

# Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2012  
des Deutschen Städtetages

Beiträge zur Stadtpolitik

AACHEN | AALEN | ALTENBURG | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH | ASCHAFFENBURG  
ASCHERSLEBEN | AUERBACH/VOGTLAND | AUGSBURG | BAD KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-  
BADEN | BAMBERG | BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RISS | BIELEFELD  
BITTERFELD-WOLFEN | BOCHOLT | BOCHUM | BONN | BOTTROP | BRANDENBURG AN DER HAVEL  
BRAUNSCHWEIG | BREMEN | BREMERHAVEN | CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG  
COTTBUS | CUXHAVEN | DARMSTADT | DELITZSCH | DELMENHORST | DEMMIN | DESSAU-ROSSLAU  
DORTMUND | DRESDEN | DUISBURG | DÜREN | DÜSSELDORF | EISENACH | EISENHÜTTENSTADT | EISLEBEN  
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 | HOPPEGARTEN | 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 | LÜDENSCHIED | LUDWIGSBURG | LUDWIGSHAFEN  
AM RHEIN | LÜNEBURG | MAGDEBURG | MAINZ | MANNHEIM | MARBURG | MARKTREDWITZ  
MEMMINGEN | MERSEBURG (SAALE) | MÖNCHENGLADBACH | MÜHLHAUSEN/THÜRINGEN | MÜLHEIM  
AN DER RUHR | MÜNCHEN | MÜNSTER | NEU-ULM | NEUBRANDENBURG | NEUENHAGEN  
NEUMÜNSTER | NEURUPPIN | NEUSS | NEUSTADT AN DER WEINSTRASSE | NEUSTADT BEI  
COBURG | NORDHAUSEN | NÜRNBERG | OBERHAUSEN | OFFENBACH AM MAIN | OFFENBURG  
OLDENBURG | OSNABRÜCK | PASSAU | PFORZHEIM | PIRMASENS | PIRNA | PLAUEN | POTSDAM  
QUEDLINBURG | RAVENSBURG | RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG | REMSCHEID | REUTLINGEN  
RIBNITZ-DAMGARTEN | RIESA | ROSENHEIM | ROSTOCK | SAARBRÜCKEN | SALZGITTER  
SASSNITZ | SCHWABACH | SCHWÄBISCH GMÜND | SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT | SCHWERIN  
SIEGEN | SINDELINGEN | SOLINGEN | SPEYER | STENDAL | STRAUBING | STRAUSBERG  
STUTTGART | SUHL | TAUCHA | TELTOW | TETEROW | TRAUNSTEIN | TRIER | TÜBINGEN  
ULM | VELTEN | VIERSEN | VILLINGEN-SCHWENNINGEN | VÖLKLINGEN | WEIDEN IN DER OBER-  
PFALZ | WEIMAR | WIESBADEN | WILHELMSHAVEN | WISMAR | WITTEN | WITTENBERG  
WOLFSBURG | WOLGAST | WORMS | WUPPERTAL | WÜRZBURG | ZWEIBRÜCKEN | ZWICKAU

## **Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern**

**Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2012  
des Deutschen Städtetages**

Den Gemeindefinanzbericht 2012 des Deutschen Städtetages erhalten Sie gegen eine Schutzgebühr von 15 Euro für das Einzelheft inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten beim Deutschen Städtetag, Gereonsstraße 18-32, 50670 Köln, Telefon: 0221/3771-227, E-Mail: [bestellung@staedtetag.de](mailto:bestellung@staedtetag.de)

ISSN 2190-9660

ISBN 978-3-88082-253-5

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, September 2012

Druck: vierC print+mediafabrik GmbH & Co. KG, Berlin

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

## Vorwort

Auf den ersten Blick sind die Daten erfreulich: Die Kommunen rechnen 2012 mit einem Überschuss von 2,3 Milliarden Euro. Nur besagt ein Überschuss im Gesamthaushalt keineswegs, dass in den Städten alles im Lot ist. Die Schlagworte sind bekannt: Investitionsstau, Sozialausgaben, Kassenkredite. Zudem sind Unterschiede deutlich. Die eine Region ist wirtschaftlich stark, die andere nachhaltig strukturschwach.

Doch ein Hoffnungsschimmer zeichnet sich ab: Bund und Länder haben die Gefahren durch die Schieflage von Kommunalhaushalten offenbar erkannt. Der Bund hat begonnen, die Kommunen bei den Sozialausgaben zu entlasten. Und bereits sieben Länder legen Konsolidierungsfonds für gefährdete Kommunen auf. Die Mittel kommen teils vom Land, teils aus dem kommunalen Finanzausgleich. Die Einschätzungen gehen auseinander. Aber im Kern sind die Fonds ein wichtiger Schritt für die Kommunen.

Die Ursachen der Finanzprobleme können sie jedoch nicht beheben: die finanzielle Überforderung der Städte. Neue Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich darf es nicht mehr geben, die Länder dürfen dem Konnexitätsprinzip „Wer bestellt, bezahlt“ nicht ausweichen. Die städtischen Haushalte haben sich über die Jahre grundlegend verändert. Investitionshaushalte wurden zu Sozialhaushalten. Die nötigen Folgerungen aber unterblieben. Wenn die Kommunen immer mehr für Sozialleistungen ausgeben müssen, muss sich das auch bei den Einnahmen niederschlagen. Das geht nur, indem der Bund den Kommunen Anteile der Sozialausgaben erstattet.

Erste Schritte sind jetzt getan, die Übernahme der Grundsicherung im Alter in den Bundeshaushalt wird sich positiv auswirken. Weitere Entlastungsschritte müssen folgen, ein Bundesleistungsgesetz für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen ist überfällig. Bund und Länder müssen zusammenwirken. Das Ziel lohnt die Anstrengungen allemal: Es geht um die Zukunft der Städte.



**Dr. Stephan Articus**

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städtetages



**Helmut Dedy**

Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages

### Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2012

<b>Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern</b>	8
<b>Kommunale Finanzlage</b>	10
<b>Kassenkredite und Soziallasten</b>	10
<b>Bund-Länder-Vereinbarungen</b>	13
<b>Kommunale Investitionen</b>	14
<b>Modelle zur Grundsteuerreform</b>	15
<b>Europäische Staatsschuldenkrise und Fiskalpakt</b>	17
<b>Zukunft des Kommunalkredits</b>	19
<b>Konsolidierung und Entschuldung</b>	20
<b>Konnexität</b>	21
<b>Inklusion</b>	21
<b>Schuldenbremse und Finanzausstattung</b>	23

### Stabile Stadtfinanzen – nur mit Bund und Ländern

Bei der Analyse der Kommunalfinanzen geht es um Steuereinnahmen und Sozialausgaben, um Finanzstrukturen und Kommunalkredite. Die Themen klingen trocken, manch einem werden sie gar technokratisch erscheinen. Das stimmt aber nur vordergründig.

