

Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2016
des Deutschen Städtetages

Beiträge zur Stadtpolitik

AACHEN | AALEN | 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 | BOTTROP | BRANDENBURG AN DER HAVEL | BRAUNSCHWEIG | BREMEN
BREMERHAVEN | CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG | COTTBUS | DARMSTADT
DELITZSCH | DELMENHORST | 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
LÜNEBURG | MAGDEBURG | MAINZ | MANNHEIM | MARBURG | MEMMINGEN | MERSEBURG
(SAALE) | MÖNCHENGLADBACH | MÜHLHAUSEN | 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 | NÜRTINGEN | OBERHAUSEN
OFFENBACH AM MAIN | OFFENBURG | OLDENBURG | OSNABRÜCK | PASSAU | PFORZHEIM
PIRMASENS | PIRNA | PLAUEN | POTSDAM | QUEDLINBURG | RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG
REMSCHIED | REUTLINGEN | RIESA | ROSENHEIM | ROSTOCK | SAARBRÜCKEN | SALZGITTER
SASSNITZ | SCHWABACH | SCHWÄBISCH GMÜND | SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT
SCHWERIN | SIEGEN | SINDELFINGEN | SOLINGEN | SPEYER | STENDAL | STRAUBING
STUTTGART | SUHL | TAUCHA | TELTOW | TETEROW | TRAUENSTEIN | 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

Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2016
des Deutschen Städtetages

Den Gemeindefinanzbericht 2016 des Deutschen Städtetages erhalten Sie gegen eine Schutzgebühr von 15 Euro für das Einzelheft inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten beim Deutschen Städtetag, Gereonstraße 18-32, 50670 Köln, Telefon: 0221/3771-227, E-Mail: bestellung@staedtetag.de

Kein Zitat hat die Flüchtlingsdebatte so sehr geprägt wie das klare „Wir schaffen das!“ von Bundeskanzlerin Merkel. Der Städtetag antwortete hierauf vor einem Jahr mit einem präzisierenden „Wir schaffen das, wenn ...“ und zeigte deutlich auf, welche finanziellen Entscheidungen für einen Erfolg notwendig sind.

Zu Beginn waren die Städte keineswegs davon überzeugt, dass der von der Bundesregierung verwendete Begriff der Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bund, Ländern und Kommunen mit Leben gefüllt werde – sprich: finanziellen Mitteln für die Kommunen, die die meisten Aufgaben vor Ort schultern. Aber wir haben uns weitgehend getäuscht. Mit erheblichem finanziellen Einsatz versucht der Bund, im Bereich der Flüchtlinge eine fiskalische Überforderung der Gemeinden zu vermeiden. Dass es immer noch an vielen Stellen hakt, dass insbesondere in den Folgeregelungen zwischen Ländern und Kommunen viele Fragen offen oder auch strittig sind, steht dieser Einschätzung nicht entgegen. Vielmehr muss die Tatsache, dass der Bund Verantwortung übernommen hat als Aufforderung an die Länder verstanden werden, auch von ihrer Seite alles dafür zu tun, dass die Kommunen die an sie gestellten Erwartungen erfüllen können.

Nicht nur die Finanz- und Personalressourcen der Kommunen wurden über ein dauerhaft leistbares Maß hinaus gefordert. Ein großer Teil der Arbeit wurde und wird von engagierten, ehrenamtlich tätigen Bürgerinnen und Bürgern geleistet. Ohne dieses Engagement wäre nicht nur vieles in der ersten Phase der Aufnahme der Menschen nicht machbar gewesen, sondern dieses Engagement wird auch in der vor uns liegenden Zeit für eine zügige und gelingende Integration gebraucht.

In den vergangenen anderthalb Jahren haben die Kommunen in beeindruckender Weise ihre Leistungskraft bei einer außergewöhnlichen Herausforderung gezeigt. Es wurde deutlich, wie sehr wir alle von starken Kommunen profitieren. Daher ist es keineswegs nur verbandspolitisches Eigeninteresse wenn der Deutsche Städtetag für die Zukunft eine klare Forderung in den Raum stellt: Wir brauchen starke Kommunen, Kommunen, die kurzfristig

ISBN 978-3-88082-294-8

ISSN 2190-9660

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, 2016

Druck: Media Cologne GmbH, Hürth

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

Ressourcen mobilisieren können und die anstehenden Aufgaben für alle Menschen in den Städten annehmen können. Handlungsunfähige Kommunen können wir uns nicht leisten, weder in strukturschwachen noch in wirtschaftsstarken Regionen.



Helmut Dedy

Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städtetages



Verena Göppert

Ständige Stellvertreterin
des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Inhalt

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2016 des Deutschen Städtetages

Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen	9
Finanzlage: Gesamthaushalt noch ausgeglichen, aber mit Risiken	11
Gefälle zwischen den Kommunen verschärft sich	16
Investitionsstau: Mehr als 100 Milliarden Euro werden gebraucht	18
Entlastung der Kommunen muss auch voll bei ihnen ankommen	18
Flüchtlingszuzug: Bund, Länder und Kommunen sind gemeinsam gefordert	21
Bund beteiligt sich an den Kosten der Erstunterbringung und Versorgung	24
Bund übernimmt flüchtlingsbedingte Unterkunftskosten	24
Integration: Bund stellt den Ländern 2 Milliarden Euro bereit	25
Flüchtlingskosten schwer zu ermitteln	26
Weitere Regelungen werden erforderlich	27
Fazit	28

Einigung zwischen den Ländern zur Grundsteuerreform längst überfällig	29
Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen	30
Strukturschwache Städte müssen gefördert werden	31
Bundesteilhabegesetz – neue Belastungen der Kommunen vermeiden	32
EPSAS – keinen unnötigen Aufwand treiben	33
Infrastrukturberatung: Umwandlung der ÖPP Deutschland AG	34

Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen

Im vergangenen Jahr war die praktische Arbeit in den Kommunen, aber auch der politische Diskurs auf allen Ebenen von der Flüchtlingsthematik geprägt. Der Deutsche Städtetag hat frühzeitig und eindringlich darauf hingewiesen, dass diese Mammutaufgabe eine gemeinsame Aufgabe ist, die angemessen finanziert werden muss. Auch wenn aufgrund der Flüchtlingszuwanderung erhebliche Risiken und Belastungen für die kommunalen Haushalte bestanden und weiterhin – wenn auch abgeschwächt – bestehen, haben die deutschen Städte immer betont, zu ihrer humanitären Verantwortung zu stehen.

Üblicherweise nehmen Verhandlungsprozesse zwischen Bund, Ländern und Kommunen Zeiträume von mehreren Jahren in Anspruch. In diesem Fall jedoch hat die Bundespolitik zusammen mit den Ländern angesichts des Handlungsdrucks recht schnell reagiert und nach mehreren Sonderkonferenzen wegweisende finanzpolitische Entscheidungen getroffen. Dass diese Entscheidungen trotz der hierbei von allen Beteiligten abverlangten Kompromissfähigkeit so zügig zustande kamen, ist ein Zeichen für die Handlungs- und Kompromissfähigkeit der Politik. Überhaupt ist bemerkenswert, wie klar im Prozess der Flüchtlingszuwanderung deutlich wurde, welche Stärken die verschiedenen Ebenen der Bundesrepublik besitzen. Gerade die kommunale Ebene hat ihre enorme Leistungsfähigkeit gezeigt.

Auch wenn die Fragen des Zuzugs und der Integration von Flüchtlingen im vergangenen Jahr im Vordergrund standen, so wurden im Bereich der Kommunalfinanzen natürlich auch weitere Entwicklungen angestoßen, fortgeführt und teilweise zum (vorläufigen) Abschluss gebracht.

Die vorliegenden Schlaglichter des Gemeindefinanzberichtes skizzieren in knapper Form in einem ersten Themenblock die Ausgangslage für die finanzpolitischen Fragen.

In einem zweiten Themenblock werden vor diesem Hintergrund die getroffenen Entscheidungen und die verbleibenden Handlungszwänge für die

Bundes- und Landespolitik dargestellt. Zunächst werden die beiden zentralen und hochaktuellen Themenkomplexe der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro sowie die finanzpolitischen Fragen des Flüchtlingszuzugs behandelt. Auch die Reform der Grundsteuer ist ein zentrales Thema; eine über Jahrzehnte dauernde und von vielen Rückschlägen gekennzeichnete Reformdebatte muss jetzt zu einem guten Abschluss gebracht werden.

Auch andere Themen begleiten Finanzpolitiker beständig über Jahre oder Jahrzehnte. Hierzu zählt die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen; die letzte große Reform liegt gut zehn Jahre zurück. Bei wieder anderen Politikbereichen verschiebt sich der Fokus, weil sich die Problemlagen verändern. Die Gemeinschaftsaufgabe zur regionalen Wirtschaftsförderung ist hierfür das derzeit prägnanteste Beispiel. Bei anderen Herausforderungen ist es wichtig, dass die Kommunen dafür sorgen, dass ihre Belange überhaupt in der öffentlichen Debatte ankommen. Ein Beispiel dafür ist das neue Bundesteilhabegesetz. Die existierenden Milliardenrisiken im Zuge der Reform des Bundesteilhabegesetzes müssen berücksichtigt werden. Darüber hinaus gibt es Fachthemen, die die Reaktion auf in der Öffentlichkeit schon fast vergessene Finanzmarktkrise und weitere Debatten widerspiegeln. Die Einführung Europäischer Standards zur Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS), gehört ebenso hierzu wie die Aktivitäten der ÖPP Deutschland AG, deren Gründung eine Reaktion auf die intensive Debatte zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften war.

Die Schlaglichter des Gemeindefinanzberichts sollen zu all diesen Themen komprimierte und fundierte Informationen liefern und transparente Bewertungen abgeben. Detailliertere Darstellungen sind wie in den Vorjahren im Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages zu finden.

Finanzlage: Gesamthaushalt noch ausgeglichen, aber mit Risiken

Die Aussichten für die kommunale Finanzlage haben sich dank der aktuellen Vereinbarungen von Bund und Ländern zur Entlastung der Kommunen beziehungsweise zur Flüchtlingsfinanzierung deutlich verbessert. Die Einschätzung der aktuellen Finanzlage basiert allerdings auf der Projektion des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2016 sowie der voraussichtlichen mittelfristigen Entwicklung und unterliegt daher großen Unwägbarkeiten. Diese ergeben sich naturgemäß durch die Unsicherheiten zur weiteren konjunkturellen Entwicklung sowie aktuell vor allem angesichts der Belastungen im Zusammenhang mit Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der zahlreichen Flüchtlinge und den Folgekosten etwa im Bereich des Sozialgesetzbuch II. Hinzu kommen die derzeit noch kaum bezifferbaren Integrationskosten, sei es in den bestehenden Systemen der Kinderbetreuung und der Schule oder sei es durch neue zusätzliche Maßnahmen und Leistungen und Programme.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass weiterhin große Risiken bestehen. Für den Fall, dass diese Risiken nicht eintreten, ist die Aussicht für die kommunalen Finanzen aber gut. Unabhängig hiervon vergrößern sich allerdings die regionalen Unterschiede zwischen finanzstarken und strukturschwachen Kommunen weiter.

Auch wenn im Zusammenhang mit der kommunalen Finanzlage derzeit die Fragen nach der Kompensation der flüchtlingsbedingten Ausgabenanstiege im Vordergrund stehen, kann der Deutsche Städtetag die flüchtlingsbedingten kommunalen Mehrausgaben (man berücksichtige in diesem Zusammenhang auch die Zuweisungen seitens der Länder) nicht explizit ausweisen. Dies hat methodische Gründe: Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände greift, wie auch in den Vorjahren, gerade für das aktuelle Jahr sehr stark auf die jeweiligen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden zurück. Diese weisen keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ aus. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben lassen sich lediglich indirekt für einzelne Bereiche ermitteln, indem die prognostizierte Entwicklung mit einem Alternativszenario „üblicher“ Steigerungsraten verglichen wird. Der derart ermittelte Anstieg gegenüber dem Normalniveau beträgt zum Beispiel für die Ausgaben für soziale Leistungen je nach Jahr circa 2 Milliarden Euro bis circa 5 Milliarden Euro.

Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den alten und den neuen Ländern ¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mrd. Euro Änderung zum Vorjahr in %					
Einnahmen ²⁾	205,32	218,21 6,3 %	231,1 5,9 %	241,3 4,4 %	246,0 2,0 %	252,1 2,5 %
darunter:						
Steuern	79,47	84,85 6,8 %	85,6 0,9 %	92,6 8,2 %	94,4 2,0 %	97,8 3,6 %
darunter:						
Grundsteuern	11,31	11,83 4,5 %	12,0 1,9 %	12,2 1,2 %	12,3 1,2 %	12,5 1,2 %
Gewerbesteuereinnahmen	33,05	34,91 5,6 %	34,2 -2,1 %	38,0 11,0 %	39,0 2,9 %	40,2 2,9 %
Einkommensteueranteil	30,26	32,51 7,4 %	33,5 3,2 %	35,5 5,8 %	37,3 5,2 %	39,3 5,2 %
Umsatzsteueranteil	3,68	4,29 16,8 %	4,5 4,1 %	5,5 24,1 %	4,3 -22,0 %	4,5 3,4 %
nachrichtlich:						
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	39,73	41,94 5,6 %	41,2 -1,7 %	45,7 10,8 %	47,0 2,9 %	48,4 2,9 %
Gebühren	17,46	17,92 2,6 %	18,1 0,8 %	18,3 1,3 %	18,5 1,1 %	18,7 1,1 %
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	70,48	76,53 8,6 %	87,5 14,3 %	90,9 3,8 %	94,2 3,7 %	97,5 3,5 %
Investitionszuweisungen von Land/Bund	7,28	7,37 1,3 %	9,0 22,6 %	9,1 0,9 %	8,6 -6,0 %	8,1 -5,3 %
Sonstige Einnahmen	30,63	31,55 3,0 %	30,9 -2,0 %	30,5 -1,5 %	30,3 -0,6 %	30,0 -1,0 %
Ausgaben ²⁾	204,89	215,16 5,0 %	231,1 7,4 %	239,2 3,5 %	246,2 2,9 %	253,9 3,1 %
darunter:						
Personal	52,39	54,18 3,4 %	57,1 5,4 %	59,2 3,7 %	61,0 3,0 %	62,5 2,5 %
Sachaufwand	43,16	45,05 4,4 %	49,0 8,8 %	49,9 1,8 %	51,4 3,0 %	52,7 2,6 %
Soziale Leistungen	49,42	53,79 8,8 %	59,0 9,7 %	63,5 7,5 %	67,4 6,2 %	70,6 4,8 %
Zinsen	3,43	3,32 -3,2 %	3,2 -2,4 %	3,2 -1,6 %	3,2 -1,0 %	3,2 0,0 %
Sachinvestitionen	22,23	22,03 -0,9 %	25,2 14,2 %	24,7 -1,8 %	23,2 -6,2 %	23,6 1,7 %
davon:						
Baumaßnahmen	16,93	16,17 -4,5 %	19,4 19,9 %	18,9 -2,7 %	17,2 -8,9 %	17,4 1,3 %
Erwerb von Sachvermögen	5,30	5,86 10,7 %	5,8 -1,7 %	5,8 1,4 %	6,0 2,5 %	6,2 2,7 %
Sonstige Ausgaben	34,28	36,80 7,4 %	37,6 2,1 %	38,8 3,2 %	40,2 3,6 %	41,4 3,0 %
Finanzierungssaldo	0,43	3,05 x	0,0 x	2,0 x	-0,3 x	-1,8 x
Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018	x	x	x	x	4,5	4,5
Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge	x	x	0,4	0,8	1,2	x
Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 und der Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge ³⁾	x	x x	0,4 x	2,9 x	5,4 x	2,6 x

¹⁾ Für die Jahre 2016 bis 2019 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2016 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

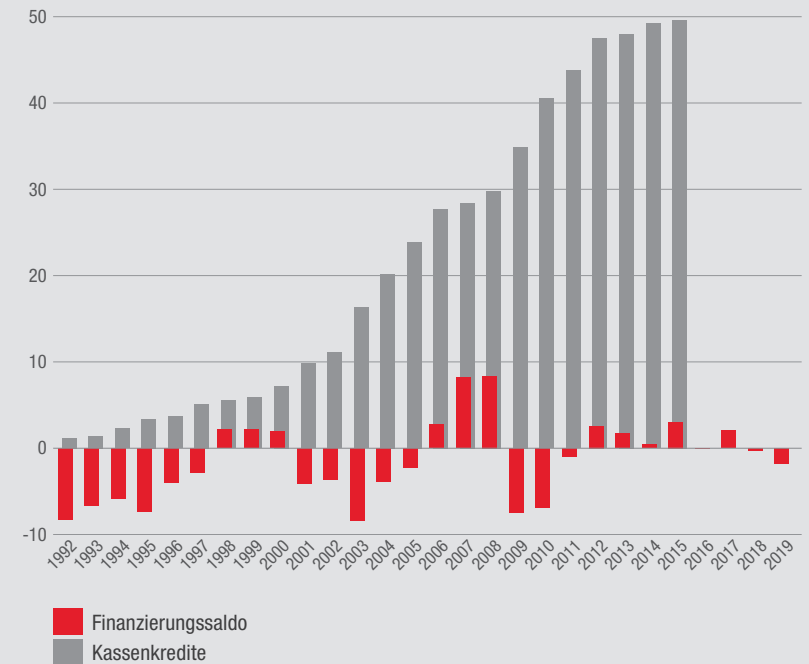
²⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tilgungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.

