



Wege zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft um 5 Mrd. Euro

I

Die von der Koalition zugesagte Stärkung der Kommunalfinanzen um zunächst 1 Mrd. Euro und dauerhaft um 5 Mrd. Euro muss vollständig bei den Kommunen ankommen.

Der Deutsche Landkreistag fordert die Bundesregierung daher nachdrücklich auf, für die geplante dauerhafte Stärkung der Kommunalfinanzen um 5 Mrd. Euro einen Weg zu finden, der sicherstellt, dass die Finanzmittel in allen Kommunen ungeschmälert ankommen. Das schließt eine Verknüpfung mit der Eingliederungshilfereform aus, da insoweit die Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt ist. Seitens des Bundesgesetzgebers ist zu keiner Zeit eine Zuständigkeit der Kommunen für die Eingliederungshilfe geregelt worden. Wenn Kommunen für diese Aufgabe zuständig sind, beruht dies ausschließlich auf landesrechtlichen Aufgabenzuweisungen.

Nur in Baden-Württemberg und Thüringen liegt insoweit die Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit vollständig bei den Kreisen und kreisfreien Städten. In Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sind die Kreise und kreisfreien Städte für die Finanzierung zuständig, die Aufgabenwahrnehmung liegt dort weitestgehend bei höheren Kommunalverbänden. In den anderen sieben Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein liegt die Finanzierungszuständigkeit ganz oder ganz überwiegend bei den Ländern, die daher insoweit schon jetzt auf eine Entlastung bei sich selbst, nicht aber bei ihren Kommunen abzielen. Dies macht das bereits artikulierte Verhalten der Landesregierungen des Saarlandes und von Sachsen-Anhalt, bereits auf die Vorab-Milliarde zuzugreifen, ganz deutlich.

II

Am besten wäre es wegen der unterschiedlichen horizontalen Verteilungswirkungen für einzelne Kommunen, die **Stärkung der Kommunalfinanzen in die Reform der föderalen Finanzbeziehungen**

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

einzubetten, da dann horizontal unterschiedlich wirkende Maßnahmen in ihren Wirkungen zueinander in Beziehung gesetzt werden können. Der Deutsche Landkreistag hat dazu einen konkreten Vorschlag aus einer Kombination von Integration des Solidaritätszuschlages in den Steuertarif und erhöhter Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung unterbreitet (Der Landkreis 2014, 587).

III

Sofern dies politisch nicht gewollt bzw. nicht durchsetzbar ist, kommt als – allerdings **deutlich geringer geeignete – Alternative** aber auch ein **isoliertes Gesetzespaket zur Stärkung der Kommunalfinanzen** in Betracht. Eine Anknüpfung an die Eingliederungshilfe für Behinderte scheidet aufgrund der spreizenden Zuständigkeitsregelungen in den Ländern aber auch insoweit aus und wäre selbst nach den Intentionen der Bundesregierung nicht zielführend, da ja eine Deckelung der Beteiligung auf 5 Mrd. Euro und keine Risikogemeinschaft für gerade bei der Eingliederungshilfe aufwachsende Kosten geplant ist. In Betracht kommen nach geltendem Recht nur Kostenbeteiligungen des Bundes an Geldleistungen, für deren Ausführung ausschließlich Kommunen zuständig sind. Das sind die Kosten für Unterkunft und Heizung und die Hilfe zum Lebensunterhalt. Überdies ist eine Erhöhung kommunaler Steuerbeteiligungen denkbar.

Eine Verbesserung der kommunalen Steuer Ausstattung, die durch Erhöhung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils, des Einkommensteueranteils und durch Senkung der Gewerbesteuer-

rumlage möglich ist, führt nach geltendem Recht immer Verteilungswirkungen herbei, die – außer in den Stadtstaaten – weitgehend gegenläufig zu den Soziallasten sind. Umgekehrt bestehen bei den beiden Sozialleistungen (KdU und Hilfe zum Lebensunterhalt), an denen sich der Bund noch finanziell beteiligen kann, gravierende Belastungsunterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. Will man dennoch diesen Weg gehen, ist eine **Kombinationslösung aus drei Komponenten** möglich, um die beabsichtigte dauerhafte Stärkung der kommunalen Finanzkraft von 5 Mrd. Euro (im Ausgangsjahr) zu bewirken.

