



Finanztableau aufgrund der Sondierungsergebnisse von Union und SPD birgt Finanzierungsrisiken in Milliardenhöhe für Bund und Kommunen

CDU, CSU und SPD haben sich in ihren Sondierungsverhandlungen auf ein Finanztableau verständigt, das für die gesamte 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages von 2018 bis 2021 bisher nicht etatisierte Mehrausgaben von 36 Mrd. € sowie eine Entlastung der Bürger beim Solidaritätszuschlag von 10 Mrd. € vorsieht, um auf diese Weise das – nachdrücklich zu unterstützende – gemeinsame Ziel „eines ausgeglichenen Haushalts ohne neue Schulden“ in den Haushaltsjahren 2018 bis 2021 zu erreichen, wobei sie daneben „auch zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit“ sind.

Den **Kommunen wird versprochen**: „Wir werden **alle bisher kommunal entlastend wirksamen Finanzprogramme fortführen, sicherstellen und anpassen**, u. a. die Städtebauförderung und Integrationsprogramme“. Auf diese Zusage werden sich die Kommunen, sollte es zur Bildung einer Bundesregierung kommen, verlassen und ihre Realisierung einfordern.

Außerdem wird in der Sondierungsvereinbarung **versprochen**: „Die **kommunalen Steuerquellen** werden wir **sichern**.“

Dies hat sowohl **Bedeutung** für die **Grundsteuer**, über deren Verfassungsmäßigkeit das Bundesverfassungsgericht am 16.1. 2018 eine mündliche Verhandlung durchgeführt hat, **als auch für** die gesetzlich bereits **beschlossene Absenkung** der für die westdeutschen Kommunen bis Ende 2019 erhöhten **Gewerbesteuerumlage** zur Mitfinanzierung der „Lasten“ der Deutschen Einheit, die von den westdeutschen Ländern zu tragen waren. Um es deutlich zu sagen: Eine Fortführung der erhöhten Gewerbesteuerumlage über das Jahr 2019 hinaus, die nur durch bundesgesetzlichen Eingriff möglich wäre, kommt aus kommunaler Sicht schlechterdings nicht in Betracht (dazu ausf.: Henneke, Der Landkreis 2017, 664 – 667).

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

Kommunalfinanzrelevante Maßnahmen in den Sondierungsvereinbarungen von CDU, CSU und SPD

Ins Finanztableau sind nur diejenigen Maßnahmen aufzunehmen, die entweder neu vereinbart worden oder bisher befristet sind (siehe Tabelle).

Blickt man auf das mit den Sondierungsergebnissen vorgelegte Finanztableau, fällt auf, dass für eine ganze Reihe der (kommunalrelevanten) sondierten Punkte ein konkreter Finanzierungsvorschlag fehlt. Dabei trifft die **Finanzierungsverantwortung** über die für die gesamte Wahlperiode bereitstehenden 36 Mrd. € hinaus den **Bund** für folgende Maßnahmen:

- Die Finanzierung der Entwicklung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen über den bisherigen jährlichen Finanzrahmen von 600 Mio. € hinaus,
- die Finanzierung zielgenauer Förderinstrumente für strukturschwache Regionen, in denen es an unternehmerischer Innovationskraft fehlt,
- die Digitalisierung der Verwaltung und die Schaffung eines zentralen einheitlichen digitalen Portals, wobei insoweit die Bundeskanzlerin und der Kanzleramtsminister in mehreren Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden vor der Bundestagswahl versichert haben, die Kommunen insoweit nicht allein zu lassen,
- die Verbesserung des sog. Bildungspakets durch Erhöhung des Schulstartpakets und das Entfallen des Eigenanteils zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und für Schülerbeförderung. Wenn insoweit eine Änderung des § 28 SGB II erfolgt, fallen die Mehrausgaben automatisch beim Bund gem. § 46 Abs. 8 SGB VIII an.

Inwieweit die für den Kita- und Grundschulganztagsbetreuungsbereich insgesamt

vorgesehenen 5,5 Mrd. €, also 1,375 Mrd. € im Jahresmittel der nächsten vier Jahre, ausreichend sind, lässt sich derzeit nicht bewerten.

Sollte es nicht zu einer Erhöhung des Beitrags zur Pflegeversicherung kommen, was dem artikulierten Ziel einer Absenkung der Lohnnebenkosten massiv zuwiderläufe, würden die Auswirkungen aus einer sofortigen und spürbaren **Verbesserung der Bezahlung in der Altenpflege und die Beschränkung des Rückgriffs auf das Einkommen der Kinder von pflegebedürftigen Eltern** erst ab einem Einkommen von 100.000 € im Jahr auf die i.d.R. von den **Kommunen** zu finanzierende **Hilfe zur Pflege in der Sozialhilfe** durchschlagend. Eine seriöse Quantifizierung der daraus resultierenden kommunalen Mehrausgaben ist aus heutiger Sicht nicht möglich.

Die **quantitativ größten Finanzierungsrisiken beinhalten die Flüchtlingskosten**. Hier sind insgesamt 8 Mrd. € veranschlagt, wobei ins Auge gefasst ist, zu einer gemeinsamen und effizienteren Neuausgestaltung der einzelnen Bundesbeteiligungen zu kommen. Aus bundesstaatlicher und kommunaler Sicht positiv war an der **bisherigen** Finanzierung zu bewerten, dass es sich dabei insbesondere um die **Bereitstellung von Umsatzsteuerfestbeträgen** gehandelt hat, Sacheinwirkungsbefugnisse des Bundes insoweit also nicht bestanden. Wenn das Ziel verfolgt wird, zu einer gemeinsamen und effizienteren Neuausgestaltung zu kommen, steht zu **befürchten**, dass damit beabsichtigt wird, die **Einwirkungsbefugnisse des Bundes** auf die Mittelverwendung durch Länder und Kommunen in diesem Bereich **deutlich zu erhöhen**.

Vergleicht man die bisherigen Kostensätze, so ist festzustellen, dass der Bund den Ländern bis Ende 2018 eine **erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung** zur Verfügung stellt, um damit die Finanzierung der Kosten der Integration, des Asylverfahrens, einer erhöhten Anzahl von Kitaplätzen und zusätzlich notwendiger Sprachkurse

S.	Maßnahme	Bisher	Künftig	Finanzierungsverantwortung
6	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur: Entwicklung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen	Unbegrenzt 600 Mio. € 2018 624 Mio. €		Bund
12	Zielgenaue Förderinstrumente für strukturschwache Regionen			Bund
7	Flächendeckender Ausbau mit Gigabit-Netzen		Fonds	
7	Digitalisierung der Verwaltung: zentrales, einheitliches digitales Portal			Bund, auch für Kommunen
7	GVFG-Mittel erhöhen und dynamisieren (Grundgesetzänderung des Art. 125c nötig)	333 Mio. €	1 Mrd. € für 2020/21	
9	Bedarfe für Bildung und Teilhabe verbessern – Schulstarterpaket erhöhen – Eigenanteile zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Kitas und Schulen und für Schülerbeförderung entfallen	4,4 v.H. KdU = 655 Mio. € Anpassung automatisch	Erhöhung für Bund nicht berücksichtigt	Bund
10	Ausbau Kinderbetreuungseinrichtungen, Qualitätssteigerung, Entlastung bei Gebühren: jährlich laufende Mittel – Einsparung Betreuungsgeld	870 Mio. € USt bis Ende 2018	3,5 Mrd. € Fortführung fehlt	
10	Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter im SGB VIII			
11	Unterstützung der Länder bei ihren Investitionen in Bildungsinfrastruktur (bisher Art. 104b; Änderung Art. 104c GG) – Ganztagsschul- und Betreuungsangebote – Schuldigitalisierung – berufliche Schulen	4,406 Mrd. € 2008–2020	2 Mrd. €	
14	Sofortige und spürbare Verbesserung der Bezahlung in der Altenpflege Auswirkungen schlagen auf die in der Regel von Kommunen zu finanzierende Hilfe zur Pflege in der Sozialhilfe durch			Kommunen
15	Rückgriff auf das Einkommen der Kinder von pflegebedürftigen Eltern künftig erst ab einem Einkommen von 100.000 € im Jahr Auswirkungen schlagen auf die in der Regel von Kommunen zu finanzierende Hilfe zur Pflege in der Sozialhilfe durch			Kommunen
16	Flüchtlingskosten – Integrationspauschale – Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge – Asylverfahren – Kita/Sprachkurse – Mehrkosten der Unterkunft gemeinsame und effizientere Neuausgestaltung	2 Mrd. € USt bis 2018 350 Mio. € USt bis 2019 1,163 Mrd. € USt für 2017 100 Mio. € USt bis 2018 Nach Gesetz: 6,5 v.H. KdU bis Ende 2018 (knapp 1 Mrd. € + Anpassung § 1 S. 3 FAG) Diff. für 2017 ca. 500 Mio. €	8 Mrd. € Fortführung fehlt	Bund 6 Mrd. € ≈ 200 Mio. € 2,8 Mrd. € Bund Je 500 Mio. € zusätzlich für 2017/18; je 1,5 Mrd. € für 2019/21 ± 5,5 Mrd. €
19	Zuwanderung: Spanne 180.000 – 220.000 Familiennachzug		fehlt	Bund
21	Zusätzliche finanzielle Anreize bei freiwilligem Engagement von Kommunen für erfolgreiche Integrationsarbeit			Bund
22	Durch zweckgebundene Zuweisungen Beteiligung des Bundes am sozialen Wohnungsbau auch für die Jahre 2020 und 2021 auf rechtssicherer Grundlage garantieren (Art. 125c GG steht entgegen)	1,5182 Mrd. € für 2018 1,0182 Mrd. € für 2019 Überführung von 518,2 Mio. € in USt-Festbetrag ab 2020	2 Mrd. € für 2020/2021	
17	Durch konkrete Programmausgestaltung sicherstellen, dass die Mittel, die der Bund für definierte Aufgaben wie sozialen Wohnungsbau an andere Gebietskörperschaften gibt, auch vollständig für genau diese Zwecke eingesetzt werden			

Ausweitung GAK um ländliche Räume fehlt

© H. G. Henneke

zu ermöglichen. Sogar bis einschließlich 2019 wird ein Umsatzsteuerfestbetrag bereitgestellt, um damit die erheblichen Mehrausgaben für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zu finanzieren.

Daneben erhalten die Kreise und kreisfreien Städte eine **erhöhte prozentuale Beteiligung an den Kosten der Unterkunft** in Höhe von derzeit 6,5 Prozentpunkten bis Ende 2018. Hinsichtlich all dieser Aspekte ist eine **Fortschreibung der bisherigen Programme** vorgesehen. Dabei ist u.E. von folgenden Annahmen auszugehen:

- der Umfang der **Integrationspau-schale** dürfte sich auch in den Jahren 2019 bis 2021 gegenüber dem jetzigen Umfang nicht reduzieren lassen, sodass insoweit 6 Mrd. € zu veranschlagen sind.
- Für **unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** dürfte dagegen ein deutlich niedrigerer Betrag als bisher zu veranschlagen sein, da zahlreiche Personen aus der Minderjährigkeit herauswachsen dürften. Insoweit erscheint eine Reduktion des Betrages für die Jahre 2020 und 2021 auf jeweils 100 Mio. € in der Annahme vertretbar.
- Für **laufende Asylverfahren** der Jahre 2018 bis 2021 sollte auf der Grundlage

von 200.000 Personen von der bisherigen Formel $200.000 \times 5 \text{ Monate} \times 670 \text{ €}$ ausgegangen werden; daraus würde ein Betrag von 670 Mio. € jährlich resultieren. Hinzu käme wie bisher ein gewisser Betrag für **aus der Ablehnung resultierende Kosten**, sodass je 700 Mio. € für die Jahre 2018 bis 2021 veranschlagt werden sollten, woraus insoweit eine Gesamtsumme von 2,8 Mrd. € resultiert.

- Die Fortführung der Bereitstellung eines Betrages für Kitaplätze und Sprachkurse wird im Folgenden nicht unterstellt.
- Bei den bei den Kreisen und kreisfreien Städten anfallenden **Mehrausgaben für Unterkunft und Heizung** ist davon auszugehen, dass die im Jahre 2017 entstandenen Mehrausgaben von ca. 1,5 Mrd. € auch in den kommenden Jahren zugrunde zu legen sind. Das würde bedeuten, dass für 2017 eine rückwirkende Anpassung um 500 Mio. € ebenso zu erfolgen hätte wie eine Aufstockung für 2018 um ebenfalls 500 Mio. €. Für die Jahre 2019 bis 2021 ist bisher keine Regelung vorgesehen, sodass insoweit jährlich je 1,5 Mrd. €, also insgesamt 4,5 Mrd. €, anzusetzen sind. Daraus resultieren insgesamt für

den Bund an ausgleichspflichtigen Mehrkosten für Unterkunft und Heizung von in das SGB II fallenden Geflüchteten in Höhe von 5,5 Mrd. €.

Mehrausgaben, die aufgrund des **Familiennachzugs für Angehörige von subsidiär Schutzberechtigten** entstehen, sind dabei ebenso wenig berücksichtigt wie zusätzliche finanzielle Anreize bei freiwilligem Engagement von Kommunen für erfolgreiche Integrationsarbeit.

Schließlich wird nicht nur von kommunaler Seite eine Ausweitung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) auf die **Förderung ländlicher Räume** erwartet, die in den Sondierungsergebnissen allerdings bisher nicht enthalten ist.

Im Ergebnis ist das **Finanztableau** also nicht nur „auf Kante genäht“, sondern bereits für die im Sondierungspapier als „prioritär“ bezeichneten Ausgaben **offenkundig nicht einhaltbar**. □

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