

# Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2013  
des Deutschen Städtetages

Beiträge zur Stadtpolitik

AACHEN | AALEN | ALTENBURG | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH | ASCHAFFENBURG  
ASCHERSLEBEN | AUERBACH/VOGTLAND | AUGSBURG | BAD KREUZNACH | BAD REICHENHALL  
BADEN-BADEN | BAMBERG | BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RIB | BIELEFELD  
BITTERFELD-WOLFEN | BOCHOLT | BOCHUM | BONN | BOTTRUP | BRANDENBURG AN DER HAVEL  
BRAUNSCHWEIG | BREMEN | BREMERHAVEN | CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG  
COTTBUS | CUXHAVEN | DARMSTADT | DELITZSCH | DELMENHORST | DEMMIN | DESSAU-ROSSLAU  
DORTMUND | DRESDEN | DUISBURG | DÜREN | DÜSSELDORF | EISENACH | EISENHÜTTENSTADT | EMDEN  
ERFURT | ERKNER | ERLANGEN | ESSEN | ESSLINGEN AM NECKAR | FALKENSEE | FILDERSSTADT  
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 | HENNINGSDORF | HERFORD  
HERNE | HILDESHEIM | HOF | HOHEN NEUENDORF | HOPPEGARTEN | 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 | RAVENSBURG | RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG | REMSCHEID | REUTLINGEN | RIBNITZ-  
DAMGARTEN | RIESA | ROSENHEIM | ROSTOCK | SAARBRÜCKEN | SALZGITTER | SASSNITZ | SCHWABACH  
SCHWÄBISCH GMÜND | SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT | SCHWERIN | SIEGEN | SINDELFINGEN  
SOLLINGEN | 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



# **Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt**

**Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2013  
des Deutschen Städtetages**

Den Gemeindefinanzbericht 2013 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)

Darüber hinaus steht das Dokument als Download zur Verfügung auf der Seite [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de) in der Rubrik Publikationen.

ISBN 978-3-88082-264-1

ISSN 2190-9660

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, 2013

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

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

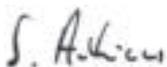
## Vorwort

Geht es um sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt oder um die Stärkung der Wirtschaftskraft unseres Landes, spielen die Städte eine herausgehobene Rolle. Eine familienfreundliche Gesellschaft, Bildung, Integration, Klimaschutz, eine gute Infrastruktur und die nachhaltige Entwicklung unseres Landes sind nur mit starken Städten zu verwirklichen. Doch die finanzielle Lage der Städte ist sehr unterschiedlich.

Städten mit ausreichenden Einnahmen stehen Städte gegenüber, denen eine Negativspirale droht. Ihnen fehlt Geld für notwendige Investitionen, gleichzeitig steigen die Sozialausgaben. Aktuell 48 Milliarden Euro kommunale Kassenkredite belegen diese gravierenden Finanzprobleme. Sparmaßnahmen bis an die Grenzen des dauerhaft Verträglichen müssen gerade die Städte vornehmen, in denen auf Teilhabe und Integration ausgerichtete Angebote besonders nötig sind.

Städte müssen die Chance haben, kommunale Selbstverwaltung für ihre Bürgerinnen und Bürger hinreichend zu verwirklichen. Sie müssen nicht nur gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgaben erfüllen können. Sie müssen auch in der Lage sein, gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern und Infrastrukturinvestitionen für Soziales, Bildung, Verkehr realisieren können. Wenn Kommunen aber dauerhaft strukturell unterfinanziert sind, ist das nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr hinnehmbar: Das Gericht leitet den Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung unmittelbar aus der Verfassung ab.

Städtisches Leben funktioniert nicht ohne städtische Leistungen. Wo die Grenze für die finanzielle Mindestausstattung liegt, muss diskutiert und im Sinne eines angemessenen Angebots für die Bürgerinnen und Bürger bestimmt werden. Gerade strukturschwache Städte würde eine solche Mindestausstattung schützen. Und damit sich ihre Lage grundsätzlich verbessert, brauchen die Kommunen eine weitere Entlastung bei den Sozialausgaben.



**Dr. Stephan Articus**

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städtetages



**Helmut Dedy**

Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages



## Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2013 des Deutschen Städtetages

|   |    |
|---|----|
| <b>Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt</b>   | 8  |
| <b>Aktuelle Finanzlage</b>  | 8  |
| Die Einnahmen   | 11 |
| Die Ausgaben  | 12 |
| <b>Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme</b>  | 15 |
| <b>Zur kommunalen Betroffenheit durch „Basel III“</b>   | 18 |
| <b>Aktuelles zum Konnexitätsprinzip</b>   | 19 |
| <b>Bundesverwaltungsgericht: Kommunen haben Anspruch<br/>auf finanzielle Mindestausstattung</b> | 20 |
| <b>Zensus 2011 im kommunalen Finanzausgleich</b>  | 24 |
| <b>Zukunftsthemen und Dauerbrenner</b>  | 25 |
| Einwohnergewichtung im kommunalen Finanzausgleich   | 25 |
| Weiterentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens  | 26 |
| Umsatzbesteuerung der Kommunen  | 26 |

## Mindestfinanzausstattung statt Nothaushalt

Spätestens dann, wenn auch in der eigenen Heimatstadt die jährliche Spardiskussion tobt, wird jeder und jedem deutlich, dass Kommunalfinanzen keineswegs eine trockene Angelegenheit sind, die man besser den Fachleuten überlässt. Schließlich nimmt eine Stadt ihren öffentlichen Auftrag auch über die Schwerpunktsetzungen in ihrem Haushalt wahr.

Weil die Debatte um Kommunalfinanzen vor Ort von so großer Bedeutung ist, kann es auch keinen kalt lassen, wie sich wichtige Rahmenbedingungen für kommunale Selbstverwaltungen bundesweit entwickeln. Zu einem besseren Verständnis der derzeitigen Situation, ihren Problemlagen und dem Handlungsbedarf will der Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages auch in diesem Jahr beitragen. Die vorliegenden „Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2013“ stellen diese detaillierten Darstellungen in komprimierter Form vor.

## Aktuelle Finanzlage

Auch wenn im Jahr 2012 in den Kernhaushalten der Städte, Landkreise und Gemeinden ein positiver Finanzierungssaldo in Höhe von 1,8 Milliarden Euro erzielt werden konnte, kann für die kommunalen Haushalte keine Entwarnung gegeben werden. Vielmehr ist das bundesweite Ergebnis des Jahres 2012 deutlich zu relativieren:

Die Kassenkredite der Städte, Landkreise und Gemeinden sind im letzten Jahr nochmals um 3,6 Milliarden Euro angestiegen und betragen mittlerweile 47,5 Milliarden Euro. Zugleich sanken die Investitionen deutlich ab und lagen unter dem Niveau des Jahres 2008. Hier muss auch darauf hingewiesen werden, dass der Finanzierungssaldo lediglich die Einnahmen mit den Ausgaben vergleicht, Änderungen in der Vermögensposition einer Stadt aber nicht erfasst. Vielen Städte, die gerade eben einen positiven Finanzierungssaldo erreichen, gelingt dies nur zu Lasten des Zustandes ihrer Infrastruktur oder durch den Verkauf von Vermögen. Ein positiver Finanzierungssaldo garantiert daher keinesfalls, dass nicht von der Substanz gelebt werden muss. Es besteht kein Grund zur Hoffnung, dass die

