

**Hochschule für öffentliche  
Verwaltung und Finanzen  
Ludwigsburg**  
University of Applied Sciences

Finanznot der Kommunen – Lösungsalternativen für eine  
nachhaltige Kommunalfinanzierung

## **Bachelorarbeit**

zur Erlangung des Grades eines  
Bachelor of Arts (B.A.)  
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Kai Knobloch

Studienjahr 2011/2012

Erstgutachter: Prof. Dr. Oliver Sievering  
Zweitgutachter: Diplom-Verwaltungswirt (FH) Michael Hanus

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>VI</b>
<b>Anlagenverzeichnis.....</b>	<b>VII</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Finanzlage der Kommunen.....</b>	<b>4</b>
2.1 Finanzlage in der Bundesrepublik Deutschland.....	4
2.2 Finanzlage in Baden-Württemberg .....	6
<b>3. Ursachen kommunaler Finanzprobleme .....</b>	<b>7</b>
3.1 Steigende Ausgaben .....	7
3.1.1 Ausgaben für Soziales.....	7
3.1.2 Ausbau der Kinderbetreuungsplätze .....	7
3.1.3 Personalausgaben .....	8
3.1.4 Zinsausgaben.....	9
3.2 Rückläufige Einnahmen .....	9
3.2.1 Gewerbesteuer.....	9
3.2.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer .....	11
3.2.3 Staatliche Zuweisungen .....	12
3.3 Kommunale Handlungsfehler.....	14
3.4 Strukturelle Ursachen.....	15
<b>4. Folgen der Finanznot .....</b>	<b>17</b>
4.1 Rückgang kommunaler Leistungen .....	17
4.1.1 Rückführung der Investitionen.....	17
4.1.2 Streckung von Unterhaltsausgaben.....	18
4.1.3 Schließung kommunaler Infrastruktureinrichtungen .....	18
4.1.4 Reduzierung von Zuschüssen.....	19
4.1.5 Verringerung der sozialen Angebote .....	20
4.2 Steigende Abgaben.....	20
4.3 Restrukturierungsmaßnahmen in den Verwaltungen .....	22

---

4.3.1 Personalabbau .....	22
4.3.2 Organisationsveränderungen .....	22
4.3.3 Verstärkte interkommunale Zusammenarbeit.....	23
4.3.4 Privatisierungen.....	23
4.4 Kommunale Handlungsunfähigkeit .....	25
4.5 Krise der demokratischen Kultur.....	26
<b>5. Lösungsansätze .....</b>	<b>27</b>
5.1 Entlastung der Kommunen bei sozialen Ausgaben.....	27
5.2 Wahrung des Konnexitätsprinzips.....	29
5.3 Stärkung der Kommunen bei der Rechtsetzung .....	31
5.4 Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit .....	33
5.4.1 Regionale Kooperationen.....	33
5.4.2 Gebietsreformen.....	35
5.5 Veränderung der Kommunalsteuern .....	37
5.5.1 Das Prüfmodell.....	38
5.5.2 Das Kommunalmodell .....	40
5.5.3 Das Modell der Stiftung Marktwirtschaft .....	42
<b>6. Fazit .....</b>	<b>46</b>
<b>7. Ausblick .....</b>	<b>50</b>
<b>Anlagen .....</b>	<b>51</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>57</b>
<b>Erklärung.....</b>	<b>61</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
Dr.	Doktor
DStGB	Deutscher Städte und Gemeindebund
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung
KDRS	Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer

LV	Landesverfassung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NRW	Nordrhein-Westfalen
S.	Seite
SWR	Südwestrundfunk
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzierungssaldo der Kommunen 1993 bis 2010.....	4
Abbildung 2: Kommunale Verschuldung per 31.12.2010.....	5
Abbildung 3: Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen .....	10
Abbildung 4: Umfrage zur Investitionsentwicklung im Jahre 2010.....	17
Abbildung 5: Umfrage zur Anhebung von Steuern / Gebühren / Entgelten im Jahre 2010.....	20

## Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Kommunalen Finanzierungssaldo 2010 .....	51
Anlage 2: Steuerschätzung Mai 2011 .....	52
Anlage 3: Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte in Baden- Württemberg.....	52
Anlage 4: Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen .....	53
Anlage 5: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer .....	53
Anlage 6: Entwicklung der Nettoausgaben sozialer Leistungen der Kommunen.....	54
Anlage 7: Bundeshaushalt 2011 .....	55
Anlage 8: Beschreibung der Studie „Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen“ von Ernst & Young .....	56

## 1. Einleitung

In den vergangenen Jahren gerieten die Kommunen vermehrt in die öffentliche Diskussion. Die teils dramatische Finanzlage der Städte, Gemeinden und Kreise schlägt bis heute hohe Wellen. Das Fazit der Vizepräsidentin des Deutschen Städtetags Petra Roth ist eindeutig: „Ein Teil der Städte steht vor dem Kollaps und droht handlungsunfähig zu werden.“<sup>1</sup> Auch das Bundeskabinett nahm sich dieser Thematik an und beschloss am 24. Februar 2010 die Einsetzung einer Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzkommission). Am 15. Juli 2011 trat diese unter dem Vorsitz von Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble zu ihrer abschließenden Sitzung zusammen. Über mehr als ein Jahr berieten Vertreter der Bundesministerien Finanzen, Inneres, Wirtschaft und Technologie sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Länder über die Neuordnung der Gemeindefinanzen. Zur Debatte standen im Wesentlichen mögliche Entlastungen auf der Ausgabenseite, die Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung und die Kommunalsteuern. Die Arbeitsgruppe Kommunalsteuern beschäftigte sich vor allem mit der seit Jahren in der Kritik stehenden Gewerbesteuer.<sup>2</sup>

Die Einsetzung der Kommission zeigt, wie aktuell das Thema der Kommunalfinanzen ist. Wie kompliziert und schwierig eine Einigung hierbei sein kann, wird durch die Länge der Beratungen offenkundig. Über ein Jahr wurde an einem neuen Konzept für die Kommunen gearbeitet. Ein Konsens konnte trotzdem nicht bei allen zur Verhandlung stehenden Punkten erreicht werden.

Die Bedeutung der Problematik verdeutlicht sich bei einem Blick auf die Folgen der kommunalen Finanzprobleme. Für die Bürger vor Ort sind die-

---

<sup>1</sup> Berlin, 2. Februar 2010.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik, [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_4320/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/20100304-Kommission-Gemeindefinanzreform.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4320/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/20100304-Kommission-Gemeindefinanzreform.html) [17.06.2011].

se nämlich direkt zu spüren: Schwimmbäder werden geschlossen, Schulen können nicht renoviert werden, die Preise im öffentlichen Nahverkehr steigen. Die Menschen müssen eine Einschränkung ihrer Lebensqualität in Kauf nehmen. Es ist somit im Interesse der gesamten Bevölkerung, die Situation in den Kommunen zu verbessern. Selbst das hohe Gut der Demokratie könnte bei anhaltenden kommunalen Finanzproblemen großen Schaden davon tragen, da die Kommunen ihre bedeutsamen Aufgaben für das Gemeinwesen nicht mehr erfüllen können. Verdeutlicht hat dies nochmals der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen Hartmut Koschyk: „Oberstes Ziel der Bundesregierung ist es, die finanzielle Leistungskraft der Kommunen zu stabilisieren und zu stärken, da die Handlungsfähigkeit der Kommunen nicht zuletzt ein Ausdruck der Leistungsfähigkeit unserer Demokratie ist.“<sup>3</sup>

Die Arbeit befasst sich mit der Frage, wie die Kommunen langfristig auf eine solide finanzielle Basis gestellt werden können. Das Ziel ist es, Lösungsalternativen aufzuzeigen und diese auf ihre Tauglichkeit hin zu prüfen. Aktuelle Entwicklungen der Gemeindefinanzreform fließen in diesen Prozess mit ein.

