

AACHEN | AALEN | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH  
ASCHAFFENBURG | AUERBACH/VOGTLAND | AUGSBURG | BAD  
KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-BADEN | BAMBERG  
BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RIB  
BIELEFELD | BOCHOLT | BOCHUM | BONN | 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 | FILDERSTADT | FINSTERWALDE  
FLENSBURG | FORST (LAUSITZ) | FRANKENTHAL (PFALZ) | FRANKFURT  
(ODER) | FRANKFURT AM MAIN | FREIBERG | FREIBURG IM BREISGAU  
FRIEDRICHSHAFEN | FULDA | FÜRTH | GELSENKIRCHEN | GERA | GIEßEN  
GLADBECK | GLAUCHAU | GOSLAR | GOTHA | GÖTTINGEN | GRÄFELFING  
GREIFSWALD | HAGEN | HALLE (SAALE) | HAMBURG | HAMELN | HAMM  
HANAU | HANNOVER | HEIDELBERG | HEIDENHEIM AN DER BRENZ | HEILBRONN  
HENNIGSDORF | HERFORD | HERNE | HILDESHEIM | HOF | HOHEN  
NEUENDORF | HOYERSWERDA | INGOLSTADT | ISERLOHN | JENA  
KAISERSLAUTERN | KAMENZ | KARLSRUHE | KASSEL | KAUFBEUREN  
KEMPTEN (ALLGÄU) | KIEL | KOBLENZ | KÖLN | KONSTANZ | KREFELD  
LANDAU IN DER PFALZ | LANDSBERG AM LECH | LANDSHUT  
LAUCHHAMMER | LEINEFELDE-WORBIS | LEIPZIG | LEVERKUSEN | LIMBACH-  
OBERFROHNA | LINDAU (BODENSEE) | LÖRRACH | LÜBECK  
LUDWIGSBURG | LUDWIGSHAFEN AM RHEIN | LÜNEBURG | MAGDEBURG  
MAINZ | MANNHEIM | MARBURG | 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

**Integration  
fair finanzieren –  
gute Ansätze  
weiterverfolgen**

**Gemeindefinanzbericht**

**2016**



# Eine neue Partnerschaft zwischen Bund, Ländern und Kommunen?

Der Flüchtlingszuzug stellt für Deutschland – seine Menschen und seine Institutionen – eine große Herausforderung dar. Der Druck, schnell und dennoch nicht hektisch auf die verschiedensten Fragen Antworten zu finden, ist enorm.

Betrachtet man in dieser Frage alleine das fiskalpolitische Zusammenspiel zwischen den Ebenen Bund, Ländern und Gemeinden, sind Zeichen einer neuen Qualität zu erkennen: Lange haben die Städte und der Deutsche Städtetag als ihre Stimme dafür gekämpft, dass sie von Bund und Ländern als zwar nicht rechtlich, aber doch politisch gleichwertiger Partner wahrgenommen werden. In der Vergangenheit saßen sie all zu oft am Katzentisch. Es wurde nicht nur über ihre Köpfe, sondern auch über ihre berechtigten Interessen hinweg entschieden.

Fairness ist angesichts der immensen – auch fiskalischen – Herausforderungen das Gebot der Stunde. In einer Situation, in der alle Ebenen unter Druck stehen, können nicht allein die eigenen Interessen betrachtet werden. Von jedem Beteiligten ist der Blick für das Ganze zu bewahren. Die Bedürfnisse des Gegenübers sind anzuerkennen. Nicht umsonst sind alle drei Ebenen stolz darauf, ihr Handeln am Gemeinwohl zu orientieren. „Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen“. Auch dieser Titel des Gemeindefinanzberichts zeigt: Es ist eine neue Form des Umgangs zu erkennen.

Fairness beinhaltet zugleich: Wenn etwas gut läuft, wenn Bund und Länder gute Absichten verfolgen, wird dies anerkannt. Der Städtetag wird hier seiner Verantwortung gerecht. Das heißt aber natürlich nicht, dass die Kommunen darauf verzichten können, deutlich Kritik zu äußern, wenn vereinzelt ein Rückfall in alte Muster zu beobachten ist. Ein aktuelles Beispiel ist eine befremdliche Vereinbarung von Bund und Ländern, die eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um 1 Milliarde Euro als kommunale Entlastung darstellen will. Dadurch soll ein Fünftel der den Kommunen im Koalitionsvertrag zugesagten 5-Milliarden-Entlastung nicht mehr ihnen unmittelbar zur Verfügung gestellt werden, sondern an die Länder gehen. Das heißt, die Kommunen müssen sich dieses Geld von den Ländern zurückholen. Das ist nicht in Ordnung.



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

Ein Beispiel, dass politische Beschlüsse nicht immer ausreichen, um die gute Absicht vollständig in die Tat umzusetzen, zeigt sich bei der Veränderung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten für Hartz-IV-Empfänger (KdU) im Zuge der 5-Milliarden-Entlastung. Anders als ursprünglich zwischen Bund und Ländern verabredet, erhalten die Kommunen nach dem Beschluss des Bundeskabinetts auf dem Weg über KdU im Jahr 2018 nicht 1,6 Milliarden Euro, sondern fast 400 Millionen Euro weniger. Das ist korrekturbedürftig.

Wir wollen, dass Städte mit besonders hohen Sozialausgaben zielgerichtet entlastet werden. Das geht nicht über einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, sondern über eine höhere Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten.

Über viele Monate haben das Thema Flüchtlinge und die vielen hiermit verbundenen Fragen die Nachrichten beherrscht. Das heißt aber nicht, dass in anderen Politikbereichen die Zeit still stand. Leider ist hier nicht überall ein neuer partnerschaftlicher Umgang zu spüren. Ein Beispiel ist das Bundesteilhabegesetz und die dabei drohende massive finanzielle Belastung kommunaler Haushalte. Es darf nicht sein, dass im Bereich des Flüchtlingszuzugs der hohe Unterstützungsbedarf der Kommunen anerkannt wird, während gleichzeitig an anderer Stelle neue Grundlagen für eine Überforderung kommunaler Haushalte gelegt werden.

## **Impressum**

### **Gemeindefinanzenbericht 2016**

ISBN 978-3-88082-295-5

ISSN 2197-4594

#### **Herausgeber** Deutscher Städtetag

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

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

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

#### **Geschäftsführendes Präsidialmitglied** Helmut Dedy

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

**Redaktion** Uwe Schippmann, Anja Viohl

**Autoren** Stefan Anton, Benjamin Holler

**Aufsätze** Dr. Birgit Frischmuth, Jennifer Musil, Dr. Stefan Ronnecker

**Aufbereitung Datenmaterial Grafiken/Tabellen** Sabine Winkler

**Mitarbeit** Erika Arnold, Marion Quotschalla, Nicole Reinhardt,

Silvia Sichel

**Layout Grafiken/Tabellen** Bertram Sturm

**Gesamtlayout** Elke Postler

**Foto** Foto-Blumrich/Deutscher Städtetag

**Druck** Media Cologne GmbH, Hürth

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

Telefon: 0221/377 1-227, E-Mail: [bestellung@staedtetag.de](mailto:bestellung@staedtetag.de)

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

<b>4</b>	<b>Gemeindefinanzbericht 2016 – Schlaglichter</b>	43	Bundesteilhabegesetz
	<b>Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen</b>	44	Exkurs: Berücksichtigung von Risiken und mangelnder Planbarkeit im Mehrebenensystem
4	Finanzlage: Gesamthaushalt noch ausgeglichen, aber mit Risiken	46	Reform der Grundsteuer Von Dr. Stefan Ronnecker
6	Gefälle zwischen den Kommunen verschärft sich	48	Ausblick auf aktuelle Entscheidungen zur Konnexität Von Jennifer Musil
7	Investitionsstau: Mehr als 100 Milliarden Euro werden gebraucht	50	Europäische Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS) Von Dr. Birgit Frischmuth
7	Entlastung der Kommunen muss auch voll bei ihnen ankommen	52	Kommunales Zinsmanagement im Zeichen negativer Zinsen Von Dr. Birgit Frischmuth
8	Flüchtlingszuzug: Bund, Länder und Kommunen sind gemeinsam gefordert	53	Infrastrukturberatung als neues, nutzenstiftendes Angebot für Kommunen? Von Dr. Birgit Frischmuth
12	Einigung zwischen den Ländern zur Grundsteuerreform längst überfällig	55	<b>III. Länderreport</b>
12	Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen	55	<b>Länderreport West</b>
13	Strukturschwache Städte müssen gefördert werden	55	Baden-Württemberg
13	Bundesteilhabegesetz – neue Belastungen der Kommunen vermeiden	57	Bayern
13	EPSAS – keinen unnötigen Aufwand treiben	58	Hessen
14	Infrastrukturberatung: Umwandlung der ÖPP Deutschland AG	60	Niedersachsen
<b>15</b>	<b>Gemeindefinanzbericht 2016</b>	62	Nordrhein-Westfalen
	<b>Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen</b>	63	Rheinland-Pfalz
	Von Stefan Anton und Benjamin Holler	65	Saarland
15	<b>I. Aktuelle Finanzlage der Kommunen</b>	66	Schleswig-Holstein
15	Rückblick auf das Jahr 2015	67	<b>Länderreport Ost</b>
17	Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2019	67	Brandenburg
27	Kommunale Disparitäten – Indikatoren	69	Mecklenburg-Vorpommern
29	Exkurs: Investitionen – verschiedene Blickwinkel	70	Sachsen
32	<b>II. Zentrale Finanzthemen</b>	72	Sachsen-Anhalt
32	Entlastung der Kommunen	74	Thüringen
33	Finanzrelevante Aspekte des Flüchtlingszuzugs	77	<b>Verzeichnis der Übersichten/ Tabellenanhang</b>
39	Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen		Tabellen: Sabine Winkler
40	Neuordnung der Regionalförderung – Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)		

# Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen

Von Stefan Anton und Benjamin Holler

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

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

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

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

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

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

öffentlichen Sektors (EPSAS), gehört ebenso hierzu wie die Aktivitäten der ÖPP Deutschland AG, deren Gründung eine Reaktion auf die intensive Debatte zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften war.

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

## **Finanzlage: Gesamthaushalt noch ausgeglichen, aber mit Risiken**

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

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

Auch wenn im Zusammenhang mit der kommunalen Finanzlage derzeit die Fragen nach der Kompensation der flüchtlingsbedingten Ausgabenanstiege im Vordergrund stehen, kann der Deutsche Städtetag die flüchtlingsbedingten kommunalen Mehrausgaben (man berücksichtige in diesem Zusammenhang auch die Zuweisungen sei-

tens der Länder) nicht explizit ausweisen. Dies hat methodische Gründe: Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände greift, wie auch in den Vorjahren, gerade für das aktuelle Jahr sehr stark auf die jeweiligen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden zurück. Diese weisen keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ aus. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben lassen sich lediglich indirekt für einzelne Bereiche ermitteln, indem die prognostizierte Entwicklung mit einem Alternativszenario „üblicher“ Steigerungsraten verglichen wird. Der derart ermittelte Anstieg gegenüber dem Normalniveau beträgt zum Beispiel für die Ausgaben für soziale Leistungen je nach Jahr circa 2 Milliarden Euro bis

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

Übersicht 1:

### Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den westdeutschen und den ostdeutschen Flächenländern<sup>1)</sup>

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

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

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

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

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

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

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

- Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben ohne die direkt mit dem Flüchtlingszuzug im Zusammenhang stehenden Ausgaben (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Kinder und Jugendhilfe), so ist festzustellen, dass der Anstieg selbst ohne diese besonderen Belastungen bei knapp 5 Prozent liegt. Das Problem der ungebremst steigenden Sozialausgaben, welches zudem regional höchst ungleich verteilt in Er-

scheinung tritt, existiert weiterhin. Bei einem Teil der Ausgaben für soziale Leistungen, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter, werden Kostensteigerungen in vollem Umfang vom Bund getragen; dies federt die Problemlage allerdings nicht ausreichend ab.

- Auch die sonstige Ausgaben- und Einnahmenentwicklung verläuft regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum insbesondere für mehr Sachinvestitionen verwendet. Einnahmensteigerungen in diesen Regionen führten also nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, sondern zu einem in der Kassenstatistik nur anhand der Steigerung der Investitionen abgebildeten Abbau oder verringerten Aufwuchs des vorhandenen Investitionsstaus.

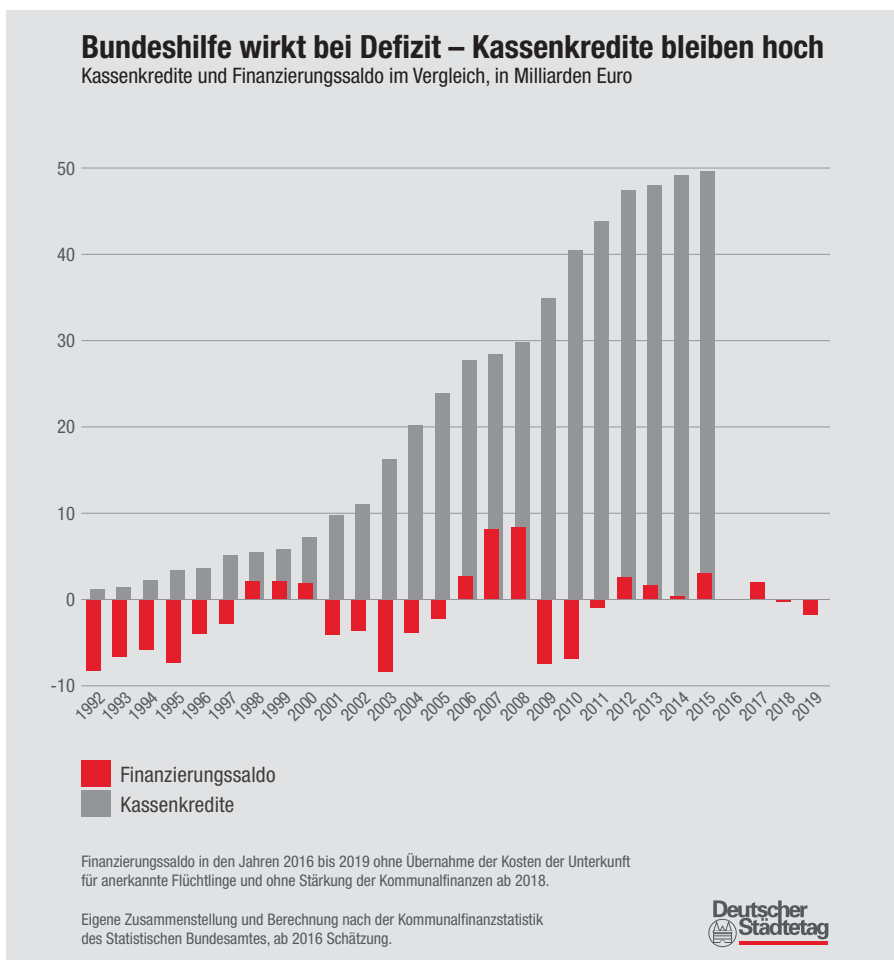
- Zusätzlich ist festzuhalten, dass alleine die Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der Kommunalfinanzen die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben ohne eine Erhöhung ihrer Verschuldung zu erfüllen. Eine sachgerechte Finanzarchitektur würde hingegen die kommunalen Einnahmen so gestalten, dass die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

## Gefälle zwischen den Kommunen verschärft sich

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

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

Übersicht 2:





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

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

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

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

Die Unterschiede bestehen nicht nur fort, sie haben sich sogar verschärft. Bund und Länder müssen sich auf ihre jeweilige Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger der strukturschwachen Städte und ihrer Regionen besinnen. Es sollte dabei eine Selbstverständlichkeit sein, dass die Verantwortlichen in Bund und Ländern klar

formulieren, welche Unterstützungsleistungen sie geben wollen. Ein reines Lippenbekenntnis zu gleichwertigen Lebensverhältnissen ohne darauf folgende Taten hilft nicht, sondern schadet. Enttäuschung und Vertrauensverlust wären die Folge.

### **Investitionsstau: Mehr als 100 Milliarden Euro werden gebraucht**

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

Auch bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung des Investitionsverhaltens ist es nicht überraschend, dass ein anwachsender Investitionsstau besteht: Die öffentliche Investitionsquote in Deutschland sinkt seit langem. Dabei handelt es sich keinesfalls alleine um ein statistisches Kunstprodukt, das aus den leicht erhöhten Investitionsquoten aus den ersten Phasen der Wiedervereinigung resultiert. Im Ergebnis hat der Sektor Staat in Deutschland seit dem Jahr 2003 im Saldo desinvestiert. Der reale Wert des Nettoanlagevermögens des Staates sinkt. Einfacher und drastischer gesagt: Die Infrastruktur wird auf Ver-

schleiß gefahren. Umfang und Qualität der öffentlichen Infrastruktur müssen verbessert werden. Das würde, auch wenn man die hiermit verbundenen Kosten berücksichtigt, Bürgern wie Unternehmen gleichermaßen nutzen.

### **Entlastung der Kommunen muss auch voll bei ihnen ankommen**

„Bund, Länder, Kommunen und Sozialkassen müssen finanziell so ausgestattet sein, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen und im Rahmen ihrer Kompetenzen Weichenstellungen für die Zukunft unseres Landes stellen können.“ Diese klare Aussage im Koalitionsvertrag findet allseits großen Zuspruch, auch wenn nicht immer klar ist, welche Folgen sich hieraus ableiten. Zumindest in Bezug auf die kommunale Ebene wurde aber bereits bei Abschluss des Koalitionsvertrages deutlich, dass die ebenfalls im Koalitionsvertrag verankerte finanzielle Stärkung der kommunalen Ebene um 5 Milliarden Euro jährlich nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig ist. Ein Zusammenhang mit den Kosten des Flüchtlingszuzugs besteht nicht, glücklicherweise wurde auch von niemandem ein derartiger Zusammenhang konstruiert oder im Nachhinein behauptet.

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

1,6 Milliarden Euro sollen durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft direkt an die Kommunen fließen. 2,4 Milliarden Euro werden durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer an die Kommunen fließen. Hierbei wird der Schlüssel für die Verteilung der Umsatzsteuer nicht modifiziert. Eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der

Länder um 1 Milliarde Euro soll ebenfalls als Bestandteil der Kommunalentlastung gezählt werden. Die Länder haben zugesichert, dass sie dieses zusätzliche Geld an die Kommunen weiterleiten wollen. Bereits jetzt ist erkennbar, dass einzelne Länder in einer zeitgleichen Kürzung anderer Ländermittel für die Kommunen keinen Widerspruch zum Weiterleitungsversprechen sehen.

Vollständig eingelöst wird die Zusage aus dem Koalitionsvertrag durch die Verständigung daher nicht. Auch bezüglich derjenigen 4 Milliarden Euro, die direkt in den Kommunalhaushalten ankommen, muss deutlich Kritik geübt werden. Bund und Länder haben die Frage ignoriert, an welche Kommunen die zusätzlichen Mittel gehen sollen. Der Deutsche Städtetag hat sich klar dafür ausgesprochen, dass gerade diejenigen Kommunen, die von überproportional hohen Belastungen

im Sozialbereich besonders betroffen sind, eine besonders starke Entlastung erfahren sollen. Dieses Ziel kann am besten durch eine vollständige Umsetzung der Entlastung durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erreicht werden. Die Städte waren bereit, hierfür eine Bundesauftragsverwaltung in Kauf zu nehmen. Aber die Länder haben mehr auf eine Aufteilung der Mittel nach Regionalproporz als nach Problemlagen geachtet.

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

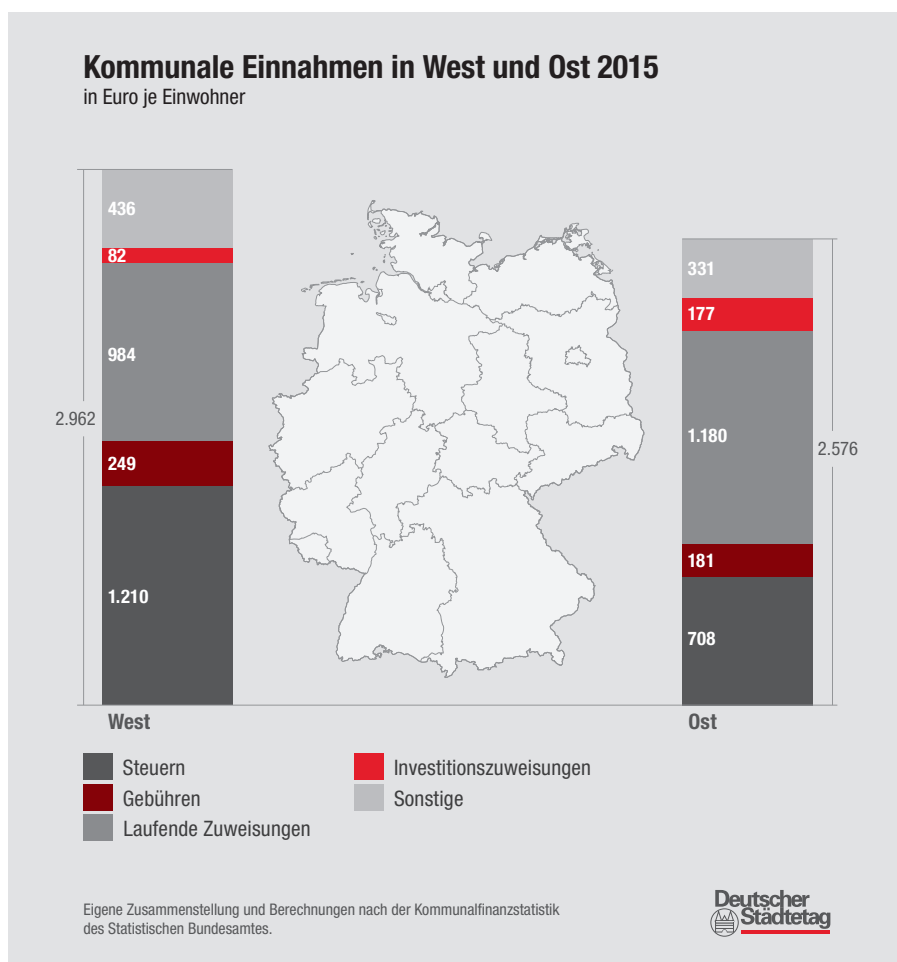
einer Verteilung nach dem Gießkannenprinzip an anderer Stelle mehr Geld in die Hand nehmen müssen: Um ein weiteres Abdriften strukturschwacher Städte und Regionen zu verhindern, werden nun die Mittel zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur noch stärker aufgestockt werden müssen als ohnehin notwendig.

### **Flüchtlingszuzug: Bund, Länder und Kommunen sind gemeinsam gefordert**

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

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

Übersicht 3:



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

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

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

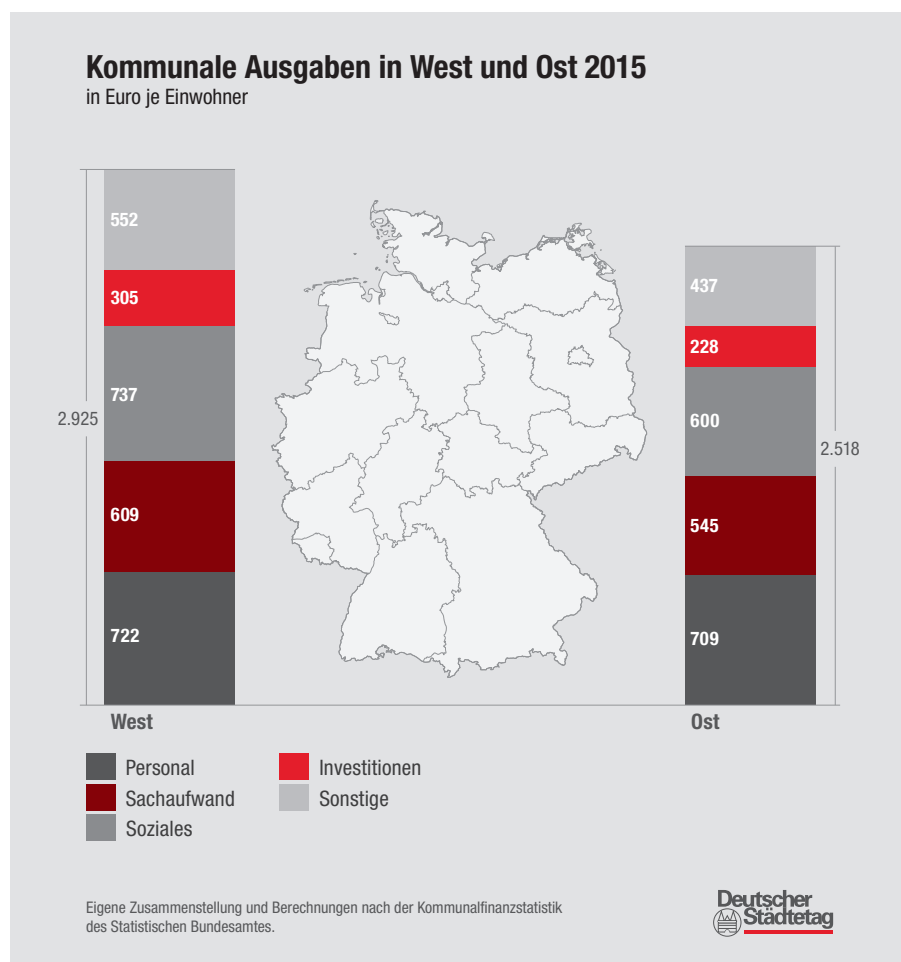
in den Vereinbarungen berücksichtigt werden, dies erfolgte auch in einigen – leider nicht allen – Bereichen.

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

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

Komplexität ist die zweite große Hürde bei der Erarbeitung sachgerechter und somit konfliktminimierender Lösungen. Es ist nicht einfach, herauszuarbeiten, welche Ebene zu welchem Zeitpunkt mit welchen Ausgabenzwängen konfrontiert wird. Zwar ist regelmäßig auch die kommunale Ebene beteiligt, aber dies kann sich zum

Übersicht 4:



Beispiel mit dem Aufenthaltsstatus ändern: Asylbewerber im laufenden Verfahren erhalten ihre Leistungen zunächst von den Kommunen (unabhängig von länderindividuellen Regelungen zur Kostenerstattung bzw. -beteiligung der Länder). Arbeitsuchende anerkannte Asylbewerber, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, führen sowohl beim Bund als auch bei den Kommunen zu direkten Ausgaben. Auch musste festgestellt werden, dass die Aussagekraft der Asylbewerberleistungsstatistik in Finanzfragen sehr eingeschränkt ist.

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

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

### **Bund beteiligt sich an den Kosten der Erstunterbringung und Versorgung**

Fragen der Finanzierung der Erstunterbringung und Versorgung der Flüchtlinge sind zumindest im Bund-Länder-Verhältnis bereits im vergangenen Jahr gelöst worden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass die sogenannte 670-Euro-Regel eben keine Pauschale

darstellt. Vielmehr wird der Umsatzsteueranteil der Ländergesamtheit um 670 Euro je Asylbewerber und Monat angehoben; die regionale Zuordnung der Gelder richtet sich nach den Maßgaben des Länderfinanzausgleichs. Die Verteilung der Gelder erfolgt dabei grob betrachtet so, wie auch die Verteilung der ankommenden Asylbewerber auf die Länder erfolgen soll. Allen Beteiligten ist klar, dass 670 Euro nicht den tatsächlichen Kosten für Erstunterbringung und Versorgung entsprechen. Es ist allerdings auch keineswegs der Anspruch des Bundes, sämtliche Kosten während des Asylverfahrens zu übernehmen.

### **Bund übernimmt flüchtlingsbedingte Unterkunftskosten**

Die Finanzierung der Ausgaben der Kommunen im Hartz-IV-System für Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge wird vom Bund für die Dauer von drei Jahren bis 2018 übernommen. Nach Auffassung der Kommunen ist darauf zu achten, dass im Rahmen dieser Regelung auch die geduldeten Flüchtlinge mit Bleiberecht, die ebenfalls Leistungen nach dem SGB II beziehen, zu den anerkannten Flüchtlingen gezählt werden. Auch wenn die Vereinbarung bislang befristet ist, ist kein Befristungsgrund erkennbar. Denn auch in drei Jahren werden noch erhöhte Kosten anfallen.

Das genaue Verfahren zur Kostenübernahme lehnt sich nach derzeitigem Stand an das bekannte Verfahren aus dem Bildungs- und Teilhabepaket an, bei dem die Kostenübernahme durch eine länderindividuelle Anhebung der Beteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft erfolgt. Hierdurch kann in den Jahren 2017 und 2018 eine regionalscharfe Entlastung sichergestellt werden. Sämtliche Unsicherheiten über die weitere Entwicklung können aufgefangen werden. Mit dieser Regelung ist der Grundstein für ein Verfahren gelegt, das praktisch alle Kriterien für eine gute Lösung erfüllen kann. Dies hat Vorbildcharakter.

### **Integration: Bund stellt den Ländern 2 Milliarden Euro bereit**

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

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

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

(„Der Bund zahlt nicht beziehungsweise nicht genug, daher können wir auch nicht zahlen.“) entfallen ist.

## **Flüchtlingskosten schwer zu ermitteln**

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

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

Es werden daher unterschiedliche Zahlen genannt werden müssen: Für eine globale Kostenabschätzung ist sicherlich der auch vom Deutschen Städtetag im Jahr 2015 angesetzte Wert von 1.000 Euro je Flüchtling und Monat weiterhin eine gute Orientierungsgröße für den unteren Rand (das heißt ohne Sondereffekte wie einen hohen Anteil teurer Unterbringungsvarianten). Für die Kostenerstattungsverfahren vor Ort sind sicherlich andere, gegebenenfalls ausdifferenzierte Kostensätze notwendig. Für Finanz- oder Haushaltspolitiker ist es nichts Besonderes, dass Fragen nach Zahlen nicht eindeutig beantwortet werden können. So gibt es zum Beispiel auch je nach Zweck oder Regelkreis meh-

rere unterschiedliche Defizitabgrenzungen. Das Gleiche gilt für die Frage nach den Kosten oder Ausgaben für einen Asylbewerber im Monat: Es gibt nicht die „eine“ Zahl. Für die politischen Verhandlungen ist wichtig, dass man sich dieses Umstandes bewusst ist und dies auch in den Regelungen zum Beispiel durch Revisionsklauseln berücksichtigt.

## **Weitere Regelungen werden erforderlich**

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

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

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

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

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

## **Fazit**

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

Vor dem Hintergrund des Zusammenspiels der föderalen Ebenen als politisch – wenn auch aus Sicht der Kommunen leider nicht unbedingt rechtlich – gleichberechtigte, dem Gemeinwohl verpflichtete Partner ist alleine vor einer Fehleinschätzung bezüglich der Rolle des Bundes zu warnen. In der öffentlichen Debatte entsteht zunehmend der Eindruck, als würde der Bund Aufgaben der Länder und Kommunen „übernehmen“ oder zumindest „finanzieren“ und somit aus seiner eigenen Tasche fremde Ausgaben bezahlen. Die Finanzierung von Aufnahme

und Integration der Flüchtlinge kann aber – unabhängig von Zuständigkeitsfragen – nicht als reine Aufgabe der Länder oder gar der Kommunen verstanden werden. Hier ist die – der Begriff soll wiederholt werden – Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen gefragt. Hierbei kommt der Bund seiner Verantwortung nach. Dies ist viel, aber es ist etwas anderes als ein Almosen an Länder und Kommunen.

### **Einigung zwischen den Ländern zur Grundsteuerreform längst überfällig**

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

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

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

waige Interessen an einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Landesebene dürfen nicht dazu führen, die Grundsteuerreform zu verhindern.

Auch ist festzustellen, dass der Kern der Reformpläne, die Einführung einer neuen Bewertungsmethodik, sinnvoll ist: Das Modell sieht im Bereich des Grundvermögens (Grundsteuer B) vor, dass der Grund und Boden (Bodenwert) zukünftig mit dem jeweiligen lageabhängigen Bodenrichtwert (in Euro je Quadratmeter) bewertet wird. Soweit Gebäude auf dem Grundstück vorhanden sind, wird der Gebäudewert in Abhängigkeit von Gebäudeart, Bruttogrundfläche, Baujahr und Nutzung mit bundeseinheitlich geregelten Festbeträgen in Euro je Quadratmeter, korrigiert um Abschreibungen, bewertet. Diese kontinuierlich an die Baupreisentwicklung angepassten Festbeträge werden aus den durchschnittlichen Baukosten entsprechender Gebäudetypen abgeleitet. Bodenwert plus Gebäudewert ergibt sodann zusammen den Grundsteuerwert. Hierauf je nach Nutzungsart vom Land festzulegende Messzahlen ergeben den Grundsteuerermessbetrag. Den jeweiligen Ländern ist es hierdurch möglich, einzelne Nutzungsarten wie zum Beispiel Wohnen steuerlich zu privilegieren. Der derart ermittelte Steuerermessbetrag wird – wie bislang auch – mit dem von der Gemeinde festgesetzten Hebesatz multipliziert, woraus sich die Steuerschuld ergibt.

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

### **Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen**

Viele bezeichnen die Verhandlungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen als extrem komplex und erklären hiermit, dass deswegen trotz

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

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

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

Finanzsystems – zurückhaltend formuliert – nicht von besonderer Bedeutung.

## **Strukturschwache Städte müssen gefördert werden**

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

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

Zu begrüßen ist, dass sich mittlerweile auch beim Bund die Problemsicht dahingehend geändert hat, dass nicht mehr Peripherie bzw. ländliche Räume per se als förderfähig gelten, während städtische Regionen nahezu ausgeschlossen werden. Vielmehr wird verstärkt die aktuelle Forschung berück-

sichtigt, die den Prozess der Peripherisierung an die Stelle des statischen Konzepts der Peripherie setzt. Auch bei der Regionalförderung gilt, dass gerade eine gemeinsame und sachgerechte Ursachenanalyse und Problemsicht gute Politik ermöglicht.

## **Bundesteilhabegesetz – neue Belastungen der Kommunen vermeiden**

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

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

Mit dem bisher vorliegenden Gesetzentwurf kann nicht nur das von den Kommunen verfolgte Ziel einer Eindämmung der bestehenden Ausgabendynamik nicht erreicht werden – das Gegenteil ist vielmehr zu befürchten. Kostentreibende Reformelemente sind geplante Leistungsausweitungen, eine Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises sowie erhöhte Anrechnungsgrenzen für Einkommen und Vermögen der Leistungsberechtigten. Die im Gesetzentwurf unterstell-

ten Ausgabensteigerungen erscheinen unrealistisch niedrig. Das Entlastungspotential der Reform, das sich aus Verbesserungen der kommunalen Steuermöglichkeiten ergeben soll, wird hingegen übertrieben.

Bisher sind alleine grobe und mit Risiken versehene Schätzungen möglich. Daher müssen bereits jetzt klare Regelungen zur Evaluation und entsprechenden Anpassungen der Zahlungsströme vereinbart werden, nicht erst dann, wenn sich die Annahmen als unrealistisch optimistisch herausgestellt haben. Ziel muss es sein, neue Leistungen jetzt seriös gegen zu finanzieren. Risiken einfach zu ignorieren, so wie es derzeit geschieht, ist kein akzeptabler Ansatz.

## **EPSAS – keinen unnötigen Aufwand treiben**

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

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

Betroffenheit durch eine Einführung von EPSAS tendenziell groß.

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

Ein Rechnungswesen kann verschiedenen Zwecken dienen. Dazu zählen zum Beispiel nach innen gerichtete Fragen wie die Planung, Steuerung des Haushalts und Sicherung finanzieller Nachhaltigkeit, aber auch nach außen gerichtete Zwecke wie die Darstellung der Kreditwürdigkeit oder der Substanzentwicklung. Je nach Zweck können zum Beispiel unterschiedliche Bewertungsgrundsätze und Informationsanforderungen gewählt werden. Daher ist es vordringlich, dass eine europaweite Verständigung auf die zu verfolgenden Zwecke erfolgt, bevor orientierungslos an den Details gearbeitet wird.

Aus Sicht der Kommunen sind dabei zwei Elemente hervorzuheben: Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung dürfen nicht aufgegeben werden. Hierzu gehört gerade bei Bewertungsfragen das Vorsichtsprinzip. Auch dürfen durch Bewertungsspielräume keine Manipulationsspielräume geschaffen werden; ansonsten können zentrale Zielsetzungen wie die Schaffung europaweiter Vergleichbarkeit nicht erreicht werden. Einem hohen Umsetzungsaufwand würde kein Erkenntnisgewinn gegenüberstehen.

Die vorliegenden Studien haben zudem gezeigt, dass dieser Umsetzungsaufwand je nach Ausgestaltung der EPSAS unterschiedlich hoch ist. EPSAS kann zu einem Ressourcen

verschlingenden, unnötigem Reformaktionismus führen, dies ist aber nicht zwangsläufig.

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

### **Infrastrukturberatung: Umwandlung der ÖPP Deutschland AG**

---

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

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



# Integration fair finanzieren – gute Ansätze weiterverfolgen

Von Stefan Anton und Benjamin Holler

## I. Aktuelle Finanzlage der Kommunen

Die Einschätzung der aktuellen Finanzlage in Form einer Projektion des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2016 sowie der voraussichtlichen mittelfristigen Entwicklung unterliegt großen Unwägbarkeiten. Diese ergeben sich naturgemäß aus den Unsicherheiten bezüglich der weiteren konjunkturellen Entwicklung sowie aktuell vor allem der Belastungen im Zusammenhang mit Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der zahlreichen Flüchtlinge und den Folgekosten etwa im Bereich des Sozialgesetzbuches (SGB) II. Hinzu kommen die derzeit noch weitgehend unwägbareren Mehrbelastungen in Verbindung mit Leistungen zur Integration, sei es in den bestehenden Systemen der Kinderbetreuung und der Schule oder sei es durch neue zusätzliche Maßnahmen und Leistungen und Programme. Prognostisch ist zudem auf das Phänomen des sogenannten statistischen Überhangs (Erläuterung siehe Datengrundlage der Prognose) hinzuweisen. So hat das Statistische Bundesamt zu recht festgehalten, dass Investitionen für die Flüchtlingsunterbringung, die im 2. Halbjahr 2015 vorgenommen wurden, eventuell noch nicht in der Haushaltsstatistik enthalten sind. Der Finanzierungssaldo 2015 zeichnet daher ein zu positives Bild. Trotz des drastischen Rückgangs des für das laufende Jahr prognostizierten Finanzierungssaldos gegenüber dem Vorjahr ist die Prognose als optimistisch einzuschätzen.

Die vorliegende Prognose kann flüchtlingsbedingte kommunale Mehrausgaben bzw. Mehrbelastungen (man denke an die Zuweisungen seitens der Länder) nicht explizit ausweisen. Dies hat methodische Gründe: Die Prognose greift wie auch in den Vorjah-

ren gerade für das aktuelle Jahr sehr stark auf die jeweiligen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden zurück. Diese weisen keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ aus. Flüchtlingsbedingte Mehrausgaben lassen sich lediglich indirekt für einzelne Bereiche ermitteln, indem die prognostizierte Entwicklung mit einem Alternativszenario „üblicher“ Steigerungsraten verglichen wird. Der derart ermittelte Anstieg gegenüber dem Normalniveau beträgt zum Beispiel für die Ausgaben für soziale Leistungen je nach Jahr circa 2 Milliarden Euro bis circa 5 Milliarden Euro.

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

Die Veränderung der prognostizierten Finanzierungssaldos weist auf zwei Problemlagen für die Kommunen hin: Erstens ist festzuhalten, dass alleine die Maßnahmen des Bundes zur Stärkung der Kommunalfinanzen die

Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben ohne eine Erhöhung ihrer Verschuldung zu erfüllen. Eine sachgerechte Finanzarchitektur würde hingegen die kommunalen Einnahmen so gestalten, dass die Einnahmewachse auch ohne gesetzgeberische Maßnahmen zur Bewältigung der steigenden Ausgaben ausreichend sind. Zweitens macht der Verlauf des Finanzierungssaldos deutlich, dass bereits kleine Prognoseabweichungen dazu führen können, dass mit Ausnahme des Jahres 2018 klare Finanzierungsdefizite auftreten. Daher ist es wichtig, ein besonderes Augenmerk auf entsprechende Einnahme- und Ausgabe Risiken zu legen. Eine weitere zentrale Problemlage bleiben die zunehmenden Disparitäten zwischen den Kommunen.

## Rückblick auf das Jahr 2015

Im Jahr 2015 konnte in den Kernhaushalten der Städte, Landkreise und Gemeinden überraschend ein klar positiver Finanzierungssaldo von + 3,05 Milliarden Euro erzielt werden. Im Jahr 2014 betrug der Überschuss lediglich 0,4 Milliarden Euro. Trotz des Flüchtlingszuzugs und der damit verbundenen fiskalischen Belastungen konnten die Kommunen den Finanzierungsüberschuss im Vergleich zum Vorjahr erhöhen. Hierfür sind mehrere Ursachen zu erkennen: Erstens stiegen die kommunalen Einnahmen deutlich. Zu den Steigerungen der gemeindlichen Steuereinnahmen und den Steuereinnahmen der Länder (Verbundmasse im kommunalen Finanzausgleich), welche die gute konjunkturelle Lage widerspiegeln, kommen gestiegene Zahlungen der Länder an die Kommunen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise hinzu. Zwar decken diese Zahlungen in den seltensten Fällen die Kosten der

Kommunen vollständig ab. Gleichwohl ist aber die von ihnen ausgehende Entlastungswirkung offensichtlich. Zugleich ist ein Teil der im Jahr 2015 flüchtlingsbedingt notwendig gewordenen Ausgaben noch nicht in den Haushalten erfasst: Dies zeigt sich insbesondere bei den Investitionsausgaben und liegt sowohl nach Einschätzungen des Statistischen Bundesamtes als auch nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände daran, dass viele Baumaßnahmen zur Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten noch nicht abgerechnet worden sind. Die Zahlungen für zum Ende des Jahres 2015 erstellte Unterkünfte erfolgen erst im Laufe des Jahres 2016.

In einzelnen anderen Bereichen der kommunalen Haushalte sind die fiskali-

sehen Auswirkungen des Flüchtlingszuzugs dagegen schon deutlich angekommen, weitere Folgen stehen allerdings noch aus. Dies zeigt sich auch in der bundesweiten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben klar und deutlich. Die Ausgaben stiegen im Jahr 2015 mit 5,0 Prozent deutlich stärker als im langjährigen Durchschnitt. Das Gleiche gilt für die Einnahmen, wobei die gesamte Steigerung von 6,3 Prozent sowohl auf deutliche Steigerungen der laufenden Zuweisungen des Bundes und insbesondere der Länder (+8,6 Prozent) als auch der Steuereinnahmen (+6,8 Prozent) zurückzuführen sind. Innerhalb der Ausgaben lag zwar der Anstieg der sozialen Leistungen (+8,8 Prozent) und des Sachaufwands (+4,4 Prozent) weit über den üblichen Zuwachsraten. Für die Sachinvesti-

tionen gilt dies wie eingangs erläutert mit einem Rückgang von -0,9 Prozent nicht.

Hervorzuheben ist die entlastende Wirkung, die auch im vergangenen Jahr vom niedrigen Zinsniveau ausgeht: Trotz der insgesamt annähernd gleich gebliebenen Höhe der Verschuldung sind die von den Kommunen zu leistenden Zinszahlungen um gut 100 Millionen Euro oder -3,2 Prozent zurückgegangen. Noch im Jahr 2010 mussten die Kommunen Zinszahlungen in Höhe von 4,1 Milliarden Euro leisten, 800 Millionen Euro mehr als im Jahr 2015.

Aufgrund einer Vielzahl von Hebesatzanhebungen sind die Grundsteuern mit 4,5 Prozent deutlich stärker gestiegen

Übersicht 5:

### Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den westdeutschen und den ostdeutschen Flächenländern <sup>1)</sup>

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

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

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

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

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

als die Inflationsrate. Hier wirkten sich verstärkte Konsolidierungsanstrengungen gerade in finanzschwachen Kommunen aus.

Die geschilderten Sonderfaktoren überlagern zwei langfristige Trends:

- 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. Das Problem der ungebremst steigenden Sozialausgaben, welches zudem regional höchst ungleich verteilt in Erscheinung tritt – existiert weiterhin. Lediglich bei einem kleinen Teil der Ausgaben für soziale Leistungen, insbesondere bei der Grundsicherung im Alter, werden Kostensteigerungen vollumfänglich vom Bund getragen.
- Die Ausgaben- und Einnahmentwicklung verläuft regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum insbesondere zur Ausweitung der Sachinvestitionen verwendet. Einnahmesteigerungen in diesen Regionen führten also nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, sondern zu einem in der Kassenstatistik nur anhand der Steigerung der Investitionen abgebildeten Abbau bzw. verringerten Aufwuchs des Investitionsstaus.

Die Kassenkreditentwicklung ist in der Dynamik deutlich gebremst; die Kassenkredite sinken jedoch immer noch nicht. Nachdem vor drei und vor zwei Jahren eine Reihe von Sondereffekten (Schutzschirme, Entschuldungsprogramme und ähnliches) den weiteren Anstieg der Kassenkredite gedämpft hatten, verharren diese derzeit weitgehend auf dem Niveau von circa 50 Milliarden Euro. Dabei sind in den einzelnen Ländern mit hohen Kassenkreditbeständen deutlich unterschiedliche Entwicklungen festzustellen. Wie

auch im Vorjahr sind Kassenkreditanstiege insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu verzeichnen. Den Anstiegen bei den ohnehin schon mit hohen Kassenkrediten belasteten Kommunen stehen Rückgänge bei Kommunen in Regionen mit bereits jetzt niedrigeren Kassenkreditbeständen gegenüber.

Damit stellt der hohe Kassenkreditbestand auch 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 nur begrenzt mittelfristig planbar. Aufwendig ausgehandelte kommunale Sanierungspläne können durch einen Zinsanstieg schnell unrealisierbar werden.

### **Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2019**

Eine Einschätzung der aktuellen Finanzlage in Form des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2016 sowie der voraussichtlichen mittelfristigen Entwicklung unterliegt gerade angesichts der Belastungen im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszuzug und den offenen Fragen zur entsprechenden Entlastung der Kommunen großen Unsicherheiten. Entsprechend groß ist die Bandbreite der fachlich vertretbaren Einschätzungen zur Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos. Nach den Schätzungen der kommunalen Spitzenverbände ist im Jahr 2016 mit einem ausgeglichenen Haushalt zu rechnen. Trotz des damit verbundenen deutlichen Rückgangs des für das laufende Jahr prognostizierten Finanzierungssaldos gegenüber dem Vorjahr ist diese Prognose als optimistisch einzuschätzen.

Die vorliegende Prognose weist flüchtlingsbedingte Mehrausgaben bzw. Mehrbelastungen (man denke an die Zuweisungen seitens der Länder) nicht explizit aus. Dies hat methodische Gründe, da die Prognose gerade für das Jahr 2016 sehr stark auf die jeweili-

gen Haushaltspläne der Städte, Kreise und Gemeinden zurückgreift und somit keinen gesonderten Prognosebereich „Flüchtlinge“ kennt. Lediglich indirekt lassen sich für einzelne Bereiche flüchtlingsbedingte Mehrausgaben ermitteln, der derart ermittelte Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen beträgt zum Beispiel je nach Jahr zwischen knapp 2 Milliarden Euro und knapp 5 Milliarden Euro.

Bei der Prognose der Entwicklung in diesem und in den kommenden Jahren blieben verschiedene fiskalische Risiken unberücksichtigt. Hierzu zählt insbesondere das Aufkommensrisiko aufgrund einer im Prognosezeitraum evtl. wirksam werdenden verfassungsrechtlich notwendigen Anhebung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer.

Ergänzend berücksichtigt wurde hingegen die regelmäßig bekräftigte Absicht des Bundes zu einer massiven und dauerhaften Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018. Gleiches gilt für die Kostenbeteiligung des Bundes an flüchtlingsbedingten Mehrausgaben durch die zugesagte Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge in den Jahren 2016, 2017 und 2018. Beide Maßnahmen werden jedoch lediglich „unter dem Strich“ und damit vollständig saldenwirksam ausgewiesen, da zum Zeitpunkt der kommunalen Haushaltssaufstellung noch kein planungstauglicher Kenntnisstand über die Maßnahmen bestand. Es wird im Rahmen der Prognose also nicht umgesetzt, dass mit Hilfe der zusätzlichen Mittel auch zusätzliche Investitionen getätigt werden können. Die Prognose gibt ansonsten den Kenntnisstand von Mitte Juni wieder.

Zusätzlich zur aktuellen Sondersituation aufgrund des Flüchtlingszuzugs ist festzustellen, dass die Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos, insbesondere die erratisch wirkenden Schwankungen, in zunehmendem Maße von den diskretionären Maßnahmen auf Bundesebene zur Stärkung der Kommunalfinanzen geprägt ist. Dies überdeckt allerdings weiterhin sehr stabile Entwicklungstrends, bei

denen ohne diskretionäre Maßnahmen durch Bund und Länder die kommunalen Ausgaben schneller steigen als die Einnahmen. Zugespitzt kann man sagen, dass sich die Bundespolitik zwar deutlich kommunalfreundlich zeigt – ein systematischer und dauerhaft wirkender Ansatz durch Bund und Länder steht aber noch aus.

Die Kommunen sind zwar einerseits Nutznießer von einnahmeerhöhenden Programmen, andererseits aber auch negativ Betroffene von ausgabensteigernden bzw. einnahmeverringernenden Beschlüssen. Ein aktuelles Beispiel sind die Diskussionen um das Bundesteilhabegesetz, bei dem für die Kommunen schwer abschätzbare Risiken im Milliardenbereich die Folge sein können.

Für die zukünftige Entwicklung bergen neben möglichen Veränderungen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung insbesondere die Zinsentwicklung und die verschiedenen Tarifverhandlungen Prognoseunsicherheiten bzw. -risiken. Ein Beispiel: Angesichts eines Kreditvolumens von bis zu 50 Milliarden Euro, das jährlich neu finanziert werden muss, können plötzliche Zinsanstiege um 2 Prozentpunkte nicht nur kommunale Haushaltssanierungspläne zur Makulatur werden lassen. Sie könnten auch Korrekturbedarf bei der vorliegenden Prognose in Höhe von bis zu einer Milliarde Euro auslösen. Die Kommunen streben deshalb nach einer dauerhaft wirkenden Entlastung innerhalb fester Strukturen.

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 dafür sind der Zwang zur Begrenzung des jahrzehntelang aufgelaufenen Investitionsstaus, der fachlich und demografisch bedingte Anstieg der sozialen Leistungen und nicht zuletzt die mit der Umsetzung des Inklusionsgedankens verbundenen Kosten. Ohne die aufwachsenden zusätzlichen Bundesmittel für die Kommunen wäre von einer jährlichen Verschlechterung des kommunalen Finanzierungssaldos um durchschnittlich eine Milliarde Euro auszugehen.

Übersicht 6:

### Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den westdeutschen Flächenländern<sup>1)</sup>

Einnahmen/Ausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mrd. Euro						+/- %				
<b>Einnahmen<sup>2)</sup></b>	<b>174,19</b>	<b>186,00</b>	<b>196,8</b>	<b>206,2</b>	<b>210,6</b>	<b>216,3</b>	<b>6,8</b>	<b>5,8</b>	<b>4,8</b>	<b>2,1</b>	<b>2,7</b>
darunter:											
Steuern	71,06	76,00	76,5	82,9	84,6	87,6	6,9	0,7	8,3	2,0	3,6
darunter:											
Grundsteuern	9,92	10,41	10,6	10,7	10,9	11,0	4,9	1,9	1,3	1,3	1,2
Gewerbesteuereinnahmen	29,56	31,37	30,6	34,2	35,1	36,2	6,1	-2,4	11,6	2,8	3,0
Einkommensteueranteil	27,34	29,30	30,2	31,9	33,6	35,3	7,2	3,1	5,7	5,1	5,1
Umsatzsteueranteil	3,17	3,72	3,9	4,8	3,7	3,9	17,4	4,1	24,1	-22,0	3,4
nachrichtlich:											
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	35,88	38,04	37,3	41,5	42,7	43,9	6,0	-2,0	11,3	2,8	3,0
Gebühren	15,26	15,66	15,8	16,0	16,2	16,4	2,6	1,0	1,4	1,2	1,2
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	56,09	61,78	70,9	74,0	77,0	80,1	10,1	14,8	4,3	4,1	4,0
Investitionszuweisungen von Land/Bund	5,06	5,16	6,5	6,8	6,3	6,0	2,0	26,5	3,5	-6,0	-5,0
Sonstige Einnahmen	26,72	27,41	27,0	26,6	26,5	26,1	2,6	-1,4	-1,7	-0,4	-1,3
<b>Ausgaben<sup>2)</sup></b>	<b>174,30</b>	<b>183,67</b>	<b>197,4</b>	<b>204,9</b>	<b>211,4</b>	<b>218,3</b>	<b>5,4</b>	<b>7,5</b>	<b>3,8</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>
darunter:											
Personal	43,69	45,31	47,8	49,7	51,2	52,4	3,7	5,6	3,8	3,0	2,5
Sachaufwand	36,55	38,24	41,5	42,6	44,1	45,4	4,6	8,6	2,5	3,5	3,0
Soziale Leistungen	42,41	46,29	50,8	54,7	58,1	61,0	9,1	9,8	7,6	6,3	4,9
Zinsen	3,09	3,03	3,0	2,9	2,9	2,9	-2,1	-2,1	-1,6	-1,0	0,0
Sachinvestitionen	18,94	19,18	21,7	21,5	20,3	20,8	1,3	13,2	-1,0	-5,6	2,4
davon:											
Baumaßnahmen	14,18	13,82	16,5	16,1	14,8	15,1	-2,5	19,1	-2,0	-8,5	2,1
Erwerb von Sachvermögen	4,75	5,35	5,2	5,4	5,5	5,7	12,6	-2,0	2,0	3,0	3,2
Sonstige Ausgaben	29,61	31,63	32,5	33,6	34,9	35,9	6,8	2,8	3,4	3,7	2,9
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-0,11</b>	<b>2,32</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,0</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 <sup>3)</sup>	x	x	x	x	3,7	3,7	x	x	x	x	x
Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge <sup>4)</sup>	x	x	0,3	0,7	1,0	x	x	x	x	x	x
<b>Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 und der Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge<sup>5)</sup></b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>-0,3</b>	<b>2,0</b>	<b>3,9</b>	<b>1,7</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

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

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

<sup>3)</sup> Aufteilung Ost/West entsprechend der Verteilung der Kosten der Unterkunft, der Verteilung des Gemeindeanteils an der USt sowie der Einwohner.

<sup>4)</sup> Aufteilung Ost/West entsprechend der Einwohner.

<sup>5)</sup> Tatsächlich zu erwartende Anpassungseffekte auf der Ausgabenseite wie z.B. eine Ausweitung der Investitionen wurden nicht berücksichtigt.

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

Die Chancen für eine Entwicklung, die merklich besser verläuft, als unterstellt, sind gering. Eine deutlich bessere Wirtschaftsentwicklung als sie im Rahmen des Arbeitskreises Steuerschätzung und somit auch in der vorliegenden Prognose ohnehin angenommen wurde, erscheint unwahrscheinlich, ebenso wie eine weitere Absenkung des Zinsniveaus oder auch ein weiterer Rückgang der für die Kosten der Unterkunft relevanten Energiepreise. Alleine zeitliche Verschiebungen bei den steuerrechtsbedingten Steuerausfällen bei der Gewerbesteuer können den diesjährigen Finanzierungssaldo verbessern – allerdings zu Lasten des Finanzierungssaldos im kommenden Jahr.