Geld ist kein Selbstzweck. Geld ist Voraussetzung für die Gestaltung des Gemeinwesens vor Ort. Eine Stadt, eine Gemeinde ist nicht nur ein Ort mit Häusern und Straßen. Eine Stadt ist auch kein Unternehmen, das die eine oder andere Dienstleistung verkauft, und seien diese auch noch so essentiell. Städte sind Orte des Zusammenlebens. Hier entsteht Gesellschaft, Städte bieten Identität. Anders ausgedrückt: Die Stadt ist eine Heimat, die sich täglich neu erfindet.

Und erst auf dieser Grundlage sollte man über kommunale Finanzen reden. Nur mit dem Wissen, was eine Stadt eigentlich sein soll und was sie leisten soll, kann man erklären, was eine Stadt braucht. Woran soll sich gute Finanzpolitik orientieren? Grundsätzlich sollte die Verantwortung für eine Leistung mit der Finanzierungspflicht zusammenfallen. Die ureigenen kommunalen Aufgaben sollten mit kommunalen Mitteln bezahlt werden können. Dazu zählen insbesondere die Steuereinnahmen. Reichen diese Mittel nicht aus, muss der kommunale Finanzausgleich innerhalb des jeweiligen Landes einspringen. Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer sind dazu da, die Einnahmen an das vor Ort gewünschte Angebot öffentlicher Leistungen anzupassen. Sie sind nicht dazu gedacht, Fehlsteuerungen von Bund und Ländern aufzufangen.

Übertragene Aufgaben, also Aufgaben, die die Kommunen aufgrund ihrer besseren Verwaltungsmöglichkeiten oder besseren Ortskenntnis und Bürgernähe wahrnehmen, sollten die Kommunen nicht allein aus eigenen Mitteln bezahlen müssen. Für ursprünglich fremde Aufgaben müssen auch diejenigen gerade stehen, die den Kommunen diese Aufgaben übertragen

haben. Weil der Bund mittlerweile keine Aufgaben mehr direkt auf die Kommunen übertragen darf, ist das bei neuen Belastungen immer das Land. Vor diesem Hintergrund stellt der Gemeindefinanzbericht 2012 des Deutschen Städtetages einige aktuelle Entwicklungen dar. Er handelt von der kommunalen Finanzsituation im Allgemeinen, vom Fiskalpakt und den Entwicklungen des Steuerrechts, vom Kommunalkredit oder den Finanzausgleichsdebatten in den Ländern. Die vorliegende Broschüre enthält Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht.

### Kommunalfinanzen 2010 bis 2012 in den alten und den neuen Ländern<sup>1)</sup>

Einnahmen/Ausgaben	2010	2011	2012	2011	2012
	Mrd. Euro			+/- %	
<b>Einnahmen</b> <sup>2)</sup>	175,39	183,61	189,68	4,7	3,3
darunter:					
Steuern	63,87	69,74	73,33	9,2	5,1
darunter:					
Grundsteuern	9,92	10,35	10,54	4,3	1,8
Gewerbesteuereinnahmen	26,87	30,49	32,32	13,5	6,0
Einkommensteueranteil	23,02	24,60	26,03	6,9	5,8
Umsatzsteueranteil	3,25	3,46	3,58	6,6	3,3
nachrichtlich:					
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	32,42	36,90	38,89	13,8	5,4
Gebühren	16,19	16,59	16,92	2,5	1,9
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	54,58	57,99	61,72	6,2	6,4
Investitionszuweisungen von Land/Bund	10,09	9,41	7,86	-6,7	-16,5
Sonstige Einnahmen	30,66	29,87	29,85	-2,6	-0,1
<b>Ausgaben</b> <sup>2)</sup>	<b>182,27</b>	<b>185,28</b>	<b>187,38</b>	<b>1,7</b>	<b>1,1</b>
darunter:					
Personal	45,10	46,37	48,36	2,8	4,3
Sachaufwand	38,59	39,21	39,88	1,6	1,7
Soziale Leistungen	41,93	43,29	44,83	3,2	3,6
Zinsen	4,31	4,26	4,20	-1,2	-1,4
Sachinvestitionen	23,16	21,98	19,28	-5,1	-12,3
davon:					
Baumaßnahmen	18,56	17,62	15,01	-5,0	-14,9
Erwerb von Sachvermögen	4,60	4,36	4,28	-5,4	-1,8
Sonstige Ausgaben	29,16	30,18	30,83	3,5	2,2
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>-6,87</b>	<b>-1,67</b>	<b>2,31</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für das Jahr 2012 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2012 sowie Daten aus dem Arbeitskreis des Stabilitätsrats. 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.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

## Kommunale Finanzlage

Beim Blick auf die **kommunale Finanzlage** zeigt sich ein differenziertes Bild. Fast alle Kommunen konnten ihre Finanzsituation im Vergleich zu den schlechten Vorjahren verbessern. Die kommunalen Einnahmen sind im Jahr 2011 – insbesondere aufgrund von Zuwächsen bei der Gewerbesteuer – um knapp 5 Prozent auf 183,6 Mrd. Euro gestiegen. 2012 ist ein weiterer Anstieg auf 189,7 Mrd. Euro zu erwarten. Die Ausgaben erhöhten sich 2011 um weniger als zwei Prozent auf 185,3 Mrd. Euro. 2012 wird mit einem Anstieg um lediglich 1,1 Prozent gerechnet. Dementsprechend fiel das Defizit im Jahr 2011 mit 1,7 Mrd. Euro geringer aus als in den Vorjahren. Für das Jahr 2012 wird derzeit mit einem Überschuss in Höhe von 2,3 Mrd. Euro gerechnet.

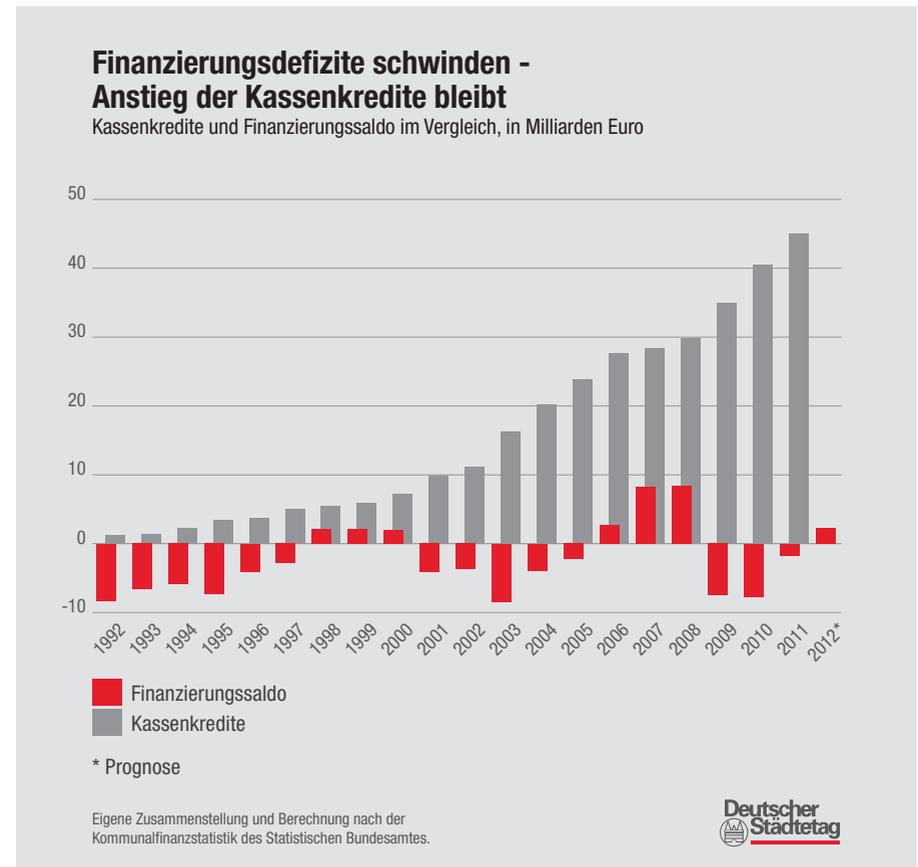
Es handelt sich bei diesen Zahlen um eine Prognose für das aktuelle Jahr. In den kommenden Jahren sind – selbst bei einer guten oder sehr guten konjunkturellen Entwicklung – deutlich positive Finanzierungssalden nur dann möglich, wenn **keine weiteren** (direkten oder indirekten) **Ausgabenbelastungen** geschaffen werden und die kommunalen Steuereinnahmen nicht beschnitten werden.

Hinzu kommt, dass diese Prognosezahlen lediglich den **Durchschnitt betrachten**. Vielen Kommunen gelingt es trotz der Verbesserung nämlich nicht, ihren Haushalt auszugleichen. Eine Durchschnittsbetrachtung kann keine strukturellen Ungleichgewichte aufzeigen. Sie ignoriert das sich immer weiter verschärfende strukturelle Problem des zunehmenden **Auseinanderdriftens von reichen und armen Städten**.

## Kassenkredite und Soziallasten

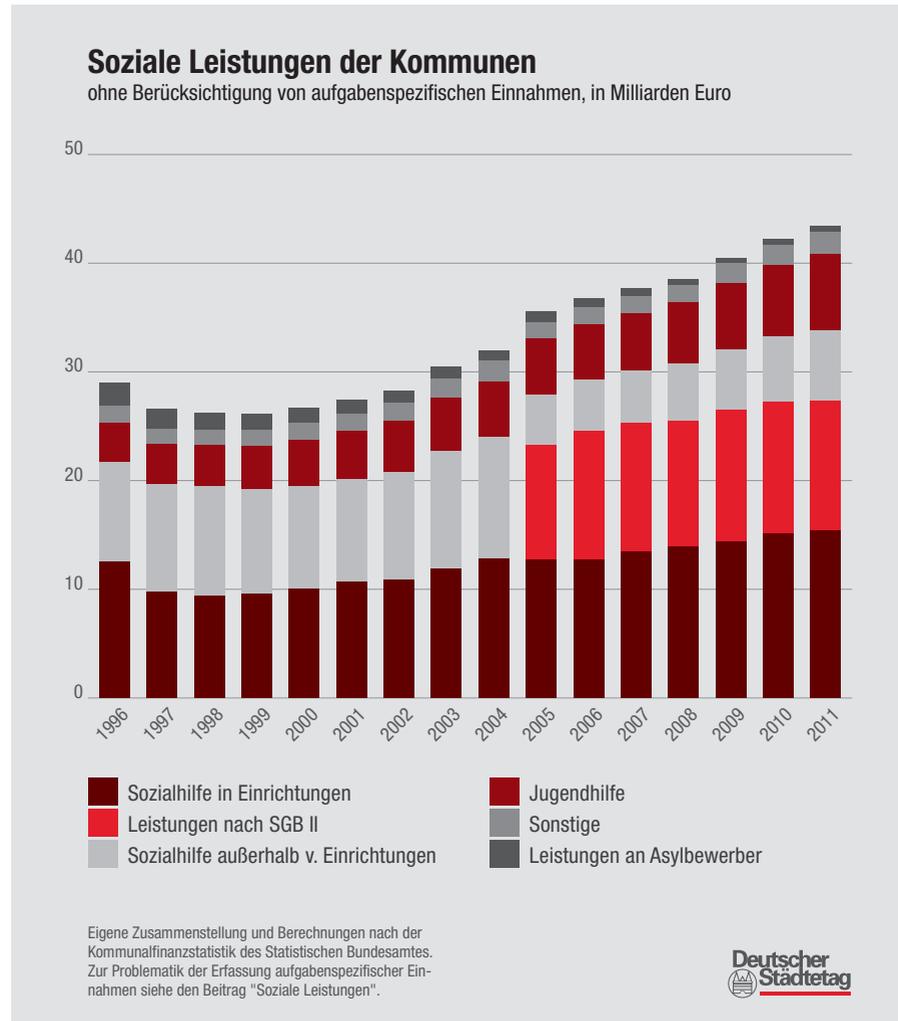
Deutlich wird das Ungleichgewicht hingegen an der Entwicklung der **Kassenkredite**: Das Defizit ist im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gesunken. Dennoch stiegen die Kassenkredite, die nicht zur Finanzierung von Investitionen, sondern für die Finanzierung laufender Ausgaben aufgenommen werden, weiter an – etwas gebremst, aber stetig: Im Jahr 2011 wuchsen die Kassenkredite um 4,9 Mrd. Euro auf mittlerweile 43,8 Mrd. Euro (ohne Extrahaushalte). Dieser Zuwachs setzt sich auch im Jahr 2012 weiter fort. Allein in den ersten drei Monaten erhöhten sich die Kassenkredite um 2,8 Mrd. Euro.

Seit dem Ende des Jahres 2008, dem Beginn der Finanzmarktkrise, wuchsen die Kassenkredite somit um mehr als 18 Mrd. Euro. Das entspricht einem Anstieg um 62 Prozent in drei Jahren.



Die Kassenkredite sind auch das Ergebnis eines sich selbst verstärkenden Mechanismus. Viele Städte befinden sich in einer dramatischen **Abwärts-spirale**, der sie sich nicht aus eigener Kraft entkommen können: Diese Abwärtsspirale wird in Gang gesetzt, weil die kommunalen Ausgaben in hohem Maße fremdbestimmt sind und die Kommunalhaushalte zugleich regional sehr unterschiedlich durch Sozialausgaben belastet sind. Eine Überforderung durch Sozialausgaben führt in finanzschwachen Kommunen regelmäßig dazu, dass die gesetzlich nicht vorgeschriebenen Leistungen

drastisch eingeschränkt werden müssen. Das nunmehr fehlende Angebot anderer öffentlicher Güter und der Verzicht auf Investitionen in die öffentliche Infrastruktur führen zu einer verringerten Lebensqualität aller Bürger. Zusätzlich fehlt das Geld für vorausschauende, vorsorgende Maßnahmen, die zukünftige Sozialausgaben verringern könnten.



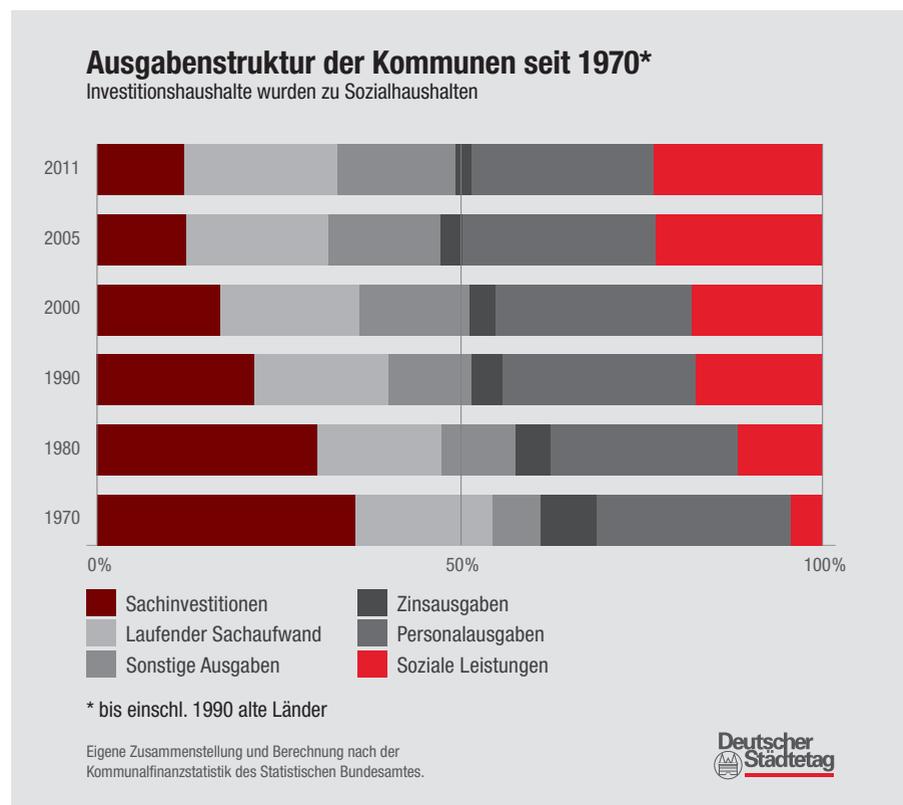
Über mehrere Jahre betrachtet verstärken sich die Effekte: Die geringen Einnahmen gehen aufgrund fehlender Unternehmensansiedlungen und fehlender Erwerbsmöglichkeiten nochmals zurück, die Sozialausgaben steigen weiter an. Ein Teufelskreis entsteht, der von einer einzelnen Stadt kaum noch durchbrochen werden kann. Natürlich gibt es schon seit mehreren Jahrzehnten deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Städten bei der Belastung mit Sozialausgaben. Die Brisanz des Problems aber nimmt zu: Die wachsende Bedeutung der Sozialausgaben für die kommunalen Haushalte verschärft im Zusammenspiel mit den allgemein knapper werdenden öffentlichen Mitteln und der höheren Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern die Situation.

Die Ursache für die weiterhin steigenden Kassenkredite ist deshalb auch nur zu einem geringen Teil auf der Einnahmenseite zu suchen. Vielmehr sind die Ausgaben, die durch die Kommunen nicht oder nur sehr begrenzt steuerbar sind, in den Blick zu nehmen: Der Anstieg der Ausgaben für **soziale Leistungen** setzt sich ungebrochen fort. Die sozialen Leistungen werden nach Steigerungen in Höhe von 3,2 Prozent im vergangenen und 3,6 Prozent in diesem Jahr an die Grenze von 45 Mrd. Euro heranreichen. Gerade in den nicht konjunkturell bedingten Ausgabenbereichen liegen die Steigerungsraten Jahr für Jahr über dem Wachstum der Einnahmen: Hierzu zählen die Hilfen zur Erziehung, die Jugendhilfe, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, die Hilfe zur Pflege oder die Grundsicherung im Alter. So ist etwa die Zahl der Kinder, die von den Jugendämtern in Obhut genommen werden mussten, bundesweit im vorigen Jahr um 6 Prozent gestiegen; seit dem Jahr 2007 ist ein Anstieg um 36 Prozent zu verzeichnen.

## Bund-Länder-Vereinbarungen

Zu begrüßen sind daher die **sozialpolitischen Vereinbarungen**, die zwischen Bund und Ländern **im Rahmen der Fiskalpaktdiskussionen** im Juni 2012 getroffen wurden: So übernimmt der Bund früher als bislang von ihm zugestanden die Ausgaben der Kommunen für die Grundsicherung im Alter. Auch hat er die Einführung eines Bundesleistungsgesetzes für die Eingliederungshilfe in der nächsten Legislaturperiode in Aussicht

gestellt. Zudem erhöht der Bund seine Leistungen für den Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren – angesichts der aktuellen Bedarfserhebungen eine naheliegende Entscheidung.



## Kommunale Investitionen

In den Jahren 2009 bis 2011 konnten die **kommunalen Investitionen** durch das Zukunftsinvestitionsgesetz gegenüber den Vorjahren deutlich erhöht werden. Dies erklärt den absehbar starken Rückgang der kommunalen Baumaßnahmen um ca. 15 Prozent im Jahr 2012. Die Bedeutung des Konjunkturpakets wird damit noch einmal unterstrichen. Nach seinem Auslaufen tritt die strukturell bedingte kommunale Investitionsschwäche in 2012 deutlich zu Tage: Es ist davon auszugehen, dass die kommunalen Investitionen in 2012 nicht einmal das Niveau des Jahres 2008 erreichen

werden. Und selbst wenn dies gelingen sollte: Auch dann werden die Investitionen vielerorts nicht einmal ausreichen, um die dringend erforderlichen Ersatzinvestitionen zu finanzieren; von einem Infrastruktur- oder Vermögensaufbau ganz zu schweigen.

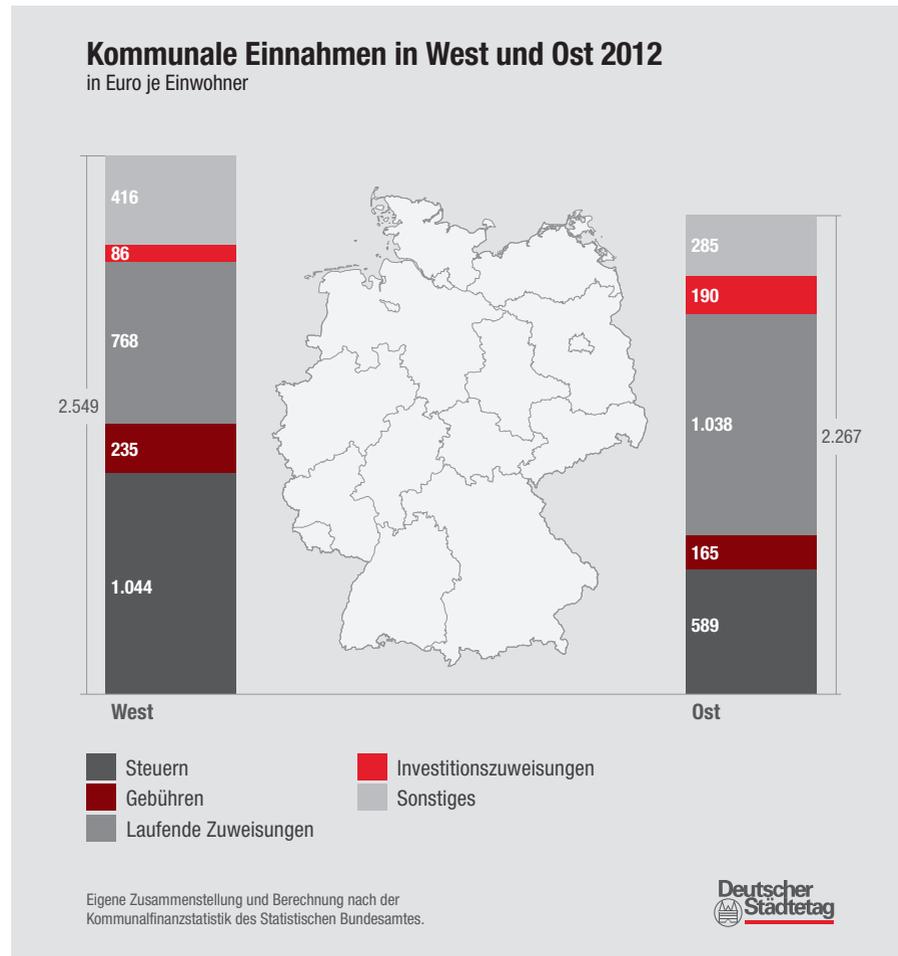
So positiv das Konjunkturpaket war, es konnte natürlich keinen generellen Wandel in den kommunalen Haushaltsstrukturen einleiten. Im Laufe der Jahre sind die kommunalen Haushalte **von Investitionshaushalten zu Sozialhaushalten** geworden, diese Aussage hat trotz des Konjunkturpakets unverändert Bestand. Der Anstieg der sozialen Leistungen ist seit nunmehr 40 Jahren ungebrochener Trend. Im Gegensatz hierzu ist ein deutlicher Rückgang des Anteils der Investitionen an den Gesamtausgaben der Kommunen festzustellen. Natürlich gibt es neben der kommunalen Finanznot noch eine Reihe weiterer Faktoren, die sich auf das Investitionsvolumen auswirken, so etwa statistische Effekte aufgrund von Ausgliederungen oder eine politisch gewollte Prioritätenverschiebung.

Aber auch diese Einschränkungen ändern nichts am ernüchternden Befund: Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben hat sich um zwei Drittel verringert, der Anteil der sozialen Leistungen hingegen mehr als verfünffacht. Während die Investitionen im Jahr 1970 das achtfache der sozialen Leistungen betragen haben, machen sie heute nur noch gut die Hälfte der sozialen Leistungen aus.

## Modelle zur Grundsteuerreform

Betrachtet man die Einnahmenseite, so fällt die **Grundsteuer** in den Blick. Spätestens seit den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995 zur Erbschaft- und Vermögensteuer ist absehbar, dass es hier Reformbedarf gibt. Nicht zuletzt wegen der seit Jahrzehnten versäumten regelmäßigen Hauptfeststellungen der Einheitswerte gibt es erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Derzeit sind verschiedene Modelle zur Reform der Grundsteuer im Gespräch, deren Bezeichnungen bereits die grundsätzliche Ausrichtung widerspiegeln: In der Prüfung befinden sich ein Verkehrswertmodell und ein flächenbezogenes wertunabhängiges Modell. Zudem gibt es ein Kombinationsmodell, bei dem für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage bei Grundstücksflächen wertabhängig und bei Gebäudeflächen flächengrößenbezogen vorgegangen werden soll. Unter den verschiedenen Kriterien zur Modellbeurteilung ist ein Aspekt

hervorzuheben: Aus kommunaler Sicht sind Reformansätze nicht vertretbar, soweit diese neuerlich mit offenen verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen behaftet sind. Auch ist die Gefahr einer Rechtszersplitterung, d.h. der Einführung von verschiedenen Grundsteuerbemessungsgrundlagen in den verschiedenen Ländern, nicht zu unterschätzen.



Die politische Herausforderung liegt bei der Grundsteuer darin, dass sie alle Lebensbereiche abdeckt und daher direkte oder indirekte Auswirkungen auf nahezu alle Teile der Bevölkerung hat. Das erhöht nicht gerade die Bereitschaft der Politik, hier zu Veränderungen zu kommen. Ohne Änderung

droht aber spätestens auf mittlere Sicht die Verfassungswidrigkeit des jetzigen Systems. Vor diesem Hintergrund sind Bund und Länder daher nachdrücklich aufgefordert, nach Abschluss der Verprobungen zügig eine Reform der Grundsteuer auf den Weg zu bringen.

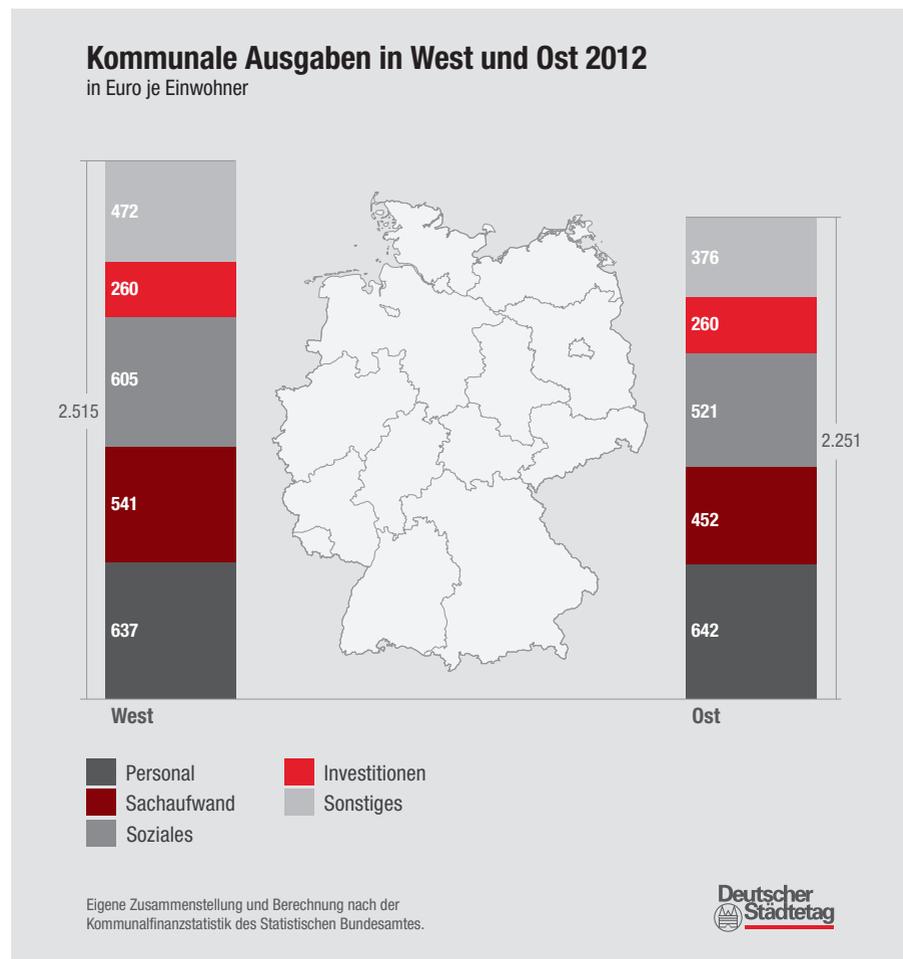
## Europäische Staatsschuldenkrise und Fiskalpakt

Die finanzpolitische Diskussion des vergangenen Jahres wurde von der **europäischen Staatsschuldenkrise** und den Reaktionen der Politik beherrscht. Anders als die Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Staatsschuldenkrise das Potential, den europäischen Einigungsprozess oder den europapolitischen Konsens in Deutschland zu gefährden. Die Auswirkungen der Staatsschuldenkrise auf die kommunale Finanzlage sind angesichts der möglicherweise gravierenden Umwälzungen auf europäischer und nationaler Ebene letztlich von nachrangiger Bedeutung. Die in vielen Politikbereichen notwendige Kritik der deutschen Städte an Entscheidungen der Europäischen Union und ihrer Organe – Fragen zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, Diskussionen im Bereich der Daseinsvorsorge und der Sparkassen oder aktuell die Behinderung der interkommunalen Zusammenarbeit – ändert nichts am europapolitischen Grundverständnis: Zu keinem Zeitpunkt wurde seitens der Städte die **europäische Integration** als solche infrage gestellt.

Der **Fiskalpakt** ist das zentrale europäische Regelwerk zur Vermeidung zukünftiger Krisen. Er ergänzt somit den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der die aktuelle Krise bekämpfen soll. Der Fiskalpakt verlangt die Einhaltung eines strukturellen Defizits der öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Zudem fordert er einen Korrekturmechanismus (sog. „Präventiver Arm“), der sicherstellt, dass die maximalen Defizitquoten auch tatsächlich eingehalten werden.

Durch die innerstaatliche Umsetzung des Paktes dürften sich bis zum Jahr 2020 keine grundlegenden Veränderungen für die Kommunen ergeben. Wie bisher ist keine länderindividuelle Zurechnung der kommunalen Defizite geplant. Den einzelnen Ländern wird also weiterhin nicht die Verpflichtung auferlegt, dafür Sorge zu tragen, dass die Summe ihres jeweiligen Defizits und der Defizite der Kommunen im jeweiligen Land zusammen einen bestimmten Schwellenwert unterschreitet. Defizitgrenzen gelten, wenn

überhaupt, nur für das einzelne Land ohne Berücksichtigung der Kommunen. Wie schon bei der Diskussion um die Schuldenbremse deutlich wird, entsteht auf diesem Weg ein Anreiz für Länder, ihre Defizite auf die kommunale Ebene zu verlagern und damit den Konsolidierungszwang auf die Kommunen abzuwälzen.



Dieser Verlagerungsanreiz erhöht sich durch den Fiskalpakt voraussichtlich nicht. Dies gilt allerdings nur, weil sich die expliziten Konsolidierungsverpflichtungen der Länder bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Status quo

ebenfalls nicht erhöhen. Daher ist über den bereits jetzt existierenden Verlagerungsdruck hinaus durch den Fiskalpakt und seine innerstaatliche Umsetzung kein zusätzlicher Verlagerungsdruck zu erwarten. Es ist aber davon auszugehen, dass von 2020 an eine länderindividuelle Zurechnung der kommunalen Defizite erfolgt. In der Folge ist spätestens dann ein verstärkter rechtlicher Druck auf die kommunale Haushaltsautonomie zu erwarten.

Die Aufgaben zur Überwachung der Einhaltung der Defizitgrenze soll zukünftig der **Stabilitätsrat** übernehmen. Beim Stabilitätsrat handelt es sich um ein bereits vor dem Fiskalpakt im Zusammenhang mit der Schuldenbremse geschaffenes Gremium von Bund und Ländern, das eine Vielzahl von finanzpolitisch orientierten Aufgaben hat. So prüft der Stabilitätsrat, ob beim Bund oder in einem Land eine Haushaltsnotlage droht. Gegebenenfalls vereinbart er ein Sanierungsprogramm. Auch ist er für die „Koordination“ der Haushalts- und Finanzplanungen der Gebietskörperschaften zuständig. So werden derzeit im Stabilitätsrat verschiedene Prognosen zur mittelfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte besprochen. Mit der Aufgabenerweiterung erhöht sich nicht nur die Bedeutung des Stabilitätsrats als solches. Insbesondere die Bedeutung kommunaler Fragen innerhalb des Stabilitätsrats nimmt deutlich zu. Gerade deswegen ist nicht nachvollziehbar, dass die kommunalen Spitzenverbände im derart erweiterten Stabilitätsrat nicht fest eingebunden sein sollen, ist doch die kommunale Ebene bei der Defizitermittlung und Prognose zwingend zu berücksichtigen. Auch die kommunale Budgethoheit, die einer der wesentlichen Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung ist, spricht für eine entsprechende Beteiligung der Kommunen. Hier darf das letzte Wort noch nicht gesprochen sein.

## Zukunft des Kommunalkredits

Angesichts der Staatsschuldenkrise drohen andere Themen zu Unrecht vernachlässigt zu werden. Das gilt etwa für die aktuelle Debatte über Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung von Banken und die Bankenaufsicht. Hier müssen die Folgen für den Kommunalkredit im Blick behalten werden. Unstrittig ist, dass die Finanzmarktkrise Reformen nach sich ziehen muss. Diese müssen aber an den Stellen ansetzen, die sich in der Vergangenheit als besonders fragil und problembehaftet erwiesen haben. Die Kommunalfinanzierung gehört dazu gerade nicht.

