

AACHEN | AALEN | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH
ASCHAFFENBURG | AUERBACH/VOGTLAND | AUGSBURG | BAD
KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-BADEN | BAMBERG
BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RISS
BIELEFELD | BOCHOLT | BOCHUM | BONN | BOTTRUP | 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 | 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 | GÜTERSLOH | HAGEN | HALLE (SAALE) | HAMBURG | HAMELN
HAMM | HANAU | HANNOVER | HEIDELERG | 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 | 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 | NÜRTINGEN | OBERHAUSEN
OFFENBACH AM MAIN | OFFENBURG | OLDENBURG | OSNABRÜCK
PASSAU | PFORZHEIM | PIRMASENS | PIRNA | PLAUE | POTSDAM
QUEDLINBURG | RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG | REMSCHEID
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 | 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

**Gleichwertige
Lebensverhältnisse
von Aachen
bis Zwickau**

Gemeindefinanzbericht

2017

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Mit welchen Maßnahmen können gleichwertige Lebensverhältnisse gesichert bzw. wiederhergestellt werden? Gleichgültig, wie genau man die Gleichwertigkeit definiert: Es ist offensichtlich, dass die regionalen Ungleichheiten in Deutschland zunehmen. Daher müssen die Debatten und Antworten zu dieser Frage für die kommende Legislaturperiode zentral sein. Bund und Länder müssen sich den immer weiter wachsenden regionalen Unterschieden entgegenstellen.

Auf der einen Seite stehen die wirtschaftsstarke Städte und Regionen, auf der anderen Seite die strukturschwachen Städte und Regionen, in denen soziale Problemlagen mehr Menschen betreffen und der mangelhafte Zustand der Infrastruktur greifbar ist. Für den Deutschen Städtetag lässt sich Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse konkret benennen: Die Zukunftschancen eines Kindes dürfen nicht davon abhängen, in welcher Region es aufwächst.

Während es für den Umgang mit den zunehmenden regionalen Unterschieden keine leichten Antworten gibt, ist dies beim Abbau des kommunalen Investitionsstaus anders gelagert. Es fehlt den Kommunen schlichtweg an ausreichenden, planbaren und dauerhaft fließenden Finanzmitteln, um beständig investieren zu können. Kurzfristige Sonderprogramme helfen nur begrenzt und sind zudem mit politischen Nachteilen verbunden: Durch enge Verwendungsvorgaben werden die Programme zum Teil in ihrer Wirkung beeinträchtigt. Außerdem wird manche unrealistische Erwartung des Mittelgebers enttäuscht, wenn abgeschlossene Maßnahmen nicht rasch präsentiert werden können.

Eine dauerhafte Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer würde es unkompliziert erlauben, die kommunalen Einnahmen flächendeckend und gleichmäßig zu erhöhen. So kann die Investitionskraft der Städte gestärkt werden. Denn die Kommunen brauchen beides: besondere und fokussierte Maßnahmen, um die strukturschwachen Städte zu unterstützen, sowie allgemeine Maßnahmen zum Abbau des Investitionsstaus überall.



*Verena Göppert,
Ständige Stellvertreterin
des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages*

Der vorliegende Gemeindefinanzbericht will die notwendigen Hintergrundinformationen und Erklärungen für die genannten, aber auch für andere finanzpolitische Diskussionen bereitstellen. Hierdurch sollen zielführende, gut strukturierte Debatten ermöglicht werden. Der Gemeindefinanzbericht zeigt auf, welche Maßnahmen nötig sind, damit sich unser Gemeinwesen mit gestärkten Städten weiterhin gut entwickeln kann. Die großen Unterschiede zwischen den Städten bedingen dabei, dass für die verschiedenen Problemlagen jeweils angepasste Instrumente notwendig sind.

Während die eine Stadt händeringend Entlastungen bei den Sozialausgaben durch eine erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft benötigt, muss eine andere Stadt davor geschützt werden, dass die Landesregierung versucht, die dringend für Investitionen benötigten Gewerbesteuereinnahmen abzuschöpfen.

In der vergangenen Legislaturperiode wurde vieles zugunsten der Kommunen angestoßen, oftmals auch mit beachtlichem Erfolg. Für eine neue Bundesregierung müssen diese Erfolge Ansporn sein, den richtigen Weg fortzusetzen.

Impressum

Gemeindefinanzbericht 2017

ISBN 978-3-88082-311-2

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, Internet: www.staedtetag.de

Geschäftsführendes Präsidialmitglied Helmut Dedy

Verantwortlich i.S.d.P. Volker Bästlein, Leiter Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Redaktion Uwe Schippmann

Autoren Stefan Anton, Benjamin Holler

Aufsätze Dr. Birgit Frischmuth, Dr. Stefan Ronnecker

Aufbereitung Datenmaterial Grafiken/Tabellen Sabine Czilwik

Mitarbeit Erika Arnold, Marion Quotschalla, Nicole Reinhardt,
Silvia Sichel

Gesamtlayout Elke Postler

Layout Grafiken/Tabellen Bertram Sturm

Foto Foto-Blumrich/Deutscher Städtetag

Druck Brandenburgische Universitätsdruckerei, Potsdam

Bezugsquelle Deutscher Städtetag, Gereonstraße 18-32, 50670 Köln,

Telefon: 0221/377 1-227, E-Mail: bestellung@staedtetag.de

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

4	Gemeindefinanzbericht 2017	40	III. Länderreport
	Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau	40	Länderreport West
	Von Stefan Anton und Benjamin Holler	40	Baden-Württemberg
4	I. Kommunale Finanzlage	42	Bayern
5	Rückblick auf das Jahr 2016	43	Hessen
7	Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2020	44	Niedersachsen
17	Regionale Unterschiede	45	Nordrhein-Westfalen
19	II. Zentrale finanzpolitische Themen	47	Rheinland-Pfalz
20	Was erreicht wurde ... ein Überblick	48	Saarland
27	Kommunales Vermögensmanagement – vor neuen Herausforderungen Von Dr. Birgit Frischmuth	49	Schleswig-Holstein
30	Sparkassen – unverzichtbarer Teil kommunaler Daseinsvorsorge Von Dr. Birgit Frischmuth	50	Länderreport Ost
31	Europäische Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS) Von Dr. Birgit Frischmuth	50	Brandenburg
34	Tax Compliance in Kommunen Von Dr. Stefan Ronnecker	51	Mecklenburg-Vorpommern
35	... und was zu tun bleibt – ein Forderungskatalog	53	Sachsen
		54	Sachsen-Anhalt
		55	Thüringen
		57	Verzeichnis der Übersichten/ Tabellenanhang
			Tabellen: Sabine Czilwik

Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau

Von Stefan Anton und Benjamin Holler

I. Kommunale Finanzlage

Die zukünftige Finanzlage der Kommunen ist nach derzeitigem Stand von im Durchschnitt ausgeglichenen Haushalten geprägt. Diese zunächst ausgesprochen positiv klingende Aussage spiegelt auch das Finanztableau der Prognose der kommunalen Spitzenverbände wieder. Dabei gilt jedoch:

- Ein im Bundesdurchschnitt ausgeglichener kommunaler Haushalt bedeutet nicht automatisch, dass in allen oder den meisten Kommunen ausreichend finanzielle Mittel vorhanden sind. Auch in den kommenden Jahren werden viel zu viele Städte, Kreise und Gemeinden kaum in der Lage sein, gestaltende Politik zu betreiben statt den Mangel zu verwalten. Gerade die Kommunen mit nicht abgeschlossenem Strukturwandel oder mit massiven Bevölkerungsverlusten brauchen nach wie vor Hilfen, um Anschluss an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung erhalten zu können.
- Die prognostizierten positiven Finanzierungssalden sind nur erreichbar, wenn die Zuweisungen von Bund und Ländern tatsächlich so stetig und stark steigen, wie in der Prognose angenommen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Prognose die geltende Gesetzeslage unterstellt. Sie gehen daher auf Basis des geltenden Rechts davon aus, dass ab dem Jahr 2020 von den westdeutschen Kommunen keine erhöhten Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung der Deutschen Einheit abgeführt werden muss. Sie treten ausdrücklich Bestrebungen einzelner Länder, zum Beispiel des Landes Hessens, entgegen, nach dem erreichten Ergebnis der Verhandlungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen

durch eine weitere, nun die kommunalen Finanzen betreffende Gesetzesänderung, neben Bundesgeld auch noch kommunales Geld in die Länderkassen spülen zu wollen.

Die politisch zwar unstrittige, aber gesetzestechnisch noch nicht fixierte Verlängerung der teilweisen Finanzierung der flüchtlingsbedingten kommunalen Mehrausgaben ab 2019 wird in der Prognose ausgeklammert. Es erscheint zwar undenkbar, dass sich Bund und Länder an dieser Stelle zurückziehen; Einschätzungen zu den für die Prognose relevanten Volumina und Transfermechanismen können jedoch nicht getroffen werden.

Bereits an dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass mit einem Rückgang der Flüchtlingszugangszahlen keinesfalls ein baldiger Rückgang der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben zu erwarten ist: Die Flüchtlingszugangszahlen erreichen voraussichtlich nicht das Niveau des Jahres 2016. Die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben hängen jedoch im Wesentlichen nicht davon ab, wie viele Flüchtlinge in einem Jahr hinzukommen. Sie hängen vielmehr davon ab, wie viele Flüchtlinge auf ihrem Weg in die weitgehende Integration und die wirtschaftliche Eigenständigkeit zu begleiten sind. Hierbei handelt es sich um einen mehrjährigen Prozess. Dessen Kosten sind von der Anzahl der im Land lebenden Flüchtlinge abhängig. Technisch formuliert: Bei den gestiegenen Ausgaben der Kommunen gerade im Sozialbereich handelt es sich nicht um einen kurzzeitige Ausgabenspitze, sondern um eine über die mittlere Frist andauernde Niveauverschiebung.

Die vorliegende Prognose weist flüchtlingsbedingte Mehrausgaben bzw. Mehrbelastungen nicht explizit aus.

Dies hat methodische Gründe: Die Prognose greift wie auch in den Vorjahren gerade für das aktuelle Jahr sehr stark auf die jeweiligen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden und die Zuordnungen der amtlichen Statistik zurück. Diese weisen keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ aus. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben lassen sich somit lediglich implizit für einzelne Bereiche ermitteln, in dem die prognostizierte Entwicklung mit einem Alternativszenario „üblicher“ Steigerungsraten verglichen wird.

Im Ergebnis rechnet die Prognose der kommunalen Spitzenverbände für das laufende Jahr mit einem leicht rückläufigen Überschuss in Höhe von 4,1 Milliarden Euro. Ausgangspunkt der Schätzung ist das solide Finanzierungssaldo von 4,5 Milliarden Euro im abgelaufenen Jahr, dessen Bedeutung bzw. Aussagekraft bei näherer Betrachtung allerdings zu hinterfragen ist. Im Jahr 2018 ist ein ausgeglichener kommunaler Gesamthaushalt bzw. ein geringer Überschuss zu erwarten.

Die weitere Betrachtung des Finanzierungssaldos verdeutlicht verschiedene Einflussfaktoren:

- Durchgängig steigen die Sozialausgaben mit Ausnahme des Jahres 2020 prozentual stärker als die Einnahmen.
- Der Rückgang des Finanzierungssaldos im Jahr 2018 ist angesichts der ab dem Jahr 2018 erfolgenden vollständigen Umsetzung der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro besorgniserregend. Die Wirkung der Entlastung ist aufgrund anderweitig zwingender Mehrausgaben praktisch verbraucht.
- Für das Jahr 2020 erwartet die Prognose eine schwarze Null. Aber auch dies ist nur möglich, wenn

die bestehende Gesetzeslage beibehalten wird und die Länder nicht doch eine Neueinführung der erhöhten Gewerbesteuerumlagen bewerkstelligen.

Der prognostizierte Finanzierungssaldo spiegelt die Hoffnung wieder, dass sich die kommunale Finanzlage – zumindest im Durchschnitt – dauerhaft verbessert. Die Kommunalfinanzen profitieren derzeit in besonderem Maße von der allgemein guten Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland. Dabei kommt ihnen insbesondere zugute, dass Bund und Länder ebenfalls auf deutlich anwachsende Steuereinnahmen blicken können. Diese Fortschritte für die Kommunen stehen allerdings auf einem wackligen Fundament: So, wie die Kommunen derzeit aufgrund von Einzelmaßnahmen und kurzfristigen Steigerungen der Ausgleichsmasse in den kommunalen Finanzausgleich überproportional profitieren, ist zu befürchten, dass sie umgekehrt überproportionale Einschnitte hinnehmen

müssten, sobald die Steuereinnahmen schwächer wachsen als prognostiziert. Auch wenn die Wege und die genauen Verteilungsmuster noch zu diskutieren sind, ist aus Sicht aller kommunaler Spitzenverbände unstrittig, dass die Verbesserung der Kommunalfinanzen dauerhaft, planbar und krisenfest ausgestaltet werden muss.

Rückblick auf das Jahr 2016

Im Jahr 2016 haben die Kommunen insgesamt in den Kernhaushalten einen positiven Finanzierungssaldo in Höhe von 4,5 Milliarden Euro erzielen können. Dies entspricht einem durchschnittlichen positiven Finanzierungssaldo je Einwohner in Höhe von 59 Euro. Dieser Überschuss liegt über den Erwartungen. Ursache hierfür sind nicht vorrangig die mit einem Wachstum von 11,6 Prozent wie erwartet sehr deutlich gestiegenen laufenden Zuweisungen von Bund und Ländern, denn diesen stehen entsprechende

Ausgabensteigerungen im Bereich der Flüchtlingsfinanzierung gegenüber. Als positive Überraschung sind vielmehr die in fast allen Regionen gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen zu nennen, deren Wachstum 9,8 Prozent bzw. 3,4 Milliarden Euro betragen hat. Der deutlich über den Einschätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzungen liegende Anstieg resultiert erstens aus dem Ausbleiben von aufkommensmindernden Effekten der Steuerrechtsprechung, deren Realisierung noch für das IV. Quartal 2016 erwartet worden ist. Auch sind im IV. Quartal ungewöhnlich hohe Nachzahlungen für Vorjahre erfolgt. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, die Bund und Ländern zufließen, sind sogar um 40 Prozent gestiegen.

Auf der Ausgabe Seite zeigten sich insbesondere die Ausgaben für soziale Leistungen eine dynamische Größe. Alleine der Anstieg betrug, sehr stark durch den Flüchtlingszuzug bedingt, 10,5 Prozent bzw. 5,6 Milliarden Euro.

Übersicht 1:

Kommunalfinanzen 2015 bis 2020 in den westdeutschen und den ostdeutschen Flächenländern¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro						+/- %				
Einnahmen²⁾	219,11	233,74	246,9	251,4	256,8	266,4	6,7	5,6	1,8	2,1	3,7
darunter:											
Steuern	84,79	89,75	94,3	98,2	102,7	110,0	5,9	5,0	4,2	4,6	7,1
darunter:											
Grundsteuern	11,83	12,21	12,5	12,7	12,9	13,1	3,2	2,5	1,4	1,4	1,4
Gewerbesteuereinnahmen	34,89	38,29	39,4	40,6	43,0	47,6	9,8	3,0	2,8	6,0	10,8
Einkommensteueranteil	32,47	33,42	35,3	36,7	38,7	41,0	2,9	5,6	3,9	5,5	5,9
Umsatzsteueranteil	4,29	4,39	5,5	6,8	6,6	6,8	2,4	25,0	23,7	-2,6	2,4
nachrichtlich:											
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	41,91	45,72	47,5	48,7	51,1	52,6	9,1	3,9	2,6	4,8	3,0
Gebühren	17,88	18,90	19,4	19,5	19,8	20,2	5,7	2,8	0,6	1,3	1,9
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	77,02	85,99	91,1	92,3	94,9	97,6	11,6	6,0	1,3	2,9	2,8
Investitionszuweisungen von Land/Bund	7,53	6,99	8,6	9,1	9,0	8,7	-7,2	22,8	6,1	-0,8	-3,1
Sonstige Einnahmen	31,89	32,11	33,5	32,3	30,4	30,0	0,7	4,4	-3,7	-5,8	-1,5
Ausgaben²⁾	215,60	229,24	242,8	250,1	257,9	265,8	6,3	5,9	3,0	3,1	3,1
darunter:											
Personal	54,09	56,71	59,8	60,9	61,9	62,9	4,8	5,4	1,9	1,6	1,6
Sachaufwand	46,10	48,29	50,7	51,0	52,2	53,4	4,8	5,0	0,7	2,3	2,3
Soziale Leistungen	53,44	59,05	62,3	65,0	67,4	70,1	10,5	5,6	4,2	3,8	3,9
Zinsen	3,25	3,05	2,9	2,9	2,8	2,7	-6,2	-5,2	-1,2	-2,1	-3,0
Sachinvestitionen	21,97	23,74	27,2	29,0	30,6	32,0	8,1	14,4	6,8	5,6	4,6
davon:											
Baumaßnahmen	16,20	17,53	20,2	22,0	23,3	24,3	8,2	15,1	9,0	5,7	4,5
Erwerb von Sachvermögen	5,77	6,21	7,0	7,0	7,4	7,7	7,7	12,5	0,2	5,3	5,0
Sonstige Ausgaben	36,75	38,41	39,9	41,3	42,9	44,8	4,5	3,9	3,5	3,8	4,3
Finanzierungssaldo	3,51	4,50	4,1	1,3	-1,1	0,6	x	x	x	x	x

¹⁾ Für die Jahre 2017 bis 2020 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2017 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.

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

Zusammen mit dem Vorjahr sind dies historisch praktisch einmalige Steigerungsraten. Das Niveau liegt mittlerweile, wie von den kommunalen Spitzenverbänden im vergangenen Jahr erwartet, bei 59 Milliarden Euro. Es entfallen somit mehr als ein Viertel aller kommunalen Ausgaben auf soziale Leistungen (die weiteren Ausgaben im Sozialbereich, zum Beispiel die Gehälter für ErzieherInnen oder Zuweisungen an KiTa-Träger sind hierin noch nicht einmal enthalten). Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um eine dauerhafte, und allenfalls in sehr langsamen Schritten rückführbare Niveauverschiebung und nicht um einmalige Ausgabenspitzen handelt. Die Sozialausgaben sind im Vergleich zum Jahr 2014, also dem Jahr vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen, um rund 10 Milliarden Euro gestiegen. Berücksichtigt man die üblichen Steigerungs-

raten von 4 bis 5 Prozent jährlich, ist die Annahme eines flüchtlingsbedingten Anstiegs der Sozialausgaben (hierzu zählen im Übrigen nicht die Ausgaben für Kitas oder Sprachkurse) in der Größenordnung von 6 Milliarden Euro realistisch. Bei einer Reihe von sozialen Leistungen beteiligen sich Bund und Länder direkt oder indirekt an den kommunalen Ausgaben (siehe unten).

Die Investitionsentwicklung verlief mit einem Anstieg von 8,1 Prozent ebenfalls sehr dynamisch. Der Anstieg darf allerdings nicht überbewertet werden, sondern muss im Zusammenhang mit dem Investitionsrückgang von -0,9 Prozent betrachtet werden, der im Vergleich des Jahres 2015 zu 2014 festzustellen war. Hintergrund des damaligen Investitionsrückgangs war die Priorisierung von Flüchtlingsunterkünften, deren Kosten zumeist erst im Jahr 2016 abgerechnet werden konnten.

Weitere flüchtlingsbedingte Ausgabensteigerungen sind auch bei den Personalausgaben (+4,8 Prozent) und dem laufenden Sachaufwand (+4,8 Prozent) festzustellen. Diese Steigerungen entsprechen ebenso wie die Steigerung der Sozialausgaben sehr genau den Erwartungen der kommunalen Spitzenverbände aus dem vergangenen Jahr.

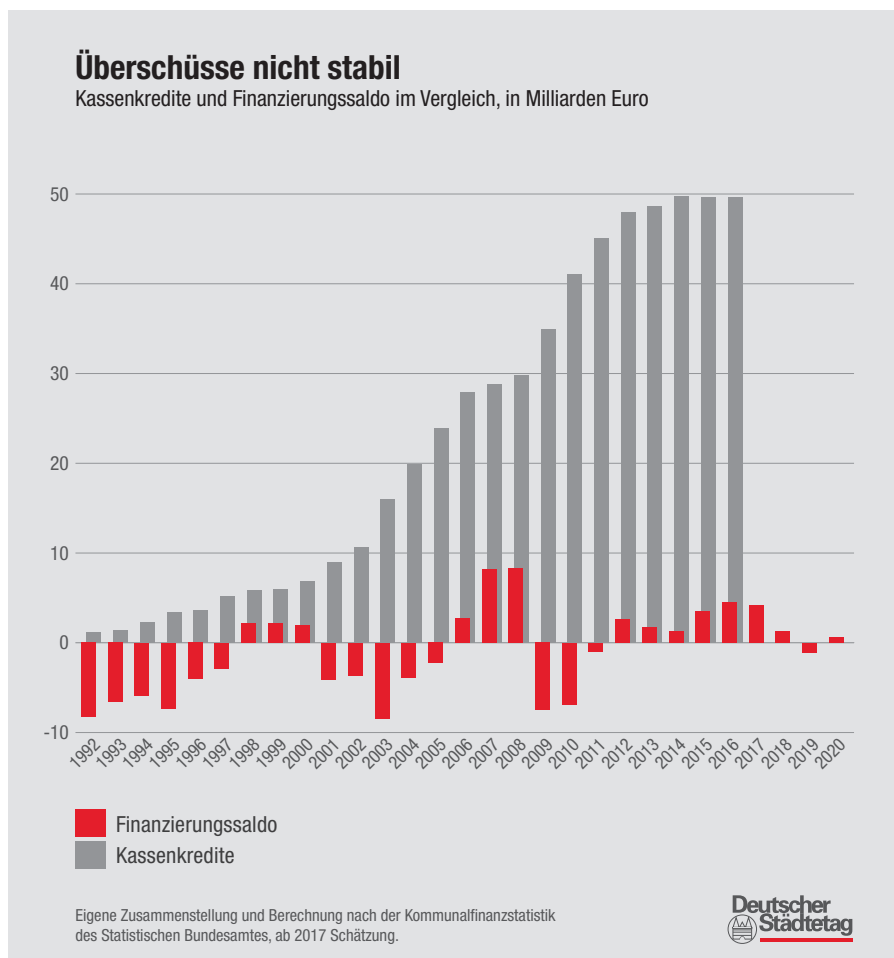
Die entlastende Wirkung des anhaltend niedrigen Zinsniveaus zeigte sich auch im vergangenen Jahr: Trotz der insgesamt annähernd gleich gebliebener Höhe der Verschuldung gingen die von den Kommunen zu leistenden Zinszahlungen um mehr als 200 Millionen Euro bzw. -6,2 Prozent zurück. Noch im Jahr 2010 mussten die Kommunen Zinszahlungen in Höhe von 4,1 Milliarden Euro leisten, gut eine Milliarde Euro mehr als im vergangenen Jahr.

Auch im vergangenen Jahr stiegen die Grundsteuern aufgrund von Hebesatzanhebungen sowie aufgrund der Bautätigkeit (Verbreiterung der Bemessungsgrundlage) mit 3,2 Prozent deutlich stärker als die Inflationsrate. Hier wirkten sich verstärkte Konsolidierungsanstrengungen gerade in finanzschwachen Städten und Gemeinden aus.

Der Finanzierungssaldo des Jahres 2016 war eine positive Überraschung und lag um circa 4 Milliarden Euro über den Erwartungen. Dahinter stehen zum einen die unerwartet stark gestiegenen Gewerbesteuererträge. Grundlage der Prognose der kommunalen Spitzenverbände sind die Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen. Dessen Schätzung vom Vorjahr hat erstens steuerrechtsbedingte Ausgabenausfälle, die offensichtlich auf spätere Jahre verschoben wurden, zeitlich 2016 zugeordnet und zweitens den starken Einnahmeanstieg – im Übrigen für alle Gebietskörperschaftsebenen – im letzten Quartal des Jahres 2016 nicht vorausgesehen. Zum anderen haben sich die Investitionen nicht so stark entwickelt wie erhofft. Beides erhöhte den Finanzierungsüberschuss.

Die aktuelle Finanzierungssaldoentwicklung des vergangenen Jahres sowie

Übersicht 2:



die zusätzlichen, teilweise nicht als dauerhaft einzuschätzenden zusätzlichen Gelder von Bund und Ländern überlagern zwei langfristige Trends, die nachfolgend in den einzelnen Abschnitten nochmals im Detail behandelt werden:

- Das Problem der ungebremst steigenden Sozialausgaben – welches zudem regional höchst ungleich verteilt in Erscheinung tritt – existiert weiterhin. Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben ohne die direkt mit dem Flüchtlingszuzug im Zusammenhang stehenden Ausgaben (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Kinder und Jugendhilfe), so ist festzustellen, dass der Anstieg selbst ohne diese besonderen Belastungen bei knapp 5 Prozent liegt. Lediglich bei einem kleinen Teil dieser Ausgaben (Grundsicherung im Alter) werden Kostensteigerungen vollumfänglich vom Bund getragen. Daher führen die Ausgabensteigerungen trotz der Finanzierungsbeteiligung des Bundes zu einer entsprechenden Belastung des kommunalen Finanzierungssaldos.
- Die Ausgaben- und Einnahmentwicklung verläuft regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum zur Aufrechterhaltung eines hohen Niveaus an Sachinvestitionen und/oder einer Absenkung der Investitionsschulden verwendet. In finanzschwächeren Kommunen konnten zusätzliche Finanzmittel anders als eigentlich gewünscht nicht zu einer stärkeren Ausweitung der Investitionen genutzt werden, da in der Vergangenheit selbstverständlich eine Anpassung der Planungskapazitäten in den Bauämtern an die unzureichende Finanzausstattung erfolgte. Ein Ausbau der Planungskapazitäten wird erst dann erfolgen können, wenn die verbesserte Finanzausstattung als dauerhaft gesichert angesehen werden kann. Mit Konsolidierungsplänen gehen häufig restriktive Regelungen zur kommunalen Personalpolitik einher, welche die Einstellung zusätzlichen Fachpersonals verhindern.

Die Kassenkreditbestände verharren auf hohem Niveau und sinken nur langsam. Dabei sind in den Ländern deutlich unterschiedliche Entwicklungen festzustellen.

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

Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2020

Bei der Prognose blieben verschiedene fiskalische Risiken unberücksichtigt. Hierzu zählen nicht alleine die bekannten Aufkommensrisiken aufgrund einer im Prognosezeitraum evtl. wirksam werdenden verfassungsrechtlich notwendigen Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer.

Vielmehr ist insbesondere zu hinterfragen, in welchem Umfang die angekündigten Steigerungen der Zuweisungen seitens der Länder eintreten werden. Mit dem vorläufigen Abschluss der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern besitzen die Länderhaushalte genügend Volumen, um bei maßvollen eigenen Konsolidierungsanstrengungen die Aufgabentrias aus Haushaltsausgleich, Investitionsbelebung und Sicherstellung einer angemessenen und aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung erfolgreich bewältigen zu können. Offen ist aber, inwiefern die Länder ihre derzeitige Absicht hierzu im politischen Tagesgeschäft einhalten werden.

Die Prognose gibt den Kenntnis- und Gesetzesstand von Mitte Juni wieder. Die Prognose geht davon aus, dass die gesetzlich fixierte Absenkung der erhöhten Gewerbesteuerumlagen nicht durch eine gegenteilige Gesetzgebung hintertrieben wird. Die politisch unbe-

stritten notwendige Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung in vergleichbarer Größenordnung auch über das Jahr 2018 hinaus ist in der Prognose nicht enthalten (siehe oben).

Es ist festzustellen, dass die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos in zunehmendem Maße von Einzelentscheidungen auf Bundesebene geprägt ist. Es ist unstrittig, dass sich die Bundesebene bei Einzelfragen der Unterstützung der kommunalen Ebene sehr kommunalfreundlich verhalten hat. Dies fördert aber zugleich die Abhängigkeit der kommunalen Ebene von derartigen Unterstützungsmaßnahmen. Die bessere Alternative wäre eine auf Dauer angelegte kommunalfreundliche Politik, die anstelle einer Vielzahl von befristeten Einzelprogrammen die Finanzströme im kommunalen Interesse dauerhaft ändert. Die Schwierigkeiten vieler Kommunen, die aktuell verbesserten Investitionsmöglichkeiten kurzfristig zu nutzen, zeigen nur eine Schattenseite des befristeten Bundesengagements auf.

Die Kommunen sind allerdings nicht alleine Nutznießer von einnahmeerhöhenden Programmen, sondern zugleich in anderen Bereichen negativ Betroffene von ausgabensteigernden bzw. einnahmeverringenden Beschlüssen. Die Mehrbelastungen aufgrund des Bundesteilhabegesetzes sowie der Erweiterung des Unterhaltsvorschlusses beinhalten für die Kommunen schwer abschätzbare Risiken im Milliardenbereich. Ein weiteres Problemfeld stellen die unterlassenen Maßnahmen dar – an die höchst enttäuschenden Debatten zur Standardabsenkung oder zur Verstärkung der Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen im Sozialbereich sei erinnert.

Trotz der sehr günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die Kommunen derzeit allein aufgrund der Hilfe von außen in der Lage, in den nächsten Jahren flächendeckende negative Finanzierungssalden zu vermeiden. Wesentliche Gründe für die Hilfsbedürftigkeit sind der Zwang zur Begrenzung bzw. besser noch zum Abbau des jahrzehntelang aufgelaufenen

Investitionsstaus, der fachlich und demografisch bedingte Anstieg der sozialen Leistungen und nicht zuletzt die mit der Umsetzung des Inklusionsgedankens verbundenen Kosten.

Weitere Prognoserisiken ergeben sich aus regional unterschiedlichen Entwicklungen mit gegenläufigen Effekten. Je nach dem, in welchen Regionen zusätzliche Einnahmen anfallen, werden diese entweder zum Defizitabbau, zur Verbesserung der örtlichen Infrastruktur oder auch zur Ausweitung präventiver sozialer Maßnahmen verwendet.

In der Gesamtschau auf die benannten Faktoren sind Risiken und Chancen bei der vorliegenden Prognose nicht gleichmäßig verteilt.

Chancen für eine Entwicklung, die merklich besser verläuft, als unterstellt, sind nicht zu erkennen. Alleine dann, wenn der Investitionsanstieg geringer

ausfällt als unterstellt, ist ein höherer Finanzierungsüberschuss zu erwarten. Es erscheint aber höchst zweifelhaft, dies als eine bessere Entwicklung zu verstehen – schließlich ist die deutliche Investitionssteigerung ein allgemein anerkanntes Ziel.

Angesichts der Vielzahl der bestehenden Prognoseunsicherheiten sind derzeit Abweichungen bei der Prognose des kommunalen Finanzierungssaldos selbst in Größenordnungen von mehreren Milliarden Euro nicht völlig auszuschließen. Dies hat auch der Vergleich der letztjährigen Prognose mit den Ist-Daten gezeigt (siehe oben). Innerhalb des durch die Unsicherheiten vorgegebenen Spektrums ist die Prognose als zuversichtlich zu bezeichnen. Es erscheint trotz der Unsicherheiten nicht angezeigt, auf die Erstellung einer Prognose zu verzichten. Vielmehr verdeutlicht gerade die Unsicherheit der zukünftigen fiskalischen Entwicklung

wesentliche, bereits seit längerem bestehende Einschätzungen. Erstens: Die von der Bundesregierung zugesagten weiteren Entlastungen für die Kommunen sind ein notwendiger und richtiger Schritt. Diese Entlastungen müssen aber über die kurze Frist hinausgehen und sie müssen zudem an die Entwicklung der gesamten Kosten angepasst werden. Zweitens: Die Instabilität der fiskalischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen ist hoch. Die Kommunen müssen fiskalisch so aufgestellt werden, dass sie Reserven für schwierige Zeiten und vor allem für plötzliche und unerwartete Herausforderungen bilden können. Nur so können kurzfristig notwendig werdende „Rettungsaktionen“, die auch noch zeitgleich mit den eigentlichen Herausforderungen zu bewältigen sind, vermieden werden.

Im Detail – Die Einnahmenentwicklung

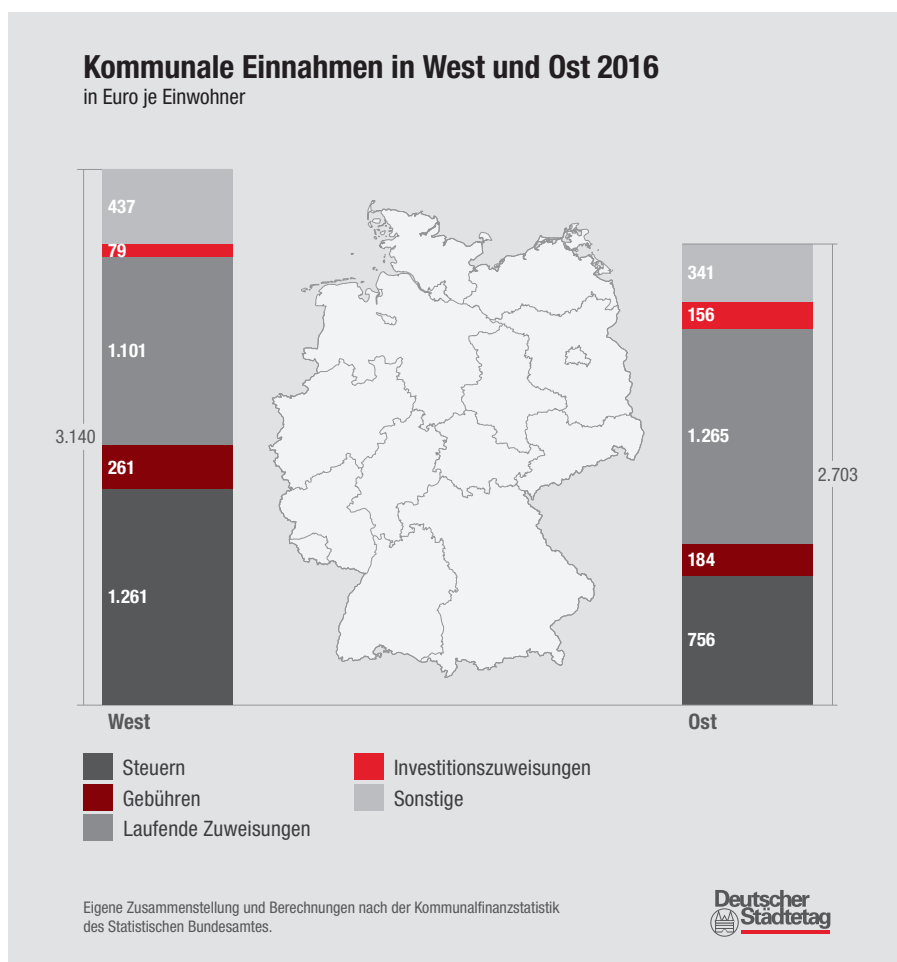
Steuereinnahmen

Für die Prognose der Steuereinnahmen wurden wie üblich die Werte des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mai 2017 für die einzelnen Steuerarten übernommen. Anders als der Arbeitskreis Steuerschätzungen orientiert sich die Prognose der kommunalen Spitzenverbände jedoch durchgängig an der geltenden Rechtslage. Mit Verweis auf das Gemeindefinanzreformgesetz wird daher die erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit im Jahr 2019 auf 0 gesetzt; im Jahr 2020 entfallen sowohl die sogenannte Solidarpaktumlage als auch die Umlage zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit.

Gewerbesteuer

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) werden – so die Prognose – im Jahr 2017 um lediglich 3 Prozent steigen. Auch für das Folgejahr sind die Steigerungen mit 2,8 Prozent moderat. Diese beiden Jahre sind auch durch Sondereffekte der Steuerrechtsprechung negativ beeinflusst. Im Gegensatz hierzu sind für die Jahre 2019 und 2020 deutlich höhere Steigerungsraten zu erwarten. Diese ergeben sich

Übersicht 3:



vorrangig aus dem Wegfall der beiden Gewerbesteuerumlagen. Die Gewerbesteuerprognose für das aktuelle Jahr steht unter einem gewissen Vorbehalt, da einander widersprechende Hinweise auf die weitere Entwicklung existieren und somit das Risiko von Schätzfehlern relativ hoch ist.

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer wird für das Jahr 2017 mit 5,6 Prozent geschätzt. Dabei ist die „kalte Progression“ anders als vereinzelt unterstellt nur zu einem geringen Teil für diese Steigerungsraten verantwortlich. Ursache dafür ist vielmehr die weiterhin positive Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme. Diese profitiert nicht nur von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sondern auch weiterhin von der verstärkten Zuwanderung er-

werbstätiger Personen vorrangig aus EU-Ländern. Der Wegfall belastender Folgen früherer Steuerrechtsänderungen stützt das Aufkommen zusätzlich.

Grundsteuer

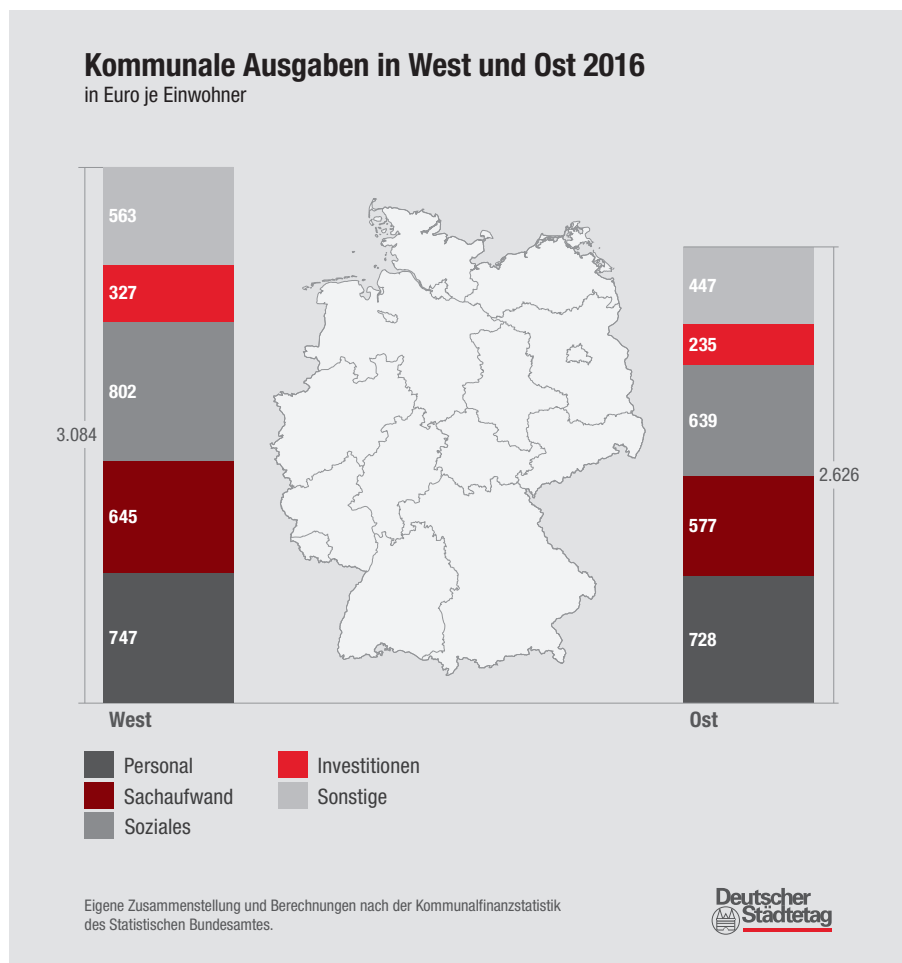
Die Prognose der Grundsteuern ist für das Jahr 2017 auch auf die bereits zum Zeitpunkt der Steuerschätzung wirksam gewordenen Hebesatzänderungen zurückzuführen. Berücksichtigt sind außerdem die allgemeine Bautätigkeit und die damit einher gehende Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Für die Jahre 2017 bis 2020 wird, entsprechend dem Grundsatz des Arbeitskreises Steuerschätzung, auf der Basis geltenden Rechtes zu schätzen, ein Wachstum der Grundsteuern allein analog zum Wachstum der Bemessungsgrundlage unterstellt. Die im Vergleich zu früheren Steuerschätzungen geänderten langfristigen Wachstumsraten sind Ergebnis einer geän-

derten Methode zur Abschätzung des Bemessungsgrundlagenwachstums.

Wie im Vorjahr ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die beobachtbare Ausweitung der Bautätigkeit auf hohem Niveau nicht zu einer substantiellen Änderung bei der Entwicklung des Grundsteueraufkommens führt. Dies ergibt sich alleine daraus, dass die Bemessungsgrundlage den gesamten Bestand an Immobilien berücksichtigt. Dieser Bestand erhöht sich – gemessen an sonst im Steuerbereich üblichen Steigerungsraten – nicht wesentlich durch die Erstellung weiterer Wohnungen. Selbst eine Ausweitung der Bautätigkeit um 50 Prozent würde im Ergebnis nur zu zusätzlichen Steigerungen des Grundsteueraufkommens von weniger als einem Prozent führen.

Nach hiesiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass derzeit nur noch vereinzelt der Hebesatz für die Grundsteuer angehoben werden wird. Dies wird vorrangig in Gemeinden mit bislang unterdurchschnittlichem Hebesatz oder in Gemeinden mit besonders hohem Konsolidierungsdruck geschehen.

Übersicht 4:



Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erscheint nicht stringent: Ausgehend von einer Steigerung von lediglich 2,4 Prozent im abgelaufenen Jahr über zwei Sprünge von jeweils circa 25 Prozent erfolgt im Jahr 2019 ein Rückgang um 2,6 Prozent. Der Prognosezeitraum schließt mit einem Anstieg von 2,4 Prozent. Die Ursache hierfür ist in den jeweiligen Erhöhungen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer, die zur Stützung der kommunalen Finanzkraft vorgenommen werden, zu sehen. Im Jahr 2016 erfolgt keine gesonderte Aufstockung, im Jahr 2017 erfolgt die Aufstockung der im Jahr 2015 eingeführten „Soforthilfe“ um eine weitere Milliarde. Diese Soforthilfe wird im Jahr 2018 durch die langfristige Stärkung der Kommunal Finanzen ersetzt, die anteilig über die Umsatzsteuer erfolgt. Auch wird im Jahr 2018 ein Teil der regulär über die

Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erfolgende Entlastung über die Umsatzsteuer den Gemeinden zugeführt, weil der Entlastungsweg der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auch durch die (bislang bis 2018 befristete) Flüchtlingsfinanzierung in Anspruch genommen wird. Hierdurch erklärt sich auch der Rückgang in 2019, weil dann alleine der reguläre Entlastungsanteil anfällt. Der Anstieg in 2020 entspricht hingegen – geradezu beruhigend unspektakulär – dem Anstieg des Umsatzsteueraufkommens insgesamt. Unterschiede in den Wachstumsraten zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich insbesondere aus der turnusgemäßen Aktualisierung und Umstellung des Aufteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

Weitere Steuereinnahmen

Nicht im Detail in der Prognose dargestellt ist die Entwicklung bei den

sonstigen kommunalen Steuern. Viele dieser Steuern weisen eine Bemessungsgrundlage auf, die nicht von der Inflation abhängt (z. B. die Hundesteuer). Deshalb wird bei den sonstigen Steuern von einem Wachstum unterhalb der Inflationsrate ausgegangen.

Gebühren

Basierend auf der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände wird für das Jahr 2017 von einem Anstieg des Gebührenaufkommens in Höhe von 2,8 Prozent ausgegangen. Dieser Anstieg ist sowohl die Reaktion auf Kostensteigerungen, mit denen sich die Kommunen konfrontiert sehen (Preis-komponente), als auch die Folge von einer zunehmenden Anzahl gebührenpflichtiger kommunaler Dienstleistungen (zum Beispiel Baugenehmigungen). Für die Folgejahre wird von den Kommunen ein weiterhin niedrigerer Gebührenanstieg erwartet.

Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Die laufenden Zuweisungen von Bund und den Ländern an die Kommunen sind aktuell die unstetigste Einnahmequelle der Kommunen. Ihr Anteil an den kommunalen Gesamteinnahmen liegt etwas über einem Drittel. Im vergangenen Jahr sind sie aufgrund des Anlaufens bzw. der Ausweitung der Flüchtlingsfinanzierung stark gestiegen; dieser Effekt wird für die Folgejahre nicht erwartet. Vielmehr ist – nach einem etwas unterhalb des Wachstums der Ländersteuereinnahmen liegenden Anstieg – in den letzten beiden Jahren des Prognosezeitraums mit unterdurchschnittlichen Zuwachsraten zwischen 2 und 3 Prozent zu rechnen.

