

# Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2017  
des Deutschen Städtetages

Beiträge zur Stadtpolitik

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

# **Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau**

**Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2017  
des Deutschen Städtetages**

Den Gemeindefinanzbericht 2017 des Deutschen Städtetages erhalten Sie gegen eine Schutzgebühr von 15 Euro für das Einzelheft inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten beim Deutschen Städtetag, Gereonstraße 18-32, 50670 Köln, Telefon: 0221/3771-227, E-Mail: [bestellung@staedtetag.de](mailto:bestellung@staedtetag.de)

ISBN 978-3-88082-310-5

ISSN 2190-9660

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, 2017

Druck: Brandenburgische Universitätsdruckerei, Potsdam

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

## Vorwort

Wird der Bund die Kommunen nicht nur punktuell, sondern langfristig bei den stetig steigenden Sozialausgaben entlasten? Wie kann der Investitionsstau abgebaut werden? Und welche Lösungen gibt es für die Altschuldenlast – die hohen Kassenkredite der Kommunen? Diese drei Fragen sind im Ranking kommunaler Probleme wieder nach vorne gerückt. Auch das Thema Flüchtlinge und Integration bleibt weiter auf der Tagesordnung.

Die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern bringt höchstens indirekt Verbesserungen für die kommunale Ebene. Die diversen Soforthilfen des Bundes sorgten für Entlastung und erleichtern Investitionen, wirken allerdings nur kurzfristig und nicht nachhaltig. Strukturelle Effekte bewirkt nur die dauerhafte Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro. Allerdings führt der starke Anstieg der Sozialausgaben dazu, dass auch dieser Entlastungseffekt wieder aufgeessen wird.

Es bleibt dabei: Wenn der Bund seine Verpflichtung ernst nimmt, regionale Chancengleichheit herzustellen, dann gehört dazu eine zielgenaue Entlastung der Kommunen. Dann führt kein Weg daran vorbei, den Anteil des Bundes an den Kosten der Unterkunft im Sozialgesetzbuch II auf mehr als 50 Prozent zu erhöhen. Um die Investitionsfähigkeit der Städte zu verbessern, hält der Deutsche Städtetag daneben einen höheren Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer für denkbar.

Geht es um die hohen Kassenkreditbestände, liegt der Fokus oft auf der Frage, wie es zu dieser Entwicklung kommen konnte. Doch ganz gleich, was in welchem Maß ursächlich war. Das Problem der Altschulden kann nicht auf die lange Bank geschoben werden. Es ist erforderlich, dass die betroffenen Kommunen vom Bund und den jeweiligen Ländern ausreichend wirksame Hilfen zum Abbau ihrer Altschulden bekommen und sich zugleich auf klare Konsolidierungsziele verpflichten. Das darf nicht dazu führen, den betroffenen Städten die Luft zum Atmen zu nehmen, sondern muss sie im Gegenteil wieder finanziell handlungsfähiger machen.

Eines haben alle diese Themenfelder gemeinsam: Bei den kommunalen Altschulden, bei der Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, bei den Hilfen für strukturschwache Städte und Regionen, bei der Integration geflüchteter Menschen und bei der Finanzierung der Sozialausgaben werden pragmatische und kommunalfreundliche Lösungen gefunden werden müssen. Lösungen, mit denen Bund, Länder und Städte den Herausforderungen gerecht werden. Gute Politik lebt vom fairen Kompromiss.



**Helmut Dedy**

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städtetages



**Verena Göppert**

Ständige Stellvertreterin  
des Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages

## Inhalt

### Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2017 des Deutschen Städtetages

<b>Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau</b>	9
<b>Ausgangspunkt</b>	9
Globalisierung und Kommunen	10
Kommunale Finanzlage	12
Regionale Unterschiede	17
<b>Was erreicht wurde ...</b>	20
Gute Absichten	22
Gemischte Ergebnisse	24
<b>... und was zu tun bleibt</b>	27
Weitere Entlastung von Sozialausgaben	27
Schutz vor neuen Belastungen im Sozialbereich	28
Folgen hoher Sozialausgaben beseitigen: Altschuldenproblematik lösen	29
Gesicherte Einnahmen schaffen Handlungsfähigkeit	33

Regionale Chancengerechtigkeit herstellen – Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ausweiten	34
Grundlagen des Wohlstands sichern – Investitionen ermöglichen	34
Grundsteuer – nur eine Reform schafft Sicherheit	35
Gewerbesteuerumlage – Absicherung gegen Länderbegehrlichkeiten	35
Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung muss selbstverständlich sein	36
Arbeit möglich machen	37

### Gleichwertige Lebensverhältnisse von Aachen bis Zwickau

#### Ausgangspunkt

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

Wenn eine Legislaturperiode des Bundestages endet, ist es naheliegend, einer Rückschau über die vergangenen Jahre großen Raum einzuräumen. Zugleich beginnt aber eine neue Legislaturperiode, verschiedene Weichen können und werden neu gestellt. Daher ist es von besonderer Bedeutung, die Zukunft in den Blick zu nehmen. Während der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages auch verschiedene Entwicklungen und Entscheidungen der Vergangenheit detailliert darstellt, konzentrieren sich die Schlaglichter auf die Zukunft. Vergangene Entscheidungen werden nicht allein oder vorrangig unter einem bewertenden Blick betrachtet. Vielmehr steht die Frage im Raum: Welche Lehren können wir für die Zukunft ziehen?

Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, sind die Schlaglichter thematisch dreigeteilt: Im ersten Teil ist eine Beschreibung der Ausgangslage notwendig. Die Frage, wo wir stehen, wird vor dem Hintergrund einer generellen Positionsbestimmung und einer aktuellen Bestandsaufnahme beantwortet.

