

# Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015  
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  
BOCHOLT | BOCHUM | BONN | BOTTRUP | 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 | 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 | 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 | NEUWIED | 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 | WOLFENBÜTTEL | WOLFSBURG  
WOLGAST | WORMS | WUPPERTAL | WÜRZBURG | ZWEIBRÜCKEN | ZWICKAU

## **Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen**

Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015  
des Deutschen Städtetages

Den Gemeindefinanzbericht 2015 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)

Die Flüchtlingsfrage bestimmt die öffentliche Debatte. Die Herausforderung ist überall spürbar. Die Kommunen tun, was sie können, um Flüchtlinge und politisch Verfolgte unterzubringen und zu versorgen. Es gibt eine große Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung, und auch das Engagement von ehrenamtlichen Helfern und in den Stadtverwaltungen ist beeindruckend.

Reguläre Abläufe stoßen allerdings inzwischen angesichts der vielen Menschen, die zu uns kommen, häufig an Grenzen oder sind schon aus den Fugen geraten. Die enormen Aufgaben sind nur im gemeinsamen Handeln aller Beteiligten in Bund, Ländern und Kommunen zu bewältigen. Die Städte brauchen nachhaltige Unterstützung von Bund und Ländern.

Viele Menschen werden lange bei uns bleiben. Deshalb betonen wir schon seit einiger Zeit: Die eigentlich schwierige Aufgabe kommt erst noch. Die Integration der Flüchtlinge in die Stadtgesellschaft ist zu meistern. Und es sind noch Debatten zu führen, beispielsweise über den möglichen Widerspruch zwischen humanitärem Anspruch und gesellschaftlicher Leistungsfähigkeit.

Schnell und sachgerecht geklärt werden müssen zum Beispiel die finanziellen Fragen zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Die Länder erhalten ab 2016 vom Bund für jeden Flüchtling einen festen Betrag pro Monat – ohne eine Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel an die Gemeinden. Das gibt den Kommunen keinerlei finanzielle Sicherheit, so dass wir nun von den Ländern unseren Anteil einfordern müssen. Bislang war die finanzielle Beteiligung der Länder an den kommunalen Kosten höchst unterschiedlich. Indem der Bund den Finanzhilfen für die Länder nun einen transparenten Schlüssel unterlegt, gibt es zumindest die Möglichkeit, den Ländern das gleiche Maß an Transparenz abzuverlangen. Wir werden beharrlich sein.

Worüber sprechen wir finanzpolitisch bei der Aufnahme von Flüchtlingen? Es gibt drei Herausforderungen. Erstens müssen Bund und Länder den Kommunen die Mittel zur Verfügung stellen, die sie zur unmittelbaren Versorgung der Flüchtlinge aufwenden. Es geht um kalkulierbare, sich dem Bedarf anpassende Finanzströme. Die zweite Herausforderung beginnt,

ISBN 978-3-88082-282-5

ISSN 2190-9660

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, 2015

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

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

wenn mit der positiven Entscheidung über den Asylantrag aus Flüchtlingen neue Einwohner werden. Integration in die Stadtgesellschaft benötigt (auch) finanzielle Ressourcen. Drittens brauchen die Flüchtlinge – wie andere Einwohner auch – eine Wohnung, Kita-Plätze und Schulen in der Stadt. Die kommunale Infrastruktur muss sich an den wachsenden Bedarf durch mehr Menschen anpassen. Das stellt die dritte finanzpolitische Herausforderung dar.

Und weil dieser Zuwachs nicht gesteuert ablaufen, sondern sich an der Attraktivität von Städten orientieren wird, kommen hier auch die Unterschiede zwischen den Regionen zum Tragen. Die Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 2015 hatte das wachsende Gefälle zwischen den Städten als Schwerpunktthema. Es ging um die Sicherung der Entwicklungschancen für alle Städte und damit auch um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Wir wollen, dass alle Städte wieder in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger angemessen wahrnehmen zu können. Auch in strukturschwachen Regionen muss es gelingen können, ein vernünftiges Maß an kommunaler Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung arbeitet daran, die Strukturförderung neu auszurichten. Ziel sollte es sein, Eigenkräfte zu stärken, Investitionen zu ermöglichen und Strukturschwäche zu überwinden. Dies sollte aus Sicht der Städte eines der zentralen Themen der nächsten Jahre werden.



**Dr. Stephan Articus**

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städtetages



**Helmut Dedy**

Ständiger Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers  
des Deutschen Städtetages

## Inhalt

<b>Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015 des Deutschen Städtetages</b>	
<b>Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen</b>	9
<b>Bund-Länder-Vereinbarung zu Flüchtlingsfragen vom 24.09.2015</b>	11
<b>Abschätzung höherer Ausgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zahl der Asylbewerber</b>	13
<b>Rückblick auf die Kommunal Finanzen im Jahr 2014</b>	16
<b>Regionale Disparitäten – Indikatoren</b>	19
<b>Zentrale Finanzthemen</b>	22
<b>Reform der föderalen Finanzbeziehungen</b>	25
<b>Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben</b>	26
<b>Förderung strukturschwacher Regionen, Sicherung der kommunalen Investitionskraft</b>	27
<b>Schuldenbremse und Fiskalpakt – Chancen und Risiken aus kommunaler Sicht</b>	28
<b>Reform der Grundsteuer</b>	31

<b>Aktuelle Herausforderungen im Finanzmanagement der Städte</b>	33
<b>Zukunftsfähige Sparkassen – das neue Sicherungssystem</b>	36
<b>Europas Plan: Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS)</b>	37

### Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen

Bis vor kurzem galt auf nationaler Ebene aus Sicht der Städte das langfristige Auseinanderdriften zwischen reichen und armen Regionen in Deutschland als das zentrale Thema. Diese langfristig anzugehende Problemlage wird kurz- und mittelfristig durch die steigenden Asyl- und Flüchtlingszahlen und den hiermit verbundenen unmittelbaren Handlungsdruck überlagert.

Die bisherige Entwicklung bei der Aufnahme von Flüchtlingen zeigt aus kommunaler Sicht einen Punkt deutlich auf: Mit beeindruckender Stärke haben die Kommunen ihre Leistungsfähigkeit und ihren Leistungswillen – trotz langjähriger widriger finanzieller Rahmenbedingungen – aufgezeigt. Sie haben deutlich gemacht, dass es die lokale Ebene ist, die in Deutschland die stärkste Verwaltungskraft, die größte Flexibilität und die stärksten Bindungskräfte zur Bevölkerung sowie zu den vielen zivilgesellschaftlichen Bewegungen besitzt. Eine über die Flüchtlingskrise hinausreichende Schlussfolgerung besteht daher darin, dass die Kommunen dauerhaft und nicht erst anlassbezogen gestärkt werden müssen. Nur wenn die Kommunen robust genug sind, finanzielle Reserven und Spielräume haben, sind sie, aber auch Deutschland als Gesamtstaat, in der Lage, auf zukünftige, derzeit noch ungewisse Herausforderungen kraftvoll und frühzeitig zu reagieren.

Die Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015 reagieren in Inhalt und Aufbau auf die aktuellen Entwicklungen bei Asylbewerbern und anderen Flüchtlingen. Anders als die Schlaglichter steht der Gemeindefinanzbericht selbst unter dem Titel „Wachsendes Gefälle zwischen den Städten – Entwicklungschancen für alle sichern“ und thematisiert stärker die zunehmenden Unterschiede zwischen den Regionen. Die übliche Prognose der kommunalen Finanzen für die Jahre 2015 bis 2018 entfällt, auch aufgrund der ungewissen weiteren Entwicklung der Flüchtlingszahlen. Stattdessen werden die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern vom 24.09.2015 zur Finanzierung der Aufnahme und Betreuung der Flüchtlinge vorgestellt und bewertet.

Die wesentlichen Herausforderungen für die Städte bei der Flüchtlingsfrage (die auch nicht allein mit zusätzlichem Geld gelöst werden können) liegen bei zwei inhaltlichen Aspekten: Am drängendsten sind die Fragen im Zusammenhang mit der Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge, langfristig am wichtigsten sind die Fragen der Integration. Bei den Schlaglichtern aus dem Gemeindefinanzbericht wird naturgemäß ein Fokus auf die kommunalen Finanzen gelegt. Grundsätzlich ist aber festzuhalten, dass die finanziellen Aspekte derzeit eher zu klärende Rahmenbedingungen darstellen, der Kern der Flüchtlingsdebatte hat zu Recht andere Schwerpunkte.

Unbestreitbar stellt die steigende Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen Städte und Gemeinden vor gewaltige Herausforderungen. Gleichwohl sehen sich die Kommunen unverändert in der Verantwortung, Bürgerkriegsflüchtlinge und politisch Verfolgte aufzunehmen und menschenwürdig zu versorgen. Die Aufnahmebereitschaft für Asylbewerber und Flüchtlinge in den Kommunen ist nach wie vor hoch. Allerdings müssen auch die Sorgen der Menschen vor einer Überforderung der Gesellschaft ernst genommen und durch konsequentes politisches Handeln und transparente Darstellungen und Diskussionen aufgelöst werden.

Dabei muss seitens des Deutschen Städtetages eine Botschaft klar formuliert werden: Viele Städte spüren, dass ihre Leistungsfähigkeit in einzelnen Aspekten bereits über Gebühr in Anspruch genommen wird. Bei finanziellen Aspekten kann dies durch entsprechende Mittel von Bund und Ländern kompensiert werden (s. u.). Bei organisatorischen Fragen werden sich – ausreichende Mittel vorausgesetzt – mittelfristig entsprechende Strukturen etablieren lassen. Aber bei den erst noch zu bewältigenden Aufgaben der Integration ist die Leistungsfähigkeit nicht beliebig steuerbar – denn Integration kann nicht administriert werden, Integration ist eine langsame, an das Sozialleben geknüpfte Entwicklung. Ausreichendes Personal in Schulen und Kitas ist zwar eine notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingung.

Es ist zwar zweifelhaft, ob es eine feste Grenze der sozialen Belastbarkeit bzw. der Integrationsfähigkeit gibt. Es erscheint aber ebenso wenig zweifelhaft, dass ab einem bestimmten Zuwanderungsniveau Integration immer schwieriger gelingt. Die derzeitigen Flüchtlingszahlen liegen ungefähr doppelt so hoch wie im Jahr 1992, dem Jahr des sogenannten Asylkompromisses.

Ziel des Deutschen Städtetages ist es, zu verhindern, dass durch die steigenden Flüchtlingszahlen Konkurrenzen zwischen den verschiedenen sozial schwachen Gruppen der Bevölkerung geschaffen werden – z. B. durch Konkurrenzsituationen am Wohnungsmarkt oder die einseitige Belastung von Schulen in sozialen Brennpunkten. Hieraus resultiert die Forderung nach einem Programm zur Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus – nicht primär für die Flüchtlinge, sondern wegen der Flüchtlinge. Ebenso ist davon auszugehen, dass viele der Flüchtlinge zunächst im Niedriglohnssektor tätig sein werden bzw. sein müssen. Um auch hier den Konkurrenzdruck zu anderen Geringqualifizierten zu mindern, sind entsprechende Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit deutlich auszuweiten.