Zum Einstieg in den Themenkreis wird die Finanzlage der Kommunen dargestellt. Anhand von Schaubildern soll hier ein allgemeiner Überblick über die finanzielle Situation der Kommunen gezeigt werden.

Der darauf folgende Abschnitt setzt sich mit den Ursachen der Finanzprobleme auseinander. Es werden sowohl die Einnahmen, als auch die Ausgaben näher beleuchtet. Auch auf Fehler der Kommunen selbst und strukturelle Probleme wird näher eingegangen.

Im weiteren Verlauf befasst sich die Arbeit mit den Folgen der Finanznot. Es wird beschrieben, welche Leistungen die Kommunen kürzen, inwieweit sich die Bürger auf Abgabenerhöhungen einstellen müssen und welche Restrukturierungsmaßnahmen in den Verwaltungen erfolgen. Auch die

---

<sup>3</sup> Berlin, 26. Mai 2011.

Handlungsunfähigkeit der Kommunen und die Auswirkungen der Krise auf die demokratische Kultur sind Bestandteil des vierten Kapitels.

Im abschließenden Teil der Arbeit werden diverse Lösungsmöglichkeiten dargestellt und erörtert. Die Entlastung der Kommunen bei den sozialen Ausgaben, sowie die Wahrung des Konnexitätsprinzips stehen auf dem Prüfstand. Die Stärkung der Kommunen bei der Rechtsetzung und die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit sind ebenfalls Bestandteil dieses Abschnittes. Zum Schluss wird auf eine Veränderung der Kommunalsteuern näher eingegangen. Hier stehen das Prüfmodell der Bundesregierung, das Kommunalmodell der kommunalen Spitzenverbände und das Modell der Stiftung Marktwirtschaft im Fokus.

## 2. Finanzlage der Kommunen

### 2.1 Finanzlage in der Bundesrepublik Deutschland

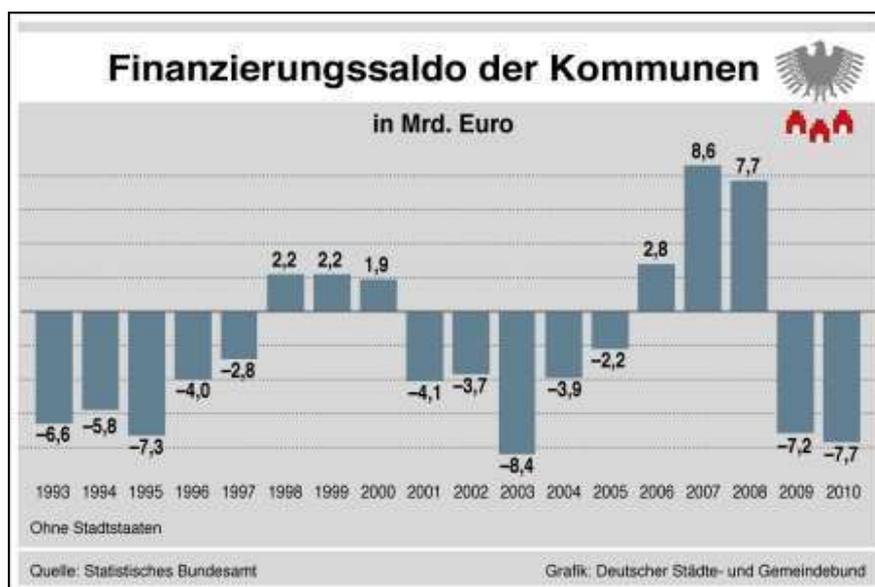


Abbildung 1: Finanzierungssaldo der Kommunen 1993 bis 2010

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Finanzlage der Kommunen in der Bundesrepublik ist sehr angespannt. Mit Beginn der weltweiten Finanzkrise und der darauf folgenden Wirtschaftskrise spitzte sich die Lage ab dem Jahr 2009 dramatisch zu. In den Jahren 2009 und 2010 beliefen sich die negativen Finanzierungssalden jeweils auf über 7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1).