Im zweiten Teil wird das Erreichte dargestellt, die guten Absichten und die erkennbaren Erfolge der bisherigen Bundesregierung werden gewürdigt. Gleichzeitig werden aber auch diejenigen Mechanismen analysiert, die dazu führten, dass dennoch teilweise Kritik an den Ergebnissen zu üben ist.

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

## Globalisierung und Kommunen

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

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

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

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

Die Einschätzung, dass die Städte und ihre Haushalte heute in der Lage seien, kurzfristig enorme Belastungen zu verkraften, trifft keineswegs überall und nirgends auf Dauer zu. Gerade für diejenigen Regionen, die den verschiedensten Risiken besonders stark ausgesetzt sind, sind die verfügbaren Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten am geringsten. Es wäre daher verfehlt, die aktuell im bundesweiten Saldo relativ entspannt wirkende Finanzsituation der Kommunen als Entwarnung zu verstehen. Vielmehr muss die aktuelle Situation dazu genutzt werden, um die Widerstandsfähigkeit gegen unvermeidbare Risiken zu erhöhen. Die Städte müssen sich so vorbereiten können, dass die Folgen der eintretenden Risiken aufgefangen werden können und auch fiskalisch beherrschbar bleiben.

## Kommunale Finanzlage

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

- Ein im Bundesdurchschnitt ausgeglichener kommunaler Haushalt bedeutet nicht automatisch, dass in allen oder den meisten Kommunen ausreichend finanzielle Mittel vorhanden sind. Auch in den kommenden Jahren werden viel zu viele Städte, Kreise und Gemeinden kaum in der Lage sein, gestaltende und nicht alleine die Not verwaltende Politik zu betreiben. Gerade die Kommunen mit nicht abgeschlossenem Strukturwandel oder mit massiven Bevölkerungsverlusten brauchen nach wie vor Hilfen von Bund und Ländern, um Anschluss an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung erhalten zu können.
- Die Formulierung „ist nach derzeitigem Stand“ verweist zudem auf die Unsicherheiten, die in der vorliegenden Prognose der kommunalen Spitzenverbände enthalten sind. Die prognostizierten positiven Finanzierungssalden sind nur erreichbar, wenn die Zuweisungen von Bund und Ländern tatsächlich so stetig und stark steigen, wie in der Prognose angenommen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Prognose die geltende Gesetzeslage unterstellt. Sie gehen daher davon aus, dass ab dem Jahr 2020 von den westdeutschen Kommunen keine erhöhten Gewerbesteuerumlagen zur Finanzierung der Deutschen Einheit abgeführt werden müssen. Sie treten ausdrücklich Bestrebungen einzelner Länder, z. B. des Landes Hessens, entgegen, nach dem erreichten Ergebnis der Verhandlungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen durch eine weitere, nun die kommunalen Finanzen betreffende Gesetzesänderung, neben Bundesgeld auch noch kommunales Geld in die Länderkassen spülen zu wollen.

Die politisch zwar unstrittige, aber gesetzestechnisch noch nicht umgesetzte Verlängerung der teilweisen Finanzierung der flüchtlingsbedingten kommunalen Mehrausgaben ab 2019 wird in der Prognose nicht unterstellt.

## Kommunalfinanzen 2015 bis 2020 in den alten und den neuen Ländern <sup>1)</sup>

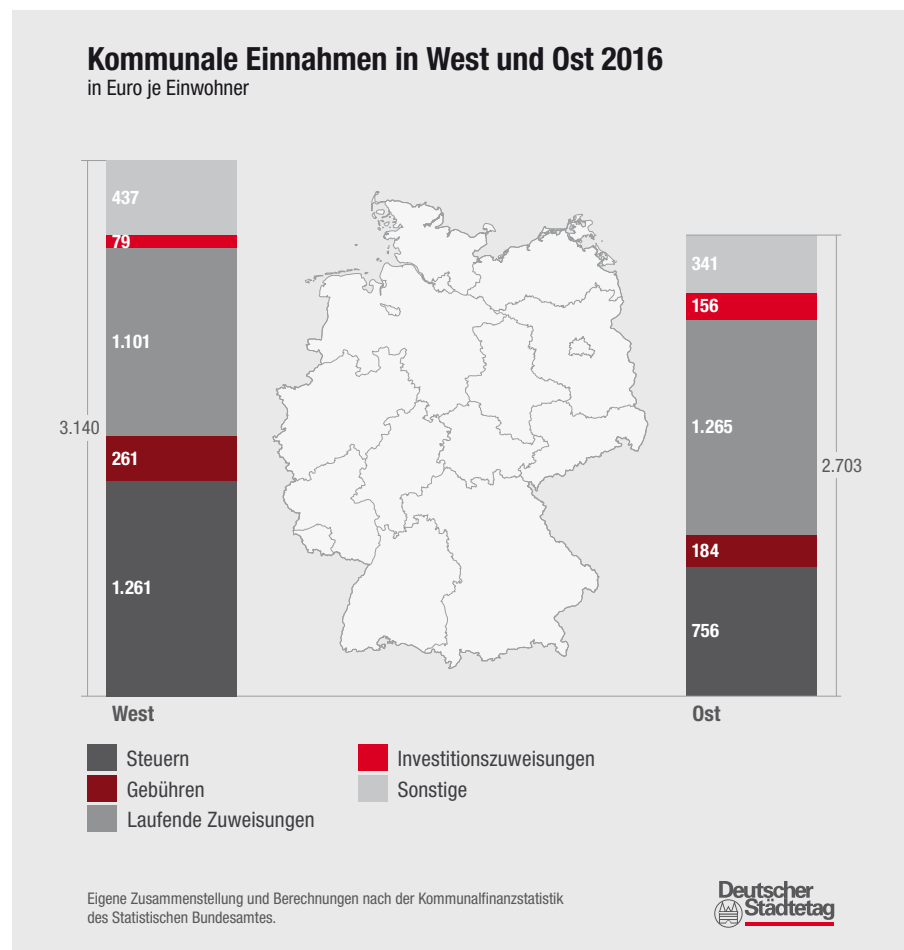
Einnahmen/Ausgaben	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	in Mrd. Euro Änderung zum Vorjahr in %					
<b>Einnahmen <sup>2)</sup></b>	<b>219,11</b>	<b>233,74 6,7 %</b>	<b>246,9 5,6 %</b>	<b>251,4 1,8 %</b>	<b>256,8 2,1 %</b>	<b>266,4 3,7 %</b>
darunter:						
Steuern	84,79	89,75 5,9 %	94,3 5,0 %	98,2 4,2 %	102,7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