### **Bund-Länder-Vereinbarung zu Flüchtlingsfragen vom 24.09.2015**

Kern der Bund-Länder-Vereinbarung vom 24.09.2015 ist eine Regelung, nach der die Länder ab 2016 vom Bund für jeden Flüchtling und Monat einen festen Betrag in Höhe von 670 Euro erhalten. Es existiert keine abgesicherte Verpflichtung zur Weiterleitung der Mittel an die Gemeinden. Auch ist bislang ein deutliches finanzielles Engagement allein bei den Kosten für die unmittelbare Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge während des Asylverfahrens festzustellen. Bei den Kosten der Integration und allgemeinen Auswirkungen des Bevölkerungsanstiegs fehlen Bundeszusagen bislang. Trotz dieser Lücken ist die Vereinbarung im Grundsatz zu begrüßen.

Für diejenigen Bereiche, die von der Vereinbarung abgedeckt sind, entspricht die Vereinbarung sehr genau den Anforderungen des Deutschen Städtetages an eine sachgerechte Beteiligung des Bundes.

Es wurde vom Städtetag insbesondere gefordert, dass das Verfahren der Kostenbeteiligung die Unsicherheiten über die weiteren Flüchtlingszahlen, die Bearbeitungsdauer der Asylanträge und die hieraus resultierenden Unsicherheiten über die Höhe der insgesamt auftretenden Kosten berücksichtigen muss – Globalsummen wurden abgelehnt. Diesem Kriterium entspricht die Regelung.

Als geeigneten Weg für die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Ausgaben sah der Deutsche Städtetag eine verfassungsrechtlich abgesicherte

Pro-Kopf-Pauschale, die vom Bund an die Kommunen unter Berücksichtigung der Dauer des Asylverfahrens gezahlt wird. Nunmehr findet sich in der Vereinbarung zwar eine Regelung mit einer Pro-Kopf-Pauschale, die in Abhängigkeit von der Dauer des Verfahrens gezahlt wird – allerdings wird diese Pauschale an die Länder gezahlt! Hier ist das Risiko offensichtlich: Die Vereinbarung verzichtet völlig darauf, die Länder zur Weitergabe der Mittel an die Kommunen zu verpflichten. Dies bedeutet, dass die Kommunen, die die Arbeit vor Ort nicht nur organisieren, sondern zunächst auch finanzieren müssen, eventuell nur wenig von den zusätzlichen Mitteln sehen werden. Es ist zu befürchten, dass die in vielen Ländern völlig unzureichenden Kostenausgleichssysteme für die Kommunen seitens der Länder nur geringfügig aufgestockt werden und die Länder die Bundesmittel für eigene Zwecke verwenden. Der Deutsche Städtetag besteht auf einer Weitergabe der Bundesmittel durch die Länder an die Kommunen in einem transparenten bundeseinheitlichen Verfahren. Dabei werden sich die Länder an dem von ihnen ermittelten Betrag von 1.000 Euro je Flüchtling und Monat messen lassen müssen.

Bezüglich der Höhe der Beteiligung kann daher festgehalten werden, dass sie zwar eine deutliche Entlastung für die Länder darstellt, aber im betreffenden Zeitraum bis zum vollständigen Abschluss des Asylverfahrens nicht die anfallenden Kosten deckt. Nach der geltenden Regelung übernimmt der Bund einen deutlichen Teil von den entstehenden Gesamtkosten. Die Frage, wie hoch die Gesamtkosten insgesamt sein werden und welche Belastungen daher bei Ländern und Kommunen voraussichtlich verbleiben werden, wurde hingegen im Rahmen der Vereinbarung nicht thematisiert.

Die Regelung zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die im Allgemeinen als Kosten der Jugendhilfe zunächst in den Kommunalhaushalten anfallen, besteht aus der Zahlung einer Globalsumme. Sie berücksichtigt nicht die Möglichkeit eines weiteren Anstiegs der Flüchtlingszahlen über den – in der Vereinbarung nicht genannten – unterstellten Verlauf hinaus. Hier wird der gleiche politische Fehler begangen wie bei der Vereinbarung zur „Asylmilliarde“ im letzten Jahr: Die Regelung ist nicht transparent, somit kaum bewertbar und keinesfalls fortschreibungsfähig.

Vergleichbares gilt bei den Aussagen zur Finanzierung der Kinderbetreuung: Freiwerdende Mittel aus dem Betreuungsgeld werden über die Umsatzsteueraufteilung an die Länder weitergeleitet. Die Vereinbarung erscheint zwar grundsätzlich sachgerecht, ihre Befristung ist inhaltlich allerdings nicht

nachvollziehbar und alleine einer Verknüpfung verschiedener Zufälligkeiten geschuldet. Aus Sicht des Städtetages wäre eine Zweiteilung der Bedarfe angezeigt: Gesonderte Mittel sind für die besonderen Integrationsbedarfe der Flüchtlingskinder notwendig, eine reguläre Mittelaufstockung ist für die allein aufgrund des Zuwachses notwendigen Kapazitätsausweitungen und erhöhten Betriebskosten vorzusehen.

Neben der Kritik an Einzelmaßnahmen muss aber auch das Fehlen verschiedener Maßnahmen genannt werden: Die gesamtstaatlichen Kosten fallen nicht allein mit der Aufnahme und Unterbringung der Asylbewerber und Flüchtlinge an, sondern auch mit der Integration und daher auch noch nach Abschluss des Asylverfahrens. Für diesen Aspekt fehlen in der Vereinbarung noch ausreichende Angaben. Lediglich eine im Ziel unklare Unterstützung im Kita-Bereich mit intransparenter Kalkulationsgrundlage wurde zugesagt, hier muss noch nachgebessert werden.

Auch weitere Forderungen des Deutschen Städtetages wurden nicht umgesetzt. Um die Unterbringungssituation in den Kommunen zu verbessern, sind Bund und Länder aufgefordert, in einer konzertierten Aktion zeitnah die bestehenden Programme zur sozialen Wohnraumförderung so auszuweiten, dass der zusätzliche Bedarf an Wohnraum für Asylbewerber und Flüchtlinge abgedeckt werden kann. Zwar wurde eine Ausweitung der Programme angekündigt, aber die Höhe ist nicht ausreichend.

### **Abschätzung höherer Ausgaben im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zahl der Asylbewerber**

Den vereinbarten Regelungen werden Berechnungen zur zu erwartenden Ausgabenbelastung von Ländern und Kommunen gegenübergestellt. Zwei wichtige Aussagen sollen hier vorweggenommen werden: Erstens ist festzuhalten, dass eine genaue Aussage zur Änderung der Ausgaben nicht möglich ist, da die Ausgaben von der nicht sicher vorhersagbaren Zahl der im Verfahren befindlichen Flüchtlinge abhängen. Diese wiederum hängt von der Zahl der ankommenden Flüchtlinge und dem Kapazitätsaufbau im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ab. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass auch bei einem Fortbestehen des für dieses Jahr prognostizierten Zuzugs von Flüchtlingen die fiskalische Herausforderung an den öffentlichen Gesamthaushalt zwar sehr groß ist, aber seine Stabilität nicht gefährdet ist. Diese Aussage gilt jedoch nicht für jeden einzelnen

öffentlichen Haushalt. Es ist daher davon auszugehen, dass die Frage aufgeworfen werden wird, inwiefern es sich bei den fiskalischen Belastungen um eine der im Artikel 109 Grundgesetz (GG) als Ausnahme von der Schuldenbremse vorgesehenen „außergewöhnliche[n] Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen“ handelt. Detaillierte Darstellungen zur Berechnungsmethodik finden sich im Gemeindefinanzbericht.

Ziel der Berechnungen ist es, insbesondere in Abhängigkeit von der Zahl der eintreffenden Flüchtlinge, Annahmen über Verfahrensdauern und Anerkennungsquoten etc. zu schätzen, welche Kosten für Länder und Kommunen entstehen (unabhängig von der Frage, welches Übermaß der Ausgaben von den Kommunen getragen werden muss). Die Kostenschätzung dient somit haushaltswirtschaftlichen Zwecken und der Vorbereitung fiskalpolitischer Entscheidungen. Sie dient nicht etwaigen Entscheidungen in Bezug auf die Fortentwicklung der Asyl- und Einwanderungspolitik. Hierzu wurden zwei Szenarien erstellt, bei denen sich jahresdurchschnittlich 500.000 bzw. 1.200.000 Flüchtlinge im Verfahren des BAMF befinden.

Drei Arten von Ausgaben, die von Ländern und Kommunen zu leisten sind, gehen in die Berechnungen ein. Die Ausgaben werden unterschieden in, erstens, die direkten Kosten im Zusammenhang mit der Unterkunft und Versorgung der ankommenden Flüchtlinge für die Dauer des Asylverfahrens. Zweitens sind die Integrationskosten zu betrachten. Drittens sind die Kosten für den allgemeinen Bevölkerungszuwachs sowie die Abfederung von Belastungen sozial schwacher Gruppen zu quantifizieren, die sich z. B. am Wohnungs- oder Arbeitsmarkt ergeben können. Es wird also zwischen einerseits migrationsabhängigen und andererseits migrationsursachenabhängigen Kosten unterschieden.

In der Summe ergeben die Szenariorechnungen, dass die öffentlichen Kassen von Ländern und Kommunen im Jahr 2016 durch die Flüchtlingsausgaben je nach Asylbewerberzahlen in der Größenordnung von zirka 7 bis 16 Milliarden Euro belastet werden. Bei Berücksichtigung der bislang vom Bund zugesagten Mittel (inklusive Spitzabrechnung und Betreuungsgeld) ergibt sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf in Höhe von mindestens 3 bis 5,5 Milliarden Euro, die Länder und Kommunen aufbringen müssten. In den Szenariorechnungen sind Mittel des Bundes in Höhe von zirka 4 bis zirka 10,5 Milliarden Euro berücksichtigt, die sich

aus der in den Szenarien jeweils unterstellten Zahl der Asylbewerber im Verfahren des BAMF ableiten.

Ergänzend sind Ausgaben zur Sicherung der Rahmenbedingungen für eine gelingende Integration notwendig. Diese betreffen insbesondere den Wohnungsmarkt. Gerade vor dem Hintergrund des Zieles, Konkurrenzen auf dem Wohnungsmarkt für sozial Schwache zu verhindern, ist in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt im unteren Segment die Förderung von sozial gebundenen Wohnungen mit niedrigen Mieten erforderlich. Es ist wichtig, dass es sich hier nicht vorrangig um Wohnungen handelt, die für die Flüchtlinge gebaut werden, sondern um Wohnungen, die für alle sozial schwachen Gruppen wegen des ohnehin vorhandenen Bedarfs an kostengünstigen Wohnungen und wegen der Flüchtlinge gebaut werden. Das minimale Volumen für die Förderprogramme von Bund und Ländern beträgt zirka 1 Milliarde Euro aufgrund der im Jahr 2015 ankommenden Flüchtlinge. Aufgrund der im Jahr 2016 eintreffenden Flüchtlinge liegt das minimale Volumen für die Förderprogramme von Bund und Ländern in der Größenordnung von 1 bis 2 Milliarden Euro.

Es ist dem Deutschen Städtetag ein besonderes Anliegen, nochmals zu bekräftigen, dass er nicht einer Ausgestaltung der Asylpolitik unter dem Gesichtspunkt der Ausgaben oder finanziellen Kosten das Wort reden will. Die hier vorliegende Ermittlung bestimmter flüchtlingsbedingter Mehrausgaben dient vielmehr dem Zweck des entsprechenden Ausgleichs zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen. Einfach gesagt: Es stellt sich nicht die Frage, ob die Ausgaben für die Flüchtlinge „richtig“ sind oder nicht, sie sind derzeit schlicht notwendig. Humanität ist nicht zum Nulltarif zu haben.

Auch ein Sparen am falschen Ende – der erzwungene Verzicht auf eine Unterstützung der Integration aufgrund unzureichender Finanzmittelverteilung im Bundesstaat – würde nicht nur mittel- und langfristig fiskalisch nachteilig sein, sondern soziale Stabilität beeinträchtigen.

Sorgen, dass die fiskalische Stabilität des öffentlichen Gesamthaushaltes – also der Summe aller öffentlichen Haushalte – durch die Flüchtlingsaufnahme gefährdet sein könnte, sind ernst zu nehmen. Diese Sorgen sind auch deshalb verständlich, weil die Haushalte einzelner Gebietskörperschaften aufgrund der Flüchtlinge in ihrer Stabilität bedroht sind. Dennoch sind die Sorgen in der Gesamtschau nicht berechtigt.

## Rückblick auf die Kommunal финанzen im Jahr 2014

Im Jahr 2014 konnte in den Kernhaushalten der Städte, Landkreise und Gemeinden lediglich ein positiver Finanzierungssaldo von + 0,6 Milliarden Euro erzielt werden. Im Jahr 2013 betrug der Überschuss noch + 1,7 Milliarden Euro. Trotz einer guten und stabilen konjunkturellen Lage ist somit zum zweiten Mal in Folge ein Absinken des Finanzierungssaldos zu verzeichnen. Diese angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage zunächst unverständlich erscheinende Entwicklung beruht auf zwei langfristigen Trends:

### Kommunal финанzen 2012 bis 2014 in den west- und ostdeutschen Flächenländern<sup>1)</sup>

Einnahmen/Ausgaben	2012	2013	2014 <sup>3)</sup>	2013	2014 <sup>3)</sup>
	in Mrd. €			+/- %	
<b>Einnahmen <sup>2)</sup></b>	<b>190,04</b>	<b>199,01</b>	<b>205,33</b>	<b>4,7</b>	<b>3,2</b>
darunter:					
Steuern	74,33	76,86	79,47	3,4	3,4
darunter:					
Grundsteuern	10,64	11,02	11,32	3,6	2,7
Gewerbesteuererinnahmen	32,29	32,62	33,05	1,0	1,3
Einkommensteueranteil	26,88	28,52	30,26	6,1	6,1
Umsatzsteueranteil	3,55	3,62	3,68	2,0	1,7
nachrichtlich:					
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	39,00	39,41	39,73	1,1	0,8
Gebühren	16,66	17,02	17,47	2,1	2,6
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	61,35	66,81	70,47	8,9	5,5
Investitionszuweisungen von Land/Bund	7,14	7,36	7,28	3,1	-1,2
Sonstige Einnahmen	30,57	30,96	30,64	1,3	-1,0
<b>Ausgaben <sup>2)</sup></b>	<b>187,45</b>	<b>197,54</b>	<b>204,71</b>	<b>5,4</b>	<b>3,6</b>
darunter:					
Personal	48,21	50,29	52,38	4,3	4,2
Sachaufwand	39,66	42,28	42,95	6,6	1,6
Soziale Leistungen	44,71	47,24	49,40	5,6	4,6
Zinsen	4,02	3,76	3,45	-6,4	-8,3
Sachinvestitionen	19,72	20,81	22,23	5,5	6,8
davon:					
Baumaßnahmen	15,33	16,03	16,93	4,5	5,6
Erwerb von Sachvermögen	4,39	4,78	5,30	8,8	10,9
Sonstige Ausgaben	31,12	33,16	34,31	6,6	3,4
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>2,59</b>	<b>1,47</b>	<b>0,62</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

<sup>1)</sup> In den Flächenländern (ohne Stadtstaaten); für die Jahre 2012 und 2013 Rechnungsergebnisse, 2014 Vierteljährliche Kassenstatistik.

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

<sup>3)</sup> Abweichungen zu den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten resultieren aus der Berücksichtigung von zwischenzeitlich bekannt gewordenen Korrekturbedarfen in den Bereichen „Soziale Leistungen“ (Absenkung des Niveaus um 150 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern) sowie „Sachaufwand“ (Absenkung des Niveaus um 230 Mio. Euro bei den westdeutschen Flächenländern). Der Finanzierungssaldo wurde dementsprechend um 380 Mio. Euro angehoben.

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

- Wie in den Vorjahren, so sind auch in diesem Jahr die Ausgaben für die konjunkturabhängigen sozialen Leistungen überproportional gestiegen. Lediglich bei einem kleinen Teil dieser Ausgaben (Grundsicherung im Alter) werden Kostensteigerungen vollumfänglich vom Bund getragen. Daher führen diese Ausgabensteigerungen trotz der Finanzierungsbeitragung des Bundes zu einer entsprechenden Belastung des kommunalen Finanzierungssaldos.
- Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung verlief regional unterschiedlich. In den finanzstärkeren Kommunen wurde zusätzlicher Finanzierungsspielraum insbesondere zur Ausweitung der Sachinvestitionen verwendet. Einnahmesteigerungen in diesen Regionen führten also nicht zu einer Verbesserung des Finanzierungssaldos, sondern zu einem in der Kassenstatistik nicht abgebildeten Abbau des Investitionsstaus. In denjenigen Bundesländern, in denen die Kommunen besonders finanzschwach sind, war als zusätzliche Belastung eine verhaltene Einnahmenentwicklung festzustellen. Dies führte zu höheren Finanzierungsdefiziten, die das bundesweite Ergebnis beeinflusst haben.

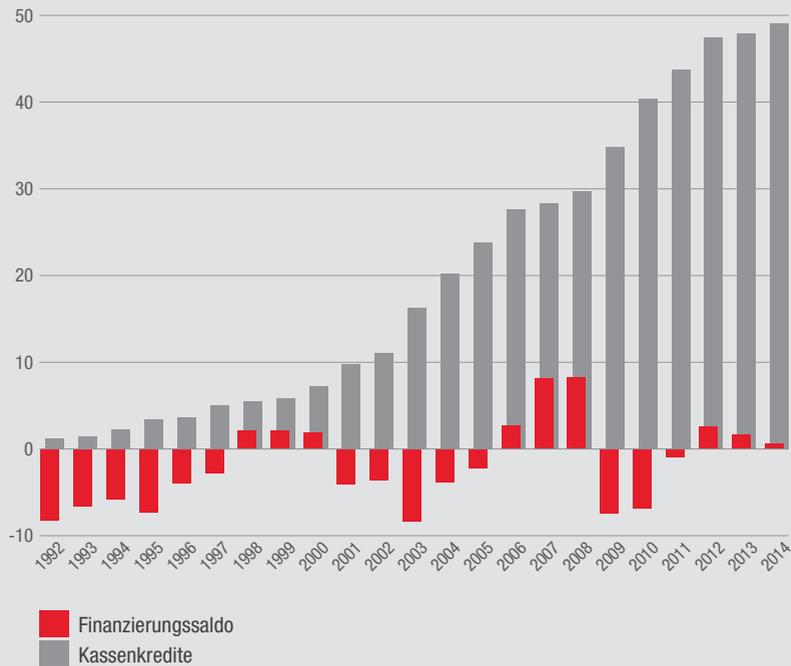
Diese Entwicklung zeigt sich auch in der bundesweiten Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die Ausgaben stiegen im Jahr 2014 mit 4,6 Prozent stärker als im langjährigen Durchschnitt und auch stärker als die Einnahmen dieses Jahres (+ 4,1 Prozent). Innerhalb der Ausgaben lagen sowohl die deutlichen Zuwächse bei den Sachinvestitionen (+ 7,0 Prozent) als auch der Anstieg der sozialen Leistungen (+ 5,2 Prozent) deutlich über dem Anstieg der Ausgaben insgesamt. Hervorzuheben ist die entlastende Wirkung, die auf das niedrige Zinsniveau zurückzuführen ist: Ohne einen Rückgang der von den Kommunen – trotz der insgesamt annähernd gleich gebliebenen Höhe der Verschuldung – zu leistenden Zinszahlungen um 300 Millionen Euro bzw. 8,5 Prozent wäre der Ausgabenanstieg noch deutlicher ausgefallen.

Die überproportionalen Zuwächse der Steuereinnahmen der Länder in den vergangenen Jahren kommen nun zum Teil bei den Kommunen an (+ 6,7 Prozent). Sie liegen deutlich über dem Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen, der 3,5 Prozent betragen hat. Aufgrund einer Vielzahl von Hebesatzanhebungen sind die Grundsteuern deutlich stärker gestiegen als die Inflationsrate (2,6 Prozent).

Die Kassenkredite sinken immer noch nicht. Nachdem im letzten und vorletzten Jahr eine Reihe von Sondereffekten (Schutzschirme, Entschul-

## Kassenkreditanstieg – ein ungelöstes Problem

Kassenkredite und Finanzierungssaldo im Vergleich, in Milliarden Euro



Eigene Zusammenstellung und Berechnung nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes. Der Finanzierungssaldo im Jahr 2014 wurde aufgrund bekannt gewordener Korrekturbedarfe geändert (s. Fußnote 3 in Übersicht 1).



dungsprogramme und ähnliches) ihren Anstieg gedämpft hat, wird mit dem nun erneuten Anstieg der Kassenkredite um 1,2 Milliarden Euro von 48 auf 49,2 Milliarden Euro deutlich, dass keine Entwarnung gegeben werden kann. Es ist allerdings festzuhalten, dass es in den einzelnen Ländern mit hohen Kassenkreditbeständen deutlich unterschiedliche Entwicklungen gibt. Wie auch im Vorjahr sind Kassenkreditanstiege insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu verzeichnen. In diesen Ländern war insgesamt ein Kassenkreditanstieg von mehr als 1,7 Milliarden Euro zu verzeichnen. Dagegen gingen in den anderen Ländern die Kassenkreditbestände zeitgleich im Saldo um zirka 500 Millionen Euro zurück.