Besonders in den alten Bundesländern ergaben sich extrem hohe Defizite. Am stärksten betroffen waren im Jahr 2010 die Städte, Gemeinden und Kreise in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Hessen. Die Kommunen in den neuen Bundesländern verzeichneten sogar kleine Finanzierungsüberschüsse.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Siehe hierzu Anlage 1: Kommunaler Finanzierungssaldo 2010.

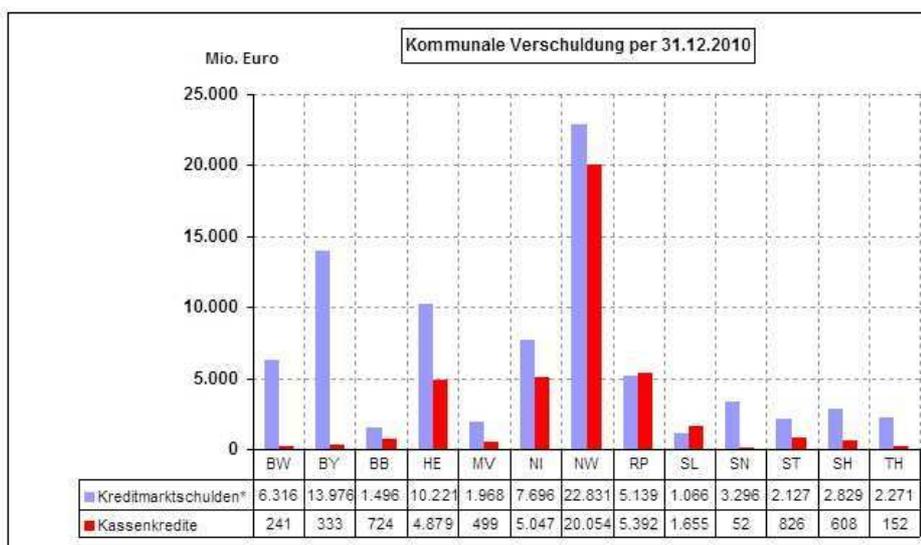


Abbildung 2: Kommunale Verschuldung per 31.12.2010

Quelle: Statistisches Bundesamt

Beim Blick auf den Schuldenstand der einzelnen Bundesländer fällt auf, dass die Verschuldung in absoluten Zahlen bei den Kommunen in Nordrhein-Westfalen am größten ist. Hier betragen per 31.12.2010 die Kreditmarktschulden 22,831 Mrd. Euro und die Kassenkredite 20,054 Mrd. Euro. Beachtlich ist der hohe Stand bei den Kassenkrediten. Im Saarland und in Rheinland-Pfalz übersteigen diese sogar die Kreditmarktschulden (vgl. Abbildung 2). Eine erhöhte Inanspruchnahme von Kassenkrediten kann als ein gewisser Indikator für eine besonders angespannte Finanzsituation von kommunalen Gebietskörperschaften herangezogen werden.<sup>5</sup> Denn Kassenkredite sind nur kurzfristige Kredite, die zur Überbrückung des verzögerten oder späteren Eingangs von Deckungsmitteln dienen. Ihr Gebrauch erfolgt nur, wenn keine anderen liquiden Mittel eingesetzt werden können.<sup>6</sup>

Im Jahr 2011 ist nach aktuellen Steuerschätzungen von einer Erholung für die öffentlichen Haushalte auszugehen. Somit wird sich auch die Lage bei den Städten, Gemeinden und Kreisen insgesamt etwas verbessern. Es

<sup>5</sup> Vgl. Gemeindefinanzkommission, Arbeitsgruppe „Standards“, Abschlussbericht, S.10.

