heutigen Marktbedingungen der gleiche Kredit wohl für den halben Zinssatz zugänglich wäre.



## Risikosteuerung erforderlich

Bei der Steuerung von Risiken eröffnen sich unterschiedliche Optionen: Von Vermeidung über Verminderung, Diversifikation, Transfer bis hin zur Akzeptanz. Dazu sind die Risiken zunächst zu erfassen, zu bewerten und fortlaufend zu beobachten. Das stellt auch das Finanzmanagement und die Kommunalpolitik vor neue Herausforderungen.

Die derzeitigen Regelungen in den Ländern, in denen Fremdwährungsdarlehen zulässig sind, benennen u. a. spezielle Anforderungen an die Risikoabwägung und Risikovorsorge als Bedingung für die Nutzung von Fremdwährungskrediten. Danach kann Risikovorsorge regelmäßig darin bestehen, dass die Vorteile der Gemeinde aus der Aufnahme von Krediten in fremder Währung nicht vollständig für Zwecke des gemeindlichen Haushalts abgeschöpft werden. Für diese Risikovorsorge ist eine Rückstellung zu bilden. Zu prüfen wäre in jedem Falle, ob vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen die Höhe der Rückstellungen angemessen ist.

Der Städtetag hat in seinen Empfehlungen wiederholt auf Risiken bei der Nutzung von Fremdwährungskrediten hingewiesen. So finden sich in den Orientierungen der Musterdienstanweisungen des Deutschen Städtetages Bedingungen für die Nutzung von Fremdwährungskrediten. Diesen grundsätzlichen Orientierungen wurde in der kommunalen Praxis weitgehend gefolgt. Das belegt auch die amtliche Statistik. Die letzten 3 Jahre wurden zum massiven Abbau der Fremdwährungsschulden der Kernhaushalte genutzt. Im Vergleich zu den Beständen von 2011 haben die Kommunen bundesweit insgesamt ihre Fremdwährungsschulden um ein Viertel abgebaut.

## Gegenläufige Tendenzen bei der Fremdmittelbeschaffung

Bei der Fremdmittelfinanzierung von Kommunen waren in den zurückliegenden Monaten vielfältige, auch gegenläufige Entwicklungen zu beobachten. Aktuell stehen vor dem Hintergrund der

derzeitigen Bilanzausweitung der Europäischen Zentralbank (EZB) durch den Ankauf von Staatspapieren einerseits und die Niedrigzinspolitik andererseits über den Geld- und Kapitalmarkt auch den Kommunen Fremdmittel zu günstigen Konditionen zur Verfügung. Es bestehen aber Verunsicherungen. Diese resultieren aus den auf europäischer Ebene initiierten Änderungen der Rahmensetzung für die Kreditvergabe. Dazu gehören die Schaffung einer europäischen Bankenunion, die Umsetzung der bankenaufsichtsrechtlichen Neuregelungen, die Konsequenzen des europäischen Beihilferechts aber auch die Bemühungen um eine Kapitalmarktunion.

Zu beobachten ist, dass einige der bisher wichtigen Kommunalfinanzierer vom Markt verschwunden sind und weniger Angebote bei Kreditanfragen bei den Kommunen eingehen. Andererseits prüfen institutionelle Investoren ein stärkeres Engagement bei der Kommunalfinanzierung. Das bietet wiederum neue Chancen, wirft aber auch neuartige Fragen bei der Kommunalfinanzierung auf. Die Städte sind gefordert, ihrerseits Vorsorge im Finanzmanagement auch mit Blick auf ihre kommunalen Beteiligungen zu treffen.

## Kommunalkredit nicht infrage stellen

Kommunen sind in Deutschland nicht insolvenzfähig. Auf dieser Basis haben sich Direktausleihungen der Kreditinstitute in den zurückliegenden Jahrzehnten als verlässliche und praktikable Instrumente der Fremdmittelbeschaffung für Kommunen bewährt. Auch gegenwärtig wird der Bedarf deutscher Kommunen an Fremdmittelfinanzierung zu weit über 90 Prozent über Kommunalkredite beschafft. Der Kommunalkredit soll auch für die Zukunft als Hauptinstrument zur Finanzierung erhalten werden. Deshalb ist es von hohem Wert, die Bonität der Kommunen zu sichern und dafür zu sorgen, dass es zu keinem Zahlungsverzug oder gar Zahlungsausfall gegenüber Kreditinstituten kommt. Jeder Zahlungsverzug einer inländischen Kommune ist relevant.

## Neuausrichtung in der Geschäftspolitik der Kreditinstitute

Die Notwendigkeit einer Neuausrichtung in der Geschäftspolitik der Kreditinstitute wird mit Verweisen auf die internationale Staatsschuldenkrise und die europäischen Regelungen für die Bankensteuerung („Basel III“) begründet. Der Einsatz von Scoring-Verfahren zur Standardisierung von Kreditwürdigkeitsprüfungen im Kommunalgeschäft ohne Berücksichtigung der Beistandspflichten in Deutschland, der Ausschluss von einzelnen Gruppen innerhalb der kommunalen Ebene bei der Kreditvergabe, die Festlegung von Limits pro Kommune oder an Hand von Bankbilanzkennzahlen gehören nicht nur zu diskutierten Maßnahmen einer strategischen Neuausrichtung der Geschäftspolitik der Institute, sondern sind inzwischen vielfach geübte Praxis. Lediglich das aufgrund der EZB-Politik hohe Angebot an Liquidität auf den Geld- und Kapitalmärkten kaschiert derzeit diesen generellen Trend der Verknappung und Kostensteigerung bei der Fremdmittelfinanzierung.

## Bankenregulierung durch die Leverage Ratio

Die Europäische Bankenaufsicht sorgt mit neuen Kennzahlen für eine Neuausrichtung in der Geschäftspolitik der Kreditinstitute. Zu den wichtigen neuen Kennzahlen der Bankenaufsicht gehört die Einhaltung einer Verschuldungsquote durch Kreditinstitute (Leverage Ratio)<sup>1</sup>. Diese Kennzahl wird das künftige Angebot an Kommunalkrediten durch öffentlich rechtliche Banken zusätzlich begrenzen. Es ist aber gerade diese Bankengruppe, die traditionell und auch gegenwärtig den größten Anteil an der Kreditfinanzierung deutscher Kommunen hält (Landesbanken mit einem Anteil von 27 Prozent, Banken mit Sonderaufgaben mit 23 Prozent und Sparkassen mit 21 Prozent).

<sup>1</sup> Vgl. Artikel 429 (1) der CRR, EU-Verordnung Nr. 575/2013

Derzeit ist die Leverage Ratio lediglich eine Beobachtungs- und Meldekennzahl der Kreditinstitute. Die Entscheidung darüber, ob diese Kennzahl als verbindliche Anforderung aufgenommen werden soll, ist vertagt. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis Ende 2016 einen Bericht über die Wirksamkeit und Eignung der LR vor<sup>2</sup>. Gegebenenfalls wird die LR dann ab 1. Januar 2018 als verbindliche Kennzahl eingeführt.

Beachtlich ist, dass das in Frankreich staatlich garantierte Volkssparbuch Livret A als Forderung von Instituten gegenüber öffentlichen Stellen bei der Ermittlung der LR durch die Europäische Bankenaufsicht (EBA) bereits ausgeklammert wurde, damit sich öffentliche Bauträger weiterhin günstig refinanzieren können<sup>3</sup>. Diese für Frankreich wichtige und offensichtlich richtige Regelung sollte EU-weit greifen. All jene Forderungen der Kreditinstitute wären somit von der LR auszunehmen, die ein Risikogewicht von 0 Prozent haben und von öffentlichen Gebietskörperschaften zur Finanzierung von Investitionen im öffentlichen Interesse eingesetzt werden.

### **Risikoeinstufung deutscher Kommunen für Investoren**

Für potenzielle Investoren dürfte von Interesse sein, dass die EBA im Sommer 2014 eine Datenbank veröffentlicht hat, die bestätigt: Die Risikopositionen deutscher Kommunen werden wie Risikopositionen gegenüber dem deutschen Zentralstaat behandelt<sup>4</sup>. Mit Basel III ist also die sogenannte „Solvabilität Null“ – also die Null-Vorgabe zur Mindesteigenkapitalausstattung der Kreditinstitute für das Adressenausfallrisiko – für inländische Kommunen nicht in Frage gestellt.

Die Regelung ist auch für die Großkredit- und die Liquiditätsvorschriften der

Banken relevant. Deshalb sind auch alle Anleihen und Schuldverschreibungen attraktiv für die Erfüllung der Liquiditätsvorschriften durch die Kreditinstitute. Bei der Ermittlung der Liquidity Coverage Ratio (LCR) können Anleihen und Schuldverschreibungen, die von diesen Körperschaften begeben oder garantiert werden, als Level-1-fähig angerechnet werden. Damit sind sie attraktiv für die Erfüllung der Liquiditätsvorschriften durch die Kreditinstitute. Das ist sicherlich auch ein Grund, weshalb vonseiten der Kreditinstitute verstärkt auf die Nutzung von Anleihen und Schuldscheinen im kommunalen Bereich orientiert wird.

### **Erweiterung der Investorengruppen**

Bei den weiter bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Zukunft des Kommunalkredits sind alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen. So haben mehrere jüngere Erhebungen gezeigt, dass eine wachsende Zahl von Kommunen den Aufbau eigener Kompetenzen im Bereich kommunaler Anleihen für durchaus wichtig hält. Bisher ist der Anteil der Finanzierung der Kommunen über Anleihen jedoch sehr gering und liegt bei zirka 2 Prozent des Fremdmiteileinsatzes, auch wenn bei einzelnen Großstädten der individuelle Anteil der Finanzierung über Schuldscheindarlehen und Anleihen inzwischen bei 10 Prozent liegen dürfte.

Mit zwei weiteren Anleihen haben vor allem NRW-Großstadtverwaltungen in jüngerer Vergangenheit Erfahrungen gesammelt. Auch wenn die Konditionen nicht notwendigerweise das Niveau von Kommunalkrediten erreichen, ist es z. B. ein legitimes Anliegen, mit solchen Instrumenten zusätzliche Gläubigergruppen anzusprechen.

### **Bedingungen für die Nutzung von Alternativen zum Kommunalkredit**

Grundsätzlich gilt bei allen Alternativen zum Kommunalkredit zu prüfen, ob sie für Kommunen auf Grund der kommunal- und bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen zulässig sind.

Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist ein wesentlicher Gradmesser. Ein weiteres wichtiges Prüfkriterium bei der Ansprache zusätzlicher potenzieller Investoren bleibt derzeit unverändert, ob diese ohne ein externes Rating durch Ratingagenturen Finanzierungen gewährleisten. In jedem Falle stellt jedoch die Ansprache des Kapitalmarktes hohe Anforderungen an die Finanzkommunikation der Kommune.

### **Aktuelle Überlegungen zur Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung**

Zur Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierungen werden aktuell, ausgehend von dem Expertengutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“, zwei Modelle für zusätzliche Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen für den öffentlichen Bereich eruiert (vgl. auch Textbox 3, S. 43):

- Ein öffentlicher Infrastrukturfonds des Bundes und der Länder, der ähnliche Aufgaben übernehmen würde wie ein privater Infrastrukturfonds. Private institutionelle Investoren hätten die Möglichkeit, auf eigenes Risiko in diesen Fonds zu investieren. Durch die Bündelung vieler Projekte würden Risiken gestreut und der dadurch erzeugte Effizienzgewinn zwischen öffentlichen Auftraggebern und Investoren geteilt.
- Die Förderung der finanziellen Bürgerbeteiligung über einen „Bürgerfonds“ als Sammelstelle für Infrastrukturfinanzierung durch individuelle Sparerinnen und Sparer. Damit entstünde für Bürgerschaft eine neue Anlageform. Die Bürgerbeteiligung sollte nach Auffassung der Expertenkommission nach dem Vermögensbildungsgesetz (Arbeitnehmer-Sparzulage) gefördert werden.

<sup>2</sup> Vgl. Artikel 511 der CRR, EU-Verordnung Nr. 575/2013

<sup>3</sup> Vgl. EU-Vorordnung Nr. 2015/62 zur Neufassung Artikel 429 (14) CRR

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 115 Abs. 2 der CRR

## Zur geplanten Kapitalmarktunion

Ein aktuelles Projekt der EU-Kommission ist die Schaffung einer Kapitalmarktunion<sup>5</sup>. Die erfolgreiche Praxis von Finanzierungsinstrumenten und -strukturen, die sich in Deutschland bewährt haben, sollten Berücksichtigung finden.

Zu den Instrumenten gehört z. B. das deutsche Schuldscheindarlehen. Dieses zeichnet sich u. a. aus durch eine sehr schlanke Dokumentation, die Möglichkeit der Aufnahme großer Volumina am Kapitalmarkt, die über die Kreditlinie der Hausbanken hinausgehen, sowie u. a. durch den Vorteil, dass kein externes Rating erforderlich ist, was die Kosten dämpft.

Gerade in Krisenzeiten hat sich die Vielfalt von Geschäftsmodellen in der Kreditwirtschaft für die Finanzmarktstabilität in Deutschland bewährt. Diese Strukturen erwiesen sich auch in der Finanzmarktkrise als robust. Deshalb sollte die angestrebte Kapitalmarktunion nicht zu einer Überstandardisierung in Europa führen.

## Hilfestellungen

Die aktuellen Erfahrungen im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement zwingen jede Stadtverwaltung und jeden Stadtrat aktuell die bisherige Portfoliostrategie zu überprüfen. Dazu gehört vielerorts auch, die Erwägung einer Neuordnung und Zentralisierung des Liquiditäts- und Kreditmanagements im „Konzern Kommune“, was u. a. auch regelmäßig EU-beihilferechtliche Fragen aufwirft, die im Einzelfall zu beantworten sind. Vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen und rechtlicher Änderungen wurden nunmehr die bisherigen Musterdienstanweisungen des Deutschen Städtetages für das Finanzmanagement überarbeitet.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Die EU-Kommission hat am 18. Februar 2015 ein Grünbuch „Schaffung einer Kapitalmarktunion“ (COM(2015) 63) veröffentlicht.

<sup>6</sup> Die Muster sind über die Internetseite des Deutschen Städtetages abrufbar.

## Zukunftsfähige Sparkassen – das neue Sicherungssystem

Dr. Birgit Frischmuth

Spareinlagen bei den deutschen Sparkassen sind sicher. Das gilt auch für die Zukunft. Auch wenn sich die von den Kommunen getragenen Sparkassen einem wachsenden wirtschaftlichen Druck ausgesetzt sehen. Die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und die wachsenden Anforderungen der Bankenaufsicht stellen die Sparkassen-Finanzgruppe vor beachtliche Herausforderungen. Die letzten Monate wurden intensiv genutzt, um ein zukunftsfähiges Sicherungssystem für die Gruppe auszutarieren. Der bisherige Haftungsverbund der Sparkassen hielt stets allen Belastungen stand. Neue rechtliche Rahmenbedingungen waren der Anlass für die Überarbeitung, nicht intern identifizierte Änderungserfordernisse. Am 3. Juli 2015 trat das vom Bundestag beschlossene Einlagensicherungsgesetz in Kraft, mit dem die entsprechende EU-Richtlinie<sup>7</sup> umgesetzt wird. Mit der Novelle der EU-Einlagensicherungsrichtlinie sind die Anforderungen aller Sicherungssysteme in der EU auf ein einheitliches Niveau angehoben. Jetzt müssen sie in der Praxis umgesetzt werden.

Die Sparkassen-Finanzgruppe hat sich entschlossen, das bewährte Prinzip der Institutssicherung für alle deutschen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen fortzusetzen. So werden alle Geschäftsbeziehungen zu den Kunden umfassend geschützt. Ein Einlagensicherungsfall wird von vorn herein vermieden. Jede Leistungsstörung gegenüber den Kunden soll auch weiterhin ausgeschlossen sein. Zusätzlich werden die gesetzlichen Anforderungen an die Einlagensicherungsentschädigung gewährleistet.

Die elf Sparkassenstützungsfonds der regionalen Sparkassen- und Giroverbände, die Sicherungsreserve der Lan-

<sup>7</sup> Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz)

desbanken und Girozentralen und den Sicherungsfonds der Landesbausparkassen bilden das Sicherungssystem.

Den Sparkassenstützungsfonds der regionalen Sparkassen- und Giroverbände gehören alle öffentlich-rechtlichen und freien Sparkassen an. Für die Landesbanken und Girozentralen sowie für die Landesbausparkassen bestehen selbständige Sicherungseinrichtungen.

Dieses System stellt im Entschädigungsfall sicher, dass den Kunden der angehörenden Institute der gesetzliche Anspruch auf Auszahlung ihrer Einlagen erfüllt werden kann (Einlagensicherung). Rechtsträger des Einlagensicherungssystems ist der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV e.V.). Der DSGV e.V. ist ausschließlicher Ansprechpartner und Anspruchsgegner für die Entschädigungen von Einlegern im Rahmen der Einlagensicherung. Er wird hierfür auf die Mittel der Sicherungseinrichtungen als zweckgebundenes, unselbstständiges Sondervermögen zugreifen können.

Primäres Ziel des Sicherungssystems ist es, einen Entschädigungsfall zu vermeiden. Die angehörenden Institute selbst sollen geschützt werden, insbesondere ihre Liquidität und Solvenz sollen gewährleistet bleiben. Für den Sicherungsfall wurde ein klar geregeltes Verfahren vereinbart. Zudem wurde entsprechend den aufsichtsrechtlichen Vorgaben eine Aufstockung der unmittelbar vorhandenen Sicherungsmittel vereinbart. Dafür war eine Klärung der Lastenverteilung zwischen den Gruppen (Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen) erforderlich.

Zu den aus europäischen Vorgaben abgeleiteten geänderten Anforderungen für den Haftungsverbund gehört, dass 0,8 Prozent der gedeckten Einlagen durch im Sicherungssystem vorhandene Mittel abgedeckt werden müssen. Nach dem gegenwärtigen Stand der gedeckten Einlagen zum 31. Dezember 2014 beträgt das Zielvolumen für das Sicherungssystem rund 4,9 Milli-

arden Euro. Diese Mittel sind bis 2024 aufzubringen. Entsprechend der vereinbarten Aufteilung dieser Summe werden die Sparkassen 49,4 Prozent, die Landesbanken 44,1 Prozent und die Landesbausparkassen 6,5 Prozent davon tragen. Zusätzlich notwendige Sicherungsmittel für Einlagenzuwächse werden künftig verursachungsgerecht aufgebracht.

Damit stehen die Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen in Deutschland füreinander ein. Sie gehen mit dem jetzt beschlossenen Sicherungssystem über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus.

Wie robust die Sparkassen-Finanzgruppe sich im schärfer gewordenen Wettbewerb behauptet, belegen die für den Bankensektor weiterhin bedeutsamen Ratingergebnisse der einschlägigen Ratingagenturen. Das von Moody's im Juni 2015 veröffentlichte Ratingergebnis bestätigt für die Gruppe die positive Ratingeinschätzung Aa2.

### **An die Adresse der EU: Keine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung**

Jüngst wurde auf EU-Ebene eine gemeinsame europäische Einlagensicherung empfohlen. Dieser Vorschlag ist inhaltlich verfehlt.

Gerade jetzt laufen die Bemühungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie<sup>8</sup> in den nationalen Einlagensicherungssystemen auf Hochtouren. Diese EU-Richtlinie zielt im Kern darauf ab, einheitliche Niveaus hinsichtlich der Ansprüche und Arbeitsstandards aller Sicherungssysteme in der EU zu erreichen. Das ist die aktuelle Herausforderung in der Praxis. Es besteht ausdrücklich kein Anlass, Zweifel an der Tauglichkeit und Belastbarkeit dieser Ausrichtung der EU-Politik zu wecken.

Bestrebungen einer weiteren Vergemeinschaftung der Einlagensicherung

<sup>8</sup> Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz)

auf europäischer Ebene oder dahingehend, die nationalen Einlagensicherungssysteme zumindest haftungsmäßig zu verbinden, würden die anerkannten Institutssicherungssysteme in ihrer Existenz und Funktionsweise massiv beeinträchtigen.

Sicherungsmittel z. B. der Sparkassen-Finanzgruppe, die zum Schutz der Einlagen ihrer Kunden gebildet wurden, dürfen keinesfalls zur Haftung für dritte Kreditinstitute oder zur Finanzierung einer Rückversicherung für Dritte verwendet werden.

Vielmehr muss die Eigenverantwortung der Marktakteure für die Sicherheit der ihnen anvertrauten Einlagen gestärkt werden. Eine Vergemeinschaftung bestehender Einlagerisiken würde hingegen unmittelbar den Weg in eine systemische Destabilisierung des europäischen Bankenmarktes bereiten. Ohne bestehende „Brandmauern“ wächst die Gefahr, dass Probleme einzelner Gruppen den Bankenmarkt als Ganzes destabilisieren. Schon deshalb müssen in allen EU-Staaten die vorgegebenen hohen Sicherungsniveaus für Einlagen erreicht werden.

### **Europas Plan: Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS)**

Dr. Birgit Frischmuth

Ob das Vorhaben der EU-Kommission, einheitliche Standards für die öffentliche Rechnungslegung des gesamten öffentlichen Sektors einzuführen, in Europa gewollt und durchsetzbar ist, werden die kommenden Monate zeigen. Die Meinungsfindung in Brüssel ist wesentlich, da eine EU-Rahmenverordnung beabsichtigt ist. Bei einer EU-Verordnung werden die Regelungen ohne nationale Umsetzung unmittelbar bindendes Recht in den Mitgliedstaaten. Wobei die Formulierung der konkreten Standards, die sich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientieren, an EU-Arbeitsgremien delegiert werden soll. Nach einer Einigung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

ren, was in den kommenden Monaten erfolgen soll, ist im Folgejahr bereits die erste Implementierungsphase beabsichtigt. Die Konsolidierungsphase für EPSAS soll nach 6 Jahren abgeschlossen sein.

Eine Einbeziehung der kommunalen Ebene in die Normensetzung wird von der EU-Kommission an keiner Stelle angesprochen. Nach den Plänen der EU ist davon auszugehen, dass kommunale Belange und die zu erwartenden Umstellungskosten für die kommunale Ebene wenig Beachtung bekommen. So werden bereits jetzt diese Kosten „kleingerechnet“. Eine im Auftrag der EU-Kommission veröffentlichte Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC weist Kosten für deutsche Kommunen von 34 Millionen bis maximal 204 Millionen Euro aus<sup>9</sup>. Nach allen in Deutschland vorliegenden Erfahrungen mit der Umstellung des Rechnungswesens ist jedoch von wesentlich höheren Kosten für deutsche Kommunen (zirka 1 Milliarde Euro) auszugehen. Nach der PwC-Studie werden die Kosten der Einführung von EPSAS in Deutschland (auf der Grundlage der wesentlich niedrigeren Werte für den kommunalen Bereich) mit bis zu 2,35 Milliarden Euro veranschlagt.

### **Abweichungen der IPSAS/ EPSAS vom kommunalen Haushaltsrecht**

Tatsächlich werden bereits doppisch buchende Kommunen bei der Einführung europäischer Standards für die Rechnungslegung weniger umfangreich von Anpassungen betroffen sein als kameral buchende Kommunen sowie die staatlichen Ebenen. Viele Informationen müssen lediglich angepasst werden, aber nicht vollständig neu ermittelt werden. Doch materiell unterscheiden sich die Standards von IPSAS und dem Referenzmodell für die kommunale Doppik, dem Handelsgesetzbuch (HGB), deutlich.

<sup>9</sup> Vgl. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/documents/EPSAS-study-final-PwC-report.pdf](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/EPSAS-study-final-PwC-report.pdf)



Entsprechend den Ergebnissen einer Studie, die sich u. a. auf den zu erwartenden Umstellungsaufwand für die Stadt Münster bezieht, wurden zirka 600 bis 1.200 notwendige Personentage und Sachkosten in Höhe von zirka 250.000 Euro ermittelt. Dabei hat sich gezeigt, dass Änderungen im Rechenwerk zu erwarten sind u. a. bei der Gliederung der Bilanz, durch die Einführung einer Eigenkapitalveränderungsrechnung (die nach Kommunalrecht in keinem Bundesland gefordert ist) und durch die Vorgabe erweiterter Anforderungen an die Berichterstattung im Rahmen des Konzern- bzw. Gesamtabchlusses. Wesentliche Auswirkungen in der laufenden Bilanzierung ergeben sich im Fall der Änderung von Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sowie im Falle der Feststellung wesentlicher Fehler aus Vorjahren. In diesen Fällen ist grundsätzlich eine retrospektive Anpassung der Jahresabschlusszahlen in IPSAS vorgeschrieben. Im derzeitigen Gemeindehaushaltsrecht erfolgt im Regelfall eine prospektive Änderung.

Als Aufwandstreiber wurden insbesondere folgende Themen identifiziert:

- die Neubewertung des Sachanlagevermögens,
- die Neubewertung der Pensionsrückstellungen,
- die Umsetzung der Anforderungen an die Berichterstattung,
- die Erstellung des Anhangs.<sup>10</sup>

### **Kritisch-konstruktive Beteiligung am Dialog**

Der Deutsche Städtetag hat sich im Rahmen der bisherigen Konsultationen auf EU-Ebene kritisch zu den beabsichtigten Verfahren für die Entwicklung und Verwaltung der EPSAS geäußert. Zumal das auf kommunaler Ebene in Deutschland praktizierte doppelte Haushalts- und Rechnungswesen den von der EU-Kommission empfohlenen Grundsätzen der Periodengerechtigkeit und der doppelten Buchführung bereits ent-

spricht. Ein Wechsel von den derzeitigen gemeindehaushaltsrechtlichen Regelungen in Deutschland hin zu europäischen Standards bei der Rechnungslegung wäre jedoch mit hohem, nicht nur einmaligem, sondern laufendem Aufwand verbunden.

Die EU-Kommission hat das Ziel, das statistische Zahlenwerk zur wirtschaftlichen Situation des öffentlichen Sektors zu verbessern. Statistische Erhebungen sind jedoch lediglich eine ex post erstellte Zusammenfassung und Dokumentation der einzelnen Buchungsvorgänge in der Haushaltsbewirtschaftung. Sie können für sich keine allein bestimmende Ordnungsfunktion für die Rechnungslegung beanspruchen. Das Rechnungswesen dient in erster Linie der Haushaltsplanung, der Haushaltsbewirtschaftung und der daraus folgenden Rechenschaftslegung. Stünde die Finanzstatistik an erster Stelle, würde die Statistik die geschützte Organisationshoheit der einzelnen Mitgliedstaaten und deren Kompetenzbereich in Frage stellen. Europäische Kompetenzen können sich lediglich ausschnittsweise auf die Vorschriften des ESVG 95 und die Haushaltsüberwachung im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Maastricht stützen.

Um zu einer verlässlicheren Sammlung und Beurteilung statistischer Haushaltsdaten aus den Mitgliedstaaten zu gelangen, bedarf es keiner generellen Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften und der Einführung von EPSAS. Für eine Optimierung der makroökonomischen Finanzberichterstattung von Eurostat ist es zwingend notwendig, die Ursachen für die Defizite in der haushaltspolitischen Überwachung aus den einzelnen europäischen Staaten exakt zu ermitteln und diese zu beseitigen.

### **Erforderlich sind EU-weite Grundsätze und Prinzipien**

Gleichwohl spricht vieles für eine stärkere Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in der EU. Dafür sollte sich die EU-Kommission allerdings auf die Erarbeitung einheitlicher

Grundsätze öffentlicher Buchführung beziehen. Ein solcher Ansatz wäre in den bereits über ein doppisches Rechnungswesen verfügenden Staaten (einschließlich ihrer Kommunen) mit begrenztem zusätzlichem Aufwand umsetzbar. Dazu bedürfte es keiner komplexen permanenten Governance-Struktur. Es wäre völlig verfehlt, das technische Regelwerk zu formulieren, noch bevor Grundsätze und Prinzipien der Rechnungslegung festgelegt sind.

So hat sich das Vorsichtsprinzip bewährt, das dem HGB zugrunde liegt. Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sind auch hinsichtlich ihrer Auslegung über viele Jahrzehnte gereift. Werden solche Grundsätze aufgegeben, sind Daten aus der öffentlichen Rechnungslegung zu erwarten, die Anlass zu Fehlinterpretationen bieten. Es bestehen daher eher Zweifel, dass IPSAS im Vergleich zum HGB zu einer höheren Transparenz gegenüber den Steuerzahlern und zu einer besseren Finanzkommunikation mit Investoren führt.

Für eine europaweit abgestimmte Finanzberichterstattung wäre es wünschenswert, wenn bei der Umrechnung der einzelnen nationalen statistischen Haushaltsdaten eine Überleitungs-/Kongruenztabelle vorläge. So könnten vergleichbare Aussagen getroffen werden. Damit sind manipulierbare Finanzstatistiken künftig vermeidbar.

### **Chancen der aktuellen Debatte**

Eine Chance bietet die aktuelle Debatte um EPSAS in Deutschland allemal: die Chance zu einer Zusammenführung der wesentlichen Regelungen der kommunalen Doppik. Derzeit ist diese durch föderale Vielfalt gekennzeichnet. Der bundesweite Diskurs, wie auch die Evaluierung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts in den Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages von 2011 haben ergeben, dass genau in dieser Vielfalt ein Mangel der Reform gesehen wird. Zumal die Vergleichbarkeit doppischer Daten über Landesgrenzen hinweg durch diese Vielfalt zusätzlich erschwert wird. Zudem könnte durch

<sup>10</sup> Wichtige Ergebnisse bisheriger Untersuchungen sind auf der Internetseite [www.doppikvergleich.de](http://www.doppikvergleich.de) veröffentlicht.



die europäische Debatte die Phase des Übergangs von der Kameralistik auf die Doppik in Deutschland zumindest zeitlich begrenzt werden. Zumal gerade diese Übergänge zusätzliche Probleme für die Finanzstatistik schaffen. Eine qualitativ hochwertige Finanzstatistik ist eine wichtige Voraussetzung für die Gestaltung der Finanzbeziehungen und -ausgleiche zwischen den Ebenen der öffentlichen Hand.

## **Der risikoorientierte Prüfungsansatz in der kommunalen Rechnungsprüfung**

Benjamin Holler

Die kommunale Rechnungsprüfung soll nicht nur die Wirtschaftlichkeit prüfen, sie soll auch wirtschaftlich prüfen. Daher ist eine jährliche Vollprüfung des wirtschaftlichen Handelns der Kommune – auch wenn sie mutmaßlich die höchste Kontrolldichte böte – kein angemessener Prüfungsansatz. Vielmehr muss die örtliche Rechnungsprüfung immer Prüfungsschwerpunkte bilden, um ihre Pflichten im Rahmen der Jahresabschlussprüfung bei begrenzten Ressourcen erfüllen zu können.

Wo bislang die Prüfung auf der Basis von früheren Prüfungsfeststellungen, von eigenen Kenntnissen über die Organisation und Struktur der Verwaltung sowie unter Berücksichtigung von aktuellen Besonderheiten geplant wurde, tritt an diese Stelle nun in vielen Rechnungsprüfungssämtern eine strukturierte risikoorientierte Prüfungsplanung.

Zielsetzung dieses Prüfungsansatzes ist es, die genannten Auswahlkriterien für Prüfungsschwerpunkte in ein ordnendes System einzubinden, das eine Auswahlentscheidung nach objektiver Betrachtung des Prüfungsrisikos ermöglicht. Der Ansatz geht von einer Wahrscheinlichkeitsbetrachtung aus. Ziel ist es, die Prüfungsplanung so zu gestalten, dass mit den vorhandenen Ressourcen bestmöglich überprüft werden kann, ob der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt.

## **Risiken im Rahmen der örtlichen Rechnungsprüfung**

Der risikoorientierte Prüfungsansatz bedient sich dabei fünf spezifischer Risikobegriffe, die im Bereich der Wirtschaftsprüfung entwickelt und im Rahmen des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) Prüfungsstandards 261 niedergelegt wurden. Insgesamt betrachtet wird dabei das allgemeine Prüfungsrisiko, d. h. die Wahrscheinlichkeit, einen geprüften Sachverhalt als fehlerfrei zu testieren, obwohl er fehlerbehaftet ist. Dieses Risiko ist durch die risikoorientierte Prüfungsplanung und die Schwerpunktsetzung bei den Prüfungshandlungen möglichst gering zu halten. Das Prüfungsrisiko setzt sich aus dem Fehlerrisiko und dem Entdeckungsrisiko zusammen.

Die Gestaltungsmöglichkeit der Rechnungsprüfung beschränkt sich dabei auf das Entdeckungsrisiko. Es bezeichnet die Wahrscheinlichkeit, mit der der Abschlussprüfer durch seine Prüfungshandlungen Fehler in der Rechnungslegung nicht entdeckt, die für sich oder zusammen mit anderen Fehlern wesentlich sind. Durch den Umfang und die Ausgestaltung der Prüfung in einzelnen Bereichen der Verwaltung kann die Rechnungsprüfung dieses Risiko größer oder kleiner fassen.

Das Fehlerrisiko ist für die Rechnungsprüfung hingegen eine gegebene Größe und Ausgangspunkt der Entscheidung über den Umfang der eigenen Prüfungshandlung. Zur Ermittlung des Fehlerrisikos greift das Konzept des risikoorientierten Prüfungsansatzes auf eine weitere analytische Trennung zurück:

- Das inhärente Risiko steht für die Wahrscheinlichkeit, mit der im Verwaltungshandeln für den Jahresabschluss relevante Fehler entstehen können. Zur Ermittlung gilt es, u. a. die Anzahl der möglicherweise fehlerbehafteten Vorgänge und die fiskalische Bedeutung einzelner Fehler zu ermitteln, aber z. B. auch, die Qualifikation und Sorgfalt der verantwortlichen Mitarbeiter einzuschätzen.