Die Prognose der Entwicklung des Zuweisungsvolumens unterliegt dabei aktuellen und allgemeinen Unsicherheiten bzw. Risiken. Allgemein ist erstens

Übersicht 5:

Kommunalfinanzen 2015 bis 2020 in den westdeutschen Flächenländern¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro						+/- %				
Einnahmen²⁾	186,72	199,69	210,1	214,8	220,0	229,3	6,9	5,2	2,2	2,5	4,2
darunter:											
Steuern	75,93	80,22	84,1	87,7	91,7	98,6	5,7	4,9	4,2	4,6	7,5
darunter:											
Grundsteuern	10,41	10,75	11,0	11,2	11,4	11,5	3,3	2,6	1,5	1,4	1,4
Gewerbesteuereinnahmen	31,35	34,29	35,2	36,2	38,5	43,0	9,4	2,7	2,9	6,2	11,7
Einkommensteueranteil	29,27	30,06	31,7	33,0	34,7	36,7	2,7	5,6	3,8	5,4	5,8
Umsatzsteueranteil	3,72	3,81	4,8	5,9	5,7	5,9	2,4	25,0	23,7	-2,6	2,4
nachrichtlich:											
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	38,01	41,30	42,8	43,9	46,1	47,5	8,7	3,6	2,7	4,9	3,0
Gebühren	15,61	16,58	17,1	17,2	17,4	17,7	6,2	3,0	0,5	1,3	2,1
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	62,26	70,05	74,3	75,3	77,9	80,3	12,5	6,0	1,4	3,5	3,1
Investitionszuweisungen von Land/Bund	5,30	5,03	6,0	6,5	6,6	6,6	-5,2	20,1	8,5	0,5	0,0
Sonstige Einnahmen	27,62	27,82	28,6	28,1	26,4	26,1	0,7	2,8	-1,7	-5,9	-1,2
Ausgaben²⁾	183,94	196,16	207,2	214,5	221,5	228,8	6,6	5,6	3,5	3,3	3,3
darunter:											
Personal	45,22	47,54	50,2	51,2	52,0	52,9	5,1	5,6	2,0	1,6	1,6
Sachaufwand	39,25	41,02	43,1	43,5	44,7	45,8	4,5	5,0	1,0	2,7	2,6
Soziale Leistungen	45,91	50,99	53,8	56,3	58,5	60,9	11,1	5,6	4,5	4,0	4,0
Zinsen	2,97	2,81	2,7	2,6	2,6	2,5	-5,3	-4,8	-1,0	-2,0	-3,0
Sachinvestitionen	19,13	20,78	23,3	25,1	26,5	27,8	8,6	12,1	7,7	5,6	4,8
davon:											
Baumaßnahmen	13,84	15,08	17,1	18,6	19,6	20,5	8,9	13,4	8,9	5,5	4,5
Erwerb von Sachvermögen	5,29	5,70	6,2	6,5	6,9	7,2	7,8	8,8	4,4	5,9	5,5
Sonstige Ausgaben	31,47	33,02	34,1	35,8	37,2	38,9	4,9	3,3	4,9	4,1	4,6
Finanzierungssaldo	2,77	3,54	2,9	0,3	-1,5	0,6	x	x	x	x	x

¹⁾ Für die Jahre 2017 bis 2020 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2017 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.

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

zu hinterfragen, ob die bislang teilweise sehr ambitioniert wirkenden Sanierungspläne in den Ländern zur Umsetzung der Schuldenbremse nicht zu zusätzlichen Einschnitten in den kommunalen Finanzausgleichssystemen verführen können. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der zusätzlichen Belastungen, die den Ländern aufgrund des Flüchtlingszuzugs entstehen. Zweitens ist aufgrund der engen Verflechtung zwischen den Steuereinnahmen der Länder und den Zuweisungen an die Kommunen (Verbundquote) jede Reduktion des Länderanteils an der Einkommensteuer durch Steuerrechtsänderungen mit Einnahmeausfällen bei den Kommunen verbunden. Daher stellen die verschiedentlich diskutierten Steuersenkungspläne eine doppelte Gefahr für die kommunalen Haushalte dar: Die Kommunen wären im Falle ausbleibender Kompensation nicht nur von direkten Einnahmeausfällen zum Beispiel beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer betroffen,

sondern auch indirekt aufgrund reduzierter Zuweisungen seitens der Länder. Drittens besteht das Risiko, dass öffentlichkeitswirksam herausgestellten Steigerungen bei einzelnen Zuweisungsarten Kürzungen bei anderen Länderzuweisungen gegenüberstehen können, die weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehen.

Der Verlauf der Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen ist im Prognosezeitraum maßgeblich geprägt durch die beiden Tranchen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Diese führen anahmegemäß zu einer Niveauverschiebung im Jahr 2017, die erst zum Ende des Prognosezeitraumes abgebaut wird. Aber auch die Auswirkungen anderer Förderprogramme, die aufgrund von Befristungen, schwankenden Fördervolumen o. ä. nahezu alle den Charakter unetworfener Einzelmaßnahmen aufweisen, tragen hierzu bei. Unabhängig hiervon ist zudem ein bereits in

den Vorjahren zu beobachtender Trend regional unterschiedlicher Entwicklungen festzustellen. In den ostdeutschen Kommunen ist aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfs-ergänzungszuweisung (SoBEZ) mit deutlich abnehmenden Investitionszuweisungen zu rechnen.

Sonstige Einnahmen

Wie in den Vorjahren, so ist die Entwicklung der sonstigen Einnahmen auch in den kommenden Jahren beeinflusst durch eine Vielzahl von Sondereffekten in einzelnen Kommunen. Deren Bandbreite ergibt sich durch die Menge der erfassten Einnahmepositionen: Die Gewinnanteile kommunaler Unternehmen sind zum Beispiel nicht nur geprägt von der Entwicklung der Rohstoffpreise, des Zinsniveaus und der Konjunktorentwicklung, sondern neuerdings auch durch die Energiepreise. Im Rahmen der jeweiligen Geschäftspolitik vor Ort kann es hierbei

Übersicht 6:

Kommunalfinanzen 2015 bis 2020 in den ostdeutschen Flächenländern ¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro						+/- %				
Einnahmen ²⁾	32,39	34,05	36,83	36,67	36,79	37,09	5,1	8,2	-0,4	0,3	0,8
darunter:											
Steuern	8,85	9,53	10,13	10,58	11,00	11,44	7,6	6,3	4,4	4,0	4,1
darunter:											
Grundsteuern	1,42	1,46	1,49	1,51	1,52	1,54	2,6	2,0	1,3	1,2	1,2
Gewerbesteuererinnahmen	3,54	4,00	4,23	4,32	4,50	4,63	13,2	5,7	2,1	4,1	3,0
Einkommensteueranteil	3,21	3,35	3,55	3,71	3,96	4,22	4,5	5,8	4,6	6,6	6,8
Umsatzsteueranteil	0,57	0,58	0,73	0,90	0,88	0,90	2,1	25,0	23,7	-2,6	2,4
nachrichtlich:											
Brutto-Gewerbesteuererinnahmen	3,90	4,41	4,70	4,80	5,00	5,15	13,0	6,5	2,1	4,2	3,0
Gebühren	2,27	2,32	2,36	2,38	2,41	2,42	2,1	1,7	1,0	1,0	0,6
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	14,76	15,94	16,87	16,97	16,97	17,22	8,0	5,8	0,6	0,0	1,5
Investitionszuweisungen von Land/Bund	2,23	1,96	2,55	2,55	2,44	2,16	-12,0	29,8	0,3	-4,3	-11,5
Sonstige Einnahmen	4,27	4,29	4,93	4,18	3,98	3,84	0,6	14,8	-15,1	-5,0	-3,4
Ausgaben ²⁾	31,65	33,09	35,60	35,66	36,34	37,06	4,5	7,6	0,2	1,9	2,0
darunter:											
Personal	8,87	9,18	9,59	9,74	9,87	10,00	3,4	4,5	1,6	1,3	1,3
Sachaufwand	6,85	7,27	7,62	7,54	7,54	7,58	6,1	4,8	-1,0	0,0	0,5
Soziale Leistungen	7,53	8,05	8,49	8,68	8,93	9,19	7,0	5,4	2,3	2,8	3,0
Zinsen	0,29	0,24	0,22	0,21	0,20	0,20	-15,6	-10,4	-3,3	-3,2	-3,0
Sachinvestitionen	2,84	2,96	3,85	3,89	4,12	4,28	4,2	30,3	1,1	5,9	3,7
davon:											
Baumaßnahmen	2,36	2,45	3,07	3,37	3,61	3,77	3,8	25,4	9,7	7,1	4,5
Erwerb von Sachvermögen	0,48	0,51	0,78	0,52	0,51	0,50	6,4	54,0	-33,0	-1,8	-2,3
Sonstige Ausgaben	5,28	5,39	5,83	5,59	5,68	5,82	2,2	8,2	-4,2	1,6	2,6
Finanzierungssaldo	0,74	0,96	1,24	1,01	0,45	0,03	x	x	x	x	x

¹⁾ Für die Jahre 2017 bis 2020 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2017 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.

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

zu unregelmäßigem Ausschüttungsverhalten der Unternehmen mit entsprechenden Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen kommen. Ein Gewinnrückgang kommunaler Unternehmen bzw. ein Verharren in der Verlustzone kann aber auch – je nach Organisationsform – anstatt zu einem Einnahmerückgang zu einem Anstieg der Zuweisungen für generell defizitäre Geschäftsbereiche führen und sich daher statistisch durch gestiegene sonstige Ausgaben bemerkbar machen. Entsprechende Effekte sind in die Prognose nur eingearbeitet, soweit sie den kommunalen Spitzenverbänden aufgrund der Haushaltsumfrage bekannt waren. Gleiches gilt für außergewöhnliche Vermögensveräußerungen.

Die Umfragewerte zeichnen unter Berücksichtigung verschiedener Sondereffekte zwei generelle Trends. Die in den Tabellen nicht gesondert ausgewiesenen sonstigen Einnahmen im

Vermögenshaushalt nehmen – ausgehend von den Wirkungen eines Sondereffekts im Vorjahr – kontinuierlich Jahr für Jahr um mehrere Prozentpunkte ab, um auf niedrigem Niveau zu stagnieren. Hintergrund hierfür ist vermutlich das seit längerer Zeit niedrige Zinsniveau. Dieses hat in den Vorjahren dazu geführt, dass viele nicht mehr benötigte Immobilien verkauft werden konnten. Die Verkäufe sind weitgehend erfolgt. Die Einnahmen aus diesem Bereich gehen nun zurück.

Ein zweiter Trend ist bei den sonstigen laufenden Einnahmen festzustellen. Im mehrjährigen Durchschnitt sind hier keine nennenswerten Steigerungen festzustellen. Die Erwartungen bezüglich der Gewinnanteile von Unternehmen und Beteiligungen lassen ebenso wie die weiteren Einnahmen kein dauerhaftes Wachstum erhoffen. Diese generellen Trends werden zwar im aktuellen Jahr voraussichtlich durch

Sondereffekte durchbrochen; diese Sondereffekte werden aber durch einen prognostizierten Einnahmerückgang um rund 15 Prozent in den Folgejahren überkompensiert.

Die Ausgabenentwicklung

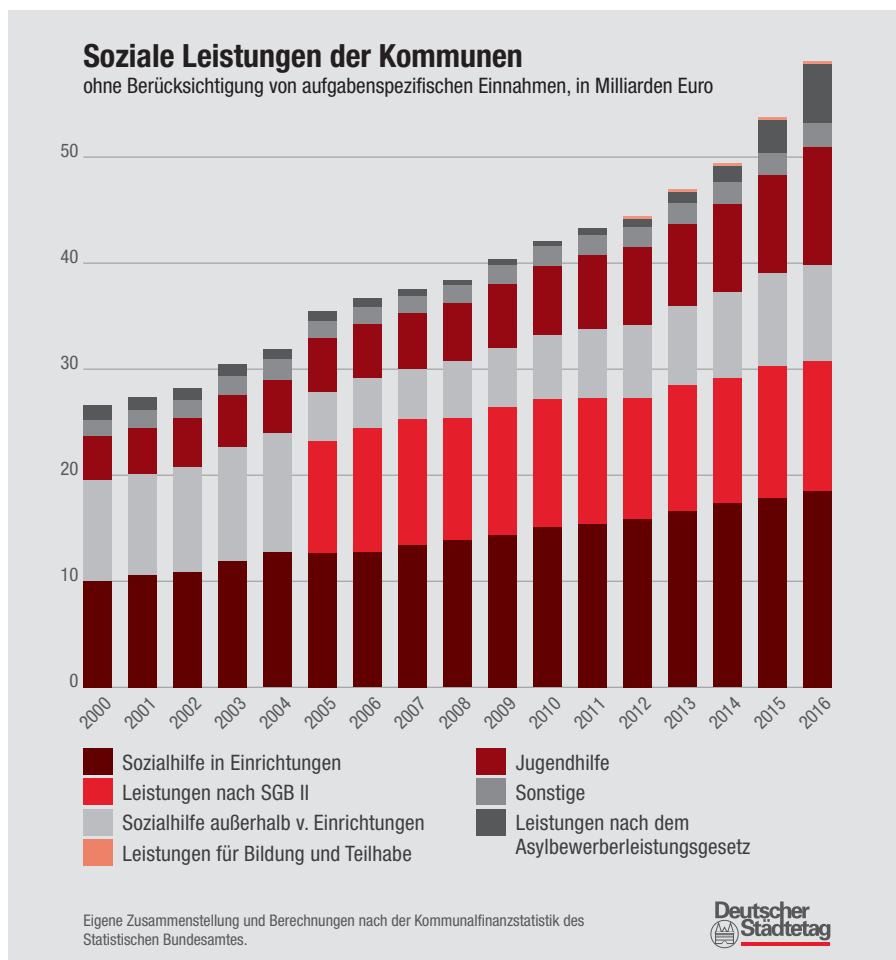
Personalausgaben

Der im Jahr 2016 festzustellende Anstieg der Personalausgaben in Höhe von 4,8 Prozent war angesichts des flüchtlingszuzugsbedingten weiterhin steigenden Personalbedarfs zu erwarten. Der Personalaufwuchs ist damit noch nicht abgeschlossen; auch für das laufende Jahr wird eine Zuwachsrate der Personalausgaben von 5,4 Prozent erwartet. Diese ist nicht zuletzt auch – wenngleich in weit geringerem Maße – gesetzgeberischen Maßnahmen geschuldet. Zu nennen ist hier das Unterhaltsvorschussgesetz. Für die Folgejahre ist allerdings mit einem abgeschlossenen Personalaufbau zu rechnen. In den Jahren ab 2018 kommen daher vorrangig die hier mit technischen Annahmen hergeleiteten Tarifsteigerungen in Betracht.

Sachaufwand

Die Prognose der Entwicklung der kommunalen Ausgaben für den Sachaufwand spiegelte im vergangenen Jahr direkt die fiskalischen Belastungen durch den Flüchtlingszuzug wider. Die Anmietung von Flüchtlingsunterkünften, aber auch deren Ausstattung und Bewirtschaftung hat im vergangenen Jahr zu einem Anstieg der Sachaufwendungen geführt. Dieser Anstieg setzt sich – so die Umfrageergebnisse – auch in diesem Jahr fort. Hier ist u. a. Nachholbedarf zu konstatieren, denn verschiedene Neuanschaffungen wurden zeitlich geschoben. Dafür ist im Jahr 2018 mit einem kompensierenden Effekt zu rechnen, der zu dem marginalen Aufwuchs von 0,7 Prozent führt. Für die letzten beiden Prognosejahre gehen die kommunalen Spitzenverbände hingegen wieder von einem regulären Wachstum von 2,3 Prozent aus.

Übersicht 7:



Soziale Leistungen

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen steigen – nach einem drastischen Niveausprung von mehr als 10 Prozent im Vorjahr – über den Gesamtzeitraum der Prognose betrachtet weiter stärker als die Einnahmen. Alleine die Investitionen steigen relativ gesehen stärker, diese machen allerdings betragsmäßig weniger als die Hälfte der Sozialausgaben aus. Zu beachten ist, dass deutliche Steigerungen auch zu erwarten sind bei den in der amtlichen Statistik nicht unter der Rubrik „Soziale Leistungen“ ausgewiesenen, aber dem Sozialbereich zuzuordnenden Ausgaben z. B. an freie Träger für den Betrieb von Kindertagesstätten oder aber das Personal, das in den Kommunalverwaltungen für

soziale Zwecke eingesetzt wird. Insgesamt gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass durch den Flüchtlingszuzug eine einmalige deutliche Niveauverschiebung stattgefunden hat. Ein Rückgang der fiskalischen Belastungen aufgrund des Flüchtlingszuzugs ist trotz der rückgehenden Zahlen neu ankommender Flüchtlinge mittelfristig nur in geringem Umfang zu erwarten. Integration benötigt viel Zeit, und sie beansprucht über diesen gesamten Zeitraum fiskalische Ressourcen.

Die Auswirkungen der Flüchtlingswanderung zeigen sich im Bereich der sozialen Leistungen durch verschiedene Effekte. Hierbei ist zunächst gedanklich der „Weg“ der Flüchtlinge über die verschiedenen rechtlichen

Stationen mit der jeweils unterschiedlichen Kostenträgerschaft zu berücksichtigen.

Direkt nach der Einreise und auch während der ersten 18 Monate des laufenden Asylverfahrens erhalten eingereiste Flüchtlinge Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Leistungsträger ist hierbei im Allgemeinen die kommunale Ebene, wobei Entlastungswirkungen aufgrund von Landeserstaufnahmeeinrichtungen zu verzeichnen sind. Aus integrations- bzw. sozialpolitischen Gründen ist unabhängig vom rechtlichen Status der Flüchtlinge zudem bereits kurze Zeit nach der Einreise der Schul- und Kita-besuch für Flüchtlingskinder sinnvoll; auch dies führt zu fiskalischen Belastungen.

Übersicht 8:

Soziale Leistungen in den Kommunalhaushalten 2013 bis 2016

Art der Leistung	2013	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
	in Mio. Euro				+/- %			Euro/Einwohner ¹⁾			
Westdeutsche und ostdeutsche Flächenländer zusammen											
Ausgaben											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	7.450,7	8.130,4	8.722,2	9.096,8	9,1	7,3	4,3	99,4	108,0	114,5	119,4
Sozialhilfe in Einrichtungen	16.574,2	17.354,1	17.858,4	18.495,0	4,7	2,9	3,6	221,2	230,5	234,4	242,7
Leistungen nach dem SGB II ²⁾	11.908,0	11.788,8	12.432,9	12.195,6	-1,0	5,5	-1,9	158,9	156,6	163,2	160,1
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	11.583,3	11.440,0	12.072,7	11.773,2	-1,2	5,5	-2,5	154,6	151,9	158,4	154,5
Leistungen für Bildung und Teilhabe	248,4	243,6	278,7	292,6	-1,9	14,4	5,0	3,3	3,2	3,7	3,8
Jugendhilfe	7.710,5	8.307,4	9.279,1	11.166,0	7,7	11,7	20,3	102,9	110,3	121,8	146,5
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	1.036,8	1.585,9	3.143,6	5.547,1	53,0	98,2	76,5	13,8	21,1	41,3	72,8
Sonstige Soziale Leistungen	2.021,9	2.005,3	2.071,5	2.252,3	-0,8	3,3	8,7	27,0	26,6	27,2	29,6
Soziale Leistungen insgesamt	46.950,4	49.415,6	53.786,3	59.045,5	5,3	8,8	9,8	626,5	656,2	705,9	774,9
Westdeutsche Flächenländer											
Ausgaben											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	6.661,4	7.280,0	7.842,2	8.194,6	9,3	7,7	4,5	106,7	115,9	123,3	128,8
Sozialhilfe in Einrichtungen	14.717,0	15.410,4	15.984,8	16.548,1	4,7	3,7	3,5	235,7	245,4	251,3	260,2
Leistungen nach dem SGB II ²⁾	9.220,4	9.237,8	9.902,6	9.815,2	0,2	7,2	-0,9	147,7	147,1	155,7	154,3
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	8.963,2	8.953,6	9.611,7	9.484,3	-0,1	7,4	-1,3	143,5	142,6	151,1	149,1
Leistungen für Bildung und Teilhabe	170,6	168,6	185,2	195,8	-1,2	9,8	5,7	2,7	2,7	2,9	3,1
Jugendhilfe	6.608,8	7.128,0	7.799,8	9.358,4	7,9	9,4	20,0	105,8	113,5	122,6	147,1
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	923,0	1.404,0	2.663,0	4.776,2	52,1	89,7	79,4	14,8	22,4	41,9	75,1
Sonstige Soziale Leistungen	1.808,4	1.785,1	1.911,7	2.103,3	-1,3	7,1	10,0	29,0	28,4	30,1	33,1
Soziale Leistungen insgesamt	40.109,6	42.413,8	46.289,5	50.991,8	5,7	9,1	10,2	642,3	675,4	727,8	801,8
Ostdeutsche Flächenländer											
Ausgaben											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	789,3	850,3	879,9	902,2	7,7	3,5	2,5	63,2	68,0	69,8	71,6
Sozialhilfe in Einrichtungen	1.857,2	1.943,8	1.873,6	1.946,8	4,7	-3,6	3,9	148,6	155,4	148,7	154,5
Leistungen nach dem SGB II ²⁾	2.687,7	2.551,0	2.530,0	2.380,6	-5,1	-0,8	-5,9	215,1	204,0	200,8	189,0
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	2.620,2	2.486,4	2.460,7	2.289,0	-5,1	-1,0	-7,0	209,7	198,8	195,3	181,7
Leistungen für Bildung und Teilhabe	77,9	74,9	93,6	96,6	-3,9	25,0	3,2	6,2	6,0	7,4	7,7
Jugendhilfe	1.101,6	1.179,5	1.479,4	1.807,4	7,1	25,4	22,2	88,1	94,3	117,4	143,5
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	113,7	181,8	480,6	770,9	59,9	164,4	60,4	9,1	14,5	38,1	61,2
Sonstige Soziale Leistungen	213,5	220,3	159,6	149,0	3,2	-27,6	-6,6	17,1	17,6	12,7	11,8
Soziale Leistungen insgesamt	6.840,8	7.001,9	7.496,7	8.053,7	2,4	7,1	7,4	547,4	559,9	595,1	639,3

¹⁾ Berechnet mit den Einwohnerzahlen zum 31.12. des jeweiligen Jahres (2016 mit Stand 31.12.2015).

²⁾ 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, Kernhaushalt).

Im Fall einer Anerkennung verringern sich die kommunalen Auszahlungen, weil im Rahmen der Leistungen nach dem SGB II – die zunächst vom größten Teil der anerkannten Flüchtlinge bezogen werden dürften – die Kommunen vorrangig durch die Kosten der Unterkunft belastet werden. Auch wenn es anerkannten Asylbewerbern schnell gelingen sollte, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden, ist davon auszugehen, dass dies meist im Helfersegment geschieht. So ist wahrscheinlich, dass sie zumindest als sogenannte Aufstocker weiter im SGB II bleiben werden. Aus fiskalischer Sicht ist dann zu beachten, dass aufgrund der Systematik der Einkommensanrechnung die verbleibenden Zahlungen an Aufstocker vorrangig aus den Kosten der Unterkunft bestehen. Eine Arbeitsaufnahme von anerkannten Asylbewerbern sorgt daher nur eingeschränkt für eine kommunale Ausgabenreduzierungen. Das Bildungs- und Teilhabepaket verursacht unabhängig von der vollständigen Kostenerstattung durch den Bund ebenfalls kommunale Ausgaben. Die (teilweise) Kompensation der verschiedenen Ausgabesteigerungen durch erhöhte Zuweisungen führt zu erhöhten Einnahmen und wird dementsprechend auch dort berücksichtigt. Hierbei ist zu beachten, dass für die Jahre ab 2019 keine entsprechenden Zuweisungen, insbesondere seitens des Bundes, angesetzt sind.

Sofern abgelehnte Asylbewerber aus anderen Gründen weiterhin in Deutschland bleiben, resultiert daraus ein großes Ausgabenrisiko für die Kommunen im Sozialbereich, dem bislang noch keine allgemeine Gegenfinanzierung durch Bund und Länder entspricht.

Neben den oben genannten direkten Ausgaben sind noch die vielfältigen Ausgabeausweitungen zu nennen, die sich im Bereich weiterer integrationsunterstützender Maßnahmen ergeben. Diese sind nicht nur im Sozialbereich gegeben, wenngleich gerade hier mit der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge ein immenser Kostenanstieg verbunden ist. Auch die Anstiege der Personalausgaben für vielfältige Maßnahmen der Sozialarbeit

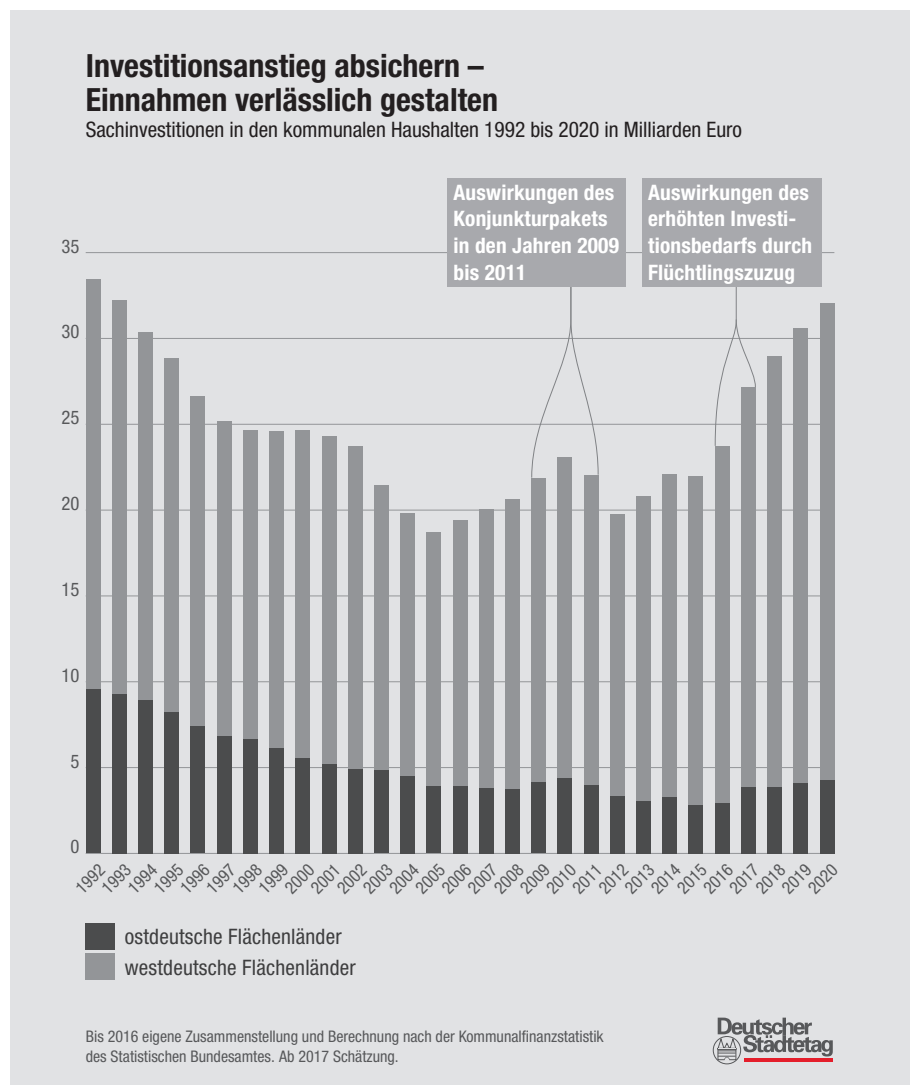
(siehe dort) oder die KiTas in kommunaler Trägerschaft sind ebenso zu nennen, wie die verstärkten Zuweisungen an KiTas in freier Trägerschaft.

Unabhängig von flüchtlingszuzugsbezogenen Ausgabesteigerungen gilt: Neben den Kosten für die Grundsicherung im Alter, die zwar über die Kommunen ausbezahlt wird, die aber vollumfänglich der Bund erstattet, sind Ausgabesteigerungen insbesondere bei den weiteren konjunkturunabhängigen sozialen Leistungen zu verzeichnen. Die entlastenden Effekte der guten Arbeitsmarktlage sind bereits in den vergangenen Jahren in den Kommunalhaushalten angekommen, weitere Entlastungen sind nicht zu erwarten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die sogenannte Soforthilfe des Bundes

sowie die finale Umsetzung der sogenannten 5-Milliarden-Euro-Entlastung nicht dazu führt, dass die kommunalen Ausgaben sinken, sondern dass die kommunalen Einnahmen an anderer Stelle (Zuweisungen, Umsatzsteueranteil) steigen.

Es ist kaum möglich, bei den sozialen Leistungen den Ausgaben aufgabenbezogene kompensierende Einnahmen sachgerecht gegenüberzustellen, um hierdurch eine Netto-Belastung der Kommunen darzustellen. Verantwortlich dafür ist u. a. der in einzelnen Bereichen existierende Finanzierungsumweg vom Bund über die Länder. Dieser Umweg führt nicht nur zu einer teilweisen Abschöpfung der Mittel durch die Länder. Eine eindeutige Zuordnung ist auch deshalb nicht

Übersicht 9:



möglich, weil die entsprechenden Bundesmittel als Bestandteil der allgemeinen Länderhaushalte zum Teil verrechnet werden oder zusammen mit anderen Ausgleichen an die Kommunen weitergeleitet oder nicht als gesonderte Einnahmen verbucht werden. Dass eine Nennung der Netto-Belastung der Kommunen durch soziale Leistungen nicht erfolgt, ist daher schlichtweg methodischen Gründen geschuldet und stellt keine Negierung der bereichsweisen Finanzierungs- bzw. Verantwortungsumnahme des Bundes oder verschiedener Länder dar.

Sachinvestitionen

Die Prognose der kommunalen Investitionen unterliegt ebenfalls besonderen Unsicherheitsfaktoren: Weil die kommunalindividuelle aktuelle sowie die prognostizierte zukünftige Haushaltssituation und die Investitionen eng zusammenhängen, ist für die Prognose der Investitionen entscheidend, ob Mehreinnahmen oder auch unterdurchschnittliche Ausgabenzuwächse im Sozialbereich in Kommunen mit defizitären Haushalten oder in Kommunen ohne defizitäre Haushalte anfallen. Hier ist auch angesichts der verstärkten Sensibilisierung für Defizite die Tendenz erkennbar, dass in finanzschwächeren Kommunen die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität hat. Die ohnehin niedrigen Investitionsniveaus wurden hierfür nochmals abgesenkt bzw. zusätzliche Einnahmen werden zum Großteil zur weiteren Defizitabsenkung verwendet. In den finanziell stabilen Kommunen hingegen stehen der Erhalt und die Ertüchtigung der Infrastruktur als gleichberechtigtes Ziel neben dem Schuldenabbau (auch ohne aktuelle Defizite wurden im Allgemeinen in der Vergangenheit Investitionen teilweise kreditfinanziert). Einnahmewachstum führen in finanziell stabilen Kommunen daher zwar nur in geringem Umfang zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos. Sie bewirken aber eine auch gesamtstaatlich sinnvolle Ausweitung der Investitionstätigkeit.

Zunehmend geraten neben der fiskalischen Knappheit andere Faktoren, die zumindest kurzfristig das Investi-

Textbox 1: **Investitionen der öffentlichen Hand – die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen**

Seit den 70er Jahren ist ein Wandel der kommunalen Haushalte von Investitionshaushalten zu Sozialhaushalten erfolgt. Die Höhe der kommunalen Investitionen beträgt in Bayern ein Mehrfaches der Investitionen in Nordrhein-Westfalen. Diese beiden zentralen Aussagen des Deutschen Städtetages zum Thema Investitionen unterlagen bislang einem kleinen statistischen Vorbehalt. Denn diese Aussagen bezogen sich immer nur auf die Kernhaushalte (gegebenenfalls zuzüglich der Extrahaushalte) der Kommunen. Mangels statistischer Daten waren jedoch die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) bei der Betrachtung außen vor. Bei den FEUs handelt es sich um marktnah agierende Einheiten, bei denen die öffentliche Hand eine Beteiligung von mehr als 50 Prozent aufweist und die zugleich nicht als sogenannte Hilfsbetriebe der Stadt gelten können. Beispiele sind viele Stadtwerke oder Wohnungsbaugesellschaften, nicht jedoch das kommunale Rechenzentrum oder die kommunale Immobilienholding, die die Verwaltungsgebäude der Stadt verwaltet.

Gelegentlich wurde der Verdacht geäußert, dass die obigen Aussagen zu kommunalen Investitionen nicht aufrechterhalten werden könnten, wenn auch die FEUs mit in die Betrachtung einbezogen würden. Unabhängig davon, ob eine derartige Betrachtungsweise überhaupt bei jedem Vergleich angemessen wäre, hat eine Studie nun Klarheit gebracht.

Auch unter Einbeziehung der FEUs ist in den letzten Jahren eine in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt abnehmende kommunale Investitionsquote zu beobachten. Die Höhe der Investitionen in den FEUs kann auch nicht den relativen Rückgang der Investitionen in den Kernhaushalten seit den 70er Jahren erklären. Das Bild der schwachen kommunalen Investitionstätigkeit in NRW bestätigt sich auch unter Einbeziehung der FEUs.

Die Studie wurde unter dem in der Überschrift angegebenen Titel durch das Autorentrio Hesse, Lenk und Starke um das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Investitionen und Daseinsvorsorge erarbeitet und in der Serie „inklusive Wachstum für Deutschland“ der Bertelsmann Stiftung entwickelt.

tionsvolumen begrenzen, in den Blickpunkt. Besonders hervorzuheben sind die vorhandenen kommunalen Planungskapazitäten in den kommunalen Bauämtern. Solange die verbesserte Finanzlage nicht als dauerhaft und verlässlich angesehen wird, werden Kommunen naturgemäß zögern, ihre nur langfristig abbaubaren Planungskapazitäten deutlich zu erhöhen. Dennoch geht die Prognose davon aus, dass nicht alleine im aktuellen Jahr eine deutliche Ausweitung des Investitionsvolumens um nahezu 15 Prozent erfolgen wird, sondern dass auch in den letzten beiden Jahren des Prognosezeitraums eine durchschnittliche Steigerung von über 5 Prozent zu beobachten sein wird.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen zudem davon aus, dass die erste Tranche des Gesetzes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFöG) diesen Kommunen nicht nur die Finanzierung bereits geplanter Investitionen erleichtern, sondern auch zu einer Ausweitung des Investitionsniveaus führen wird. Entsprechendes gilt für die nunmehr verabschiedete zweite Tranche des KInvFöG, wobei aufgrund der teilweisen Überlappung der Programme die unterstellte geringe Niveauverschiebung von längerer Dauer sein dürfte.

In den ostdeutschen Kommunen ist zu beachten, dass der Rückgang der regulären Investitionszuweisungen zu

Textbox 2: KfW-Panel

Das KfW-Kommunalpanel 2017 zeigt: Der Investitionsstau in den Kommunen steigt derzeit nicht weiter an, sondern geht leicht zurück. Dieses erste Zeichen der Entspannung darf aber nicht dazu verleiten, das Thema Investitionen von der politischen Agenda zu nehmen. Dafür ist die Summe von 126 Milliarden Euro, die für Investitionen in den Kommunen fehlen, viel zu hoch.

Wie in jedem Jahr, so wurde auch diesmal in der vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten Befragung ein Einzelthema besonders in den Fokus gerückt. Die Ergebnisse zum Themenschwerpunkt „Kommunalfinanzierung“ haben die Position des Städtetages bestätigt, dass der klassische Kommunalkredit weiterhin ein wichtiges Refinanzierungsinstrument der Kommunen ist. Umso wichtiger ist es, dass dieses etablierte Instrument nicht durch unangemessene Regularien auf europäischer Ebene für die kreditvergebenden Banken gefährdet wird.

spürbaren Einschnitten bei der Investitionstätigkeit führt.

Zinsen

Die Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben ist insbesondere abhängig von der Entwicklung der Zinssituation, der derzeitigen Portfoliostruktur (jährliches Wiederanlagevolumen) und der verfolgten Änderung der Portfoliostruktur (unterstellte Steigerung der Dauer der durchschnittlichen Zins-

bindung). Dies gilt trotz eines in der Summe leicht abnehmenden Schuldenstandes der kommunalen Ebene.. Die kommunalen Spitzenverbände unterstellen dabei im Wesentlichen als technische Annahme eine Konstanz der derzeitigen Zinsniveaus. Sie gehen zudem davon aus, dass die Portfoliostruktur angesichts der seit längerem günstigen Zinssituation ihren Wandel hin zu längerfristigen Krediten weitgehend abgeschlossen hat. In der Gesamtschau bewirken diese Effekte,

wie auch die Umfrage ergibt, sinkende Zinsausgaben.

Sonstige Ausgaben

Die Entwicklung der sonstigen Ausgaben ist von einer Vielzahl von Einzeleffekten geprägt. Deren Wirkungen können im Detail weder verfolgt noch dargestellt werden. Hervorzuheben ist, dass die Zuweisungen an Dritte, z. B. an freie Träger im Bereich der Jugendhilfe oder der Kindertagesbetreuung, unter den sonstigen Ausgaben erfasst werden. Hierdurch, d. h. durch den zuzugsbedingten Anstieg der zu finanzierenden KiTa-Plätze, erklärt sich die im Prognosezeitraum zunächst hohe Zuwachsrates der sonstigen Ausgaben, die sich mittelfristig an ihr Normalniveau annähert.

Datengrundlage der Prognose, Methoden

Datengrundlage

Die Prognose bündelt Informationen aus verschiedenen Datenquellen. Zugrunde gelegt werden:

- die Ergebnisse einer aktuellen Umfrage der kommunalen Spitzenverbände mit knapp 1200 teilneh-

Übersicht 10

Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2016*

Land	Finanzierungssaldo 2016	Änderung Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr	Kassenkredite am 31.12.2016	Anstieg Kassenkredite im Vergleich zum Vorjahr	Sachinvestitionen 2016	Änderung Sachinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr
in Mio. Euro						
Baden-Württemberg	1.268	309	225	15	4.910	601
Bayern	2.097	807	188	-11	6.640	53
Brandenburg	170	-98	787	35	550	-27
Hessen	131	366	6.257	-265	1.474	86
Mecklenburg-Vorpommern	259	149	666	-84	272	2
Niedersachsen	535	-44	2.339	-568	2.332	336
Nordrhein-Westfalen	-245	-69	26.510	142	3.494	500
Rheinland-Pfalz	-10	-94	7.578	135	989	22
Saarland	-130	44	2.180	87	150	-19
Sachsen	168	156	122	26	1.123	100
Sachsen-Anhalt	239	109	1.471	42	478	28
Schleswig-Holstein	-111	-108	1.175	475	793	25
Thüringen	125	-81	159	-21	534	2
West	3.536	1.211	46.453	10	20.782	1.603
Ost	961	234	3.206	-2	2.958	105
Insgesamt	4.496	1.445	49.659	8	23.739	1.707

* Kernhaushalt

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

menden Städten, Landkreisen und Gemeinden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2016 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2017 bis 2020,

- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2016) bzw. der Jahresrechnungsstatistik (bis 2015) des Statistischen Bundesamtes,
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2017,
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages,
- weitere Analysen und Prognosen anderer Stellen (zum Beispiel IAB) sowie Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit der kommunalen Spitzenverbände.

Methoden

Im Rahmen der Prognoseerstellung verwenden die kommunalen Spitzenverbände einen Methodenmix, wobei je nach Jahr und je nach Einnahmen- bzw. Ausgabenart unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Generell lässt sich sagen, dass bei der Prognose des aktuellen Jahres ein besonderer Schwerpunkt auf die Umfrage zu den Haushaltsplanungen gesetzt wird. Dabei werden Erkenntnisse

über aktuelle Entwicklungen, wie zum Beispiel den Tarifaabschluss, zur Ergänzung herangezogen. Für die Folgejahre erfolgt unter Abgleich mit den Haushaltsplanungen der Gemeinden verstärkt eine Trendfortschreibung unter Rückgriff auf die Kassen- bzw. Jahresrechnungsstatistik, korrigiert um zu erwartende Effekte zum Beispiel aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder der zu erwartenden Steigerung von Bezieher von Leistungen nach dem SGB II (anerkannte Flüchtlinge). Bezüglich der Methoden für die Prognose ausgewählter Bereiche ist zu verweisen auf die Bedeutung der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen für die Prognose der Steuereinnahmen oder der Haushaltsplanungen der Länder für die Prognose der Entwicklung der Zuweisungen.

Neben einer verbesserten Prognosegenauigkeit ist eine Konsequenz dieses Vorgehens, dass es nicht möglich ist, im Rahmen der Prognose Einzeleffekte zum Beispiel des Flüchtlingszuzugs separat zu nennen. Die obigen Werte des flüchtlingszuzugsbedingten Anstiegs der Sozialausgaben wurden daher ermittelt, indem dem prognostizierten Anstieg der Sozialausgaben ein hypothetischer Anstieg, der sich aus

einer Trendfortschreibung ergibt, gegenübergestellt wurde.

Die Prognose umfasst alleine die kommunalen Kernhaushalte, die Extrahaushalte werden nicht betrachtet. Auslagerungen oder auch Kommunalisierungen größeren Maßstabs sind nicht bekannt. Bezüglich der Thematik der Fonds, Einrichtungen und öffentlichen Unternehmen wird auf die Textbox auf Seite 15 verwiesen.

Regionale Unterschiede

Umfang und Entwicklung regionaler Unterschiede werden nachfolgend anhand einer länderweisen Aufgliederung der kommunalen Kassenstatistik aufgezeigt. Dies bedeutet, dass sowohl die intraregionalen Unterschiede als auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Gemeindetypen (Kernstadt, Umland, ländlicher Raum) hier ebenso wenig dargestellt werden wie Unterschiede, die sich nicht auf die Haushaltssituation beziehen.

Deutlich überdurchschnittliche, positive Finanzierungssalden waren in Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zu verzeichnen. Deutlich

Übersicht 11:

Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2016 in Euro/Einwohner*

Land	Finanzierungs-saldo 2016	Änderung Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr	Kassenkredite am 31.12.2016	Anstieg der Kassenkredite im Vergleich zum Vorjahr	Sachinvestitionen 2016	Änderung Sachinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr
in Euro je Einwohner						
Baden-Württemberg	117	28	21	1	451	55
Bayern	163	63	15	-1	517	4
Brandenburg	68	-39	317	14	221	-11
Hessen	21	59	1.013	-43	239	14
Mecklenburg-Vorpommern	161	92	413	-52	169	1
Niedersachsen	68	-6	295	-72	294	42
Nordrhein-Westfalen	-14	-4	1.484	8	196	28
Rheinland-Pfalz	-2	-23	1.870	33	244	5
Saarland	-131	44	2.190	87	151	-19
Sachsen	41	38	30	6	275	25
Sachsen-Anhalt	107	48	655	19	213	12
Schleswig-Holstein	-39	-38	411	166	277	9
Thüringen	58	-37	73	-10	246	1
West	56	19	730	0	327	25
Ost	76	19	254	0	235	8
Insgesamt	59	19	652	0	312	22

* Kernhaushalt
Berechnung mit Einwohnerstand 31.12.2015

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

unterdurchschnittliche, zudem negative Finanzierungssalden waren hingegen in Nordrhein-Westfalen (hier sind allerdings finanzierungssaldomindernde rechentechnische Sondereffekte zu beachten), dem Saarland, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz zu registrieren. In diesen Ländern ist – mit Ausnahme des Saarlandes – der Finanzierungssaldo nicht nur negativ, er ist zudem auch schlechter als im Vorjahr. Die Kommunen des Saarlands sind allerdings weiterhin von einer eklatanten Finanznot gekennzeichnet und bilden mit Blick auf den Finanzierungssaldo das Schlusslicht.