Der **kommunale Umsatzsteueranteil** könnte von nominal 2,2 % (real etwa 2 %) auf **nominal 3,85 (real etwa 3,5)** Prozentpunkte erhöht werden (= Stärkung der kommunalen Steuerkraft um etwa **3 Mrd. Euro**), der **kommunale Einkommensteueranteil** könnte von **15 % auf 15,5 %** und am Aufkommen der Abgeltungsteuer von 12 % auf 12,5 % erhöht werden (= Stärkung um etwa **1 Mrd. Euro**).

Die Differenz zu 5 Mrd. von etwa **1 Mrd. Euro** könnte durch eine **dauerhafte Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung um 7,4 v.H.** (weitere 3,7 % gegenüber der Regelung für 2015 – 2017) ausgeglichen werden. Dann ergäben sich für die Kommunen in den einzelnen Ländern durchschnitt-



Gemeinsam gegen einen kooperativen Zentralstaat, v.r.: Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble, DLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hans-Günter Henneke. Foto: KPV

Tabelle 1

	Gemeindeanteil a.d. Einkommensteuer				kommunaler Umsatzsteueranteil			
	Basis: 2012	Anteil	1 Mrd. € nach Anteil	pro Kopf	Basis: 2012	Anteil	3 Mrd. € nach Anteil	pro Kopf
	in Tsd. Euro							
Deutschland	28 914 886	100%	1 000 000	12,42	3 894 719	100%	3 000 000	37,26
Baden-Württemberg	4 636 355	16,0%	160 345	15,17	538 006	13,8%	414 412	39,21
Bayern	5 574 118	19,3%	192 777	15,40	611 772	15,7%	471 232	37,64
Berlin	1 044 788	3,6%	36 133	10,71	159 800	4,1%	123 090	36,47
Brandenburg	582 647	2,0%	20 150	8,23	86 319	2,2%	66 489	27,14
Bremen	206 091	0,7%	7 128	10,89	42 540	1,1%	32 768	50,04
Hamburg	945 518	3,3%	32 700	18,86	151 426	3,9%	116 640	67,26
Hessen	2 542 932	8,8%	87 945	14,62	354 818	9,1%	273 307	45,43
Mecklenburg-Vorpommern	300 119	1,0%	10 379	6,49	55 180	1,4%	42 504	26,56
Niedersachsen	2 491 278	8,6%	86 159	11,08	312 454	8,0%	240 675	30,94
Nordrhein-Westfalen	6 403 759	22,1%	221 469	12,62	932 774	23,9%	718 491	40,93
Rheinland-Pfalz	1 393 192	4,8%	48 183	12,07	156 233	4,0%	120 342	30,16
Saarland	295 756	1,0%	10 229	10,29	45 896	1,2%	35 352	35,56
Sachsen	733 485	2,5%	25 367	6,26	180 249	4,6%	138 841	34,28
Sachsen-Anhalt	412 972	1,4%	14 282	6,32	87 790	2,3%	67 622	29,93
Schleswig-Holstein	942 024	3,3%	32 579	11,61	99 760	2,6%	76 842	27,38
Thüringen	409 852	1,4%	14 174	6,53	79 702	2,0%	61 393	28,29
	KdU				Gesamtwirkung			
	Basis: 2012	Anteil	1 Mrd. € nach Anteil	pro Kopf	5 Mrd. €		pro Kopf	
	in Tsd. Euro							
Deutschland	13 825 048	100%	1 000 000	12,42	5.000.000,00		62,09	
Baden-Württemberg	988 511	7,2%	71 501	6,77	646.258,67		61,15	
Bayern	982 323	7,1%	71 054	5,68	735.062,85		58,71	
Berlin	1 449 007	10,5%	104 810	31,05	264.033,48		78,23	
Brandenburg	523 760	3,8%	37 885	15,47	124.524,55		50,84	
Bremen	225 311	1,6%	16 297	24,89	56.192,42		85,82	
Hamburg	496 300	3,6%	35 899	20,70	185.238,47		106,81	
Hessen	957 613	6,9%	69 267	11,51	430.518,77		71,56	
Mecklenburg-Vorpommern	390 383	2,8%	28 237	17,64	81.120,38		50,69	
Niedersachsen	1 275 721	9,2%	92 276	11,86	419.110,24		53,88	
Nordrhein-Westfalen	3 728 942	27,0%	269 724	15,37	1.209.684,12		68,91	
Rheinland-Pfalz	447 121	3,2%	32 341	8,11	200.865,85		50,34	
Saarland	172 910	1,3%	12 507	12,58	58.087,76		58,42	
Sachsen	789 827	5,7%	57 130	14,11	221.338,27		54,65	
Sachsen-Anhalt	546 418	4,0%	39 524	17,49	121.428,09		53,74	
Schleswig-Holstein	499 723	3,6%	36 146	12,88	145.567,56		51,87	
Thüringen	351 179	2,5%	25 402	11,70	100.968,53		46,52	

