

Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2014
des Deutschen Städtetages

Beiträge zur Stadtpolitik

AACHEN | AALEN | ALTENBURG | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH | ASCHAFFENBURG
AUERBACH/VOGTLAND | AUGSBURG | BAD KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-
BADEN | BAMBERG | BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RIB | BIELEFELD
BITTERFELD-WOLFEN | BOCHOLT | BOCHUM | BONN | BOTTROP | BRANDENBURG AN DER HAVEL
BRAUNSCHWEIG | BREMEN | BREMERHAVEN | CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG
COTTBUS | DARMSTADT | DELITZSCH | DELMENHORST | DEMMIN | DESSAU-ROSSLAU | DORTMUND
DRESDEN | DUISBURG | DÜREN | DÜSSELDORF | EISENACH | EISENHÜTTENSTADT | EMDEN
ERFURT | ERKNER | ERLANGEN | ESSEN | ESSLINGEN AM NECKAR | FALKENSEE | FILDERSTADT
FINSTERWALDE | FLENSBURG | FORST (LAUSITZ) | FRANKENTHAL (PFALZ) | FRANKFURT (ODER)
FRANKFURT AM MAIN | FREIBERG | FREIBURG IM BREISGAU | FRIEDRICHSHAFEN | FULDA | FÜRTH
GELSENKIRCHEN | GERA | GIEßEN | GLADBECK | GLAUCHAU | GOSLAR | GOTHA | GREIFSWALD
GRÄFELFING | GÖTTINGEN | 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 | KONSTANZ | KREFELD | KÖLN | LANDAU IN DER PFALZ | LANDSBERG AM LECH
LANDSHUT | LAUCHHAMMER | LEINEFELDE-WORBIS | LEIPZIG | LEVERKUSEN | LIMBACH-
OBERFROHNA | LINDAU (BODENSEE) | LUDWIGSBURG | LUDWIGSHAFEN AM RHEIN | LÖRRACH
LÜBECK | LÜNEBURG | MAGDEBURG | MAINZ | MANNHEIM | MARBURG | MARKTREDWITZ | MEMMINGEN
MERSEBURG | MÖNCHENGLADBACH | MÜHLHAUSEN/THÜRINGEN | MÜLHEIM AN DER RUHR
MÜNCHEN | MÜNSTER | NEU-ULM | NEUBRANDENBURG | NEUENHAGEN BEI BERLIN | NEUMÜNSTER
NEURUPPIN | NEUSS | NEUSTADT AM RÜBENBERGE | NEUSTADT AN DER WEINSTRASSE | NEUSTADT BEI
COBURG | NORDHAUSEN | NÜRNBERG | OBERHAUSEN | OFFENBACH AM MAIN | OFFENBURG
OLDENBURG | OSNABRÜCK | PASSAU | PFORZHEIM | PIRMASENS | PIRNA | PLAUEN | POTSDAM
QUEDLINBURG | RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG | REMSCHEID | REUTLINGEN | RIBNITZ-DAMGARTEN
RIESA | ROSENHEIM | ROSTOCK | SAARBRÜCKEN | SALZGITTER | SASSNITZ | SCHWABACH
SCHWÄBISCH GMÜND | SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT | SCHWERIN | SIEGEN | SINDELFINGEN
SOLINGEN | SPEYER | STENDAL | STRAUBING | STUTTGART | SUHL | TAUCHA | TELTOW | TETEROW
TRAUNSTEIN | TRIER | TÜBINGEN | ULM | VELTEN | VIERSEN | VILLINGEN-SCHWENNINGEN | VÖLKLINGEN
WEIDEN IN DER OBERPFALZ | WEIMAR | WIESBADEN | WILHELMSHAVEN | WISMAR | WITTEN
WITTENBERG | WOLFSBURG | WOLGAST | WORMS | WUPPERTAL | WÜRZBURG | ZWEIBRÜCKEN | ZWICKAU

Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2014
des Deutschen Städtetages

Vorwort

Den Gemeindefinanzbericht 2014 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

Bei der Neuordnung der föderalen Finanzstrukturen geht es um viel. Der Länderfinanzausgleich ist bis zum Jahr 2019 befristet. Der Solidarpakt II läuft zeitgleich aus, genau wie das Entflechtungsgesetz. Zusätzlich greifen ab 2020 die Schuldenbremsen in Bund und Ländern in vollem Umfang. Die anstehende Neuordnung der Finanzbeziehungen könnte in ihren Auswirkungen mit der Finanzreform von 1969 vergleichbar sein, die für 50 Jahre die Grundzüge der Finanzverfassung geprägt hat.

Auch für die Städte geht es um viel. Soll die Neuordnung über den Tag hinaus wirken, dann reicht es nicht, die Verteilung der Mittel dem aktuellen politischen Machtgefüge anzupassen. Die Frage lautet vielmehr: Auf welcher Ebene sind welche Bedarfe? Bund und Länder laufen hier immer Gefahr, nur ihre eigenen Belange zu sehen. Gerne wird vergessen, dass es die Städte sind, die das Fundament des Staates bilden. Die Neuordnung der Finanzstrukturen muss die Kommunen in die Lage versetzen, diese Rolle auch auszufüllen. Denn erst die Städte vermitteln Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, sie stiften Identität, bieten soziale Bezugspunkte und Orientierung. Letztendlich machen sie den demokratischen Staat erfahrbar.

Deshalb kann es ohne Berücksichtigung der Interessen der Städte keine langfristig tragfähige Neuordnung der Finanzbeziehungen geben. Der Deutsche Städtetag legt vor diesem Hintergrund größten Wert darauf, dass die Kommunen – wie im Koalitionsvertrag zugesagt – in die Arbeit der noch zu gründenden Kommission zu den föderalen Finanzbeziehungen einbezogen werden.

Die Finanzbedarfe der Städte variieren, aber Gemeinsamkeiten sind da: Schulen, Straßen und Sporthallen zeigen – mit regionalen Unterschieden – anschaulich, wie es um die Investitionsfähigkeit der Städte bestellt ist. Bund und Länder müssen den kommunalen Investitionen ein besonderes Augenmerk zukommen lassen.

Kommunalhaushalte haben sich von Investitionshaushalten zu Sozialhaushalten entwickelt. Auch wenn es schon oft gesagt wurde: es braucht eine schnelle und nachhaltige Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben.

ISBN 978-3-88082-273-3

ISSN 2190-9660

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, 2014

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

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

Sie steigen doppelt so stark wie die kommunalen Investitionen. In diesem Jahr werden bundesweit 47 Milliarden Euro Sozialausgaben erwartet und bis 2017 ein Anstieg auf mehr als 54 Milliarden Euro. Die Selbstverpflichtung der Koalition, die Kommunen um 5 Milliarden Euro pro Jahr zu entlasten, muss daher noch in dieser Legislaturperiode in den kommunalen Haushalten wirksam werden. Zumal alle Beteiligten wissen: In absehbarer Zeit wird es nicht mehr allein darum gehen können, den Aufwuchs der Sozialleistungen zu stoppen, sondern den Kommunen so viel Luft zu verschaffen, dass sie wieder deutlich stärker investieren können.

Die kommunalen Kernhaushalte weisen Schulden in Höhe von rund 130 Milliarden Euro aus. Rund 50 Milliarden Euro davon sind Kassen-, also Liquiditätskredite. In einzelnen Regionen Deutschlands ist das Ausmaß der Verschuldung und der Haushaltsdefizite so gravierend, dass das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gefährdet ist. Besondere Hilfen für strukturschwache Städte und eine Lösung des kommunalen Altschuldenproblems sind dringend. Da viele notleidende Kommunen in Ländern liegen, deren Verschuldenssituation selbst sehr kritisch ist, lassen sich diese Fragen nur gemeinsam lösen, also in Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen.

Der Gemeindefinanzbericht 2014, aus dem in dieser Broschüre Schlaglichter veröffentlicht werden, will diese Ziele verdeutlichen. Er hilft, die Berechtigung kommunaler Forderungen auch aus gesamtstaatlicher Sicht zu erkennen. Eine neue Finanzarchitektur muss die Städte und ihre Finanzbedarfe berücksichtigen, sonst steht sie auf tönernen Füßen.



Dr. Stephan Articus

Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städtetages



Helmut Dedy

Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Inhalt

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages

Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken	8
Aktuelle Finanzlage	8
Zunehmende Disparitäten	13
Koalitionsvertrag – Bewertung und Umsetzungsstand	15
Aktuelle Rechtsprechung zur finanziellen Mindestausstattung	18
Ein Konnexitätsfall: Inklusion im Schulbereich	19
Grundsatzfragen des kommunalen Finanzausgleichs	19
Ausstehende Reform der Grundsteuer	21
Zukunft des Kommunalkredites	22
Zukunftsthemen und Dauerbrenner	24

Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken

Die vorliegenden Schlaglichter des Gemeindefinanzberichtes skizzieren in knapper Form in einem ersten Themenblock – der Beschreibung der aktuellen Finanzlage und der zunehmenden Unterschiede in der kommunalen Landschaft – die Ausgangslage, vor der Entscheidungen gefällt werden müssen.

In einem zweiten Themenblock werden vor diesem Hintergrund die Handlungszwänge für die Bundes- und Landespolitik dargestellt. Sie reichen von Fragen eines zusätzlichen Engagements des Bundes bei den kommunalen Sozial- oder Infrastrukturausgaben, des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern, der Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommunen und den Grundsatzfragen des kommunalen Finanzausgleichs über die Einhaltung des Konnexitätsprinzips bis zur Zukunft der Grundsteuer oder des Kommunalkredits. Steuerrechtsinduzierte Schwierigkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit und die fragwürdige Kosten-Nutzen-Relation bei der diskutierten Einführung der EPSAS, eines europaweit möglichst einheitlichen Verfahrens der Rechnungslegung der öffentlichen Hand, werden ebenfalls angesprochen. Die Kommunen äußern an dieser Stelle wie auch andernorts die klare Erwartung an Bundes- und Landespolitik, dass sie den anstehenden Entscheidungen nicht ausweicht und aktiv im Sinne der Kommunen handelt.

Aktuelle Finanzlage der Kommunen

Die Aussichten für die Kommunalfinanzen haben sich verschlechtert: Die noch im vergangenen Jahr geäußerten Erwartungen auf einen sicheren und deutlichen Finanzierungsüberschuss auf der kommunalen Ebene sind geschrumpft zu Hoffnungen, dass eine „schwarze Null“ erreicht werden kann. Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände rechnet, ausgehend von einem Finanzierungssaldo von + 1,7 Milliarden Euro im abgelaufenen Jahr, für das laufende Jahr mit einem Finanzierungssaldo von lediglich + 1,4 Milliarden Euro. Trotz der Berücksichtigung von einer zusätzlichen

Kommunalfinanzen 2012 bis 2017 in den alten und den neuen Ländern¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mrd. € - für die Jahre 2015 ff. auf 500 Mio. € gerundet Änderung zum Vorjahr in %					
Einnahmen ²⁾	188,75	197,33 4,5 %	203,8 3,3 %	208,5 2,3 %	212,5 1,9 %	217,5 2,3 %
darunter:						
Steuern	74,36	76,76 3,2 %	79,6 3,7 %	83,5 5,0 %	86,5 3,7 %	89,5 3,5 %
darunter:						
Grundsteuern	10,68	11,02 3,3 %	11,3 2,5 %	11,5 1,6 %	11,5 1,6 %	12,0 1,6 %
Gewerbesteuereinnahmen	32,30	32,64 1,1 %	33,3 2,0 %	34,5 4,0 %	35,5 3,0 %	36,5 2,8 %
Einkommensteueranteil	26,86	28,43 5,8 %	30,1 6,1 %	32,0 6,1 %	33,5 5,4 %	35,5 5,2 %
Umsatzsteueranteil	3,54	3,60 1,6 %	3,7 3,3 %	4,5 16,1 %	4,5 2,9 %	4,5 2,8 %
nachrichtlich:						
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	39,03	39,34 0,8 %	40,2 2,2 %	42,0 4,0 %	43,0 3,0 %	44,0 2,8 %
Gebühren	16,75	17,21 2,7 %	17,2 0,2 %	17,5 0,3 %	17,5 1,1 %	17,5 0,8 %
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	61,48	66,04 7,4 %	69,9 5,9 %	71,5 2,1 %	73,5 2,9 %	75,5 2,9 %
Investitionszuweisungen von Land/Bund	6,91	7,12 3,0 %	7,3 2,7 %	8,0 6,3 %	7,0 -7,3 %	7,5 1,2 %
Sonstige Einnahmen	29,24	30,19 3,2 %	29,8 -1,3 %	28,5 -3,9 %	28,8 -2,8 %	27,5 -2,0 %
Ausgaben ²⁾	186,95	195,65 4,7 %	202,4 3,4 %	206,5 2,1 %	211,0 2,2 %	216,5 2,4 %
darunter:						
Personal	48,07	50,09 4,2 %	51,9 3,5 %	53,0 2,0 %	53,5 1,5 %	54,5 1,6 %
Sachaufwand	39,28	41,02 4,4 %	42,3 3,0 %	42,5 0,7 %	43,5 2,4 %	44,5 2,3 %
Soziale Leistungen	44,42	46,95 5,7 %	48,7 3,8 %	50,5 3,6 %	52,5 3,8 %	54,5 3,8 %
Zinsen	4,01	3,77 -5,9 %	3,8 0,0 %	4,0 0,0 %	4,0 0,0 %	4,0 0,0 %
Sachinvestitionen	19,65	20,76 5,7 %	21,6 4,0 %	22,0 2,1 %	22,0 0,1 %	22,5 2,2 %
davon:						
Baumaßnahmen	15,28	15,92 4,2 %	16,7 4,7 %	17,0 1,9 %	17,0 -0,7 %	17,0 1,9 %
Erwerb von Sachvermögen	4,37	4,84 10,9 %	4,9 1,6 %	5,0 2,8 %	5,0 2,9 %	5,5 3,0 %
Sonstige Ausgaben	31,52	33,06 4,9 %	34,2 3,4 %	35,0 2,2 %	35,5 2,1 %	36,5 2,2 %
Finanzierungssaldo	1,80	1,68 x	1,4 x	2,0 x	1,5 x	1,0 x