- Das Kontrollrisiko bildet demgegenüber die Wahrscheinlichkeit ab, mit der ein aufgetretener Fehler bereits durch das interne Kontrollsystem der verantwortlichen Abteilung entdeckt und behoben werden konnte.

## **Prüfungsrisiko als Filtersystem**

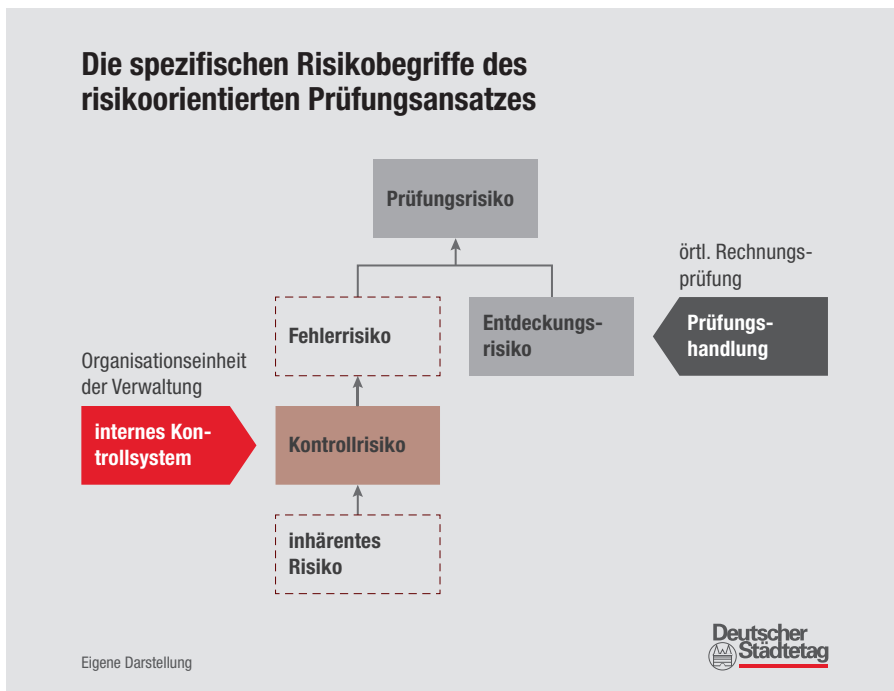
Durch die analytische Trennung der unterschiedlichen Risikobegriffe kann das insgesamt den Prüfungshandlungen zugrunde liegende Prüfungsrisiko im Vorfeld der Prüfungsplanung differenziert betrachtet werden. Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Risiken (bzw. der ihnen entgegenwirkenden Verwaltungs- und Prüfungshandlungen) lässt sich dabei als ein Filtersystem mit mehreren Stufen beschreiben:

Dabei wird das inhärente Risiko des betrachteten Verwaltungsbereichs als gegebene Größe gesehen. Eine Organisationseinheit des Sozialamtes, die für viele individuelle Fälle erhebliche Transferauszahlungen verantwortet, unterliegt damit beispielsweise einem weitaus höheren inhärenten Risiko als eine Organisationseinheit, die nur in geringem Umfang einzelne Rechnungen für Anschaffungen des eigenen Bedarfs veranlasst hat.

Idealerweise begegnen vor allem Organisationseinheiten, die ein besonders hohes inhärentes Risiko aufweisen, diesem bereits mit einem gut organisierten internen Kontrollsystem. An dieser Stelle gestaltet die Organisationseinheit oder eine übergeordnete Leitungsebene in eigener Verantwortung das Kontrollrisiko. Es fällt niedriger aus, wenn entstandene Fehler mit größerer Wahrscheinlichkeit durch die eigenen Kontrollen entdeckt und behoben werden.

## **Risikoorientierte Prüfungsplanung**

Ausgehend von der systematischen Erfassung und Bewertung des Fehlerrisikos im jeweiligen Prüffeld kann die örtliche Rechnungsprüfung ihre Prüfungshandlungen in Umfang, Art und Zeitpunkt angemessen ausgestalten.



Die Prüfungsplanungen erstrecken sich häufig über mehrere Jahre, so dass die Erkenntnisse über das prüfungs-spezifische Fehlerrisiko auch Entscheidungen über die Prüfungsfrequenz ermöglichen.

Auch die Verwaltung profitiert von einer systematischen Erfassung des Fehler-risikos. Die analytische Erfassung des inhärenten Risikos bietet Chancen, ein gemeinsames Verständnis von Rechnungsprüfung und geprüfter Organisationseinheit herbei zu führen. Vor allem ermöglicht die Berücksichtigung der eigenen Maßnahmen im Rahmen eines internen Kontrollsystems einen Einfluss der Organisationseinheit auf die Prüfungsintensität. Dies erfordert von beiden Seiten – Rechnungsprüfung und Fachabteilung – eine hohe Kommunikationsbereitschaft, ein klares Rollenverständnis aller Beteiligten und die Bereitschaft, Meinungs-verschiedenheiten auszuräumen oder wenigstens auszuhalten.

### Fazit

Die risikoorientierte Prüfungsplanung bzw. die risikoorientierte Jahresabschlussprüfung ist nur insofern ein neues Instrument der Rechnungsprüfung, als dass sie bisher nicht formalisierten, erfahrungsgesteuerten ad-hoc-Entscheidungen einen strukturierenden Rahmen gibt und die Entscheidungsgrundlagen für die Rechnungsprüfung – und bei teilweiser Offenlegung auch für die übrige Verwaltung – transparent macht. Durch die Möglichkeit, die eigene Entscheidung über den Umfang der Prüfungshandlungen präzise dokumentieren zu können, besteht für den Prüfer kein Anreiz mehr, aus einem möglicherweise falsch verstandenen „Sicherheitsgedanken“ das Prüffeld unnötig intensiv zu prüfen. Der risikoorientierte Prüfungsansatz kann dazu beitragen, die Effizienz der Rechnungsprüfung zu steigern sowie den Aufwand der geprüften Organisationseinheiten zu verringern.

### III. Länderreport

Die Grundstrukturen der Finanzausgleichssysteme unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland teilweise erheblich. Die konkrete Ausgestaltung und Austarierung der teilweise hochkomplexen Finanzausgleichssysteme liegt in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Selbst wenn der kommunale Finanzausgleich von seiner Idee her eine subsidiäre Finanzierungsquelle sein soll, bleiben die Kommunen de facto in erheblichem Maß auf Zuweisungen aus diesem Finanzierungssystem angewiesen.

Wegen ihrer nach wie vor erheblichen Steuerschwäche ist die Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Städte und Gemeinden besonders ausgeprägt. Deshalb stellt das schrittweise Abschmelzen und endgültige Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 für die ostdeutschen Bundesländer eine große Herausforderung dar. Sie müssen sich der Aufgabe stellen, die degressiven Mittelzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich abzufedern und die Zuweisungseinbrüche für die Kommunalhaushalte zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund wird den strukturellen Unterschieden in den west- und ostdeutschen Finanzausgleichssystemen und den differenzierten Rahmenbedingungen durch eine gesonderte Darstellung im Länderreport Rechnung getragen.

#### Länderreport West

Der folgende Länderreport behandelt aus städtischer Sicht die aktuellen Entwicklungstendenzen bei den Zuweisungen ebenso wie die derzeit wichtigsten Struktur- und Streitfragen des kommunalen Finanzausgleichs und sonstiger finanzpolitischer Gesetzgebungsvorhaben in den westdeutschen Ländern. Die aktuellen Strukturen der Steuerverbundwirtschaft in den westdeutschen Ländern sind in den Übersichten 17 und 18, S. 68 und 70 wiedergegeben. Anfang August 2015 ist insbesondere Folgendes zu berichten:

### Baden-Württemberg



Bei gleich mehreren finanzpolitischen Großbaustellen hat es in Baden-Württemberg entscheidende Fortschritte gegeben.

Zuerst ist ein Blick auf den kommunalen Finanzausgleich zu werfen, dessen Entwicklung von langfristig betroffenen Weichenstellungen dominiert wird: Seit 2007 tragen die Kommunen über einen Vorwegabzug im kommunalen Finanzausgleich ganz erheblich zur Konsolidierung des Landeshaushalts bei. Die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich wurden damals um 395 Millionen Euro und die Zuweisungen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs um weitere 10 Millionen Euro pauschal gekürzt. Im Gegenzug hatte die Landesregierung auf die früher übliche Praxis der Spitzabrechnung der kommunalen Belastungen im Länderfinanzausgleich verzichtet und außerdem das in der Landesverfassung Baden-Württemberg geregelte Konnexitätsprinzip präzisiert und erweitert. Seit einigen Jahren wird dieser Konsolidierungsbeitrag schrittweise abgeschmolzen. In den Verhandlungen der gemeinsamen Finanzkommission zum Doppelhaushalt 2013/2014 hat man sich zuletzt verständigt, die Vorwegentnahme ab 2013 von verbleibenden 265 Millionen Euro auf 240 Millionen Euro und ab 2015 nochmals um weitere 25 Millionen Euro auf dann insgesamt 215 Millionen Euro zu reduzieren. Entsprechend steigen die für Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich bereitstehenden Mittel.

So schwierig die Gespräche zwischen Kommunal- und Landesvertretern bisweilen sein mögen, in der Regel kann im Ergebnis ein für beide Seiten tragbarer Kompromiss erreicht werden. Das hat sich im Berichtszeitraum auch bei der Umsetzung des „Pakts für Familien mit Kindern“ gezeigt. Hier ist es gelungen, die Kostenerstattungsregelungen nachzuzustimmen und einige Verbesserungen zu erreichen.

Im Mittelpunkt des 2011 geschlossenen Pakts steht die Verbesserung der Kinderbetreuung. Nach langem Ringen hatte die Landesregierung darin die Konnexität dieser Aufgabe anerkannt und zusätzliche Zuweisungen für die Betriebsausgaben für die Kleinkindbetreuung zugesagt. Während für die Jahre 2011 und 2013 noch Festbeträge vereinbart worden waren, beteiligt sich das Land ab 2014 zu 68 Prozent an den Betriebsausgaben für die Kleinkindbetreuung. Für die Feststellung der Höhe der Betriebsausgaben wird auf die Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen. Das hat den kommunalen Vertretern schon damals Kopfzerbrechen bereitet, da in der Jahresrechnungsstatistik nicht alle relevanten Kosten enthalten sind. Auch stammen die Daten aus dem Vorvorjahr. Gerade aktuelle Kostenentwicklungen können so kaum erfasst und abgebildet werden. Faktisch lag die Kostenerstattung daher bei vielen kommunalen Stellen deutlich unterhalb der 68 Prozent. Auch wenn dieses Grundproblem letztlich nicht gelöst werden konnte, gelang im Herbst 2014 eine Fortschreibung der oben genannten Vereinbarung:

- Um die vereinbarungsgemäße Beteiligung des Landes in Höhe von 68 Prozent zu gewährleisten, wird die Kostenerstattung an die aktuelle Entwicklung angepasst. Die in der Vereinbarung zugrunde gelegten Elternanteile werden ab 2015 von bisher 8 Prozent auf 20 Prozent erhöht. Die künftig zu berücksichtigenden Elternanteile und die Berechnungssystematik werden außerdem im Jahr 2017 auf Basis der Rechnungsstatistik 2015 überprüft und ggf. angepasst.
- Um auch Gebäudebewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben in diesem Bereich angemessen zu erfassen, wird die Buchungsstruktur für die Erstellung der Jahresrechnungsstatistik geändert.
- Für investive Maßnahmen der Kleinkindbetreuung wird außerdem ab 2015 ein einmaliges Förderprogramm aus Landesmitteln mit einer Dotierung von 50 Millionen Euro aufgelegt. Auch Maßnahmen, die schon im Vorfeld begonnen worden

waren, sollen daraus gefördert werden können.

Auch bei den Verhandlungen zur Umsetzung der Inklusion im schulischen Bereich, eine der gesetzgeberischen Großbaustellen der letzten Jahre, konnte nach intensiven Gesprächen endlich ein zufriedenstellender Kompromiss erreicht werden:

- Inklusiver Unterricht an allgemeinen Schulen und Unterricht an Sonderschulen (künftig: Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren) wird gesetzlich gleichgestellt. Die Schulaufsichtsbehörden haben bei Beschulungsentscheidungen das Einvernehmen mit den kommunalen Schulträgern anzustreben, wenn Letztere von der Einrichtung inklusiver Bildungsangebote betroffen sein könnten. Aus praktischen Gründen wird die Inklusion zumindest in den Anfangsjahren nicht an allen Schulen praktiziert werden, sondern auf bestimmte Schulen (Schwerpunktschulen) konzentriert sein können.
- Die Träger öffentlicher allgemeiner Schulen erhalten für Inklusionsschüler neben dem regulären Sachkostenbeitrag, der auch für andere Schüler der betreffenden Schulkategorie gezahlt wird, zusätzlich einen Kopfbetrag pro Inklusionsschüler. Die Höhe des Betrags wird für jedes Schuljahr gesondert ermittelt, indem die Ausgleichsbeträge des Landes, die für diesen Zweck bereitgestellt werden und die von

1,8 Millionen Euro im Schuljahr 2015/2016 schrittweise auf 3 Millionen Euro im Schuljahr 2017/2018 ansteigen, durch die jeweiligen Inklusionsschülerzahlen geteilt werden. Für Inklusionsschüler mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ wird der hälftige Pro-Kopf-Betrag gezahlt.

- Wenn ein Schulträger infolge der Entscheidung eines staatlichen Schulamtes einen Schulumbau für Inklusionsschüler vornehmen muss, werden ihm die hierfür erforderlichen und angemessenen Aufwendungen vollständig erstattet. Die Kostenerstattung erfolgt hier nicht pauschaliert, sondern durch den vollen Ausgleich der tatsächlich kommunalen Belastungen. Die hierfür insgesamt vorgesehenen jährlichen Beträge des Landes steigen von 1,8 Millionen Euro im Schuljahr 2015/2016 auf 3 Millionen Euro im Schuljahr 2017/2018 an. Sollten diese Summen nicht ausreichen, wird das Land ab dem Schuljahr 2019/2020 rückwirkend alle noch ausstehenden Ausgleichsbeträge in vollem Umfang an die Kommunen leisten.
- Zur Deckung der Kosten für Jugendhilfe bzw. Eingliederungshilfe, insbesondere für die Schulbegleitung durch sogenannte Integrationshelfer, erhalten die betreffenden Stadt- und Landkreise einen Pro-Kopf-Betrag je Inklusionsschüler, der an einer öffentlichen allgemeinen Schule unterrichtet wird. Ausgenommen sind davon nur In-

klusionsschüler mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“. Der Ausgleichsbetrag wird ermittelt, indem die dafür bereitgestellten Ausgleichsbeträge des Landes, die von 12,1 Millionen Euro im Schuljahr 2015/2016 auf 20,2 Millionen Euro im Schuljahr 2017/2018 ansteigen sollen, durch die Schülerzahl dieser Jahre geteilt werden.

- Ob die diversen Pro-Kopf-Beträge auskömmlich sind, soll unter Mitwirkung der kommunalen Landesverbände evaluiert werden. Falls der kommunale Aufwand und die Ausgleichsleistungen um mehr als 10 Prozent voneinander abweichen, erfolgt ab dem Schuljahr 2019/2020 eine rückwirkende Anpassung der Ausgleichsleistungen. Durch diese Erhebungen soll zugleich die Basis für eine angemessene Pauschalierung der Ausgleichsleistungen in den folgenden Schuljahren geschaffen werden.
- Der den Stadt- und Landkreisen für die Schülerbeförderung gewährte Betrag wird schließlich von derzeit 190 Millionen Euro pro Jahr 2016 auf 192,3 Millionen Euro, 2017 auf 193,0 Millionen Euro und 2018 auf 193,8 Millionen Euro erhöht, um inklusionsbedingten Mehraufwand pauschal über die Mechanismen des FAG auszugleichen.

Ein entsprechender Gesetzentwurf zur Änderung des Schulgesetzes, der diese Verständigung berücksichtigt, ist zwischenzeitlich im Landtag beschlossen worden und rechtzeitig zum Beginn

Übersicht 17:

## Steuerverbundwirtschaft 2015 in den westdeutschen Ländern – Verbundgrundlagen und Verbundquoten in v. H.

Verbundgrundlagen <sup>1)</sup>	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
Einkommensteuer	23,0	12,75	23,0	15,5	23,0 <sup>2)</sup>	21,0	20,573	17,83
Körperschaftsteuer	23,0	12,75	23,0	15,5	23,0 <sup>2)</sup>	21,0	20,573	17,83
Umsatzsteuer	23,0	12,75	23,0	15,5	23,0 <sup>2)</sup>	21,0	20,573	17,83
Gewerbesteuerumlage	23,0	12,75	-	-	-	-	-	-
Länderfinanzausgleich (BEZ)	23,0	12,75	23,0	15,5	-	27,0	20,573	17,83
Grunderwerbsteuer <sup>3)</sup>	38,85 <sup>4)</sup>	38,1	23,0	33,0	23,0 <sup>2)</sup>	27,0	20,573	17,83
Kraftfahrzeugsteuer bzw. Kompensationszahlungen für Kfz-Steuer und LKW-Maut	17,54	52,5	-	15,5	-	27,0	20,573	17,83

<sup>1)</sup> Andere teilweise herangezogene Verbundgrundlagen (z. B. Feuerschutzsteuer) werden hier nicht näher aufgeschlüsselt.

<sup>2)</sup> Der Verbundsatz enthält 1,17 %-Punkte zur vorläufigen pauschalen Abgeltung von kommunalen Ausgleichsansprüchen aus der Abrechnung von Einheitslasten.

<sup>3)</sup> Beteiligung in Hessen nur an 2/3, in Nordrhein-Westfalen nur an 4/7 und in Rheinland-Pfalz nur an 7/10 der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.

<sup>4)</sup> In Baden-Württemberg steht der Anteil an der Grunderwerbsteuer in Höhe von 38,85 den Stadt- und Landkreisen zu.

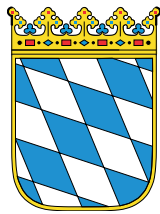
Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach den Finanzausgleichsplanungen bzw. Finanzausgleichsgesetzen der Länder (Stand: Juni 2015).

des Schuljahres 2015/2016 in Kraft getreten. Intensiv wurde in diesem Zusammenhang erörtert, welche finanziellen Auswirkungen sich aus dieser Neuregelung für die Träger der bisherigen Sonderschulen ergeben. Rückläufige Schülerzahlen führen dort allerdings nicht 1:1 zu einem Rückgang der bereitgestellten Sachkostenbeiträge. Das hat seinen Grund in deren Berechnungssystematik. Schulkostenbeiträge dienen gemäß § 17 FAG dem „angemessenen Ausgleich der laufenden Schulkosten“. Obergrenze bildet dabei der Landesdurchschnitt der laufenden, anerkannten Kosten für einen Schüler eines Schultyps. Eine abnehmende Schülerzahl führt bei gleichbleibenden Kosten zu höheren durchschnittlichen Kosten und hat so einen höheren Sachkostenbeitrag je Schüler zur Folge.

Während die Berechnungssystematik der Schulkostenbeiträge mögliche Verluste bei den ehemaligen Sonderschulen abmildert, steht sie in anderen Bereichen derzeit auf dem Prüfstand. Hintergrund ist, dass sich die Sachkostenbeiträge je Schüler bei Hauptschulen, Werkrealschulen und Gemeinschaftsschulen einerseits und für Schüler an Realschulen und Gymnasien andererseits aufgrund aktueller Schülerzahlentwicklung deutlich auseinanderentwickeln. Der je Schüler gezahlte Betrag fällt bei der ersten Schülergruppe inzwischen fast doppelt so hoch aus wie bei der zuletzt genannten. Für rund 217.000 Real- und Gymnasialschüler werden 2015 „nur“ zirka 141 Millionen Euro, für rund 130.000 Haupt-, Werkreal- und Gemeinschaftsschüler hingegen 170 Millionen Euro ausgekehrt. Das hat Fehlanreize zur Folge, weil auf diesem Weg auch kleine und kleinste Haupt- und Werkrealschulen ohne Zukunftsperspektive künstlich am Leben erhalten werden. Auch kommt es zu interkommunalen Verwerfungen, da die Finanzmittel als Vorwegabzug aus dem Finanzausgleich bereitgestellt werden und so alle Kommunen an der Mitfinanzierung beteiligt sind – also auch jene, die ihre Schulstrukturen frühzeitig an die veränderten Gegebenheiten angepasst haben. Da inzwischen auch auf Landesebene niemand mehr leugnet, dass es

Handlungsbedarf gibt, steht hier die nächste Verhandlungsrunde an. Den kommunalen Vertretern in Baden-Württemberg ist zu wünschen, dass es – wie beim kommunalen Finanzausgleich, beim Pakt für Familien mit Kindern und der Inklusion im Schulbereich – auch hier gelingen wird, zeitnah eine überzeugende Lösung zu finden.

## Bayern



„Dem ländlichen Raum ist nicht gedient, wenn wir die Städte in unzumutbarer Weise schwächen.“ Die Richtigkeit dieser Aussage von Ministerpräsident Seehofer dürfte kaum in Zweifel gezogen werden können. Als Impulsgeber und Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung sind die Städte für die Entwicklung eines Landes unverzichtbar. Gleichwohl dürften diese Worte bei dem einen oder anderen Beobachter von außerhalb Bayerns für Verwunderung sorgen. In der seit längerem intensiv geführten Debatte über die richtige Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern hat sich nämlich eher der Eindruck verfestigt, dass es der Landespolitik mit den zahlreichen Änderungen und Reformmaßnahmen der jüngeren Zeit primär um die Förderung kleiner und kleinster Gemeinden des ländlichen Raums ging. Beispielhaft sei insbesondere auf folgende Änderungen verwiesen:

- 2005 wurde ein fünfjähriger Demografiefaktor eingeführt, der im Finanzausgleich Umverteilungen insbesondere zu kleineren, stark schrumpfenden Kommunen bewirkt. 2011 wurden der Vergleichskorridor und damit die Pufferwirkung sogar auf zehn Jahre ausgedehnt.
- Im Jahr 2012 wurden Eingriffe in den einwohnerbasierten Hauptansatz vorgenommen, indem der Eingangswert für Gemeinden mit 5.000 Einwohnern von 108 Prozent auf 112 Prozent angehoben und eine Kappung bei 150 Prozent zu Lasten der Städte ab 500.000 Einwohner vorgenommen wurden. Das damalige Umschichtungsvolumen

lässt sich allein mit etwa 70 Millionen Euro beziffern.

- Zugunsten kleinerer Gemeinden wurde die 2012 eingeführte Mindestinvestitionspauschale schrittweise von 74 Millionen Euro auf nunmehr 164,5 Millionen Euro (2015) angehoben. Der Anteil dieser Mittel, von denen insbesondere kleinere Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern profitieren, belief sich zuletzt auf knapp 44 Prozent am Gesamtaufkommen der Investitionspauschale.
- Auch von den 2013 eingeführten Stabilisierungshilfen, die erstmals im Jahr 2013 um 74,4 Millionen Euro auf 100 Millionen Euro (plus 290,6 Prozent) aufgestockt wurden, profitieren überwiegend strukturschwache Kommunen in Oberfranken, Oberpfalz und Niederbayern. Im Jahr 2015 ist das Gesamtvolumen dieser Hilfen erneut angehoben worden und beläuft sich derzeit auf 120 Millionen Euro.

Da alle diese Maßnahmen ganz überwiegend durch Umschichtungen im Finanzausgleich finanziert wurden, wurden damit – alles in allem – beachtliche Umverteilungen zugunsten kleinerer, aber auch generell strukturschwacher Kommunen bewirkt. Der prozentuale Anteil der kreisfreien Städte an den Schlüsselzuweisungen ist daher seit Jahren rückläufig; von einer Bevorzugung kreisfreier Städte, die seit Jahren von interessierter Seite ins Feld geführt wird, kann mitnichten eine Rede sein.

Auch jenseits der Grenzen des Freistaates wurde die in Bayern geführte Finanzausgleichsdebatte daher mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Seit kurzem steht nun fest, mit welchen Änderungen die bayerischen Städte, Gemeinden und Kreise im FAG 2016 rechnen müssen. Nach einem fast dreijährigen intensiven Prüfungs- und Diskussionsprozess, in dem die Emotionen teilweise hochgekocht sind, konnte beim diesjährigen Spitzengespräch am 02.07.2015 eine für alle Seiten tragfähige Lösung gefunden werden.

In den zuletzt geführten Gesprächen im November 2014 über das FAG 2015

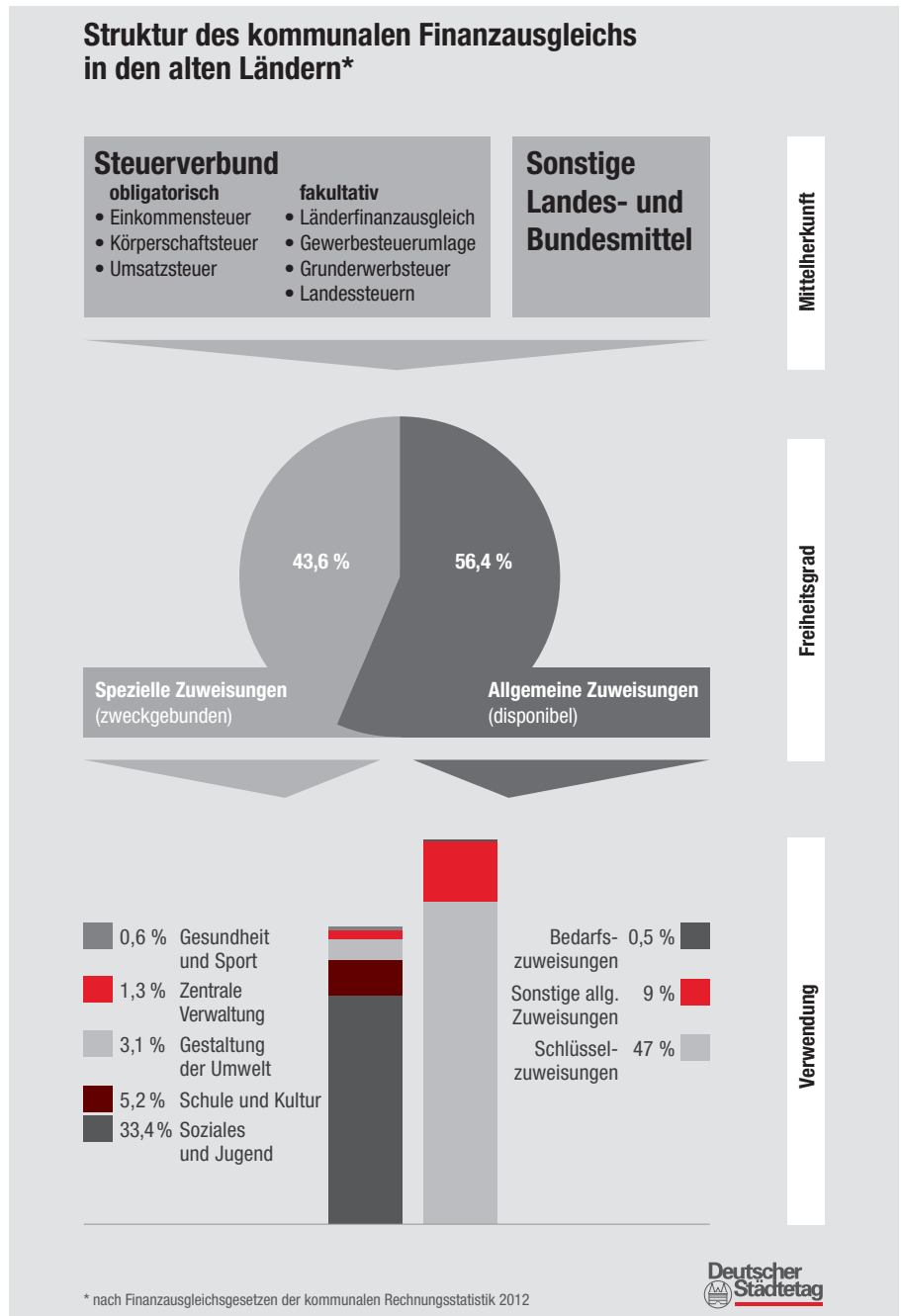


waren diese Grundsatzfragen noch ausgeblendet worden. Da die grundlegende Neujustierung erst für das FAG 2016 geplant war, war es hier vorrangig um die Entwicklung des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt gegangen. Die Forderung der kommunalen Seite nach einer Anhebung des Kommunalanteils am allgemeinen Steuererwerb von derzeit 12,75 Prozent auf 15 Prozent wurde leider nicht aufgegriffen. Es konnte im Ergebnis aber ein Kompromiss erzielt werden. So erklärte sich der Freistaat bereit, zusätzliche 29 Millionen Euro an allgemeinen Haushaltsmitteln in das System zu geben. Zusammen mit den aufkommensbedingten Steuermehreinnahmen hat sich das Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs 2015 auf diesem Weg um 248,4 Millionen Euro auf 8,289 Milliarden Euro erhöht, was ein Plus von 3,1 Prozent gegenüber dem Vorjahr darstellt.

In den jüngsten Gesprächen setzt sich diese positive Entwicklung bei der Höhe der Finanzausgleichsmasse fort. Im FAG 2016 soll sich das Volumen der Finanzausgleichsleistungen um 160,7 Millionen Euro auf 8,45 Milliarden Euro (plus 1,9 Prozent) erhöhen. Dieser Anstieg basiert im Wesentlichen auf höheren Steuereinnahmen des Landes. Darüber hinaus werden zusätzliche staatliche Haushaltsmittel in Höhe von 18 Millionen Euro bereitgestellt; außerdem steigen die Bundeszuweisungen nach dem Entflechtungsgesetz um 10 Millionen Euro. Daneben standen im Juli dieses Jahres aber auch die horizontalen Verteilungsfragen auf der Agenda:

Vorangegangen war eine gutachterliche Untersuchung zur Überprüfung der Verteilungsgerechtigkeit durch das finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut zu Köln. Über die Empfehlungen des Gutachtens ist im letzten Gemeindefinanzbericht ausführlich berichtet worden. Da der von den Gutachtern unterbreitete Reformvorschlag mit einem Umverteilungsvolumen von etwa 300 Millionen Euro in allen Gemeindegrößenklassen erhebliche Umschichtungen hervorgerufen und es eine hohe Zahl an „Verlierer-Kommunen“ gege-

Übersicht 18:



ben hätte, erschien den bayerischen Entscheidungsträgern eine 1:1-Umsetzung nicht möglich. In der Folge waren daher weitere Modellvarianten untersucht worden. Von mehr als 20 Modellrechnungen wurden im Ergebnis drei Modellvarianten mit einem Umschichtungsvolumen zwischen 63 Millionen Euro und 76 Millionen Euro (Bezugsjahr 2013) in die engere Auswahl genommen. Das im Ergebnis verabredete Reformmodell beinhaltet folgende Komponenten:

- Die Nivellierungshebesätze der Grundsteuer A und B werden von 250 Prozent und bei der Gewerbesteuer von 300 Prozent auf landeseinheitlich 310 Prozent angehoben. Darüber hinaus erfolgt eine – bis zuletzt kontrovers diskutierte und nicht kritikfreie – Teilanrechnung der über den Nivellierungshebesätzen liegenden tatsächlichen (!) Steuereinnahmen in Höhe von 10 Prozent. Letztere belastet vor allem diejenigen Städte und

Gemeinden, die ihre Hebesätze in der Vergangenheit zur Haushaltskonsolidierung und teilweise gegen politische Widerstände auf ein Niveau deutlich über dem Nivellierungshebesatz angehoben haben. Darüber hinaus ergeben sich Folgeeffekte auf die Umlagebelastung bei den Landkreisen und Bezirken. Die durch die Reform bewirkte Erhöhung ihrer Umlagekraft muss hier zwingend in eine Absenkung der Umlagesätze münden.

- Der einwohnerbasierte Hauptansatz bleibt samt Einwohnergewichtung erhalten. Auch zukünftig werden die Einwohner daher nach Gemeindegröße gewichtet. An diesem Instrument hatte es im Vorfeld gerade von kleineren Kommunen große Kritik gegeben, die im Gutachtenprozess aber als unberechtigt ausgeräumt werden konnte. Faktisch weist die Zahl der Einwohner nach wie vor die größte Signifikanz zum Ausgabebedarf einer Gemeinde auf, weshalb der Hauptansatz mit seiner Spreizung zwischen 112 Prozent bis 150 Prozent und dem zehnjährigen Demografiefaktor unverändert fortgeschrieben wird.
- Unverändert übernommen werden auch die Ergänzungsansätze für die Kreisfreiheit (10 Prozent vom Hauptansatz) und für Strukturschwäche. Letzterer greift bei überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit im Verhältnis zur Steuerkraft.
- Der den kreisfreien Städten und Landkreisen gewährte Ergänzungsansatz für Belastungen durch Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitssuchende wird grundlegend umgestaltet. Da dieser Ansatz wegen der Ausrichtung auf tatsächliche Ausgaben und möglichen Fehlansätzen seit Jahren in der Kritik steht, wird künftig für die Bedarfsbemessung auf den Indikator „Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II“ umgestellt. Mit einer Gewichtung von 3,1 je entsprechender Person kommt dem umgestalteten Soziallastenansatz prozentual in etwa das gleiche Gewicht am Gesamtansatz aller Gemeinden zu wie nach der bisherigen Systematik.

- Als weiterer Ergänzungsansatz, der sowohl für kreisfreie Städte als auch für kreisangehörige Städte und Gemeinden Anwendung finden soll, wird der vom Bayerischen Städtetag in die Diskussion eingebrachte Bedarfsindikator „Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen“ mit einer Gewichtung von 1,0 in die Bedarfsermittlung aufgenommen. Damit soll die weiter steigende Ausgabenbelastung in diesem Bereich angemessen in den Finanzausgleich einbezogen werden. Der Vorschlag eines Ansatzes für Zentralörtlichkeit, um insbesondere Städte und Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen (in der Regel ab einer Größenklasse von 10.000 Einwohnern) zu stärken, war demgegenüber leider nicht konsensfähig.

Mit der Reform, die ein Umverteilungsvolumen von 64,39 Millionen Euro aufweist, werden weitere Mittelverschiebungen zulasten einiger kreisfreier Städte verbunden sein. Angesichts der Reformen der Vergangenheit kommt darin eine hohe Solidarität der großen und größeren Städte mit kleineren Städten und Gemeinden zum Ausdruck. Allerdings gibt es bei den größeren Städten und Gemeinden nun auch die deutliche Erwartungshaltung, dass die jahrelange Diskussion über vermeintliche Gerechtigkeitslücken im kommunalen Finanzausgleich in Bayern mit diesen erneuten Zugeständnissen nun auch ein Ende haben muss.

Der gesamte Reformprozess hat sehr deutlich werden lassen, dass den strukturschwachen Regionen in Bayern nicht allein durch horizontale Umschichtungen innerhalb der kommunalen Ebene geholfen werden kann. Hier ist vielmehr der Freistaat Bayern mit Strukturprogrammen und einer gezielten Regionalpolitik gefordert. Nachdem eine weitere Aufstockung der Mindestinvestitionspauschale nicht mehr zu rechtfertigen gewesen wäre, geht deshalb die im Juni dieses Jahres für das FAG 2016 verabredete, weitere Aufstockung der Investitionspauschalen um 30 Millionen Euro auf 406 Millionen Euro (plus 8 Prozent) ausschließlich in

die allgemeine Investitionspauschale und wird dort nach dem gesetzlich festgelegten Verteilungsmechanismus an die kreisfreien Städte (20 Prozent), die kreisangehörigen Gemeinden (45 Prozent) und die Landkreise (35 Prozent) verteilt. Auch die allgemeinen Bedarfszuweisungen/Stabilisierungshilfen sollen 2016 um weitere 30 Millionen Euro aufgestockt werden und damit insgesamt 150 Millionen Euro betragen. Die Finanzierung dieser Anpassung erfolgt jedoch überwiegend aus dem Staatshaushalt (18 Millionen Euro). Dass der Rest erneut zulasten der Schlüsselmasse umgeschichtet wird, bleibt als Wermutstropfen.

Es bleibt abzuwarten, ob der Bayerische Landtag das mühsam verhandelte Reformpaket nun unverändert auf den Weg bringen wird. Es wäre den bayerischen Kollegen zu wünschen, dass die nicht immer sachlich geführte Finanzausgleichsdebatte damit wieder in etwas ruhigeres Fahrwasser kommt.

## Hessen



Die hessischen Kommunen sind nicht wirklich zufrieden: Der in Hessen geplante neue kommunale Finanzausgleich – so ihr Resümee – ist

schlechter als der alte. Dies gilt, auch wenn sie in einer Übereinkunft mit dem Land die schlimmsten Verschlechterungen abwenden konnten.

Zum Hintergrund muss man wissen, dass der Hessische Staatsgerichtshof mit Urteil vom 21.05.2013 (Aktenzeichen P.St. 2361) den Gesetzgeber zu einem historischen Systemwechsel aufgefordert hatte. Spätestens zum 01.01.2016 muss der Gesetzgeber ein sogenanntes bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem schaffen, das einen aus der Aufgabenwahrnehmung abgeleiteten Finanzbedarf der Kommunen zur Grundlage hat. In diversen Sitzungen einer eigens eingerichteten Lenkungsgruppe wurden seitdem mehr als 3.400 kommunale Aufgaben erfasst und klassifiziert und mehr als 10 Millionen Datensätze ausgewertet.

Die Beratung dieses Mammutprojekts wird auch außerhalb Hessens aufmerksam verfolgt. Anfang Februar 2015 hat Finanzminister Dr. Schäfer den Gesetzentwurf zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen der breiten Öffentlichkeit präsentiert. Seine Einschätzung, das Land habe alle Ermessensspielräume zugunsten der Kommunen ausgeübt, kann nach Durchsicht des Gesetzentwurfs nicht geteilt werden. Und auch die Sorge einiger kommunaler Vertreter, dass eine Vielzahl der Abgeordneten angesichts eines 180 Seiten starken Gesetzentwurfs und eines 22.000 (!) Seiten umfassenden Anlagenbandes regelrecht „erschlagen“ werden könnte und die notwendige Auseinandersetzung zukünftig nicht mehr im Landtag, sondern in reinen Fachzirkeln stattfindet, dürfte nicht ganz von der Hand zu weisen sein.

Im Gesetzentwurf, der vor der Sommerpause verabschiedet worden ist, hat die Landesregierung zahlreiche Stellschrauben im hochkomplexen Bedarfsermittlungssystem genutzt, um den kommunalen Finanzausgleich und damit die Belastung des Landeshaushalts nach unten zu rechnen. Im Jahr 2016 soll das für den kommunalen Finanzausgleich vorgesehene Gesamtvolumen zwar bei 4,3 Milliarden Euro liegen, was annähernd dem Volumen entspricht, welches sich Fortgeltung des alten FAG ab 2016 ergeben hätte. Bei Betrachtung der Einzelkomponenten wird aber deutlich, dass ein Teil dieser Summe als „freiwillige Aufstockung“ und Übergangslösung verstanden wird und damit potentiell gekürzt werden kann.

Besonders anschaulich zeigt sich das beim sogenannten Stabilitätsansatz. Er soll zusätzlich zum sogenannten Festansatz ausgezahlt werden, der sich aus der vom Verfassungsgerichtshof geforderten Mindestfinanz Ausstattung und einem darauf aufsetzenden Aufschlag für die angemessene Finanzausstattung zusammensetzt. Der Stabilitätsansatz soll im Startjahr 2016 der Differenz zwischen dem neuen Festansatz und der Finanzausgleichsmasse bei Geltung des alten Rechts

entsprechen. Der Stabilitätsansatz soll in den Folgejahren entsprechend dem prognostizierten Wachstum der Landessteuereinnahmen fortgeschrieben werden. Allerdings sollten entsprechende Zuwächse nach den ursprünglichen Planungen nur zu einem Drittel die Finanzausgleichsmasse der Kommunen verstärken. Ein weiteres Drittel wollte das Land ursprünglich einer Rücklage zuführen, um seiner eigenen Pflicht Genüge zu tun, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen auch in Zeiten knapper Kassen sichern zu können. Das letzte Drittel sollte zur Entlastung des Landeshaushalts vereinnahmt werden.

Mit einer Übereinkunft zwischen den kommunalen Spitzenverbänden einerseits und der Landesregierung und den beiden Koalitionsfraktionen andererseits ist es gelungen, gravierende Verschlechterungen zu Lasten der Kommunen abzuwenden. Das Land behält vom Stabilitätsansatz nur noch die Hälfte, ein Viertel für besagte Rücklage, ein Viertel für den Landeshaushalt, die andere Hälfte rechnet sich somit zugunsten der Kommunen.

Noch wichtiger ist aber, dass die ab 2017 und vor allem ab 2018 fließenden Mittel zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung des Bundes (5 Milliarden für Entlastungen bei der Eingliederungshilfe) nicht mehr der Finanzausgleichsmasse entzogen werden und auch den Stabilitätsansatz nicht abschmelzen sollen. Und weiter kommt hinzu: Die Mittel für die Abmilderung von Übergangsproblemen einzelner Kommunen oder kommunaler Gruppen werden zwar zunächst der Finanzausgleichsmasse in Höhe von 60 Millionen Euro entnommen. Sie mindern aber nicht nachhaltig die kommunale Finanzmasse, stehen den Kommunen also nach Auslaufen der Übergangsfinanzierung wieder voll zur Verfügung.

Die Übereinkunft trägt alle Zeichen eines Kompromisses. Es ist ein großer Erfolg für die Kommunen, dass sie – vor allem ab 2018 – deutlich mehr als 350 Millionen Euro mehr in ihren Kassen haben werden, als zuvor geplant.

Dies gilt zumindest dann, wenn der Bund bei seinen bisherigen Absichten und Versprechen bleibt. Unbefriedigend an dem Kompromiss ist dennoch, dass das neue Recht trotz der erzielten deutlichen Verbesserungen immer noch schlechter für die Kommunen ist als das alte:

Das Gesetz ist nicht nur beim Stabilitätsansatz von der Sorge des Landes geprägt, „unkalkulierbare Risiken“ des bedarfsorientierten Ausgleichssystems für den Landeshaushalt zu vermeiden. Das zeigt sich auch beim sogenannten Finanzkraftzuschlag, den das Land über die Mindestfinanz Ausstattung hinaus gewährt, um eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen. Er beläuft sich auf gerade mal 1,12 Prozent der Landeseinnahmen aus Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer abzüglich der Belastungen aus dem Länderfinanzausgleich und erreicht damit in der Modellrechnung für das Jahr 2014 nur einen Anteil von rund 4 Prozent der gesamten Finanzausgleichsmasse. Die auf diesem Weg generierte sogenannte angemessene Finanzausstattung liegt folglich nur minimal über dem kommunalen Existenzminimum in Gestalt der finanziellen Mindestfinanz Ausstattung. Eine angemessene Finanzausstattung, die eine kraftvolle Ausübung der kommunalen Selbstverwaltung ermöglicht, sieht anders aus. Und selbst dieser Minimalzuschlag wird in knappen Jahren bis auf die finanzielle Mindestausstattung herunter gekürzt werden können. Zu Recht bemängeln die hessischen Kommunen, dass die für die Absicherung der Mindestausstattung zu zahlende „Prämie“ damit zu hoch ausfällt und den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs widerspricht. Dieser hatte nämlich nicht nur das Erfordernis einer Mindestfinanz Ausstattung hervorgehoben, sondern unter dem Aspekt der weitergehenden angemessenen Finanzausstattung den Grundsatz der Verteilungssymmetrie, also die gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft des Landes und der Kommunen, betont. Angesichts der im Gesetzentwurf angelegten Risikoverteilung und der unzureichenden

Beteiligung an zukünftigen Entwicklungen der Landessteuern kann davon keine Rede sein.

Auch die im Mittelpunkt des Gesetzesentwurfs stehende kommunale Mindestfinanzausstattung sieht sich erheblicher Kritik ausgesetzt. Der Bedarf der Kommunen wird über verschiedenste Stellschrauben klein gerechnet:

- So klammert das Land nach dem sogenannten „Thüringer Korridormodell“ überdurchschnittlich hohe Ausgaben bei der statistikbasierten Berechnung der finanziellen Mindestausstattung von vornherein aus. Regionale und sozioökonomische Faktoren, die überdurchschnittliche Bedarfe erklären könnten, werden ausgeblendet. Es wird vielmehr – unwiderlegbar – ein unwirtschaftliches Verhalten der Kommunen unterstellt. Genauso irritierend ist es, dass das Korridormodell ausschließlich auf die durchschnittlichen Ausgaben je Einwohner abstellt, nicht aber auf die eigentlichen Bedarfsträger. Diesen gravierenden Mängeln kann auch nicht dadurch abgeholfen werden, dass man sich entschlossen hat, zusätzliche Sonderbedarfe durch einen Soziallastenansatz und einen Metropolenzuschlag abzugelten, um die eklatantesten Verwerfungen zu vermeiden.
- Weiter ist nicht nachvollziehbar, wie in hochpflichtigen Produktbereichen, bei denen die Städte individuelle gesetzliche Ansprüche zu befriedigen haben (z. B. SGB II, SGB XII) überhaupt eine Quote freiwilliger Leistungen berechnet werden kann. Anstelle einer objektiv nachprüfbarer gutachterlichen Entscheidung wird dafür auf die subjektiven Erfahrungen von Prüfern aus den Regierungspräsidien zurückgegriffen.
- Die Debatte um die Berücksichtigung von „freiwilligen Leistungen“ treibt auch im Übrigen erstaunliche Blüten: Zu Recht hatten die hessischen Kommunen darauf hingewiesen, dass angesichts der Staatszielbestimmungen zu Sport und Umwelt derartige Leistungen

der Kommunen nicht zu 100 Prozent als „freiwillig“ – mit der Folge einer niedrigeren Dotierung im kommunalen Finanzausgleich – eingeordnet werden können. Im Vorfeld des Gesetzesentwurfs waren daher die freiwilligen Leistungen der vier Produktbereiche 04 (Kultur), 08 (Sport), 13 (Umwelt) und 14 (Natur) zu 100 Prozent als bedarfsgerecht anerkannt worden. Im Gesetzesentwurf wird nun aber lediglich ein prozentualer Aufschlag in Höhe von 6,2 Prozent zu den bei der Bedarfsermittlung berücksichtigten Pflichtaufgaben gezahlt. Damit wird die Quote der freiwilligen Leistungen sachfremd an den Umfang der Pflichtleistungen gekettet.

- Während der Gesetzgeber bei der Ermittlung des kommunalen Bedarfs auf diesem Weg massive Abstriche beim Ist-Aufwand der Kommunen vornimmt, werden die kommunalen Steuereinnahmen zu 100 Prozent – basierend auf gewichteten Hebesätzen – bedarfsmindernd berücksichtigt. Damit wird den Kommunen mittelfristig der Anreiz genommen, durch Hebesatzerhöhungen oder die Ansiedlung von Gewerbeunternehmen ihre Steuereinnahmen zu erhöhen. Selbst die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln des Bundes, die über den gemeindlichen Anteil an der Einkommen- oder der Umsatzsteuer erfolgt, würde so letztlich in ein Entlastungsprogramm zugunsten des Landeshaushalts umgemünzt.

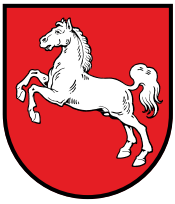
Neben diesen Problemen im vertikalen Finanzausgleich, d. h. der Finanzmittelverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene insgesamt, ist auch die Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs, also die Verteilung der Mittel auf die hessischen Kommunen, nicht frei von Kritik. Mit gutem Grund sind viele hessische Städte mit der Reform weiterhin unglücklich. Sie sehen sich, auch wenn vertikal grundlegende Verbesserungen erreicht werden konnten, auf horizontaler Ebene nicht angemessen ausgestattet. Es ist schon sehr bezeichnend, dass in der Regierungserklärung zur Neuord-

nung der Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen ausdrücklich hervorgehoben wurde, dass über 200 Städte und Gemeinden des ländlichen Raums von der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs profitieren und deutlich mehr als bisher erhalten. Dazu trägt u. a. ein neugeschaffener Belastungsausgleich für Demografie bei. Und mit unterschiedlichen Nivellierungshebesätzen für kreisangehörige und kreisfreie Städte wird der Bedarf der kreisfreien Städte bewusst und in höchst angreifbarer Weise nach unten gerechnet. Das neu geordnete FAG 2016 verzichtet außerdem auf eine Einwohnergewichtung nach Einwohnerzahlen und gewichtet die Einwohner stattdessen nach zentralörtlichen Funktionen. Nach alledem bleibt für die hessischen Städte nur das ernüchternde Fazit, dass ihren Bedarfen und ihrer wirtschaftspolitischen Bedeutung im Finanzausgleich nicht Rechnung getragen wird. Das kann, da die Städte Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung sind, langfristig für das Land zum Bumerang werden.

Verfassungsrechtlich fragwürdig ist in diesem Zusammenhang auch die Erhebung einer Solidaritätsumlage, die ausweislich des Regierungsentwurfs die interkommunale Solidarität zwischen den Kommunen fördern soll. Die Abschöpfungsquote wird 15 Prozent für die ersten 10 Prozent der die Abundanzschwelle übersteigenden, sogenannten überschießenden Steuerkraft betragen und 25 Prozent für den Rest. Die steuerstarken Kommunen, so Dr. Schäfer zur Begründung, könnten aufgrund ihrer eigenen Stärke den finanzschwächeren Kommunen „daraus unter die Arme greifen“. Ob eine solche Pflicht rechtlich eingeführt werden kann oder ob es sich hierbei nicht vielmehr um eine originäre Verpflichtung des Landes handelt, ist unter Verfassungsjuristen allerdings durchaus umstritten (Textbox 4, Seite 76).



## Niedersachsen



Die Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs, die Auseinandersetzung zwischen Land und Kommunen über den Konnexitätsausgleich

anlässlich der Einführung der inklusiven Schule sowie die finanzielle Belastungen der Kommunen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen. Das sind die zentralen Themen, die die diesjährige finanzpolitische Diskussion in Niedersachsen bestimmen.

Bei der Reform des kommunalen Finanzausgleichs, dem von der 2013 neugewählten Landesregierung auf die politische Agenda gesetzten Großprojekt, stehen entscheidende Weichenstellungen noch aus. Das im Sommer 2014 ausgeschriebene Gutachten, das zwischenzeitlich an das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung Hannover (NIW) vergeben worden ist, wird erst im Herbst dieses Jahres erwartet. Es soll sich u. a. mit folgenden Fragen auseinandersetzen:

- Können demografieindizierte ausgleichsrelevante Zusammenhänge identifiziert und in verfassungsrechtlich zulässiger Weise im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden?
- Ist die bestehende Einwohnergewichtung für Niedersachsen weiterhin ein geeigneter Ausgleichsmaßstab?
- Bedürfen die im niedersächsischen Kommunalrecht einerseits und im niedersächsischen Raumplanungsrecht andererseits definierten Gemeindetypen einer auf diesen Typen basierenden Berücksichtigung im Finanzausgleichssystem zwischen Land und Kommunen bzw. zwischen den Kommunen untereinander?
- Können und sollen zur Verstärkung besonders finanzschwacher Kommunen verstärkt Sonderansätze herangezogen werden?

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass eine Reform wegen der damit regelmäßig verbundenen Umverteilungen Streit und Ärger in die kommunale Landschaft tragen könnte. Die kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen sehen die erneute Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs eher kritisch. Erst 2011 war das niedersächsische System vom Landesamt für Statistik Niedersachsen „auf Herz und Nieren“ überprüft worden. In den meisten der untersuchten Themenfeldern bestand nach Auffassung der befragten Finanzausgleichsexperten kein Handlungsbedarf. Warum dies sich wenige Jahre später grundlegend anders darstellen sollte, ist nicht recht nachvollziehbar.

Umverteilungsdebatten zwischen den Kommunen könnten die Grundsatzfrage der richtigen und angemessenen Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen in den Hintergrund treten lassen. Seit langem sprechen sich die kommunalen Vertreter dafür aus, den kommunalen Finanzausgleich zu verstärken. Dafür müsste die Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich von aktuell 15,50 auf 16,09 Prozent und damit auf das Niveau angehoben werden, welches vor der Absenkung durch das Haushaltsbegleitgesetz 2005 bestand. Damals hatte der niedersächsische Landesgesetzgeber die Steuerverbundquote massiv gekürzt und die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich um insgesamt 150 Millionen Euro jährlich reduziert – ein Eingriff, der bislang nur teilweise rückgängig gemacht wurde.

Darüber kann auch die erfreuliche Entwicklung der insgesamt zur Verfügung stehenden Zuweisungsmasse im niedersächsischen kommunalen Finanzausgleich nicht hinwegtäuschen. Diese hat sich zwar im Jahr 2015 auf die erfreuliche Summe von 3,585 Milliarden Euro erhöht. Das ist aber nicht das Ergebnis landesgesetzgeberischer Wohltaten, sondern systemimmanente Folge gestiegener Landessteuereinnahmen. Zusätzliche Mittel sind auch weiterhin erforderlich. Selbst wenn die niedersächsischen Kommunen insgesamt noch einen positiven Finanzie-

rungssaldo in Höhe von 173,5 Millionen Euro (Vorjahr: 699 Millionen Euro) erzielen konnten, hat sich ihre Finanzlage im Vergleich zum Vorjahr merklich verschlechtert. Bei Betrachtung kommunal-individueller Zahlen fällt insbesondere auf, dass die kreisfreien Städte einen negativen Finanzierungssaldo von fast 67 Millionen Euro aufweisen.

Auch bei den sogenannten Liquiditätskrediten lohnt ein differenzierender Blick. Erfreulich ist, dass sich diese Kredite, die als sogenannte Kassenkredite eigentlich nur der kurzfristigen Liquiditätssicherung dienen, im Vergleich zum Vorjahr um rund 450 Millionen Euro reduziert haben. Das damit zum Stichtag 31.12.2014 erreichte Volumen in Höhe von insgesamt 3,34 Milliarden Euro liegt ungefähr auf dem Niveau von vor zehn Jahren. Für euphorische Bewertungen ist es gleichwohl deutlich zu früh. Der sogenannte Zukunftsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und den Kommunen, in dessen Mittelpunkt gerade der Schuldenabbau steht, läuft aus. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass sich diese begrüßenswerte Entwicklung im bisherigen Umfang weiter fortsetzt. Dafür sind weitere, auch finanziell unterlegte Anstrengungen des Landes erforderlich. Umso enttäuschender ist es, dass die Landesregierung im Finanzausgleich bislang beharrlich an der Steuerverbundquote von 15,5 Prozent festhält. Eine schrittweise Anhebung – wie von kommunaler Seite gefordert – könnte ein weiterer wichtiger Schritt zur Senkung der kommunalen Liquiditätskredite sein.

Ein Zwischenerfolg konnte demgegenüber bei der Auseinandersetzung zwischen Land und Kommunen über den notwendigen Mehrbelastungsausgleich im Zusammenhang mit der Einführung der inklusiven Schule in Niedersachsen erreicht werden. Das schon zum 01.08.2012 in Kraft getretene Gesetz sieht vor, dass alle öffentlichen Schulen bis zum 31.07.2018 in inklusive Schulen umzuwandeln sind. Allen Schülerinnen und Schülern ist danach ein barrierefreier und gleichberechtigter Zugang zu ermöglichen.



Bis zu diesem Stichtag können sogenannte inklusive Schwerpunktschulen gebildet werden.

Schon bei Verabschiedung des Gesetzes war klar, dass dieses gesellschaftspolitische Großprojekt erhöhten Investitionsaufwand der Schulträger und zusätzliche Aufwendungen der Träger der Jugend- und Sozialhilfe bedeutet. Doch obwohl Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Landesverfassung vorsieht, dass der Gesetzgeber bei der Übertragung von Aufgaben an Kommunen unverzüglich den finanziellen Ausgleich für die dadurch verursachten, erheblichen und notwendigen Kosten regeln muss, blieb der Niedersächsische Landesgesetzgeber lange Zeit untätig. Um eine drohende Verfristung zu verhindern, entschlossen sich daher neun Städte und Gemeinden sowie vier Landkreise zu einer Verfassungsbeschwerde beim Staatsgerichtshof. Diese – damit auch vor die Gerichte getragene – Auseinandersetzung konnte Mitte November 2014 entschärft werden. In einer zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen Vereinbarung erkennt das Land nunmehr die Konnexitätsansprüche der niedersächsischen Kommunen dem Grunde nach an. Weiter wurde ein Kostenausgleich wie folgt verabredet:

- Für bauliche Maßnahmen zahlt das Land ab dem Jahr 2015 einen Betrag in Höhe von 11,7 Millionen Euro an die Schulträger. Ab dem Jahr 2016 wird dieser Betrag auf 20 Millionen Euro jährlich erhöht. Diese pauschalierten Zahlungen sollen unbefristet erfolgen und auf der Basis der Schülerzahlen der allgemeinbildenden Schulen der Primarstufe und der Sekundarstufe 1 auf die Städte, Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise verteilt werden.
- Zusätzlich erhalten die Schulträger, die auch Träger der Jugendhilfe sind, Leistungen in Höhe von 5,8 Millionen Euro für das Jahr 2015 und 10 Millionen Euro ab dem Jahr 2016. Diese Inklusionspauschale ist zunächst bis 2018 befristet und

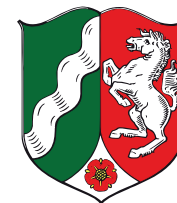
soll in der Folge nachverhandelt werden. Die Aufteilung der Mittel erfolgt jeweils zur Hälfte auf die Träger der Jugend- und der Sozialhilfe. Der jeweilige Anteil der Träger richtet sich nach der Wohnbevölkerung im Alter von 6 bis 18 Jahren am 30.06. des Vorjahres.

Nun warten die niedersächsischen Kommunen auf die Umsetzung der zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden abgeschlossenen Vereinbarung durch ein Landesgesetz.

Geringfügige Verbesserungen konnten darüber hinaus bei der Kostenabgeltung durch das Land für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen erreicht werden. Der Pauschalbetrag wurde ab dem 01.01.2015 auf 6.195 Euro pro Person (bisher 5.932 Euro pro Person) angehoben. Damit erfolgt allerdings nur eine Anpassung an die allgemeine Kostensteigerung des Jahres 2012 auf das Jahr 2013, also gewissermaßen ein Inflationsausgleich. Die vom Niedersächsischen Städtetag seit vielen Jahren kritisierte chronisch unterfinanzierte Kostenerstattung des Landes für diesen Aufgabenkreis bleibt also weiterhin ungelöst. Auch das niedersächsische Gesetz zur Entlastung der Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, mit dem die vom Bund in 2015 für Niedersachsen zur Verfügung gestellten Mittel in Höhe von 80 Millionen Euro weitergeleitet und um 40 Millionen Euro Landesmittel aufgestockt werden, kann diese Unterfinanzierung nur bedingt beseitigen. Die in 2015 insgesamt zur Verfügung gestellten 120 Millionen Euro sind weder der Höhe nach ausreichend, noch stellen sie als Einmalzahlung eine dauerhafte strukturelle Verbesserung der unzureichenden Finanzierungsregelung dar. Die Kostenerstattung ab 2016 ist nämlich völlig offen, da die Kostenpauschale im Aufnahmegesetz vom Land nicht angepasst wird. Mit einer Politik des Landes nach der aktuellen Kassenlage ist den niedersächsischen Kommunen aber nicht gedient.

Um den Blick nach Niedersachsen zu vervollständigen, ist abschließend noch auf zwei weitere Gesetzgebungsvorhaben hinzuweisen: Das auf Bundesebene verabschiedete Kommunalinvestitionsförderungsgesetz ist in Niedersachsen durch das zum 01.08.2015 in Kraft getretene Niedersächsische Kommunalinvestitionsförderungsgesetz umgesetzt worden. Die Landesregierung plant außerdem noch in diesem Jahr eine Novellierung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes. Neben Kommunen, die als anerkannte Kurorte, Erholungsorte oder Küstenbadeorte zur Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen berechtigt sind, sollen weitere touristisch geprägte Kommunen ein Beitragserhebungsrecht erhalten. Damit wird eine Forderung des Niedersächsischen Städtetages aufgegriffen, die dieser vor dem Hintergrund von Urteilen zur Bettensteuer erhoben hatte. Darüber hinaus soll im Niedersächsischen Kommunalabgabengesetz eine Ermächtigungsgrundlage für wiederkehrende Beiträge als zusätzliche Möglichkeit zur Finanzierung von Straßenausbaumaßnahmen geschaffen werden.

## Nordrhein-Westfalen



Nachdem in den letzten Jahren in Nordrhein-Westfalen ein Finanzausgleichsgutachten das andere gejagt hat, ist es um diese finanzpolitische

Großbaustelle im Berichtszeitraum etwas ruhiger geworden.

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 06.05.2014 (VerfGH 14/11 und VerfGH 9/12) hat die Kritik, die insbesondere von kleineren und ländlich geprägten Kommunen am Finanzausgleichssystem geäußert worden war, leiser werden lassen. Mit deutlichen Worten war das höchste NRW-Gericht dem Vorwurf entgegengetreten, das gegenwärtige Finanzausgleichssystem begünstige einseitig große und größere Städte. Der Hauptansatz mit ansteigender Einwohnergewichtung wurde in dem Urteil ebenso für verfassungskonform

erachtet wie der in den letzten Jahren deutlich erhöhte Sozillastenansatz. Auch bei der Frage der Teilschlüsselmassenaufteilung, also der Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die Schlüsselmassen für Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände, hat der Verfassungsgerichtshof gegenwärtig keinen Nachsteuerungsbedarf erkannt. Auch wenn noch weitere Verfassungsbeschwerden zu späteren Finanzausgleichsgesetzen anhängig sind, hält die Landesregierung daher in ihren am 23.06.2015 verabschiedeten Eckpunkten zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2016 am bestehenden Finanzausgleichssystem fest.

Allerdings werden darin auch solche Rechenergebnisse 1:1 in den Finanzausgleich umgesetzt, bei denen in methodischer Hinsicht durchaus noch Klärungsbedarf bestehen würde. Auf Basis der Analyse der Zahlen der Jahre 2009 bis 2012 soll u. a. die Hauptansatzstaffel, also die Gewichtung zwischen kleinen und größeren Städten, die derzeit von 100 bis 148 Prozent reicht, deutlich gekürzt werden. Im GFG 2016 soll der Hauptansatz nur noch von 100 Prozent für Gemeinden bis 25.000 Einwohnern bis 142 Prozent für Gemeinden über 615.500 Einwohnern reichen. Auch wenn die dadurch bewirkte Umverteilung durch den Zuwachs der insgesamt verteilbaren Finanzausgleichsmasse auf fast 10 Milliarden Euro überdeckt wird, wird das die großen und größeren Städte schwächen. Die Spreizung des Hauptansatzes würde damit noch hinter das Niveau der 80iger-Jahre zurückfallen, obwohl es gerade die großen und größeren Städte sind, die die wirtschaftlichen Entwicklungsimpulse setzen.

Gleichzeitig soll der Sozillastenansatz nochmals angehoben werden. Auch diese Veränderung wirft Fragen auf. Angesichts der 2012 erfolgten 75 prozentigen Übernahme der Grundsicherungskosten durch den Bund war vielerorts mit rückläufigen Effekten beim Sozillastenansatz gerechnet worden. Und generell wird kritisiert, dass die Praxis der Landesregierung, alljährlich eine Neuberechnung der Bedarfsan-

#### Textbox 4: **Finanzausgleichsumlagen** **Umstrittene Finanzausgleichsinstrumente mit Konjunktur**

Zahlreiche Bundesländer haben in den letzten Jahren sogenannte Finanzausgleichsumlagen eingeführt. Dabei werden kommunale Steuereinnahmen abgeschöpft und überwiegend ganz oder teilweise in den Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen eingebracht.

Auch wenn die gesetzliche Bezeichnung dem nicht immer entspricht, können regelungstechnisch insbesondere zwei Umlageformen unterschieden werden: Finanzkraftumlagen stellen als Bemessungsgrundlage in der Regel auf die Finanzkraft (d. h. die kommunalen Steuereinnahmen und die Schlüsselzuweisungen) ab. Sie werden daher – wie beispielsweise in Baden-Württemberg – von einem breiten Adressatenkreis erhoben. Etwas anders gelagert ist die Situation bei den sogenannten Abundanzumlagen. Von Abundanz spricht man, wenn die Steuerkraft einer Gemeinde ihren Finanzbedarf übersteigt, so dass die Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich erhält. Das ist in der Regel ein etwas kleinerer Betroffenenkreis, wobei die Zahl der abundanten Gemeinden auch von der Dotierung des Finanzausgleichs und dessen konkreter Ausgestaltung abhängt. Bemessungsgrundlage von Abundanzumlagen ist die sogenannte überschießende Steuerkraft der abundanten Gemeinden; mittels Abundanzumlagen wird ein Teil der überschießenden Steuerkraft abgeschöpft.

Entsprechende Finanzausgleichsumlagen finden sich inzwischen in den Finanzausgleichsgesetzen von Baden-Württemberg (§ 1a FAG), Brandenburg (§ 17a FAG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 8 FAG), Niedersachsen (§16 FAG), Rheinland-Pfalz (§ 23 FAG), Saarland (§ 17 FAG), Sachsen (§ 25a FAG), Sachsen-Anhalt (§ 12 Abs. 3 FAG), Schleswig-Holstein (§ 30 FAG) und Thüringen (§ 31a FAG). In Hessen ist eine entsprechende Umlage für das FAG 2016 geplant. Seit 2014 erhebt auch Nordrhein-Westfalen eine sogenannte Solidaritätsumlage, eine Art Abundanzumlage, die allerdings nicht den kommunalen Finanzausgleich verstärkt, sondern zur Finanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen eingesetzt wird.

Diese Instrumente sind juristisch und finanzwissenschaftlich nicht unumstritten. Häufig wird die Umlageerhebung damit begründet, dass hierdurch die Finanzausstattung schwächerer Kommunen verbessert und so die distributive – also die ausgleichende – Funktion des kommunalen Finanzausgleichs erhöht wird. In der politischen Diskussion wird deshalb häufig mit der Notwendigkeit interkommunaler Solidarität argumentiert.