# Kommunalfinzen 2011 bis 2016 in den alten und neuen Ländern<sup>1)</sup>

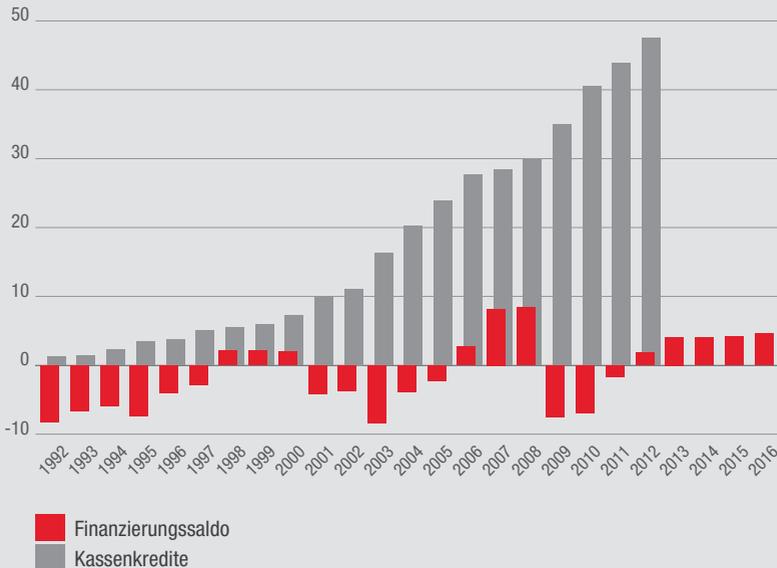
| Einnahmen/Ausgaben                    | 2011  | 2012                   | 2013                  | 2014                  | 2015                  | 2016                  |
|---------------------------------------|---|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
|                                       | Mrd. € - für die Jahre 2014 ff. gerundet<br>Änderung zum Vorjahr in % |                        |                       |                       |                       |                       |
| <b>Einnahmen<sup>2)</sup></b>         | <b>183,61</b>   | <b>188,75</b><br>2,8 % | <b>197,7</b><br>4,7 % | <b>202,0</b><br>2,2 % | <b>207,0</b><br>2,5 % | <b>212,5</b><br>2,5 % |
| darunter:                             |   |                        |                       |                       |                       |                       |
| Steuern                               | 69,74   | 74,36<br>6,6 %         | 77,0<br>3,5 %         | 80,0<br>3,9 %         | 83,0<br>3,8 %         | 86,0<br>3,6 %         |
| darunter:                             |   |                        |                       |                       |                       |                       |
| Grundsteuern                          | 10,35   | 10,68<br>3,2 %         | 10,9<br>2,2 %         | 11,0<br>1,8 %         | 11,5<br>1,7 %         | 11,5<br>1,7 %         |
| Gewerbesteuererinnahmen               | 30,49   | 32,30<br>5,9 %         | 33,1<br>2,3 %         | 34,0<br>3,4 %         | 35,0<br>3,0 %         | 36,5<br>3,0 %         |
| Einkommensteueranteil                 | 24,60   | 26,86<br>9,2 %         | 28,4<br>5,9 %         | 30,0<br>5,6 %         | 31,5<br>5,6 %         | 33,5<br>5,2 %         |
| Umsatzsteueranteil                    | 3,46  | 3,54<br>2,3 %          | 3,6<br>1,8 %          | 3,5<br>3,3 %          | 4,0<br>3,1 %          | 4,0<br>3,0 %          |
| nachrichtlich:                        |   |                        |                       |                       |                       |                       |
| Brutto-Gewerbesteueraufkommen         | 36,90   | 39,03<br>5,8 %         | 39,8<br>1,9 %         | 41,0<br>3,4 %         | 42,5<br>3,1 %         | 43,5<br>3,0 %         |
| Gebühren                              | 16,59   | 16,75<br>1,0 %         | 17,1<br>2,0 %         | 17,0<br>0,4 %         | 17,5<br>1,0 %         | 17,5<br>0,4 %         |
| Laufende Zuweisungen von Land/Bund    | 57,99   | 61,48<br>6,0 %         | 65,5<br>6,6 %         | 68,5<br>4,7 %         | 71,0<br>3,5 %         | 73,0<br>3,2 %         |
| Investitionszuweisungen von Land/Bund | 9,41  | 6,91<br>-26,6 %        | 8,5<br>22,8 %         | 8,0<br>-5,6 %         | 7,5<br>-4,4 %         | 7,5<br>-0,7 %         |
| Sonstige Einnahmen                    | 29,87   | 29,24<br>-2,1 %        | 29,6<br>1,1 %         | 28,5<br>-4,4 %        | 28,0<br>-0,6 %        | 28,0<br>-0,4 %        |
| <b>Ausgaben<sup>2)</sup></b>          | <b>185,28</b>   | <b>186,95</b><br>0,9 % | <b>193,6</b><br>3,5 % | <b>198,0</b><br>2,3 % | <b>203,0</b><br>2,4 % | <b>207,5</b><br>2,4 % |
| darunter:                             |   |                        |                       |                       |                       |                       |
| Personal                              | 46,37   | 48,07<br>3,7 %         | 49,7<br>3,4 %         | 51,5<br>3,2 %         | 53,0<br>2,9 %         | 54,5<br>2,8 %         |
| Sachaufwand                           | 39,21   | 39,28<br>0,2 %         | 40,9<br>4,2 %         | 42,0<br>2,9 %         | 43,0<br>2,6 %         | 44,5<br>2,4 %         |
| Soziale Leistungen                    | 43,29   | 44,42<br>2,6 %         | 46,0<br>3,6 %         | 47,0<br>2,5 %         | 48,5<br>2,7 %         | 50,0<br>2,9 %         |
| Zinsen                                | 4,26  | 4,01<br>-6,0 %         | 3,9<br>-3,3 %         | 4,0<br>-1,2 %         | 4,0<br>0,9 %          | 4,0<br>1,0 %          |
| Sachinvestitionen                     | 21,98   | 19,65<br>-10,6 %       | 21,2<br>8,0 %         | 21,5<br>2,4 %         | 22,0<br>2,4 %         | 22,5<br>2,1 %         |
| davon:                                |   |                        |                       |                       |                       |                       |
| Baumaßnahmen                          | 17,62   | 15,28<br>-13,3 %       | 16,7<br>9,4 %         | 17,0<br>2,1 %         | 17,5<br>2,3 %         | 18,0<br>1,9 %         |
| Erwerb von Sachvermögen               | 4,36  | 4,37<br>0,3 %          | 4,5<br>3,2 %          | 4,5<br>3,8 %          | 5,0<br>2,4 %          | 5,0<br>2,7 %          |
| Sonstige Ausgaben                     | 30,18   | 31,52<br>4,4 %         | 31,7<br>0,9 %         | 32,0<br>0,5 %         | 32,5<br>1,1 %         | 32,5<br>1,1 %         |
| <b>Finanzierungssaldo</b>             | <b>-1,67</b>  | <b>1,80</b><br>x       | <b>4,1</b><br>x       | <b>4,0</b><br>x       | <b>4,0</b><br>x       | <b>4,5</b><br>x       |

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für die Jahre 2013 bis 2016 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2013 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Werte für die Jahre bis 2012: Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, 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.

## Finanzierungsdefizite schwinden - Anstieg der Kassenkredite bleibt

Kassenkredite und Finanzierungssaldo im Vergleich, in Milliarden Euro



Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, ab 2013 Schätzung.

hohen Steigerungsraten bei den sozialen Leistungen angesichts einer stabilen Konjunktur deutlich gesenkt würden. Auch im Jahr 2012 war ein ungebremster Anstieg der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen trotz einer weiterhin entspannten Lage am Arbeitsmarkt zu beobachten.

Die Disparitäten zwischen Kommunen einzelner Länder, aber auch innerhalb eines Landes haben sich verschärft. Diese Unterschiede entziehen sich einer einfachen Differenzierung nach Kernstadt, Umland und ländlichem Raum. So konnte die kommunale Ebene in Baden-Württemberg und Bayern ihren „Vorsprung“ gegenüber anderen Ländern (verstanden als Abweichung des landesdurchschnittlichen Pro-Kopf-Finanzierungssaldos gegenüber dem bundesweiten Durchschnitt) halten bzw. geringfügig ausbauen. Zugleich profitierten die Kommunen einiger Länder mit negativen

kommunalen Finanzierungssalden nur unterdurchschnittlich oder gar nicht von der allgemein verbesserten Finanzlage, so z. B. in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein oder dem Saarland.

Deutliche Kassenkreditanstiege sind gerade in den Ländern festzustellen, die bereits die höchsten Bestände aufweisen. Die Kassenkreditbestände haben in diesen Ländern mit einem durchschnittlichen (!) Betrag von mehr als 1200 Euro je Einwohner mittlerweile eine Größenordnung erreicht, bei der die Zinsänderungsrisiken sehr ernst zu nehmen sind: Eine Änderung des Zinssatzes um zwei Prozentpunkte führt zu den gleichen Mehrbelastungen wie eine Steigerung aller Ausgaben um ein Prozent.

Ebenfalls deutlich ist der Rückgang des bislang positiven Finanzierungssaldos in den ostdeutschen Ländern: Trotz eines deutlichen Absenkens der Investitionen durch die Kommunen ist mit dauerhaft negativen Finanzierungssalden zu rechnen, sofern die Länder nicht massiv zusätzliche Mittel bereitstellen.

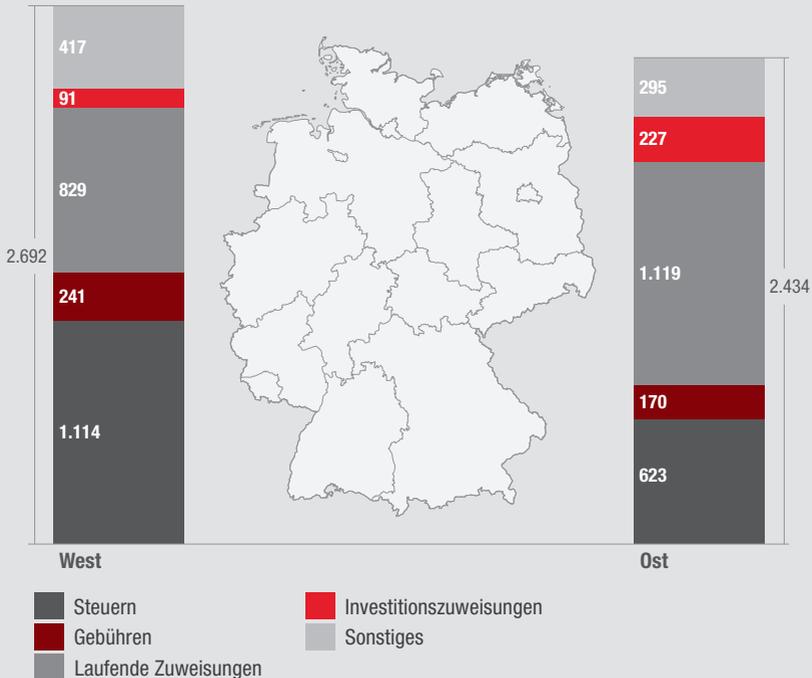
## **Die Einnahmen**

Die kommunalen Einnahmen stiegen im Jahr 2012 mit 5,1 Milliarden Euro bzw. 2,8 Prozent lediglich halb so stark wie im Vorjahr. Sie betragen 188,8 Milliarden Euro. Eine Hauptursache für den Einnahmenanstieg des Jahres 2012 waren die im Vorjahr massiv gestiegenen Steuereinnahmen der Länder, eine weitere die erhöhte Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter durch den Bund. Beides führte je nach Vorgehen in dem einzelnen Land zu mehr oder weniger deutlich erhöhten Landeszuweisungen. Hinzuweisen ist auch auf die weiterhin positive Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen. Sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenanstieg wurden im Übrigen durch das Auslaufen des Konjunkturprogramms gebremst.

Auch in den Jahren 2013 bis 2016 ist mit weiteren Einnahmenanstiegen zu rechnen. Diese werden allerdings in den Jahren 2014 bis 2016 mit Raten von 2,0 bis 2,5 Prozent nur knapp oberhalb der Inflationsrate liegen. Auch sind sie nicht größer als die entsprechenden Ausgabesteigerungen. Zudem sind gerade bei der Prognose der Einnahmen Risiken zu verzeichnen. Neben dem allgemeinen Risiko einer Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung sind gerade bei denjenigen Einnahmearten Risiken nicht zu verkennen, bei denen eine überdurchschnittliche Entwicklung prognostiziert wird. Zu den

## Kommunale Einnahmen in West und Ost 2013\*

in Euro je Einwohner



\* Prognose

Deutscher  
Städtetag

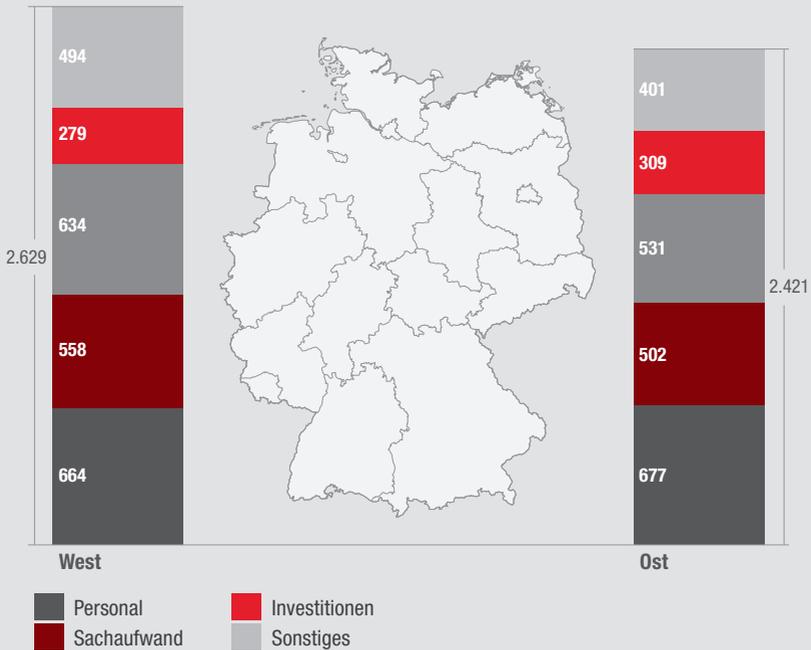
Risiken zählen Steuerrechtsänderungen – z. B. weitere Grundfreibetrags-erhöhungen bei der Einkommensteuer – ebenso wie eine Weitergabe des Konsolidierungsdrucks von den Ländern an die Kommunen, sprich ein geringer Anstieg der Zuweisungen als ursprünglich geplant bzw. zugesagt.

## Die Ausgaben

Der Ausgabenanstieg betrug im letzten Jahr 0,9 Prozent bzw. 1,7 Milliarden Euro, sodass im Jahr 2012 Ausgaben in Höhe von 187,0 Milliarden Euro anfielen. Die Entwicklung auf der Ausgabenseite war durch einen schar-

## Kommunale Ausgaben in West und Ost 2013\*

in Euro je Einwohner



\* Prognose

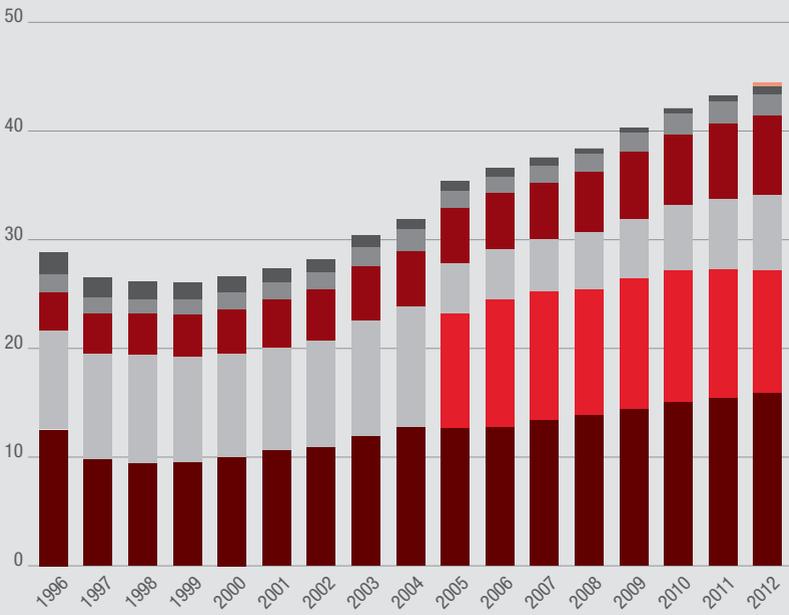
fen Rückgang der Investitionen von 10,6 Prozent gekennzeichnet. Dieser Rückgang verdeutlicht, dass in den vergangenen Jahren die kommunale Investitionsschwäche durch das Konjunkturprogramm lediglich überdeckt, aber nicht grundsätzlich behoben werden konnte. Auch die überraschend positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt machte sich im Jahr 2012 nicht durch einen allgemeinen Rückgang der Ausgaben bei den sozialen Leistungen bemerkbar. Ursache hierfür sind die weiterhin wachsenden Ausgaben der kommunalen Träger für die konjunkturunabhängigen sozialen Leistungen, wie die Jugendhilfe, die Hilfe zur Pflege oder die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Sie stiegen deutlich stärker

als die sonstigen Ausgaben oder auch die Einnahmen. Die kommunale Investitionsschwäche ist somit im Jahr 2012 ebenso unübersehbar wie der sich weiter vergrößernde Anteil der sozialen Leistungen. Diese betragen mittlerweile mehr als das Doppelte der Investitionen.

Die Analyse der Ausgabenentwicklung im vergangenen Jahr verdeutlicht auch, weshalb für die kommenden Jahre mit höheren Steigerungsraten gerechnet werden muss. Hierzu zählt nicht nur der Sondereffekt des Aufbauhilfefonds, der mit dafür sorgt, dass für das Jahr 2013 ein Ausga-

### Soziale Leistungen der Kommunen

ohne Berücksichtigung von aufgabenspezifischen Einnahmen, in Milliarden Euro



- Sozialhilfe in Einrichtungen
- Leistungen nach SGB II
- Sozialhilfe außerhalb v. Einrichtungen
- Leistungen für Bildung und Teilhabe
- Jugendhilfe
- Sonstige
- Leistungen an Asylbewerber

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.



benanstieg von ca. 3,5 Prozent zu erwarten ist. In den folgenden Jahren werden die Ausgaben für soziale Leistungen durchweg stärker steigen als die Ausgaben insgesamt oder auch als die Einnahmen. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen der Kommunen wird sich weiter vergrößern. Die Investitionsentwicklung hingegen ist unterdurchschnittlich. Die kommunale Investitionsschwäche wurde durch das Konjunkturpaket lediglich überdeckt, sie besteht unvermindert fort.

Im Ergebnis dieser Entwicklungen ist für die Jahre 2013 bis 2016 ein positiver Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte in der Größenordnung von 4,0 bis 4,5 Milliarden Euro denkbar. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass der kommunale Finanzierungssaldo auch für die Einhaltung des Fiskalpakts relevant ist. Bund und Länder beabsichtigen, im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Belastungen aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen dafür Sorge zu tragen, dass der kommunalen Ebene dauerhaft eine „schwarze Null“ möglich ist. Dies ist zu begrüßen. Damit zuverlässig seitens der kommunalen Ebene keine Defizite im Sinne des Fiskalpakts entstehen, ist allerdings ein Sicherheitsabstand vom prognostizierten Finanzierungssaldo zur Defizitgrenze erforderlich. Dieser Sicherheitsabstand setzt sich aus drei Komponenten zusammen. Erstens existiert das Risiko, dass der Konjunkturverlauf nicht richtig eingeschätzt wird, also von einem zu großen Wirtschaftswachstum ausgegangen wird. Zweitens existiert das Risiko, dass trotz eines richtig geschätzten Konjunkturverlaufs z. B. die daraus abgeleiteten Steuereinnahmen falsch eingeschätzt werden – sei es, weil Steuerrechtsänderungen nicht berücksichtigt wurden oder weil das Wirtschaftswachstum gerade bei Personen mit niedrigen Steuersätzen anfällt. Als drittes Element muss der Sicherheitsabstand die Unschärfen, die sich bei der Ableitung des strukturellen Defizits aus dem tatsächlichen Defizit ergeben, auffangen können. Deshalb sind allein schon aufgrund des Fiskalpakts klar positive Finanzierungssalden für die kommunale Ebene notwendig.

## **Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme**

Die Initiativen für die Entschuldung und zur Haushaltssicherung von Kommunen haben in den zurückliegenden zwölf Monaten in mehreren Ländern nicht nur konkrete Konturen angenommen, sondern befinden sich inzwischen in der Umsetzung.

Im Vergleich der Programme lassen sich unterschiedliche Ansätze erkennen. Die Unterschiede beziehen sich vor allem auf die mit den Programmen verbundenen primären Zielsetzungen, das Finanzvolumen und die Mittelherkunft oder die Laufzeit der Programme. Die Ziele reichen von einer (Teil-) Entschuldung von Kommunen, der Hilfe zur Haushaltskonsolidierung, der Wiederherstellung und Sicherung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit der teilnehmenden Kommunen bis hin zum Haushaltsausgleich. Das jeweilige Finanzvolumen ist vor dem Hintergrund der Zielsetzungen und dem Ausmaß der regionalen Finanzprobleme zu bewerten, bundesweit stehen über die Jahre verteilt 16 Milliarden Euro zur Verfügung; dies entspricht einem Drittel der bundesweiten Kassenkreditbestände. Die Mittel werden keineswegs ausschließlich von den Ländern aufgebracht, auch Befrachtungen des kommunalen Finanzausgleichs sowie die gekoppelte Einführung von sog. Abundanzumlagen sind zu beobachten.

Weiterhin können die Programme nach der Laufzeit, die von einmaligen Zahlungen bis zu Zeiträumen von 20 und noch mehr Jahren reichen, unterschieden werden. Zu intensiven Diskussionen in den jeweiligen Ländern führen auch die Regelungen zur Auswahl der beteiligten Kommunen (freiwillige und/oder verpflichtende Teilnahme; Auswahlkriterien/-kennzahlen) sowie die von den Kommunen für eine Teilhabe zu erfüllenden Voraussetzungen. Letztere umfassen individuelle Konsolidierungsverträge, von der Kommunalaufsicht genehmigte Haushaltssanierungspläne, Gemeindefusionen, Benchmarking und Berichtspflichten.

Die Gründe dafür, dass Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme erforderlich wurden, sind in hohem Maße nicht durch die Kommunen direkt beeinflussbar. Hierzu zählen die Verletzung des Konnexitätsprinzips und wirtschaftliche Strukturprobleme als vorrangige Ursachen, aber auch das Versagen der Kommunalaufsicht in einzelnen Ländern – womit sich die Länder erst die Möglichkeit verschafften, ohne unmittelbar für die Bürgerinnen und Bürger spürbare Konsequenzen Landespflichten gegenüber den Kommunen zu vernachlässigen. Für abschließende Wertungen der in Umsetzung befindlichen Programme, insbesondere für die Frage, ob die angestrebten Ziele ausreichend ambitioniert sind und ob sie mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht werden können, ist es auch mit Blick auf die langen Laufzeiten und Unsicherheiten bei den Prognosen zu kon-

junkturrellen Entwicklungen noch zu früh. Insbesondere die beabsichtigten Konsolidierungsfortschritte sind noch nicht gesichert, denn jede mit dem Land geschlossene Konsolidierungsvereinbarung und jeder Haushaltssanierungsplan bedarf der konkreten Umsetzung. Entsprechende Aktionspläne sind jedoch im Sinne der Kommunen zwingend notwendig.

Von den beteiligten Kommunen wird oftmals berichtet, dass ein „Ende des Vergeblichkeitsgefühls“ festzustellen sei. Dies erhöht die Fähigkeit der Politik zur Umsetzung von vermeintlich unpopulären Konsolidierungsmaßnahmen, weil hiermit nicht nur die Senkung einer ohnehin recht abstrakten Defizitzahl verbunden ist, sondern ein Haushaltsausgleich wieder denkbar ist. Gleichzeitig wird durch die Beteiligung von Kommunen an der Finanzierung der Programme die kommunale Solidarität auf eine harte Bewährungsprobe gestellt. Die Kommunen werden durch einen Abzug der Finanzmasse vom allgemeinen Finanzausgleich oder gesonderte Umlagen herangezogen. Von den betroffenen Kommunen wird eine Ungleichbehandlung bei Konsolidierungsbemühungen konstatiert.

Auch mit Blick auf die Anforderungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts sind die Hilfen dringend erforderlich. Sie sind ein deutlicher Beleg, dass das bündische Prinzip in Deutschland hält und gelebte Praxis ist. Dementsprechend haben Banken die Programme als Signal aufgenommen, dass die Länder zu ihrer Verantwortung für die Kommunen stehen.

Die Programme und Fonds sind erste wichtige und notwendige Hilfestellungen der Länder für Kommunen mit strukturellen Defiziten. Dennoch sind sie aus Sicht der betroffenen Kommunen oft ein zweiseitiges Schwert: In vielen Fällen nimmt die Kommunalaufsicht der Länder einen starken Einfluss in Detailentscheidungen. Dies ist aus kommunaler Sicht nur hinnehmbar, wenn damit auf Dauer die eigenen finanziellen Gestaltungsspielräume zurückgewonnen werden können. Zur dauerhaften Rückgewinnung der finanziellen Gestaltungsspielräume werden die Konsolidierungsprogramme allein aber nur bedingt ausreichen: Die Entschuldungsprogramme bekämpfen eher die Folgen einer unzureichenden Finanzausstattung, also Symptome. Allerdings müssen auch die Ursachen angegangen werden; eine dauerhaft angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen durch den Bund und das Land ist unerlässlich.

## Zur kommunalen Betroffenheit durch „Basel III“

Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise forderten die Staats- und Regierungschefs der führenden Industrienationen im Rahmen des G20-Gipfels im Jahr 2009 eine nachhaltige Stärkung der Widerstandskraft des Bankensystems. Mittlerweile sind die Basel III-Regelungen durch das sogenannte CRD IV-Paket (Capital-Requirements-Direktive-Paket) in europäisches Recht transformiert worden. Die kommunalen Spitzenverbände haben massiv darauf gedrängt, dass bei der Umsetzung der zur Regulierung der internationalen Großbanken geschaffenen Basel III-Richtlinien eine sachgerechte Unterscheidung der Anforderungen auch in Abhängigkeit von Größe und Struktur der jeweiligen Banken erfolgt. Kommunen sind von den neuen internationalen Rechtssetzungen im Bankenbereich sowohl bei der Finanzierung kommunaler Aufgaben als auch als Träger der kommunalen Sparkassen betroffen.

Inländische Kommunen realisieren die erforderliche (Vor-)Finanzierung kommunaler Aufgaben bisher nahezu vollständig über Direktausleihungen der Kreditinstitute, den Kommunalkredit. Hinweise zu akuten Problemen bei der Deckung des erforderlichen Kreditbedarfs von Kommunen liegen trotz der geschäftspolitischen Maßnahmen der Finanzinstitute zur Anpassung an Basel III nicht vor. Bei Ausschreibungen von Kreditbedarf hat sich jedoch der Kreis der anbietenden Kreditinstitute bei langfristigen Krediten mit Zinsbindung und bei Liquiditätskrediten verengt. Einige Institute versuchen, in die Kreditverträge mit Verweis auf Basel III-Nachverhandlungspositionen zu integrieren, dies kann letztlich in der wirtschaftlichen Auswirkung einem einseitigen Kündigungsrecht für Kreditinstitute gleichkommen. In den Basel III-Regelungen sind neue Kennzahlen der Bankenaufsicht (höhere Anforderungen an das Eigenkapital der Banken bei Begrenzung des zulässigen Kreditgeschäfts) sowie neue technische Standards zur Beurteilung der Risikotragfähigkeit verankert. Es ist zu erwarten, dass auch die deutschen Kommunen zu denjenigen lokalen Gebietskörperschaften in der Union gezählt werden, bei denen die zuständigen Behörden die Risikopositionen wie Risikopositionen gegenüber ihrem jeweiligen Zentralstaat behandeln. Vor diesem Hintergrund erscheinen die seitens der Banken angestrebten einseitigen Kündigungsrechte nicht gerechtfertigt.

Auch für die Zukunft ist davon auszugehen, dass der Kommunalkredit als Hauptinstrument zur Finanzierung kommunaler Aufgaben zur Verfügung steht. Sofern dies ohne ein externes Rating der jeweiligen Kommune möglich ist, können zur Verbreiterung der kommunalen Finanzierungsstruktur neben dem Kommunalkredit auch alternative Finanzierungen (z. B. über Anleihen oder Schuldscheindarlehen) in Betracht kommen. Eine Beteiligung von Kommunen an den geplanten Bund-Länder-Anleihen im Rahmen des Fiskalpakts sowie die künftige Nutzung von Dienstleistungen der Finanzagentur des Bundes durch die kommunale Ebene ist ebenso zu prüfen wie die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation im Zins- und Schuldenmanagement in den Ländern (ggf. gemeinsam mit den Ländern). Schließlich sind als Alternativen zum Kommunalkredit auch PPP-Modelle, Bausparverträge oder Bürgerdarlehen denkbar. Aber alle diese Möglichkeiten sind nicht unproblematisch. Zwar wird bankenseitig verstärkt eine Finanzierung über den Kapitalmarkt (Schuldscheine oder Anleihen) empfohlen. Kommunen haben aber bisher nur in Ausnahmefällen eine Finanzierung über den Kapitalmarkt realisiert, weil solche Finanzierungen bislang als nicht erforderlich, zu kostenintensiv oder zu aufwendig eingeschätzt wurden.

Als Träger der Sparkassen sind die Kommunen durch das gesamte CRD IV-Paket und dessen Umsetzung in nationales Recht betroffen. So sind Mandatsobergrenzen in Aufsichtsgremien der Finanzinstitute vorgesehen. Dieser Aspekt ist wesentlich mit Blick auf die Gesamtsteuerung der Kommunen und der Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge, weil sich die Kommunen oftmals kommunaler Unternehmen bedienen und die Steuerung dieser Unternehmen zwangsläufig mit der Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten z. B. durch die (Ober-)Bürgermeister/-innen verbunden sind. Hierauf wurde letztlich auch bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht Rücksicht genommen.

## **Aktuelles zum Konnexitätsprinzip**

Mit der Föderalismusreform I wurden zentrale Regelungen im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen geändert. Durch die Neufassung der Artikel 84 und 85 Grundgesetz wurde geregelt, dass der Bund den Kommunen keine Aufgaben mehr übertragen darf; dies dürfen seitdem nur

## **Bundesverwaltungsgericht: Kommunen haben Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung**

Mit Urteil vom 31.01.2013 (BVerwG 8 C 1.12) hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine Kreisumlage, die der Landkreis von seinen kreisangehörigen Gemeinden erhebt, nicht dazu führen darf, dass den Gemeinden die finanzielle Mindestausstattung zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben sowie ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben entzogen wird.

Die Grenze des verfassungsrechtlich äußerst Hinnehmbaren, so das Gericht, sei überschritten, wenn die gemeindliche Ebene nicht nur vorübergehend in einem Haushaltsjahr, sondern strukturell unterfinanziert sei. Zwar habe der Finanzbedarf eines jeden Verwaltungsträgers grundsätzlich gleichen Rang, weshalb weder dem Land noch den Kommunen ein Vorrang für den jeweils eigenen Finanzbedarf zukomme – der Kerngehalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sei aber jedenfalls dann verletzt, wenn von einer kommunalen Selbstverwaltung zwar de jure, aber jedenfalls nicht mehr de facto die Rede sein könne, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu erforderlichen finanziellen Mittel fehlten.

Dieser „Kerngehalt“ stellt demnach die äußerste Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren – das verfassungsrechtliche Minimum – dar, das einer weiteren Relativierung nicht zugänglich sei. Ausdrücklich betont das Gericht, dass der Landesgesetzgeber eine strukturelle Unterfinanzierung der Gemeinden auch nicht mit dem Hinweis rechtfertigen kann, dass auch die Haushaltslage des Landes notleidend sei. Der Mindestfinanzbedarf der Kommunen stellt vielmehr einen „abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes“ dar.

Diesen Mindestposten muss auch der Kreis bei der Kreisumlageerhebung beachten. Grundsätzlich müsse die Verteilung der Finanzmittel im kreisangehörigen Raum zwischen Kreis und Gemeinden gleichmäßig erfolgen. Die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden ziehe aber auch der Kreisumlageerhebung eine absolute Grenze. Sei die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so müsse sich dieser an das Land (den Landesgesetzgeber) halten. Der Kreis dürfe seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen. Für den Konfliktfall, dass die verfügbare Finanzmasse insgesamt nicht ausreicht, wird der Mindestfinanzausstattung der Gemeinden damit im Ergebnis ein Vorrang eingeräumt.

Die deutlichen Worte der Leipziger Richter sind sehr zu begrüßen. Kommunale Vertreter weisen schon seit langem darauf hin, dass ohne den Anspruch

auf eine kommunale Mindestausstattung, sozusagen ein finanzielles Existenzminimum, angesichts bestehender Konsolidierungsnotwendigkeiten im Landeshaushalt und der Umsetzung der Schuldenbremse, ein weiterer Schuldenexport in kommunale Haushalte droht. Ihre Forderung nach einem verbesserten (verfassungsrechtlichen) Schutz der kommunalen Finanzausstattung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Schuldenbremse erhält durch die Entscheidung zusätzliches Gewicht. In der Vergangenheit war es häufig zu Verschiebungen auf das letzte Glied in der Kette, die einzelnen Städte und Gemeinden, gekommen. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann diese höchst unbefriedigende „Lastenkaskade“ durchbrechen.

Auch die Kreise können die Finanzprobleme der kreisangehörigen Gemeinden nicht mit dem Hinweis ausblenden, dass nicht sie, sondern Bundes- und/oder Landesgesetzgeber Verursacher der gemeindlichen Finanzprobleme seien. Das ist unter Solidaritätsgesichtspunkten richtig und wichtig und dürfte auch für andere Umlageverbände gelten. Das darf allerdings nicht dazu führen, dass es im Fall der strukturellen Unterfinanzierung der gesamten kommunalen Ebene lediglich zu einer stärkeren Umverteilung von Finanzierungsdefiziten innerhalb der kommunalen Ebene, nicht aber zu einer Lösung kommunaler Finanzprobleme kommt. Diese Gefahr hat anscheinend auch das Bundesverwaltungsgericht gesehen. Es verweist die Kreise insoweit ausdrücklich an den Landesgesetzgeber: Dieser hat das „System des Finanzausgleichs als Ganzes zu verantworten“. Der Landesgesetzgeber ist daher auch der eigentliche Adressat der wegweisenden Entscheidung!

noch die jeweiligen Länder. Sie müssen den Kommunen auf Grundlage des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips einen Mehrbelastungsausgleich für neue oder veränderte Aufgaben bereitstellen.

Diese fiskalische Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips wird immer wieder auf die Probe gestellt, Kommunen und Länder sehen sich oftmals vor den verschiedenen Landesverfassungsgerichten wieder. Die verschiedenen, überwiegend im Sinne der Kommunen gefällten Urteile wirken in der Diskussion weit über die einzelnen Landesgrenzen hinweg, so auch das wegweisende Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2010 zur Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) in Nordrhein-Westfalen oder die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs aus dem Jahr 2012 zur hessischen Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder.

Bemerkenswert war auch ein Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen vom letzten Jahr und die prompte Reaktion des sächsischen Gesetzgebers auf die Entscheidung. Das Gericht hatte Ende 2012 den Normenkontrollantrag der Stadt Leipzig gegen das Sächsische Kulturraumgesetz mit der Begründung verworfen, dass nur die erstmalige Übertragung einer Aufgabe auf die Kommunen der Verpflichtung zum Mehrbelastungsausgleich gemäß Artikel 85 Abs. 2 der Sächsischen Verfassung unterliege. Dieser Mehrbelastungsausgleich – so der Verfassungsgerichtshof – könne in späteren Jahren gekürzt werden, ohne dass das Konnexitätsprinzip greife. Nicht nur auf der kommunalen Ebene waren Unverständnis und Empörung groß. Denn ein solches Verständnis eröffnet dem Landesgesetzgeber so viele Umgehungsmöglichkeiten, dass der Gedanke des Konnexitätsprinzips völlig ausgehöhlt würde. Vereinfacht gesprochen: Bei Einführung einer neuen Aufgabe müsste der Landesgesetzgeber zunächst einen Mehrbelastungsausgleich gewähren, könnte ihn aber kurz darauf wieder kassieren.

Auch der Sächsische Landtag ist zur Auffassung gekommen, dass dies nicht der Idee des Konnexitätsprinzips entspreche. Er hat im Rahmen einer Verfassungsänderung zur Umsetzung der Schuldenbremse auch beim Konnexitätsprinzip klargestellt, dass ein Mehrbelastungsausgleich auch dann zu schaffen ist, wenn freiwillige Aufgaben in Pflichtaufgaben umgewandelt werden oder wenn der Freistaat Sachsen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nachträglich eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung übertragener oder bestehender Aufgaben unmittelbar verursacht. Auch wenn damit nicht alle Schutzlücken geschlossen wurden, ist diese Weiterentwicklung sehr zu begrüßen.

Auch bundesweit wird im Grundsatz nicht mehr am Prinzip „Wer bestellt, bezahlt!“ gezweifelt. Allerdings sind immer wieder trickreiche Ausführungen seitens der Länder zu beobachten, dass gar nicht sie, die Länder, neue Aufgaben oder höhere Standards „bestellt“ hätten, sondern der Bund oder die EU. Unter Schutzgesichtspunkten dürfen Standarderhöhungen durch Bundesgesetze aber nicht ernsthaft vom Konnexitätsprinzip ausgenommen werden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG):

Neben erheblichen Aufgabenveränderungen und Standarderhöhungen im Bereich der Kinderbetreuung wurde durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG) auch die bisher in § 69 SGB VIII enthaltene Zuständigkeitsregelung geändert. Während bisher das Bundesrecht die Kreise und kreisfreien Städte unmittelbar zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe bestimmte, verzichtete der Bund – angesichts des im Grundgesetz verankerten Aufgabenübertragungsverbots – nun auf einen solchen Durchgriff und sah vor, dass die Zuständigkeit zukünftig von den einzelnen Ländern zu regeln sei.

Um Konnexitätsansprüche ihrer Kommunen zu verhindern, argumentierten gleich mehrere Länder, dass es schon vor Erlass des KiföG auf jeweiliger Landesebene sogenannte deklaratorische Zuständigkeitsregelungen gegeben habe. Mit dem Wegfall einer bundesrechtlichen Zuständigkeitszuordnung, so die zahlungsunwilligen Länder, seien die Länderregelungen quasi automatisch, das heißt ohne aktives Zutun des Landesgesetzgebers zu konstitutiven Zuständigkeitsnormen geworden. Die neuen Belastungen seien daher nicht von ihnen, den Ländern, sondern vom Bund verursacht worden.

Die aktuelle Rechtsprechung aus zwei Bundesländern unterstützt demgegenüber die kommunale Argumentation, dass die Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips keinesfalls von Zufällen oder derartigen zeitlichen Abläufen abhängig sein darf. In Schleswig-Holstein formulierten die Richter bereits in der mündlichen Verhandlung derart eindringlich Zweifel an den Ausreden des Landes, dass der richterlichen Aufforderung, möglichst eine einvernehmliche Lösung zwischen Land und Kommunen zu finden, in der Landesgesetzgebung schnell gefolgt wurde. In Brandenburg wurden die Verfassungsrichter noch deutlicher: Sie hielten fest, dass die ursprünglich deklaratorische Zuständigkeitsregelung im Landesrecht durch das Inkrafttreten des KiföG konstitutive Wirkung erlangt habe. Ab diesem Moment habe der Landesgesetzgeber „die Aufgabenzuweisung an die Landkreise und kreisfreien Städte nunmehr originär zu verantworten“, da es ihm ab diesem Zeitpunkt freigestanden habe, eine abweichende Bestimmung über die Trägerschaft zu treffen. „Gesetzgeberisches Unterlassen“ heißt also keineswegs, dass sich ein Land um seine Verantwortung drücken kann.

Vergleichbare Streitpunkte sind auch in anderen Themenfeldern vorhanden. Besonders intensiv wird derzeit um die Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention (VN-BRK) in die deutsche Rechtsordnung gestritten. Verfassungsgerichtliche Klärungen sind zudem beim Bundeskinderschutzgesetz und beim Vormundschafts- und Betreuungsrecht zu erwarten.

## **Zensus 2011 im kommunalen Finanzausgleich**

Die Ergebnisse des Zensus 2011 haben bei vielen Kommunen zu deutlichen Änderungen der amtlichen Einwohnerzahl geführt. Hieraus ergeben sich Folgewirkungen für die Höhe und Verteilung der Finanzmittel, die den Kommunen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme zur Verfügung gestellt werden.

Zunächst kann die Einwohnerzahl des jeweiligen Bundeslandes die Größe der insgesamt an die Kommunen zur Auszahlung kommenden Finanzausgleichsmasse beeinflussen. Auch bei der Verteilung der Finanzausgleichsmittel auf die Kommunen (sogenannter horizontaler kommunaler Finanzausgleich) ist die Einwohnerzahl ein wichtiger, meist sogar der wichtigste Maßstab. Vergegenwärtigt man sich, dass einige Gemeinden fünf Prozent und mehr ihrer Einwohner im Zuge des Zensus „verlieren“, werden die Probleme, mit denen sich eine Kommune konfrontiert sehen kann, deutlich.