<sup>6</sup> Vgl. § 61 Nr. 24 GemHVO BW.

wird eine Steigerung der Einnahmen bei den Gemeindesteuern von 4,7 % gegenüber dem Jahr 2010 erwartet.<sup>7</sup>

## **2.2 Finanzlage in Baden-Württemberg**

Baden-Württemberg wurde aufgrund seiner stark exportorientierten Unternehmen von der Wirtschaftskrise am stärksten getroffen. Hier wiesen die Kommunen im Jahr 2009 durch den dramatischen Einbruch der Gewerbesteuer das bundesweit größte Defizit mit insgesamt 2,366 Mrd. Euro auf.<sup>8</sup> Jedoch werden sich die Städte, Gemeinden und Kreise in Baden-Württemberg durch den stabilen Wirtschaftsaufschwung im bundesweiten Vergleich auch wieder am schnellsten erholen. Bereits im 4. Quartal 2010 erwirtschafteten die Kommunen wieder Überschüsse. Zum Ende des 3. Quartals stand noch ein Finanzierungsdefizit von 1,159 Mrd. Euro.<sup>9</sup> Dieses konnte bis zum Ende des Jahres 2010 auf 687,9 Mio. Euro gesenkt werden.<sup>10</sup> In den nächsten Jahren ist aufgrund von zu erwartenden Mehreinnahmen<sup>11</sup> mit einer weiteren Verbesserung der kommunalen Finanzlage zu rechnen.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Siehe hierzu Anlage 2: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der 138. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

<sup>8</sup> Siehe hierzu Anlage 3: Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte in Baden-Württemberg seit 2000.

<sup>9</sup> Vgl. DStGB, Kommunalfinanzen 1. bis 3. Quartal 2010, Abb. 1.

<sup>10</sup> Siehe hierzu Anlage 1: Kommunaler Finanzierungssaldo 2010.

<sup>11</sup> Vor allem bedingt durch die steigenden Gewerbesteuereinnahmen.

<sup>12</sup> Siehe hierzu Anlage 2: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der 138. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen, Anlage 2 zu Pressemitteilung 14/2011.

## **3. Ursachen kommunaler Finanzprobleme**

### **3.1 Steigende Ausgaben**

#### **3.1.1 Ausgaben für Soziales**

Die sozialen Finanzierungsverpflichtungen der Kommunen erstrecken sich vor allem auf die Jugend- und Sozialhilfe sowie auf die Kosten der Unterkunft für Arbeitslosengeld 2-Empfänger. Der rapide Anstieg dieser Kosten stellt für die Kommunen auf der Ausgabenseite das größte Problem dar. Allein im Zeitraum von 2002 bis 2010 stiegen die sozialen Ausgaben von 28,2 Mrd. Euro auf 42,1 Mrd. Euro an.<sup>13</sup> Dies entspricht einem Kostenanstieg von 49,3 %. Besonders in den ostdeutschen Kommunen fiel der Zuwachs mit 80 % sehr drastisch aus.<sup>14</sup>

Es wird auch in Zukunft weiter mit rapide ansteigenden Kosten gerechnet. So geht eine Schätzung für das Jahr 2011 bereits von 43 Mrd. Euro aus.<sup>15</sup> Ein Ende der Kostenexplosion im sozialen Bereich ist nicht in Sicht. Mittel- und langfristig werden die Kommunen diese Lasten nicht mehr allein bewältigen können.

#### **3.1.2 Ausbau der Kinderbetreuungsplätze**

Am 16. Dezember 2008 ist das Kinderförderungsgesetz (KiföG) in Kraft getreten. Hiernach soll ab dem 1. August 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt werden.

Um diesen dann geltenden Anspruch auch in die Praxis umsetzen zu können, wurde ein Ausbauziel festgelegt, das vorsieht bis zum Jahre 2013 insgesamt 750.000 Plätze für Unterdreijährige zu schaffen. Der Bund geht

---

<sup>13</sup> Siehe hierzu Anlage 4: Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen.