Hinzuweisen ist zudem auf regional unterschiedliche Entwicklungen mit gegenläufigen Effekten. Je nachdem, in welchen Regionen zusätzliche Einnahmen anfallen, werden diese entweder zum Defizitabbau, zur Verbesserung der örtlichen Infrastruktur oder auch zur Ausweitung präventiver sozialer Maßnahmen verwendet.

Angesichts der Vielzahl der bestehenden Prognoseunsicherheiten ist die Prognose innerhalb des vorgegebenen Spektrums 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 Erkenntnisse.

Erstens: Die von der Bundesregierung zugesagten weiteren Entlastungen für die Kommunen sind ein notwendiger und richtiger Schritt. Diese Entlastungen müssen dauerhaft sein und sie müssen zudem auch an die Entwicklung der gesamten Kosten angepasst werden. Zweitens: Die Instabilität auch der fiskalischen Rahmenbedingungen und Herausforderungen nimmt zu. 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 kann die Notwendigkeit kurzfristiger „Retentionsaktionen“, die auch noch zeitgleich mit den eigentlichen Herausforderungen zu bewältigen sind, vermieden werden.

Übersicht 7:

## Kommunal финанzen 2014 bis 2019 in den ostdeutschen Flächenländern <sup>1)</sup>

Einnahmen/Ausgaben	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mrd. Euro						+/- %				
<b>Einnahmen <sup>2)</sup></b>	<b>31,14</b>	<b>32,21</b>	<b>34,3</b>	<b>35,1</b>	<b>35,4</b>	<b>35,8</b>	<b>3,5</b>	<b>6,5</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>
darunter:											
Steuern	8,41	8,85	9,1	9,7	9,9	10,2	5,2	2,3	6,8	2,1	3,5
darunter:											
Grundsteuern	1,40	1,42	1,4	1,5	1,5	1,5	1,7	1,4	1,0	1,1	1,0
Gewerbesteuererinnahmen	3,49	3,54	3,6	3,8	3,9	4,0	1,3	0,6	6,3	3,6	2,3
Einkommensteueranteil	2,92	3,21	3,3	3,6	3,8	4,0	9,7	4,2	6,8	5,8	5,8
Umsatzsteueranteil	0,51	0,57	0,6	0,7	0,6	0,6	12,6	4,1	24,1	-22,0	3,4
nachrichtlich:											
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	3,85	3,90	3,9	4,2	4,3	4,4	1,4	1,2	6,3	3,6	2,3
Gebühren	2,20	2,26	2,3	2,3	2,3	2,3	2,8	-0,3	0,8	0,5	0,2
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	14,39	14,75	16,6	16,9	17,2	17,4	2,5	12,4	1,8	1,8	1,3
Investitionszuweisungen von Land/Bund	2,22	2,21	2,5	2,4	2,2	2,1	-0,4	13,6	-6,0	-6,0	-6,0
Sonstige Einnahmen	3,92	4,14	3,9	3,9	3,8	3,9	5,8	-5,6	-0,5	-1,6	0,6
<b>Ausgaben <sup>2)</sup></b>	<b>30,59</b>	<b>31,49</b>	<b>33,7</b>	<b>34,3</b>	<b>34,9</b>	<b>35,6</b>	<b>2,9</b>	<b>7,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>
darunter:											
Personal	8,69	8,87	9,3	9,6	9,8	10,1	2,0	4,4	3,4	2,9	2,5
Sachaufwand	6,61	6,81	7,5	7,3	7,3	7,4	3,1	9,9	-2,0	0,0	0,5
Soziale Leistungen	7,00	7,50	8,2	8,8	9,2	9,6	7,1	9,4	6,9	5,3	4,1
Zinsen	0,33	0,29	0,3	0,3	0,3	0,3	-13,9	-5,3	-2,0	-1,0	0,0
Sachinvestitionen	3,29	2,85	3,4	3,2	2,9	2,8	-13,3	20,6	-6,4	-10,1	-3,4
davon:											
Baumaßnahmen	2,75	2,34	2,9	2,7	2,4	2,3	-14,7	24,8	-6,6	-11,4	-3,5
Erwerb von Sachvermögen	0,54	0,51	0,5	0,5	0,5	0,5	-6,0	1,3	-5,0	-3,0	-3,0
Sonstige Ausgaben	4,67	5,18	5,1	5,1	5,3	5,5	10,9	-2,4	1,8	2,9	3,6
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>0,55</b>	<b>0,73</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
Stärkung der Kommunal финанzen ab 2018 <sup>3)</sup>	x	x	x	x	0,8	0,8	x	x	x	x	x
Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge <sup>4)</sup>	x	x	0,1	0,1	0,2	x	x	x	x	x	x
<b>Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der Stärkung der Kommunal финанzen ab 2018 und der Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge <sup>5)</sup></b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

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

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

<sup>3)</sup> Aufteilung Ost/West entsprechend der Verteilung der Kosten der Unterkunft, der Verteilung des Gemeindeanteils an der USt sowie der Einwohner.

<sup>4)</sup> Aufteilung Ost/West entsprechend der Einwohner.

<sup>5)</sup> Tatsächlich zu erwartende Anpassungseffekte auf der Ausgabenseite wie z.B. eine Ausweitung der Investitionen wurden nicht berücksichtigt.

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

## Im Detail – Die Einnahmenentwicklung

### Steuereinnahmen

Für die Prognose der Steuereinnahmen wurden die Werte des Arbeitskreises Steuerschätzung von Mai 2016 für die einzelnen Steuerarten übernommen. Für die kommenden Jahre wird eine jahresdurchschnittliche Steigerung von 3,6 Prozent erwartet. Der Anteil der Steuereinnahmen an den Gesamteinnahmen beträgt über den gesamten Prognosezeitraum relativ stabil circa 41 Prozent. Im laufenden Jahr werden die Steuereinnahmen insgesamt wie auch im Vorjahr bei 85 Milliarden Euro liegen.

### Gewerbesteuer

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) werden – so die Prognose – im Jahr 2016 um 2,1 Prozent zurück-

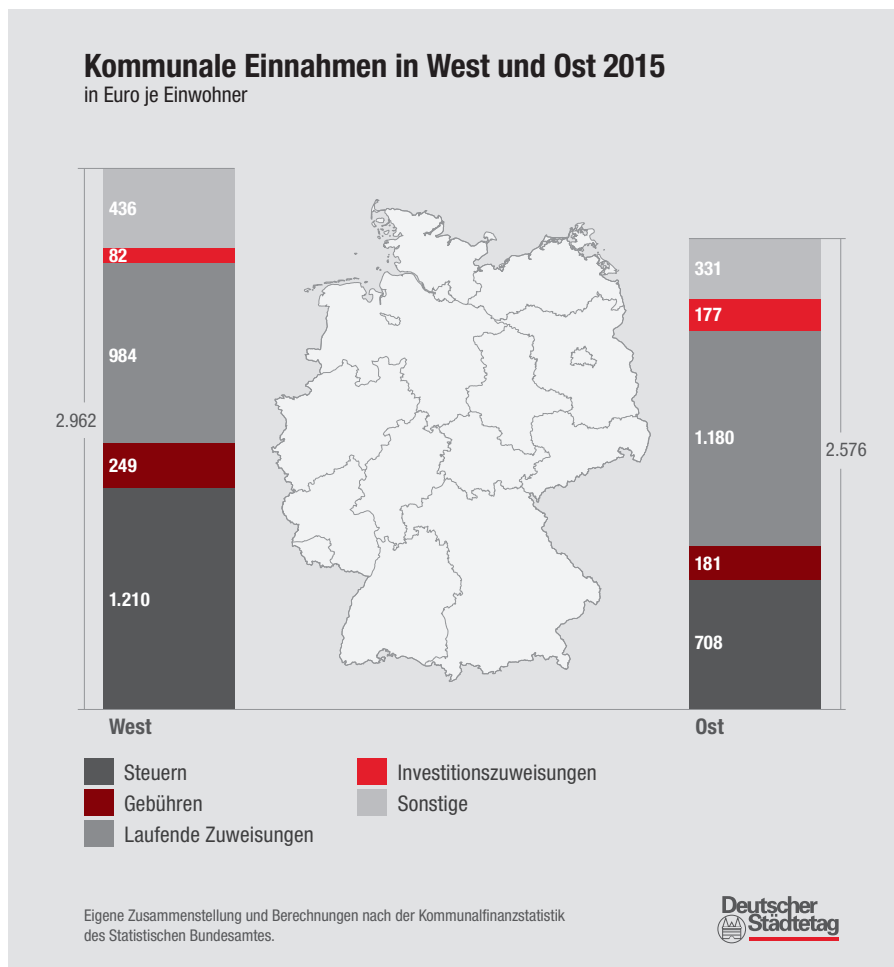
gehen. Hintergrund hierfür sind insbesondere einmalige Belastungen aus der Steuerrechtsprechung, die sich im Vergleich zum Vorjahr zu mehr als 3 Milliarden Euro aufsummieren können. Weil diese Steuerausfälle regional höchst ungleich verteilt und in einzelnen Städten konzentriert sind, ist daraus resultierend in einzelnen Städten mit ernsthaften, hoffentlich lediglich kurzfristigen Haushaltsproblemen zu rechnen. Es ist denkbar, dass die prognostizierten Steuerausfälle sich nicht auf das Jahr 2016 konzentrieren; dies liegt u. a. daran, dass die erstattungsberechtigten Steuerpflichtigen bei einer späteren Rückzahlung relativ hohe Verzinsungen erhalten. Während im Jahr 2017 angesichts des unterstellten Wegfalls der belastenden Sondereffekte des Vorjahres mit einem erfreulichen Anstieg von 8,2 Prozent zu rechnen ist, so ist in den beiden Folgejahren 2018 und 2019 von einem weitaus geringeren Wachstum in Höhe von 2,0

oder 3,6 Prozent auszugehen. Hintergrund dieser im langfristigen Vergleich eher geringen Steigerungsraten ist die unterstellte geringe Zuwachsraten der sogenannten Unternehmens- und Vermögenseinkünfte (UVE). Die Schwankungen der Wachstumsraten im Prognosezeitraum haben in geringerem Umfang auch veranlagungstechnische Gründe.

### Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Der Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer wird für das Jahr 2016 auf 3,2 Prozent geschätzt. Das relativ niedrige Wachstum erklärt sich aus Steuerrechtsänderungen (volle Kassenwirkung der Anhebung des Grundfreibetrages im Jahr 2016). Für die weiteren Jahre von 2017 bis 2019 werden vergleichbare Steigerungsraten unterstellt. Dabei ist die „kalte Progression“ anders als vereinzelt unterstellt nur zu einem geringen Teil für diese Steigerungsraten verantwortlich. Ursache dafür ist vielmehr die positive Entwicklung der Bruttolohn- und Gehaltssumme, die wiederum neben der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung weiterhin von der verstärkten Zuwanderung erwerbstätiger Personen vorrangig aus EU-Ländern profitiert. Der Wegfall belastender Folgen früherer Steuerrechtsänderungen stützt das Aufkommen zusätzlich.

Übersicht 8:



### Weitere Steuereinnahmen

Die Prognose der Grundsteuern ist für das Jahr 2016 neben der Berücksichtigung der allgemeinen Bautätigkeit und der damit einher gehenden Verbreiterung der Bemessungsgrundlage auch auf die bereits zum Zeitpunkt der Steuerschätzung wirksam gewordenen Hebesatzänderungen zurückzuführen. Für die Jahre 2016 bis 2019 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.

Es ist deutlich darauf hinzuweisen, dass die beobachtbare Ausweitung der

Bautätigkeit 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 in deutlich weniger Gemeinden als in den Vorjahren der Hebesatz für die Grundsteuer angehoben werden wird. Dies ist nicht als Zeichen für einen verringerten Konsolidierungsdruck anzusehen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass viele Gemeinden den falschen und vor allem das politische Klima belastenden Eindruck vermeiden wollen, dass alleine aufgrund des Flüchtlingszuzugs und den hiermit verbundenen Ausgaben eine Steuererhöhung notwendig werde. Da zukünftige Erhöhungen der Hebesätze vom Arbeitskreis Steuerschätzungen – der auf Basis des geltenden Rechts schätzt – ohnehin nicht in den Prognosen berücksichtigt werden, leiten sich hieraus allerdings keine besonderen Folgen für die Schätzung ab.

Die Entwicklung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer erscheint erratisch: Ausgehend von einer Steigerung von fast 16,8 Prozent im abgelaufenen Jahr über eine dem Anstieg des Umsatzsteueraufkommens insgesamt entsprechende Steigerung von 4,1 Prozent im Jahr 2016 und eine nochmalige massive Steigerung um mehr als 24,1 Prozent im Jahr 2017 folgt im Jahr 2018 ein Rückgang von -22,0 Prozent. Für das Jahr 2019 wird ein moderates Wachstum von 3,4 Prozent prognostiziert. 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 2015 und 2016 wirkt eine Erhöhung um 500 Millionen Euro

im Rahmen der sogenannten „Soforthilfe“, im Jahr 2017 erfolgt die Aufstockung dieser Soforthilfe um eine weitere Milliarde. Diese Soforthilfe wird im Jahr 2018 durch eine langfristige Stärkung der Kommunalfinanzen ersetzt. Sie wurde in der Prognose separat berücksichtigt, weil sie noch nicht gesetzgeberisch umgesetzt wurde. Daher ist für das Jahr 2018 ein entsprechender Rückgang zu unterstellen. Im Jahr 2019 entspricht die Steigerung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer dem allgemeinen Umsatzsteueranstieg. Unterschiede in den Wachstumsraten zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich insbesondere aus der turnusgemäßen Aktualisierung und Umstellung des Aufteilungsschlüssels des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

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 (zum Beispiel die Hundesteuer). Deshalb wird bei den sonstigen Steuern von einem Wachstum unterhalb der Inflationsrate ausgegangen.

## Gebühren

Basierend auf der Umfrage der kommunalen Spitzenverbände und im Einklang mit der Entwicklung des Vorjahres wird für das Jahr 2016 von einem Anstieg des Gebührenaufkommens in Höhe von lediglich 0,8 Prozent ausgegangen. Dieser Anstieg liegt im Rahmen der Kostensteigerungen, mit denen sich die Kommunen konfrontiert sehen. Für die Folgejahre wird von den Kommunen ein weiterhin niedrigerer Gebührenanstieg erwartet.

Hintergrund dieser Entwicklung sind – wie auch in den Vorjahren – zwei gegenläufige Faktoren:

- Einerseits führen die Kostenentwicklung und auch die vielerorts sehr angespannte kommunale Finanzlage zu einer Erhöhung der jeweiligen Gebühren und somit auch zu einer Erhöhung des Ge-

bührenaufkommens (Preiskomponente). Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass in zahlreichen Bereichen die Höhe der Beiträge und (Benutzungs-)Gebühren bewusst im Spannungsfeld von einerseits kommunalem Finanzbedarf bzw. Finanznot und andererseits fach- und sozialpolitischen Ansprüchen und Erfordernissen stehen. Eine Vielzahl von Kommunen sah sich in den vergangenen Jahren gezwungen, auf ihre steigende Finanznot mit einer Erhöhung der Beiträge und Gebühren auch in diesen Bereichen zu reagieren.

- Andererseits bewirkt der hohe Konsolidierungsdruck auch eine Reduzierung der gebührenpflichtigen Angebote (Mengenkomponente). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass in einer Reihe von Kommunen der demografische Wandel dämpfend auf die Gebühreneinnahmen wirkt. Demgegenüber ist der Zusammenhang zwischen dem Ausbau der Kindertagesbetreuung und der Gebührenentwicklung nicht so eng, wie zunächst zu vermuten: In vielen Städten und Gemeinden fließen die Gebühren bzw. Beiträge (die Begrifflichkeiten sind hier unscharf) direkt an die Träger der Kindertagesstätten und werden nicht im Haushalt verbucht.

## Laufende und investive Zuweisungen von Bund und Ländern

Die laufenden Zuweisungen von Bund und den Ländern an die Kommunen werden im aktuellen Jahr weitaus stärker wachsen als im Vorjahr, das bereits durch flüchtlingsbedingt erhöhte Einnahmenezuwächse geprägt war. Bei den laufenden Zuweisungen ist letztlich von einer deutlichen Niveaushiftung und nicht von einem Einmaleffekt auszugehen, wobei unterproportionale Zuwachsraten mittelfristig zu einem leichten Abbau der Niveaushiftung führen. In den späteren Jahren der Prognose liegen die Steigerungen mit Werten zwischen 2,8 Prozent und 3,6 Prozent deutlich unterhalb des Zuwachses des kommunalen Ausgabenbedarfs und auch unterhalb

der Steuerentwicklung von Bund und Ländern. Es ist zu beachten, dass den überproportionalen Zuweisungsanstiegen in den ersten Jahren der Prognose auch ein entsprechender Ausgabenanstieg bei den Leistungen für die Versorgung und Integration von Asylbewerbern oder der Grundsicherung im Alter gegenübersteht.

Die Prognose der Entwicklung des Zuweisungsvolumens unterliegt dabei aktuellen und allgemeinen Unsicherheiten bzw. Risiken. Aktuell sind Unsicherheiten bezüglich der Entwicklung der Asylbewerberzahlen, von denen die Zuweisungsentwicklung stark beeinflusst ist, zu nennen. Allgemein ist zudem zu hinterfragen, ob die bislang teilweise sehr ambitioniert wirkenden Sanierungspläne in den Ländern zur Umsetzung der Schuldenbremse nicht zu zusätzlichen Einschnitten in die kommunale Finanzausgleichssysteme führen können. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der zusätzlichen Belastungen, die den Ländern aufgrund des Flüchtlingszuzugs entstehen. Des Weiteren 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. Schließlich besteht das Risiko, dass öffentlichkeitswirksamen Steigerungen bei Zuweisungen zur fiskalischen Bewältigung des Flüchtlingszuzugs Kürzungen bei anderen Länderzuweisungen, die weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehen, gegenüberstehen können.

Der Verlauf der Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen ist im Prognosezeitraum maßgeblich geprägt durch das zu begrüßende Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und dessen verlängerte Laufzeit. 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 noch ein Trend regi-

onal unterschiedlicher Entwicklungen zu beobachten. In den ostdeutschen Kommunen ist aufgrund der degressiven Ausgestaltung der Sonderbedarfs-ergänzungszuweisung (SoBEZ) mit deutlich abnehmenden Investitionszuweisungen zu rechnen. Aufgrund eines höheren Ausgangsniveaus in ostdeutschen Kommunen wirkt sich das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz bezogen auf die Steigerungsraten in ostdeutschen Kommunen weniger aus als in westdeutschen Kommunen.

### 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 Energiewende. Im Rahmen der jeweiligen Geschäftspolitik vor Ort kann es hierbei 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 Einnahmenrückgang 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 Son-

dereffekts 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.

### Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018

Die von der Bundesregierung proklamierte Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 über eine Entlastung der Kommunalhaushalte um 5 Milliarden Euro pro Jahr ist fest zugesagt und unumstritten. Auch wurde zwischen Bund und Ländern eine Verständigung über den Entlastungsweg erzielt. Auch über die Finanzierung der Unterkunftskosten für anerkannte Flüchtlinge wurde für die Jahre bis 2018 eine Einigung erzielt: Die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft wird um 1,6 Milliarden Euro erhöht und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer bei Beibehaltung des bisherigen Schlüssels wird um 2,4 Milliarden Euro erhöht. Zudem soll der Umsatzsteueranteil der Länder(!) um 1,0 Milliarden Euro erhöht werden, wobei es Aufgabe der Länder ist, diese Mittel zur Entlastung der Kommunen zu verwenden. Die Ausgaben für Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge werden vom Bund übernommen. Eine gesetzgeberische Umsetzung konnte bislang noch nicht erfolgen.

Um im Rahmen der Prognose eine angemessene Berücksichtigung dieser für die Kommunen essenziellen Entlastung vornehmen zu können, wurde folgendes Verfahren gewählt:



Die 5 Milliarden Euro wurden entsprechend der Verteilungsstruktur der jeweiligen Entlastungsmaßnahme (Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Kosten der Unterkunft) auf die kommunale Ebene in den westdeutschen bzw. den ostdeutschen Flächenländern sowie auf die Stadtstaaten aufgeteilt. Die geplante Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder wurde ebenfalls hinzugerechnet, hierbei wurde eine gleichmäßige Verteilung nach Einwohnerzahlen unterstellt. Die Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge wird nach Einwohnern auf die Kommunen in den west- bzw. ostdeutschen Flächenländern aufgeteilt. Die Entlastung ist in den entsprechenden Tabellen separat ausgewiesen und wurde auch inhaltlich als Annex zur Prognose ausgestaltet: Im Rahmen der Prognose wurde zudem davon ausgegangen, dass die zusätzlichen Mittel voll finanzierungssaldowirksam werden. Es wurde also

nicht unterstellt, dass mit den zusätzlichen Mitteln zusätzliche Ausgaben getätigt werden. Trotz dieser gerade angesichts des notwendigen Infrastrukturausbaus und fortschreitenden Investitionsstaus sehr restriktiven Annahme zeigt diese Darstellungsform die Notwendigkeit der Entlastung der Kommunen deutlich auf.

## Im Detail – Die Ausgabenentwicklung

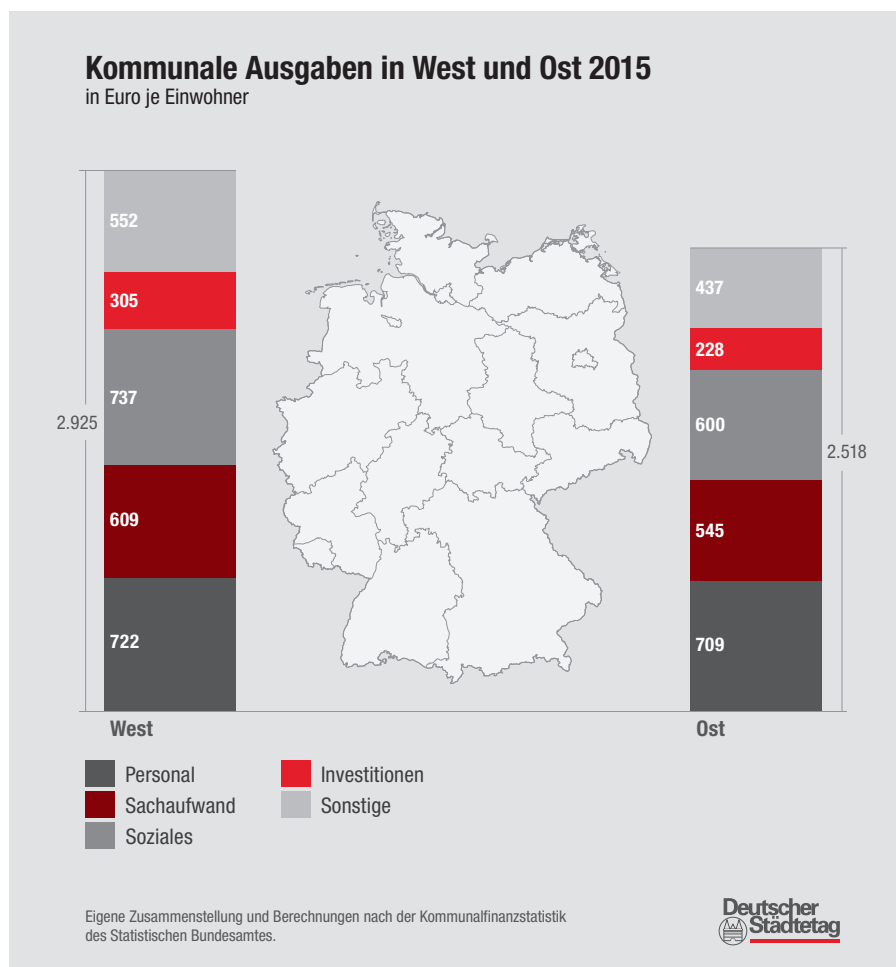
### Personalausgaben

Der im Jahr 2015 festzustellende Anstieg der Personalausgaben in Höhe von 3,4 Prozent war trotz des flüchtlingszuzugsbedingten notwendigen Personalbedarfs moderat; dies ist vor dem Hintergrund, dass der Personalaufwuchs erst zum Ende des Jahres stattfand, erklärlich. Hieraus ergibt sich ein sogenannter Überhangeffekt

(siehe Anmerkungen zur Datengrundlage und Methodik). Für den aktuellen Prognosezeitraum ist der statistische Überhang ebenso zu berücksichtigen wie der weitere Personalaufbau, der ebenfalls als Niveauverschiebung anzusehen ist. In gleicher Richtung wirken die jüngsten Tarifabschlüsse, die auch in das Jahr 2017 fortwirken. Ausgabendämpfende Effekte sind für den Prognosezeitraum nur noch in eingeschränktem Maß zu erwarten. Der Personalabbau in den Kommunalverwaltungen ist weitgehend abgeschlossen, bedeutsame Auslagerungen sind nicht zu erwarten.

Infolgedessen wird, ausgehend von einer Wachstumsrate von dennoch moderat angesetzten 5,4 Prozent im Jahr 2016, ein kontinuierlicher Rückgang des Personalausgabenanstiegs auf nur noch 2,5 Prozent im Jahr 2019 unterstellt. Hierbei kam auch die technische Annahme zu tragen, dass der von der Bundesregierung prognostizierte Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer bei den kommunalen Beschäftigten in einer maximal vergleichbaren Größenordnung zu erwarten ist.

Übersicht 9:



### Sachaufwand

Auch die Prognose der Entwicklung der kommunalen Ausgaben für den Sachaufwand spiegelt die fiskalischen Belastungen durch den Flüchtlingszuzug wider. Die Anmietung von Flüchtlingsunterkünften, aber auch deren Ausstattung und Bewirtschaftung haben bereits im letzten Jahr zu einem Anstieg der Sachaufwendungen geführt, der sich alleine aus statistischen Gründen (sogenannter Überhang) auch im aktuellen Jahr fortsetzt. Auch die vorliegenden Umfragewerte bekräftigen den prognostizierten Anstieg, unabhängig von den tendenziell begrenzenden Faktoren wie einer niedrigen Inflationsrate und der weiterhin knappen kommunale Finanzlage. Letztere zeigen ihre Auswirkungen besonders deutlich in den Prognosen für die Jahre 2017 und 2019, wo Wachstumsraten von höchstens 3 Prozent unterstellt werden.

## Soziale Leistungen

Die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen steigen über den gesamten Prognosezeitraum betrachtet weiterhin stärker als alle anderen Ausgabearten. In jedem einzelnen Jahr wachsen sie stärker an als die Ausgaben insgesamt, sodass sich der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen an den Gesamtausgaben kontinuierlich weiter erhöht. Ab der Mitte des Prognosezeitraumes werden erstmalig durchschnittlich (!) mehr als 30 Prozent der kommunalen Finanzmittel als direkte Ausgaben für soziale Leistungen gebunden sein. Hinzu kommen noch die in der Ausgabekategorie „Soziale Leistungen“ nicht erfassten Ausgaben zum Beispiel an freie Träger für den Betrieb von Kindertagesstätten oder aber das Personal, das in den Kommunalverwaltungen für soziale Zwecke eingesetzt wird.

Die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung 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 15 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 Kitabesuch für Flüchtlingskinder sinnvoll; auch dies führt zu fiskalischen Belastungen.

Im Fall einer Anerkennung verringern sich daher zumeist 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. Das Bildungs- und Teilhabepaket führt unabhängig von der vollständigen Kostenerstattung durch den Bund ebenfalls zu kommunalen Ausgaben. Die (teilweise) Kompensation der verschiedenen Ausgabesteigerungen durch erhöhte Zuweisungen führt zu erhöhten Einnahmen und wird dementsprechend auch dort berücksichtigt.

Sofern abgelehnte Asylbewerber aus anderen Gründen weiterhin in Deutschland bleiben, beinhaltet dies ein großes Ausgabenrisiko im Sozialbereich, dem bislang noch keine ausreichende Gegenfinanzierung durch Bund und Länder entspricht.

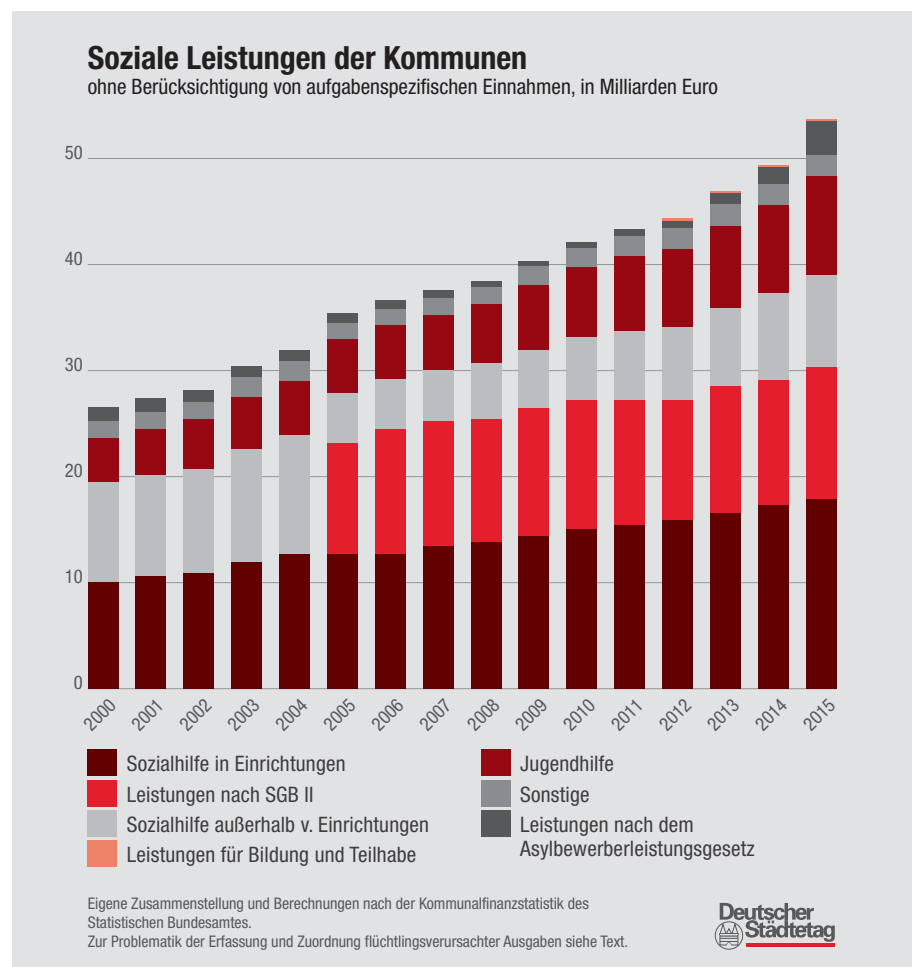
Hinzuweisen ist schließlich auf die hohen Kostenbelastungen im Jugendhilfebereich, die mit der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

hier ein immenser Kostenanstieg verbunden sind.

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. 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 flüchtlingsbezogenen Ausgabensteigerungen 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

Übersicht 10:



**Soziale Leistungen in den Kommunalhaushalten 2012 bis 2015**

Art der Leistung	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
	in Mio. Euro				+/- %			Euro/Einwohner <sup>1)</sup>			
<b>Westdeutsche und ostdeutsche Flächenländer zusammen</b>											
<b>Ausgaben</b>											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	6.897,2	7.450,7	8.130,4	8.722,2	8,0	9,1	7,3	92,3	99,4	108,0	115,8
Sozialhilfe in Einrichtungen	15.887,9	16.574,2	17.354,1	17.858,4	4,3	4,7	2,9	212,5	221,2	230,5	237,2
Leistungen nach dem SGB II <sup>2)</sup>	11.322,9	11.908,0	11.788,8	12.432,9	5,2	-1,0	5,5	151,5	158,9	156,6	165,1
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	10.938,3	11.583,3	11.440,0	12.072,7	5,9	-1,2	5,5	146,3	154,6	151,9	160,3
Leistungen für Bildung und Teilhabe	270,4	248,4	243,6	278,7	-8,1	-1,9	14,4	3,6	3,3	3,2	3,7
Jugendhilfe	7.355,3	7.710,5	8.307,4	9.279,1	4,8	7,7	11,7	98,4	102,9	110,3	123,2
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz <sup>3)</sup>	753,6	1.036,8	1.585,9	3.143,6	37,6	53,0	98,2	10,1	13,8	21,1	41,7
Sonstige Soziale Leistungen	1.934,0	2.021,9	2.005,3	2.071,5	4,5	-0,8	3,3	25,9	27,0	26,6	27,5
<b>Soziale Leistungen insgesamt</b>	<b>44.421,3</b>	<b>46.950,4</b>	<b>49.415,6</b>	<b>53.786,3</b>	<b>5,7</b>	<b>5,3</b>	<b>8,8</b>	<b>594,2</b>	<b>626,5</b>	<b>656,2</b>	<b>714,3</b>
<b>Westdeutsche Flächenländer</b>											
<b>Ausgaben</b>											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	6.186,6	6.661,4	7.280,0	7.842,2	7,7	9,3	7,7	99,4	106,7	115,9	124,9
Sozialhilfe in Einrichtungen	14.190,5	14.717,0	15.410,4	15.984,8	3,7	4,7	3,7	228,0	235,7	245,4	254,5
Leistungen nach dem SGB II <sup>2)</sup>	8.756,2	9.220,4	9.237,8	9.902,6	5,3	0,2	7,2	140,7	147,7	147,1	157,7
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	8.429,7	8.963,2	8.953,6	9.611,7	6,3	-0,1	7,4	135,5	143,5	142,6	153,1
Leistungen für Bildung und Teilhabe	175,4	170,6	168,6	185,2	-2,7	-1,2	9,8	2,8	2,7	2,7	2,9
Jugendhilfe	6.257,3	6.608,8	7.128,0	7.799,8	5,6	7,9	9,4	100,6	105,8	113,5	124,2
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz <sup>3)</sup>	669,2	923,0	1.404,0	2.663,0	37,9	52,1	89,7	10,8	14,8	22,4	42,4
Sonstige Soziale Leistungen	1.723,9	1.808,4	1.785,1	1.911,7	4,9	-1,3	7,1	27,7	29,0	28,4	30,4
<b>Soziale Leistungen insgesamt</b>	<b>37.959,0</b>	<b>40.109,6</b>	<b>42.413,8</b>	<b>46.289,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>9,1</b>	<b>610,0</b>	<b>642,3</b>	<b>675,4</b>	<b>737,1</b>
<b>Ostdeutsche Flächenländer</b>											
<b>Ausgaben</b>											
Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen	710,7	789,3	850,3	879,9	11,1	7,7	3,5	56,7	63,2	68,0	70,4
Sozialhilfe in Einrichtungen	1.697,4	1.857,2	1.943,8	1.873,6	9,4	4,7	-3,6	135,5	148,6	155,4	149,8
Leistungen nach dem SGB II <sup>2)</sup>	2.566,8	2.687,7	2.551,0	2.530,0	4,7	-5,1	-0,8	204,9	215,1	204,0	202,3
darunter:											
für Unterkunft und Heizung	2.508,7	2.620,2	2.486,4	2.460,7	4,4	-5,1	-1,0	200,2	209,7	198,8	196,8
Leistungen für Bildung und Teilhabe	95,0	77,9	74,9	93,6	-18,0	-3,9	25,0	7,6	6,2	6,0	7,5
Jugendhilfe	1.098,0	1.101,6	1.179,5	1.479,4	0,3	7,1	25,4	87,6	88,1	94,3	118,3
Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz <sup>3)</sup>	84,4	113,7	181,8	480,6	34,7	59,9	164,4	6,7	9,1	14,5	38,4
Sonstige Soziale Leistungen	210,1	213,5	220,3	159,6	1,6	3,2	-27,6	16,8	17,1	17,6	12,8
<b>Soziale Leistungen insgesamt</b>	<b>6.462,3</b>	<b>6.840,8</b>	<b>7.001,9</b>	<b>7.496,7</b>	<b>5,9</b>	<b>2,4</b>	<b>7,1</b>	<b>515,8</b>	<b>547,4</b>	<b>559,9</b>	<b>599,5</b>

<sup>1)</sup> Berechnet mit den Einwohnerzahlen zum 31.12. des jeweiligen Jahres (2015 mit Stand 31.12.2014).

<sup>2)</sup> Ohne anteilige Ausgaben für Bildung und Teilhabe, die separat ausgewiesen werden.

<sup>3)</sup> Zur Problematik der Erfassung und Zuordnung flüchtlingsverursachter Ausgaben siehe Text.

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

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 nicht dazu führt, dass die kommunalen Ausgaben sinken, sondern dass die kommunalen Einnahmen an anderer Stelle (Zuweisungen) 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 Be-

reichen 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 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- und Verantwortungsübernahme des Bundes oder verschiedener Länder dar.

## Sachinvestitionen

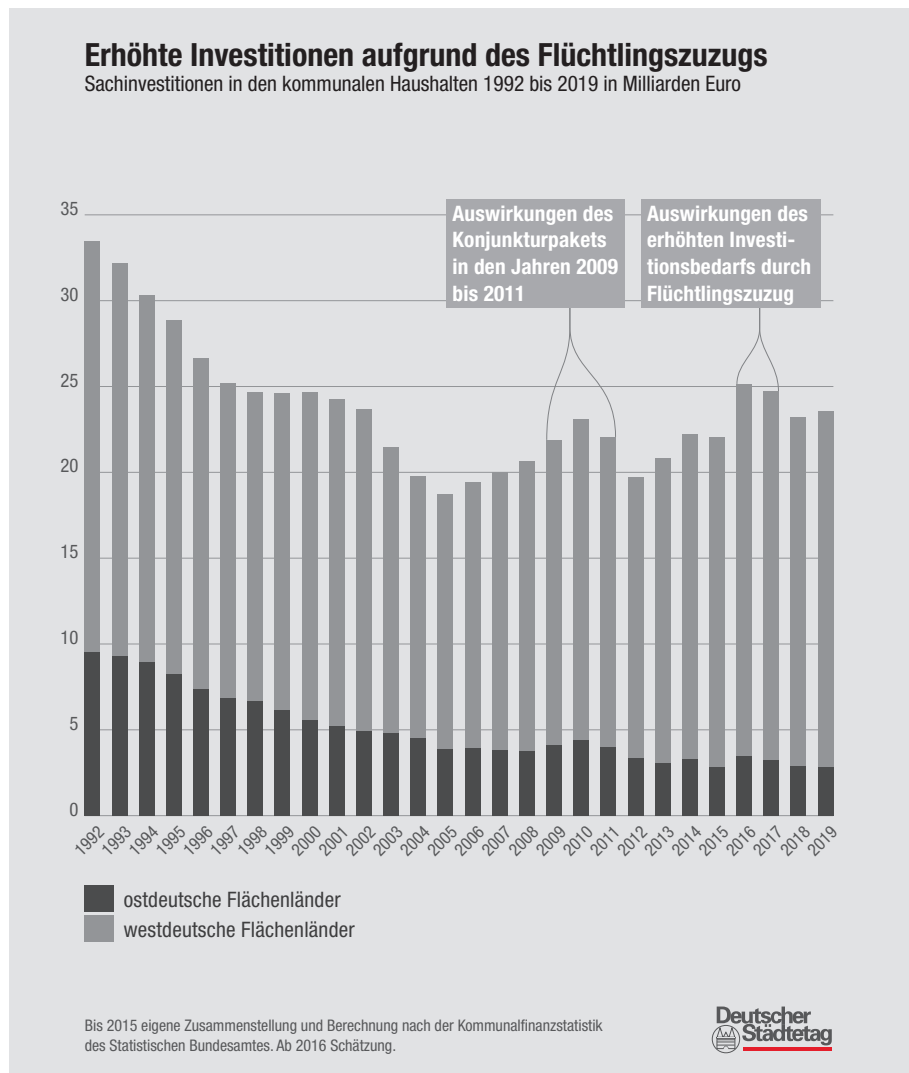
Die Prognose der kommunalen Investitionen unterliegt ebenfalls besonderen Unsicherheitsfaktoren: Weil Haushaltslage und Investitionen eng zusammenhängen, ist für die Prognose der Investitionen entscheidend, ob Mehreinnahmen oder auch unterdurchschnittliche Ausgabenzuwächse in Kommunen mit defizitären 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 werden hierfür nochmals abgesenkt bzw. zusätzliche Einnahmen 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). Einnahmezunahmen 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.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen aufgrund dieser Analyse davon aus, dass das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (KInvFöG) diesen Kommunen nicht nur die Finanzierung bereits geplanter Investitionen erleichtern wird, sondern zum Teil auch zu einer Ausweitung des Investitionsniveaus führen wird. Die Verlängerung des Zeitraums für die Verwendung der zusätzlichen Mittel führt dazu, dass durch das KInvFöG lediglich eine Anhebung des Investitionsvolumens um höchstens 2 Prozentpunkte je Jahr erfolgt. Weit bedeutsamer für den kurzfristigen Verlauf der Investitionen ist hingegen der Flüchtlingszug. Hier ergibt sich in zweifacher Hinsicht ein Sondereffekt, der vor allem für 2015 und 2016 von Bedeutung ist: Zunächst ist auf die dringend notwendigen Investitionen zur kurzfristigen Sicherung der Wohnsituation der Flüchtlinge hinzuweisen. Andere Investitionen wurden – alleine aufgrund knapper Planungsressourcen in den Kommunen – verschoben, sodass aus diesem Grund kein deutlicher Investitionsanstieg zu erwarten war. Zugleich aber konnten viele Investitionen für die Flüchtlingsunterbringung, die im 2. Halbjahr 2015 vorgenommen wurden, noch nicht in der Haushaltsstatistik erfasst werden, zum Beispiel weil die Schlussrechnungen noch nicht gestellt und bezahlt sind.

Die aufgelisteten Effekte überlagern sich. Im Ergebnis ist der ausgewiesene Investitionsrückgang im Jahr 2015 nachvollziehbar. Diesem Rückgang steht aber voraussichtlich ein weit

Übersicht 12:



überproportionaler Investitionsanstieg im laufenden Jahr gegenüber. Das Investitionsniveau wird voraussichtlich im nächsten Jahr ähnlich hoch bleiben, bis im darauffolgenden Jahr mittels einer deutlichen Absenkung der Investitionen wieder das Normalniveau erreicht wird.

### Zinsen

Die Entwicklung der kommunalen Zinsausgaben ist angesichts eines in der Summe weitgehend konstanten Schuldenstandes der kommunalen Ebene insbesondere abhängig von der Entwicklung der Zinssituation, der derzeitigen Portfoliostruktur (jährliches Wiederanlagevolumen) und der verfolgten Änderung der Portfoliostruktur (unterstellte Steigerung der Dauer der durch-

schnittlichen Zinsbindung). Die kommunalen Spitzenverbände unterstellen dabei im Wesentlichen als technische Annahme eine Konstanz der derzeitigen Zinsniveaus. Sie gehen davon aus, dass sich die Portfoliostruktur angesichts der günstigen Zinssituation hin zu längerfristigen Krediten verändert wird. Dies führt grundsätzlich zu höheren Kreditzinsen als die Wahl kurzfristiger Laufzeiten. Weil jedoch die zu refinanzierenden Kredite zu Zeiten eines höheren Zinsniveaus abgeschlossen wurden, geht die Prognose in Summe von einem sinkenden Zinsniveau aus.

### 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, zum Beispiel an freie Träger im Bereich der Jugendhilfe oder der Kindertagesbetreuung, unter den sonstigen Ausgaben erfasst werden. Hierdurch, das heißt 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 1000 teilnehmenden Städten, Landkreisen und Gemeinden: Sie erfasst die Ergebnisse des Haushaltsjahres 2015 sowie Werte aus den Haushaltsplanungen 2016 bis 2019.
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Kassenstatistik (2014 und 2015) beziehungsweise der Jahresrechnungsstatistik (bis 2013) des Statistischen Bundesamtes
- die Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 2016
- die Ergebnisse der vierteljährlichen Gewerbesteuerumfrage des Deutschen Städtetages
- weitere Analysen und Prognosen anderer Stellen (zum Beispiel des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB) sowie Erkenntnisse aus der laufenden Arbeit der kommunalen Spitzenverbände (KSV).

### Methoden

Im Rahmen der Prognoseerstellung verwendet die KSV einen Methodenmix, wobei je nach Jahr und Einnahme- beziehungsweise Ausgabenart unterschiedliche Methoden zum Einsatz kommen. Generell lässt sich sagen, dass bei der Prognose des ak-

tuellen Jahres ein besonderer Schwerpunkt auf die Umfrage zu den Haushaltsplanungen gesetzt wird, wobei Erkenntnisse über aktuelle Entwicklungen, wie zum Beispiel den Tarifabschluss, zur Ergänzung herangezogen werden. Für die Folgejahre erfolgt unter Abgleich mit den Haushaltsplanungen der Gemeinden verstärkt eine Trendfortschreibung unter Rückgriff auf die Kassen- beziehungsweise 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.

Verschiedene politische Absichtserklärungen konnten nicht im Detail berücksichtigt werden. Insbesondere die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur kommunalen Entlastung um 5 Milliarden Euro sowie die vereinbarte Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge wurden nicht im Rahmen der eigentlichen Prognose bei bestimmten Einnahme- bzw. Ausgabearten berücksichtigt. Um

die entlastenden Wirkungen dennoch deutlich zu machen, wurde ausgewiesen, wie sich der Finanzierungssaldo entwickeln würde, wenn die zusätzlichen Mittel alleine zur Verbesserung des Finanzierungssaldos eingesetzt würden.

### Erläuterung: Statistischer Überhang

Für das bessere Verständnis der Prognose für das laufende Jahr ist auf das Konzept des „statistischen Überhangs“ hinzuweisen. Ursache hierfür ist, dass die Zahl ankommender Flüchtlinge im Verlauf des letzten Jahres überproportional angestiegen ist. Dadurch war der Bestand an Flüchtlingen zum Ende des Jahres deutlich höher als im Durchschnitt des letzten Jahres. Dies führt dazu, dass es selbst bei einem Verharren des Flüchtlingsbestands auf dem Niveau vom Ende des letzten Jahres zu einer deutlichen Steigerung des durchschnittlichen Flüchtlingsbestandes in diesem Jahr im Vergleich zum durchschnittlichen Bestand des Vorjahres kommt. Dieser statistische Überhang führt zu einer weiteren drastischen Steigerung flüchtlingsbezogener Ausgaben im Vorjahresvergleich, obwohl der in der Prognose unterstellte Flüchtlingszuzug stark nachgelassen hat.

## Kommunale Disparitäten – Indikatoren

Eine Darstellung und Kommentierung der aktuellen Finanzlage wäre ohne eine Betrachtung der regionalen Disparitäten unvollständig. Obwohl die Daten der aktuellen Kassenstatistik regional lediglich nach Bundesländern unterscheiden, dienen sie hier bereits alleine aufgrund ihrer Aktualität als Indikatoren. Die regionalen Unterschiede und ihre Entwicklungen werden nachfolgend anhand der verfügbaren 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

## Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2015

Land	Finanzierungs-saldo 2015	Änderung Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr	Kassenkredite 2015	Anstieg Kassenkredite im Vergleich zum Vorjahr	Sachinvestitionen 2015	Änderung Sachinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr
in Mio. Euro						
Baden-Württemberg	959	532	98	-53	4.309	33
Bayern	1.290	-316	200	-114	6.588	362
Brandenburg	267	159	752	-29	578	-137
Hessen	-235	29	6.525	-31	1.388	-83
Mecklenburg-Vorpommern	110	104	701	-30	270	-40
Niedersachsen	579	399	2.927	-419	1.996	8
Nordrhein-Westfalen	-176	1.313	27.482	1.027	2.994	-94
Rheinland-Pfalz	84	453	6.509	186	966	-33
Saarland	-174	-4	2.094	89	169	-37
Sachsen	12	-314	96	1	1.023	-143
Sachsen-Anhalt	131	151	1.410	97	450	-90
Schleswig-Holstein	-3	27	677	-85	768	85
Thüringen	206	81	176	-36	532	-27
West	2.325	2.433	46.511	600	19.179	240
Ost	726	181	3.135	2	2.853	-438
<b>Insgesamt</b>	<b>3.051</b>	<b>2.615</b>	<b>49.646</b>	<b>602</b>	<b>22.032</b>	<b>-198</b>

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

dargestellt werden wie Unterschiede, die sich nicht auf die Haushaltssituation beziehen. Aus dem Verzicht auf eine regional differenziertere oder nach Gemeindetypen oder Problemfeldern (Arbeitslosigkeit, Bildung, Bevölkerungsentwicklung) gegliederte Darstellung darf nicht abgeleitet werden, dass diese Problemaspekte von untergeordneter Bedeutung wären.

Deutlich überdurchschnittliche, positive Finanzierungssalden waren in Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen sowie – mit Ausnahme Sachsens – in den ostdeutschen Ländern zu verzeichnen. Deutlich unterdurchschnittliche, zudem negative Finanzierungssalden waren hingegen in Hessen, NRW und dem Saarland zu registrieren. Unterdurchschnittliche, aber (nahezu) positive Finanzierungssalden konnten in Rheinland-Pfalz, Sachsen und dem Saarland verzeichnet werden.

Bei der Entwicklung der Spreizung ist bezüglich der Finanzierungssalden ein uneinheitliches Bild festzustellen: Der Vorsprung bayrischer Kommunen ist deutlich geringer geworden. Der Finanzierungssaldo bayrischer Kommunen hat sich verringert, zugleich hat sich der Finanzierungssaldo in NRW und Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich

verbessert. Als äußerst besorgniserregend ist die Entwicklung im Saarland einzustufen. Der ohnehin weit unterdurchschnittliche Finanzierungssaldo hat sich nicht nur gegenüber den Kommunen in den anderen Flächenländern deutlich verschlechtert, sondern sogar insgesamt. Die Spannbreite zwischen dem bayerischen und saarländischem Finanzierungssaldo liegt mittlerweile bei 277 Euro je Einwohner.

Bei den Kassenkrediten sind die bekannten Verteilungsmuster verstärkt worden, obwohl sich im Vorjahresvergleich das Gesamtvolumen der Kassenkredite kaum verändert hat: Deutlichen Steigerungen der Kassenkredite in NRW, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und auch Sachsen-Anhalt stehen geringe Rückgänge in den anderen Ländern gegenüber. Gerade in NRW und Sachsen-Anhalt ist die Entwicklung der Kassenkredite im Zusammenhang mit dem Finanzierungssaldo als deutlicher Hinweis auf starke intraregionale Disparitäten zu bewerten.

Die Investitionen sind von deutlichen, zudem zunehmenden Disparitäten gekennzeichnet: Das Investitionsvolumen bayrischer Kommunen wuchs leicht überdurchschnittlich auf mittlerweile 519 Euro je Einwohner, das Investi-

tionsvolumen nordrhein-westfälischer Kommunen ist sogar leicht gesunken und betrug mit 170 Euro je Einwohner lediglich ein Drittel des bayrischen Niveaus. Vergleichbare Situationen ergeben sich für Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und einige ostdeutsche Länder.

Ein Rechenbeispiel verdeutlicht den Abstand zwischen den Investitionsniveaus in den verschiedenen Ländern auf andere Weise: Damit in allen Ländern die kommunalen Investitionen dem Niveau der bayrischen Kommunen entsprechen könnten, müssten die kommunalen Investitionen bundesweit um 17 Milliarden Euro auf knapp 40 Milliarden Euro gesteigert werden – dies entspricht einem zu fordernden Anstieg um mehr als 75 Prozent!

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

## Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2015 in Euro je Einwohner

Land	Finanzierungs-saldo 2015	Änderung Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr	Kassenkredite 2015	Anstieg der Kassenkredite im Vergleich zum Vorjahr	Sachinvestitionen 2015	Änderung Sachinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr
in Euro je Einwohner						
Baden-Württemberg	89	50	9	-5	402	3
Bayern	102	-25	16	-9	519	28
Brandenburg	109	65	306	-12	235	-56
Hessen	-39	5	1.071	-5	228	-14
Mecklenburg-Vorpommern	69	65	439	-19	169	-25
Niedersachsen	74	51	374	-54	255	1
Nordrhein-Westfalen	-10	74	1.558	58	170	-5
Rheinland-Pfalz	21	113	1.623	46	241	-8
Saarland	-175	-4	2.117	90	171	-37
Sachsen	3	-77	24	0	252	-35
Sachsen-Anhalt	58	68	631	43	201	-40
Schleswig-Holstein	-1	10	239	-30	271	30
Thüringen	96	38	81	-17	247	-13
West	37	39	741	10	305	4
Ost	58	14	251	0	228	-35
Insgesamt	41	35	659	8	293	-3

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

lediglich auf den Betrag von 160 Euro je Einwohner. Bei saarländischen Kommunen war das Finanzierungsdefizit sogar höher als die Investitionen.

Wenngleich die Daten der Kassenstatistik – gleichsam als Fieberthermometer – alleine einen ersten Eindruck vermitteln können, ist klar festzustellen: Die Disparitäten bestehen nicht nur fort, sie haben sich sogar verschärft. Zudem zeigen die Daten – insbesondere bei der Betrachtung der Summe aus Investitionen und Finanzierungssaldo – auf, dass auch für die Zukunft eine Fortsetzung des Trends zu erwarten ist, wenn nicht deutlich gegengesteuert wird.

Zunehmende Disparitäten sind zwar für die einzelne Stadt kaum beherrschbar, ein Gegensteuern aus eigener Kraft erscheint kaum möglich. Dennoch darf nicht gemutmaßt werden, dass zunehmende Disparitäten ein unabwendbares Schicksal seien. Die Frage ist vielmehr, wer gegensteuern kann (und muss). Bund und Länder müssen sich auf ihre jeweilige Verantwortung für strukturschwache Städte und Regionen besinnen. Regionale Unterschiede sind nur zu einem begrenzten Ausmaß akzeptabel.

### Exkurs: Investitionen – verschiedene Blickwinkel

Eine reine Darstellung der Investitionsentwicklung und ihrer regionalen Unterschiede lässt naturgemäß verschiedene Fragen offen. Drei Aspekte werden im diesjährigen Gemeindefinanzbericht etwas näher betrachtet. Aus rein quantitativer Sicht werden zwei Aspekte herausgehoben: Reichen die Investitionen denn aus, um den Bedarf an Infrastruktur zu decken oder zumindest den nicht gedeckten Bedarf, den Investitionsstau, zu verringern? Antworten gibt das vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) erstellte KfW-Kommunalpanel. Auch ist zu fragen, wie es mit der Entwicklung des sogenannten Investitionsstocks, also grob gesprochen dem um Abschreibungen korrigierten Wert der Infrastruktur, aussieht. Schlagzeilen machte der Befund, dass mindestens die kommunale Ebene in ihrer Gesamtheit nicht in der Lage ist, den Bestand an vorhandener Infrastruktur zu halten. Und drittens, dies ist eher eine konzeptionelle Betrachtung: Reicht die Fokussierung auf die Investitionen im klassischen Sinn aus? Ist der Investitionsbegriff, der zumeist verstanden wird als Ausgaben für Infrastruktur, mit denen in der Zukunft positive Wirkungen

erzielt werden sollen, für die verschiedenen Debatten eigentlich zielführend? Entwicklungen wie die Diskussionen um öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP), aber auch Thesen der „vorsorgenden Sozialpolitik“ und die dort verwendeten Begründungslinien geben Anlass, hierüber nachzudenken.

### KfW-Kommunalpanel des Difu

Der Zustand der Infrastruktur in Deutschland wird zunehmend beklagt. Hier sind die Kommunen besonders gefordert: Auch wenn die finanzielle Situation angesichts der verstärkten Bedeutung ausgeglichener Finanzierungssalden nicht mehr Investitionen zulässt, leisten sie – je nach Abgrenzung – immer noch gut die Hälfte der öffentlichen Investitionen. Das Difu erhebt regelmäßig im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den Unterschied zwischen derjenigen Infrastrukturausstattung und -qualität, die aus Sicht der Kommunen notwendig ist um die Anforderungen zu erfüllen, und der tatsächlich vorhandenen Infrastruktur in ihrem aktuellen Zustand. Hier klafft beständig eine Lücke von weit mehr als 100 Milliarden Euro. Das Kommunalpanel 2016 weist einen Investitionsstau in Höhe von 136 Milliarden

Euro aus. Die Größenordnung wird im Übrigen auch von Untersuchungen der Bundesregierung, hier dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, bestätigt.

Die jahresaktuellen Investitionsrückstände schwanken geringfügig, kennen aber mittelfristig nur die Tendenz nach oben: Der Investitionsstau wächst. Ursache sind neben den Problemen beim Erhalt der bestehenden Infrastruktur auch gestiegene Anforderungen an Umfang und vor allem Qualität der Infrastruktur. Die gestiegenen Anforderungen ergeben sich nicht alleine aus veränderten technischen Möglichkeiten, sondern auch aus geänderten politischen Prioritäten (Kinderbetreuung, Inklusion) sowie steigenden gesetzlich fixierten Standards.

Neben der reinen Ermittlung einer globalen Summe des Investitionsrückstandes zeigt das KfW-Panel noch deutlich mehr: So wird festgestellt, auf welche Bereiche sich der Investitionsrückstand verteilt. Neben dem Bildungsbereich steht auch der Verkehrsbereich oben an, beide Politikfelder weisen zusammen die Hälfte des Investitionsbedarfes auf.

In den gebührenfinanzierten Bereichen hingegen sind zwar für die Zukunft unbestritten hohe Investitionsbedarfe vorhanden, es besteht aber kein Investitionsstau. Zudem sind hinreichend Rücklagen und Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden.

Das Kommunalpanel zeigt auch deutlich auf, dass in Abhängigkeit von der Haushaltsslage sehr starke Unterschiede zwischen den jeweiligen Investitionsmöglichkeiten der Städte liegen. Es bestätigt dabei mit anderem Fokus die Befunde anhand der bundeslandbezogenen Kassenstatistik: Niedrige Investitionen sind die Folge defizitärer Haushalte. Während in Kommunen ohne ausgeglichenen Haushalt die Investitionen je Einwohner durchschnittlich 177 Euro betragen, lagen sie in Kommunen mit (trotz des höheren Investitionsniveaus!) ausgeglichenem Haushalt mit 290 Euro je Einwohner mehr als 60 Prozent darüber.

Für das laufende Jahr ist laut Umfrage von einer Verschärfung der Unterschiede auszugehen. Der erwartete Investitionszuwachs in den finanzstarken Kommunen ist doppelt so hoch wie in den finanzschwachen.

Die Folgen sind ebenso naheliegend wie inakzeptabel: Niedrige Investitionen gefährden die Standortqualität, betroffene Kommunen haben große Schwierigkeiten, am allgemeinen Aufschwung teil zu haben. Disparitäten verschärfen sich.

Ergänzend sei angemerkt: Im Rahmen des Flüchtlingszuzugs sind große Investitionsbedarfe vorhanden, die sich teilweise auch in den Kernhaushalten der Kommunen niederschlagen. Nach hiesiger Einschätzung weist das Kommunalpanel deswegen keine flüchtlingsbedingt deutlich erhöhten Investitionsbedarfe aus, weil der Befragungszeitpunkt der Kommunen vor dem Höhepunkt des Flüchtlingszuzugs lag.

## **Desinvestition in Deutschland**

Der Wandel kommunaler Haushalte von „Investitionshaushalten“ zu „Sozialhaushalten“ ist seit längerem allgemein bekannt. Ebenso ist seit langem bekannt, dass die öffentliche Investitionsquote in Deutschland nach den Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die diesem Abschnitt zugrunde liegen, sinkt. Dabei handelt es sich keinesfalls alleine um ein statistisches Kunstprodukt, das aus den leicht erhöhten Investitionsquoten aus den ersten Phasen der Wiedervereinigung resultiert. Nicht ausreichend thematisiert ist, dass der Sektor Staat in Deutschland seit dem Jahr 2003 im Saldo desinvestiert hat. Einfacher und drastischer gesagt. Die Infrastruktur wird auf Verschleiß gefahren.

Sinkende Investitionsraten sind nicht per se negativ. Sofern eine ausgebauter Infrastruktur vorhanden ist, die nur noch geringfügig an sich ändernde Bedarfe angepasst werden muss, kann nach einem Infrastrukturaufbau durchaus ein Rückgang der Investitionsquoten angezeigt sein. Eine Drosse-

lung der Geschwindigkeit, mit der der vorhandene Investitionsstock wächst, kann nach einer Phase des starken Infrastrukturausbaus sogar sinnvoll und angezeigt sein.

Im Falle Deutschlands – und insbesondere der kommunalen Ebene – bedeuten die zurückgehenden Investitionsquoten aber nicht alleine ein verlangsamtes Aufwachsen des Investitionsstock. Vielmehr ist ernüchternd festzustellen: Der reale Wert des Nettoanlagevermögens des Staates ist gesunken – und tut dies auch weiterhin. Seitdem vor gut 10 Jahren erstmals eine Phase der zurückgehenden Nettoanlageinvestitionen zu verzeichnen war, muss man von einem Substanzverzehr – formal: negativen Nettoanlageinvestitionen – bei der öffentlichen Infrastruktur sprechen. Auf der kommunalen Ebene sind die negativen Nettoanlageinvestitionen so gravierend, dass sie nur in einzelnen Jahren von den positiven Nettoanlageinvestitionen von Bund und Ländern übertroffen werden konnten.

Auch bei einer kritischen Betrachtung der Datengrundlage bleibt es also dabei: Der Wert der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland sinkt. Eine Verbesserung von Umfang und Qualität der öffentlichen Infrastruktur wird – auch unter Berücksichtigung der hiermit verbundenen Kosten – Bürgern wie Unternehmen gleichermaßen nutzen.

## **Debatten um den Investitionsbegriff**

Es gibt nur wenige Begriffe im Rahmen der Debatten um öffentliche Finanzen, die so positiv konnotiert werden wie derjenige der „Investitionen“. Zugleich ist aber auch festzustellen, dass immer wieder diskutiert wird, ob mit den Investitionen, so wie sie in der Statistik abgegrenzt werden, denn auch dasjenige erfasst wird, was für die entsprechende Debatte relevant ist. Selbst wenn man den eventuell allzu fachlichen Einwand außer Acht lässt, dass es in „der“ Statistik oder auch dem öffentlichen Rechnungswesen mehrere Definitionen von Investitionen gebe, scheint es durchaus lohnenswert, den



Investitionsbegriff und seine Verwendbarkeit für verschiedenartige (finanz-) politische Debatten genauer anzuschauen.

Die verschiedenen Debatten um die Schuldenbremse und deren Vorläuferregelungen haben es allerdings bislang schwierig gemacht, den Investitionsbegriff unter die Lupe zu nehmen. Zu klar war die Verbindung zwischen einem geänderten Investitionsbegriff und einer Erhöhung der Verschuldungsspielräume der öffentlichen Haushalte. Bei der Überlegung, ob ein geänderter Investitionsbegriff sinnvoll sein könne, stand daher sofort die Vermutung im Raum, dass Ziel dieser Änderung ein erweiterter Ausgabenspielraum sei. Dies führte dazu, dass über einen langen Zeitraum Diskussionen um den Investitionsbegriff tendenziell angespannt und wenig fruchtbar waren.

Mittlerweile wird über öffentliche Investitionen im Allgemeinen – sofern nicht auch die regionale Verteilung Bestandteil der Diskussion ist – meist im Zusammenhang mit der Feststellung „Es wird zu wenig investiert“ gesprochen. An dieser Stelle setzt eine neue Diskussion über Sinn und Zweck des bisherigen Investitionsbegriffs an.

Die Feststellung „Es wird zu wenig investiert“ spricht zwei Aspekte an, die üblicherweise mit dem Begriff der (öffentlichen) Investition verbunden werden.

Erstens dient eine Investition mehr oder weniger der Vorsorge für die Zukunft. Die Investition wird mit dem Ziel der Vermeidung von zukünftigen Ausgaben, der Generierung von zukünftigen Einnahmen oder zumindest dem Ziel der langfristigen Leistungsabgabe des Investitionsobjektes betrieben. Zumeist wird hier Investition als ein Gegensatz zum Konsum verstanden.

Zweitens wird aber eine Investition meistens – keineswegs immer! – mit der Schaffung öffentlicher Infrastruktur gleichgesetzt. Dies ist nachvollziehbar, schließlich ist die Gleichung „öffentliche Infrastruktur = Ergebnis öffentlicher Investition“ immer noch

weit verbreitet. Kaum jemand würde z. B. davon ausgehen, dass Flughäfen im statistischen Sinn meistens nicht zu den öffentlichen Investitionen zählen, weil sie zumeist in privatwirtschaftlichen Rechtsformen betrieben werden. Die zweite Lesart bedeutet „Es wird zu wenig investiert“ also „Die existierende Infrastruktur ist unzureichend und suboptimal.“

Die Spannungslage zwischen den beiden Interpretationen wird deutlich, wenn der Satz „Investitionen in Köpfe statt in Beton!“ fällt. Bildungsausgaben werden als Investition verstanden. Der Gedanke des Humankapitals und seiner Vermehrung wird zumindest teilweise übernommen, auch wenn sich fragen lässt, inwiefern eine Investition nur in Bereichen erfolgen kann, in denen auch eine Verfügungsgewalt über das Investitionsobjekt existiert. Vertreter eines „vorsorgenden Sozialstaats“ argumentieren oftmals ebenso mit der Zukunftswirksamkeit jetzt erfolgreicher Sozialausgaben, die in zukünftig höheren Einnahmen und geringeren Kostenbelastungen liege. Um Infrastrukturausgaben handelt es sich hierbei jedoch nicht, KiTa- und Schulgebäude sind in diesen Zusammenhängen meist nur am Rande gemeint. Es erscheint zwar zumindest zweifelhaft, ob denn Ausgaben in die bessere Ausbildung unserer Kinder vergleichbar mit Ausgaben für Forschung und Entwicklung wirklich als „Investition“ bezeichnet werden können. Schließlich besteht ja keine Verfügungsgewalt über das Ergebnis dieser Anstrengungen, wie zum Beispiel Kommunen in strukturschwachen Regionen mit entsprechendem „Brain-Drain“ schmerzlich erfahren. Unabhängig davon ist jedoch der zukunftsorientierte Charakter, der neben hier nicht betrachteten Gerechtigkeitsfragen des Bildungszugangs existiert, unstrittig.

Nach hiesiger Einschätzung haben beide Fragen, erstens, ob genug für die Infrastruktur ausgegeben wird, und zweitens, ob ausreichend (und auf zielführende Weise) für die Zukunft vorgesorgt wird, ihre volle Berechtigung. Klare Konzepte und genaue Fragestellungen sind notwendig, wenn die

Diskussion um öffentliche Haushalte, um die Frage, was wir uns angesichts knapper finanzieller Mittel leisten wollen, vorangetrieben werden soll. Es ist denkbar, dass hierbei zunächst (!) eine Fokussierung auf die Frage der Infrastruktur hilfreich ist, da sie weit unstrittiger ist als die Frage der Zukunftswirksamkeit von einzelnen Ausgaben im Sozialbereich.

Zwar ist die Feststellung, dass gerade auf kommunaler Ebene seit langem nicht ausreichend investiert werden kann, unbestritten richtig, sie kann und muss aber präzisiert werden: Viele Kommunen, gerade die finanzschwachen unter ihnen, sind aufgrund haushaltsrechtlicher Beschränkungen weder in der Lage, im Bildungs- und Sozialbereich ausreichend Vorsorge für die Zukunft zu betreiben noch dazu, ihren Bürgern und Unternehmen ein angemessenes Maß an gut unterhaltener Infrastruktur zu bieten.

## II. Zentrale Finanzthemen

Im vergangenen Jahr war die praktische Arbeit in den Kommunen, aber auch der politische Diskurs auf allen Ebenen von der Flüchtlingsthematik geprägt. Vom Deutschen Städtetag wurde auf die Notwendigkeit einer angemessenen Finanzierung dieser Mammutaufgabe wieder und wieder hingewiesen. Auch wenn aufgrund der Flüchtlingszuwanderung erhebliche Risiken und Belastungen für die kommunalen Haushalte bestanden und in meist deutlich abgeschwächter Form weiterhin bestehen, wurde seitens der deutschen Städte nie die humanitäre Aufgabe als solches infrage gestellt.

Verglichen mit den üblichen Zeiträumen von mehreren Jahren, die Verhandlungsprozesse zwischen Bund, Ländern und Kommunen in Anspruch nehmen, hat die Bundespolitik zusammen mit den Ländern sehr schnell reagiert und wegweisende finanzpolitische Entscheidungen getroffen. Dass diese Entscheidungen trotz der hierbei von allen Beteiligten abverlangten Kompromissfähigkeit so schnell getroffen wurden, ist ein Zeichen für die Handlungs- und Kompromissfähigkeit der Politik – auch in einem vermeintlich schwerfälligen föderalen Rahmen. Überhaupt ist bemerkenswert, wie klar im Prozess der Flüchtlingszuwanderung deutlich wurde, welche Stärken der föderale Drei-Ebenen-Aufbau der Bundesrepublik besitzt. Gerade die kommunale Ebene hat ihre enorme Leistungsfähigkeit gezeigt.

Auch wenn die Fragen des Zuzugs und der Integration von Flüchtlingen im letzten Jahr im Vordergrund standen, so wurden im Bereich der Kommunal Finanzen natürlich auch unabhängig hiervon verschiedene Entwicklungen angestoßen, fortgeführt und teilweise zum (vorläufigen) Abschluss gebracht.

Der vorliegende Teil II des Gemeindefinanzberichtes skizziert vor dem Hintergrund der in Teil I dargestellten aktuellen Finanzlage die Entscheidungen, die auf bundes- und länderpolitischen Ebene getroffen wurden sowie die verbleibenden Handlungswänge für die

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

Auch andere Themen begleiten Finanzpolitiker beständig über Jahre oder Jahrzehnte, weil immer wieder Änderungs- und Aktualisierungsbedarf existiert. Hierzu zählt die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen, die letzte große Reform liegt gut zehn Jahre zurück. Bei wieder anderen Politikbereichen verschiebt sich nach und nach der Fokus, weil sich die adressierten Problemlagen verändern. Die Gemeinschaftsaufgabe zur regionalen Wirtschaftsförderung ist hierfür das derzeit prägnanteste Beispiel. Dann wiederum ist es bei manchen Herausforderungen wichtig, dass gerade die Kommunen dafür sorgen, dass sie überhaupt in der öffentlichen Debatte ankommen. Die existierenden Milliardenrisiken im Zuge der Reform des Bundesteilhabegesetzes müssen berücksichtigt werden. Auch gibt es Fachthemen, die die Reaktion auf in der Öffentlichkeit schon fast vergessenen Krisen oder Debatten widerspiegeln. Die Einführung der EPSAS, Europäischer Standards zur Rechnungslegung des öffentlichen Sektors, gehört ebenso hierzu wie die Aktivitäten der ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland), deren Gründung eine Reaktion auf die intensive Debatte zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften war. Als weitere Themen sind die Auswirkungen negativer Zinssätze auf das kommunale Zinsmanagement ebenso enthalten wie die aktuelle Rechtsprechung zu Konnexitätsfragen.

Desweiteren befasst sich der Gemeindefinanzbericht mit zwei grundsätzlichen Fragen: In einem ersten Exkurs wird erläutert, wie in einem komplizierten Mehrebenensystem, wie es die Bundesrepublik ist, mit Risiken bzw.

mangelnder Planbarkeit bei finanzpolitischen Fragen sachgerecht umgegangen werden kann. In einem zweiten Exkurs wird auf aktuelle Fragen bei der Raumentwicklung eingegangen: Peripherisierung als Prozess beschreibt zutreffend, was mit strukturschwachen Städten passieren kann und sollte den bislang statischen Begriff der Peripherie ersetzen.

### Entlastung der Kommunen

Zur großen Erleichterung der Städte ist mittlerweile eine Verständigung zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro erzielt worden. Damit wird der drohenden Entkernung lokaler Selbstverwaltung entschieden entgegengewirkt. Zugleich ist aber deutlich darauf hinzuweisen, dass der Weg, über den die Entlastung erreicht werden soll, in vieler Hinsicht unzureichend ist – in einzelnen Aspekten ist er schlicht inakzeptabel. Eine vollständige Einlösung der Zusage aus dem Koalitionsvertrag erfolgt durch die Verständigung nicht.

„Bund, Länder, Kommunen und Sozialkassen müssen finanziell so ausgestattet sein, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen und im Rahmen ihrer Kompetenzen Weichenstellungen für die Zukunft unseres Landes stellen können.“ Diese klare Aussage im Koalitionsvertrag führte zu einer Ankündigung, die ebenfalls im Koalitionsvertrag verankert und von den Kommunen einhellig begrüßt wurde. Es wurde festgeschrieben, dass „die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden“ sollen.

Zunächst war unklar, ab wann diese Entlastung wirken soll. Dennoch wurde die Zielsetzung der Entlastung als ebenso richtig wie notwendig begrüßt. Um bereits frühzeitig Entlastungseffekte eintreten zu lassen, wurde im Rahmen der sogenannten Soforthilfe zunächst der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer als auch die Bundesbeteiligung

an den Kosten der Unterkunft (KdU) zunächst um je eine halbe Milliarde Euro erhöht (2015 und 2016), um in einem zweiten Schritt (2017) um eine weitere Milliarde Euro (Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) bzw. eine weitere halbe Milliarde Euro (Bundesbeteiligung an den KdU) erhöht zu werden.

Im weiteren Verfahren stellte sich heraus, dass eine Entlastung im Zuge des Bundesteilhabegeldes nicht zielführend ist (zum Bundesteilhabegesetz siehe S. 43). Dies führte dazu, dass nochmals von allen Beteiligten weitere Entlastungswege geprüft werden mussten. Die Positionierung des Deutschen Städtetages ließ sich hierbei von der Frage leiten, welche Kommunen durch überproportional hohe Belastungen im Sozialbereich besonders betroffen sind.

Unter den verschiedenen prinzipiell denkbaren Entlastungswegen wurde daher folgerichtig eine Anhebung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft um 5 Milliarden Euro als richtiger Weg angesehen, um die Kommunen zu entlasten. Dieser Entlastungsweg wurde eingefordert, obwohl hiermit ein Übergang zu einer Bundesauftragsverwaltung im Bereich des Sozialgesetzbuch II verbunden ist und sich damit die derzeitige Aufgabenteilung zu Gunsten der Bundesagentur für Arbeit und zu Lasten der kommunalen Träger verschieben würde.

Die Beweggründe für die Forderung nach einer vollständigen Entlastung über die KdU anstelle einer anteiligen oder vollständigen Entlastung über eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer waren insbesondere Fragen der regionalen Verteilung der Gelder angesichts der zunehmenden Disparität zwischen Regionen: Unstrittige Wirkung einer KdU-Lösung ist, dass die finanzielle Entlastung vor allem den Städten und Regionen, die stark durch Sozialausgaben belastet sind, zu Gute kommen würde. Dieses Verteilungsmuster entspricht dem Ziel, gerade die strukturschwachen Städte nachhaltig von Sozialausgaben zu entlasten. Die Sozialgesetzbuch-II-Quote lässt recht verlässlich Rückschlüsse

auf die Sozialstruktur und die finanzielle Belastung der Kommune durch Sozialausgaben zu. Dort, wo der Anteil der Langzeitarbeitslosen und Grundsicherungsempfänger hoch ist, ist auch die finanzielle Belastung durch die Unterkunftskosten hoch. Zudem finden sich hier häufig soziale Brennpunkte, eine hohe Arbeitslosigkeit, ein hoher Migrantenanteil und auch ein erhöhtes Risiko von Alters- und Kinderarmut. Dies führt zum Beispiel zu hohen Ausgaben bei den Hilfen zur Erziehung.

Auch ist eine Entlastung mittels der KdU relativ (!) sicher vor direkten Zugriffen der jeweiligen Länder.

Zur ebenso großen Überraschung wie auch Entrüstung der Städte bezogen Bund und Länder eine ganz neue Methode einer vermeintlichen „Kommunal-Entlastung“ in ihre Verständigung ein: Der Bund überlässt den Ländern Umsatzsteuerpunkte und diese sagen dem Bund (nicht den Kommunen!) zu, dass sie mit diesem Geld schon die Kommunen unterstützen würden – und überhaupt, dass die Kommunen ja Teil der Länder seien, für die die Länder Verantwortung übernehmen. Letztlich haben sich Bundesregierung und Länder am 16. Juni 2016 auf einen Entlastungsweg geeinigt. Im Detail sieht die Vereinbarung wie folgt aus:

- 1,6 Milliarden Euro werden durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft direkt an die Kommunen fließen.
- 2,4 Milliarden Euro werden durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer an die Kommunen fließen. Hierbei wird der Schlüssel für die Verteilung der Umsatzsteuer nicht modifiziert, wobei allerdings die ohnehin fixierten Änderungen bzw. Aktualisierungen beibehalten werden (§ 5b des Gemeindefinanzreformgesetz – GFRG). Diese im GFRG genannte Schlüsselzahl setzt sich zusammen aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an dem Gewerbesteueraufkommen (Gewichtung: 25 Prozent), dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am

Arbeitsort ohne Beschäftigte von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen (Gewichtung 50 Prozent) und aus dem Anteil der einzelnen Gemeinde an der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte am Arbeitsort ohne Entgelte von Beschäftigten von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sowie deren Einrichtungen (Gewichtung 25 Prozent). Die Schlüsselbestandteile der Beschäftigten und deren Entgelte werden hierbei mit dem gewogenen durchschnittlichen örtlichen Gewerbesteuer-Hebesatz gewichtet.

- Ein Teil der Entlastung der Kommunen soll durch eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder (!) um eine Milliarde Euro erfolgen. Hierzu wird ein Festbetrag bei der Aufteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Länder (§ 1 Finanzausgleichsgesetz FAG) vereinbart. Ein direkter, isolierter Ausweis dieser zusätzlichen Einnahmen wird in den einzelnen Länderhaushalten nicht zwangsläufig erfolgen. Es ist daher nicht ohne weiteres möglich, zu überprüfen, ob Zusagen der Länder, sie würden das Geld an die Kommunen weiterleiten, reine Lippenbekenntnisse bleiben oder tatsächlich umgesetzt werden.

Letztlich ist es enttäuschend, dass sich der Bund auf diese Zusage an die Länder eingelassen hat. Ein Bundesengagement, dass grundsätzlich nur in höchsten Tönen gelobt werden kann, erfährt durch die Behauptung, Umsatzsteueranteile für die Länder seien eine kommunale Entlastung, mehr als nur einen Schönheitsfehler.

### **Finanzrelevante Aspekte des Flüchtlingszuzugs**

Bei der Bewältigung der unmittelbar, tagesaktuell hereinstürmenden Probleme im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge erlebten die Kommunen als Ganzes, das heißt die Kommunalverwaltungen, die Kommunalpolitik, die vielen ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen und

Bürger und sonstigen lokalen Institutionen im Zusammenspiel, eine wahre Sternstunde. Sie zeigten ihre volle Leistungskraft.

Auch im fiskalpolitischen Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen gibt es für alle Beteiligten allerhand Gründe, um auf das Erreichte stolz zu sein. Der immense Flüchtlingszuzug im vergangenen Jahr hinterlässt nicht nur deutlich „Spuren“ in den kommunalen Haushalten, sondern musste auch fiskalpolitische Konsequenzen haben. Gerade der Bund hat überzeugend gezeigt, dass er unter einer Verantwortungsgemeinschaft nicht nur eine Worthülse für Sonntagsreden versteht. Er hat viel getan, um eine „kalte Kommunalisierung“ der flüchtlingsbedingten Ausgaben zu verhindern. Auch die Länder betonen den Gedanken einer Verantwortungsgemeinschaft; allerdings ist in einigen Ländern die Umsetzung noch unzureichend. Es ist zu hoffen, dass es auch bei diesen Ländern zu dauerhaft tragfähigen Lösungen kommt und sich abzeichnende Verhandlungsstaus, die vordergründig durch technische Detailfragen verursacht werden, vermieden werden. In einzelnen Ländern aufkeimende Verdachtsmomente, dass sich Landesregierungen um die Umsetzung der von ihnen angenommenen Verantwortung drücken wollen, müssen schnell entkräftet werden.

Von Anbeginn war die Frage des Umgangs mit den finanzrelevanten Aspekten des Flüchtlingszuzugs von immenser Komplexität, unsicheren Prognosen aber auch unsicheren Datengrundlagen geprägt. Es ist nicht trivial, herauszuarbeiten, welche Ebene zu welchem Zeitpunkt mit welchen Ausgabenzwängen konfrontiert wird. Auch ist unklar, welche Flüchtlinge wann wo ankommen und wohin sie gegebenenfalls umziehen. Es musste festgestellt werden, dass die Aussagekraft der Asylbewerberleistungsstatistik in Finanzfragen sehr eingeschränkt ist. Daher wurde auch der Deutsche Städtetag nicht müde zu betonen, dass einfache, zielgenaue und nachteilsfreie Lösungen nicht verfügbar sind.

Für die nachfolgenden Darstellungen wird daher folgender Weg gewählt: Zunächst wird dargelegt, welche besonderen Anforderungen an die Finanzierungsregelungen gestellt werden, Lösungskriterien werden kurz skizziert. Im Anschluss daran werden die wichtigsten Vereinbarungen auf Bundesebene, getrennt nach den hierdurch jeweils abgedeckten Kosten, vorgestellt und bewertet. Ergänzend finden sich Anmerkungen zur Kostenfrage als solcher – Anmerkungen zu Kostenstrukturen, Kostenträgerschaften und den Schwierigkeiten bei der Ermittlung einer klaren, über verschiedene Situationen und Regionen hinweg gültigen und einheitlich abgegrenzten Kostengröße. Zudem sei auf den Exkurs „Berücksichtigung von Risiken und mangelnder Planbarkeit im Mehrebenensystem“ hingewiesen, der versucht, allgemeine Hinweise für den Umgang mit Risiken und mangelnder Planbarkeit zu erarbeiten.

### **Ausgangslage, Anforderungen und Kriterien**

Die Ausgangslage für die Ausgestaltung bzw. Anpassung der Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen ist hoch komplex. Sie ist von hoher Dynamik, Unsicherheiten über die weitere Entwicklung sowie Kostenstrukturen geprägt. Hinzu kommen politische Unklarheiten – welche Ebene sollte in welchem Umfang belastet werden? – Zur Lösung dieser Herausforderung ist eine mehrfache Aufteilung der verschiedenen Felder vorgenommen worden. Die erste Aufteilung war eine zeitliche Streckung der einzelnen Problemlagen – die Diskussion über die Finanzierung der Unterbringung und Erstversorgung erfolgte in einem ersten Schritt bereits im Herbst 2015, Regelungen zu dauerhaft steigenden kommunalen Sozialausgaben (bzw. einem Teil hiervon) und Integrationskosten erfolgten erst im Sommer 2016. Ansatzweise gelang auch eine zweite Aufteilung in eine finanzpolitische Diskussion – wer soll wieviel zahlen? – und eine finanztechnische Diskussion – wie gelangt das Geld dorthin, wo es hin soll?

Als finanzpolitische Rahmenbedingungen sind zu nennen: Die Ausgabelast liegt vielfach bei den Kommunen; unbestritten ist, dass die Kommunen von weit mehr Ausgaben betroffen sind als sie tragen könnten oder sollten. Zugleich sind direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nur sehr eingeschränkt möglich; allerdings gibt es einige etablierte „Umwege“ (Kostenbeteiligung, Steueraufteilung, politisch zweckgebundene Zuweisungen an Länder) mit spezifischen Vor- und Nachteilen. Kostenstrukturen und jeweilige Herausforderungen bei der Integration (insbesondere Wohnungs- und Arbeitsmarktlage) unterscheiden sich von Ort zu Ort deutlich. Gerade im Zusammenspiel mit der Binnenmigration der anerkannten Flüchtlinge sind regional höchst unterschiedliche fiskalische Belastungen zu erwarten. Die Gesamthöhe der Belastung ist aufgrund der unsicheren Entwicklung der Flüchtlingszahlen und der Unsicherheiten bei der Abschätzung der Integrationsgeschwindigkeit in Höhe und Dauer unklar. Zudem gibt es einzelne Sonderthemen, die fiskalisch höchst bedeutsam sind, zugleich aber ihre eigenen Dynamiken haben (zum Beispiel unbegleitete minderjährige Flüchtlinge).

Der Deutsche Städtetag hat hierbei nicht alleine die Fragen, die im Zusammenhang mit der Erstunterbringung und Versorgung der Flüchtlinge entstehen, thematisiert. Schon früh wurden auch die finanziellen Herausforderungen für die Integration der Menschen mit Bleibeperspektive vom Städtetag in den Fokus gerückt. Er hat insbesondere auf die finanziellen Belastungen hingewiesen, die aufgrund der notwendigen Ausgaben zur Förderung der Integration der Flüchtlinge, der wachsenden Anforderungen an die Bildungsinfrastruktur sowie der flüchtlingsbedingt steigenden Sozialausgaben auf die Kommunen zukommen werden. Auch betonte er, dass Maßnahmen für eine Ausweitung des Wohnungsbaus und zur Vermeidung von Obdachlosigkeit nach der Anerkennung von Flüchtlingen unerlässlich sind.

Auch in Bezug auf diejenigen Ausgaben, die über die Finanzierung der Erstanterbringung und Versorgung hinausgehen, hat der Deutsche Städtetag die Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Ländern und Kommunen betont und in einem detaillierten Beschluss des Hauptausschusses am 24.2.2016 klare finanzpolitische und finanztechnische Anforderungen an das Finanzierungssystem gestellt:

Aus finanzpolitischer Sicht erwartet der Deutsche Städtetag, dass der Bund einen erheblichen Teil der zuwanderungsbedingten Mehrbelastungen der Kommunen trägt und sie dementsprechend entlastet. Von den Ländern erwarten die Kommunen, dass sie sowohl ihrer Pflicht zur Erbringung von Integrationsleistungen im schulischen Bereich als auch ihren Finanzierungsverpflichtungen bei der Bereitstellung von Angeboten in der frühkindlichen Bildung gegenüber den Kommunen nachkommen. Zudem müssen sie die Bundesentlastungen für die Kommunen entsprechend ihrer Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung soweit nötig ergänzen. Von Bund und Ländern gemeinsam erwartet der Deutsche Städtetag, dass sie die durch den plötzlichen Bevölkerungszuwachs entstehenden Investitionsbedarfe bei der ohnehin unterfinanzierten kommunalen Infrastruktur sowie im sozialen Wohnungsbau finanzieren.

Aus finanztechnischer Sicht muss sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Finanzmittel zügig genau dort ankommen, wo sie benötigt werden. An die Ausgestaltung der Finanzierungswege sind hierbei vier zentrale Anforderungen zu stellen: Die Finanzierungswege müssen erstens die Ungewissheit über die Anzahl der Flüchtlinge und zweitens die Ungewissheit über die Verteilung der Flüchtlinge berücksichtigen. Unabhängig davon müssen sie drittens in das Geflecht föderaler Finanzbeziehungen eingepasst werden können sowie viertens die Schnittstellenproblematik zwischen dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sozialgesetzbuch beachten.

Zu beachten ist – wie eingangs erwähnt – dass einfache, zielgenaue und nachteilsfreie Lösungen nicht verfügbar sind. Vielmehr müssen bei der Ausgestaltung der Finanzierungssysteme viele Kriterien berücksichtigt werden; es wird nicht gelingen, alle Kriterien gleichermaßen zu berücksichtigen. Mit dieser Feststellung lassen sich jedoch nicht beliebige Lösungen rechtfertigen, es gibt dennoch gute und weniger gute Lösungen. Als Stichworte zur Bewertung einer Lösung, die zugleich auch Hinweise auf die vorhandenen Schwierigkeiten und Zielkonflikte geben, sind folgende Punkte zu nennen:

- Umfang der fachpolitischen Eingriffe (zum Beispiel Bundesauftragsverwaltung, Bildungs- und Teilhabe-Mechanismen, Umfang der Umklassifikation von Maßnahmen in erstattungs- oder abrechnungsfähige Maßnahmen)
- Umfang der finanzverfassungsrechtlichen Eingriffe (Modifikation von Grundsätzen des Länderfinanzausgleichs, Schaffung von direkten Finanzbeziehungen)
- Umfang von sonstigen verfassungsrechtlichen Eingriffen (Zuständigkeiten)
- Administrierbarkeit (Einfachheit der Regelung, Schnelligkeit des Mittelflusses)
- Konfliktmanagementpotential (Klarheit, Eindeutigkeit der Revisionen / Anpassungen, Transparenz, insbesondere bei Weiterleitung über Länder)
- Kommunale Risiken (Weiterleitungsrisiken, Evaluations- und Revisionsmöglichkeiten, Transparenz)
- Größe des Regelkreises (Umfang von Kompensationsleistungen, Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Transfermechanismen und Finanzausgleichssystemen)
- Güte der regionalen Treffsicherheit (Länderebene, Kommunalebene)

Diese Kriterien lassen sich zur Bewertung der verschiedenen Vereinbarungen auf Bundesebene heranziehen. Auf eine Darstellung der Regelungen in den einzelnen Ländern muss an dieser Stelle verzichtet werden. Eine Darstel-

lung, die vergleichende Bewertungen ermöglichen würde, würde angesichts der Vielzahl der zu berücksichtigenden Details (Aufteilung Kostenträgerschaften, Abgrenzung des von Erstattungsregelungen erfassten Personenkreises, Kostenstrukturen und deren regionale Differenzierung, Zeitpunkte der Bezugsgrößen bzw. des Zahlungsstromes etc.) den Rahmen sprengen.

Positiv hervorzuheben ist, dass in Bezug auf die Situationsanalyse mit dem besonderen Risiko der Überlastung einzelner Städte und Gemeinden schnell Konsens mit Bund und Ländern hergestellt werden konnte. Auch die oben formulierten Zielsetzungen des Städtetages scheinen weit über die kommunale Ebene hinaus geteilt zu werden, wie zum Beispiel ein Beschluss der Finanzministerkonferenz vom Frühjahr dieses Jahres zeigte: In diesem Beschluss führte die Finanzministerkonferenz zum Beispiel aus, dass die Kommunen jetzt schon an die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten gehen. Nicht nur bei der Aufnahme und Erstbetreuung, sondern auch bei der Integration entstehe ein großer Aufwand. Ein weitergehendes Engagement des Bundes sei notwendig, hieß es in dem Beschluss. Auch wurde das Fehlen verlässlicher Prognosen festgestellt und als Folge hieraus die Sinnhaftigkeit eines Pro-Kopf-Systems hervorgehoben. Unzulänglichkeiten bei den gefundenen Regelungen lassen sich gegebenenfalls aus der speziellen Verhandlungssituation heraus erklären. An mangelndem Kooperationswillen der Beteiligten hat es, wie andere Elemente der verschiedenen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zeigen, nicht gelegen.

## Erstaufnahme und Unterbringung

Bereits im Herbst vergangenen Jahres einigten sich Bund und Länder über die Änderung der Umsatzsteueranteile mit dem Ziel eines Ausgleiches für diejenigen Belastungen, die im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung der großen Zahl von Flüchtlingen entstehen. Konkret hieß es: „Der Bund trägt ab dem

1.1.2016 einen Teil der Kosten für den Zeitraum von der Registrierung bis zur Erteilung eines Bescheides durch das BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Das geschieht, indem der ermittelte durchschnittliche Aufwand pro Asylbewerber nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Höhe von 670 Euro monatlich an die Länder erstattet wird. Einbezogen sind alle Fälle, die am 1.1.2016 im Verfahren sind und im Laufe des Jahres ins Verfahren kommen für die jeweilige Dauer.“

Auch wenn frühzeitig absehbar war, dass die angesetzten Abschlagszahlungen unzureichend sein würden, hat diese Vereinbarung, die später noch um frühzeitigere Abrechnungszeitpunkte ergänzt wurde, gehalten, was man sich von ihr versprechen konnte: Die Spitzabrechnung führt zu einer sachgerechten und konfliktminimierenden Anpassung der Zahlungen an die eingetretenen Entwicklungen. Dies wurde auch im Vorfeld erwartet. Der Deutsche Städtetag lobte daher diese Vereinbarung unter anderem im Gemeindefinanzbericht: „Für diejenigen Bereiche, die von der Vereinbarung abgedeckt sind, entspricht die Vereinbarung sehr genau den Anforderungen des Deutschen Städtetages an eine sachgerechte Beteiligung des Bundes.“

Dieser Einschätzung folgte allerdings eine deutliche Einschränkung: „Allerdings hat die Regelung eklatante Lücken, dies führt zu einer zweigeteilten Bewertung.“ Die aufgelisteten Lücken existieren teilweise weiterhin.

Dies betrifft die Problematik der regionalen Streuung. Der Betrag von 670 Euro je Asylbewerber bestimmt die Höhe der Änderung der Umsatzsteuerverteilung. Dieser erhöhte Umsatzsteueranteil wird allerdings wie der gesamte Umsatzsteueranteil über den Länderfinanzausgleich an die Länder weitergeleitet, nicht nach Zahl der Asylbewerber in einem Land. Eine Spitzabrechnung zur ex-post-Berücksichtigung der tatsächlichen und nicht alleine der prognostizierten bundesweiten Zahl der Asylbewerber wurde vereinbart. Mittlerweile ist unumstritten,

dass die Asylbewerberleistungsstatistik bezüglich der vollständigen Kosten- bzw. Ausgabenerfassung Mängel aufweist.

Auch wurde kritisiert, dass die Vereinbarung nur einen Teil der im Zusammenhang mit dem Flüchtlingszuzug entstehenden Kosten abdeckt. Daher ist von besonderem Interesse, ob die nachfolgend vorgestellten, erst im Sommer dieses Jahres gefundenen Regelungen ausreichend sind, um die verbleibenden Lücken sachgerecht zu schließen.

### **Kosten der Unterkunft**

Die Finanzierung der Ausgaben der Kommunen für Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge wird – so das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 7.7.2016 – durch den Bund für die Dauer von drei Jahren übernommen. Hierbei wird seitens des Bundes von Größenordnungen in der Höhe von 0,4 bis 1,3 Milliarden Euro pro Jahr im Zeitraum von 2016 bis 2018 ausgegangen. Die Größenordnungen erscheinen sachgerecht. Nach Auffassung der Kommunen ist darauf zu achten, dass im Rahmen dieser Regelung auch die Flüchtlinge mit Bleiberecht, die ebenfalls Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II beziehen, zu den anerkannten Flüchtlingen gezählt werden.

Das vorgesehene Verfahren ist zweigeteilt: Als Zielstellung für die Verteilung der zusätzlichen Mittel im Jahr 2016 haben sich Bund und Länder auf eine Verteilung analog zum Königsteiner Schlüssel verständigt. Die Zielsetzung erscheint nachvollziehbar. Erst im Laufe dieses Jahres wird durch die Bundesagentur für Arbeit genau erfasst werden, ob ein Bezieher von Leistungen für Kosten der Unterkunft ein anerkannter Flüchtling ist oder eine andere Historie hat. Insofern ist es naheliegend, für das laufende Jahr den Maßstab heranzuziehen, nach dem die Flüchtlinge auf die einzelnen Bundesländer verteilt wurden.

Das genaue Verfahren zur Kostenübernahme lehnt sich nach derzeitigem

Stand an das bekannte Verfahren aus dem Bildungs- und Teilhabepaket an, bei dem die Kostenübernahme durch eine länderindividuelle Anhebung der Beteiligungsquote an den Kosten der Unterkunft erfolgt. Hierdurch kann in den Jahren 2017 und 2018 eine regionalscharfe Entlastung sichergestellt werden. Sämtliche Unsicherheiten über die weitere Entwicklung können aufgefangen werden. Mit dieser Regelung ist der Grundstein für ein Verfahren gelegt, das praktisch alle Kriterien für eine gute Lösung erfüllen kann. Eine Fortführung nach dem Jahr 2019 wurde nicht explizit angesprochen. Hierzu gibt es gegebenenfalls noch Unklarheiten. Bundeskanzlerin Merkel teilte im Rahmen einer Pressekonferenz mit, dass „seitens des Bundes die Kosten, die den Kommunen für die Unterbringung derjenigen entstehen, die einen anerkannten Flüchtlingsstatus haben, für drei Jahre“ übernommen werden. Letztlich lässt die Formulierung offen, ob sich die Drei-Jahresfrist auf den individuellen Flüchtling bezieht (also ob die Kosten der Unterkunft für einen im Jahr 2017 anerkannten Flüchtling bis zum Jahr 2020 übernommen werden) oder ob eine Anschlussregelung ab dem Jahr 2019 notwendig wird.

Mit dieser Regelung ist der Grundstein für ein Verfahren gelegt worden, die bei der richtigen technischen Umsetzung praktisch alle Kriterien einer guten Lösung erfüllen kann. Dies hat Vorbildcharakter.

### **Integration**

Bund und Länder haben sich im Juli 2016 auf eine Änderung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern aufgrund der Integrationskosten der Länder und Kommunen verständigt. Die Vereinbarung beinhaltet drei zentrale Elemente:

Erstens wird in den Jahren 2016, 2017 und 2018 der Umsatzsteueranteil der Länder um konstant 2 Milliarden Euro zu Lasten des Bundes erhöht. Zweitens stellt der Bund in den Jahren 2017 und 2018 jeweils 0,5 Milliarden Euro zur Förderung des Wohnungsbaus zur Verfügung. Drittens soll es bis Mitte

2018 unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Flüchtlingslage eine Anschlussregelung geben.

Es ist etwas unklar, welche Kosten genau mit dieser Regelung als abgegolten gelten sollen und welche nicht. Offen erscheint dies zum Beispiel bei Schulerweiterungen, die unabhängig von der Flüchtlingseigenschaft alleine aufgrund der flüchtlingszuzugsbedingt steigenden Schülerzahlen notwendig werden. Unabhängig hiervon bleiben die Länder aufgefordert, flüchtlingsbedingte kommunale Mehrbedarfe in sämtlichen Bereichen zu kompensieren.

Die Tatsache, dass – anders als bei der Übernahme der flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft – die Finanzmittel sich nicht an der Zahl der vor Ort zu integrierenden Flüchtlinge orientiert, kann aufgrund von Binnenmigration von Flüchtlingen zu Problemen führen. Dies gilt umso mehr, je größer die Zahl der anerkannten Flüchtlinge ist, für die die Wohnsitzauflage nicht gilt.

Das Konfliktregulierungspotential ist nicht voll ausgeschöpft: Es ist anders als bei der Finanzierung der Erstaufnahme und Versorgung der Flüchtlinge („670-Euro-Regel“) keine „atmende“ Regelung geschaffen worden; die 2 Milliarden Euro pro Jahr sind als fixe Summe zu verstehen. Auch beinhaltet die Regelung keine Verständigung über die als „angemessene Integrationsausgaben“ angesehene Größe. Es bleibt offen, ob Änderungen bei der weiteren Entwicklung bzw. Abweichungen von bisherigen Erwartungen (Umfang Flüchtlingszuzug, Ausmaß Integrationsaufwand etc.) zu erneuten Konflikten zwischen Bund und Ländern führen werden. Auf die früheren Problematiken bei den Kosten für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, die zu anfangs politisch strittigen Nachjustierungen in immenser Höhe führten, wird hingewiesen. An dieser Stelle wurde unnötigerweise (!) das Konfliktregulierungspotential „atmender“ Regelungen mit automatischen Anpassungsverfahren nicht einmal ansatzweise ausgeschöpft. Auch auf die Nennung von Kriterien, die bei einer

Anpassung zu berücksichtigen wären oder nicht, wurde nicht eingegangen. Es ist zu hoffen, dass dieses Unterlassen – anders mag man es kaum zu bezeichnen – nicht schon in zwei Jahren zu unnötigen Konflikten führt.

Die Tatsache, dass eine Anschlussregelung geplant ist, kann dabei nicht als eine Entschärfung angesehen werden, denn sie beinhaltet zwei Aspekte: Erstens wurden frühere Nachverhandlungen mit der angekündigten Anschlussregelung ausgeschlossen. Die Entwicklung bei den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen hat gezeigt, dass das Festhalten an einer starren Regelung auch bei geändertem Umfeld zu enormen Spannungen führen kann. Zweitens bedeutet der Verweis auf Anschlussregelungen aber auch, dass offensichtlich seitens des Bundes erkannt worden ist, dass a) Integration länger als drei Jahre dauern kann und dass b) auch bei zukünftigen Flüchtlingen die entsprechenden Kosten von Ländern und Kommunen in der Aufteilung der Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte eine gesonderte Berücksichtigung finden werden. Im besten Fall wird der verbleibende Zeitraum genutzt, um die anstehenden Neuverhandlungen auf Basis von mehr Transparenz und Klarheit zu gestalten.

## Kosten

Sowohl innerhalb der einzelnen Länder als auch zwischen Bund und Ländern ist kein flächendeckender Konsens bezüglich der anzusetzenden Zahlen gegeben. Aus Sicht der Städte ist besonders darauf hinzuweisen, dass enorme technische Schwierigkeiten bei der Herleitung einer zuverlässigen und belastbaren Zahl für die Kosten je Flüchtling und Monat existieren. Als Ursache können zum Beispiel Punkte wie die unterschiedliche Verfügbarkeit von Wohnraum vor Ort und entsprechende Unterschiede bei der Struktur der Unterbringungsarten genannt werden. Die unterschiedlichen Kosten je nach Unterbringungsart sind hinreichend bekannt. Vergleichbares gilt in Abhängigkeit von der Kurzfristigkeit, mit der Unterkunftsmöglichkeiten bereitgestellt werden mussten. Die Be-

nennung dieser Schwierigkeiten steht keinesfalls im Widerspruch zu den zum Beispiel aus Bayern und NRW bekannten Ansätzen, die Gesamtkosten der kommunalen Ebene zu ermitteln.

Der Deutsche Städtetag hat unter anderem im Gemeindefinanzbericht 2015 mit dem Betrag von 1.000 Euro je Flüchtling und Monat gearbeitet, hierbei allerdings nur auf den ersten Blick mit einer vermeintlich eindeutigen Zahl gearbeitet. Zugleich wurde in derselben Publikation eine Vielzahl von Gründen genannt, warum diese Zahl lediglich eine Untergrenze darstellt, die aus einer Reihe von Gründen im Einzelfall deutlich nach oben abweichen kann.

Entsprechend argumentierten auch die Länder bei der von ihnen genannten Zahl von flüchtlingsbedingten Mehrausgaben im Jahr 2016 (genannt wurden 20,9 Milliarden Euro für das Jahr 2016). In einem Bericht führt die von den Ländern gebildete Arbeitsgruppe selbst deutlich aus, wie diese Zahl anhand der Haushaltsplanungen der Länder ermittelt wurde und ergänzte: „Eine indirekte – und nur teilweise – Berücksichtigung der finanziellen Belastungen der Kommunen erfolgt insofern, als die Zahlungen der Flächenländer an ihre Gemeinden – insbesondere Erstattungen für entstandene finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung – in den Daten enthalten sind. Eine vollständige Darstellung der in den Kommunen veranschlagten Kosten ist aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Ansätze und der Notwendigkeit langwieriger Erhebungen in dem vorgegebenen Zeiträumen nicht möglich.“

Eine Bundesaufstellung derjenigen Kosten, von denen der Bund selbst betroffen ist, machte zudem anhand einiger sehr fragwürdiger Kostenbestandteile deutlich, dass auch die Frage, welche Kosten hinzugerechnet werden sollen und welche nicht, diskutiert werden muss.

Es werden sich daher weiterhin keine sicheren und eindeutigen Prognosen über die durch den Flüchtlingszuzug verursachten Kosten erstellen lassen

können. Selbst die Fallkosten können sich noch dynamisch entwickeln. Auch die Erhebung ex post muss große technische Schwierigkeiten überwinden. Dieser Umstand sollte in allen Verhandlungen als Fakt anerkannt werden.

## Drohende Konfliktpunkte

Trotz der sehr vorzeigbaren erreichten Ergebnisse sind aus fiskalpolitischer Sicht verschiedene Fragen noch offen: Für sich abzeichnende, aber noch nicht akute Problemlagen sind bislang noch keine Lösungsstrategien erkennbar. Damit bereits frühzeitig an Lösungen gearbeitet werden kann, sollen die – nach jetziger Einschätzung – wichtigsten Punkte kurz benannt und skizziert werden.

Die Finanzierungsfragen für die Gruppe der abgelehnten Asylbewerber (hier verstanden als Personen, die weder eine Anerkennung als Flüchtling erhalten haben noch subsidiären Schutz gem. § 4 Abs.1 Asylgesetz zugestanden bekommen) sind bislang nur rudimentär behandelt worden. Im Rahmen der 670-Euro-Regelung wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer für jeden abgelehnten Asylbewerber für einen ganzen Monat einmalig um 670 Euro erhöht. Es ist allerdings illusorisch davon auszugehen, dass sämtliche abgelehnten Asylbewerber binnen eines Monats das Land verlassen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der trotz Ablehnungsbescheides dennoch in der Bundesrepublik bleibenden abgelehnten Asylbewerber massiv erhöhen wird. Gerade in Ländern mit einer mittleren Schutzquote werden viele Fälle auftreten, in denen längere Duldungen absehbar sind. Bislang werden seitens des BAMF vorrangig Fälle aus denjenigen Ländern bearbeitet werden, die sich durch hohe Anerkennungsquoten oder hohe Ablehnungsquoten auszeichnen. Die Gruppe der abgelehnten, aber geduldeten Asylbewerber wird sich zukünftig massiv erhöhen.

Die Frage der Binnenmigration anerkannter Flüchtlinge über Ländergrenzen ist bislang nur unzureichend in den

Finanzierungsvereinbarungen berücksichtigt. Eine Wohnsitzauflage kann nur für diejenigen anerkannten Flüchtlinge ausgesprochen werden, die nach dem 31.12.2015 ihre Anerkennung erhalten. In Abhängigkeit von Verfahrensabläufen sind auch viele Flüchtlinge, die nach diesem Datum ihre Anerkennung erhalten haben, noch nicht von der Wohnsitzauflage betroffen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass für mehr als eine Viertelmillion anerkannte Flüchtlinge, die im Zeitraum von Anfang 2015 bis Juli 2016 ihre Anerkennung erhalten haben, keine Wohnsitzauflage galt oder gilt. Diese konnten oder können sich ihren Wohnsitz frei wählen. Die Anzahl der Personen entspricht der Bevölkerung einer Stadt wie Augsburg oder Wiesbaden. Zudem ist derzeit nicht geplant, dass die regionale Zuordnung neu ankommender Flüchtlinge die Binnenmigration anderer Flüchtlinge berücksichtigt. In der Folge ist daher weiterhin zu erwarten, dass Binnenmigration in nennenswertem Umfang stattfindet. Dies kann nicht nur zu schwierigen Herausforderungen in Bezug auf Segregation und Clusterung führen, sondern stellt auch eine fiskalpolitische Herausforderung dar. Spätestens dann, wenn diese Herausforderungen nicht nur absehbar sind, sondern manifest werden, ist mit erneuten Diskussionen zu rechnen. Während innerhalb der einzelnen Länder – den politische Willen der Landesregierungen vorausgesetzt – jeweils genug Steuerungsmöglichkeiten vorhanden sind, um die Verteilungsfragen zu lösen, ist dies auf Bundesebene und zwischen den Ländern aus technischen und finanzverfassungsrechtlichen Gründen weitaus schwieriger.

Regelmäßig wird ausgeführt, dass die hohen Fallkosten bei der Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (umF) daraus resultieren, dass die umzusetzenden Standards vor dem Hintergrund einer völlig anderen Zielgruppe der Jugendhilfe konzipiert worden seien. Die Standards dienen dazu, komplexe Problemlagen aufzufangen, die bei umFs weitaus weniger vorliegen. Nach hiesigem Eindruck kann die Finanzierungsregelung bezüglich dieser Flüchtlingsgruppe nur dann als

ausreichend gelten, wenn eine entsprechende Standardanpassung bzw. -differenzierung erfolgt. Andernfalls ist von erneutem Handlungsbedarf zwischen Bund und Länder auszugehen.

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

Auch zeichnet sich ab, dass die länderinternen Differenzierungen oftmals unzureichend sind. Nach bisherigen Erfahrungen sind Großstädte nicht alleine von einem überdurchschnittlichem Zuzug von anerkannten Flüchtlingen betroffen. Es zeichnet sich auch ab, dass in Städten je Flüchtling höhere Kosten anfallen. Dies gilt ganz offensichtlich bei den Unterbringungskosten: Auch ein Blick in die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit offenbart, dass gerade im Niedrigpreissegment die Kosten für eine spezifische Bedarfsgemeinschaft in den Städten eines Landes weitaus höher sind als in den ländlicher geprägten Regionen.

## Fazit

Bislang ist es den verschiedenen Ebenen relativ gut gelungen, das enorme Konfliktpotential, das die Finanzierung der Flüchtlingskosten beinhaltet, zu begrenzen. Hierin hat sich föderale Stärke gezeigt. Vor dem Hintergrund des Zusammenspiels der föderalen Ebenen als politisch – wenn auch aus Sicht der Kommunen leider nicht unbedingt rechtlich – gleichberechtigte, dem Gemeinwohl verpflichtete Partner ist allerdings vor einer Fehleinschätzung bezüglich der Rolle des Bundes zu warnen.

In der öffentlichen Debatte entsteht zunehmend der Eindruck, als würde der Bund Aufgaben der Länder und Kommunen „übernehmen“ oder



zumindest „finanzieren“ und somit aus seiner eigenen Tasche fremde Ausgaben bezahlen. Diese Wahrnehmung und Wortwahl mag im Ausnahmefall dann vertretbar sein, wenn es sich um gesonderte Finanzierungswege wie die Übernahme der flüchtlingsbedingten Kosten der Unterkunft (s. o.) handelt. Dieser Eindruck trifft jedoch keinesfalls auf die sogenannte 670-Euro-Regelung zur Finanzierung der Erstaufnahme der Flüchtlinge oder die jetzt vorliegende Vereinbarung zur Umsatzsteueränderung aufgrund der Integrationskosten zu.

Vielmehr wird in diesen Fällen das in der Finanzverfassung hierfür auch so vorgesehene „finanzpolitische Scharnier“ der Umsatzsteueraufteilung genutzt. In deutlichem Gegensatz zu früheren Anpassungen der Umsatzsteueraufteilung erfolgen jetzt zwar die Änderungen weitaus regelgebundener und mit größerer inhaltlicher Fundierung. Dies ändert aber nichts daran, dass geringere Einnahmen für den Bund etwas anderes als eine „Finanzierung durch den Bund“ ist. Die Tatsache, dass die Änderung der Finanzaufteilung nicht als Ausgabeposition im Bundeshaushalt deutlich wird, unterstreicht diese Sichtweise. Und die oben angesprochenen alternativen Transferwege der Kostenübernahme werden auch vorrangig deswegen gewählt, weil hierdurch regionale Verteilstrukturen besser abgebildet werden können.

Der Bund kommt seiner Verantwortung nach. Dies ist viel, aber es ist etwas anderes als ein Almosen an Länder und Kommunen.

## **Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen**

Entgegen anderslautender Absichtserklärungen von Bund und Ländern erfolgte eine Vereinbarung zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen bislang nicht. Es wäre zwar übertrieben, wenn man die Ergebnisse der vielen verschiedenen Gespräche mit unterschiedlicher Zusammensetzung als echten Fortschritt in der Diskussion

bezeichnen würde. Einige Klärungen sind aber durchaus erreicht worden.

Bemerkenswert bei den gesamten Diskussionen und Verhandlungen ist die Vermischung vieler fiskalpolitisch relevanter Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Zudem ist oftmals unklar, welche der vielen vorhandenen Streitpunkte im Rahmen einer „großen Vereinbarung“ zu den föderalen Finanzbeziehungen geklärt werden sollen und für welche Themenbereiche isolierte Einzellösungen gefunden werden sollen. Betroffen hiervon sind bzw. waren zum Beispiel die Gemeindeverkehrsfinanzierung (bislang ungelöst), die Regionalisierungsmittel (mittlerweile gelöst) oder eine „Fortschreibung“ (de facto Neueinführung) der erhöhten Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung der Deutschen Einheit (mittlerweile anscheinend abgewendet).

Weitere wesentliche Aspekte der föderalen Finanzbeziehungen wurden zu Recht von Anfang an abgekoppelt. Diese betreffen insbesondere die Flüchtlingsfinanzierung sowie die Entlastung der Kommunen laut Koalitionsvertrag (siehe Darstellungen zu diesen Fragen in den jeweiligen Kapiteln des Gemeindefinanzberichts). Aus kommunaler Sicht bedenklich ist der Umstand, dass verschiedene kommunale Probleme, die auch im Zusammenhang einer Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen gelöst werden könnten und sollten, außen vorblieben: Hierzu gehört insbesondere das Altschuldenproblem sowie die Stärkung der kommunalen Investitionskraft.

## **Länderfinanzausgleich**

Mittlerweile existiert zum Länderfinanzausgleich, dem Kernbereich der Verhandlungen, ein von allen Ländern getragener Einigungsvorschlag. Auch existiert hierzu eine ausformulierte Gegenposition des Bundes. Diese unterscheidet sich nicht nur in Fragen der Finanzmittelaufteilung zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit vom Ländervorschlag.

Zentraler Baustein des Ländervorschlags ist die Abschaffung sowohl

des Umsatzsteuervorwegausgleichs in seiner bisherigen Form als auch des bisherigen Länderfinanzausgleichs im engeren Sinne. Anstelle dieser beiden Elemente sieht der Vorschlag eine Aufteilung des Umsatzsteuervolumens zwischen den Ländern vor – in der Konstruktionsweise dem Umsatzsteuervorwegausgleich ähnlich –, bei der kein direkter Ausweis der Verteilungswirkungen erfolgt. Die Ermittlung des Umfangs des indirekten Ausgleichs orientiert sich eher am ursprünglichen direkten horizontalen Finanzausgleich. Eine Reihe von weiteren Maßnahmen dient der Austarierung der Interessenpositionen der einzelnen Länder. Viele der hierfür notwendigen Elemente lassen sich nicht zwingend mit Sachargumenten begründen, dies wird von Ländervertretern in bemerkenswert offener Form auch so kommuniziert.

Seitens des Bundes wurde der Vorschlag der Länder insbesondere mit drei Arten von Argumenten abgelehnt. Auch unterbreitete der Bund einen Gegenvorschlag, der überraschenderweise in seinen regionalen Verteilungswirkungen weitgehend identisch ist.

- Erstens weist der Bund die Höhe der Forderung der Länder zurück. So klafft zwischen dem Gegenvorschlag des Bundes und dem Ländervorschlag eine Lücke in Höhe von derzeit circa 1 Milliarde Euro. Je stärker sich die regionalen Steuerkraftdisparitäten entwickeln, desto größer wird diese Lücke.
- Zweitens meldet der Bund allgemein finanzpolitische Bedenken an, indem er darauf verweist, dass der Ländervorschlag föderale Grundprinzipien, hier die Solidarität der Länder untereinander, systematisch aushebele. Hintergrund hierfür ist der Umstand, dass der Bund weit stärker als bislang in die Unterstützung der finanzschwachen Länder eingebunden wäre, während die finanzstarken Länder keine direkten Transfers an finanzschwache Länder leisten müssten.
- Drittens führt der Bund zu einzelnen Bausteinen des Ländervorschlags finanzverfassungsrechtliche Bedenken an.

Eine Einigung erfolgte wie gesagt nicht. Der weitere Verlauf ist offen.

## **Erhöhte Gewerbesteuerumlagen**

Im vergangenen Jahr waren erste Bestrebungen der westdeutschen Flächenländer zu erkennen, das Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlagen für die Beteiligung der westdeutschen Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit zu hintertreiben. Diesen Bestrebungen trat der Deutsche Städtetag entgegen: In verschiedenen Zusammenhängen machte er deutlich, dass ein vermeintliches „Beibehalten“ der Gewerbesteuerumlagen de facto eine Erhöhung also Neubelastung wäre. Betroffen hiervon wären im Übrigen auch die ostdeutschen Gemeinden, weil sich eine bundeseinheitliche Regelung mit unterschiedlichen Belastungen ost- und westdeutscher Kommunen nicht mehr begründen lassen würde. Verschiedene Landesregierungen haben mittlerweile deutlich gemacht, dass sie von dem im Gemeindefinanzreformgesetz geregelten Auslaufen der Umlagen nicht abrücken wollen. Die Problematik der erhöhten Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit sowie des Solidarpakts scheint somit mittlerweile geklärt.

## **Gemeindeverkehrsfinanzierung**

Weiterhin problematisch ist die immer noch ungewisse Zukunft der Gemeindeverkehrsfinanzierung. Durch die Föderalismusreform I wurde die entsprechende Finanzhilfe 2006 abgeschafft. Gleichzeitig sollen die Finanzströme bis 2019 entflochten werden. Bis zur vollständigen Entflechtung werden wesentliche Teile der Finanzhilfe als sogenannte Entflechtungsmittel vom Bund zur Verfügung gestellt. Die Neuordnung auch der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung durch Bund und Länder ist seither eine wesentliche Forderung des Deutschen Städtetages. Vordringliches Ziel muss bleiben, eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung für Bund, Länder und Kommunen sicherzustellen.

Bezüglich der sogenannten Entflechtungsmittel, die nach der Föderalismusreform die bisherige Finanzhilfe ablösen und als sogenanntes Länderprogramm 1,33 Milliarden Euro jährlich umfassen, gilt Folgendes: Die Länder verständigten sich im Rahmen des von ihnen erarbeiteten Kompromissvorschlags zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 3.12.2015 darauf, auf eine Fortführung der Entflechtungsmittel in ihrer bisherigen Form ab 2020 zu verzichten, wenn der Umsatzsteueranteil der Länder um den entsprechenden Betrag erhöht wird.

Das Bundesprogramm zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), das derzeit der Finanzierung und Förderung von Großprojekten dient (Projektvolumen > 50 Millionen Euro), soll nach Einigung von Bund und Ländern vom 24.9.2015 (Flüchtlingsgipfel) dauerhaft fortgeführt werden. Förderfähig sind bisher investive Maßnahmen beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und dem regionalen Schienenverkehr, allerdings keine Sanierungen. Gesetzgeberisch umgesetzt wurde diese Vereinbarung bislang noch nicht.

Aufgrund der langen Projektlaufzeiten führen die Ungewissheiten über die Gemeindeverkehrsfinanzierung ab 2020 bereits jetzt zu einem Planungsstillstand.

Diese nicht nur für die kommunalen Haushalte, sondern auch für die Bürger und die Wirtschaft missliche Lage darf nicht länger anhalten. Daher fordert der Deutsche Städtetag, dass der Bund kurzfristig einen Gesetzentwurf zur Fortsetzung und Aufstockung des GVFG-Bundesprogramms über das Jahr 2019 hinaus vorlegt. Das GVFG-Bundesprogramm muss bedarfsgerecht erhöht werden: Es muss um die Förderung von dringenden Sanierungsmaßnahmen und um großmaßstäbliche Maßnahmen, die über den ÖPNV hinaus einen Beitrag zum Klimaschutz durch den Umweltverbund leisten (zum Beispiel überörtliche Rad-schnellverkehrswege), erweitert werden. Unter der Voraussetzung, dass das Programm auf rund 500 Millionen

Euro aufgestockt wird, sollte die Förderschwelle auf 20 Millionen Euro abgesenkt werden.

Bund und Länder sind aufgerufen, für die ÖPNV-Infrastruktur sowie für Erhalt, Sanierung und Erneuerung verkehrswichtiger Straßen und Verkehrsingenieurbauwerke in den Städten und Gemeinden umfassend Verantwortung zu übernehmen und ein verlässlicher Partner der Städte bei der Finanzierung des kommunalen Verkehrs zu bleiben. Dies bedeutet auch ein höheres finanzielles Engagement: Für die im Rahmen der bisher durch Entflechtungsmittel in Höhe von 1,34 Milliarden Euro geförderten Verkehrsprojekte – voraussichtlich zukünftig durch die Länder – ist ein tatsächlicher Bedarf in Höhe von mindestens 1,96 Milliarden Euro jährlich abzusichern. Der Bedarf kann, wie Teil I des Gemeindefinanzberichts deutlich gemacht hat, nicht durch die kommunalen Haushalte oder Verkehrsunternehmen aufbracht werden kann.

## **Neuordnung der Regionalförderung – Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)**

Die Diskussion zur Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab dem Jahr 2020 hat begonnen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD im Bund heißt es hierzu: „Ab 2020 ist ein weiterentwickeltes System der Förderung strukturschwacher Regionen erforderlich. Ein solches System muss sich auf die strukturschwachen Regionen in den jeweiligen Bundesländern konzentrieren und daher die Differenzierung zwischen Ost und West beseitigen.[...] Unser Ziel sind gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland.“

Gerade für den Deutschen Städtetag ist das Thema „Disparität“ von zentraler Bedeutung. Die Dresdener Erklärung, die im Rahmen der letzten Hauptversammlung des Städtetages verabschiedet wurde, bildete dabei einen Meilenstein in der städtetagsinternen Debatte.

In einem vorbereitenden Präsidiumsbeschluss hat der Deutsche Städtetag sein Verständnis von Reichweite und Bedeutung des Prinzips der gleichwertigen Lebensverhältnisse geklärt:

„Für das Präsidium steht fest, dass Zukunftschancen nicht davon abhängen dürfen, in welcher Region Deutschlands jemand lebt. In diesem Sinne ist eine bundesweite Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weiterhin anzustreben. Dies sicherzustellen, liegt auch in der Verantwortung des Bundes. Zugleich ist festzuhalten, dass es gerade in einem föderalen Staat zwischen den Regionen immer Unterschiede in den Lebensverhältnisse gegeben hat und geben wird. Dies ist unproblematisch, solange diese Unterschiede nicht dem Grundverständnis des Sozialstaats widersprechen.“

Da die derzeitigen Instrumente der Regionalpolitik diesen Ansprüchen nicht vollständig genügen, ist die Weiterentwicklung des Systems der Förderung strukturschwacher Regionen ein notwendiger Schritt. Dabei kommt der GRW eine Schlüsselrolle bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu.

### **Strukturen und Grundlagen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“**

Die GRW wird von der Bundesregierung als das zentrale Instrument der nationalen Regionalpolitik in Deutschland angesehen. Seit der Finanzreform von 1969 nimmt der Bund im Rahmen der GRW die von ihm gesehene (Mit-) Verantwortung für eine ausgewogene regionale Entwicklung in Deutschland wahr. Wesentliche Förderinstrumente sind in vier Programmbereichen zu finden:

- Förderung gewerblicher Investitionen
- Ausbau einer leistungsfähigen kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur
- Maßnahmen zur Vernetzung und Kooperation zwischen lokalen Akteuren (beispielsweise regionale

Entwicklungskonzepte, Regional- und Clustermanagements)

- Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft von kleinen und mittleren Unternehmen

Im Rahmen der GRW legen Bund und Länder gemeinsam die Fördergebiete sowie die Förderhöchstsätze und damit auch das innerdeutsche Fördergefälle, die Fördertatbestände und die GRW-Mittelverteilung fest. Die GRW wird durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) ergänzt.

Das Volumen der bewilligten GRW-Mittel (einschließlich der EFRE-Mittel) betrug im Jahr 2014 circa 1,25 Milliarden Euro, hiervon entfielen circa 20 Prozent (244 Millionen Euro) auf den Ausbau einer leistungsfähigen kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur.

Die GRW-Förderung ist im Grundsatz auf ausgewählte, als „strukturschwach“ bezeichnete Regionen beschränkt. Vor der Wiedervereinigung lag der Fokus auf ländlichen Regionen, nach der Wiedervereinigung lag der Schwerpunkt auf ostdeutschen Regionen. Im Einklang mit gleichlaufenden Diskussionen zum Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erfolgte mit der neuen Förderperiode Juli 2014 bis Dezember 2020 zumindest argumentativ eine Abkehr von einer einseitigen Förderung des vermeintlich benachteiligten ländlichen Raums. Eine vollständige inhaltliche Umsetzung dieser Abkehr erfolgte allerdings noch nicht. Zentral ist hier die Unterscheidung zwischen dem Konzept der „Peripherie“ als einer Lagebeschreibung einer Region und dem Konzept der „Peripherisierung“ als einem Prozess, der auch von einem Niedergangsprozess erfasste Zentren betreffen kann (siehe hierzu Textbox 1, S. 42).

Die Grundlage der aktuellen regionalen Verteilung ergibt sich durch die Anwendung eines Regionalindikatorenmodells, das innerhalb des sogenannten Koordinierungsrahmens wie folgt beschrieben ist:

„Das Bundesgebiet wird flächendeckend in sogenannte Arbeitsmarkt-

regionen eingeteilt, die – auf der Basis der Berufspendlerverflechtungen – die Zentren der regionalen Arbeitsmärkte mit ihren jeweiligen Einzugs- bzw. Verflechtungsbereichen enthalten. Die Arbeitsmarktregionen werden anhand eines Gesamtindikators in eine Reihenfolge von der struktur- bzw. wirtschaftsschwächsten Arbeitsmarktregion bis hin zur struktur- bzw. wirtschaftsstärksten Arbeitsmarktregion gebracht (Ranking). Der Gesamtindikator setzt sich aus den folgenden Regionalindikatoren zusammen:

- a) Durchschnittliche Arbeitslosenquote der Jahre 2009 bis 2012 (45 Prozent)
- b) Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem in 2010 (40 Prozent)
- c) Erwerbstätigenprognose 2011 bis 2018 (7,5 Prozent)
- d) Infrastrukturindikator (Stand: 30.9.2012) (7,5 Prozent)“

Aus Sicht von strukturschwachen Städten ist hervorzuheben, dass der Gesamtindikator so aufgebaut ist, dass über die einzelnen Regionalindikatoren beziehungsweise potentiellen Problemfelder gemittelt wird. Auch eine extrem hohe Arbeitslosenquote führt dann nicht zur Kennzeichnung einer Region als „strukturschwach“, wenn die verbliebenen Arbeitsplätze gute Löhne aufweisen. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn regionale Tariflöhne eher hoch sind und/oder aufgrund der funktionalen Differenzierung zwischen Zentrum und Peripherie die vorhandenen Arbeitsplätze eher höherqualifizierte Beschäftigte benötigen.

### **Disparitäten, Ursachenanalyse und Erscheinungsformen**

In Bezug auf die Ursachenanalyse kommunaler Disparitäten und die grundlegenden Wahrnehmungen zu Ursachen von Strukturschwächen alt-industrieller Regionen (Abwärtsspirale etc.) sind mittlerweile keinerlei Unterschiede zwischen der Bundesregierung, dem Deutschen Städtetag oder anderen Institutionen mehr festzustellen. Auch bei der Frage, wie sich Struktur-

### Textbox 1: „Peripherisierung von Städten“ — das Problem bekommt einen Namen

Gerade der Städtetag spricht im politischen Bereich die Problematik zunehmender Disparitäten zwischen verschiedenen Regionen explizit an. Mittlerweile ist festzustellen, dass der in der Vergangenheit thematisierte statische Gegensatz zwischen ländlichen und städtischen Regionen in Deutschland nicht mehr dominant ist, sondern durch einen Gegensatz zwischen strukturschwachen und strukturstarken Städten beziehungsweise Regionen abgelöst wurde.

Daraus folgt, dass die zum Beispiel in der Regionalpolitik noch dominanten Indikatoren wie geografische Lage, Erreichbarkeit oder Bevölkerungsdichte keineswegs mehr in der Lage sind, den Prozesscharakter der dynamischen Abstiegsentwicklung von betroffenen Städten und ihren Regionen zu umschreiben. Diese Indikatoren sind zu statisch ausgerichtet. In der sozial- und raumwissenschaftlichen Forschung ist die Thematik Gegenstand verstärkter, auch konzeptueller Debatten. Neben dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) ist das Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS) als institutioneller Akteur hervorzuheben.

In den Debatten wurde ein neues Konzept etabliert, das im wissenschaftlichen Kontext mit dem Begriff der „Peripherisierung“ (engl.: „peripheralization“) bezeichnet wird. Im Kern geht es darum, dass der früheren weitgehend statisch orientierten Betrachtungsweise der Problematik in peripheren Räumen – die zumeist als ein „Abgekoppelt-Sein“ und „Nicht-Teilhaben“ ländlicher Räume an städtischen Errungenschaften gesehen wurde – eine neue, prozess- und dynamikorientierte Sichtweise entgegengesetzt wird, die den relativen und absoluten Abstieg von Städten (und zumeist auch ihren umliegenden Regionen) betrachtet.

Das „Abgekoppelt-Sein“ als Zustand wird nunmehr durch ein „Abgekoppelt-Werden“ und Niedergang als Prozess analytisch abgelöst. Wichtige Bestandteile der Peripherisierung sind nicht nur die Abwanderung von Bevölkerung, insbesondere der Leistungsträger. Auch der zunehmende Verlust von Entscheidungsfunktionen in betroffenen Städten ist wesentliches Element: Sowohl für das ehemalige Zentrum als auch für das Umland werden die relevanten Entscheidungen nicht mehr in den Zentren vor Ort getroffen (Verlust der Zentrumsfunktion). Besonders deutlich wird dies im Zusammenhang mit dem Verlust des lokalen Mittelständlers oder auch den Folgen fehlgeleiteter Funktionalreformen. Ergänzend werden mit der schleichenden Abkoppelung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und schlimmstenfalls auch noch der Entstehung eines negativen Selbst- beziehungsweise Fremdwahrnehmung der Stadt Aspekte betrachtet, die zu einer Verstärkung der Abwärtsspiralen führen.

Es ist Aufgabe von Bund und Ländern, ein Abrutschen einzelner Städte und Regionen zu verhindern. Dazu gehört auch die Aufgabe, zum Beispiel mittels intensiverer Gutachtenvergabe die Forschung in diesem Bereich voranzutreiben. Der Prozess der Peripherisierung muss von wissenschaftlicher Seite noch stärker ausgeleuchtet werden. Je besser die Ursachenzusammenhänge erkannt werden, desto besser kann fatalen Entwicklungen frühzeitig – und somit wirksam – gegengesteuert werden.

schwäche auswirkt, ist eine sehr gute Grundlage für die weitere Ausgestaltung des Fördersystems gegeben.

Der Bundesdurchschnitt aller Gemeinden wird durch alle Regionen, also sowohl städtische als auch ländliche Regionen, bestimmt. Es ist unbestritten, dass (grob vereinfacht gespro-

chen) strukturschwache Städte im Vergleich zum Bundesdurchschnitt aller Gemeinden eine extrem hohe Arbeitslosigkeit und zugleich ein durchschnittliches Lohnniveau aufweisen. Ebenso unterscheiden sich städtische Regionen allgemein (also unabhängig von der Frage, ob Strukturschwäche vorliegt oder nicht) vom Durchschnitt

aller Gemeinden dahingehend, dass sie gleichzeitig ein höheres Lohnniveau und eine höhere Arbeitslosigkeit aufweisen. Im Vergleich zu anderen Städten weisen strukturschwache Städte eine deutliche höhere Arbeitslosigkeit (insbesondere im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit) sowie ein deutlich unterdurchschnittliches Lohnniveau auf.

Zu oft existiert der falsche Eindruck, dass ein im Bundesvergleich durchschnittliches Lohnniveau bei strukturschwachen Städten als ein Zeichen für die Abwesenheit ernster sozio-ökonomischer Problemlagen angesehen werden könne. Dieses Lohnniveau bei den noch vorhandenen Arbeitsplätzen existiert jedoch oftmals vorrangig aufgrund des industriehistorischen „Erbes“ und der überregionalen Gültigkeit von Tarifverträgen.

### Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die Fragen nach dem notwendigen Volumen einer neu ausgestalteten Gemeinschaftsaufgabe sowie die Fragen nach einer neuen Abgrenzung der Förderatbestände liegen auf der Hand. Sie werden mit Verweis auf zwei neue Studien mit dem Titel „Lehren aus dem Strukturwandel im Ruhrgebiet für die Regionalpolitik“ bzw. „Weiterentwicklung einer gesamtdeutschen Regionalpolitik ab 2020“ beantwortet werden müssen. Darüber hinaus wird insbesondere die regionale Verteilungswirkung zu diskutieren sein. Auch unter der Prämisse einer Beibehaltung der grundsätzlichen Systematik der Bestimmung der förderfähigen Regionen anhand eines Indikatorenmodells sind verschiedene Weiterentwicklungen denkbar.

Hierbei ist zu prüfen, wie im Rahmen der Verknüpfung der verschiedenen „Regionalindikatoren“ sichergestellt werden kann, dass nicht viele von Peripherisierung betroffene Zentren aus gerade dem Grund von einer Förderung ausgeschlossen werden, weil ein (noch) durchschnittliches Lohnniveau

eine weit überproportionale Arbeitslosigkeit rechentechnisch kompensiert.

- Erstens kann an eine Ausweitung der einbezogenen Indikatoren gedacht werden. Gerade aus Sicht strukturschwacher Städte könnten hier zum Beispiel die erreichten Bildungsabschlüsse der Bevölkerung als wertvoller und sachgerechter Indikator angesehen werden.
- Zweitens kann überlegt werden, ob und wie die Verknüpfung der verschiedenen Regionalindikatoren zu einem Gesamtindikator verändert werden sollte. Bislang werden viele nach landläufigem Verständnis strukturschwache Zentren deswegen von einer Förderung ausgeschlossen, weil ein (noch) durchschnittliches Lohnniveau eine weit überproportionale Arbeitslosigkeit rechentechnisch kompensiert. Dieser Missstand kann durch eine geänderte Verknüpfung der Indikatoren und/oder eine bessere Berücksichtigung des Ausmaßes der Abweichung eines Indikators vom Mittelwert behoben werden.
- Zwar wäre drittens grundsätzlich denkbar, dass für städtische und ländliche Regionen (als weitere Gruppe wäre voraussichtlich die Kategorie des Umlandes einzufügen) die Indikatoren jeweils getrennt berechnet werden. Eine getrennte Indikatorenberechnung hätte allerdings eventuell zur Folge, dass hiermit eine politisch zu treffende Aufteilung des gesamten Fördervolumens auf die jeweiligen Räume Stadt/Umland/ländlicher Raum verbunden wäre. Dann würde die Gefahr drohen, dass regionale Verteilungsdiskussionen die problemorientierte Diskussion überlagern.

Gerade dann, wenn der GRW die Aufgabe zukommt, regionale Disparitäten zu bekämpfen, ist eine sorgsame Analyse der Ursachen für Disparitäten unerlässlich. Hier sind klare Fortschritte zu sehen. Die Erkenntnis, dass auch eine deutliche Mittelaufstockung erforderlich ist, wächst aber allenfalls langsam.

## Bundesteilhabegesetz

Die Bundesregierung plant, das derzeit geltende Recht der Eingliederungshilfe im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention zu einem eigenen Leistungsrecht für Menschen mit Behinderung, einem Bundesteilhabegesetz (BTHG), weiterzuentwickeln. Hierzu wurde mittlerweile ein Gesetzentwurf erarbeitet. Viele der dort verankerten fachpolitischen Ziele finden die Unterstützung der Städte, die oftmals Leistungsträger der Eingliederungshilfe sind.

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

Mit dem bisher vorliegenden Gesetzentwurf kann nicht nur das von den Kommunen verfolgte Ziel einer Eindämmung der bestehenden Ausgabendynamik nicht erreicht werden. Das explizit genannte Ziel der Verhinderung einer neuen Ausgabendynamik wird ebenfalls nicht erreicht: Leistungsausweitungen in der Eingliederungshilfe stehen weder entsprechenden Einsparpotentiale durch die Verpflichtung vorrangiger Leistungsträger entgegen noch sind wirksame Möglichkeiten zur Verbesserung der Steuerungsmechanismen geschaffen worden. Von fiskalischer Bedeutung sind folgende risikobehaftende Punkte:

- Erstens wird der leistungsberechtigte Personenkreis neu definiert und dabei ausgeweitet, so dass mehr Menschen zukünftig Leistungen in Anspruch nehmen könnten. Viele dieser neu leistungsberechtigten Personen sind bislang nicht

als potentiell Leistungsberechtigte bekannt. Es ist daher höchst fraglich, wie die genauen Effekte aussehen werden. Hier besteht ein enormes Kostenrisiko, das durch die vom Bund in den Berechnungen zugestandene Summe von 100 Millionen Euro gerade angesichts der Fallkosten und der Vielzahl der Personen, für die dieses Angebot prinzipiell in Betracht kommt, nicht ansatzweise abgedeckt zu sein scheint.

- Zweitens sieht der Gesetzentwurf neue Leistungen vor, beispielsweise neue Formen bei der Teilhabe zur Arbeit. Das Budget für Arbeit wird flächendeckend eingeführt. Neben den seit langem bestehenden Werkstätten für Menschen mit Behinderung werden andere Leistungsanbieter zugelassen. Hier besteht das Risiko, dass ein zusätzliches Angebot kreiert wird, dass sich selbst seine Nachfrage schafft. Die Folge können erhebliche Fallzahl- und somit Kostensteigerungen sein. Auch im Bereich der Bildung, der Mobilität und der Assistenz werden neue Leistungen eingeführt, anstatt die vorrangigen Leistungssysteme auf die Belange von Menschen mit Behinderungen auszurichten. Auch hier sind Verhaltensänderungen von Betroffenen zu erwarten, deren Ausmaß nur schwer abschätzen lässt.
- Drittens sieht der Gesetzentwurf vor, die anrechnungsfreien Beträge beim Einkommen und Vermögen zu erhöhen.

Nur aus Sicht der Bundesregierung ergibt sich ein Jahr für Jahr um mehr als 10 Prozent wachsendes Einsparpotenzial aufgrund verbesserter Steuermöglichkeiten, das bereits wenige Jahre nach der vollen Umsetzung der Reform das Volumen von einer halben Milliarde überschreiten soll. Die Städte sehen keine Verbesserungen ihrer Steuermöglichkeiten, die zu Einsparungen führen könnten.

Gerade seitens des Bundes wurden daneben die konnexitätsrechtlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform nicht beachtet.

Die Städte fordern daher neben inhaltlichen Korrekturen eine seriöse und nachvollziehbare Berechnung der finanziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfs. Dort, wo aus technischen Gründen alleine grobe und mit Risiken versehene Schätzungen möglich sind, muss dies offen angesprochen werden. Hierfür sind bereits jetzt klare Regelungen zur Evaluation und entsprechenden Anpassungen der Zahlungsströme zu vereinbaren. Ziel muss es sein, neue Leistungen seriös gegen zu finanzieren. Das BTHG ist zudem kein Einzelfall, bei dem besondere Anforderungen an die Kostenfolgeabschätzung gestellt werden. Möglichkeiten zum Umgang mit Unsicherheitsfaktoren werden im folgenden Exkurs thematisiert. Risiken einfach zu ignorieren, ist kein akzeptabler Ansatz.

### **Exkurs: Berücksichtigung von Risiken und mangelnder Planbarkeit im Mehrebenensystem**

Mittlerweile ist oft zu hören, dass angesichts von Globalisierung, Vernetzung, technischem Fortschritt und vieler anderer Gründe Planbarkeit nicht mehr gegeben sei und dies ein ernstes Problem darstelle. Gleichzeitig sind Stimmen zu hören, die darauf hinweisen, dass auch vor den vielen hier genannten Entwicklungen Planbarkeit nicht gegeben war, höchstens der (irrig) Glaube hieran. Zudem seien die Ansprüche an Planbarkeit immens gestiegen, sei die Fähigkeit zu kurzfristigen Reaktionen gerade in der Politik aufgrund immer engerer Regelungszusammenhänge gesunken und seien gerade die Kommunen viel weniger „robust“ als früher.

Beide Sichtweisen verweisen auf einen gemeinsamen Punkt. Der Umgang mit mangelnder Planbarkeit ist in der Politik schwierig und oftmals unzureichend. Dies gilt insbesondere dann, wenn innerhalb eines Mehrebenenkontextes Finanzbeziehungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen betroffen sind. Im Ergebnis bedeutet mangelnde Planbarkeit für Kommunen die Gefahr

der Überforderung. Eine vermeintlich mangelnde Planbarkeit von Politik ist hier übrigens nicht Thema. Bei den nachfolgenden Überlegungen wird naturgemäß ein kommunaler Blickwinkel eingenommen. Dies rechtfertigt sich auch dadurch, dass die Kommunen als kleinste Ebenen im Staatsaufbau zwangsläufig mit den relativ(!) größten Risiken konfrontiert sind. Zu beachten ist außerdem, dass Kommunen seit langem von Entscheidungen, die sie selbst nicht treffen, massiv beeinflusst werden. Auch ist zu betonen, dass sowohl die Größe als auch die finanzielle Lage von Kommunen höchst unterschiedlich ist. Diese Heterogenität bedingt besondere Schwierigkeiten. Trotz aller mehr oder weniger auffälligen Interessengegensätze ist aber immer wieder zu betonen, dass Bund, Länder und Gemeinden sich jeweils zugestehen, dass auch die anderen Ebenen wie sie selbst gemeinwohlorientiert sind und daher für eine gemeinsame Sache agieren. Dies ist in potentiellen Konfliktsituationen wichtig.

Es lassen sich je nach Situation drei Strategien zum Umgang mit Unsicherheit und mangelnder Planbarkeit herausarbeiten.

- Schnelle, nicht vorhersehbare Veränderungen des Umfeldes wird es immer geben. Besondere Schwierigkeiten treten dann auf, wenn schnelle Entscheidungen erzielt werden müssen, weil sich aus der Situation ein besonderer Entscheidungsdruck ergibt. Als prägnantes Beispiel können Wirtschaftskrisen dienen: Unmittelbare Entscheidungszwänge zum Beispiel in Bezug auf die Rettung einzelner Bankinstitute oder gar der Finanzierungsfähigkeit einzelner Staaten können nicht vertagt werden (eine Vertagung würde die Nicht-Rettung implizieren). Gefragt sind daher Rahmenbedingungen, die auch bei demokratischen Verfahren schnelle Entscheidungen zulassen. Vor dem Hintergrund aktueller Erfahrungen gehört im Mehrebenensystem zu den entsprechenden Voraussetzungen eines guten Umgangs mit

Risiko und Unsicherheit daher erstens die Fähigkeit, Abstimmungen zwischen den verschiedenen Ebenen auf den politischen Kern zu konzentrieren und die finanztechnische Umsetzung nach der politischen Klärung anzugehen. Denn dies erhöht in Fällen von akutem Handlungsbedarf die Entscheidungsgeschwindigkeit und verhindert ansonsten drohende Überlasterscheinungen bei einzelnen Akteuren (zumeist auf der unteren Ebene).

- Zweitens gibt es Situationen, in denen bereits eine (Verteilungs-) Entscheidung getroffen werden muss, bevor überhaupt annähernd vorhersehbar ist, wie sich die Situation entwickelt. Dies kann bei inhärent unsicheren externen Entwicklungen wie zum Beispiel der Zahl der neu eintreffenden Flüchtlinge oder aber auch bei größeren Reformen der Fall sein. Auch eine gute Gesetzesfolgenabschätzung kann nicht immer Planungssicherheit garantieren; dies ist als solches nicht zu bemängeln. Die Unsicherheit muss aber berücksichtigt werden und darf keinesfalls geleugnet werden. In entsprechenden Fällen werden die Unsicherheiten im Vorfeld im Sinne von automatischen Anpassungsmechanismen zu berücksichtigen sein, damit die Entscheidung auch bei verschiedenen Entwicklungen sachgerecht bleibt und Bestand haben kann. Letztlich geht es um Fragen der Risikoaufteilung, die keinesfalls einseitig zu Lasten der kleinsten und somit anfälligsten Einheiten entschieden werden dürfen.
- Drittens ist für den Umgang mit kleineren Risiken eine weitere Strategie zu benennen, die bereits im Vorfeld wirken muss: Die Herstellung von Robustheit sollte die obigen aufwändigen Verfahren so unnötig wie möglich werden lassen. Wenn anhand von mittel- und langfristig aufgebauten Reserven kurzfristige Überlasterscheinung (fiskalisch, personell) aufgefangen werden können, kann von Robustheit oder von „Resilienz“ gesprochen werden. Im Kern geht es darum, nicht die Risiken als solche

zu reduzieren, sondern die Fähigkeit zum Verkräften negativer Entwicklungen zu vergrößern. Neben den hier vorrangig angesprochenen Fragen der verfügbaren Ressourcen sind auch die verfügbaren (Entscheidungs-) Kompetenzen zu erwähnen, die aufgrund des Subsidiaritätsprinzips bei den Kommunen vorhanden sind.

Zur Verdeutlichung werden verschiedene Möglichkeiten, im Bereich der Finanzpolitik mit unterschiedlichen Formen mangelnder Planbarkeit umzugehen, anhand von Beispielen illustriert.

#### Beispiel I: Flüchtlingssuzug

Ein sachgerechter Umgang mit kurzfristig auftretenden Ereignissen setzt die Fähigkeit zum schnellen und kooperativen Handeln über alle Ebenen hinweg voraus. Neben allgemeinen Voraussetzungen wie die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme gehört hierzu insbesondere gegenseitiges Vertrauen zwischen den Akteuren. Nur bei gegenseitigem Vertrauen ist es möglich, politische Zusagen als kurzfristigen Ersatz langwierig zu verhandelnder detaillierter Vereinbarungen und Gesetze zu verwenden.

Deutlich wurde dies etwa bei den landesinternen Diskussionen um die Übernahme der Flüchtlingskosten. Dort, wo schnell politische Zusagen zur Kostenübernahme – oder auch nur zur Übernahme eines Teils der Kosten, dies dann aber klar ausgesprochen – durch die Landesregierung erfolgte, war es möglich, die politische Energie schnell auf Fragen der Organisation und Kommunikation vor Ort zu konzentrieren und somit der eigentlichen Herausforderung mit voller Kraft zu begegnen.

Auch beinhaltete eine Kostenübernahmeerklärung eine deutliche Entspannung bezüglich der Diskussion um die Verteilung der Flüchtlinge, vorhandene Ressourcen konnten so besser genutzt werden. Die Herausforderungen konnten daher auch leichter gelöst werden.

Knapp gesprochen ist die Fähigkeit zur kurzfristigen politischen Einigung ohne vertragliche beziehungsweise gesetzliche Umsetzung gefragt.

#### Beispiel II: Unsichere Gesetzesfolgenabschätzung

Bei der Einführung eines Bundesteilhabegesetzes sind die entstehenden Kosten direkt abhängig von durch die Gesetzesänderung ermöglichten, aber kaum zu quantifizierenden Verhaltensänderungen großer Personengruppen. Die Kommunen fürchten Mehrbelastungen in Milliardenhöhe, die vom zuständigen Bundesministerium bestritten werden. Streng genommen handelt es sich bei der Bearbeitung dieses Konfliktes um eine technische Frage: Der Bund sagt eine Übernahme eventueller Mehrkosten (politische Frage) grundsätzlich zu, bestreitet aber, dass es zu Mehrkosten kommen würde.

Eine Lösung für den Konflikt kann nur gefunden werden, wenn die fiskalischen Unsicherheiten bei den Gesetzesfolgen akzeptiert und von vornherein im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden. Dies bedeutet, dass die Gesetzesfolgen genau beobachtbar gemacht werden müssen (Ausgabensteigerungen im Vergleich zur unterstellten Normalentwicklung) und bereits jetzt Anpassungsklauseln zur fiskalischen Kompensation vereinbart werden müssen, die automatisch ohne weitere politische Verhandlungen greifen. Von einer potentiellen Konflikteskalation muss hingegen ausgegangen werden, wenn aus politischer Sicht eine Zusage gemacht wird, die hinterher nicht eingehalten werden kann oder deren Einhaltung nicht überprüft werden kann. Daher ist im Vorfeld auf eine entsprechende Sicherstellung der Datenverfügbarkeit zu achten.

Vergleichbares gilt auch bei unklaren Entwicklungen, die nicht durch die Gesetzgebung geschaffen werden: Regelungen, die wie etwa Pro-Kopf-Pauschalen Ungewissheiten über die Zahl der zu versorgenden Flüchtlinge auf die fiskalische robusteste Ebene

verlagern, haben sich als besonders gutes Mittel der Konfliktregulierung erwiesen.

Es muss also die Fähigkeit geschaffen werden, bei politischen Vereinbarungen die Unsicherheiten zu berücksichtigen („Wer zahlt bei welcher Entwicklung was?“). Es muss gleichzeitig dafür gesorgt werden, dass diese Vereinbarung auch sicher umgesetzt werden kann, indem die Anpassungsmechanismen geklärt werden und die Datenverfügbarkeit gesichert wird.

#### Beispiel III: Schwankende Gewerbesteuer-einnahmen

Die Widerstandsfähigkeit gegen beeinträchtigende Ereignisse wird unter dem Stichwort der „Resilienz“ behandelt und wird in verschiedenen Kontexten diskutiert – sei es die Resilienz gegen wirtschaftliche Rückschläge, demographische Entwicklungen oder auch den Klimawandel.

Nur als Einschub sei erwähnt, dass mit der Forderung nach Resilienz aber auch eine Verlagerung der Verantwortungszuweisung einhergehen kann: Schlimmstenfalls wird die Verantwortung für die Sicherstellung von Resilienz dann nicht mehr bei denjenigen Akteuren, die ein Risiko erst verursachen, verortet, sondern bei denjenigen, die von einem Risiko betroffen sind. Dabei müssen die Grundsätze klar sein: Ein Akteur, der Risiken zu verantworten hat, hat im Normalfall die Folgen dieser Risiken direkt zu übernehmen. Alternativ können vorab Kompensationsregelungen mit den Betroffenen getroffen werden. Wie oben dargestellt wurde, sind die Kommunen keinesfalls in allen Fällen diejenigen, die die Risikoabsicherung übernehmen müssen.

Bei genuin kommunalen Risiken allerdings, wozu zum Beispiel kurzfristige Einnahmeschwankungen bei einer lokalen gewinnabhängigen Steuer nun einmal gehören, muss den Kommunen die Möglichkeit gegeben sein, selbst Risikovorsorge treffen zu können. In einer wohlhabenden Stadt mit im Durchschnitt starken, aber auch stark

schwankenden Gewerbesteuereinnahmen (man denke an einen vor Ort dominierenden weltweit agierenden Mittelständler) ist es sicher Verantwortung der Kommunalpolitik, für ausreichend Reserven für einen ein oder zwei Jahre dauernden Gewerbesteuereinbruch zu sorgen. In der krisengeschüttelten, alt-industrialisierten Stadt kann die Stadt dieser Verantwortung zur Vorsorge gegen kurzfristig auftretende massive Einnahmeausfälle aber nicht nachkommen.

Es war daher ein völlig falscher Ansatz, im Rahmen der letzten Gemeindefinanzkommission das Problem von Gewerbesteuerschwankungen mit einer radikalen Abkehr vom Prinzip einer an der lokalen Wirtschaftskraft gekoppelten Steuer „lösen“ zu wollen. Vielmehr muss dafür gesorgt werden, dass Gewerbesteuerschwankungen nicht mehr ein gravierendes Problem darstellen, weil ausreichend Reserven zur Abfederung vorhanden sind.

Widerstandskraft ist nicht einfach gegeben, sie muss erarbeitet werden. Hierzu braucht es Ressourcen.

## **Reform der Grundsteuer**

Von Dr. Stefan Ronnecker

### **Reforminitiative der Länder**

Die Debatte um eine Reform der Grundsteuer ist über viele Jahre hinweg ohne nennenswerte Fortschritte geführt worden. Dabei wird die Dringlichkeit einer Reform heute von niemandem mehr bestritten. Die aktuelle Bewertung des Grundvermögens stützt sich schließlich immer noch auf Wertverhältnisse, die einst im Jahr 1964 (für Ostdeutschland sogar im Jahr 1935) galten. Trotzdem hat der Bundesgesetzgeber lange Zeit nicht die politische Kraft aufbringen können, eines der vielen zwischenzeitlich entwickelten Reformmodelle umzusetzen.

Seit Juni dieses Jahres besteht aber wieder Hoffnung auf ein baldiges Ende der Hängepartie. Die Finanzminister-

konferenz (FMK) hat am 3.6.2016 mit 14 zu 2 Stimmen beschlossen, über die Länder Hessen und Niedersachsen eine Bundesratsinitiative für eine umfassende Reform der Grundsteuer zeitnah auf den Weg zu bringen. Der Deutsche Städtetag hat diese Reformpläne ausdrücklich begrüßt.

Ausgelöst wurde diese Entwicklung durch eine Reihe von Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG), in denen die bewertungsrechtlichen Regelungen der Grundsteuer umfassend auf den verfassungsrechtlichen Prüfstand gestellt werden. Die Verfahren sind inzwischen so weit vorangeschritten, dass jederzeit mit einer Entscheidung des BVerfG gerechnet werden muss. Alle Prozessbeobachter gehen davon aus, dass das Gericht die derzeitigen Bewertungsregeln als unvereinbar mit dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz erklären wird. Für die dann notwendige gesetzliche Neuregelung und die anschließend erforderliche Neubewertung des gesamten Grundbesitzes ist ein Zeitrahmen von mindestens sechs Jahren zu veranschlagen.

Allerdings muss stark damit gerechnet werden, dass das BVerfG dem Gesetzgeber nur eine deutlich kürzere Frist für eine Reform einräumen wird. Zu lange schon hat der Gesetzgeber die Warnungen der Finanzrechtsprechung ignoriert und alle Reformbemühungen im Sande verlaufen lassen. Sollte der Gesetzgeber jetzt aber sehr zügig eine Reform samt überzeugender Zeitplanung für deren Umsetzung auf den Weg bringen, dann bestehen doch noch gute Chancen, dass das BVerfG diesen Planungen bei der Bemessung eines Übergangszeitraums für die Fortgeltung des bisherigen Rechts weitgehend Rechnung tragen wird.

Insoweit hat der Bundesgesetzgeber jetzt die letzte Chance, der Rechtsprechung doch noch zuvor zu kommen und eine geordnete Reform nach eigenem Zeitplan durchzuführen. Blicke die aktuelle Reformchance dagegen ungenutzt, könnten wegen zu knapp

bemessener Umsetzungsfristen Steuerausfälle in Höhe von rund 13 Milliarden Euro jährlich für gleich mehrere Jahre in Folge auf die Städte und Gemeinden zukommen.

Ob letztendlich eine Neuregelung zustande kommt, bleibt allerdings nach wie vor ungewiss. Der FMK-Beschluss für eine Grundsteuerreform wurde zwar mit einer großen Ländermehrheit, jedoch gegen die Stimmen der Freien und Hansestadt Hamburg und insbesondere des Freistaats Bayern gefasst.

Die hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse im Bund besonders bedeutsame bayerische Ablehnung der Reformpläne wurde in der Medienberichterstattung vor allem mit vermeintlichen Mehrbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger begründet, die es zu verhindern gelte. Nach übereinstimmenden Bekundungen von Bund und Ländern soll die Reform aber unter allen Umständen aufkommensneutral ausgestaltet werden. Zudem entscheiden bei der Grundsteuer ohnehin nicht Bund und Länder abschließend über die Steuerbelastung, sondern allein die Kommunen. Sie bestimmen im Reformmodell wie schon bisher über das verfassungsrechtlich verbürgte kommunale Hebesatzrecht autonom über das Aufkommens- und damit Belastungsniveau bei der Grundsteuer. Einen Automatismus zwischen der Wahl der Bemessungsgrundlage und dem finalen Belastungsniveau gibt es also weiterhin nicht. Etwaige Interessen an einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Landesebene dürfen nicht dazu führen, die Grundsteuerreform zu verhindern.

Gleichwohl bleibt bei dieser gegensätzlichen Interessenlage vorerst ungewiss, ob der Bund die Gesetzgebungspläne der Länder auch gegen die bayerische Position unterstützen wird. Im Koalitionsvertrag auf Bundesebene ist hierzu vereinbart, dass eine – im Grundsatz befürwortete – Grundsteuerreform eine „gemeinsame Position der Länder“ voraussetzt. Diese Prozessbedingung ist aus Bundessicht noch nicht vollständig erfüllt.



## Neue Bewertungsmethodik

Die bisherige Struktur des Besteuerungsverfahrens bleibt im FMK-Modell erhalten. Die Finanzämter werden auch zukünftig für die Bewertung der Grundstücke zuständig sein, also die Grundsteuermessbeträge ermitteln und festsetzen. Die Städte und Gemeinden werden sodann wie bisher die Grundsteuerhebesätze autonom festlegen können und durch Anwendung der Hebesätze auf die Messbeträge die Grundsteuer selbst festsetzen und erheben. Auch für Stundung und Erlass der Grundsteuer bleibt die kommunale Ebene zuständig. Neue Aufgaben kommen damit auf die Kommunen allenfalls im Bereich der Bauaufsichts- sowie der Vermessungs- und Katasterverwaltungen in Form zusätzlicher Datentransfers an die Finanzverwaltung zu.

Das Modell sieht im Bereich des Grundvermögens (Grundsteuer B) vor, dass der Grund und Boden (Bodenwert) zukünftig mit dem jeweiligen lageabhängigen Bodenrichtwert (in Euro je Quadratmeter) bewertet wird. Soweit Gebäude auf dem Grundstück vorhanden sind, wird der Gebäudewert in Abhängigkeit von Gebäudeart, Bruttogrundfläche, Baujahr und Nutzung mit bundeseinheitlich geregelten Festbeträgen in Euro je Quadratmeter, korrigiert um Abschreibungen, bewertet. Diese kontinuierlich an die Baupreisentwicklung angepassten Festbeträge werden aus den durchschnittlichen Baukosten entsprechender Gebäudetypen abgeleitet. Bodenwert plus Gebäudewert ergibt sodann zusammen den Grundsteuerwert. Im Ergebnis strebt die neue Grundsteuer B damit nicht mehr den Verkehrswert als Bewertungsziel an, sondern einen deutlich einfacher zu ermittelnden Kostenwert.

Im Bereich des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens (Grundsteuer A) soll dagegen wie bisher ein Ertragswertverfahren zur Anwendung gelangen. Auch dieses Bewertungsverfahren ist durch Einführung zahlreicher Pauschalierungen erheblich vereinfacht worden.

Übersicht 15:

## Projektphasen Grundsteuerreform

Projektschritt	Zeitraum
• Fortführung des geltenden Grundsteuerrechts.	bis einschl. 2026
• Reformgesetz zur Änderung des Grundgesetzes und des Bewertungsgesetzes.	2016
• Aufbau der EDV-Infrastruktur für die Bewertung in den Finanzämtern und damit verbunden einer Daten-Schnittstelle zwischen Finanzamt und (kommunalen) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vermessungs- und Katasterverwaltungen (Übermittlung der Bodenrichtwerte),</li> <li>- Bauverwaltungen (Mittelungsverfahren bei genehmigungs- oder anzeigespflichtigen baulichen Veränderungen und Nutzungsänderungen),</li> <li>- Adressverwaltungen der Steuerämter.</li> </ul>	2017 – 2022
• Reformgesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes.	
• Wertfeststellungszeitpunkt (Stichtag, der für neue Grundstücksbewertung maßgeblich ist).	01.01.2022
• Anforderung von Steuererklärungen bei den Bürgern durch das Finanzamt.	2023
• Aufbau einer elektronischen Messbescheidaten-Übertragung von den Finanzämtern an die kommunalen Steuerämter.	
• Gesetzliche Festlegung der Grundsteuermesszahlen durch Bund und Länder.	
• (Vorab-)Information an die Gemeinden über das final zu erwartende Messbetragsvolumen durch die Finanzämter.	
	2023 – 2026
• Hebesatzfestlegung für die neue Grundsteuer durch die Gemeinden.	2026
• <b>Erstmalige Festsetzung und Erhebung der neuen Grundsteuer durch die Gemeinden.</b>	<b>ab 2027</b>
• Weitere Hauptfeststellungen.	alle 6 Jahre

Auf die so ermittelten Grundsteuerwerte werden sodann wie bisher Messzahlen angewandt, die zum Grundsteuermessbetrag führen. Neu ist hierbei, dass die Messzahlen nicht mehr abschließend durch Bundesrecht geregelt sein werden. Im Rahmen einer Öffnungsklausel sollen die Länder das Recht erhalten, im Rahmen bestimmter Korridore landesspezifisch von den Bundesmesszahlen abzuweichen. So können die Länder etwa bestimmte Nutzungsarten, wie das Wohnen, gegenüber anderen Nutzungsarten steuerlich privilegieren.

Das nachgelagerte gemeindliche Hebesatzrecht bleibt hiervon aber völlig unberührt, so dass die Öffnungsklausel den Ländern nur Spielräume für Eingriffe in die Tarifstruktur eröffnet, also in die Verteilung der Steuerlasten zwischen den verschiedenen Steuerzahlergruppen. Eingriffe der Länder in das Tarifniveau und damit die gemeindlichen Einnahmepotenziale sind dagegen nicht auf diesem Weg möglich, da Messzahlensenkungen der Länder durch allgemeine Hebesatzsteigerungen der Kommunen aufkommensbezogen kompensiert werden können.

## Zeitschiene der Reform

Die gesetzgeberische Umsetzung der Reformpläne der Länder soll einem Stufenkonzept folgen. Im ersten Schritt werden lediglich die gesetzlichen Bewertungsregeln für den Grundbesitz im Bewertungsgesetz (BewG) an die verfassungsrechtlichen Anforderungen angepasst und dabei auch gleichzeitig vereinfacht. So sollen die Finanzämter im Bereich der Bewertungsstellen in die Lage versetzt werden, umgehend mit dem Aufbau der notwendigen Verwaltungsstruktur für den Prozess einer flächendeckenden Neubewertung beginnen zu können. Ergänzend dazu erfolgt eine Änderung des Grundgesetzes, mit der aufgekommene Zweifelsfragen zur Reichweite der Bundesgesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer ausgeräumt werden.

Lediglich diese beiden – die reine Bewertungsmethodik und die Gesetzgebungskompetenz regelnden – Gesetzesänderungen würden demnach noch in dieser Legislaturperiode zum Abschluss gebracht werden. Die Überarbeitung des Grundsteuergesetzes (GrStG) selbst mit seinen Regelungen etwa zur Steuerpflicht, zu den Steuerbefreiungen und den Tarifstrukturen würde erst nachgelagert

in der nächsten Legislaturperiode erfolgen. Entsprechendes gilt für alle übrigen Begleitregelungen etwa im Bereich des Finanzausgleichs oder bei sonstigen Abgaben, die teilweise auf die Grundsteuerbemessungsgrundlage aufsetzen (zum Beispiel Landwirtschaftskammerbeiträge). Die Tabelle „Projektphasen“ (siehe S. 47) zeigt überblicksartig, welche Projektschritte grob in welchen Zeiträumen geplant sind.

Soweit das Reformkonzept wie von der Ländermehrheit geplant umgesetzt wird, werden die Städte und Gemeinden erstmals 2027 die neue Grundsteuer administrieren müssen. Organisatorische Anpassungsbedarfe werden sich aber schon im Vorfeld einstellen, da die Kommunen je nach landesrechtlicher Aufgabenzuordnung schon ab 2023 einige – für die Bewertung unerlässliche – kommunale Datengrundlagen an die Finanzverwaltung übermitteln müssten (zum Beispiel Bodenrichtwerte, Adressdaten, Bauanzeigen). Zudem müssen die Städte und Gemeinden auch schon vor 2027 mit der Schaffung der notwendigen eigenen EDV-Strukturen beginnen, um dann spätestens ab 2027 die neuen Grundsteuermessbescheide der Finanzämter auf elektronischem Wege entgegennehmen und weiterverarbeiten zu können.

Die Neubewertung allen Grundbesitzes soll spätestens 2026, also im Jahr vor dem eigentlichen Start der neuen Grundsteuer abgeschlossen sein. So wird sichergestellt, dass die Gemeinden erst dann den neuen Hebesatz für die neue Grundsteuer festlegen müssen, wenn sie auch das neue Messbetragsvolumen über alle gemeindlichen Grundstücke hinweg kennen und somit das zu erwartende Steueraufkommen verlässlich kalkulieren können.

Im Ergebnis würde das vorgelegte FMK-Modell allen wesentlichen Anforderungen der Städte an eine Grundsteuerreform genügen und der Gefahr massiver Steuerausfälle vorbeugen. Der Deutsche Städtetag appelliert daher nachdrücklich an Bund und Länder, nun zügig eine Einigung herbeizuführen, die alle maßgeblichen Akteure mittragen können.

## Ausblick auf aktuelle Entscheidungen zur Konnexität

Von Jennifer Musil

Aus kommunaler Sicht sind die neueren gerichtlichen Entscheidungen zur Konnexität vor allem eins, uneinheitlich. Dabei ist das Kernanliegen der gesetzlich festgehaltenen Regelungen zur Konnexität in den Ländern so vermeintlich einfach: Derjenige, der Aufgaben durch Gesetz schafft, soll auch für sie bezahlen!

Aus kommunaler Sicht ist dabei das Konnexitätsprinzip im Sinne einer sogenannten Veranlassungskonnexität entscheidend. Veranlassungskonnexität daher, da die Ebene, die eine Aufgabe gesetzlich verantwortet (EU/Bund/Land) oft nicht mit derjenigen identisch ist, die sie ausführt (Kommune). Bund und Länder, neigen dazu, neue Aufgaben zu schaffen oder bei bestehenden Aufgaben die Standards zu verbessern und deren Umsetzung auf die Kommunen zu übertragen, ohne für die Deckung der damit entstehenden Kosten zu sorgen.

Um genau dieses zu unterbinden, existieren Regeln zur Kostenübernahme bei der Einführung neuer Aufgaben beziehungsweise bei der Übertragung neuer Aufgaben. So etwa beispielhaft das KonnexAG NRW. Hiernach muss das Land NRW im Rahmen einer Kostenfolgeabschätzung darstellen, welche Kosten mit der Ausführung der neuen Aufgabe verbunden sind, und wie diese aufgebracht werden sollen („konnexitätspflichtig“, § 1 Abs. 1 KonnexAG NRW). Schutzlücken ergeben sich aber immer dann, wenn etwa nicht das Land, sondern der Bund/die EU die neuen Aufgaben durch Gesetz schafft, das Land diese nach Art. 84 Grundgesetz (GG) als eigene Angelegenheit durchführt, das Land aber keine neuen Ausführungsgesetze zur Durchführung durch die Kommunen erlassen muss, da bereits alte, allgemein gehaltene Ausführungsgesetze diese Aufgaben generell auf die Kommunen bereits übertragen haben. In solchen Fällen sind die Länder – förmlich ge-

sehen – nicht die Kostenverursacher. Was bleibt, ist aber das finale Ergebnis, dass die Kommunen verpflichtet werden, kostenintensive neue Aufgaben oder alte Aufgaben mit besseren – sprich teureren Standards – wahrzunehmen, ohne dass dafür zusätzliche Finanzmittel seitens der „Besteller“ bereit gestellt werden.

Ganz konkret zeichnen sich in den aktuelleren Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte bzw. Verfassungsgerichtshöfe folgende Tendenzen ab:

Landesverfassungsgericht  
Sachsen-Anhalt, Urteil vom  
30.6.2015 – LVG 2/14

Im Urteil des Landesverfassungsgerichtes Sachsen-Anhalt vom 30.6.2015 wurde der als teilweise zulässig erachteten Verfassungsbeschwerde teilweise wegen Verletzung des Konnexitätsprinzips stattgegeben.

Die Beschwerdeführerinnen – Verbandsgemeinden – wendeten sich gegen die Änderungen im Kinderförderungsgesetz (KiföG 2013). Mit seinem Urteil hat das Landesverfassungsgericht Sachsen die 2013 beschlossenen Änderungen des KiföG 2013 im Wesentlichen als verfassungsgemäß bestätigt. Die Übertragung der Verantwortung für den Kinderbetreuungsanspruch auf die Landkreise (sogenannte Hochzonung) stelle keinen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden dar. Nach der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt seien neben den Gemeinden auch die Landkreise gleichrangige Träger der kommunalen Selbstverwaltung. Der Gesetzgeber dürfe deshalb aus Zweckmäßigkeitsgründen grundsätzlich Aufgaben der Gemeinden auf die Landkreise verlagern, solange der institutionelle Bestand der Gemeinden hierdurch nicht ausgehöhlt werde.

Nachdem trotz deutlicher Kritik seitens der Kommunen 2013 die Leistungsverpflichtung von der Gemeinde- auf die Kreisebene hochgezogen wurde, haben die Gemeinden keine Planungs- und Koordinierungsfunktion mehr und sind nicht Vertragspartner der zwischen

Landkreis und freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen. Sie tragen aber die Restfinanzierungsverantwortung. Da zudem auch die Standards deutlich ausgeweitet wurden, stiegen die Kosten. Damit verbunden war und ist der ständige Streit um einen adäquaten finanziellen Ausgleich seitens des Landes.

Deshalb sei, so das Landesverfassungsgericht, § 2 b KiFöG 2013 mit Art. 87 Abs. 3 LV unvereinbar, soweit für die Gemeinden neue Finanzierungspflichten ohne Mehrkostenausgleich geschaffen worden seien. Mit dem KiFöG 2013 hat der Gesetzgeber die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen umfassend neugeordnet. Dagegen bestünden grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Allerdings habe der Gesetzgeber nicht ausreichend sichergestellt, dass mögliche Mehrbelastungen der Gemeinden ausgeglichen werden. Mehrbelastungen können insbesondere dadurch entstehen, dass der frühere Eigenanteil der freien Träger entfalle und die Träger von Kindertagesstätten künftig an höhere Qualitätsstandards gebunden seien.

Auch in der Übertragung der Finanzierungsaufgaben ohne ausreichende Kostendeckungsregelung liege ein unzulässiger Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden. Unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung sprach das Landesverfassungsgericht aus, dass auch neu begründete Finanzierungspflichten dem Konnexitätsprinzip unterlägen, die einen integralen Bestandteil einer neuen – lediglich Dritten übertragenen – Aufgabe darstellten (Abkehr von LVerfGE 9, 390 [404 f.]).

Mit Rücksicht auf eine bis Ende 2016 ohnehin geplante Evaluierung der Finanzierungsregelungen hat das Gericht dem Gesetzgeber zur Schaffung einer verfassungsgemäßen Neuregelung eine Frist bis zum 31.12.2017 gesetzt.

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.10.2015 – VGH N 65/14

Die Antragsstellerinnen wehrten sich erfolglos gegen die landesrechtliche

Umsetzung des bundesrechtlichen KiFöGs vom 10.12.2008. Die Antragsstellerinnen rügten einen unzureichenden Mehrbelastungsausgleich für die durch den Ausbau der frühkindlichen Förderung entstehenden Mehrkosten seitens der Landesregierung und des Landesgesetzgebers. Insbesondere war Angriffsgegenstand in diesem Verfahren das Unterlassen eines kostendeckenden finanziellen Ausgleichs als sonstige Handlung eines Verfassungsorganes nach Art. 130 Abs. 1 LV. Die erforderliche Verpflichtung von Landesregierung oder Landtag ergab sich nach Ansicht der Antragsstellerinnen aus dem Konnexitätsprinzip (Art. 49 Abs. 5 LV).

Der Antrag wurde bereits wegen fehlender Antragsbefugnis und Fristversäumnis als unzulässig zurückgewiesen. Die Antragsbefugnis fehle, da die Antragsstellerinnen sich auf eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung in seiner Ausprägung durch die Konnexitätsbestimmungen in Art. 49 Abs. 5 LV beriefen. Dieser Anspruch setze jedoch zwingend voraus, dass ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne dieser Bestimmung vorliege. Das Land müsse durch die Aufgabenübertragung Kostenverursacher sein. Dies sei bei einer Veränderung der Aufgaben durch Bundesrecht nicht der Fall, wenn sich der Beitrag des Landesgesetzgebers – wie hier – auf eine mehrere Jahre zuvor erlassene allgemeine Zuständigkeitszuweisung an die Kommunen beschränke. Ein bloßes Unterlassen des Landes etwa in Form des „Unterlassens“ der Rückholung der Aufgabe reiche als konnexitätsrelevanter Sachverhalt nicht aus. „[...] Insoweit werden die Kommunen zwar nicht durch das Konnexitätsprinzip im Sinne des Art. 46 Abs. 5 LV vor Mehrbelastungen geschützt. Sie sind aber angesichts der allgemeinen Finanzgarantie des Art 49. Abs. 6 LV auch nicht schutzlos gestellt. [...] [Es] ist daher im Rahmen des Art. 49 Abs. 6 LV auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Land verpflichtet ist, die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen. Denn bei bundesrechtlich zugewiesenen Aufgaben

kann das Land vor allem, anders als die Kommunen, von seinen politischen Mitwirkungsrechten im Bund Gebrauch machen sowie landesrechtliche Aufgabenzuweisungen Kraft eigener Gestaltungsmacht aufheben oder kostendeckend abändern.“

Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18.3.2016 – VGH N 9/14, VGH N 13/14

In diesem Urteil stellt der Verfassungsgerichtshof klar, dass die Eingliederung einer Kommune in eine andere (im Vollzug eines Landesgesetzes) keinen konnexitätsrelevanten Sachverhalt darstelle.

Die Kommunen Herdorf und Daaden hatten die Eingliederung der bisher verbandsfreien Stadt Herdorf in die Verbandsgemeinde Daaden, die im Rahmen einer Kommunal- und Verwaltungsreform nach § 1 Herdorf EinglG erfolgte, gerügt. Unter anderem mangle es an einer Beachtung des Konnexitätsprinzips aus Art. 49 Abs. 5 LV Rheinland Pfalz, so hatten sie ausgeführt. Ein finanzieller Ausgleich für die mit der Eingliederung übergehenden Lasten im Eingliederungsgesetz sei nicht vorgesehen. Die Anträge wurden abgewiesen. Der Begründungsansatz mit einer Verletzung des Konnexitätsprinzips (Art. 49 Abs. 5 LV) trage nicht, es fehle die entsprechende Antragsbefugnis. „Eine auf diesen Einwand gestützte Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Eingliederungsgesetzes setzt zwingend voraus, dass ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt im Sinne des Art. 49 Abs. 5 LV vorliegt. Daran fehlt es hier.“ (Rn. 90) [...] „Die im Rahmen der Eingliederung einer verbandsfreien Gemeinde nach § 8 Abs. 2 KomVwRGrG erfolgende Aufgabenübertragung auf derselben kommunalrechtlichen Ebene [...] begründet keine Übertragung neuer Aufgaben im Sinne des Art. 49 Abs. 5 LV. [...] „Auch wenn das Konnexitätsprinzip den einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbänden eine subjektive Rechtsstellung verleiht, geht es inhaltlich vorrangig darum, im Verhältnis zwischen dem Land und den Kommunen die potenzielle Mehrbelastung als

solche für die Gesamtheit der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände festzustellen.“ [...] „Erfolgt jedoch innerhalb derselben kommunalrechtlichen Ebene eine Übertragung von Aufgaben, scheidet eine [...] Mehrbelastung und damit gleichsam ein konnexitätsrelevanter Sachverhalt aus“ [...] (Rn.91)

Aus kommunaler Sicht ein äußerst uneinheitliches Bild, das zukünftige Verfahren einem hohen Prozessrisiko aussetzt. Die Tendenz der Landesverfassungsgerichte, Schutzlücken festzustellen, die Zuständigkeit zu deren Behebung aber auf Verfassungskommissionen bzw. politische Mechanismen – wie das Wahrnehmen von kommunalen Interessen in der Pflicht der Länder zu verantworten – abzuschieben, ist äußerst unbefriedigend. Auch wenn eine solche Feststellung, wie sie durch die Gerichte teilweise getroffen wurde, grundsätzlich erfreulich und zu begrüßen ist, so bringt sie doch nicht das für die neuen Aufgaben dringend benötigte zusätzliche Geld in die klammern kommunalen Kassen.

## **Europäische Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS)**

Von Dr. Birgit Frischmuth

Die Europäische Kommission hält an ihrem Plan fest. In der EU sollen einheitliche und verbindliche europäische Vorgaben zur Rechnungsführung des öffentlichen Sektors (EPSAS) durchgesetzt werden. Grundlage für die Erarbeitung dieser Vorgaben sind die veröffentlichten International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

Zur Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens auf EU-Ebene war schon in 2014 eine Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament erwartet worden. Das ist nicht erfolgt. Zwischenzeitlich teilte aber die für das Projekt innerhalb der Kommission zuständige Generaldirektion Eurostat mit, sie sehe für die Entwicklung der EPSAS nunmehr einen

Einführungszeitraum von zehn Jahren vor. Nach diesen Plänen sollen in den ersten fünf Jahren die Mitgliedstaaten bei der freiwilligen Umstellung auf ein doppisches Rechnungslegungssystem (basierend auf IPSAS) von der Kommission auch finanziell unterstützt werden. Zeitgleich sollen die EPSAS entwickelt werden. Diese sollen nach der Bewertung der Kommission nicht unnötig von dem Bezugsrahmen der IPSAS abweichen.

Die eigentliche Umstellung auf EPSAS-Standards soll in den Mitgliedstaaten dann in der zweiten Phase erfolgen.

Im Herbst 2015 hatte die Kommission eine Working Group EPSAS eingerichtet, die als Expertengremium die Kommission mittel- bis langfristig bei der Entwicklung, Einführung und Umsetzung der EPSAS unter Einbeziehung der Expertise aus den Mitgliedstaaten unterstützt. Insgesamt fünf Unterarbeitsgruppen (sogenannte Cells) sollen der Working Group EPSAS zuarbeiten. Die Mitgliedstaaten sollen insbesondere die Belange der unterschiedlichen Ebenen des öffentlichen Sektors – in Deutschland sind das also Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände und Sozialversicherungsträger – einbringen.

Formale Beschlüsse oder Entscheidungen werden in diesen Gremien nicht gefasst.

### **Nationale Strukturen zur Begleitung der EU-Debatte**

Während sich die kommunale Ebene seit dem Bekanntwerden der EU-Pläne sehr intensiv mit IPSAS, dem Vergleich zur kommunalen Doppik und dem zu erwartenden Zusatzaufwand einer erneuten Umstellung der Rechnungslegungsstandards auseinandersetzt, war das Thema auf staatlicher Ebene nur sehr zögerlich und zunächst nur in Hessen und Hamburg beachtet worden. Es hat einige Zeit in Anspruch genommen, bis Bund und Länder Strukturen aufbauten, die den europäischen Entwicklungsprozess von EPSAS kontinuierlich begleiten. Deutschland wird inzwischen in den EU-Gremien durch

das Bundesministerium der Finanzen und den Bundesrat vertreten. Durch den Bundesrat ist das Bayerische Finanzministerium und die Hamburger Finanzbehörde beauftragt, in den Beratungsgremien der Europäischen Union tätig zu werden.

Die Finanzministerkonferenz hat auf Ebene der Staatssekretäre eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der neben dem Bundesministerium der Finanzen die Finanzministerien der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen sowie Thüringen vertreten sind. Als Vertreter der für die Kommunen zuständigen Ressorts ist die Innenministerkonferenz durch das Innenministerium Rheinland-Pfalz in der Arbeitsgruppe berücksichtigt.

### **Aktuelle Studie: Vergleich der IPSAS mit den Standards staatlicher Doppik**

Ende März 2016 wurde ein im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellter Vergleich der IPSAS mit den Standards staatlicher Doppik publiziert. In dem umfassenden Forschungsgutachten kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass eine Systemumstellung mit einem nicht zu vernachlässigenden Aufwand gerade zu Beginn der Reform einhergeht. Die Herausforderungen bestehen

- bei den sich ändernden Prozessen (zum Beispiel bei der Zeitwertermittlung, der internen Leistungsverrechnung oder der Kostenerfassung, der Ermittlung der Steuerforderungen und der notwendigen verstärkten Kommunikation zwischen Fachbereichen und der Buchhaltung),
- im Bereich der IT (vor allem mit Blick auf die Berichtsstrukturen zum Beispiel bezogen auf die Segmentberichterstattung) und
- in besonderem Maße bei den betroffenen Akteuren.

Vor allem die Mitarbeiter in den Buchhaltungen und Fachverwaltungen werden entsprechend den Ergebnissen des Gutachtens vor einem nicht

unerheblichen Schulungs- und Weiterbildungsaufwand stehen. Es wird auch eine erhöhte Arbeitslast in einigen Bereichen erwartet. Aber auch die Empfänger der Berichte – Politik und Verwaltungsmanagement – werden vor neue Anforderungen gestellt.

### **Aktuelle Studie: Die Machbarkeitsstudie der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)**

Für das Rechnungswesen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) wurde in 2016 ein Proof-of-Concept zu den Umsetzungsmöglichkeiten von EPSAS auf Basis des aktuellen Rechnungssystemsystems der FHH anhand unterschiedlicher Kriterien 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 IPSAS als Referenzstandard für einen europäischen Rechnungslegungsstandard für den öffentlichen Sektor (EPSAS) erhebliche Auswirkungen auf die Umstellungskosten der anwendenden Gebietskörperschaften haben wird.

Normativ sei deshalb ein Rechnungslegungsstandard zu fordern, der das Schutzinteresse öffentlicher Haushalte im Sinne finanzieller Nachhaltigkeit unterstützt. Dies ist auch die Variante, in der für bereits vorhandene kaufmännische Rechnungswesenssysteme ein nur relativ geringer ergänzender Umstellungsaufwand anzunehmen sei. Auch angesichts der international relativ unterschiedlichen Ausprägung von bereits IPSAS anwendenden Gebietskörperschaften erscheine dies vertretbar.

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

Derzeit ist die Europäische Union auf den Prüfstand gestellt. Das Ergebnis der Abstimmung der Bürger des Vereinigten Königreichs über den Verbleib in der EU wirft viele Fragen auf. Dazu ge-

hört sicherlich auch die Frage, ob das bisher eingeschlagene Tempo einer Vergemeinschaftung angemessen ist. Subsidiarität und Proportionalität gehen dabei oft verloren. Die in den letzten Jahren zu beobachtende Tendenz, immer mehr Kompetenzen auf die Ebene von Brüssel zu ziehen, stößt zunehmend auf Widerstand. Bezogen auf das Thema EPSAS ist festzustellen, dass ein zusätzlicher Nutzen solcher Standards für deutsche Kommunen eher fraglich ist, denn durch die Einführung der kommunalen Doppik in den zurückliegenden 10 Jahren verfügen diese bereits über ein periodengerechtes Rechnungswesen. Deutlich wird dies zum Beispiel im Positionspapier der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) vom März 2016 mit dem Titel „Was bedeutet die Einführung der europäischen Rechnungslegungsstandards für die Kommunen (EPSAS)?“. Bei den gegenwärtigen Arbeitsstrukturen auf EU-Ebene zur Entwicklung der EPSAS finden hingegen die Steuerungserfordernisse und Erfahrungen der europäischen Kommunen keine direkte Berücksichtigung.

Gleichwohl spricht vieles für eine stärkere Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in der EU. Dafür sollte sich die EU-Kommission aber auf die Erarbeitung einheitlicher Grundsätze öffentlicher Buchführung beziehen. Ein solcher Ansatz wäre in den bereits über ein doppisches Rechnungswesen verfügenden Staaten (einschließlich ihrer Kommunen) mit begrenztem zusätzlichem Aufwand umsetzbar. Bevor es auf EU-Ebene um die rein technischen Standards der Rechnungslegung geht, sollte deshalb zunächst Konsens zum Zweck des neuen Rechnungswesens und den daraus abgeleiteten Grundsätzen der öffentlichen Rechnungslegung erreicht werden.

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung, an denen sich die kommunale wie auch die staatliche Doppik orientieren, sind auch hinsichtlich ihrer Auslegung über viele Jahrzehnte gereift. Werden solche Grundsätze aufgegeben, sind Daten aus der öffentlichen Rechnungslegung zu erwarten, die

Anlass zu Fehlinterpretationen bieten. Es bestehen daher eher Zweifel, dass IPSAS im Vergleich zum HGB zu einer höheren Transparenz gegenüber den Steuerzahlern und zu einer besseren Finanzkommunikation mit Investoren führt. Die für Deutschland an der europäischen Debatte maßgeblich beteiligten Wortführer sollten sich vor diesem Hintergrund an den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung orientieren.

Für eine europaweit abgestimmte Finanzberichterstattung wäre es wünschenswert, wenn bei der Umrechnung der einzelnen nationalen statistischen Haushaltsdaten eine Überleitungs-/Kongruenztafel vorläge, um vergleichbare Aussagen treffen zu können. Damit sollten manipulierbare Finanzstatistiken künftig vermieden werden.

### **Chancen der aktuellen Debatte erkennen**

Eine Chance bietet die aktuelle Debatte um EPSAS in Deutschland dennoch. Nämlich die Chance zu einer Zusammenführung der wesentlichen Regelungen der kommunalen Doppik, die derzeit durch föderale Vielfalt gekennzeichnet sind. Der bundesweite Diskurs, wie auch die Evaluierung der Reform des Gemeindehaushaltsrechts in den Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages von 2011 haben ergeben, dass genau in dieser Vielfalt ein Mangel der Reform gesehen wird. Zumal die Vergleichbarkeit doppischer Daten über Landesgrenzen hinweg durch diese Vielfalt zusätzlich erschwert wird. Zudem könnte durch die europäische Debatte die Phase des Übergangs des öffentlichen Sektors von der Kameralistik auf die Doppik in Deutschland zumindest zeitlich begrenzt werden. Zumal gerade diese Übergänge zusätzliche Probleme für die Finanzstatistik schaffen. Eine qualitativ hochwertige Finanzstatistik ist jedoch eine wichtige Prämisse für die Gestaltung der Finanzbeziehungen und -ausgleiche zwischen den Ebenen der öffentlichen Hand.

Die ersten inzwischen im bundesweiten Dialog zu beobachtenden Bemühungen um den verstärkten fachlichen und politischen Austausch zu den bestehenden Regelungen der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor werden deshalb von den Städten und ihrem Verband nicht nur begrüßt, sondern aktiv unterstützt.

## **Kommunales Zinsmanagement im Zeichen negativer Zinsen**

Von Dr. Birgit Frischmuth

Das kommunale Zinsmanagement steht vor sich ändernden Herausforderungen. Hauptanlass für diese Änderungen ist die Negativzinsstrategie der Europäischen Zentralbank (EZB). Die derzeitige Zinsstrategie der EZB stellt viele der bisherigen Regeln im Finanzmanagement auf den Kopf. Zudem werden die Konsequenzen der in den letzten Jahren verschärften Bankenregulierung und einer zunehmenden Konsolidierung der Bankenlandschaft spürbar.

Aktuell ist auf dem Geldmarkt viel Liquidität vorhanden. Nicht nur Banken, auch institutionelle Anleger suchen händeringend nach rentierlichen Anlagemöglichkeiten. Diese Marktsituation strahlt nicht nur auf die sich bietenden Möglichkeiten beim kommunalen Schuldenmanagement aus. Auch für das Management der kommunalen Rücklagen bestehen im aktuellen Marktumfeld Handlungserfordernisse.

### **Kommunale Anlagestrategien**

Kommunale Rücklagen hatten Ende 2015 ein Volumen von bundesweit insgesamt 52,3 Milliarden Euro. Zu den Geldanlagen des Hoheitsbereiches gehören unter anderem Kassenmittel, Mittel der rechtlich unselbständigen Stiftungen der Kommunen, wie auch Rücklagen zum Beispiel für bestehende Pensionsverpflichtungen. Die Prämisse – Sorgfaltspflicht im Umgang mit kommunalem Vermögen – ver-

langt, sichere, risikoarme Anlageform zu wählen. Damit fallen die erreichbaren Erträge sehr gering aus. In der aktuellen Negativzinsphase stellt sich zudem in besonderer Weise die Frage, wie die Gelder in ihren Kapitalwerten, wenn schon nicht real, so zumindest nominal erhalten werden können.

Bezogen auf kommunale Stiftungen sind die Praktiker gefordert, über geeignete Anlagestrategien die erforderlichen Erträge zu erwirtschaften, um den Stiftungszweck weiter erfüllen zu können. Bei den örtlichen Debatten um Anlagerichtlinien sind deshalb neben dem Ziel Sicherheit der Anlage auch ein angemessener Ertrag, Liquidität und Nachhaltigkeit wesentliche Kriterien.

### **Negative Zinsen bei Kassenkrediten**

Die aktuelle Statistik zeigt deutlich: Die Kassenkreditbestände der Kommunen sind weiterhin hoch (rund 51 Milliarden Euro) und in vielen Kommunen in den letzten Monaten auch weiter gestiegen. Diese Darlehen sind in der Regel variabel mit Bezug auf den Euribor als Bezugsgröße verzinst. Der Euribor (Euro Inter Bank Offered Rate) ist ein Referenz-Zinssatz für Termingelder mit unterschiedlichen Laufzeiten im Interbankengeschäft. Seit einigen Monaten ist dieser Bezugswert negativ. Das gilt nicht nur für sehr kurze Laufzeiten. Derzeit ist selbst der 12-Monats-Euribor negativ. So lag dieser zum Beispiel am 6.7.2016 bei -0,062 Prozent, der 6-Monats-Euribor wurde mit -0,189 Prozent und der 3-Monats-Euribor mit -0,293 Prozent ausgewiesen.

So bieten bei Neuabschlüssen oder Umschuldungen derzeit einige Banken (vor allem niederländische, belgische, vereinzelt auch deutsche Institute) Kommunen Darlehen mit negativer Verzinsung. Diese Institute zahlen also an die Kommune einen Zins statt einen solchen für das Darlehen zu verlangen. Bei einem solchen Vorzeichen ist aus Sicht der Banken die sichere Anlage bei einer deutschen Kommune, mit geringeren Negativzinsen das lukrativere Geschäft. Und selbstredend – auch

diese bietenden Institute kalkulieren eine für sie auskömmliche Marge ein.

Einigen Städten gelingt es damit derzeit, trotz hoher oder auch steigender Kassenkreditbestände, die Finanzierungskosten in der Summe auf niedrigem Niveau zu halten. Allerdings steigt mit wachsender variabler Verzinsung auch das Zinsänderungsrisiko.

### **Zinssicherung durch Derivate**

Zinssicherung kann unter anderem durch den Einsatz von Derivaten erreicht werden. Im Zeitalter der positiven Zinslandschaft wurden in den zurückliegenden Jahren verbreitet Payer Swaps genutzt, um das Zinsänderungsrisiko variabel verzinsten Darlehen abzusichern. Alternativ konnte und kann die Stadt auch je nach Marktsituation Darlehen mit langfristiger Zinsbindung (Festzinskredite) aufnehmen. Solche Festzinskredite sind in der Regel vergleichsweise kostenintensiv. Deshalb wurde verbreitet als kostengünstigere Variante anstelle eines Festzinskredits über die Nutzung von sogenannten synthetischen Festzinskrediten eine Zinssicherung erreicht.

Ein synthetischer Festzinskredit entsteht, wenn ein variabel verzinstes Darlehen durch ein Derivat in ein festverzinstes Darlehen gewickelt wird. In der positiven Zinslandschaft war das unproblematisch und hat gut funktioniert. In der aktuellen Negativzinssituation versagt der Mechanismus jedoch in vielen Fällen. Er versagt aber nur, weil einige Banken mit Blick auf ihre eigene Ertragssituation die Verträge der Bestandsgeschäfte neu interpretieren. In diesen Fällen unterstellt die Bankenseite eine Zinsuntergrenze für variabel verzinsten Darlehen bei Null. Diese Untergrenze wird bei dem daraufsitzenden Derivat jedoch ausgeschlossen. So sei der Negativzins durch die Kommune zu zahlen. Damit ist der ursprünglich vereinbarte und beabsichtigte Zinstausch gestört und funktioniert nicht mehr. Deshalb suchen betroffene Kommunen derzeit vermehrt das Gespräch mit den Banken für angemessene Lösungen, um

die bei Vertragsschluss beabsichtigte Sicherungsfunktion auch bei einem negativen Fixing des Euribor erfüllen zu können. Vielfach konnten auch bereits Lösungen gefunden werden.

## **Aktuelle Rechtsprechung zu Beratungspflichten der Banken**

Im März 2016 hat sich der Bundesgerichtshof (BGH) erneut mit den Beratungspflichten von Banken beschäftigt. Der BGH hat unter anderem dargelegt, unter welchen eng gesetzten Voraussetzungen ein „konnexes Grundgeschäft“ zum Zinssatz-Swap-Vertrag zu bejahen ist, so dass die beratende Bank keine Aufklärung über den anfänglichen negativen Marktwert des Swap-Vertrages schuldet.

Der BGH hat mit Blick auf nicht bestehende Aufklärungspflichten zum negativen Marktwert sehr enge Grenzen für den Begriff der Konnexität gesetzt. Keine Aufklärungspflichten sind danach nur zu vermuten, wenn der Zinssatz-Swap-Vertrag mit der Bank geschlossen wird, die zugleich Darlehensgeberin des Kunden ist. Der Bezugsbetrag des Zinssatz-Swap-Vertrags muss der zur Rückzahlung ausstehenden Valuta eines bereits bestehenden oder zeitgleich abgeschlossenen Darlehensvertrags entsprechen oder darf ihn jedenfalls nicht übersteigen. Die Laufzeit des Zinssatz-Swap-Vertrags muss bei variabel verzinslichen Darlehen der des Darlehensvertrags und bei Festzinsdarlehen der Laufzeit der Zinsbindung gleichstehen oder darf sie jedenfalls nicht überschreiten. Die Zahlungspflichten der Bank müssen sich mit dem vom Kunden in dem zugeordneten Darlehensvertrag übernommenen variablen oder festen Zins mindestens im Sinne einer partiellen Absicherung gegenläufiger Zinsrisiken decken. Die Bank muss jeweils zum gleichen Stichtag entweder den auf denselben Basiswert (etwa einen Referenzzinssatz) bezogenen variablen Zinssatz des Kunden aus dem Darlehensvertrag im Tausch gegen einen festen Zins übernehmen oder dem Kunden den von ihm aus dem Darlehensvertrag

geschuldeten Festzins gegen einen variablen Zins zahlen. Konnex sind mithin Zinssatz-Swap-Verträge, die wirtschaftlich betrachtet zumindest partiell entweder ein variabel verzinsliches Darlehen in ein synthetisches Festzinsdarlehen oder ein Festzinsdarlehen in ein synthetisch variabel verzinsliches Darlehen umwandeln.

## **Fremdmittelfinanzierung erfolgt weiter in hohem Anteil über Kommunalkredite**

Auch gegenwärtig wird der Bedarf deutscher Kommunen an Fremdmittelfinanzierung in hohem Anteil (über 90 Prozent) über Kommunalkredite gedeckt. Verschiedene Erhebungen haben in jüngster Zeit aber auch ergeben, dass gerade höher verschuldete Kommunen weniger Angebote bei Kreditanfragen erhalten. Schon deshalb müssen auch künftig die Bemühungen fortgesetzt werden, die Bonität aller Kommunen zu sichern. Die Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme für Kommunen in schwierigen Haushaltssituationen in nahezu allen Bundesländern sind weiterhin von hohem Wert. Es darf zu keinem Zahlungsverzug oder gar Zahlungsausfall gegenüber Kreditinstituten, auch nicht im Einzelfall, kommen.

## **Alternativen zum Kommunalkredit**

Um bestehenden Risiken der Liquiditäts- und Zinssicherung entgegenzuwirken, werden Alternativen zum Kommunalkredit getestet. Schuldscheindarlehen werden inzwischen in vielen Städten genutzt. Mit Anleihen haben vor allem Großstadtverwaltungen in den letzten Jahren Erfahrungen gesammelt. Ende Mai 2016 wurde erneut eine Gemeinschaftsanleihe in NRW begeben. Beteiligt waren die Städte Hagen, Remscheid und Solingen. Das war nun die vierte NRW-Städteanleihe. Die Nachfrage der Investoren war hoch.

Die Stadt Bochum platzierte im Mai 2016 zum ersten Mal eine eigene Stadtanleihe mit einem Volumen von 115 Millionen Euro. Zuvor hatte Bochum bereits Schuldscheindarlehen

aufgenommen und war im Februar 2015 an einer Gemeinschaftsanleihe mit Essen, Herne, Remscheid, Solingen und Wuppertal beteiligt.

Auf diesem Wege gelingt es zusätzliche Gläubigergruppen anzusprechen. Die letzten Anleihen hatten eine Laufzeit von 10 Jahren. Aufgrund der hohen Nachfrage konnten attraktive Konditionen für die beteiligten Städte eingeworben werden. Mit zunehmender Praxis wird auch der Aufwand bei der Vorbereitung und der notwendigen Kommunikation bei den Anleihen überschaubarer.

Grundsätzlich gilt bei allen Alternativen zum Kommunalkredit zu prüfen, ob sie für Kommunen auf Grund der kommunal- und bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen zulässig sind. Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist ein wesentlicher Gradmesser. Ein weiteres wichtiges Prüfkriterium bei der Ansprache zusätzlicher potenzieller Investoren – ob diese ohne ein externes Rating durch Ratingagenturen Finanzierungen gewähren – bleibt derzeit unverändert. In jedem Falle stellt jedoch die Ansprache des Kapitalmarktes hohe Anforderungen an die Finanzkommunikation der Kommune.

## **Infrastrukturberatung als neues, nutzenstiftendes Angebot für Kommunen?**

Von Dr. Birgit Frischmuth

Derzeit wird auf Bundesebene die Umwandlung der ÖPP Deutschland AG („Partnerschaft Deutschland“, PD) in eine rein öffentlich getragene GmbH mit Nachdruck vorangetrieben. Die Neuausrichtung der PD soll noch in 2016 vollzogen werden.

Dabei geht es zum einen darum, neue Gesellschafter für die PD zu finden. Die private Seite wird sich zurückziehen. Gerade die Beteiligung der privaten Partner hatte in der Vergangenheit wiederholt (berechtigt oder unberechtigt sei dahingestellt) zu kritischen Stimmen gegenüber der PD

geführt. Die Organisation LobbyControl forderte, die ÖPP Deutschland AG aufzulösen, da sie eine Einladung zu Lobbyismus zulasten der Bürger sei. Transparency Deutschland betonte, dass klare Auftraggeber- und Auftragnehmerbeziehungen öffentlich-privater Partnerschaften aus Sicht der Korruptionsprävention eindeutig vorzuziehen seien.

Zum anderen geht es bei der Neuausrichtung der PD darum, den Unternehmenszweck neu zu definieren. Zumal die Zahl der ÖPP-Vorhaben in Deutschland sehr überschaubar geblieben ist. Jene, die solche Partnerschaften anstreben, können zur Orientierung hinsichtlich grundsätzlicher, allgemeiner Fragen inzwischen auf umfassende Ausarbeitungen ( zum Beispiel den ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau, Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) zugreifen.

Das künftige Unternehmen soll viel mehr als die bisherige PD eine „Infrastrukturberatungsgesellschaft für Kommunen“ werden, wie sie unter anderem von der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (Fratzscher-Kommission) im April 2015 vorgeschlagen wurde. Kommunen sollen bei Bedarf in der Planung und Durchführung von Investitionsvorhaben unterstützt werden, um diese unabhängig von der gewählten Beschaffungsvariante so wirtschaftlich wie möglich zu realisieren. Um einen einfachen Zugang zu Beratungsleistungen des Unternehmens zu erhalten, soll es für Kommunen die Möglichkeit geben, im Wege der Inhouse-Vergabe die PD zu beauftragen.

### **Bedarf an neutraler Beratung bei Investitionsvorhaben**

Ein Bedarf der Städte an kostengünstiger, neutraler Beratung bei Investitionsvorhaben kann unterstellt werden und wurde unter anderem auch von den Rechnungshöfen bestätigt. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich mehrfach zur Wirtschaftlichkeit insbesondere von ÖPP-

Projekten geäußert. In einem Erfahrungsbericht (vom September 2011) wurde – ohne Bezug zur Tätigkeit der PD, aber im Hinblick auf den Einsatz externer Berater – festgestellt: In rund 80 Prozent der geprüften Projekte hatten die öffentlichen Auftraggeber externe Berater beauftragt, die regelmäßig auch Beratungsleistungen zur Frage der Wirtschaftlichkeit erbrachten. Die Rechnungshöfe stellten unter anderem fest, dass sich in vielen Fällen die Arbeitsergebnisse der Berater durch mangelnde Nachvollziehbarkeit „auszeichnen“. Zum Teil wären die Grenzen zwischen Beratung und Lobbying fließend. Bei einigen geprüften Maßnahmen überstiegen die Transaktionskosten den ursprünglich geplanten Betrag erheblich, sodass die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Beschaffungsvariante bereits dadurch infrage gestellt war.

### **Im Fokus: alle Beschaffungsvarianten (nicht nur ÖPP)**

Die künftige PD muss offen für alle Beschaffungsvarianten sein. Unterstützung beim Planungs- und Umsetzungsprozess von Projekten kann für all jene Kommunen eine Entlastung sein, die vor dem Hintergrund fortgesetzter Haushaltskonsolidierungsprozesse in den vergangenen Jahren massiv Personal abbauen mussten. Eine Umfrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, die mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände im 1. Halbjahr 2015 die Antworten von mehr als 1.000 kommunalen Finanzverantwortlichen erfasste, hatte zum Ergebnis, dass etwa zwei Drittel der Befragten die zu geringen personellen Ressourcen vor Ort als einen wichtigen Faktor für den Investitionsrückstand der eigenen Kommune bewerten. Eigene Kapazitäten auch für komplexere Infrastrukturmaßnahmen vorzuhalten sei entsprechend der Erhebung vielfach unwirtschaftlich. Sinnvoller sei es, Kompetenzen zu bündeln, auf die kommunale Verwaltungen bei Bedarf zurückgreifen können. Dies gelte für alle Phasen des Projektzyklus und unabhängig davon, welche Beschaffungsvariante (ÖPP oder konventionell) gewählt wird.

### **Förderung öffentlicher Kooperationen**

Für die Weiterentwicklung gerade von öffentlichen Kooperationen, die in einer beachtlichen Zahl von Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages bereits gelebte Praxis ist, gilt es, die erforderlichen steuer- und vergaberechtlichen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern. Ein Beispiel für den ÖPNV in NRW ist der Zusammenschluss von neun kommunalen Verkehrsunternehmen „spurwerk.nrw“, um enger zusammen zu arbeiten, gemeinsam Großaufträge zu erteilen und dadurch Effizienzgewinne zu erzielen.

### **Neuausrichtung der ÖPP Deutschland AG wird befürwortet**

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat die Initiative zur Neuausrichtung der ÖPP Deutschland AG in ihrer Gesellschafterstruktur und neugefassten Unternehmenszielen befürwortet. Gegenwärtig ist noch nicht abschließend geklärt, wie die Inhouse-Fähigkeit im Verhältnis zwischen einer interessierten Stadt und der PD hergestellt werden kann. Dazu werden interessierte Kommunen selbst Anteile an der PD erwerben können. Der Bund ist grundsätzlich bereit, seine Anteile in einem gewissen Maß interessierten Kommunen für diesen Zweck zur Verfügung zu stellen. Geprüft wird derzeit noch, wie sinnvoll und praktikabel es ist, einen speziellen rechtsfähigen Verein zugründen, der Anteile an der PD erwirbt und dem interessierte Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages beitreten können. Wesentlich zur Beantwortung dieser Frage ist, welche Kosten mit einer solchen Vereinslösung verbunden sind.



### III. Länderreport

Der Länderreport beschreibt aus städtischer Sicht die wesentlichen Entwicklungen der finanzpolitischen Gesetzgebung in den Ländern. Im Vergleich zu den vorangegangenen Berichtszeiträumen ist festzustellen, dass die Diskussionen über die kommunale Finanzausstattung, Haupt- und Nebenansätze der Finanzausgleichssysteme, Landeszuweisungen und Konsolidierungsprogrammen in vielen Ländern vor den aktuellen Herausforderungen der Flüchtlingsaufnahme in den Hintergrund geraten sind. Vielerorts boten die Kostenerstattungs-systeme, die auf eine stabile, niedrige Zahl von Asylbewerbern ausgelegt waren, keine ausreichende Antwort auf die dynamische Entwicklung der Flüchtlingszahlen. In Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit und/oder -bereitschaft der jeweiligen Landesregierung konnten die Finanzierungssysteme in vielen Ländern verbessert werden, wenn auch nicht immer zur vollen Zufriedenheit der Kommunen.

Neben der Flüchtlingskostenfinanzierung bleiben Struktur- und Streitfragen des kommunalen Finanzausgleichs das prägende Thema in den Gesprächen zwischen Ländern und Kommunen. Auch die Landesverfassungsgerichte tragen ihren Teil zur Weiterentwicklung der Debatten bei. Im Übrigen reicht die Themenpalette von Konnexitätsfragen über die Kita-Finanzierung bis hin zur Digitalisierung des Rettungsfunks und ist damit so vielfältig wie die kommunalen Strukturen in den Ländern.

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



In Baden-Württemberg wirken im Berichtszeitraum noch die Vereinbarungen zum kommunalen Finanzausgleich, die im Jahr 2012 in den Verhandlungen der Gemeinsamen Finanzkommission zum Doppelhaushalt 2013/2014 getroffen wurden. Das Land und die kommunalen Landesverbände hatten sich darauf verständigt, dass der sogenannte Konsolidierungsbeitrag – also die Vorwegentnahme aus der Schlüsselmasse zugunsten des Landeshaushalts – in den Jahren 2013 und 2014 von 365 Millionen Euro um jeweils 25 Millionen Euro auf 340 Millionen Euro, und in 2015 und 2016 (Doppelhaushalt des Landes) nochmals um jeweils 25 Millionen Euro auf nunmehr 315 Millionen Euro reduziert wird.

Nach der Landtagswahl 2016 und der anschließenden Bildung einer Regierung unter Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen und der CDU haben die beiden Regierungsfractionen in den Koalitionsverhandlungen allerdings verkündet, dass zum Abbau des strukturellen Defizits im Landeshaushalt auch die Kommunen ihren Beitrag leisten müssten – ohne dass dies im Koalitionsvertrag konkretisiert wurde. Die Eckpunkte zum Landeshaushalt 2017 sehen nun 800 Millionen Euro struktureller Einsparmaßnahmen vor, mit denen die Landesregierung die „schwarze Null“ erreichen will. 430 Millionen Euro davon sollen durch Kürzungen im Personalbereich und bei den Kommunen eingespart werden. Die kommunalen Befürchtungen, wieder stärker zur Konsolidierung des Landeshaushalts herangezogen zu werden, scheinen sich damit zu bewahrheiten.

Offen bleibt derzeit, unter welchen Voraussetzungen die neue Landesregierung die genannten Sparziele umsetzen will. Auf Protest stößt zudem, dass sich die im Koalitionsvertrag ohne Haushaltsvorbehalt vorgesehe-

nen Maßnahmen zu Mehrausgaben in Höhe von einmalig 1,4 Milliarden Euro addieren und zu laufenden Kosten von circa 750 Millionen Euro führen werden. Die Kommunen werden kaum akzeptieren können, dass das Land einerseits kommunale Sparbeiträge verlangt und andererseits dieses Geld für zusätzliche Ausgaben verwenden will. Für die anstehenden harten Verhandlungen wäre zumindest wünschenswert, wenn diese als Ergebnis wieder eine langfristige Vereinbarung zwischen Land und Kommunalen Landesverbände hervorbringen würden. Wie in der vorangegangenen Legislaturperiode würde eine solche Verständigung, sofern sie eine auskömmliche Finanzierung sicherstellt, den Kommunen ausreichende Planungssicherheit gewähren.

Allerdings könnte nach den Plänen der neu gewählten Regierungskoalition der kommunale Finanzausgleich in Baden-Württemberg insgesamt novelliert werden: Nach dem Koalitionsvertrag sollen in den kommunalen Finanzausgleich ein Flächenzuschlag sowie ein Demografiefaktor eingeführt werden, um die Finanzierung für die Kommunen im ländlichen Raum zu sichern. Bisher wird der kommunale Finanztopf überwiegend einwohnerbezogen verteilt. Der baden-württembergische Städtetag hat sich in der Vergangenheit bereits klar gegen einen Flächenzuschlag ausgesprochen. Auch ein Demografiefaktor kann nicht dazu dienen, trotz geänderten Strukturen den Status quo künstlich am Leben zu erhalten, sondern muss mit der notwendigen Anpassung der Infrastruktur an die veränderten Verhältnisse einhergehen.

Neues könnte sich mit der neuen Landesregierung auch für die Finanzverfassung in Baden-Württemberg ergeben: Bisher ist die Schuldenbremse nur in der Landeshaushaltsverordnung verankert. Nach dem Koalitionsvertrag soll diese nun in die Landesverfassung aufgenommen werden. Aus kommunaler Sicht sollte mit der Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung gleichzeitig die Zusicherung einer auskömmlichen kommunalen Finanzausstattung verbunden werden.

**Steuerverbundwirtschaft 2016 in den westdeutschen Ländern – Verbundgrundlagen und Verbundquoten in v. H.**

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

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

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

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

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

\* Hessen hat auf ein sog. rechnungsgestütztes Bedarfssystem umgestellt. Bei diesem Modell wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht im Wege einer prozentualen Beteiligung (Verbundquote) an den Verbundgrundlagen berechnet, sondern über eine rechnungsgestützte Bedarfsmessung. Hessen verzichtet daher vollständig auf die Ausweisung einer Beteiligungsquote.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach den Finanzausgleichsplanungen bzw. Finanzausgleichsgesetzen der Länder (Stand: Juni 2016).

Andernfalls droht den kommunalen Kassen ein Schicksal als finanzielles Notventil des Landeshaushalts, wie die angekündigte Sparrunde zum Wohle des Landeshaushalts bereits jetzt erahnen lässt.

Noch vor der Landtagswahl hatten die kommunalen Spitzenverbände mit der damaligen Landesregierung eine Finanzierungsvereinbarung getroffen, die den Leistungen der Kommunen bei der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge gerecht wird: Für die Kosten der vorläufigen Unterbringung (Zeitraum bis zur Entscheidung über das Aufenthaltsrecht, maximal aber zwei Jahre) wurde für die Jahre 2015 und 2016 eine sogenannte nachlaufende Spitzabrechnung der Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) durchgesetzt. Das bisherige System der Pauschalen wurde dadurch abgelöst: Die Pauschalen blieben demnach zwar bestehen, werden aber als Abschlagszahlung betrachtet. Beginnend im Jahr 2016 können die Stadt- und Landkreise dann für 2015 und 2016 gegebenenfalls entstandene höhere Kosten mit dem Land abrechnen. Hintergrund dafür war die zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklung insbesondere bei den liegenschaftsbezogenen Kosten (während in einigen Kreisen die entsprechenden Pauschalenbestandteile auskömmlich waren, ging die Schere in anderen Gebieten immer weiter auf). Obwohl die kommunalen Spitzenverbände im Land zunächst

auf die unbürokratische Lösung einer Direktbuchung gesetzt hatten, zeigten sie sich mit dem geschlossenen Kompromiss zufrieden.

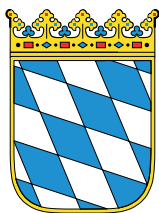
Für die Anschlussunterbringung der Menschen mit einem Aufenthaltstitel beziehungsweise die Unterbringung nach zwei Jahren in der vorläufigen Unterbringung gibt es dagegen bisher noch keine Vereinbarung über eine Verteilung der Lasten zwischen Land und Kommunen. Das Land engagiert sich bisher lediglich mit verschiedenen, allerdings teilweise nur sehr gering dotierten Förderprogrammen. Ein Integrationskonzept gibt es ebenso wenig wie eine konkrete Zusage zu einer verbesserten Förderung des sozialen Wohnungsbaus. Im Koalitionsvertrag ist allerdings ein „Pakt für Integration“ mit den Kommunen sowie ein Landeswohnraumförderprogramm „Wohnungsbau BW“ angekündigt. Die Diskussionen werden künftig auch mit Blick auf die vom Bund angekündigten Finanzhilfen für die Integrationsleistungen geführt werden, die unbedingt auf der kommunalen Ebene ankommen müssen. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Neben den Kosten der Flüchtlingsunterbringung und -integration und des sozialen Wohnungsbaus spielt auch die Erhöhung der Finanzierung für die Betreuung der Kinder ab 3 Jahren eine Rolle in den anstehenden Finanzverhandlungen:

Ende 2011 hatten sich Landesregierung und kommunale Landesverbände im Rahmen des Pakts für Familien mit Kindern darauf verständigt, dass das Land ab 2014 68 Prozent der kommunalen Ausgaben für die Kleinkindbetreuung übernimmt. Für die Jahre 2012 und 2013 wurde eine deutliche Erhöhung der Förderpauschalen vereinbart. Diese Erhöhung hat den Ausbau der Kleinkindbetreuung im Land deutlich beschleunigt. Bedingt durch die neue Berechnungssystematik sank dann die Landesförderung im Jahr 2014 aber auf 453 Millionen Euro - 115 Millionen Euro weniger. Statt der zugesagten 68 Prozent liegt die Beteiligungsquote des Landes vielfach deutlich darunter. Um den vereinbarten Landesanteil wieder auf das angestrebte Maß zu erhöhen und dauerhaft in allen Kommunen zu garantieren, wurden entsprechende Veränderungen am Berechnungssystem angestoßen. Während sich beim Kostenersatz die prozentuale Beteiligung des Landes zwischenzeitlich eingespielt hat, sieht der kommunale Finanzausgleich für die Betreuung der Kinder über 3 Jahren weiterhin nur einen Festbetrag vor. Dieser Förderbetrag wurde seit 2013 nicht mehr angepasst und berücksichtigt weder Tarifsteigerungen noch die erhöhte Zahl zu betreuender Kinder durch den Zuzug von geflüchteten Familien. Weitere wichtige Handlungsfelder in den nächsten Jahren werden die Finanzierung der Schulbaumodernisierung sowie der

Ausbau der Ganztags schulbetreuung in der Sekundarstufe 1 sein.

## Bayern



Mit dem bayerischen Finanzausgleichsgesetz 2016 wurde das lange, hart und in nicht immer sachlicher Diskussion ausgehandelte Reform-

paket zur Strukturreform bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen zu einem ersten Abschluss gebracht. Der Einigung ging zunächst eine gutachterliche Untersuchung zur Überprüfung der Verteilungsgerechtigkeit durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut zu Köln voraus. Daran schloss sich eine langwierige Diskussion zu den getroffenen Feststellungen und Empfehlungen an. Die daraus resultierenden Vorschläge haben in dem schließlich gefundenen Kompromiss keine vollständige Umsetzung gefunden.

Aus kommunaler Sicht konnte im Ergebnis das funktionierende Finanzausgleichssystem nachhaltig optimiert werden. Die erfolgten Änderungen sind dabei vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit vorgenommenen Nachjustierungen zu bewerten, die vor allem Verbesserungen für die kleinen Gemeinden mit sich gebracht hatten.

Im Zuge der Strukturreform wurde die bisherige Berechnungssystematik modifiziert:

- Es wurde die Anzahl der Kinder in Tageseinrichtungen als neues Bedarfskriterium aufgenommen, um die steigende Ausgabenbelastung in diesem Bereich angemessen im Finanzausgleich zu berücksichtigen.
- Für die Belastungen der kreisfreien Städte und der Landkreise im sozialen Bereich wird als neuer Indikator die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) herangezogen. Bislang erfolgte die Berücksichtigung auf Grundlage der tatsächlichen Ausgaben. Aus diesem Grund stand dieser Soziallastenausgleich häufig in der Kritik.

Übersicht 17:

## Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern

	Altes Modell	FAG 2016 (Strukturreform)
<b>Berechnung der Steuerkraftmesszahl</b>		
Nivellierungshebesätze		
Grundsteuer A + B	250 %	310 %
Gewerbesteuer	300 %	310 %
Teilanrechnung der über den Nivellierungshebesätzen liegenden Steuereinnahmen	–	10 %
<b>Berechnung der Ausgangsmesszahl</b>		
Einwohnerbasierter Hauptansatz (Einwohnergewichtung)	unverändert; der Hauptansatz liegt für eine Gemeinde je nach Einwohnerzahl zwischen 112 % und max. 150 %. Anwendung des 10jährigen Demografiefaktors bei der Einwohnerzahl.	
Ergänzungsansatz für Kreisfreiheit	unverändert; 10 % vom Hauptansatz	
Ergänzungsansatz für Strukturschwäche	unverändert; bei überdurchschnittlicher Zahl an Arbeitslosen im Verhältnis zur Steuerkraft	
Ergänzungsansatz für Belastung durch Sozialhilfe und durch Grundsicherung für Arbeitsuchende für kreisfreie Städte und Landkreise	Verhältnis der tatsächlichen Aufwendungen zur Umlagekraft	Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (Gewichtungsfaktor 3,1/Person)
Ergänzungsansatz für Kinder in Tageseinrichtungen für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden	–	Gewichtungsfaktor 1,0/Kind
Sonderschlüsselzuweisungen	unverändert; im Falle einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft	

- Die Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer wurden erhöht und einheitlich bei 310 Punkten festgelegt. Darüber hinaus enthält die Steuerkraftermittlung zusätzlich 10 Prozent der tatsächlichen Steuereinnahmen, die aus Hebesätzen über dem Nivellierungswert resultieren.

Mit der Anhebung der Nivellierungshebesätze für alle Realsteuern auf 310 Prozent und eine darüber hinaus gehende Anrechnung von 10 Prozent der über dem Nivellierungshebesatz liegenden Realsteuereinnahmen kommt es zu einer höheren Anrechnung der tatsächlichen Steuereinnahmen bei der Steuerkraftmesszahl. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen, sondern auch auf die Kreis- und Bezirksumlagebelastungen der Städte und Gemeinden.

Die geänderte Abrechnungssystematik trug wesentlich dazu bei, dass es in den Städten und Gemeinden im Jahr 2016 aufgrund der höheren Steuerkraft zu einem deutlichen Anstieg der Umlagekraft um durchschnittlich 9,6 Prozent kam. Die Städte und Gemeinden hatten im Vorfeld der Strukturreform

die Erwartung nach einer entsprechenden Anpassung der Kreis-/Bezirksumlagesätze deutlich gemacht. Nach jetzigem Diskussionsstand werden aber nur wenige Landkreise substanzielle Umlagesenkungen vornehmen. Auch bei den Bezirken wird es lediglich in zwei Regierungsbezirken Senkungen geben. Das bedeutet, dass die Umlagebelastung der Städte und Gemeinden im Jahr 2016 steigt.

Die bayerischen Kommunen erhalten seit 2012 als Sonderform der im Finanzausgleich vorgesehenen Bedarfsgemeinschaften die sogenannten Stabilisierungshilfen. Diese Finanzhilfen zielen primär auf den Abbau der Verschuldung und können von Kommunen beantragt werden, die sich in einer finanziellen Notlage befinden (zum Beispiel negative freie Finanzspanne, ungünstige finanzielle Bewegungsfreiheit, hohe Verschuldung) oder mit strukturellen Härten zu kämpfen haben (zum Beispiel weit unterdurchschnittliche Steuerkraft, Einwohnerrückgang). Die Finanzmittel werden innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellt. Aufgrund der niedrigeren Steuerkraft und des Einwohnerrückgangs lag der regionale Förderschwerpunkt in den vergangenen Jahren im nordöstlichen Teil Bayerns.

Grundvoraussetzung für die Gewährung von Stabilisierungshilfen ist die Bereitschaft zu Konsolidierungsmaßnahmen. Die Kommunen müssen deshalb Konsolidierungskonzepte nach einem vorgegebenen 10-Punkte-Katalog aufstellen, im Gemeinderat beschließen und regelmäßig über den Vollzug berichten. Bei den Konsolidierungsbemühungen stehen insbesondere Maßnahmen wie Anpassung der Realsteuerhebesätze (mindestens auf den größenklassenspezifischen Landesdurchschnitt), Erlass von Straßenausbaubeitragssatzungen, Erhebung von kostendeckenden Gebühren bei kostenrechnenden Einrichtungen und der Abbau von übermäßigen freiwilligen Leistungen im Mittelpunkt.

Die Mittel für die Bedarfszuweisungen wurden in den vergangenen Jahren schrittweise erhöht. Im Jahr 2016 erfolgte eine weitere Aufstockung um 30 Millionen Euro auf 150 Millionen Euro. Von den kommunalen Spitzenverbänden wird kritisiert, dass der überwiegende Anteil (98,4 Millionen Euro) mittels Umschichtung aus dem allgemeinen Steuerverbund finanziert wird. Dies entspricht einem Anteil von rund 66 Prozent. Diese Mittel fehlen bei den Schlüsselzuweisungen. Der finanzielle Anteil, den das Land an den Stabilisierungshilfen trägt, sollte deshalb sukzessive ausgeweitet werden.

Von den Mitteln, die der Bund im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes bereitstellt, entfallen auf Bayern 289 Millionen Euro. Diese Mittel sollen in Bayern für die energetische Sanierung kommunaler Gebäude, Verbesserung der Barrierefreiheit sowie städtebauliche Maßnahmen verwendet werden. Gemeinden können Fördermittel beantragen,

- wenn ihre durchschnittliche Finanzkraft von 2011 bis 2013 unter dem Landesdurchschnitt der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegt und sie entweder in einem Raum mit besonderem Handlungsbedarf liegen oder ihr Schuldenstand am 31.12.2013 den Landesdurchschnitt übersteigt oder

- wenn sie Empfänger von Stabilisierungshilfen in den Jahren 2014 oder 2015 waren oder
- wenn ihr Saldo der freien Finanzspitze in den letzten drei Jahren vor der Antragsstellung negativ war.

Koordiniert wird die Verteilung der Fördermittel in den bayerischen Regierungsbezirken, in denen jeweils regional eingesetzte Beiräte individuelle Förderkriterien und Verteilungsmechanismen festgelegt haben. Für eine möglichst breite Förderung verfolgen die Bezirksregierungen die grundsätzliche Zielrichtung, in Abstimmung mit den antragsberechtigten Kommunen der Höhe nach überschaubare und kompakte Förderprojekte auf den Weg zu bringen.

## Hessen



Der Hessische Landtag hat im Jahr 2015 mit dem zum 1.1.2016 in Kraft getretenen neuen Finanzausgleichsgesetz 2016 mit einem

historischen Systemwechsel das Finanzbeziehungsgeflecht von Land zu Kommunen und der Kommunen untereinander nachhaltig verändert (siehe Gemeindefinanzbericht 2015, S. 71 ff.). Ziel war die Einführung eines Bedarfsmodells im Kommunalen Finanzausgleich. Dennoch wäre es nicht zutreffend, das neue Finanzausgleichssystem (FAG-System) in Hessen schlicht als Bedarfsmodell zu bezeichnen:

Bestimmend für die vertikale Finanzverteilung ist zwar die auf kamerale Jahresrechnungen der Vorjahre gestützte Bedarfsermittlung. Maßgeblich für den kommenden kommunalen Finanzausgleich 2017 ist der Durchschnitt der Jahresrechnungen 2012, 2013 und 2014. Die Finanzausgleichsmasse wird jedoch nach der bedarfsunabhängigen, an den Landeseinnahmen orientierten sogenannten Verstetigungsgröße fortgeschrieben. Die Finanzausgleichsmasse wächst jährlich entsprechend dem Zuwachs

des Steuerverbundes für Hessen im Vergleich zum vorausgegangenen Ausgleichsjahr. Man muss daher von einem Mischsystem sprechen: Der Gesetzgeber hat ein rechnungsgestütztes und am Steuerverbund orientiertes kommunales Finanzausgleichssystem geschaffen.

Um die Mischung noch zu vollenden, lässt der Gesetzgeber horizontal anders als vertikal nicht nach dem rechnungsgestützt ermittelten Bedarf verteilen. Vielmehr unterteilt er wie zuvor nach allgemeinen Zuweisungen – also Schlüsselzuweisungen, besonderen Finanzausweisungen und Investitionszuweisungen. Schlüsselzuweisungen werden weiterhin steuerkraftabhängig auf Grundlage eines als „veredelten“ Einwohners dargestellten Gesamtansatzes verteilt. Dabei wird bei den kreisangehörigen Städten neben der Einwohnerzahl allerdings nicht mehr auf die Einwohnerdichte, sondern auf die zentralörtliche Funktion abgestellt, um die zusätzlichen Ausgabenbedarfe durch eine höhergewichtete Einwohnerzahl in der Bedarfsberechnung zu berücksichtigen.

Auch das Verhältnis der Kommunen untereinander wird nach konventionellem Regelwerk abgewickelt: Das System der Kreisumlage richtet sich ebenso wie die in Hessen erhobene Schulumlage – zwischen dem Kreis als Schulträger und den kreisangehörigen Nicht-Schulträgergemeinden – nach Hebesatz und Umlagegrundlage. Der vertikal ermittelte Bedarf spielt hier ebenfalls keine Rolle. Die Umlage wird lediglich in der vertikalen Bedarfsrechnung mittels Hochrechnung in der Weise einbezogen, dass sie den Bedarf der umlageberechtigten Landkreise mindert, den Bedarf der umlagepflichtigen Gemeinden erhöht.

Damit beinhaltet das Finanzausgleichsgesetz gleich zwei Bedarfsbegriffe: einen zur vertikalen Verteilung eingesetzten, rechnungsgestützt ermittelten, Bedarf und einen rein fiktiv nach Kennzahlen, von vor allem zentralörtlich gewichteten Einwohnern ermittelten Bedarf.

Nachdem das Ausgleichsjahr 2016 noch sehr stark von Übergangsvorschriften geprägt war, wird das kommende Rechnungsjahr 2017 das erste Rechnungsjahr sein, in dem das neue Recht seine volle Wirkung entfaltet. Ob das System robust und frei von „rechnungsgestützter Volatilität“ ist, wird sich im kommenden Ausgleichsjahr zeigen.

Allerdings darf man das Ausgleichsjahr 2017 noch nicht als das erste Jahr der Systembewährung erachten. Zu sehr dominieren die beachtlichen Steuererträge, die auf Land und Kommunen 2016 und wohl auch noch 2017 zukommen, den Finanzausgleich. Wegen der günstigen Steuerertragslage wird ein wesentlicher Streitpunkt zwischen Land und Kommunen verdeckt, der bei weniger sprudelnden Steuerquellen aufbrechen wird: Es geht um die angemessene Finanzausstattung der hessischen Kommunen – eine auch bundesweit in der Diskussion stehende Fragestellung.

Zwar schafft das neue hessische Finanzausgleichsgesetz dankenswert klar eine begriffliche Unterscheidung: Die Kommunen haben – dem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshof folgend – einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung, ohne Rücksicht auf die Finanzkraft des Landes. Darüber hinaus haben sie einen Anspruch auf angemessene Finanzausstattung unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes.

Der Umfang von Mindestausstattung und angemessener Finanzausstattung ist aber jeweils zu gering gewählt. Der Gesetzgeber sieht seine verfassungsmäßige Finanzausstattungspflichten auf einem sehr viel niedrigeren Niveau als es die regelmäßig der Entwicklung des Steuerverbundes folgende „Verstetigungsgröße“ vorgibt. Er setzt zudem zwischen angemessener Finanzausstattung und Verstetigungsgröße einen „Stabilitätsansatz“ an, zu dem er das Land aber ebenfalls nicht als verfassungsrechtlich verpflichtet ansieht.

In der Lesart des Landes sind somit von den 4,5 Milliarden Euro, die im Finanzausgleich des Jahres 2017 für die hessischen Kommunen bereitgestellt werden, fast 1,3 Milliarden Euro als „freiwilliger Zuschlag des Landes“ zu verstehen. Mit dem Land darüber zu streiten, ob es diesen 1,3-Milliarden-Betrag als „freiwilligen Zuschlag“ oder als verfassungsmäßig geschuldete Leistung zu bewerten hat, ist unter Praktikern zunächst müßig. Dem Euro in der kommunalen Kasse sieht man nicht an, ob er freiwillig fließt oder pflichtgemäß.

Bedeutung erhält diese sonst eher akademische Diskussion, wenn in künftigen Jahren das Land Teile des Zuwachses dieser von ihm sogenannten freiwilligen Leistung gesetzestgemäß einbehalten wird. Dieser Einbehalt wäre nur dann verfassungsgemäß, wenn das Land hier wirklich nur einen „freiwilligen Zuschlag“ leisten würde.

Immerhin zeigt sich schon jetzt mit Blick auf die kommenden beiden Jahre, dass es den kommunalen Spitzenverbänden in Hessen gelungen ist, eine deutliche Verschlechterung in der Finanzverteilung abzuwenden: Mit der Vereinbarung vom 13.7.2015 haben Hessens Kommunen eine Norm, die noch im Gesetzesentwurf stand, abwehren können. Nach dieser Norm hätten sie zwar die Entlastungsmilliarden des Bundes (2,5 Milliarden Euro 2017, 4 Milliarden Euro 2018) in ihren kommunalen Kassen gefunden. Sie wären aber unmittelbar von der Finanzausgleichsmasse abgezogen worden. Jetzt gibt es nach der Vereinbarung keinen Abzug. Auch die „fünfte Milliarde“ an Bundesmitteln aus Berlin im Jahr 2018 – Hessen erhält davon rund 73 Millionen Euro – wird nach ordnungsgemäßer Weiterleitung durch die Länder in den Kommunen verbleiben.

Trotz unüblich hoher Steuererträge bleiben nicht alle Untiefen des neuen FAG-Systems verdeckt. Die fünf kreisfreien Städte verzeichnen als Gruppe tiefe Einschnitte im Vergleich zum alten FAG-System. Die Städte, die nunmehr erstmals in Hessen ab 2016 „Solidaritätsumlage“ leisten müssen, akzep-

tieren dies nicht, weil sie schon bisher zahlreiche Umlagen zahlen müssen. Es steht zu erwarten, dass aus den Reihen der so betroffenen Kommunen Klage beim Staatsgerichtshof erhoben werden wird mit dem Ziel, das neue FAG 2016 als nicht verfassungsgemäß anzusehen. Die Klagefrist endet mit dem Jahr 2016.

Einer kompletten Überprüfung der Finanzströme müssen sich die sieben Sonderstatusstädte – kreisangehörige Städte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern – gemeinsam mit ihren jeweiligen „Kragenkreisen“ unterziehen. Die Überörtliche Prüfung, sonst nur mit reinen Prüfungsaufgaben befasst, soll nun auch mit dem Ziel ihre Feststellungen treffen, diese für die künftigen kommunalen Finanzbeziehungen einzusetzen. Die Sonderstatusstädte beteiligen sich aktiv an dieser Prüfung, weil sie erwarten, dass manche überholte Regel zu ihren Gunsten geändert werden wird.

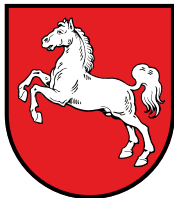
Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Hessen fürchten im Zuge der Neuordnung um den friedentiftenden „Deckel“ auf den Hebesätzen von Kreis- und Schulumlage. Bei 58 Prozent Gesamthebesatz – Kreisumlagehebesatz und Schulumlagehebesatz addiert – liegt seit 2010 eine rechtsaufsichtliche Obergrenze. Bei einer Überschreitung dieser Obergrenze hat die Aufsichtsbehörde in jedem Fall aufsichtsbehördliche Maßnahmen zu prüfen.

Jetzt droht den kreisangehörigen Gemeinden, dass kein neuer „Deckel“ kommt: Höhere Nivellierungshebesätze lassen eine Obergrenze von 58 Punkten ins Leere laufen. Um überhaupt noch Wirkung zu erzielen, müsste die Grenze auf 52 oder höchstens 53 Hebesatzpunkte abgesenkt werden. Um diese neue Obergrenze ringen die gemeindlichen Verbände in Hessen.

Käme es nicht dazu, würden in Hessen im kreisangehörigen Raum intensive Diskussionen über die Höhe der Kreisumlagen geführt werden. Die kreisangehörigen Gemeinden müssten ein enges Überwachungssystem

einrichten und die Landkreise nach strengen Regeln ihren kreisangehörigen Gemeinden Rechenschaft bezüglich ihres Kreisumlage- und Schulträgerbedarfs ablegen.

## Niedersachsen



Die niedersächsischen Kommunen haben sich im Berichtszeitraum vor allem – wie in den vergangenen Jahren schon – mit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs sowie mit der Finanzierung der flüchtlingsbezogenen Kosten beschäftigt. Darüber hinaus steht eine umfassende Novellierung des kommunalen Haushaltsrechts an.

Die niedersächsische Landesregierung hatte sich in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 das Ziel gesetzt, den kommunalen Finanzausgleich (NFAG) insbesondere im Hinblick auf die demographische Entwicklung, die zunehmenden regionalen Disparitäten und die besonderen Probleme finanzschwacher Kommunen zu überprüfen. Im Zuge dieser Reformbestrebungen konnten im Berichtszeitraum entscheidende Weichenstellungen vorgenommen werden, die aber zugleich neue Fragen aufgeworfen haben.

So wurde in der zweiten Jahreshälfte 2015 ein Gutachten des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) vorgelegt, das von der Landesregierung mit einer umfassenden Überprüfung des horizontalen kommunalen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Aufgabenbestandes und der sich daraus ergebenden Finanzbedarfe beauftragt worden war. Dabei sollte unter anderem untersucht werden, wie demografische Veränderungen, die Einwohnerzahl oder raumordnungsrechtliche Einstufungen bei der Verteilung von Mitteln berücksichtigt werden.

Das nun vorliegende Gutachten zeigt einige mögliche Änderungsoptionen auf, ohne jedoch einen zwingenden Anpassungsbedarf zu konstatieren.

Die Gutachter haben in einem ersten Schritt die geltenden Hauptansatzfaktoren in § 5 NFAG überprüft. Die Hauptansatzstaffel im geltenden NFAG ist demnach empirisch belegbar und auch gegenüber möglichen Alternativen (zum Beispiel zentralörtlichen oder kommunalrechtlichen Einstufungen) überlegen. Ausgehend von aktualisierten Grunddaten stellen die Gutachter fest, dass mit Blick auf die Zuschussbedarfe der Städte ab 50.000 Einwohnern die Hauptansatzfaktoren um 10 Prozentpunkte bzw. im Fall der Landeshauptstadt Hannover sogar um 15 Prozentpunkte angehoben werden müssten. Eine entsprechende Anpassung würde zu einer Besserstellung von Städten mit über 32.000 Einwohnern führen, kleinere Städte und Gemeinden würden dagegen verlieren.

Die Gutachter bewerten dieses rein rechnerische, statistische Ergebnis jedoch mit Blick auf das sogenannte Zirkelschlussargument kritisch: Sofern die Zuschussbedarfe als Grundlage für die Bestimmung der Unterschiede in den kommunalen Finanzbedarfen herangezogen werden, würden insbesondere finanzkräftige Gebietskörperschaften alimentiert und das Gefälle zwischen den Kommunen damit letztlich aus dem Verteilungssystem heraus festgeschrieben. Die (verfassungs-)rechtliche Beurteilung dieser Argumentation ist bislang nicht abschließend geklärt und wird in den Ländern unterschiedlich bewertet: Während das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt gestützt auf das Zirkelschlussargument im Jahr 2012 die Einwohnerveredelung abgelehnt hat, bestätigte der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen 2014 dagegen das Prinzip der Einwohnerveredelung im nordrhein-westfälischen Gemeindefinanzierungsgesetz.

Die Gutachter versuchen dem mutmaßlichen Zirkelschluss zu begegnen, indem sie sogenannte Ausreißer, also etwa Städte mit besonders hohen Einnahmen, eliminieren und die Hauptansatzstaffel auf Grundlage der entsprechend bearbeiteten Grunddaten neu berechnen. Weiter sprechen sie sich dafür aus, zwischen den bestehenden zwei Nivellierungshebesätzen des der-

zeitigen FAG-Systems (einen für Kommunen unter 100.000 und einen für Kommunen über 100.000 Einwohnern) eine sogenannte Gleitzone einzuführen. In dieser Gleitzone soll jeder Kommune ein individueller Nivellierungshebesatz bei der Grundsteuer und Gewerbesteuer zugerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund unterbreiten die Gutachter zwei Umsetzungsvorschläge:

1. Keine Veränderungen am geltenden Finanzausgleichssystem vornehmen.
2. Einführung einer Gleitzone in für die Nivellierungshebesätze verbunden mit der Anhebung des Hauptansatzfaktors bei 50.000 Einwohnern um 5 Prozent von bisher 125 auf 130 Prozent.

Da beide Lösungen durch die damit verbundenen Umverteilungseffekte eine deutliche Schlechterstellung entweder der Städte und Gemeinden mit weniger als 32.000 Einwohner oder aber der für die Gleitzone vorgesehenen Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohner bedeuten würde, stellen die Ergebnisse die kommunale Landschaft in Niedersachsen vor eine Zerreißprobe. Auch wenn die politischen Gespräche zur Umsetzung der Ergebnisse des Gutachtens noch nicht vollständig abgeschlossen wurden, deutet sich an, dass man – der ersten Empfehlung der Gutachter folgend – vermutlich keine Veränderungen am Finanzausgleichssystem vornehmen wird.

Die Aufnahme, Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen waren auch in Niedersachsen ein bestimmendes Thema in den Auseinandersetzungen mit dem Land. Nicht zuletzt mit Blick auf die im Zuge der Aufgabenwahrnehmung bei den Kommunen entstehenden Kosten.

Im Zuge des ersten Nachtragshaushaltes des Landes sind nun Änderungen des niedersächsischen Aufnahmegesetzes vorgesehen, die eine finanzielle Verbesserung für die Kommunen bei der Erstattung von Kosten, die mit

der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen verbundenen sind. So ist unter anderem vorgesehen,

- die Kostenabgeltungspauschale bereits im Jahr 2016 von jährlich 9.500 Euro auf 10.000 Euro pro Person anzuheben und
- den Berechnungsmaßstab für die Anzahl der zu berücksichtigenden Personen um ein Jahr nach vorne zu verlegen und sich damit am vergangenen anstelle des vorvergangenen Jahres zu orientieren.

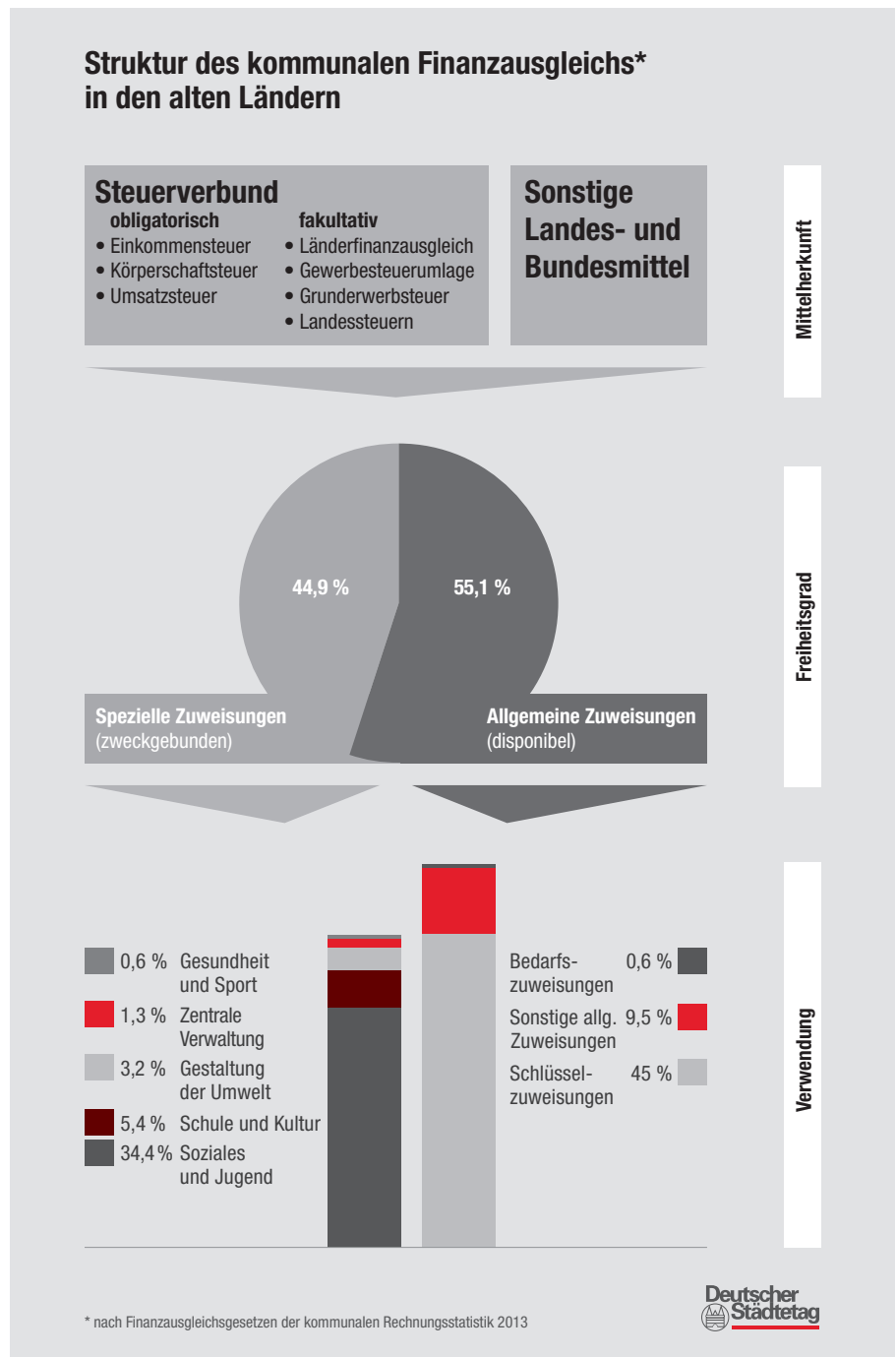
Während die Anhebung der Pauschale vor dem Hintergrund der tatsächlichen Kosten recht gering ausfällt, ermöglicht die Anpassung bei der Erhebung der Personenzahlen zumindest eine begrenzte Aktualität, die vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Zuwanderung von großer Bedeutung ist. Ob die Anpassungen bei der Kostenabgeltung für Unterbringung und Versorgung aber ausreichen werden, um die befürchteten kommunalen Defizite in diesem Bereich deutlich zu verringern, bleibt auch nach der – noch ausstehenden – Umsetzung der Beschlüsse abzuwarten. Umso mehr rückt nun aber die Finanzierung der im Zuge der Integration anstehenden Aufgaben in das Blickfeld. Hier drängen die niedersächsischen Kommunen auf belastbare Finanzierungsmodelle und fordern die Landesregierung auf, die bislang zugesagten Bundesmittel vollständig an die Kommunen weiterzuleiten.

Im Berichtszeitraum hat sich die Landesregierung zudem an die Novellierung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens begeben. Dazu soll die Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung (KomHKVO) neu erlassen und die bisherige Gemeindehaushalts- und -kassenverordnung (GemHKVO) aufgehoben werden.

Neben zahlreichen weiteren Änderungen, redaktionellen Anpassungen und Überarbeitungen sind die folgenden schwerpunktmäßigen Veränderungen im Entwurf der KomHKVO vorgesehen:

- Es soll klargestellt werden, dass bei Zahlungsüberschüssen zunächst

Übersicht 18:



vorhandene Liquiditätskredite abgebaut werden müssen, bevor eine (anteilige) Finanzierung von Investitionen aus Überschüssen getätigt werden kann.

- Es soll ermöglicht werden, den konsolidierten Gesamtabchluss der Kommune bei Feststellung der dauernden Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen.

- Aus Vereinfachungsgründen soll die Wertgrenze für (geringwertige) Vermögensgegenstände von 150 auf 1.000 Euro erhöht werden.
- Bei der im niedersächsischen Haushaltsrecht vorgesehenen Rückstellungsbildung für Umlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz wird durch eine klarstellende Regelung zur Berechnung der

Rückstellung eine einheitliche Vorgehensweise ermöglicht.

- Die im bisherigen Haushaltsrecht vorgesehene Möglichkeit einer Trennung des Vermögens in ein Verwaltungsvermögen und ein realisierbares Vermögen, bei jeweils unterschiedlichen Bewertungsansätzen, wird abgeschafft: Sie hat sich in der Praxis nicht bewährt und ist kaum zur Anwendung gekommen.

Die vorgesehenen Änderungen zeigen, dass auch noch Jahre nach der Einführung der doppischen Haushaltsrechnung das kommunale Haushaltsrecht aufgrund der praktischen Erfahrungen in den Kommunen weiterer Anpassungen bedarf. Gleichwohl wird vermutlich auch die Umsetzung der angestrebten Novellierung wieder neue Fragen und praktische Probleme aufwerfen.

## Nordrhein-Westfalen



Nachdem für eine kurze Zeit etwas Ruhe in die langjährigen Diskussionen, Begutachtungen und Reformmaßnahmen zum kommunalen Finanzausgleich eingeleitet war, zeichnen sich nach der Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs (VGH) nun neue Konfliktlinien ab.

Mit den Urteilen vom 10.5.2016 in den Verfahren VerfGH 19/13 und VerfGH 24/13 hat der Verfassungsgerichtshof den im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2012 geregelten kommunalen Finanzausgleich als verfassungskonform bestätigt. Im Rahmen der Urteilsbegründung stellt der VGH in erster Linie auf den Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes und das interkommunale Gleichbehandlungsgebot ab.

Die Urteile verdeutlichen die Verfestigung der Rechtsprechungslinie des VGH bezüglich des landesverfassungsrechtlich vorgesehenen Leistungsfähigkeitsvorbehalts des Landes bei der

kommunalen Mindestfinanzausstattung. Ein zwischenzeitlich durch die kommunalen Spitzenverbände – unabhängig von den anhängigen Verfahren zum GFG – in Auftrag gegebenes und vom Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Lange vorgelegtes verfassungsrechtliches Gutachten zur Mindestfinanzausstattung wird in den Urteilen zwar berücksichtigt. Der darin vorgetragenen Argumentation für einen grundgesetzlich geschützten Kernbereich der kommunalen Mindestfinanzausstattung – unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Landes – folgt der VGH aber nicht.

Die Bestätigung der interkommunalen – horizontalen – Verteilungsparameter durch den VGH in Bezug auf den Soziallastenansatz fällt nicht mehr so deutlich aus wie in den vorhergegangenen Entscheidungen. Der Soziallastenansatz im nordrhein-westfälischen GFG dient der Verteilung der Finanzmittel auf der gemeindlichen Ebene. Ein wesentlicher Teil der Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich erfolgt jedoch bei den Kreisen. Im Zusammenhang mit der Aufteilung der Teilschlüsselmassen zwischen der Kreis- und der Gemeindeebene und mit der Umlagerhebung durch die Kreise äußert der VGH nun Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der damit verbundenen Umverteilung. Zwar sind diese Zweifel mit Blick auf das GFG 2012 noch nicht einschlägig. Sie müssen für zukünftige Gesetzgebungsverfahren aber beachtet werden.

Der VGH hatte den Gesetzgeber bereits in seinem Urteil vom 19.7.2011 zum GFG 2008 aufgefordert, die Verteilungssystematik insbesondere vor dem Hintergrund der Höhergewichtung des Soziallastenansatzes zu prüfen. Nach Ansicht des VGH konnte mit dem im Sommer 2012 vom Innenministerium in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden in Auftrag gegebenen finanzwissenschaftlichen Gutachten noch keine ausreichende gutachterliche Klärung herbeigeführt werden. Die Landesregierung wird daher mit Blick auf die vom VGH erkannten möglichen Verzerrungswirkungen eine erneute finanzwissenschaftliche

Analyse in Auftrag geben, die das Vorliegen systematischer Übernivellierungen prüfen soll. Bis die Ergebnisse der Überprüfung vorliegen, soll das Gemeindefinanzierungssystem weitgehend unverändert bestehen bleiben. Dies gilt zumindest für das anstehende GFG 2017.

Auch die Solidaritätsumlage, die an die sogenannte nachhaltige Abundanz anknüpft und der Mitfinanzierung der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz dient, wird verfassungsgerichtlich beklagt. Die klagenden Kommunen machen vor dem nordrhein-westfälischen VGH geltend, die Ausgestaltung der Solidaritätsumlage verletze die im Grundgesetz den Gemeinden zugewiesenen Ertragshoheiten, das Nivellierungsbeziehungsweise Übernivellierungsverbot, das Übermaßverbot sowie das interkommunale Gleichbehandlungsgebot. Als eine Art „Rückfallebene“ haben sie diese Beschwerden ebenfalls beim Bundesverfassungsgericht eingereicht.

Eine Entscheidung des VGH Nordrhein-Westfalen ist noch in diesem Jahr zu erwarten. Aus der mündlichen Verhandlung, die im Sommer 2016 stattgefunden hat, ließ sich keine eindeutige Tendenz in der richterlichen Beurteilung ableiten. Insbesondere vor dem Hintergrund des – je nach Ausgang des landesverfassungsrechtlichen Verfahrens – sich anschließenden Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht darf man auf das Urteil aus Münster gespannt sein.

Vor den Herausforderungen, die sich im Berichtszeitraum ganz praktisch aus der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge in den Kommunen ergeben haben, traten Finanzierungsfragen zunächst in den Hintergrund. Bald zeigte sich jedoch, dass die bislang bestehenden Kostenausgleichsmechanismen den aktuellen Entwicklungen nicht gerecht werden konnten. Zum Ende des Jahres 2015 wurden daher nach zähen Verhandlungen entsprechende Veränderungen des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) vereinbart.



- Ab dem Jahr 2017 erfolgt eine Umstellung der bislang jährlich ausgezahlten Pauschale auf eine Monatspauschale in Höhe von 866 Euro je Flüchtling und Monat ab Zuweisung in die Kommune für die Dauer des Verfahrens.
- Mit Rücksicht auf eine notwendige Vorlaufzeit zur Einführung eines statistischen Systems zur kommunalscharfen Erfassung der Flüchtlinge je Monat wurde das Jahr 2016 als Übergangsjahr angesehen und die Jahrespauschale vorläufig beibehalten. Die Kommunen erhalten im Jahr 2016 für jeden, vom geltenden FlüAG erfassten Flüchtling eine erhöhte Jahrespauschale in Höhe von 10.000 Euro (bisher 7.578 Euro). Bei einem weiteren Anstieg der Flüchtlingszahlen in 2016 sollen im vierten Quartal weitere Gespräche zur Nachsteuerung geführt werden.
- Zusätzlich wird die Jahrespauschale auch für die bisher nicht vom FlüAG erfassten Geduldeten nach § 60a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gezahlt, die zum Stichtag 31.12.2014 in NRW registriert waren (13.620 Personen). Ab 2017 wird diese Personengruppe ebenfalls mit monatlich aktualisierten Zahlen erfasst und in der Pauschale berücksichtigt.

Durch diese Vereinbarung konnten die flüchtlingsbezogenen Zuweisungen an die Kommunen deutlich erhöht werden. Einige Fragen mussten jedoch offen bleiben: So stellt sich auch die erhöhte Kostenpauschale von 10.000 Euro pro Person und Jahr in vielen Kommunen als nicht kostendeckend dar – mangels belastbarer Daten war bislang aber nicht zu klären, ob auch die durchschnittlichen Ausgaben deutlich darüber liegen. In einer gemeinsamen Erfassung der kommunalen Spitzenverbände sollen bis Mitte des Jahres 2017 die tatsächlichen Kosten für Unterbringung und Versorgung gemeinsam mit dem Land erhoben werden.

Auch in den Fragen der Mitfinanzierung bei den Integrationskosten bestehen aus kommunaler Sicht noch

große Lücken. Ob die nun bundesseitig getroffenen finanziellen Zusagen geeignet sind, die Kommunen vollständig von den entstehenden Mehrkosten zu entlasten, ist mehr als ungewiss – zumal sie auch zeitlich befristet wurden. Insofern wird genau zu beobachten sein, wie sich die tatsächlichen Integrationskosten entwickeln und ob die vereinbarten Summen auskömmlich sein können. Zudem ist momentan völlig offen, wann und in welchem Umfang auch die Kommunen in NRW finanziell von den Bundesmitteln profitieren werden. Das Land hat hier bereits eigene Ansprüche angemeldet.

Die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben stellen insbesondere diejenigen Kommunen vor große Herausforderungen, die im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen ab dem Jahr 2016 erstmalig den Haushaltsausgleich in Planung und Ergebnis erreichen müssen. Bislang hatte sich der Stärkungspakt vor dem Hintergrund der großen Konsolidierungsbereitschaft in den teilnehmenden Städten und der guten konjunkturellen Rahmenbedingungen als erfolgreich erwiesen. Nun muss sich die Robustheit des Konsolidierungsprogramms mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen bewähren. Die Städte und Gemeinden dürfen daher mit den finanziellen Herausforderungen nicht allein gelassen werden.

Dass die Landesregierung inzwischen mit der sogenannten Dritten Stufe des Stärkungspakts Überlegungen zu einer Erweiterung des Teilnehmerkreises anstellt, bleibt vor diesem Hintergrund eher eine Randbemerkung. Trotz sprudelnder Steuereinnahmen ist das Land nicht bereit, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Erweiterung des Teilnehmerkreises ist daher sehr beschränkt: Nur einer Handvoll von Kommunen wird somit die Teilnahme am Programm unter vergleichbaren Bedingungen ermöglicht. Dies wird die nach wie vor andauernde Schiefelage bei den Kommunal финанzen nicht ansatzweise beseitigen.

## Rheinland-Pfalz



Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof (VGH) hat sich im Berichtszeitraum mehrfach mit Fragestellungen beschäftigt, die die Städte

und Gemeinden unmittelbar betreffen. So traf er gleich zwei Feststellungen zur Anwendung der Konnexitätsbestimmungen in der Landesverfassung: Die Klagen gegen die landesrechtliche Umsetzung des bundesrechtlichen Kinderförderungsgesetzes (VGH N 65/14) und die Eingliederung einer verbandsfreien Stadt in eine Verbandsgemeinde (VGH N 9/14) wurden jeweils zu Ungunsten der klagenden Kommunen entschieden (vgl. S. 49). Auch in Fragen des kommunalen Finanzausgleichs entschied der VGH nicht im Sinne der Kommunen.

Mit Beschluss vom 30.10.2015 hat er die von mehreren Gebietskörperschaften gegen die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs erhobenen Normenkontrollanträge als unzulässig zurückgewiesen (VGH N 29/14, 30/14 und 31/14). Die Entscheidung steht im Kontext des Urteils des VGH vom 14.2.2012 (VGH N 3/11), das den Gesetzgeber angesichts stark gestiegener Sozialausgaben und der infolgedessen starken Belastung der kreisfreien Städte und Landkreise zu einer Neuregelung des Finanzausgleichs verpflichtet hatte. Dieser Pflicht war der Gesetzgeber mit dem Landesgesetz zur Reform des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes, das zum 1.1.2014 in Kraft trat, zwar nachgekommen, die mit der Neuregelung verbundene Erhöhung der Finanzausweisung aus Landesmitteln war und ist aus Sicht der Kommunen in Rheinland-Pfalz allerdings völlig unzureichend. Daher wurde im Weg des Normenkontrollantrags der VGH angerufen.

In seiner Begründung des Beschlusses führt der VGH an, dass die Normenkontrollanträge unter anderem deshalb unzulässig seien, weil die Antragsteller durch die angegriffene Neuregelung des Landesfinanzausgleichsgesetzes

(LFAG) nicht unmittelbar beschwert seien und der Grundsatz der Subsidiarität der Normenkontrolle nicht gewahrt sei. Ein unmittelbarer Nachteil läge insbesondere deshalb nicht vor, weil die individuelle finanzielle Lage der Antragsteller erst durch die Konkretisierung der Regelungen des LFAG im Rahmen der Festsetzung der jeweiligen Zuweisungen und Umlagen unmittelbar gestaltet würde. Für die verfassungsrechtliche Bewertung müsste zunächst die endgültige Höhe der Zuweisungen feststehen. Vor dem Hintergrund der komplexen Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs sei es unabdingbar, zunächst genaue Informationen über die tatsächliche Entwicklung der Schlüsselzuweisungen seit der Neuregelung zum 1.1.2014 zu erhalten. Bloße Prognosen und Modellrechnungen seien hier nicht ausreichend.

Zudem wies der VGH darauf hin, dass sich die erforderliche Landesleistung auch in Abhängigkeit zur sonstigen Finanzausstattung der Kommunen bemesse. Angeführt wurden hier neben konjunkturell bedingten Mehreinnahmen insbesondere die (vermeintliche) Besserstellung der Kommunen durch das Investitionsprogramm des Bundes sowie durch die Bundesmittel zur Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber. Ohne die genauen langfristigen, finanziellen Folgen solcher Sonderprogramme zu kennen, sei eine Beurteilung des Sachverhalts nicht möglich. Überdies würde eine Befassung des VGH mit der Angelegenheit zum jetzigen Zeitpunkt dazu führen, dass der VGH „einen noch nicht abgeschlossenen politischen Aushandlungsprozess beurteilen und damit zugleich in diesen eingreifen müsste.“ Hierfür bestünde kein Anlass. Schließlich stellt der VGH auf einen Mindestzeitraum für verlässliche verfassungsrechtliche Beurteilungen ab, in dem Erkenntnisse über die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen der Kommunen vorliegen müssen. Für den vorliegenden Fall markiere eine Dreijahresfrist ab Inkrafttreten den frühestmöglichen Zeitpunkt, um die Wirkung der Reform zu überprüfen.

Damit hat der VGH in seinem Beschluss nur zu formalen Fragen Stellung genommen und keinerlei Aussage dazu getroffen, ob die Finanzausstattung der kommunalen Ebene durch das neue LFAG ausreichend und verfassungsgemäß ist. Mit seiner Entscheidung nimmt der VGH daher in Kauf, dass sich über mehrere Jahre an der desaströsen Finanzsituation der Kommunen nichts ändert. Unabhängig davon, ob der VGH ablehnt, die Höhe der kommunalen Finanzausstattung nach der Reform bereits jetzt zu beurteilen, bleibt es für das Land bei der rechtlichen Verpflichtung, eine auskömmliche Finanzierung der Kommunen sicherzustellen. Es blieb daher bei der – unerfüllten – Forderung der drei kommunalen Spitzenverbände in Rheinland-Pfalz, im Landeshaushalt 2016 endlich deutliche Verbesserungen der Kommunalfinanzen vorzunehmen.

Aus kommunaler Sicht ist nicht nachvollziehbar, dass der VGH das Normenkontrollverfahren an der Zulässigkeit scheitern ließ. Die Zulässigkeit ergibt sich schon daraus, dass die Sach- und Rechtslage in dem Verfahren, das zu dem Urteil vom 14.2.2012 geführt hat, bereits aufgearbeitet wurde und es daher keines fachgerichtlichen Verfahrens mehr bedarf. Auch haben die Normenkontrollanträge zweifellos allgemeine Bedeutung, da das LFAG die finanzielle Ausstattung aller Kommunen im Land regelt. Verdeutlicht wird dies dadurch, dass das rheinland-pfälzische Innenministerium die Anträge als Musterprozess anerkannt und eine Übertragung des Urteils auf alle Kommunen zugesichert hat. Zudem entstehen den Antragstellern (und den Kommunen in Rheinland-Pfalz insgesamt) aufgrund der unzureichenden Finanzmittelausstattung durch das Land sehr wohl schwere und unabwendbare Nachteile – nicht zuletzt dadurch, dass nun erneut der verwaltungsgerichtliche Rechtsweg eingeschlagen werden muss.

Bedenklich sind aus kommunaler Sicht die Ausführungen des VGH bezüglich der Anrechnung anderer finanzieller Mittel als die der im Rahmen des LFAG

vom Land bereitgestellten. Fraglich sind ebenfalls die Verweise des VGH auf Sonderprogramme des Bundes zur Investitionsförderung und Flüchtlingsunterbringung. Der VGH könnte so verstanden werden, dass Vereinbarungen zur Finanzierung außergewöhnlicher, zusätzlicher oder kurzfristig angestiegener Kosten in die Beurteilung der allgemeinen Finanzausstattung einzu beziehen sind. Dabei sollten die den Vereinbarungen entgegenstehenden Mehrbelastungen in der Finanzausgleichssystematik ausreichend gewürdigt werden. Sonst laufen die Kommunen Gefahr, dass Kompromisslösungen zur fairen Kostenverteilung zwischen Kommunen und Land bei Sonderlasten durch die Verrechnung mit der allgemeinen Finanzausstattung für die Kommunen ein finanzielles Nullsummenspiel ergeben. Gleiches gilt für Bundesmittel, die zur Entlastung der Kommunen vorgesehen sind, letztlich aber nur im Landeshaushalt ankommen.

Alle vor dem VGH antragstellenden Kommunen hatten bereits vorsorglich Klage gegen die Schlüsselzuweisungsbescheide des Jahres 2014 vor den Verwaltungsgerichten erhoben. Auch für das Jahr 2015 sind nunmehr Musterverfahren eingeleitet. Es ist davon auszugehen, dass sich die Verwaltungsgerichte frühestens 2017 mit der Sache befassen werden. Die desaströse finanzielle Situation der Kommunen in Rheinland-Pfalz würde so für weitere Jahre zementiert. Zu befürchten ist, dass im Falle einer für die Kommunen letztlich positiven Entscheidung des VGH in fernerer Zukunft, diese keine rückwirkende Geltung haben wird. Die Festlegung einer mindestens drei Jahre umfassenden Frist zur Evaluierung der Wirksamkeit von Neuregelungen am LFAG erschwert deren verfassungsgerichtliche Überprüfung deutlich. Die Kommunen könnten praktisch klaglos gestellt werden, wenn der Gesetzgeber nun in regelmäßigen Abständen vor Ablauf des Betrachtungszeitraums Veränderungen am LFAG vornimmt. Die Hängepartie um eine auskömmliche Finanzausstattung der Kommunen in Rheinland-Pfalz geht also weiter.

## Saarland



Das Verhältnis zwischen Kommunen und Land ist an der Saar seit langem konfliktbehaftet. Die Finanznöte des Landes (neben Berlin,

Bremen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Empfänger von Bundeshilfen zur Konsolidierung) spiegeln sich hier in einer erheblichen Verlagerung des Konsolidierungsdrucks auf die kommunale Ebene wider. Der 2013 eingeführte, viel zu niedrig dotierte kommunale Entlastungsfonds (KELF), hat an der desolaten Finanzlage zahlreicher saarländischer Städte und Gemeinden nichts ändern können. Seine Bemühungen zur Stabilisierung der Kommunalhaushalte mit dem KELF hat das Land immer wieder selbst durch Eingriffe in das Finanzausgleichssystem oder andere Kürzungen von kommunalen Zuweisungen konterkariert.

Dies gilt auch für den Berichtszeitraum: Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2016/2017 wurde die im Jahr 2012 in einem Umfang von 16 Millionen Euro eingeführte Kürzung der Finanzausgleichsmittel zur anteiligen Finanzierung von Kulturausgaben des Landes und der Ausgaben des Landes für die Eingliederungshilfe erneut um 6 Millionen Euro angehoben. Mit dem nun erreichten Stand von 34 Millionen Euro in 2017 hat sich die Kürzung der Finanzausgleichsmasse zur Stützung von Landesaufgaben in weniger als fünf Jahren bereits verdoppelt.

Weitere Vorwegabzüge erfolgen zur Bildung einer „Sondermasse Flüchtlingskosten“. Damit werden die vom Bund in den Jahren 2016 und 2017 zusätzlich bereitgestellten Mittel zur Finanzierung der kommunalen Aufwendungen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen einem separaten Topf zugeführt und außerhalb der Verteilungskriterien des Finanzausgleichssystems zum Ausgleich der Mehrbelastungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände ausgezahlt.

Soweit diese Zuweisungen aus der Sondermasse nicht zur Deckung der Mehraufwendungen ausreichen, erfolgt anstelle einer wünschenswerten ergänzenden Landesfinanzierung lediglich eine haushaltsrechtliche „Lösung“. Das „eigentlich“ zulässige strukturelle Defizit einer Gemeinde kann um die flüchtlingsbezogenen Mehraufwendungen erhöht werden, indem die Bedingungen zur Begrenzung des strukturellen Defizits in den teilnehmenden Kommunen – die im Rahmen des KELF zur Auszahlung der Konsolidierungshilfen festgeschrieben sind – entsprechend angepasst werden. Allerdings bleibt auch weiterhin die Pflicht der Gemeinden bestehen, bis spätestens 2024 einen zahlungsbezogenen Haushaltsausgleich zu erreichen. Der Möglichkeit der Erhöhung der Defizitobergrenze zur Erfüllung der Voraussetzungen für den Erhalt von KELF-Mitteln (und auch zur Erfüllung der Voraussetzungen für die Genehmigung des Haushalts) in bestimmten Jahren stehen somit ein entsprechend erhöhter Konsolidierungsbedarf und also umso strengere Maßnahmen in den Folgejahren bis 2024 gegenüber. Dies verdeutlicht aus kommunaler Sicht, dass es dem Land an der Bereitschaft und/oder an den erforderlichen Finanzmitteln fehlt, um den Kommunen die dringend benötigte Unterstützung zukommen zu lassen.

Die im Rahmen des im Frühjahr 2015 zwischen Land und Saarländischem Städte- und Gemeindetag vereinbarten „Kommunalspakets Saar“ vorgesehene Konkretisierung der saarländischen Konnexitätsregeln hat inzwischen Eingang in die Landesverfassung gefunden. Bislang war bezüglich der Aufgabenübertragung durch das Land lediglich geregelt, dass Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind und das Land den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Mittel ganz allgemein zu sichern hat. Nun erfolgte mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes und des Kommunalselfverwaltungsgesetzes vom 13.7.2016 eine vollständige Neufassung der Konnexitätsregel in Art. 120 LV. Darin ist

ein Ausgleich für wesentliche kommunale Belastungen vorgesehen, die sich aus der Übertragung neuer Aufgaben durch ein Gesetz oder aus einer Änderung übertragener Aufgaben durch ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung ergeben. Die davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände erhalten auf Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung einen entsprechenden finanziellen – pauschalieren – Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen. Auch bei einer nachträglich festgestellten Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst.

Aufgrund des deutlichen Anstiegs der Gemeindeverbandsumlagen im Saarland, die zwischen den Jahren 2000 bis 2014 um fast 50 Prozent zugenommen haben, hat die Landesregierung gemeinsam mit dem saarländischen Landkreistag ein Gutachten zur vergleichenden Untersuchung der finanziellen Situation der Gemeindeverbände in Auftrag gegeben. Das Gutachten hat die Senkung der Gemeindeverbandsumlage zum Ziel. Besondere Berücksichtigung soll die Untersuchung der Soziallasten finden. Zudem soll es Ursachen für die große Spanne bei den Umlagesätzen zwischen den einzelnen Gemeindeverbänden ermitteln. Das europaweit ausgeschriebene Gutachten soll im Ergebnis aufzeigen, wie Steuerungsmöglichkeiten verbessert, Synergieeffekte genutzt und hierdurch bessere wirtschaftliche Ergebnisse erzielt werden können. Die Ergebnisse dürften auch von den umlagezahlenden Städten und Gemeinden mit Spannung erwartet werden.

In einem weiteren Versuch, ungenutzte Konsolidierungspotentiale bei allen Kommunen aufzudecken, greift die Landesregierung auf die überörtliche Prüfung durch das Landesverwaltungsamt zurück. Das Landesverwaltungsamt – zugleich auch Kommunalaufsichtsbehörde – soll deutlich stärker in die Wirtschaftlichkeitsprüfung bei den Kommunen einsteigen. Das sieht die Fortentwicklung der kommunalhaushaltsrechtlichen

Vorschriften vom 13.7.2016 mit den darin enthaltenen Erweiterungen und Konkretisierungen des Aufgabenkatalogs der überörtlichen Prüfung vor. Ob es dem Gemeindeverbandsgutachten und der überörtlichen Prüfung tatsächlich gelingen wird, konkrete Umsetzungsvorschläge zu formulieren, bleibt abzuwarten. Schließlich kam auch die letzte Begutachtung der kommunalen Finanzsituation durch den Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Junkernheinrich (Kaiserslautern) im Ergebnis nur zu eher allgemeinen und wenig innovativen Hinweisen zum Beispiel zur Personalausstattung und zur Höhe der Hebesätze für die Grundsteuer B. Die in diesem Gutachten mit einer Höhe von jährlich 160 Millionen Euro bezifferte strukturelle Lücke bei den Kommunalhaushalten dürfte sich bislang jedenfalls nicht spürbar verringert haben.

## Schleswig-Holstein



In Schleswig-Holstein sind in der zweiten Jahreshälfte 2015 wichtige Vereinbarungen im Bereich der Finanzbeziehungen des Landes zu den

Kommunen getroffen worden. Insbesondere dank der Vereinbarungen zwischen Land und Kommunen

- zum weiteren Ausbau der Kinderbetreuung und zur Fortsetzung von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung bis 2018 und
- im Zusammenhang mit der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Schleswig-Holstein

konnten die Finanzbeziehungen des Landes zu den Kommunen in wichtigen Punkten substantiell fortentwickelt werden.

Land und Kommunen haben sich darauf verständigt, dass das Land zum weiteren Ausbau der Kinderbetreuung und zur Fortsetzung von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung bis 2018 zusätzliche Mittel zur Verfügung stellt. Die in den Jahren 2014 und 2015 begonnenen Maßnahmen zur Qualitäts-

verbesserung werden damit fortgesetzt. Darüber hinaus wird nun auch die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels angestrebt.

Die Vereinbarung sieht die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Abgeltung der Mehrkosten für die Betreuung von Flüchtlingskindern in Höhe von insgesamt 25 Millionen Euro vor. Für Investitionen in die Kita-Infrastruktur werden insgesamt 42 Millionen Euro bereitgestellt. Die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels erfolgt aus nicht benötigten Konnexitätsausgleichsmitteln, ergänzt um Mittel aus dem wegfallenden Betreuungsgeld und wird im Jahr 2017 mit 11 Millionen Euro, 2018 mit 20 Millionen Euro finanziert. Darüber hinaus werden Mittel für die Förderung von Familienzentren, die pädagogische Fachberatung und das Qualitätsmanagement bereitgestellt.

Die im Zusammenhang mit der Unterbringung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen und Asylsuchenden entstehenden Kosten haben im Berichtszeitraum zu weiteren Gesprächen zwischen den Kommunen und dem Land geführt. In den Verhandlungen konnte aus kommunaler Sicht eine verbesserte Beteiligung des Landes erzielt werden.

Ab dem 1.1.2016 werden den Kommunen für die gesamte Dauer des Asylverfahrens bis zur Entscheidung über den Asylantrag 90 Prozent der Kosten für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) durch das Land erstattet. Für Asylsuchende in den Kommunen, für die der Bund keine Kosten übernimmt, die aber dennoch einen Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG haben, tragen Land und Kommunen wie bisher die Kosten im Verhältnis 70:30.

In Schleswig-Holstein wird den Kommunen über die Kostenbeteiligung bei der Unterbringung hinaus eine Integrationspauschale vom Land zur Verfügung gestellt. Diese wurde im Zuge der getroffenen Vereinbarungen ab dem 1.1.2016 zu einer „Integrations- und Aufnahme-pauschale“ ausgewei-

tet und stufenweise auf 2.000 Euro erhöht. Für jeden aus der Erstaufnahme auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilten Asylsuchenden, erhalten die aufnehmenden kreisfreien Städte und – über die Kreise – die aufnehmenden Ämter und amtsfreien Städte und Gemeinden, eine Integrations- und Aufnahme-pauschale in Höhe von 1.000 Euro. Ab dem 1.3.2016 wurde die Pauschale auf 2.000 Euro erhöht. Die Städte und Gemeinden werden die Mittel vollständig für Kosten im Zusammenhang mit der Integration, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen einsetzen. Auf ein aufwändiges Verwendungsnachweisverfahren wurde verzichtet. Damit geht das Land gegenüber den Kommunen in Vorleistung für Mittel, die der Bund voraussichtlich erst im Jahr 2017 auskehrt.

Im kommunalen Finanzausgleich hat die vorgesehene Regelüberprüfung der Aufteilung der Teilschlüsselmassen nach einer finanzwissenschaftlichen Begutachtung durch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) zu Veränderungen geführt. Die Überprüfung auf Basis des Referenzzeitraums 2010 bis 2013 war im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben. Sie war so vorzunehmen, dass die Ergebnisse im Finanzausgleichsjahr 2016 umgesetzt werden konnten. Ziel des Gutachtens war die Berechnung der prozentualen Dotierung der drei Teilschlüsselmassen des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein (Teilmasse für Gemeindeaufgaben, Kreisaufgaben und übergemeindliche Aufgaben).

Die Gutachter sind zum Ergebnis gekommen, dass sich das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2010 bis 2013 im Vergleich zum geltenden Recht in Richtung der Kreisaufgaben verändert. Auch wenn sich aus den Rechtsvorschriften zur Regelüberprüfung kein Automatismus für die Übernahme des rechnerischen Ergebnisses entnehmen lässt, wurden die Ergebnisse – systematisch folgerichtig – in das Finanzausgleichsgesetz 2016 überführt. Die Teilmasse für Kreisaufgaben

steigt somit um 2,71 Prozentpunkte auf 52,04 Prozent an. Die Gewichte der beiden anderen Teilmassen sinken dementsprechend, allerdings in unterschiedlichem Maße: Für Gemeindeaufgaben ergibt sich mit 32,58 Prozent ein Rückgang um 2,53 Prozentpunkte während der Anteil der Teilmasse für übergemeindliche Aufgaben nahezu unveränderte 15,38 Prozent (-0,18 Prozentpunkte) beträgt.

Unterdessen bleibt die mit dem FAG 2015 umgesetzte umfassende Reform des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. GFB 2015, Seite 82 f.), die von den Städten als Verbesserung der interkommunalen Gerechtigkeit wahrgenommen wurde, in der Bewertung einzelner Akteure weiterhin umstritten: Drei der elf Landkreise des Landes haben eine Verfassungsbeschwerde eingelegt, und auch die Oppositionsfraktionen haben ein abstraktes Normenkontrollverfahren gegen das Land angestrengt. Die Anträge richten sich primär gegen die Veränderungen in der horizontalen Umverteilung zwischen den Kommunen, sprechen aber auch vertikale Aspekte der Mittelverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene an, die im Zuge der Reform unverändert geblieben sind. Weiterhin werden die Kommunen mit 17,83 Prozent an den Steuereinnahmen des Landes einschließlich Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen beteiligt. Dies war – ebenso wie der Leistungsfähigkeitsvorbehalts in der Landesverfassung – im Rahmen der Reform aus Landes-sicht nicht verhandelbar.

Im Zuge der verfassungsrechtlichen Verfahren hat die Landesregierung das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) damit beauftragt, die Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen zu untersuchen. In dem nun vorgelegten Gutachten ziehen die Gutachter – nach einer Abwägung alternativer Ansätze – zur Überprüfung den sogenannten Symmetriekoeffizienten heran, der ursprünglich an der Technischen Universität Kaiserslautern zum ebenenübergreifenden Abgleich der Finanzausstattung entwickelt wurde. Sie kommen zum Ergebnis, dass die-

ser rechnerisch aus dem Abgleich von Deckungsmittelverbrauch und Deckungsmittelbestand ermittelte Koeffizient in den betrachteten Jahren 2008 bis 2014 knapp unter dem Wert 1 liegt. Dieser würde im Idealzustand eine Gleichverteilung der Finanzmittel kennzeichnen. Damit deuten die Ergebnisse auf eine leichte Ungleichverteilung der Mittel zu Gunsten des Landes hin, die allerdings nach Ansicht der Gutachter – unter anderem auch im Vergleich mit weiteren Flächenländern – in einem tolerablen Korridor liegt.

Die Fragen der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen und der gleichmäßigen Verteilung zwischen den beiden Ebenen sollten weiterhin genau beobachtet werden. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund des gutachterlichen Hinweises, dass für die Berechnungen am aktuellen Rand nur die weniger belastbaren Daten der Kassenstatistik zur Verfügung standen. Betrachtet man die Finanzlage in den kreisfreien Städten und einer zunehmenden Anzahl anderer zentraler Orte, die geprägt ist von Defiziten, hohen Schulden und fehlenden Gestaltungsmöglichkeiten, stellt sich die Finanzausstattung gerade nicht als auskömmlich dar. An den enormen Einnahmезuwächsen von Bund und Ländern partizipieren die Städte in Schleswig-Holstein ebenfalls nicht in ausreichendem Maße.

## Länderreport Ost

### Brandenburg



Im kommunalen Finanzausgleich des Landes Brandenburg hat es im Berichtszeitraum keine wesentlichen Veränderungen gegeben.

Das bedeutet zunächst auch, dass – obwohl sich bereits zwei finanzwissenschaftliche Gutachten in den Jahren 2012 und 2015 mehr oder weniger deutlich für eine Anhebung der Verbundquote ausgesprochen haben – der bestehende Verbundsatz in Höhe von 20 Prozent beibehalten wird. Die

empirisch in den Gutachten abgebildete deutliche Ungleichverteilung zu Lasten der kommunalen Ebene wird somit fortgeschrieben.

Das aktuellste Gutachten des FiFo Köln, wurde im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung des Finanzausgleichs im Jahr 2015 erstellt. Die Gutachter stellten fest, dass sich beginnend mit 2008 ein Trend zu Ungunsten der Kommunen abzeichnet. Soweit sich dieser Trend fortsetzt, empfahlen die Gutachter eine Anpassung der Verbundquote. Neben dieser Einschätzung zur vertikalen Verteilung enthielt das Gutachten mit Blick auf die horizontale Verteilung innerhalb der kommunalen Ebene zudem Empfehlungen für den Hauptansatz (hier eine größere Spreizung der Staffelnklassen) sowie für den Jugendhilfelausgleich. Letzterer richtet sich nach der Anzahl der Fälle bei den Hilfen und Beratungen für junge Menschen und Familien und der Zahl der Personen unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften. Er ist zurzeit ausschließlich als interkommunales Verteilungsinstrument gestaltet. Bei einer (notwendigen) Erhöhung der Dotierung empfehlen die Gutachter eine Beteiligung des Landes aus eigenen Mitteln.

Diese Detailfragen der Kommunalfinanzierung werden jedoch weiterhin überlagert von der Diskussion über das Verwaltungsreformkonzept. Das vom Landtag verabschiedete Leitbild für die Verwaltungsstrukturreform 2019 sieht unter anderem eine Orientierung an Mindesteinwohnerzahlen für Landkreise und kreisfreie Städte vor, deren Anwendung für die kreisfreien Städte Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder) die Einkreisung nach sich ziehen würde. Die mit dem Entzug der Kreisfreiheit verbundene erzwungene Abgabe von Aufgaben stellt aus städtischer Sicht einen erheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und einen Verstoß gegen das auch europarechtlich geschützte Subsidiaritätsprinzip dar. Die Stadtbevölkerung wird durch die Einkreisung in ihrem Recht, eigene Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln, deutlich eingeschränkt. Der Deutsche Städtetag hat sich daher, u. a.

mit Blick auf die Überlegungen in Brandenburg, in einer Resolution deutlich gegen die aktuell diskutierten Einkreisungsmodelle ausgesprochen und an die Länder appelliert, bei geplanten kommunalen Gebietsreformen die Gestaltungsmacht kreisfreier Städte nicht durch den Entzug der Kreisfreiheit einzuschränken.

Die kommunalen Spitzenverbände haben die Diskussionen zur Verwaltungsstrukturreform regelmäßig konstruktiv begleitet. Dabei hat sich der Verband immer für eine Stärkung der Städte, Gemeinden und Ämter eingesetzt und stets betont, dass eine an den Einwohnergrößenklassen differenzierte, umfassende Funktionalreform Grundvoraussetzung für Entscheidungen über neue Verwaltungsstrukturen ist. Kommunale Vorschläge zur Übertragung von Aufgaben auf die kreisangehörige Ebene sind allerdings weitgehend unberücksichtigt geblieben. Durch die maßgebliche Orientierung an (Mindest-)Einwohnerzahlen im vorgelegten Konzept wird der Grundsatz, Strukturen aus Aufgaben abzuleiten, umgedreht. Für die interkommunale Funktionalreform fehlt es zudem an der Absicherung eines Mehrkostenausgleichs. Dies ist geboten, weil in der Vergangenheit strittig war, ob sich das strikte Konnexitätsprinzip auch auf interkommunale Aufgabenverlagerungen bezieht.

Vor allem fehlt es nach wie vor an einem belastbaren Finanzierungskonzept. Ohne ein solches können aber keine Strukturentscheidungen getroffen werden. Offen ist auch die Zielrichtung, Ausgestaltung und Umfang der angekündigten Standardanpassungszuschüsse:

- Welche konkreten freiwilligen oder pflichtigen Aufgaben können durch die angekündigten Standardanpassungszuschüsse gefördert werden?
- Auf welchem Niveau sollen unterschiedlich vollzogene Aufgaben angeglichen werden? Werden mit der Reform Standardabsenkungen verbunden?
- Wie kann ein Anstieg der Kreisumlagen infolge von Einkreisungen

Übersicht 19:

## Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den ostdeutschen Ländern 2016

Verbundgrundlage	sog. Verbundquotensystem			sog. Bedarfssystem <sup>7)</sup>	
	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
	Beteiligungsquoten bzw. -beträge				
<b>Gemeinschaftsteuern</b>	<b>20,00</b>	<b>21,173489<sup>3)</sup></b>	<b>21,45<sup>1)</sup></b>	-	-
<b>Landessteuern etc.:</b>	<b>20,00</b>	<b>21,173489<sup>4)</sup></b>	<b>21,45</b>	-	-
- Gewerbesteuerumlage	20,00	21,17	21,45	-	-
- Grunderwerbsteuer	20,00	21,17	21,45	-	-
- Kraftfahrzeugsteuer bzw. Kompensationszahlungen für Kfz-Steuer u. d. LKW-Maut.	20,00	21,17	21,45	-	-
- sonstige Steuern	20,00	21,17	21,45	-	-
<b>Länderfinanzausgleich</b>	<b>20,00</b>	<b>21,17</b>	<b>21,45</b>	-	-
<b>Bundesergänzungszuweisungen</b>					
- Fehlbetrags-BEZ gem. § 11 II FAG	20,00	21,17	21,45	-	-
- Sonderbedarfs-BEZ Ost gem. § 11 III FAG	40,00	21,173789 <sup>5)</sup>	21,45	-	-
- Sonderbedarfs-BEZ SGB II gem. § 11 IIIa FAG	147,63 Mio. €	84,4 Mio. € <sup>6)</sup>	208,2 Mio. €	-	-

<sup>1)</sup> Vom Umsatzsteueranteil des Freistaates Sachsen werden die KIFÖG-Betriebskostenmittel i. H. v. 42,3 Mio. Euro abgezogen.

<sup>2)</sup> Nach Vorwegabzug eines Anteils von 436,6 Mio. Euro (sog. IfG-SoBEZ).

<sup>3)</sup> Unberücksichtigt bleiben 16,1 Mio. Euro Umsatzeinnahmen des Landes zur Finanzierung von Betriebsausgaben der Kindertagesbetreuung. Unberücksichtigt bleiben zudem 69,5 Mio. Euro Umsatzsteuer gem. Asylvereinbarung Bund-Länder.

<sup>4)</sup> Unberücksichtigt bleiben die Einnahmen von 7,9 Mio. Euro aus der Feuerschutzsteuer.

<sup>5)</sup> Unberücksichtigt bleiben bei den Landeseinnahmen 242,8 Mio. Euro, die dem IfG-Anteil an den SoBEZ entsprechen.

<sup>6)</sup> Die SoBEZ gem. § 11 III a FAG werden in Mecklenburg-Vorpommern nicht im FAG M-V berücksichtigt, sondern in Höhe der Netto-Einnahmen von 84,4 Mio. Euro im Rahmen des AG SGB II M-V gemeinsam mit den Einsparungen des Landes beim Wohngeld den Landkreisen und kreisfreien Städten zugewiesen.

<sup>7)</sup> Thüringen und Sachsen-Anhalt haben auf ein sog. Bedarfssystem umgestellt. Bei diesem Modell wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse nicht im Wege einer prozentualen Beteiligung (Verbundquote) an den Verbundgrundlagen berechnet, sondern über eine aufgaben- und ausgabenorientierte Bedarfsmessung. Sachsen-Anhalt und Thüringen verzichten daher vollständig auf die Ausweisung einer Beteiligungsquote.

Eigene Zusammenstellung nach den Finanzausgleichsplanungen der Länder. Stand: Juni 2016

oder der Übernahme von Aufgaben im Zuge der Funktionalreform abgeschlossen werden?

Nicht untersetzt ist nach wie vor die Ankündigung, das Land werde die Transformationskosten vollständig übernehmen. Die in Aussicht gestellte Summe von 1,5 Millionen Euro dürfte nur einen Bruchteil der erforderlichen Migrationskosten abdecken. Die Ausgliederungskosten im Falle der Aufgabenabgabe der kreisfreien Städte sind, soweit ersichtlich, nicht abgedeckt. Dies müsste der Vollständigkeit halber in die Betrachtung einbezogen werden. Auch die Ermittlung der Kosten eines erforderlichen Strukturhilfeprogramms für die Regionen, die ihren Kreissitz verlieren werden, steht aus. Überlegungen zu einer Finanzierung der Teilentschuldung und anderer Reformkosten aus dem Finanzausgleich treten die Kommunen entschieden entgegen.

Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des brandenburgischen Finanz-

ausgleichsgesetzes vom 15.3.2016 wurden Veränderungen am Finanzausgleich vorgenommen, die die Frage der Finanzierung der Kosten für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Flüchtlinge betreffen. Mit dem Änderungsgesetz wurden die zusätzlichen Umsatzsteueranteile, die der Bund im Rahmen seiner Kostenbeteiligung für die Aufnahme der Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Flüchtlinge den Ländern zur Verfügung stellt, aus der Verbundmasse herausgenommen. In Brandenburg sieht sich das Land als alleiniger Kostenträger für die genannten Bereiche. Die Aufgabenwahrnehmung, die in den Landkreisen und kreisfreien Städten erfolgt, wird finanziell im Rahmen der Kostenerstattung über die Pauschalen des Landesaufnahmegesetzes aus Landessicht vollständig finanziert. Somit stünde die erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung vollständig dem Land, und nicht anteilig über den Verbundsatz auch den Kommunen zu. Die kommunalen Spitzenverbände haben demgegenüber die enge Verquickung mit

dem Landesaufnahmegesetz sowie die damit verbundene Kürzung der Verbundgrundlagen kritisiert. Die Kostenerstattungspauschale pro Asylbewerber und Jahr falle derzeit mit einer Höhe von 9.200 Euro zu gering aus und müsse an den tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Die dem Eingriff in die Verbundmasse zugrunde liegende Annahme einer vollständigen Kostenerstattung sei somit zurückzuweisen.

Erschwerend tritt hinzu, dass auch das Landesaufnahmegesetz im Berichtszeitraum eine Novellierung erfahren hat, deren finanzielle Auswirkungen im Vorfeld nicht vollständig abzusehen waren. Die Kommunen hatten sich überwiegend kritisch mit dem Entwurf der Landesregierung auseinandergesetzt. Die Kritik richtet sich auch gegen den hohen Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand, der mit dem Vollzug verbunden sein wird.

Im Ganzen wirkt das Gesetz nicht so, als sei es von Vertrauen getragen. Die Landkreise und kreisfreien Städte müssen ihr Verwaltungshandeln vielfach offenlegen, Unterkünfte auf Zulassung beim Land beantragen und Tatbestände der Kostenerstattung einzeln beantragen. Darüber hinaus sind die Landkreise und kreisfreien Städte einer besonderen Sonderaufsicht des Landes unterstellt. Insgesamt erhält die Aufgabenwahrnehmung nach Einschätzung der Kommunen im Land Brandenburg dadurch den Charakter einer Landesauftragsverwaltung.

Weiter wird kritisiert, dass mit der Novellierung keine Kostenprognose verbunden war. Das strikte Konnexitätsprinzip und die hierzu durch das Verfassungsgericht entwickelten Prämissen wurden insofern nicht eingehalten. Unter Verweis auf die Konnexitätsregeln wurde insbesondere kritisiert, dass das Gesetz vorsieht, den amtsfreien Gemeinden und Ämtern mit der Bereitstellung von Einrichtungen für die vorläufige Unterbringung eine neue Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung ohne finanziellen Ausgleich zu übertragen. Eine Überprüfung der Bestimmungen zur Kostenerstattung

soll auf Grundlage der tatsächlich notwendigen Aufwendungen spätestens Ende 2017 erfolgen.

## Mecklenburg-Vorpommern



Die Konflikte zum kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern haben sich auch im Berichtszeitraum fortgesetzt: So wurde das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2016 als eines der wichtigsten Gesetze für die Städte und Gemeinde ohne die formal vorgeschriebene Beteiligung der kommunalen Landesverbände von der Regierung in den Landtag eingebracht – vermutlich weil sich bereits bei den Beratungen im FAG-Beirat abzeichnete, dass die Kommunen geschlossen eine höhere Beteiligung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz einfordern würden.

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz soll eine angemessene Beteiligung von Land und Kommunen an den Gesamteinnahmen beider Ebenen gewährleisten. Inzwischen stehen aber mehrjährigen Landeshaushaltsüberschüssen in dreifacher Millionenhöhe nur sehr mageren Haushaltsabschlüsse der Kommunen gegenüber. Die kommunalen Kassenkredite erklimmen trotz steigender Steuereinnahmen immer neue Rekordwerte und der Kostendeckungsgrad im Landeshaushalt hat sich weit besser entwickelt als der kommunale Kostendeckungsgrad.

Zudem fordern die Kommunen eine angemessene Beteiligung an den Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes. Diese hatte der Bund für Entlastungen der Kommunen im Zusammenhang mit dem Kindergarten- und Krippenrechtsanspruch vorgesehen. Sie werden aber in Mecklenburg-Vorpommern für konnexitätsrelevante Standardverbesserungen und Entlastungen bei den Elternbeiträgen verwendet. Auch bei der Entlastung durch die Übernahme der Grundsicherung für Ältere und Erwerbsunfähige durch den Bund bedient sich das Land, in dem es dafür die Zuweisungen an die Kommunen redu-

ziert. Gleiches bei den Umsatzsteuerverschiebungen vom Bund auf die Länder für die Flüchtlingskosten: Das Land nahm davon sofort die Hälfte für sich, von dem Rest bekommen viele kreisangehörige Städte und Gemeinden trotz ihres hohen Engagements nichts.

Die auch gegenüber dem Landtag geäußerte Kritik der Kommunen führte im Berichtszeitraum nicht zu einer Erhöhung der Beteiligungsquote. Wenigstens wurden im Rahmen der Kofinanzierung der Fördermittel des Bundes für den Breitbandausbau die kommunalen Finanznöte berücksichtigt, so dass das Land 20 Prozent der Investitionskosten übernehmen und den kommunalen Eigenanteil von 10 Prozent unbürokratisch vorstrecken will. Die Kommunen haben das begrüßt.

Allerdings reiht sich diese Entscheidung ein in eine Kette von Maßnahmen, die zu Lasten der größeren Städte in Mecklenburg-Vorpommern gingen: Da der kommunale Eigenanteil aus dem kommunalen Sondervermögen des Kommunalen Aufbaufonds finanziert wird, fehlt es an einem Ausgleich für die größeren Städte, die bei der Förderung des Breitbandausbaus leer ausgehen. Die Städte verweisen zudem auf die finanziellen Verbesserungen für den ländlichen Raum aus dem bundesweit einmaligen Gemeinde- und Bürgerbeteiligungsgesetz, das den Gemeinden und Menschen vor Ort Anteile an der Wertschöpfung durch den Ausbau der Windenergie gewähren soll. Außerdem sollen die Fusionen kleinerer Gemeinden und zentraler Orte mit „Hochzeitsprämien“ und einem Entschuldungsprogramm für überschuldete Gemeinden gängig gemacht werden. Auch hier kommt das Geld aus dem Kommunalen Aufbaufonds, letztlich also aus Mitteln, die sonst auch den Städten zur Verfügung gestanden hätten. Zuletzt fehlt es immer noch an einem Ausgleich für die vom Landesverfassungsgericht wegen handwerklicher Fehler einkassierte, vom Grundsatz her aber akzeptierte, Stadt-Umland-Umlage.

Dabei werden zusätzliche verlässliche Finanzmittel benötigt, um zum Beispiel

Schulen an steigende Schülerzahlen anzupassen, räumliche Voraussetzungen für Ganztagsangebote, Inklusion und Integration von Zuwanderern zu schaffen, Kita-Plätze weiter auszubauen und Straßen und Brücken zu sanieren. Die kommunale Doppik belegt den Werteverzehr gut und macht deutlich, dass das Geld für den Erhalt der Infrastruktur nicht reicht: Obwohl die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern 2015 finanziell in der Gesamtheit auch nach mehreren dünnen Jahren endlich einmal wieder Haushaltsüberschüsse erzielt haben, sind die Investitionsausgaben der Kommunen historisch eingebrochen. Die Haushaltsüberschüsse von 129 Millionen Euro stammen zu einem guten Viertel aus statistischen Änderungen bei der Verbuchung der Zuwendungen aus dem Kommunalen Aufbaufonds, zum anderen aus ungeplanten Mehreinnahmen durch Bundes- und Landeshilfen. Im Sozialbereich, der zwar immer noch bei über 150 Prozent des West-Niveaus liegt, trug der Rückgang der Ausgaben bei den Kosten der Unterkunft (KdU) zu den guten Abschlüssen bei.

Über die Aufteilung der vom Bund an die Länder zugesagten Integrationspauschale gibt es in Mecklenburg-Vorpommern noch keine Verständigung. Gerade die großen Städte sind bei den bisherigen Verteilungsmechanismen, die sich an den zugewiesenen Flüchtlingen orientierten, zu kurz gekommen. Nach der in Mecklenburg-Vorpommern schnellen Entscheidung über die Anerkennung zieht es viele anerkannte Flüchtlinge in die größeren Städte. Dort müssen Wohnungen vorgehalten, Schulen und Kitas aufgebaut und vor allem eine gute soziale Begleitung gewährleistet werden. Nur mit einer ausreichenden Beteiligung der Städte an den Integrationsmitteln des Bundes wird gewährleistet, dass die neuen Mitbürger möglichst schnell ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit sichern und in der Gemeinschaft mitmachen können.

Zum 1.1.2016 ist auch ein neues Ausführungsgesetz zum SGB XII in Kraft getreten. Es enthält eine grundlegende Neuregelung zu den Aufgaben der

überörtlichen Sozialhilfeträger und deren Finanzierung. Damit wird die Kommunalisierung mit dem Sozialhilfefinanzierungsgesetz 2002 rückgängig gemacht und mit der Festlegung als Aufgabe des übertragenen Wirkungsbereichs nach fast 15 Jahren die Steuerungsfunktion wieder in die Landeshoheit zurückgeholt. Die Finanzverantwortung verbleibt gleichwohl auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Zurzeit betragen die Nettoausgaben insgesamt mehr als 30 Prozent des FAG-Volumens. Das Land kompensiert dies durch eine hohe quotale Landesbeteiligung. Die beiden großen Städte fühlen sich aber schlecht behandelt, weil ihre Erstattungsquote deutlich niedriger festgelegt wurde als die der Landkreise. Die Städte prüfen, ob dafür eine hinreichende sachliche Rechtfertigung gegeben ist. Abgemildert, aber nicht gelöst, ist damit das Problem des dynamischen Anstiegs der Kosten der Eingliederungshilfe.

Am 4.9.2016 wird in Mecklenburg-Vorpommern ein neuer Landtag gewählt. Eine zentrale Frage an die neue Landesregierung wird die überfällige Novellierung des FAG zum 1.1.2018 sein. Der Grundstein dafür wurde bereits mit der Beauftragung eines Gutachtens gelegt, das nach der Wahl vorgelegt werden soll. So bleibt zurzeit aber noch vollkommen offen, welche Veränderungen am Finanzausgleichssystem vorgenommen werden.

In den Kämmereien wächst daher die Unruhe, weil man zum Beispiel bei den Planungen für Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern die Finanzierbarkeit über den Finanzplanungszeitraum darstellen muss. Da das FAG eine grundlegende Novelle werden soll, ist die notwendige Planungssicherheit nicht gegeben. Hier wird deutlich, dass eine verlässliche und sichere Planungsgrundlage durch eine vernünftige FAG-Ausstattung sich durch nichts, auch nicht durch großzügige Fördermittelprogramme ersetzen lässt.

Die Verunsicherung wächst auch, da noch unklar ist, wie sich die FAG-Masse ab 2018 entwickeln wird. Die

Lösungsansätze der Gutachter für die vertikale Verteilung reichen dem Vernehmen nach von leichten Verbesserungen bis zu schmerzhaften Reduzierungen der FAG-Leistungen, je nachdem welche Berechnungsformel zu Grunde gelegt wird. Für die einzelne Stadt ebenso entscheidenden Fragen zur konkreten horizontalen Verteilung sind dann noch nicht einmal im Ansatz bearbeitet.

Es ist fraglich, ob der Zeitplan wegen der in der Vorwahlzeit nicht zu erhaltenen Grundsatzentscheidungen überhaupt eingehalten werden kann und vor allem, ob sich der im September 2016 neu zu wählende Landtag die Ergebnisse des Gutachtens zu eigen machen wird oder eigene Lösungsansätze entwickeln wird. Die vielen Hilfs-, Sonder-, und Förderprogramme außerhalb des FAG laufen nach und nach bis 2017 aus. Und der Zeitdruck, den Kommunen eine verlässliche, verfassungssichere und aufgabengerechte und angemessene Finanzausstattung auch für die Zukunft zu gewähren, wächst un-aufhaltsam.

## Sachsen



In Sachsen wurden im Beobachtungszeitraum zwischen den kommunalen Verbänden und den Ministerien für Finanzen und Inneres zwei Teilkomplexe im Sinne eines Gesamtpaketes behandelt. Dabei ging es einmal um die eigentlichen Themen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), bei denen vor allem eine Verständigung über Vorsorge, allgemeine Deckungsmittel und Schlüsselzuweisungen gefunden werden musste. Zum anderen waren die Verhandlungen mit Themen befrachtet, die streng genommen keine FAG-Themen sind, für die kommunale Familie aber im Hinblick auf die allgemeine Finanzausstattung eine hohe Bedeutung haben. Dies betrifft insbesondere die Asylbewerberleistungspauschale.

Im Finanzausgleich steigt der kommunale Finanzmassenanteil von den derzeitigen 35,93 Prozent auf zukünftig



36,83 Prozent im Jahr 2018 an. Dies ist vor allem auf die Integration des Mehrbelastungsausgleichs der Verwaltungsreform von 2008 in das SächsFAG ab dem Jahr 2017 zurückzuführen. Im Jahr 2017 werden auf diesem Wege 154,8 Millionen Euro in das FAG überführt. Steigen die Steuereinnahmen beim Land und in den Kommunen an, profitieren die Kommunen zukünftig verstärkt davon, weil ihr Anteil nach dem Gleichmäßigkeitssatz I (GMG I) und damit auch die Schlüsselzuweisungen steigen. Mit dem GMG I wird auf den Gleichlauf von Landeseinnahmen abzüglich Finanzausgleichsmasse und kommunalen Steuereinnahmen zuzüglich Finanzausgleichsmasse abgestellt. Auf der Grundlage der aktuellen Steuerschätzung erfährt die Finanzausgleichsmasse damit einen zusätzlichen „Schub“, der sich 2020 bereits in einem niedrigen zweistelligen Millionenbetrag auswirkt. Mit der Integration des Mehrbelastungsausgleichs für die Verwaltungsreform in das FAG haben die kommunalen Landesverbände ein langfristig verfolgtes Ziel endlich erreicht.

Mit dem Gleichmäßigkeitssatz II (GMG II) strebt das sächsische Finanzausgleichssystem ein Gleichlaufen zwischen dem kreisfreien und dem kreisangehörigen Raum an. Im kommunalen Finanzausgleich der Jahre 2017/2018 werden dazu 50 Millionen Euro vom kreisfreien in den kreisangehörigen Raum umgeschichtet. Die kreisfreien Städte erhalten im Gegenzug – allerdings auf vier Jahre befristet – einen höheren Anteil der Mittel aus dem Investprogramm „Brücken in die Zukunft“, das im Zusammenhang mit dem Investitionskraftstärkungsgesetz (Umsetzung des Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes) aufgelegt wurde. Des Weiteren erhalten sie Bedarfszuweisungen im Zusammenhang mit dem Hartz-IV-Lastenausgleich und ein kleines Stadtbudget „Schulhausbau erhalten“ (jeweils 10 Millionen Euro/Jahr). Trotz GMG II-Umschichtung in einem Volumen von 50 Millionen Euro steigt auch die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte von 2016 zu 2017 um 41,6 Millionen Euro an. Im Jahr 2018 steigt sie gegen-

über 2017 um weitere 77,5 Millionen Euro an. Ohne Umschichtung wäre die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte um rund 92 Millionen Euro gestiegen, die der kreisangehörigen Gemeinden nur um rund 28 Millionen Euro.

Die Asylbewerberpauschale des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG), die zuletzt zum 1.1.2015 nach schwierigen Verhandlungen auf jährlich 7.600 Euro je Leistungsempfänger (LE) angehoben worden war, wird im Jahr 2016 und in den folgenden Jahren höher ausfallen. Nach Vorschlägen eines finanzwissenschaftlichen Gutachtens zur Evaluierung der FlüAG-Pauschale soll sich die für die einzelnen Jahre berechnete Pauschale an den für die Vergangenheit ermittelten anrechnungsfähigen Kosten sowie an der Entwicklung der LE-Zahlen bemessen.

Für das Jahr 2015 ermittelte der Gutachter als anrechenbare Kosten 11.064 Euro je LE bei einer durchschnittlichen Zahl von 22.662 LE. Je höher die Anzahl der LE ist, desto stärker steigt die Flüchtlingspauschale je LE an. Umgekehrt gilt dies ebenfalls. Im FlüAG-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 LE zurück, weil unterstellt wird, dass zunächst die preisintensivsten Einrichtungen abgebaut oder anderweitig verwendet werden können. Die gutachterlich ermittelte Elastizität beträgt 0,17. Das bedeutet, dass eine Zunahme der LE von 10 Prozent zu einem Anstieg der FlüAG-Pauschale in Höhe von (i.H.v.) 1,7 Prozent führt.

Für das Jahr 2016 werden zurzeit durchschnittlich 31.100 LE erwartet. Nach Anrechnung eines kontrovers diskutierten Eigenanteils der Kommunen ergibt sich eine FlüAG-Pauschale in Höhe von 10.500 Euro je LE für 2016. Probleme wirft bei diesem Modell auf, dass die Höhe der Pauschale

von einer prognostizierten Anzahl der LE in dem jeweiligen Jahr abhängig ist. Diese kann sich jedoch in der Realität deutlich ändern, da insbesondere die Zugangszahlen, aber auch die Bearbeitungsgeschwindigkeit durch das BAMF heute noch nicht feststehen. Deshalb wurde für das Jahr 2016 – wie von kommunaler Seite intensiv eingefordert – ein nachträgliches Abrechnungsverfahren auf Grundlage der Anzahl der LE vereinbart, deren Höhe sich dann über die Elastizität unmittelbar auf die Höhe der Pauschale auswirkt. Stellt sich also am Jahresende eine höhere durchschnittliche Anzahl von Leistungsempfängern im Freistaat Sachsen ein, wird auch die Gesamtpauschale je Leistungsempfänger steigen (und umgekehrt).

Auch für die Jahre 2017 und 2018 wird es eine Erhöhung der FlüAG-Pauschale gegenüber der 2015 festgesetzten Pauschale i.H.v. 7.600 Euro geben. Der Pauschale wurde eine Leistungsempfängerzahl von 19.000 (2017) und 14.800 (2018) zugrunde gelegt. Daraus folgt über die Elastizität eine Pauschale i.H.v. 9.558 Euro (2017) bzw. 9.410 Euro (2018). Da es auch insoweit zu erheblichen Abweichungen der Anzahl der LE kommen kann, wurde eine Revisionsklausel vereinbart.

Unabhängig von einer Anpassung der Pauschale für das Jahr 2016 durch das Abrechnungsverfahren erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte für das Jahr 2016 zusätzlich eine Bedarfszuweisung i.H.v. 20 Millionen Euro, zahlungswirksam im Jahr 2017, die analog zur FlüAG-Pauschale verteilt wird. Sollte es bei den angenommenen 31.100 LE im Jahr 2016 bleiben, würde so insgesamt eine Pauschale i.H.v. 11.143 Euro je LE ausbezahlt.

Enttäuscht zeigen sich die sächsischen Kommunen zunächst über die in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Kürzungen der Investitionsmittel im Bereich des Schulhausbaus und für den kommunalen Straßen- und Brückenbau, die in der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaats Sachsen vorgesehen sind. Im Bereich des Schulhausbaus wollte die Staatsregierung

die Investitionsmittel von derzeit 56,9 Millionen Euro jährlich auf jeweils 11,9 Millionen Euro in den Jahren 2017 und 2018 kürzen. Selbst unter Berücksichtigung von jeweils 30 Millionen Euro aus dem Zukunftssicherungsfonds wären die Mittel gegenüber dem Status quo abgesunken. Dagegen besteht besonders in den Großstädten durch steigende Schülerzahlen, aber auch sachsenweit durch die Inklusion von Schülern mit Förderbedarf sowie die zunehmende Anzahl von Flüchtlingskindern ein weiter wachsender Investitionsbedarf. Auch die kommunalen Straßenbaumittel sollten eine Kürzung von jährlich 125 (2016) auf künftig 93 Millionen Euro jährlich erfahren. Dabei hatten Freistaat und Kommunen im Rahmen der Verhandlungen zum Investitionspaket noch vereinbart, dass das Land seinen Finanzierungsanteil am Investitionspaket nicht durch Kürzungen bei den allgemeinen Investitionszuweisungen „refinanziert“. Inzwischen zeichnet sich jedoch ab, dass in dem noch nicht veröffentlichten Entwurf des Staatshaushaltsplanes auch die investiven Zuschüsse an die kommunale Ebene wieder angehoben werden und dann in etwa auf dem Niveau der Vorjahre verbleiben.

## Sachsen-Anhalt



Das bedarfsorientierte Finanzausgleichssystem in Sachsen-Anhalt sieht grundsätzlich eine regelmäßige Bedarfsermittlung auf Grundlage statistischer Daten der Vergangenheit vor. Aufgrund der Fortschreibung des so ermittelten Bedarfs auf die konkreten FAG-Jahre und der Heranziehung der Steuerschätzung – anstelle der Steuereinnahmen laut amtlicher Statistik – sind Revisionsverfahren seit der Umstellung auf den bedarfsorientierten Finanzausgleich systemimmanent. Dabei übernimmt die Revision nicht die Funktion einer Spitzabrechnung, erfolgt hier doch lediglich eine Aktualisierung der Prognoseansätze. Im Rahmen der Revision für das Jahr 2016 wurde noch im Jahr 2015 die FAG-Bedarfsermittlung auf Basis der Mai-Steuerschätzung

2015 und der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur Preisentwicklung 2015 aktualisiert. Zudem wurde die Schlüsselmasse durch die neu aufgenommene „Besondere Zuweisung zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft“ um jeweils 25 Millionen Euro für 2015 und 2016 ergänzt. Die Verteilung erfolgt proportional nach der Höhe der Schlüsselzuweisungen.

Überlagert war die Revision 2016 zudem von der dynamischen Entwicklung der Flüchtlingszahlen. Entsprechend wurde zum 1.1.2016 die Kostenerstattung für die Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Geduldeten auf Wunsch der Spitzenverbände aus dem FAG in das Aufnahmegesetz (AufnG) überführt. Durch die damit verbundene Überführung der Kostenerstattung i.H.v. rund 48 Millionen Euro in das Aufnahmegesetz verringerte sich einerseits die verteilbare Finanzmasse im FAG, zugleich wurde aber eine Kostenerstattungspauschale für die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger der Flüchtlingsaufnahme festgesetzt. Dabei ist auch die weitgefaste Revisionsklausel zur Kostenerstattung in § 2 Abs. 6 AufnG positiv hervorzuheben. Damit konnte wesentlich schneller auf die Kostendynamik reagiert werden als es beim aufgabenbezogenen FAG und dessen Rückgriff auf die amtliche Statistik der Fall war.

Die unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände evaluierte und von 6.800 Euro auf 10.470 Euro angepasste Pauschale gilt ab 2016. Bis spätestens zum 31.3.2017 erfolgt eine erneute Überprüfung der Pauschale. Für die Abrechnungen der Kostenerstattung für 2015 hat man sich ausnahmsweise darauf verständigt, die bei den kreisfreien Städten und Landkreisen entstandenen Kosten aufgabenträgerspezifisch abzurechnen. Dies ist zu begrüßen, da ansonsten einzelne Aufgabenträger durch die Anwendung der 10.470 Euro eine Überkompensation oder eine Unterdeckung erfahren hätten.

Die Zuweisungen an die Städte, Kreise und Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs waren

erneut stark rückläufig. Dies gilt auch, wenn man die in die Kostenerstattung des Aufnahmegesetzes überführten Mittel in der Betrachtung ausklammert. Umso größer waren die Erwartungen der Kommunen an die neue Landesregierung, das Thema der unzureichenden Finanzausstattungen nach der Landtagswahl 2016 endlich einer Lösung beziehungsweise einem ernsthaften Lösungsansatz zuzuführen. Die Koalitionsvereinbarung von CDU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN greift einige der im Vorfeld von den Kommunen aufgestellten Erwartungen auf:

- Mit Blick auf das FAG schlägt die neue Landesregierung eine Abkehr von dem bisherigen dynamischen Modell (alle 2 Jahre Anpassung an fortlaufende Statistik) vor. Nunmehr soll die FAG-Masse nach einer vorzunehmenden Bereinigung der FAG-Bedarfsermittlung bereits im Jahr 2016 um knapp 80 Millionen Euro und ab 2017 um rund 182 Millionen Euro steigen und dann für den Zeitraum der Legislaturperiode bis einschließlich 2021 festgeschrieben werden. Die bisherigen größeren FAG-Reformen im Zweijahresturnus und die damit zusammenhängenden Revisionsverfahren würden demnach entfallen. Eine Neuberechnung des Bedarfs wäre somit erst zum Ende der Legislaturperiode für die neue Legislaturperiode notwendig.
- Die Erhöhung der FAG-Masse soll unter anderem durch die von den kommunalen Spitzenverbänden geforderte Rücknahme des seit 2015 zur Anwendung kommenden Benchmarkansatzes „Best Practice Sachsen-Anhalt“, die Rücknahme der in 2015 vorgenommenen Kürzung des pauschalen Tilgungsbeitrages sowie die Rücknahme des seit 2015 bedarfsmindernd angerechneten kommunalen Entlastung des Bundes (Anteil an der Vorabmilliarde) vorgenommen werden.
- Für 2017 sollen zudem wieder die gemeindlichen Steuer-Isteinnahmen angerechnet werden. Zurzeit greift die Bedarfsermittlung hier auf die Daten der Steuerschätzung zurück. Im Zusammenspiel der damit

insgesamt vier Anpassungen der bisherigen Bedarfsermittlung erhöht sich die FAG-Masse ab 2017 um rund 182 Millionen Euro auf 1.628 Millionen Euro. Im Zeitraum 2017 bis 2021 soll die korrigierte FAG-Masse als Festbetrag ohne weitere Anpassungskriterien ausgereicht werden.

Trotz dieser positiven Signale aus der Koalitionsvereinbarung blieb zumindest der erste Gesetzentwurf zur Anpassung des FAG 2016 bisher hinter den Erwartungen der Kommunen zurück. In dem Entwurf vermischte das Land – auf kommunaler Seite nicht nachvollziehbar – die Frage nach der Anrechnung der seit 2015 vom Bund bereits initiierten Entlastung der Kommunen in Form der Vorabmilliarde mit der aktuellen Herausforderung im Bereich der Flüchtlingsintegration. Demzufolge würde sich die laut Koalitionsvertrag für 2016 angekündigte Aufstockung um 80 Millionen Euro zunächst nur auf rund die Hälfte belaufen. Aufgrund der Bundesländer-Vereinbarung vom 7.7.2016 zur Integrationspauschale zeichnet sich nun jedoch die Bereitschaft zur Erhöhung auf die ursprünglich avisierten 80 Millionen Euro ab.

Sehr schnell hat die neue Landesregierung eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG) beschlossen. Erst im Dezember 2014 hatte der Landtag von Sachsen-Anhalt das KAG unter anderem mit dem Ziel geändert, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Rechnung zu tragen. Das Gericht hatte festgehalten, dass die Erhebung eines Beitrags nicht zeitlich unbegrenzt nach Eintritt der Vorteilslage erfolgen kann. Zur Umsetzung dieser Rechtsprechung wurde in Sachsen-Anhalt eine 10-jährige Ausschlussfrist eingeführt und ein Übergangszeitraum für bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nicht realisierter Beiträge bis zum Ende des Jahres 2015 eingeräumt. Damit sollte einem angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Allgemeinheit an einer ordnungsgemäßen Umsetzung einer vollständigen Erhebung der Beiträge und dem Interesse des einzelnen Bürgers an einer Belastungsklarheit Rechnung getragen wer-

den. Das Thema kochte erwartungsgemäß in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung extrem hoch, nachdem die Abwasserverbände die Übergangsfrist nutzten, um offene Forderungen in Höhe von rund 125 Millionen Euro geltend zu machen.

Per Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport wurden die kommunalen Aufgabenträger daher Anfang 2016, das heißt kurz vor der Landtagswahl, „gebeten“, Entscheidungen über anhängige Widersprüche sowie über die sofortige Vollziehung von Beitragsbescheiden zum Ausgleich von Vorteilslagen, die unter die einjährige Übergangsregelung fallen, auszusetzen. Ebenfalls wurde darum gebeten, auf die grundsätzlich bei der Aussetzung der Vollziehung anfallenden Zinsen möglichst zu verzichten. Begründet wurden diese „Bitten“ mit anhaltenden Diskussion über die Rechtmäßigkeit der Erhebung der sogenannte Altanschließerbeiträge in der Öffentlichkeit sowie im politischen Raum, die in Folge der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 12.11.2015 zur Rechtslage in Brandenburg (Az.: 1 BvR 2961/14, 1 BvR 3051/14) aufkamen.

Obwohl das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (OVG LSA) die einjährige Übergangsfrist in mehreren Entscheidungen bestätigt hatte, kam aus dem politischen Raum die Forderung, die Rechtslage in Sachsen-Anhalt im Hinblick auf die Regelungen zur zeitlichen Obergrenze für die Beitragsfestsetzung und zur eingeräumten Übergangsfrist (§§ 13 b, 18 Abs. 2 KAG-LSA) einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen.

Von kommunaler Seite wurde wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass die Rechtslage im Land Brandenburg nicht auf Sachsen-Anhalt übertragbar ist. Dennoch stellten die Koalitionspartner in ihrer Koalitionsvereinbarung ein Moratorium der Einziehung der Beiträge bis zur höchstrichterlichen Klärung der umstrittenen Rechtsfragen in Aussicht.

Im Schnelldurchlauf wurde innerhalb nur einer Sitzungswoche durch die Ko-

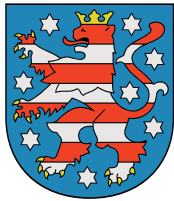
alitionsfraktionen ein Gesetz zur Änderung des KAG beschlossen, ohne die kommunalen Spitzenverbände anzuhören. Trotz deren Warnung wurde zum einen die Möglichkeit geschaffen, die Vollziehung von Verwaltungsakten, die nach Maßgabe der zeitlichen Übergangsregelung des § 18 Abs. 2 erlangen sind, von der Unanfechtbarkeit des Verwaltungsaktes abhängig zu machen. Die Aufgabenträger haben demnach darüber zu entscheiden, sowohl die Widerspruchsverfahren als auch die Zahlung der Beiträge bis zu einer endgültigen Klärung der Rechtslage auszusetzen. Darüber hinaus steht nun ebenfalls im Ermessen der Aufgabenträger, mit dem Abgabenschuldner einen Vergleichsvertrag über kommunale Abgaben zu schließen.

Konfliktbelastet ist das Gesetz auch dahingehend, dass es das Thema der Verzinsung nach § 238 AO, welches viele Kommunen in letzter Zeit auch im Bereich der Gewerbesteuerückforderungen immer stärker bewegt hat, aufgreift. Ob der nun gewählte Weg einer variablen Verzinsungsregelung (2 Prozent über dem Diskontsatz nach § 247 BGB), der richtige ist, darf angesichts eines erheblichen Überwachungs- und Verwaltungsmehraufwandes, der bei der praktischen Umsetzung der Regelung zu erwarten ist, bezweifelt werden. Dass nunmehr die gewünschte Ruhe einkehrt, ist nicht in Sicht. Schon für den Herbst haben die Koalitionsfraktionen eine nächste Änderung des KAG angekündigt, mit der u. a. die Beitragserhebungspflicht gelockert werden soll.

Neben dem FAG und dem KAG bewegt die Kommunen nach wie vor das Kinderförderungs-gesetz (KiFöG). Nachdem trotz deutlicher Kritik seitens der Kommunen 2013 die Leistungsverpflichtung von der Gemeinde- auf die Kreisebene hochgezogen wurde, haben die Gemeinden keine Planungs- und Koordinierungsfunktion mehr und sind nicht Vertragspartner der zwischen Landkreis und freien Trägern geschlossenen Vereinbarungen. Sie tragen aber die Restfinanzierungsverantwortung. Da zudem auch die Standards deutlich ausgeweitet wurden, stiegen die

Kosten. Damit verbunden war und ist der ständige Streit um einen adäquaten finanziellen Ausgleich seitens des Landes. Inzwischen hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt festgestellt, dass das KiFöG teilweise gegen das Konnexitätsprinzip verstößt: Zulasten der Beschwerdeführerinnen würde eine Finanzierungspflicht geschaffen und die bestehende Finanzierungspflicht für in freier Trägerschaft betriebene Kindertagesstätten ausgeweitet werden, ohne dass zugunsten der Beschwerdeführerinnen Kostendeckungsregelungen vorgesehen seien (vgl. S. 48).

Viele Kommunen hatten die Hoffnung, dass mit der neuen Landesregierung die Gewährleistungsverantwortung für die Kindertagesbetreuung wieder in die Hand der Gemeinden gelegt wird. Jedoch enthält der Koalitionsvertrag hierzu keine Aussagen. Bereits der inzwischen in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf zur Anpassung der Landespauschale ausschließlich an den Tarifvertrag 2015 macht hingegen deutlich, dass die Finanzierung nicht dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf gerecht wird. Auch die Absichtserklärung für 2017, die Finanzierungssystematik des KiFöG auf den Prüfstand zu stellen, lässt die Kommunen angesichts der bisherigen Erfahrungen zweifeln, dass damit eine aufgabengerechte und auskömmliche Finanzierung durch das Land erfolgen soll. Inwieweit dies mit der Ankündigung im Koalitionsvertrag vereinbar ist, das Konnexitätsprinzip in Richtung einer strikten Konnexitätspflicht weiterzuentwickeln, bleibt abzuwarten.



## Thüringen

Trotz der Ankündigung der 2014 gewählten Landesregierung, die finanzielle Situation der Kommunen nachhaltig zu verbessern, hat sich die kommunale Finanzausstattung im Berichtszeitraum noch verschlechtert. Die Ende 2015 verabschiedete FAG-Novelle beinhaltet mit einer Finanzausgleichsmasse von jeweils 1.901 Millionen Euro für die Jahre 2016 und 2017 (Doppelhaushalt) kommunale Mindereinnahmen in Höhe von 85 Millionen Euro gegenüber dem Jahr 2015. Berücksichtigt man die zusätzlichen kommunalen Aufgaben, die ausschließlich mit den Finanzausgleichsmitteln finanziert werden (Verwaltungskosten in der Flüchtlingsbetreuung, Sonderlastenausgleich Kurorte, Beseitigung von Umweltbelastungen), erhalten die Thüringer Kommunen 122 Millionen Euro weniger als im Jahr 2015.

Die Gesamteinnahmen der Kommunen aus Steuern und den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sollen sich im Sinne des Thüringer Partnerschaftsmodells in einem stabilen Verhältnis zu den Einnahmen des Landes, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, entwickeln. Betrachtet wird dabei stets ein Dreijahresdurchschnitt der vorangegangenen Jahre. Das Land stützt die vorgenommenen Anpassungen im Finanzausgleich auf die Übergangsevaluation, die im Zuge der Einführung des Partnerschaftsmodells ermitteln sollte, ob der für das Jahr 2013 unterstellte kommunale Finanzbedarf zur Deckung der tatsächlichen Aufwendungen ausreichend war. 2013 wiesen die kommunalen Haushalte einen Fehlbedarf zwischen den Bruttoausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts einerseits und den Einnahmen einschließlich der Zuweisungen des Landes andererseits aus und dokumentierten so, dass die kommunale Finanzausstattung nicht ausreichend war.

Die umstrittene Bedarfsermittlung des Landes kam hingegen zum Schluss, dass die voraussichtliche Finanzausgleichsmasse zur Deckung der ermittelten Bedarfe ausreichen würde. Selbst die für diesen Fall eigentlich vorgesehene Fortschreibung des bisherigen Bedarfs hätte ohne Veränderungen und unter Berücksichtigung der ermittelten Zusatzbedarfe sowie Ausgleichsleistungen für Standarderhöhungen und zusätzliche Aufgaben aber noch FAG-Leistungen in Höhe von insgesamt 2.113 Millionen Euro ergeben. Zur nun vorgesehenen Finanzausgleichsmasse fehlen somit 212 Millionen Euro.

Die fiktive Bedarfsermittlung und deren Auswirkungen auf die kommunale Finanzausstattung werden somit weiterhin kritisch betrachtet. Insbesondere wird bemängelt, dass sich die Kostenentwicklung alleine an der Verbraucherpreisentwicklung orientiert. Steigende Personal-, Sach- und Zweckausgaben (insbesondere im Sozialbereich) werden somit nur unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus wird kritisiert, dass Finanzmittel des Bundes, die zur kommunalen Entlastung bereitgestellt werden, mit dem fiktiven Bedarf verrechnet werden und damit nicht vollständig an die Kommunen weitergeleitet werden.

Als problematisch wird angesehen, dass der Mehrbelastungsausgleich gem. § 23 ThürFAG Bestandteil der Finanzausgleichsmasse ist und somit in das Thüringer Partnerschaftsmodell einbezogen wird. Dadurch ist nicht auszuschließen, dass die Kommunen höhere Standards und neue Auftragsangelegenheiten selbst aus der Schlüsselmasse finanzieren müssen. Die Pflicht, höhere Standards und neue Auftragsangelegenheiten im Rahmen von Auftragsangelegenheiten zu finanzieren, ist jedoch Aufgabe des Landes, das diese Aufgaben den Kommunen zur Erledigung übertragen hat. Zwar regelt das Thüringer Finanzausgleichsgesetz bereits jetzt, dass der Mehrbelastungsausgleich außerhalb des Thüringer Partnerschaftsmodells

erfolgt. Dennoch belegt die letzte FAG-Novelle, dass spezialgesetzliche Kostenerstattungsregelungen in die Pauschale überführt werden und somit die Finanzierung neuer Aufgaben und höherer Standards von den Kommunen selbst übernommen werden müssen. Beispielhaft sei auf die Überführung der Verwaltungskosten für die Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder auch der Verwaltungskosten für die Flüchtlingsbetreuung hingewiesen. Die hierfür anfallenden Aufwendungen, aber auch die Auswirkungen des veränderten Berechnungsverfahrens (etwa bei den Personal- und Gemeinkosten) führen dazu, dass der Gesamtansatz beim Mehrbelastungsausgleich 2016 gegenüber dem laufenden Jahr um fast 60 Millionen Euro ansteigt, während gleichzeitig aber die Schlüsselzuweisungen um circa 80 Millionen Euro sinken. Den höheren Mehrbelastungsausgleich finanzieren die Kommunen auf Kosten der Schlüsselzuweisungen somit in voller Höhe selbst. Genau diese Verrechnung hat aber der Thüringer Verfassungsgerichtshof als nicht vereinbar mit der Thüringer Verfassung angesehen.

Während in Sachsen-Anhalt der Überprüfungszeitraum für den kommunalen Finanzausgleich auf die Dauer von fünf Jahren (das heißt einer Legislaturperiode) verlängert wird, geht Thüringen jetzt den umgekehrten Weg: Hier hat man die Revisionsfrist von fünf auf jährliche oder zweijährliche Abstände verkürzt. Damit wird den Kommunen ein weiteres Stück Planungssicherheit genommen. Es bleibt abzuwarten, auf welcher Grundlage die kommunale Finanzausstattung der Jahre ab 2018 bemessen werden soll. Ungeachtet dessen wird derzeit im Auftrag der beiden thüringischen kommunalen Spitzenverbänden gutachterlich untersucht, ob und inwieweit das praktizierte Verfahren zur Übergangsevaluation mit der derzeitigen Rechtslage tatsächlich übereinstimmt und die aktuelle Regelungen zum thüringischen Finanzausgleich generell den Verfassungsvorgaben entsprechen.

Als Neuerung findet sich im Finanzausgleich nun eine getrennte Ausweisung der Schlüsselzuweisungen für die Aufgaben der Kinderbetreuung. Damit wird die Transparenz der Kindertagesstättenfinanzierung in Thüringen deutlich verbessert.

In den vergangenen Jahren wurde vom zuständigen Fachministerium insbesondere gegenüber den Elternvertretungen konsequent die Auffassung vertreten, der Freistaat Thüringen würde den kommunalen Trägern 100 Prozent der Kosten für die Aufgabe „Kindertagesbetreuung“ erstatten. Nunmehr wird deutlich, dass in den Schlüsselzuweisungen lediglich 13,6 Prozent, das heißt nur circa 70 Millionen Euro für den Aufgabenbereich Kindertagesbetreuung enthalten sind. Darüber hinaus war dem parlamentarischen Verfahren zu entnehmen, dass circa 256 Millionen Euro von den Kommunen aus ihren eigenen Steuereinnahmen verwendet werden müssen, um die Aufgabe Kindertagesbetreuung auszufinanzieren.

Nach den Einnahmeharmonisierungsgrundsätzen des § 54 Abs. 2 ThürKO werden die Kommunen nicht umhin kommen, den möglichen Gebührenrahmen auszureizen, bevor sie den Gebührenhaushalt „Kindertagesstätten“ mit allgemeinen Steuermitteln ausgleichen dürfen. Dieser Gebührenanstieg könnte zumindest größtenteils verhindert werden, wenn das Land seiner Verpflichtung nachkäme und die zusätzlichen Mittel des Bundes, die es aufgrund des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher erhält, an die Kommunen weiterleiten würde.

Intensiv diskutiert wurde im Berichtszeitraum auch über die Finanzierung der Kosten für die Einführung des Digitalfunks für die Rettungskräfte in Thüringen. Der von der Landesregierung erst kurzfristig als notwendig angesehene Technologiewechsel beruht aus kommunaler Sicht auf zwei Faktoren:

- auf der Notwendigkeit, die neue ICE-Trasse München-Erfurt-Berlin sicherheitstechnisch auf dem neuesten Stand abzusichern sowie
- auf dem Rückstand Thüringens zu anderen Bundesländern, die die neue Technik bereits seit längerer Zeit eingeführt haben und nun auf die „Abschaltung“ der Analogfunkstrukturen drängen.

Die Kommunen, die teilweise unter entsprechenden Zusicherungen des Landes zuletzt noch Investitionen in das analoge Funknetz getätigt hatten, sehen somit eine hohe (Finanzierungs-)Verantwortung beim Land und der Deutschen Bahn AG. Der Streit entzündet sich weniger an den einmaligen Anschaffungskosten, die über bestehende Förderstrukturen (allerdings zulasten ebenfalls notwendiger Fahrzeugbeschaffungen) abgewickelt werden können. Ein größeres Anliegen ist den Kommunen, die Träger des Rettungsdienstes sowie die Bahn als Hauptnutznießer entlang der ICE-Trasse aufgrund der zu erwartenden deutlich höheren Nutzungsintensität mit in die Verantwortung zu nehmen. Sie fordern daher, den kommunalen Anteil an den Betriebskosten deutlich abzusenken, während die ebenfalls vom Digitalfunk profitierenden Beteiligten Bahn AG und Krankenkassen in die Finanzierung eingebunden werden sollten.

Alles in allem wird die Zahl der Kommunen, die keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen können, die zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet sind und die auf die Gewährung von Bedarfszuweisungen angewiesen sind, immer größer werden.



## Verzeichnis der Übersichten

- 5 Übersicht 1: Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern
- 6 Übersicht 2: Kassenkredite und Finanzierungssaldo
- 8 Übersicht 3: Kommunale Einnahmen in West und Ost 2015
- 9 Übersicht 4: Kommunale Ausgaben in West und Ost 2015
- 16 Übersicht 5: Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern
- 18 Übersicht 6: Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den westdeutschen Flächenländern
- 19 Übersicht 7: Kommunalfinanzen 2014 bis 2019 in den ostdeutschen Flächenländern
- 20 Übersicht 8: Kommunale Einnahmen in West und Ost 2015
- 23 Übersicht 9: Kommunale Ausgaben in West und Ost 2015
- 24 Übersicht 10: Soziale Leistungen der Kommunen 2000 bis 2015
- 25 Übersicht 11: Soziale Leistungen in den Kommunalhaushalten 2012 bis 2015
- 26 Übersicht 12: Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten 1992 bis 2019
- 28 Übersicht 13: Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen nach Ländern
- 29 Übersicht 14: Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen nach Ländern in Euro/Einwohner
- 47 Übersicht 15: Projektphasen der Grundsteuerreform
- 56 Übersicht 16: Steuerverbundwirtschaft 2016 in den westdeutschen Ländern
- 57 Übersicht 17: Strukturreform des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern
- 61 Übersicht 18: Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den alten Ländern
- 68 Übersicht 19: Struktur des kommunalen Finanzausgleichs in den ostdeutschen Ländern 2016
  
- 42 Textbox 1: „Peripherisierung von Städten“ — das Problem bekommt einen Namen

## Tabellenanhang

- 78 Tabelle 1a: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern 2005, 2015 bis 2019
- 79 Tabelle 1b: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern Änderungs-raten; 2005 bis 2019
- 80 Tabelle 2: Steuereinnahmen der Städte in den westdeutschen und ostdeutschen Ländern 2015
- 83 Tabelle 3: Entwicklung der Gewerbe-steuermulage 2000 bis 2020

**Tabelle 1a: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) in den west- und ostdeutschen Flächenländern 2005, 2015 bis 2019<sup>1)</sup>**

Art der Einnahmen und Ausgaben	west- und ostdeutsche Länder						westdeutsche Länder						ostdeutsche Länder					
	2005	2015	2016	2017	2018	2019	2005	2015	2016	2017	2018	2019	2005	2015	2016	2017	2018	2019
in Mrd. Euro																		
<b>I. Verwaltungshaushalt</b>																		
<b>Einnahmen</b>																		
Steuern (netto) <sup>2)</sup>	54,29	84,85	85,6	92,6	94,4	97,8	49,12	76,00	76,5	82,9	84,6	87,6	5,17	8,85	9,1	9,7	9,9	10,2
darunter:																		
Grundsteuern	8,47	11,83	12,0	12,2	12,3	12,5	7,28	10,41	10,6	10,7	10,9	11,0	1,19	1,42	1,4	1,5	1,5	1,5
Gewerbesteuer (netto)	23,33	34,91	34,2	38,0	39,0	40,2	21,01	31,37	30,6	34,2	35,1	36,2	2,32	3,54	3,6	3,8	3,9	4,0
nachr.: Gewerbesteuer (brutto)	29,13	41,94	41,2	45,7	47,0	48,4	26,49	38,04	37,3	41,5	42,7	43,9	2,64	3,90	3,9	4,2	4,3	4,4
Gemeindeant. a. d. Umsatzsteuer	2,63	4,29	4,5	5,5	4,3	4,5	2,24	3,72	3,9	4,8	3,7	3,9	0,39	0,57	0,6	0,7	0,6	0,6
Gemeindeant. a. d. Einkommensteuer	18,61	32,51	33,5	35,5	37,3	39,3	17,41	29,30	30,2	31,9	33,6	35,3	1,20	3,21	3,3	3,6	3,8	4,0
Zahlungen v. Bund, Land einschl. Familienleistungsausgleich	44,17	76,53	87,5	90,9	94,2	97,5	32,10	61,78	70,9	74,0	77,0	80,1	12,08	14,75	16,6	16,9	17,2	17,4
Gebühren <sup>3)</sup>	15,96	17,92	18,1	18,3	18,5	18,7	13,94	15,66	15,8	16,0	16,2	16,4	2,01	2,26	2,3	2,3	2,3	2,3
Sonstige Einnahmen	19,57	22,86	23,1	23,0	23,2	23,1	16,93	19,78	19,9	19,8	20,0	20,0	2,64	3,07	3,2	3,2	3,2	3,2
<b>Einnahmen d. Verwaltungshaushalts</b>	<b>133,99</b>	<b>202,15</b>	<b>214,2</b>	<b>224,7</b>	<b>230,3</b>	<b>237,2</b>	<b>112,09</b>	<b>173,22</b>	<b>183,1</b>	<b>192,7</b>	<b>197,8</b>	<b>204,1</b>	<b>21,90</b>	<b>28,93</b>	<b>31,1</b>	<b>32,1</b>	<b>32,5</b>	<b>33,1</b>
<b>Ausgaben</b>																		
Personalausgaben	40,75	54,18	57,1	59,2	61,0	62,5	33,81	45,31	47,8	49,7	51,2	52,4	6,94	8,87	9,3	9,6	9,8	10,1
Laufender Sachaufwand	30,25	45,05	49,0	49,9	51,4	52,7	25,54	38,24	41,5	42,6	44,1	45,4	4,70	6,81	7,5	7,3	7,3	7,4
Soziale Leistungen	35,24	53,79	59,0	63,5	67,4	70,6	29,45	46,29	50,8	54,7	58,1	61,0	5,79	7,50	8,2	8,8	9,2	9,6
Zinsausgaben	4,74	3,32	3,2	3,2	3,2	3,2	3,98	3,03	3,0	2,9	2,9	2,9	0,76	0,29	0,3	0,3	0,3	0,3
Zahlungen a. öffentlichen Bereich	6,07	8,54	9,0	9,2	9,4	9,5	5,65	8,03	8,5	8,7	8,9	9,0	0,42	0,50	0,5	0,5	0,5	0,5
Sonstige Ausgaben	12,60	21,79	22,9	24,1	25,5	26,7	10,40	18,13	19,1	20,2	21,4	22,4	2,20	3,66	3,8	4,0	4,1	4,3
<b>Ausgaben d. Verwaltungshaushalts</b>	<b>129,63</b>	<b>186,65</b>	<b>200,3</b>	<b>209,2</b>	<b>217,8</b>	<b>225,2</b>	<b>108,82</b>	<b>159,03</b>	<b>170,7</b>	<b>178,8</b>	<b>186,5</b>	<b>193,1</b>	<b>20,81</b>	<b>27,63</b>	<b>29,5</b>	<b>30,4</b>	<b>31,3</b>	<b>32,2</b>
<b>II. Vermögenshaushalt</b>																		
<b>Einnahmen</b>																		
Inv.-Zahlungen v. Bund, Land	7,64	7,37	9,0	9,1	8,6	8,1	4,69	5,16	6,5	6,8	6,3	6,0	2,95	2,21	2,5	2,4	2,2	2,1
Veräußerungserlöse	5,93	4,92	4,8	4,4	4,1	3,8	5,33	4,50	4,4	4,1	3,8	3,5	0,60	0,41	0,4	0,4	0,3	0,3
Beiträge <sup>4)</sup>	1,76	1,50	1,6	1,6	1,6	1,6	1,57	1,37	1,4	1,5	1,5	1,5	0,18	0,14	0,1	0,1	0,1	0,1
Sonstige Einnahmen	1,63	2,28	1,5	1,4	1,4	1,4	1,37	1,76	1,3	1,3	1,2	1,1	0,25	0,52	0,2	0,2	0,2	0,3
<b>Einnahmen d. Vermögenshaushalts</b>	<b>16,95</b>	<b>16,06</b>	<b>16,9</b>	<b>16,6</b>	<b>15,7</b>	<b>15,0</b>	<b>12,97</b>	<b>12,78</b>	<b>13,7</b>	<b>13,5</b>	<b>12,8</b>	<b>12,2</b>	<b>3,98</b>	<b>3,28</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>
<b>Ausgaben</b>																		
Sachinvestitionen	18,74	22,03	25,2	24,7	23,2	23,6	14,83	19,18	21,7	21,5	20,3	20,8	3,90	2,85	3,4	3,2	2,9	2,8
davon:																		
Baumaßnahmen	14,38	16,17	19,4	18,9	17,2	17,4	10,98	13,82	16,5	16,1	14,8	15,1	3,40	2,34	2,9	2,7	2,4	2,3
Erwerb v. Sachvermögen	4,36	5,86	5,8	5,8	6,0	6,2	3,85	5,35	5,2	5,4	5,5	5,7	0,51	0,51	0,5	0,5	0,5	0,5
Sonstige Ausgaben <sup>5)</sup>	4,81	6,47	5,7	5,4	5,2	5,1	4,06	5,47	4,9	4,7	4,6	4,5	0,75	1,01	0,7	0,7	0,6	0,6
<b>Ausgaben d. Vermögenshaushalts</b>	<b>23,55</b>	<b>28,51</b>	<b>30,8</b>	<b>30,1</b>	<b>28,4</b>	<b>28,7</b>	<b>18,90</b>	<b>24,64</b>	<b>26,7</b>	<b>26,2</b>	<b>24,9</b>	<b>25,3</b>	<b>4,65</b>	<b>3,86</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>
Bereinigte Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	150,94	218,21	231,1	241,3	246,0	252,1	125,06	186,00	196,8	206,2	210,6	216,3	25,89	32,21	34,3	35,1	35,4	35,8
Bereinigte Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)	153,18	215,16	231,1	239,2	246,2	253,9	127,72	183,67	197,4	204,9	211,4	218,3	25,46	31,49	33,7	34,3	34,9	35,6
Finanzierungssaldo	-2,24	3,05	0,0	2,0	-0,3	-1,8	-2,66	2,32	-0,6	1,3	-0,8	-2,0	0,42	0,73	0,6	0,8	0,5	0,2
Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 <sup>6)</sup>	x	x	x	x	4,5	4,5	x	x	x	x	3,7	3,7	x	x	x	x	0,8	0,8
Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge <sup>7)</sup>	x	x	0,4	0,8	1,2	x	x	x	0,3	0,7	1,0	x	x	x	0,1	0,1	0,2	x
Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 und der Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge <sup>8)</sup>	x	x	0,4	2,9	5,4	2,6	x	x	-0,3	2,0	3,9	1,7	x	x	0,7	0,9	1,5	1,0

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten), ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. 2005 Rechnungsergebnisse; 2015 Vierteljährliche Kassenstatistik, für die Jahre 2015 bis 2019 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2016 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Die Zahlungen von kommunaler Ebene sind jeweils abgesetzt.

<sup>2)</sup> Einschl. steuerähnliche Einnahmen.

<sup>3)</sup> Einschl. zweckgebundene Abgaben.

<sup>4)</sup> Und ähnliche Entgelte.

<sup>5)</sup> Insbesondere Finanzinvestitionen.

<sup>6)</sup> Aufteilung Ost/West entsprechend der Verteilung der Kosten der Unterkunft, der Verteilung des Gemeindeanteils an der USt sowie der Einwohner.

<sup>7)</sup> Aufteilung Ost/West entsprechend der Einwohner.

<sup>8)</sup> Tatsächlich zu erwartende Anpassungseffekte auf der Ausgabenseite wie z.B. eine Ausweitung der Investitionen wurden nicht berücksichtigt.

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; 2005 - 2019<sup>1)</sup>**

Vergleichszeitraum	west- und ostdeutsche Länder					westdeutsche Länder					ostdeutsche Länder										
	2005	2015	2016	2017	2018	2005	2015	2016	2017	2018	2005	2015	2016	2017	2018	2005	2015	2016	2017	2018	2019
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	in v. H. des Westniveaus <sup>2)</sup>					
<b>Art der Einnahmen und Ausgaben</b>	<b>(jahresdurchschnittliche) Veränderung in %</b>															<b>in v. H. des Westniveaus<sup>2)</sup></b>					
<b>I. Verwaltungshaushalt</b>																					
<b>Einnahmen</b>																					
<b>Steuern (netto)</b>	4,6	0,9	8,2	2,0	3,6	4,5	0,7	8,3	2,0	3,6	5,5	2,3	6,8	2,1	3,5	49,9	58,5	59,4	58,5	58,6	58,5
<b>darunter:</b>																					
<b>Grundsteuern</b>	3,4	1,9	1,2	1,2	1,2	3,6	1,9	1,3	1,3	1,2	1,8	1,4	1,0	1,1	1,0	77,4	68,5	68,2	68,0	67,9	67,8
<b>Gewerbesteuer (netto)</b>	4,1	-2,1	11,0	2,9	2,9	4,1	-2,4	11,6	2,8	3,0	4,3	0,6	6,3	3,6	2,3	52,3	56,6	58,4	55,6	56,0	55,6
<b>nachr.: Gewerbesteuer (brutto)</b>	3,7	-1,7	10,8	2,9	2,9	3,7	-2,0	11,3	2,8	3,0	4,0	1,2	6,3	3,6	2,3	47,3	51,5	53,2	50,8	51,2	50,9
<b>Gemeindeant. a. d. Umsatzsteuer</b>	5,0	4,1	24,1	-22,0	3,4	5,2	4,1	24,1	-22,0	3,4	3,8	4,1	24,1	-22,0	3,4	83,5	77,2	77,2	77,2	77,2	77,2
<b>Gemeindeant. a. d. Einkommensteuer</b>	5,7	3,2	5,8	5,2	5,2	5,3	3,1	5,7	5,1	5,1	10,3	4,2	6,8	5,8	5,8	32,8	54,9	55,5	56,1	56,5	56,8
<b>Zahlungen v. Bund, Land einschl. Familienleistungsausgleich</b>	5,6	14,3	3,8	3,7	3,5	6,8	14,8	4,3	4,1	4,0	2,0	12,4	1,8	1,8	1,3	178,4	119,9	117,4	114,6	112,0	109,1
<b>Gebühren</b>	1,2	0,8	1,3	1,1	1,1	1,2	1,0	1,4	1,2	1,2	1,2	-0,3	0,8	0,5	0,2	68,5	72,5	71,6	71,2	70,7	70,0
<b>Sonstige Einnahmen</b>	1,6	0,9	-0,3	0,7	-0,2	1,6	0,5	-0,6	1,1	-0,1	1,5	3,8	1,5	-2,1	-0,6	74,1	78,0	80,6	82,3	79,7	79,2
<b>Einnahmen d. Verwaltungshaushalts</b>	4,2	6,0	4,9	2,5	3,0	4,4	5,7	5,2	2,7	3,2	2,8	7,4	3,1	1,4	1,7	92,7	83,9	85,2	83,5	82,5	81,3
<b>Ausgaben</b>																					
<b>Personalausgaben</b>	2,9	5,4	3,7	3,0	2,5	3,0	5,6	3,8	3,0	2,5	2,5	4,4	3,4	2,9	2,5	97,3	98,3	97,1	96,8	96,7	96,7
<b>Laufender Sachaufwand</b>	4,1	8,8	1,8	3,0	2,6	4,1	8,6	2,5	3,5	3,0	3,8	9,9	-2,0	0,0	0,5	87,3	89,4	90,5	86,5	83,6	81,6
<b>Soziale Leistungen</b>	4,3	9,7	7,5	6,2	4,8	4,6	9,8	7,6	6,3	4,9	2,6	9,4	6,9	5,3	4,1	93,3	81,3	81,0	80,5	79,8	79,1
<b>Zinsausgaben</b>	-3,5	-2,4	-1,6	-1,0	0,0	-2,7	-2,1	-1,6	-1,0	0,0	-9,3	-5,3	-2,0	-1,0	0,0	90,6	47,7	46,2	46,0	46,0	46,0
<b>Zahlungen a. öffentlichen Bereich</b>	3,5	5,3	2,9	1,3	1,4	3,6	5,6	3,1	1,4	1,5	1,9	0,0	-0,8	0,4	0,5	34,9	31,4	29,8	28,7	28,4	28,1
<b>Sonstige Ausgaben</b>	5,6	5,1	5,4	5,8	4,6	5,7	5,3	5,7	6,1	4,5	5,2	4,3	3,8	4,4	5,0	100,5	101,5	100,5	98,7	97,1	97,6
<b>Ausgaben d. Verwaltungshaushalts</b>	3,7	7,3	4,4	4,1	3,4	3,9	7,4	4,7	4,3	3,5	2,9	6,9	2,9	3,0	2,8	90,7	87,2	86,9	85,4	84,3	83,7
<b>II. Vermögenshaushalt</b>																					
<b>Einnahmen</b>																					
<b>Inv.-Zahlungen v. Bund, Land</b>	-0,4	22,6	0,9	-6,0	-5,3	0,9	26,5	3,5	-6,0	-5,0	-2,8	13,6	-6,0	-6,0	-6,0	297,7	215,3	193,3	175,6	175,6	173,7
<b>Veräußerungserlöse</b>	-1,9	-3,3	-6,9	-6,9	-6,9	-1,7	-3,0	-7,0	-7,0	-7,0	-3,6	-6,6	-6,0	-6,0	-6,0	53,3	46,2	44,5	45,0	45,5	45,9
<b>Beiträge</b>	-1,5	3,9	1,9	1,5	1,6	-1,4	4,9	2,5	2,0	2,0	-2,9	-6,0	-4,7	-5,0	-4,2	55,6	50,4	45,2	42,0	39,1	36,8
<b>Sonstige Einnahmen</b>	3,4	-32,2	-6,8	-3,0	-1,2	2,5	-24,0	-5,0	-6,0	-7,0	7,4	-60,0	-18,5	19,5	32,9	87,7	147,9	77,8	66,8	84,9	121,3
<b>Einnahmen d. Vermögenshaushalts</b>	-0,5	5,2	-1,9	-5,3	-4,6	-0,1	6,9	-0,8	-5,4	-5,0	-1,9	-1,4	-6,7	-4,5	-3,2	145,7	128,9	118,9	111,8	112,8	114,9
<b>Ausgaben</b>																					
<b>Sachinvestitionen</b>	1,6	14,2	-1,8	-6,2	1,7	2,6	13,2	-1,0	-5,6	2,4	-3,1	20,6	-6,4	-10,1	-3,4	124,8	74,7	79,6	75,3	71,7	67,6
<b>davon:</b>																					
<b>Baumaßnahmen</b>	1,2	19,9	-2,7	-8,9	1,3	2,3	19,1	-2,0	-8,5	2,1	-3,7	24,8	-6,6	-11,4	-3,5	146,8	85,1	89,2	85,0	82,3	77,8
<b>Erwerb v. Sachvermögen</b>	3,0	-1,7	1,4	2,5	2,7	3,3	-2,0	2,0	3,0	3,2	0,1	1,3	-5,0	-3,0	-3,0	62,2	47,8	49,4	46,0	43,3	40,7
<b>Sonstige Ausgaben</b>	3,0	-12,5	-5,3	-2,3	-2,1	3,0	-9,6	-5,0	-2,0	-2,0	3,1	-28,0	-7,0	-4,0	-3,0	87,0	92,7	73,8	72,3	70,8	70,1
<b>Ausgaben d. Vermögenshaushalts</b>	1,9	8,1	-2,4	-5,5	1,0	2,7	8,2	-1,8	-5,0	1,6	-1,8	7,9	-6,5	-9,1	-3,3	116,7	78,7	78,5	74,7	71,5	68,1
<b>Bereinigte Einnahmen (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>	3,8	5,9	4,4	2,0	2,5	4,0	5,8	4,8	2,1	2,7	2,2	6,5	2,2	0,9	1,3	98,2	87,0	87,5	85,4	84,4	83,2
<b>Bereinigte Ausgaben (ohne besondere Finanzierungsvorgänge)</b>	3,5	7,4	3,5	2,9	3,1	3,7	7,5	3,8	3,1	3,3	2,1	7,0	1,8	1,6	2,2	94,5	86,1	85,7	84,1	82,8	81,9
<b>Finanzierungssaldo</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
<b>Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	104,4	104,4
<b>Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	101,1	101,0	x
<b>Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der Stärkung der Kommunalfinanzen ab 2018 und der Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge</b>	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

<sup>1)</sup> Ohne Stadtstaaten, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen und ohne ausgegliederte Einrichtungen. Berechnet nach Tabelle 1a.

<sup>2)</sup> Relation der jeweiligen Euro je Einwohner-Zahlen für die neuen Länder zu denen für die alten Länder. Ab 2015: Einwohnerzahlen 31.12.2014

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<sup>1)</sup> 2015

Stadt	Ergebnisse für 2015															
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt		Steuereinnahmen (netto) insgesamt	
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>		Grundbetrag <sup>3)</sup>	Gewerbesteuer	Grundsteuer B		Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr
	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner <sup>4)</sup>	v.H.	v.H.					
Berlin	780,8	0,5	225,02	1.480,6	-3,5	426,71	1.351,2	-3,8	104,08	410	810	182,4	1.398,4	9,0	3.810,5	2,7
Hamburg	445,3	1,9	252,62	1.887,0	-8,2	1.070,45	1.607,8	-8,1	227,75	470	540	184,9	1.345,2	17,6	3.631,8	2,8
München	314,3	-0,1	219,85	2.454,7	5,4	1.717,07	2.104,1	5,3	350,42	490	535	170,3	1.049,7	9,7	3.645,9	6,5
Köln	220,5	9,9	210,68	940,9	-3,4	898,91	802,7	-6,6	189,24	475	515	101,7	507,1	21,8	1.647,9	4,5
Frankfurt am Main	204,1	-4,8	284,34	1.767,3	3,0	2.462,70	1.476,0	0,7	535,37	460	500	135,5	384,7	1,8	2.218,4	0,7
Stuttgart	152,0	-0,7	248,23	608,1	11,7	992,97	502,9	10,5	236,42	420	520	70,8	341,3	7,6	1.087,8	7,8
Düsseldorf	140,8	2,2	232,97	821,9	-1,5	1.359,60	701,8	-0,2	309,00	440	440	83,5	329,2	12,5	1.266,0	3,8
Dortmund	117,7	11,6	202,72	295,6	2,7	509,17	254,7	4,0	104,98	485	610	45,1	221,9	12,0	662,4	9,7
Essen	131,6	15,0	229,39	305,0	-5,7	531,62	256,0	-7,3	110,75	480	670	41,2	239,0	6,6	681,8	2,2
Bremen	137,1	0,6	248,56	381,0	-2,3	690,54	323,9	-2,3	150,12	460	580	40,8	209,7	3,8	728,2	0,7
Leipzig	94,2	2,6	173,02	242,6	-10,6	445,61	223,0	-10,3	96,87	460	650	35,6	140,0	15,8	498,8	0,2
Dresden	76,1	0,4	141,95	208,5	-1,4	388,72	193,2	-0,5	86,38	450	635	34,6	158,9	10,9	471,6	5,2
Hannover	145,2	-0,2	277,25	547,5	20,9	1.045,64	455,9	15,5	227,31	460	600	56,9	231,1	7,0	905,8	10,3
Nürnberg	113,3	-0,7	226,15	393,9	0,2	786,02	335,5	7,2	175,84	447	535	51,4	264,0	2,3	766,7	4,5
<b>500.000 und mehr</b>	<b>3.073,1</b>	<b>1,8</b>	<b>228,40</b>	<b>12.334,6</b>	<b>0,1</b>	<b>916,73</b>	<b>10.588,6</b>	<b>-0,5</b>	<b>200,00</b>	<b>458</b>	<b>595</b>	<b>1.234,9</b>	<b>6.820,1</b>	<b>10,9</b>	<b>22.023,6</b>	<b>4,0</b>
Duisburg	130,4	25,0	268,51	224,7	38,9	462,79	193,4	39,3	90,74	510	855	29,2	169,4	8,9	541,1	22,9
Bochum	86,0	6,7	237,65	153,1	45,4	423,05	131,8	46,1	85,46	495	645	21,8	151,2	5,0	400,4	16,6
Wuppertal	74,1	0,1	214,41	180,4	15,2	522,25	154,8	15,7	106,58	490	620	22,3	142,7	6,6	403,2	8,4
Bielefeld	67,1	8,3	203,60	187,2	7,8	567,51	159,8	7,4	118,23	480	580	24,4	128,8	9,4	387,8	8,6
Bonn	92,6	29,2	294,79	222,0	26,5	707,05	190,7	26,5	144,30	490	680	26,2	175,6	15,1	491,7	21,6
Münster	59,3	7,7	196,19	277,4	9,1	918,09	235,8	9,5	199,59	460	510	27,1	146,0	16,9	473,3	11,6
Karlsruhe	47,4	1,0	157,93	245,8	7,3	819,30	214,4	14,6	190,54	430	420	28,7	155,6	9,8	454,5	11,1
Mannheim	64,0	2,4	213,31	305,8	11,0	1.020,01	254,1	8,1	237,21	430	450	32,8	143,2	4,2	505,7	7,1
Augsburg	46,3	3,5	164,83	120,3	-24,5	427,81	104,2	-20,2	98,35	435	485	21,7	129,0	7,9	302,3	-4,1
Wiesbaden	57,1	-1,0	207,67	263,1	3,8	956,33	225,0	6,1	217,35	440	475	24,7	151,1	-0,1	468,4	3,2
Gelsenkirchen	37,4	2,0	145,31	84,9	104,6	329,66	71,1	97,5	68,68	480	545	14,3	79,3	8,5	209,6	27,2
Mönchengladbach	47,7	-0,9	185,74	139,6	1,7	543,60	120,2	0,3	114,44	475	520	16,0	100,0	8,0	290,2	3,1
Braunschweig	45,6	-0,4	183,47	137,7	-12,6	554,25	116,9	-13,1	123,17	450	450	19,3	113,7	8,7	301,9	-1,5
Chemnitz	36,0	-0,3	147,88	95,4	-8,4	391,72	88,5	-7,8	87,05	450	580	16,7	62,6	9,0	206,2	-0,4
Aachen	46,2	7,4	190,03	145,6	-17,8	598,53	124,1	-19,1	126,01	475	525	18,8	84,3	-11,1	278,3	-10,6
Kiel	38,3	-1,3	157,60	132,9	272,7	546,51	102,2	203,3	127,10	430	500	16,8	86,4	5,9	249,2	43,2
Halle (Saale)	24,4	0,9	105,06	49,7	-8,4	213,87	46,8	-7,0	47,53	450	500	13,4	56,4	8,4	143,8	2,0
Magdeburg	31,0	0,5	133,32	82,1	-6,4	353,49	76,1	-6,2	78,55	450	495	16,3	61,2	10,0	187,8	1,4
Krefeld	47,5	11,2	213,29	113,9	8,5	512,04	98,7	13,3	106,68	480	533	16,3	80,7	13,9	249,7	13,0
Freiburg im Breisgau	48,8	1,4	219,55	178,3	23,9	802,33	146,6	19,7	191,03	420	600	15,2	102,1	14,0	320,5	15,1
Lübeck	36,1	0,8	168,46	73,0	-19,8	340,60	61,7	-20,5	79,21	430	500	13,5	70,9	8,5	188,1	-4,3
Oberhausen	41,9	8,5	200,40	81,0	4,8	386,93	73,2	13,5	70,35	550	640	11,6	79,9	10,3	214,3	12,1
Mainz	37,3	9,9	180,22	145,7	16,4	703,96	124,2	11,1	159,99	440	480	18,1	101,3	68,3	285,8	27,9
Erfurt	26,5	-1,2	128,45	83,1	0,8	403,00	76,6	0,7	85,75	470	490	14,6	60,7	15,4	181,8	5,8
Rostock	22,6	1,4	110,79	83,0	6,2	406,37	76,7	6,9	87,39	465	480	12,2	54,6	9,2	169,2	7,4
<b>200.000 bis unter 500.000</b>	<b>1.291,6</b>	<b>6,6</b>	<b>191,68</b>	<b>3.805,8</b>	<b>10,5</b>	<b>564,80</b>	<b>3.267,6</b>	<b>10,4</b>	<b>122,94</b>	<b>459</b>	<b>554</b>	<b>492,0</b>	<b>2.686,9</b>	<b>9,6</b>	<b>7.904,9</b>	<b>9,8</b>
Kassel	36,1	0,3	185,57	162,0	15,2	832,02	136,6	15,2	189,10	440	490	17,9	80,9	11,5	277,3	11,8
Hagen	48,0	1,0	257,16	92,6	45,1	496,15	78,9	43,4	95,41	520	750	12,5	69,4	4,6	215,3	16,3
Saarbrücken	35,0	0,0	197,57	131,3	18,0	742,10	109,9	14,9	164,91	450	460	16,9	58,3	5,7	225,1	9,7
Hamm	31,8	18,4	180,05	65,2	-3,0	369,14	55,6	-2,1	79,39	465	600	8,9	58,0	9,9	158,1	7,6
Mülheim an der Ruhr	41,3	14,5	247,11	117,7	44,4	704,23	101,5	45,7	143,72	490	640	12,3	80,5	7,0	240,1	22,7
Potsdam	20,0	-1,0	122,20	60,9	-6,6	371,19	55,4	-9,1	82,49	450	520	10,9	60,5	13,9	149,0	2,8
Ludwigshafen am Rhein	30,6	3,2	186,61	198,0	13,2	1.208,68	159,1	15,2	298,44	405	420	19,5	61,6	11,2	275,6	12,1
Leverkusen	37,2	-1,4	230,44	56,1	95,2	347,16	52,6	201,0	73,09	475	592	13,8	74,5	9,3	181,5	30,4
Oldenburg (Oldenburg)	31,2	8,2	193,67	101,6	7,6	631,18	86,0	8,6	143,78	439	445	10,9	69,4	11,1	202,2	10,6
Osnabrück	31,4	2,3	200,38	81,1	-20,1	516,80	68,5	-19,1	117,45	440	460	13,1	59,8	2,7	179,9	-5,2
Solingen	33,4	2,6	212,74	86,0	18,5	548,48	72,0	14,0	115,47	475	590	9,5	68,1	5,8	187,8	8,8
Heidelberg	27,0	0,6	174,76	131,5	32,3	849,99	108,8	31,5	212,50	400	470	12,1	74,2	11,6	224,4	19,4
Herne	21,4	1,2	138,45	39,0	7,7	252,39	32,9	5,6	52,58	480	560	8,0	52,0	8,4	119,0	7,3
Neuss	33,4	-0,9	218,68	174,5	8,5	1.142,89	146,4	8,7	251,18	455	495	14,4	72,8	8,4	269,8	7,2
Darmstadt	35,4	17,0	233,02	167,0	3,1	1.099,79	146,0	7,0	258,77	425	535	15,3	82,1	6,8	281,6	8,8
Regensburg	27,2	4,9	191,37	226,4	2,1	1.590,98	187,3	2,8	374,35	425	395	17,0	81,6	11,9	313,5	6,6
Ingolstadt	27,1	5,9	207,02	111,2	-44,1	848,77	95,7	-39,7	212,19	400	460	14,3	79,5	13,8	216,8	-17,9
Würzburg	21,9	0,7	176,27	79,2	12,9	637,77	66,8	14,6	151,85	420	450	11,6	66,4	11,3	167,0	11,4
Wolfsburg	22,9	1,6	186,42	86,7	-71,9	705,11	51,6	-79,6	195,86	360	420	17,8	59,6	11,9	154,4	-54,9
Fürth	23,8	1,1	195,57	60,3	2,3	496,62	52,5	7,1	112,87	440	555	7,1	65,4	10,6	149,5	7,7
Offenbach am Main	27,1	24,1	224,07	67,7	16,8	559,84	55,9	15,2	127,24	440	600	8,6	46,5	-4,3	142,6	9,3

Stadt	Ergebnisse für 2015															
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze		Gemeinde- anteil a.d.USt	Gemeinde- anteil a.d.ESt	Steuerein- nahmen (netto) insgesamt		
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>		Grund- betrag <sup>3)</sup>	Gewerbe- steuer	Grund- steuer B			Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro
	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Ein- wohner <sup>4)</sup>	v.H.	v.H.					
Ulm	25,6	2,4	211,68	100,4	32,3	831,89	82,6	38,4	231,08	360	430	12,8	65,5	12,3	190,6	21,1
Heilbronn	25,6	2,7	213,93	121,8	24,2	1.016,25	100,2	26,0	254,06	400	430	10,7	53,0	6,5	194,6	15,5
Pforzheim	24,7	0,8	207,02	80,0	-12,1	670,26	66,6	-15,0	159,59	420	500	9,0	48,1	0,1	152,5	-6,3
Göttingen	27,2	2,1	231,21	73,8	16,8	627,48	64,2	24,1	145,93	430	590	9,0	48,5	6,1	152,2	13,6
Bottrop	19,1	1,4	164,73	35,5	18,9	305,65	30,1	17,8	62,38	490	590	5,5	46,8	12,2	103,9	12,4
Recklinghausen	22,2	12,3	194,75	39,9	12,3	349,15	34,7	16,0	68,46	510	650	5,4	47,0	11,6	111,8	13,2
Reutlingen	18,3	-0,0	162,42	52,8	20,8	469,74	43,7	21,9	123,62	380	400	7,5	57,2	2,5	130,1	8,6
Koblenz	20,1	2,1	179,99	90,2	-7,9	809,65	73,4	-9,0	192,77	420	420	10,3	46,9	15,2	154,7	1,2
Bremerhaven	25,6	2,8	232,39	49,4	0,6	448,85	41,6	0,6	103,18	435	530	6,1	37,2	1,7	115,4	2,8
Remscheid	31,2	30,8	286,22	56,1	2,5	514,41	47,9	1,0	104,98	490	784	8,5	45,9	1,1	136,9	7,2
Trier	16,4	0,7	151,22	65,4	5,9	602,78	54,7	2,3	143,52	420	420	7,1	35,3	13,9	117,2	7,2
Jena	11,2	0,7	103,40	63,9	21,7	590,24	59,4	24,3	131,16	450	495	6,5	33,8	15,6	111,4	19,3
Erlangen	23,7	1,2	222,33	67,1	-18,2	630,69	61,7	-10,7	143,34	440	500	13,0	77,2	11,2	175,8	2,1
Siegen	17,0	-0,5	169,84	52,9	6,6	526,83	44,3	5,1	112,09	470	475	18,1	30,5	-19,6	112,6	6,0
100.000 bis unter 200.000	951,1	4,7	197,44	3.245,2	-0,5	673,69	2.725,2	0,3	156,02	432	512	401,8	2.094,0	8,1	6.290,3	5,0
Hildesheim	22,7	2,3	226,89	42,2	0,5	422,55	35,5	-0,1	96,03	440	540	6,6	37,6	3,1	105,8	3,0
Cottbus	12,7	2,3	127,81	32,5	-0,8	326,85	29,8	0,6	81,71	400	480	6,5	30,1	7,3	80,5	4,0
Salzgitter	19,1	4,8	193,17	49,0	-40,4	495,19	45,9	-30,4	120,78	410	430	8,5	36,3	1,7	112,6	-13,1
Kaiserslautern	21,0	9,2	215,53	66,4	43,2	681,43	54,7	51,5	166,20	410	460	6,9	35,1	11,2	121,5	24,2
Witten	23,6	16,6	245,86	44,2	-7,6	461,22	38,8	-6,8	92,24	500	690	5,9	41,7	8,3	112,6	5,2
Gera	14,6	4,1	154,32	25,3	14,8	267,94	23,3	14,8	57,01	470	600	5,2	22,9	7,7	66,8	9,4
Iserlohn	15,8	1,3	170,22	48,7	-1,9	523,89	41,5	-2,9	109,14	480	496	6,0	37,4	2,8	102,4	0,7
Schwerin	16,3	5,3	176,69	30,7	4,1	333,00	28,3	5,9	79,29	420	630	6,6	27,4	8,2	80,3	7,2
Ludwigsburg	15,1	3,5	166,24	81,5	12,4	893,97	66,6	12,0	238,39	375	375	7,4	48,7	5,2	144,8	8,1
Zwickau	11,7	-2,0	128,81	47,2	-36,1	518,22	43,2	-37,0	115,16	450	510	8,2	22,9	8,0	87,4	-20,6
Hanau	17,2	7,5	188,60	68,3	2,6	751,28	52,8	-12,9	174,72	430	460	11,5	47,7	47,0	131,1	13,1
Esslingen am Neckar	15,9	-2,3	176,45	84,4	30,8	933,45	70,9	28,4	239,35	390	400	7,3	51,2	3,8	148,2	14,3
Düren	18,2	1,0	203,90	45,0	7,1	505,93	37,9	5,2	112,43	450	590	6,3	30,2	7,8	94,9	6,0
Tübingen	16,0	2,1	186,28	37,6	-8,8	437,45	30,8	-9,3	115,12	380	560	4,8	44,5	10,3	97,5	2,7
Flensburg	14,4	1,4	170,08	40,1	38,8	473,17	33,3	34,4	115,41	410	480	5,3	28,7	5,7	84,8	15,0
Gießen	19,0	2,3	228,52	43,0	9,5	516,77	32,6	-5,9	123,04	420	600	7,0	34,4	56,3	94,9	17,5
Dessau-Roßlau	10,6	-0,3	127,26	25,2	-0,1	303,80	23,0	-2,7	67,51	450	460	4,8	21,0	5,5	61,1	2,9
Villingen-Schwenningen	13,4	1,7	163,19	48,0	-3,7	586,25	39,1	-2,5	162,85	360	425	5,2	36,1	1,5	97,4	1,4
Konstanz	13,1	2,5	160,14	57,3	-3,8	701,15	45,1	-7,2	179,78	390	410	4,1	41,1	13,1	107,5	2,2
Worms	14,2	8,4	175,09	42,3	6,6	521,96	34,4	4,4	124,28	420	440	4,6	31,3	9,4	92,0	8,7
Neumünster	13,6	7,8	174,81	35,1	0,9	452,08	29,6	5,1	110,26	410	480	4,5	21,2	6,5	70,8	7,1
Wilhelmshaven	15,6	7,1	206,81	29,8	37,6	393,89	24,7	36,3	89,52	440	480	3,9	25,0	4,2	70,8	15,6
Viersen	11,2	-1,0	149,10	60,6	74,5	806,98	52,9	86,9	179,33	450	450	4,6	29,8	8,8	100,7	37,7
Delmenhorst	12,5	10,6	167,16	14,1	4,6	188,06	11,8	0,3	44,25	425	470	2,7	25,0	0,3	54,2	4,1
Gladbeck	12,6	0,4	169,48	18,8	-34,5	253,76	16,2	-33,7	52,87	480	690	2,9	26,6	11,7	60,6	-7,2
Castrop-Rauxel	12,1	1,5	164,10	18,1	1,4	246,36	15,7	3,9	49,27	500	625	2,2	28,4	9,6	59,9	6,6
Marburg	8,9	-1,1	121,77	145,6	86,9	1.991,11	117,6	86,2	538,14	370	330	5,7	32,1	2,8	165,8	52,0
Lüneburg	11,9	1,3	163,87	34,4	-13,7	474,25	27,4	-21,0	112,92	420	440	4,6	29,8	10,6	75,8	-4,4
Bamberg	11,1	2,1	154,73	37,5	1,9	521,32	30,6	-0,9	133,67	390	425	6,9	36,7	12,6	85,5	6,0
Bayreuth	11,5	1,3	160,25	92,4	33,0	1.290,61	81,6	51,1	330,93	390	425	6,0	33,8	7,3	132,9	30,6
Brandenburg an der Havel	7,8	-0,2	109,42	19,5	14,2	274,45	17,7	13,8	68,61	400	480	3,7	18,3	6,6	48,0	8,3
Bocholt	11,2	0,5	157,54	39,1	7,7	552,52	33,3	10,6	127,90	432	420	4,8	29,1	9,2	79,7	9,5
Celle	12,4	5,5	179,74	39,5	-17,1	574,83	33,1	-16,9	140,20	410	440	4,6	26,7	5,5	78,9	-4,5
Aschaffenburg	12,1	14,7	178,11	49,7	-9,3	729,44	41,2	-8,5	182,36	400	400	6,5	36,1	5,2	96,0	0,6
Landshut	11,3	2,0	167,59	47,9	-16,3	709,86	39,3	-17,7	169,01	420	430	4,7	37,8	8,3	93,4	-4,8
Aalen	9,2	-0,2	136,50	36,1	-1,5	538,75	29,2	-2,1	149,65	360	370	4,4	34,6	4,7	79,1	2,2
Kempten (Allgäu)	10,2	0,8	156,07	38,4	-1,8	585,67	31,3	-3,6	151,34	387	380	4,9	31,1	7,2	77,8	2,6
Fulda	9,8	1,1	149,33	49,8	11,1	759,93	38,0	-2,4	199,98	380	330	6,5	24,4	13,1	79,8	5,1
Herford	11,2	2,9	170,69	42,1	2,9	642,97	35,8	3,9	147,81	435	440	5,4	24,8	8,2	78,6	6,0
Plauen	7,6	0,3	118,50	14,4	-17,6	224,28	13,2	-18,9	52,16	430	450	3,3	14,7	2,7	39,6	-5,2
Neuwied	10,3	11,5	161,63	24,9	10,8	390,88	20,4	9,4	96,51	405	420	3,8	21,9	5,9	57,7	8,5
Weimar	6,1	3,4	96,22	16,4	9,3	258,77	15,0	8,7	64,69	400	400	2,7	17,7	17,6	43,0	11,8
Neubrandenburg	9,5	-0,3	150,11	23,3	2,7	367,71	21,3	1,9	83,57	440	550	4,4	17,5	6,5	53,7	3,9
Sindelfingen	13,5	-0,3	216,44	123,0	39,3	1.977,13	104,5	38,8	534,36	370	360	9,5	33,3	1,4	162,4	23,8
Rosenheim	9,5	-0,3	156,76	39,3	4,7	646,03	33,1	4,8	161,51	400	420	4,9	32,7	9,3	80,3	6,4
Schwäbisch Gmünd	9,0	0,0	151,39	41,0	10,8	692,58	33,2	12,2	182,26	380	430	3,7	26,9	3,0	74,2	7,8
Friedrichshafen	9,8	1,3	168,57	37,7	-32,0	645,40	29,4	-34,7	184,40	350	340	5,0	32,0	4,9	78,7	-13,4
Offenburg	10,2	2,0	177,46	50,7	1,7	878,95	41,0	-1,4	231,30	380	420	5,7	26,2	7,3	85,2	3,2
Frankfurt (Oder)	7,1	0,9	122,38	12,1	7,3	210,45	10,4	1,7	52,61	400	480	3,5	16,7	7,0	38,5	4,7

Stadt	Ergebnisse für 2015																
	Grundsteuern			Gewerbesteuer						Hebesätze		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt		Steuereinnahmen (netto) insgesamt		
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>		Grund- betrag <sup>3)</sup>	Gewerbe- steuer	Grund- steuer B		Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	
	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Ein- wohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Ein- wohner <sup>4)</sup>	v.H.	v.H.						
Greifswald	4,9	11,7	85,65	15,5	26,3	273,76	14,2	25,4	64,41		425	480	2,9	15,3	12,1	37,9	17,9
Hameln	14,3	16,9	253,33	28,2	5,6	500,23	23,4	0,5	109,94		455	550	4,6	21,2	2,9	65,7	4,9
Neu-Ulm	9,6	9,3	172,22	40,2	33,6	721,72	33,2	34,7	200,48		360	375	3,4	31,0	10,9	77,3	20,5
Baden-Baden	12,6	-1,6	236,19	39,1	-9,0	733,55	33,0	-8,2	193,04		380	490	4,9	29,2	4,8	83,8	-0,1
Neustadt an der Weinstraße	8,0	1,6	151,30	24,0	14,1	457,37	20,1	15,2	114,34		400	400	2,3	23,9	10,9	55,1	11,2
Wolfenbüttel	9,2	2,5	177,14	28,0	12,6	542,27	23,3	10,8	126,11		430	430	2,3	22,6	5,1	58,5	7,3
Schweinfurt	10,8	-1,4	209,86	65,4	-6,1	1.266,40	53,1	-7,5	342,27		370	385	7,4	20,6	6,6	92,0	-1,6
Goslar	9,7	4,9	192,06	18,7	4,9	370,93	15,8	7,7	88,74		418	445	2,7	17,8	1,9	47,3	3,3
Emden	10,5	-0,9	210,37	54,8	-22,0	1.096,33	49,3	-8,2	261,03		420	480	5,3	16,3	9,2	83,3	-1,8
50.000 bis unter 100.000	722,6	3,5	170,26	2.504,3	5,3	590,07	2.101,4	5,0	146,20		404	461	300,9	1.695,0	8,4	4.926,6	6,9
Passau	8,3	1,5	165,78	31,5	-4,9	631,19	26,0	-4,9	157,80		400	390	4,7	22,8	7,0	61,8	2,0
Speyer	8,5	0,7	170,76	34,0	-7,6	681,48	27,7	-8,8	168,27		405	400	3,6	22,7	4,6	64,6	-1,0
Bad Kreuznach	8,6	16,6	176,78	27,1	34,3	554,89	22,5	35,3	137,01		405	450	3,5	16,5	11,2	53,5	23,9
Lörrach	8,2	1,1	169,43	21,4	-5,8	440,86	17,1	-6,8	122,46		360	405	2,7	27,8	17,2	58,4	6,6
Frankenthal (Pfalz)	7,5	-0,4	156,44	19,1	-11,4	401,01	15,2	-16,7	97,81		410	410	2,7	18,3	0,3	45,3	-4,8
Heidenheim an der Brenz	7,5	-3,1	158,21	36,3	58,0	770,16	28,3	53,9	213,93		360	360	3,7	22,5	7,1	64,0	23,1
Wittenberg	4,9	-4,8	104,14	29,1	19,7	624,87	26,4	18,7	166,63		375	385	2,8	10,6	5,7	45,0	12,2
Straubing	8,3	8,6	180,78	31,5	7,8	685,12	25,4	3,0	171,28		400	360	3,8	21,0	6,1	58,6	6,1
Filderstadt	6,8	2,4	151,76	30,7	28,2	686,03	25,3	26,5	173,68		395	360	2,4	27,7	2,4	62,9	11,7
Gotha	5,1	13,3	113,71	15,3	-3,0	342,64	14,0	-3,3	85,66		400	470	2,6	10,2	9,1	32,8	3,7
Landau in der Pfalz	6,9	1,9	155,20	23,3	0,4	523,42	18,3	-10,3	131,18		399	430	3,2	23,1	78,0	52,2	23,2
Hof	7,9	-0,3	178,97	23,9	22,2	539,29	20,2	19,4	134,82		400	<sup>410</sup>	3,1	17,4	4,7	48,8	9,8
Neustadt am Rübenberge	8,0	1,5	183,22	11,0	-7,1	253,68	9,0	-13,9	59,00		430	440	1,3	18,2	2,1	37,4	-1,4
Wismar	5,5	10,0	130,76	13,8	16,2	326,50	12,8	16,8	75,93		430	550	2,1	9,5	-4,6	30,9	9,2
Memmingen	6,4	1,3	152,75	31,2	15,4	738,39	25,1	17,9	223,76		330	350	3,5	20,5	6,3	55,7	11,7
Kaufbeuren	5,2	1,8	124,65	15,6	10,5	370,66	12,2	6,6	112,32		330	385	1,9	18,8	7,2	38,2	6,5
Eisenach	5,4	-1,2	129,67	12,2	-8,6	292,02	11,2	-8,9	63,48		460	472	3,1	11,0	5,9	31,9	0,3
Weiden i.d.Opf.	7,0	11,8	166,87	17,8	-7,3	424,68	14,7	-6,4	111,76		380	400	3,4	18,6	8,6	43,7	4,0
Nordhausen	4,7	3,6	112,27	14,6	-1,9	350,05	13,4	-0,3	87,51		400	402	2,8	9,3	12,0	30,6	4,8
Falkensee	4,5	-0,2	106,85	7,1	26,9	170,86	6,4	26,9	48,82		350	400	0,9	18,1	9,6	30,1	11,3
Amberg	5,2	-1,6	125,56	25,8	10,1	620,51	21,5	13,2	163,29		380	340	2,9	20,1	6,1	49,9	9,2
Coburg	4,8	-0,2	116,17	57,0	24,6	1.388,56	43,1	16,5	462,85		300	300	5,5	21,1	7,7	74,6	11,6
Freiberg	4,2	-0,1	102,45	21,7	16,3	530,77	19,1	9,0	136,10		390	425	2,9	10,4	9,7	36,8	9,3
Stendal	3,6	2,4	90,35	9,7	11,4	240,87	8,7	8,9	61,76		390	390	2,2	8,9	6,0	23,9	7,0
Pirmasens	7,3	6,2	183,36	16,9	-21,7	421,19	14,1	-21,8	101,49		415	410	2,9	11,7	6,7	37,7	-6,4
Ansbach	5,8	1,2	143,86	20,4	23,5	510,35	16,5	23,5	141,76		360	360	3,1	20,5	7,6	46,0	12,2
Nürtingen	7,1	-0,2	177,75	17,0	-25,7	425,43	14,2	-25,7	109,08		390	390	2,3	20,2	0,2	45,2	-8,7
Schwabach	6,4	14,6	160,56	24,6	19,3	617,09	19,5	19,9	158,23		390	450	2,1	22,1	5,7	50,3	11,6
Bautzen	3,6	0,8	91,04	16,0	8,4	406,00	14,7	9,0	101,50		400	380	3,1	9,6	9,7	31,2	8,8
Völklingen	7,0	8,0	180,07	18,7	39,7	483,79	15,7	36,5	107,99		448	485	2,7	10,2	1,9	37,4	17,5
Pirna	3,9	13,6	102,34	11,7	0,7	309,26	10,7	0,7	77,31		400	440	1,7	8,6	11,0	25,2	6,9
Suhl	4,6	2,7	126,68	10,0	-11,3	274,88	9,3	-9,4	63,19		435	472	2,3	10,6	5,7	27,0	-1,1
Zweibrücken	5,2	0,7	151,89	16,1	-26,6	472,82	14,9	-26,1	112,58		420	400	2,4	11,9	-1,3	35,2	-11,9
Mühlhausen/Thüringen	3,3	1,3	100,27	8,7	-2,8	261,83	7,9	-3,4	65,46		400	400	1,7	7,0	11,9	20,4	3,9
Biberach an der Riß	5,1	5,4	163,27	118,7	33,4	3.765,39	93,9	33,4	1.141,03		330	300	4,6	18,4	8,7	123,0	27,1
Riesa	3,7	0,3	117,89	11,9	17,3	384,12	10,8	17,0	96,03		400	470	1,7	6,8	5,8	23,1	10,2
Neuruppin	3,5	10,4	115,60	8,2	11,1	267,76	7,4	12,5	72,37		370	400	1,5	8,4	10,6	21,4	13,1
Schwedt/Oder	4,4	-0,1	146,63	11,9	21,3	393,35	10,7	21,7	112,39		350	445	1,6	9,6	2,2	26,5	9,4
Landsberg am Lech	4,2	0,6	146,77	30,3	16,3	1.067,25	24,6	18,6	313,90		340	370	1,7	16,7	11,1	47,2	14,4
Eisenhüttenstadt	4,0	15,9	146,04	10,6	44,8	384,53	9,6	47,5	97,35		395	445	1,8	7,3	-5,3	22,9	17,5
Hennigsdorf	2,9	6,9	113,13	9,4	116,5	362,96	8,8	125,8	95,52		380	410	2,8	8,3	7,1	22,9	27,7
Hohen Neuendorf	2,4	4,3	94,22	2,8	12,0	112,80	2,5	10,1	36,39		310	360	0,4	11,3	8,2	16,6	7,8
Delitzsch	2,7	0,7	109,07	4,8	10,3	193,37	4,4	9,2	49,58		390	450	1,0	6,1	8,9	14,5	7,3
Quedlinburg	2,9	3,6	117,69	5,5	-6,4	222,98	5,1	-4,3	53,09		420	430	1,3	5,3	5,4	14,8	2,8
Lindau (Bodensee)	4,4	-0,2	179,18	15,0	14,0	606,51	11,4	6,7	159,61		380	405	1,5	13,1	8,5	31,0	6,9
Teltow	2,7	-0,1	109,31	10,5	30,9	425,98	9,4	29,9	133,12		320	400	1,0	10,2	21,5	23,4	21,6
Glauchau	2,5	0,2	109,34	5,6	-26,9	242,95	5,1	-28,4	63,10		385	490	1,3	5,1	7,0	14,2	-9,8
Annaberg-Buchholz	2,1	1,8	101,89	6,1	22,9	297,39	5,6	24,4	76,25		390	400	1,2	4,1	8,7	13,0	14,3
20.000 bis unter 50.000	254,8	3,3	135,99	972,3	11,5	518,94	810,5	9,7	139,67		372	403	118,8	688,0	8,1	1.901,7	8,7
Traunstein	3,1	2,4	159,36	11,1	-0,8	572,68	9,0	-1,1	152,72		375	375	1,6	11,1	10,6	24,8	5,8
Auerbach/Vogtl.	1,9	0,7	97,77	4,5	42,7	234,99	4,0	39,3	61,84		380	400	0,8	4,0	9,0	10,8	16,1
Forst (Lausitz)	1,9	1,2	98,02	4,0	-7,6	210,13	3,6	-10,3	60,04		350	400	0,5	4,2	45,4	10,4	11,7
Leinfelde-Worbis	2,1	19,7	110,73	9,1	18,3	489,39	8,3	22,5	123,90		395	395	1,0	4,0	13,1	15,7	19,2
Neuenhagen bei Berlin	1,5	2,4	88,04	5,2	-3,0	295,84	4,6	-3,0	98,61		300	350	0,4	7,6	9,4	14,2	4,4

Stadt	Ergebnisse für 2015															
	Grundsteuern			Gewerbsteuer						Hebesätze		Gemeindeanteil a.d.USt	Gemeindeanteil a.d.ESt		Steuereinnahmen (netto) insgesamt	
	Aufkommen			(Brutto-) Aufkommen			(Netto-) Einnahmen <sup>2)</sup>			Grundbetrag <sup>3)</sup>	Gewerbesteuer	Grundsteuer B	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr
Städte mit ... bis unter ... Einwohnern	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner <sup>4)</sup>	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Euro/ Einwohner <sup>4)</sup>	v.H.	v.H.	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	Mio. Euro	+/- % geg. Vorjahr	
Bad Reichenhall	3,0	-1,3	175,04	7,3	46,5	421,31	6,1	46,4	110,87	380	370	1,0	7,2	10,9	17,6	18,3
Finsterwalde	1,4	-1,2	83,79	3,7	-22,6	224,55	3,2	-21,4	70,17	320	350	0,7	3,6	16,6	8,9	-3,1
Neustadt b.Coburg	1,4	-2,8	92,71	7,3	33,8	480,94	5,8	30,1	126,56	380	300	0,9	5,7	-1,4	13,9	10,3
Kamenz	1,7	2,7	113,54	6,7	5,7	438,91	6,1	7,3	111,12	395	420	1,0	3,2	5,3	12,1	6,2
Lauchhammer	1,6	14,3	105,04	-5,7	x	-379,76	-5,2	x	-108,50	350	400	0,6	3,4	9,5	0,7	x
Taucha	1,7	-0,1	115,36	5,1	5,2	345,06	4,7	6,6	87,36	395	430	0,6	4,3	-8,5	11,7	-0,3
Gräfelzing	1,5	0,1	113,50	54,6	63,2	4.111,61	39,5	64,4	1.644,65	250	200	1,1	11,0	5,9	53,0	44,6
Veiten	1,2	1,1	106,42	4,7	-12,9	402,03	4,3	-12,3	116,53	345	355	0,6	3,4	12,0	9,7	-1,7
Erkner	1,0	-0,9	87,00	1,5	30,8	129,03	1,3	26,3	43,01	300	400	0,2	3,5	7,6	6,2	9,5
Sassnitz	1,0	-1,0	104,05	3,4	-55,6	354,90	3,2	-54,4	95,92	370	380	0,4	2,0	11,7	6,6	-34,5
Teterow	1,0	1,7	121,38	2,5	-35,3	293,45	2,4	-33,6	71,57	410	480	0,3	1,6	-5,8	5,7	-18,6
bis unter 20.000	27,0	2,4	106,26	124,8	10,7	490,74	100,8	7,7	160,63	306	363	11,6	80,0	8,6	221,9	7,7
Insgesamt	6.320,2	3,5	201,39	22.987,0	2,7	732,48	19.594,0	2,3	165,51	443	544	2.560,0	14.064,2	9,8	43.268,9	5,7

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

<sup>2)</sup> Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

<sup>3)</sup> Grundbetrag = Aufkommen dividiert durch Hebesatz multipliziert mit 100.

<sup>4)</sup> Bezogen auf den Einwohnerstand 31.12.2014.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben der Städte.

Tabelle 3: Entwicklung der Gewerbesteuerumlage 2000 bis 2020

Jahr	„Normal“-Umlage		Erhöhung infolge Gewerbesteuerabschaffung		Erhöhung infolge Steuersenkungsgesetz		Absenkung infolge Gewerbesteueränderungsgesetz		Absenkung infolge Unternehmenssteuerreformgesetz 2008		Erhöhung für Fonds Deutsche Einheit	Erhöhung durch den Solidaritätspakt	Gesamt-Umlage		Anteil der Gewerbesteuerumlage am Gewerbesteueraufkommen <sup>1)</sup>		
	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder			alte Länder	neue Länder	alte Länder	neue Länder	alte und neue Länder
	Vervielfältiger in v.H.												v.H.				
2000	19	19	7	x	x	x	x	x	x	9	29	83	45	21,0	12,6	20,4	
2001	19	19	6	5	5	x	x	x	x	8	29	91	54	23,0	15,4	22,5	
2002	19	19	6	11	11	x	x	x	x	7	29	102	66	25,1	17,6	24,5	
2003	19	19	6	17	17	x	x	x	x	7	29	114	78	30,0	21,5	29,4	
2004	19	19	6	19	19	-18	-18	x	x	7	29	82	46	20,5	13,4	20,0	
2005	19	19	6	19	19	-19	-19	x	x	8	29	81	44	20,1	11,8	19,4	
2006	19	19	6	16	16	-19	-19	x	x	7	29	74	38	18,8	11,5	18,3	
2007	19	19	6	16	16	-19	-19	x	x	6	29	73	38	17,9	11,0	17,4	
2008	19	19	6	16	16	-19	-19	-4	-4	6	29	65	30	17,3	8,7	16,5	
2009	19	19	6	16	16	-19	-19	-3	-3	5	29	66	32	15,8	8,7	15,1	
2010	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	7	29	71	35	17,3	8,8	16,6	
2011	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	6	29	70	35	17,7	10,2	17,0	
2012	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,6	8,7	16,9	
2013	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,1	9,0	16,4	
2014	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,0	9,6	16,3	
2015	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	16,8	9,3	16,2	
2016	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5	29	69	35	17,1	9,9	16,5	
2017	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	5 <sup>2)</sup>	29	69	35	16,9	9,9	16,3	
2018	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	4 <sup>2)</sup>	29	68	35	16,9	9,9	16,3	
2019	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	4 <sup>2)</sup>	29	68	35	16,9	9,8	16,3	
2020	19	19	6	16	16	-19	-19	-1,5	-1,5	0 <sup>3)</sup>	0 <sup>3)</sup>	35 <sup>3)</sup>	35 <sup>3)</sup>	-	-	-	

<sup>1)</sup> Ab 2006: Alte Länder einschl. Berlin-Ost und neue Länder ohne Berlin-Ost.

<sup>2)</sup> Prognose auf Grundlage der Steuerschätzung Mai 2016.

<sup>3)</sup> 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.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des BMF und des Statistischen Bundesamtes.

## **Der Deutsche Städtetag – die Stimme der Städte**

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte – als kommunaler Spitzenverband der kreisfreien sowie der meisten kreisangehörigen Städte in Deutschland. Als Solidargemeinschaft der Städte vertritt er die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bund, Ländern, Europäischer Union, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Verbänden. Seine Arbeit und Dienstleistungen orientiert der Deutsche Städtetag vor allem an den Anforderungen und Interessen der unmittelbaren Mitgliedsstädte sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband – haben sich rund 3.400 Städte und Gemeinden mit rund 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. 202 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter alle kreisfreien Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

### **Aufgaben**

- Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.

### **Zentrale Ziele des Verbandes**

Die Städte müssen handlungsfähig bleiben, denn sie erbringen einen Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Um hierbei wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden, sollten Bund und Länder die Städte als Partner begreifen. Für neue Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung gesichert sein.