lich Verbesserungen, wie in Tabelle 1 dargestellt.

Selbstverständlich wäre auch ein anderer Komponentenmix aus diesen drei Elementen denkbar, dadurch würden aber jeweils die Unterschiede zwischen den Kommunen erhöht, da ein höherer Einkommensteueranteil deutlich zulasten der Kommunen in den neuen Ländern ginge. Eine höhere KdU-Bundesbeteiligung benachteiligte dagegen die Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz übermäßig.

Beim Umsatzsteueranteil ist zu bedenken, dass sich der derzeitige Verteilungsschlüssel in Stufen zulasten der ostdeutschen Länder verändert.

Die bei allen Lösungen eintretende weit überproportionale Begünstigung der Stadtstaaten könnte – und müsste – durch eine Absenkung der Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich aufgefangen werden.

IV

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass eine **Einbettung der kommunalen Entlastung im Zuge der Reform der föderalen Finanzbeziehungen deutlich zu präferieren** ist. Aber auch wenn dies nicht gelingt und es zu einer isolierten Lösung kommt, ist jede dieser Lösungen aus dem vorgenannten Komponentenmix zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft deutlich besser geeignet als eine Lösung über die Eingliederungshilfe, bei der man schon jetzt sicher davon ausgehen kann, dass das Geld in den meisten Ländern bei den Kommunen gar nicht erst ankommt.

V

Bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurden 2012 brutto 15,129 Mrd. Euro verausgabt, wobei die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung (im Bundesdurchschnitt 187,88 Euro) in den Ländern sehr unterschiedlich streuen. Die Spannweite liegt zwischen 115,19 Euro pro Kopf in Sachsen und 258,27 Euro in Bremen. Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben sind außer in Bremen in Nordrhein-Westfalen (225,15 Euro), in Schleswig-Holstein (216,77 Euro), in Niedersachsen (216,08 Euro), in Hamburg (211,44 Euro), in Rheinland-Pfalz (198,49 Euro) und in Berlin (198,41 Euro) getätigt worden. Im Bundesdurchschnitt bewegen sich die Pro-Kopf-Ausgaben im Saarland (190,43 Euro) und in Hessen (187,45 Euro). Unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben weisen neben Sachsen Bayern (177,02 Euro), Thüringen (170,50 Euro), Mecklenburg-Vorpommern (163,32 Euro), Sachsen-Anhalt (161,53 Euro), Brandenburg (158,63 Euro) und Baden-Württemberg (142,41 Euro) auf.