In fast allen Bundesländern wurden und werden daher die Auswirkungen des Zensus 2011 auf den kommunalen Finanzausgleich ebenso diskutiert wie die Notwendigkeit etwaiger Übergangsregelungen. Die Frage, ab wann und zu welchem Anteil die neuen Zahlen für die Verteilung der Finanzausgleichszuweisungen zur Anwendung kommen, steht hierbei im Zentrum. Für eine verzögerte, schrittweise Berücksichtigung sprechen insbesondere Gründe der Planungssicherheit. Für eine möglichst frühzeitige, vollumfängliche Berücksichtigung der Zensusdaten spricht hingegen das Argument, dass hiermit den tatsächlichen Gegebenheiten am schnellsten und besten Rechnung getragen werde.

Die Notwendigkeit von Übergangsregelungen wird in den Kommunen – je nach Betroffenheit – unterschiedlich eingeschätzt. Die in zahlreichen Finanzausgleichssystemen vorhandenen sog. Demografiefaktoren federn die Einwohnerverluste und die dadurch ausgelösten Zuweisungsverluste im Finanzausgleich ab, indem bei der Ermittlung der Einwohnerzahl die

aktuelle Statistik regelmäßig mit den Einwohnerzahlen aus Vorjahren verglichen wird. Sofern statistisch bedingte Einwohnerveränderungen nicht aus dem Anwendungsbereich dieser Demografiefaktoren ausgeklammert werden, werden solche Instrumente die fiskalischen Folgen von Einwohnerverlusten im Zuge des Zensus 2011 abfedern.

Die Bundesländer standen bezüglich des Länderfinanzausgleichs vor einer vergleichbaren Herausforderung, sie haben sich auf eine stufenweise Umsetzung der Zensusergebnisse in den noch nicht abschließend abgerechneten Finanzausgleichsjahren 2011 und 2012 geeinigt. Ab 2013 kommen die neuen Zahlen dann voll zum Tragen.

## **Zukunftsthemen und Dauerbrenner**

Nicht nur in der Finanzpolitik selbst wirkt sich die Konjunktur aus, auch finanzpolitische Themen können Konjunkturen unterliegen. So finden sich neben immer wieder mit verschiedener Intensität diskutierten Themen wie z. B. dem Hauptansatz auch Themen, deren Bedeutung zukünftig noch wachsen werden, die eben „Konjunktur haben“. Hierzu zählt die Umsatzbesteuerung der Kommunen oder die Einführung von nunmehr europäischen Standards für die Rechnungslegung öffentlicher Haushalte.

## **Einwohnergewichtung im kommunalen Finanzausgleich**

Bei der Debatte um den kommunalen Finanzausgleich ist die Ausgestaltung des so genannten Hauptansatzes bzw. der Hauptansatzstaffel immer von herausgehobener Bedeutung. Der Hauptansatz gibt wieder, wie bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs ein Einwohner bzw. eine Einwohnerin in Abhängigkeit von der Einwohneranzahl einer Kommune zu gewichten ist. Die häufig interessengeleitete Kritik an der Gewichtung der Einwohner in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl einer Gemeinde ist dabei nie ganz verstummt, führt aber in die Irre.

Erstaunlich ist, dass seitens der Kritiker auch vor falschen Unterstellungen nicht Halt gemacht wird. So ist die falsche Behauptung zu lesen, dass der Hauptansatz in Abhängigkeit von den tatsächlichen Ausgaben der jeweiligen Kommune ermittelt werde und hierdurch überdurchschnittliche Ausgaben quasi refinanziert würden. Auch stichhaltige Verweise auf die Leistungen, die die Kernstädte für ihr Umland – sei es durch ihr Dienst-

leistungs- oder Arbeitsplatzangebot – erbringen, werden nicht gehört. Es ist zugleich beruhigend festzustellen, dass die aktuellen Entwicklungen zeigen, dass nicht nur ältere, sondern auch aktuelle Gutachten zur Thematik immer wieder eine Notwendigkeit einer (impliziten oder expliziten) Einwohnerwertung betonen.

## **Weiterentwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens**

Aufgrund der Staatsschuldenkrise und dem als Folge formulierten Bedarf an aussagekräftigen und nach einheitlichen Kriterien ermittelten Zahlen für den öffentlichen Sektor wird mittlerweile über die Einführung von harmonisierten europäischen Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor (European Public Sector Accounting Standards, EPSAS) diskutiert. Die EPSAS sollen dem Grundsatz der doppelten Buchführung folgen. Bei den EU-Konsultationen hat der Deutsche Städtetag darauf hingewiesen, dass die Kommunen in Deutschland mit der Einführung der kommunalen Doppik bereits ein sehr leistungsfähiges Haushalts- und Rechnungswesen eingeführt haben. Der Aufwand für die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik war erheblich. Mittlerweile zeigen Studien und ein Pilotprojekt, dass für doppisch buchende Verwaltungen der Umstellungsaufwand auf bestehende internationale Standards wesentlich geringer ausfallen dürfte als bei bisher rein kameral buchenden Verwaltungen. Um sowohl die Erfahrungen der deutschen Kommunen nutzbar zu machen als auch darauf zu achten, dass das europäische Rahmenwerk in größtmöglichem Umfang mit den hiesigen doppischen Grundsätzen vereinbar ist, wird der Städtetag in einem nationalen Netzwerk an der Positionierung der Bundesrepublik in den europäischen Diskussionen mitwirken.

## **Umsatzbesteuerung der Kommunen**

Steuern und Abgaben dienen in erster Linie der Einnahmenerzielung des öffentlichen Sektors und so werden die steuerpolitischen Debatten in den Städten und Gemeinden traditionell aus der Perspektive des Steuergläubigers geführt. In der letzten Dekade hat die kommunale Steuerpolitik jedoch eine strukturelle Weiterung erfahren. Die kommunalen Haushalte sehen sich in ihren Organisations- und Leistungsstrukturen in zunehmendem Maße selbst einer Abgabenbelastung durch Bundes-, Landes- und Gemeinschaftssteuern ausgesetzt. Die Folge sind enger werdende finanzielle, organisatorische und gestalterische Spielräume für die örtlichen Entschei-

dungsträger sowie ein deutlich ansteigender Administrationsaufwand auf Seiten der kommunalen wie auch der staatlichen Steuerverwaltungen. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Ausweitung der Umsatzbesteuerung auf Interkommunale Kooperationen und Beistandsleistungen, in deren Folge kostensparende Unterstützungsleistungen zwischen Kommunen regelmäßig nicht mehr zu wirtschaftlich tragfähigen Bedingungen durchführbar sind. Darüber hinaus sollen zukünftig sogar die Verlustausgleichszahlungen der Kommunen an ihre defizitären Eigengesellschaften – wie bspw. kommunale Bäder- oder Tierpark-GmbHs – der Umsatzsteuer unterworfen werden. Die betroffenen Städte und Gemeinden müssten dann nicht nur die teilweise sehr hohen Defizite dieser Gesellschaften im öffentlichen Interesse aus Haushaltsmitteln abdecken, sondern auch noch zusätzlich auf diese Verlustausgleichszahlungen Umsatzsteuer entrichten. Der Deutsche Städtetag setzt sich deshalb zur Wahrung der kommunalen Organisationsfreiheit für eine gesetzliche Absicherung der Nichtbesteuerung Interkommunaler Kooperationen, Beistandsleistungen und Zuschusszahlungen ein.



# **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. 206 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, 2013

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