Eine abschließende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Form der Umlagen steht bislang allerdings noch aus. In Nordrhein-Westfalen haben die von der Solidaritätsumlage betroffenen Gemeinden jetzt den Versuch einer höchst richterlichen Klärung unternommen, indem sie eine Verfassungsbeschwerde nicht nur beim Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, sondern auch beim Bundesverfassungsgericht erhoben haben. Die letztgenannte Verfassungsbeschwerde soll aber nur dann „zum Zuge“ kommen, wenn der Verfassungsgerichtshof NRW den Bedenken der Beschwerdeführenden nicht folgen sollte. Wegen der grundsätzlichen Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht kommt eine solche nämlich nur dann in Betracht, wenn die landesverfassungsgerichtliche Kontrolle „keinen adäquaten Rechtsschutz“ im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisten sollte.

In der Auseinandersetzung geht es zum einen um die Frage, ob die – letztlich an den Landesgesetzgeber gerichteten – Vorschriften über den kommunalen Finanzausgleich überhaupt geeignet sind, eine „solidargemeinschaftliche Mitverantwortung“ der Kommunen untereinander, wie dies für den Länderfinanzausgleich und das Verhältnis der Länder untereinander angenommen wird, begründen können oder ob die Unterstützung finanzschwacher Gemeinden nicht allein Aufgabe des Landes ist. Zum zweiten greifen entsprechende Umlagen in die grundgesetzliche Verteilung des gemeindlichen Steueraufkommens ein, was in Teilen des rechtswissenschaftlichen Schrifttums als unzulässig angesehen wird. Von dem Ausgang der Verfahren dürften daher gleich in mehrfacher Hinsicht wertvolle Hinweise für die weitere Diskussion dieser Finanzausgleichsinstrumente zu erwarten sein.

sätze vorzunehmen, gerade bei größeren Sprüngen eine verlässliche Einschätzung und Planung erschwert.

Auf vehemente Ablehnung stoßen die – mit dem Eckpunktebeschluss endgültig offenkundig gewordenen – Planungen der Landesregierung, die Kommunen ab 2016 im kommunalen Finanzausgleich noch stärker als bislang zur Finanzierung des Stärkungspakts Stadtfinanzen heranzuziehen. Das mit insgesamt rund 650 Millionen Euro jährlich dotierte Programm verlangt, dass die in zwei Hilfsstufen teilnehmenden Kommunen den Haushaltsausgleich bis 2021 ohne Hilfe erreichen müssen. Von Anfang an hatte es in der kommunalen Familie massive Kritik daran gegeben, dass dieses Hilfsprogramm in erheblichem Umfang von den Kommunen selbst finanziert werden muss. Eine ursprünglich in einer jährlichen Höhe von 182 Millionen Euro geplante Solidaritätsumlage, die von den nachhaltig abundanten Kommunen seit Anfang 2014 erhoben wird, wurde daher noch im Gesetzgebungsverfahren um die Hälfte auf 91 Millionen Euro abgesenkt. Daneben beteiligen sich alle Kommunen in Höhe von 115 Millionen Euro über einen Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz. Dazu soll nun noch ein weiterer Abzug in Höhe von 70 Millionen Euro jährlich ab dem GFG 2016 kommen. Der kommunale Anteil an der Finanzierung des Stärkungspakts würde damit von derzeit 206 Millionen Euro auf 276 Millionen Euro jährlich ansteigen.

Das Land argumentiert, dass es mit dieser weiteren Kürzung nur Zugewinne der Kommunen abschöpfen würde, die sich aus der Erhöhung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich systembedingt ergäben. Die Anhebung der Grunderwerbsteuer zum 01.01.2015 von 5,0 auf 6,5 Prozent habe ausschließlich der Konsolidierung des Landeshaushalts dienen sollen. Die Wirkungen sind freilich andere: Die als Leistung des Landeshaushalts ausgegebene Halbierung der Solidaritätsumlage wird so faktisch aus kommunalen Finanzausgleichsmitteln und damit vorwiegend von den finanzschwächeren bzw. -bedürftigeren Kommunen finanziert.

Und auch außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gibt es Reibungspunkte: So hat die Einführung der Solidaritätsumlage eine Verfassungsbeschwerde der Umlagezahler vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen und dem Bundesverfassungsgericht nach sich gezogen, deren Ergebnis mit Spannung erwartet wird (siehe Textbox 4, S. 76).

An anderer Stelle hat der Verfassungsgerichtshof NRW inzwischen für Klarheit gesorgt. In einem Urteil vom 19.05.2015 (VerfGH 24/12) hat er die Verteilungsparameter der Hilfen aus dem Stärkungspaktgesetz und damit die Grundpfeiler des Hilfsprogrammes bestätigt. Die Stadt Oer-Erkenschwick, die im Rahmen der ersten Stufe pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, hatte eine Verletzung des interkommunalen Gleichbehandlungsgebots gerügt, da die Verteilung der Konsolidierungshilfen in den ersten beiden Jahren auf Grundlage statistischer Haushaltsdaten erfolgt war, die sich im Nachgang als fehlerhaft erwiesen hatten. Nach Überprüfung und Korrektur der Daten hatte der Gesetzgeber die Mittelverteilung in einem Änderungsgesetz angepasst – allerdings nur für die Zukunft. Das hielt der Verfassungsgerichtshof für gerechtfertigt, weil der Gesetzgeber in dringlicher Lage unter Heranziehung finanzwissenschaftlichen Sachverständigen auf Basis der bestmöglich verfügbaren Datenlage entschieden habe. Ein anderes Votum hätte möglicherweise bei einzelnen Empfängercommunen erhebliche Rückforderungsansprüche ausgelöst. Angesichts der dynamisch steigenden Belastungen im Sozial- und Jugendbereich sowie bei der Flüchtlingsunterbringung wissen viele Stärkungspakt-Kommunen aber schon jetzt nicht mehr so recht, wie sie den strengen Konsolidierungskurs umsetzen sollen. Vielerorts sind daher die Hebesätze für die Grundsteuer B spürbar angehoben worden.

Diese Entwicklungen sind auch Gegenstand der derzeit laufenden Evaluation des Hilfsprogramms. Das Gesetz sieht vor, dass die Zielerreichung des Programms und die Notwendigkeit einer dritten Hilfsstufe gemeinsam mit

den kommunalen Spitzenverbänden zu überprüfen sind. Für letztere steht schon jetzt fest, dass es dringend einer Aufstockung der Hilfen und einer Erweiterung des Empfängerkreises bedarf. Auch außerhalb des Stärkungspakts haben zahlreiche Städte und Gemeinden erhebliche Haushalts- und Finanzprobleme und erwarten zu Recht eine Konsolidierungsperspektive.

Es verwundert daher nicht, dass die Verteilungskonflikte zwischen den Kommunen im Berichtszeitraum weiter zugenommen haben. Gegenwärtig zeigt sich dies bei der geplanten Umsetzung des Investitionsprogramms für finanzschwache Kommunen, aus dem rund 1,1 Milliarden Euro nach Nordrhein-Westfalen fließen werden. Die bisherigen Planungen der Landesregierung sehen vor, dass alle diejenigen Kommunen als „finanzschwache Kommunen“ Zugang zum Förderprogramm erhalten, die in den letzten fünf Jahren Schlüsselzuweisungen aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz erhalten haben. Auch die Höhe der Fördermittel soll sich daran orientieren. Die Fördermittel sollen damit sehr breit im Land verteilt werden. Das hat gerade bei den mit Strukturproblemen kämpfenden großen und größeren Städten berechtigten Widerstand ausgelöst. In einem Schreiben des Städtetags Nordrhein-Westfalen an die Ministerpräsidentin, den Innen- und den Finanzminister wird diese Planung daher als „Aufstockung des Finanzausgleichs“ kritisiert und mangels hinreichenden Bezugs zu den Förderzielen des Bundes abgelehnt. Hier wird eine stärkere Fokussierung auf finanzschwache Kommunen durch eine Mitberücksichtigung der Förderkriterien des Bundes, insbesondere der Arbeitslosenquote und der Kassenkredithöhe, für notwendig gehalten. Es irritiert, wenn diese Kriterien im Ländervergleich zwar als gut geeignet für die Einschätzung der jeweiligen kommunalen Finanzlage angesehen werden, bei der landesinternen Verteilung aber keine Berücksichtigung finden sollen. Es bleibt abzuwarten, ob diese Kritik im weiteren Verfahren noch Berücksichtigung findet. Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat jedenfalls seine Gesprächsbereitschaft signalisiert.

Auch jenseits des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes stehen wichtige Weichenstellungen an. Im zweiten Halbjahr dieses Jahres soll die sogenannte Verfassungskommission des Landtags ihre Vorschläge zur Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Landesverfassung erarbeiten. Dabei geht es auch um zwei wichtige finanzpolitische Fragestellungen:

- Angesichts der angekündigten Umsetzung der Schuldenbremse sehen die kommunalen Vertreter die Gefahr, dass der zunehmende Konsolidierungsdruck des Landeshaushalts 1:1 an die Kommunen und damit an das letzte Glied in der Kette weitergereicht wird. Erste Auswirkungen sind – wie gesehen – schon spürbar. Die Kommunen benötigen daher einen wirksamen, verfassungsrechtlichen Schutz ihres Kernbereichs der Selbstverwaltung in Gestalt eines Anspruchs auf eine finanzielle Mindestausstattung. Bislang verneint der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen eine solche Garantie unter Verweis auf den restriktiven Wortlaut der Landesverfassung. Dort heißt es, dass die Verpflichtung des Landes zur Gewährleistung eines übergemeindlichen Finanzausgleichs nur „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“ besteht. Von kommunaler Seite wird gefordert, diesen Vorbehalt zu streichen. Damit würde auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Rechnung getragen, das den absoluten Kernbereichsschutz der Kommunen in seinem Urteil von 31.01.2013 eindeutig bejaht hat. Die Empfehlungen der von der Verfassungskommission beauftragten Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Wieland (Speyer) und Prof. Dr. Waldhoff (Berlin) gehen hier nicht weit genug. Zwar wird in beiden Gutachten betont, dass die Schuldenbremse nicht durch eine Verlagerung von Verschuldung auf die kommunalen Haushalte umgangen werden darf, sie empfehlen aber lediglich eine klarstellende Regelung in der Landesverfassung dahingehend, dass die Finanzaus-

stattungsrechte von der Schuldenbremse unberührt bleiben.

- Auch das 2004 in der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip sollte in einigen Punkten weiterentwickelt werden. Nachdem die Kommunen in den zurückliegenden zehn Jahren Erfahrungen mit dem Verfassungsprinzip sammeln konnten, haben sich einige Schwachstellen gezeigt: So sollten beispielsweise auch solche Fälle, in denen es zu Mehrbelastungen durch bundes- und europarechtliche Änderung landesrechtlich übertragener Aufgaben kommt, vom Schutzzumfang des Konnexitätsprinzips erfasst werden. In einer aktuellen Entscheidung des Verfassungsgerichtshof vom 09.12.2014 (VerfGH 11/13) hat dieser demgegenüber nur solche Änderungen bestehender Aufgaben als konnexitätsrelevant angesehen, die durch ein Landesgesetz oder eine Landesrechtsverordnung unmittelbar verursacht worden sind. Das soll bei einer Aufgabenveränderung durch Bundesrecht dann nicht der Fall sein, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers auf eine vorausgegangene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränkt, bei der die in Rede stehende Aufgabenänderung noch nicht absehbar war. Selbst der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen betont, dass dadurch gravierende Schutzlücken entstehen und hat den Landesverfassungsgeber zum Tätigwerden aufgefordert.

## Rheinland-Pfalz



2015 wird ein „Kommunaljahr“. Mit dieser knappen Beschreibung hat der Präsident des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz in einer Pressemitteilung vom 09.01.2015 das diesjährige Arbeitsprogramm des Gerichts resümiert. Von 18 Normenkontrollverfahren, die 2014 beim höchsten rheinland-pfälzischen Gericht anhängig gemacht worden sind, sind 16 Kommunalverfassungs-

beschwerden, die alle noch in diesem Jahr entschieden werden sollen. Inhaltlich geht es neben der Ende 2013 auf den Weg gebrachten kommunalen Gebietsreform, die den Schwerpunkt der Verfahren ausmacht, auch um den kommunalen Finanzausgleich sowie Finanzierungspflichten des Landes gegenüber den Kommunen im Zusammenhang mit der Betreuung von Kindern unter drei Jahren, also die sogenannte Konnexität.

Schon im letzten Gemeindefinanzbericht war darüber berichtet worden, dass die zum 01.01.2014 in Rheinland-Pfalz in Kraft getretene Reform des kommunalen Finanzausgleichs bei vielen rheinland-pfälzischen Kommunen zu großer Enttäuschung geführt hat. Sie hatten auf durchgreifende Verbesserungen gehofft, nachdem der Verfassungsgerichtshof mit seiner Entscheidung vom 14.02.2012 (VGH N 3/11) die Dotation des Finanzausgleichs insgesamt für unzureichend erachtet und vom Land einen „spürbaren Beitrag“ zur Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung gefordert hatte. Da der Finanzausgleich in der schließlich auf den Weg gebrachten Reform lediglich um 50 Millionen Euro angehoben wurde, kann von einer echten Stärkung der kommunalen Finanzsituation jedoch keine Rede sein. Im Gegenteil verfestigt sich bei den rheinland-pfälzischen Gemeinden, Städten und Kreisen der Eindruck, dass sich das Land auf Kosten seiner Kommunen konsolidiert. Während das Land beim Abbau seines strukturellen Defizits schneller als geplant voranschreitet und 2014 im zweiten Jahr in Folge im Kernhaushalt die Fremdschulden zurückführen konnte, weisen die kommunalen Gebietskörperschaften Ende 2014 erneut und damit im 25. Jahr in Folge einen negativen Finanzierungssaldo aus. Auch die Liquiditätssicherungskredite, eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Finanzierungsengpässe gedacht, sind weiter angestiegen.

Seit langem weisen die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in ihren Gesprächen mit Landesvertretern und in den Beratungen der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ des



Landtags auf die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Aufgaben hin, die sich nach ihren Berechnungen immer noch auf jährlich rund 350 Millionen Euro beläuft. Besonders markant sind die Steigerungen bei den ungedeckten Ausgaben im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe.

Auch der Verfassungsgerichtshof hatte die mangelnde Berücksichtigung der Soziallasten im Finanzausgleich moniert. Die Reform war aber auch insoweit enttäuschend: Anstelle des bisherigen Soziallastenansatzes, der sich bei der Ermittlung des Finanzbedarfs in den Schlüsselzuweisungen B 2 niedergeschlagen hatte, wurden die (neuen) Schlüsselzuweisungen C 1 geschaffen, mit denen sich das Land zu 50 Prozent an den Ausgaben der Kommunen als örtliche Träger der Sozialhilfe beteiligen will. Mit den Schlüsselzuweisungen C 2 sollen außerdem kommunale Belastungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende der Jugendhilfe sowie aus der Beteiligung an den Kosten des überörtlichen Sozialhilfeträgers teilweise ausgeglichen werden. Im Ergebnis entschied sich der Gesetzgeber damit gegen die von den kommunalen Spitzenverbänden und dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz favorisierte stärkere Beteiligung des Landes an den Sozialhilfeausgaben der kreisfreien Städte und Landkreise außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Die Folgen sind unmittelbar spürbar: Mangels adäquater Aufstockung des Finanzausgleichs werden die neu geschaffenen Schlüsselzuweisungen zu drei Vierteln durch Umschichtung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs – also durch Umverteilung – aufgebracht. Damit ist nicht automatisch sichergestellt, dass die Träger der Sozial- und Jugendhilfe unter dem Strich tatsächlich mehr Finanzmittel zur Verfügung haben als nach dem bisherigen Verteilungsmechanismus. Viele besonders durch Sozial- und Jugendhilfeaufwendungen belastete Kommunen sehen sich im Gegenteil strukturell schlechter gestellt. Der Landkreis Südliche Weinstraße, die Stadt Pirmasens sowie die Ortsgemeinde Lünebach und die Verbandsgemeinde Arzfeld haben daher gegen das neue Finanzausgleichsge-

setz Kommunalverfassungsbeschwerde erhoben. Die Landkreise Bernkastel-Wittlich und Kaiserslautern haben sich der Klage des Landkreises Südliche Weinstraße zwischenzeitlich angeschlossen. Der Ausgang des Verfahrens, in dem gegenwärtig intensiv über die Zulässigkeit der Klagen gestritten wird, dürfte für die weiteren Verhandlungen über den kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz von zentraler Bedeutung sein.

Mit Spannung wird auch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs im Verfassungsbeschwerdeverfahren wegen Verletzung von Konnexitätsverpflichtungen im Zuge des U-3-Kinderbetreuungsausbaus erwartet. Hintergrund dieses Streits ist das sogenannte „Kinderförderungsgesetz“ des Bundes, infolgedessen Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder Kindertagespflege haben. Durch den notwendig gewordenen Ausbau an Betreuungsplätzen sind bei den Gemeinden, kreisfreien Städten und Kreisen erhebliche Mehrkosten entstanden. Nach rheinland-pfälzischem Landesrecht sind Letztere für die Kinderförderung zuständig. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde wollen die Stadt Neustadt an der Weinstraße sowie die Verbandsgemeinde Flammersfeld erreichen, dass das Land die dadurch entstandenen Mehrkosten ersetzt.

Unter juristischen Gesichtspunkten ist das Verfahren auch deshalb von hohem Interesse, weil es sich gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen richtet. Zuletzt hatte der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen geurteilt, dass auch ein Unterlassen des Gesetzgebers mit der Kommunalverfassungsbeschwerde angegriffen werden kann, wenn das Land zu einem Handeln – hier: der Schaffung eines Mehrbelastungsausgleichs – verpflichtet ist. Damit ist aber noch nicht jede juristische Hürde genommen. So verlangt das NRW-Gericht unter Verweis auf die spezifische nordrhein-westfälische Genese der dortigen Konnexitätsregelungen außerdem, dass die durch Bundesrecht auf den Weg gebrachte

Änderungen dem Land konnexitätsrechtlich zugerechnet werden können. Während der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen das bei späteren bundesrechtlichen Änderungen, die für den Landesgesetzgeber bei Übertragung der Aufgabe nicht absehbar waren, verneint hat (siehe S. 78), gibt es in der rheinland-pfälzischen Gesetzgebungshistorie deutliche Hinweise darauf, dass der dortige Gesetzgeber auch solche Fälle erfasst wissen wollte.

Jenseits dieser Verfahren ist außerdem zu berichten, dass in Rheinland-Pfalz gegenwärtig intensiv über die zweite Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform gerungen wird. Ende letzten Jahres hatte der Landkreistag Rheinland-Pfalz durch seine Forderung nach Einkreisung kleiner und mittlerer kreisfreier Städte die Debatte auch zwischen den kommunalen Vertretern verschärft. Bislang hatten die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam für die Kommunal- und Verwaltungsreform die Reihenfolge „erst Aufgabenkritik, dann Funktionalreform und als letzter Schritt territoriale Neuordnungen“ vertreten. Dahinter steht die Grundüberzeugung, dass Neugliederungsmaßnahmen nur nach eingehender intensiver Analyse erfolgen sollten und die Vorgaben der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden müssen. Daraus ergibt sich ein Vorrang der gemeindlichen und städtischen Aufgabenwahrnehmung gegenüber einer Hochzonung von Aufgaben und Zuständigkeiten. Um für die einzelnen Regionen die jeweils sinnvollste Lösung zu finden, müssen neben Eingemeindungen außerdem neue Verwaltungsreformen wie das Stadtkreis-Modell oder interkommunale Kooperationen erwogen werden.

Die Landesregierung hat zwischenzeitlich ein Gutachten bei Professor Dr. Martin Junkernheinrich von der Technischen Universität Kaiserslautern und Professor Dr. Jan Ziekow von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer beauftragt. Über den dafür maßgeblichen Fragenkatalog, der sich u. a. mit Finanzfragen, Raumplanung und Raumordnung, modernen



Verwaltungsstrukturen und Bürgernähe befasst, ist im Vorfeld lange gerungen worden. Zielsetzung des Reformprozesses muss es nach Überzeugung der rheinland-pfälzischen Städte jedenfalls sein, eine den unterschiedlichen Bedürfnissen adäquat Rechnung tragende Verwaltungsstruktur zu finden. Angesichts demografischer Veränderungen ist es von entscheidender Bedeutung, die zentralörtlichen Funktionen der Städte zu stärken, um eine flächendeckende Bereitstellung öffentlicher Leistungen auch in schrumpfenden Regionen zu gewährleisten. Gerade in Regionen mit vorhandener starker Zentrenorientierung und einem flächenmäßig nicht zu großen Umland sollte daher nach Auffassung des Städtetags Rheinland-Pfalz auch das Modell des „Stadtkreises“ als kommunale Organisationsform in Betracht gezogen werden.

Mit diesem kurzen Ausblick, der Grundsatzfragen von Kreisfreiheit und der Abbildung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich berührt (siehe Textbox 5, S. 89) endet der diesjährige Bericht aus Rheinland-Pfalz.

## Saarland



Der diesjährige Blick ins Saarland zeigt, wie sehr die Kommunen vom Wohl und Wehe des jeweiligen Bundeslandes abhängig sind. Die rigide

Sparpolitik des Landes hat deutliche Spuren in den Haushalten der saarländischen Kommunen hinterlassen und die Kommunen haben gleich mehrfach erleben müssen, dass Entlastungen des Bundes wegen der „klebrigen Finger des Landes“ faktisch nicht bei ihnen ankommen.

Das Saarland erhält – neben Berlin, Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein – jährliche Konsolidierungshilfen in Höhe von 260 Millionen Euro und muss im Gegenzug strenge Auflagen erfüllen. Die dortige Landesregierung unter Beteiligung von CDU und SPD hat daher im Landeshaushalt einen strikten Sanierungskurs bis

2020 mit jährlichen Einsparungen in Höhe von 65 Millionen angekündigt. Mit dem Projekt „Zukunftssicheres Saarland 2020“ ist dieser inzwischen in eine neue Phase eingetreten. Neben Einnahmeverbesserungen wurden und werden auch massive Kürzungen auf der Ausgabenseite umgesetzt. Die saarländischen Kommunen bekommen diesen Sparkurs schmerzhaft zu spüren. Obwohl sie seit Jahren tiefrote Zahlen schreiben, hat das Land in den letzten Jahren massive Einschnitte bei der kommunalen Finanzausstattung vorgenommen:

- Schon seit 2005 müssen die Kommunen zur Sanierung des Landeshaushalts erhebliche Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich hinnehmen: Damals wurde der Verbundsatz von 22 Prozent auf 20,55 Prozent gekürzt. Die kommunalen Vertreter fordern seit langem vergeblich die Rücknahme dieses Eingriffs, der sich inzwischen auf einen (jährlichen) Gegenwert von 35 Millionen Euro beläuft. Zwar wurde das Haushaltsbegleitgesetz 2015 quasi in allerletzter Sekunde nochmals geändert (Drucksache 15/1142), um unter anderem den Verbundsatz geringfügig auf 20,573 anzuheben. Damit wurde aber lediglich eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 08.10.2013 umgesetzt, in der das höchste saarländische Gericht entschieden hatte, dass die (optionale) Übertragung der Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden Konnexitätsansprüche auslöst und das Land hierfür entsprechende Finanzmittel bereitzustellen hat (siehe Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages 2014, S. 60).
- Seit dem Haushaltsbegleitgesetz 2012 wird die Finanzausgleichsmasse zur anteiligen Finanzierung von Kulturausgaben des Landes um weitere 16 Millionen Euro gekürzt. Die Kommunen werden hierdurch zur Finanzierung von kulturellen Einrichtungen landesweiter Bedeutung herangezogen. Auch das dient der Entlastung des Landeshaushalts und belastet die kommunalen Haushalte.

- Die Regionalisierungsmittel für den öffentlichen Personennahverkehr werden im Landeshaushalt 2015 um weitere 3 Millionen Euro gekürzt. 2 Millionen Euro entfallen davon auf Ausgleichszahlungen an öffentliche Unternehmen im Personennahverkehr. Darüber hinaus wurde aus den Kompensationszahlungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz ein Betrag von 1 Millionen Euro „abgezwickelt“ und als allgemeine Deckungsmittel für „sonstige investive Maßnahmen im Kernhaushalt“ des Landes verwendet.
- Auch die sogenannte „Übergangsmilliarde“, die der Bund ab 2015 über den gemeindlichen Umsatzsteueranteil sowie durch eine Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft zur Entlastung der Kommunen bereitstellt, kommt im Saarland nicht bei den Kommunen an. Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2015 wurde vielmehr das Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG) geändert und der Finanzausgleichstopf um den Entlastungsanteil, der auf die saarländischen Kommunen entfällt, gekürzt. Das bewirkt für die Kommunen ein weiteres Minus in Höhe von 12 Millionen Euro. In der Gesetzesbegründung heißt es lapidar: „Da im Saarland die Eingliederungshilfe vollständig aus dem Landeshaushalt bestritten wird, wird durch die Gesetzesänderung sichergestellt, dass die Entlastung bei der Eingliederungshilfe dem Kostenträger zugutekommt.“
- Mit einer ähnlichen Argumentation hatte das Land zuvor schon einen Teil der Entlastung der Kommunen in Folge der bundeseitigen Übernahme der Grundsicherungskosten in den eigenen Haushalt umgeleitet. Unter dem Strich partizipiert der Landeshaushalt 2015 hier in Höhe von 11 Millionen Euro.
- Damit aber nicht genug: Zur Entlastung des Landeshaushalts werden selbst bewährte Beteiligungsstrukturen des Finanzausgleichs auf den Kopf gestellt – wie jüngst anlässlich der Erhöhung des Steuersatzes der Grunderwerbssteuer zum

01.01.2015 um 1 v. H. auf 6,5 v. H. geschehen. Bisher floss das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer zu 32,65 v. H. den Gemeindeverbänden und zu 67,35 v. H. dem Landeshaushalt zu und verstärkte hier wiederum zu erheblichen Teilen die kommunalen Verbundmasse, wodurch die kommunale Ebene unter dem Strich mit 44 v. H. am Gesamtaufkommen der Grunderwerbsteuer partizipierte. Nun hat das Land die Verteilung des Steueraufkommens ab dem 01.01.2015 neu geregelt: Zukünftig werden die Gemeindeverbände nicht mehr gesondert an der Grunderwerbsteuer beteiligt. Die kommunale Ebene profitiert am Gesamtaufkommen zukünftig nur noch über die Verbundquote in Höhe von 20,55 v. H. Durch diese Systemänderung fließen nun 22 Millionen Euro mehr an den Landeshaushalt, als das nach der bisherigen Beteiligungssystematik der Fall gewesen wäre.

- Bis zum Schluss war auch der Fortbestand des kommunalen Entlastungsfonds (KELF) hochumstritten. Dieses Sondervermögen war 2012 mit 120 Millionen Euro dotiert worden, um saarländische Kommunen in einer besonders schwierigen Finanzlage von 2013 an bis zum Jahr 2019 mit rund 17 Millionen Euro jährlich bei der Wiedererreichung des Haushaltsausgleichs in 2020 zu unterstützen. Die Mittel des KELF werden zu 70 Prozent an solche Gemeinden ausgezahlt, deren Eigenkapital sich stark vermindert hat oder bereits aufgezehrt ist. Die verbleibenden Mittel werden auf die übrigen empfangsberechtigten Gemeinden verteilt. Ein kommunaler Sanierungsrat überwacht die Einhaltung der Sanierungsmaßnahmen. Nachdem der Stabilitätsrat, der auf Bundesebene den Konsolidierungskurs des Saarlandes überwacht, Kritik an den Zusatzausgaben des Saarlandes geübt und für die Mittelvergabe strenge Kriterien verlangt hatte, stand zwischenzeitlich sogar die Auflösung des KELF in Rede.

Alle diese Kürzungen und Diskussionen wurden weitgehend ohne Betei-

ligung des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich auf den Weg gebracht, obwohl dieser nach § 29 K FAG u. a. für „die Bearbeitung von Vorschlägen für notwendige Änderungen“ des K FAG zuständig ist. Es verwundert daher nicht, dass die saarländischen (Ober-)Bürgermeisterinnen und -meister ihrem Frust in einer gemeinsamen Demonstration vor dem Landtag am 25.11.2014 Ausdruck verliehen haben und sich unter dem Motto „Fünf nach Zwölf“ gegen neuerliche Kürzungen der kommunalen Finanzausstattung verwahrten. In ihrer Erklärung pochten sie darauf, dass die von der Landesseite unter Verweis auf die eigene Haushaltsnotlage geforderte Solidarität zwischen Kommunen und Land keine Einbahnstraße sein dürfe.

Nachdem in einem Etappenerfolg dem Land immerhin die Zusage abgerungen werden konnte, dass der KELF auch 2015 fortgeführt wird, scheint es nun – endlich – grundlegendere Gesprächsbereitschaft des Landes zu geben. Auslöser ist ein landesseitig beauftragtes Gutachten zur Finanzsituation der saarländischen Kommunen des Finanzwissenschaftlers Prof. Dr. Junkernheinrich (Kaiserslautern). Es bestätigt die Finanzierungsprobleme der saarländischen Kommunen und beziffert deren jährliche strukturelle Lücke mit 160 Millionen Euro. Diese Lücke, so eine zentrale Empfehlung des Gutachtens, solle über einen Zeitraum von zehn Jahren unter Beteiligung aller staatlichen Ebenen in einem dynamisierten Modelle geschlossen werden. 2024 könne dann mit dem Abbau der kommunalen Verschuldung begonnen werden. Letzteres ist angesichts der Kassenkreditverschuldung der saarländischen Kommune zum 31.12.2014 von über 2 Milliarden Euro auch dringend angezeigt. Selbst bei Umsetzung der Vorschläge werden die gemeindlichen Kassenkredite, so die Prognose des Gutachters, bis 2024 weiter ansteigen – auf einen Wert von rund 2,5 Milliarden Euro.

Aufgerüttelt von diesen mahnenden Worten hat die Landesregierung am 24.03.2015 ein sogenanntes „Kommunalpaket Saar“ beschlossen. Das an-

gekündigte Maßnahmenpaket besteht aus Leistungen des Landes und korrespondierenden Anstrengungen der kommunalen Körperschaften. Auch die weiteren Entlastungsschritte des Bundes finden ihren Niederschlag. Grundlage für die Sanierung der kommunalen Haushalte soll danach das im Gutachten empfohlene „dynamisierte Lückenschlussmodell“ sein, das unterschiedliche Beiträge des Bundes, des Landes und der Kommunen enthält und darauf abzielt, die strukturelle Lücke von 160 Millionen Euro bis zum Jahr 2024 zu schließen.

Folgende Eckpunkte des Kommunalpakets Saar stehen gegenwärtig in Rede:

- Das Land leitet die nach derzeitigem Stand bundesseitig in Aussicht gestellten 75 Millionen Euro Investitionshilfemittel des Bundes vollständig an finanzschwache saarländische Kommunen weiter. Über die konkrete Verteilung wird noch zu beraten sein, wobei der Landeshauptstadt Saarbrücken bei der Verteilung der Gelder eine Sonderstellung zukommen soll.
- Die Leistungen, die der Bund mit Rücksicht auf die Belastungen durch die Eingliederungshilfe erbringt, sollen ab dem Jahr 2017 zunächst mit 12 Millionen Euro ab 2020 mit 22 Millionen Euro bei den Kommunen verbleiben. Die Politik der „klebrigen Finger“ würde damit zurückgefahren.
- Das Land stellt im Rahmen eines Flüchtlingswohnraumprogramms für 2015 5 Millionen Euro sowie weitere Mittel zur Unterstützung der Landeshauptstadt Saarbrücken zur Verfügung.
- Das Saarland bekennt sich zur strikten Konnexität.
- Es wird außerdem finanzielle Unterstützungen für interkommunale Kooperationen gewähren und durch die Finanzierung von Gutachten Haushaltskonsolidierungsmöglichkeiten der Gemeindeverbände ermitteln. Seit Jahren steht auf der Agenda des Saarländischen Städte- und Gemeindetags, dass auch die Landkreise und der Regional-

verband gesetzlich verpflichtend in die Haushaltskonsolidierung eingebunden werden müssen.

- Die Landesregierung führt den KELF in abschmelzender Höhe über das Jahr 2019 fort.
- In einem geänderten Haushaltserlass sollen die Kommunen zu verstärkten Konsolidierungsmaßnahmen angehalten werden. Hintergrund ist, dass der Gutachter den Konsolidierungsbedarf bei der Personalausstattung der Kommunen – mit Unterschieden in den einzelnen Kommunen – auf 10 Prozent beziffert hatte. Auch legt er dar, dass die saarländischen Gemeinden ihre Einnahmemöglichkeiten beispielsweise bei der Grundsteuer B und den Entgeltabgaben weiter ausschöpfen müssen.
- Die erforderlichen kommunalen Eigenleistungen soll außerdem mit einer strengeren Kommunalaufsicht flankiert werden. Dazu soll im Erlasswege ein strengerer Konsolidierungspfad für die sanierungspflichtigen Gemeinden und diejenigen Gemeinden, deren Ausgleichsrücklage aufgezehrt ist, vorgegeben werden. Verlangt werden soll die Reduzierung des zahlungsbezogenen strukturellen Defizits um 10 Prozent pro Jahr, also um 60 Prozent bis 2020 und auf null im Jahr 2024. Im Ergebnis trifft dies alle Kommunen mit nicht ausgeglichenem Ergebnishaushalt, also 51 der insgesamt 52 saarländischen Städte und Gemeinden.
- Parallel soll der Krediterlass überarbeitet werden und zukünftig auch auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen abstellen.