Der Deutsche Städtetag hält es daher für nicht sachgerecht, die sog. **Basel III-Regelungen** undifferenziert umzusetzen. Die Empfehlungen sind auf international tätige Banken zugeschnitten. Eine undifferenzierte Anwendung auf alle Kreditinstitute verkennt, dass sich diese in Größe und Geschäftsmodell unterscheiden. Das birgt erhebliche Gefahren für den risikolosen Kommunalkredit, denn hier sind die Gewinnmargen für die Bank gering. Wenn eine Bank aber ohne Rücksicht auf das jeweilige Risiko eines Kredits gezwungen ist, eine bestimmte Eigenkapitalquote vorzuhalten, dann wird sie sich zukünftig tendenziell für solche Produkte entscheiden, die – bei gleicher Eigenkapitalhinterlegung – größere Gewinne versprechen. Im Ergebnis droht so eine Verteuerung des Kommunalkredits.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Städtetag seinen Mitgliedsstädten auch empfohlen, sich nicht ohne Rechtsgrund einem **Rating** durch entsprechende Agenturen zu unterziehen. Ein solches Rating verursacht allein Kosten und ist nicht erforderlich. Für Kommunen als juristische Personen des öffentlichen Rechts ist in allen Bundesländern die Insolvenzfähigkeit ausgeschlossen. Wer gleichwohl differenzierende Risikobetrachtungen propagiert, redet wachsenden Preisunterschieden bei der kommunalen Refinanzierung und insgesamt steigenden Finanzierungskosten der Kommunen das Wort.

## Konsolidierung und Entschuldung

Es ist eine zentrale Aufgabe der Politik, die **Kreditversorgung der deutschen Kommunen** sicherzustellen. Dafür muss deren finanzielle Leistungsfähigkeit gesichert und die dauerhafte strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte beendet werden. Viele kommunale Haushalte sind strukturell unterfinanziert, was sich in hohen Altschulden und laufenden Defiziten niederschlägt. Es ist daher ein wichtiges und richtiges Signal, dass inzwischen in vielen Ländern, insbesondere aber dort, wo die Kommunen hohe Kassenkredite aufweisen, konkrete **Maßnahmenpakete für die Konsolidierung und Entschuldung von Kommunen** beschlossen und in der Umsetzung sind.

Zu nennen sind beispielsweise der „Kommunale Schutzschirm“ in Hessen, der „Kommunale Konsolidierungsfonds“ in Mecklenburg-Vorpommern, der „Zukunftsvertrag – Entschuldungsfonds“ in Niedersachsen, der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in Nordrhein-Westfalen, der „Kommunale Entschuldungsfonds“ in Rheinland-Pfalz, die „STARK“-Programme in Sachsen-

Anhalt sowie das sog. „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz“ in Schleswig-Holstein – auch wenn letzteres nach dem Willen der neuen Landesregierung durch eine alternative Lösung ersetzt werden soll. Die Programme zeigen, dass das bündische Prinzip im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik hält und gelebte Praxis ist. Hilfen sind in der Regel mit konkreten Konsolidierungsaufgaben für die teilhabenden Kommunen verbunden. Haushaltskonsolidierungs- und Entschuldungshilfen sind erste, wichtige und notwendige Hilfestellungen der Länder für Kommunen mit strukturellen Defiziten.

Sie werden aber ins Leere laufen, wenn die Ursachen für die Fehlentwicklungen der Vergangenheit nicht behoben werden. Es braucht eine dauerhaft angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen. Diese muss nach wie vor ganz oben auf der politischen Agenda von Bund und Ländern stehen.

## Konnexität

Dazu gehört die strikte Einhaltung des **Konnexitätsprinzips** („Wer bestellt, bezahlt!“). Trotz der eindeutigen Rechtslage müssen die Kommunen zur Durchsetzung ihrer Ansprüche immer wieder auf die Hilfe der Landesverfassungsgerichte zurückgreifen. In einem Urteil vom 6. Juni 2012 hat der Staatsgerichtshof Hessen die Landesregierung jüngst an ihre Konnexitätsverpflichtung erinnern müssen. Die sog. Mindestverordnung hatte unter anderem die Gruppengrößen in Tageseinrichtungen für Kinder verringert und zugleich den Personal-Fachkräfteschlüssel in den Gruppen erhöht. Solche Standards, so sinnvoll sie aus fachlicher Sicht auch sind, bleiben nicht ohne erhebliche finanzielle Folgen für die kommunalen Haushalte. Das Urteil des Hessischen Staatsrechtsgerichtshofs fällt eindeutig aus: Für die durch die Mindestverordnung verursachten Mehrbelastungen muss der Landesgesetzgeber zeitnah einen finanziellen Ausgleich schaffen.

## Inklusion

Auch der **gemeinsame Schulunterricht von behinderten und nicht behinderten Kindern** (Inklusion) bedeutet eine große Chance, aber auch eine große finanzielle Herausforderung für die Städte. Sie werden aktiv daran mitwirken, Menschen mit Behinderungen das Recht auf Bildung durch den gemeinsamen Schulbesuch zu sichern. Der Deutsche Städte-

tag unterstützt die Ziele der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ausdrücklich. Die Länder, die für das Schulrecht zuständig sind, stehen in der Verantwortung, die entsprechenden gesetzlichen Regelungen auf den Weg zu bringen.

Dabei müssen die Länder die verfassungsrechtlichen Konnexitätsregeln beachten, denn auf die kommunalen Schulträger werden erhebliche finanzielle Mehraufwendungen zukommen: So müssen die Schulgebäude der allgemeinen Schulen behindertengerecht umgestaltet werden. Teilweise sind zusätzliche und spezielle Räume erforderlich und es müssen inklusionstaugliche Lehr- und Lernmittel angeschafft werden. Auch die notwendige sonderpädagogische Unterstützung, der Einsatz von Integrationshelfern und die Schülerbeförderung werden zusätzliche finanzielle Belastungen nach sich ziehen.

Ohne die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen wird Inklusion, die den betroffenen Kindern und Jugendlichen gerecht wird, nicht zu gewährleisten sein. Gleichwohl werden die Konnexitätsrelevanz und die notwendige Kostenerstattung von der Landespolitik vielfach bestritten. Ein vom Städtetag in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten hält demgegenüber fest:

- Die Länder als für den Schulbereich zuständige Gesetzgeber sind zur Umsetzung des Art. 24 UN-BRK in ihre Schulgesetze verpflichtet. Sie haben dabei hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung erhebliche Gestaltungsspielräume und Entscheidungsoptionen. Dies gilt zum Beispiel bei der Frage, welche pädagogischen und räumlichen Konzepte sie verfolgen und unter welchen Voraussetzungen der Zugang zur allgemeinen Schule eröffnet ist. Dieses Ergebnis deckt sich mit der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Auch diese betont, dass es der Handlungsfreiheit der Vertragsstaaten überlassen bleibt, welche geeigneten Maßnahmen sie ergreifen, um die in der UN-Konvention genannten Ziele zu erreichen.
- Die Umsetzung des Art. 24 UN-BRK wird bei den Kommunen zu einer konnexitätsrelevanten Aufgabenerweiterung und zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen führen. Der Anwendbarkeit des verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips steht auch nicht entgegen, dass die UN-Behindertenrechtskonvention völkerrechtlich veranlasst ist.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass ein Konnexitätsanspruch gegen die Länder auch dann entstehen kann, wenn die **Europäische Union oder der Bund kostenträchtige Aufgabenveränderungen** auf den Weg bringen – wie das beispielsweise beim Kinderförderungsgesetz (KiföG) der Fall war. Mit diesem Ende 2008 in Kraft getretenen Gesetz wurden neue Standards in der Kleinkindbetreuung geschaffen, Ausbauverpflichtungen der Kommunen und Rechtsansprüche auf frühkindliche Förderung begründet. Da es dem Bund seit der Föderalismusreform II untersagt ist, den Kommunen Aufgaben zu übertragen, hob er mit dem Kinderförderungsgesetz die bislang im Bundesrecht enthaltene, direkte Zuweisung der Aufgabe an die Kommunen auf. Vergeblich hatten die Landesvertreter im Bundesrat dagegen protestiert.

Um gleichwohl auf Landesebene nicht für die KiföG-Änderungen zahlen zu müssen, bestreiten zahlreiche Länder nach wie vor die Konnexitätsrelevanz. Fakt ist aber, dass die auf der Bundesebene auf den Weg gebrachten Aufgabenerweiterungen und Mehrbelastungen erst über den Weg einer landesrechtlichen Zuständigkeitsnorm bei den Kommunen entstehen. Ohne die Zuständigkeitszuweisung im Land würden die zusätzlichen Aufgaben nicht bei den Kommunen landen. Belässt es das Land dabei, dann trägt es auch die Verantwortung für die hierdurch verursachten Aufgaben- und Kostenfolgen.

## Schuldenbremse und Finanzausstattung

Der Deutsche Städtetag rechnet damit, dass die Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips angesichts der Konsolidierungszwänge in den Landeshaushalten auch zukünftig immer wieder auf die Probe gestellt werden wird. Die im Grundgesetz verankerte sog. **Schuldenbremse** hat schon jetzt erhebliche rechtliche und faktische Auswirkungen auf die Landeshaushaltspolitik: Mehrere Länder haben ihre Landesverfassungen oder die Landeshaushaltsordnung an die geänderten Grundgesetzschriften angepasst. In den übrigen Ländern steht dieser Schritt bevor. Dabei muss verhindert werden, dass die Länder den Konsolidierungsdruck an die Kommunen als letztes Glied in der Kette weiterreichen, indem sie die Kommunen finanziell stärker belasten.

Ein genauerer Blick in die Länder zeigt, wie berechtigt diese Sorge ist. Zur Konsolidierung des Landeshaushalts haben mehrere Länder **Kürzungen bei der kommunalen Finanzausstattung** vorgenommen, andere denken

darüber nach. Immer stärker wird auch über die Umverteilung kommunaler Einnahmen diskutiert. Zahlreiche Bundesländer haben in den vergangenen Jahren so genannte **Finanzausgleichs- oder Abundanzumlagen** eingeführt. Mit diesen Instrumenten werden kommunale Einnahmen abgeschöpft und umverteilt. Aus der Sicht der Länder ist das deshalb so attraktiv, weil damit kommunales Geld (um-)verteilt wird und der eigene Landeshaushalt geschont werden kann. Umverteilung kann das Problem der strukturellen Unterfinanzierung der kommunalen Ebene insgesamt aber nicht lösen. Bei allem Hin- und Herziehen gilt: Eine Decke, die zu kurz ist, bleibt zu kurz!

Im komplexen Geflecht der Finanzierungsbeziehungen schieben sich Bund und Länder häufig gegenseitig den „schwarzen Peter“ zu. Diesem Spiel hat der **Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz** mit einem Urteil vom 14. Februar 2012 neue Regeln gegeben. Im Kern geht das Gericht zwar nach wie vor davon aus, dass die verfügbaren Finanzmittel gleichmäßig und gerecht zwischen Land und Kommunen aufgeteilt werden müssen, man spricht vom Gebot der Verteilungssymmetrie. Im schlimmsten Fall kann das bedeuten, dass ein Defizit auf Land und Kommunen aufgeteilt und damit Verschuldung des Landes auf Städte, Gemeinden und Landkreise verlagert wird.

Allerdings nimmt das Gericht in seiner Entscheidung eine wegweisende Einschränkung vor: Wegen der strukturellen Unterschiede zwischen Land und Kommunen könne es „aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit“ geboten sein, den Grundsatz der Verteilungssymmetrie zu durchbrechen, wenn

- es trotz finanzieller Notlage der Kommunen keinen angemessenen Sparwillen des Landes gibt oder
- die erheblichen finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen maßgeblich auf eine signifikant hohe und von den Kommunen selbst nur begrenzt beeinflussbare Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben zurückzuführen sind.

Auch akzeptierte das Gericht die Argumentation des Landes nicht, dass etwa die Aufgaben im Sozialbereich nicht vom Land verursacht würden, sondern ganz überwiegend aus Bundesgesetzen herrührten. Zur Sicherung ihrer finanziellen Grundlagen seien die Kommunen auf den

Finanzausstattungsanspruch aus der Landesverfassung angewiesen. Das Land müsse die finanziellen Belange seiner Kommunen auf Bundesebene als eigene wahren und durchsetzen. Es trage daher – neben dem Bund – eine Mitverantwortung für die Finanzierung der hohen Sozialausgaben und der hieraus folgenden finanziellen Schieflage der Kommunen.

Das ist eine Argumentation, der über die rheinland-pfälzischen Landesgrenzen hinaus Bedeutung zukommt. Konsolidierungszwänge müssen auf der Ebene angesiedelt werden, die letztendlich über die Aufgaben und die damit verbundenen Kosten entscheidet. Es ist daher ein zentrales Anliegen der Kommunen, dass ihr Anspruch auf eine **finanzielle Mindestfinanzausstattung** verfassungsrechtlich abgesichert wird. Das verhindert Umgehungen der Schuldenbremse und ist notwendig, um handlungsfähige Städte und eine lebendige Selbstverwaltung zu garantieren!

## **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 sowie 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 3400 Städte und Gemeinden mit mehr als 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. 208 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, EU und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.

### **Zentrale Ziele des Verbandes**

Die Städte müssen handlungsfähig bleiben, denn sie erbringen einen Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Um hierbei wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden, sollten Bund und Länder die Städte als Partner begreifen. Für die Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung gesichert sein.

Deutscher Städtetag  
Berlin und Köln, 2012

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)