Insbesondere in den Ländern mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben besteht vielerorts die irriige Hoffnung, dass sich der Bund auch an überproportionalen Eingliederungshilfenausgaben pro Fall beteiligen könnte. Aus den getätigten Ausgaben kann aber nicht auf künftige Entlastungen geschlossen werden. Aus Anlass der Übernahme der vollständigen Ausgabenlast der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung – einer Geldleistung – hat die Bundesregierung zu Recht mit Allgemeingültigkeit deutlich gemacht, dass eine bundesfinanzierte Leistung überhaupt nur bei einer **bundeseinheitlichen Geldleistungshöhe** in Betracht kommt. Bei einem neuen Leistungsrecht kann daher nicht auf Ausgaben nach derzeitiger Rechtslage, sondern nur auf Fallzahlen abgestellt werden, was sich auch darin widerspiegelt, dass rechtspolitisch zunächst ein bundeseinheitliches Teilhabegeld in der Diskussion ist.

Legte man die Fallzahlen des Jahres 2012 für die 5 Mrd. Euro-Verteilung zugrunde, ergibt sich im Ländervergleich ein völlig anderes Bild als bei der Kostenverteilung. Die 5 Mrd. Euro-Verteilung auf der Grundlage der Fallzahlen von 2012 würde pro Kopf der Bevölkerung einen Betrag von 62,09 Euro ergeben. Davon entfielen auf jeden Einwohner in

Mecklenburg-Vorpommern	93,61 Euro
Sachsen-Anhalt	76,09 Euro
Hamburg	75,36 Euro
Niedersachsen	75,22 Euro
Schleswig-Holstein	75,06 Euro
Brandenburg	74,21 Euro
Thüringen	72,94 Euro
Sachsen	65,63 Euro
Nordrhein-Westfalen	60,81 Euro
Bayern	60,64 Euro
Saarland	60,44 Euro
Hessen	58,77 Euro
Berlin	57,45 Euro
Bremen	54,80 Euro
Rheinland-Pfalz	52,97 Euro
Baden-Württemberg	43,94 Euro.

Ginge man so vor und käme die Entlastung seitens des Bundes bei den Trägern – was bei einem Bundesteilhabegeld nicht zu erwarten ist – vollen Umfangs an, verblieben pro Kopf der Bevölkerung bundesdurchschnittlich 125,79 Euro auch künftig bei den bisherigen Finanzierungsträgern auf der Basis der Bruttoausgaben des Jahres 2012 ohne Berücksichtigung der erwarteten Kostensteigerungsraten, der Fallzahlsteigerungen und der Kostenentwicklung aus modifiziertem neuen Leistungsrecht. Von den Finanzierungsträgern wären in den Ländern folgende Pro-Kopf-Beträge

auf der Basis der Bruttoausgaben des Jahres 2016 weiter zu tragen:

Bremen	203,47 Euro
Nordrhein-Westfalen	160,34 Euro
Rheinland-Pfalz	145,52 Euro
Schleswig-Holstein	141,71 Euro
Berlin	140,96 Euro
Niedersachsen	140,86 Euro
Hamburg	136,08 Euro
Saarland	129,99 Euro
Hessen	128,68 Euro
Bayern	116,38 Euro
Baden-Württemberg	98,45 Euro
Thüringen	98,44 Euro
Sachsen-Anhalt	85,44 Euro
Brandenburg	84,42 Euro
Mecklenburg-Vorpommern	69,71 Euro
Sachsen	49,56 Euro.

Außerdem wäre weiter zu bedenken, dass die Entlastungen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen-Anhalt und in Schleswig-Holstein ganz oder weitgehend beim Land landeten, und zwar zu einem Gesamtanteil von 1,254 Mrd. Euro.

Allein diese skizzenhafte Darstellung, die alle Kostensteigerungsrisiken ausblendet, welche laut Koalitionsvertrag vollen Umfangs zulasten der überkommenen Finanzlastträger gehen, zeigt, dass die Eingliederungshilfeentwicklung der Lösung unter intensiver kommunaler Beteiligung bedarf, für die aus Gründen der Fiskalpakteinhaltung und der Stärkung der kommunalen Investitionskraft zugesagte dauerhafte kommunale Finanzkraftstärkung aber keinen tragfähigen Lösungsbeitrag liefert. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin