

## Erläuterung zur Finanzlage der Kommunen und des Landes (Stand Dezember 2017)

### **A1/A2 These des Landes: Die Entwicklung der bereinigten Einnahmen/Ausgaben seien bei Gemeinden in den vergangenen Jahren günstiger verlaufen als beim Land:**

#### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Die Vergleichbarkeit der Einnahmen/Ausgaben zwischen Land und Kommunen ist sehr eingeschränkt, da die Struktur des Staatshaushalts und der Kommunalhaushalte völlig unterschiedlich ist und überdies im Staatshaushaltsrecht bzw. Kommunalhaushaltsrecht unterschiedliche Haushalts- und Wirtschaftsgrundsätze gelten (Kommunal z.B. der Grundsatz des Ausgleichs der laufenden Rechnung, die Erwirtschaftung des Schuldendienstes aus laufenden Mitteln, die Grundsätze der Einnahmebeschaffung). Außerdem sind die Extrahaushalte der Kommunen nicht erfasst.

Besser wäre ein getrennter Blick auf die laufende Rechnung und Kapitalrechnung.

Wenn beispielsweise die Gesamteinnahmen der Kommunen prozentual stärker zugenommen haben, dann hängt das mit Blick auf den durchzuführenden Haushaltsausgleich mit einem deutlich höheren Ausgabenwachstum bei den Kommunen zusammen (Sozialausgaben, Schulen, Kinderbetreuung usw.). Die Gesamtausgabensteigerung ist bei den Kommunen stärker als beim Land.

Entsprechendes gilt auch, wenn man nur die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen der laufenden Rechnung betrachtet.

Nimmt man den Saldo aus der Veränderung der gesamten Einnahmen und Ausgaben, so liegt das Plus 2006-2016 bei den Kommunen bei 0,4 Mrd. Euro, beim Land bei 1,5 Mrd. Euro.

### **A3 These des Landes: Das Finanzierungssaldo der Kommunen sei besser als das des Landes**

#### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Mit Blick auf unterschiedliches Haushaltsrecht, unterschiedliche Haushaltsstrukturen und -prinzipien zwischen Staats- und Kommunalhaushalt ist der Finanzierungssaldo eine völlig ungeeignete Vergleichsgröße. Größere Versätze im Zeitvergleich ergeben sich häufig durch unterschiedliche investive Vorgänge. Besser ist eine getrennte Beurteilung der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnungsvorgänge.

Das Finanzministerium selbst hält den Finanzierungssaldo für keinen geeigneten Indikator, um die Höhe von Deckungslücken in einem Haushalt zu beschreiben (Vgl. LT-Drs. 16/2016 v. 10.8.2017). Erst recht gilt dies für den Vergleich Land-Kommunen.

#### **A4 These des Landes: Die Kommunen haben weniger Schulden**

##### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Die Abgrenzung der Schuldenstände aus der Finanzstatistik ist nicht belastbar: Kernhaushalte allein sind als Vergleichsgröße völlig unzureichend. Bei Kommunen sind – sachlich begründet – viele Kredite in Extrahaushalten aufgenommen. Bei Einbezug der Extrahaushalte ergäbe sich daher ein vollständig anderes Bild.

Und auch hier gilt: Unterschiedliche Haushaltsregeln für die Verschuldung (v.a. Finanzierung des Schuldendienstes aus laufenden Mitteln bei den Kommunen!) müssen zwangsläufig dazu führen, dass die Kommunalverschuldung nicht so stark anwachsen kann wie die Staatshaushaltsverschuldung.

Kurz gesagt: die Kommunen unterliegen schon seit Jahrzehnten einer von der Rechtsaufsicht kontrollierten Schuldenbremse. Sollen sie jetzt dafür bestraft werden?

Vor diesem Hintergrund ist die im Papier des Landes dargestellte Steigerung der kommunalen Verschuldung um 10,5 Prozent gegenüber der des Landes (11,6 Prozent) sogar kritisch zu sehen. Nicht nur in den Extrahaushalten/Eigenbetrieben steigt die Verschuldung, auch in den Kernhaushalten gibt es eine Trendwende hin zu einer Verschuldungszunahme.

Die absolute Höhe der Schuldenstände der Kommunen und des Landes gegenüberzustellen entbehrt isoliert jeder Aussagekraft. Schuldenstände sind immer im Zusammenhang mit weiteren Kennziffern und den jeweiligen Haushaltsgrundlagen und -größen zu bewerten.

Daraus, dass Bayern und Baden-Württemberg in der Kommunalverschuldung Spitzenplätze einnehmen, kann nicht automatisch geschlossen werden, das Land statt die Kommunen entsprechend gut aus. Es ist auch im Umgang mit dem bundesweit mehr oder weniger gleichen kommunalen Haushaltsrecht ein Süd-Nord-Gefälle festzustellen.

#### **A5 Die Leistungen nach dem FAG seien innerhalb der Jahr 2006 bis 2016 um 76 Prozent angestiegen**

##### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Leistungen nach dem Finanzausgleichsgesetz den Aufwand der Gemeinden für gesetzlich übertragene Aufgaben abgelten (siehe Vorheft zum Entwurf Staatshaushaltsplan 2018/2019 S. 190). Ferner muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Höhe der Finanzausgleichsmasse aus einer historisch gewachsenen Rechensystematik ergibt.

So speist sich der kommunale Finanzausgleich - etwas vereinfacht ausgedrückt – einerseits aus dem kommunalen Anteil der Gemeinschaftsteuern (23 Prozent) und andererseits aus

der Finanzausgleichsumlage, die von den Kommunen in eigener Solidarität in die Finanzausgleichsmasse eingebracht wird. Er hängt damit in seiner Entwicklung maßgeblich an der Steuerentwicklung.

Es ist gerade dieser solidarische Beitrag der baden-württembergischen Kommunen (horizontaler Finanzausgleich) selbst, der die Höhe des Finanzausgleichs im Ländervergleich so überdurchschnittlich hoch ausfallen lässt. Dies wird schon allein an dem Umstand deutlich, dass 90 Prozent – also 3,72 Mrd. Euro von insgesamt 4,13 Mrd. Euro – des in der Bundesstatistik ausgewiesenen Gesamtbeitrags aller bundesdeutschen Kommunen zum horizontalen Finanzausgleich von den baden-württembergischen Kommunen erbracht wird.

Angesichts der Tatsache, dass in dem vom Land angestregten Vergleichszeitraum 2006 bis 2016 die kassenmäßigen Gesamtsteuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen sogar um 82,3 Prozent gestiegen sind, ist festzuhalten, dass der Finanzausgleich gegenüber dieser Entwicklung ins Hintertreffen geraten ist.

Dies liegt nicht zuletzt in dem mit dem Haushalt 2017 beschlossenen erhöhten Vorwegabzug des Landes aus dem FAG in Höhe von 200 bzw. 230 Mio. Euro begründet. Statt die von der Vorgängerregierung eingeleitete Rückführung des restlichen kommunalen Konsolidierungsbeitrags für das Land in Höhe von 405 Mio. Euro weiterzuführen - gesetzlich stand für 2017 eine Komplettstreichung und Rückführung in die kommunale Finanzausgleichsmasse an -, wurde der Vorwegabzug zugunsten des Landes sogar noch kräftig ausgeweitet.

Wäre dieses Geld im FAG verblieben und würde nun nicht vom Land zur Tilgung dessen eigener Kreditmarktschulden verwendet werden, so läge die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse ungefähr in gleicher Höhe wie die Entwicklung der tatsächlichen Steuereinnahmen.

Angesichts der in den letzten Jahren erfolgten Aufgabenmehrung auf kommunaler Ebene, kann somit keinesfalls von einem überhöhten Finanzausgleichsvolumen gesprochen werden.

Was die Leistungen des Landes an seine Kommunen angeht, liegt Baden-Württemberg daher in einer bereinigten Betrachtung an Rangstelle 10 von 13 Flächenländern. (sh. Anlage 3; Auswertung kommunale Kassenstatistik)

## **B These des Landes: Die Steuerentwicklung sei für die Kommunen viel günstiger als für das Land**

### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Inzwischen liegen die Daten der November-Steuerschätzung vor. Die Veränderung der Steuereinnahmen des Landes fällt deutlich besser aus als die der Kommunen, auch im Vergleich zur November-Steuerschätzung 2016 (siehe Anlage 1).

## **C2 These des Landes: der Sanierungsfonds ist eine milde Gabe des Landes**

### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Die Beteiligung der Kommunen an den Mitteln für den Abbau der impliziten Verschuldung des Landes ist Teil der Kompensation der Eingriffe in die kommunale Finanzmasse, die am 4.11.2016 beschlossen wurde. Bei dieser Verhandlungsrunde wurde der Eingriff in die kommunale Finanzmasse nochmals um 200 bzw. 230 Mio. Euro erhöht. Zugleich wird der seitherige Vorwegabzug, der sog. Konsolidierungsbeitrag für das Land in Höhe von 405 Mio. Euro (der eigentlich zur Streichung und Gutschrift in die kommunale Finanzausgleichsmasse anstand) weiter fortgeführt! Der Sanierungsfonds ist in der Sache daher auch aus kommunaler Sicht gut und richtig, er wird aber letztlich durch Kürzung an anderer Stelle von den Kommunen selbst finanziert.

## **C3 These des Landes: Die örtliche Integration ist originäre kommunale Aufgabe**

### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Das Land erhält vom Bund in den Jahren 2016-2018 insgesamt 780 Millionen Euro Integrationspauschale. Von diesem Geld – obwohl vom Bund für die Kommunen bestimmt – gibt das Land gerade einmal 41 Prozent an die Kommunen weiter. Zudem ist auch dieser Pakt ein Teil des Kompensationsgeschäfts vom 4.11.2016. Da die Integrationsaufgabe Ende 2018 nicht abgeschlossen sein wird, müsste der Landeshaushalt eine Anschlussfinanzierung bereits für das Jahr 2019 ausweisen, was er nicht tut. Eine gesetzliche Festlegung der Integrationsaufgabe als kommunale Aufgabe ist dem Gemeindetag zudem nicht bekannt. Wir gehen vielmehr davon aus, dass es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Die Kommunen dürfen hier ab 2019 nicht alleine gelassen werden.

## **D1 These des Landes: KinvFG Tranchen I und II sind Wohltaten für die Kommunen**

### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

In der Tat waren und sind diese Programme wichtige Unterstützungsleistungen für die Städte und Gemeinden. ABER: Auch hier leitet das Land nur Geld des Bundes weiter, das dieser originär für finanzschwache Kommunen bereitstellt. Gut und richtig ist es, dass für die Tranche II für die „nicht finanzschwachen“ Kommunen die Gelder aus dem Sanierungsfonds des Landes für die Schulsanierung bereit stehen (s.o. Kompensation für erhöhten Vorwegabzug). Beide Finanzierungstöpfe zusammengenommen reichen aber bei weitem nicht aus, die notwendigen Sanierungen der Schulinfrastruktur von über 3 Mrd. Euro abzubauen. Aber, wie bereits dargestellt, ist der Sanierungsfonds eine Kompensation für den erhöhten Vorwegabzug.

## **D2 These des Landes: Die Weitergabe der sog. Ländermilliarde sei ein Entgegenkommen des Landes an die Kommunen.**

### **Hinweise aus Sicht des Gemeindetags:**

Auch hier handelt es sich um Bundesmittel zur Entlastung der Kommunen. Die 5-Mrd.-Entlastung des Bundes dient der Entlastung der Kommunen v.a. von steigenden

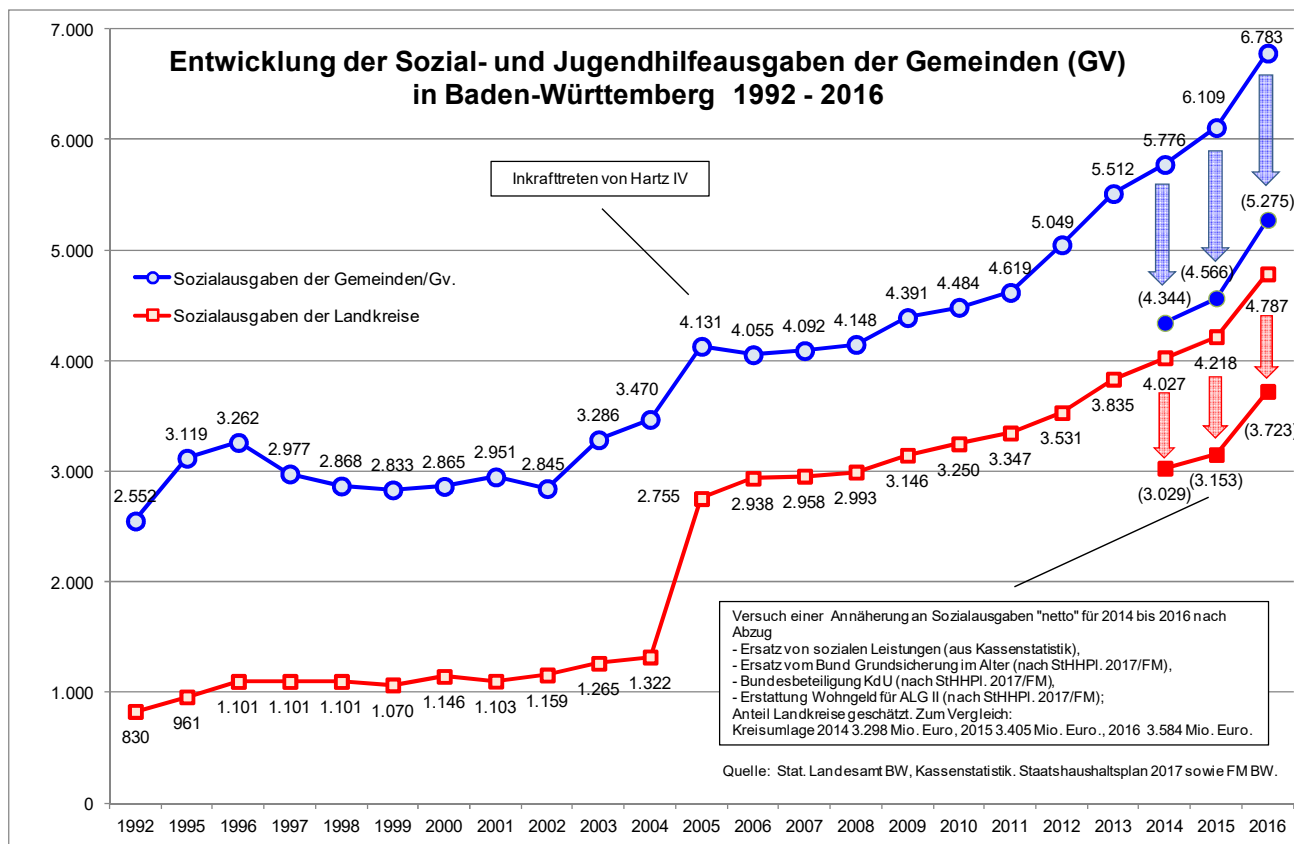
Sozialausgaben insgesamt und hat keinen konkreten Refinanzierungsbezug zur Eingliederungshilfe. Zu einer dieser 5 Mrd. Euro haben sich die Länder den Zugriff gesichert, obwohl die Mittel nach der Gesetzesbegründung ausdrücklich der Kommunalentlastung dienen sollen. Es ist daher nur recht und billig, dass das Land seinen Anteil an den Umsatzsteuermehreinnahmen, der nicht über die 23%-Verbundquote den Kommunen zufließt, 1:1 den Kommunen weitergibt.

Anlage 1

**Vergleich November-Steuerschätzung 2017 mit vorausgegangene Steuerschätzungen**

Steuereinnahmen Land netto	2017	2018	2019
Ergebnis 2016, Haushalt 2017 bzw. MiFriFi 2016 bis 2020 Stand 03/2017 (2021 Nov.StSchätz.)	26.957	27.498	27.924
Mai-Steuerschätzung 2017	27.469	28.008	28.399
Unterschied gegenüber Mai-Steuerschätzung 2016	1.686	1.501	1.202
November-Steuerschätzung 2017	28.019	28.704	29.171
Staatshaushalt 2017, Entwurf Staatshaushalt 2018/2019, MiFriFi 03/2017, für 2021 Mai-StSch 2017	26.957	28.047	28.399
Unterschied gegenüber Mai-Steuerschätzung 2017	<b>550</b>	<b>696</b>	<b>772</b>
Unterschied gegenüber November-Steuerschätzung 2016	<b>1.062</b>	<b>1.206</b>	<b>1.247</b>
Unterschied gegenüber StHH 2017 bzw. Entwurf Haushalt 2018/2019	<b>1.062</b>	<b>657</b>	<b>772</b>
Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg. Regionalisierung der Steuerschätzung für den Landeshaushalt und die Kommunen.			
Steuereinnahmen Kommunen BW (Steuern netto + Finanzausgleich)	2017	2018	2019
Mai-Steuerschätzung 2017			
Steuereinnahmen	15.469	16.041	16.562
Kommunaler Finanzausgleich	6.943	7.233	7.410
Gesamteinnahmen	22.412	23.274	23.972
November-Steuerschätzung 2017			
Steuereinnahmen	15.681	16.239	16.809
Kommunaler Finanzausgleich	7.131	7.456	7.649
Gesamteinnahmen	22.812	23.695	24.458
Unterschied November-/Mai-Steuerschätzung 2017			
Steuereinnahmen	212	198	247
Kommunaler Finanzausgleich	188	223	239
Gesamteinnahmen	<b>400</b>	<b>421</b>	<b>486</b>
Unterschied zur November-Steuerschätzung 2016	<b>920</b>	<b>1.041</b>	<b>1.256</b>

## Anlage 2 Entwicklung Sozialausgaben



## Anlage 3 Leistungen der Länder an die Kommunen