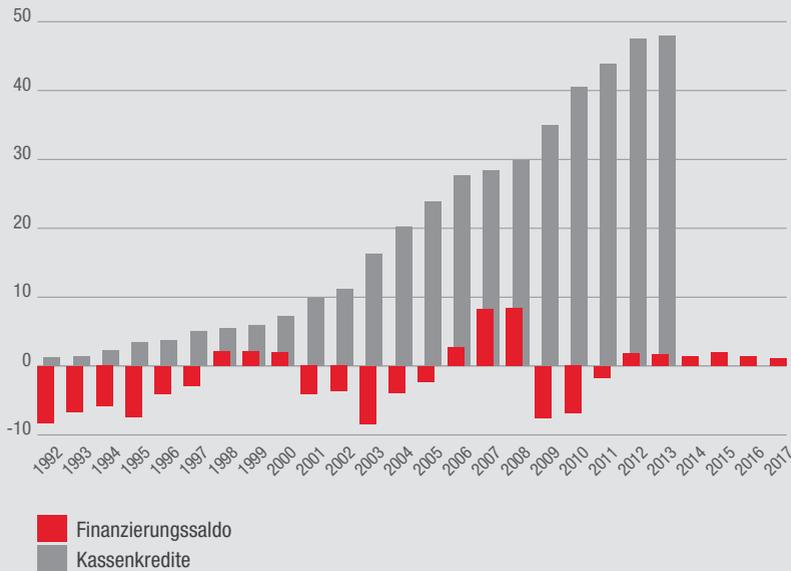
¹⁾ In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für die Jahre 2014 bis 2017 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2014 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

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

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Spärliche Überschüsse – erdrückende Kassenkredite

Kassenkredite und Finanzierungssaldo im Vergleich, in Milliarden Euro



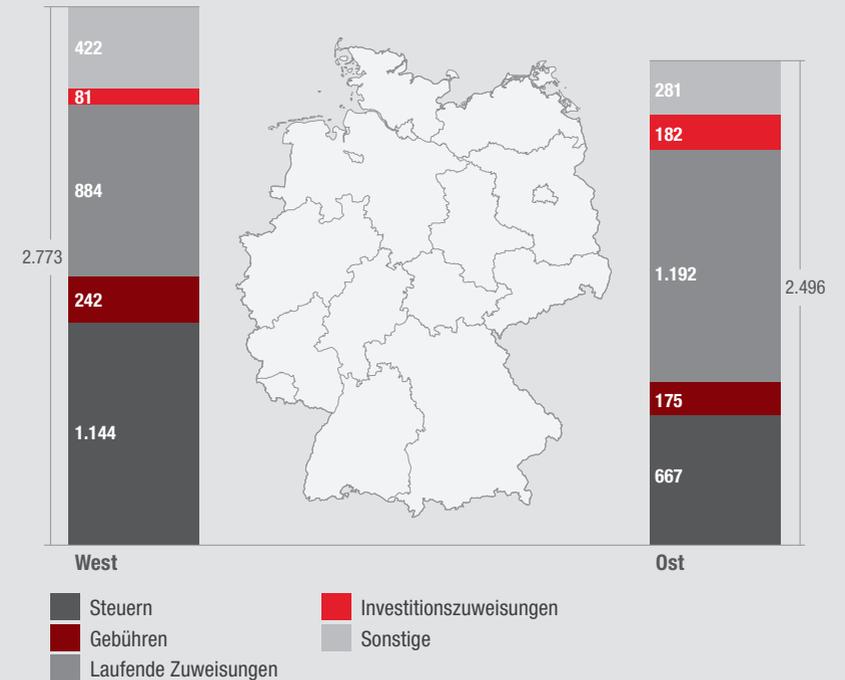
Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, ab 2014 Schätzung.

Milliarde an Bundesmitteln wird auch für die kommenden drei Jahre – mit klar abnehmender Tendenz – im Durchschnitt ein Finanzierungssaldo von + 1,5 Milliarden Euro unterstellt. Ursache für die enttäuschten Erwartungen des vorigen Jahres und die abgesenkten Überschussprognosen für die kommenden Jahre sind – wieder einmal – die Ausgaben für soziale Leistungen. Diese sind 2013 weit stärker gestiegen als allgemein erwartet. Eine Dämpfung des Ausgabenanstiegs ist nicht in Sicht. Auch scheint der Nachholbedarf für Investitionen weit größer zu sein als bislang unterstellt.

Der geringe Überschuss bedeutet zweierlei: Erstens ist festzuhalten, dass in vielen Städten die Krise der Kommunalfinanzen anhält. Bei diesem niedrigen Durchschnitt, der die Summe aus den Überschüssen und

Kommunale Einnahmen in West und Ost 2014*

in Euro je Einwohner



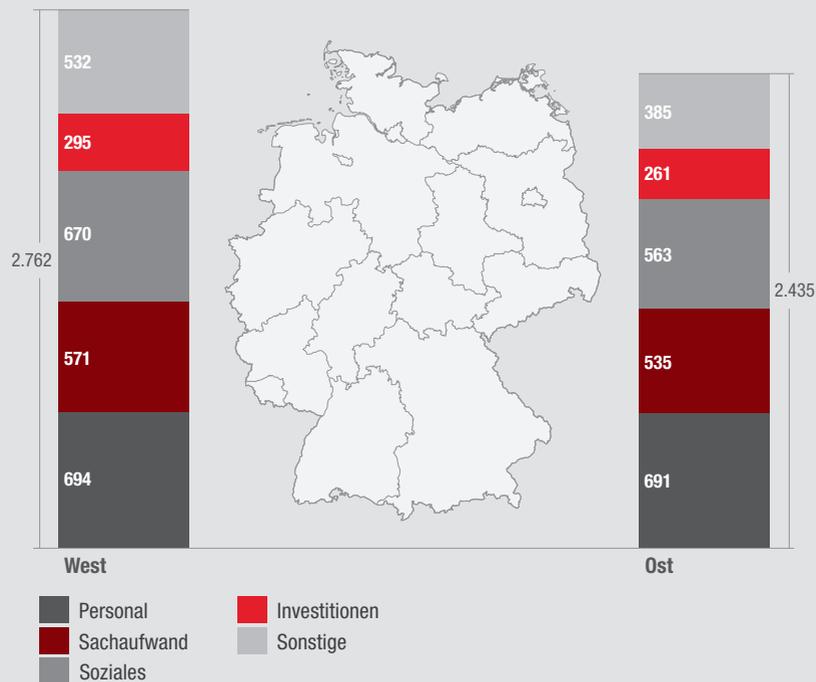
* Prognose

Defiziten in allen Kommunalhaushalten darstellt, können eine Vielzahl von Kommunen weiterhin defizitäre Haushalte nicht vermeiden.

Zweitens ist – nicht ohne Besorgnis – festzuhalten, dass bereits kleine Prognoseabweichungen oder geringe zusätzliche Belastungen der Kommunen dazu führen werden, dass die kommunalen Haushalte insgesamt ein Defizit aufweisen. Der Beirat des Stabilitätsrats empfiehlt dagegen, nennenswerte Überschüsse anzustreben. Die prognostizierten durchschnittlichen Finanzierungssalden von gerade 20 Euro je Einwohner entsprechen nicht diesen Anforderungen. Bereits eine Erhöhung der durchschnitt-

Kommunale Ausgaben in West und Ost 2014*

in Euro je Einwohner



* Prognose

Deutscher
Städtetag

lichen Schuldzinsen der Kommunen um einen Prozentpunkt oder aber ein zusätzlicher jährlicher Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen um einen halben Prozentpunkt würde die Kommunen im Prognosezeitraum ins Defizit drücken. Auch die absehbare Erhöhung des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer gehört zu diesen Risiken.

Bei der Entwicklung des kommunalen Kassenkreditbestandes kann ebenfalls keine Entwarnung gegeben werden: Zwar ist bei bundesweiter Betrachtungsweise für die kommunalen Kassenkredite seit dem ersten Quartal 2012 an Stelle des steilen Anstiegs eine Seitwärtsbewegung getreten, sodass der Kassenkreditbestand weiterhin knapp unter 50 Milliarden

Euro liegt. Auffällig ist aber, dass bei genauerer Betrachtung keineswegs von einer Seitwärtsbewegung gesprochen werden kann: Bereinigt man die Kassenkreditentwicklung um Einmaleffekte aus den verschiedenen Konsolidierungsprogrammen, sind weiterhin Kassenkreditanstiege zu vermehren. Mehr noch als die Entwicklung der Kassenkredite ist jedoch die Höhe des Kassenkreditbestandes ein Anlass zur Sorge: Aufgrund der kurzen Laufzeiten von Kassenkrediten sind die finanzschwachen Kommunen mit hohem Kassenkreditbestand besonders vom Zinsänderungsrisiko betroffen. Dass sich bei steigenden Zinsen dementsprechend die Haushaltsprobleme gerade der kassenkreditbelasteten Städte unvermittelt und massiv vergrößern werden, ist eine fiskalpolitische Zeitbombe. Steigende Zinsniveaus können in kürzester Frist kommunale Sanierungspläne Makulatur werden lassen.

Zunehmende Disparitäten

Mit Sorge betrachtet der Deutsche Städtetag die Lage der strukturschwachen Städte. Deren Zukunftsaussichten verschlechtern sich zunehmend. Der selbstverstärkende Teufelskreis von schlechter Wirtschaftslage, schwieriger Sozialstruktur, hohen Ausgaben vor allem im Sozialbereich und niedrigen Einnahmen sowie abnehmender Standortattraktivität und besonders verfallender Infrastruktur setzt diesen Städten enorm zu. Im Bundesvergleich lassen sich allein anhand von finanzstatistischen Daten folgende Muster erkennen:

In den finanzstärkeren Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften tritt bei der Verwendung weiterer Einnahmewachse der Erhalt oder sogar der Ausbau der Infrastruktur neben den Schuldenabbau als gleichberechtigtes Ziel hinzu. Nennenswerte Zuwächse des Finanzierungsüberschusses sind vorerst nicht mehr zu verzeichnen bzw. zu erwarten. Das Investitionsvolumen bayrischer Kommunen überstieg mit 472 Euro je Einwohner um nahezu 200 Euro den Durchschnitt der Kommunen insgesamt. Es ist nahezu doppelt so hoch wie in den anderen Kommunen.

In den finanzschwächeren Kommunen hat die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität, so dass hierfür die ohnehin im bundesweiten Vergleich niedrigen Investitionsniveaus nochmals abgesenkt werden. Als Beispiel können die Kommunen in den vier Flächenländern mit negativen kommunalen Finanzierungssalden herangezogen werden. Hier hat sich der Abstand

des Investitionsniveaus zum bundesdeutschen Schnitt vergrößert. In NRW und dem Saarland z. B. betragen die Investitionen nur 60 Prozent oder weniger des Durchschnitts. In Bayern lag das kommunale Investitionsniveau dreimal so hoch wie in NRW.

In den ostdeutschen Bundesländern verläuft die Entwicklung sehr uneinheitlich. Lediglich ein stabiler Trend existiert: Die Investitionsmöglichkeiten ostdeutscher Kommunen schrumpfen rapide. Offen bleibt, auf welchem Niveau sie verharren werden und ob in den einzelnen Kommunen die Absenkung des Investitionsniveaus ausreichen wird, um den Zuweisungsverlust im Rahmen der Absenkung der Zahlungen aus dem Solidarpakt an die ostdeutschen Länder auffangen zu können. Das jahrelang zu beobachtende Bild, dass ostdeutsche Kommunen ihren teilungsbedingten Sonderbedarf durch überdurchschnittliche Investitionen abbauen können, trifft nicht mehr zu: Die Investitionsausgaben ostdeutscher Kommunen liegen bereits jetzt – obwohl der Solidarpakt erst 2019 ausläuft – unter dem durchschnittlichen Investitionsniveau der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern.

Die zunehmende Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen ist daher nur zum Teil an steigenden Unterschieden zwischen den jeweiligen landesweiten Finanzierungssalden ablesbar. Die unterschiedlichen Kassenkreditbestände sowie die Investitionsentwicklung sind als weitere Indikatoren hinzuzuziehen. Auch wenn durch die kamerale, d. h. allein an Zahlungsströmen und nicht am Ressourcenverbrauch (Abschreibungen) orientierte Statistik die besonderen Probleme der finanzschwachen Kommunen beim Infrastrukturerhalt nicht in allen Aspekten erfasst werden können: Die Unterschiede zwischen den Städten sind derart groß, dass sie zu Recht von niemandem mehr in Abrede gestellt werden.

Die Frage, ob die Disparitäten zunehmen, stellt sich nicht mehr. Eine zunehmende Verschärfung ist unstrittiger Befund. Als Ursachen der zunehmenden Disparitäten sind die Wirkungsweise der Abwärtsspirale, der stetigen Selbstverstärkung zurückwerfender Effekte in einer Kommune und auch die Verstärkung dieser Teufelskreise durch den Wandel von Investitions- zu Sozialhaushalten identifiziert.