³⁾ Tatsächlich zu erwartende Anpassungseffekte auf der Ausgabenseite wie z.B. eine Ausweitung der Investitionen wurden nicht berücksichtigt.

Prognose der kommunalen Spitzenverbände und eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Bundeshilfe wirkt bei Defizit – Kassenkredite bleiben hoch

Kassenkredite und Finanzierungssaldo im Vergleich, in Milliarden Euro



Finanzierungssaldo in den Jahren 2016 bis 2019 ohne Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge und ohne Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018.

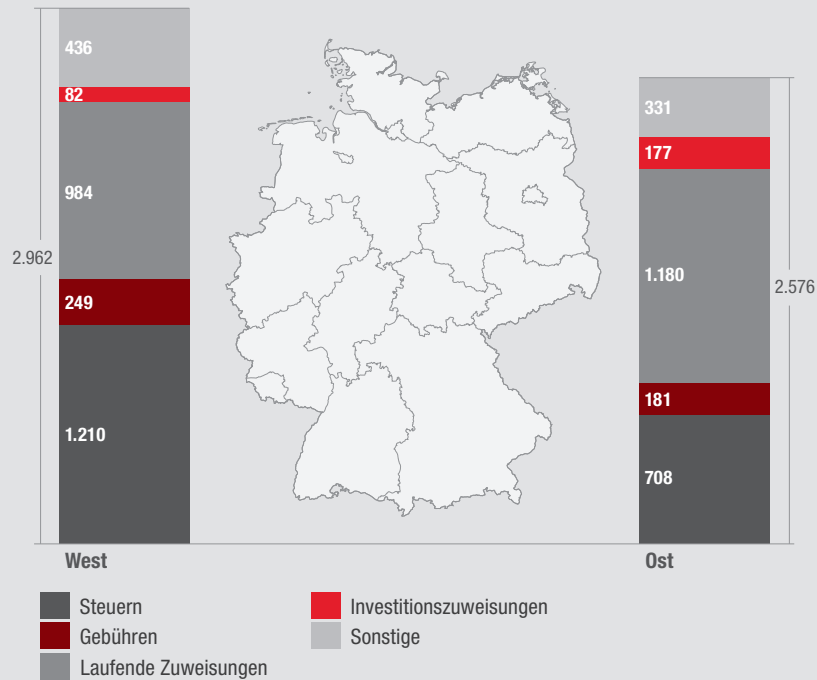
Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, ab 2016 Schätzung.



Im Ergebnis rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für das laufende Jahr mit einem gerade noch ausgeglichenen kommunalen Gesamthaushalt. Neben den flüchtlingsbedingten Belastungen sind für die Verschlechterung des kommunalen Ergebnisses um etwas mehr als 3 Milliarden Euro auch steuerrechtsbedingte Gewerbesteuerausfälle in 2016 verantwortlich. Im Jahr 2017 sind bei angenommener Beruhigung der Flüchtlingsbewegungen und steuerrechtlicher Normallage nicht zuletzt aufgrund der auf 2,5 Milliarden Euro erhöhten Soforthilfe des Bundes für Kommunen wiederum Überschüsse zu erwarten. Für die Jahre 2018 und 2019 sind Überschüsse ebenfalls zu

Kommunale Einnahmen in West und Ost 2015

in Euro je Einwohner



Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

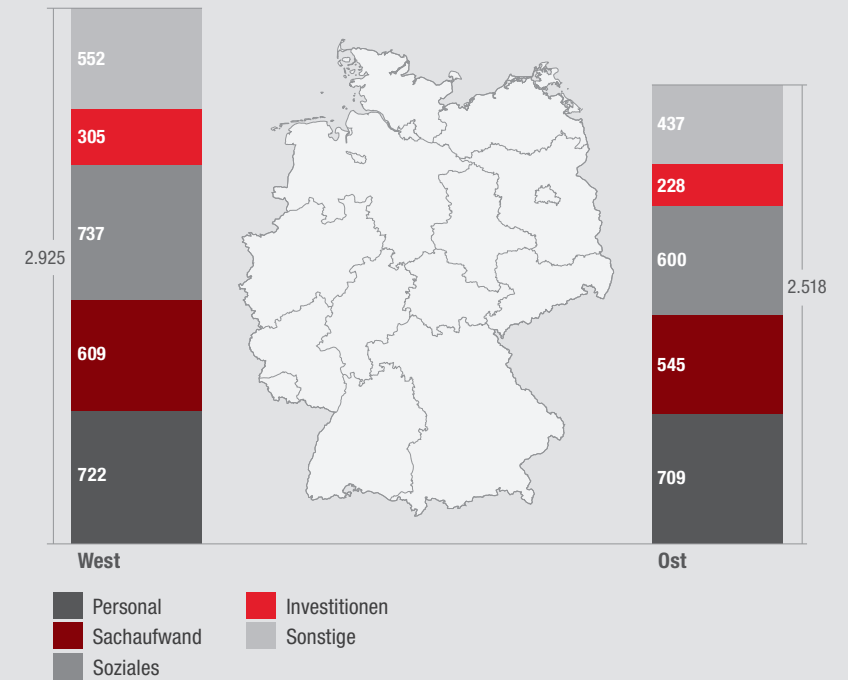
erwarten, wenn es in voller Höhe zu der von der Bundesregierung zugesagten dauerhaften finanziellen Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro kommt; andernfalls drohen teils empfindliche Defizite.

Die geschilderten Sonderfaktoren überlagern verschiedene langfristige Trends bzw. dauerhafte Problemlagen:

- Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben ohne die direkt mit dem Flüchtlingszuzug im Zusammenhang stehenden Ausgaben (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Kinder und Jugendhilfe),

Kommunale Ausgaben in West und Ost 2015

in Euro je Einwohner



Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

so ist festzustellen, dass der Anstieg selbst ohne diese besonderen Belastungen bei knapp 5 Prozent liegt. Das Problem der ungebremst steigenden Sozialausgaben, welches zudem regional höchst ungleich verteilt in Erscheinung tritt, existiert weiterhin. Bei einem Teil der Ausgaben für soziale Leistungen, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter, werden Kostensteigerungen in vollem Umfang vom Bund getragen; dies federt die Problemlage allerdings nicht ausreichend ab.

- Auch die sonstige Ausgaben- und Einnahmenentwicklung verläuft regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher

Finanzierungsspielraum insbesondere für mehr Sachinvestitionen verwendet. Einnahmensteigerungen in diesen Regionen führten also nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, sondern zu einem in der Kassenstatistik nur anhand der Steigerung der Investitionen abgebildeten Abbau oder verringerten Aufwuchs des vorhandenen Investitionsstaus.

- Zusätzlich ist festzuhalten, dass alleine die Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der Kommunalfinzen die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben ohne eine Erhöhung ihrer Verschuldung zu erfüllen. Eine sachgerechte Finanzarchitektur würde hingegen die kommunalen Einnahmen so gestalten, dass die Einnahmewachse auch ohne gesetzgeberische Maßnahmen zur Bewältigung der steigenden Ausgaben ausreichend sind.
- Eine weitere zentrale Problemlage bleiben die zunehmenden Disparitäten zwischen den Kommunen, wie der nachfolgende Abschnitt zeigt.

Gefälle zwischen den Kommunen verschärft sich

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos oder einzelner Ausgabearten aller Kommunen in Deutschland ist nur ein Blickwinkel, um sich der finanziellen Lage der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland zu nähern. Eine Darstellung und Kommentierung der aktuellen Finanzlage muss auch den Blick auf die weiter wachsenden regionalen Disparitäten richten.

Die Alltagserfahrung zunehmender regionaler Unterschiede wird in der Statistik nicht nur bestätigt, sie wird hierdurch sogar noch gestärkt. Bereits die grobe länderweise Aufgliederung der kommunalen Kassenstatistik, die intraregionalen Unterschiede oder Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeindetypen wie Kernstadt, Umland und ländlichem Raum verwischt, zeigt einen besorgniserregenden Zustand. Auch ohne die Heranziehung weiterer Indikatoren, die auf andere Weise die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger betreffen als die kommunale Haushaltslage, ist nachvollziehbar, warum viele Beobachter eine Debatte um regionale Chancengerechtigkeit für unausweichlich halten. Deutlich überdurchschnittliche, positive Finanzierungssalden waren im Jahr 2015 in Bayern, Baden-Württemberg,

Niedersachsen sowie – mit Ausnahme Sachsens – in den ostdeutschen Ländern zu verzeichnen. Deutlich unterdurchschnittliche, zudem negative Finanzierungssalden waren hingegen in Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland zu registrieren. Die Spannweite zwischen dem bayerischen und dem saarländischen Finanzierungssaldo liegt mittlerweile bei 277 Euro je Einwohner.

Bei den Kassenkrediten sind die bekannten Verteilungsmuster verstärkt worden: Deutliche Steigerungen der Kassenkredite in NRW, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und auch Sachsen-Anhalt stehen geringe Rückgänge in den anderen Ländern gegenüber.

Die Investitionen sind von deutlichen und zudem zunehmenden Disparitäten gekennzeichnet: Das Investitionsvolumen bayerischer Kommunen wuchs leicht überdurchschnittlich auf mittlerweile 519 Euro je Einwohner, das Investitionsvolumen nordrhein-westfälischer Kommunen ist sogar leicht gesunken und betrug mit 170 Euro je Einwohner lediglich ein Drittel des bayerischen Niveaus. Vergleichbare Situationen ergeben sich für Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und einige ostdeutsche Länder.

Betrachtet man die Summe aus Finanzierungsüberschuss und Investitionsvolumen, treten die Disparitäten besonders deutlich hervor: Bayerische Kommunen konnten als Summe von Finanzierungsüberschuss und Investitionen, also grob vereinfacht gesprochen der Verbesserung der Vermögensposition nach Instandhaltung und vor Abschreibungen, 621 Euro je Einwohner verbuchen. Nordrhein-westfälische Kommunen kamen hingegen lediglich auf den Betrag von 160 Euro je Einwohner.

Die Unterschiede bestehen nicht nur fort, sie haben sich sogar verschärft. Bund und Länder müssen sich auf ihre jeweilige Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger der strukturschwachen Städte und ihrer Regionen besinnen. Es sollte dabei eine Selbstverständlichkeit sein, dass die Verantwortlichen in Bund und Ländern klar formulieren, welche Unterstützungsleistungen sie geben wollen. Ein reines Lippenbekenntnis zu gleichwertigen Lebensverhältnissen ohne darauf folgende Taten hilft nicht, sondern schadet. Enttäuschung und Vertrauensverlust wären die Folge.

Investitionsstau: Mehr als 100 Milliarden Euro werden gebraucht

Der Zustand der Infrastruktur in Deutschland wird zunehmend beklagt – zu Recht. Die Alltagserfahrungen bezüglich Qualität und Umfang der öffentlichen Infrastruktur sind zwar regional durchaus unterschiedlich. Aber gerade die hohen Investitionsniveaus von bayerischen oder baden-württembergischen Kommunen verdeutlichen, dass selbst in diesen Regionen ein großer Bedarf an Pflege und Ausbau öffentlicher Infrastruktur besteht, der milliardenweit davon entfernt ist, gedeckt zu sein. Zwischen derjenigen Infrastrukturausstattung und -qualität, die aus Sicht der Kommunen notwendig ist, um die Anforderungen zu erfüllen und der tatsächlich vorhandenen Infrastruktur in ihrem aktuellen Zustand klafft eine Lücke von beständig weit mehr als 100 Milliarden Euro. Das Kommunalpanel 2016 weist einen Investitionsstau in Höhe von 136 Milliarden Euro aus. Die Größenordnung wird auch von Untersuchungen der Bundesregierung, hier dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, bestätigt.

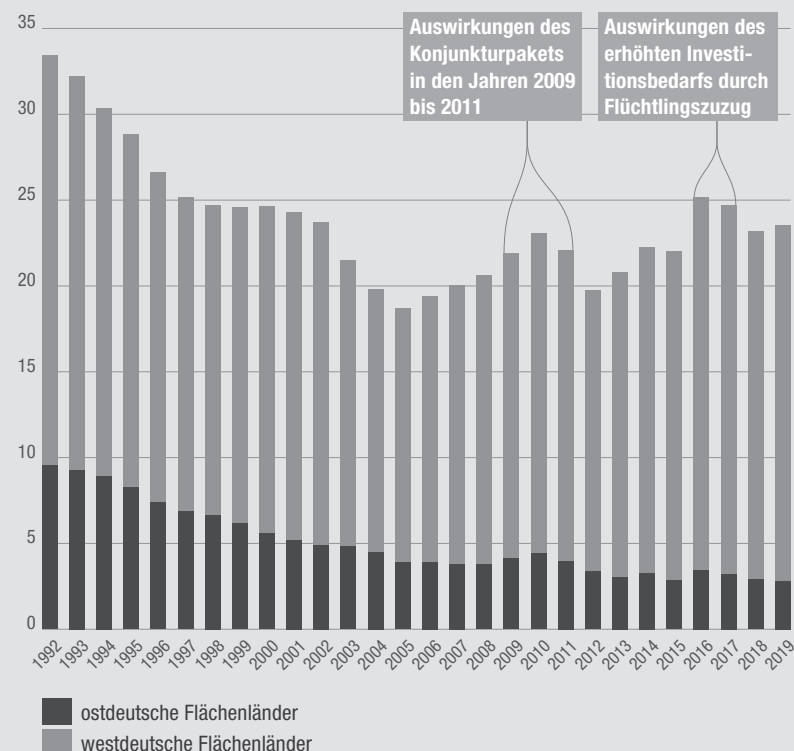
Auch bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung des Investitionsverhaltens ist es nicht überraschend, dass ein anwachsender Investitionsstau besteht: Die öffentliche Investitionsquote in Deutschland sinkt seit langem. Dabei handelt es sich keinesfalls alleine um ein statistisches Kunstprodukt, das aus den leicht erhöhten Investitionsquoten aus den ersten Phasen der Wiedervereinigung resultiert. Im Ergebnis hat der Sektor Staat in Deutschland seit dem Jahr 2003 im Saldo desinvestiert. Der reale Wert des Nettoanlagevermögens des Staates sinkt. Einfacher und drastischer gesagt: Die Infrastruktur wird auf Verschleiß gefahren. Umfang und Qualität der öffentlichen Infrastruktur müssen verbessert werden. Das würde, auch wenn man die hiermit verbundenen Kosten berücksichtigt, Bürgern wie Unternehmen gleichermaßen nutzen.

Entlastung der Kommunen muss auch voll bei ihnen ankommen

„Bund, Länder, Kommunen und Sozialkassen müssen finanziell so ausgestattet sein, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen und im Rahmen ihrer Kompetenzen Weichenstellungen für die Zukunft unseres Landes stellen können.“ Diese klare Aussage im Koalitionsvertrag findet allseits großen Zuspruch, auch wenn nicht immer klar ist, welche Folgen sich hieraus ableiten. Zumindest in Bezug auf die kommunale Ebene wurde

Erhöhte Investitionen aufgrund des Flüchtlingszuzugs

Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2019 in Milliarden Euro



Bis 2015 eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes. Ab 2016 Schätzung.



aber bereits bei Abschluss des Koalitionsvertrages deutlich, dass die ebenfalls im Koalitionsvertrag verankerte finanzielle Stärkung der kommunalen Ebene um 5 Milliarden Euro jährlich nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig ist. Ein Zusammenhang mit den Kosten des Flüchtlingszuzugs besteht nicht, glücklicherweise wurde auch von niemandem ein derartiger Zusammenhang konstruiert oder im Nachhinein behauptet.

Zur großen Erleichterung der Städte ist mittlerweile eine Verständigung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro ab 2018 erzielt worden. Der Weg, über den die Entlastung erreicht werden soll, ist allerdings in vielerlei Hinsicht unzureichend, in einzelnen Aspekten ist er schlicht inakzeptabel.

1,6 Milliarden Euro werden durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft direkt an die Kommunen fließen. 2,4 Milliarden Euro werden durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer an die Kommunen fließen. Hierbei wird der Schlüssel für die Verteilung der Umsatzsteuer nicht modifiziert. Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder um 1 Milliarde Euro soll ebenfalls als Bestandteil der Kommunalentlastung gezählt werden. Die Länder haben zugesichert, dass sie dieses zusätzliche Geld an die Kommunen weiterleiten wollen. Bereits jetzt ist erkennbar, dass einzelne Länder in einer zeitgleichen Kürzung anderer Ländermittel für die Kommunen keinen Widerspruch zum Weiterleitungsversprechen sehen.

Vollständig eingelöst wird die Zusage aus dem Koalitionsvertrag durch die Verständigung daher nicht. Auch bezüglich derjenigen 4 Milliarden Euro, die direkt in den Kommunalhaushalten ankommen, muss deutlich Kritik geübt werden. Bund und Länder haben die Frage ignoriert, an welche Kommunen die zusätzlichen Mittel gehen sollen. Der Deutsche Städtetag hat sich klar dafür ausgesprochen, dass gerade diejenigen Kommunen, die von überproportional hohen Belastungen im Sozialbereich besonders betroffen sind, eine besonders starke Entlastung erfahren sollen. Dieses Ziel kann am besten durch eine vollständige Umsetzung der Entlastung durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erreicht werden. Die Städte waren bereit, hierfür eine Bundesauftragsverwaltung in Kauf zu nehmen. Aber die Länder haben mehr auf eine Aufteilung der Mittel nach Regionalproporz als nach Problemlagen geachtet.

Letztlich ist es bedauerlich, dass sich der Bund auf diesen Verteilungsmechanismus eingelassen hat. Ein Bundesengagement, das grundsätzlich nur in höchsten Tönen gelobt werden kann, erfährt durch die Behauptung, Umsatzsteueranteile für die Länder seien eine kommunale Entlastung, mehr als nur einen Schönheitsfehler. Auch wird der Bund als Folge des Hinnehmens und Umsetzens der Länderwünsche nach einer Verteilung nach dem Gieß-

kannenprinzip an anderer Stelle mehr Geld in die Hand nehmen müssen: Um ein weiteres Abdriften strukturschwacher Städte und Regionen zu verhindern, werden nun die Mittel zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur noch stärker aufgestockt werden müssen als ohnehin notwendig.

Flüchtlingszuzug: Bund, Länder und Kommunen sind gemeinsam gefordert

Die sachgerechte Regelung der mit dem Flüchtlingszuzug verbundenen finanzrelevanten Aspekte ist derzeit das wichtigste finanzpolitische Thema – und ist zudem von Komplexität, Handlungsdruck und Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen gekennzeichnet. Im Rahmen der Schlaglichter des Gemeindefinanzberichts soll der Schwerpunkt der Darstellungen auf einer Bewertung der Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern liegen; Ausgangslage, Herausforderungen und Zielkonflikte werden ebenfalls behandelt.

Nicht nur bei der Bewältigung der unmittelbar, tagesaktuell hereinstürmenden Probleme im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zeigten die Kommunen als Ganzes, das heißt die Kommunalverwaltungen, die Kommunalpolitik sowie die vielen ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen und Bürger und sonstigen lokalen Institutionen im Zusammenspiel eine beeindruckende Leistungskraft. Auch für das Gemeinwesen insgesamt, im fiskalpolitischen Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen gibt es für alle Beteiligten allerhand Gründe, um auf das Erreichte stolz zu sein. Der immense Flüchtlingszuzug im vergangenen Jahr hinterlässt nicht nur deutlich „Spuren“ in den kommunalen Haushalten, sondern musste auch fiskalpolitische Konsequenzen haben. Gerade der Bund hat überzeugend gezeigt, dass er den Begriff der „Verantwortungsgemeinschaft“ ernst meint.

Auch die Länder betonen den Gedanken einer Verantwortungsgemeinschaft; allerdings ist in einigen Ländern die Umsetzung noch unzureichend. Es ist zu hoffen, dass es auch bei diesen Ländern zu dauerhaft tragfähigen Lösungen kommt und sich abzeichnende, an vermeintlichen technischen Details festhaken Verhandlungsstaus alsbald gelöst werden. In einzelnen Ländern aufkommende Befürchtungen, dass sich Landesregierungen um die Umsetzung der von ihnen angenommenen Verantwortung drücken wollen, müssen schnell entkräftet werden.

Die Schnelligkeit, mit der Vereinbarungen erzielt werden konnten, ist zu begrüßen. Im Idealfall wurde getrennt für die einzelnen Regelkreise in einem „Drei-Schritt-Modell“ vorgegangen: Zunächst erfolgte eine prinzipielle politische Verständigung, welche Ebene welche Ausgaben bzw. welchen Ausgabenanteil trägt. In einem zweiten Schritt wurden Grundsatzentscheidungen zum technischen Verfahren getroffen, mit dem insbesondere Verteilungsstrukturen festgelegt werden. Hier treten regelmäßig immense Zielkonflikte auf. In einem dritten Schritt wurden die politischen und technischen Grundsatzentscheidungen gesetzgeberisch untermauert. Als Regelkreise kann man die verschiedenen Elemente von Erstaufnahme, Unterbringung und anschließender Integration verstehen. Als schwierig kann sich erweisen, dass sich verschiedene Phasen überlappen. Aufgrund langer Asylverfahrensdauer (inklusive Wartezeit bis zur Antragstellung) beginnt bei Personen mit Bleibeperspektive die Integration vorzugsweise schon während des laufenden Asylverfahrens.

Unsicherheit im Sinne einer Unklarheit über zukünftige, eventuell sehr dynamische Entwicklungen ist eines der beiden dominierenden Elemente der Verhandlungssituation gewesen. Welche Flüchtlinge und wie viele kommen wann wo an, wohin ziehen sie gegebenenfalls nach ihrer Anerkennung um? Was machen die nicht anerkannten Flüchtlinge, wie viele von ihnen werden über Duldungen weiter im Land bleiben? Diese Eventualitäten müssen in den Vereinbarungen berücksichtigt werden, dies erfolgte auch in einigen – leider nicht allen – Bereichen.

Ein ganz großes Thema wurde allerdings nur am Rande berücksichtigt. Dies ist die mögliche und zu erwartende Binnenmigration anerkannter Flüchtlinge. Eine Wohnsitzauflage kann nur für diejenigen anerkannten Flüchtlinge ausgesprochen werden, die nach dem 31. Dezember 2015 ihre Anerkennung erhalten. In Abhängigkeit von Verfahrensabläufen sind auch viele Flüchtlinge, die nach diesem Datum ihre Anerkennung erhalten haben, noch nicht von der Wohnsitzauflage betroffen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass für mehr als eine Viertelmillion anerkannte Flüchtlinge, die von Anfang 2015 bis Juli 2016 ihre Anerkennung erhalten haben, keine Wohnsitzauflage gilt oder galt. Diese können oder konnten sich ihren Wohnsitz frei wählen. Die Anzahl der Personen entspricht der Bevölkerung einer Stadt wie Augsburg oder

Wiesbaden. Es ist gut denkbar, dass sie sich insbesondere in Zentren mit ausreichend großer Community und vielen verfügbaren Wohnungen, also gerade in ohnehin strukturschwachen Städten, niederlassen werden. Bei der Zuordnung neu ankommender Flüchtlinge auf die einzelnen Länder wird die bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte Binnenmigration im Übrigen bislang nicht berücksichtigt, obwohl dies zum Beispiel mit Blick auf Integrationsmöglichkeiten rechtlich durchaus möglich erscheint.

Komplexität ist die zweite große Hürde bei der Erarbeitung sachgerechter und somit konfliktminimierender Lösungen. Es ist nicht einfach, herauszuarbeiten, welche Ebene zu welchem Zeitpunkt mit welchen Ausgabenzwängen konfrontiert wird. Zwar ist regelmäßig auch die kommunale Ebene beteiligt, aber dies kann sich zum Beispiel mit dem Aufenthaltsstatus ändern: Asylbewerber im laufenden Verfahren erhalten ihre Leistungen zunächst von den Kommunen (unabhängig von länderindividuellen Regelungen zur Kostenerstattung bzw. -beteiligung der Länder). Arbeitsuchende anerkannte Asylbewerber, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, führen sowohl beim Bund als auch bei den Kommunen zu direkten Ausgaben. Auch musste festgestellt werden, dass die Aussagekraft der Asylbewerberleistungsstatistik in Finanzfragen sehr eingeschränkt ist.

Als Zielkonflikte sind natürlich nicht alleine die offensichtlichen Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Ebenen anzusehen. Auch andere Zielkonflikte existieren. Zum Beispiel kann die Schaffung einer Regelung mit hoher regionaler Treffgenauigkeit, die sicherstellt, dass Gelder dort ankommen, wo es für Asylbewerber ausgegeben werden muss, im Widerspruch zu dem Wunsch nach möglichst wenigen Eingriffen in finanzverfassungsrechtliche Grundsätze stehen, die direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nahezu unmöglich machen. Eine Absicherung der Regelung für alle Eventualitäten kann der gewünschten Einfachheit entgegenstehen.

Um ein Fazit zu ziehen: Im Großen und Ganzen sind gute, teilweise sogar sehr gute Entscheidungen getroffen worden. Oftmals müssen aber noch auf Länderebene weitere Regelungen erfolgen, damit die Ziele der Abmachungen tatsächlich erreicht werden. Zudem verbleibt eine Reihe von Risiken, die hätten vermieden werden können.

Bund beteiligt sich an den Kosten der Erstunterbringung und Versorgung

Fragen der Finanzierung der Erstunterbringung und Versorgung der Flüchtlinge sind zumindest im Bund-Länder-Verhältnis bereits im vergangenen Jahr gelöst worden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die sogenannte 670-Euro-Regel eben keine Pauschale darstellt. Vielmehr wird der Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit um 670 Euro je Asylbewerber und Monat angehoben; die regionale Zuordnung der Gelder richtet sich nach den Maßgaben des Länderfinanzausgleichs. Die Verteilung der Gelder erfolgt dabei grob betrachtet so, wie auch die Verteilung der ankommenden Asylbewerber auf die Länder erfolgen soll. Allen Beteiligten ist klar, dass 670 Euro nicht den tatsächlichen Kosten für Erstunterbringung und Versorgung entsprechen. Es ist allerdings auch keineswegs der Anspruch des Bundes, sämtliche Kosten während des Asylverfahrens zu übernehmen.

Bund übernimmt flüchtlingsbedingte Unterkunftskosten

Die Finanzierung der Ausgaben der Kommunen im Hartz-IV-System für Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge wird vom Bund für die Dauer von drei Jahren bis 2018 übernommen. Nach Auffassung der Kommunen ist darauf zu achten, dass im Rahmen dieser Regelung auch die geduldeten Flüchtlinge mit Bleiberecht, die ebenfalls Leistungen nach dem SGB II beziehen, zu den anerkannten Flüchtlingen gezählt werden. Auch wenn die Vereinbarung bislang befristet ist, ist kein Befristungsgrund erkennbar. Denn auch in drei Jahren werden noch erhöhte Kosten anfallen. Das genaue Verfahren zur Kostenübernahme lehnt sich nach derzeitigem Stand an das bekannte Verfahren aus dem Bildungs- und Teilhabepaket an, bei dem die Kostenübernahme durch eine länderindividuelle Anhebung der Beteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft erfolgt. Hierdurch kann in den Jahren 2017 und 2018 eine regionalscharfe Entlastung sichergestellt werden. Sämtliche Unsicherheiten über die weitere Entwicklung können aufgefangen werden. Mit dieser Regelung ist der Grundstein für ein Verfahren gelegt, das praktisch alle Kriterien für eine gute Lösung erfüllen kann. Dies hat Vorbildcharakter.

Integration: Bund stellt den Ländern 2 Milliarden Euro bereit

Bund und Länder haben sich im Juli 2016 auf eine Änderung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern aufgrund der Integrationskosten der Länder und Kommunen verständigt. In den Jahren 2016, 2017 und 2018 wird der Umsatzsteueranteil der Länder um konstant 2 Milliarden Euro zu Lasten des Bundes erhöht. Auch stellt der Bund in den Jahren 2017 und 2018 jeweils 0,5 Milliarden Euro zur Förderung des Wohnungsbaus zur Verfügung. Diese erneute Erhöhung führt zu jährlichen Bundesmitteln für den sozialen Wohnungsbau in Höhe von 1,5 Milliarden Euro. Ergänzend wurde vereinbart, dass es bis Mitte 2018 unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Flüchtlingslage eine Anschlussregelung geben soll.

Die Tatsache, dass – anders als bei der Übernahme der flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft – die Finanzmittel sich nicht an der Zahl der vor Ort oder in einem Land zu integrierenden Flüchtlinge orientieren, kann aufgrund von Binnenmigration von Flüchtlingen zu Problemen führen. Die Möglichkeiten, Konflikte von vornherein zu verhindern, sind nicht voll ausgeschöpft: Es ist anders als bei der Finanzierung der Erstaufnahme und Versorgung der Flüchtlinge („670-Euro-Regel“) keine flexible Regelung geschaffen worden; die 2 Milliarden Euro jährlich für Integration sind als fixe Summe zu verstehen. Es ist zu hoffen, dass der unnötige Verzicht auf vorsorgende Regelungen nicht schon in zwei Jahren zu Konflikten führt.

Unabhängig von diesen Bewertungsfragen ist aber festzuhalten, dass nach Auffassung der Städte ihre Finanzierungsansprüche bezüglich der Integration ohnehin von den Ländern einzulösen sind – und zwar unabhängig davon, in welchem Umfang die Länder eine Beteiligung des Bundes erzielen können. Die Vereinbarung zwischen Bund und Ländern führt daher im Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen lediglich dazu, dass den Ländern ein inakzeptables Verweigerungsargument („Der Bund zahlt nicht beziehungsweise nicht genug, daher können wir auch nicht zahlen.“) entfallen ist.

Flüchtlingskosten schwer zu ermitteln

„Wie viel kostet ein Flüchtling im Monat?“ So sehr diese Frage ihre Berechtigung hat – nicht weil man wissen möchte, wie viel man sich aus gesamtstaatlicher Sicht Humanität kosten lassen möchte, sondern um Haushaltsplanungen zu betreiben und Kostenübernahmen zu klären – so wenig kann hierauf eine eindeutige Antwort gegeben werden. Vielmehr kann die Antwort nur „Es kommt darauf an.“ lauten.

Es ist unklar, was genau zu den Flüchtlingskosten gezählt werden soll. Zu unterscheiden sind zum Beispiel diejenigen Ausgaben, die flüchtlingsspezifisch sind, wie zum Beispiel Sprachkurse, von denjenigen Ausgaben, die aufgrund des Bevölkerungszuzugs notwendig werden. Noch deutlicher sind die Unterschiede je nach Unterbringungsart. Eine kostengünstige dezentrale Unterbringung in Wohnungen ist oftmals nicht möglich, Tragflughallen sind eher kostenintensiv. Der Mix der Unterbringungsmöglichkeiten wiederum ist sowohl von der lokalen Immobilienmarktlage als auch von der Schnelligkeit abhängig, mit der Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen werden müssen.

Es werden daher unterschiedliche Zahlen genannt werden müssen: Für eine globale Kostenabschätzung ist sicherlich der auch vom Deutschen Städtetag im Jahr 2015 angesetzte Wert von 1.000 Euro je Flüchtling und Monat weiterhin eine gute Orientierungsgröße für den unteren Rand (das heißt ohne Sondereffekte wie einen hohen Anteil teurer Unterbringungsvarianten). Für die Kostenerstattungsverfahren vor Ort sind sicherlich andere, gegebenenfalls ausdifferenzierte Kostensätze notwendig. Für Finanz- oder Haushaltspolitiker ist es nichts Besonderes, dass Fragen nach Zahlen nicht eindeutig beantwortet werden können. So gibt es zum Beispiel auch je nach Zweck oder Regelkreis mehrere unterschiedliche Defizitabgrenzungen. Das Gleiche gilt für die Frage nach den Kosten oder Ausgaben für einen Asylbewerber im Monat: Es gibt nicht die „eine“ Zahl. Für die politischen Verhandlungen ist wichtig, dass man sich dieses Umstandes bewusst ist und dies auch in den Regelungen zum Beispiel durch Revisionsklauseln berücksichtigt.

Weitere Regelungen werden erforderlich

Trotz der sehr vorzeigbaren erreichten Ergebnisse sind aus fiskalpolitischer Sicht verschiedene Fragen noch offen: Für sich abzeichnende, aber noch nicht akute Problemlagen sind bislang noch keine Lösungsstrategien erkennbar. Die Auflistung von verschiedenen Handlungs- bzw. Entscheidungsbedarfen ist dabei nicht als Kritik zu verstehen, sondern als Erarbeitung einer To-Do-Liste.

Die Finanzierungsfragen für die Gruppe der abgelehnten Asylbewerber (hier verstanden als Personen, die weder eine Anerkennung als Flüchtling erhalten haben noch subsidiären Schutz gem. § 4 Abs.1 AsylG zugestanden bekommen) sind bislang nur rudimentär behandelt worden. Es ist nicht, davon auszugehen, dass sämtliche abgelehnten Asylbewerber binnen eines Monats das Land verlassen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der trotz Ablehnungsbescheides dennoch in der Bundesrepublik bleibenden abgelehnten Asylbewerber deutlich erhöhen wird. Gerade dann, wenn seitens des BAMF auch die Fälle aus denjenigen Ländern bearbeitet werden, die sich nicht durch hohe Anerkennungsquoten oder hohe Ablehnungsquoten auszeichnen, wird diese Gruppe anwachsen.

Zudem ist die Frage der Binnenmigration anerkannter Flüchtlinge über Ländergrenzen bislang nur unzureichend in den Finanzierungsvereinbarungen berücksichtigt. Dies kann nicht nur zu schwierigen Herausforderungen in Bezug auf Segregation und Clusterung führen, sondern auch in fiskalpolitischer Hinsicht.

Regelmäßig wird ausgeführt, dass die hohen Fallkosten bei der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge bzw. Asylbewerber (UMAs) daraus resultieren, dass die umzusetzenden Standards vor dem Hintergrund einer völlig anderen Zielgruppe der Jugendhilfe konzipiert worden seien. Die Standards dienen dazu, komplexe Problemlagen aufzufangen, die bei UMAs weitaus weniger vorliegen. Nach hiesigem Eindruck kann die Finanzierungsregelung bezüglich dieser Flüchtlingsgruppe nur dann als ausreichend gelten, wenn eine entsprechende Standardanpassung und -differenzierung erfolgt. Andernfalls ist von erneutem Verhandlungsbedarf zwischen Bund und Ländern auszugehen.

Der Umgang mit Vorhaltekosten, beispielsweise für in Reserve gehaltene Unterbringungsmöglichkeiten, wird in den kommenden Monaten oder Jahren finanzpolitische Brisanz bekommen. Die meisten Kostenerstattungsregelungen orientieren sich an den untergebrachten Flüchtlingen. So sehr leerstehende Einrichtungen auch im Sinne einer Entlastung des Personals zu begrüßen sind, laufen die Kosten oftmals weiter. Hier müssen Lösungen gefunden werden.

Fazit

Bislang ist es den verschiedenen Ebenen relativ gut gelungen, das große Konfliktpotential, das die Finanzierung der Flüchtlingskosten beinhaltet, zu begrenzen. Hierin hat sich föderale Stärke gezeigt.

Vor dem Hintergrund des Zusammenspiels der föderalen Ebenen als politisch – wenn auch aus Sicht der Kommunen leider nicht unbedingt rechtlich – gleichberechtigte, dem Gemeinwohl verpflichtete Partner ist alleine vor einer Fehleinschätzung bezüglich der Rolle des Bundes zu warnen. In der öffentlichen Debatte entsteht zunehmend der Eindruck, als würde der Bund Aufgaben der Länder und Kommunen „übernehmen“ oder zumindest „finanzieren“ und somit aus seiner eigenen Tasche fremde Ausgaben bezahlen. Die Finanzierung von Aufnahme und Integration der Flüchtlinge kann aber – unabhängig von Zuständigkeitsfragen – nicht als reine Aufgabe der Länder oder gar der Kommunen verstanden werden. Hier ist die – der Begriff soll wiederholt werden – Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen gefragt. Hierbei kommt der Bund seiner Verantwortung nach. Dies ist viel, aber es ist etwas anderes als ein Almosen an Länder und Kommunen.

Einigung zwischen den Ländern zur Grundsteuerreform längst überfällig

Trotz des unbestrittenen Handlungsbedarfes wurde die Reformdebatte zur Grundsteuer jahrelang ohne nennenswerte Fortschritte geführt. Alleine die absehbaren Urteile des Bundesverfassungsgerichts, die voraussichtlich eine Unvereinbarkeit der derzeitigen Regelungen mit dem Gleichheitsgrundsatz feststellen werden, haben Bewegung in die Debatte gebracht. Ergebnis ist ein von der Finanzministerkonferenz mehrheitlich beschlossenes Reformkonzept, das vom Deutschen Städtetag ausdrücklich begrüßt wird.

Je länger mit dem Beginn der Reform gezögert wird, desto größer ist die Gefahr, dass die Umsetzungsdauer der Reform, die mit sechs Jahren zu veranschlagen ist, nicht innerhalb eines vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Zeitraums erfolgen kann. Der Handlungsdruck ist enorm, das gemeindliche Steuerausfallrisiko mit 13 Milliarden Euro immens.

Es ist zu hoffen, dass es doch noch zu einer einheitlichen Haltung der Länder kommen wird. Der Deutsche Städtetag appelliert an die Länder, sich zügig zu einigen. Insbesondere die bayerische Landesregierung lehnt die Reform bislang aus Gründen ab, die es zu entkräften gilt. Die Reform muss nämlich nicht zwangsläufig zu einer höheren Grundsteuerbelastung führen, wie befürchtet wird. Die lokalen Steuer- und Hebesätze werden durch die Gemeinden festgelegt und nicht zentral bestimmt. Etwasige Interessen an einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Landesebene dürfen nicht dazu führen, die Grundsteuerreform zu verhindern.

Auch ist festzustellen, dass der Kern der Reformpläne, die Einführung einer neuen Bewertungsmethodik, sinnvoll ist: Das Modell sieht im Bereich des Grundvermögens (Grundsteuer B) vor, dass der Grund und Boden (Bodenwert) zukünftig mit dem jeweiligen lageabhängigen Bodenrichtwert (in Euro je Quadratmeter) bewertet wird. Soweit Gebäude auf dem Grundstück vorhanden sind, wird der Gebäudewert in Abhängigkeit von Gebäudeart, Bruttogrundfläche, Baujahr und Nutzung mit bundeseinheitlich geregelten Festbeträgen in Euro je Quadratmeter, korrigiert um Abschreibungen, bewertet. Diese kontinuierlich an die Baupreisentwicklung angepassten Festbeträge werden aus den durchschnittlichen Baukosten entsprechender Gebäudetypen abgeleitet. Bodenwert plus Gebäudewert

ergibt sodann zusammen den Grundsteuerwert. Hierauf je nach Nutzungsart vom Land festzulegende Messzahlen ergeben den Grundsteuermessbetrag. Den jeweiligen Ländern ist es hierdurch möglich, einzelne Nutzungsarten wie zum Beispiel Wohnen steuerlich zu privilegieren. Der derart ermittelte Steuermessbetrag wird – wie bislang auch – mit dem von der Gemeinde festgesetzten Hebesatz multipliziert, woraus sich die Steuerschuld ergibt.

Die Reform erfüllt alle wesentlichen Anforderungen der Städte und ist der einzig absehbare Weg, massiven Steuerausfällen vorzubeugen. Daher ist es kein Wunder, dass der Städtetag nachdrücklich an Bund und Länder appelliert, zügig eine für alle Akteure tragbare Einigung zu erzielen.

Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

Viele bezeichnen die Verhandlungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen als extrem komplex und erklären hiermit, dass deswegen trotz des als hoch angesehenen Einigungsdrucks bislang keine Lösungen gefunden worden sind. Der Umgang mit den finanzrelevanten Aspekten des Flüchtlingszuzugs, die weitaus mehr Wechselwirkungen und Verästelungen aufweisen als ein einfaches Finanzausgleichssystem, hat aber gezeigt, dass auch noch weitaus komplexere Fragen zwischen Bund, Ländern und Kommunen gelöst werden können, wenn denn der Handlungsdruck und dementsprechend der Einigungswille hoch genug sind.

Bei der Debatte um die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen sind zumindest dahingehend Fortschritte gemacht worden, dass seitens der Länder ein gemeinsamer Vorschlag erarbeitet worden ist, der dem Bund präsentiert wurde. Neben einer Erhöhung der Ländermittel insgesamt sieht er keine wesentliche Veränderung der Verteilungsergebnisse vor; die zusätzlichen Ländereinnahmen verteilen sich recht gleichmäßig über die einzelnen Länder. Sehr wohl sieht der Vorschlag der Länder aber einen neuen Verteilungsmechanismus vor. Durch eine Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs in seiner alten Form wird Nordrhein-Westfalen klar als Zahlerland ausgewiesen. Auch insgesamt steigt die Summe der sichtbaren Transfers von finanzstärkeren Länder an finanzschwächere Länder. Der Bund lehnt diesen Vorschlag ab; als wesentlicher Grund wird neben den von Länderseite geforderten Mehrbelastungen des Bundes auch kritisiert, dass der Ländervorschlag die Solidarität zwischen den Ländern verringere.

Aus kommunaler Sicht ist festzuhalten, dass jenseits von technischen Fragen die föderale Finanzarchitektur dafür sorgen muss, dass die zentralen Problemfelder wie Investitionsstau, Altschuldenproblematik und auch die zunehmende Disparität gelöst werden können. Die Frage, ob es einen Umsatzsteuervorwegausgleich in der bisherigen Form weiter gibt oder nicht, ist für die Kommunen und auch die Problemlösungskraft des föderalen Finanzsystems – zurückhaltend formuliert – nicht von besonderer Bedeutung.

Strukturschwache Städte müssen gefördert werden

Die Diskussion zur Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab dem Jahr 2020 hat begonnen. Die regionale Wirtschaftsförderung muss dazu beitragen, dass Zukunftschancen nicht davon abhängen, in welcher Region Deutschlands jemand lebt. In diesem Sinne ist eine bundesweite Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weiterhin anzustreben. Dies sicherzustellen, liegt auch in der Verantwortung des Bundes. Zugleich ist festzuhalten, dass es gerade in einem föderalen Staat zwischen den Regionen immer Unterschiede in den Lebensverhältnissen gegeben hat und geben wird. Dies ist auch unproblematisch, solange diese Unterschiede nicht dem Grundverständnis des Sozialstaats widersprechen.

Der GRW als dem zentralen Instrument der nationalen Regionalpolitik in Deutschland kommt eine Schlüsselrolle bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu. Die sogenannte Förderkulisse wird durch die Kombination verschiedener Regionalindikatoren bestimmt. Bei der Ermittlung dieses Indikators muss sicher gestellt werden, dass auch strukturschwache Städte mit erfasst werden und nicht technische Unzulänglichkeiten des Indikators einen eigentlich unbeabsichtigten Ausschluss von der Förderfähigkeit zur Folge haben. Zum Beispiel darf extrem hohe Arbeitslosigkeit nicht durch durchschnittliche Löhne bei den verbliebenen Arbeitsplätzen im Gesamtindikator „wegnivelliert“ werden.

Zu begrüßen ist, dass sich mittlerweile auch beim Bund die Problemsicht dahingehend geändert hat, dass nicht mehr Peripherie bzw. ländliche Räume per se als förderfähig gelten, während städtische Regionen nahezu ausgeschlossen werden. Vielmehr wird verstärkt die aktuelle Forschung berücksichtigt, die den Prozess der Peripherisierung an die Stelle des

statischen Konzepts der Peripherie setzt. Auch bei der Regionalförderung gilt, dass gerade eine gemeinsame und sachgerechte Ursachenanalyse und Problemsicht gute Politik ermöglicht.

Bundesteilhabegesetz – neue Belastungen der Kommunen vermeiden

Die Bundesregierung plant, das derzeit geltende Recht der Eingliederungshilfe im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu einem eigenen Leistungsrecht für Menschen mit Behinderung, einem Bundesteilhabegesetz (BTHG), weiterzuentwickeln. Die mit einem entsprechenden Gesetzentwurf verfolgten fachpolitischen Ziele finden die Unterstützung der Städte, die oftmals Leistungsträger der Eingliederungshilfe sind.

Mit großer Sorge ist allerdings zu konstatieren, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Augen vor den finanziellen Folgen weitgehend verschließt. Im Ergebnis droht den vielen Kommunen, dass sie diejenigen sind, die für erweiterte Leistungsversprechen des Bundes die Ausgaben zu tragen haben. Eine sogar im Koalitionsvertrag klar und deutlich genannte Bedingung der Gesetzesreform wird eindeutig verfehlt werden. Im Koalitionsvertrag heißt es: „Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“

Mit dem bisher vorliegenden Gesetzentwurf kann nicht nur das von den Kommunen verfolgte Ziel einer Eindämmung der bestehenden Ausgabendynamik nicht erreicht werden – das Gegenteil ist vielmehr zu befürchten. Kostentreibende Reformelemente sind geplante Leistungsausweitungen, eine Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises sowie erhöhte Anrechnungsgrenzen für Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten. Die im Gesetzentwurf unterstellten Ausgabensteigerungen erscheinen unrealistisch niedrig. Das Entlastungspotential der Reform, das sich aus Verbesserungen der kommunalen Steuerungsmöglichkeiten ergeben soll, wird hingegen übertrieben.

Bisher sind alleine grobe und mit Risiken versehene Schätzungen möglich. Daher müssen bereits jetzt klare Regelungen zur Evaluation und entsprechenden Anpassungen der Zahlungsströme vereinbart werden, nicht erst dann, wenn sich die Annahmen als unrealistisch optimistisch herausgestellt

haben. Ziel muss es sein, neue Leistungen jetzt seriös gegen zu finanzieren. Risiken einfach zu ignorieren, so wie es derzeit geschieht, ist kein akzeptabler Ansatz.

EPSAS – keinen unnötigen Aufwand treiben

Die Europäische Kommission hält an ihrem Plan fest, einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Rechnungsführung des öffentlichen Sektors (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS) durchzusetzen. Auch wenn eine bereits für das Jahr 2014 angekündigte Mitteilung der Kommission bislang nicht erfolgte, ist mittlerweile durch die zuständige Generaldirektion der Europäischen Union ein Einführungszeitraum von zehn Jahren angekündigt.

Die Bundesrepublik ist an dem Prozess der Erarbeitung der EPSAS im Rahmen von Working Groups eingebunden und wird – nach anfänglich eher zögerlicher Beschäftigung mit der Thematik – durch das Bundesministerium der Finanzen und den Bundesrat vertreten, wobei letzterer wiederum durch das bayerische Finanzministerium und die Finanzbehörde Hamburg vertreten ist. Die kommunale Ebene ist lediglich in den nationalen Strukturen berücksichtigt. In der Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz ist das Innenministerium Rheinland-Pfalz aktiv, um die kommunale Befindlichkeit abzubilden. Die Wege nach Europa sind lang, die kommunale Betroffenheit durch eine Einführung von EPSAS tendenziell groß.

Zwar ist die Ausrichtung der EPSAS, die Einführung eines periodengerechten Rechnungswesens, unstrittig positiv zu bewerten. Die meisten deutschen Kommunen rechnen bereits periodengerecht und bilden nicht nur die laufenden Einzahlungen und Auszahlungen ab, sondern auch den Aufwand und Ertrag. Zudem werden Bilanzen mit dem Ausweis des kommunalen Vermögens veröffentlicht. Trotzdem wurde im Rahmen mehrerer Studien deutlich, dass je nach Ausgestaltung der EPSAS erneut einmaliger Umstellungsaufwand, aber auch zusätzlicher laufender Aufwand für die Rechnungslegung entstehen wird.

Ein Rechnungswesen kann verschiedenen Zwecken dienen. Dazu zählen zum Beispiel nach innen gerichtete Fragen wie die Planung, Steuerung des Haushalts und Sicherung finanzieller Nachhaltigkeit, aber auch nach außen gerichtete Zwecke wie die Darstellung der Kreditwürdigkeit oder der

Substanzentwicklung. Je nach Zweck können zum Beispiel unterschiedliche Bewertungsgrundsätze und Informationsanforderungen gewählt werden. Daher ist es vordringlich, dass eine europaweite Verständigung auf die zu verfolgenden Zwecke erfolgt, bevor orientierungslos an den Details gearbeitet wird.

Aus Sicht der Kommunen sind dabei zwei Elemente hervorzuheben: Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung dürfen nicht aufgegeben werden. Hierzu gehört gerade bei Bewertungsfragen das Vorsichtsprinzip. Auch dürfen durch Bewertungsspielräume keine Manipulationsspielräume geschaffen werden; ansonsten können zentrale Zielsetzungen wie die Schaffung europaweiter Vergleichbarkeit nicht erreicht werden. Einem hohen Umsetzungsaufwand würde kein Erkenntnisgewinn gegenüberstehen. Die vorliegenden Studien haben zudem gezeigt, dass dieser Umsetzungsaufwand je nach Ausgestaltung der EPSAS unterschiedlich hoch ist. EPSAS kann zu einem Ressourcen verschlingenden, unnötigem Reformaktivismus führen, dies ist aber nicht zwangsläufig.

Trotz großer Skepsis, ob die Einführung der EPSAS so ausgestaltet wird, dass sich der ganze Aufwand lohnt, sind auch Chancen zu beachten: Die liegen darin, dass die Einführung der EPSAS zum Anlass genommen wird, die bislang sehr zersplitterte Landschaft länderindividueller Doppikregelungen innerhalb der Bundesrepublik sowie den fragmentierten, bislang zeitlich offenen Umstellungsprozess von der Kameralistik auf die Doppik zu beschleunigen. Im Ergebnis kann eine verlässliche Finanzstatistik auf doppischer Basis erfolgen.

Infrastrukturberatung: Umwandlung der ÖPP Deutschland AG

Die ÖPP Deutschland AG ist bislang ein von öffentlichen und privaten Partnern gegründetes Unternehmen, das als Beratungsunternehmen für öffentliche Auftraggeber bei der Beratung und Begleitung Öffentlich-Privater Partnerschaften ausgerichtet ist. Die bisherige ÖPP Deutschland AG soll nunmehr zu einer allein von der öffentlichen Hand getragenen Gesellschaft umgewandelt werden. Vor allem soll der Unternehmenszweck neu definiert werden; Ziel soll künftig eine umfassende Beratung für Kommunen bei allen Beschaffungsvarianten kommunaler Infrastruktur sein.

Aus Sicht des Deutschen Städtetages wird diese Neuausrichtung vor allem hinsichtlich des Unternehmenszwecks durchaus begrüßt. Noch stehen jedoch eine Reihe von Fragen im Raum. Dazu gehört, ob die vorgesehene Gründung eines von Kommunen getragenen Vereins, der an der Gesellschaft Anteile hält, das Ziel der Herstellung der Inhouse-Fähigkeit auf praktikable Weise erreichen kann. Hier ist vorab eine Reihe von technischen und juristischen Klärungen erforderlich. Wer bereits jetzt ein eindeutiges Ja oder Nein zum Gesamtvorhaben erwartet, macht den zweiten Schritt vor dem ersten.

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. 202 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.

Deutscher Städtetag
Berlin und Köln, 2016
www.staedtetag.de