<sup>14</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 9.

<sup>15</sup> Siehe hierzu Anlage 4: Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen.

davon aus, dass hierfür 12 Mrd. Euro benötigt werden und beteiligt sich mit insgesamt 4 Mrd. Euro: 2,15 Mrd. Euro für die Investitionskosten und 1,85 Mrd. Euro für die ausbaubedingten zusätzlichen Betriebskosten. Darüber hinaus stellt er ab dem Jahre 2014 jährlich 770 Mio. Euro für den laufenden Betrieb bereit.<sup>16</sup> Neueste Prognosen der Kommunen gehen von weitaus höheren Kosten aus. Diese sagen Kosten von 19,6 Mrd. Euro voraus.<sup>17</sup>

Die Hauptlast dieses vom Bund beschlossenen ehrgeizigen Vorhabens tragen die Kommunen. Es kommen beim Ausbau der Kinderbetreuungsplätze hohe finanzielle Belastungen auf die Städte und Gemeinden zu. Aufgrund der finanziellen Notlagen einiger Gemeinden ist die Erreichung des Ausbauziels ohne zusätzliche finanzielle Beteiligungen von Bund und Ländern nur sehr schwer erreichbar.

### 3.1.3 Personalausgaben

Im Gegensatz zu den sozialen Ausgaben sind die Personalausgaben in den vergangenen Jahren moderat gestiegen. Im Zeitraum von 2000 – 2009 verzeichneten sie einen Zuwachs von 12 %. In den neuen Bundesländern sind die Personalkosten sogar um 4 % gesunken.<sup>18</sup> Auch in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts fuhren die ostdeutschen Kommunen ihre Ausgaben in diesem Bereich zurück. Der Grund dafür liegt im kontinuierlichen Abbau des damals hohen Personalbestandes.<sup>19</sup>

Der Trend bei den Personalausgaben zeigt ebenfalls nach oben. Jedoch steigen diese Kosten nur langsam an und sind somit kalkulierbar. Das Potenzial für weitere Einsparungen in diesem Segment ist eher gering, da die Einsparmöglichkeiten weitgehend ausgeschöpft wurden.

---

<sup>16</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Kinder und Jugend; <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=161776.html> [27.05.2011].

<sup>17</sup> DStGB, Kindertagesbetreuung als zentrale Zukunftsaufgabe; <http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Kinderbetreuung/> [27.05.2011].

<sup>18</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 11.

<sup>19</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 43.

### 3.1.4 Zinsausgaben

Die einzige Ausgabenposition, die gegenwärtig nicht zunimmt, sind die Zinsausgaben. Hier profitieren die Kommunen vom aktuell niedrigen Zinsniveau. Im Jahre 2010 verzeichneten die Zinsausgaben einen Rückgang von 244 Mio. Euro (-5,6 %).<sup>20</sup> Jedoch führen die mittlerweile vor allem in vielen Städten bestehenden hohen Defizite zu einem erheblichen Bedarf an Kassenkrediten, der bei wieder ansteigenden Zinsen ein hohes Risikopotenzial darstellt.<sup>21</sup>

Am 7. April 2011 erhöhte die Europäische Zentralbank zum ersten Mal seit 2008 wieder den Leitzins von 1 % auf 1,25 %. Eine weitere Erhöhung des Zinssatzes auf 1,5 % wurde am 7. Juli 2011 beschlossen.<sup>22</sup> Aufgrund einer erhöhten Inflationsrate<sup>23</sup> ist mit weiteren Zinsschritten der Europäischen Zentralbank zu rechnen.<sup>24</sup> Infolgedessen muss künftig von einer höheren Zinsbelastung für die Kommunen ausgegangen werden.