<sup>1)</sup> Für die Jahre 2017 bis 2020 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2017 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

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

Es erscheint zwar undenkbar, dass sich Bund und Länder an dieser Stelle zurückziehen; Einschätzungen zu den für die Prognose relevanten Volumina und Transfermechanismen können jedoch nicht getroffen werden.

Bereits an dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass mit einem Rückgang der Flüchtlingszuzugszahlen keinesfalls ein baldiger Rückgang der flüchtlingsbedingten Mehrausgaben zu erwarten ist: Die Flüchtlingszuzugszahlen erreichen 2017 voraussichtlich nicht das Niveau des Jahres 2016. Die flüchtlingsbedingten Mehrausgaben hängen jedoch im Wesentlichen



nicht davon ab, wie viele Flüchtlinge in einem Jahr hinzukommen. Entscheidend ist vielmehr, wie viele Flüchtlinge auf ihrem Weg in die weitgehende Integration und die wirtschaftliche Eigenständigkeit zu begleiten sind. Hierbei handelt es sich um einen mehrjährigen Prozess, dessen Kosten von der Anzahl der im Land lebenden Flüchtlinge abhängig sind. Bei den gestiegenen Ausgaben der Kommunen gerade im Sozialbereich handelt es sich nicht um eine kurzzeitige Ausgabenspitze, sondern um eine über die mittlere Frist andauernde Niveauverschiebung.

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

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

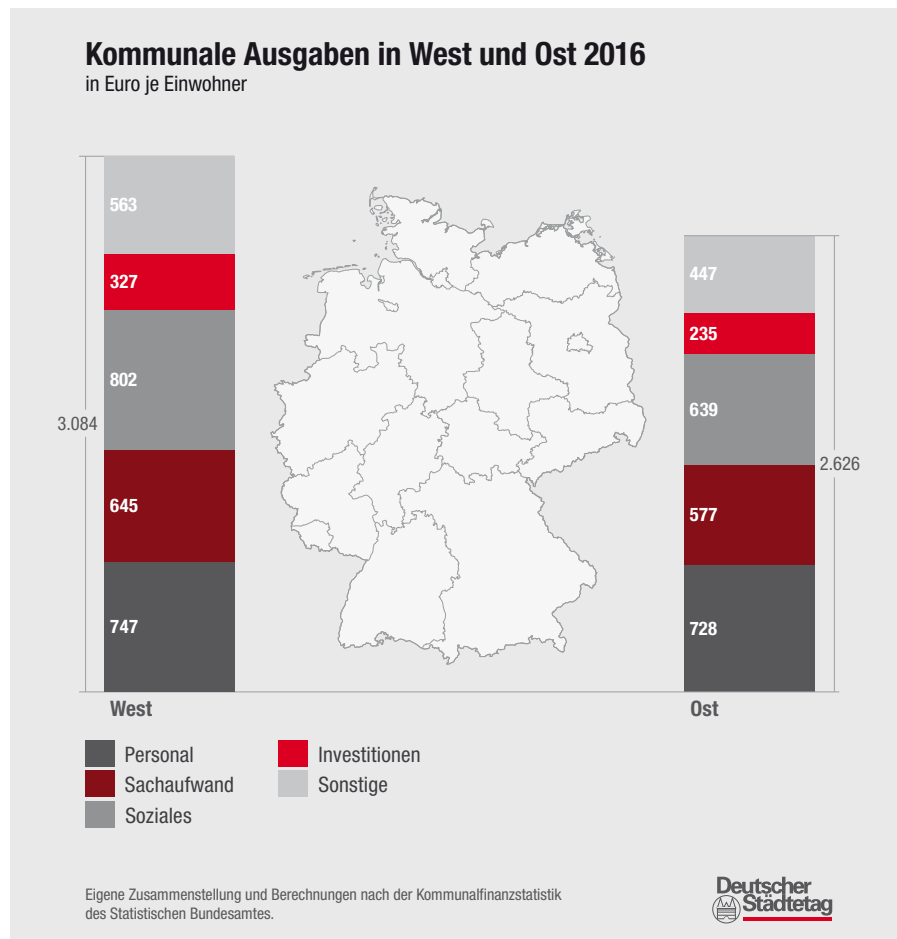
Die weitere Betrachtung des Finanzierungssaldos verdeutlicht verschiedene Einflussfaktoren:

- Durchgängig steigen die Sozialausgaben mit Ausnahme des Jahres 2020 prozentual stärker als die Einnahmen.
- Der Rückgang des Finanzierungssaldos im Jahr 2018 ist angesichts der ab dem Jahr 2018 vorgesehenen Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro besorgniserregend. Die Wirkung der Entlastung ist aufgrund anderweitig zwingender Mehrausgaben praktisch verbraucht.