Es bleibt abzuwarten, wie die weiteren Planungs- und Konsolidierungsschritte voranschreiten werden. Den saarländischen Kommunen ist zu wünschen, dass dabei – wie von Innenminister Bouillon anlässlich seines Besuchs im Präsidium des Saarländischen Städte- und Gemeindetags am 25.03.2015 zugesagt – der Weg zu einem partnerschaftlichen Dialog eingeschlagen wird und die Politik der einseitigen Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich ein Ende hat.

## Schleswig-Holstein



Bestimmendes Thema der finanzpolitischen Diskussionen in Schleswig-Holstein war die Neuordnung des dortigen kommunalen Finanzausgleichs. Nach mehr als acht Jahren konnte die Reform zu einem vorläufigen Abschluss gebracht werden. Am 01.01.2015 ist das neue Finanzausgleichsgesetz (FAG) in Kraft getreten. Vorgegangen waren intensive politische und fachliche Beratungen und mehrere Expertisen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW).

Im Juli 2013 hatte dieses Forschungsinstitut ein erstes Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein vorgelegt, welches später auf Basis aktuellerer Zahlen fortgeschrieben wurde. Im Schwerpunkt ging es darum, wie die Schlüsselzuweisungen auf die Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte aufgeteilt werden sollen. Die Gutachter hatten dazu drei „Töpfe“ vorgeschlagen: Zunächst je eine Schlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben und für die von Kreisen und kreisfreien Städten wahrgenommenen Kreisaufgaben (sogenanntes 2-Ebenen-Modell). Außerdem votierten sie für die Beibehaltung einer separaten Schlüsselmasse für die übergemeindlichen Aufgaben. Letztere existiert in Schleswig-Holstein seit 1970 und ersetzt dort den in den meisten anderen Bundesländern üblichen Hauptansatz. Untersucht wurden auch weitere „Stellschrauben“ des Finanzausgleichs. Zuletzt ging es u. a. darum, welche Auswirkungen die der Finanzausgleichsmasse zugeführten zusätzlichen 41 Millionen Euro, die sich aus Änderungen bei der Wohngelderstattung im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ergeben, im Finanzausgleich haben sollten.

Nach intensiven und teilweise emotional geführten Debatten wurde das Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs schließlich Mitte De-

zember letzten Jahres endlich auf den Weg gebracht. Zu den wesentlichen Reformen zählen:

- Die Teilschlüsselmassen werden entsprechend den Empfehlungen des NIW neu aufgeteilt; 35,11 Prozent entfallen danach auf die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben, 49,33 Prozent auf die Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben und 15,56 Prozent auf die Teilschlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben. Von letzterem profitieren insbesondere die zentralen Orte.
- Um innerhalb der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben eine automatische Feinsteuerung zwischen den kreisfreien Städten und den Kreisen zu gewährleisten, wird neben der Einwohnerzahl zukünftig auch ein neu geschaffener Soziallastenansatz berücksichtigt. Letzterer orientiert sich an der Zahl der in SGB II-Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen. Belastungsverschiebungen zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten führen so automatisch zur Anpassung der Schlüsselzuweisungen. Parallel wird die 23-prozentige Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Unterkunft abgeschafft.
- Das Finanzausgleichssystem wird um zahlreiche Sondertöpfe „ent-rümpelt“. So werden die bisherigen Sonderschlüsselzuweisungen, die, obwohl ursprünglich als Ausnahme gedacht, zuletzt an 713 von 1116 Gemeinden flossen, aufgegeben. Auch werden die allenfalls historisch begründeten Festbeträge abgeschafft und die bislang praktizierten Zu- und Abzugsbeträge aufgelöst.
- Auch die Zusatzkreisumlage wird abgeschafft und in die Finanzausgleichsumlage überführt. Statt eines ursprünglich vorgesehenen einheitlichen Finanzumlagesatzes von 40 Prozent enthält das Gesetz nun eine differenzierende Regelung: In dem Bereich, in dem die Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde ihre Ausgangsmesszahl um weniger als 20 Prozent übersteigt, beträgt die Finanzaus-

gleichsumlage 30 Prozent und im Übrigen 50 Prozent des übersteigenden Betrages. Damit wird eine Anregung des Städteverbands Schleswig-Holstein aufgegriffen, der sich gegen überproportionale Belastungen im Zuge der Reform ausgesprochen hatte.

- Bei der Verteilung der Gemeindegemeinschaftszuweisungen wird ein demografischer Faktor eingeführt. Dazu wird auf die Einwohnerzahl im zurückliegenden 3-Jahres-Zeitraum abgestellt, wenn diese größer ist als die nach dem Stichtag eigentlich maßgebliche. Insbesondere ländliche Gemeinden erhalten dadurch mehr Zeit, ihre Ausgaben bzw. Aufwendungen z. B. für Infrastruktur an eine rückläufige Einwohnerzahl anzupassen.
- Sehr positiv aufgenommen wurde auch die Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 11,5 Millionen Euro zur Erhöhung des Ansatzes für Infrastrukturlasten. Aus diesen Mitteln erhalten Kreise und kreisfreie Städte Zuweisungen für Maßnahmen in den Bereichen Straßenerhaltung, ÖPNV einschl. Barrierefreiheit und Breitbandförderung in Abstimmung mit der Breitbandförderung des Landes. Die Aufteilung der Mittel erfolgt nach der Länge des jeweiligen Kreisstraßennetzes im jeweils vorangegangenen Jahr.
- Erreicht werden konnte weiter eine Flexibilisierung beim Einsatz der Mittel für die Schulkindbetreuung. Diese Mittel können zukünftig von den Kreisen und kreisfreien Städten sowohl an Träger von Kindertageseinrichtungen (Horte) als auch an Träger von Betreuungsangeboten an Schulen mit Primarstufen und offenen Ganztagschulen weitergeleitet werden.
- Um die Akzeptanz der Reform im kreisangehörigen Bereich zu erhöhen wurde auf der Zielgeraden schließlich noch eine Ausweitung der sogenannten Mindestgarantie in § 5 Abs. 3 FAG auf den Weg gebracht, mit der besonders steuerschwache Gemeinden auf der gemeindlichen Ebene abgesichert werden sollen.

Nach alledem lässt sich feststellen, dass in dem mühsamen Reformprozess vieles erreicht werden konnte. In der Gesamtschau erweist sich die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein deutlich besser und genauer als die bisherige Regelung. Das alte Finanzausgleichssystem stammte in seinen Grundstrukturen noch aus den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts und wurde seiner verfassungsrechtlichen Ausgleichsfunktion nicht mehr gerecht.

Es bleiben aber auch grundsätzliche Kritikpunkte, die insbesondere die Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs betreffen: So hat der Gesetzgeber der geforderten Garantie einer kommunalen Mindestausstattung erneut eine Absage erteilt. Zu erinnern ist auch an die Forderung der kommunalen Landesverbände, den seit 2007 fortwährenden Eingriff in den Finanzausgleich vollständig rückgängig zu machen. Zwar wurde mit der Bereitstellung von Mitteln für Infrastrukturlasten ein wichtiger erster Schritt unternommen, das kann die Wirkung des Eingriffs in Höhe von jährlich 120 Millionen Euro aber noch nicht kompensieren. Aufrechterhalten wird auch die Forderung nach Wiedereinführung eines Schulbaufonds, um die in den kommenden Jahren anstehenden enormen Investitionen in die Schulinfrastruktur stemmen zu können.

Mangels entsprechender Aufstockung der Finanzausgleichsmasse hat die dringend überfällige Reform zwangsläufig auch „Verlierer“ zur Folge. Nicht alle kommunalen Gebietskörperschaften sind mit den Änderungen daher gleichermaßen einverstanden. Der Landkreistag Schleswig-Holstein, der schon nach Vorlage des NIW-Gutachtens den Vorwurf des „politischen Betrugs“ erhoben hatte, hat eine Verfassungsbeschwerde angekündigt. Und möglicherweise wird das neue FAG auch von der Opposition im schleswig-holsteinischen Landtag einer verfassungsrechtlichen Prüfung zugeführt.

Etwas geregelter verlaufen derzeit die Gespräche zur Umsetzung des verfas-

sungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips:

- Bereits Ende 2012 hatten die kommunalen Landesverbände eine Vereinbarung mit dem Land über die Finanzierung des Krippenabbaus abgeschlossen, in der das Land seine Konnexitätsverpflichtung für die Umsetzung des neu eingeführten Rechtsanspruchs auf U3-Betreuung anerkannt und mit einer Kostenerstattungsregelung unterlegt hat. In einer im Juni dieses Jahres geschlossenen Zusatzvereinbarung werden nun erste Evaluationsergebnisse verarbeitet. Dabei hat sich gezeigt, dass die 2012 angenommene Ausbaquote von 35 Prozent trotz großer kommunaler Anstrengungen nicht erreicht werden konnte. Statt der ursprünglich vorgesehenen 31,25 Millionen Euro musste das Land daher lediglich 17,25 Millionen Euro auszahlen. Zwar wurden die nicht benötigten 14 Millionen Euro vollumfänglich für den Bereich der Kindertagesbetreuung eingesetzt (durch zusätzliche Fachberatungen, für neue Familienzentren und ein Förderprogramm), mit der jetzt geschlossenen Zusatzvereinbarung soll ein solcher Fall zukünftig jedoch vermieden werden. Über die Verwendung etwaiger Restmittel, also über die den Konnexitätsanspruch übersteigende Mittel, soll künftig gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden entschieden werden. Die Prognosen zum zukünftigen Ausbaustand und die darauf aufsetzenden Kostenerstattungen werden in den kommenden Jahren keiner Abrechnung mehr unterworfen. Dabei beträgt der Prognosewert für den Ausbaustand 32 Prozent für das Jahr 2015, 33 Prozent für das Jahr 2016, 34 Prozent für das Jahr 2017 und 35 Prozent für das Jahr 2018. Eine Anpassung an die tatsächlich belegten Betreuungsplätze und den Ausbaustand soll im Herbst 2017 für die Zeit nach 2017 vorgenommen werden.
- Nicht ganz einfach ist derzeit die Revision diverser, sonstiger Konnexitätssachverhalte, auf die man



sich im sogenannten Letter of intent am 06.12.2013 geeinigt hatte. Mit dieser Verständigung hatte das Land zum Ausgleich diverser „Konnexitätsfälle“ ab 2014 einen nicht zweckgebundenen Festbetrag in Höhe von 7,5 Millionen Euro jährlich bereit. Hinzu kamen in den Jahren 2014 und 2015 je 2 Millionen Euro zum Ausgleich der Kosten bei der Sozialstaffelregelung bei den Kindertagesstätten und 4,5 Millionen Euro für ein Investitionsprogramm für den Umbau von Regional- zu Gemeinschaftsschulen. Damals wurde eine Revision der Kostenerstattung mit Wirkung zum 01.01.2016 verabredet, weshalb nun die tatsächlichen Aufwendungen gemeinsam und möglichst konkret ermittelt werden müssen.

Im Bereich der Kosten für die Umsetzung der inklusiven Beschulung wurde das im Jahr 2014 vereinbarte Moratorium fortgesetzt. Für die Finanzierung von Schulbegleitern an weiterführenden Schulen konnte Mitte Juli eine Anschlussvereinbarung erreicht werden, auf deren Basis das Land einen Festbetrag von 5,21 Millionen Euro (ab dem Schuljahr 2016/2017 jährlich um 10 Prozent anwachsend) zahlen wird. Zudem wurde für die Grundschulen eine Finanzierungsregelung vereinbart, wonach das Land übergangsweise die Kosten für Schulbegleitung erstattet, soweit die künftig aufzubauenden Schulassistenzsysteme ab dem Schuljahr 2015/2016 noch nicht zur Verfügung stehen.

Abschließend noch einen Blick auf die Konsolidierungshilfen nach dem kommunalen Haushaltskonsolidierungsgesetz: In den Jahren 2012 bis 2018 stehen jährlich 95 Millionen Euro für Kommunen mit aufgelaufenen Defiziten zur Verfügung. Davon entfallen 60 Millionen Euro auf Konsolidierungshilfen. Das Verfahren scheint sich eingespielt zu haben, jedenfalls wird aus Schleswig-Holstein nicht über Umsetzungsprobleme mit diesem besonderen Förderprogramm berichtet. Da sich an den Konsolidierungszeitraum 2012 bis 2015 ein weiterer Konsolidierungszeitraum 2016 bis 2018 anschließen soll, wird in Schleswig-Holstein bei den Konsolidierungshilfeempfängern ge-

genwärtig intensiv über die entsprechenden Konsolidierungsprogramme beraten.

Sollten die Ankündigungen des schleswig-holsteinischen Finanzministeriums 1:1 umgesetzt werden, könnten Konsolidierungshilfeempfängern auch zu den maßgeblichen Profiteuren der Förderung aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes zählen. Nach Vorstellung des Landes sollen diejenigen Kommunen gefördert werden können, die im vergangenen Jahr und in mindestens vier der letzten fünf Jahre oder durchgängig in den letzten drei Jahren Fehlbetragszuweisungen aus dem FAG erhalten haben.

## Länderreport Ost

Der Länderreport Ost berichtet über die spezifischen Finanzausgleichssysteme der ostdeutschen Länder ebenso wie über aktuelle Entwicklungstendenzen und strukturelle Finanzausgleichsreformen.

Die Quoten der Beteiligung an den Steuereinnahmen in den ostdeutschen Finanzausgleichssystemen werden in der Übersicht 19, S. 86 abgebildet. Dabei ist zu beachten, dass Thüringen und Sachsen-Anhalt auf ein sogenanntes Bedarfssystem umgestellt haben. Bei diesem Modell wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht im Wege einer prozentualen Beteiligung (Verbundquote) an den Verbundgrundlagen berechnet, sondern über eine aufgaben- und ausgabenorientierte Bedarfsmessung. Beide Bundesländer verzichten daher vollständig auf die Ausweisung einer Beteiligungsquote.

## **Brandenburg**



Alle drei Jahre steht in Brandenburg die grundlegende Überprüfung des Finanzausgleichs auf der Agenda. Mit den sogenannten Symmetriegutachten, die dazu in Auftrag gegeben werden, sind regelmäßig hohe Erwartungen der Kommunen verbun-

den. Für die 2016 anstehende Neujustierung war 2014 ein entsprechendes Gutachten an das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) vergeben worden. Doch obwohl die Entwicklungen, die in dem seit März dieses Jahres vorliegenden Gutachten beschrieben werden, deutlichen Handlungsbedarf aufzeigen, könnte sich das entsprechende Gesetzgebungsverfahren als große Enttäuschung für die brandenburgischen Kommunen erweisen.

Ein zentraler Baustein der Überprüfungen war die Neujustierung der Verbundquoten. Das Brandenburgische Finanzausgleichsgesetz verpflichtet den Gesetzgeber zu einer aufgabengerechten proportionalen Verteilung der Finanzmittel (sogenanntes Symmetriegebot), damit sich die Aufgaben und ihre Finanzierung nicht über längere Zeit eigendynamisch entwickeln und möglicherweise entkoppeln. Derzeit beträgt die reguläre Verbundquote, mit der die Kommunen u. a. an den Einnahmen des Landes aus Gemeinschaftssteuern beteiligt werden, 20 Prozent. Darüber hinaus erhalten die brandenburgischen Kommunen seit 2004 40 Prozent der dem Land zufließenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ). Das war auch der Grund dafür, dass die Verbundquote 2004 von zuvor 25 Prozent auf das derzeitige Niveau von 20 Prozent abgesenkt worden war. Doch obwohl die SoBEZ bis zum Auslaufen des Solidarpakts im Jahr 2020 abgeschmolzen werden und daher rückläufig sind, ist diese Entwicklung bei der Untersuchung der Verbundquoten erneut ausgeblendet worden.

Die Befürchtung der brandenburgischen Kommunen, dass sie trotz Auslaufens der SoBEZ-Beteiligung auf der niedrigeren Verbundquote „sitzenbleiben“ werden, dürfte daher nicht aus der Luft gegriffen sein. Die Landesregierung sperrt sich seit Jahren gegen jegliche ernsthafte Diskussion über diese Fragen. Schon 2013 hatte ein Gutachten u. a. wegen des massiven Ausgabenanstiegs im Sozialbereich eine Anhebung der allgemeinen



Verbundquote von 20 auf 21,427 Prozent empfohlen – auch damals ohne Erfolg. Und auch das jetzt vorgelegte Gutachten zeigt im Mehrjahrestrend eine deutliche Verschiebung zulasten der Kommunen beginnend mit 2008. Selbst wenn man bei den Vergleichen die Zinsbelastungen berücksichtigt, was angesichts der strengeren Kreditaufnahmevorschriften der Kommunen und der hier niedrigeren Verschuldung „hinkt“ und letztlich zugunsten des Landes wirkt, zeigt sich spätestens ab 2011 eine deutliche Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene. Doch auch jetzt will die Landesebene erst einmal abwarten. Die brandenburgischen Kommunen haben wenig Hoffnung, dass ihnen die fehlenden Mittel rückwirkend erstattet werden, wenn aktuellere Zahlen den Entwicklungstrend bestätigten. Schon die jetzigen Analysen reichen nur bis ins Jahr 2011 und „hinken“ daher drei Jahre „hinterher“. Allein die Berücksichtigung der rückläufigen SoBEZ würde eine Anhebung der Verbundquote um mindestens 2 Prozent und damit ein Ansteigen des kommunalen Verbundmittelanteils um rund 120 Millionen Euro bewirken. Die Folge der gegenwärtigen Landespolitik ist eine Unterdotierung des kommunalen Finanzausgleichs, die sich in den kommenden Jahren weiter verschärfen dürfte.

Gesprächsbedarf rufen auch die gutachterlichen Feststellungen zum Hauptansatz und zum Jugendhilfelastenausgleich hervor.

- Der Hauptansatz, mit dem die Einwohner bei zunehmender Gemeindegroße höher gewichtet werden und der derzeit von 100 bis 130 Prozent bei den kreisangehörigen Gemeinden und bei 150 Prozent bei den kreisfreien Städten liegt, soll nach Vorstellungen der Gutachter etwas deutlicher gespreizt und der Hauptansatz der kreisfreien Städte von bisher 150 Prozent auf 160 bis 170 Prozent erhöht werden.
- Auch der 2014 neu eingeführte und umstritten gebliebene Jugendhilfelastenausgleich in Höhe von derzeit 20 Millionen Euro war Gegenstand der Untersuchung. Die aktuelle Ver-

teilung richtet sich nach der Anzahl der Fälle bei den Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien und der Zahl der Personen unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften. In seiner jetzigen Ausgestaltung sollte dieser Ansatz nach Auffassung der Gutachter nicht höher dotiert werden. Bei einer Fortentwicklung und höheren Dotierung sollte sich das Land mit eigenen Mitteln an diesem mit interkommunaler Umverteilung finanzierten Ansatz beteiligen.

Bislang wird die Diskussion dieser Punkte vom Land aber nicht vorangetrieben. Die aktuell eingeleitete Kreisgebietsreform, die u. a. die Einkreisung von drei kreisfreien Städten vorsieht, überlagert die Finanzausgleichsdiskussionen. Mitte Juni dieses Jahres wurde der Entwurf eines Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019 veröffentlicht, mit dem das Land auf die Herausforderungen der demografischen Entwicklungen reagieren will. Bereits bis 2030 wird die Einwohnerzahl des Landes voraussichtlich um 10 Prozent sinken. Es wird erwartet, dass sich die Siedlungsdichte innerhalb des Landes höchst unterschiedlich entwickelt und der Altersdurchschnitt der Bevölkerung weiter ansteigt. Mitte Dezember 2014 hatte der Landtag Brandenburg daher erste Inhalte eines Leitbildes für eine Reform der Landes- und Kommunalverwaltungen vorgezeichnet und u. a. einen breiten öffentlichen Dialog angekündigt. Das jetzt vorgelegte Leitbild gibt aber auf zentrale Fragestellungen (z. B. zur Funktionalreform der kreisangehörigen Städte und Gemeinden oder zu Finanzierungsfragen) noch keine Antworten und ruft schon jetzt erheblichen Widerstand hervor. Es entsteht der Eindruck, dass sich das Leitbild nicht mit der Frage der bürgerschaftlichen Erledigung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft auseinandergesetzt hat und die notwendigen Differenzierungen vermissen lässt.

So soll für die Entscheidung, ob eine Stadt kreisfrei bleibt, die Regelmindesteinwohnerzahl der Landkreise gelten. Damit wird vollständig ausgeblendet, dass kreisfreie Städte – anders

als Kreise – einen viel umfassenderen Aufgabenkatalog örtlicher und überörtlicher Aufgaben samt oberzentraler Funktionen wahrnehmen (zu den damit zusammenhängenden Finanzausgleichsfragen siehe auch Textbox 5, S. 89.). Ausgeblendet wird auch, dass die hohen Kassenkreditstände der kreisfreien Städte ihre Ursache insbesondere in hohen Sozial- und Jugendhilfeaufwendungen haben, die durch das Land nur unzureichend finanziert werden. Diese Problematik kann weder eine Einkreisung rechtfertigen, noch durch sie gelöst werden. Das zeigt auch der Blick zurück: Die im Rahmen der ersten Kreisgebietsreform eingekreiste Stadt Eisenhüttenstadt steht heute schlechter da als zuvor. Unklar bleibt auch, wie die bisherigen Oberzentren gestärkt werden sollen, wenn die bislang bei ihnen angesiedelten Behördenstandorte gleichzeitig abgezogen und in der Fläche verteilt werden sollen. Gleiches gilt auch für die Überlegung, Kreisverwaltungen mit vielen Nebenstellen vorzusehen und den Hauptsitz des Kreises zur Disposition zu stellen. Hier droht also noch viel Ungemach.

Dass es auch anders geht, zeigt ein Blick auf ein anderes Grundsatzthema. Nachdem das Landesverfassungsgericht Brandenburg den dortigen Gesetzgeber in einem wegweisenden Urteil vom 30.04.2013 (siehe Gemeindefinanzbericht 2013, S. 44) an dessen Konnexitätsverpflichtung erinnert hat, wurde nach intensiven Verhandlungen folgende Regelung in § 25 Abs. 4 des Ersten Gesetzes zur Ausführung des VIII. Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (AGKJHG) auf den Weg gebracht: „Werden durch Bundesrecht die Aufgaben der örtlichen Träger der Jugendhilfe verändert, so ist ein nach Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg erforderlicher finanzieller Ausgleich für dadurch entstehende Mehrbelastungen zu schaffen.“ Angesichts der deutlich restriktiveren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, welches bundesrechtliche Standardänderungen bei Altaufgaben nicht als konnexitätsrelevant ansieht (siehe S. 78), hat diese

Regelung Vorbildcharakter weit über die Grenzen Brandenburgs hinaus. Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurden in Brandenburg zwischenzeitlich auch Verhandlungen über eine Kostenausgleichsregelung für die nach dem Bundeskinderschutzgesetz anfallenden Mehrbelastungen aufgenommen. Ein derzeit in der Abstimmung befindlicher Entwurf sieht einen pauschalen Ausgleich in Höhe von durchschnittlich zwei Fachstellen zuzüglich eines Sachkostenzuschlags (25 Prozent der Personalkosten) pro Landkreis und kreisfreier Stadt vor. Der Kostenausgleich soll rückwirkend ab dem 01.01.2012 gezahlt und erstmals im Jahr 2019 einer Revision unterzogen werden.

## Mecklenburg-Vorpommern



Der finanzausgleichspolitische Frieden Mecklenburg-Vorpommern ist brüchig geworden. Mit dem Ende 2013 verabschiedeten Finanzausgleichsgesetz erreichten die Spannungen zwischen Land und Kommu-

nen einen vorläufigen Höhepunkt. Erst ein Kommunalgipfel im letzten Jahr brachte etwas Befriedung.

Seitdem steht fest, dass der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern einer grundlegenden Überarbeitung und Neujustierung unterzogen werden soll. Mögliche Erkenntnisse aus einem bei Prof. Dr. Lenk (Universität Leipzig) in Auftrag gegebenen Gutachten werden wohl aber erst ab 2018 im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden können. Als „Übergangslösung“ hatte sich das Land daher bereiterklärt, bis dahin insgesamt 160 Millionen Euro außerhalb des Finanzausgleichs auszahlend, um die dringlichsten Probleme abzumildern. Die Erwartungen an die Finanzausgleichsreform sind schon jetzt groß. Den Städten und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern brennen zahlreiche Fragestellungen auf der Seele, die dringend einer Klärung bedürfen: Dazu zählt die Diskussion um die Notwendigkeit eines Soziallastenausgleichs, die verfassungsfeste Neuregelung der Stadt-Umland-Problematik, der dringend er-

forderliche Ausgleich für zentralörtliche und übergemeindliche Aufgaben sowie die Handhabung des Steuerkraftausgleichs. Es bleibt abzuwarten, ob es im Zuge der weiteren Untersuchungen und Gespräche zu sachgerechten Lösungen kommen wird. Anderenfalls dürften weitere Auseinandersetzungen vorprogrammiert sein. Das zeigt auch die aktuelle Diskussion um den Finanzausgleich für das Jahr 2016, in der die Unzufriedenheit der Kommunen deutlich spürbar geworden ist.

Zum Hintergrund muss man wissen, dass sich die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern nach dem sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz bemisst. Er soll eine Art „Schicksalsgemeinschaft von Land und Kommunen“ in finanziellen Fragen gewährleisten. Dazu werden Land und Kommunen nach festgelegten Beteiligungsquoten an den relevanten Gesamteinnahmen beider Ebenen beteiligt. Die Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes setzt aber voraus, dass die Beteiligungsquoten der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen angemessen Rechnung tragen. Bei Veränderungen im Aufgabenbestand oder der notwendigen Ausgaben und Auszahlungen müssen die Beteiligungsquoten daher angepasst werden. Darauf hoffen die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen aber bislang vergeblich. In dem Anfang Juli 2015 auf den Weg gebrachten Gesetzentwurf hat die Landesregierung eine entsprechende Forderung erneut in den Wind geschlagen. Während das Land in den letzten Jahren im eigenen Haushalt Überschüsse in dreistelliger Millionenhöhe erwirtschaftet hat, weisen die Kommunen Defizite und steigende Kassenkredite aus. Auch die zusätzlich gewährten Landeshilfen außerhalb des Finanzausgleichs sind insoweit nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. Ohne sie würde die Entwicklung wohl noch deutlicher auseinanderklaffen.

Übersicht 19:

## Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den ostdeutschen Ländern 2015

Verbundgrundlage	sog. Verbundquotensystem			sog. Bedarfssystem <sup>1)</sup>	
	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
	Beteiligungsquoten bzw. -beträge				
<b>Gemeinschaftsteuern</b>	<b>20,00</b>	<b>21,81</b> <sup>3)</sup>	<b>21,62</b> <sup>1)</sup>	-	-
<b>Landesteuern etc.:</b>	<b>20,00</b>	<b>21,81</b> <sup>4)</sup>	<b>21,62</b>	-	-
- Gewerbesteuerumlage	20,00	21,81	21,62	-	-
- Grunderwerbsteuer	20,00	21,81	21,62	-	-
- Kraftfahrzeugsteuer bzw. Kompensationszahlungen für Kfz-Steuer u. d. LKW-Maut.	20,00	21,81	21,62	-	-
- sonstige Steuern	20,00	21,81	21,62	-	-
<b>Länderfinanzausgleich</b>	<b>20,00</b>	<b>21,81</b>	<b>21,62</b>	-	-
<b>Bundesergänzungszuweisungen</b>					
- Fehlbetrags-BEZ gem. § 11 II FAG	20,00	21,81	21,62	-	-
- Sonderbedarfs-BEZ Ost gem. § 11 III FAG	40,00	21,81 <sup>5)</sup>	21,62 <sup>2)</sup>	-	-
- Sonderbedarfs-BEZ Hartz IV gem § 11 IIIa FAG	147,63 Mio. €	84,4 Mio. € <sup>6)</sup>	208,2 Mio. €	-	-

<sup>1)</sup> Vom Umsatzsteueranteil des Freistaates Sachsen werden die KIFöG-Betriebskostenmittel i. H. v. 42,3 Mio. Euro abgezogen.

<sup>2)</sup> Nach Vorwegabzug eines Anteils von 436,6 Mio. € (sog. IFG-SoBEZ).

<sup>3)</sup> Unberücksichtigt bleiben 16,2 Mio. € Umsatzsteuereinnahmen des Landes zur Finanzierung von Betriebsausgaben der Kindertagesbetreuung.

<sup>4)</sup> Unberücksichtigt bleiben die Einnahmen von 7,1 Mio. € aus der Feuerschutzsteuer.

<sup>5)</sup> Unberücksichtigt bleiben bei den Landeseinnahmen 259,4 Mio. €, die dem IFG-Anteil an den SoBEZ entsprechen.

<sup>6)</sup> Die SoBEZ gem. § 11 III a FAG werden in Mecklenburg-Vorpommern nicht im FAG M-V berücksichtigt, sondern in Höhe der Netto-Einnahmen von 84,4 Mio. € im Rahmen des AG SGB II M-V gemeinsam mit den Einsparungen des Landes beim Wohngeld den Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen.

<sup>7)</sup> Thüringen und Sachsen-Anhalt haben auf ein sog. Bedarfssystem umgestellt. Bei diesem Modell wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht im Wege einer prozentualen Beteiligung (Verbundquote) an den Verbundgrundlagen berechnet, sondern über eine aufgaben- und ausgabenorientierte Bedarfsmessung. Sachsen-Anhalt und Thüringen verzichten daher vollständig auf die Ausweisung einer Beteiligungsquote.

Eigene Zusammenstellung nach den Finanzausgleichsplanungen der Länder. Stand: Juni 2015

nisteriums und des Innenministeriums zur gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfung der Quoten, der – so die Einschätzung der Landesregierung – keinen Anpassungsbedarf aufzeige. Von kommunaler Seite ist dieser Bericht in den Beratungen des Finanzausgleichsbeirats und in diversen Stellungnahmen demgegenüber ausdrücklich zurückgewiesen worden. Aktuelle Entwicklungen der Jahre 2013 und 2014 werden in dem Bericht nämlich weitgehend ausgeblendet. So findet beispielsweise keine Berücksichtigung, dass sich der kommunale Finanzierungssaldo für das Jahr 2014 trotz der Sonderhilfen auf ein Defizit von -10,2 Millionen Euro beläuft, während das Land seit Jahren schwarze Zahlen schreibt. Der Versuch des Landes, die kommunalen Zahlen „schön zu rechnen“, ruft bei den kommunalen Vertretern daher Ärger und Unverständnis hervor. Der von Landesseite angeführte Verweis auf kommunale Sondereffekte im betreffenden Jahr kann schon deshalb nicht überzeugen, weil es ohne diese Effekte schon in früheren Jahren zu höheren kommunalen Belastungen gekommen wäre. Die kommunale Finanzmisere wäre dann nur noch früher in den Zahlen ablesbar geworden. Zu Recht verweisen die kommunalen Vertreter auch darauf, dass der im Bericht vorgenommene Vergleich der Verschuldung der beiden Ebenen hinkt. Dabei wird nämlich ausgeblendet, dass die Kreditaufnahmevorschriften für die Kommunen deutlich strenger als die für das Land sind. Auch wird ignoriert, ob es sich bei den Krediten um Investitions- oder Kassenkredite handelt. Während Ersteren neugeschaffene Vermögenswerte gegenüberstehen, werden Kassenkredite zum „Stopfen“ kurzfristiger Haushaltslöcher herangezogen. Viele Kommunen sind schlichtweg nicht mehr in der Lage, zusätzliche Kredite für Investitionen oder Förderprojekte aufzunehmen. Gleichzeitig wachsen ihre Kassenkredite, während das Land in den letzten Jahren ohne diese Kredite zur Liquiditätssicherung ausgekommen ist.

Diese unterschiedliche Entwicklung kommt nicht von ungefähr. Die Kommunen haben zunehmend den Eindruck, dass sich das Land auf ihrem Rücken

saniert. Ausweislich des jüngst veröffentlichten Gesetzentwurfs für die Fortschreibung des FAG ab 2016 sollen auch die vom Bund im Flüchtlingsgipfel vom 18.06.2015 aufgestockten Hilfen für die Länder und Kommunen ausschließlich zur Entlastung des Landeshaushalts verwendet werden. Das Land argumentiert, dass man seine Schuldigkeit schon getan habe: In einem Spitzengespräch zwischen dem Ministerpräsidenten und den kommunalen Landesverbänden im Februar dieses Jahres war vereinbart worden, dass die Landkreise und kreisfreien Städte in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 4,8 Millionen Euro zusätzlich erhalten sollen, um die Mehrbelastung im Bereich der Asyl- und Flüchtlingsproblematik auszugleichen. Davon sollen 800.000 Euro zu gleichen Teilen an die Landkreise und kreisfreien Städte als pauschale Zuweisung für die Integration der Ausländer gehen. Die restlichen 4 Millionen Euro sollen auf Basis der Zahl der zugewiesenen Asylbewerber auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt werden. Trotz weiter steigender Flüchtlingszahlen will es die Landesregierung dabei bewenden lassen und die wenige Monate später auf dem Weg gebrachten zusätzlichen Bundesmittel vollständig zur eigenen Haushaltsentlastung verwenden. Von den zusätzlichen 9,6 Millionen Euro, die dem Land auf diesem Weg zufließen, würden die Kommunen mithin keinen Cent sehen.

Auch die wiederholt vorgetragene Forderung nach einer kommunalen Beteiligung an den Bundesmitteln für die Betriebsausgaben der Kindertagesbetreuung hat die Landesregierung erneut ignoriert, obwohl auch diese Mittel in den Jahren 2017 und 2018 nochmals erhöht werden sollen. Zur Begründung verweist das Land darauf, dass es seit Jahren für diesen Aufgabenbereich den Kommunen mehr Mittel bereitstelle, als es jetzt vom Bund als Betriebskostenzuschuss erhalte. Die Bundesmittel sollen also auch hier ausschließlich zur Entlastung des eigenen Landeshaushalts eingesetzt werden.

Es verwundert daher nicht, dass die Unzufriedenheit mit dem kommunalen

Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern weiter zunimmt. Die für 2018 vorgesehene grundlegende Novellierung kann die gesetzlich vorgesehene Anpassung der kommunalen Beteiligungsquoten nicht ersetzen. Der „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ gewährleistet gegenwertig keine gleichmäßige Haushaltsentwicklung von Kommunen und Land. Dadurch nehmen auch die horizontalen Verteilungskämpfe innerhalb der kommunalen Ebene zu, und die Schere zwischen armen und reichen Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern geht immer weiter auseinander.

Auch die Landkreisneuordnung in Mecklenburg-Vorpommern hat bislang nicht zu den prognostizierten Einsparungen und damit einer Entlastung bei der Kreisumlage geführt. Teilweise sind die Ausgaben der Landkreise sogar gestiegen. Gleichzeitig haben die Erwartungen an die kreisangehörigen Gemeinden zugenommen, wegen der mangelnden Erreichbarkeit der neuen Großkreise vor Ort stärker Aufgaben zu übernehmen. Auch die Landeshauptstadt hat zu kämpfen. Zugesagte Entlastungen über die Fortentwicklung des Landeshauptstadtvertrages lassen immer noch auf sich warten, während die Defizite wachsen.

Immerhin scheint man beim Land aus diesen Erfahrungen etwas gelernt zu haben. Die für die nächste Legislaturperiode angekündigte Gemeindegebietsreform soll durch ein gesetzliches Leitbild, das noch in diesem Jahr auf den Weg gebracht werden soll, vorbereitet werden. Nachdem nahezu alle Ämter vom federführenden Innenministerium bereit worden sind, zeichnet sich ein wachsendes Verständnis dafür ab, dass die Zukunftsfähigkeit der Gemeindeebene nicht allein durch neue Verwaltungsgrenzen hergestellt werden kann. Nach den Erfahrungen mit der Kreisgebietsreform will man nun genauer hinschauen, ob „größer“ wirklich auch „günstiger“ ist.

Grundlegende Reformen lassen damit noch auf sich warten. Einstweilen behilft man sich im kommunalen Finanzausgleich mit wichtigen, aber gleichwohl unzureichenden Zwischen-

lösungen: So ist es den kommunalen Landesverbänden gelungen, dass bereits in diesem Jahr ein Betrag von 10 Millionen Euro aus der eigentlich erst 2016 fälligen Abrechnung der kommunalen Finanzausgleichsjahre 2013 und 2014 an die Städte, Gemeinden und Landkreise ausgezahlt wird. Davon erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte 3 Millionen Euro als Soziallastenausgleich, 7 Millionen Euro werden als Erhöhung der Schlüsselzuweisungen ausgezahlt. Ohne eine grundlegende Lösung der Finanzierungsprobleme der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern werden diese Gelder, deren Abrechnung ja nur vorgezogen worden ist, aber in kommenden Finanzausgleichsjahren fehlen.

Gleichzeitig arbeitet das Land an einer „Konjunkturausgleichsrücklage“. Sie soll aus Überschüssen im Landeshaushalt gebildet werden, um für die Umsetzung der landesverfassungsrechtlich vorgeschriebenen Schuldenbremse einen „Puffer“ bei konjunkturellen Einnahmeeinbrüchen zur Verfügung zu haben. Auch wenn die Kommunen sehr wohl wissen, dass sie langfristig von einer geordneten Haushaltswirtschaft des Landes profitieren, stößt dieser Vorschlag bei ihnen angesichts der eigenen Haushaltsprobleme nur teilweise auf Verständnis. Seitens der Städte und Gemeinden besteht die klare Erwartung, dass die kommunale Finanzausstattung bei entsprechenden Gesetzgebungsvorhaben nicht aus dem Blick gerät. Vorfestlegungen für die ab 2018 geplante Reform des kommunalen Finanzausgleichs, indem das Land schon jetzt seine Handlungsmöglichkeiten faktisch einschränkt, müssen vermieden werden. Das Ergebnis „reiches Land – arme Kommunen“ wäre aus kommunaler Sicht nicht hinzunehmen.

## Sachsen



Alle zwei Jahre stehen in Sachsen grundlegende Gespräche über den kommunalen Finanzausgleich auf der Tagesordnung. Im Ge-

meindefinanzbericht 2014 ist ausführlich über die Ergebnisse des letzten Spitzengesprächs berichtet worden. Da damals wesentliche Weichenstellungen für den kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2015/2016 verhandelt worden sind, ging es im diesjährigen Berichtszeitraum vorrangig um Details. Da die damals getroffenen Vereinbarungen auf der Mai-Steuerschätzung 2004 aufbauten, waren insbesondere Anpassungen an die aktuellere Steuerschätzung aus November 2014 fällig.

Zum Verständnis des sächsischen Finanzausgleichssystems muss man wissen, dass dieses vom sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz geprägt ist. Im Verhältnis zwischen Land und Kommunen soll sich die Finanzausstattung zwischen Freistaat und Kommunen gleichmäßig entwickeln (sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz I). Dazu werden – vereinfacht gesprochen – sämtliche Einnahmen von Land und Kommunen gedanklich in einem „Topf“ gesammelt und im Anschluss nach festen Beteiligungsquoten aufgeteilt. Entwickeln sich die Steuereinnahmen der Kommunen günstiger als die des Landes, kommt es so zu Kürzungen der Finanzausgleichsmasse und umgekehrt. Auf Basis der aktuelleren November-Steuerschätzung 2014 ergeben sich auf diesem Weg Abrechnungsbeträge zulasten der kommunalen Ebene. Sie haben unter dem Strich dazu geführt, dass die Finanzausgleichsmasse des Jahres 2015 um 68 Millionen Euro und die des Jahres 2016 um 46 Millionen Euro niedriger ausfällt, als noch Mitte 2014 geplant.

Obwohl die finanziellen Verschiebungen in 2015 und 2016 angesichts einer Finanzausgleichsmasse von insgesamt jeweils 3 Milliarden Euro nicht besonders groß waren, wurde zwischen Landes- und Kommunalvertretern doch intensiv über den richtigen Umgang mit den negativen Abrechnungsbeträgen gestritten. Konkret ging es um die Frage, ob und inwieweit das in Sachsen in den letzten Jahren gebildete sogenannte Vorsorgevermögen zum Ausgleich dieser Beträge herangezogen werden soll. Um „für schlechte Zei-

ten“ vorzusorgen, waren schon 2014 307 Millionen Euro in das dezentral gebildete Vorsorgevermögen geflossen. Zuletzt befanden sich 352 Millionen Euro in diesem „Sondertopf“. Angesichts der drohenden Rückgänge bei der Finanzausgleichsmasse bestand von kommunaler Seite daher die berechtigte Erwartung, von dieser Vorsorge nun zu profitieren. Das Staatsministerium für Finanzen vertrat demgegenüber die Auffassung, dass diese „Reserven“ noch für die Finanzausgleichsjahre 2017/2018 benötigt werden würden. Es beabsichtigte, die rückläufige Beträge 1:1 auf die Schlüsselmasse umzulegen, womit die sächsischen Kommunen entsprechend niedrigere Zuweisungen erhalten hätten. Das wiederum war für den Sächsischen Städte- und Gemeindegtag nicht akzeptabel. Ihm war wichtig, die investiven Schlüsselzuweisungen gegenüber den Verhandlungsergebnissen von 2014 nicht abzusenken, um die investiven Herausforderungen in den nächsten beiden Jahren bewältigen zu können.

Es bedurfte mehrerer Verhandlungsrunden, um hier im Ergebnis zu einer Verständigung im Kompromisswege zu gelangen:

- Im Ergebnis ist die für 2015 entstandene Deckungslücke, die zwischen den rückläufigen allgemeinen Schlüsselzuweisungen und steigenden kommunalen Steuereinnahmen klafft, durch einen Rückgriff auf die dezentrale Vorsorge in einem Umfang von 36 Millionen Euro vollständig ausgeglichen worden. Dazu wurde das FAG-Vorsorgevermögen in Höhe von rund 10 Prozent aufgelöst.
- Der Rückgang der investiven Schlüsselzuweisungen im Jahr 2016 wird demgegenüber nicht abgedeckt. Angesichts einer Deckungsmittellücke von 7 Millionen Euro wird das aber als verkräftbar eingeschätzt.

In den Gesprächen wurde außerdem eine Verständigung zur Frage gefunden, wie die Kommunen im Finanzplanungszeitraum ab 2017 mit den ver-



bleibenden Vorsorgemitteln umgehen sollen. Entsprechend einer Vorgabe im Sächsischen Finanzausgleichsgesetz kann die dezentrale Vorsorge bis einschließlich 2019 sukzessive im Rahmen der kommunalen Finanzplanung aufgelöst werden.

Die Gespräche wurden schließlich genutzt, um weitere Punkte, die für sächsische Kommunen von hohem finanzpolitischem Interesse sind, zu klären:

- Beim Sonderlastenausgleich Eingliederungshilfe, der aus den Schlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte finanziert wird, hat man sich auf geringfügige Änderungen verständigt. Hintergrund ist die schon im Juni 2014 getroffene Verständigung, dass der Freistaat Sachsen die vom Bund für die Jahre 2015 bis 2017 vorgesehene Entlastung der kommunalen Aufgabenträger von den Kosten der Eingliederungshilfe vollständig an die kommunale Ebene weiterleitet. Die Entlastung erfolgt bekanntermaßen einerseits über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und andererseits über eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft der Landkreise und kreisfreien Städte. Da sich der Schlüssel für die Aufteilung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils alle drei Jahre ändert, werden hier im FAG die notwendigen Anpassungen vorgenommen.
- Zum Themenkreis Asyl verständigte man sich außerdem darauf, dass die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger für die Unterbringung von Asylbewerbern in 2015 18 Millionen Euro und in 2016 15 Millionen Euro für die Flüchtlingsinfrastruktur erhalten. Darüber hinaus werden aus dem FAG zur Finanzierung der sozialen Betreuung der Flüchtlinge jeweils 3 Millionen Euro in 2015 und 2016 als Bedarfszuweisungen bereitgestellt. Es bestand Einvernehmen, dass diese Finanzierung ab 2017 nicht mehr unter Rückgriff auf den kommunalen Finanzausgleich erfolgen soll.

#### Textbox 5: **Städte als Zentren:**

#### **Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich**

In der jüngeren Vergangenheit haben diverse Gebiets- und Funktionalreformen für Diskussionsstoff gesorgt. Es geht um die Neufassung gemeindlicher Grenzen, die Einkreisung bislang kreisfreier Städte und die richtige Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen. Bei alledem dürfen die Folgewirkungen im kommunalen Finanzausgleich nicht außer Acht gelassen werden.

Das gilt insbesondere bei sogenannten Einkreisungen, bei denen bisher kreisfreie Städte ganz oder teilweise die Zuständigkeit für die ihnen bislang übertragenen (staatlichen) Aufgaben sowie für die überörtlichen Aufgaben der Selbstverwaltung verlieren. Jenseits der damit zusammenhängenden rechtlichen und ökonomischen Fragestellungen, die gründlich zu prüfen sind und immer wieder auch die Gerichte beschäftigen, muss im Finanzausgleich sichergestellt werden, dass der Aufgaben- und Ausgabenbelastung dieser Städte auch zukünftig angemessen Rechnung getragen wird. Eine besondere Rolle spielen dabei die zentralörtlichen Funktionen der Städte. Sie müssen – auch bei einer Einkreisung – in der Regel weiter vorgehalten werden. Dass dies im Finanzausgleich angemessen abgebildet wird, ist nicht nur rechtlich geboten, es ist auch ökonomisch und ökologisch vernünftig, denn es stellt sicher, dass in den Städten die notwendige Infrastruktur zentral und somit effizient und kostengünstig angeboten werden kann.

In den meisten Finanzausgleichssystemen wird zur Abbildung der zentralörtlichen Funktionen im Rahmen des Hauptansatzes auf die sogenannte Einwohnerwertung zurückgegriffen. Die mit der zunehmenden Gemeindegröße ansteigende Einwohnergewichtung geht davon aus, dass Gemeinden einen mit der Gemeindegröße ansteigenden Finanzbedarf haben. Gerade in urbanen Zentren werden viele Leistungen bereitgestellt, die nicht nur von der Stadtbevölkerung, sondern auch von der Bevölkerung des Umlandes wahrgenommen werden. Klassisches Beispiel für Leistungen, bei denen solche sogenannten externe Effekte auftreten können, ist die Bereitstellung kultureller Einrichtungen (Theater, Museen, Tierparks etc.) aber auch einer leistungsfähigen Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur.

Bedingung für ein befriedigendes Verteilungsergebnis durch Anwendung der Einwohnergewichtung ist, dass es eine ausreichende Übereinstimmung der finanziellen Bedarfe der Kommunen mit der (gewichteten) Einwohnerzahl gibt. Wenn die Bedarfsunterschiede zwischen Gemeinden derselben Größenklasse zu groß werden, bieten sich zusätzliche oder alternative Verteilungsinstrumente an: Denkbar ist dazu beispielsweise ein finanzkraftunabhängiger Sonderbedarfsausgleich. Auf diesem Weg kann eine gezielte Unterstützung derjenigen Kommunen erfolgen, in denen bestimmte Sonderbedarfe vorliegen. Dabei kann unmittelbar an die zentralörtlichen Funktionen oder an einzelne Aufgabenbereiche (z. B. an überörtliche Kultur- oder Freizeiteinrichtung) angeknüpft werden. Aber auch innerhalb des (finanzkraftabhängigen) Schlüsselzuweisungssystems können zentralörtliche Funktionen berücksichtigt werden, indem beispielsweise separate Teilschlüsselmassen für überörtliche Aufgaben gebildet werden (so z. B. in Schleswig-Holstein) oder bei der Verteilung auf Zentralitätsansätze oder Zuschläge auf die Hauptsatzstaffel zurückgegriffen wird. Auch Umlageinstrumente kommen ggf. in Betracht.

Wie stark ein Finanzausgleichssystem zentralörtliche oder ländliche Strukturen unterstützt, kann nur eine Gesamtbetrachtung der Zuweisungen an die betreffenden Kommunen zeigen. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass die Zentren entsprechend ihrer besonderen Ausgaben- und Aufgabenbelastungen adäquate Finanzausgleichszuweisungen erhalten und damit ihrer besonderen Rolle als Motoren der Wirtschaft, als Orte der Vernetzung und Innovation sowie als Dienstleistungszentren für das Umland gerecht werden können.

Die entsprechenden Gesetze haben im Frühjahr dieses Jahres den Sächsischen Landtag passiert. Dabei konnten nochmals weitere Verbesserungen

der Flüchtlingsfinanzierung erreicht werden: Mittels Änderungsantrag von CDU- und SPD-Fraktion zum Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 wurde



die für die Flüchtlingsinfrastruktur vorgesehene Investitionspauschale noch einmal um jeweils 2,5 Millionen Euro auf dann 20,5 Millionen Euro (2015) bzw. 17,5 Millionen Euro (2016) erhöht. Auch der vorgesehene Verwendungszweck wurde auf Bitten der kommunalen Landesverbände erweitert.

Zu guter Letzt ein Blick nach vorne: Schon jetzt wirft der kommunale Finanzausgleich 2017/2018 seine ersten Schatten voraus. Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD heißt es, dass das Sächsische Finanzausgleichsgesetz sich bewährt habe und man am Gleichmäßigkeitsgrundsatz festhalten wolle. Eine der größten Herausforderungen des Freistaates wird in der regional unterschiedlichen demografischen Entwicklung gesehen. Dazu will man auch im FAG Lösungen entwickeln, Strukturen anpassen und die Entwicklung mit spezifischen Förderprogrammen aktiv begleiten. In den anstehenden Verhandlungen über das FAG 2017/2018 wird es nach Einschätzung kommunaler Vertreter außerdem um die generelle Finanzmittelverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene, die Verteilung der sogenannten SoBEZ Hartz IV und die Überprüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II gehen müssen. Mit letzterem soll die gleichmäßige Entwicklung der Finanzkraft je Einwohner zwischen kreisangehörigen Raum und kreisfreiem Raum sichergestellt werden. Damit zeichnet sich schon jetzt ab, dass auch in Sachsen in Kürze wieder die ganz großen Verteilungsfragen auf der Tagesordnung stehen werden. Darüber wird im kommenden Gemeindefinanzbericht zu berichten sein.

## Sachsen-Anhalt



Während der im Dezember letzten Jahres verabschiedete Doppelhaushalt des Landes für die Jahre 2015 und 2016 erneut ohne Schulden auskommt

und die Landesregierung die „schwarze Null“ feiert, fühlt sich die kommunale Ebene in Sachsen-Anhalt mit ihren Problemen zunehmend alleingelassen.

Seit Jahren sind die Zuweisungen an die Städte, Kreise und Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs stark rückläufig; ein erheblicher Teil der landesseitigen Konsolidierung wurde durch Kürzungen der kommunalen Zuweisungen erreicht. So sank die Finanzausgleichsmasse von 1,948 Milliarden Euro in 1995 auf 1,573 Milliarden Euro in 2014, was ein Minus von 19,3 Prozent und einen beispiellosen Beitrag zur Entlastung des Landeshaushalts bedeutet. Und dieser Kürzungsreigen wird sich trotz massiver Proteste der Kommunen und einer groß angelegten Demonstration vor der Verabschiedung des FAG 2015/2016 am Rande der Landtagssitzung am 14.11.2014 weiter fortsetzen. So bleibt die Finanzausgleichsmasse in 2015 erneut um 82 Millionen Euro unter dem Vorjahreswert. Nur dem geschlossenen Widerspruch der kommunalen Vertreter ist es zu verdanken, dass es nicht zu noch größeren Einschnitten gekommen ist. Ursprünglich stand eine Kürzung in Höhe von 130 Millionen Euro in Rede.

Angesichts der unabwiesbaren Aufgabenbelastungen z. B. in folgender wachsender Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen kommen inzwischen aber immer mehr Akteuren auf Landesseite Zweifel, ob der eingeschlagene Weg der richtige ist. Bei den Kosten nach dem Aufnahmegesetz, das in Sachsen-Anhalt die Flüchtlings- und Asylbewerberunterbringung regelt, war der Handlungsbedarf angesichts sprunghafter Kostenanstiege nicht länger zu leugnen. Gerade bei dynamisch wachsenden Ausgabebelastungen hinkt das 2010 in Sachsen-Anhalt eingeführte sogenannte bedarfsorientierte Finanzausgleichssystem deutlich hinterher. Das liegt daran, dass zur Bedarfsermittlung auf statistische Daten der Vergangenheit zurückgegriffen wird. Um auf die aktuellen Entwicklungen in diesem Bereich zu reagieren, entschloss sich der Gesetzgeber daher kurzfristig, den in § 4 a FAG durch zusätzliche Finanzausgleichsmittel neu vorgesehene Ansatz für die kreisfreien Städte und Landkreise für Aufgaben nach dem Aufnahmegesetz durch Umschichtungen aus dem Ausgleichsstock um 10 Millionen Euro auf 23 Millionen Euro

aufzustocken. Auch die von kommunaler Seite scharf kritisierte Kürzung der sogenannten Auftragskostenpauschale, mit der die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ausgeglichen werden sollen, wurde zurückgenommen und der Ansatz gegenüber 2014 in unveränderter Höhe (64 Millionen Euro) fortgeschrieben. Da hierfür keine zusätzlichen Finanzausgleichsmittel bereitgestellt werden, geht diese Maßnahme leider zulasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen.

Trotz dieser kurzfristigen Nachsteuerungen ziehen die Kommunen in Sachsen-Anhalt ein ernüchterndes Fazit. Durch den 2010 in Sachsen-Anhalt vollzogenen Wechsel vom verbund- zum bedarfsorientierten Finanzausgleichssystem hatten sie sich zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ein höheres Maß an Planungssicherheit und Verlässlichkeit versprochen und sind gleich in mehrfacher Weise enttäuscht worden. Durch immer neue Stellschrauben reguliert der Landesgesetzgeber ihren Bedarf und die letztlich bereitgestellte Finanzausgleichsmasse kontinuierlich nach unten:

So hält das Land trotz massiver kommunaler Kritik an der Einführung eines gemeinschaftlichen Benchmarks („best practice LSA“) fest, in dem die Zuschussbedarfe der laufenden Verwaltungstätigkeit der sachsen-anhaltischen Kommunen verglichen werden. Unter Verweis darauf, dass das Land nur die Kosten einer effizienten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zu erstatten habe, werden bei der Ermittlung des notwendigen Finanzbedarfs nur Werte innerhalb eines bestimmten Korridors berücksichtigt. Ursprünglich war vorgesehen, nur Werte zwischen 50 und 100 v. H. des rechnerischen Durchschnitts bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen – eine Vorgehensweise, die sich so großer finanzwissenschaftlicher Kritik ausgesetzt sieht, dass das Nachbarland Thüringen dieses sogenannte Korridormodell inzwischen wieder abgeschafft hat. Auch in Sachsen-Anhalt konnte man sich der Kritik nicht vollumfänglich verschließen und hat den Korridor für das FAG 2015 immerhin auf 50 bis 110 v. H. des

Durchschnittswerts erweitert. Bei den Landesvertretern hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass Abweichungen bis zu 10 v. H. des Durchschnitts so häufig sind, dass sie noch nicht zwangsläufig als Ausdruck einer Verletzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu interpretieren sind. Da diese Korrektur aber nur am oberen, nicht am unteren Rand vorgenommen wird, kann der zentrale Kritikpunkt, dass der Finanzbedarf hierdurch kontinuierlich nach unten gerechnet wird, mit dieser Änderung allein freilich nicht ausgeräumt werden. Immerhin wurde der nach einem für die Landesregierung erstellten Gutachten von Professor Dr. Ingolf Deubel eingeführte Hebesatzbenchmark im FAG 2015 abgeschafft. Durch diesen länderübergreifenden Vergleich waren den kreisangehörigen Gemeinden bis dato fiktive Steuermehreinnahmen abgezogen worden, die sie faktisch nicht hatten.

Auch an anderen Fehljustierungen wird zugunsten der Konsolidierung des Landeshaushalts festgehalten:

- Bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse wird nicht auf die tatsächlich realisierten Ist-Steuer-einnahmen der Kommunen, sondern auf die aktuelle Frühjahrs-Steuerschätzung abgestellt. Bei zu optimistischen Prognosen wird die Einnahmesituation der Kommunen dadurch überzeichnet. Da das sachsen-anhaltische Finanzausgleichssystem keine spätere Abrechnung vorsieht, führt das zu unberechtigten Kürzungen der Finanzausgleichsmasse. Gleichwohl ist das Land bislang nicht bereit, die Steuerschätzung nur mit „Abschlägen“ zu berücksichtigen oder eine spätere Abrechnung vorzunehmen.
- Alle Konsolidierungsbemühungen der Kommunen werden im Finanzausgleichssystem langfristig konterkariert, weil sie in Folgejahren automatisch zu einer Reduzierung des Finanzbedarfs und damit der Finanzausgleichsmasse führen. Diese erdrosselnde Wirkung muss endlich durchbrochen werden, wenn die Kommunen in die Lage

versetzt werden sollen, Überschüsse zu erwirtschaften, die zur Schulden tilgung benötigt werden.

- Auch die vom Bund schon auf den Weg gebrachten und die noch angekündigten Entlastungen der Kommunen stehen in Sachsen-Anhalt bislang nur auf dem Papier. So werden die Zahlungen aus der Übernahme der Kosten der Grundversicherung im Alter durch den Bund ebenso wie die Entlastungen durch die „Vorab-Milliarde“ den Kommunen beim Finanzausgleich bedarfsmindernd abgezogen – eine Vorgehensweise, die jenseits der Landesgrenzen für viel Kopfschütteln sorgt. Gespannt schauen die Kommunen in Sachsen-Anhalt deshalb nach Berlin, wie die im Koalitionsvertrag angekündigte weitere kommunale Entlastung in Höhe von 5 Milliarden Euro bundesweit auf den Weg gebracht werden soll und ob sie hiervon überhaupt profitieren werden.

Gegenwärtig wird aufgrund der im FAG verankerten Revisionsklausel ein Gesetzentwurf vorbereitet, der eine Anpassung der Finanzausgleichsmasse für 2016 an die aktuelle Steuerschätzung vom Mai 2015 vornimmt. Vorgeesehen ist dabei auch die Überführung der Kostenerstattungsregelung für die Betreuung von Asylbewerbern aus dem FAG in das betreffende Fachgesetz, das oben schon erwähnte Aufnahme-gesetz. Von kommunaler Seite ist dieser Vorschlag begrüßt worden. Die Kostenerstattung soll über Pauschalen erfolgen. Auch hier will sich das Land eines Benchmarks bedienen und dazu länderübergreifende Daten heranziehen. Die Pauschale könnte so – ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Betreuungskosten in Sachsen-Anhalt – politisch gedeckelt werden, weshalb eine Kostenunterdeckung befürchtet wird. Positiv ist demgegenüber, dass eine Vorverlegung der Ausgleichszahlungen angestrebt wird.

Im Übrigen bleibt abzuwarten, welche weiteren Veränderungen mit der Fortentwicklung des FAG ab 2017 anstehen. Hier geht es auch um die bislang nicht gelöste Frage, wie die aus

dem neuen kommunalen Haushaltsrecht gewonnenen Erkenntnisse über die tatsächlichen Kosten kommunaler Leistungen (einschließlich z. B. der Abschreibungen) bei der Bedarfsermittlung des Finanzausgleichs berücksichtigt werden können. Es führt zu Reibungsverlusten, wenn bei der Bedarfsermittlung nur zahlungsrelevante Vorgänge berücksichtigt werden, der kommunale Haushaltsausgleich aber auf ein anderes Rechensystem abstellt und den Ressourcenausgleich verlangt. Allen Beteiligten ist aber klar, dass eine solche Reform und die dafür erforderliche Weiterentwicklung der amtlichen Statistik nicht von jetzt auf gleich zu realisieren sind.

Neben den wichtigen Finanzierungsfragen rund um das FAG ist schließlich auch über die folgenden Punkte zu berichten:

- Die Auflagen für die Bewilligung von Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock (z. B. von Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen) wurden in 2014 deutlich verschärft. Gefordert wird eine deutliche Anhebung der Realsteuerhebesätze durch die betreffenden Kommunen. Auch wenn die Vorschriften zwischenzeitlich etwas abgemildert wurden, sorgt diese Vorgabe für erheblichen Unmut bei den betroffenen Kommunen. Die entsprechenden Städte und Gemeinden müssen ihre Hebesätze bei der Grundsteuer A und B um mindestens 50 Prozent und bei der Gewerbesteuer um mindestens 25 Prozent über den jeweiligen Durchschnittshebesatz in ihrer Gemeindegrößenklasse erhöhen – eine Vorgabe, die bisweilen von der Kommunalaufsicht auch für haushaltsrechtliche Beanstandungen herangezogen wird. Dabei wird vollständig ausgeblendet, dass Vorgaben für die Gewährung von Landesmitteln erstens nicht 1:1 in kommunal-aufsichtliche Verfahren übertragen werden können und dass zweitens einzelne Gemeinden im Rahmen der 2011 abgeschlossenen Gemeindegebietsreform durch Gebietsänderungsverträge

zur Beibehaltung der bisherigen Hebesätze verpflichtet sind und daher rechtlich Unmögliches verlangt wird.

- Die im Finanzausgleich stark gebeutelten sachsen-anhaltischen Kommunen pochen mit umso größerer Vehemenz auf eine Einhaltung der konnexitätsrechtlichen Vorgaben der Landesverfassung. Mit Urteil vom 30.06.2015 (LVG 3/14) hat das Landesverfassungsgericht jüngst einer Kommunalverfassungsbeschwerde gegen das Wassergesetz stattgegeben. Der Landesgesetzgeber wurde verpflichtet, eine Regelung zur Deckung der Verwaltungskosten zu schaffen, die den Gemeinden durch die Übertragung der Aufgabe der vermittelnden Veranlagung von Beiträgen der Unterhaltsverbände entstehen. Mit Spannung blicken die Kommunen auch auf den 20.10.2015. Hier wird es zur Urteilsverkündung im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren von 63 Städten und Gemeinden gegen das Kinderförderungsgesetz des Landes kommen. Mit einer Gesetzesnovelle vom 23.01.2013 war die Leistungsverpflichtung den Städten und Gemeinden entzogen und auf die Kreisebene hochgezogen worden. Darüber hinaus wurden eine Reihe neuer Standards ohne einen angemessenen Mehrbelastungsausgleich geschaffen.

## Thüringen



Mit dem Wahlslogan der Partei „Die Linke“ „Wir wollen nicht alles anders machen, aber vieles besser“ gelang es dem gebürtigen Niedersachsen Bodo

Ramelow Ministerpräsident im Freistaat Thüringen zu werden. Zum diesem „besser machen“ zählt, ausweislich des zwischen den Parteien „Die Linke“, SPD und Bündnis 90/Die Grünen geschlossenen Koalitionsvertrags auch das deutliche Bekenntnis zu starken thüringischen Kommunen. Sehr deutlich heißt es dort: „Wir werden die finanzielle Situation der Kommunen

verbessern, indem wir den kommunalen Finanzausgleich erhöhen und Kommunen, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, Investitionen ermöglichen.“

Allerdings erscheint es – von außerhalb der Landesgrenzen betrachtet – fraglich, ob eine nachhaltige Lösung der Finanzierungsprobleme der Thüringer Kommunen durch Verbesserungen innerhalb des bestehenden Finanzausgleichssystems erreicht werden kann oder ob es dazu nicht eines grundlegenden Befreiungsschlags bedarf. Seit der 2008 vollzogenen Reform des kommunalen Finanzausgleichs, mit der ein viel beachteter Wechsel von der Verbund- zur Bedarfsorientierung erfolgte, ist die Diskussion trotz mehrfacher Reform- und Nachbesserungsversuche nicht zur Ruhe gekommen. Zuletzt hatte die Vorgängerregierung Anfang 2013 grundlegende Korrekturen am System vorgenommen: Neben einer im Gesetz konkret festgelegten Mindestfinanzausstattung, die den Kommunen unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes gewährt wird, erhalten die Kommunen seit 2013 nun auch eine „regelgebundene“ Finanzausgleichsmasse, die der Verteilungssymmetrie unterliegt und von der Leistungskraft des Landes abhängt. Kernelement dieser letzten Reform war das sogenannte Thüringer Partnerschaftsmodell, wonach Land und Kommunen an den Veränderungen der Steuereinnahmen beider Ebenen gleichmäßig teilhaben und auch einen Anreiz verspüren sollen, eigene Einnahmequellen zu pflegen.

Eine grundlegende Befriedung des Dauerkonflikts konnte in Thüringen aber nicht erreicht werden. Die dortigen Kommunen können sich auch weiterhin nicht des Eindrucks erwehren, dass nicht der tatsächliche Finanzbedarf bei der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse zugrunde gelegt wird, sondern dass dieser bewusst nach unten korrigiert und zur Entlastung des Landeshaushalts niedriger als aus Bedarfsgesichtspunkten eigentlich notwendig festgelegt wird. Und tatsächlich ist zu beobachten, dass die Finanzausgleichszuweisungen an die thüringischen Kommunen

in den Jahren 2013/2014 um etwa 200 Millionen Euro niedriger ausfielen als noch im Jahr 2011. Um die größten Finanzierungsprobleme kurzfristig zu lindern, hatte der Landtag daher in Vergangenheit Sonderprogramm nach Sonderprogramm aufgelegt – anstatt die Geburtsfehler des Systems zu korrigieren und die dadurch entstehenden Löcher nachhaltig zu stopfen. Zu erinnern ist insoweit an den Garantiefonds, der auf fünf Jahre ab dem Jahr 2013 angelegt ist und ein Gesamtvolumen von 313 Millionen Euro umfasst. Im selben Jahr wurde auch ein Haushaltssicherungsprogrammgesetz auf den Weg gebracht, das weitere 136 Millionen Euro auf zwei Jahre verteilt für die Kommunen bereit stellt. So positiv die auf diesem Weg bewirkten Finanzspritzen auch sind: Eine dauerhafte Finanzierung wird durch die befristeten Programme nicht gewährleistet. Zu Recht hat daher der Gemeinde- und Städtebund Thüringen in seinen Forderungen an den neuen Landtag und die neue Landesregierung eine Weiterentwicklung des Partnerschaftsgrundsatzes angemahnt. Auch jährliche Kostensteigerungen müssen, so seine zentrale Forderung, bei der Bemessung des Finanzausgleichs Berücksichtigung finden und den regelgebundenen Finanzbedarf und damit die jährliche Finanzausstattung der Kommunen erhöhen.