Um zielgerichtet gegen die Probleme der strukturschwachen Städte ankämpfen zu können, ist schnell ein Konsens über das weitere Vorgehen zu erzielen, denn: Die Probleme sind drängend. Zu starke regionale

Ungleichheiten berühren das Selbstverständnis der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Eine weitere Überforderung der strukturschwachen Städte und ihrer Regionen verschärft die Lage nochmals, weil die Mittel erhöht werden müssen, die aufzuwenden sind, um die Misere abzuwenden. Der Bund muss neben den für die Finanzausstattung der Kommunen hauptsächlich verantwortlichen Ländern zugunsten der strukturschwachen Kommunen handeln! Und Bund und Länder müssen sich nicht nur zu dem Ziel bekennen, dass die strukturschwachen Städte wieder stärker Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung finden. Bund und Länder müssen auch entsprechende Maßnahmen für diese Städte ergreifen, ohne die Wachstumsmotoren abzuwürgen.

Koalitionsvertrag – Bewertung und Umsetzungsstand

Der Koalitionsvertrag auf Bundesebene von CDU, CSU und SPD wurde lange verhandelt – und enthält im Ergebnis aus kommunaler Sicht viele zu begrüßende und wenige abzulehnende Punkte. Besonders bedeutsam ist für die Städte die in Aussicht gestellte Entlastung bei den Sozialausgaben.

Ein Wermutstropfen ist jedoch, dass ein seit langem vorgetragenes kommunales Anliegen nicht aufgegriffen wird: Die Möglichkeit zu einer ebenenübergreifenden Kooperation zwischen Bund und Kommunen wird im Vertrag nicht erwähnt. Das bedauert der Deutsche Städtetag. Denn es gibt bestehende und neu entstehende gesamtstaatliche Aufgaben, bei denen eine Umsetzung auf kommunaler Ebene sinnvoll ist, ohne sachgerechte Kooperationsmöglichkeiten aber kaum bewältigt werden kann. Zu denken ist z. B. an aktuelle und zukünftige Bildungsaufgaben wie den Ausbau von Ganztagschulen oder die Umsetzung der Inklusion. Wenn gesamtstaatliche politische Herausforderungen von allen föderalen Ebenen gemeinsam bearbeitet werden, ist Kooperation – d. h. anders als teilweise in der Vergangenheit zu beobachten die freiwillige (!) Zusammenarbeit verschiedener Ebenen – das Gebot der Stunde, ein Kooperationsverbot schlicht nicht nachvollziehbar.

Wie beim Kooperationsverbot drohen auch bei den Diskussionen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Anliegen, Bedürfnisse und auch Erfahrungen der kommunalen Ebene ignoriert zu werden. Im Gegensatz zu entsprechenden Ankündigungen im Koalitionsvertrag wurde auf die Einsetzung einer „richtigen“ Kommission bislang verzichtet, es gibt

lediglich Arbeitsgruppen mit Vertretern von Bund und Ländern. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Start der Bund-Länder-Arbeitsgruppen für die Kommunen eine Enttäuschung – sie sind nicht dabei. Das Risiko, dass in den Arbeitsgruppen zwischen Bund und Ländern Kompromisse zulasten Dritter, den Kommunen, verabredet werden, liegt auf der Hand.

Auch ist zu hinterfragen, ob die Arbeitsgruppen ihre Schwerpunkte richtig setzen: Anstatt sich intensiv damit zu beschäftigen, wie die weitere Verschärfung der Lage der strukturschwachen Städte und Gemeinden verhindert werden kann, soll dem Vernehmen nach über die Möglichkeit (bzw. den Zwang) für gemeindeindividuelle Zu- bzw. Abschläge zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer diskutiert werden. Es gibt kaum eine bessere Maßnahme, wenn man die Starken stärken und die Schwachen schwächen will!

Der Koalitionsvertrag liest sich an anderer Stelle vielversprechender. Die Koalitionäre kündigten an, mittels zusätzlicher Entlastungen der Kommunen im Sozialbereich der beim Bund liegenden Mitverantwortung für eine auskömmliche kommunale Finanzausstattung nachzukommen. So heißt es im Koalitionsvertrag:

„Die Gemeinden, Städte und Landkreise in Deutschland sollen weiter finanziell entlastet werden. Im Jahr 2014 erfolgt ohnehin die letzte Stufe der Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund und damit eine Entlastung der Kommunen in Höhe von 1,1 Milliarden Euro. Darüber hinaus sollen die Kommunen im Rahmen der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes im Umfang von fünf Milliarden jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes beginnen wir mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr. [...] Dabei werden wir die Neuorganisation der Ausgestaltung der Teilhabe zugunsten der Menschen mit Behinderung so regeln, dass keine neue Ausgabendynamik entsteht.“

Die Entlastung der Kommunen in Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr erfolgt für die Jahre 2015 bis 2017. Dass die Kommunen dem Koalitionsvertrag eine Zusage auch bereits für das Jahr 2014 entnommen haben, kann hier ruhig erwähnt werden. Nichts desto trotz wird die Entlastung ebenso begrüßt wie auch die Form der Weiterleitung der Mittel an die Kommu-

nen: Sie erfolgt je zur Hälfte durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer und durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten im SGB II. Die zusätzlichen Mittel dämpfen den stetigen Anstieg der Belastung der Städte durch Sozialausgaben, führen jedoch nicht zu einer Trendumkehr: Durchschnittlich werden die Ausgaben der kommunalen Ebene (ohne Stadtstaaten) für soziale Leistungen in den nächsten Jahren um rund 1,9 Milliarden Euro jährlich steigen.

Mit großen Erwartungen schauen die kommunalen Spitzenverbände auf das angekündigte Bundesteilhabegesetz der Großen Koalition, mit dem die Kommunen um 5 Milliarden Euro jährlich entlastet werden sollen. Das Bundesteilhabegeld wird in diesem Zusammenhang als ein Baustein eines Bundesteilhabegesetzes geprüft. Die kommunale Ebene steht dieser Idee sehr offen gegenüber, zumal diese Forderung auch im Konsens mit den Verbänden der Wohlfahrtspflege erhoben wird.

Dabei sollen mit der Einführung eines Bundesteilhabegeldes mehrere Funktionen erfüllt werden. Neben den unbestrittenen sozialpolitischen Vorzügen eines Bundesteilhabegeldes dient dieses gleichzeitig dem Zweck der Verbesserung der kommunalen Finanzsituation – unabhängig davon, wie in einzelnen Ländern die Finanzierung der Eingliederungshilfe geregelt ist. Die Erwartung an die Länder ist hier klar: Die Länder müssen akzeptieren, dass die Einführung eines Bundesteilhabegeldes auch ein Vehikel ist, damit der Bund seinen Teil der Verantwortung gegenüber den Kommunen wahrnehmen kann. Dementsprechend müssen die Mittel auch in jenen Bundesländern an die Kommunen weitergeleitet werden, die nicht von der Anrechnung des Teilhabegeldes auf die Leistungen der Eingliederungshilfe profitieren. Mit der Bundesregierung teilen die Städte die Ansicht, dass durch das Bundesteilhabegeld weder Standards erhöht noch eine neue Ausgabendynamik verursacht werden darf. Allerdings mehren sich die Stimmen, die bezweifeln, ob sich eine neue Ausgabendynamik verhindern lässt. Vor diesem Hintergrund ist besonders darauf zu achten, dass zukünftig auch der Bund – im Sinne einer Interessenquote – an den Kostensteigerungen bei den Leistungen an Menschen mit Behinderungen beteiligt wird. Da die Einführung des Bundesteilhabegesetzes ein anspruchsvolles Unterfangen ist, muss das Vorhaben zügig vorbereitet werden.