Der inakzeptabel hohe Kassenkreditbestand sorgt damit auch weiterhin für ein ernstes Risiko in der Finanzplanung der betroffenen Kommunen. Die Zinszahlungen für Kassenkredite sind aufgrund der typischerweise kurzfristigen Laufzeiten stark von der aktuellen Zinsentwicklung abhängig und somit nur begrenzt mittelfristig planbar. Aufwendig ausgehandelte kommunale Sanierungspläne wären bei einem Zinsanstieg schnell unrealisierbar.

## Regionale Disparitäten – Indikatoren

Regionale Disparitäten und Strukturschwäche sind neben dem Flüchtlingsthema die zentralen Themen des Gemeindefinanzberichts, wie auch der derzeitigen finanzpolitischen Diskussionen insgesamt.

Die Entwicklung kommunaler Disparitäten kann zunächst anhand der Entwicklung der regional höchst unterschiedlich verteilten Kassenkreditbestände aufgezeigt werden. Bereits bei Verwendung des einfachen Indikators Kassenkredite als Zeichen für die dauerhafte Finanznot zeigt sich eine dramatische Kluft zwischen den verschiedenen Städten bzw. Regionen.

Zusätzlich gilt, dass Kassenkredite nicht allein als Problemindikator eine Rolle spielen, der auf tatsächliche Probleme verweist: Hohe Kassenkredite sind auch als eigenständiges Problem anzusehen.

Einzelne Zahlen verdeutlichen die Problemlage: Probleme mit hohen Kassenkreditbeständen sind insbesondere im Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen anzutreffen. Hier reichen die Werte von mehr als 1.000 Euro je Einwohner in Hessen bis zu mehr als 2.000 Euro je Einwohner im Saarland. Auch in den fünf Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind kommunale Kassenkreditbestände von durchschnittlich (!) mehreren Hundert Euro je Einwohner festzustellen.

Ein Spiegelbild zu Volumen und Entwicklung der Kassenkredite ist die Höhe der Investitionen und deren Entwicklung. In Bayern und Baden-Württemberg hat sich der Abstand der ohnehin weit überdurchschnittlichen Investitionsniveaus im letzten Jahr zum (leicht gestiegenen) bundesdurchschnittlichen Niveau leicht vergrößert. Im Ergebnis lag z. B. das Investitionsvolumen bayrischer Kommunen mit 494 Euro je Einwohner um praktisch 200 Euro über dem Durchschnitt der Kommunen insgesamt. Dass das In-

vestitionsniveau in Bayern bald doppelt so hoch ist wie im Durchschnitt der Bundesrepublik, wird mittel- und langfristig zu einer Verstärkung räumlicher Ungleichgewichte führen.

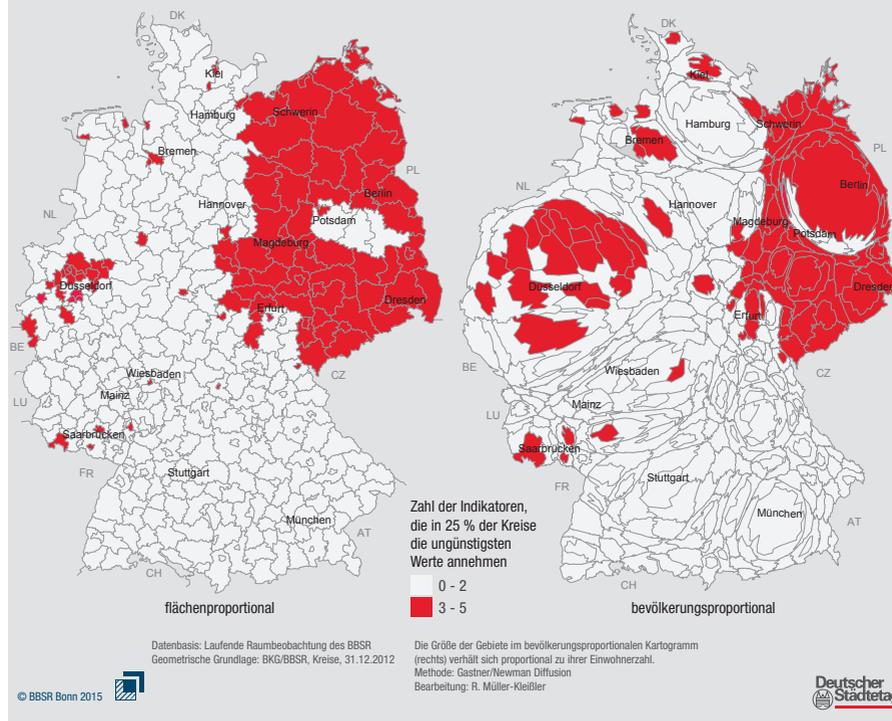
Für die finanzschwächeren Kommunen ist im Gegenzug festzustellen, dass sie ihre ohnehin im bundesweiten Vergleich niedrigen Investitionsniveaus in der Summe nicht an den Durchschnitt annähern konnten. In Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und dem Saarland liegen die Investitionen weiterhin klar unter dem bundesweiten Durchschnitt, in NRW betragen die Investitionen nur knapp 60 Prozent des Durchschnitts. Die nicht getätigten Investitionen werden auch in der Zukunft fehlen.

Neben fehlenden Investitionen führt auch die unterlassene Instandhaltung von öffentlicher Infrastruktur zu kommunalen Standortnachteilen. Die Größenordnung des kommunalen Investitionsstaus von, laut des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), 130 Milliarden Euro bestätigt auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Bei den Ursachen regionaler Disparitäten unstrittig ist 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. In der öffentlichen Debatte bislang zu wenig beachtet ist jedoch, dass sich Strukturschwäche nicht alleine auf die kommunale Haushaltssituation beziehen kann bzw. darf. Strukturschwäche ist vielmehr ein mehrdimensionales Problem. Neben reinen Finanzkennzahlen sind auch die soziostrukturellen Faktoren in den Blick zu nehmen, die in Ergänzung zu bzw. im Zusammenspiel mit dem Finanz(ausgleichs)system die kommunale Haushaltssituation vor Ort wesentlich prägen. Besonders problematisch ist hierbei, dass eine Belastung im Normalfall nicht allein kommt – das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat Karten entwickelt, die dies verdeutlichen.

Die Grafik „Gebündelte Risikoindikatoren“ (siehe Seite 21) zeigt erstens die regionale Risikoballung auf. Die unterschiedliche Färbung verdeutlicht sowohl in der linken als auch der rechten Seite der Grafik, in welchen Regionen mehr als die Hälfte der Risikoindikatoren Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Medianeinkommen, Kinderarmut und Schulabgänger ohne Abschluss beim bundesdeutschen Vergleich im unteren Viertel liegt. Es wird ganz deutlich: Probleme treten geballt und nicht isoliert voneinander auf.

### Gebündelte Risikoindikatoren: Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Medianeinkommen, Kinderarmut und Schulabgänger ohne Abschluss



Neben der Frage der räumlichen Konzentration thematisiert die rechte Hälfte der Grafik, als zweiten Aspekt, auch die Frage der Betroffenheit. Für die politische Relevanz räumlicher Ungleichheit ist schließlich nicht die Frage entscheidend, ob hohe Arbeitslosigkeit und erschreckend hohe Schulabbrecherquoten in einem dünn besiedelten Landkreis mit 200.000 Einwohnern grassieren oder in einer vom Strukturwandel zerrütteten Stadt mit ebenso vielen Einwohnern. Die bekannten flächenproportionalen Karten, bei denen die dargestellte Gebietsfläche genau der tatsächlichen Fläche entspricht, verleiten aber zu Fehlschlüssen: Sie zeigen immer die Größe eines von Problemen betroffenen Gebietes, nicht aber die Anzahl der von einem Problem betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Bevölkerungsproportionale Karten beheben diesen Mangel: Bei ihnen ist die Größe der Gebiete in der Kartendarstellung proportional zur Einwohnerzahl. Hierdurch wird auch

optisch deutlich, dass die Problemlagen in z. B. den Ruhrgebietsstädten, dem Saarland, den ehemaligen Textilstädten in Rheinland-Pfalz oder den ehemaligen Werftstandorten im Norden der Republik mit den betroffenen ostdeutschen Regionen zwar nicht mit Blick auf die Ursachen, aber sehr wohl mit Blick auf die Anzahl der betroffenen Bürgerinnen und Bürger vergleichbar sind.

## Zentrale Finanzthemen

Disparitäten gelten inzwischen als das zweite „Megathema“ der Politik. Lange wurde die Problematik in der öffentlichen Debatte ignoriert, dies hat sicherlich auch mit der hohen Komplexität der Ursachen, mit den Problemen bei der Messung und der nicht immer ganz eindeutigen Haltung zum Ausmaß der akzeptablen und der eben nicht akzeptablen regionalen Unterschiede zu tun.

Im Deutschen Städtetag ist die Debatte mittlerweile weit fortgeschritten. Dies gilt auch für den oftmals eher als schillernd zu bezeichnenden Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Bei diesem Konzept der gleichwertigen Lebensverhältnisse sind zwei Aspekte zu trennen. Der erste Aspekt ist weit bekannt und wird auch an verschiedenen Stellen breit diskutiert: Es ist abzugrenzen, woran sich gleichwertige Lebensverhältnisse festmachen lassen. Ein zweiter Aspekt ist vor dem Hintergrund der Verantwortungszuweisung an die verschiedenen Akteure zu beachten: Es ist zu entscheiden, ob es sich beim Konzept gleichwertiger Lebensverhältnisse entweder um einen expliziten Verfassungsauftrag handelt, bei dem der Bund also zum Handeln im Sinne der Sicherung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse verpflichtet ist. Oder ob es ein Instrument zur Begrenzung der Einflussphäre des Bundes ist, bei der die Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu einer „Sondergenehmigung“ für die Gesetzgebung durch den Bund führen kann. Im Falle eines Verfassungsauftrags muss der Bund selbst direkt aktiv werden, im Falle einer die Einflussphäre des Bundes begrenzenden Regelung darf der Bund aktiv werden, sofern ein entsprechendes Finanzsystem nicht den Ländern die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten an die Hand gibt.