Es bleibt abzuwarten, ob die neue Regierung dem Rechnung tragen wird: Ausweislich des Koalitionsvertrags steht die strukturelle und finanzielle Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs ab 2016 auf der Agenda. Im Herbst 2015 soll die geplante Revision in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden vorbereitet werden. In der Zwischenzeit will sich auch die neue Landesregierung des Instruments kurzfristiger Sonderprogramme bedienen. Mitte Februar dieses Jahres wurde ein Gesetzentwurf (Drucksache 6/221) vorgelegt, um auch für das Jahr 2015 kurzfristige Hilfen auf den Weg zu bringen. Schon im Koalitionsvertrag fand sich neben den Zusagen, dass finanzielle Entlastungen des Bundes an die Kommunen weitergeleitet werden sollen und dass

die Zuständigkeit für den kommunalen Finanzausgleich in das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium zurückwechselt, die Zusage, dass etwaige Haushaltsüberschüsse des Freistaates für die Erhöhung des kommunalen Finanzausgleichs und für die Unterstützung von strukturell belasteten Kommunen verwendet werden sollen.

Vor diesem Hintergrund rief die Vorlage des ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalhaushaltssicherungsprogrammgesetzes dann aber bei vielen Kommunen große Empörung hervor. Von „Wortbruch“ und „fehlender Verlässlichkeit“ war in einigen Medien die Rede. Nach dem Innen- und Kommunalminister Dr. Holger Poppenhäger (SPD) den Gemeinden ursprünglich 135 Millionen Euro außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs versprochen hatte, war im ersten Entwurf des sogenannten Kommunalfinanzübergangsgesetzes 2015 nur noch von 78 Millionen Euro an „frischem Landesgeld“ die Rede. Die restliche Summe setzt sich aus Rückerstattungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket in Höhe von 6 Millionen Euro, einem Verzicht auf die Anrechnung zusätzlicher Mittel des Bundes bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in Höhe von 23 Millionen Euro, Leistungen bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende in Höhe von 4 Millionen Euro und in den Jahren 2015 bis 2018 aus Mitteln für den Kinderbetreuungsausbau in Höhe von 14 Millionen Euro zusammen. Erst auf massive Intervention des Gemeinde- und Städtebunds Thüringen entschlossen sich die Regierungsfractionen zu einer Aufstockung der im Gesetzentwurf vorgesehenen kurzfristigen Hilfen. Die Maßnahmen können demnach wie folgt umrissen werden:

- Mit einer allgemeinen Investitionspauschale in Höhe von 40 Millionen Euro (zuvor waren 30 Millionen Euro vorgesehen) soll die Investitionstätigkeit in den kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten erleichtert werden. Die Pauschale soll sich auf 18,51 Euro

je Einwohner belaufen und – anders als ursprünglich geplant – auch im Verwaltungshaushalt verwendet werden können, wenn die Kommune ihren Haushalts nur durch eine Zuführung vom Vermögenshaushalt ausgleichen könnte.

- Zur Stärkung der Investitionen in Schulen und Schulsportanlagen soll die im kommunalen Finanzausgleich enthaltene Investitionspauschale für Schulbauten in Höhe von 15 Millionen Euro um eine zusätzliche Schulinvestitionspauschale in Höhe von 36 Millionen Euro (ursprünglich vorgesehen waren 30 Millionen Euro) ergänzt werden. Auch hier soll eine ausnahmsweise Verwendung im Verwaltungshaushalt möglich sein. Die Verteilung der Mittel soll sich an der im kommunalen Finanzausgleich vorgesehenen Investitionspauschale für Schulbauten orientieren, womit zirka drei Viertel der Mittel nach dem Schüleranteil des Schulträgers und ein Viertel nach dem jeweiligen Flächenanteil verteilt wird.

Diese Verbesserungen werden finanziert, indem Bedarfswweisungen in Höhe von 10 Millionen Euro, die ursprünglich erst für das Haushaltsjahr 2016 vorgesehen waren, vorgezogen werden. In Höhe von 6 Millionen Euro kann das Land darüber hinaus auf Mittel zugreifen, die es für Rückerstattungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket spart, nachdem das Bundessozialgericht am 10.03.2015 entschieden hatte, dass der Bund keine Aufrechnung mit vermeintlichen Erstattungsansprüchen in diesem Bereich vornehmen durfte.

Das Gesetzgebungsverfahren soll außerdem dafür genutzt werden, um einen neuen § 4a „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ zu schaffen. Damit will die Landesregierung die Umsetzung der vom Bund angeschobenen, bundesweiten Investitionsinitiative zur Förderung finanzschwacher Kommunen vorbereiten. Aufgrund dieses Gesetzes könnten für Thüringen Bundesmittel in Höhe von zirka 75,8 Millionen Euro für die Jahre 2015 bis 2018 verteilt werden. Das Land hat

sich bereit erklärt, den auf die Kommunen entfallenden Eigenanteil zu übernehmen und wird hierfür 8,4 Millionen Euro bereitstellen.

Mit alledem konnten für das Jahr 2015 deutliche Verbesserungen in der kommunalen Finanzausstattung erreicht werden. Gleichwohl bleibt das ernüchternde Fazit, dass die Thüringer Kommunen im laufenden Haushaltsjahr wegen des schrittweisen Auslaufens des Garantiefonds und der niedrigeren Dotierung des Haushaltssicherungsprogramms unter dem Strich weniger Landesmittel erhalten als im Vorjahr.

In Thüringen hofft man, dass dies keinen Vorgeschmack für die angekündigte Reform des kommunalen Finanzausgleichs liefert. Schon jetzt befürchten viele, dass der im Koalitionsvertrag ebenfalls angekündigte umfassende Kassensturz und der Umstand, dass die Umsetzung jeglicher Maßnahmen unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt worden sind, dazu führen könnte, dass es am Ende keine nachhaltigen Verbesserungen geben wird und/oder Strukturereformen auf die lange Bank geschoben werden. Schließlich heißt es im Koalitionsvertrag auch, dass ein unverzichtbarer Teil der Konsolidierungsbemühungen der kommunalen Finanzen eine Kreis- und Gemeindegebietsreform sei. In einem solchen Fall dürften Ergebnisse aber kaum für den kommunalen Finanzausgleich 2016 zu erwarten sein.

Eines steht jedenfalls fest: Nur bei grundlegenden Verbesserungen des kommunalen Finanzausgleichsystems wird man zukünftig auf Sonderprogramme verzichten können, die lediglich eine kurzfristige Abmilderung von Symptomen der strukturellen Unterfinanzierung sicherstellen können. Die Verhandlungen über den kommunalen Finanzausgleich im Herbst 2015 werden daher mit Spannung zu erwarten sein.





## Verzeichnis der Übersichten

- 7 Übersicht 1: Kommunalfinanzen 2012 bis 2014 in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern
- 8 Übersicht 2: Kassenkreditanstieg – ein ungelöstes Problem
- 28 Übersicht 3: Kommunalfinanzen 2012 bis 2014 in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern
- 29 Übersicht 4: Kommunalfinanzen 2012 bis 2014 in den westdeutschen Ländern
- 30 Übersicht 5: Kommunalfinanzen 2012 bis 2014 in den ostdeutschen Ländern
- 31 Übersicht 6: Kommunale Einnahmen in West und Ost 2014
- 32 Übersicht 7: Kommunale Ausgaben in West und Ost 2014
- 33 Übersicht 8: Soziale Leistungen der Kommunen 2000 bis 2014
- 34 Übersicht 9: Soziale Leistungen in den Kommunalhaushalten 2011 bis 2014
- 35 Übersicht 10: Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2014
- 36 Übersicht 11: Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2014
- 36 Übersicht 12: Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2014 in Euro/Einwohner
- 38 Übersicht 13: Gebündelte Risikoindikatoren: Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Medianeinkommen, Kinderarmut und Schulabgänger ohne Abschluss
- 41 Übersicht 14: Regionale Ballung von Problemlagen – flächenproportionale Darstellung.
- 48 Übersicht 15: Umsetzung der Schuldenbremse in den Flächenländern
- 66 Übersicht 16: Die spezifischen Risikobegriffe des risikoorientierten Prüfungsansatzes
- 68 Übersicht 17: Steuerverbundwirtschaft 2015 in den westdeutschen Ländern
- 70 Übersicht 18: Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den alten Ländern
- 86 Übersicht 19: Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den ostdeutschen Ländern 2015

## Verzeichnis der Textboxen

- 37 Textbox 1: KfW-Panel 2015
- 38 Textbox 2: Gleichwertigkeit in Zahlen und Bildern
- 43 Textbox 3: Stärkung von Investitionen in Deutschland
- 76 Textbox 4: Finanzausgleichsumlagen Umstrittene Finanzausgleichsinstrumente mit Konjunktur
- 89 Textbox 5: Städte als Zentren: Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich

## Tabellenanhang

- 96 Tabelle 1a: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern 2004, 2010 bis 2014
- 97 Tabelle 1b: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern Änderungsraten; 2004 bis 2014
- 98 Tabelle 2: Steuereinnahmen der Städte in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern 2014
- 101 Tabelle 3: Entwicklung der Gewerbesteuerumlage 2000 bis 2019

**Tabelle 1a: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den west- und ostdeutschen Flächenländern 2004, 2010 bis 2014 <sup>1)</sup>**

Art der Einnahmen und Ausgaben	west- und ostdeutsche Länder						westdeutsche Länder						ostdeutsche Länder					
	2004	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>2)</sup>	2004	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>2)</sup>	2004	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>2)</sup>
in Mrd. €																		
<b>I. Verwaltungshaushalt</b>																		
<b>Einnahmen</b>																		
<b>Steuern (netto) <sup>2)</sup></b>	51,36	63,87	69,73	74,33	76,86	79,47	46,79	57,22	62,48	66,73	68,80	71,06	4,57	6,65	7,25	7,60	8,06	8,41
<b>darunter:</b>																		
<b>Grundsteuern</b>	8,84	9,98	10,32	10,64	11,02	11,32	7,68	8,73	9,00	9,29	9,65	9,92	1,16	1,26	1,32	1,34	1,37	1,40
<b>Gewerbesteuer (netto)</b>	20,76	26,87	30,51	32,29	32,62	33,05	18,89	24,01	27,44	29,04	29,24	29,56	1,87	2,86	3,07	3,25	3,39	3,49
<b>nachr.: Gewerbesteuer (brutto)</b>	26,11	32,42	36,93	39,00	39,41	39,73	23,94	29,27	33,54	35,40	35,67	35,88	2,17	3,15	3,39	3,60	3,74	3,85
<b>Gemeindeant. a. d. Umsatzsteuer</b>	2,59	3,25	3,46	3,55	3,62	3,68	2,20	2,78	2,96	3,06	3,12	3,17	0,39	0,47	0,50	0,49	0,50	0,51
<b>Gemeindeant. a. d. Einkommensteuer</b>	18,58	23,02	24,61	26,88	28,52	30,26	17,50	21,03	22,32	24,45	25,80	27,34	1,08	1,99	2,29	2,43	2,72	2,92
<b>Zahlungen v. Bund, Land einschl. Familienleistungsausgleich</b>	40,32	54,58	57,79	61,35	66,81	70,47	29,50	41,60	44,52	48,15	52,69	56,09	10,82	12,98	13,26	13,20	14,12	14,39
<b>Gebühren <sup>3)</sup></b>	16,25	16,19	16,50	16,66	17,02	17,47	14,20	14,17	14,39	14,57	14,87	15,27	2,05	2,02	2,12	2,09	2,15	2,20
<b>Sonstige Einnahmen</b>	20,39	22,85	22,51	22,83	23,21	22,60	17,45	19,86	19,55	19,84	20,14	19,46	2,93	2,99	2,97	2,99	3,07	3,14
<b>Einnahmen d. Verwaltungshaushalts</b>	128,32	157,49	166,54	175,17	183,90	190,01	107,95	132,84	140,94	149,29	156,49	161,88	20,38	24,65	25,60	25,88	27,40	28,14
<b>Ausgaben</b>																		
<b>Personalausgaben</b>	40,49	45,10	46,43	48,21	50,29	52,38	33,32	37,38	38,55	40,10	41,88	43,69	7,16	7,72	7,88	8,12	8,41	8,69
<b>Laufender Sachaufwand</b>	29,66	38,59	39,09	39,66	42,28	42,95	24,95	33,27	33,44	33,77	35,81	36,34	4,71	5,32	5,65	5,89	6,47	6,61
<b>Soziale Leistungen</b>	32,19	41,93	42,99	44,71	47,24	49,40	27,63	35,62	36,56	38,12	40,39	42,39	4,56	6,31	6,43	6,60	6,84	7,00
<b>Zinsausgaben</b>	4,82	4,31	4,23	4,02	3,76	3,45	4,03	3,81	3,74	3,60	3,38	3,12	0,78	0,51	0,48	0,42	0,38	0,33
<b>Zahlungen a. öffentlichen Bereich</b>	6,30	7,41	7,23	7,34	7,68	8,43	5,90	6,84	6,63	6,78	7,13	7,91	0,40	0,58	0,60	0,56	0,55	0,52
<b>Sonstige Ausgaben</b>	12,30	16,32	17,33	18,21	19,66	20,29	10,14	13,44	14,30	15,09	16,33	16,79	2,16	2,89	3,03	3,12	3,33	3,50
<b>Ausgaben d. Verwaltungshaushalts</b>	125,76	153,67	157,30	162,16	170,91	176,89	105,99	130,35	133,22	137,45	144,93	150,23	19,77	23,32	24,07	24,71	25,98	26,66
<b>II. Vermögenshaushalt</b>																		
<b>Einnahmen</b>																		
<b>Inv.-Zahlungen v. Bund, Land</b>	7,91	10,09	9,69	7,14	7,36	7,28	4,63	6,77	6,85	5,03	5,23	5,06	3,28	3,32	2,85	2,11	2,14	2,22
<b>Veräußerungserlöse</b>	6,30	4,59	4,55	4,62	4,69	4,93	5,44	4,16	4,16	4,19	4,34	4,50	0,86	0,44	0,40	0,43	0,35	0,43
<b>Beiträge <sup>4)</sup></b>	1,88	1,32	1,40	1,41	1,40	1,42	1,67	1,17	1,23	1,25	1,26	1,28	0,20	0,14	0,17	0,16	0,14	0,13
<b>Sonstige Einnahmen</b>	1,78	1,90	1,72	1,72	1,66	1,69	1,48	1,71	1,54	1,53	1,35	1,48	0,30	0,19	0,18	0,18	0,31	0,21
<b>Einnahmen d. Vermögenshaushalts</b>	17,87	17,90	17,37	14,88	15,11	15,32	13,23	13,81	13,77	12,00	12,18	12,32	4,65	4,09	3,60	2,88	2,93	3,00
<b>Ausgaben</b>																		
<b>Sachinvestitionen</b>	19,81	23,16	22,06	19,72	20,81	22,23	15,32	18,74	18,09	16,38	17,75	18,94	4,49	4,42	3,97	3,35	3,05	3,29
<b>davon:</b>																		
<b>Baumaßnahmen</b>	15,48	18,56	17,67	15,33	16,03	16,93	11,53	14,76	14,26	12,54	13,45	14,18	3,94	3,80	3,41	2,80	2,58	2,75
<b>Erwerb v. Sachvermögen</b>	4,33	4,60	4,39	4,39	4,78	5,30	3,79	3,98	3,83	3,84	4,31	4,76	0,54	0,62	0,55	0,55	0,47	0,54
<b>Sonstige Ausgaben <sup>5)</sup></b>	4,51	5,43	5,52	5,57	5,82	5,59	3,72	4,71	4,79	4,95	5,21	4,95	0,79	0,72	0,73	0,62	0,61	0,64
<b>Ausgaben d. Vermögenshaushalts</b>	24,32	28,59	27,58	25,29	26,63	27,81	19,04	23,45	22,88	21,33	22,97	23,88	5,28	5,14	4,70	3,96	3,66	3,93
<b>Bereinigte Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>	146,20	175,39	183,91	190,04	199,01	205,33	121,17	146,66	154,71	161,29	168,67	174,19	25,02	28,74	29,20	28,75	30,34	31,14
<b>Bereinigte Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>	150,07	182,27	184,88	187,45	197,54	204,71	125,03	153,80	156,10	158,79	167,90	174,11	25,05	28,46	28,77	28,67	29,64	30,59
<b>Finanzierungssaldo</b>	-3,88	-6,87	-0,97	2,59	1,47	0,62	-3,85	-7,14	-1,39	2,50	0,78	0,08	-0,03	0,27	0,42	0,09	0,69	0,55

<sup>1)</sup> Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

<sup>2)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); 2004, 2010 bis 2013 Rechnungsergebnisse, 2014 Daten der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt. Die Zahlungen von kommunaler Ebene sind jeweils abgesetzt.

<sup>3)</sup> Einschl. Steuerähnliche Einnahmen.

<sup>4)</sup> Einschl. Zweckgebundene Abgaben.

<sup>5)</sup> Und ähnliche Entgelte.

<sup>6)</sup> Insbesondere Finanzinvestitionen.

<sup>7)</sup> Abweichungen zu den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten resultieren aus der Berücksichtigung von zwischenzeitlich bekannt gewordenen Korrekturbedarfen in den Bereichen „Soziale Leistungen“ (Absenkung des Niveaus um 150 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern) sowie „Sachaufwand“ (Absenkung des Niveaus um 230 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern). Der Finanzierungssaldo wurde dementsprechend um 380 Mio. Euro angehoben.

Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Tabelle 1b: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern  
Änderungsraten; 2004 - 2014<sup>1)</sup>**

Vergleichszeitraum	west- und ostdeutsche Länder					westdeutsche Länder					ostdeutsche Länder											
	2004 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2004 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2004 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2004	2010	2011	2012	2013	2014	
Art der Einnahmen und Ausgaben	(jahresdurchschnittliche) Veränderung in %															in v. H. des Westniveaus <sup>2)</sup>						
<b>I. Verwaltungshaushalt</b>																						
<b>Einnahmen</b>																						
<b>Steuern (netto)</b>	3,7	9,2	6,6	3,4	3,4	3,4	9,2	6,8	3,1	3,3	6,5	9,0	4,8	6,1	4,4	46,0	56,9	57,3	56,6	58,6	59,2	
darunter:																						
<b>Grundsteuern</b>	2,1	3,4	3,0	3,6	2,7	2,2	3,2	3,2	3,8	2,8	1,3	4,9	1,7	1,8	2,2	71,2	70,5	72,3	71,7	70,7	70,3	
<b>Gewerbsteuer (netto)</b>	4,4	13,5	5,9	1,0	1,3	4,1	14,3	5,8	0,7	1,1	7,4	7,1	6,1	4,2	3,1	46,6	58,4	55,1	55,6	57,9	59,0	
nachr.: Gewerbesteuer (brutto)	3,7	13,9	5,6	1,1	0,8	3,4	14,6	5,6	0,8	0,6	6,4	7,6	6,1	4,1	2,8	42,6	52,7	49,9	50,4	52,4	53,6	
<b>Gemeindeant. a. d. Umsatzsteuer</b>	3,8	6,6	2,5	2,0	1,7	3,9	6,6	3,2	2,1	1,6	3,2	6,5	-1,9	1,7	2,4	82,8	82,3	83,0	79,4	79,5	80,2	
<b>Gemeindeant. a. d. Einkommensteuer</b>	3,6	6,9	9,2	6,1	6,1	3,1	6,1	9,5	5,5	6,0	10,7	14,9	6,3	11,9	7,3	29,1	46,4	50,6	49,4	52,7	53,4	
<b>Zahlungen v. Bund, Land einschl. Familienleistungsausgleich</b>	5,2	5,9	6,2	8,9	5,5	5,9	7,0	8,1	9,4	6,4	3,1	2,2	-0,5	6,9	1,9	172,9	152,8	147,1	136,1	133,8	128,2	
<b>Gebühren</b>	-0,1	1,9	0,9	2,1	2,6	-0,0	1,5	1,3	2,0	2,7	-0,2	4,7	-1,4	3,0	2,3	67,9	69,8	72,6	71,2	72,3	72,0	
<b>Sonstige Einnahmen</b>	1,9	-1,5	1,4	1,7	-2,6	2,2	-1,6	1,5	1,5	-3,3	0,3	-0,8	0,7	2,9	2,0	79,2	73,7	74,9	74,8	76,3	80,5	
<b>Einnahmen d. Verwaltungshaushalts</b>	3,5	5,7	5,2	5,0	3,3	3,5	6,1	5,9	4,8	3,4	3,2	3,9	1,1	5,9	2,7	88,9	90,8	89,7	86,1	87,5	86,9	
<b>Ausgaben</b>																						
<b>Personalausgaben</b>	1,8	2,9	3,8	4,3	4,2	1,9	3,1	4,0	4,5	4,3	1,3	2,0	3,0	3,6	3,4	101,2	101,1	100,8	100,5	100,3	99,4	
<b>Laufender Sachaufwand</b>	4,5	1,3	1,5	6,6	1,6	4,9	0,5	1,0	6,0	1,5	2,1	6,2	4,2	9,9	2,1	88,9	78,3	83,4	86,6	90,3	90,8	
<b>Soziale Leistungen</b>	4,5	2,5	4,0	5,6	4,6	4,3	2,6	4,3	6,0	5,0	5,6	2,0	2,6	3,7	2,3	77,7	86,7	86,9	86,0	84,7	82,5	
<b>Zinsausgaben</b>	-1,8	-2,0	-4,9	-6,4	-8,3	-1,0	-1,6	-3,9	-6,0	-7,9	-6,9	-5,1	-12,5	-9,9	-12,1	91,2	65,4	63,6	58,3	56,1	53,6	
<b>Zahlungen a. öffentlichen Bereich</b>	2,7	-2,5	1,6	4,6	9,7	2,5	-3,1	2,4	5,1	10,9	6,2	4,2	-6,3	-2,0	-4,9	31,9	41,2	44,7	41,2	38,6	33,1	
<b>Sonstige Ausgaben</b>	4,8	6,2	5,0	8,0	3,2	4,8	6,4	5,5	8,3	2,8	5,0	4,9	2,9	6,7	5,3	100,4	105,2	104,6	102,6	101,8	104,3	
<b>Ausgaben d. Verwaltungshaushalts</b>	3,4	2,4	3,1	5,4	3,5	3,5	2,2	3,2	5,4	3,7	2,8	3,2	2,6	5,2	2,6	87,9	87,6	89,2	89,3	89,6	88,7	
<b>II. Vermögenshaushalt</b>																						
<b>Einnahmen</b>																						
<b>Inv.-Zahlungen v. Bund, Land</b>	4,1	-3,9	-26,3	3,1	-1,2	6,5	1,1	-26,6	4,0	-3,3	0,2	-14,3	-25,7	1,0	3,9	333,7	240,0	205,1	208,9	204,2	219,3	
<b>Veräußerungserlöse</b>	-5,1	-0,9	1,3	1,6	5,2	-4,4	-0,0	0,8	3,7	3,6	-10,7	-9,1	7,6	-18,7	25,0	74,4	51,4	47,1	50,6	39,9	48,2	
<b>Beiträge</b>	-5,7	6,4	0,2	-0,6	1,3	-5,7	4,7	1,6	0,4	2,1	-5,7	19,8	-9,8	-8,5	-5,7	57,7	60,1	69,3	61,9	56,7	52,4	
<b>Sonstige Einnahmen</b>	1,0	-9,3	-0,3	-3,4	1,8	2,4	-10,2	-0,3	-11,9	9,3	-7,7	-1,6	-0,5	68,6	-31,1	95,4	53,2	58,8	59,0	113,6	71,7	
<b>Einnahmen d. Vermögenshaushalts</b>	0,0	-3,0	-14,3	1,6	1,4	0,7	-0,3	-12,9	1,5	1,1	-2,1	-11,9	-20,0	1,9	2,3	165,5	144,8	129,0	119,2	120,3	121,7	
<b>Ausgaben</b>																						
<b>Sachinvestitionen</b>	2,6	-4,8	-10,6	5,5	6,8	3,4	-3,5	-9,5	8,4	6,7	-0,2	-10,3	-15,7	-8,7	7,7	137,9	115,5	108,2	101,5	85,9	86,8	
davon:																						
<b>Baumaßnahmen</b>	3,1	-4,8	-13,2	4,5	5,6	4,2	-3,4	-12,1	7,3	5,4	-0,6	-10,2	-18,1	-7,7	6,5	161,1	126,1	118,2	110,8	95,8	96,8	
<b>Erwerb v. Sachvermögen</b>	1,0	-4,6	0,0	8,8	10,9	0,8	-3,7	0,2	12,1	10,5	2,3	-10,9	-0,9	-13,8	14,5	67,4	76,5	71,4	71,1	55,0	57,0	
<b>Sonstige Ausgaben</b>	3,1	1,7	0,9	4,5	-4,0	4,0	1,6	3,5	5,2	-5,1	-1,6	2,4	-15,8	-1,4	5,3	100,3	74,4	75,6	61,9	58,4	64,8	
<b>Ausgaben d. Vermögenshaushalts</b>	2,7	-3,5	-8,3	5,3	4,4	3,5	-2,4	-6,8	7,7	4,0	-0,4	-8,5	-15,7	-7,6	7,3	130,6	107,3	101,4	92,3	79,7	82,3	
<b>Bereinigte Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>	3,1	4,9	3,3	4,7	3,2	3,2	5,5	4,3	4,6	3,3	2,3	1,6	-1,5	5,5	2,6	97,3	95,9	93,2	88,5	89,9	89,3	
<b>Bereinigte Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>	3,3	1,4	1,4	5,4	3,6	3,5	1,5	1,7	5,7	3,7	2,2	1,1	-0,4	3,4	3,2	94,4	90,6	91,0	89,7	88,2	87,8	
<b>Finanzierungssaldo</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

<sup>1)</sup> Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

<sup>2)</sup> Berechnet nach Tabelle 1a.

<sup>3)</sup> Relation der jeweiligen € je Einwohner-Zahlen für die neuen Länder zu denen für die alten Länder. 2014: Einwohnerzahlen 31.12.2013

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Tabelle 2: Steuereinnahmen der Städte in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern<sup>1)</sup> 2014**

Stadt	Ergebnisse für 2014															
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze <sup>1)</sup>		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt		Steuereinnahmen (netto) insgesamt	
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>		Grund- betrag <sup>3)</sup>	Gewerbe- steuer	Grund- steuer B		Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr
	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	v.H.	v.H.					
Berlin	776,9	1,7	227,03	1.534,4	11,9	448,43	1.404,2	11,9	109,37	410	810	163,8	1.282,5	7,1	3.710,1	8,2
Hamburg	437,0	1,7	250,26	2.055,0	6,3	1.176,75	1.750,3	5,4	250,37	470	540	156,8	1.143,4	2,0	3.532,6	3,7
München	314,6	2,5	223,46	2.329,0	2,6	1.654,33	1.999,0	2,1	337,62	490	535	144,6	956,6	7,6	3.423,4	3,6
Köln	220,6	1,6	213,31	973,6	-0,7	941,45	830,1	-0,9	198,20	475	515	86,9	416,2	-3,2	1.567,2	-1,4
Frankfurt am Main	214,2	20,5	305,48	1.715,9	21,0	2.446,55	1.466,0	22,2	531,86	460	500	127,8	377,8	16,5	2.203,8	19,6
Stuttgart	153,1	-1,0	253,32	544,3	-10,8	900,76	455,1	-10,4	214,47	420	520	63,1	317,2	4,5	1.009,3	-3,4
Düsseldorf	137,8	2,4	230,12	834,2	-3,6	1.393,37	703,4	-4,1	316,67	440	440	75,8	292,6	3,3	1.220,2	-1,2
Dortmund	105,4	3,1	183,03	287,8	6,5	499,70	245,0	5,8	103,03	485	540	23,1	198,2	2,7	603,7	3,9
Essen	114,4	-0,3	200,68	327,8	3,7	575,21	281,4	2,9	119,84	480	590	40,7	222,4	4,8	669,8	2,9
Bremen	136,3	1,0	248,55	390,0	14,2	711,01	331,5	15,1	154,57	460	580	39,1	202,0	4,3	723,4	8,1
Leipzig	91,8	2,2	172,79	271,5	24,3	510,72	248,5	22,3	111,03	460	650	32,0	120,9	9,5	497,7	13,5
Dresden	75,8	0,3	142,86	211,3	-6,2	398,17	194,1	-7,6	88,48	450	635	31,0	143,3	9,5	448,5	-0,5
Hannover	145,5	1,2	280,74	453,1	-16,4	873,98	394,8	-13,1	189,99	460	600	49,7	216,0	7,4	821,3	-4,5
<b>500.000 und mehr</b>	<b>2.923,5</b>	<b>2,7</b>	<b>228,59</b>	<b>11.928,0</b>	<b>5,0</b>	<b>932,63</b>	<b>10.303,6</b>	<b>5,0</b>	<b>203,36</b>	<b>459</b>	<b>591</b>	<b>1.034,5</b>	<b>5.888,9</b>	<b>5,3</b>	<b>20.430,9</b>	<b>4,8</b>
Nürnberg	114,1	2,7	228,64	393,0	-2,1	787,78	313,0	-7,4	176,24	447	535	45,9	258,1	14,2	733,5	1,5
Duisburg	104,3	0,2	214,14	161,7	-5,1	332,21	138,9	-5,7	65,78	505	695	24,8	155,5	3,3	440,4	-0,4
Bochum	80,6	9,5	222,81	105,3	-15,7	291,13	90,2	-15,7	60,65	480	605	19,7	144,1	5,7	343,5	-0,6
Wuppertal	74,0	0,6	215,36	156,6	-18,8	455,86	133,8	-19,9	93,03	490	620	21,1	133,8	3,3	371,2	-6,9
Bielefeld	62,0	3,2	188,50	173,6	-1,5	527,98	148,8	-3,0	109,99	480	539	21,4	117,7	3,9	357,2	0,6
Bonn	71,4	1,4	229,28	182,4	1,0	586,07	156,1	-0,5	119,61	490	530	22,8	156,0	5,7	412,5	2,5
Münster	55,0	0,3	183,64	254,4	0,4	848,68	215,4	-0,2	184,50	460	480	23,6	124,9	3,3	423,9	0,9
Karlsruhe	46,9	2,0	156,87	229,2	-15,6	766,24	187,1	-19,5	186,89	410	420	25,5	141,7	4,5	409,2	-8,2
Mannheim	62,5	1,8	210,56	275,6	10,2	928,93	235,0	18,6	216,03	430	450	28,0	137,5	15,9	472,3	14,2
Augsburg	44,8	-3,1	161,83	159,3	27,8	575,92	130,6	24,3	132,40	435	485	19,1	119,6	7,6	315,0	11,7
Wiesbaden	57,9	4,0	211,48	253,3	-21,4	925,00	212,0	-23,0	210,23	440	475	22,7	151,3	16,5	453,9	-8,1
Gelsenkirchen	36,7	1,4	142,39	41,5	-48,3	161,00	36,0	-47,9	33,54	480	545	12,5	73,0	3,3	164,8	-15,2
Mönchengladbach	48,2	1,3	188,51	137,3	1,1	537,60	119,9	4,5	113,18	475	520	13,9	92,6	x <sup>9)</sup>	281,5	x <sup>9)</sup>
Braunschweig	45,8	2,5	185,22	157,5	-6,6	637,24	134,4	-2,6	141,61	450	450	15,6	104,7	7,4	306,4	1,8
Chemnitz	36,1	0,2	149,18	104,2	-4,2	430,49	96,0	-3,9	95,66	450	580	15,2	57,4	9,5	206,9	0,7
Aachen	43,0	-0,6	178,08	177,2	-0,6	733,22	153,4	2,3	154,36	475	495	15,6	94,8	5,6	311,3	2,9
Kiel	38,8	5,9	160,68	35,7	-72,5	147,63	33,7	-69,5	34,33	430	500	14,8	81,6	5,2	174,1	-28,3
Halle (Saale)	24,2	1,3	104,51	54,3	10,0	234,44	50,4	11,1	52,10	450	500	12,0	52,0	7,0	141,0	6,9
Magdeburg	30,8	0,5	133,40	87,7	-15,8	379,68	81,1	-14,9	84,37	450	495	14,6	55,6	7,0	185,3	-5,0
Krefeld	42,7	2,1	192,15	105,0	-2,2	472,66	87,2	-5,1	107,42	440	475	14,7	70,8	1,3	221,0	-1,1
Freiburg im Breisgau	48,1	3,6	218,48	143,9	-4,6	653,11	122,4	-2,4	155,50	420	600	12,0	89,5	4,5	278,5	1,7
Lübeck	35,8	0,3	168,04	90,0	1,7	422,62	75,8	1,1	98,28	430	500	11,5	63,0	-3,7	192,2	-0,9
Oberhausen	38,6	2,3	184,84	77,2	9,5	369,41	64,5	1,4	71,04	520	590	9,1	72,4	3,3	191,2	2,5
Erfurt	26,8	3,7	130,85	82,4	0,8	402,42	76,1	0,9	85,62	470	490	13,3	52,6	7,1	171,9	3,3
Mainz	33,9	-0,1	166,20	125,2	-22,1	612,90	111,8	-14,0	139,30	440	440	12,4	60,2	7,9	223,5	-5,0
Rostock	22,3	-1,1	109,69	78,1	4,2	384,13	71,8	3,2	82,61	465	480	10,7	50,0	8,3	157,6	4,3
<b>200.000 bis unter 500.000<sup>8)</sup></b>	<b>1.277,1</b>	<b>2,0</b>	<b>183,84</b>	<b>3.704,4</b>	<b>-7,9</b>	<b>533,25</b>	<b>3.155,4</b>	<b>-8,2</b>	<b>117,66</b>	<b>453</b>	<b>524</b>	<b>458,5</b>	<b>2.618,1</b>	<b>6,9</b>	<b>7.658,2</b>	<b>-0,9</b>
Kassel	36,0	1,9	185,63	140,6	-13,2	724,46	118,6	-13,1	164,65	440	490	15,4	80,5	35,6	255,9	1,8
Hagen	47,5	0,7	255,53	63,9	-23,2	343,32	55,0	-20,9	67,32	510	750	10,8	66,3	3,3	185,1	-5,6
Saarbrücken	35,0	1,3	197,25	111,3	11,4	627,95	95,7	14,1	139,55	450	460	14,8	55,2	8,8	205,3	9,8
Hamm	26,9	1,3	152,54	67,2	3,1	381,55	56,9	-1,6	82,05	465	500	7,4	52,8	3,3	146,9	0,9
Mülheim an der Ruhr	36,1	2,9	216,33	81,5	-1,2	489,23	69,6	-2,0	99,84	490	560	10,4	75,2	4,7	195,7	2,1
Ludwigshafen am Rhein	29,6	-2,7	183,32	174,9	4,6	1.083,02	138,1	-0,4	288,80	375	420	18,4	55,4	-0,8	245,8	-0,2
Potsdam	20,2	9,9	125,37	65,2	33,2	403,55	60,9	33,9	89,68	450	493	9,5	53,1	5,0	145,0	16,2
Leverkusen	37,8	8,3	234,84	28,7	-62,5	178,60	24,6	-62,5	37,60	475	590	12,6	68,2	3,3	146,3	-19,4
Oldenburg (Oldenburg)	28,8	1,6	180,48	94,4	16,8	591,24	79,2	15,4	137,50	430	430	8,7	62,4	7,4	182,7	9,2
Osnabrück	30,6	2,7	196,01	103,7	4,6	663,24	87,2	5,0	156,06	425	450	11,1	57,0	5,1	190,9	4,6
Solingen	32,5	0,0	208,73	72,6	-23,2	465,77	63,2	-22,0	98,06	475	590	8,6	64,3	3,3	172,6	-8,2
Herne	21,1	1,2	136,91	36,2	11,5	234,72	31,1	23,2	48,90	480	560	6,8	48,0	2,7	111,0	7,4
Neuss	33,7	2,0	221,20	160,8	3,5	1.055,99	132,8	-0,8	232,09	455	495	13,5	67,2	3,3	249,6	0,9
Heidelberg	26,9	1,9	176,73	99,4	6,8	653,66	82,8	9,0	163,41	400	470	9,7	66,5	3,4	187,9	5,7
Darmstadt	30,7	4,5	204,86	157,7	62,2	1.053,22	131,9	53,5	247,82	425	460	9,6	75,5	10,6	249,8	26,2
Regensburg	26,0	0,5	185,00	221,7	7,8	1.580,26	182,2	6,4	371,83	425	395	12,9	72,9	7,6	294,2	6,0
Ingoistadt	25,6	1,2	198,27	198,8	-18,9	1.539,73	158,6	-18,6	384,93	400	460	9,9	69,8	x <sup>9)</sup>	264,2	x <sup>9)</sup>
Würzburg	21,7	-1,3	174,37	70,2	1,0	562,81	58,3	2,3	134,00	420	450	10,0	59,7	7,6	149,9	3,8
Wolfsburg	22,6	-0,2	184,32	308,5	35,1	2.519,23	252,5	54,4	699,79	360	420	12,1	53,2	7,4	342,7	37,2
Fürth	23,5	1,0	196,21	59,0	14,6	492,63	49,0	13,9	111,96	440	555	6,4	59,1	7,6	138,7	8,3

Stadt	Ergebnisse für 2014															
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze <sup>1)</sup>		Gemeinde- anteil a.d.USt	Gemeinde- anteil a.d.ESt	Steuerein- nahmen (netto) insgesamt		
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>		Grund- betrag <sup>3)</sup>	Gewerbe- steuer	Grund- steuer B			Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	Mio. €
	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	v.H.	v.H.					
Ulm	25,0	-0,8	209,38	75,9	-31,8	636,91	59,7	-33,4	176,92	360	430	10,6	58,4	2,8	157,4	-15,0
Offenbach am Main	21,8	-4,0	182,96	58,8	-10,5	493,01	49,7	-11,0	112,05	440	500	8,1	46,9	7,0	129,9	-2,7
Heilbronn	25,0	1,7	211,37	98,1	-21,4	830,43	79,6	-24,7	207,61	400	430	9,6	49,8	4,5	168,6	-12,2
Pforzheim	24,5	-1,8	207,98	90,9	-8,6	772,14	78,4	-4,4	183,84	420	500	8,1	48,0	4,5	162,7	-1,4
Göttingen	26,7	1,0	228,01	63,2	-14,4	540,79	51,7	-17,5	125,77	430	590	7,1	45,4	5,7	133,6	-5,5
Bottrop	18,9	0,6	162,44	29,8	3,4	256,97	25,6	2,6	52,44	490	590	4,3	41,7	3,3	92,4	2,4
Recklinghausen	19,8	1,3	171,62	35,5	-9,1	307,65	30,3	-8,9	62,79	490	580	4,5	42,2	3,3	99,2	-1,0
Reutlingen	18,3	0,5	164,04	43,7	-5,7	392,71	35,8	-7,3	103,34	380	400	6,7	55,9	4,5	119,8	0,2
Koblenz	19,6	1,4	177,50	98,0	-29,0	885,73	80,7	-31,1	216,03	410	420	8,6	40,7	0,6	152,8	-19,0
Remscheid	23,8	-1,6	218,85	54,7	-19,9	501,97	47,4	-19,6	102,44	490	600	8,0	45,4	3,3	127,8	-7,3
Bremerhaven	24,9	1,9	228,81	49,2	12,2	451,62	41,4	14,4	103,82	435	530	5,3	36,5	3,8	112,3	7,0
Jena	11,1	0,9	103,20	52,5	-5,2	487,37	47,8	-5,2	116,04	420	495	4,7	29,3	7,1	93,4	-0,6
Trier	16,3	-0,1	151,85	61,7	16,4	575,83	53,4	25,5	137,10	420	420	5,7	31,0	0,6	109,4	11,6
Erlangen	23,4	-1,2	221,30	82,1	36,9	777,02	69,1	45,8	176,60	440	500	10,0	69,4	7,6	172,1	18,3
100.000 bis unter 200.000 <sup>9)</sup>	866,1	1,2	190,18	3.011,5	0,4	661,26	2.520,0	0,7	156,84	422	497	310,1	1.833,1	5,9	5.627,5	2,6
Cottbus	12,4	4,6	124,82	32,8	-19,4	329,26	29,7	-20,5	82,32	400	480	6,0	28,1	5,2	77,4	-6,5
Siegen	16,6	10,5	167,24	49,6	14,8	498,78	42,1	16,0	110,84	450	475	6,7	37,9	3,3	105,6	9,3
Hildesheim	22,2	-1,0	223,06	42,0	9,9	422,96	35,6	8,4	96,13	440	540	6,0	36,4	7,4	102,7	5,7
Salzgitter	18,2	2,2	185,74	82,2	105,7	837,46	65,9	161,4	204,26	410	430	7,1	35,7	-10,8	129,6	40,0
Kaiserslautern	19,2	1,8	197,80	46,3	-8,2	476,95	39,0	-5,2	116,33	410	420	5,8	30,8	0,6	95,2	-1,6
Witten	20,2	1,6	211,49	47,9	13,7	500,48	41,6	13,8	100,10	500	590	4,7	38,5	3,3	107,1	6,6
Gera	14,0	25,2	147,52	22,0	-7,6	232,15	20,6	-5,6	49,39	470	600	4,9	21,0	4,5	61,1	4,3
Iserlohn	15,6	-0,1	167,57	49,6	3,2	532,78	42,8	2,7	111,00	480	496	5,2	36,4	5,7	101,8	3,6
Schwerin	15,5	-0,2	168,90	29,5	-7,1	321,70	26,8	-7,3	76,59	420	630	6,2	25,3	6,2	74,9	-0,4
Zwickau	11,8	3,4	128,76	73,9	8,7	806,57	68,5	11,3	179,24	450	510	7,2	21,2	9,5	109,9	9,3
Hanau	16,0	0,5	177,51	66,6	-2,9	740,30	60,7	10,0	172,16	430	460	4,9	32,4	-19,8	115,8	-3,1
Ludwigsburg	14,6	0,7	163,25	72,5	0,0	808,73	59,5	-1,6	215,66	375	375	7,0	46,3	5,9	130,3	1,8
Esslingen am Neckar	16,3	-0,1	182,92	64,5	2,1	722,66	55,2	9,5	185,30	390	400	6,3	49,4	4,5	129,6	6,1
Düren	18,0	0,8	202,20	42,1	2,3	472,80	36,0	3,4	105,07	450	590	5,4	28,0	3,3	89,5	2,8
Tübingen	15,7	1,8	183,56	41,2	-11,1	482,43	33,9	-12,8	126,95	380	560	3,6	40,3	61,0	94,9	13,9
Flensburg	14,2	2,0	169,24	28,9	-24,7	343,93	24,8	-20,9	83,88	410	480	4,7	27,1	2,3	73,7	-6,7
Dessau-Roßlau	10,6	0,6	126,79	25,3	1,8	302,13	23,7	5,5	67,14	450	460	4,0	19,9	7,0	59,4	5,4
Konstanz	12,8	1,7	157,87	59,4	65,9	731,92	48,9	64,9	187,67	390	410	3,4	36,5	4,2	105,6	26,5
Villingen-Schwenningen	13,1	2,1	161,95	49,9	4,6	614,52	40,1	3,7	170,70	360	425	4,4	35,5	4,5	96,1	3,9
Worms	13,1	1,7	163,02	39,7	-1,0	494,15	32,9	1,9	120,52	410	406	3,9	28,6	0,6	84,6	2,4
Gießen	18,6	61,2	239,32	39,3	-5,5	505,82	34,6	0,8	120,43	420	600	3,8	22,0	-8,3	80,8	5,7
Neumünster	12,6	1,3	163,21	34,8	-1,8	451,18	28,2	-3,5	115,69	390	450	3,7	22,1	2,3	68,3	-0,4
Wilhelmshaven	14,6	-0,9	192,58	21,6	17,9	285,59	18,5	15,1	63,46	450	480	3,2	24,0	7,4	61,6	6,6
Viersen	11,3	2,8	150,95	34,8	5,0	464,20	28,4	2,2	103,16	450	450	4,0	27,4	3,3	73,1	3,1
Delmenhorst	11,3	3,1	152,61	13,4	-12,7	181,44	11,7	-4,8	44,80	405	415	2,5	24,9	7,4	52,0	3,6
Gladbeck	12,5	2,5	169,54	28,5	31,3	385,10	24,3	30,4	80,23	480	690	2,5	23,9	3,3	65,1	11,7
Castrop-Rauxel	11,9	-0,4	161,23	17,9	1,9	242,13	15,1	2,9	48,43	500	625	1,9	25,9	3,3	56,1	2,3
Marburg	9,0	6,5	123,17	78,1	-16,0	1.068,03	63,3	-14,1	288,66	370	330	4,4	31,3	16,5	109,3	-4,8
Lüneburg	11,7	0,8	163,73	39,9	5,6	556,30	34,7	8,2	132,45	420	440	4,0	27,0	7,6	79,3	6,9
Bayreuth	11,3	0,9	158,19	69,5	40,6	970,77	54,0	36,5	248,92	390	425	4,9	31,5	7,6	101,8	19,9
Bamberg	11,0	0,3	154,69	37,0	13,6	520,11	31,4	11,2	133,36	390	425	6,1	32,6	7,6	81,2	7,5
Brandenburg an der Havel	7,8	6,5	109,63	17,1	-2,3	240,38	15,5	-2,2	60,10	400	480	3,3	17,2	5,2	44,3	2,7
Bocholt	11,0	0,1	155,82	36,4	-21,9	513,10	30,1	-24,4	118,77	432	420	3,8	26,7	3,3	72,7	-10,7
Celle	11,7	-6,8	170,93	47,7	8,9	695,77	39,8	17,1	169,70	410	440	3,8	25,4	7,4	82,5	9,6
Aschaffenburg	10,6	1,8	156,43	55,2	5,5	813,99	45,4	5,2	211,42	385	350	5,5	34,3	6,6	95,8	5,2
Aalen	9,2	7,3	137,29	36,7	7,6	548,92	29,8	8,8	152,48	360	370	3,8	33,0	4,5	77,4	6,8
Landshut	11,1	2,8	167,55	57,3	32,3	865,59	47,8	31,0	206,09	420	430	4,1	34,9	7,6	98,1	16,9
Herford	10,9	1,5	166,39	40,9	5,5	626,68	34,4	6,0	144,06	435	440	4,9	22,9	3,5	74,2	4,3
Kempten (Allgäu)	10,2	1,3	156,28	39,2	16,2	601,92	32,5	16,8	155,53	387	380	4,0	29,0	7,6	75,8	10,1
Fulda	9,7	1,9	148,87	44,8	5,3	689,16	38,9	11,9	181,36	380	330	4,7	21,6	9,0	75,9	8,2
Plauen	7,6	0,3	118,37	17,4	7,4	272,79	16,3	10,0	66,53	410	450	3,0	14,3	9,5	41,8	7,2
Neuwied	9,2	1,9	144,58	22,5	-4,8	352,16	18,6	-5,7	86,95	405	380	3,4	20,7	0,6	53,2	-1,2
Neubrandenburg	9,5	0,3	150,32	22,7	6,3	357,32	21,0	8,5	85,08	420	550	4,1	16,4	8,3	51,6	6,3
Weimar	5,9	0,1	93,26	15,0	1,5	237,37	13,8	1,5	59,34	400	400	2,3	15,0	7,1	38,5	3,4
Sindelfingen	13,5	3,4	218,99	88,3	77,9	1.431,85	75,3	124,8	386,99	370	360	7,8	32,8	4,9	131,2	49,6
Rosenheim	9,6	0,7	158,36	37,6	-21,8	621,11	31,6	-18,5	155,28	400	420	4,3	29,9	7,6	75,5	-6,1
Schwäbisch Gmünd	8,9	2,5	152,81	36,4	29,8	621,63	29,8	26,3	163,59	380	430	2,9	26,1	4,5	69,0	12,5
Frankfurt (Oder)	7,0	3,9	120,50	11,3	4,5	194,94	10,3	3,4	48,73	400	480	3,3	15,7	5,2	36,8	4,1
Friedrichshafen	9,7	-2,2	167,56	56,3	40,1	971,29	45,9	42,9	277,51	350	340	3,8	30,5	4,5	91,9	20,1



Stadt	Ergebnisse für 2014															
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze <sup>1)</sup>		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt	Steuereinnahmen (netto) insgesamt		
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>		Grund- betrag <sup>3)</sup>	Gewerbe- steuer	Grund- steuer B			Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	Mio. €
	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Ein- wohner <sup>4)</sup>	v.H.	v.H.					
Offenburg	10,0	-0,7	174,73	49,9	3,1	867,86	41,6	5,4	228,39	380	420	4,8	24,4	8,3	82,6	6,1
Greifswald	4,3	0,1	77,01	12,3	-16,5	217,63	11,4	-16,3	51,21	425	430	2,3	13,7	8,3	32,1	-3,2
Hamel	12,2	5,7	216,97	26,7	2,8	474,05	22,1	2,9	114,23	415	460	5,0	20,6	7,4	61,4	4,9
Neu-Ulm	8,8	0,4	159,58	30,1	-15,1	547,16	24,7	-14,2	151,99	360	375	2,7	27,9	7,6	64,1	-3,0
Baden-Baden	12,5	-0,6	236,50	51,1	18,9	964,06	41,4	14,9	253,70	380	490	4,0	26,7	-4,3	87,1	4,2
Neustadt an der Weinstraße	7,8	-1,4	149,35	21,1	16,3	402,19	17,0	16,1	100,55	400	400	1,9	21,2	-1,3	48,7	4,6
Schweinfurt	11,0	-0,4	211,86	69,6	-4,6	1.341,90	57,4	-5,2	362,68	370	385	5,7	19,4	7,8	93,5	-1,7
Wolfenbüttel	8,9	-1,8	173,24	24,9	3,7	482,65	21,0	2,6	112,25	430	430	2,0	21,5	7,4	54,5	4,0
Goslar <sup>7)</sup>	9,2	x	182,28	17,8	x	352,14	14,6	x	x	420 <sup>8)</sup>	460 <sup>8)</sup>	2,4	17,4	x	45,8	x
50.000 bis unter 100.000 <sup>10)</sup>	694,8	2,8	164,63	2.348,7	7,3	556,48	1.985,3	9,3	137,72	404	452	249,5	1.569,5	4,9	4.583,6	6,3
Emden	10,6	11,3	213,18	70,3	63,0	1.411,27	53,7	56,5	336,02	420	480	4,1	14,9	7,4	84,8	34,9
Speyer	8,5	0,6	169,92	36,8	-10,7	738,90	30,4	-11,2	182,45	405	400	2,8	21,7	5,3	65,3	-3,7
Passau	8,2	0,4	164,92	33,3	13,6	674,00	27,6	14,5	168,50	400	390	3,8	21,3	6,6	60,9	8,9
Lörrach	8,1	0,5	168,63	22,7	-0,2	470,66	18,1	-1,9	130,74	360	405	2,3	23,7	4,0	54,4	1,7
Frankenthal (Pfalz)	7,5	10,3	158,37	21,6	12,6	456,56	18,0	12,6	111,36	410	390	2,3	18,3	8,3	47,3	9,7
Wittenberg	5,1	6,6	109,06	24,3	-12,3	520,80	22,3	-8,8	140,76	370	385	2,4	10,1	7,0	40,1	-2,7
Heidenheim an der Brenz	7,7	3,8	165,84	23,0	-4,0	495,19	18,4	-4,8	137,55	360	360	3,0	21,0	4,5	52,0	1,9
Straubing	7,8	2,6	170,52	30,4	8,8	668,80	25,4	10,5	167,20	400	360	3,1	19,8	6,6	56,1	7,5
Filderstadt	6,6	2,6	148,53	23,9	10,9	536,24	20,0	15,4	135,76	395	360	2,0	27,1	4,5	56,3	7,9
Hof	8,0	0,3	178,77	19,6	-16,0	439,38	17,0	-9,5	109,84	400	410	2,8	16,6	7,6	44,5	-1,1
Gotha	4,5	-0,8	101,21	15,8	11,4	355,92	14,4	12,2	88,98	400	420	2,5	9,3	7,1	31,6	8,2
Bad Kreuznach	7,4	4,6	168,23	20,2	3,9	458,74	16,6	2,6	113,27	405	400 <sup>8)</sup>	2,8	14,8	6,2	43,1	4,7
Landau in der Pfalz	6,8	1,7	154,57	23,2	4,8	528,90	20,4	11,9	132,56	399	430	1,6	13,0	-23,2	42,4	-4,9
Neustadt am Rübenberge	7,8	0,6	180,94	11,9	-66,9	273,76	10,4	-65,5	63,66	430	440	1,0	17,8	7,4	37,9	-32,7
Wismar	5,0	10,1	119,35	11,9	-8,0	282,22	10,9	-7,2	65,63	430	500	1,8	9,9	8,3	28,3	0,4
Nordhausen	4,5	0,5	108,27	14,9	10,3	356,56	13,5	7,8	89,14	400	400	2,5	8,3	7,1	29,2	5,9
Memmingen	6,4	-0,9	152,28	27,0	-16,8	646,53	21,3	-19,4	195,92	330	350	2,8	19,3	7,6	49,8	-7,0
Kaufbeuren	5,1	0,7	123,21	14,1	11,2	337,44	11,1	11,2	102,25	330	385	1,7	17,6	8,0	35,6	7,6
Weiden i.d.OPf.	6,2	0,8	149,55	19,1	4,7	458,92	15,7	13,1	120,77	380	360	2,9	17,1	7,6	42,1	8,1
Amberg	5,3	4,1	127,38	23,4	-22,0	562,97	19,0	-21,2	148,15	380	340	2,3	19,0	7,6	45,7	-7,1
Eisenach	5,5	-2,9	132,24	13,4	30,6	322,06	12,3	29,8	70,01	460	472	2,8	10,4	7,1	31,8	12,1
Falkensee	4,5	1,2	108,44	5,6	1,8	136,34	5,0	0,5	38,95	350	400	0,7	16,5	5,2	27,0	3,6
Coburg	4,8	0,7	116,63	45,8	-16,3	1.116,29	37,0	-7,6	372,10	300	300	5,4	19,6	7,6	66,8	-2,2
Freiberg	4,2	3,4	104,10	19,4	16,2	482,54	17,8	16,9	123,73	390	425	2,3	9,5	9,7	34,0	11,9
Pirnasens	6,9	1,0	172,44	21,6	28,7	537,39	18,1	28,4	131,07	410	390	2,7	11,0	0,6	40,3	13,4
Stendal	3,5	0,2	88,36	8,7	11,6	216,47	8,0	15,5	55,51	390	390	2,0	8,4	7,0	22,3	8,1
Ansbach	5,7	-0,7	142,82	16,5	-6,3	414,64	13,4	-7,1	115,18	360	360	2,8	19,1	7,6	41,0	0,9
Bautzen	3,6	1,5	91,04	14,8	-11,3	373,29	13,5	-12,7	93,32	400	380	2,7	8,8	9,5	28,7	-3,7
Schwabach	5,6	3,3	141,56	20,7	12,4	522,30	16,3	1,7	133,92	390	390	2,2	20,9	7,6	45,1	6,7
Völklingen	6,4	14,6	167,59	13,4	-12,9	348,00	11,5	-13,9	77,68	448	445	2,3	10,0	8,8	31,8	1,0
Pirna	3,4	3,2	90,37	11,6	8,0	308,62	10,6	8,0	77,16	400	400	1,6	7,8	9,5	23,6	6,9
Suhl	4,5	20,4	125,28	11,2	7,1	314,79	10,2	5,7	76,78	410	472	2,3	10,0	7,2	27,3	7,9
Weibrücken	5,1	-1,2	150,45	21,1	3,3	620,41	18,2	5,1	147,72	420	400	1,9	12,1	4,9	38,0	4,0
Merseburg	3,1	0,4	93,38	6,6	1,9	196,61	5,9	2,4	56,17	350	410	1,3	7,6	7,3	18,4	4,3
Mühlhausen/Thüringen	3,3	-0,3	99,52	8,9	-16,6	270,91	8,2	-15,5	67,73	400	400	1,5	6,2	7,1	19,7	-5,2
Altenburg	2,8	-1,6	84,93	8,0	27,3	243,63	7,3	27,8	60,91	400	389	1,3	5,7	7,0	17,5	12,7
Riesa	3,6	10,0	116,09	11,4	9,5	361,58	10,5	9,6	90,40	400	470	1,5	6,4	9,7	22,2	9,2
Biberach an der Riß	4,9	3,3	155,38	89,0	3,4	2.833,00	70,4	3,4	858,48	330	300	3,7	17,0	4,2	96,8	3,5
Schwedt/Oder	4,4	0,0	145,49	9,8	14,3	321,39	8,8	12,1	91,83	350	445	1,5	9,4	5,2	24,2	6,5
Neuruppin	3,3	-1,4	107,76	7,4	-6,4	243,56	6,6	-6,4	73,81	330	370	1,2	7,6	5,2	19,0	0,0
Landsberg am Lech	4,2	5,3	147,89	26,1	5,4	929,82	20,8	5,4	273,48	340	370	1,3	15,0	7,6	41,3	6,1
Eisenhüttenstadt	3,4	3,3	126,30	7,3	-5,1	268,55	6,6	-6,4	70,67	380	385	1,6	7,7	5,2	19,5	0,6
Delitzsch	2,7	-1,6	107,94	4,4	7,2	174,65	4,0	8,6	45,96	380	450	0,9	5,6	9,5	13,5	6,2
Hohen Neuendorf	2,3	1,8	91,20	2,5	8,0	101,68	2,3	7,8	32,80	310	360	0,3	10,4	5,2	15,4	4,9
Lindau (Bodensee)	4,4	3,7	180,86	13,2	49,2	536,03	10,7	40,9	141,06	380	405	1,3	12,1	7,5	29,0	16,7
Teltow	2,7	2,9	112,11	8,0	-12,5	333,15	7,2	-11,5	104,11	320	400	0,8	8,4	5,2	19,2	-2,1
Glauchau	2,5	-1,3	109,64	7,7	42,4	333,88	7,1	43,5	86,72	385	490	1,2	4,8	9,6	15,7	19,3
Annaberg-Buchholz	2,0	0,2	99,56	4,9	5,6	240,66	4,5	4,4	61,71	390	400	1,0	3,8	9,5	11,4	4,9
20.000 bis unter 50.000	250,6	2,8	137,04	926,5	1,1	506,67	776,9	1,7	134,62	376	396	102,4	632,0	5,8	1.787,7	3,5
Quedlinburg <sup>11)</sup>	2,8	x	141,35	5,9	x	296,27	5,4	x	70,54	420	430	1,0	5,0	x	14,4	x
Auerbach/Vogtl.	1,8	10,3	96,61	3,2	-30,4	169,48	3,0	-27,3	44,60	380	400	0,7	3,7	9,5	9,4	-6,1
Forst (Lausitz)	1,9	-0,6	97,99	4,3	-44,9	226,58	3,9	-44,5	64,74	350	400	0,5	3,9	5,2	10,3	-22,1
Traunstein	3,1	2,4	162,69	11,4	-6,0	601,88	9,3	-5,8	160,50	375	375	1,3	10,0	7,6	23,8	1,0
Leinefelde-Worbis	1,7	2,9	92,61	7,7	-13,0	412,54	6,8	-15,8	125,01	330	330	0,8	3,6	8,6	13,3	-6,3

Stadt	Ergebnisse für 2014															
	Grundsteuern			Gewerbsteuer						Hebesätze <sup>7)</sup>		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt	Steuereinnahmen (netto) insgesamt		
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>			Grundbetrag <sup>3)</sup>	Gewerbesteuer			Grundsteuer B	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr
	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Einwohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Einwohner <sup>4)</sup>	Mio. €	+/- % geg. Vorjahr	€/Einwohner <sup>4)</sup>			v.H.	v.H.			
Neuenhagen bei Berlin	1,5	0,3	87,23	5,3	27,6	309,34	4,7	29,4	103,11	300	350	0,3	7,0	5,2	13,6	11,7
Bad Reichenhall	3,1	4,5	179,32	5,0	-12,3	290,77	4,1	-9,7	76,52	380	370	0,9	9,5	57,2	17,9	21,6
Marktrechwitz	2,5	0,5	145,83	11,7	23,8	689,12	9,6	28,6	191,42	360	380	1,0	6,6	7,6	20,0	15,8
Finsterwalde	1,4	2,1	85,74	3,4	-28,6	205,18	3,0	-29,9	64,12	320	350	0,6	3,1	-1,3	8,1	-13,4
Kamenz	1,7	10,6	109,55	6,3	-7,2	411,44	5,7	-8,1	104,16	395	420	0,9	3,0	9,5	11,4	-0,5
Neustadt b.Coburg	1,5	-1,5	95,25	5,5	-6,2	358,93	4,5	-6,8	94,46	380	300	0,8	5,8	7,6	12,6	0,7
Lauchhammer	1,4	-4,8	91,00	3,3	11,0	213,74	3,0	9,5	61,07	350	400	0,6	3,1	2,6	8,2	4,4
Ribnitz-Damgarten	1,3	6,5	86,00	2,2	-12,4	144,00	1,9	-11,7	45,00	320	340	0,5	3,1	8,3	6,9	1,1
Taucha	1,7	0,7	118,98	4,3	-24,5	297,48	3,9	-26,3	75,31	395	430	0,6	4,3	5,3	10,8	-10,0
Gräfelzig	1,5	1,6	114,20	33,4	-15,4	2.538,65	24,0	-16,8	1.015,46	250	200	0,8	10,3	6,6	36,7	-10,2
Wolgast	1,1	-8,6	90,89	2,7	20,7	219,02	2,5	18,0	57,64	380	370	0,5	2,4	8,3	6,6	7,7
Velten	1,2	3,1	106,66	5,4	-6,7	467,63	4,9	-5,6	135,54	345	355	0,6	3,1	5,2	9,8	-0,8
Erkner	1,0	2,0	88,02	1,1	-16,8	98,88	1,0	-13,4	32,96	300	400	0,2	3,3	5,2	5,6	0,7
Demmin	1,0	-1,0	87,51	3,4	25,6	300,01	3,1	25,7	90,91	330	350	0,5	2,0	8,4	6,7	11,9
Sassnitz	1,0	6,9	104,95	7,6	117,9	799,18	6,9	107,9	215,99	370	380	0,3	1,8	8,4	10,1	60,5
bis unter 20.000 <sup>12)</sup>	31,4	2,1	108,84	127,2	-6,7	441,16	105,8	-6,7	137,66	320	356	12,6	89,7	10,3	242,0	0,8
Insgesamt	6.043,6	2,4	197,32	22.046,3	1,9	719,81	18.846,9	2,2	163,24	441	531	2.167,6	12.631,3	5,8	40.329,9	3,4

<sup>7)</sup> Eigene Erhebung Juni 2015

<sup>1)</sup> Nur unmittelbare Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages. Daten der Vierteljahresstatistik/Finanzrechnung. Teilweise vorläufige Ergebnisse.

<sup>2)</sup> Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

<sup>3)</sup> Grundbetrag = Aufkommen dividiert durch Hebesatz multipliziert mit 100.

<sup>4)</sup> Bezogen auf den Einwohnerstand 31.12.2013.

<sup>5)</sup> Aufgrund von geänderten Periodenzuordnungen von einzelnen Zahlungen wurde vom einem Vergleich zum Vorjahr abgesehen.

<sup>6)</sup> Goslar (nur Kernstadt) Vienenburg: Grundsteuer B und Gewerbesteuer 400.

<sup>7)</sup> Goslar ab 1. Januar 2014 Fusion mit Vienenburg, daher kein Vergleich zum Vorjahr möglich.

<sup>8)</sup> ohne Mönchengladbach

<sup>9)</sup> ohne Ingolstadt

<sup>10)</sup> ohne Goslar

<sup>11)</sup> Daten aufgrund von Eingemeindungen nicht vergleichbar.

<sup>12)</sup> ohne Quedlinburg

<sup>a)</sup> nur Kernstadt

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben der Städte.

Tabelle 3: Entwicklung der Gewerbesteuerumlage 2000 bis 2019\*

Jahr	„Normal“-Umlage		Erhöhung infolge Gewerbesteuerabschaffung	Erhöhung infolge Steuersenkungsgesetz		Absenkung infolge Gewerbesteueränderungsgesetz		Absenkung infolge Unternehmenssteuerreformgesetz 2008		Erhöhung für Fonds Deutsche Einheit	Erhöhung durch den Solidarpakt	Gesamt-Umlage		Anteil der Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen**		
	Bund	Länder		Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder			Alte Länder	alte Länder	neue Länder	alte Länder	neue Länder
	Vervielfältiger in v.H.															
2000	19	19	7	x	x	x	x	x	x	9	29	83	45	21,0	12,6	20,4
2001	19	19	6	5	5	x	x	x	x	8	29	91	54	23,0	15,4	22,5
2002	19	19	6	11	11	x	x	x	x	7	29	102	66	25,1	17,6	24,5
2003	19	19	6	17	17	x	x	x	x	7	29	114	78	30,0	21,5	29,4
2004	19	19	6	19	19	-18	-18	x	x	7	29	82	46	20,5	13,4	20,0
2005	19	19	6	19	19	-19	-19	x	x	8	29	81	44	20,1	11,8	19,4
2006	19	19	6	16	16	-19	-19	x	x	7	29	74	38	18,8	11,5	18,3
2007	19	19	6	16	16	-19	-19	x	x	6	29	73	38	17,9	11,0	17,4
2008	19	19	6	16	16	-19	-19	-4	-4	6	29	65	30	17,3	8,7	16,5
2009	19	19	6	16	16	-19	-19	-3	-3	5	29	66	32	15,8	8,7	15,1
2010	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	7	29	71	35	17,3	8,8	16,6
2011	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	6	29	70	35	17,7	10,2	17,0
2012	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,6	8,7	16,9
2013	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,1	9,0	16,4
2014	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,0	9,6	16,3
2015	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,1	9,9	16,5
2016	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,2	9,9	16,5
2017	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,2	9,9	16,5
2018	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,2	9,9	16,5
2019	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	4***	29	68	35	16,9	9,9	16,3

<sup>7)</sup> Ab 2015 Basis Steuerschätzung Mai 2015 unter Berücksichtigung des Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008

<sup>\*\*)</sup> Ab 2006: Alte Länder einschl. Berlin-Ost und neue Länder ohne Berlin-Ost.

<sup>\*\*\*)</sup> Sofern nicht aufgrund des niedrigen Zinsniveaus eine vorzeitige Tilgung des Fonds Deutsche Einheit erfolgt und die Umlage dementsprechend entfällt bzw. reduziert wird.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des BMF und des Statistischen Bundesamtes.



## **Der Deutsche Städtetag – die Stimme der Städte**

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte – als kommunaler Spitzenverband der kreisfreien sowie der meisten kreisangehörigen Städte in Deutschland. Als Solidargemeinschaft der Städte vertritt er die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bund, Ländern, Europäischer Union, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Verbänden. Seine Arbeit und Dienstleistungen orientiert der deutsche Städtetag vor allem an den Anforderungen und Interessen der unmittelbaren Mitgliedsstädte sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband – haben sich rund 3.400 Städte und Gemeinden mit rund 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. 203 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter alle kreisfreien Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

### **Aufgaben**

- Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.

### **Zentrale Ziele des Verbandes**

Die Städte müssen handlungsfähig bleiben, denn sie erbringen einen Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Um hierbei wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden, sollten Bund und Länder die Städte als Partner begreifen. Für neue Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung gesichert sein.