Bei der Entwicklung der Spreizung ist bezüglich der Finanzierungssalden verschärfend festzustellen: Der Vorsprung bayrischer Kommunen ist anders als im Vorjahr deutlich gestiegen, der Vorsprung baden-württembergischer Kommunen hat sich stabilisiert. Die Spannbreite zwischen dem bayrischen und saarländischen Finanzierungssaldo ist von 277 Euro je Einwohner auf 294 Euro je Einwohner gestiegen.

Bei den Kassenkrediten sind die bekannten Verteilungsmuster beibehalten worden, im Vorjahresvergleich hat sich auch das Gesamtvolumen der Kassenkredite kaum verändert. Die durchschnittlichen Kassenkredite der Kommunen in Hessen betragen circa 1.000 Euro je Einwohner; in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland mit ca. 1.500 Euro je Einwohner bis ca. 2.200 Euro je Einwohner nochmals darüber.

Die Investitionen sind von deutlichen Disparitäten gekennzeichnet. Diese nehmen allerdings mit Ausnahme eines weiteren überdurchschnittlich hohen Anstiegs in Baden-Württemberg nicht systematisch zu. Das Verhältnis des Investitionsvolumens bayrischer Kommunen zum Investitionsvolumen nordrhein-westfälischer Kommunen ist leicht gesunken und liegt jetzt bei 2,6.

Betrachtet man die Summe aus Finanzierungsüberschuss und Investitionsvolumen, treten die Disparitäten besonders deutlich hervor: Bayrische

Kommunen bzw. baden-württembergische Kommunen konnten als Summe von Finanzierungsüberschuss und Investitionen, also grob vereinfacht gesprochen der Verbesserung der Vermögensposition nach Instandhaltung und vor Abschreibungen, Werte von 680 bzw. 568 Euro je Einwohner verbuchen. Nur in diesen Ländern liegt der Wert oberhalb des Durchschnitts aller Kommunen. Nordrhein-westfälische Kommunen kamen hingegen lediglich auf den Betrag von 180 Euro je Einwohner. Bei saarländischen Kommunen war das Finanzierungsdefizit anders als im Vorjahr zwar nicht mehr höher als die Investitionen, die Summe aus Finanzierungssaldo und Investitionen betrug aber dennoch lediglich ganze 20 Euro je Einwohner.

II. Zentrale finanzpolitische Themen

Der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages soll einerseits finanzpolitische Entscheidungen der Vergangenheit darstellen, analysieren und bewerten. Andererseits ist der Gemeindefinanzbericht auch zukunftsorientiert, indem er aufzeigt, welche Aufgaben für die kommenden Jahre vor uns liegen und wie sie gelöst werden sollten.

Wenn eine Legislaturperiode des Bundestages endet, ist es naheliegend, einer Rückschau über die vergangenen Jahre angemessenen Raum einzuräumen. Zugleich beginnt aber eine neue Legislaturperiode, verschiedene Weichen können und werden neu gestellt. Daher ist es gleichwohl von besonderer Bedeutung, die Zukunft in den Blick zu nehmen. Der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages stellt daneben auch verschiedene Entwicklungen und Entscheidungen der Vergangenheit detailliert dar. Die separat veröffentlichte Broschüre „Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2017“ besteht insbesondere aus den auf die Zukunft ausgerichteten Passagen des Gemeindefinanzberichts.

Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, ist der Gemeindefinanzbericht wie üblich in drei große Themenblöcke geteilt. Der vorangegangene erste Teil beschreibt die aktuelle bzw. zukünftige Finanzlage der Kommunen. Der vorliegende zweite Teil behandelt die zentralen finanzpolitischen Themen, die die Kommunen beschäftigen. Im dritten Teil, den Länderberichten, wird über die neuesten Entwicklungen in den einzelnen Ländern, insbesondere auf die Entwicklung der Finanzausgleichssysteme, eingegangen.

Die Darstellung der zentralen finanzpolitischen Themen gliedert sich in verschiedene Blöcke: Im ersten Block erfolgt eine Beschreibung der Ausgangslage. Die Frage, wo wir im Zeichen der Globalisierung stehen, wird vor dem Hintergrund einer generellen Positionsbestimmung und einer aktuellen Bestandsaufnahme beantwortet.

Im zweiten Block wird das Erreichte dargestellt, die guten Absichten und die erkennbaren Erfolge der letzten Bundesregierung werden gewürdigt. Hinzu kommt gleichzeitig eine Analyse derjenigen Mechanismen, die dazu führten, dass dennoch teilweise Kritik an den Ergebnissen zu üben ist. Hier erfolgt auch eine Detailbetrachtung verschiedener Themen, die in der Broschüre „Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2017“ nicht zu finden ist.

Ausgehend von diesem Befund wird im dritten Block der Blick in die Zukunft gerichtet – denn es bleibt auch in der Finanzpolitik noch viel zu tun. In diesem Bereich werden die verschiedenen Erwartungen des Deutschen Städtetages vorgestellt und hergeleitet. Im Vordergrund stehen dabei die Sozialausgaben und die Altschulden.

Globalisierung und Kommunen

Auch für die Finanzpolitik ist es eine zentrale Feststellung, dass wir in einer Zeit des Umbruchs und des Wandels leben. Globalisierung und Digitalisierung bringen Veränderungen, deren Folgen noch nicht absehbar sind. Die Welt ist enger zusammengerückt, Ereignisse außerhalb von Deutschland zeigen auch vor Ort Wirkungen. Dies muss Anlass für eine Finanzpolitik sein, die vorausschauend und umsichtig agiert. Denn die Sorgen, Erwartungen und Hoffnungen der Bürgerinnen und Bürger erfordern Antworten, die auch finanzpolitisch zu untermauern sind. Das gilt sowohl in Bezug auf die jeweilige ökonomische und soziale Situation der Menschen als auch in Bezug auf ihre zukünftige Teilhabe an der Gesellschaft. Einige Herausforderungen liegen klar erkennbar vor uns: Gelingt die Integration der zu uns geflüchteten Menschen? Tragen die etablierten Mechanismen der gesellschaftlichen Kompromissfindung und die entsprechenden Diskussionskulturen ausreichend dazu bei, eine zu starke Polarisierung der Gesellschaft zu verhindern? Können gleichwertige Lebensverhältnisse und der Zusammenhalt auch über die Regionen hinweg gesichert werden?

Am Beispiel der Kriegsflüchtlinge, der plötzlichen Aufnahme so vieler Menschen in Not, haben die Stadtgesellschaften einmal mehr ihre enorme Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Auf diese Kraft stützen sich die Städte, wenn sie heute in eine Zukunft investieren wollen, die auch den neuen, aber keineswegs unberechtigten Ansprüchen ihrer Bürger gerecht werden muss. Nach einer langen Zeit, in der selbst die Sicherung des bislang Erreichten nur unzureichend gelang, fordern die Städte mit gestärktem Selbstbewusstsein die finanzpolitischen Voraussetzungen zur Gestaltung des Wandels ein.

Die Finanzpolitik der kommenden Jahre steht dabei vor Risiken und vielen Herausforderungen, die oftmals nicht direkt von den Kommunen beeinflusst werden können. Einige Beispiele:

- Die weltwirtschaftliche Entwicklung ist stark risikobehaftet und Rezessionsgefahren ausgesetzt. Zu letzteren zählen unter anderem die Unsicherheit über die Zukunft des Freihandels und die Exportmöglichkeiten deutscher Unternehmen, drohende Umbrüche in der Handelspolitik der USA, das abnehmende Wachstum der chinesischen Wirtschaft oder die Auswirkungen des Brexit.
- Die weiteren Entwicklungen innerhalb der EU, insbesondere bei der Sicherung des Euro-Systems, der Stabilisierung des Bankensystems, bzw. die Fortentwicklung der Währungs- und Zinspolitik der EZB beinhalten große direkte und indirekte Risiken für die öffentlichen Haushalte.
- Die Anzahl der nach Deutschland kommenden Flüchtlinge ist nicht sicher prognostizierbar. Zumindest aus fiskalischer Sicht ist dies ein Risiko.

Die Einschätzung, dass die Städte und ihre Haushalte in der Lage seien, kurzfristig enorme Belastungen zu verkraften, trifft keineswegs überall und nirgends auf Dauer zu. Gerade für diejenigen Regionen, die den verschiedensten Risiken besonders stark

ausgesetzt sind, sind die verfügbaren Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten am geringsten. Es wäre daher verfehlt, die aktuell im bundesweiten Saldo relativ entspannt wirkende Finanzsituation der Kommunen als Entwarnung zu verstehen. Vielmehr muss die aktuelle Situation dazu genutzt werden, um die Widerstandsfähigkeit gegen unvermeidbare Risiken zu erhöhen. Die Städte müssen sich so vorbereiten können, dass die Folgen der eintretenden Risiken aufgefangen werden können und auch fiskalisch beherrschbar bleiben.

Was erreicht wurde ... ein Überblick

Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen war das beherrschende finanzpolitische Thema des letzten Jahres. Für alle Beteiligten bedeutete die Verständigung auf die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs – manche sprechen von Abschaffung – sowie die verschiedenen Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern ein großer Kraftakt. Dass damit auch ein großer Wurf gelungen ist, wird insbesondere von der Fachöffentlichkeit, aber selbst von denjenigen Parlamentariern und Regierungsmitgliedern, die letztlich zugestimmt haben, bezweifelt. Der Wert der Einigung liegt insbesondere in der Tatsache, dass es eine Einigung gab.

Der Gemeindefinanzbericht bzw. die Schlaglichter des Gemeindefinanzberichts nehmen zum vielfach kritisierten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens keine Stellung. Das Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde trotz der Kritik beschlossen und es wird jetzt darauf ankommen, welche Auswirkungen und mögliche Folgen mit seiner Umsetzung verbunden sind. Zunehmend ist zu beobachten, dass bei im Vergleich eher kleinen Maßnahmen große Debatten geführt werden. Dies gilt beispielsweise für das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, das mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro nicht einmal dem Umfang der Fehlschätzung des Gewerbesteuer-

aufkommens im Jahr 2016 entspricht. Die weitaus größere Bedeutung hat die dahinterstehende Verfassungsänderung, mit der der Bund seiner Verantwortung für finanzschwache Regionen (bzw. für Länder, die besonders finanzschwache Regionen haben) explizit anerkennt. Sie ist jedoch in den Debatten eher in den Hintergrund getreten.

Die allgemeinen Grundlagen und Strukturen der Finanzströme gerieten aus dem Blick, weil die konkreten Zahlen und Beträge im Vordergrund standen. Die Akteure betrachteten in erster Linie die konkret errechenbaren Auswirkungen auf ihre jeweiligen Haushalte. Dabei sollten Finanzströme nicht alleine Ausdruck von gegenwärtigen Interessenkonstellationen sein, sondern immer inhaltlich mit einer Zielsetzung verbunden und damit gut begründbar sein. Dem Verhandlungsergebnis zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen lässt sich diese Zielsetzung nicht entnehmen, das Ergebnis ist vielmehr nur durch den Verhandlungsprozess selbst zu erklären. Bei der Betrachtung der Ergebnisse der Neuordnung drängen sich folgende Fragen bzw. Thesen auf:

Stimmt es, dass mit der Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen eine Schwächung der Solidarität zwischen den einzelnen Ländern einhergeht? Bekommt der Bund – neben klaren Kompetenzerweiterungen in Steuerungsfragen – auch eine verstärkte Verantwortung im Bereich der regionalen Disparitäten? Dann ist er verstärkt der Ansprechpartner der strukturschwachen Städte und Regionen. Damit er diese Rolle ausfüllen kann, muss es ihm dann aber auch rechtlich und politisch möglich sein, Finanzmittel regional differenziert zu verteilen.

Ebenfalls relevant: Wie sollen zukünftig die sich ändernden Finanzbedarfe von Bund, Ländern und Kommunen ihren Niederschlag in der Aufteilung der zur Verfügung stehenden Einnahmen finden? Eigentlich gibt es mit dem sogenannten Deckungsquotenverfahren, dem im Grundgesetz skizzierten Vorgehen zur Aufteilung

der Steuereinnahmen auf die einzelnen Ebenen, ein Prinzip, dass genau diese Frage regelt. Die Methodik des Deckungsquotenverfahrens sieht vor, dass die jeweiligen nicht weiter thematisierte, sondern aus den Haushaltsplanungen abgeleiteten Finanzbedarfe von Bund und Ländern in Relation zu den verfügbaren Einnahmen gesetzt werden und die Einnahmenaufteilung entsprechend angepasst wird. Eine Voraussetzung für die Anwendung des Deckungsquotenverfahrens ist somit das Vertrauen, dass die vom jeweiligen Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Ausgaben notwendig sind. Es ist aber augenfällig, dass ein gegenseitiges Vertrauen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern in Bezug auf die Solidität der jeweiligen Haushaltsführung nicht (mehr) existiert. Weil dieses Vertrauen nicht mehr gegeben ist, hat das Kostendeckungsverfahren in der Praxis daher keine Relevanz mehr.

Es ist zudem zu fragen, ob dieses Misstrauen zwischen Bund und Ländern auch die Gültigkeit von politischen Zusagen und von Vereinbarungen belastet. Aufgrund der Verhandlungen zur Flüchtlingsfinanzierung entstand zwischenzeitlich eine gewisse Euphorie. Die Verhandlungen waren letztlich sehr stark vom gegenseitigen Vertrauen zwischen den Akteuren geprägt. Sie haben auch nur aufgrund dieses Vertrauens so schnell zu Ergebnissen geführt, die zumindest auf Bundesebene auch recht gut sind.

Diese Euphorie ist mittlerweile wieder etwas gedämpft. Verschiedene Ewigkeitsklauseln und gewollte Versteinerungen von aktuellen politischen Entscheidungen, die in das Grundgesetz eingefügt worden sind, sind nicht nur aus verfassungspolitischer und fachpolitischer Sicht kritisiert worden. So wurde die Versteinerung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Änderungen sind bis zum Jahr 2025 per Grundgesetz ausgeschlossen) beschlossen. Weil dadurch sachgerechte Anpassungen für die nächsten Jahre ausgeschlossen wurden, ist die verkehrspolitische Kritik zu Recht vehement. Ewigkeitsklauseln und

Versteinerungen können zudem als ein Hinweis auf ein zumindest fragwürdiges Selbstverständnis der derzeit agierenden Akteure und eine mögliche Skepsis gegenüber den nachfolgenden Parlamenten verstanden werden. Nachfolgenden Parlamenten, die ebenso demokratisch legitimiert sind wie das aktuelle Parlament, werden die Gestaltungsmöglichkeiten beschnitten.

Es kann daher nicht genug daran erinnert werden, dass eine der grundlegenden Voraussetzungen für Handlungsfähigkeit in einem föderalen Staat das gegenseitige Vertrauen der Akteure in ihre jeweilige Verlässlichkeit ist.

Nicht umhin kommt der Gemeindefinanzbericht, um auch einige Negativbeispiele zu nennen, in denen Politik die kommunalen Haushaltsinteressen nicht beachtet. Das Bundesteilhabegesetz und das Unterhaltsvorschussgesetz zeigen, wie eine gute Idee durch fragwürdige Regelungen dem Vorwurf des Griffs in kommunale Kassen ausgesetzt werden kann.

Gute Absichten

Ungeachtet aller noch ausstehenden Probleme und unerfüllter Erwartungen: Bislang wurden noch in keiner Legislaturperiode von Bundestag bzw. Bundesregierung so viele kommunalfreundliche Entscheidungen getroffen wie in dieser.

Dessen ungeachtet sind die im Nachfolgenden skizzierten Entwicklungen mitsamt den dahinterliegenden Analysen kein Selbstzweck. Auch ist es – im deutlichen Gegensatz zu früheren Jahren – nicht angebracht, die inhaltlichen Kritikpunkte als Vorwürfe gegen eine Bundespolitik zu verstehen, die kommunalen Belangen vermeintlich gleichgültig gegenüberstehe. Vielmehr sind es Hinweise, wie die Bundespolitik ihre mittlerweile grundsätzlich kommunalfreundliche Haltung noch besser umsetzen kann.

Denn inzwischen ist über alle Politikbereiche hinweg das Bemühen zu erkennen, kommunale Sichtweisen und

kommunale Belastungen berücksichtigen zu wollen. Dabei kann es aber einen großen Unterschied machen, ob alleine der Nachweis der Berücksichtigung kommunaler Belange erbracht werden soll oder ob die kommunalen Belange auch tatsächlich berücksichtigt werden. Derzeit kann zwar von einer bis in die Spitzen der Bundesregierung bzw. der sie tragenden Fraktionen vertretenen grundsätzlich kommunalfreundlichen Haltung ausgegangen werden. Zugleich ist aber denkbar, dass innerhalb einzelner Bereiche eines Fachressorts diese Haltung nicht mitgetragen wird. Dann wird es aus Sicht des Fachressorts schon ausreichen, wenn alleine der Eindruck der Berücksichtigung kommunaler Belange erbracht wird – sei er zutreffend oder nicht. Daher gibt es verschiedene Möglichkeiten, weshalb es weiterhin zu Regelungen kommt, die auch für die nun wirklich nicht gerade verwöhnten Kommunen keineswegs tragbar sind.

Die Zeiten, in der Kommunen ohne weitere Bedenken per Gesetz neue Lasten aufgebürdet wurden, sind vorbei. Bei denjenigen Maßnahmen, bei denen unstrittig Belastungen für die Kommunen auftreten, war in der letzten Legislaturperiode zumindest formal das Ziel gegeben, die Kommunen von diesen Belastungen mindestens anteilig freizustellen.

Dies klingt zunächst positiv. Allerdings gibt es zahlreiche Fußangeln, die letztlich dazu führen, dass die guten Absichten bei der konkreten Umsetzung verloren gehen.

Zunächst müssen die Belastungen unstrittig sein. Dies betrifft insbesondere die Höhe der Belastungen. Markantes Beispiel dafür ist das Unterhaltsvorschussgesetz (siehe unten): Hier ist zwar unstrittig, dass Belastungen auftreten, die Höhe der Belastungen wird allerdings – vorsichtig formuliert – vom gesetzgebenden Bund einerseits und von den Kommunen andererseits unterschiedlich eingeschätzt. Mechanismen zur Sicherung der kommunalen Haushaltsinteressen sind hier unzureichend (siehe die Forderung nach stan-

dardisierten, im Vorfeld spezifizierten Revisionsmechanismen).

Dann kann oftmals nicht ausgeschlossen werden, dass den berechtigten kommunalen Interessen nur formal entsprochen werden soll. Dieser Fall tritt dann auf, wenn die Ziele der Fachpolitik bei einer transparenten und ehrlichen Darstellung der haushalterischen Folgen bzw. Risiken nicht umsetzbar wären. Nach Auffassung einiger ist dies beim Bundesteilhabegesetz so verlaufen.

Voll des Lobes sind die Kommunen im Übrigen über die Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge durch den Bund. In diesem Teilbereich der Flüchtlingsfinanzierung stimmen sowohl die Ziele selbst als auch deren Umsetzung.

Gemischte Ergebnisse

Das Thema Flüchtlingsfinanzierung eignet sich auch, um beispielhaft ein anderes Problem darzustellen: Das mysteriöse Verschwinden von Geldern, die der Bund für die Kommunen bereitstellt, die aber dort nicht ankommen. Die Situation ist in mehrfacher Hinsicht misslich: Bundespolitikerinnen und -politiker fühlen sich (nachvollziehbar) zu Unrecht angegriffen, wenn ihnen mangelndes Engagement für die Kommunen vorgeworfen wird. Kommunalpolitikerinnen und -politiker fühlen sich bestenfalls alleingelassen, wenn für sie eine versprochene Entlastung nicht erkennbar ist. Wie sich Landespolitikerinnen und -politiker fühlen, kann nicht gesagt werden, denn bei diesen Diskussionen fehlen sie zumeist.

Das unappetitliche Bild der „klebrigen Finger“ der Länderfinanzministerinnen und -minister soll hier nicht vor dem geistigen Auge der Leserinnen und Leser heraufbeschworen werden. Eher werden Mechanismen dargestellt, die dazu führen, dass der Bund seine Zielsetzungen zur gezielten kommunalen Entlastung derzeit kaum erreicht.

Die Sorge, dass hier den Ländern eine exklusive Anleitung geliefert werde, wie sie kommunale Gelder für eigene

Zwecke abknapsen können, ist unbegründet: Die Länder kennen da ohnehin alle Tricks. Auch gibt es genügend Länder, in denen ein weitgehend fairer Umgang zwischen Land und Kommunen Alltag ist.

In der Vergangenheit wurde es den Ländern oftmals besonders einfach gemacht, kommunale Gelder für sich zu behalten. Früher wurden Bundesgelder für kommunale Zwecke zum Beispiel über eine Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung der Ländergesamtheit mit der freundlichen Bitte um Weiterleitung zur Verfügung gestellt. Ein Land konnte verhindern, dass diese erhöhten Umsatzsteueranteile getrennt von den anderen Umsatzsteuereinnahmen separat im eigenen Haushalt ausgewiesen wurden. Entsprechend schwierig war es für die Kommunen, die Gelder, die für sie bestimmt waren, überhaupt ausfindig zu machen und deren Weiterleitung einzufordern. Fehlte zudem noch eine klare Bundesvorgabe, wie nach seinem Verständnis die Gelder einzusetzen wären, war die Chance auf eine Weiterleitung der Gelder an die Kommunen alleine vom Wohlwollen der Länder abhängig. Hier hat der Bund, der ja ein Interesse an einer sachgerechten Verwendung seiner Mittel hat, inzwischen dazugelernt. Aber so, wie im Steuerrecht das Verschließen des einen Schlupflochs oftmals alleine dazu führt, dass stattdessen auf das nächstbequemere Steuerschlupfloch ausgewichen wird, scheint es auch beim manchen Landesregierungen zu sein.

Eine elegante Methode des Griffs in kommunale Taschen besteht darin, entsprechende Bundesgelder zwar an die Kommunen weiterzuleiten – aber zur Begleichung einer anderen Rechnung. Wenn zum Beispiel die Kommunen in anderen Zusammenhängen Ansprüche gegenüber ihrem Land aufgrund geltender Konnexitätsregelungen geltend machen, nimmt das Land die Bundesgelder, die für einen völlig anderen Zweck gedacht waren und „erfüllt“ hiermit die ohnehin zu begleichende Konnexitätsforderung. Das hierdurch das Bundesgeld völlig zweckentfremdet wurde, ist der Öffentlichkeit oftmals schwer zu vermitteln.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Gelder zwar sehr wohl an die Kommunen weiterzugeben – dafür aber durch entsprechende handstreichartige Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich das Geld einige Monate später wieder an anderer Stelle wegzunehmen. Noch besser als der eigentliche Finanzausgleich eignen sich hierfür verschiedene Länderprogramme, die nicht so sehr im Fokus der Öffentlichkeit stehen.

Die aus Landessicht weitaus bequemste und zudem die geräuschloseste Möglichkeit zur Einbehaltung von für die Kommunen bestimmten Gelder besteht jedoch darin, einen Automatismus zur Abschöpfung von Bundesgeldern zu besitzen: Im Rahmen von bedarfsorientierten oder symmetriebasierten Finanzausgleichssystemen führt eine Erhöhung der laufenden Einnahmen von Kommunen (zum Beispiel aufgrund der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro) automatisch zu einer Absenkung der auszureichenden Landesmittel. Hierzu braucht es nicht einmal eine Gesetzesänderung. Zur Ehrenrettung der Länder sei allerdings zweierlei angefügt. Erstens ist die Entscheidung für ein entsprechendes Finanzausgleichssystem selten durch die Möglichkeit zur Partizipation des jeweiligen Landes an Bundesgeldern für Kommunen motiviert, es handelt sich um einen Nebeneffekt. Zweitens ist es auch in diesen Finanzausgleichssystemen ohne weiteres möglich, durch eine entsprechende Gesetzesänderung die Gelder vollumfänglich den Kommunen zugutekommen zu lassen; einige Länder praktizieren dies auch von Fall zu Fall.

Mit Verweis auf die Finanzausgleichssysteme in den Ländern ist aber eine weitere Problemlage zu nennen. Auch wenn es dem Bund gelingt, Bundesgeld direkt oder indirekt der kommunalen Ebene zukommen zu lassen: Die Einflussmöglichkeiten, bei welcher konkreten Kommune die Haushaltssituation verbessert werden soll, sind je nach Transferweg ausgesprochen gering. Dies wird besonders deutlich bei dem Vorschlag, den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zu erhöhen,

diesen erhöhten Anteil nach Sozialausgabenbelastung auf die einzelnen Gemeinden aufzuteilen und so die besonders mit Sozialausgaben belasteten Gemeinden zu entlasten. Dieser Vorschlag funktioniert schlichtweg nicht. Die Begründung ist einfach: Alle fiskalisch wichtigen Steuereinnahmen der Gemeinden sind als finanzkrafthöhernd in den kommunalen Finanzausgleichssystemen erfasst. Sofern die Umsatzsteuereinnahmen einer mit hohen Sozialausgaben belasteten Gemeinde besonders stark erhöht werden, passiert dort das gleiche wie im weit bekannteren Fall einer besonders starken Erhöhung der Gewerbesteuer.

Die im Vergleich zu den anderen Gemeinden des Landes relativ stark verbesserte Finanzkraft führt zu einer deutlichen Absenkung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. In der Kasse der Gemeinde verbleibt als Entlastungswirkung lediglich die Differenz aus Steuereinnahmehöherung und Zuweisungssenkung. Bei sogenannten Abschöpfungsquoten von 70 Prozent bis 90 Prozent bleibt dann von der besonderen Entlastung nicht viel übrig. Eine zielgerichtete Entlastung, die dort ankommt, wo der Bund sie haben möchte, kann daher alleine über nicht im Finanzausgleich berücksichtigte Entlastungen erfolgen: Deswegen war die in der Vergangenheit vom Bund übernommene Finanzierung der Grundsicherung im Alter so zielführend und begrüßenswert, und genau deswegen fordert der Deutsche Städtetag auch als Entlastungsweg die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (siehe unten).

Blick auf das Detail

Die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen hat nicht alleine die eingangs beschriebenen Konfliktlinien deutlich werden lassen. Eine Vielzahl der einzelnen Elemente lohnt auch, im Detail betrachtet zu werden. An dieser Stelle des Gemeindefinanzberichts werden die fiskalisch direkt relevanten Vereinbarungsbestandteile vertieft dargestellt. Dies bedeutet zum Beispiel,

dass die abzulehnenden Regelungen zum sogenannten Portalverbund (die genaue vom Bund verwendete Bezeichnung lautet „informationstechnischer Zugang zu Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder einschließlich der Kommunen“ nicht behandelt werden.

Länderfinanzausgleich

Kernstück der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen sind ohne jeden Zweifel die Änderungen – manche sprechen von Abschaffung – des Länderfinanzausgleichs. Das Gesetzespaket enthält folgende Eckpunkte zur Neugestaltung des Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020:

Der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne bezeichnet die derzeit existierenden direkten horizontalen Transfers zwischen den einzelnen Ländern, die sich in den Haushalten der sogenannten Geberländer als Ausgaben niederschlagen. Dieser klassische Länderfinanzausgleich im engeren Sinne wird abgeschafft.

Der derzeit existierende Umsatzsteuervorwegausgleich teilt den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen zwischen den Ländern unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl sowie dem Niveau der sonstigen Steuereinnahmen auf; die Verteilungswirkungen (im Vergleich zu einer reinen Aufteilung nach Einwohnern) dieses indirekten horizontalen Ausgleichs werden hierbei nicht deutlich. Der Umsatzsteuervorwegausgleich in seiner derzeitigen Form wird derart massiv modifiziert, dass letztlich auch hier von einer Abschaffung gesprochen werden kann.

Im Gegenzug zur Abschaffung dieser beiden Elemente erfolgt zukünftig eine in der Konstruktionsweise dem Umsatzsteuervorwegausgleich ähnelnde Aufteilung des Umsatzsteuer-Aufkommens zwischen den Ländern. Es findet kein direkter Ausweis der Verteilungswirkungen statt. Auch rechtlich gesehen handelt es sich nicht um eine Verteilung des Aufkommens, sondern um eine Aufteilung. Der Unterschied

besteht darin, dass – im Gegensatz zum verteilten Aufkommen – ein aufgeteiltes Aufkommen im Vorfeld keinem einzelnen Land „gehört“. Die Ermittlung des Umfangs des indirekten Ausgleichs – verglichen mit einer Aufteilung alleine nach Einwohnerzahlen – orientiert sich eher am ursprünglichen direkten horizontalen Finanzausgleich.

Zusätzlich werden verschiedene Parameter geändert: Der „Tarif“ für den indirekten horizontalen Ausgleich zwischen den Ländern wird abgeflacht, der Tarif für die vertikalen Transfers vom Bund an die finanzschwachen Länder wird erhöht. Die kommunale Finanzkraft ist stärker als bislang bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt (75 Prozent statt 64 Prozent).

Neue Elemente werden eingeführt. Hierzu gehört eine an der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft orientierte Sonderbedarfsergänzungszuweisung vom Bund an die finanzschwachen Länder, mit der faktisch ein Sockel bezüglich der kommunalen Finanzkraft sichergestellt wird. Es ist darauf hinzuweisen, dass von dieser neuen Sonderbedarfsergänzungszuweisung die Kommunen nicht direkt profitieren, da die Mittel den jeweiligen Länderhaushalten zufließen werden.

Auch ein Abschlag bei der Berücksichtigung der sogenannten Förderabgabe in Höhe von 67 Prozent wird eingeführt (hierdurch wird die Förderabgabe nur noch zu 33 Prozent angerechnet), ebenso eine neue Sonderbedarfsergänzungszuweisung für die unterproportionale Inanspruchnahme der Forschungsförderung.

Das Volumen des Umsatzsteueranteils der Länder wird deutlich erhöht, die Zuweisungen des Bundes an die finanzschwächeren Länder steigen systemimmanent ebenfalls deutlich.

Direkte Auswirkungen auf die kommunale Ebene ergeben sich durch die Neuordnung an dieser Stelle nicht.

Förderung der Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen

Zukünftig wird der Bund berechtigt, den Ländern Mittel zur Förderung der Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen bereitzustellen. Die gesamte Thematik teilt sich in vier Bereiche auf:

- Änderungen des Grundgesetzes (hierdurch wird erst die Möglichkeit zur Etablierung entsprechender Förderprogramme geschaffen)
- Ergänzungen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (hierdurch wird ein Förderprogramm in Höhe von 3,5 Milliarden Euro etabliert)
- Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zur Konkretisierung der Ergänzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes
- Umsetzung in den Ländern

Die diesbezüglichen Gesetzesänderungen werden vom Deutschen Städtetag ausdrücklich begrüßt. Durch die Gesetzesänderungen wird ein Mechanismus zur Unterstützung gerade finanzschwacher Kommunen geschaffen. Auch erkennt der Bund seine Verantwortung zur Abmilderung regionaler Disparitäten bzw. deren Folgen an. Die konkrete Programmausgestaltung erscheint zudem weitgehend sachgerecht. Unabhängig hiervon bestehen einzelne, teilweise schwerwiegende Kritikpunkte, die sich insbesondere auf die grundgesetzlich fixierten Prüf-, Kontroll- und Mitgestaltungsrechte des Bundes beziehen.

Änderungen des Grundgesetzes

Auf Grundlage eines neuen Artikels 104 c GG kann „[d]er Bund [...] den Ländern Finanzhilfen für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der finanzschwachen Gemeinden (Gemeindeverbände) im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewähren.“

Aus Sicht des Deutschen Städtetages ist darauf hinzuweisen, dass diese Grundgesetzänderung nicht der

vom Deutschen Städtetag geforderten Aufhebung des Kooperationsverbotes entspricht. Allerdings kommt die Grundgesetzänderung in ihren Wirkungen teilweise einer Lockerung des Kooperationsverbotes gleich und ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Durch die Grundgesetzänderung wird die rechtliche Voraussetzung für eine neue Finanzhilfe geschaffen. Auch für diese neue Finanzhilfe gelten dieselben grundgesetzlichen Regelungen wie für die anderen Finanzhilfen. Insbesondere ist auf den ergänzten Artikel 104b GG hinzuweisen, der die Ausgestaltung von Finanzhilfen regelt. Artikel 104b GG wurde ebenfalls ergänzt. Die Ergänzung erweitert massiv die Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes: „Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen.“ Gerade an dieser Passage, die auch aus Sicht des Deutschen Städtetages inhaltlich zu weitgehend und im Übrigen auch unnötig ist, haben viele Kritiker mit Verweis auf Zentralisierungsgefahren deutlich Anstoß genommen.

Ergänzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes

Das bereits bestehende Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) wird um ein Maßnahmenpaket zur Förderung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen im Umfang von 3,5 Milliarden Euro ergänzt. Wie auch bei der ersten Tranche des KInvFG werden die Mittel den Ländern zur Verfügung gestellt, die hieraus kommunale Projekte finanzieren können bzw. müssen.

Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Länder erfolgt zu je einem Drit-

tel nach Einwohnerzahl, Kassenkrediten und Anzahl der Arbeitslosen. Die Verteilung der Mittel innerhalb der einzelnen Länder ist bislang nicht geregelt. Hierzu wurde vom Bundestag beschlossen, dass „[...] die Flächenländer [...] im Einvernehmen mit dem Bund entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände, die Stadtstaaten dementsprechend die Auswahl der förderfähigen Gebiete fest[legen].“ Eine inhaltliche Verständigung ist dementsprechend der Verwaltungsvereinbarung und somit den weiteren Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Landesregierungen vorbehalten.

Die in der Verwaltungsvereinbarung zu fixierenden Regelungen zur Abgrenzung der förderfähigen Gemeinden bzw. Gemeindeverbände waren Gegenstand intensiver Gespräche zwischen Bund und Ländern. Im Ergebnis sind die Länder weitgehend frei, aus einem großen, zudem nicht abschließenden Katalog Indikatoren zur Bestimmung der „Finanzschwäche“ einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeverbandes zu wählen. Auch dürfen sie diese Indikatoren gruppenbezogen anwenden; so könnten zum Beispiel bei der Anwendung des Kriteriums der Steuerschwäche bei größeren Städten höhere Grenzen berücksichtigt werden als bei kleineren Gemeinden. Alle Indikatoren sind im weitesten Sinne an den Haushalt der jeweiligen Kommunen angebunden, nicht hingegen an der Sozialstruktur oder demographischen Werten (zum Beispiel Entwicklung der Schülerzahl).

Grundsätzlich gilt, dass als Ergebnis der Anwendung der ausgewählten Kriterien höchstens 50 Prozent der Gemeinden / Gemeindeverbände eines Landes als finanzschwach gelten dürfen. Es ist allerdings alternativ „auch ein höherer Anteil von bis zu 85 Prozent möglich, wenn mindestens 70 Prozent der dem jeweiligen Land zur Verfügung stehenden Mittel in höchstens 50 Prozent der finanzschwachen Gemeinden / Gemeindeverbände bzw. Gebiete verwendet“

wird. Bei sämtlichen Prozentzahlen ist auf diejenigen Kommunen abzustellen, die auch tatsächlich Schulträger sind. Im Ergebnis müssen nach dem Alternativkriterium mindestens 70 Prozent der Mittel auf 42,5 Prozent der Schulträger-Kommunen entfallen. Der Prozentsatz von 42,5 Prozent errechnet sich dergestalt, dass maximal 85 Prozent der schultragenden Kommunen als finanzschwach gelten dürfen, die Hälfte hiervon wiederum sind 42,5 Prozent der schultragenden Kommunen insgesamt.

Diese Alternativregelung war zunächst nicht vorgesehen. Mit ihr wurde auf den Umstand reagiert, dass in einigen Ländern der Anteil von Kommunen, die nach allgemeiner Einschätzung als finanzschwach zu bezeichnen sind, höher als 50 Prozent liegt.

Förderfähig sind Investitionen für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden sowie Horten und ähnlichen einer Schule zugeordneten Einrichtungen. Der Begriff der Erweiterung ist nicht im Sinne einer Kapazitätsausweitung zu verstehen (steigende Schülerzahlen), sondern alleine im Sinne einer funktionalen Erweiterung (zum Beispiel zusätzliche Fachklassenräume). Ersatzneubauten sind unter bestimmten Bedingungen zulässig. Das minimale Investitionsvolumen beträgt 40.000 Euro.

Nicht förderfähig sind interne Planungskosten der Kommunen, obwohl deren Finanzierung gerade für die Adressaten des Programmes, nämlich finanzschwache Kommunen, eine besondere Herausforderung darstellt. Aus Sicht des Deutschen Städtetages ist dies zwar misslich, aber letztlich nachvollziehbar: Aus rechtlicher Sicht ist unstrittig, dass Bund und Länder jeweils die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Ausnahmen müssen grundgesetzlich geregelt werden (Artikel 104a GG). Ebenso ist unstrittig, dass die Durchführung (nicht: Finanzierung) der Gemeinschaftsaufgaben Sache der Länder ist (der Bund „wirkt mit“, Artikel 91a GG). Gleichfalls gilt, dass auch die Planungskosten Verwaltungs-

kosten sind. Daher wäre eine Änderung des Artikels 104a GG oder des Artikels 91a GG notwendig, um die Planungs- bzw. Verwaltungskosten förderfähig werden zu lassen. Dies erscheint nicht realistisch. Eine Lösung kann aber auf Länderebene gefunden werden, denn selbstverständlich können sich die Länder im Gegensatz zum Bund dazu verpflichten, auch interne kommunale Planungskosten zu übernehmen.

Das Förderprogramm sieht zwingend eine vollständige Abnahme der geförderten Investitionen bis zum 31.12.2022 sowie eine vollständige Abrechnung bis zum 31.12.2023 vor. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens wurden die ursprünglich vorgesehenen Fristen auch auf Drängen des Deutschen Städtetages um zwei Jahre auf die oben genannten Termine verlängert. Gerade wenn man bedenkt, dass Schulsanierungen vorzugsweise in den Schulferien stattfinden sollten, wird deutlich, dass dieser Projektzeitraum keinesfalls übertrieben lang ist. Bezüglich der inhaltlich nicht nachvollziehbaren Vorwürfe, dass die Kommunen zur Verfügung gestellte Gelder nur „schleppend“ abrufen würden, wird auf die entsprechenden Passagen im Teil I (Investitionen, siehe Seite 15) verwiesen.

Auch ist gesetzlich fixiert, dass die Förderung im Rahmen einer nicht näher definierten „Projektförderung“ erfolgt. Nach hiesigem Verständnis bedeutet dies, dass Maßnahmen, für die eine Kommune Fördermittel erhalten möchte, vorab bei einer entsprechenden Landesstelle notifiziert werden müssen und die Förderfähigkeit in der einen oder anderen Form bestätigt werden muss. Nach hiesiger Auffassung ist mit dem Begriff einer „Projektstruktur“ aber keinesfalls beabsichtigt, die Möglichkeit vorab fixierter regionaler bzw. kommunalindividueller Förderbudgets auszuschließen. Einzelheiten sind auch hier der Verwaltungsvereinbarung vorbehalten.

Die Verhandlungen zur Verwaltungsvereinbarung und die mitunter nicht erfolgte Einbindung der kommunalen Spitzenverbände durch die jeweili-

gen Landesregierungen machen einen weiteren Punkt deutlich: Es ist immer schwierig, wenn Verteilungswirkungen wie beim Kommunalinvestitionsförderungsgesetz über mehrere Ebenen hinweg verhandelt werden müssen. Die konkrete Ausgestaltung der Verwaltungsvereinbarung beeinflusst den Gestaltungsspielraum der Länder bezüglich der Mittelaufteilung innerhalb der einzelnen Länder deutlich. Verhandelt wird die Verwaltungsvereinbarung allerdings zwischen den Exekutiven von Bund und Land. Die konkrete Ausprägung der innerhalb eines Landes noch vorhandenen Gestaltungsspielräume wird wiederum von den jeweiligen Landesparlamenten zu beschließen sein – diese waren jedoch bei der Diskussion um die Gestaltungsspielräume nicht dabei.

Gemeindeverkehrsfinanzierung

Bereits seit 2015 bestand die Übereinkunft zwischen Bund und Ländern, die Mittel des Bundesprogramms nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ungekürzt über 2019 hinaus fortzuführen. Diese Festlegung betraf alleine die Finanzhilfen des Bundes in Höhe von jährlich 332,52 Millionen Euro für Projekte des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs mit zuwendungsfähigen Kosten von jeweils mehr als 50 Millionen Euro.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen wurde zwischen Bund und Ländern vereinbart, dass die sogenannten Entflechtungsmittel des Bundes in Höhe von 2,6 Milliarden Euro, die etwa zur Hälfte aus den sogenannten GVFG-Mitteln des Länderprogramms bestehen, mit dem Ende des Jahres 2019 entfallen. Ohne dass es explizit ausgewiesen wurde, erklärt sich ein Teil der im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs vorgenommenen Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder hierdurch. In der Folge werden die Länder allein zuständig für Finanzhilfen der bisherigen Länderprogramme der Gemeindeverkehrsfinanzierung.

Hierdurch besteht das Risiko, dass bislang für die kommunale Verkehrsinfrastruktur zu verwendende Mittel für landeseigene Ziele verwendet werden. Auf die Möglichkeiten der Länder, den Kommunen für sie bestimmte Gelder vorzuenthalten, wurde eingangs deutlich hingewiesen.

Aus jeder Sicht ausgesprochen kritikwürdig ist ein weiterer Aspekt des Gesetzespakets. So wurde in Artikel 125c des Grundgesetzes Folgendes festgeschrieben: „Eine Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes durch Bundesgesetz ist ab 1.1.2025 zulässig.“ Mit anderen Worten: Frühere Änderungen am Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, einem Gesetz zur Regelung eines Finanzstromes von nicht einmal zwei Promille des Bundeshaushalts, benötigen eine Verfassungsänderung, die das Veränderungsverbot aufhebt.

Aus verfassungspolitischer Sicht ist schlichtweg nicht nachvollziehbar, weshalb das Grundgesetz dazu gehalten muss, das Misstrauen zwischen Akteuren über die Dauerhaftigkeit ihrer Vereinbarungen zu dokumentieren. Man muss auch kein Verfassungsästhet sein, um diesen Satz, der das GVFG für die nächsten Jahre einer demokratischen Steuerung weitgehend entzieht, als einer Verfassung unwürdig zu bewerten.

Aus verkehrspolitischer Sicht ist diese Versteinerung zudem völlig unsinnig: Bis 2025 bleibt das GVFG so, wie es ist. Dies hat zur Folge, dass der Bund in dieser Zeit nicht auf die dringend zu bewältigenden verkehrs-, wirtschafts- und umweltpolitischen Herausforderungen im Bereich des Verkehrs in Städten und ihrem Umland reagieren kann. Ein fachpolitisches Schmäckerl: Die von Verkehrsexperten und dem Deutschen Städtetag geforderte Streichung der Voraussetzung eines „besonderen Bahnkörpers“ bei der Förderung von Straßenbahnen ist vorerst nicht möglich. Das seit 1997 dem Umfang nach unveränderte GVFG-Bundesprogramm kann auch nicht aufgestockt werden oder an die erheblich

gestiegenen Planungskosten und Baupreise angepasst werden.

Bundesteilhabegesetz

Mit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) erfolgte eine Reform der Eingliederungshilfe. Finanzpolitikern ist das Bundesteilhabegesetz nicht alleine wegen der hiermit verbundenen Ausgabenaspekte ein Begriff. Vielmehr stand das Bundesteilhabegesetz zeitweilig im besonderen Fokus der Finanzpolitik, weil geprüft wurde, ob es sich als Weg für eine Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro eignet (eine vorrangige Entlastung der Träger der Eingliederungshilfe war im Übrigen nicht Ziel der Überlegungen).

Aber auch jetzt, nachdem ein anderer Weg zur Entlastung der Kommunen gewählt wurde, ist das Bundesteilhabegesetz von finanzpolitischer Bedeutung. Hierbei sollen im Folgenden nicht die besonderen Leistungsausweitungen oder die in den einzelnen Ländern notwendigen Konnexitätsverhandlungen thematisiert werden. Von besonderem Interesse für den Gemeindefinanzbericht ist das Bundesteilhabegesetz, weil an ihm die Schwierigkeiten einer ex ante orientierten Gesetzesfolgenabschätzung ebenso deutlich werden wie die Herausforderungen, die der Umgang mit unsicheren Prognosen darstellt.

Die Eingliederungshilfe ist ein Bestandteil der Sozialhilfe und beinhaltet die Leistungen für Menschen mit Behinderung. Mit ihr soll zum Beispiel erreicht werden, dass eine berufliche oder medizinische Rehabilitation möglich ist. Aber auch Hilfen zur Beschäftigung in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung oder die Versorgung in einer vollstationären Einrichtung der Behindertenhilfe zählen dazu. Die verschiedenen Leistungsausweitungen bestehen unter anderem in einer Erhöhung der Freibeträge für anzurechnendes Einkommen und Vermögen. Eigenes Einkommen bzw. Vermögen bei einem Empfänger von Eingliederungsleistungen (bislang auch: oder dessen Partner) kann dazu führen, dass die Leistungsempfänger zuerst einen Teil

des eigenen Einkommens und Vermögens einsetzen müssen, bevor die Sozialhilfe einspringt. Die entsprechende Sozialhilfeleistung wird um dasjenige anrechenbare Einkommen gekürzt, das eine bestimmte Grenze übersteigt.

Vor diesem Hintergrund erscheint offensichtlich, dass die Folgen einer Anhebung der Einkommensgrenzen oder die Wirkung eines vollständigen Entfalls der Anrechnung des Partnereinkommens kaum seriös zu prognostizieren sind. Zwar ist ohne weiteres zu ermitteln, in welchem Umfang bislang Kürzungen aufgrund von Anrechnungen stattgefunden haben. Eine Blackbox ist hingegen die Frage, wie viele Personen im Wissen um die Anrechnung eigenen Einkommens die entsprechenden Leistungen von vornherein unabhängig von der Sozialhilfe gezahlt haben. Hier ändert sich nicht das Verhalten von Personen, aber der Kreis der Berechtigten wird ausgeweitet.

Ein zweites Beispiel zu Unsicherheiten bei der Wirkungsabschätzung sind materielle Leistungsausweitungen. Diese können dazu führen, dass mehr Menschen als bislang eine Leistung in Anspruch nehmen. Beispiel hierfür können das sogenannte „Budget für Arbeit“ sein oder aber auch die besondere Würdigung der gewünschten Wohnform durch Änderungen bei der Angemessenheits- und Zumutbarkeitsprüfung. Hier sind Verhaltensänderungen denkbar (und teilweise fachpolitische auch gewünscht), ihr Umfang kann aber nicht abgeschätzt werden. Das Budget für Arbeit stellt eine Lohnsubventionierung dar, die nicht alleine tatsächlichen Mitarbeitern einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) offensteht, sondern allen Menschen, die einen Anspruch auf einen Platz in einer WfbM haben – auch wenn diese den Platz nicht tatsächlich beanspruchen bzw. der Anspruch evtl. noch gar nicht festgestellt wurde. Die Zahl der Menschen, die das Budget für Arbeit in Anspruch nehmen, ist also höchst ungewiss. Daher kann eine ehrliche Gesetzesfolgenabschätzung nicht mehr tun, als einen breiten Daumen zu verwenden und auf die Schätzunsicherheiten hinzuweisen.

Wie wird nun mit diesen Unsicherheiten umgegangen? Auf Ebene der Gesetzesfolgenabschätzung ist wenig passiert, es wird lapidar auf Unsicherheiten hingewiesen. Ansonsten werden weiterhin nahezu willkürlich wirkende Kostenansätze und Ersparnispotenziale aufgelistet. Zwar wurde eine Evaluation zugestanden, aber keine Revision. Im Art. 25 des Bundesteilhabegesetzes finden sich Regelungen, die dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) verschiedene Untersuchungen auferlegen und grob den Untersuchungsgegenstand spezifizieren. So sollen zum Beispiel die finanziellen Wirkungen einzelner Maßnahmen untersucht werden.

Natürlich ist eine Untersuchung der Wirkungen notwendig, aber was passiert mit den Ergebnissen? Das BMAS legt die Berichte Bundestag und Bundesrat vor. Und dann? Dann müssen Bundestag und Bundesrat mit den Ergebnissen umgehen. Politischer Konflikt scheint vorprogrammiert: Zunächst ist denkbar, dass die Validität der im Bericht ermittelten Zahlen zu Mehr- oder Minderbelastungen bezweifelt wird – ein Sachstreit, der aber im politischen Raum und somit an falscher Stelle ausgetragen wird. Sodann wird zu fragen sein, wie mit den – unterschiedlich bewerteten – Ergebnissen umzugehen sei, ob aus fiskalischer Sicht Nachjustierungen notwendig sind. Hier werden jeweils unterschiedliche Maßstäbe dahingehend angelegt werden, es entsteht eine unübersichtliche Diskussion. Ob die Kommunen letztlich Geld für die von ihnen – nicht aber vom BMAS – erwarteten unkompenzierten Mehrausgaben sehen werden, ist völlig offen. Dabei wäre der absehbare Konflikt leicht im Vorfeld zu befrieden gewesen, indem eine klare Revisionsklausel im Gesetz verankert worden wäre. In der Flüchtlingsfrage wurde es vorgemacht. Die Ungewissheit über die Zahl der Flüchtlinge im Asylverfahren war akzeptiert, auf Basis der im Nachhinein festgestellten Zahlen erfolgten Nachzahlungen vom Bund. Ein faires und vor allem von vornherein streitverminderndes Verfahren. Etwas Vergleichbares fehlt nicht nur beim Bundesteilhabegesetz,

Revisionsverfahren müssten auch bei anderen Reformvorhaben festgeschrieben werden.

Unterhaltsvorschussgesetz

Beim Unterhaltsvorschussgesetz herrscht eine ähnliche Konstellation wie beim Bundesteilhabegesetz: Der Bund erklärt, dass mit der Leistungsausweitung (Erweiterung des Berechtigtenkreises) keine fiskalische Belastung der Kommunen einhergehen sollte, legt allerdings bei der Bemessung seiner Kompensationsleistungen eine Gesetzesfolgenabschätzung vor, die seitens der Kommunen – ganz vorsichtig formuliert – nicht geteilt wird. Verschiedene andere Kritikpunkte bezüglich der konkreten Umsetzung sollen hier nicht thematisiert werden.

Wie konnte es zu dieser Konstellation kommen? Bislang galt, dass diejenigen Kinder unter 13 Jahren Unterhaltsvorschuss erhalten, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben aber keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten. Die Bezugsdauer des Unterhaltsvorschusses war auf maximal 6 Jahre begrenzt. Hierbei gibt es keine Einkommensgrenze für den alleinerziehenden Elternteil.

Mit der Reform wurden zwei Leistungsausweitungen umgesetzt. Erstens wird die Altersgrenze von bis zu 12 Jahren auf einschließlich 18 Jahre angehoben. Die Höchstbezugsdauer von bislang 6 Jahren entfällt vollständig. Aus administrativen Gründen sollen diejenigen Kinder zwischen 13 und 18 Jahren, die auf Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) angewiesen sind oder deren alleinerziehender Elternteil im SGB II-Bezug nicht mindestens 600 Euro verdient, hiervon ausgenommen sein. Die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten soll gänzlich entfallen. Damit können Kinder ohne zeitliche Einschränkungen bis zu ihrem 18. Geburtstag Unterhaltsvorschuss erhalten.

In Extremfällen verdreifacht sich die Bezugsdauer gegenüber der bisherigen Gesetzeslage: Dies ist dann der Fall, wenn von Geburt an die Voraussetzun-

gen für den Unterhaltsvorschuss vorliegen: Bislang wären die Zahlungen mit dem Ende des sechsten Lebensjahres eingestellt worden (Höchstbezugsdauer erreicht), nunmehr sind Zahlungen bis zum Ende des 18. Lebensjahres möglich. Besonderes Augenmerk ist auch auf die Verwaltungskosten zu lenken. Nach bisherigem Recht erhielten rund 87 Prozent der Leistungsberechtigten sowohl SGB II-Leistungen als auch Unterhaltsvorschuss. Diese Leistungen wurden zwischen den Jobcentern und den UVG-Stellen in den Kommunen miteinander verrechnet, so dass die Leistungsberechtigten keine finanziellen Vorteile vom doppelten Leistungsbezug haben. Die neue Rechtslage ermöglicht trotz der Einschränkungen bei den 13-17-Jährigen eine Ausweitung der Zahl der Doppelleistungsbezieher. Diese Doppelbürokratie verursacht bei den Kommunen erhebliche Verwaltungskosten.

Die Zahl der neuen Leistungsberechtigten lässt sich anhand der Daten des SGB II-Leistungsbezuges qualifiziert schätzen. Dennoch liegen die Schätzungen des Bundes einerseits und der Länder und Kommunen andererseits weit auseinander. Der Bund unterstellt, dass sich die Ausgaben bzw. die Anzahl der leistungsberechtigten Kinder lediglich um rund 50 Prozent erhöht. Die Städte gehen auch aufgrund von Umfragen in ihren Mitgliedsstädten davon aus, dass sich die Anzahl der Leistungsberechtigten um 100 Prozent erhöhen wird, eine Verdoppelung also.

An dieser Stelle sollen die Unterschiede nicht vertieft behandelt werden. Hier geht es vielmehr um die Frage, wie mit dem Dissens zwischen dem Bund einerseits und den Kommunen andererseits umgegangen wurde bzw. wird: Wie auch beim Bundesteilhabegesetz ist alleine eine Berichtspflicht des Bundes verankert worden. Welche Folgen aus diesem Bericht zu ziehen sind, ist anscheinend – zumindest aus Sicht des Bundes – völlig offen. So wird zwar eine Klärung der Sachfrage bezüglich der Reformkosten versprochen, der Konflikt ist hierdurch jedoch nicht gelöst. Denn ob als Konsequenz der tatsächlichen Fakten der Reformwirkung

auch wirklich eine angemessene Kostenübernahme durch den Bund erfolgt, scheint offen. Derartige Evaluationen verhindern daher nicht Konflikte, sie verschieben sie alleine auf später.

Kommunales Vermögensmanagement – vor neuen Herausforderungen

Von Dr. Birgit Frischmuth

Für kommunales Geld, das bei Banken eingelegt ist, besteht keine gesetzliche Absicherung. Von der gesetzlichen Einlagensicherung sind Einlagen kommunaler Gebietskörperschaft nicht erfasst (vergleiche § 6 Abs. 10 Einlagensicherungsgesetz (EinSiG)).

Gleichwohl haben Kommunen, entsprechend der rechtlichen Vorschriften der Gemeindeordnungen, bei Geldeinlagen auf eine „ausreichende Sicherheit“ zu achten. Deshalb war und ist bei der Einzahlung von kommunalen Geldern auf Bankkonten zu prüfen, wie sicher die Einlage gerade bei dem gewählten Institut ist. Bisher war diese Prüfung vergleichsweise unkompliziert. Es konnte davon ausgegangen werden, dass die auf dem nationalen Markt tätigen Institute entweder einem Institutssicherungssystem oder einer freiwilligen Einlagensicherung angeschlossen sind. Bei Privatbanken bestand bisher die freiwillige Einlagensicherung über den Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e. V. (Bankenverband). Diese Einlagensicherung ist jedoch inzwischen durch den Bankenverband aufgekündigt.

Reform des Einlagensicherungsfonds des Bankenverbandes

Seit der Finanzmarktkrise und der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers hatte der Bankenverband immer wieder und immer weiter die Sicherungsgrenzen des Einlagensicherungsfonds der Privatbanken gesenkt. Ab Oktober 2017 sind kommunale Einlagen bei den Privatbanken nun gar nicht mehr durch den Fonds gesichert.

Trotz massiver Proteste der Kommunen gegen die Reform des Einlagensicherungsfonds wurde im April 2017 durch die Delegiertenversammlung des Bankenverbandes der Wegfall der Sicherung kommunaler Einlagen beschlossen. Nur für vor dem 1.10.2017 getätigte Einlagen von Kommunen gilt noch ein Bestandsschutz.

Diese Entscheidung ist schon deshalb völlig unverständlich, weil Kommunen – anders als Bund und Länder – von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als Privatkunden im Sinne des § 31a Abs. 3 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) eingestuft sind. Inländische Kommunen sind damit regelmäßig weder professionelle Kunden noch geeignete Gegenparteien im Sinne des WpHG.

Damit unterliegen Banken bei der Anlageberatung von Kommunen besonders hohen Anforderungen. Die vom Bankenverband in den Begründungen zum Wegfall der Einlagensicherung gewählte Zuordnung der Kommunen zu „professionellen Investoren und bankähnlichen Kunden“ ist somit nicht gerechtfertigt. Tatsächlich ist nach dem Wegfall der Einlagensicherung die Sicherheit für kommunale Gelder bei vielen Privatbanken in Frage gestellt.

Bisherige Einlagen bei Privatbanken

Ein Blick in die Bankenstatistik verdeutlicht, dass (zum Stand Ende 2016) rund 8 Prozent kommunaler Einlagen von der Reform des Einlagensicherungsfonds betroffen gewesen wären (vergleiche Übersicht 12).

In der Statistik werden Großbanken, Regionalbanken und sonstige Kreditbanken sowie Zweigstellen ausländischer Banken (also jene Bankengruppe, die dem Bankenverband angehört und damit dem reformierten Einlagensicherungsfonds angeschlossen ist) unter dem Begriff der „Kreditbanken“ zusammengefasst. Gerade bei längerfristigen Einlagen hatten sich die Kommunen für Möglichkeiten bei Kreditbanken entschieden (vergleiche Übersicht 13). Besonders hoch war

Ende 2016 der Anteil der Kreditbanken bei Termineinlagen von mehr als einem Jahr. Hier betrug der Anteil sogar 56 Prozent.

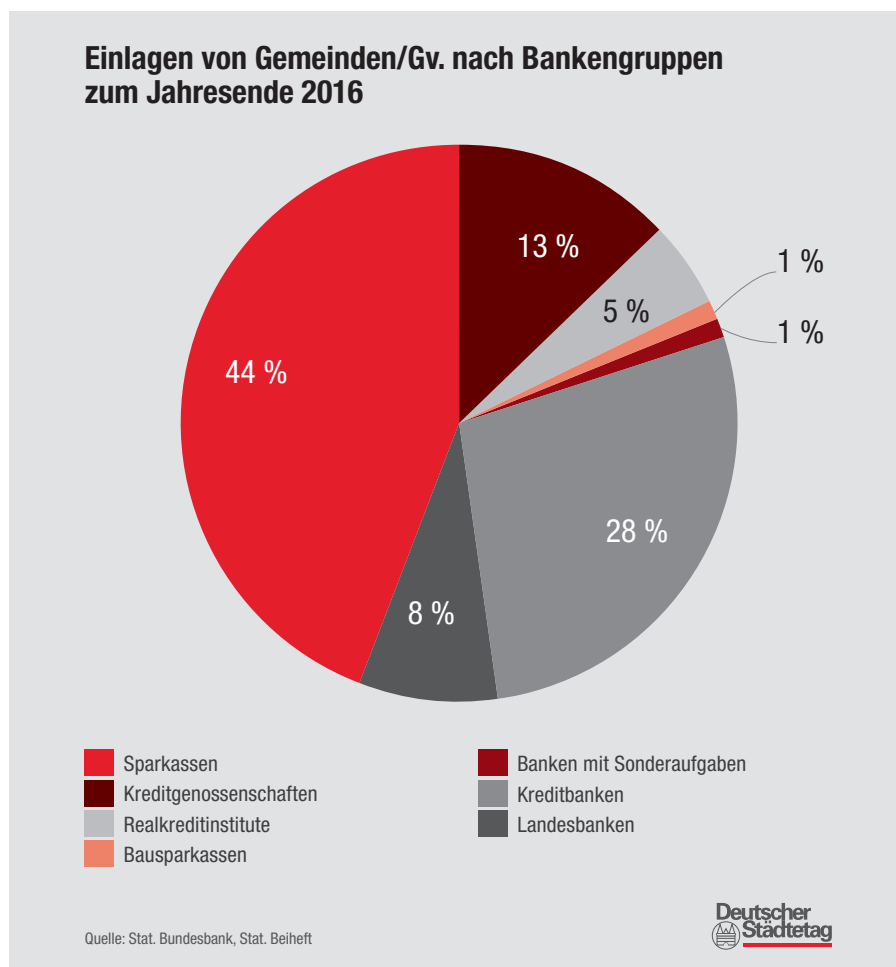
Um welche Gelder handelt es sich?

Kommunen arbeiten – anders als Unternehmen – nicht mit eigenen Geldern, sondern mit dem Geld der Steuer- und Gebührenzahler, mit dem Geld von Stiftern von Treuhandvermögen sowie von Anspruchsberechtigten unselbständiger kommunaler Pensions- und Versorgungskassen. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein berechtigtes Interesse, dass die bei Privatbanken zeitweilig eingelegten kommunalen Gelder sicher sind. Gerade auch wenn man bedenkt, in welchem Umfang in den letzten zehn Jahren Steuergelder zur Rettung von Privatbanken eingesetzt werden mussten.

Die Aussage des Bankenverbandes „für den privaten Kunden und Stiftungen ändert sich nichts, der volle Schutz bleibt ohne Einschränkungen erhalten“, entspricht nicht der Wirkung der beschlossenen Reform. Gerade auch die bei Kommunen angesiedelten Stiftungen, mit überwiegend sozialen und kulturellen Stiftungszwecken, sind in besonderer Weise von einer Aufkündigung der Einlagensicherung betroffen.

Ein erheblicher Teil der kommunalen Geldeinlagen ergibt sich auch aus dem Zufluss von Steuermitteln, die an den jeweiligen vierteljährlichen Hauptsteuerterminen auf Bankkonten eingehen und im Rahmen der Liquiditätssteuerung von den Kommunen für kurze Zeiträume angelegt werden müssen, bis im folgenden Dreimonatszeitraum diese Mittel für monatliche Auszahlungen (Sozialleistungen, Personalausga-

Übersicht 12:



ben) wieder abfließen. Kommunale Einlagen sind deshalb vor allem Sichteinlagen und Termineinlagen bis zu einem Jahr. Ende 2016 hatten die kommunalen Sichteinlagen zum Beispiel einen Anteil von 56 Prozent und Termineinlagen bis zu einem Jahr machten weitere 16 Prozent der kommunalen Einlagen aus.

Längerfristige Einlagen stammen vor allem von rechtlich unselbständigen Sondervermögen der Kommunen. Zu diesen gehören auch Versorgungs- und Pensionskassen, die Vorsorge für Dritte treffen, für natürliche Personen. Es ist unverständlich, dass der Schutz von Versicherungen im Rahmen der Reform des Einlagensicherungsfonds erhalten bleibt, rechtlich unselbständige Sondervermögen der Kommunen jedoch ausgeschlossen werden. Dies gilt ebenso für gebührenfinanzierte Eigenbetriebe der Kommunen (zum Beispiel Abfallwirtschaftsbetriebe), deren angelegte Gebührgelder (zum Beispiel aus der Gebührenausrücklage) aus dem Schutz fallen und die damit schlechter gestellt werden als Einlagen von Unternehmen.

Änderung bisheriger kommunaler Anlagestrategien

Grundsätzlich besteht bei der Vermögensverwaltung stets ein Zielkonflikt zwischen den anzuwendenden Maßstäben wie Rentabilität, Sicherheit und Verfügbarkeit. Der Wegfall der Einlagensicherung bei Privatbanken erschwert die kommunale Vermögensverwaltung erheblich. Die Verweigerung des bisherigen Schutzes für Einlagen von Kommunen (einschließlich ihrer rechtlich unselbständigen Sondervermögen – wie Eigenbetriebe, Stiftungen und Versorgungskassen) ab dem 1.10.2017 ist Anlass zur Änderung der Anlagestrategie in vielen Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages. Das ist das Ergebnis einer aktuellen Erhebung der Hauptgeschäftsstelle. Bei den unmittelbaren Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages wird derzeit ein breites Spektrum möglicher Ansätze für die Neuausrichtung der Anlagestrategien geprüft (vergleiche Übersicht 14).

Der Hauptansatz ist die Umschichtung von Einlagen auf Institute mit Institutssicherung. Unter den gegenwärtigen Marktbedingungen reagieren jedoch gerade diese Institute häufig mit Limitierungen und/oder Verwahrgeldgebühren.

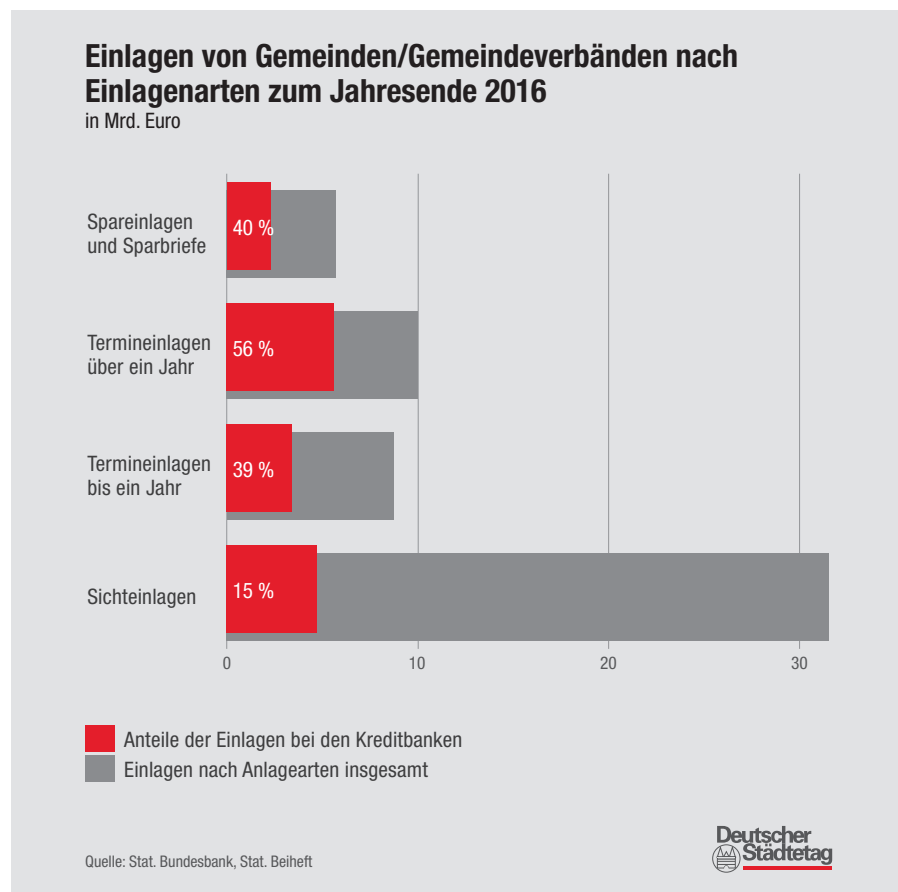
Ein weiterer Ansatz wird u. a. in der Analyse der Ratingergebnisse von Banken gesehen. Aber bei weitem nicht alle Banken verfügen über ein externes Rating. Etliche kleinere und mittlere Institute verzichten auf ein externes Rating. Zudem taugen auch Ratingergebnisse, wie nicht zuletzt die Finanzmarktkrise zeigte, nur bedingt als verlässliche Entscheidungsgrundlage. Die Beobachtung und Beurteilung von Bankkennzahlen, die entsprechend den europäischen Vorgaben zur Bankenaufsicht von den Instituten offenzulegen sind, können eine weitere Basis bieten. Das setzt jedoch auch eine entsprechende Expertise in den Verwaltungen voraus.

Die Senkung von Einlagebeständen und der Übergang zur „Konzernfinanzierung“ innerhalb der Kommune sind weitere Ansätze, die erwogen werden.

Viele Städte haben inzwischen Anlagerichtlinien formuliert oder überarbeiten derzeit ihre bisherigen Richtlinien. Wesentliche Elemente sind neben der Definition des Geltungsbereichs, die Benennung von Anlagezielen und von Anlagegrenzen sowie die Festlegung von Zuständigkeiten und von Vorgaben für die Berichterstattung.

Mit Blick auf die Sicherheit der Geldanlage wird vor allem auf die Vermeidung von Klumpen-Risiken abgestellt. Zudem werden Fragen der Verfügbarkeit der Mittel, der Werterhaltung und der Wirtschaftlichkeit angesprochen. Auch werden vermehrt Kriterien (insbesondere Ausschlusskriterien) mit Blick auf eine nachhaltige Geldanlage formuliert.

Übersicht 13:





Sind interkommunale Geldeinlagen eine zulässige Alternative?

Hier sind im direkten Verhältnis von Kommune zu Kommune insbesondere bankenaufsichtsrechtliche Hemmnisse zu erwarten. Grundsätzlich ist das Bankaufsichtsrecht auf Kommunen anwendbar. Kommunen ist das Betreiben von Bankgeschäften, zu denen auch das Einlagengeschäft gehört, verboten. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat in der Vergangenheit regelmäßig Geldeinlagen bei anderen Kommunen untersagt.

Neujustierung der rechtlichen Rahmenbedingungen?

Die haushaltsrechtlichen Regelungen für Kommunen zur Geldanlage sind in den Bundesländern heterogen und begrenzen in sehr unterschiedlichem Maße den möglichen Handlungs- und

Entscheidungsspielraum im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Der Dialog mit der Politik und den Aufsichtsbehörden ist erforderlich, um auch in Zukunft dem Anspruch von ausreichender Sicherheit und einem angemessenen Ertrag bei der kommunalen Geldanlage gerecht werden zu können.

Sparkassen – unverzichtbarer Teil kommunaler Daseinsvorsorge

Von Dr. Birgit Frischmuth

Die Sparkassen stehen vor großen Herausforderungen. Insbesondere die Umsetzung hochkomplexer Regulierungsvorgaben hat zu wachsendem Aufwand für die Institute geführt. Die anhaltende Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) setzt zudem die Erträge der Institute deutlich unter Druck. Für die Städte als

Träger ihrer Sparkassen ist es unerlässlich, sich mit den regulatorischen Rahmenbedingungen ebenso wie mit den Markt- und Wettbewerbsbedingungen ihrer Institute auseinander zu setzen. Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat sich daher mit den aktuellen Herausforderungen für Sparkassen befasst. Mit dem beschlossenen Positionspapier wird die besondere Stellung der Sparkassen im Zusammenspiel mit ihren Trägern, den Kommunen, hervorgehoben. Darüber hinaus soll das Papier den politischen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene die Besonderheiten des „Sparkassen-Modells“ verdeutlichen und dafür werben, dieses Modell zu sichern und zu stärken.

Proportionalität bei der Bankenregulierung

International wurden und werden Maßgaben für Bankgeschäfte neu formuliert. Auf europäischer Ebene werden die Regeln für Finanzdienstleister kontinuierlich fortgeschrieben. Diese Regeln sind von der Bankenbranche generell einzuhalten. Selbst dann, wenn Vorgaben nicht als unmittelbar auf nationaler Ebene anwendbar gezeichnet sind, strahlen die international getroffenen Vereinbarungen auf die nationale Bankenaufsicht aus. Besonderheiten des in Deutschland bestehenden Bankensystems mit seinen drei Säulen aus privaten, öffentlichen und genossenschaftlichen Banken werden bei den internationalen Regeln nicht oder kaum berücksichtigt.

Die Europäische Zentralbank hat im Mai dieses Jahres einen Leitfaden zur Beurteilung der fachlichen Qualifikation und persönlichen Zuverlässigkeit veröffentlicht. Diese europäischen Leitlinien enthalten Anforderungen an Mitglieder von Aufsichtsorganen, die mit dem öffentlichen Bankenwesen in Deutschland nicht vereinbar sind. Sie beachten nicht die besonderen Strukturelemente der kommunal getragenen Sparkassen. So beispielsweise, wenn die EZB generell einen Interessenkonflikt bei Personen mit politischem Einfluss vermutet und lediglich eine Ausnahme für Vertreter von Anteilseig-

nen vorsieht. Da die Sparkassen dem Prinzip der kommunalen Trägerschaft unterliegen, ist zur Herstellung eines Gleichlaufes zumindest auch eine Ausnahme für Trägervertreter dringend erforderlich.

Die enge Bindung zwischen den kommunalen Trägern und ihren Sparkassen hat sich uneingeschränkt bewährt. Die europäischen und nationalen aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Verwaltungsratsmitglieder in den Sparkassen müssen dem spezifischen Geschäftsmodell und der regionalen Verankerung der Sparkassen Rechnung tragen.

Es ist ein ermutigendes Signal, dass Anfang Juni 2017 auch die Ministerpräsidentenkonferenz deutlich in unserem Sinne Position bezogen hat.

Zur Fortentwicklung der Geschäftsstrategien

Veränderte Markt- und Wettbewerbsbedingungen verlangen auch von den Sparkassen Anpassungen und die Fortentwicklung der Geschäftsstrategien. Globalisierung und Digitalisierung der Wirtschaft scheinen dezentrale, regionale Ausprägungen generell in Frage zu stellen. So sehen sich auch die Sparkassen einem wachsenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt und müssen veränderte Kundenansprüche aufnehmen. Dabei handelt es sich nicht nur um einen allein kurzfristig notwendigen, zu parierenden Entwicklungsschub. Die Herausforderungen für die Sparkassen sind grundlegend.

In enger Kooperation mit den kommunalen Trägern gilt es, das jeweilige Filialnetz zu justieren und zukunftsfähige Vertriebsstrukturen und Produktangebote zu entwickeln. Prägend für die Strategien sind der für das Geschäftsmodell rechtlich verankerte öffentliche Auftrag und die Einhaltung des damit verbundenen Regionalprinzips.

Sparkassen haben die Aufgabe, die geld- und kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft insbesondere innerhalb des Geschäftsgebietes zu unterstüt-

zen. Sparkassen dienen damit einem öffentlichen Zweck. Sie stärken den Wettbewerb und stellen die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise, der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands und der öffentlichen Hand mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche sicher. Sie unterstützen damit die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich. Die hohen Anteile der Sparkassen bei der Kreditierung des Mittelstandes, des Handwerks, des privaten Wohnungsbaus oder auch die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit Bankdienstleistungen (wie zum Beispiel beim Girokonto für Jedermann, dem sich die übrigen Banken bis zur gesetzlichen Regelung weitgehend verweigerten) belegen den hohen gesellschaftlichen Wert der Institute.

Die konkrete Ausformung des öffentlichen Auftrages im Spannungsfeld zwischen Marktsituation, Trägerinteressen und Managementvorhaben ist im gemeinsamen örtlichen Dialog zu entwickeln und fortzuschreiben.

Digitalisierung und Veränderungen bei den Ansprüchen der Kunden

Forcierte Digitalisierung sowie eine damit verbundene Anpassung der Vertriebsstrategie sind für viele Sparkassen wesentliche Ansätze zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit. Neben wachsendem Kostendruck sind zu beobachtende Veränderungen im Kundenverhalten, vor allem junger Kundengruppen, wesentliche Motive für die angestoßene Technisierung. Die Frage danach, wieviel analog und wieviel digital in der Region angeboten werden sollte, ist nicht pauschal zu beantworten. Die Nutzungsgewohnheiten variieren nicht nur in Abhängigkeit vom Alter sondern auch zum Beispiel dem Bildungsgrad, dem Geschlecht, der verfügbaren Zeit. Sparkassen folgen wie andere Finanzdienstleister somit dem Kundenwunsch, viele Leistungs Kanäle anzubieten. Unter Beachtung der neuen Geschäfts- und Kontaktmöglichkeiten über das Internet verändert sich

die Erwartungshaltung der Kunden zu vor allem flexiblen Kontaktangeboten. Das stationäre Vertriebsnetz ist möglichst optimal mit den neuen Möglichkeiten einer Multikanalstrategie („des Multichannel-Banking“) zu verknüpfen. Der Kundenzugang zu den Leistungen der Sparkassen steht im Fokus, ob nun persönlich (Service, Beratung) oder auch digital (Zahlungsverfahren, Videoberatung, Text-Chat, Selbstbedienung). Dabei sollte der Anspruch bestehen, einheitliche Qualitätsstandards – entsprechend der Reputation der Sparkassen und ihres öffentlichen Auftrages – über alle diese Kanäle hinweg zu gewährleisten.

Sparkassen müssen sich im digitalen Raum durch Datenschutz und Datensicherheit qualifizieren. Das gilt besonders im Zahlungsverkehr, wo andere Marktakteure die Lebensgewohnheiten der Kunden ausforschen und diese Daten Dritten zugänglich machen, um sie zu monetarisieren.

Auch Kommunalverwaltungen nutzen und gestalten die Digitalisierung. Strategien zum eGovernment werden durch Kommunen entwickelt und verwirklicht. Insofern strahlt die digitale Entwicklung der Sparkassenfinanzgruppe auf die Kommunen aus und gilt es, mögliche Synergien zu nutzen.

Europäische Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS)

Von Dr. Birgit Frischmuth

Die EU-Kommission arbeitet intensiv an Europäischen Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors. Das Ziel der EU sind einheitliche und verbindliche europäische Vorgaben zur Rechnungslegung des öffentlichen Sektors für eine Verbesserung der statistischen Daten. Diese Vorgaben sollen sich dem Vernehmen nach eng an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) orientieren. Die EU-Kommission setzt damit eindeutig auf eine doppelte Rechnungslegung. Diese Reform wird

zu hohen zusätzlichen einmaligen und laufenden Kosten für den öffentlichen Sektor führen. Aus kommunaler Sicht stellen sich mindestens drei Fragen in diesem Kontext: Ab wann ist mit solchen europaweiten Standards zu rechnen? Wer formuliert diese Standards? Findet ein fachlicher Austausch zu den Inhalten dieser künftigen Standards statt, der auch die Erfahrungen mit der nun seit Jahren praktizierten kommunalen Doppik aufnimmt?

Im Folgenden soll vor dem Hintergrund dieser Fragen über den derzeitigen Zwischenstand kurz berichtet werden, woraus sich die Forderung nach einer Neuausrichtung der nationalen Positionierung ableitet.

Zeitpläne für eine EPSAS-Einführung in Europa

Für die Entwicklung und Einführung der EPSAS wird gegenwärtig von einem Zeithorizont bis 2025 ausgegangen.

Aktuell unterstützt die EU-Kommission (auch finanziell) einzelne Mitgliedstaaten bei der freiwilligen Umstellung auf eine IPSAS-basierte doppische Rechnungslegung. Auf diese Weise bereiten sich einzelne Mitgliedstaaten praktisch auf künftige EU-weite Standards vor und zugleich werden in der Europäischen Union weitere Fakten bei der Ausrichtung öffentlicher Rechnungslegung geschaffen. Parallel werden die EPSAS formuliert, die nach Maßgabe der Kommission nicht unnötig von dem Bezugsrahmen IPSAS abweichen sollen. Diese erste Phase der EPSAS-Einführung wird in den verlautbarten Plänen der zuständigen EU-Behörde (Eurostat) mit einer Laufzeit bis zum Jahr 2020 ausgewiesen. Die eigentliche Umstellung auf EPSAS-Standards soll in den Mitgliedstaaten dann in der zweiten Phase bis zum Jahr 2025 erfolgen.

Wer formuliert die EPSAS?

Seit Herbst 2015 ist von der EU-Kommission eine „Working Group EPSAS“ eingerichtet. Dabei handelt es sich um ein Expertengremium der Kommission

unter Einbeziehung fachlicher Expertise aus den Mitgliedstaaten. Deutschland wird in der Working Group vom Bundesministerium der Finanzen und dem Bayerischen Finanzministerium vertreten. Die Hamburger Finanzbehörde nimmt als benannter Beobachter teil. Mehrere Unterarbeitsgruppen (sogenannte Cells) arbeiten der Working Group EPSAS zu.

Formale Beschlüsse oder Entscheidungen werden in diesen Gremien nicht gefasst, vielmehr dienen die Arbeitsgruppen der Vorbereitung einer entsprechenden EU-Verordnung.

Die einzelnen Mitgliedstaaten stehen ihrerseits in der Verantwortung, ihre nationalen Sichtweisen in die Diskussion der benannten Fachgremien einzubringen und dabei insbesondere die Belange der unterschiedlichen Ebenen des öffentlichen Sektors zu berücksichtigen. Die Verhandlungsführer für die Bundesrepublik Deutschland sollen also nicht nur die Betroffenheit des Bundes und der Länder sondern auch die Belange der Gemeinden/Gemeindeverbände und Sozialversicherungsträger aufnehmen und vertreten. Daher ist der fachliche Austausch innerhalb Deutschlands zu den zu formulierenden EPSAS erforderlich. Dieser Austausch hat zwar in den letzten Monaten zögerlich begonnen, sollte jedoch dringend intensiviert werden. Erfolgt dies nicht, besteht die Gefahr, dass deutsche Positionen in der europäischen Debatte zu EPSAS keine Berücksichtigung finden und die Kosten der Einführung der EPSAS für Deutschland noch weit höher ausfallen als bislang schon prognostiziert.

Die im Sommer 2014 im Auftrag der EU-Kommission veröffentlichte Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC zu den Kosten der Einführung von EPSAS hatte bereits zum Ergebnis, dass im europäischen Vergleich die Umstellungskosten für Deutschland besonders hoch ausfallen. Nach dieser Studie muss allein der öffentliche Sektor Deutschlands circa 21 Prozent der Kosten der europaweiten Reform tragen.

Gestrige Debatten sind nicht zielführend

Eines ist bereits deutlich erkennbar: In Europa werden längst Tatsachen geschaffen und für eine verbreitete praktische Anwendung der IPSAS gesorgt. In den Gremien der EU-Kommission geht es ausschließlich um die künftigen Standards für eine doppische Rechnungslegung der öffentlichen Hand und zwar basierend auf IPSAS-Standards. Das Handelsgesetzbuch (HGB), die Referenz für das doppische Rechnungswesen in Deutschland, ist nicht die für Europa maßgebende Gesprächsbasis. Schon deshalb ist ein breiter nationaler Dialog zur fachlichen Positionierung und inhaltlichen Unterstützung der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland in den Arbeits- und Unterarbeitsgruppen von Eurostat erforderlich.

Noch viel mehr scheint die auf nationaler Ebene, vor allem im politischen Raum, noch oft geführte Grundsatzdebatte „Kameralistik versus Doppik“ für den europäischen Diskurs um EPSAS nicht zielführend. Verweigerungsvoten oder Verweise auf kamerale Regelungen bergen vielmehr die Gefahr, dass die deutsche Seite bei der konkreten Formulierung von EPSAS ungehört und unbeteiligt bleibt. Damit gehen jedoch (im Moment noch bestehende) Optionen zur Aufwandsbegrenzung für die im nächsten Jahrzehnt anstehende Einführung der europäischen Standards der Rechnungslegung des öffentlichen Sektors verloren. Deutschland muss sich vielmehr und zwar im eigenen Interesse konstruktiv in die inhaltliche, normative Debatte der EU-Standards einbringen.

Nationaler Dialog zu EPSAS ist geboten – künftige Bundesregierung steht in der Verantwortung

„Will man IPSAS verhindern, muss man EPSAS gestalten!“ Diese klare Aussage war das wesentliche Ergebnis einer Tagung in der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages. Teilnehmer waren zum einen Vertreter aus Mitgliedsstädten und Mitgliedsverbänden

des Deutschen Städtetages und zum anderen Vertreter von Innenministerien und Finanzministerien der Länder, Vertreter von Rechnungshöfen und Gemeindeprüfungsanstalten der Länder, vom Bundesrechnungshof, vom Statistischen Bundesamt sowie Wissenschaftler verschiedener Universitäten, Hochschulen sowie kommunaler Bildungseinrichtungen. Wie eine Abfrage ergab, hatte sich die überwiegende Zahl der 70 Teilnehmer bereits mit EPSAS intensiv auseinandergesetzt. So trafen normative Fragen der Ausrichtung einzelner Rechnungsstandards ebenso wie organisatorische und technische Aspekte der Umsetzung europäischer Rechnungslegungsstandards auf hohes Interesse. Folglich gibt es inzwischen auch in Deutschland eine sensibilisierte Fachöffentlichkeit, die sich mit der Thematik intensiv auseinandersetzt. Dieses Know-how sollte zwingend in die Positionsfindung der deutschen Verhandlungsführer in Sachen EPSAS einfließen. Dabei kann es schließlich auch nicht um eine alleinige Spiegelung der EPSAS-Vorschläge an den Standards der staatlichen Doppik gehen. Die nun seit Jahren praktizierten Regelungen der kommunalen Doppik und die damit verbundenen Erfahrungen müssen mindestens ebenso in die Positionsfindung einbezogen werden.

Die Verantwortung für diesen Dialog und die Konsolidierung der nationalen Gesprächspositionen liegt beim Bund und den Ländern. Die staatliche Ebene steht in der Pflicht, die Erfahrungen und Vorarbeiten der Kommunen bei der Anwendung eines doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens aufzunehmen und für die Formulierung der EPSAS zu nutzen.

Die Vertreter der deutschen Seite bei den Gesprächen auf EU-Ebene sollten die bestehenden Gesprächsangebote annehmen. Tatsächlich machte die letzte Bundesregierung davon wenig Gebrauch. So ist es nicht überraschend, dass auch der Bundesrat an die Bundesregierung die Forderung gerichtet hatte, für alle Kosten durch EPSAS aufzukommen (vergleiche Drucksache 272/17 vom 27.3.2017).

Der neuen Bundesregierung ist dringend anzuraten, die weiter bestehenden Gesprächsangebote anzunehmen.

Fortschreibung des Grundsatzpapiers erforderlich

Je nach Ausgestaltung ist mit der Einführung von EPSAS nicht nur ein hoher einmaliger Umstellungsaufwand, sondern auch ein dauerhafter deutlicher Mehraufwand zur Bereitstellung der von Eurostat künftig geforderten Daten zu erwarten. Eine konstruktive Debatte in Deutschland zu EPSAS ist daher nicht nur dringend geboten, sondern auch eilbedürftig. Eine vertiefte inhaltliche Auseinandersetzung mit den angelsächsisch geprägten und damit nicht am HGB orientierten IPSAS ist ein wesentlicher Baustein für eine fundierte politische Diskussion. Das derzeitige Grundsatzpapier von Bund und Ländern, das durch das Bundesministerium der Finanzen im Januar 2017 veröffentlicht wurde, ist im Wesentlichen getragen durch die Ablehnung einer verpflichtenden Einführung von EPSAS, die Wahlfreiheit zwischen den Rechnungslegungssystemen und die Forderung nach Berücksichtigung fundamentaler Prinzipien der deutschen Rechnungslegung. Bei dieser Grundausrichtung besteht die Gefahr, dass die deutschen Positionen bei der EU-weiten Debatte zwar evtl. zur Kenntnis genommen werden, aber bei der Formulierung der EPSAS wenig Beachtung finden.

Ergebnisse vorliegender Machbarkeitsstudien nutzen

Inzwischen liegen auch in Deutschland einige umfassende Studien zu den Konsequenzen einer Umstellung der öffentlichen Rechnungslegung auf IPSAS vor. Dazu gehören Studien bezogen auf einzelne Kommunen (zum Beispiel die Stadt Münster, die Stadt Hiddenhausen, die Stadt Leverkusen). Für das Rechnungswesen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) wurde ein „Proof-of-Concept“ zu den Umsetzungsmöglichkeiten von EPSAS auf Basis des aktuellen Rechnungslegungssystems der FHH erstellt. Ausgehend von den derzeitigen IPSAS-

Regelungen wurden neben normativen auch organisatorische und technische Aspekte in die Beurteilung einbezogen. Im Ergebnis dieser Untersuchung wird deutlich, dass die von der Europäischen Kommission gewählte Ausprägung der als Referenzstandard vorgesehenen IPSAS für einen europäischen Rechnungslegungsstandard erhebliche Auswirkungen auf die Umstellungskosten der anwendenden Gebietskörperschaften haben werden.

Eine jüngst veröffentlichte Untersuchung für das Land Hessen hat zum Beispiel ergeben, dass von der Umstellung rund 80 Buchungskreise, mit 800 Dienststellen und rund 11.300 SAP-Anwender angesprochen sind. (Studie zur Umstellung eines doppelischen Rechnungswesens auf einheitliche europäische Rechnungslegungsstandards am Beispiel des Bundeslandes Hessen). Die Studie enthält ein Maßnahmenpaket zur organisatorischen Begleitung einer EPSAS-Implementierung.

Mit den verfügbaren Ergebnissen der bereits vorgelegten Gutachten zur Rechnungslegung nach IPSAS für deutsche Gebietskörperschaften liegen Ansatzpunkte auf dem Tisch. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse sind auszuwerten und sollten für die inhaltliche Ausrichtung der deutschen Positionierung in den europäischen Gremien maßgeblich sein.

EPSAS-Kosten müssen Bund und Länder verantworten

Der Bund und die Länder sitzen in den Fachgremien auf EU-Ebene zur Formulierung der EPSAS. Sie haben dort den Auftrag, auch die Konsequenzen für die kommunale Ebene im Blick zu behalten. Schon daraus ergibt sich: Die zu erwartenden hohen finanziellen und personellen Belastungen der Kommunen bei einer verbindlichen Einführung von EPSAS müssen durch den Bund und die Länder getragen werden, zumal für die überwiegend bereits kaufmännisch buchenden Kommunen kein entsprechender unmittelbarer Nutzenzuwachs aus EPSAS zu erwarten ist. Noch bestehen Optionen, diese Kosten

einzugrenzen. Der Bund und die Länder sollten im eigenen Interesse diese Chance nutzen.

Tax Compliance in Kommunen

Von Dr. Stefan Ronnecker

Komplexität kommunaler Steuerpflichten als Risiko

Im Alltagsgeschäft der Städte, Kreise und Gemeinden bleibt es bei der großen Anzahl komplexer Prozesse mit Steuerrelevanz nicht aus, dass irrtümlich auch einmal punktuell falsche Steuererklärungen abgegeben werden. Daraus resultieren neben fiskalischen und politischen Risiken auch persönliche strafrechtliche Konsequenzen für die Verwaltungsleitungen sowie für die operativ zuständigen Mitarbeiter in den Steuerfachdiensten der Kommunen.

Die steuerstrafrechtlichen Risiken haben sich dabei in den vergangenen Jahren deutlich verschärft und werden zukünftig sogar noch weiter zunehmen. Ursächlich hierfür ist zum einen der Systemwechsel bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (§ 2b UStG) spätestens ab 1.1.2021, aufgrund dessen die Fehleranfälligkeit der Steuererklärungsprozesse im Bereich der Umsatzsteuer deutlich zunehmen wird. Zum anderen hat sich im Gefolge der jüngeren Steuerhinterziehungsskandale (Stichwort: Swiss Leaks) auch die steuerstrafrechtliche Verfolgungspraxis erheblich verschärft.

In der Vergangenheit konnten irrtümlich begangene Fehler in aller Regel problemlos durch eine Fehleranzeige und -berichtigung nach § 153 Abgabenordnung (AO) geheilt werden. Aufgrund neuerer BGH-Rechtsprechung zum sogenannten „Eventualvorsatz“, wonach eine vorsätzliche Steuerverkürzung (§ 370 AO) bereits dann anzunehmen ist, wenn sie lediglich für konkret möglich gehalten worden ist, werden nun Berichtigungen nach § 153 AO schnell zum steuerstrafrechtlichen Risikofall. In der Praxis mehren sich

Fälle, in denen steuerstrafrechtliche Ermittlungsverfahren bei vorgenommenen Fehlerkorrekturen allein aufgrund einer Überschreitung betragsmäßiger Aufgriffsschwellen eingeleitet worden sind.

Vor diesem Hintergrund ist gegenwärtig bei Korrekturerfordernissen in jedem Einzelfall zu prüfen, ob anstelle einer Berichtigung besser eine strafbefreiende Selbstanzeige nach § 371 AO gestellt werden sollte. Diese wird aber nur wirksam, wenn die im Zuge der Selbstanzeige einzureichende Nacherklärung das Gebot der Vollständigkeit erfüllt. Jeder erst im Anschluss an eine Selbstanzeige zusätzlich entdeckte Fehler hebt also die strafbefreiende Wirkung der vorangegangenen Selbstanzeige auf. Die Vollständigkeit einer Nacherklärung kann aber ebenso wenig garantiert werden, wie zuvor die Vollständigkeit der ursprünglichen Steuererklärung selbst garantiert werden konnte. Eine für die Anwender rechtssichere Fehlerkorrektur ist derzeit also weder über Berichtigungen nach § 153 AO noch über strafbefreiende Selbstanzeigen nach § 371 AO gewährleistet. Hierbei handelt es sich keineswegs nur um ein spezifisch kommunales Problem. Auch andere Großverwaltungen im Bereich der Kirchen, Rundfunkanstalten, Universitäten sowie insbesondere der großen privatwirtschaftlichen Unternehmen stehen durchaus vor vergleichbaren Herausforderungen.

Tax Compliance Management Systeme als Lösungsangebot der Finanzverwaltung

Dieses Dilemma komplexer Organisationseinheiten hat die Finanzverwaltung erkannt und mit einer Neuregelung im Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO) zu § 153, Rdn. 2.6 einen signifikant risikoärmeren Weg für Fehlerkorrekturen nach § 153 AO eröffnet: „Hat der Steuerpflichtige ein innerbetriebliches Kontrollsystem [für Steuern] eingerichtet, das der Erfüllung der steuerlichen Pflichten dient, kann dies gegebenenfalls ein Indiz darstellen, das gegen das Vorliegen eines Vorsatzes oder der Leichtfertigkeit sprechen

kann, jedoch befreit dies nicht von einer Prüfung des jeweiligen Einzelfalls.“ Die Botschaft der Finanzverwaltung lautet: Kann der Steuerpflichtige ein überzeugendes Tax Compliance Management System (TCMS) vorweisen, also ein Managementsystem zur Sicherstellung eines gesetzeskonformen Verhaltens aller gesetzlichen Vertreter und Mitarbeiter der Kommune in Steuerangelegenheiten, dann werden die Veranlagungsbeamten bei Fehlerkorrekturen nach § 153 AO in der Regel von Meldungen an die Straf- und Bußgeldstellen der Finanzämter absehen können.

Diese Neuregelung bindet zunächst nur die Finanzverwaltung. Die Ermittlungsbefugnisse der unabhängigen Strafverfolgungsbehörden werden dadurch naturgemäß nicht beschränkt. Eine vollständige Exkulpation der Mitarbeiter in den Steuerfachdiensten (insbesondere vor dem Vorwurf eines Eventualvorsatzes) ermöglicht ein TCMS also nicht. Es reduziert aber zukünftig maßgeblich die Wahrscheinlichkeit, dass es bei Fehlerkorrekturen überhaupt zur Einleitung steuerstrafrechtlicher Ermittlungen kommt. Denn in der Praxis wird die breite Masse aller steuerstrafrechtlichen Ermittlungsverfahren von den Veranlagungsbeamten der Finanzämter angestoßen.

Für die jeweiligen Leitungsebenen der Kommunen begründet die Einführung eines TCMS sogar einen nahezu umfassenden Schutz. Für sie besteht in der Praxis vor allem das Risiko des Vorwurfs einer leichtfertigen Steuerverkürzung (§ 378 AO) in Form eines organisatorischen Unterlassens. Eine Verletzung der Organisationspflichten kann mit Geldbußen bis zu 50.000 Euro geahndet werden (§ 378 Abs. 2 AO). Ein solches Organisationsversagen der Leitungsebene kann aber regelmäßig ausgeschlossen werden, wenn ein adäquates TCMS besteht. Daher sollten insbesondere die Stadtspitzen ein großes Interesse an der Einführung eines leistungsfähigen TCMS haben.

Darüber hinaus wirkt ein effektiv ausgestaltetes TCMS in steuerstrafrechtlicher Hinsicht vor allem präventiv,

da bereits die Eintrittswahrscheinlichkeit von steuerlichen Pflichtverstößen deutlich reduziert wird.

Schließlich ist die Einrichtung eines TCMS gleichbedeutend mit einer umfassenden Erfassung, Beschreibung, Wirksamkeitsanalyse und Dokumentation des Steuererklärungsprozesses in der Kommune. Das bietet Chancen, bisherige Organisationsstrukturen und Arbeitsprozesse auch einmal systematisch zu hinterfragen und effektiver auszugestalten.

Leitlinien für die praktische Umsetzung

Aufgrund der vorgenannten erheblichen persönlichen steuerstrafrechtlichen Risiken für die Verwaltungsleitungen und die Mitarbeiter in den Steuerfachdiensten wird allen Kommunalverwaltungen empfohlen, ein entsprechendes TCMS-Projekt möglichst zeitnah auf den Weg zu bringen.

Verbindliche Leitlinien der Finanzverwaltung für kommunale TCMS wird es allerdings nicht geben. Aus Sicht der Finanzverwaltung sollen sich die Anforderungen an TCMS „marktgetrieben“ entwickeln, also aus einer sich in diesem Bereich entwickelnden Prüfungspraxis. Das Institut der Wirtschaftsprüfer – IDW hat an dieser Stelle bereits vorgelegt und einen Diskussionsentwurf für einen zukünftigen Prüfungsstandard für TCMS veröffentlicht („IDW-Praxishinweise 1/2016: Ausgestaltung und Prüfung eines Tax CMS gem. IDW PS 980“). Spiegelbildlich zu diesem Prüfkonzept hat eine Arbeitsgruppe des Deutschen Städtetages aus der Perspektive steuerpflichtiger Kommunen einen ersten Diskussionsentwurf für einen Projektleitfaden zur Einführung eines TCMS im städtischen Bereich erarbeitet. Der Diskussionsentwurf bildet nicht nur eine Grundlage für die weitere Fachdiskussion in den Kommunen, mit der Finanzverwaltung und mit dem Prüfungswesen; er bietet auch bereits konkrete praktische Orientierungshilfen bei der Entwicklung eines auf die örtlichen Verhältnisse hin zugeschnittenen TCMS-Projekts in den Städten.

Der Aufbau und die laufende Weiterentwicklung eines kommunalen Tax Compliance Management Systems ist damit bereits mehr als nur eine Zukunftsthema. Es wird fortan eine dauerhafte Managementaufgabe für die Stadtspitzen und bezüglich der operativen Umsetzung ein zentraler Tätigkeitsschwerpunkt der örtlichen Steuerfachdienste sein.

... und was zu tun bleibt – ein Forderungskatalog

In die Zukunft blickend ist zu fragen, welche Probleme anstehen und noch einer Lösung harren. Denn der Eindruck ist grundfalsch, dass mit der Neuordnung des Finanzausgleichs der gordische Knoten durchschlagen und alle Probleme gelöst seien. Selbst wenn einfache, bereits klar ausformulierte Lösungsstrategien zu den steigenden kommunalen Soziallasten oder den Altschulden nicht auf der Hand liegen, soll der Rahmen skizziert werden, innerhalb dessen Lösungen gefunden werden können bzw. müssen.

Andere finanzpolitische Baustellen, wie zum Beispiel die Fortführung und Ausweitung der Flüchtlingsfinanzierung oder die Reform der Grundsteuer, benötigen hingegen „lediglich“ den politischen Willen von Bund und Ländern; die Instrumente selbst liegen bereit.

Die Gewichtung der einzelnen Themen mag zunächst ungewohnt erscheinen – der abgeschlossenen Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen wurde vergleichsweise wenig Raum eingeräumt, der Problematik der Sozialausgaben sowie einer Skizze zur Lösung des Altschuldenproblems wird im kommenden relativ viel Platz gewährt.

Dabei stehen Handlungsaufträge für die Zukunft sowie die Darstellung von Mechanismen im Vordergrund: Denn angesichts des Beginns einer neuen Legislaturperiode besteht eine etwas größere Chance als üblich, dass Problemlagen thematisiert und Lösungsansätze aufgegriffen werden.

Weitere Entlastung von Sozialausgaben

Jahr für Jahr steigen die Sozialausgaben der Kommunen um zwei Milliarden Euro oder mehr. Die Städte verkennen nicht, dass der Bund Mittel für die kommunalen Sozialausgaben zur Verfügung gestellt hat. Diese haben allerdings lediglich ausgereicht, die vergangenen überproportionalen Ausgabensteigerungen im Sozialbereich abzumildern. Solange die weiterhin überproportional steigen, sind auch weiterhin regelmäßig neue strukturelle Entlastungen notwendig. Eine der Ursachen für diese Entwicklung ist die Rolle der Kommunen als „Ausfallbürge“ für Lücken in den vorrangigen sozialen Sicherungssystemen. Diese Lastverantwortung darf nicht genutzt werden, um andere Leistungsträger vermeintlich folgenlos aus ihrer eigenen Sicherungspflicht teilweise zu entlassen.

Der Städtetag fordert, dass die notwendigen weiteren Entlastungsmaßnahmen vorrangig denjenigen Kommunen zugutekommen, die am stärksten von sozialen Problemlagen betroffen sind. Daher muss der Bund seinen Anteil an den Kosten der Unterkunft zukünftig auf mehr als 50 Prozent erhöhen. Hierdurch wird zwar eine Bundesauftragsverwaltung unumgänglich. Dies ist angesichts der sachgerechten Verteilungswirkung der Mittel aber hinnehmbar.

Schutz vor neuen Belastungen im Sozialbereich

Es darf nicht sein, dass die Entlastungseffekte durch nicht gegenfinanzierte Leistungsausweitungen im Sozialbereich sofort wieder zunichte gemacht werden. Es ist bereits jetzt eine enorme fiskalische Aufgabe, alleine die Finanzierung der bestehenden sozialen Standards zu sichern – Leistungsausweitungen ohne Gegenfinanzierungen sind abzulehnen.

Trotz dieser Forderung nach Maßnahmen im Sozialbereich fordern die Städte im Bereich des Sozialen Arbeitsmarktes eine Ausweitung der

bisherigen Anstrengungen (siehe unter „Arbeit möglich machen“). Dies ist kein Widerspruch: Die Städte erwarten durch eine Ausweitung des Sozialen Arbeitsmarktes nicht alleine eine Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten der Betroffenen sowie deren Stabilisierung, sondern mittel- und langfristig auch eine Absenkung des Bedarfs an unmittelbar unterstützenden sozialen Leistungen. Darüber hinaus sind die Kommunen in die Lage zu versetzen, im Rahmen ihrer freiwilligen Leistungen präventive Maßnahmen zu ergreifen, denn dies hilft ebenfalls, den zukünftigen Bedarf an den pflichtig zu erbringenden nachsorgenden Sozialleistungen zu verringern.

Die Städte brauchen einen prozeduralen Schutz gegen unzureichende Gegenfinanzierungen, fehlerhafte Kostenfolgeabschätzungen und überoptimistische Annahmen zu Effizienzwirkungen. Dieser Schutz kann nur in seriösen Revisionsverfahren bestehen. Es ist allerdings völlig unzureichend, wenn alleine eine unspezifizierte Revision als solches vereinbart wird; dies entspricht alleine einer Vertagung eines Finanzierungsstreits. Bereits bei der Gesetzgebung muss das konkrete Revisionsverfahren mitsamt den hierbei zu verwendenden Daten und den hieraus abzuleitenden Folgen fixiert werden. Diese Forderung gilt auch für andere Politikbereiche.

Folgen hoher Sozialausgaben beseitigen: Altschuldenproblematik lösen

Sowohl bei der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen im Allgemeinen als auch bei der Frage der Förderung kommunaler Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen durch den Bund wurde eine sehr große Bandbreite von Interessen und Sichtweisen deutlich. Leider ist es höchstens kurzfristig hilfreich, diese unterschiedlichen Positionen zu verschweigen. Vielmehr müssen Konflikte benannt werden, damit sie politisch gelöst werden können.

Verschiedene Bundespolitikerinnen und -politiker haben im Rahmen der Neuordnung der föderalen Finanzbe-

ziehungen heftig kritisiert, dass es ihnen nicht möglich sei, Bundesgeld fokussiert in die Problemregionen dieser Republik zu leiten. Stattdessen, so die Klage, würden auch die finanzstärkeren Länder auf einer Beteiligung an den entsprechenden Bundesgeldern bestehen, obwohl sie gar nicht von den zu bekämpfenden Problemen betroffen seien. Es existiert eine besonders drastische Formulierung, die sich der Städtetag nicht zu eigen machen möchte, die aber die Schärfe des Konfliktes zeigt: Es wird davon gesprochen, dass die reichen Länder die finanzschwachen Kommunen in anderen Länder zur Geisel nehmen würden, um den Bund zu erpressen.

Umgekehrt sprechen Vertreter der finanzstarken Länder (bzw. Bundespolitiker aus diesen Ländern) davon, dass die finanzschwachen Länder und ihre Kommunen zunächst „ihre Hausaufgaben machen“ sollten, bevor sie den bequemen Weg der Hilfe von außen einfordern dürften. Dieser Verteilungs- und Interpretationskonflikt zeigte sich schon bei den vergleichsweise geringen Volumina der beiden Tranchen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes. Er wird ungleich schärfer, wenn die vom Volumen her bis zu siebenmal größere Altschuldenproblematik tangiert ist.

Diese Konfliktlage führt dazu, dass einer Lösung der Altschuldenproblematik ein intensiver Diskussionsprozess vorausgehen muss. Glücklicherweise erscheinen dennoch verschiedene Punkte unstrittig. Dazu zählt zunächst das Faktum, dass viele Kommunen im Rahmen der derzeitigen und für den Zeitraum ab 2020 vereinbarten Finanzstrukturen nicht in der Lage sein werden, ihre Altschuldenstände (hier verstanden als übermäßig hohe Kassenkredite) zurückzuführen. Ebenfalls erscheint unstrittig, dass mit hohen Kassenkreditbeständen verschiedene Herausforderungen bzw. Risiken verbunden sind.

- Zu nennen sind erstens die kurz- und mittelfristigen Haushaltsrisiken: Das historisch niedrige Zinsniveau wird nicht von unbegrenz-

ter Dauer sein. Zugleich sind die betroffenen Kommunen aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften nicht in der Lage, sämtliche Kassenkredite in langfristige Kredite umzuwandeln. Daher verbleibt ein großer Teil kurzfristiger Darlehen, bei denen die Zinsänderungsrisiken voll zum Tragen kommen würden. Deutliche Zinsanstiege würden die bislang ausgehandelten Konsolidierungspläne Makulatur werden lassen.

- Zweitens ist festzustellen, dass verschiedene Kommunalfinanzierer versuchen, bei höher verschuldeten Kommunen auch höhere Margen durchzusetzen. Aus dieser völlig ungerechtfertigten Ungleichbehandlung ergeben sich über die „normale“ Zinslast hinausgehende Belastungen für die betroffenen Kommunen.
- Drittens steht eine weitere Befürchtung im Raum. Vereinzelt setzen sich Kommunalfinanzierer maximale Kreditvolumina je Einwohner, die an eine einzelne Kommune ausgebracht werden. Wenn dieses Vorgehen um sich greift, kann es im Extremfall dazu führen, dass mittelfristig Schwierigkeiten bei der Kreditversorgung auftreten.
- Und viertens, dies sollte vor dem Blick auf die kurzfristigen Gefahren, die von den Kassenkrediten ausgehen, nicht vergessen werden: Es ist ja nur ein erster Schritt, wenn Sicherungsmechanismen gefunden werden, die garantieren, dass die Situation auch in der Zukunft nicht außer Kontrolle gerät. Die Schulden müssen irgendwann auch zurückgezahlt werden.

Zusätzlich zu diesen unstrittigen Punkten der Problembeschreibung, sind auch einige Eckpunkte der Problemlösung – zumindest unter Fachpolitikern – unstrittig: Dazu zählt eine strenge Reihenfolge, mit der Finanzprobleme angegangen werden müssen. Zunächst muss das Entstehen neuer Defizite verhindert und damit die Problemursache beseitigt werden. Denn es wäre auf Dauer nicht erfolgversprechend, die Altlasten anzugehen, wenn gleichzeitig immer neue Schul-

den hinzugetürmt werden. In vielen Ländern existieren bereits gesonderte Konsolidierungsprogramme, die das Entstehen neuer Defizite verhindern oder zumindest einen Abbau der bislang bestehenden Defizite bewirken. Es muss eine erfüllbare Verpflichtung derjenigen Kommunen, die an einem Entschuldungsprogramm teilnehmen, zur Konsolidierung existieren. Falls diese Sicherungsmechanismen nicht greifen sollten und eine Kommune aufgrund eigenen Verschuldens die Voraussetzungen zur Teilnahme an einem Entschuldungsprogramm nicht einhält, müssen automatisch Sanktionen erfolgen. Diese Bedingung ist erstens notwendig, damit die Entlastung dauerhaft wirkt. Gerade aus Sicht der Mittelgeber (und aus Sicht derjenigen Kommunen, die keine zusätzliche Entlastung bekommen) ist sie aber zweitens auch deswegen notwendig, damit sichergestellt ist, dass durch den finanziellen und wohl auch politischen Kraftakt die zu lösenden Probleme auch wirklich gelöst werden.

Höchst strittig ist hingegen die Diskussion bezüglich der Ursachen der hohen Altschulden. Zudem scheint diese Diskussion teilweise interessengeleitet geführt zu werden, denn unterschiedliche Ursacheninterpretationen führen zu unterschiedlichen Verpflichtungen der einzelnen Akteure, sich an der Problemlösung zu beteiligen. Die Bandbreite der genannten Ursachen ist groß.

Die nach hiesiger Wahrnehmung gängigste Ursacheninterpretation bezüglich der Altschulden von altindustriellen Städten und Regionen ist ein globalisierungsbedingter Strukturwandel. Nach dieser weit verbreiteten Lesart haben die betroffenen Regionen einfach nur das „Pech“ gehabt, dass gerade ihre Branchen aufgrund der Öffnung des Welthandels in Deutschland einen Niedergang erlebt haben. Als Folge dieser Ursacheninterpretation wird die Beistandspflicht der anderen Gebietskörperschaftsebenen vorrangig über den Gedanken der Solidarität begründet. Auch die Argumentation der gleichwertigen Lebensverhältnisse und der regionsunabhängigen Chancengleichheit fällt in diese Linie.

Wenn die wichtigste Ursache der hohen Kassenkredite ein globalisierungsbedingter Strukturwandel ist, schließt sich eine zweite Frage an: Ist dann der Aufstieg der prosperierenden Regionen das ebenfalls globalisierungsbedingte Gegenstück? Diese Auffassung vertritt zum Beispiel ein Kurzbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Falls dem so ist, ist die Debatte als eine Verteilungsdiskussion der Globalisierungsgewinne zu führen. Dann fordern die strukturschwachen nicht „nur“ die Solidarität der stärkeren Regionen ein, sondern fordern einen fairen Interessenausgleich. Besonders zu beachten ist, dass ein Teil der Kosten der Globalisierung, die Kosten der Unterkunft insbesondere von Langzeitarbeitslosen, von der lokalen Ebene getragen wird.

In eine andere Richtung gehen Interpretationen, die die kommunalen Kassenkredite letztlich als ausgelagerte Defizite des Landeshaushalts betrachten. Eine eindrückliche Berechnung hierzu gibt es zum Beispiel seitens des Landesrechnungshofs Schleswig-Holsteins. Hier ist eine besondere Pflicht des jeweiligen Landes zur Auflegung landesinterner Schuldenprogramme gegeben.

Verschiedentlich wird aber auch diskutiert, dass die Probleme zu einem guten Teil hausgemacht seien (zwischen den Kommunen in Problemregionen und dem jeweiligen Land wird hierbei oftmals nicht unterschieden). So sei auf die nicht zu leugnenden Probleme des Strukturwandels zu spät, zu schwach und mit falschen Methoden reagiert worden; zudem sei das Ausgabeverhalten nicht an die neuen Realitäten angepasst worden. Wer so argumentiert, sieht naturgemäß auch nur sehr eingeschränkte Beistandspflichten Dritter. Er empfindet zusätzliche Mittel für strukturschwache Regionen zugleich als eine ungerechte Benachteiligung derjenigen Regionen, die keine Mittel erhalten. Er wird versuchen, isolierte Mittelflüsse allein an die altschuldenbelasteten Regionen zu unterbinden bzw. oder aber zumin-

dest – auch ohne eigene Belastung durch Kassenkredite – an ihnen teilzuhaben.

Diese unterschiedlichen Interpretationsansätze sind zu berücksichtigen, wenn es um die Konstruktion eines Programms zur Lösung der Altschuldenproblematik geht. Für jeden Interpretationsansatz werden sich Indizien oder Einzelfälle finden lassen, die die jeweilige Sichtweise unterstützen. Im Ergebnis wird daher wohl weniger die Möglichkeit zur Schaffung eines Konsenses bestehen, deswegen sind die Fähigkeiten zum Kompromiss gefragt. Auch wird akzeptiert werden müssen, dass jede Altschuldenlösung – wie auch immer sie im Detail aussieht – in unterschiedlichen Einzelaspekten als ungerecht angesehen werden wird.

Die grobe Richtung des Kompromisses kann voraussichtlich nur darin bestehen, dass die betroffenen Kommunen massive Hilfen zur Abtragung und Finanzierung ihrer Altschulden bekommen, zugleich aber selbst substantielle Beiträge liefern, die wiederum einen unbequemen und harten Konsolidierungskurs erfordern. In diesem Zusammenhang darf aber kein Kaputtsparen der betroffenen Städte erzwungen werden, das alle Zukunftschancen eliminiert. Eines ist jedenfalls klar: Das Altschuldenproblem ist zu groß, um es auch in der nächsten Legislaturperiode auf die lange Bank zu schieben.

Gesicherte Einnahmen schaffen Handlungsfähigkeit

Die kommunalen Haushalte sehen sich auch weiterhin vor große bestehende und künftige Anforderungen gestellt. Der Investitions- und Sanierungsbedarf ist bei weitem noch nicht abgearbeitet und die Notwendigkeit zur Schaffung finanzieller Spielräume besteht weiterhin. Daher sieht der Deutsche Städtetag keinerlei Möglichkeiten zum Verzicht auf Steuereinnahmen. Wer jetzt auf Steuereinnahmen verzichtet, riskiert den Verlust von Handlungsfähigkeit gerade für den Moment, in dem Handlungsfähigkeit besonders dringend benötigt würde. Die Steuereinnahmen als Ergebnis

einer guten wirtschaftlichen Entwicklung müssen zugleich als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge, der öffentlichen Infrastruktur und somit einer weiterhin guten wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, mittels der die Unternehmen den Kommunen die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, damit diese gute Standortbedingungen schaffen können. Auch wenn Bund und Länder der Auffassung sein sollten, dass ihre Haushalte Steuersenkungen verkraften können, gilt dies nicht für die kommunalen Haushalte. Dementsprechend sind bei Steuersenkungen, die auch die kommunalen Haushalte betreffen, entsprechende Kompensationen für die Gemeindeebene vorzusehen.

Regionale Chancengerechtigkeit herstellen – Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ausweiten

Die regionalen Disparitäten sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten in vieler Hinsicht nicht abgebaut worden, sondern haben sich ausgeweitet. Alleine die Angleichung der durchschnittlichen Lebensverhältnisse in den ostdeutschen Bundesländern an den Bundesdurchschnitt hat erkennbare Fortschritte gemacht, während die sogenannten altindustriellen Regionen immer stärker zurückgefallen sind. Es ist richtig, dass bei der Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse kein schematischer Stadt-Land- oder Ost-West-Gegensatz konstruiert wird, sondern dass sich der Blick auf die Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort richtet. In den Fokus genommen werden zunehmend Arbeitslosigkeit, Bildungsabschlüsse und innerdeutsche Wanderungsbewegungen junger Menschen, die nach ihrer Schulausbildung in ihrer Heimatstadt keine Zukunftsperspektive sehen.

Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist das zentrale regionalpolitische Instrument der Bundesregierung. Die Entwicklung in Ostdeutschland hat gezeigt, dass durch eine Verbesserung

der örtlichen Infrastruktur viele Regionen die Chance erhalten haben, zumindest Anschluss an die allgemeine Entwicklung zu finden und einer von Perspektivlosigkeit und Wegzug der jungen Leistungsträger geprägten Situation zu entkommen. Diese Chance muss auch anderen strukturschwachen Regionen gewährt werden, hierbei sind insbesondere Regionen mit nicht abgeschlossenem Strukturwandel zu beachten. Auch diejenigen Ober- und Mittelzentren, deren Zentrenfunktion zunehmend unter Druck gerät, benötigen Unterstützung. Hierzu muss die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, insbesondere die Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur, deutlich ausgeweitet werden.

Grundlagen des Wohlstands sichern – Investitionen ermöglichen

Die durch Steuereinnahmen finanzierte öffentliche Infrastruktur zählt zu den unverzichtbaren Grundlagen des Wohlstands – ohne sie wäre erfolgreiches privates Wirtschaften nicht möglich. Zugleich ist festzustellen, dass derzeit seitens der öffentlichen Hand – gerade seitens der Kommunen – nicht einmal genug investiert wird, um die bereits vorhandene Infrastruktur in ihrem Wert zu erhalten. Von Nachhaltigkeit, von Stabilität kann diesbezüglich keine Rede sein.

Die Kommunen benötigen daher mehr Mittel für ihre Investitionen. Damit die entsprechenden Strukturen zur Mittelverwendung aufgebaut werden können, ist zudem eine langfristige Perspektive notwendig. Es muss Haushaltsrechtlich abgesichert werden, dass die zugunsten der Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel unabhängig von der Haushaltslage vor Ort auch tatsächlich für Investitionen verwendet werden können. Anders als bei der Entlastung von Sozialausgaben ist für die Zielsetzung einer allgemeinen Investitionsbelebung der Weg über eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer durchaus denkbar. Eine Kombination der beiden Maßnahmen bietet sich an.

Grundsteuer – nur eine Reform schafft Sicherheit

Die Städte fordern, unverzüglich ein Gesetzgebungsverfahren für eine bundeseinheitlich geregelte Reform der Grundsteuer einzuführen. Das weitere Unterlassen einer Reform führt angesichts laufender Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Bundesfinanzhof zu einem erheblichen Risiko für die Zukunft dieser wichtigen kommunalen Steuer.

Gewerbsteuerumlage – Absicherung gegen Länderbegehrlichkeiten

Die westdeutschen Gemeinden haben über mehr als zwei Jahrzehnte aktiv durch eine erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Deutschen Einheit beigetragen – unabhängig von ihrer jeweiligen eigenen Finanzsituation. Die erhöhte Gewerbesteuerumlage darf nicht wieder eingeführt werden. Es ist richtig, dass ein Ende dieser Gewerbesteuerumlagen zum Jahr 2020 gesetzlich fixiert ist.

Einzelne westdeutsche Länder haben allerdings noch nicht das Ziel aufgegeben, in einem bundeseinheitlichen Verfahren über das Jahr 2020 hinaus von ihren Gemeinden eine Gewerbesteuerumlage – nur diesmal alleine zum Zweck der Entlastung des eigenen Haushaltes – abfordern zu wollen.

Die Gemeinden vertrauen darauf, dass der Bund seine Schutzfunktion für die Gemeinden wahrnehmen wird. Bundesregierung und Bundestag dürfen nicht akzeptieren, wenn einzelne Länder sich hinter einer bundeseinheitlichen Neueinführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage verstecken wollen. Es ist richtig, dass der Bund die Kommunen in der Vergangenheit entlastet hat und zukünftig weiter entlastet. Der Bund würde sich allerdings zum Büttel der Länder machen, wenn er in einem zweiten Schritt den Ländern dabei helfen würde, eben diese bundesseitigen Entlastungen den Kommunen wieder abzunehmen.

Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung muss selbstverständlich sein

Auch in der kommenden Wahlperiode muss die Finanzierung der mit dem Flüchtlingszuzug verbundenen Aufgaben abgesichert sein. Dies ist eine Selbstverständlichkeit und somit keine Bitte, sondern eine selbstbewusste Forderung der Städte an Bund und Länder. Gerade die Kosten der Integration sowie des flüchtlingsbedingten Ausbaus der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur dürfen nicht unterschätzt werden. Ziel muss es sein, dass in jeder Stadt ausreichend zusätzliche Mittel vorhanden sind, damit die Integration der Geflüchteten bewerkstelligt werden kann, ohne die Bedürfnisse anderer Bevölkerungsgruppen unzumutbar hintenan stellen zu müssen. Nur so kann die Akzeptanz für die humanitäre Hilfe gewahrt werden und der soziale Zusammenhalt geschützt werden.

Hierzu müssen nicht nur die Finanzierungsvereinbarungen der vergangenen Jahre – Kosten der Unterbringung, Versorgung und Betreuung während des Asylverfahrens, Kosten der unbegleiteten minderjährigen Ausländer, Kosten der Integration, Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge – überprüft und verlängert werden. Für eine Reihe von Themen stehen Finanzvereinbarungen sogar noch aus und müssen schleunigst zwischen Bund, Ländern und Kommunen getroffen werden. Hierzu zählt zum Beispiel die Finanzierung der abgelehnten, aber geduldeten bzw. noch nicht ausgereisten Asylbewerber oder der Umgang mit Vorhaltekosten bei Flüchtlingsunterkünften.

Arbeit möglich machen

Noch immer müssen viel zu viele Menschen viel zu lange ohne unmittelbare Aussicht auf reguläre ungeforderte Beschäftigung im Sozialgesetzbuch II verharren. Um dieser Personengruppe Teilhabe durch Arbeit zu ermöglichen, ist ein sozialer Arbeitsmarkt mit öffentlich geförderter Beschäftigung unerlässlich. Der soziale Arbeitsmarkt sichert die Betroffenen zudem gegen eine weitere Erosion ihrer Arbeitsfähig-

keit ab und schützt vor den Belastungen unstrukturierter Tagesabläufe.

Um dies möglich zu machen, brauchen die Jobcenter einfache, SGB II-spezifische Instrumente ohne zu enge oder zu starre Voraussetzungen. Über örtliche Beiräte können bestimmte Beschäftigungsbereiche oder konkrete Tätigkeiten als unproblematisch und wettbewerbsneutral deklariert werden und hierdurch förderfähig werden. Der Deutsche Städtetag verweist dazu auf das Positionspapier zu öffentlich geförderter Beschäftigung und Teilhabe am Arbeitsmarkt. Es ist darüber hinaus zu prüfen, ob dieses Instrument im SGB II speziell für den Personenkreis der Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlinge weiterentwickelt werden muss. Hierfür – dies ist der finanzpolitische Aspekt – sind die entsprechenden Mittel seitens des Bundes bereit zu stellen.

III. Länderreport

Der Länderreport beschreibt aus städtischer Sicht die wesentlichen Entwicklungen der finanzpolitischen Gesetzgebung in den Ländern. Aufgrund seiner fiskalischen Bedeutung steht dabei zumeist der kommunale Finanzausgleich im Vordergrund. Aber auch zweckgebundene Landeszuweisungen und Konsolidierungsprogramme sind im Berichtszeitraum streitige Themen zwischen den Kommunen und der Landespolitik. Die Herausforderungen der Flüchtlingsaufnahme und die damit verbundenen Diskussionen um Kostenerstattungssysteme und Ausgleichspauschalen konnten in den meisten Ländern noch nicht zu einer abschließenden, für die kommunale Ebene zufriedenstellenden Lösung überführt werden.

Auch die Landesverfassungsgerichte tragen ihren Teil zur Weiterentwicklung der Debatten bei. So liegt in Schleswig-Holstein erstmalig eine höchststrichterliche Auseinandersetzung mit dem Finanzausgleichssystem vor. In weiteren Ländern (zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern) wurden umfangreiche finanzwissenschaftliche Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich erstellt, deren Ergebnisse im politischen Raum diskutiert werden.

Die ostdeutschen Städte und Gemeinden sind aufgrund ihrer strukturell geprägten Steuerschwäche auch mehr als ein Vierteljahrhundert nach der deutschen Wiedervereinigung noch in besonderem Maße von Zuweisungen abhängig. Dies schlägt sich auch in den jeweiligen Finanzausgleichssystemen nieder. Der Länderreport trägt diesen differenzierten Rahmenbedingungen durch eine gesonderte Darstellung Rechnung.

Länderreport West

Baden-Württemberg



Das Jahr 2016 war für die Kommunen in Baden-Württemberg geprägt von den ersten Finanzverhandlungen mit der neuen Landesregierung nach der Landtagswahl am März 2016. Im November 2016 wurden die schwierigen und zähen Verhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich in den wichtigsten Punkten abgeschlossen.

Problematisch ist vor allem die Erhöhung der Vorwegentnahme aus dem Finanzausgleich zu Gunsten des Landes, mit der ein erheblicher Eingriff in die Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände erfolgt. Die Vorwegentnahme wird in den Jahren 2017 und 2018 jeweils um 20 Millionen Euro und ab 2019 bis einschließlich 2021 um 230 Millionen Euro pro Jahr erhöht. Damit beträgt der sogenannter Konsolidierungsbeitrag zum Landeshaushalt in 2017 und 2018 515 Millionen Euro, ab 2019 bis 2021 dann 545 Millionen Euro. Allerdings bleibt die Verbundquote von 23 Prozent bis 31.12.2021 unverändert. Das Land hatte ursprünglich eine Erhöhung der Vorwegentnahme um 300 Millionen Euro vorgeschlagen und in den Verhandlungen alternativ auch die Absenkung der Verbundquote ins Spiel gebracht. Mit beiden Vorschlägen konnte sich das Land letztlich nicht durchsetzen, allerdings ist der gefundene Kompromiss für die Kommunen durchaus schmerzhaft.

Im Rahmen des Finanzausgleichs konnte auch eine Vereinbarung zwischen Land und Kommunen getroffen werden, die einen Teil der flüchtlingsbedingten Mehraufwendungen der Kommunen abdeckt: Für die Jahre 2017 und 2018 werden 160 Millionen Euro pro Jahr für den sogenannten Pakt für Integration zur Verfügung gestellt. Davon werden 90 Millionen Euro über einen Integrationslastenausgleich im FAG als Pro-Kopf-Pau-

schale je Flüchtling und 70 Millionen Euro über einzelne Förderprogramme verteilt. Die Finanzierung des Integrationslastenausgleichs erfolgt über eine Umschichtung der 60 Millionen Euro, die aus der Integrationspauschale des Bundes über die Steuerverbundquote den Kommunen zugehen, sowie weiteren 30 Millionen Euro aus der Finanzausgleichsmasse. Zur Umsetzung des Förderprogramms gehen knapp 60 Millionen Euro von den 70 Millionen Euro an die Kommunen zur Finanzierung von sogenannten Integrationsmaßnahmen.

Für Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen zum Abbau des Sanierungsstaus wird – befristet von 2017 bis einschließlich 2019 – für die Kommunen ein zusätzlicher Fonds eingerichtet. Diesem Fonds werden 10 Prozent der Mittel zugeführt, die das Land nach § 18 der Landeshaushaltsordnung zum Abbau impliziter Verschuldung verwenden kann. Die kommunalen Landesverbände haben sich darauf verständigt, dass 80 Prozent der Mittel für die Schulbausanierung verwendet werden sollen, die bisher in Baden-Württemberg nicht förderfähig war. Die übrigen 20 Prozent werden für die Sanierung von Brücken an Straßen in der Straßenbaulast von Kreisen und Gemeinden bereitgestellt.

Im Anschluss an die Verständigungen zum Finanzausgleich 2017 wird nun der Doppelhaushalt des Landes 2018/2019 vorbereitet. Die den kommunalen Finanzausgleich betreffenden Punkte werden dazu in der gemeinsamen Finanzkommission mit den kommunalen Spitzenverbänden angesprochen. Aus städtischer Sicht sind hier u. a. die Finanzierung der Digitalisierung der Schulgebäude, die Fortführung der mit den nach 2019 auslaufenden Entflechtungsmitteln des Bundes finanzierten Förderprogramme (Wohnbau und Landesgemeindefinanzierungsgesetz), die Finanzierung der Integration über das Jahr 2018 hinaus sowie die Auswirkungen des Unterhaltsvorschussgesetzes auf die Kommunen zu betrachten.

Steuerverbundwirtschaft 2017 in den westdeutschen Ländern – Verbundgrundlagen und Verbundquoten in v. H.

Verbundgrundlagen ¹⁾	Baden-Württemberg	Bayern	Hessen*	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Schleswig-Holstein
Einkommensteuer	23,0	12,75	-	15,5	23,0 ²⁾	21,0	20,573	17,83
Körperschaftsteuer	23,0	12,75	-	15,5	23,0 ²⁾	21,0	20,573	17,83
Umsatzsteuer	23,0	12,75	-	15,5	23,0 ²⁾	21,0	20,573	17,83
Gewerbesteuerumlage	23,0	12,75	-	-	-	-	-	-
Länderfinanzausgleich (BEZ)	23,0	12,75	-	15,5	-	27,0	20,573	17,83
Grunderwerbsteuer ³⁾	38,85 ⁴⁾	38,1	-	33,0	23,0 ²⁾	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

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

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

³⁾ Beteiligung in Nordrhein-Westfalen nur an 4/7 und in Rheinland-Pfalz nur an 7/10 der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.

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

* Hessen berechnet die Höhe der Finanzausgleichsmasse seit 2016 nicht mehr im Wege einer gesetzlich festgelegten prozentualen Beteiligung (Verbundquote) an den Verbundgrundlagen sondern hat auf ein sog. rechnungsgestütztes Bedarfssystem umgestellt. Nach dem Bedarf ermittelt sich die Mindestausstattung der Kommunen, welche das Land im KFA-Rechnungsjahr zu gewähren hat. Allerdings spielt der Steuerverbund noch eine Rolle: Basierend auf der Finanzausgleichsmasse des Ausgangsjahres 2016 errechnet sich nach dessen jährlicher Wachstumsrate die sog. „Verstetigungsgröße“. Nach dieser Verstetigungsgröße ermittelt sich, sofern dann die Finanzausgleichsmasse die Mindestausstattung überschreitet, die Finanzausgleichsmasse des jeweiligen Rechnungsjahres.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach den Finanzausgleichsplanungen bzw. Finanzausgleichsgesetzen der Länder (Stand: Juni 2017).

Bei der horizontalen Verteilung der Schlüsselzuweisungen wird zudem die Einführung eines Flächenansatzes und eines Demografiebonus diskutiert. Nach dem Koalitionsvertrag sollen diese in der laufenden Legislaturperiode neben den bisherigen Bemessungsgrundlagen (Steuerkraft und Einwohnerzahl) in den kommunalen Finanzausgleich eingeführt werden. Mit dem Flächenfaktor sollen höhere Infrastrukturbelastungen in ländlichen Kommunen berücksichtigt werden. Mit dem Demografiebonus sollen Kommunen mit stark rückläufiger Bevölkerungszahl bis zu 10 Jahre höhere Schlüsselzuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen erhalten.

Sowohl der Flächenfaktor als auch der Demografiebonus würden interkommunal zu Verschiebungen führen. Der Städtetag Baden-Württemberg hat sich gegen die Einführung von Flächenfaktor und Demografiebonus ausgesprochen und auf bereits existierende Sonderlastenausgleiche wie z. B. den Straßenlastenausgleich, den Ausgleichstock und das Programm Entwicklung Ländlicher Raum hingewiesen. Eine einseitig wirkende Umverteilung zu Lasten wachsender Städte, die ihre bestehende Infrastruktur entsprechend ausbauen müssen und dafür ausreichende Finanzmittel benötigen, ist sehr kritisch zu bewerten. Für eine

leistungsfähige Infrastruktur mit entsprechend ausgebauten Straßen und Schienen sowie eine flächendeckende Breitbandversorgung ist das Land in der Pflicht, ausreichend Mittel zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus ist ergebnisoffen zu prüfen, inwieweit mit Förderinstrumenten passgenaue Lösungen für den ländlichen Raum gefunden werden können.

Die Flüchtlingsunterbringung ist in Baden-Württemberg dreigeteilt: in Erstaufnahme (in der Zuständigkeit des Landes), vorläufige Unterbringung (bis maximal 24 Monate, staatliche Aufgabe, die die Stadt- und Landkreise erledigen) sowie die Anschlussunterbringung (Zuständigkeit der Kommunen). Während bei der Anschlussunterbringung mit dem Pakt für Integration (siehe oben) inzwischen eine Finanzierungslösung erarbeitet werden konnte, gab es bei der vorläufigen Unterbringung zwar eine Zusage der (alten) Landesregierung, dass diese für die Jahre 2015 und 2016 nachlaufend spitz abgerechnet werden soll. Im Gesetz ist allerdings noch ein Pauschalensystem verankert. Für das Jahr 2015 werden nun nachlaufend neue kreisindividuelle Pauschalen festgesetzt, die der jeweiligen kreisbezogenen Belastungssituation Rechnung tragen sollen. Die Abrechnung der Kosten der vorläufigen Unterbringung im Jahr 2016 wird vor-

aussichtlich nach dem gleichem Muster erfolgen. Danach soll der gesetzgeberische Handlungsbedarf für die Zukunft geprüft werden.

Auch im Bereich des Kindergartenlastenausgleichs fordern die Kommunen angesichts stetig steigender Anforderungen in der frühkindlichen Bildung Reformen. Sie verweisen auf den vermehrten Einsatz multiprofessioneller Teams, die Integration von Kindern aus Flüchtlingsfamilien und die Entwicklung von Kindertagesstätten zu inklusiven Einrichtungen. Seit 2013 steht diesen Anforderungen ein unveränderter Ausgleichsbetrag für den Kindergartenlastenausgleich zur Verfügung. Auch eine reguläre Dynamisierung oder Anpassung der Verteilungsmasse im Kindergartenlastenausgleich entsprechend der Entwicklung der Kinderzahlen bzw. der Personalkostenentwicklung erfolgt nicht. Zwischenzeitlich sind die Personalkosten deutlich gestiegen. Darüber hinaus gilt es, die Finanzierung weiterer Platzkapazitäten im Bereich der Kindertagesbetreuung für Kinder mit Fluchterfahrung ab drei Jahren bis zum Schuleintritt sicherzustellen. Der im Koalitionsvertrag angekündigte Pakt für gute Bildung und Betreuung bietet hier aus städtischer Sicht den Anknüpfungspunkt, um Gespräche zwischen Kommunen und Landesregierung aufzunehmen.

Bayern



Mit dem Reformpaket zur Strukturreform bei den Gemeindefinanzzuweisungen im bayerischen Finanzausgleichsgesetz 2016 konnte aus kommunaler Sicht das funktionierende Finanzausgleichssystem nachhaltig optimiert werden. Bei der Verteilung der Finanzausgleichsleistungen 2017 wurden daher nur kleinere Veränderungen am System vorgenommen.

So konnte eine Erhöhung der Kopfbeiträge erreicht werden, die die Kommunen als (Teil-)Kostensatz für die Erledigung der übertragenen Aufgaben erhalten. Durch zusätzliche Haushaltsmittel des Landes in Höhe von 30 Millionen Euro, die den gesetzlich vorgesehenen Anpassungsautomatismus ergänzen, steigen diese Finanzausgleichsleistungen zusammen insgesamt um 34 Millionen Euro. Sie werden damit den gestiegenen Personal- und Sachkosten seit der letzten Anhebung gerecht.

Darüber hinaus hat es im Finanzausgleichsgesetz 2017 eine stärkere Umschichtung im allgemeinen Steuerverbund zugunsten der Investitionszuweisungen gegeben, um dem unverändert hohen Investitionsbedarf der Kommunen für ihre Infrastruktur zu begegnen. Insbesondere im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten ist eine auskömmliche Förderung Grundvoraussetzung für die Realisierung notwendiger Neubauten oder nachhaltiger Sanierungsmaßnahmen. Viele Kommunen stehen vor mehrjährigen Investitions- bzw. Sanierungsprogrammen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten. Die Integration von Kindern von Flüchtlingen, Asylbewerbern und anerkannten Asylbewerbern beschleunigen diesen Investitionsbedarf. Deshalb wurde bei den diesjährigen Verhandlungen ein Schwerpunkt auf die Stärkung der Fördermittel nach Art. 10 FAG und eine Erhöhung des Fördersatzes gelegt. Die Mittel für den kommunalen Hochbau werden durch eine Umschichtung aus dem allgemeinen

Steuerverbund um 70 Millionen Euro auf eine halbe Milliarde Euro erhöht. Das ist eine Steigerung um 16,3 Prozent zum Vorjahresansatz. Damit wird der Orientierungswert für den Fördersatz bei Kommunen mit durchschnittlicher Finanzlage bei der Förderung von Schulen und Kindertageseinrichtungen um 10 Prozentpunkte angehoben und beträgt künftig 50 Prozent. Auch wenn die Spitzenverbände einen noch höheren Orientierungswert durch zusätzliche staatliche Haushaltsmittel gefordert haben, ist die Aufstockung ein positives Signal und im Hinblick auf die Umschichtung aus dem allgemeinen Steuerverbund auch angemessen.

Die Mittel, die im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes für die Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen bereitgestellt werden, betragen in Bayern wie im Vorjahr 150 Millionen Euro. Mit den Stabilisierungshilfen erhalten Kommunen mit strukturellen und demografiebedingten Härten finanzielle Unterstützung, die primär zum Abbau der Verschuldung, aber auch teilweise für notwendige Investitionsmaßnahmen im Bereich der kommunalen Infrastruktur einzusetzen sind. Der regionale Förderschwerpunkt lag in den vergangenen Jahren stets im nordöstlichen Teil Bayerns. Die Kommunen drängen weiterhin – erfolglos – darauf, dass die Bedarfszuweisungen und Stabilisierungshilfen paritätisch von Land und Kommunen finanziert werden. Bislang wird der überwiegende Teil der 150 Millionen Euro (circa 65 Prozent) aus dem allgemeinen Steuerverbund und damit zu Lasten der Schlüsselmasse finanziert.

In Bayern wird weiterhin über die flüchtlingsbedingten Mehrbelastungen der kommunalen Haushalte und einen angemessenen Kostenausgleich durch das Land diskutiert. Die kommunalen Landesverbände fordern hier eine weitergehende aufgabenbezogene finanzielle Entlastung der kommunalen Ebene außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs. Um die finanziellen Belastungen der bayerischen Kommunen gegenüber dem Freistaat Bayern belastbar offenlegen zu können, wurde vom

Bayerischen Städtetag sowie vom Bayerischen Landkreistag bei allen bayerischen kreisfreien Städten und Landkreisen für die Jahre 2015 und 2016 eine Erhebung der nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten durchgeführt. Die Abfrage bezog sich auf die wesentlichen Aufgabenbereiche im Zusammenhang mit der Aufnahme, Betreuung und Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern und beinhaltet nicht die ungedeckten Kosten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Demnach beliefen sich die ungedeckten Kosten bei den bayerischen kreisfreien Städten und Landkreisen in den Jahren 2015 und 2016 auf insgesamt rund 542 Millionen Euro. Die Ausgabenbelastungen von rund 212 Millionen Euro (2015) sind im Jahr 2016 um mehr als 50 Prozent auf 330 Millionen Euro angestiegen. Hier schlagen vor allem die Aufwendungen für Personal zu Buche. Die ungedeckten Kosten der kreisfreien Städte (216,7 Millionen Euro) und der Landkreise (243,9 Millionen Euro) waren in etwa paritätisch verteilt. Der übrige Teil resultierte aus den nicht erstatteten Kosten für unbegleitete junge volljährige Flüchtlinge, die von den Bezirken über die Bezirksumlage finanziert werden müssen. Das Ergebnis hat die Erwartungen und Besorgnis der kommunalen Spitzenverbände bestätigt, dass die finanziellen Belastungen der kommunalen Ebene als erheblich einzustufen sind und eine hohe Dynamik aufweisen.

Mit den Erkenntnissen aus den Kostenerhebungen haben sich die kommunalen Spitzenverbände bereits mehrmals an die Landesregierung gewandt, verbunden mit der Erwartung, dass eine baldige Verständigung auf eine aufgabenbezogene finanzielle Entlastung erzielt werden kann. Bedauerlicherweise gibt es bislang von Seiten der Bayerischen Staatsregierung keine Bereitschaft, mit den kommunalen Spitzenverbänden in einen konkreten lösungsorientierten Dialog zu den offengelegten finanziellen Mehrbelastungen einzutreten. Das Land hält die bestehenden Kostenerstattungen an die Kommunen für ihre Sach- und Zweck-

ausgaben im Rahmen der Erstunterbringung und beim Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes für ausreichend.

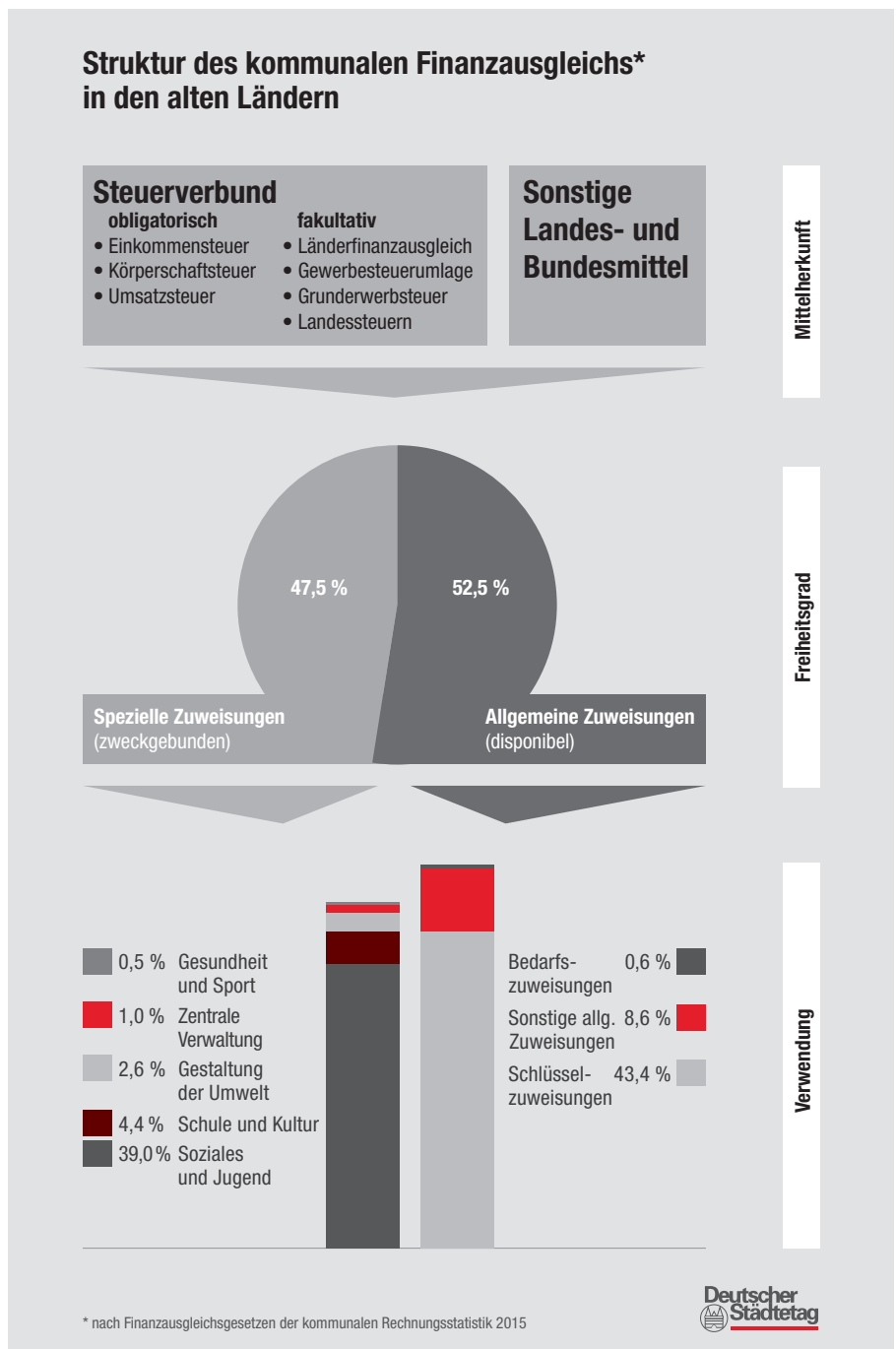
Lediglich bei der von den bayerischen Bezirken getragenen wirtschaftlichen Jugendhilfe für unbegleitete junge volljährige Flüchtlinge konnte eine erste Linderung erreicht werden: Die Bezirke erhalten für 2017 und 2018 eine Entlastung von insgesamt 112 Millionen Euro für die bislang vom Freistaat nicht erstatteten Nettoausgaben. Der Grundstein für diese Entlastung wurde Ende Juli 2017 mit einer schriftlichen Vereinbarung zwischen dem Freistaat Bayern und den Bezirken gelegt. Die darin vereinbarte Kostenerstattung von 40 Euro (2017) und 30 Euro (2018) pro Tag und Fall ist allerdings viel zu gering bemessen. Die Durchschnittskosten der bayerischen Jugendämter belaufen sich auf rund 110 Euro pro Tag und Fall. Allerdings deckt die Kostenbeteiligung des Freistaats mit 40 Euro bzw. 30 Euro täglich lediglich nur rund 25 Prozent der anfallenden Jugendhilfekosten ab und ist von der geforderten hundertprozentigen Kostenübernahmeregelung wie in den anderen Bundesländern weit entfernt.

Hessen



Der anstehende kommunale Finanzausgleich wird in Hessen als Doppel-KFA 2018/2019 geplant, integriert in den Doppelhaushalt des Landes, und daher etwas später im Jahr verabschiedet als die üblicherweise auf ein Jahr bezogenen Finanzausgleichsgesetze. In der Aufteilung der Schlüsselzuweisungen sind erneut die kreisangehörigen Gemeinden besser bedacht worden, deutliche Verlierer sind die kreisfreien Städte. Diese Verschiebungen sind jedoch auch auf Veränderungen bei der Steuerkraft bzw. der durchschnittlichen Aufgabenbelastung zurückzuführen – Veränderungen am Finanzausgleichssystem sind im Berichtszeitraum jedenfalls nicht vorgenommen worden.

Übersicht 16:



Kleinere Anpassungen gibt es jedoch bei der Aufteilung der Finanzausgleichsmasse: Der Anteil der Allgemeinen Finanzausweisungen – im Wesentlichen: Schlüsselzuweisungen – an der Gesamtfinanzierung geht um etwa 1 Prozent von 73,06 Prozent 2017 auf 72,14 Prozent 2018 zurück. Gründe für die Verschiebungen finden sich in der Steigerung der besonderen Finanzausweisungen zugunsten des

Öffentlichen Verkehrs. Die kommunalen Spitzenverbände haben ihren Verkehrsverbänden höhere Zuweisungen aus dem KFA für deren fünfjährigen Planungszeitraum 2017 bis 2021 zugestanden. Der Erhöhungsbetrag konnte 2017 nicht mehr berücksichtigt werden und schlägt daher 2018 besonders zu Buche. Auch die Investitionsfinanzierung für die Krankenhäuser wird 2018 stark erhöht. Damit

haben die hessischen Kommunen einen weit höheren Finanzierungsanteil an ihren Krankenhäusern zu tragen, als die Kommunen im Durchschnitt der anderen zwölf Flächenländer dies leisten müssen.

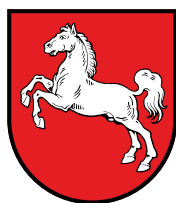
Für besondere Aufmerksamkeit sorgt die Ankündigung der Landesregierung, die kommunalen Kassenkredite in die sogenannten „Hessenkasse“ zu überführen und binnen 30 Jahren vollständig zu tilgen. Damit will das Land dauerhaft das Problem der hohen Kassenkreditschulden der hessischen Kommunen lösen.

Rund 6 Milliarden Euro Kassenkredite will die Landesregierung den Kommunen so „aus den Büchern“ nehmen und in eine langfristige Verbindlichkeit bei der WI-Bank umwidmen. Die Umwandlung der Kassenkredite ist entsprechend der Ausgestaltung des Programms so zu rechnen, dass sie auf 30 Jahre mit rund zwei Prozent verzinst und – weitgehend – komplett getilgt werden. Start ist der 1.7.2018. Zu diesem Zeitpunkt sollen die Kassenkredite auf die WI-Bank „umgelegt“ werden. Daraus errechnet sich ein Gesamtvolumen von rund 9 Milliarden Euro, das jährlich mit 300 Millionen Euro bedient werden muss. Die von den Kassenkrediten betroffenen Kommunen zahlen als unmittelbare eigene Beteiligung nur ein Drittel, also rund 100 Millionen Euro jährlich. Dabei gilt ein Festbetrag der jährlichen Tilgung von 25 Euro je Einwohner. In hoch verschuldeten Kommunen fällt so der Eigenanteil in Relation zur Schuldenübernahme geringer aus; sie werden stärker entlastet. Rund 140 Millionen Euro pro Jahr trägt die kommunale Gemeinschaft bei, in dem u. a. Bundesentlastungsmittel und Mittel des kommunalen Ausgleichsstocks für die Umschuldung verwendet werden. Rund 60 Millionen jährlich trägt das Land. Damit trägt das Land nach seiner bisherigen Absicht rund 20 Prozent, die kommunale Familie rund 80 Prozent der Finanzlasten aus der Hessenkasse.

Begleitet wird die Altschuldenhilfe von einem Investitionsprogramm, mit dem das Land 500 Millionen Euro an Inves-

titionshilfen jenen finanz- und strukturschwachen Kommunen zuteilwerden lassen will, die bis dato ohne Kassenkredite auskommen und daher von dem Entschuldungsprogramm nicht selbst profitieren. Den größten Anteil von rund 330 Millionen Euro an dem Investitionsprogramm will das Land originär aus eigenen Mittel bereitstellen. Knapp 60 Millionen Euro sollen aus den letztlich den Kommunen zustehenden Mitteln aus dem erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder im Rahmen der Bundesentlastung über 5 Milliarden Euro stammen. Der restliche Betrag soll im Zusammenhang mit dem Hessischen Investitionsfonds finanziert werden, ohne diesen jedoch unmittelbar zu verringern.

Niedersachsen



Obwohl die Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs durch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) in 2015 keine Empfehlungen für grundlegende Änderungen am System hervorgebracht hatte, wurde im anschließenden Diskussionsprozess ein Nachsteuerungs- und redaktioneller Anpassungsbedarf bei einigen Detailregelungen des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich (NFAG) erkannt. Diese Änderungen wurden zum FAG 2017 umgesetzt.

Unter anderem wurden die Aufteilungsverhältnisse der Finanzausgleichsmasse aktualisiert, indem zur Berechnung auf aktuelle Zahlen zurückgegriffen und gleichzeitig die Einwohnerinnen und Einwohner der gemeindefreien Bezirke den Gemeinden hinzugerechnet wurden, deren Infrastruktur und Leistungen sie überwiegend in Anspruch nehmen. Auch der Bedarfsansatz auf Kreisebene wurde angepasst, um dort die Belastungen aus der demografischen Entwicklung im gebotenen Umfang anzuerkennen.

Auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände wurde darüber hinaus eine Übergangsregelung zur anzu-

wendenden Bevölkerungsstatistik in das Niedersächsische Gesetz über den Finanzausgleich eingefügt und im Niedersächsischen Finanzverteilungsgesetz (NFVG) eine Lockerung der zu verwendenden Bevölkerungsstatistik durchgeführt. Beide Änderungen sollen dem Umstand Rechnung tragen, dass die Bevölkerungsstatistiken nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen. Weitere wesentliche Veränderungen am Finanzausgleichssystem hat es, wie bereits auf Grundlage der Empfehlungen des NIW-Gutachtens zu erwarten war, nicht gegeben.

Größere Veränderungen wurden in Niedersachsen hingegen beim Abgaberecht vorgenommen: Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) und anderer Gesetze wurde u. a. das Recht der Fremdenverkehrs- und Kurbeiträge geändert und modernisiert. Der Fremdenverkehrsbeitrag heißt künftig Tourismusbeitrag, der Kurbeitrag Gästebeitrag. Der neue Tourismusbeitrag dehnt das Erhebungsrecht auf touristisch geprägte Städte und Gemeinden aus. Eine Prädikatisierung als Fremdenverkehrs- bzw. Kurort ist also nicht länger zwingende Voraussetzung für die Beitragserhebung. Für das Kurbeitragsrecht wurden außerdem die Kosten für Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr in den umlagefähigen Aufwand einbezogen. In diesem Zusammenhang wurde die Erhebung einer Steuer auf entgeltliche Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben (Bettensteuer) verboten, wenn die Kommune einen Tourismus- oder Gästebeitrag erhebt.

Darüber hinaus wurde ein Erhebungsrecht für wiederkehrende Beiträge für Verkehrsanlagen analog zur vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Regelung in Rheinland-Pfalz eingeführt. Auf Anregung der kommunalen Spitzenverbände wurde außerdem im Zuge der Ausschussberatungen im Landtag eine Änderung des Niedersächsischen Straßengesetzes (NStrG) zur Regelung der Straßenreinigungsgebühren angenommen, mit der der Gemeindeanteil zur Vereinfachung nun gesetzlich auf 25 Prozent festgeschrieben wurde.

Auch der 2009 zwischen der damaligen Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden geschlossene sogenannte Zukunftsvertrag wurde im Berichtszeitraum weiterentwickelt, um den noch zur Verfügung stehenden Finanzrahmen zugunsten besonders finanzschwacher Kommunen abschließend auszuschöpfen. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Entschuldungshilfe war bislang die Erreichung des Haushaltsausgleichs (mit oder ohne Gebietsänderung) oder die wesentliche Verbesserung der dauernden Leistungsfähigkeit (nur mit Gebietsänderung). Die zur Verfügung stehenden Mittel in Höhe von insgesamt circa 2 Milliarden Euro, die teilweise vom Land, teilweise aber auch über den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt wurden, konnten nicht vollständig abgeschöpft werden.

Mit Blick auf die verbleibenden Mittel in Höhe von circa 555 Millionen Euro hat die Landesregierung daher im Einvernehmen mit den kommunalen Spitzenverbänden beschlossen, das Entschuldungsprogramm weiterzuentwickeln. Durch die gesetzliche Neuregelung konnten besonders finanzschwache und mit Liquiditätskrediten stark belastete Kommunen an dem Programm teilhaben, die bisher aufgrund der strengen Bewilligungsvoraussetzungen nicht an den Entschuldungshilfen aus dem Zukunftsvertrag partizipieren konnten. Elf Kommunen konnten damit von sogenannten „Stabilisierungshilfen“ profitieren. Mittlerweile ist auch dieses Entschuldungsprogramm abgeschlossen worden. Eine Anschlussregelung ist derzeit nicht in Sicht.

Weiterhin beschäftigt die Städte auch die Auseinandersetzung mit dem Land um die Kosten der Flüchtlingsaufnahme und -integration. Das Land Niedersachsen hat ab 2016 die Pauschale, die es nach dem Aufnahmegesetz an die Landkreise und kreisfreien Städte zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes zahlt, auf 10.000 Euro erhöht. Wie erwartet zeichnet sich ab, dass diese Kostenerstattung der Höhe nach nicht ausreichend ist. Daher hat das Land die Kostenabgel-

tungspauschale nach Aufnahmegesetz für die Zahlungen im Jahr 2017 mittlerweile auf 11.192 Euro erhöht.

Die Integrationspauschale des Bundes, die über einen erhöhten Umsatzsteueranteil der Länder in den Jahren 2016 bis 2018 ausgeschüttet wird, wurde 2016 mit Verweis auf die Erhöhung der Pauschale nach dem Aufnahmegesetz vom Land nicht an die Kommunen weitergeleitet. In den Jahren 2017 und 2018 erfolgt eine Weiterleitung nur teilweise: Das Land fördert sogenannte Basissprachkurse für Flüchtlinge, die in erster Linie von den kommunalen Volkshochschulen durchgeführt werden. Darüber hinaus nutzt das Land die Mittel, um die Kitas personell zu stärken. Diese Maßnahme ist als Start zur Einführung einer dritten Kraft in Kindergartengruppen angesehen worden. Problematisch ist, dass eine dritte Kraft aufgrund des Mittelumfangs nicht flächendeckend eingeführt werden kann und das Land mit Blick auf die nur befristete Finanzierung durch den Bund keine konnexitätspflichtige gesetzliche Regelung getroffen hat. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage einer Förderrichtlinie. Damit tragen Kommunen, die das Programm in Anspruch nehmen, am Ende das Risiko einer auslaufenden Kostenerstattung durch Bund und Land.

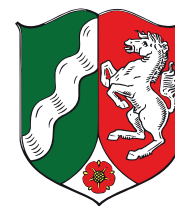
Mit Enttäuschung haben die niedersächsischen Kommunen zudem wahrgenommen, dass die Landesregierung zwei für die Beeinflussung der Finanzausstattung der Kommunen relevante Ziele des Koalitionsvertrages nicht eingehalten hat: Die Streichung des finanziellen Leistungsfähigkeitsvorbehalts in der Niedersächsischen Verfassung und die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer.

Nach Art. 58 der Niedersächsischen Verfassung ist das Land verpflichtet, den Gemeinden und Landkreisen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel durch Erschließung eigener Steuerquellen und durch übergemeindlichen Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen, letzteres jedoch nur im Rahmen seiner finanziellen Leis-

tungsfähigkeit. Im Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen heißt es dazu schlicht: „Der Leistungsfähigkeitsvorbehalt nach Artikel 58 der Niedersächsischen Verfassung wird gestrichen.“ Dies hat die Koalition bisher aber nicht umgesetzt und kürzlich auf politischer Ebene auch deutlich zu verstehen gegeben, dass damit bis zur Landtagswahl im Januar 2018 nicht mehr zu rechnen sei.

Im Koalitionsvertrag heißt es außerdem: „Die rot-grüne Koalition wird sich neben Reformen bei der Einkommenssteuer im Bundesrat für die Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer unter Beteiligung von Freiberuflern und einer stärkeren Einbeziehung gewinnunabhängiger Elemente wie Fremdkapitalzinsen, Mieten und Pachten, Leasingraten und Lizenzgebühren in die Bemessungsgrundlage einsetzen. Solche gewinnunabhängigen Elemente in der Gewerbesteuer verhindern, dass große internationale Konzerne Gewinne in Steueroasen verlegen, um der deutschen Steuer zu entgehen.“ Erkennbare Initiativen der Landesregierung in diesem Bereich hat es in der laufenden Wahlperiode jedoch nicht gegeben.

Nordrhein-Westfalen



Die nordrhein-westfälischen Kommunen erwarten zurzeit mit Spannung das Ergebnis einer erneuten finanzwissenschaftlichen Begutachtung des Finanzausgleichssystems. Die Landesregierung hatte im vergangenen Jahr ein solches Gutachten in Auftrag gegeben um die Verortung des Soziallastenansatzes auf der gemeindlichen Ebene und die zu beobachtenden stärkeren Schwankungen der Parameter für die horizontale Mittelverteilung überprüfen zu lassen. Anlass waren zum einen die in den Urteilen vom 10.5.2016 enthaltenen Zweifel des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen an der Verteilungswirkung durch die Verortung des Soziallastenansatzes in der gemeindlichen Schlüsselmasse. Darüber hinaus ergab eine

vorläufige empirische Prüfung, dass die Regressionsergebnisse für die Ermittlung der Bedarfsfaktoren durch die aktuell dynamische Entwicklung der Grunddaten beeinflusst werden und besonders stark von Ausreißerwerten geprägt sind. Auch dies sollte in dem Gutachten überprüft werden.

Das Vergabeverfahren des Landes wurde im Herbst 2016 abgeschlossen. Den Zuschlag erhielt die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e. V. (sofia) der Hochschule Darmstadt. Projektleiter ist Prof. Dr. Thomas Döring, der bereits als Gutachter zu Fragen der Kommunal Finanzen in Nordrhein-Westfalen bekannt ist.

Die Beauftragung war mit der Urteilsveröffentlichung bereits erwartet worden: Denn in Anerkennung der Komplexität des Gemeindefinanzierungssystems hatte der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen die Bedeutung der finanzwissenschaftlichen Begutachtung für die verfassungsrechtliche Bewertung der Gemeindefinanzierungsgesetze erneut hervorgehoben. Insofern war es naheliegend, dass die Landesregierung aus den vom Verfassungsgerichtshof geäußerten Zweifeln zunächst die Notwendigkeit einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung zu den Auswirkungen des Soziallastenansatzes im Hinblick auf etwaige Verzerrungen im kreisangehörigen Raum ableiten würde.

Nach derzeitigem Kenntnisstand wird das Gutachten die grundsätzliche Konzeption des Finanzausgleichsystems in NRW nicht in Zweifel ziehen. Es wird erwartet, dass die Gutachter

- die Regressionsrechnung grundsätzlich als Rechenmodell zur Ermittlung des Finanzbedarfs auf horizontaler Ebene bestätigen,
- durch methodische Veränderungen an der Rechenmethodik Verbesserungen der Robustheit der Berechnung gegenüber Ausreißerwerten vorschlagen,
- keine Veränderungen bezüglich der Aufteilung der Schlüsselmasse auf Gemeindeebene, Landkreise und Landschaftsverbände (Struktur und

relativer Anteil der Teilschlüsselmassen) empfehlen und

- die vom Verfassungsgerichtshof angesprochenen möglichen Verwerfungen durch die Verortung des Soziallastenansatzes auf der Gemeindeebene nicht bestätigen werden.

Ob die Gutachtenergebnisse (teilweise) bereits zum kommenden Finanzausgleich mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2018 umgesetzt werden können, ist zurzeit offen. Erste Gespräche mit der neuen Landesregierung sollen dazu noch im Sommer geführt werden.

In einem weiteren Urteil hat der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungsbeschwerden zahlreicher Städte und Gemeinden gegen die sogenannte Solidaritätsumlage entschieden, mit der die abundanten Kommunen in Höhe von jährlich etwa 91 Millionen Euro zur Mitfinanzierung des Konsolidierungsprogramms „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ herangezogen werden. Die Verfassungsbeschwerden der beteiligten Kommunen, die u. a. geltend machten, dass die konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Solidaritätsumlage gegen das Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbot, das Übermaßverbot und das Gebot interkommunaler Gleichbehandlung verstoßen würde, wurden abgewiesen.

Der Verfassungsgerichtshof stellte fest, dass interkommunale Finanzausgleichsumlagen, die wie die Solidaritätsumlage darauf gerichtet sind, den Empfängerkommunen finanzielle Hilfen zur Haushaltssanierung zu gewähren, zwar in einem problematischen Spannungsverhältnis zum Grundsatz kommunaler Selbstverantwortung stünden, der das kommunale Selbstverwaltungsrecht und den übergemeindlichen Finanzausgleich präge. Angesichts anhaltender Defizite und der Überschuldungen der Haushalte zahlreicher nordrhein-westfälischer Gemeinden seien die aus dem Aufkommen der Solidaritätsumlage mitfinanzierten Konsolidierungshilfen jedoch zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vor einer Erosion ihrer materiellen Grundlagen aus-

nahmsweise zulässig. Deshalb sei den umlagepflichtigen Gemeinden die ihnen auferlegte finanzielle Belastung auch zumutbar.

Ungeachtet der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat die neue Landesregierung im Koalitionsvertrag der regierungstragenden Fraktionen von CDU und FDP beschlossen, die Solidaritätsumlage bereits 2018 abzuschaffen. Es finden sich hingegen keine Aussagen zur zweiten, weitaus größeren Säule der kommunalen Mitfinanzierung durch den Vorwegabzug im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) in Höhe von circa 185 Millionen Euro oder zur Gegenfinanzierung dieser Maßnahme.

Die Koalitionsvereinbarung enthält darüber hinaus u. a. das Vorhaben, die sogenannte „Einwohnerveredelung“ bei der Bildung des Hauptansatzes zur fiktiven Bedarfsermittlung im Finanzausgleich zu reformieren. Auf das hohe und weiterhin steigende Niveau der Hebesätze bei den kommunalen Realsteuern will die neue Landesregierung zudem mit einem dauerhaften Einfrieren der Nivellierungshebesätze bei der Steuerkraftermittlung reagieren und gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie der Industrie- und Handelskammer mittel- und langfristig nach Lösungen für die Steuererhöhungsspirale suchen.

Aus städtischer Sicht ist die Auseinandersetzung mit der Hebesatzdynamik zu begrüßen. Zugleich verkennt die Landesregierung die Ursachen der im Wesentlichen konsolidierungsbedingten Hebesatzsteigerungen, wenn sie meint, diesen mit einem Einfrieren der fiktiven Hebesätze begegnen zu können. Die damit verbundene Verteilungswirkung der Schlüsselzuweisungen zu lasten steuerschwacher Städte und Gemeinden mit hohen Hebesätzen führen vielmehr dazu, die Steuererhöhungsspirale weiter zu beschleunigen. Umso wichtiger erscheint es, Gespräche über die mangelnde kommunale Finanzausstattung als Treiber der Hebesatzentwicklung zeitnah aufzunehmen.

Rheinland-Pfalz



Das in Rheinland-Pfalz vor dem Hintergrund einer verfassungsgerichtlichen Verpflichtung des Landes zum 1.1.2014 in Kraft getretene neue Landesfinanzausgleichsgesetz steht im Berichtszeitraum vor einer zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden vereinbarten Evaluation. Bereits im Koalitionsvertrag der im Mai 2016 vereidigten neuen (alten) Landesregierung wurde hierzu festgehalten, dass das Gesamtvolumen für den kommunalen Finanzausgleich – entgegen den Forderungen der Spitzenverbände – nicht erhöht werden soll, sondern lediglich eine horizontale Verschiebung von Finanzmitteln anzustreben sei. Nutznießer dieser Umverteilung sollen vor allem die von hohen Soziallasten betroffenen kreisfreien Städte und Landkreise sein.

Gemäß dem Zeitplan der Landesregierung bei Redaktionsschluss des Gemeindefinanzberichts soll im September 2017 das Ergebnis der Evaluierung feststehen. Im Oktober soll der Gesetzentwurf in das parlamentarische Verfahren eingebracht werden, das im Frühjahr 2018 beendet sein soll. Angestrebt wird seitens der Landesregierung, dass die Schlüsselzuweisungen für 2018 bereits nach neuem Recht festgelegt werden.

Begleitet wird die Evaluierung von zwei Gutachten im Auftrag der Landesregierung. Dabei handelt es sich um Fortschreibungen bereits im Jahre 2015 erstellter Gutachten: Prof. Dr. Wolfgang Scherf (Justus-Liebig-Universität Gießen) beschäftigt sich im ersten Gutachten mit den Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs. Bereits vor der Veröffentlichung verlautet aus der Landesregierung, ein Ergebnis dieser Analyse sei, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz in einem Zeitraum von zehn Jahren insgesamt circa 894 Millionen Euro mehr als rechnerisch nötig vom Land erhalten hätten. Das zweite Gutachten von Prof. Dr. Thomas Döring (Hochschule

Darmstadt) soll die Einnahmeseite der Kommunen betrachten und dabei insbesondere das Aufkommen aus den Realsteuern in den Blick nehmen. Dieses Gutachten kommt laut den Vertretern der Landesregierung u. a. zu dem Schluss, dass das vorhandene Potenzial an eigengestaltbaren Einnahmen zur Finanzierung der kommunalen Haushalte nicht angemessen ausgeschöpft sei und dass eine Steigerung der Realsteuerhebesätze nicht zu einer spürbaren Abwanderung von Unternehmen führen würde.

Demgegenüber ist aus kommunaler Sicht festzuhalten, dass der verfassungsgerichtlich festgestellte Verstoß gegen den Grundsatz der Verteilungssymmetrie zu Lasten der Kommunen bis heute besteht. Die finanzielle Lage vieler Kreise, Städte und Gemeinden hat sich ausweislich der gestiegenen Liquiditätskredite auch und gerade in den letzten Jahren weiter zugespitzt. Einnahmenezuwächsen sowie vermeintlichen Handlungsoptionen aus einer rückläufigen Zinsbelastung stehen stetig wachsende Defizite bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben, insbesondere in den Bereichen Jugend und Soziales gegenüber. Auch die Mehreinnahmen aus teils massiven Realsteuererhöhungen, der Abbau verbliebener freiwilliger Leistungen, zunehmende Unterhaltungsdefizite an der kommunalen Infrastruktur und ein drastischer Investitionsrückgang bewirken in vielen Fällen nicht die dringend notwendige Haushaltskonsolidierung. Die rheinland-pfälzischen Kommunen schieben seit 20 Jahren ein strukturelles Defizit von im Durchschnitt jährlich gut 300 Millionen Euro vor sich her, dass nur durch eine entsprechend höhere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs beseitigt werden kann.

Zur Untermauerung dieser Position haben die kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz ihrerseits ein Gutachten in Auftrag gegeben. Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern) wird darin die Argumentation der Gutachten im Auftrag der Landesregierung einer eingehenden Untersuchung unterziehen.

Neben der Evaluierung des kommunalen Finanzausgleichs beschäftigen sich die rheinland-pfälzischen Kommunen intensiv mit dem Abbau der insbesondere bei den Städten aufgelaufenen Altschulden. Der im Jahr 2012 vom Land aufgelegte Kommunale Entschuldungsfonds, mit dem zwei Drittel der Altschulden der Kommunen im Land getilgt werden sollten, hat die selbstgesteckten Ziele weit verfehlt, weil die – insgesamt unzureichende – Finanzausstattung bei mehr als der Hälfte der rheinland-pfälzischen Kommunen noch nicht einmal zu einem Haushaltsausgleich geführt, geschweige denn eine Rückführung der Liquiditätskredite ermöglicht hat.

Vor dem Hintergrund der drückenden kommunalen Schuldenlast hat der rheinland-pfälzische Städtetag daher eine Ideenskizze zur Tilgung der bei den Kommunen aufgelaufenen Altschulden entwickelt. Im Kern sieht das Grobkonzept vor, die Altschulden der Kommunen in Rheinland-Pfalz zu bündeln und unter Ausnutzung der derzeit niedrigen Darlehenszinsen in ein langfristiges Kommunaldarlehen umzuwandeln. Zins und Tilgung dieses Darlehens sollen sodann über die gesamte Laufzeit zu je einem Drittel vom Land (Mittel aus dem Landeshaushalt), anteilig von den einzelnen Kommunen (kommunaler Eigenanteil) und von der kommunalen Gemeinschaft (kommunaler Finanzausgleich) übernommen werden. Dabei soll der derzeit laufende kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz in geeigneter Weise einbezogen werden. Bei dem Vorstoß des Städtetags handelt es sich nicht um ein bis ins Detail ausgearbeitetes Konzept, sondern vielmehr um einen (ersten) Impuls als Diskussionsgrundlage zur Lösung dieser vielen Kommunen betreffenden Probleme. Nach intensiver Diskussion mit Vertretern der Landesregierung wurde für dieses Thema die Einrichtung einer Arbeitsgruppe auf Fachebene verabredet. Ziel der Arbeitsgruppe ist es, das Grobkonzept des Städtetags weiter zu konkretisieren, zu adjustieren und inhaltlich zu unterfüttern. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sollen anschließend auf politischer Ebene erörtert werden.

Damit bleibt festzuhalten, dass die Kommunen in Rheinland-Pfalz in 2017 vor entscheidenden finanziellen Weichenstellungen stehen. Der Handlungsdruck ist aus kommunaler Sicht enorm. Wie viel Reformwillen die Landesregierung letztlich aufbringt, wird die nahe Zukunft zeigen.

Saarland



Die finanzielle Lage der saarländischen Kommunen bleibt im Berichtszeitraum weiterhin äußerst angespannt. Die saarländischen Städte

und Gemeinden haben somit weiterhin erhebliche Anstrengungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte durchzuführen. Diese Sanierungsmaßnahmen werden auch geprägt durch den zwischen der Landesregierung und den Kommunen im Jahr 2015 geschlossenen Kommunalpakt. Dabei sieht dieser auf der einen Seite die Zusicherung des Landes vor, dass es die Leistungen, die der Bund zur Haushaltsentlastung der Kommunen erbringt, bei den Kommunen belässt. Auf der anderen Seite werden allerdings kommunale Sanierungsbeiträge für den Landeshaushalt erhoben, die bis ins Jahr 2019 auf 48 Millionen Euro jährlich anwachsen und erst ab dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2024 auf 3 Millionen Euro wieder zurückgefahren werden.

Somit werden die saarländischen Kommunen – der eigenen Haushaltsprobleme zum Trotz – weiterhin durch Kürzungen der Finanzausgleichsmittel an der Sanierung des Landeshaushaltes beteiligt. Die Kürzungsbeträge im Finanzausgleich für die anteilige Finanzierung der Kulturausgaben des Landes und der Ausgaben des Landes für die Eingliederungshilfe belaufen sich im Haushalt des Landes für das Jahr 2017 auf insgesamt zusätzlich 34 Millionen Euro.

Die Landtagswahl im März 2017 hat an der Zusammensetzung der regierungstragenden Parteien im Saarland nichts verändert. Grundsätzlich

ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen, dass die neue Landesregierung die schwierige Haushaltssituation der saarländischen Städte und Gemeinden anerkennt und die Kommunen an der Entlastung des Landes durch den neuen Bund-Länder-Finanzausgleich ab dem Jahr 2020 fair und gerecht beteiligen will. Allerdings fehlt im Koalitionsvertrag hierzu eine weitergehende Konkretisierung. Der Koalitionsvertrag enthält zudem die Absichtserklärung, durch die Überprüfung rechtlicher Vorschriften den Kommunen neue finanzielle Spielräume zu ermöglichen, ohne dabei vom generellen Pfad der Haushaltssanierung abzuweichen.

Entsprechend der Vereinbarungen im Kommunalpakt sollen die saarländischen Städte und Gemeinden bis zum Jahr 2024 auf Zahlungsebene strukturell ausgeglichene Haushalte aufweisen. Mit einem novellierten Konsolidierungserlass hat das Land Regelungen erlassen, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Angesichts der zusätzlichen Belastungen der saarländischen Städte und Gemeinden seit dem Jahr 2015 wie gesteigerte Umlagen bei den Gemeindeverbänden, zusätzliche Kosten auf Grund der Unterbringung von Flüchtlingen oder Kosten auf Grund von Tarifsteigerungen wird es für die Kommunen allerdings immer schwieriger, das Ziel des strukturellen zahlungsbedingten Haushaltsausgleichs bis zum Jahr 2024 zu erreichen.

Parallel zu den Konsolidierungspflichten der kommunalen Schuldenbremse sieht der Kommunale Entlastungsfonds (KELF) Finanzhilfen für die Gemeinden vor, bei denen die Erreichung des Haushaltsausgleiches im Vergleich zu anderen Gemeinden in besonderem Maße gefährdet ist. Die KELF Mittel betragen für das Jahr 2017 17 Millionen Euro und werden über das Jahr 2019 hinaus in abschmelzender Höhe bis zum Jahr 2024 fortgeführt. Die KELF Mittel erhalten die Gemeinden nur, wenn sie ihr strukturelles Defizit bis zum Jahr 2022 um jährlich 10 Prozent zurückführen. Die Fortführung des KELF wird den Gemeinden im neuen Koalitionsvertrag zugesichert.

Mittlerweile hat sich die Anzahl der zur Teilnahme am KELF berechtigten Kommunen im Saarland auf 39 von 52 Städten und Gemeinden erhöht. Die überwiegende Mehrheit der saarländischen Kommunen ist somit verpflichtet, einen Sanierungshaushalt oder einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen.

Die Haushaltssituation der saarländischen Gemeinden ist dabei in besonderem Maße getrieben von der Umlageentwicklung in den vergangenen Jahren. Die Summe der durch die saarländischen Gemeinden zu zahlenden Umlagen an die Gemeindeverbände ist von 546 Millionen Euro im Jahr 2014 auf circa 650 Millionen Euro im Jahr 2017 gestiegen. In der Regel liegt der Umlagesatz der saarländischen Landkreise bei über 60 Prozent. Die hohen Kreisumlagen gefährden in besonderem Maße die Haushaltskonsolidierung und das Ziel, die strukturelle Lücke der kommunalen Haushalte bis zum Jahr 2024 zu schließen.

Für die Verteilung der Bundesmittel im Zuge der Flüchtlingsaufnahme (einschließlich der Erstattungen für die Kosten der KdU) konnte im September 2016 eine Einigung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden erreicht werden. Der kommunale Anteil an den insgesamt im Land zur Verfügung stehenden Mitteln wächst dabei von 20 Prozent im Jahr 2015 über 37 Prozent im Jahr 2016 auf 40 Prozent im Jahr 2017 an. Den Städten und Gemeinden wiederum stehen in jedem Jahr 40 Prozent des kommunalen Anteils zur Verfügung, für das Jahr 2016 bedeutet dies 12,5 Millionen Euro und für das Jahr 2017 11,9 Millionen Euro. Die Berechnungen für das Jahr 2017 sind vorläufig, hier ist auf Grund der Spitzabrechnung der Flüchtlingskosten im Jahr 2017 noch mit Nachzahlungen zu Gunsten der Kommunen zu rechnen. Mit dem erzielten Kompromiss wird allerdings keine vollständige Kostendeckung der flüchtlingsbedingten Ausgaben des Landes und der Kommunen erreicht. Auch eine Regelung für das Jahr 2018 wurde noch nicht getroffen.

Die Weitergabe der Bundesmittel durch das Land erfolgt auf zwei Wegen:

- Die Erstattungen des Bundes für die flüchtlingsbezogenen Kosten der Unterkunft gelangen über das Land direkt an die Gemeindeverbände.
- Für die übrigen Erstattungen des Bundes wird innerhalb des kommunalen Finanzausgleiches eine Sondermasse gebildet. Die Verteilung dieser Mittel ist in der „Verordnung über die Verteilung der Zuweisungen aus der Sondermasse Flüchtlingskosten nach § 6a K FAG“ geregelt. Am Ende tragen die Regelungen dieser Verordnung dafür Sorge, dass jede Ebene „ihre“ Bundesmittel entsprechend dem vereinbarten Schlüssel erhält.
- Die Verteilung zwischen den Städten und Gemeinden erfolgt zu 50 Prozent nach Einwohnern, zu 25 Prozent nach dem Verhältnis der einzelnen Städten und Gemeinden in einem bestimmten Zeitraum zugewiesenen Flüchtlingen und zu 25 Prozent nach Zahl der Regelleistungsbezieher nach SGB II aus den fünf Hauptherkunftsländern der Flüchtlinge zu einem bestimmten Stichtag.

Schleswig-Holstein



Mit den im Berichtszeitraum ergangenen Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein vom 27.1.2017 liegt nun in Schleswig-

Holstein zum ersten Mal eine höchstgerichtliche Auslegung der maßgeblichen Verfassungsbestimmungen zur kommunalen Finanzausstattung vor. Zugleich geben die Urteile Leitlinien für eine gesetzgeberische Nachsteuerung des Finanzausgleichs vor, die bis zum Abschluss des Jahres 2020 erfolgen muss.

Ausgangspunkt der Verfahren war die mit dem FAG 2015 umgesetzte, umfassende Reform des kommunalen Finanzausgleichs. Während die Reform von den Städten als Verbesserung der

interkommunalen Gerechtigkeit wahrgenommen wurde, hatten drei der elf Landkreise des Landes eine Verfassungsbeschwerde gegen das FAG 2015 eingelegt, und auch die Oppositionsfractionen strengten ein abstraktes Normenkontrollverfahren gegen das Land an. Die Anträge richteten sich primär gegen die Veränderungen in der horizontalen Umverteilung zwischen den Kommunen und sprachen darüber hinaus vertikale Aspekte der Mittelverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene an, die von der Reform nicht betroffen waren.

Die nun in diesen Verfahren ergangenen Urteile lassen die Grundstruktur des Finanzausgleichssystems in Schleswig-Holstein unangetastet. Sie erklären aber einzelne Paragraphen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes für mit der Landesverfassung unvereinbar. Dabei geht es im Wesentlichen um Verfahrens- und Ermittlungspflichten des Gesetzgebers:

- Das Landesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Finanzausgleichsmasse bislang nicht ausreichend durch das Land ermittelt worden ist. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens müsse ein substanzieller und bedarfsorientierter Ebenenvergleich im Hinblick auf die Bildung der vertikalen Finanzausgleichsmasse erfolgen.
- Ebenso sei der Aufteilung der Finanzmittel auf die Teilschlüsselmassen eine bedarfsorientierte Sachverhaltsermittlung bei den jeweiligen Gruppen der Schlüsselzuweisungsempfänger voranzustellen.
- Die fiktiven Hebesätze zur Ermittlung der Steuerkraft werden bislang in Schleswig-Holstein nur auf der Grundlage der tatsächlichen Hebesätze des kreisangehörigen Bereiches ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Hebesätze des kreisfreien Raums ermittelt. Dies stellt aus Sicht des Landesverfassungsgerichts eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung dar.

In weiteren, in den Klageschriften angegriffenen Punkten des Finanzausgleichssystems, wurde hingegen die

Vereinbarkeit mit den Vorschriften der Verfassung festgestellt. So wurde die Verteilung der Finanzausgleichsmasse im Wesentlichen nach einem Zwei-Säulen-Modell, die besondere Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen nach Maßgabe des Landesplanungsrechts sowie der mit der Finanzausgleichsreform neu eingeführte Soziallastenparameter vom Verfassungsgericht bestätigt.

In vertikaler Hinsicht bleibt hingegen die Frage offen, ab wann der aus Art. 54 Landesverfassung herzuleitende Anspruch auf einen Mindestfinanzausstattungsgarantie verletzt ist. Die Verfassungsbeschwerde führenden Kreise waren insoweit nicht in der Lage, anhand ihrer konkreten Haushaltslage einen faktischen Kompetenzentzug im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben darzulegen. In dieser für die Kommunen durchaus wichtigen Fragestellung hat das Verfahren daher noch nicht die hinreichende Klarheit gebracht.

Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts normiert Art. 57 Abs. 1 LVerf in vertikaler Hinsicht das Gebot der Verteilungssymmetrie und damit einen dynamischen, an die Höhe der allgemeinen Finanzausstattung des Landes gekoppelten kommunalen Anspruch auf gerechte und gleichmäßige Verteilung der im Land insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auf die kommunale Ebene einerseits und die Landesebene andererseits. Bei der Umsetzung des Symmetriegebots steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Hält sich der Gesetzgeber im Verfahren an die Hinweise des Landesverfassungsgerichts zu einem substanziellen Ebenenvergleich der Finanzbedarfe, wird es künftig für die kommunale Ebene schwierig werden, auf dem Rechtsweg die Höhe der Finanzausgleichsmasse in Frage zu stellen.

Besondere Bedeutung wird daher dem bis zum 31.12.2020 durchzuführenden Ebenenvergleich zwischen Land und Kommunen (vertikal) und der Kommunen untereinander (horizontal) zukommen. Hierzu bedarf es

eines umfangreichen Verfahrens, welches die finanzausgleichsrelevanten Bedarfe identifiziert. Die dabei entstehenden Probleme liegen auf der Hand und sind aus Bundesländern, die den aufgaben- oder bedarfsorientierten Ansatz umgesetzt haben (zum Beispiel Thüringen, Sachsen-Anhalt, Hessen) bekannt. Sowohl der Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Verteilungssymmetrie als auch die Ermittlung des kommunalen Bedarfs lassen einen weiten landespolitischen Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber zu.

Für die kommunale Ebene wird es nunmehr darauf ankommen, deutlich zu machen, dass insbesondere der kommunale Finanzausgleich Garant für eine leistungsstarke kommunale Ebene ist. Bei der horizontalen Verteilung wird die Frage der geforderten Bedarfsorientierung schon mit Blick auf die Heterogenität der Kommunen hinsichtlich ihrer Größe, Aufgaben und der Lage im Raum eine besondere Herausforderung darstellen, ebenso wie die Ermittlung hinsichtlich des Finanzbedarfs unter Berücksichtigung des Ausschöpfens eigener Einnahmequellen sowie der finanzausgleichsrelevanten Ausgaben.

Der für die nun begonnene Legislaturperiode des schleswig-holsteinischen Landtages zwischen den regierungstragenden Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP geschlossene Koalitionsvertrag enthält begrüßenswerte Aussagen aus kommunaler Sicht: Er verankert einen Bedarf für zusätzliche Konsolidierungshilfen, erkennt an, dass im Rahmen der Neuordnung der KiTa-Finanzierung zusätzliche Finanzmittel von Nöten sind und sieht eine landesrechtliche Zweckbindung der ab 2020 wegfallenden Entflechtungsmittel für Wohnraumförderung und die Gemeindeverkehrsfinanzierung vor. Mit dem Thema der Schulbaufinanzierung wird zudem ein für die Kommunen wesentlicher Punkt aufgegriffen.

Kritisch aus städtischer Sicht ist hingegen zu bewerten, dass die kommunale Altschuldenproblematik nach

Maßgabe des Koalitionsvertrags nur durch den Bund im Rahmen einer besseren Finanzausstattung von Ländern und Kommunen gelöst werden soll. Die (Mit-)Finanzierungsverantwortung des Landes wird dabei von den Regierungsparteien nicht erkannt oder bewusst ausgeklammert. Auch soll das System der Konsolidierungshilfen, trotz Anerkennung des zusätzlichen monetären Bedarfs, in seinen Zugangskriterien nicht breiter aufgestellt werden. Darüber hinaus fehlen Aussagen zu einem Verfahren, mit dem der vom Verfassungsgerichtshof aufgeworfene Nachsteuerungsbedarfs am FAG-System zwischen kommunalen Landesverbänden und Landesregierung ausgehandelt werden soll. Gleichzeitig trifft der Koalitionsvertrag aber bereits Festlegung in der Frage der Berücksichtigung flächeninduzierter Belastungen, obwohl das Landesverfassungsgericht hier lediglich eine Prüfung verlangt hat. Somit ist zum derzeitigen Zeitpunkt noch offen, nach welchem Verfahren und nach welchem Zeitplan die verfassungsgerichtlich angestoßenen FAG-Veränderungen vorgenommen werden sollen.

Länderreport Ost

Brandenburg



Im Juni 2017 hat die Landesregierung den Gesetzentwurf für die Kreisreform nach mehrjährigen Diskussionen beschlossen. Dieser sieht vor, dass von der bisherigen Kommunalstruktur mit 14 Kreisen und vier kreisfreien Städten nur noch elf Landkreise übrig bleiben. Einzig die Landeshauptstadt Potsdam soll ihre Kreisfreiheit behalten. Es ist vorgesehen, die parlamentarischen Beratungen bis Ende Dezember 2017 abzuschließen und die Reform dann mit der Kommunalwahl im Frühjahr 2019 umzusetzen.

Im Hinblick auf die kommunale Finanzlage ist in Brandenburg eine zunehmende Spreizung zu beobachten. Während sich die positive Haushalts-

entwicklung immer stärker auf das Berliner Umfeld konzentriert, bleiben die am Rande liegenden Kommunen wirtschaftlich und finanziell schwach. Die Finanzlage ist für eine Vielzahl der brandenburgischen Kommunen trotz der positiven konjunkturellen Entwicklung und daraus resultierenden Verbesserung der Landesfinanzen als kritisch einzustufen. Zwar steigen die kommunalen Steuereinnahmen auch in den kommenden Jahren weiter von 2 Milliarden Euro in 2017 auf rund 2,4 Milliarden Euro in 2021, allerdings wird auch weiterhin mit einer sinkenden Investitionsquote und steigenden Sozialausgaben zu rechnen sein.

Vor allem die unzureichende Ausfinanzierung der Jugend- und Sozialkosten haben zu hohen Kassenkrediten, allen voran bei den von Einkreisung im Rahmen der Verwaltungsgebietsreform betroffenen kreisfreien Städten Cottbus, Frankfurt (Oder) und Brandenburg an der Havel, geführt. An dieser hohen finanziellen Belastung wird auch die geplante Verwaltungsgebietsreform nichts ändern können. Da die finanziellen Effekte von Einkreisungen auf Haushalte der eingekreisten Städte und der übrigen Gemeinden eines neuen Landkreises noch unbeantwortet sind, befürchten die Städte und Gemeinden der aufzunehmenden Landkreise einen Großteil dieser Aufgaben finanzieren zu müssen.

Lediglich für die Finanzierung der Umstellungsprozesse sowie für die Reform begleitenden Finanzhilfen wurden mit dem Kabinettsbeschluss im Juni 2017 Eckpunkte abgesteckt. Unter anderem wird für die vorgesehene Teilentschuldung ein Finanzvolumen von rund 220 Millionen Euro, für Zuschüsse zur Standardanpassung 96 Millionen Euro und für die mit der Reform verbundenen Umstellungen eine Einmalkostenpauschale von 60 Millionen Euro vorgesehen. Insgesamt will das Land 450 Millionen Euro für reformbegleitende Finanzmaßnahmen bereitstellen.

Aus städtischer Sicht stellt das Verwaltungsreformkonzept insbesondere wegen der damit verbundenen Abgabe von Aufgaben einen erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstver-

Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den ostdeutschen Ländern 2017

Verbundgrundlage	sog. Verbundquotensystem			sog. Bedarfssystem ⁷⁾	
	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
	Beteiligungsquoten bzw. -beträge (teilweise gerundet)				
Gemeinschaftsteuern	20,00	20,66 ¹⁾	21,52 ⁵⁾	-	-
Landessteuern etc.:	20,00	20,66 ²⁾	21,52	-	-
- Gewerbesteuerumlage	20,00	20,66	21,52	-	-
- Grunderwerbsteuer	20,00	20,66	21,52	-	-
- Kraftfahrzeugsteuer bzw. Kompensationszahlungen für Kfz-Steuer u. d. LKW-Maut.	20,00	20,66	21,52	-	-
- sonstige Steuern	20,00	20,66	21,52	-	-
Länderfinanzausgleich	20,00	20,66	21,52	-	-
Bundesergänzungszuweisungen					
- Fehlbetrags-BEZ gem. § 11 II FAG	20,00	20,66	21,52	-	-
- Sonderbedarfs-BEZ Ost gem. § 11 III FAG	40,00	20,66 ³⁾	21,52	-	-
- Sonderbedarfs-BEZ SGB II gem. § 11 IIIa FAG	95,76 €	84,4 Mio. € ⁴⁾	135,7 Mio. €	-	-

¹⁾ Unberücksichtigt bleiben 18,1 Mio. € Umsatzsteuereinnahmen des Landes zur Finanzierung von Betriebsausgaben der Kindertagesbetreuung.

Unberücksichtigt bleiben zudem 77,8 Mio. Euro Umsatzsteuer gem. Asylvereinbarung Bund-Länder.

²⁾ Unberücksichtigt bleiben die Einnahmen von 7,9 Mio. € aus der Feuerschutzsteuer.

³⁾ Unberücksichtigt bleiben bei den Landeseinnahmen 227,4 Mio. €, die dem IFG-Anteil an den SoBEZ entsprechen.

⁴⁾ Uie 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.

⁵⁾ Vom Umsatzsteueranteil des Freistaates Sachsen werden die KIFGG-Betriebskostenmittel i. H. v. 42,3 Mio. Euro abgezogen.

⁷⁾ 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 2017

waltung und einen Verstoß gegen das europarechtlich und grundgesetzlich geschützte Subsidiaritätsprinzip dar. Offen bleibt derzeit noch, welche Korrekturen am Gesetzentwurf im Zuge des parlamentarischen Verfahrens vorgenommen werden und welche Ergebnisse das von den Gegnern der Verwaltungsreform angestrebte Volksbegehren sowie gegebenenfalls ein entsprechender Volksentscheid zeigen werden. Mit dem Verzicht der Regierungsfractionen auf eine umfassende Funktionalreform unter Einschluss der Ebene der Städte, Gemeinden und der Ämter ist mittlerweile die einzig tragfähige Begründung für eine Kreisreform weggefallen. Die betroffenen Städte haben zudem ihre Bereitschaft unterstrichen, die Reform per Verfassungsklage dem Landesverfassungsgericht vorzulegen.

Parallel zu den abschließenden Diskussionen um die Verwaltungsreform steht in Brandenburg die turnusmäßige Überprüfung des Finanzausgleichs für das Ausgleichsjahr 2019 an. Beauftragt wurde das finanzwissenschaftliche

Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo), das bereits im Rahmen der letzten regelmäßigen Überprüfung zum Ausgleichsjahr 2016 ein finanzwissenschaftliches Gutachten erstellt hatte. Zum Auftrag gehören die gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfungen der Verbundquote, der Teilschlüsselmassen für kommunale Gruppen sowie der Hauptansatzstaffel. Dabei sind die geplanten Gebietsstandsveränderungen im Zuge der Verwaltungsstrukturreform im Jahr 2019 sowie die Neugliederung des Bund-Länder-Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 zu berücksichtigen.

Für die Jahre 2019 und 2020 soll der kommunale Finanzausgleich zunächst als Übergangsregelung auf der Basis der geltenden Rechtslage unter Einbeziehung der turnusmäßigen Symmetrieüberprüfungen ausgestaltet werden. Dabei soll den neuen kommunalen Einheiten lediglich die Summe der sich für die aktuelle Struktur ergebenden Zuweisungsbeträge ihrer Ausgangskörperschaften zugeordnet werden. Wesentliche reformbedingte Veränderungen der horizontalen und

vertikalen Mittelverteilung würden sich demnach erst ab dem Ausgleichsjahr 2021 parallel zu einer umfassenden Neugliederung des kommunalen Finanzausgleichs im Zuge der Neugliederung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ergeben.

Für die Ausgestaltung der vertikalen Finanzbeziehung zwischen Land und Kommunen bleiben die Ergebnisse der turnusmäßigen Überprüfung durch das FiFo abzuwarten. Allerdings hatten die Gutachter bereits in ihrem letzten Gutachten einen Trend zu Ungunsten der Kommunen festgestellt und – soweit sich dieser Trend fortsetzen würde – eine Anpassung der Verbundquote empfohlen. Dennoch wurde bislang in Brandenburg die bestehende Verbundquote in Höhe von 20 Prozent beibehalten und damit die empirisch in den Gutachten abgebildete deutliche Ungleichverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene fortgeschrieben. Spätestens im Zuge der grundsätzlichen Neuausrichtung des Finanzausgleichsystems zum Ausgleichsjahr 2021 muss jedoch eine deutliche Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung erreicht werden.

Mecklenburg-Vorpommern



Die überfällige Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern befindet sich inzwischen auf der „Zielgeraden“.

Die Grundlage hierfür bietet das im Frühjahr 2017 vorgelegte, umfangreiche Gutachten von Prof. Dr. Thomas Lenk (Universität Leipzig). Es befasst sich umfassend mit dem gesamten Finanzausgleichssystem des Landes und nimmt dabei sowohl die vertikale Verteilung zwischen Land und Kommunen als auch die horizontale Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen in den Blick. Zentrale Vorschläge der Gutachter waren

- das bisherige System der Teilschlüsselmassenbildung von einem Drei-Säulen-Modell auf ein Zwei-Ebenen-Modell umzustellen,

- die differenzierten Nivellierungshebesätze zu vereinheitlichen,
- für die Ebene der Gemeindeaufgaben je einen Nebenansatz für die Einwohner unter 18 Jahren sowie die zentralörtlichen Funktionen einzuführen sowie
- für die Ebene der Kreisaufgaben einen Soziallastenansatz einzuführen.

Darüber hinaus soll die Gesamtschlüsselmasse durch den Verzicht auf die zweckgebundene Mittelverteilung über bislang bestehende Vorwegabzüge deutlich erhöht werden.

Im FAG-Beirat konnten das Land und die kommunalen Spitzenverbände inzwischen auf Basis der gutachterlichen Empfehlungen einen Einigungsvorschlag für die Novellierung des FAG erzielen. Kernpunkte der Einigung sind

- die Aufstockung der Finanzausgleichsmasse um circa 44 Millionen Euro durch eine dauerhafte Erhöhung der Beteiligungsquote ab 1.1.2018,
- die vollständige Weiterleitung der Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen ab 2018 ohne Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, nach dem ein Teil der Mittel beim Land anfallen würden,
- die Anhebung der Steuerkraft-Ausgleichsquote in zwei Schritten auf 70 Prozent und damit verbunden eine Anpassung der Abschöpfungsquote bei den abundanten Gemeinden sowie
- die Festschreibung der Novellierungshebesätze für die nächsten drei bis fünf Jahre.

Damit wäre zunächst sichergestellt, dass die Städte und Gemeinden ab 2018 über den Finanzausgleich mehr Geld bekommen (44 Millionen Euro) um damit das Auslaufen der bisherigen Sonderhilfen in 2017 (bislang 40 Millionen Euro) zu kompensieren. Hervorzuheben ist auch, dass die zentralen Orte und andere Städte und Landkreise mit hohen Altfehlbeträgen durch den geplanten Entschuldungsfonds zeitnah Entlastungen erhalten und damit ihre

Konsolidierungsbemühungen gewürdigt würden.

Die weiterführenden Vorschläge des Gutachters für die Finanzmittelverteilung auf der horizontalen Ebene sollen jedoch erst im Zuge eines weiteren Reformschritts zum FAG 2020 diskutiert werden, wenn dem Land die erhöhten Mittel aus der Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs zufließen. Dann steht auch zu prüfen, ob der Gleichmäßigkeitsgrundsatz auf Dauer wirklich eine gute Lösung ist. Horizontal haben die starken Zuwächse bei den Steuereinnahmen weniger Kommunen dazu geführt, dass es für die schwachen immer weniger Schlüsselzuweisungen gab. Eine gute Alternative dafür ist die in vielen Ländern bewährte vertikale Verteilung nach der Verbundquote. Aus städtischer Sicht gilt es im zweiten Reformschritt, sich insbesondere für die gutachterlich vorgeschlagene aufgabengerechte Finanzausstattung der zentralen Orte und der Sozialleistungsträger durch entsprechende Nebenansätze bei der Schlüsselmassenverteilung einzusetzen.

Trotz der von Seiten des Landes zuletzt nicht immer kooperativ geführten Gespräche konnten die Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt ein zufriedenstellendes Zwischenergebnis für die FAG-Novellierung erzielen und damit nicht zuletzt auch Planungssicherheit für die anstehenden Haushaltsaufstellungen herbeiführen. Die Kommunen hoffen darauf, dass die gute politische Einigung nun auch entsprechend umgesetzt wird.

Kurz vor Redaktionsschluss stand das noch nicht fest. Es bestand sogar die Gefahr, dass die Einigung im FAG-Beirat von der Ministerialverwaltung wieder hinten herum einkassiert wurde, in dem die dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz zu Grunde liegenden Landeseinnahmen einseitig heruntergerechnet werden.

Für bundesweite Aufmerksamkeit sorgte im Berichtszeitraum ein Urteil des Verwaltungsgerichts Schwerin, in dem ein Kreisumlagebescheid aufge-

hoben wurde: Der Kreis hatte es nach Ansicht des Gerichts unterlassen, die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden bei Festsetzung des Kreisumlagesatzes hinreichend zu berücksichtigen. Bemängelt wurde insbesondere, dass den Kreistagsmitgliedern der Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden nur unzureichend bekannt war. Weder durch die Beschlussvorlage selbst noch innerhalb vorangegangener Beratungen im Kreistag oder in den Ausschüssen seien die Finanzbedarfe sowohl des Kreises als auch der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden in hinreichendem Maße für die Kreistagsmitglieder offengelegt worden.

Mit Blick auf die aktuelle Rechtsprechung des VG Schwerin und des ähnlich gelagerten Urteils am OVG Thüringen (siehe unten), hat die Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern inzwischen Empfehlungen zur Festsetzung von Kreisumlagen erarbeitet und veröffentlicht. Damit soll den entstandenen Unsicherheiten im kreisangehörigen Raum begegnet werden. Das Papier empfiehlt, bei der verwaltungsinternen Aufstellung des Entwurfs des Kreishaushaltes die Haushalts-Ist-Daten der kreisangehörigen Gemeinden aus den vergangenen Jahren heranzuziehen und hinsichtlich der verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen der Kreisumlage (weggefallene finanzielle Leistungsfähigkeit, Kassenkredite, Anteil der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben) zu überprüfen.

Im Rahmen der Beteiligung aller kreisangehörigen Gemeinden sollen diese die Gelegenheit erhalten, die Auswirkungen der Umlageerhebung auf ihre Finanzausstattung und die Wahrnehmung ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe darzustellen, damit der Kreistag eine entsprechende Interessensabwägung vornehmen kann. In einem zweiten Schritt ist dann für jede Gemeinde, bei der Anhaltspunkte vorliegen, nach denen die verfassungsrechtlich gebotene absolute Untergrenze der Finanzausstattung unterschritten sein könnte, eine vertiefende Prüfung vorzunehmen und gegebene

nenfalls auf die Erhebung der Kreisumlage zu verzichten.

Für die weitere juristische Bewertung der Kreisumlageerhebung in Mecklenburg-Vorpommern wird die Entscheidung des OVG Greifswald im Berufungsverfahren des oben genannten Rechtstreits mit Spannung erwartet.

Sachsen



In Sachsen werden in jedem zweiten Jahr grundlegende Gespräche zwischen Land und Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich

geführt, in deren Zusammenhang versucht wird, auch weitere finanzrelevante Streitpunkte auszuräumen. Die wesentlichen Veränderungen mit Blick auf den Finanzausgleich 2017/2018 sowie die Neustrukturierung der Flüchtlingsaufnahmefinanzierung wurden im Gemeindefinanzbericht 2016 bereits ausführlich besprochen.

Im diesjährigen Berichtszeitraum wurden daher nur noch Detailkorrekturen am Ausgleichssystem vorgenommen. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und inwieweit das in Sachsen in den letzten Jahren gebildete sogenannte Vorsorgevermögen zur Verbesserung der gemeindlichen Finanzsituation herangezogen werden soll.

Das sächsische Finanzausgleichssystem orientiert sich mit seinem Gleichmäßigkeitssatz I an den Steuererwartungen von Land und Kommunen, um einen Gleichlauf der Einnahmementwicklungen auf beiden Ebenen herzustellen. Zur Verstetigung der kommunalen Finanzausstattung konnten sich Land und Kommunen darüber hinaus in einnahmestarken Jahren darauf verständigen, dass Mittel aus der Finanzausgleichsmasse einem kommunalen Vorsorgevermögen zugeführt werden. Diese Vorsorgerücklage wird bei den Kommunen dezentral als Sonderposten vorgehalten und „in schlechten Zeiten“ in der jeweils für die Jahre zulässigen Höhe aufgelöst. Über die Auflösung des Vorsorgevermögens und

deren Höhe muss ebenfalls eine Verständigung zwischen Land und Kommunen herbeigeführt werden.

Gegenüber dem Referentenentwurf des Sächsischen Finanzministeriums wird im Ergebnis der Verhandlungen in 2016 auf die Bildung eines zusätzlichen Vorsorgevermögens in den Finanzausgleichsjahren 2017 und 2018 i.H.v. jeweils 100 Millionen Euro verzichtet. Der Betrag geht stattdessen in die Gesamtschlüsselmasse ein und wird im bestehenden System verteilt. Dieser Punkt war sehr umstritten, da das Sächsische Staatsministerium der Finanzen lange auf der Bildung einer zusätzlichen Vorsorge bestanden hatte.

Die bei den Kommunen bereits vorgehaltene Vorsorgerücklage aus früheren Jahren wird im Jahr 2017 i.H.v. 50 Millionen Euro aufgelöst und soll im Ergebnis des Spitzengesprächs vom Juni 2016 im Jahr 2018 eigentlich um weitere 100 Millionen Euro aufgelöst werden. Da inzwischen der Bund das „Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen“ verabschiedet hat, das die im Koalitionsvertrag angekündigte Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro (bundesweit) umsetzt, wird auf die weitere Auflösung der Vorsorgerücklage in 2018 verzichtet werden. Hier zeigt sich, dass das System der Vorsorgerücklage die Möglichkeit bietet, auf aktuelle finanzpolitische Entwicklungen zeitnah zu reagieren. Allerdings ist auch festzuhalten, dass das Volumen der Vorsorgerücklage gemessen am gesamten Volumen des Finanzausgleichs nur zu einem begrenzten Teil Einnahmeschwankungen ausgleichen kann.

Weiter konnten die Städte zum FAG 2017 eine Absenkung des FAG-Umlagesatzes erreichen. Mit der Finanzausgleichsumlage wird ein Anteil der überschüssigen Steuerkraft in den abundanten Gemeinden abgeschöpft, deren Steuerkraft den fiktiven Finanzbedarf übersteigt. Weiterhin beträgt die Abschöpfung im ersten Jahr der Erhebung oder nach einer Unterbrechung der Erhebung 30 Prozent. Im

zweiten Jahr der Erhebung aber nur noch 35 Prozent (zuvor 40 Prozent) und ab dem dritten Jahr der Erhebung 40 Prozent und nicht mehr 50 Prozent der überschüssigen Steuerkraft. Der Sächsische Städte- und Gemeindegtag hatte sich im Gesetzgebungsverfahren für einen einheitlichen Erhebungssatz von 30 Prozent ausgesprochen. Gegenüber dem Status quo ist aber auch die neue Regelung eine Erleichterung für die abundanten Kommunen.

Durch die finanzwissenschaftliche Begutachtung des Systems zur Erstattung der Kosten zur Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz und die daran anschließenden Verhandlungen mit dem Land konnten die Kommunen in 2016 eine Neustrukturierung der Kostenerstattung erreichen, die neben einer deutlichen Erhöhung auch eine systematische Dynamisierung der Erstattungspauschalen vorsah: Je höher die Anzahl der Leistungsempfänger ist, desto stärker steigt die Flüchtlingspauschale je Leistungsempfänger an. Umgekehrt gilt dies ebenfalls. Im Gutachten wird dies als „Elastizität“ bezeichnet. Die Elastizität berücksichtigt, dass bei steigenden Flüchtlingszahlen neue Kapazitäten aufgebaut werden müssen, die nach den Erfahrungen der Vergangenheit vor allem höhere Unterbringungskosten nach sich ziehen. Im umgekehrten Fall gehen laut Gutachten die Unterbringungskosten mit einer sinkenden Anzahl der Leistungsempfänger zurück, weil unterstellt wird, dass zunächst die preisintensivsten Einrichtungen abgebaut oder anderweitig verwendet werden können.

Problematisch ist in einem solchen Modell, dass die Höhe der Pauschale von einer prognostizierten Anzahl der Leistungsempfänger in dem jeweiligen Jahr abhängig ist. Diese kann sich jedoch in der Realität deutlich ändern, da insbesondere die Zugangszahlen und die Bearbeitungsgeschwindigkeit der Asylanträge durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ex ante noch nicht feststehen. Deshalb wurde für das Jahr 2016 ein

nachträgliches Abrechnungsverfahren nach der der Anzahl der Leistungsempfänger vereinbart. Deren Höhe wirkt sich dann über die sogenannte Elastizität unmittelbar auf die Höhe der Pauschale aus.

Die Abrechnung des Jahres 2016 erfolgt nach der Berechnungsmethode für die FlüAG-Pauschale der Jahre 2017 und 2018. Nach der endgültigen Abrechnung auf Basis des Jahres 2016 ergab sich eine jahresdurchschnittliche Anzahl von Leistungsempfängern, die nicht wie prognostiziert bei rund 31.100 lag, sondern bei rund 33.500. Demzufolge stieg die Pauschale von 7.600 Euro im Jahr 2016 unter Berücksichtigung der Elastizität auf knapp 10.680 Euro an. Das führte zu einer Nachzahlung von insgesamt rund 40 Millionen Euro als Sonderpauschale, nachdem bereits im Herbst 2015 für das Jahr 2016 eine Ergänzungspauschale i. H. v. 60 Millionen Euro vereinbart worden war.

Auch für die Jahre 2017 und 2018 wird es eine Erhöhung der FlüAG-Pauschale gegenüber der bislang geltenden Pauschale i.H.v. 7.600 Euro geben. Im Vergleich zu 2016 wird der zukünftigen Pauschale jedoch eine niedrigere Leistungsempfängerzahl von 19.000 (2017) und 14.800 (2018) zugrunde gelegt. Daraus folgt über die Elastizitätsberechnung eine derzeit prognostizierte Pauschale i.H.v. 9.558 Euro (2017) bzw. 9.410 Euro. Da es auch insoweit zu erheblichen Abweichungen der Anzahl der Leistungsempfänger kommen kann, wurde eine Revisionsklausel vereinbart, nach der bei einer Abweichung von 10 Prozent der der Bemessung der Pauschale zugrunde gelegten Annahme durchschnittlicher Bestände an Leistungsempfängern für 2017 und 2018 eine erneute Prüfung der Angemessenheit der Kostenerstattung nach gleichen Maßstäben erfolgt.

Sachsen-Anhalt



Im Februar 2017 hat der Landtag Sachsen-Anhalt das Vierte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) beschlossen. Damit wurde innerhalb eines Jahres nach der Landtagswahl die im Koalitionsvertrag angekündigte Aufstockung der Finanzausgleichsmasse auf 1,628 Milliarden Euro weitestgehend umgesetzt. Bereits 2016 erfolgte im Rahmen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes die erste Aufstockung um 80 Millionen Euro. Das jetzt beschlossene FAG setzt die weitere Erhöhung der FAG-Masse auf 1,628 Milliarden Euro und eine Festschreibung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2017 bis einschließlich 2021 um.

An dem von kommunaler Seite kritisierten Vorwegabzug der Investitionspauschale von 20 Millionen Euro in 2017 und 25 Millionen Euro ab 2018 für Sportstätten, Brandschutz und kommunale Krankenhäuser wurde festgehalten. Dieser Vorwegabzug weicht von den allgemeinen Grundsätzen des kommunalen Finanzausgleichs ab, weil diese Mittel in ein Antragsverfahren bei den jeweiligen Fachressorts überführt werden und zum Teil mit Kürzungen bisheriger Positionen im Landeshaushalt außerhalb des FAG einherging. Gleichwohl ist die Erhöhung der FAG-Masse auf 1,628 Milliarden Euro grundsätzlich positiv zu bewerten – nicht zuletzt angesichts der bereits erfolgten Kürzungen am Finanzausgleich in den letzten Jahren und der ursprünglich in der mittelfristigen Finanzplanung der vorherigen Landesregierung vorgesehenen weiteren Absenkung der Finanzausgleichsmasse. Zudem gibt das Gesetz durch die Festschreibung bis 2021 erstmals eine langfristige Perspektive für die Finanzierung der Kommunen in Sachsen-Anhalt.

Im Zuge der Novellierung wurde auch die Ermittlung der Kreis- und Verbandsgemeindeumlage verändert. Ab 2017 wird dabei auf die Schlüsselzuweisun-

gen des vergangenen und nicht mehr des laufenden Jahres zurückgegriffen. Das kann im Einzelfall durch den doppelten Rückgriff auf die Schlüsselzuweisungen 2016 zu finanziellen Härten bei den Gemeinden führen. Die Umstellung wird daher durch eine einmalige Härtefallregelung für die betroffenen Kommunen in 2017 ergänzt, die ihnen ein Antragsrecht für Zuweisung aus dem Ausgleichsstock zum teilweisen Ausgleich einer besonderen Härte bei der Durchführung des FAG zuspricht.

Im Januar 2017 wurde zudem die neue Konsultationsvereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden unterzeichnet. Sie dient als Rahmen zur Umsetzung des Konnexitätsprinzips nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA und ersetzt die erste Konsolidierungsvereinbarung aus dem Jahr 2007. Die Aktualisierung erfolgte durch die Finanzstrukturkommission, in der neben der Staatskanzlei, dem Finanzministerium und dem Innenministerium auch die kommunalen Spitzenverbände gleichberechtigt zusammenarbeiten.

Mit dem neuen Konsultationsverfahren ist das Ziel verbunden, dass die Kostenfolgen bei der Gesetzgebung in einem partnerschaftlichen Miteinander zwischen Land- und Kommunen künftig noch genauer betrachtet werden. Es findet immer dann Anwendung, wenn den Kommunen eine neue Aufgabe übertragen oder ‚kommunale Standards erweitert werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn

- den Kommunen Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung oder staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden,
- für staatliche Aufgaben oder für pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards festgelegt werden oder eine bereits durch Gesetz übertragene Aufgabe durch ein weiteres Gesetz neu ausgeformt wird und dadurch eine neue finanzielle Belastung entsteht,
- eine ehemals freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgabe

den Kommunen zur Pflicht gemacht wird oder

- eine reine Finanzierungspflicht gesetzlich vorgegeben wird.

Die Aufnahme einer neuen gesetzlich geregelten reinen Finanzierungspflicht stellt eine wesentliche Neuerung gegenüber der Vereinbarung aus 2007 dar. Neu ist auch die Festlegung, dass sich die Vertragspartner bei neuen oder veränderten Bundes- oder Europarechtsvorschriften, die finanzielle Verpflichtungen der Kommunen auslösen, über die Refinanzierung der Mehrkosten in jedem Einzelfall ins Benehmen setzen.

Die Konsultationsvereinbarung ist auch im Kontext der FAG-Novelle zu betrachten. Vor dem Hintergrund der darin erfolgten Festschreibung der Finanzausgleichsmasse für die Jahre 2017-2021 wird es zukünftig noch stärker auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips ankommen. Ein in der Vergangenheit üblicher allgemeiner Verweis auf das FAG bei der Frage eines Kostenausgleichs neuer oder erweiterter Aufgaben oder Finanzierungsregelungen für die Kommunen verbietet sich deshalb. Aufgrund der Erfahrungen mit der alten Konsultationsvereinbarung gehen die Kommunen davon aus, dass es nach wie vor stets kontroverse Auseinandersetzung zum Thema Konnexität geben wird.

Weitere Konfliktpunkte zwischen Land und Kommunen sind u. a. die ausgebliebene Kompensation der jüngsten Kürzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich der Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit (SGB II SoBEZ) nach § 11 Abs. 3a FAG (Bund) und die Tatsache, dass das Land vehement den Willen von Bundesregierung und Bundestag missachtet, die anteilig an der gesamten Kommunalentlastung von 5 Milliarden Euro jährlich ab 2018 über die Umsatzsteueranteile der Länder fließende Kommunalentlastung an die Kommunen weiterzureichen.

Diskussionen gibt es zudem nach wie vor bei der Frage der Refinanzierung der den Kommunen im Zusammen-

hang mit den Flüchtlingen entstehenden Aufwendungen. Auch wenn im Zusammenhang mit der Kostenpauschale für die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Geduldeten bereits seit 2015 für beide Seiten ein tragbarer Kompromiss gefunden wurde, sind Fragen wie die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes aus der Integrationspauschale des Bundes oder auch zur Erstattung der Verwaltungsmehraufwendungen im Zusammenhang mit der 2015 gesetzlich eingeführten bundesweiten Umverteilung unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) nach wie vor nicht gelöst. Während eine Beteiligung an den Einnahmen des Landes aus der Integrationspauschale des Bundes kategorisch abgelehnt wird, erfolgte im Hinblick auf die UMF ein von Seiten des Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration (MS) unterbreiteter Kompromissvorschlag. Dieser sieht im Rahmen einer Verwaltungskostenpauschale eine einmalige Zahlung i.H.v. 2.500 Euro pro Fall auf Basis der Bestandszahlen vom 30.12.2016 vor. Die tatsächlichen Verwaltungskosten im Zusammenhang mit der Unterbringung, Versorgung und Betreuung liegen jedoch wesentlich höher und fallen auch nach 2016 weiterhin an. Zudem bliebe nach dem Vorschlag jener Verwaltungsaufwand unberücksichtigt, der für UMF entstanden ist, die unterjährig zu versorgen waren und zum Jahresende nicht mehr im Leistungsbezug stehen.

Thüringen



Mit Blick auf den Kommunalen Finanzausgleich in Thüringen gab es im laufenden Jahr aufgrund des Doppelhaushalts 2016/2017 nur geringe Bewegungen. Allerdings wurde im Januar 2017 das rechtswissenschaftliche Gutachten von Prof. Dr. Hellermann (Universität Bielefeld) vorgestellt, in dem das kommunale Finanzausgleichssystem in Thüringen im Auftrag der thüringischen kommunalen Spitzenverbände bewertet wird.

Der Gutachter zeigt die Verfassungswidrigkeit des KFA in Thüringen auf. Das in § 3 Abs. 2 S. 2 und 3 ThürFAG verankerten sogenannte Thüringer Partnerschaftsmodell sei mit dem verfassungsrechtlichen Gebot eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs nur schwer zu vereinen. Der Grundgedanke des Partnerschaftsmodells ist es, die Entwicklung der Gesamteinnahmen der Kommunen aus Steuern und Finanzausgleichszuweisungen gleichmäßig zur Entwicklung der Gesamteinnahmen des Landes abzüglich der Finanzausgleichsmasse zu gestalten. Diese Gleichmäßigkeitsvorstellung folgt dem Vorbild anderer Länder, die einen steuerverbundquoten-orientierten und nicht aufgabenorientierten Finanzausgleich haben.

Erste Probleme ergäben sich aus der Ermittlung der Ausgangsbasis der Gleichmäßigkeitsbetrachtung zum Jahr 2013 auf Grundlage der tatsächlichen Ergebnisse des Haushaltsjahres 2010: Durch die Betrachtung nur eines Haushaltsjahres würden Ausgabenschwankungen nicht ausreichend berücksichtigt und die Fortschreibung anhand des Verbraucherpreisindex sei zur sachgerechten Erfassung der kommunalen Ausgabensteigerungen nicht geeignet.

Schwerer wiegt jedoch die Kritik an der darauf aufbauenden Ermittlung der Finanzausgleichsmasse für 2016. Ihr Maßstab soll sein, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen die in § 3 Abs. 2 ThürFAG festgesetzte Regel des Thüringer Partnerschaftsmodells anzupassen ist.

Schon die Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung im Zuge der Übergangsevaluation erscheint dem Gutachter gesetzlich und verfassungsrechtlich ungenügend. Anders als geboten habe der Gesetzgeber keine Prüfung von Veränderungen im Aufgabenbestand vorgenommen, sondern sich auf eine Fortschreibung der bei der Ausgangsbasis 2013 zugrunde gelegten Ausgabenblöcke beschränkt.

Weiter sei die Anpassung des Partnerschaftsmodells so erfolgt, dass von dem ungedeckten kommunalen Zuschussbedarf für 2016 in Höhe von knapp 3.099 Millionen Euro die gesamten Steuereinnahmen der Kommunen in Höhe von insgesamt circa 1.496 Millionen Euro abgezogen worden sind, mit der Folge, dass bei gestiegenem Zuschussbedarf die Finanzausgleichsmasse geringer wurde. Die kommunalen Einnahmen seien somit komplett zur Deckung des kommunalen Zuschussbedarfs herangezogen worden. Die Kommunen könnten dadurch von einer gestiegenen Finanzkraft im Ergebnis nicht profitieren, während das Land durch seine – wenn auch relativ nicht ganz so hohen – Mehreinnahmen und zudem durch die Absenkung der Finanzausgleichsmasse gewinne. Das sei bei der verfassungsrechtlich gebotenen Berücksichtigung der kommunalen Bedarfe keine gleichmäßige Entwicklung der Finanzsituation von Land und Kommunen. Der Gutachter kommt somit zum Ergebnis, dass der Gesetzgeber sich damit in Widerspruch zu seiner eigenen Regel einer gleichmäßigen Entwicklung setzt und keine aufgabenadäquat angemessene Finanzausstattung gewährt.

Verfassungsrechtlich kritisch sei zudem zu bewerten, dass konnexitätsbezogene Mehrbelastungsausgleiche in Thüringen zuletzt nicht spezialgesetzlich außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs und des Partnerschaftsmodells erfolgten, sondern als pauschalierter Mehrbelastungsausgleich aus der Finanzausgleichsmasse bestritten wurden.

Unter Berücksichtigung des Gutachterergebnisses haben die kommunalen Spitzenverbände in Thüringen das seit dem Jahre 2013 in Thüringen neu eingeführte Finanzausgleichssystem daher für gescheitert erklärt und das Land aufgefordert, einen kommunalen Finanzausgleich für 2018/2019 vorzulegen, der die Kommunen ausreichend finanziell ausstattet, um die Aufgaben vor Ort erfüllen zu können.

Auch in Thüringen hat die kommunale Landschaft – wie in Sachsen-Anhalt – die Rechtsprechung zur Kreisumlageerhebung beschäftigt. In Fortentwicklung des BVerwG-Urteils vom 30.1.2013 zu einer strukturellen Unterfinanzierung durch die Erhebung einer Kreisumlage hat das OVG Thüringen dem nunmehr beklagten Kreis aufgetragen, vor der Festsetzung der Kreisumlage nicht nur den eigenen Finanzbedarf, sondern auch den der umlagepflichtigen Gemeinden zu ermitteln und darzustellen. Der Kreis müsse den Gemeinden ausreichend Gelegenheit geben, ihre Bedarfssituation offenzulegen.

Dabei verlangt das OVG nicht, dass der Kreis seine Finanzbedarfe gegen die der kreisangehörigen Gemeinden detailliert abwägt. Maßgeblich soll eine Querschnittsbetrachtung des Finanzbedarfs aller kreisangehörigen Kommunen sein, um im Rahmen einer Gesamtbetrachtung eine Obergrenze der Belastung der kreisangehörigen Gemeinden festzustellen. So sei ein Umlagesatz zu finden, der kreisweit gesehen grundsätzlich genügend finanziellen Raum zur Erfüllung des Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben belässt. In einer zweiten Stufe habe der Kreis dann sicherzustellen, dass auch die konkrete Festsetzung der Kreisumlage gegenüber der einzelnen Gemeinde den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Daher müsse hier gegebenenfalls die Umlageforderung im Einzelfall korrigiert werden, damit die absolut geschützte Mindestfinanzausstattung nicht durch die Kreisumlage abgeschöpft wird.

Dem Urteil ist nicht zu entnehmen, in welcher Phase der Aufstellung und Verabschiedung der Haushaltssatzung diese Anforderungen zu beachten sind. Es heißt lediglich, dies müsse im Rahmen der Haushaltsaufstellung des Kreises erfolgen. Das Gericht regt zudem eine gesetzliche Regelung an, um eine einheitliche Verfahrensweise für die Beteiligung der umlagepflichtigen

Gemeinden sicherzustellen. Allerdings mangelt es im Urteil an materiellen Ausführungen zur Beantwortung der Frage nach einer strukturellen Unterfinanzierung der umlagezahlenden Gemeinden, so dass eine rechtliche Normierung auf dieser Grundlage kaum zu erwarten ist.

Verzeichnis der Übersichten

- 5 Übersicht 1: Kommunalfinanzen 2015 bis 2020 in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern
- 6 Übersicht 2: Kassenkredite und Finanzierungssaldo
- 8 Übersicht 3: Kommunale Einnahmen in West und Ost 2016
- 9 Übersicht 4: Kommunale Ausgaben in West und Ost 2016
- 10 Übersicht 5: Kommunalfinanzen 2015 bis 2020 in den westdeutschen Flächenländern
- 11 Übersicht 6: Kommunalfinanzen 2015 bis 2020 in den ostdeutschen Flächenländern
- 12 Übersicht 7: Entwicklung der sozialen Leistungen 2000 bis 2016
- 13 Übersicht 8: Soziale Leistungen in den Kommunalhaushalten 2013 bis 2016
- 14 Übersicht 9: Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2020
- 16 Übersicht 10: Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2016 nach Ländern
- 17 Übersicht 11: Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2016 nach Ländern in Euro/Einwohner
- 28 Übersicht 12: Einlagen von Gemeinden/GV. nach Bankengruppen zum Jahresende 2016
- 29 Übersicht 13: Einlagen von Gemeinden/GV. nach Einlagenarten zum Jahresende 2016
- 30 Übersicht 14: Auswertungsergebnisse Kommunale Anlagestrategien
- 41 Übersicht 15: Steuerverbundwirtschaft 2017 in den westdeutschen Ländern
- 43 Übersicht 16: Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den westdeutschen Ländern
- 51 Übersicht 17: Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den ostdeutschen Ländern 2017

- 15 Textbox 1: Investitionen der öffentlichen Hand – die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
- 16 Textbox 2: KfW-Panel

Tabellenanhang

- 58 Tabelle 1a: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den west- und ostdeutschen Flächenländern 2006, 2016 bis 2020
- 59 Tabelle 1b: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den west- und ostdeutschen Flächenländern Änderungs-raten; 2006 bis 2020
- 60 Tabelle 2: Steuereinnahmen der Städte in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern 2016
- 63 Tabelle 3: Entwicklung der Gewerbe-steuerumlage 2000 bis 2021

Tabelle 1a: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den west- und ostdeutschen Flächenländern 2006, 2016 bis 2020 ^{*)1)}

Art der Einnahmen und Ausgaben	west- und ostdeutsche Länder						westdeutsche Länder						ostdeutsche Länder					
	2006	2016	2017	2018	2019	2020	2006	2016	2017	2018	2019	2020	2006	2016	2017	2018	2019	2020
in Mrd. Euro																		
I. Verwaltungshaushalt																		
Einnahmen																		
Steuern (netto) ²⁾	60,98	89,75	94,3	98,2	102,7	110,0	55,40	80,22	84,1	87,7	91,7	98,6	5,58	9,53	10,1	10,6	11,0	11,4
darunter:																		
Grundsteuern	9,27	12,21	12,5	12,7	12,9	13,1	8,06	10,75	11,0	11,2	11,4	11,5	1,21	1,46	1,5	1,5	1,5	1,5
Gewerbesteuer (netto)	28,20	38,29	39,4	40,6	43,0	47,6	25,59	34,29	35,2	36,2	38,5	43,0	2,61	4,00	4,2	4,3	4,5	4,6
nachr.: Gewerbesteuer (brutto)	34,60	45,72	47,5	48,7	51,1	52,6	31,67	41,30	42,8	43,9	46,1	47,5	2,93	4,41	4,7	4,8	5,0	5,1
Gemeindeant. a. d. Umsatzsteuer	2,76	4,39	5,5	6,8	6,6	6,8	2,34	3,81	4,8	5,9	5,7	5,9	0,42	0,58	0,7	0,9	0,9	0,9
Gemeindeant. a. d. Einkommensteuer	20,18	33,42	35,3	36,7	38,7	41,0	18,89	30,06	31,7	33,0	34,7	36,7	1,29	3,35	3,5	3,7	4,0	4,2
Zahlungen v. Bund, Land einschl. Familienleistungsausgleich	45,28	85,99	91,1	92,3	94,9	97,6	33,14	70,05	74,3	75,3	77,9	80,3	12,13	15,94	16,9	17,0	17,0	17,2
Gebühren ³⁾	16,09	18,90	19,4	19,5	19,8	20,2	14,07	16,58	17,1	17,2	17,4	17,7	2,02	2,32	2,4	2,4	2,4	2,4
Sonstige Einnahmen	20,37	23,40	23,9	23,9	23,9	24,0	17,63	20,24	20,6	20,7	20,8	20,9	2,74	3,15	3,3	3,3	3,1	3,1
Einnahmen d. Verwaltungshaushalts	142,72	218,03	228,7	234,0	241,3	251,8	120,25	187,09	196,1	200,8	207,8	217,5	22,47	30,94	32,7	33,2	33,5	34,2
Ausgaben																		
Personalausgaben	40,67	56,71	59,8	60,9	61,9	62,9	33,78	47,54	50,2	51,2	52,0	52,9	6,89	9,18	9,6	9,7	9,9	10,0
Laufender Sachaufwand	32,12	48,29	50,7	51,0	52,2	53,4	27,31	41,02	43,1	43,5	44,7	45,8	4,80	7,27	7,6	7,5	7,5	7,6
Soziale Leistungen	36,80	59,05	62,3	65,0	67,4	70,1	30,65	50,99	53,8	56,3	58,5	60,9	6,15	8,05	8,5	8,7	8,9	9,2
Zinsausgaben	4,88	3,05	2,9	2,9	2,8	2,7	4,14	2,81	2,7	2,6	2,6	2,5	0,74	0,24	0,2	0,2	0,2	0,2
Zahlungen a. öffentlichen Bereich	5,90	9,01	9,5	10,0	10,4	10,8	5,49	8,46	9,0	9,4	9,9	10,2	0,42	0,54	0,6	0,6	0,6	0,6
Sonstige Ausgaben	12,88	22,96	24,0	25,3	26,6	28,0	10,57	19,10	20,0	21,1	22,3	23,5	2,31	3,86	4,0	4,1	4,3	4,5
Ausgaben d. Verwaltungshaushalts	133,25	199,06	209,2	215,1	221,4	227,9	111,94	169,92	178,8	184,2	190,0	195,8	21,31	29,14	30,4	30,9	31,4	32,1
II. Vermögenshaushalt																		
Einnahmen																		
Inv.-Zahlungen v. Bund, Land	7,64	6,99	8,6	9,1	9,0	8,7	4,83	5,03	6,0	6,5	6,6	6,6	2,81	1,96	2,5	2,6	2,4	2,2
Veräußerungserlöse	6,24	5,12	5,7	4,8	3,2	2,8	4,58	4,68	5,0	4,5	3,0	2,6	1,66	0,44	0,8	0,2	0,2	0,2
Beiträge ⁴⁾	1,61	1,49	1,6	1,7	1,8	1,8	1,44	1,38	1,5	1,6	1,6	1,7	0,17	0,11	0,1	0,1	0,1	0,1
Sonstige Einnahmen	1,86	2,11	2,3	1,9	1,6	1,4	1,57	1,52	1,5	1,3	1,1	0,9	0,29	0,60	0,8	0,6	0,5	0,4
Einnahmen d. Vermögenshaushalts	17,35	15,71	18,2	17,5	15,5	14,7	12,41	12,60	14,0	14,0	12,3	11,8	4,94	3,10	4,2	3,5	3,3	2,9
Ausgaben																		
Sachinvestitionen	19,41	23,74	27,2	29,0	30,6	32,0	15,50	20,78	23,3	25,1	26,5	27,8	3,91	2,96	3,9	3,9	4,1	4,3
davon:																		
Baumaßnahmen	14,91	17,53	20,2	22,0	23,3	24,3	11,50	15,08	17,1	18,6	19,6	20,5	3,41	2,45	3,1	3,4	3,6	3,8
Erwerb v. Sachvermögen	4,50	6,21	7,0	7,0	7,4	7,7	4,00	5,70	6,2	6,5	6,9	7,2	0,50	0,51	0,8	0,5	0,5	0,5
Sonstige Ausgaben ⁵⁾	4,76	6,45	6,4	6,1	5,9	5,9	3,96	5,46	5,1	5,2	5,1	5,2	0,80	0,99	1,3	0,9	0,8	0,7
Ausgaben d. Vermögenshaushalts	24,17	30,18	33,6	35,1	36,5	38,0	19,46	26,24	28,4	30,3	31,6	33,0	4,71	3,95	5,2	4,8	4,9	5,0
Bereinigte Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	160,07	233,74	246,9	251,4	256,8	266,4	132,66	199,69	210,1	214,8	220,0	229,3	27,41	34,05	36,8	36,7	36,8	37,1
Bereinigte Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	157,42	229,24	242,8	250,1	257,9	265,8	131,40	196,16	207,2	214,5	221,5	228,8	26,01	33,09	35,6	35,7	36,3	37,1
Finanzierungssaldo	2,76	4,50	4,1	1,3	-1,1	0,6	1,36	3,54	2,9	0,3	-1,5	0,6	1,39	0,96	1,2	1,0	0,5	0,0

^{*)} In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten), ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

¹⁾ 2005 und 2015 Rechnungsergebnisse; 2016 Vierteljährliche Kassenstatistik, für die Jahre 2017 bis 2020 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2017 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Die Zahlungen von kommunaler Ebene sind jeweils abgesetzt.

²⁾ Einschl. Steuerähnliche Einnahmen.

³⁾ Einschl. Zweckgebundene Abgaben.

⁴⁾ Und ähnliche Entgelte.

⁵⁾ Insbesondere Finanzinvestitionen.

– Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

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

**Tabelle 1b: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern
Änderungsraten; 2006 - 2020 ^{*) 1)}**

Vergleichszeitraum	west- und ostdeutsche Länder					westdeutsche Länder					ostdeutsche Länder													
	2006	2016	2017	2018	2019	2006	2016	2017	2018	2019	2006	2016	2017	2018	2019	2006	2016	2017	2018	2019	2020			
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020				
Art der Einnahmen und Ausgaben	(jahresdurchschnittliche) Veränderung in %															in v. H. des Westniveaus ²⁾								
I. Verwaltungshaushalt																								
Einnahmen																								
Steuern (netto)	3,9	5,0	4,2	4,6	7,1	3,8	4,9	4,2	4,6	7,5	5,5	6,3	4,4	4,0	4,1	48,1	59,9	60,8	60,9	60,5	58,6			
darunter:																								
Grundsteuern	2,8	2,5	1,4	1,4	1,4	2,9	2,6	1,5	1,4	1,4	1,9	2,0	1,3	1,2	1,2	70,9	68,4	68,1	67,9	67,8	67,7			
Gewerbesteuer (netto)	3,1	3,0	2,8	6,0	10,8	3,0	2,7	2,9	6,2	11,7	4,4	5,7	2,1	4,1	3,0	52,3	59,0	60,7	60,2	59,0	54,4			
nachr.: Gewerbesteuer (brutto)	2,8	3,9	2,6	4,8	3,0	2,7	3,6	2,7	4,9	3,0	4,2	6,5	2,1	4,2	3,0	47,3	53,9	55,4	55,1	54,8	54,8			
Gemeindeant. a. d. Umsatzsteuer	4,8	25,0	23,7	-2,6	2,4	5,0	25,0	23,7	-2,6	2,4	3,4	25,0	23,7	-2,6	2,4	83,5	77,4	77,4	77,4	77,4	77,4			
Gemeindeant. a. d. Einkommensteuer	5,2	5,6	3,9	5,5	5,9	4,8	5,6	3,8	5,4	5,8	10,0	5,8	4,6	6,6	6,8	32,8	56,3	56,4	56,9	57,5	58,0			
Zahlungen v. Bund, Land einschl. Familienleistungsausgleich	6,6	6,0	1,3	2,9	2,8	7,8	6,0	1,4	3,5	3,1	2,8	5,8	0,6	0,0	1,5	178,4	114,9	114,7	113,8	109,9	108,2			
Gebühren	1,6	2,8	0,6	1,3	1,9	1,6	3,0	0,5	1,3	2,1	1,4	1,7	1,0	1,0	0,6	68,5	70,7	69,8	70,2	69,9	68,9			
Sonstige Einnahmen	1,4	2,3	0,0	-0,1	0,5	1,4	1,9	0,3	0,4	0,6	1,4	5,2	-1,9	-3,4	-0,4	74,1	78,6	81,2	79,5	76,5	75,7			
Einnahmen d. Verwaltungshaushalts	4,3	4,9	2,3	3,1	4,3	4,5	4,8	2,4	3,5	4,7	3,3	5,6	1,6	1,0	2,1	92,7	83,5	84,1	83,4	81,4	79,4			
Ausgaben																								
Personalausgaben	3,4	5,4	1,9	1,6	1,6	3,5	5,6	2,0	1,6	1,6	2,9	4,5	1,6	1,3	1,3	97,3	97,4	96,4	96,0	95,8	95,5			
Laufender Sachaufwand	4,2	5,0	0,7	2,3	2,3	4,2	5,0	1,0	2,7	2,6	4,2	4,8	-1,0	0,0	0,5	87,3	89,4	89,3	87,5	85,2	83,5			
Soziale Leistungen	4,8	5,6	4,2	3,8	3,9	5,2	5,6	4,5	4,0	4,0	2,7	5,4	2,3	2,8	3,0	93,3	79,7	79,6	77,9	77,0	76,3			
Zinsausgaben	-4,6	-5,2	-1,2	-2,1	-3,0	-3,8	-4,8	-1,0	-2,0	-3,0	-10,6	-10,4	-3,3	-3,2	-3,0	90,6	43,4	40,9	39,9	39,4	39,4			
Zahlungen a. öffentlichen Bereich	4,3	5,9	5,1	4,3	3,5	4,4	5,9	5,2	4,5	3,8	2,7	5,2	2,9	0,6	-1,8	34,9	32,4	32,2	31,5	30,3	28,7			
Sonstige Ausgaben	6,0	4,5	5,2	5,3	5,4	6,1	4,9	5,5	5,5	5,5	5,3	2,7	3,9	4,4	5,1	100,5	102,0	99,9	98,4	97,3	97,0			
Ausgaben d. Verwaltungshaushalts	4,1	5,1	2,8	2,9	2,9	4,3	5,2	3,0	3,1	3,1	3,2	4,5	1,4	1,8	2,0	90,7	86,6	86,0	84,6	83,5	82,7			
II. Vermögenshaushalt																								
Einnahmen																								
Inv.-Zahlungen v. Bund, Land	-0,9	22,8	6,1	-0,8	-3,1	0,4	20,1	8,5	0,5	0,0	-3,5	29,8	0,3	-4,3	-11,5	297,7	197,1	213,0	196,9	187,5	165,9			
Veräußerungserlöse	-2,0	11,7	-16,8	-33,7	-12,7	0,2	5,8	-8,8	-34,5	-12,4	-12,4	75,0	-68,0	-19,5	-17,0	53,3	47,4	78,5	27,5	33,8	32,1			
Beiträge	-0,8	7,9	6,4	2,7	2,9	-0,4	10,6	5,1	2,7	3,3	-4,9	-26,7	32,0	3,0	-3,8	55,6	38,6	25,6	32,2	32,3	30,0			
Sonstige Einnahmen	1,3	7,2	-16,8	-15,4	-14,3	-0,3	-1,0	-13,1	-18,0	-13,3	7,6	27,9	-24,0	-9,4	-16,3	87,7	198,7	256,7	224,5	248,0	239,5			
Einnahmen d. Vermögenshaushalts	-1,0	15,7	-3,9	-11,0	-5,5	0,2	11,2	-0,3	-12,3	-3,7	-4,5	33,9	-16,2	-6,0	-12,4	145,7	124,3	149,7	125,8	134,8	122,7			
Ausgaben																								
Sachinvestitionen	2,0	14,4	6,8	5,6	4,6	3,0	12,1	7,7	5,6	4,8	-2,7	30,3	1,1	5,9	3,7	124,8	71,8	83,5	78,3	78,6	77,7			
davon:																								
Baumaßnahmen	1,6	15,1	9,0	5,7	4,5	2,7	13,4	8,9	5,5	4,5	-3,2	25,4	9,7	7,1	4,5	146,8	82,1	90,7	91,4	92,8	92,8			
Erwerb v. Sachvermögen	3,3	12,5	0,2	5,3	5,0	3,6	8,8	4,4	5,9	5,5	0,2	54,0	-33,0	-1,8	-2,3	62,2	44,8	63,5	40,7	37,8	35,0			
Sonstige Ausgaben	3,1	-0,8	-5,1	-3,4	0,9	3,3	-6,6	1,8	-2,1	2,3	2,1	31,3	-32,1	-11,0	-8,0	87,0	91,5	128,7	85,8	78,0	70,2			
Ausgaben d. Vermögenshaushalts	2,2	11,2	4,5	4,1	4,0	3,0	8,2	6,6	4,3	4,4	-1,7	30,6	-7,3	2,8	1,8	116,7	75,9	91,6	79,6	78,5	76,5			
Bereinigte Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	3,9	5,6	1,8	2,1	3,7	4,2	5,2	2,2	2,5	4,2	2,2	8,2	-0,4	0,3	0,8	98,2	86,1	88,5	86,2	84,4	81,6			
Bereinigte Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	3,8	5,9	3,0	3,1	3,1	4,1	5,6	3,5	3,3	3,3	2,4	7,6	0,2	1,9	2,0	94,5	85,2	86,7	83,9	82,8	81,8			
Finanzierungssaldo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

^{*)} Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen.

¹⁾ Berechnet nach Tabelle 1a.

²⁾ Relation der jeweiligen Euro je Einwohner-Zahlen für die neuen Länder zu denen für die alten Länder. Ab 2016: Einwohnerzahlen 31.12.2015

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

Tabelle 2: Steuereinnahmen der Städte in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern ¹⁾ 2016

Stadt	Ergebnisse für 2016															
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt		Steuereinnahmen (netto) insgesamt	
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen ²⁾		Grundbetrag ³⁾	Gewerbesteuer	Grundsteuer B		Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr
	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	v.H.	v.H.					
Berlin	790,4	1,2	224,54	1.709,8	15,5	485,72	1.578,2	16,8	118,47	410	810	189,4	1.446,4	3,4	4.107,4	7,8
Hamburg	455,3	2,2	254,70	2.112,2	11,9	1.181,71	1.806,5	12,4	251,43	470	540	188,1	1.370,3	1,9	3.869,2	6,5
München	314,8	0,2	217,04	2.582,0	5,2	1.780,24	2.256,6	7,2	363,31	490	535	173,6	1.083,1	3,2	3.837,6	5,3
Köln	220,4	0,7	207,79	1.317,3	45,5	1.242,04	1.128,0	46,8	261,48	475	515	104,3	517,2	3,2	2.003,6	24,6
Frankfurt am Main	206,7	1,3	282,13	1.817,1	2,8	2.480,04	1.573,8	6,6	539,14	460	500	138,1	418,1	8,7	2.355,3	6,2
Stuttgart	154,7	1,8	248,08	719,8	18,4	1.154,06	616,6	22,6	274,78	420	520	72,7	352,6	3,3	1.219,3	12,1
Düsseldorf	141,8	0,7	231,62	724,2	-11,9	1.182,95	608,5	-13,3	268,85	440	440	85,1	336,2	2,1	1.184,8	-6,4
Dortmund	119,1	1,2	203,25	319,1	8,0	544,44	272,6	7,0	112,26	485	610	38,0	225,3	1,5	678,4	2,4
Essen	131,9	0,2	226,38	334,9	9,8	574,87	288,2	12,6	119,77	480	670	47,8	246,7	3,2	730,0	6,3
Leipzig	94,4	-0,4	168,47	294,7	21,4	525,80	276,1	23,8	114,30	460	650	37,2	148,5	6,1	562,3	12,6
Bremen	167,6	22,2	300,66	503,8	32,2	903,66	428,2	32,2	196,45	460	695	45,9	220,7	5,3	880,3	20,9
Dresden	79,1	3,9	145,43	264,1	26,7	485,55	243,2	25,9	107,90	450	635	36,2	168,3	5,9	540,6	14,6
Hannover	148,1	2,0	278,36	592,2	8,2	1.112,78	506,5	11,1	231,83	480	600	58,7	233,8	1,2	965,5	6,6
Nürnberg	115,2	2,3	225,90	435,6	10,7	854,09	374,3	11,7	191,07	447	535	51,2	272,4	3,2	815,7	6,7
500.000 und mehr	3.139,5	2,2	229,84	13.726,7	11,6	1.004,90	11.957,2	13,3	218,92	459	600	1.266,4	7.039,6	3,3	23.749,9	8,0
Duisburg	130,4	0,1	265,53	245,3	9,2	499,30	212,1	9,6	96,02	520	855	29,8	172,9	2,0	564,6	4,4
Bochum	83,5	-3,0	228,80	167,7	9,5	459,65	147,0	11,6	92,86	495	645	22,3	157,4	4,1	420,1	4,9
Wuppertal	75,2	1,5	214,69	208,5	15,6	595,56	182,2	17,7	121,54	490	620	22,8	144,4	1,2	434,6	7,8
Bielefeld	71,6	6,7	215,04	216,7	15,8	650,46	185,5	15,8	135,51	480	620	24,8	131,4	2,0	421,4	8,5
Bonn	93,5	1,4	293,41	261,2	22,3	819,36	224,4	24,4	167,22	490	680	26,8	179,1	3,2	532,4	11,1
Münster	59,8	0,8	192,78	299,3	7,9	965,30	254,4	7,9	209,85	460	510	27,7	149,2	2,2	497,0	5,0
Karlsruhe	48,0	1,3	155,99	315,6	28,4	1.025,46	257,7	20,2	238,48	430	420	29,5	160,8	3,3	504,6	11,0
Mannheim	68,3	6,8	223,35	323,7	5,8	1.058,57	271,7	7,0	246,18	430	487	33,7	150,4	5,0	536,7	6,1
Augsburg	53,2	14,7	185,66	197,3	64,0	688,87	170,2	63,3	146,57	470	555	22,1	133,1	3,2	379,6	25,6
Wiesbaden	58,9	3,0	213,14	332,2	26,3	1.202,72	278,4	23,7	264,92	454	492	25,3	169,9	12,4	545,2	16,4
Gelsenkirchen	37,4	0,0	143,78	74,5	-12,3	286,00	69,0	-2,9	59,58	480	545	14,6	77,5	-2,3	206,8	-1,3
Mönchengladbach	58,4	22,3	224,47	147,9	5,9	568,97	124,9	3,9	116,12	490	620	16,3	101,1	1,1	308,2	6,2
Braunschweig	50,9	11,6	202,50	153,1	11,2	609,11	130,7	11,8	135,36	450	500	19,9	115,4	1,5	324,2	7,4
Chemnitz	37,1	3,0	149,12	103,7	8,8	417,23	96,7	9,2	92,72	450	580	17,4	66,3	5,8	219,8	6,6
Kiel	38,3	0,0	155,52	123,5	-7,1	501,27	105,7	3,5	116,58	430	500	17,3	89,4	3,5	256,6	2,9
Aachen	46,8	1,3	190,42	172,9	18,7	703,10	149,5	20,5	148,02	475	525	19,2	102,8	21,9	323,2	16,1
Halle (Saale)	24,7	1,0	104,13	64,7	30,2	273,13	58,2	24,3	60,69	450	500	12,9	57,8	2,5	156,3	8,7
Magdeburg	31,4	1,4	133,22	92,5	12,6	392,20	85,4	12,2	87,16	450	495	15,7	62,7	2,5	198,8	5,8
Freiburg im Breisgau	48,6	-0,3	214,74	180,0	1,0	795,03	153,6	4,8	189,29	420	600	15,6	105,5	3,4	331,5	3,4
Krefeld	45,7	-3,8	202,91	134,1	17,9	595,70	116,5	18,1	124,10	480	533	16,6	80,2	-0,6	266,5	6,8
Lübeck	36,4	0,8	168,35	98,5	34,9	455,45	82,2	33,3	101,21	450	500	13,9	73,9	4,1	212,7	13,1
Oberhausen	42,0	0,1	199,13	86,9	7,3	411,84	78,8	7,7	74,88	550	640	11,8	81,5	2,1	222,1	3,6
Erfurt	30,2	13,9	143,56	93,9	12,9	446,68	86,9	13,4	95,04	470	550	15,3	63,2	4,1	199,2	9,5
Mainz	40,3	8,0	192,08	170,2	16,8	811,55	137,9	10,0	184,44	440	480	18,8	94,3	-7,5	297,5	3,5
Rostock	22,6	0,0	109,83	113,8	37,2	552,58	105,7	37,8	118,83	465	480	12,4	67,6	24,0	211,8	25,1
200.000 bis unter 500.000	1.333,1	3,2	195,07	4.377,5	15,3	640,55	3.765,5	15,6	126,47	506	648	502,7	2.787,9	3,8	8.571,3	8,6
Kassel	36,6	1,4	185,11	168,2	3,8	849,54	142,4	4,2	193,08	440	490	18,2	85,7	10,2	288,6	5,3
Hagen	48,5	1,0	256,58	83,9	-9,4	443,79	70,2	-11,1	85,34	520	750	12,7	70,7	1,9	208,9	-3,0
Hamm	33,4	4,9	185,91	62,5	-4,1	348,38	52,9	-5,0	74,92	465	600	9,1	59,2	2,1	159,2	0,7
Saarbrücken	35,1	0,5	197,16	122,1	-7,0	685,47	106,8	-2,8	139,89	490	460	17,8	58,1	-0,4	222,5	-1,1
Mülheim an der Ruhr	40,9	-0,9	241,79	117,5	-0,1	694,37	98,8	-2,7	133,53	520	640	12,5	81,8	1,7	239,1	-0,4
Potsdam	20,4	1,7	121,59	74,3	22,0	442,77	69,0	24,6	98,39	450	520	10,9	64,5	6,7	167,6	12,5
Ludwigshafen am Rhein	28,8	-5,9	174,67	228,5	15,4	1.387,01	204,7	28,7	342,47	405	420	19,9	59,1	-4,0	317,6	15,2
Oldenburg (Oldenburg)	31,5	1,0	192,14	106,4	4,8	649,60	89,2	3,8	147,97	439	445	11,2	70,9	2,2	208,2	3,0
Leverkusen	39,8	7,0	243,68	84,1	49,9	514,20	71,9	49,9	108,25	475	650	14,0	76,0	2,0	205,2	16,0
Osnabrück	31,9	1,6	196,69	103,7	27,9	638,78	87,5	27,7	145,18	440	460	13,5	62,3	4,1	202,9	12,8
Solingen	33,0	-0,9	208,13	92,2	7,3	581,13	78,0	8,3	122,34	475	590	9,7	69,9	2,7	195,7	4,2
Heidelberg	27,6	1,9	176,32	104,4	-20,6	667,97	86,4	-20,6	166,99	400	470	12,5	75,5	1,7	204,4	-8,9
Herne	22,7	5,9	145,47	46,1	18,2	296,06	39,2	19,4	61,68	480	600	8,1	52,7	1,4	127,6	7,3
Neuss	33,8	1,4	217,70	141,1	-19,1	907,94	122,5	-17,5	199,55	455	495	14,7	74,3	2,0	248,1	-8,7
Darmstadt	36,4	3,1	234,26	189,5	44,8	1.219,96	146,4	31,1	287,05	425	535	15,6	87,2	3,4	289,1	14,3
Regensburg	27,4	0,5	188,11	234,1	3,4	1.609,49	201,5	7,6	378,70	425	395	17,4	84,2	3,2	330,7	5,5
Ingolstadt	27,9	2,8	210,53	168,3	51,4	1.270,88	152,1	59,0	317,72	400	460	14,6	82,0	3,2	276,8	27,7
Würzburg	22,1	0,8	176,76	94,1	18,8	753,74	77,5	16,0	179,46	420	450	11,9	68,6	3,2	180,2	7,9
Fürth	23,7	-0,1	191,20	54,0	-10,5	434,99	44,9	-14,6	98,86	440	555	7,3	67,4	3,2	144,0	-3,6
Wolfsburg	25,0	9,1	201,69	268,9	210,0	2.167,95	239,0	362,9	602,21	360	450	18,4	60,3	1,1	345,7	123,9
Offenbach am Main	27,6	1,7	222,74	83,7	23,6	676,41	72,0	28,8	153,73	440	600	8,8	50,4	8,4	163,8	14,9

Stadt	Ergebnisse für 2016															
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt	Steuereinnahmen (netto) insgesamt		
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen ²⁾		Grundbetrag ³⁾	Gewerbesteuer	Grundsteuer B			Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro
	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	v.H.	v.H.					
Ulm	26,0	1,7	211,96	132,6	32,0	1.081,17	107,2	29,7	300,32	360	430	13,1	65,4	216,3	13,4	
Heilbronn	25,7	0,1	209,36	108,3	-11,1	883,58	90,6	-9,6	220,90	400	430	10,9	54,8	187,9	-3,5	
Pforzheim	24,8	0,6	203,19	81,9	2,5	670,23	68,0	2,1	163,47	410	500	9,2	49,6	156,3	2,5	
Göttingen	27,2	0,0	228,87	70,6	-4,4	593,82	57,8	-10,0	138,10	430	590	9,2	48,7	146,9	-3,5	
Bottrop	19,5	2,0	166,39	39,8	12,1	339,35	34,5	14,5	69,26	490	590	5,6	47,8	110,0	5,9	
Trier	16,6	1,3	144,57	56,6	-12,1	492,78	49,6	-8,0	117,33	420	420	5,3	24,5	100,4	-6,8	
Recklinghausen	22,0	-1,0	192,47	46,1	15,6	402,87	39,7	15,8	78,99	510	650	5,5	48,0	118,0	5,9	
Reutlingen	18,4	0,7	160,93	62,1	17,5	542,85	49,6	13,4	142,85	380	400	7,7	59,1	138,2	6,2	
Bremerhaven	31,2	21,8	273,43	55,6	12,4	487,29	47,2	13,6	105,93	460	645	6,9	38,0	128,1	11,0	
Koblenz	20,5	2,2	182,00	135,1	49,8	1.200,10	114,5	56,0	285,74	420	420	10,5	43,4	194,4	25,6	
Jena	11,4	1,5	103,65	63,2	-1,1	576,62	58,1	-2,2	128,14	450	495	6,8	35,2	111,9	0,5	
Remscheid	31,5	0,9	287,56	62,1	10,7	566,74	52,6	9,8	115,66	490	784	8,6	46,7	143,2	4,6	
Erlangen	24,4	3,3	225,59	69,2	3,2	639,21	55,9	-9,4	145,27	440	500	13,3	79,6	173,5	-1,3	
Siegen	19,0	11,8	186,08	50,0	-5,5	488,01	42,8	-3,2	100,62	485	525	8,2	41,3	114,6	1,8	
Hildesheim	24,0	5,8	236,03	45,0	6,6	442,81	38,2	7,5	100,64	440	540	6,8	38,0	110,7	4,6	
Salzgitter	18,8	-1,4	186,46	38,5	-21,5	380,78	32,4	-29,3	92,87	410	430	8,8	36,8	100,2	-11,0	
100.000 bis unter 200.000	1.015,2	2,3	199,11	3.744,3	13,5	734,40	3.191,6	15,3	163,91	448	539	415,4	2.217,7	2,3	6.976,6	7,9
Cottbus	12,5	1,4	125,23	13,1	-60,3	131,37	11,9	-60,4	32,84	400	480	6,6	31,7	64,2	-20,3	
Kaiserslautern	21,3	1,5	216,19	56,4	-15,0	572,25	45,8	-16,2	139,57	410	460	7,1	32,8	110,7	-8,9	
Schwerin	16,3	-0,2	167,92	29,9	-2,4	309,34	27,5	-2,9	73,65	420	630	6,8	27,6	79,9	-0,5	
Witten	31,1	31,7	321,14	52,1	17,8	539,06	44,5	14,7	103,67	520	910	6,0	42,5	126,8	12,6	
Gera	14,0	-3,7	146,24	24,7	-2,6	256,74	23,0	-1,5	54,63	470	600	5,5	23,7	67,3	0,9	
Iserlohn	15,7	-0,7	167,93	49,5	1,7	529,16	42,4	2,1	110,24	480	496	6,1	38,6	104,7	2,2	
Ludwigsburg	15,2	0,3	163,09	84,1	4,4	904,27	68,4	3,7	241,14	375	375	7,6	51,3	145,6	4,0	
Hanau	20,3	18,3	219,07	63,4	-7,2	684,32	53,0	-8,2	159,14	430	460	8,4	42,3	125,9	1,3	
Esslingen am Neckar	17,2	7,7	188,10	89,2	5,7	977,17	71,5	0,8	250,56	390	400	7,5	52,9	151,9	2,5	
Zwickau	12,0	2,7	132,14	45,9	-2,8	503,61	42,9	-0,6	111,91	450	510	8,6	24,3	89,2	2,4	
Düren	18,0	-1,0	199,23	37,4	-17,0	414,31	31,5	-16,8	92,07	450	590	6,5	30,8	89,2	-6,0	
Tübingen	16,1	0,7	184,13	45,0	19,7	514,54	36,6	18,9	135,41	380	560	4,9	47,0	106,2	8,1	
Flensburg	14,7	1,9	170,74	49,2	22,7	571,97	40,9	23,6	139,50	410	480	5,5	29,7	93,9	11,1	
Villingen-Schwenningen	13,5	0,7	159,05	52,8	9,9	623,43	42,6	9,0	173,17	360	425	5,3	37,2	102,8	5,6	
Gießen	19,7	-1,6	233,46	42,7	-0,8	505,72	36,3	11,2	120,41	420	600	4,4	24,0	86,4	-9,9	
Dessau-Roßlau	11,3	7,3	136,76	28,4	12,7	343,02	26,5	15,2	76,23	450	495	4,6	21,5	65,0	6,3	
Konstanz	13,3	1,7	160,53	38,2	-33,3	460,92	32,4	-28,2	118,18	390	410	4,2	42,5	97,1	-9,7	
Worms	14,4	1,2	174,88	56,3	33,2	686,05	46,5	35,1	163,35	420	440	4,7	29,3	102,7	11,9	
Neumünster	13,6	0,4	172,01	46,8	33,3	590,38	38,8	31,2	143,99	410	480	4,7	24,2	83,4	14,4	
Delmenhorst	13,0	3,6	169,73	19,5	38,8	255,79	16,5	40,1	60,19	425	470	2,8	25,3	59,9	10,5	
Wilhelmshaven	19,0	21,7	250,10	19,3	-35,0	254,60	16,8	-33,0	57,86	440	600	4,0	25,3	67,1	-5,7	
Viersen	11,4	1,9	150,25	30,4	-49,9	399,84	24,8	-53,1	88,85	450	450	4,7	30,0	73,3	-27,2	
Gladbeck	12,6	0,5	167,27	15,0	-20,3	198,56	12,9	-20,7	40,11	495	690	3,0	27,2	58,0	-4,3	
Castrop-Rauxel	16,2	35,0	218,59	22,7	29,7	305,62	19,4	28,5	61,12	500	825	2,3	29,0	68,5	15,7	
Lüneburg	13,6	14,4	183,65	42,0	22,0	566,79	35,2	28,4	134,95	420	490	4,8	31,0	87,1	14,9	
Marburg	10,6	19,5	144,20	90,2	-38,8	1.221,94	72,9	-38,9	305,48	400	390	5,9	34,9	125,8	-24,9	
Bamberg	11,2	0,6	152,77	41,7	11,2	568,95	34,2	11,8	145,89	390	425	7,0	37,9	90,5	5,9	
Bayreuth	10,8	-6,3	149,07	80,8	-12,6	1.119,30	66,0	-19,0	302,51	370	400	6,1	34,8	117,9	-11,3	
Brandenburg an der Havel	8,6	10,8	120,35	21,5	10,4	300,93	20,1	13,4	66,87	450	530	3,7	19,5	52,5	9,4	
Bocholt	16,6	49,4	232,26	47,7	21,9	667,61	40,6	21,8	145,77	458	630	4,9	29,9	93,3	17,1	
Celle	13,9	12,9	199,87	32,1	-18,8	460,00	28,7	-13,2	104,55	440	490	4,8	26,5	76,1	-3,5	
Landshut	11,4	1,1	165,19	50,2	4,8	725,72	43,0	9,3	172,79	420	430	4,8	39,0	98,5	5,5	
Aschaffenburg	12,2	0,3	177,01	52,1	5,4	754,81	42,9	5,1	188,70	400	400	6,7	37,8	99,7	4,3	
Aalen	9,2	0,4	136,45	39,4	9,0	585,00	31,8	9,2	162,50	360	370	4,5	35,7	83,4	5,4	
Fulda	9,9	0,9	146,79	58,3	17,1	866,85	48,9	28,7	228,12	380	330	6,3	24,9	91,1	14,1	
Kempton (Allgäu)	10,3	0,5	153,82	38,6	0,4	576,25	32,4	3,6	148,90	387	380	5,0	32,1	80,0	2,9	
Herford	10,8	-3,1	163,00	48,8	15,8	733,24	40,6	13,7	170,52	430	440	5,5	25,1	83,6	6,4	
Plauen	8,6	13,8	132,47	18,9	31,4	289,63	17,6	35,5	64,36	450	505	3,4	15,6	46,1	17,1	
Neuwied	10,4	0,8	161,55	23,6	-5,2	367,31	19,4	-4,6	90,69	405	420	3,9	20,2	55,5	-3,8	
Weimar	7,3	19,2	113,13	16,4	-0,3	255,32	15,2	1,4	59,38	430	480	2,8	18,4	45,2	5,3	
Sindelfingen	13,5	0,5	211,50	156,8	27,5	2.450,97	126,7	21,2	662,42	370	360	9,8	33,6	186,4	14,7	
Neubrandenburg	9,6	0,5	150,22	26,5	13,9	416,89	24,6	15,4	94,75	440	550	4,5	17,7	57,5	7,1	
Rosenheim	9,6	0,9	155,67	31,7	-19,4	512,71	26,5	-20,0	128,18	400	420	5,0	33,9	75,1	-6,5	
Schwäbisch Gmünd	9,3	3,6	155,05	35,4	-13,5	592,01	29,4	-11,4	155,79	380	430	3,8	27,8	71,8	-3,2	
Friedrichshafen	10,0	2,1	169,93	51,8	37,6	876,80	41,4	40,9	250,51	350	340	5,2	33,0	92,0	17,0	
Offenburg	10,4	1,3	177,35	50,7	0,0	867,27	41,2	0,5	228,23	380	420	5,9	26,2	86,1	1,0	
Frankfurt (Oder)	7,0	-1,4	119,78	14,5	19,9	250,33	13,3	27,0	62,58	400	480	3,6	17,8	42,5	10,3	

Stadt	Ergebnisse für 2016															
	Grundsteuern			Gewerbsteuer						Hebesätze		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt		Steuereinnahmen (netto) insgesamt	
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen ²⁾			Grundbetrag ³⁾	Gewerbesteuer	Grundsteuer B	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr
Städte mit ... bis unter ... Einwohnern	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner ⁴⁾	v.H.	v.H.	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	
Kamenz	1,7	-2,1	110,84	10,0	50,4	658,40	9,4	54,2	166,68	395	420	1,0	3,4	5,7	15,6	28,6
Taucha	1,7	1,1	114,36	5,0	-3,0	328,20	4,6	-2,5	83,09	395	430	0,7	5,0	5,8	12,3	1,9
Lauchhammer	1,6	0,2	105,34	4,5	x	295,41	4,0	x	84,40	350	406	0,6	3,6	4,8	10,0	x
Gräfelzig	1,5	1,3	112,24	48,6	-11,0	3.571,64	35,0	-11,2	1.428,66	250	200	1,1	11,5	5,0	49,2	-7,2
Wolgast	1,4	19,3	111,84	3,2	-11,8	262,26	2,9	-13,6	69,02	380	450	0,6	2,5	1,2	7,5	-2,1
Velten	1,3	0,3	106,32	8,6	83,1	733,30	7,8	82,1	212,55	345	355	0,6	3,6	6,6	13,4	38,8
Erkner	1,0	3,6	89,13	2,3	51,9	193,86	2,0	52,3	64,62	300	400	0,2	3,8	6,5	7,1	15,8
Sassnitz	0,9	-4,1	98,95	7,5	124,4	789,23	6,7	112,2	213,30	370	380	0,4	2,0	1,2	10,2	53,4
bis unter 20.000	26,8	-1,2	104,74	140,1	11,3	548,04	115,7	13,8	172,99	317	366	12,1	85,0	4,6	241,9	7,9
Insgesamt	6.475,8	2,8	203,63	25.335,8	10,9	796,66	21.835,7	12,1	175,45	454	571	2.597,7	14.422,8	3,0	46.136,0	7,2

¹⁾ Nur unmittelbare Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages. Daten der Vierteljahresstatistik/Finanzrechnung. Teilweise vorläufige Ergebnisse.

²⁾ Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

³⁾ Grundbetrag = Aufkommen dividiert durch Hebesatz multipliziert mit 100.

⁴⁾ Bezogen auf den Einwohnerstand 31.12.2015.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben der Städte.

Tabelle 3: Entwicklung der Gewerbesteuerumlage 2000 bis 2021

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 ¹⁾		
	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder			Alte Länder	alte Länder	neue Länder	alte Länder	neue Länder
	Vervielfältiger in v.H.											v.H.					
2000	19	19	7	x	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	x	8	29	91	54	23,0	15,4	22,5
2002	19	19	6	11	11	x	x	x	x	x	7	29	102	66	25,1	17,6	24,5
2003	19	19	6	17	17	x	x	x	x	x	7	29	114	78	30,0	21,5	29,4
2004	19	19	6	19	19	-18	-18	x	x	x	7	29	82	46	20,5	13,4	20,0
2005	19	19	6	19	19	-19	-19	x	x	x	8	29	81	44	20,1	11,8	19,4
2006	19	19	6	16	16	-19	-19	x	x	x	7	29	74	38	18,8	11,5	18,3
2007	19	19	6	16	16	-19	-19	x	x	x	6	29	73	38	17,9	11,0	17,4
2008	19	19	6	16	16	-19	-19	-4	-4	-4	6	29	65	30	17,3	8,7	16,5
2009	19	19	6	16	16	-19	-19	-3	-3	-3	5	29	66	32	15,8	8,7	15,1
2010	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-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	-1,5	6	29	70	35	17,7	10,2	17,0
2012	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-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	-1,5	5	29	69	35	17,1	9,0	16,4
2014	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-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	-1,5	5	29	69	35	16,8	9,3	16,2
2016	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	-1,5	5	29	69	35	16,3	9,2	15,6
2017	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	-1,5	4,5	29	68,5	35	17,1	9,9	16,4
2018	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	-1,5	4 ²⁾	29	68	35	16,9	9,9	16,3
2019	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	-1,5	0 ³⁾	29	68	35	16,9	9,9	16,3
2020	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	-1,5	0 ³⁾	0 ³⁾	35 ³⁾	35	17,0	9,8	16,3
2021	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	-1,5	0 ³⁾	0 ³⁾	35 ³⁾	35	17,0	9,9	16,3

¹⁾ Ab 2006: Alte Länder einschl. Berlin-Ost und neue Länder ohne Berlin-Ost.

²⁾ Prognose auf Grundlage der Steuerschätzung Mai 2017.

³⁾ Nach geltendem Bundesrecht enden die Erhöhungen gem. § 6 Abs. 3 und 5 GemFinRefG zum 31.12.2019. Nachlaufend erfolgen allerdings noch die Abrechnungen der Einheitslasten des Jahres 2018 in 2020 und des Jahres 2019 in 2021. Nach derzeitigem Stand erscheint unwahrscheinlich, dass Zahlungen seitens der Gemeinden erforderlich werden.

Der Deutsche Städtetag – die Stimme der Städte

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte – und der kommunale 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 Deutschlands – haben sich rund 3.400 Städte und Gemeinden mit fast 52 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Rund 200 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 die Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung gesichert sein.