Im Bereich der Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur, also gerade in dem Bereich, bei dem aufgrund der offensichtlichen Probleme

und ihrer direkten Fühlbarkeit für die Bevölkerung eigentlich ein besonders schnelles Handeln des Bundes zu erwarten ist, sind die kommunalen Erwartungen hoch und die Aussagen des Koalitionsvertrages dürftig. Aus kommunaler Sicht ist unstrittig, dass Nachfolgeregelungen für das Entflechtungsgesetz sowie das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz über 2019 hinaus zu schaffen sind – der Koalitionsvertrag gibt hierzu keine klare Aussage. Nicht einmal ein Fahrplan für die anstehenden Gespräche ist bisher bekannt. Noch völlig unbeantwortet ist die Frage, wie das auf kommunaler Ebene 2,7 Milliarden Euro pro Jahr betragende Defizit bei den Gemeindestraßen und im ÖPNV gedeckt werden soll. Die kommunale Forderung nach einem Sofort- bzw. Notprogramm zur Sanierung von Straßenbrücken und Tunnelbauwerken in kommunaler Baulast blieb bislang ungehört.

Aktuelle Rechtsprechung zur finanziellen Mindestausstattung

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Januar vergangenen Jahres mit sehr deutlichen Worten den kommunalen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung bejaht. Dies hat auf der kommunalen Seite zu großer Erleichterung geführt. In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ist gerade bei der Frage der finanziellen Mindestausstattung immer wieder ein höchst frustrierendes Auseinanderdriften von Verfassungslage und Verfassungswirklichkeit zu beobachten. Das Bundesverwaltungsgericht hat demgegenüber klar festgestellt, dass von einer kommunalen Selbstverwaltung de facto nicht mehr die Rede sein kann, wenn Kommunen nicht nur vorübergehend, z. B. in einem einzelnen Haushaltsjahr, sondern strukturell unterfinanziert sind. In diesem Fall ist der „Kerngehalt“ der kommunalen Selbstverwaltung verletzt. Er stellt aber die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren dar und gilt – und dies ist immer wieder hervorzuheben – unabhängig von der Haushaltslage des Landes. Dieser kommunale Anspruch kann somit nicht durch das Land mit Hinweis auf die eigene Haushaltslage unerfüllt bleiben. Er ist, um es mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichtes zu sagen, ein „abwägungsfester Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes“. Es ist sehr erfreulich, dass nur wenige Monate später auch der hessische Staatsgerichtshof den dortigen Landesgesetzgeber aufgefordert hat, seiner „(Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen“ gerecht zu werden, und dass auch das Verfassungsgericht Brandenburg den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestfinanzausstattung erneut bestätigt hat.

Bei aller Freude über diese Entwicklung muss einschränkend angemerkt werden: Noch hat sich diese Rechtsprechung nicht in allen Ländern durchsetzen können. Welche herben Enttäuschungen die Kommunen in Sachen Rechtsschutz bisweilen erleben, zeigt ein aktuelles Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen, der an seiner restriktiven Rechtsprechung festhält und in Zeiten knapper Kassen „einer gleichmäßigen Verteilung des Defizits“ auf Land und Kommunen das Wort redet. Und auch in der Landespolitik gibt es noch keinen Konsens dahingehend, die kommunale Mindestfinanzausstattung explizit in den jeweiligen Landesverfassungen festzuschreiben. Dabei müsste die Absicherung einer solchen Garantie – ganz im Sinne der Generationengerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand – ein Anliegen all derjenigen Politiker sein, die eine faktische Umgehung der Schuldenbremse verhindern und ernsthafte Konsolidierung erzwingen wollen. Ohne eine solche Schranke droht ein weiterer Schuldenexport in die kommunalen Haushalte und es besteht die Gefahr, dass ernsthafte Konsolidierung unterbleibt und Verschuldung lediglich umverteilt wird.

Ein Konnexitätsfall: Inklusion im Schulbereich

Die Umsetzung der Inklusion im Schulbereich ist nicht nur eine bildungspolitische Herausforderung. Neben den fachlichen Aspekten ist sie auch ein Testfall für die verschiedenen Konnexitätsregelungen in den Ländern. Nach dem Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt!“ verlangen die Landesverfassungen einen Kostenausgleich, wenn den Kommunen neue Aufgaben übertragen werden. Die Neigung der Länder, die Kosten auch wirklich zu tragen, ist jedoch eher gering. In mehreren Ländern fanden daher harte Verhandlungen zwischen den Kommunen und den jeweiligen Landesregierungen über die Kosten der Umsetzung der Inklusion im Schulbereich statt. Während es inzwischen in einigen Bundesländern positive Signale gibt, kann auch weiterhin nicht ausgeschlossen werden, dass diese Fragen letztlich die Verfassungsrechtsprechung beschäftigen werden.

Grundsatzfragen des kommunalen Finanzausgleichs

Dass Fragen des Finanzausgleichs, gleichgültig, ob es sich um den Finanzausgleich zwischen den Ländern oder zwischen dem Land und seinen Kommunen handelt, Streitbefangen sind, ist eine Konstante der Fiskalpolitik. Gerade beim kommunalen Finanzausgleich darf aber nicht aus dem Blick

geraten, dass horizontale Verteilungskonflikte umso schärfer ausgetragen werden, je angespannter die Finanzlage der Kommunen insgesamt ist. Wenn es im kommunalen Finanzausgleich nicht nur um eine Verteilung des Mangels gehen soll, dann muss das Land eine ausreichende Dotierung dieses wichtigen Finanzierungsinstruments sicherstellen. Nicht selten hangeln sich die Länder nach Art eines Reparaturbetriebs von einem befristeten Sonder- oder Notprogramm zum nächsten, bevor sie grundlegende, auf eine langfristige Wirkung angelegte Verbesserungen in der Finanzmittelverteilung zwischen Land und Kommunen vornehmen.

Vor diesem Hintergrund hat ein Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 21.05.2013 (P.St. 2361) die Debatte um alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Finanzausgleichs und insbesondere über das sogenannte Bedarfsmodell neu befeuert, indem es den dortigen Gesetzgeber verpflichtete, die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung mindestens erforderlichen Finanzmittel im Finanzausgleich realitätsgerecht zu ermitteln und nachvollziehbar einzuschätzen. Im klassischen Verbundquotenmodell, welches von der Mehrzahl der Bundesländer praktiziert wird, partizipieren die Kommunen am Auf und Ab der Einnahmen des jeweiligen Landes, indem sie zusätzlich zu ihren eigenen Einnahmen einen festen Prozentsatz der Einnahmen des Landes als Finanzausgleichsmasse erhalten. Dieser prozentuale Anteil wird, meist mit Blick auf die Haushaltssituation von Land und Kommunen, politisch festgelegt. Beim sogenannten Bedarfsmodell, auf das die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshof abzielt, soll demgegenüber nicht politisch entschieden, sondern errechnet werden, wie viele Landesmittel die Kommunen zusätzlich zu ihren eigenen Einnahmen benötigen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.

Diese unterschiedlichen Ansätze haben eine massive Konsequenz für die Art und Weise, wie über den kommunalen Finanzausgleich diskutiert wird. Während beim Verbundquotensystem in der Regel eine auch politische Diskussion der Verbundquote erfolgt, gehen die Bedarfsmodelle implizit davon aus, dass eine „technisch saubere“ Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs möglich ist. Tatsächlich bestehen aber erhebliche Bewertungsspielräume bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs und damit Möglichkeiten, die kommunale Finanzausstattung nach unten zu rechnen. Da diese Stellschrauben aber tief in der komplexen Berechnungsmethodik verborgen sind, ist eine politische Diskussion und Bewertung nur schwer möglich.

Bedarfsmodelle können außerdem den eigenartigen Effekt zeigen, dass Verbesserungen der kommunalen Einnahmen letztlich nicht zu Mehreinnahmen der kommunalen Ebene, sondern nur zu einer Entlastung des Landeshaushalts führen. Das ist der Fall, wenn Mehreinnahmen bei den Finanzausweisungen pauschal abgezogen werden. Die Mehreinnahmen einer Erhöhung der kommunalen Steuern kommen dann nicht bei der Kommune, sondern nur beim Land an. Gleiches kann – ohne gesetzgeberisches Nachsteuern – auch bei einer Entlastung der Kommunalhaushalte durch den Bund, wie z. B. bei der Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter oder den angekündigten Entlastungen bei den Kosten der Eingliederungshilfe, drohen. In bedarfsorientierten Modellen erhöhen diese zusätzlichen Bundesmittel die kommunalen Einnahmen und senken rechnerisch den Bedarf an Landesmitteln. Im Ergebnis entlastet hier der Bund nicht, so wie er es wollte, die Kommunen, sondern das Land.

Fallstricke für die kommunale Finanzausstattung gibt es sowohl im Verbundquotenmodell als auch im Bedarfsmodell. Einer unzureichenden Verbundquote im Verbundquotenmodell steht das konsequente „Nachunten-Rechnen“ des kommunalen Bedarfs im Bedarfsmodell gegenüber. Für beide Modelle gilt: Die Kommunen sind auf die Länder angewiesen, die den Wert kommunaler Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger für das Land erkennen und sich dementsprechend finanziell engagieren müssen. Vor einer kommunalfeindlichen Landesregierung schützen weder Verbundquoten- noch Bedarfsmodell. Hiervor schützen nur eine garantierte Mindestfinanzausstattung, eine konsequente Beachtung des Konnexitätsprinzips und ein partnerschaftlicher Umgang zwischen Land und Kommunen.

Ausstehende Reform der Grundsteuer

Von der Rechtsprechung werden zunehmend verfassungsrechtliche Zweifel an der geltenden Grundsteuer, genauer an der Ermittlung der Bemessungsgrundlage anhand veralteter und unzureichend fortgeschriebener Einheitswerte, geäußert. Ein weiteres Abwarten, ein Nicht-Einigen-Können, eine Verweigerungshaltung bei Bund und Ländern gegenüber einem Kompromiss in Bezug auf die dringend notwendige Reform der Grundsteuer ist daher ein erhebliches Risiko für die Gemeinden. Die Zukunft der Grundsteuer muss jetzt verhandelt und gesichert werden, schon allein weil eine solide Grundsteuerreform einen mehrjährigen organisatorischen Vorlauf benötigt.

Unstrittig ist, dass eine Grundsteuer sowohl den Wert von Grundstücken als auch den Wert der auf ihnen stehenden Gebäude berücksichtigen soll. Offen ist allerdings die Frage, wie dieser Wert ermittelt werden soll. Das kommunalindividuelle Hebesatzrecht steht nicht zur Disposition, dies wird auch von keiner Seite in Frage gestellt. Nicht ganz einheitlich wird die Frage bewertet, inwiefern länderindividuelle Regelungen zulässig bzw. erforderlich sind – wobei die Kommunen und die allermeisten Länder der Auffassung sind, dass einer Rechtszersplitterung nicht Vorschub geleistet werden darf. Ebenso ist unstrittig, dass ein Zielkonflikt zwischen leichter Administrierbarkeit einerseits und Verfassungsfestigkeit andererseits besteht. Je leichter die Grundsteuer über pauschalisierte Wertansätze ermittelbar ist, desto unschärfer ist die Erfassung des Wertes. Je unschärfer allerdings der Wert erfasst wird, desto größer ist das Risiko, dass eine nicht verfassungskonforme Ungleichbehandlung vorliegt. Strittig ist hingegen, wo genau der akzeptable Kompromiss zwischen diesen widerstreitenden Zielen zu finden ist.

Nachdem bereits vor mehr als drei Jahren Untersuchungen für drei Grundtypen von Grundsteuermodellen begonnen worden sind (Verkehrswertorientiertes Modell, Wertunabhängiges Modell und Kombinationsmodell), sind die Länder mittlerweile übereingekommen, dass nur noch sogenannte Kombinationsmodelle in Betracht gezogen werden sollen. Bei Kombinationsmodellen werden Grundstücke mitsamt der auf ihnen stehenden Gebäude in einem zweigeteilten Verfahren bewertet. Eine Bewertung der Grundstücke ist angesichts der ausdifferenzierten Bodenrichtwerterfassung relativ problemlos möglich. In Ergänzung hierzu wird der Gebäudewert anhand typisierter Wertansätze ermittelt. Die Frage, ob bzw. wie weit z. B. bezüglich Baujahr, Gebäudetyp oder ähnlichem differenziert wird, führt zur Unterscheidung von Kombinationsmodellen mit starker oder weniger starker Typisierung. Derzeit werden in einer Arbeitsgruppe unterschiedliche Ausprägungsformen genauer spezifiziert und unter verschiedenen Aspekten untersucht. Sobald diese Untersuchungen abgeschlossen sind, ist eine schnelle Entscheidung für ein Modell notwendig. Ein weiteres Abwarten gefährdet die Grundsteuer in ihrem Bestand.

Zukunft des Kommunalkredites

Die europäische Bankenlandschaft ist in Bewegung. Neben der Sicherung der Finanzmarktstabilität versucht die europäische Ebene im Verbund mit den Regierungen der Nationalstaaten für die Zukunft auszuschließen,

dass Steuerzahler für Fehlleistungen privater Banken haften müssen. Auch wenn derzeit meist über die Schuldentragfähigkeit der öffentlichen Haushalte diskutiert wird, ist nicht zu vergessen, dass neben der sogenannten Staatsschuldenkrise in den Jahren 2008 (folgende) eine veritable Bankenkrise geherrscht hat.

Von den entsprechenden Maßnahmen sind Kommunen potentiell auf zweierlei Weisen betroffen. Erstens war im Rahmen der Diskussionen zu einer verschärften Bankenaufsicht zu befürchten, dass sich die Sparkassen nicht gegen private Lobbyisten durchsetzen könnten. Viele Angriffe auf das Geschäftsmodell der Sparkassen (also gerade gegen das stabilisierende Element im Bankensektor) hatten das Ziel, die regional ausgerichteten Sparkassen letztendlich für die Fehler der international agierenden Großbanken in Mithaftung zu nehmen. Hier waren die Kommunen als Träger der Sparkassen betroffen.

Zweitens sind Kommunen immer auch Kunden von Banken – und zwar nicht nur bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs, sondern (angesichts der heterogenen Finanzlage nicht verwunderlich) auch als Kreditnehmer. Auch hier sind die Kommunen durch die Neuregulierung des Bankensektors betroffen, denn die Banken reagieren auf geänderte Anforderungen mit einer Änderung ihrer Geschäftspolitik.

Anders als Bund und Länder, die sich in starkem Maße über Anleihen finanzieren, ist bei Kommunen der Kommunalkredit, die direkte Kreditaufnahme bei den Banken, im Allgemeinen das Mittel der Wahl. Dass die Zukunft des Kommunalkredites, eines auch für die Banken sicheren, einträglichen, etablierten, unproblematischen und eingespielten, aber eben im Vergleich zu anderen Krediten eher mageren Geschäfts, gesichert werden muss, ist allen Beteiligten klar. Es bestand die Gefahr, dass der Kommunalkredit durch erhöhte Eigenkapitalanforderungen an die Banken bei der Kreditvergabe für die „Absicherung“ eines an sich völlig risikolosen Geschäfts unnötig teuer werden würde. Dies konnte abgewendet werden.

Dennoch ist festzustellen, dass es vielen Banken gelungen ist, höhere Margen als bislang beim Kommunalkredit durchzusetzen: Allein aus der Befürchtung heraus, dass zukünftig schärfere Eigenkapitalvorschriften gelten könnten, haben viele Banken diese Befürchtungen bei der Vergabe langfristiger Kredite „eingepreist“. Diese Entwicklung wird derzeit nur

durch das allgemein sehr niedrige Zinsniveau etwas überdeckt. Ebenso ist festzustellen, dass seitens der Banken eine andere Portfoliomischung gewünscht wird als bislang: Das Gewicht bei den Angeboten verschiebt sich deutlich zu den kürzeren Laufzeiten. Eine Kreditklemme besteht nicht. Zwar treffen zunehmend weniger Angebote für Kommunalkredite bei den Kommunen ein, dies geschieht aber noch im akzeptablen Rahmen.

Die Thematisierung der Bonität von Kommunen kann auch als Ausdruck des Versuchs, noch höhere Margen durchzusetzen, verstanden werden – denn ein vermeintliches Zahlungsausfallrisiko bei Kommunen kann als Rechtfertigung für höhere Margen verwendet werden. Auch ist offensichtlich, dass Ratingagenturen eigene Interessen verfolgen, wenn sie einen vermeintlichen Bedarf für ein (kostenpflichtiges) Kommunalrating feststellen. Nicht nur die Kommunen verweisen auf den Haftungsverbund zwischen Bund, Ländern und Kommunen und ihre nicht existierende Insolvenzfähigkeit, auch die Länder zeigen deutlich, dass sie zu ihren Kommunen stehen. Sie drücken dies nicht nur durch entsprechende Verlautbarungen aus, sondern durch die vielen Konsolidierungsfonds und Entschuldungsfonds auch ganz praktisch.

Dennoch ist es im Sinne einer risikoorientierten Kommunalpolitik nur folgerichtig, dass sich Kommunen für den Fall eines weiteren Rückzugs der Banken aus dem Kommunalkredit oder auch zur Abwehr inakzeptabler Margenforderungen Alternativen verschaffen. Auch wenn die Hürden zunächst hoch sind, ist – zumindest für die größeren Städte – die Ausgabe von Anleihen und Schuldscheindarlehen ein zunehmend angewendetes Mittel. Gerade wenn die entsprechenden Strukturen geschaffen worden sind, können auch Anleihen durchaus eine Alternative zum Kommunalkredit darstellen. Diese Ergänzung des Kommunalkredites als Finanzierungsinstrument stellt die Berechtigung des Kommunalkredites nicht infrage.

Zukunftsthemen und Dauerbrenner

Eine Fülle weiterer Themen sind für die Zukunft der Kommunen relevant – und für ihre Möglichkeiten, im Sinne ihrer Bürgerinnen und Bürger arbeiten zu können. Als Beispiele für Entwicklungen auf europäischer, nationaler und auch zwischengemeindlicher Ebene werden im Folgenden einzelne Themen knapp genannt, die – wie auch die obigen Themen – im Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages ausführlicher dargestellt sind.

Im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise hat die Europäische Kommission eine Initiative gestartet, um eine einheitliche Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte in Europa (und damit auch eine belastbare und aussagekräftige Statistik) durchzusetzen. Bezüglich der Einführung dieser als EPSAS bezeichneten neuen Standards sind an vielen Stellen Zweifel angebracht, ob die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden können, ob sie nicht einfacher erreicht werden können und ob sie im Rahmen des vorgesehenen Zeitraumes erreicht werden können. Die Frage, ob die bereits jetzt absehbaren Kosten der Einführung gerechtfertigt sind, kommt hinzu. Um nur ein Beispiel für Fragwürdigkeiten zu nennen: Die mittels der EPSAS produzierten Daten sollen für die Analyse der Schuldentragfähigkeit der öffentlichen Analyse nutzbar sein – sie orientieren sich aber an einem Bewertungsprinzip öffentlichen Vermögens, das erstens große Bewertungsspielräume zulässt und zweitens zu Wertansätzen führt, die im Konjunkturzyklus stark schwanken.

Das Erfolgsmodell der interkommunalen Kooperation droht durch jüngere Entwicklungen in der Umsatzsteuer-Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs unwirtschaftlich zu werden. Der Bund und die Länder haben jedoch inzwischen die Warnrufe und Handlungsvorschläge der Kommunen aufgenommen und planen bereits eine gesetzliche Absicherung der bisherigen Verwaltungspraxis. Trotzdem werden von kommunaler Seite noch große Aufklärungsarbeiten notwendig sein, damit eine umfassende Steuerfreistellung interkommunaler Kooperationen dauerhaft erhalten bleibt.

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. 202 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter alle kreisfreien Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

Aufgaben

- Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, 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, 2014
www.staedtetag.de