Auch wenn bei der ersten Frage nach den Indikatoren von Gleichwertigkeit nicht im Detail Konsens erzielt werden sollte, erscheinen Kompromisse problemlos denkbar, weil sich ein gemeinsames Grundverständnis abzeichnet:

Die Vermutung liegt nahe, dass regional unterschiedliche Bildungschancen gegen das Prinzip der Gleichwertigkeit verstoßen, regional unterschiedliche Freizeitmöglichkeiten hingegen nicht. Auch scheint die früher häufig anzutreffende und in den Gründungsjahren der Bundesrepublik sicherlich auch richtige Annahme, dass bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse insbesondere Stadt-Land-Fragen zu thematisieren seien, kaum noch ernsthaft vertreten zu werden. Die Debatte der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wendet sich tendenziell von früheren Fragen wie der Verfügbarkeit bestimmter Infrastrukturen ab und fokussiert stattdessen stark auf die allgemeinen Beteiligungs- und Teilhabechancen der Bürgerinnen und Bürger.

Derzeit wird in der politikberatenden Wissenschaft über die Möglichkeiten und Methoden zur Messung von Disparität bzw. Strukturschwäche und deren Folgen für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse diskutiert. Dabei gelten zur Messung von Strukturschwäche und ihren Auswirkungen auf die elementaren Aspekte des Lebensumfeldes vor Ort sogenannte Indikatorensysteme als zweckmäßig. Unter Bezugnahme auf Arbeitsmarktregionen (Kernstadt samt einpendelndem Umland, in sich abgeschlossener ländlicher Raum) greifen die Indikatorensysteme die Bereiche Soziales (SGB-II-Quote, Unterbeschäftigung, Armutsgefährdungsquoten von Kindern), Bildung (Schulabbrecherquoten) und Wirtschaft (BIP je Beschäftigten, evtl. unter Berücksichtigung von regionalen Preisniveaus) auf. Die oben vorgestellte Grafik ist für diese neue Betrachtungsweise beispielgebend. Auch wenn innerhalb des Deutschen Städtetages keine im Detail abgestimmte Auffassung zu einem sachgerechten Indikatorensystem existiert, sind die Vorschläge einer Fokussierung auf die genannten Bereiche ausdrücklich zu begrüßen und zu befördern.

Beim zweiten Aspekt, dem Status des Konzepts der gleichwertigen Lebensverhältnisse, zeichnet sich eine Konsensbildung ab. Auf politischer Ebene wird eine Pflicht des Bundes zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar nur höchst selten bestritten, diskutiert wird allein darum, ob beim jeweils angesprochenen Politikbereich die Gleichwertigkeit gefährdet sei oder nicht. Die Diskussion auf verfassungsrechtlicher Ebene sieht eine entsprechende verfassungsrechtliche Verpflichtung des Bundes aber nicht. Festzuhalten ist daher, dass es zwar einen politischen Konsens zum Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse gibt, aber keine verfassungsrechtliche Verpflichtung.

Somit ist der Bereich, der als gleichwertigkeitsrelevant anzusehen ist, relativ eng abzugrenzen. Gleichwertigkeit ist insbesondere dort bedroht, wo zentrale Fragen des Sozialstaatsverständnisses, z. B. die ortsunabhängige Sicherstellung von Chancen- und Bildungsgerechtigkeit, betroffen sind. Derartige Einschränkungen von Gleichwertigkeit sind abzulehnen.

Bei den aktuellen finanzpolitischen Debatten sind regionale Disparitäten bzw. deren Minderung mindestens im Hintergrund immer als Problemlage bzw. Zielstellung vorhanden. Bei Fragen der Finanzierung von Investitionen gerade finanzschwacher Kommunen oder bei Entwicklungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen (als ein zentrales Thema zum Umgang mit länderinternen Disparitäten schlechthin) sind die Bezüge zur Disparität überdeutlich. Aber auch bei Debatten zur Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern, zur Grundsteuerreform, zur Reform des Rechnungswesens der öffentlichen Hand (EPSAS) sowie zu risikoorientierten Prüfungsansätzen in der Rechnungsprüfung sind Bezugspunkte zum Thema Disparität zu sehen: Die zunehmend auch nach Finanzschwäche ausdifferenzierte Hebesatzlandschaft bei der Grundsteuer zeigt deutlich auf, wie unterschiedlich der Finanzbedarf in einzelnen Kommunen ausfällt. Und die Debatte um die EPSAS hat ihren Hintergrund in Ungleichgewichten auf europäischer Ebene – und dem Versuch, sie besser statistisch erfassen zu können.

Den Kommunen fällt bei diesen Debatten eine besondere Aufgabe zu: Sie müssen verhindern, dass sich Bund und Länder gegenseitig die Verantwortung zuschieben und dass Bund und Länder als Folge dessen die betroffenen Kommunen bzw. ihre Bürgerinnen und Bürger mit ihren Problemen allein lassen. Hier sind Bund und Länder aufgefordert, sich über ihre jeweiligen Aufgaben zu einigen. Um es deutlich zu sagen: „Leerstellen“, d. h. unstrittig zu erledigende Aufgaben, sind ohne die Benennung einer hierfür politisch verantwortlichen Ebene in einem föderalen Staat schlichtweg inakzeptabel. Die Aufforderung an Bund und Länder, die von den Kommunen immer wieder hervorgehoben werden muss, besteht darin, regionale Unterschiede dann entschieden zu bekämpfen, wenn nicht mehr von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen werden kann. Unterschiede unterhalb dieser Schwelle sind hinzunehmen.

Unter diesem Blickwinkel wird klar, warum sich gerade der Deutsche Städtetag so vehement für strukturelle Verbesserungen der Kommunalfinanzen anstelle einer Vielzahl von „Einzelgeschenken“ einsetzt. Es darf nicht der

falsche Anschein erweckt werden, dass das grundlegende Problem der zunehmenden Disparität beherrscht werde oder gar kurz vor einer Lösung stehe, wenn die Wahrheit anders lautet.

Die verschiedenen jüngsten Maßnahmen des Bundes wie das Programm zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen, die „Soforthilfe“ zugunsten der Kommunen, ihre Aufstockung für das Jahr 2017 oder auch die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kommunen und der Länder an der Integration und Unterbringung von Flüchtlingen im Jahr 2015 sind genau dies: Einzelmaßnahmen. So sehr sie zu begrüßen sind, ihre Bedeutung geht nicht über die unmittelbaren aktuellen Erfordernisse hinaus, sie führen nicht zu einer dauerhaften Verbesserung der kommunalen Lage. Vielmehr bergen sie die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit der falsche Eindruck entsteht, kommunale Probleme seien gelöst. Vergegenwärtigt man sich die überschaubaren finanziellen Dimensionen, werden Relationen deutlich. In den Jahren 2015 bis 2018 beläuft sich die mit den ersten drei der oben genannten Maßnahmen verbundene Verbesserung der kommunalen Finanzsituation auf die Größenordnung von überschlägig zirka 6 Milliarden Euro.

Ein Vergleich relativiert diese Zahl: Der Bund hat beschlossen, nicht nur die verfassungsrechtlich notwendige Anhebung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer auf den Weg zu bringen, sondern eine weitere Steuerensenkung zu initiieren. Die Rechtsverschiebung des Einkommensteuertarifs, mit der Effekte der sogenannten kalten Progression beseitigt werden sollen, ist anders als die Anhebung des Grundfreibetrags verfassungsrechtlich keineswegs notwendig. Die Änderungen bei der Einkommensteuer führen jahresdurchschnittlich zu direkten und indirekten Einnahmeverlusten bei den Kommunen in Höhe von zirka einer Milliarde Euro.

## **Reform der föderalen Finanzbeziehungen**

Im Jahr 2019 läuft eine Vielzahl zentraler finanzpolitischer Regelungen aus. Zusätzlich greifen ab 2020 die Schuldenbremsen in Bund und Ländern in vollem Umfang.

Die Verhandlungen sind bislang nicht besonders erfolgreich – und selbst wenn in der Zeit zwischen Redaktionsschluss und Veröffentlichung des Gemeindefinanzberichts eine Einigung erzielt worden sein sollte, wird wohl festgestellt werden können: Das Ergebnis ist das Ergebnis eines politischen

Tauziehens, das Erzielen eines Kompromisses, nicht das Ergebnis einer Verständigung und keinesfalls die Umsetzung eines gemeinsamen Ziels. Eine vernünftige Umsetzung des bundesstaatlichen Prinzips und der bündischen Solidarität sieht anders aus.

Aus Sicht des Städtetages stehen einige der Ziele, die eine Neuordnung ermöglichen muss, außer Frage. Eine Einigung ist nur dann als erfolgreich, sachgerecht oder zufriedenstellend anzusehen, wenn sie zu den nachfolgend genannten Problemfeldern bessere und langfristig tragfähigere Lösungswege aufweist, als derzeit existieren. Dazu gehören die folgenden Punkte:

- Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben
- Förderung strukturschwacher Regionen
- Sicherung der kommunalen Investitionskraft
- Lösung des Altschuldenproblems

Diese Liste ist gleichsam das Prüfraster für die Diskussionen zu den föderalen Finanzbeziehungen: Erst wenn in diesen Problemfeldern gute Lösungen gefunden wurden, kann die Reform als erfolgreich gelten.

### **Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben**

An der Notwendigkeit einer schnellen und umfänglichen Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben werden von keiner Seite Zweifel geäußert. Auch gibt es bereits erste Umsetzungsschritte – zumindest die im Koalitionsvertrag zugesicherte Soforthilfe für die nächsten drei Jahre ist auf dem Weg. Es ist politisches Ziel aller Beteiligten, die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft aufgrund der damit verknüpften Fragen einer Bundesauftragsverwaltung zumindest im Rahmen der Umsetzung der Soforthilfe nicht über 50 Prozent anwachsen zu lassen. Vorschläge des Bundes, die Soforthilfe in Höhe von 1 Milliarden Euro in den Jahren 2015 und 2016 hälftig durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und hälftig durch eine Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer (in letzter Zeit gelegentlich fälschlich als „kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer“ bezeichnet, die Kreise haben mit Ausnahme der Jagdsteuer keine Steuerertragshoheit) an die Kommunen weiterzuleiten, wurden akzeptiert. Bei der Soforthilfe im Jahr 2017 in Höhe von 2,5 Milliarden Euro, die auch unterschiedliche Lesarten der Formulierung im Koalitionsvertrag zum Beginn der dauerhaften Entlastung der Kommunen versöhnen sollte, werden

letztlich 40 Prozent der Mittel über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft weitergeleitet, 60 Prozent über die Umsatzsteuer.

Die Selbstverpflichtung des Bundes im Koalitionsvertrag, die Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen um 5 Milliarden Euro pro Jahr zu entlasten, ist bislang noch nicht verwirklicht. Der zunächst geplante Weg, diese Entlastung über die Einführung eines Bundesteilhabegeldes vorzunehmen, wird derzeit nicht weiter verfolgt.

Der Umgang mit den fiskalischen Aspekten der sehr hohen Zahl von Flüchtlingen, bei denen vorrangig die Kommunen für die Aufnahme, Unterbringung und ggf. Integration sorgen, ist derzeit noch nicht abschließend geklärt. Unbestritten hat die aktuelle Versorgung der Flüchtlinge Vorrang vor der Diskussion um die Finanzierung dieser Aufgaben. Dennoch werden der Themensetzung des Gemeindefinanzberichts entsprechend die fiskalischen Aspekte vorrangig behandelt. Aufgrund der Aktualität des Themas finden sich die gesonderten Darstellungen in Teil I des Gemeindefinanzberichts.

### **Förderung strukturschwacher Regionen, Sicherung der kommunalen Investitionskraft**

Der Deutsche Städtetag begrüßt das Programm des Bundes zur Stärkung der Investitionsfähigkeit finanzschwacher Kommunen. Der Bund richtet ein Sondervermögen mit einem Volumen von 3,5 Milliarden Euro ein, aus dem in den Jahren 2015 bis 2018 kommunale Investitionen mit einem maximalen Fördersatz von 90 Prozent gefördert werden. Das Programm wird über die Länder abgewickelt. Es richtet sich an Kommunen, die nach von den jeweiligen Ländern zu erarbeitenden Kriterien aufgrund von Strukturschwäche als finanzschwach gelten. Die Förderbereiche ergeben sich aus den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, auch Maßnahmen für den Klimaschutz gehören dazu.

Wichtiger als die mit dem Programm verbundenen finanziellen Mittel sind jedoch weitere Aspekte. Dazu gehört das mit dem Programm verbundene Signal: Der Bund zeigt, dass er die zunehmende Disparität erkennt und auch bereit ist, Verantwortung zu übernehmen, um wachsenden Unterschieden zwischen strukturstarken und strukturschwachen Kommunen und Regionen entgegenzuwirken.

Die verschiedenen Kritikpunkte oder Vorbehalte, die anlässlich dieses Programms zu äußern sind, ändern nichts an der positiven Grundhaltung: Das Programm ist eindeutig ein Schritt in die richtige Richtung. Die Grundzüge der Kritik bzw. der Forderungen an den Bund lassen sich unter den drei Schlagworten zusammenfassen: dauerhafte Entlastung, bessere Verteilungsbegründung und höheres Volumen. So muss z. B. vor der Illusion gewarnt werden, dass mit den zusätzlichen Mitteln des Bundes der kommunale Investitionsstau aufgelöst werde. Die zusätzlichen Bundesmittel betragen zirka 3 Prozent des vom KfW-Kommunalpanel ausgewiesenen kommunalen Investitionsrückstands von zirka 120 bis 130 Milliarden Euro.

Wie auch zu Beginn des Abschnitts hervorgehoben, darf die Unterstützung der Kommunen durch den Bund nicht immer wieder durch isolierte ad-hoc-Programme in Abhängigkeit von der aktuellen Haushaltslage des Bundes erfolgen. Allein eine fest verankerte und regelgebundene Ausweitung der Entlastung der Kommunen von sozialen Leistungen durch den Bund sowie die Möglichkeit zur direkten Kooperation zwischen Bund und Kommunen können die kommunale Finanzsituation strukturell verbessern. Das Kooperationsverbot muss zu einem Kooperationsmechanismus weiter entwickelt werden, der es den drei Ebenen ermöglicht, sich im Bedarfsfall auf eine gemeinsame Aufgabenerledigung zu verständigen. Der positive Aspekt des derzeitigen Kooperationsverbotes – ein Schutz der Kommunen vor der weiteren Übertragung von Bundesaufgaben ohne finanzielle Kompensation – ist zu erhalten.

Die Verteilkriterien beim Programm zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen lassen sich sicherlich weiterentwickeln und verfeinern. Die Grundidee, Mittel des Bundes nach Bedarfskriterien zu verteilen, die auch die sozio-ökonomische Strukturen berücksichtigen (Arbeitslosigkeit), ist sicherlich richtig und sollte unabhängig von Kritik im Detail nicht angezweifelt werden. Das ist bei dem anzustrebenden dauerhaften Programm zur Förderung strukturschwacher Städte und ihrer Regionen zu beachten.

### **Schuldenbremse und Fiskalpakt – Chancen und Risiken aus kommunaler Sicht**

Im Jahr 2009 wurde ein grundsätzliches Verschuldungsverbot für Bund und Länder in das Grundgesetz aufgenommen. Der Fiskalpakt auf europäischer Ebene, der diesen Regelungen in vieler Hinsicht nachgebildet wurde, ist

mittlerweile in Kraft getreten. Das mittelbare Ziel von Schuldenbremse und Fiskalpakt ist die Sicherstellung dauerhaft tragfähiger öffentlicher Finanzen. Dies kann nur funktionieren, wenn sich der zunehmende Konsolidierungsdruck insbesondere in den Länderhaushalten nicht andere Wege sucht und Finanzierungs- und Konsolidierungszwänge umgangen oder auf die kommunale Ebene verlagert werden. Die Frage, wie die Städte, Landkreise und Gemeinden vor einem Schulden- oder Konsolidierungsdruckexport geschützt werden können, ist daher nicht nur für die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger von größter Bedeutung. Gerade aus Sicht der Kommunen, die mit der Modernisierung ihres Haushalts- und Rechnungswesen deutlich weiter sind als Bund und Länder, muss außerdem kritisch angemerkt werden: Die neuen Schuldenregeln sind ausschließlich von einem „kameralen“ Verständnis geprägt. Anders als im neuen Haushaltsrecht der Kommunen werden der Vermögensbestand und dessen Veränderungen, die sich infolge des Investitionsstaus z. B. durch unterlassene Instandhaltungen und damit einen schleichenden Vermögensverzehr ergeben können, dabei weitgehend ausgeblendet. Es ist daher möglich, die Schuldenbremse kurzfristig einzuhalten, indem die Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur sträflich zurückgefahren werden. Die gegenwärtig auf europäischer Ebene für die Staaten diskutierten European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) wollen demgegenüber auch den Ressourcenverbrauch und das -aufkommen erfassen. Eine Anpassung des Fiskalpakts und der Schuldenbremse an eine doppelten Prinzipien entsprechende Rechnungslegung wird gegenwärtig aber offenbar nicht diskutiert.

Schon jetzt kann festgehalten werden, dass die öffentliche Haushalts- und Finanzpolitik als Folge der Schuldenbremse eine verstärkte öffentliche Aufmerksamkeit erfährt. Das kann und muss dazu genutzt werden, die Folgekosten politischer Weichenstellungen zu thematisieren. Die Schuldenbremse wird daher – wenn sie ernsthaft umgesetzt wird – Verteilungsentscheidungen zwischen den unterschiedlichen Aufgaben der öffentlichen Hand und den dahinter stehenden Interessen erzwingen und überfällige Debatten über die erforderlichen Aufgaben und die angemessene Finanzausstattung des Staates befördern.

Für die Städte und Gemeinden bietet das die Möglichkeit, ihre Leistungen zu benennen und deutlich zu machen, wofür sie stehen. Städte und Gemeinden sind Orte des Zusammenlebens. Hier entsteht Stadtgesellschaft, in der unterschiedlichste Lebensmodelle, Bekenntnisse und Interessen

auf engstem Raum zusammentreffen und Integration verwirklicht werden kann. Der Ausgleich widerstrebender Interessen zählt zu den Kernaufgaben städtischer Politik. Konsolidierungsgrenzen werden daher erreicht, wenn die notwendigen Mittel für die Sicherung dieses gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Durchsetzung eines gesellschaftlichen Minimalkonsenses nicht mehr zur Verfügung stehen.

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern sind eine Vielzahl von Herangehensweisen zu beobachten. Trotz dieser föderalismustypischen Unübersichtlichkeit sind allerdings einige allgemeine Probleme und Herausforderungen zu erkennen. Eine Mehrzahl der Kommunen befürchtet, dass die Schuldenbremse und der Fiskalpakt Auswirkungen auf die kommunale Investitionstätigkeit von der Mehrzahl der Kommunen haben werden. Auch Ökonomen und Verfassungsrechtler sehen die Gefahr von Ausweichreaktionen zu Lasten der kommunalen Haushalte – nicht ohne Grund: Auf der Einnahmeseite sind die Handlungsspielräume der Länder begrenzt und auf der Ausgabeseite zählen die Zuweisungen an die Kommunen zu den großen Ausgabeposten, bei denen es sich vermeintlich leichter kürzen lässt als im Klein-Klein von Aufgabenkritik und Deregulierung.

Die Wege der Konsolidierung des Landeshaushalts zu Lasten der Kommunen sind vielfältig: Sie reichen von der Reduktion von Förderprogrammen über Kürzungen beim kommunalen Finanzausgleich bis hin zu Aufgabenübertragungen und Standarderhöhungen ohne ausreichenden Mehrbelastungsausgleich. Schon gegenwärtig müssen in den Bundesländern entsprechende Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung festgestellt werden, wobei dies keineswegs nur für finanzschwache Länder gilt.

Eine regelrechte Konjunktur ist außerdem bei der Einführung von Finanzausgleichs- bzw. Abundanzumlagen zu beobachten. Vereinfacht ausgedrückt werden auf diesen Wegen Mittel von „reicheren“ Kommunen abgeschöpft und zu „ärmeren“ Kommunen umgeleitet. Der Landeshaushalt wird dabei nicht belastet; das Land erspart sich eigene Anstrengungen und lässt diese durch die kommunale Ebene tragen.

Selbst die in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsregeln können Ausweichreaktionen der Länder zu Lasten der kommunalen Haushalte nur zum Teil verhindern. Schutzlücken zeigen sich insbesondere bei der Veränderung sogenannter Altaufgaben: Hier ist eher der Schutz die Ausnahme und die

Lücke die Regel. Zwar besteht die Verpflichtung des Landesgesetzgebers, für die Kommunen einen aufgabengerecht dotierten kommunalen Finanzausgleich bereitzustellen und diesen an steigende Aufgabenbelastungen anzupassen. Die Möglichkeiten des Rechtsschutzes der Kommunen sind hier jedoch begrenzt.

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse in den Landesverfassungen muss daher der Schutz der kommunalen Finanzausstattung mitgedacht werden, sonst läuft die Schuldenbremse ins Leere. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu in einer wegweisenden Entscheidung (Urteil vom 31.01.2013 – BVerwG 8 C 1.12) die Richtung markiert: Es hat festgehalten, dass die Mindestfinanzausstattung der Kommunen eine absolute Untergrenze darstellt, die als „abwägungsfester Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes“ zu respektieren ist und die das Land auch unter Verweis auf eine eigene Haushaltsnotlage nicht unterschreiten darf. Auch politisch ist das Schutzerfordernis klar: Nur wenn ein Schuldenexport und faktische Umgehungen der Schuldenbremse ausgeschlossen sind, werden die Konsolidierungsentscheidungen dort getroffen, wo über die Aufgaben und damit Kostenbelastungen entschieden wird. Nur dann bieten Schuldenbremse und Fiskalpakt die Chance für einen Umdenkprozess im Sinne der Generationengerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Hier müssen viele Länder noch nacharbeiten.

## Reform der Grundsteuer

Die Zukunft der Grundsteuer, der neben der Gewerbesteuer wichtigsten gemeindlichen Steuer, ist ernstzunehmenden Risiken ausgesetzt: Die Verfassungskonformität der Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, die jetzige Form der sogenannten Einheitsbewertung, wird von verschiedenen Seiten angezweifelt.

Auch vor diesem Hintergrund haben die Länder eine Reform auf den Weg gebracht, deren gesetzgeberische Umsetzung allerdings noch nicht abgeschlossen ist. Das von den Ländern vorgelegte Reformmodell wird den seitens der Städte formulierten Anforderungen an eine Grundsteuerreform weitgehend gerecht. Das Modell birgt zwar immer noch Risiken, diese haben die Kommunen im Interesse einer zeitnahen Konsensfindung mit und unter den Ländern akzeptieren müssen. Mit Ausnahme Bayerns tragen alle Länder das Reformmodell mit.

Die Reform soll grundsätzlich aufkommensneutral ausgestaltet werden. Eine Belastungsneutralität im Einzelfall wird dagegen nicht verlangt und wäre auch praktisch nicht realisierbar. An einer bundesgesetzlichen Regelung soll festgehalten werden, allerdings mit Öffnungsklauseln für landesspezifische Messzahlen – eine zunächst rein steuertechnisch klingende Einschränkung, die in der Praxis aber großen Sprengstoff bergen kann.

Die Grundsteuer wird weiterhin in drei aufeinanderfolgenden Verfahrensstufen ermittelt. Zunächst wird ein Grundsteuerwert berechnet, der an die Stelle des bisherigen Einheitswerts tritt. Durch Multiplikation des Grundsteuerwerts mit landesspezifischen Steuermesszahlen ergibt sich auf der zweiten Stufe der Grundsteuermessbetrag. Durch Anwendung eines von den Gemeinden autonom bestimmten Grundsteuerhebesatzes auf den Messbetrag ergibt sich sodann wie bisher die Grundsteuer.

Im Bereich des Grundvermögens (= Grundsteuer B) wird der Grundsteuerwert bei unbebauten Grundstücken allein über die Bodenrichtwerte ermittelt (Fläche des Grundstücks mal Bodenrichtwert). Bei bebauten Grundstücken setzt sich der Grundsteuerwert aus einer Bodenwert- und einer Gebäudewertkomponente zusammen. Der Bodenwert wird auch bei den bebauten Grundstücken wie bei den unbebauten Grundstücken erfasst. Zur Bestimmung des Gebäudewertes werden die sogenannten Regelherstellungskosten (RHK) herangezogen. Hierbei handelt es sich um nach Baujahren sowie nach Nutzungs- und Gebäudearten differenzierte Festbeträge (in €/m<sup>2</sup>) – ein Verfahren, das bereits heute in vergleichbarer Weise beim bewährten sogenannten Sachwertverfahren nach dem Bewertungsgesetz zur Anwendung gelangt. Zudem werden Abschreibungen bei der Ermittlung des Gebäudewerts berücksichtigt, wobei ein prozentualer Mindestrestwert nicht unterschritten wird und Kernsanierungen unberücksichtigt bleiben.

Mit der geplanten Öffnungsklausel für landesspezifische Messzahlen wurde eine ebenso seltsame wie kritikwürdige Regelung eingeführt: Dadurch, dass der Landesgesetzgeber die landesweit gültigen Messzahlen ändern kann – er also die Multiplikatoren bestimmen kann, mit denen sich im Zusammenspiel mit dem von der Gemeinde festzulegenden Hebesatz erst die grundstücksabhängige Grundsteuer ergibt – kann die allgemeine Aufkommensdynamik der Grundsteuer durch eine Untergewichtung der Bodenkomponente ausgehebelt werden. Aus politischer Sicht ist festzuhalten, dass es trotz einer angestrebten bundesweiten Konstanz des

Grundsteueraufkommens zu Belastungsverschiebungen kommen wird. Für die betroffenen Steuerpflichtigen, aber sicher auch für die öffentliche Diskussion sind hierbei natürlich die Verschiebungen zwischen einzelnen Grundstücken zu beachten, insbesondere Belastungssteigerungen für einzelne Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer. Es wird nur offene Kommunikation helfen können: Die Wertverhältnisse im Bereich des Grundvermögens haben sich seit der letzten Hauptfeststellung 1964 bzw. 1937 vielfach so stark verändert, dass kein Reformmodell diese historischen Wertrelationen nachbilden kann – und auch nicht sollte! Mehrbelastungen sind daher nicht als ungerechtfertigte Schlechterstellung einzelner Steuerpflichtiger anzusehen, sondern als Auslaufen eines bislang vorhandenen Vorteils der betroffenen Steuerpflichtigen.

Die Grundsteueradministration soll die bisherigen Bahnen nicht verlassen. Die Grundsteuerermessbescheide ergehen weiterhin durch die Finanzämter. Grundsteuerfestsetzung und -erhebung bleiben in Gemeindehand. Allerdings unterliegt die Verwaltungsgliederung dem Landesrecht, so dass der Landesgesetzgeber auch eine vollständige Kommunalisierung oder eine vollständige Zentralisierung der Grundsteueradministration bei den Finanzämtern regeln könnte.

Trotz der verbliebenen Haken und Ösen beim Reformmodell ist es ein dringendes Anliegen der Städte, die Reform nicht weiter zu verzögern. Dies sollte bei jeder Kritik, auch der inhaltlich berechtigten Kritik am Modell, bedacht werden.

## **Aktuelle Herausforderungen im Finanzmanagement der Städte**

Unzweifelhaft bescherten die internationalen Finanz- und Staatsschuldenkrisen der kommunalen Praxis neue Erfahrungen und Einsichten im Finanzmanagement. Die Städte mussten dazulernen z. B. bei der Nutzung von derivativen Finanzinstrumenten, aber auch bei der Nutzung von Fremdwährungskrediten.

Die aktuellen Erfahrungen sind zu Recht in vielen Kommunen Anlass zum erneuten Diskurs und zur Klärung einer tragfähigen Portfoliostrategie. Hierbei muss deutlich werden: Letztlich ist jede Entscheidung bei Finanzierungen eine „Entscheidung unter Unsicherheit“ und im Nachgang kann

jede Entscheidung, dann im Wissen um die tatsächliche Entwicklung auf dem Geld- und Kapitalmarkt, als „spekulativ“ eingestuft werden – selbst der etablierte und nicht infrage zu stellende klassische Kommunalkredit.

Das aktuelle Zinsniveau, das deutlich unter dem Zinssatz vieler in früheren Jahren abgeschlossenen Kommunalkredite liegt, macht dies deutlich: Umfassende Planungssicherheit hat ihren Preis.

Die anlässlich der eingetretenen Risiken bei Fremdwährungskrediten in einigen Ländern geführten Debatten um eine weitere Verschärfung des „Spekulationsverbots“ in den Gemeindeordnungen sind nicht zielführend. Den betroffenen Kommunen bieten sie keine Lösung für die aktuellen Probleme und für die Zukunft ist eine weitere Beschränkung der Finanzhoheit der Kommunen zu befürchten. Lösungen müssen vielmehr an dem eigentlichen Kernproblem ansetzen, dem Zwang zur Aufnahme übermäßig hoher Kassenkredite, um die notwendigen Zahlungen zu leisten. Gleichwohl sind im örtlichen Finanzmanagement Möglichkeiten der Risikoabwägung und Risikovorsorge konsequent zu verfolgen. Hierzu gehört u. a., dass die Vorteile der Kommune aus Optimierungsgeschäften nicht vollständig für Zwecke des gemeindlichen Haushalts abgeschöpft werden, sondern Rückstellungen für Drohverluste gebildet werden. In den letzten Jahren ist ohnehin ein deutlicher Rückgang bei Fremdwährungsschulden im kommunalen Bereich zu beobachten, sodass sich die zur Debatte stehenden Risikopositionen deutlich verringern.

Unabhängig von der Debatte um Fremdwährungskredite steht die Kommunalfinanzierung vor grundlegenden Herausforderungen: Ausgehend von geänderten bzw. absehbar anders gestalteten Regelungen bei den Eigenkapitalanforderungen für Banken ändert sich der Markt für Kommunalfinanzierungen. Bisher wichtige Kommunalfinanzierer sind vom Markt verschwunden, die verbleibenden äußern höhere Margenerwartungen, zugleich prüfen institutionelle Investoren einen Einstieg in dieses Segment.

Hervorzuheben ist, dass Kommunen in Deutschland nicht insolvenzfähig sind. Auf dieser Basis haben sich Direktausleihungen der Kreditinstitute („Kommunalkredit“) in den zurückliegenden Jahrzehnten als verlässliche und praktikable Instrumente der Fremdmittelbeschaffung für Kommunen bewährt. Hintergrund ist die Beistandspflicht der Länder und letztlich des

Bundes gegenüber deutschen Kommunen. Gegenwärtig genutzte Scoring-Verfahren zur Standardisierung von „Kreditwürdigkeitsprüfungen“ berücksichtigen diese Beistandspflichten nicht. Als Folgen sind der Ausschluss von einzelnen Gruppen innerhalb der kommunalen Ebene bei der Kreditvergabe oder die Festlegung von Limits pro Kommune bei einzelnen Kreditinstituten zu beobachten. Hierbei handelt es sich um bedauerliche Änderungen in der Geschäftspolitik von Kreditinstituten, die in Teilen offensichtlich auch von der Deutschen Bundesbank als nationaler Bankenaufsicht eingefordert werden. Zwar erkennt die Deutsche Bundesbank eine Ausfallwahrscheinlichkeit von Krediten an deutsche Kommunen von null Prozent an, orientiert mit Prüfvermerken jedoch darauf, dass „Volumenkonzentrationen bei Kommunaldarlehen“ vermieden werden. Das führt zu Unsicherheiten mit Blick auf die künftige Verfügbarkeit von Kommunalkrediten. Lediglich das aufgrund der EZB-Politik hohe Angebot an Liquidität auf den Geld- und Kapitalmärkten kaschiert derzeit diesen generellen Trend der Verknappung und Kostensteigerung bei der Fremdmittelfinanzierung.

Daher ist es nur folgerichtig, dass seitens der Kommunen weitere Finanzierungsinstrumente erprobt werden. Aktuelle Überlegungen für zusätzliche Infrastrukturfinanzierung (über einen öffentlichen Infrastrukturfonds und einen Bürgerfonds) sowie die Bemühungen auf EU-Ebene zur Schaffung einer Kapitalmarktunion sind ebenfalls vor dem Hintergrund einer regulatorischen Begrenzung des Angebots an Kommunalkrediten zu bewerten. Solche Ansätze ermöglichen den Kommunen den Zugang zu weiteren Kapitalgebern, ermöglichen Investoren die Erzielung einer sicheren Rendite und erinnern die Banken daran, dass sie ihre Margenerwartungen nicht nur mit Blick auf die direkte Konkurrenz, sondern auch im Wettbewerb mit anderen Investorengruppen festlegen müssen. Denn: So deutlich auch seitens der Kommunen gesehen wird, dass die Europäische Bankenaufsicht (EBA) mittels der Ankündigung neuer Kennzahlen viele Banken de facto bereits jetzt zu einer Änderung ihrer Geschäftspolitik zwingt, so deutlich heben die Kommunen auch hervor: Die EBA hat im Sommer 2014 eine Datenbank veröffentlicht, die bestätigt: Die Risikopositionen deutscher Kommunen werden wie Risikopositionen gegenüber dem deutschen Zentralstaat behandelt. Die sogenannte Solvabilität Null – also der Verzicht auf die Forderungen an Banken, Ausleihungen an Kommunen mit Eigenkapital zu hinterlegen – ist für inländische Kommunen nicht in Frage gestellt. Von dieser Seite her resultiert also keine Begründung für steigende Margen.

## Zukunftsfähige Sparkassen – das neue Sicherungssystem

Nicht für die Kommunen als Kreditnehmer, sondern für die Kommunen als Gewährträger, sind aktuelle Änderungen im Sparkassensektor relevant. Ohne in technische Details zu gehen: Den Sparkassen und ihren Verbänden ist es nicht nur gelungen, die Sicherungssysteme, die die Einlagen der Kundinnen und Kunden sichern, an die neuen europäischen Vorgaben anzupassen (das ist ja eigentlich selbstverständlich), sondern auch die Institutssicherung auszubauen. Das Einlagensicherungssystem stellt im Entschädigungsfall sicher, dass den Kunden der angehörenden Institute der gesetzliche Anspruch auf Auszahlung ihrer Einlagen erfüllt werden kann (Einlagensicherung). Darüber hinaus haben die Sparkassen das vorgeschaltete Sicherungssystem überarbeitet, das verhindert, dass überhaupt erst ein Einlagensicherungsfall – d. h. die Insolvenz eines Instituts – eintritt. Damit stehen die Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen in Deutschland füreinander ein. Sie gehen mit dem jetzt beschlossenen Sicherungssystem über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus. Somit können sie auch unter geänderten Rahmenbedingungen stolz auf ihr Kerngeschäft verweisen: Spareinlagen bei den deutschen Sparkassen sind sicher. Das gilt auch für die Zukunft.

Natürlich werden die Sparkassen in Zeiten erhöhter Risiken und verschärfter regulatorischer Anforderungen von manchem Konkurrenten bezüglich ihres Sicherungssystems beneidet. Daher sind seitens der sonst so aggressiv gegen die Sparkassen polemisierenden privaten Banken Vorstöße zu beobachten, die nationalen Einlagensicherungssysteme zumindest haftungsmäßig zu verbinden. Die ansonsten so sehr auf ihre Eigenständigkeit pochenden privaten Bankinstitute reden hier einer Vergemeinschaftung das Wort, weil sie an dem hervorragenden Sicherungssystem der Sparkassen partizipieren wollen. Anders als von den privaten Banken gefordert, muss die Eigenverantwortung der Marktakteure für die Sicherheit der ihnen anvertrauten Einlagen gestärkt werden. Eine Vergemeinschaftung bestehender Einlagerisiken würde hingegen unmittelbar den Weg in eine systemische Destabilisierung des europäischen Bankenmarktes bereiten. Ohne bestehende „Brandmauern“ wächst die Gefahr, dass Probleme einzelner Gruppen den Bankenmarkt als Ganzes destabilisieren. Wenn eine Bank nicht in der Lage ist, die gestiegenen Sicherungsanforderungen aus eigener Kraft zu erfüllen, sollte sie nicht versuchen, ungerechtfertigt von den Anstrengungen anderer Institute zu profitieren. Sie sollte vielmehr ihr eigenes Geschäftsmodell überdenken.

## Europas Plan: Standards für die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors (EPSAS)

Die EU-Kommission beabsichtigt, einheitliche Standards für die öffentliche Rechnungslegung des gesamten öffentlichen Sektors einzuführen. Ob dies in Europa gewollt und durchsetzbar ist, werden die kommenden Monate zeigen. Die Meinungsfindung in Brüssel ist wesentlich, da eine EU-Rahmenverordnung beabsichtigt ist. Bei einer EU-Verordnung werden die Regelungen ohne nationale Umsetzung unmittelbar bindendes Recht in den Mitgliedstaaten.

Von der EU-Kommission wird eine Einbeziehung der Kommunen in diesen Prozess an keiner Stelle angesprochen – obwohl Kommunen unmittelbar von dieser Reform betroffen wären. Es ist zu befürchten, dass kommunale Belange und die zu erwartenden Umstellungskosten für die kommunale Ebene wenig Beachtung finden. Schon jetzt werden die zu erwartenden Kosten für Kommunen eher „kleingerechnet“. Nach allen in Deutschland vorliegenden Erfahrungen mit der Umstellung des Rechnungswesens ist von Kosten für deutsche Kommunen in Höhe von zirka 1 Milliarde Euro auszugehen, die EU-Kommission geht allerdings lediglich von Belastungen aus, die zwischen drei (!) und 25 Prozent dieser Summe liegen.

Auch wenn die zu erwartenden EPSAS eine periodengerechte Rechnungslegung des Ressourcenaufkommens und des Ressourcenverbrauchs vorsehen werden und die Kommunen in Deutschland bereits weitgehend so (doppisch) planen und abrechnen, sind bei einer Umstellung auf neue Detailregelungen zusätzlicher einmaliger und laufender Aufwand zu erwarten. Hierzu gehören die Neubewertung des Sachanlagevermögens, die Neubewertung der Pensionsrückstellungen, die Umsetzung der geänderten Anforderungen an die Berichterstattung sowie die Erstellung eines sehr umfangreichen Anhangs zum Jahresabschluss.

Der Deutsche Städtetag hat sich im Rahmen der bisherigen Konsultationen auf EU-Ebene kritisch zu den beabsichtigten Verfahren für die Entwicklung und Verwaltung der EPSAS geäußert. Der Erkenntnisgewinn durch die nochmaligen Rechnungsumstellungen wäre gering und würde den Aufwand nicht rechtfertigen. Zumal das Ziel der Kommission, das statistische Zahlenwerk zur wirtschaftlichen Situation des öffentlichen Sektors zu verbessern, nicht nur aufgrund der zu erwartenden Vielzahl

von Wahlrechten bei den EPSAS kaum zu erreichen sein wird. Das Rechnungswesen dient in erster Linie der Haushaltsplanung, der Haushaltsbewirtschaftung und der daraus folgenden Rechenschaftslegung. Es ist kein Instrument der Finanzstatistik! Stünde die Finanzstatistik an erster Stelle, würde die Statistik die geschützte Organisationshoheit der einzelnen Mitgliedstaaten und deren Kompetenzbereich in Frage stellen.

Sinnvoll wäre es hingegen, dass auf EU-Ebene ein gemeinsames Verständnis zur Grundkonzeption (Framework) öffentlicher Rechnungslegung herbeigeführt wird. Die europäische Verständigung über die Konzeption sollte gemeinsame Grundsätze und Prinzipien der Rechnungslegung aufnehmen. Aber gerade diese konzeptionelle Arbeit ist bisher nicht erfolgt. Es ist völlig unverständlich, weshalb die EU-Kommission davon absehen will.

Nach den gegenwärtigen Plänen sollen von einer privaten Organisation von Wirtschaftsprüfern formulierte einzelne, weitgehend unverbunden nebeneinander stehende technische Standards durch die öffentlichen Stellen in Europa übernommen werden. Dies wird zur Folge haben, dass es bei Fragen, für die keine technischen Regelungen formuliert sind, keine konzeptionellen Orientierungen für die Beantwortung gibt. Das kann nicht im Interesse der Adressaten der Rechnungslegung sein, also letztlich auch nicht im Interesse der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

Ein in Europa abgestimmtes Grundkonzept öffentlicher Rechnungslegung ist vielmehr die Bedingung, dass einzelne Standards der Rechnungslegung fixiert werden. Darauf kann nicht verzichtet werden.

Während mit den EPSAS – oder auch anderen Rechnungslegungsstandards – insbesondere abgebildet werden soll, wie sich die Situation einer Kommune darstellt, geht der Auftrag der kommunalen Rechnungsprüfung in eine andere Richtung: Die kommunale Rechnungsprüfung soll neben der Richtigkeit der Jahresabschlüsse auch die Wirtschaftlichkeit prüfen. Und weil sie zugleich wirtschaftlich prüfen soll, sind auch hier immer wieder Verfahrensverbesserungen in der Diskussion: Eine jährliche Vollprüfung des wirtschaftlichen Handelns der Kommune – auch wenn sie mutmaßlich die höchste Kontrolldichte böte – ist kein angemessener Prüfungsansatz. Vielmehr muss und musste die örtliche Rechnungsprüfung immer Prüfungsschwerpunkte bilden.

Wo bislang die Prüfung auf der Basis von früheren Prüfungsfeststellungen von eigenen Kenntnissen über die Organisation und Struktur der Verwaltung sowie unter Berücksichtigung von aktuellen Besonderheiten geplant wurde, tritt an diese Stelle nun in vielen Rechnungsprüfungsämtern eine risikoorientierte Prüfungsplanung, in der die notwendigen Schwerpunktsetzungen bei den Prüfungen strukturiert und dokumentiert werden. So können die verschiedenen Auswahlkriterien für Prüfungsschwerpunkte (Fehleranfälligkeit, Bedeutung eines Fehlers etc.) zusammengeführt, und es kann trotz beschränkter Ressourcen bestmöglich überprüft werden, ob der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt.

Das Fazit der neuen Rechnungslegungs- und Prüfungsansätze ist allerdings nur zum Teil positiv: Ja, die Jahresabschlüsse der Kommunen sind mittlerweile aussagekräftiger. Ja, die Abschlüsse sind zielgerichteter überprüft, die finanzielle Lage der Kommune ist besser dargestellt als früher. Nur, und hieran können weder Rechnungsprüfung noch EPSAS und Doppik etwas ändern: Die finanzielle Lage der Kommunen selbst, die hat sich oftmals kaum verbessert.

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

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

Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband – haben sich rund 3.400 Städte und Gemeinden mit rund 51 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. 203 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter alle kreisfreien Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

### **Aufgaben**

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

### **Zentrale Ziele des Verbandes**

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



Deutscher Städtetag  
Berlin und Köln, 2015  
[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)