- Für das Jahr 2020 ist eine schwarze Null prognostiziert. Aber auch dies ist nur möglich, wenn die bestehende Gesetzeslage beibehalten wird und die Länder nicht doch eine Neueinführung der erhöhten Gewerbesteuerumlagen bewerkstelligen.

Der prognostizierte Finanzierungssaldo spiegelt die Hoffnung wider, dass sich die kommunale Finanzlage – zumindest im Durchschnitt – dauerhaft verbessert. Die Kommunalfinanzen profitieren derzeit von der allgemein guten Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland. Dabei kommt ihnen insbesondere zugute, dass Bund und Länder ebenfalls auf deutlich anwachsende Steuereinnahmen blicken können. Diese Fortschritte für die Kommunen



stehen allerdings auf einem wackligen Fundament: So, wie die Kommunen derzeit aufgrund von Einzelmaßnahmen und kurzfristigen Steigerungen der Ausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich überproportional profitieren, ist zu befürchten, dass sie umgekehrt überproportionale Einschnitte hinnehmen müssten, sobald die Steuereinnahmen schwächer wachsen als prognostiziert. Die Verbesserung der Kommunalfinanzen muss dauerhaft, planbar und krisenfest ausgestaltet werden.

Die Kassenkredite sinken nicht. Nachdem in früheren Jahren eine Reihe von Sondereffekten (Schutzschirme, Entschuldungsprogramme und ähnliches) den weiteren Anstieg der Kassenkredite gedämpft hatten, verharren diese seit mehreren Jahren auf dem Niveau von circa 50 Milliarden Euro. Damit bleibt der Kassenkreditbestand auch weiterhin inakzeptabel hoch und stellt für die betroffenen Kommunen ein ernstes Risiko in der Finanzplanung dar. Schritte zur Lösung der Altschuldenproblematik werden in einem separaten Kapitel der Schlaglichter beschrieben.

### Regionale Unterschiede

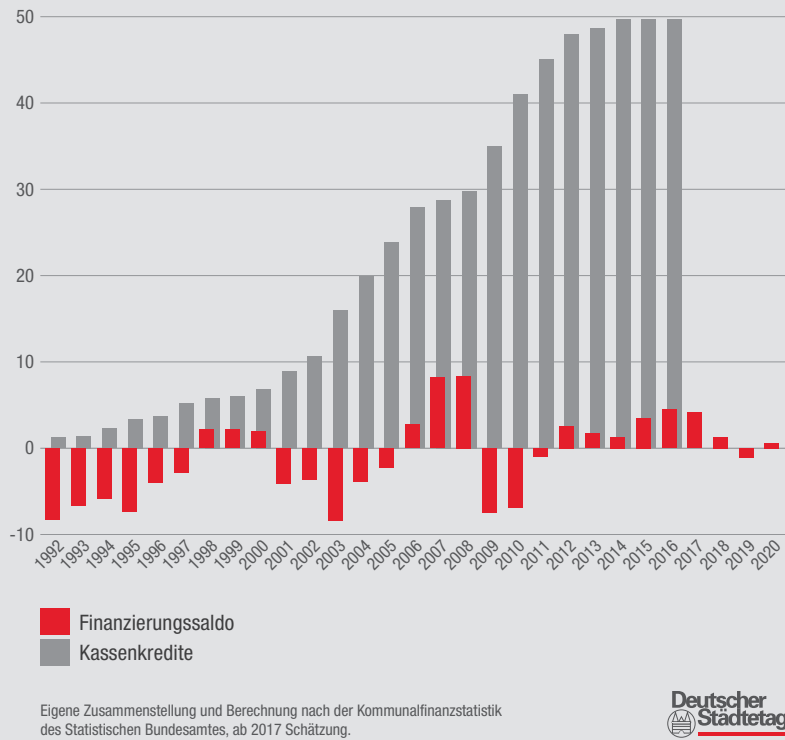
Regionale Disparitäten spiegeln sich in der Lebenswirklichkeit der Menschen wider. Sie können viele Formen annehmen und beschränken sich keinesfalls darauf, dass im Freibad einer Stadt die vielbeschworene Wassertemperatur ebenso wie der Kassenstand etwas niedriger ist als in einer anderen Stadt. Unterschiedliche Schulabbrecherquoten, unterschiedliche Arbeitslosenzahlen oder alleine der Zustand der öffentlichen Infrastruktur sind mindestens ebenso wichtige Aspekte. So sehr die regionalen Unterschiede spürbar sind, so schwer sind sie zu messen.

Nachfolgend werden Umfang und Entwicklung regionaler Unterschiede anhand einer länderweisen Aufgliederung der kommunalen Kassenstatistik aufgezeigt. Sowohl die intraregionalen Unterschiede als auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Gemeindetypen (Kernstadt, Umland, ländlicher Raum) lassen sich daraus allerdings nicht ableiten, ebenso wenig die Unterschiede, die sich nicht auf die Haushaltssituation beziehen.

Deutlich überdurchschnittliche, positive Finanzierungssalden waren in Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zu verzeichnen. Deutlich unterdurchschnittliche, zudem negative Finanzierungssalden verbuchten hingegen die Kommunen in Nordrhein-Westfalen

## Überschüsse nicht stabil

Kassenkredite und Finanzierungssaldo im Vergleich, in Milliarden Euro



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

Bei der Entwicklung der Spreizung ist bezüglich der Finanzierungssalden verschärfend festzustellen: Der Vorsprung bayerischer Kommunen ist anders

als im Vorjahr deutlich gestiegen, der Vorsprung baden-württembergischer Kommunen hat sich stabilisiert. Die Spannweite zwischen dem bayerischen und saarländischen Finanzierungssaldo ist von 277 Euro je Einwohner auf 294 Euro je Einwohner gestiegen.

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

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

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

Letztlich überrascht diese Darstellung nicht: Seit Jahren bestehende Muster bestätigen und verfestigen sich. Den regionalen Disparitäten droht die gleiche Gefahr wie anderen langandauernden Skandalen oder Missständen: Es droht die Gefahr, dass ein Gewöhnungseffekt eintritt, dass die Disparitäten als selbstverständlich akzeptiert werden. Dies dürfen wir nicht zulassen. Wie zumindest an einen Aspekt der Disparitäten, die kommunalen Altschulden, herangegangen werden kann, wird später erläutert.

## Was erreicht wurde ...

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

Der Gemeindefinanzbericht bzw. die Schlaglichter des Gemeindefinanzberichts nehmen zum vielfach kritisierten Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens keine Stellung. Das Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde trotz der Kritik beschlossen und es wird jetzt darauf ankommen, welche Auswirkungen und mögliche Folgen mit seiner Umsetzung verbunden sind. Zunehmend ist zu beobachten, dass bei im Vergleich eher kleinen Veränderungen große Debatten geführt werden. Dies gilt beispielsweise für das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz, das mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro für die Schulsanierung nicht einmal dem Umfang der Fehlschätzung des Gewerbesteueraufkommens im Jahr 2016 durch den Arbeitskreis Steuerschätzungen entspricht. Die weitaus größere Bedeutung hat die dahinterstehende Verfassungsänderung, mit der der Bund seine Verantwortung für finanzschwache Regionen (bzw. für Länder, die besonders finanzschwache Regionen haben) explizit anerkennt. Sie ist jedoch in den Debatten eher in den Hintergrund getreten.

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

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

Ebenfalls relevant: Wie sollen zukünftig die sich ändernden Finanzbedarfe von Bund, Ländern und Kommunen ihren Niederschlag in der Aufteilung der zur Verfügung stehenden Einnahmen finden? Eigentlich gibt es mit dem sogenannten Deckungsquotenverfahren, dem im Grundgesetz skizzierten Vorgehen zur Aufteilung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Ebenen, ein Prinzip, das genau diese Frage regelt. Die Methodik des Deckungsquotenverfahrens sieht vor, dass die jeweiligen nicht weiter thematisierten, sondern aus den Haushaltsplanungen abgeleiteten Finanzbedarfe von Bund und Ländern in Relation zu den verfügbaren Einnahmen gesetzt werden und die Einnahmenaufteilung entsprechend angepasst wird. Eine Voraussetzung für die Anwendung des Deckungsquotenverfahrens ist somit das Vertrauen, dass die vom jeweiligen Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Ausgaben notwendig sind. Es ist aber augenfällig, dass ein gegenseitiges Vertrauen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern in Bezug auf die Solidität der jeweiligen Haushaltsführung nicht (mehr) existiert. Weil dieses Vertrauen nicht mehr gegeben ist, hat das Kostendeckungsverfahren in der Praxis daher keine Relevanz mehr.

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

Diese Euphorie ist mittlerweile wieder etwas gedämpft. Verschiedene Ewigkeitsklauseln und gewollte Versteinerungen von aktuellen politischen

Entscheidungen, die in das Grundgesetz eingefügt worden sind, sind nicht nur aus verfassungspolitischer und fachpolitischer Sicht kritisiert worden. So wurde die Versteinerung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (Änderungen sind bis zum Jahr 2025 per Grundgesetz ausgeschlossen) beschlossen. Weil dadurch sachgerechte Anpassungen für die nächsten Jahre ausgeschlossen wurden, ist die verkehrspolitische Kritik zu Recht vehement. Ewigkeitsklauseln und Versteinerungen können zudem als ein Hinweis auf ein zumindest fragwürdiges Selbstverständnis der derzeit agierenden Akteure und eine mögliche Skepsis gegenüber den nachfolgenden Parlamenten verstanden werden. Nachfolgenden Parlamenten, die ebenso demokratisch legitimiert sind wie das aktuelle Parlament, werden die Gestaltungsmöglichkeiten beschnitten.

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

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

### **Gute Absichten**

Es ist dem Deutschen Städtetag wichtig, eine weitere Botschaft zu kommunizieren. Ungeachtet aller noch ausstehenden Probleme und unerfüllter Erwartungen: Bislang wurden noch in keiner Legislaturperiode von Bundestag bzw. Bundesregierung so viele kommunalfreundliche Entscheidungen getroffen wie in dieser.

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

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

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

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

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

Dann kann oftmals nicht ausgeschlossen werden, dass den berechtigten kommunalen Interessen nur formal entsprochen werden soll. Dieser Fall tritt dann auf, wenn die Ziele der Fachpolitik bei einer transparenten und ehrlichen Darstellung der haushalterischen Folgen bzw. Risiken nicht

umsetzbar wären. Nach Auffassung einiger ist dies beim Bundesteilhabegesetz so verlaufen.

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

### **Gemischte Ergebnisse**

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

Das unappetitliche Bild der „klebrigen Finger“ der Länderfinanzministerinnen und -minister soll hier nicht vor dem geistigen Auge der Leserinnen und Leser heraufbeschworen werden. Eher werden Mechanismen dargestellt, die dazu führen, dass der Bund seine Zielsetzungen zur gezielten kommunalen Entlastung derzeit kaum erreicht. Die Sorge, dass hier den Ländern eine exklusive Anleitung geliefert werde, wie sie kommunale Gelder für eigene Zwecke abknapsen können, ist unbegründet: Die Länder kennen da ohnehin alle Tricks. Auch gibt es genügend Länder, in denen ein weitgehend fairer Umgang zwischen Land und Kommunen Alltag ist.

In der Vergangenheit wurde es den Ländern oftmals besonders einfach gemacht, kommunale Gelder für sich zu behalten. Früher wurden Bundesgelder für kommunale Zwecke z. B. über eine Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung der Ländergesamtheit mit der freundlichen Bitte um Weiterleitung zur Verfügung gestellt. Ein Land konnte verhindern, dass diese erhöhten Umsatzsteueranteile getrennt von den anderen Umsatzsteuereinnahmen separat im eigenen Haushalt ausgewiesen wurden. Entsprechend schwierig war es für die Kommunen, die Gelder, die für sie bestimmt waren, überhaupt

ausfindig zu machen und deren Weiterleitung einzufordern. Fehlte zudem noch eine klare Bundesvorgabe, wie nach seinem Verständnis die Gelder einzusetzen wären, war die Chance auf eine Weiterleitung der Gelder an die Kommunen alleine vom Wohlwollen der Länder abhängig. Hier hat der Bund, der ja ein Interesse an einer sachgerechten Verwendung seiner Mittel hat, inzwischen dazugelernt. Aber so, wie im Steuerrecht das Verschließen des einen Schlupflochs nur dazu führt, dass stattdessen auf das nächstbequemere Steuerschlupfloch ausgewichen wird, scheint es auch bei manchen Landesregierungen zu sein.

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

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

Die aus Landessicht weitaus bequemste und zudem die geräuschloseste Möglichkeit zur Einbehaltung von für die Kommunen bestimmten Geldern besteht jedoch darin, einen Automatismus zur Abschöpfung von Bundesgeldern zu besitzen: Im Rahmen von bedarfsorientierten oder symmetrie-basierten Finanzausgleichssystemen führt eine Erhöhung der laufenden Einnahmen von Kommunen (z. B. aufgrund der Entlastung der Kommunen um 5 Milliarden Euro) automatisch zu einer Absenkung der auszureichenden Landesmittel. Hierzu braucht es nicht einmal eine Gesetzesänderung. Zur Ehrenrettung der Länder sei allerdings zweierlei angefügt. Erstens ist die Entscheidung für ein entsprechendes Finanzausgleichssystem selten durch die Möglichkeit zur Partizipation des jeweiligen Landes an Bundesgeldern für Kommunen motiviert, es handelt sich um einen Nebeneffekt.

Zweitens ist es auch in diesen Finanzausgleichssystemen ohne weiteres möglich, durch eine entsprechende Gesetzesänderung die Gelder vollumfänglich den Kommunen zugutekommen zu lassen; einige Länder praktizieren dies auch von Fall zu Fall.

Mit Verweis auf die Finanzausgleichssysteme in den Ländern ist aber eine weitere Problemlage zu nennen. Auch wenn es dem Bund gelingt, Bundesgeld direkt oder indirekt der kommunalen Ebene zukommen zu lassen: Die Einflussmöglichkeiten, bei welcher konkreten Kommune die Haushaltssituation verbessert werden soll, sind je nach Transferweg ausgesprochen gering. Dies wird besonders deutlich bei dem Vorschlag, den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zu erhöhen, diesen erhöhten Anteil nach Sozialausgabenbelastung auf die einzelnen Gemeinden aufzuteilen und so die besonders mit Sozialausgaben belasteten Gemeinden zu entlasten. Dieser Vorschlag funktioniert schlichtweg nicht.

Die Begründung ist einfach: Alle fiskalisch wichtigen Steuereinnahmen der Gemeinden sind als finanzkrafterhöhend in den kommunalen Finanzausgleichssystemen erfasst. Sofern die Umsatzsteuereinnahmen einer mit hohen Sozialausgaben belasteten Gemeinde besonders stark erhöht werden, passiert dort das gleiche wie im weit bekannteren Fall einer besonders starken Erhöhung der Gewerbesteuer. Die im Vergleich zu den anderen Gemeinden des Landes relativ stark verbesserte Finanzkraft führt zu einer deutlichen Absenkung der Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. In der Kasse der Gemeinde verbleibt als Entlastungswirkung lediglich die Differenz aus Steuereinnahmenerhöhung und Zuweisungssenkung. Die Zuweisungssenkung liegt typischerweise bei 70 bis 90 Prozent der Steuereinnahmenerhöhung – daher bleibt dann von der besonderen Entlastung nicht viel übrig.

Eine zielgerichtete Entlastung, die dort ankommt, wo der Bund sie haben möchte, kann daher nur über nicht im Finanzausgleich berücksichtigte Entlastungen erfolgen: Deswegen war die in der Vergangenheit vom Bund übernommene Finanzierung der Grundsicherung im Alter so zielführend und begrüßenswert, und genau deswegen fordert der Deutsche Städtetag auch als Entlastungsweg die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (siehe unten).

## ... und was zu tun bleibt

In die Zukunft blickend ist zu fragen, welche Probleme anstehen und noch einer Lösung harren. Denn der Eindruck ist grundfalsch, dass mit der Neuordnung des Finanzausgleichs der gordische Knoten durchschlagen und alle Probleme gelöst seien. Selbst wenn einfache, bereits klar ausformulierte Lösungsstrategien zu den steigenden kommunalen Soziallasten oder den Altschulden nicht auf der Hand liegen, soll der Rahmen skizziert werden, innerhalb dessen Lösungen gefunden werden können bzw. müssen.. Andere finanzpolitische Baustellen, wie z. B. die Fortführung und Ausweitung der Flüchtlingsfinanzierung oder die Reform der Grundsteuer, benötigen hingegen „lediglich“ den politischen Willen von Bund und Ländern; die Instrumente selbst liegen bereit.

Die Gewichtung der einzelnen Themen mag zunächst ungewohnt erscheinen – der abgeschlossenen Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen wurde vergleichsweise wenig Raum eingeräumt, der Problematik der Sozialausgaben sowie einer Skizze zur Lösung des Altschuldenproblems wird im kommenden relativ viel Platz gewährt. Dabei stehen Handlungsaufträge für die Zukunft sowie die Darstellung von Mechanismen im Vordergrund: Denn angesichts des Beginns einer neuen Legislaturperiode besteht eine etwas größere Chance als üblich, dass Problemlagen thematisiert und Lösungsansätze aufgegriffen werden.

### Weitere Entlastung von Sozialausgaben

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

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

### **Schutz vor neuen Belastungen im Sozialbereich**

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

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

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

### **Folgen hoher Sozialausgaben beseitigen: Altschuldenproblematik lösen**

Die Altschulden stellen nach wie vor ein nur begrenzt beherrschbares Risiko in den Haushalten der betroffenen Städte dar. Ein nachhaltiges Abtragen dieser Schulden ist selbst langfristig nicht in Sicht. Hohe Altschuldenbestände sind keinesfalls vorrangig Ergebnis eigener kommunaler Entscheidungen, sondern vielmehr Ergebnis eines langen Prozesses aus wirtschaftlichen Entwicklungen, Strukturkrisen vor Ort und nicht bzw. nicht rechtzeitig gelungenem Strukturwandel. Daher sind die betroffenen Städte weder in der Lage, alleine die Altschuldenproblematik zu lösen, noch wäre es gerecht, ihnen Unterstützung zu versagen. Der Städtetag fordert, dass der Bund zusammen mit den jeweils betroffenen Ländern in einem ersten Schritt geeignete Maßnahmen zur Verringerung des Zinsrisikos ergreift. Es wäre fahrlässig, das derzeit historisch niedrige Zinsniveau auch für die Zukunft zu unterstellen. In einem zweiten Schritt müssen Maßnahmen zur Rückführung der Altschulden auf ein akzeptables Maß getroffen werden. Sowohl bei der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen im Allgemeinen als auch bei der Frage der Förderung kommunaler Bildungsinfrastruktur in finanzschwachen Kommunen durch den Bund wurde eine sehr große Bandbreite von Interessen und Sichtweisen deutlich. Leider ist es höchstens kurzfristig hilfreich, diese unterschiedlichen Positionen zu verschweigen. Vielmehr müssen Konflikte benannt werden, damit sie politisch gelöst werden können.

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

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

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

Zu nennen sind erstens die kurz- und mittelfristigen Haushaltsrisiken: Das historisch niedrige Zinsniveau wird nicht von unbegrenzter Dauer sein. Zugleich sind die betroffenen Kommunen aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften nicht in der Lage, sämtliche Kassenkredite in langfristige Kredite umzuwandeln. Daher verbleibt ein großer Teil kurzfristiger Darlehen, bei denen die Zinsänderungsrisiken voll zum Tragen kommen würden. Deutliche Zinsanstiege würden die bislang ausgehandelten Konsolidierungspläne Makulatur werden lassen.

Zweitens ist festzustellen, dass verschiedene Kommunalfinanzierer versuchen, bei höher verschuldeten Kommunen auch höhere Margen durchzusetzen. Aus dieser völlig ungerechtfertigten Ungleichbehandlung ergeben sich über die „normale“ Zinslast hinausgehende Belastungen für die betroffenen Kommunen.

Drittens steht eine weitere Befürchtung im Raum. Vereinzelt setzen sich Kommunalfinanzierer maximale Kreditvolumina je Einwohner, die an eine einzelne Kommune ausgereicht werden. Wenn dieses Vorgehen um sich greift, kann es im Extremfall dazu führen, dass mittelfristig Schwierigkeiten bei der Kreditversorgung auftreten.

Und viertens, dies sollte vor dem Blick auf die kurzfristigen Gefahren, die von den Kassenkrediten ausgehen, nicht vergessen werden: Es ist ja nur ein erster Schritt, wenn Sicherungsmechanismen gefunden werden, die garantieren, dass die Situation auch in der Zukunft nicht außer Kontrolle gerät. Die Schulden müssen irgendwann auch zurückgezahlt werden.

Zusätzlich zu diesen unstrittigen Punkten der Problembeschreibung, sind auch einige Eckpunkte der Problemlösung – zumindest unter Fachpolitikern – unstrittig: Dazu zählt eine strenge Reihenfolge, mit der Finanzprobleme angegangen werden müssen. Zunächst muss das Entstehen neuer Defizite verhindert und damit die Problemursache beseitigt werden. Denn es wäre auf Dauer nicht erfolversprechend, die Altlasten anzugehen, wenn gleichzeitig immer neue Schulden hinzugetürmt werden. In vielen Ländern existieren bereits gesonderte Konsolidierungsprogramme, die das Entstehen neuer Defizite verhindern oder zumindest einen Abbau der bislang bestehenden Defizite bewirken. Es muss eine erfüllbare Verpflichtung derjenigen Kommunen, die an einem Entschuldungsprogramm teilnehmen, zur Konsolidierung existieren. Falls diese Sicherungsmechanismen nicht greifen sollten und eine Kommune aufgrund eigenen Verschuldens die Voraussetzungen zur Teilnahme an einem Entschuldungsprogramm nicht einhält, müssen automatisch Sanktionen erfolgen. Diese Bedingung ist erstens notwendig, damit die Entlastung dauerhaft wirkt. Gerade aus Sicht der Mittelgeber (und aus Sicht derjenigen Kommunen, die keine zusätzliche Entlastung bekommen) ist sie aber zweitens auch deswegen notwendig, damit sichergestellt ist, dass durch den finanziellen und wohl auch politischen Kraftakt die zu lösenden Probleme auch wirklich gelöst werden.

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

Die nach hiesiger Wahrnehmung gängigste Ursacheninterpretation bezüglich der Altschulden von altindustriellen Städten und Regionen ist ein globalisierungsbedingter Strukturwandel. Nach dieser weit verbreiteten Lesart haben die betroffenen Regionen einfach nur das „Pech“ gehabt, dass gerade ihre Branchen aufgrund der Öffnung des Welthandels in Deutschland einen Niedergang erlebt haben. Als Folge dieser Ursacheninterpretation wird die



Beistandspflicht der anderen Gebietskörperschaftsebenen vorrangig über den Gedanken der Solidarität begründet. Auch die Argumentation der gleichwertigen Lebensverhältnisse und der regionsunabhängigen Chancengleichheit fällt in diese Linie.

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

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

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

Diese unterschiedlichen Interpretationsansätze sind zu berücksichtigen, wenn es um die Konstruktion eines Programms zur Lösung der Altschul-

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

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

### **Gesicherte Einnahmen schaffen Handlungsfähigkeit**

Die kommunalen Haushalte sehen sich auch weiterhin vor große bestehende und künftige Anforderungen gestellt. Der Investitions- und Sanierungsbedarf ist bei weitem noch nicht abgearbeitet und die Notwendigkeit zur Schaffung finanzieller Spielräume besteht weiterhin. Daher sieht der Deutsche Städtetag keinerlei Möglichkeiten zum Verzicht auf Steuereinnahmen. Wer jetzt auf Steuereinnahmen verzichtet, riskiert den Verlust von Handlungsfähigkeit gerade für den Moment, in dem Handlungsfähigkeit besonders dringend benötigt würde. Die Steuereinnahmen als Ergebnis einer guten wirtschaftlichen Entwicklung müssen zugleich als Instrument zur Sicherung der Daseinsvorsorge, der öffentlichen Infrastruktur und somit einer weiterhin guten wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, mittels der die Unternehmen den Kommunen die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, damit diese gute Standortbedingungen schaffen können. Auch wenn Bund und Länder der Auffassung sein sollten, dass ihre Haushalte Steuersenkungen verkraften können, gilt dies nicht für die kommunalen Haushalte. Dementsprechend sind bei Steuersenkungen, die über die verfassungsrechtlich notwendigen Anpassungen hinausgehen, entsprechende Kompensationen für die Gemeindeebene vorzusehen.

## **Regionale Chancengerechtigkeit herstellen – Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ausweiten**

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

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

### **Grundlagen des Wohlstands sichern – Investitionen ermöglichen**

Die durch Steuereinnahmen finanzierte öffentliche Infrastruktur zählt zu den unverzichtbaren Grundlagen des Wohlstands – ohne sie wäre erfolgreiches privates Wirtschaften nicht möglich. Zugleich ist festzustellen, dass derzeit seitens der öffentlichen Hand – gerade seitens der Kommunen – nicht ein-

mal genug investiert wird, um die bereits vorhandene Infrastruktur in ihrem Wert zu erhalten. Von Nachhaltigkeit, von Stabilität kann diesbezüglich keine Rede sein.

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

### **Grundsteuer – nur eine Reform schafft Sicherheit**

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

### **Gewerbesteuerumlage – Absicherung gegen Länderbegehrlichkeiten**

Die westdeutschen Gemeinden haben über mehr als zwei Jahrzehnte aktiv durch eine erhöhte Gewerbesteuerumlage zur Finanzierung der Deutschen Einheit beigetragen – unabhängig von ihrer jeweiligen eigenen Finanzsituation. Es ist richtig, dass ein Ende dieser Gewerbesteuerumlagen zum Jahr 2020 gesetzlich fixiert ist. Einzelne westdeutsche Länder haben allerdings noch nicht das Ziel aufgegeben, in einem bundeseinheitlichen Verfahren über das Jahr 2020 hinaus von ihren Gemeinden eine Gewerbesteuerumlage – nur diesmal alleine zum Zweck der Entlastung des eigenen Haushaltes – abfordern zu wollen. Die erhöhte Gewerbesteuerumlage darf nicht wieder eingeführt werden.

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

### **Fortführung der Flüchtlingsfinanzierung muss selbstverständlich sein**

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

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

### **Arbeit möglich machen**

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

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

## **Der Deutsche Städtetag – die Stimme der Städte**

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte – und der kommunale Spitzenverband der kreisfreien sowie der meisten kreisangehörigen Städte in Deutschland. Als Solidargemeinschaft der Städte vertritt er die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bund, Ländern, Europäischer Union, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Verbänden. Seine Arbeit und Dienstleistungen orientiert der Deutsche Städtetag vor allem an den Anforderungen und Interessen der unmittelbaren Mitgliedsstädte sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger.

Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband Deutschlands – haben sich rund 3.400 Städte und Gemeinden mit fast 52 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Rund 200 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter alle kreisfreien Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

### **Aufgaben**

- Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.

### **Zentrale Ziele des Verbandes**

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

Deutscher Städtetag  
Berlin und Köln, 2017  
[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)