## 3.2 Rückläufige Einnahmen

### 3.2.1 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist die am meist diskutierte Einnahmequelle der Kommunen. In ihrer Geschichte unterlag sie vielen einschneidenden Veränderungen. Ursprünglich beruhte sie auf drei Säulen: Die Gewerbesteuer nach dem Ertrag, die Gewerbesteuer nach dem Kapital und die Lohnsummensteuer. Im Laufe der Zeit wurde sie immer weiter abgebaut. Im Jahre 1980 wurde die Lohnsummensteuer abgeschafft und im Jahre 1998 entfiel die Gewerbesteuer nach dem Kapital.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. DStGB, Kassenstatistik 2010.

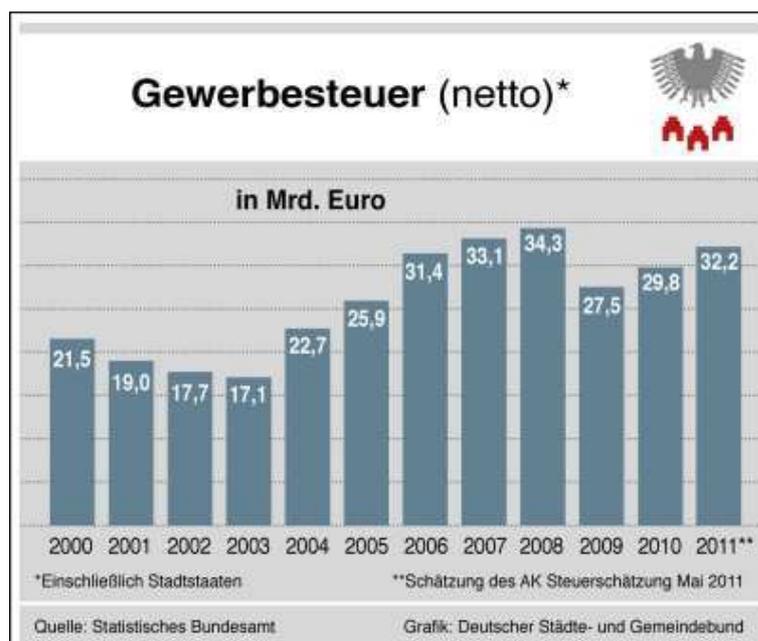
<sup>21</sup> Vgl. Schwarting, Der kommunale Haushalt, S. 85.

<sup>22</sup> Vgl. Europäische Zentralbank, Geldpolitische Beschlüsse vom 07.04.2011 und 07.07.2011.

<sup>23</sup> Jährliche Inflationsrate des Euroraums für Mai 2011: 2,7%.

<sup>24</sup> Vgl. Handelsblatt, Devisen, <http://www.handelsblatt.com/finanzen/rohstoffe-devisen/devisen/ezb-treffen-bringt-euro-ins-plus/4367092.html> [08.07.2011].

<sup>25</sup> Vgl. Schwarting, Kommunale Steuern, S. 119.



**Abbildung 3: Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen**

Quelle: Statistisches Bundesamt

Trotz dieser Eingriffe stiegen die Gewerbesteuereinnahmen seit 1970 weiter an.<sup>26</sup> Jedoch unterliegt die Gewerbesteuer aufgrund ihrer hohen Ertragsabhängigkeit starken Schwankungen, die sie für die Kommunen schwer prognostizierbar macht. Die vergangenen Jahre sind beispielgebend hierfür. Von ihrem Rekordniveau 2008 brachen die Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2009 aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise um 7,8 Mrd. Euro (- 22,7 %) ein (vgl. Abbildung 3). Dieser Einbruch sorgte vor allem in wirtschaftlich starken Regionen für hohe Defizite in den Haushalten.

Durch die genannte Unkalkulierbarkeit gerät die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form immer wieder in die Kritik. Die Höhe und Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens wird von wenigen Unternehmen in einer Gemeinde bestimmt. Selbst Entwicklungen eines einzigen Unternehmens können enorm große Auswirkungen auf die Gewerbesteuereinnahmen ei-

<sup>26</sup> Vgl. Zwick, Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, S. 48.

ner Gemeinde haben.<sup>27</sup> 2009 sorgten so zum Beispiel die ausbleibenden Gewerbesteuerzahlungen der Daimler AG an ihren Standorten für erhebliche finanzielle Schieflagen. Vor allem die Stadt Sindelfingen bekam große Probleme. Es blieben nicht nur die Gewerbesteuereinnahmen aus, zusätzlich mussten sogar Rückzahlungen geleistet werden.<sup>28</sup>

Trotz der vorgebrachten Kritik hat die Gewerbesteuer bei den Gemeinden einen besonderen Stellenwert. Sie ist eine eigenständige Steuer, die den Kommunen direkt zufließt. Diese können mit Hilfe des Hebesatzrechts ihr Aufkommen in gewissen Grenzen selbst bestimmen. Des Weiteren nimmt sie in den kommunalen Haushalten immer noch eine beachtliche Größe ein. Die Gewerbesteuer ist somit ein Kernelement kommunaler Finanzautonomie.<sup>29</sup>

### 3.2.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Seit der Gemeindefinanzreform im Jahre 1968 erhalten die Gemeinden einen Anteil an der Einkommensteuer. Nach § 1 Gemeindefinanzreformgesetz bekommen die Gemeinden 15 % des Aufkommens an der Lohnsteuer und an der veranschlagten Einkommensteuer und 12 % des Aufkommens an der Kapitalertragssteuer.

Im Vergleich zur Gewerbesteuer erwies sich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als stetigere und gleichmäßiger verteilte Einnahmequelle für die Gemeinden.<sup>30</sup> Der Einkommensteueranteil entwickelte sich zur zweiten wichtigen Säule neben der Gewerbesteuer. Er hat bis 2000 einen Anteil von mehr als 40 % bei den kommunalen Steuern erreicht. In den kleinsten Gemeinden erreichte der Anteil der Einkommensteuerbeteiligung an den gesamten Steuereinnahmen im Jahr 1996 sogar über 60 %.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Vgl. Schwarting, Der kommunale Haushalt, S. 105.

<sup>28</sup> Vgl. Stadt Sindelfingen, Haushaltsplan 2009.

<sup>29</sup> Vgl. Schwarting, Kommunale Steuern, S. 138f.

<sup>30</sup> Vgl. Statistische Bundesamt, Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, S. 55.

<sup>31</sup> Vgl. Schwarting, Kommunale Steuern, S. 146.

Im vergangenen Jahrzehnt entwickelten sich die Einnahmen nicht mehr so kontinuierlich nach oben wie in den Jahrzehnten zuvor. Sie unterlagen stärkeren Volatilitäten.<sup>32</sup> Der Hauptgrund dafür waren Veränderungen am Steuersystem. Die rot-grüne Bundesregierung beschloss im Jahre 2000 eine tiefgreifende Steuerreform<sup>33</sup>, die unter anderem eine Senkung der Einkommenssteuersätze beinhaltete. Demzufolge gingen die Steuereinnahmen des Staates in den darauf folgenden Jahren zurück. Auch bei den Gemeinden machte sich dieser Rückgang bemerkbar.

Im Jahre 2008 wurde durch die große Koalition eine Unternehmenssteuerreform<sup>34</sup> auf den Weg gebracht. Hierdurch sind die Steuersätze für die Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen gesunken. Als Folge dessen verzeichneten die Kommunen wiederum Einnahmeausfälle.

In der jüngeren Vergangenheit senkte die schwarz-gelbe Bundesregierung zum 1. Januar 2010<sup>35</sup> ebenfalls die Steuern, was zu weiteren Mindereinnahmen bei den Städten und Gemeinden führte.

In den nächsten Jahren ist dank des Wirtschaftswachstums, wieder mit höheren Erträgen bei der Einkommensteuer zu rechnen. Dies zeigt auch die Steuerschätzung für das Jahr 2011.<sup>36</sup>

### 3.2.3 Staatliche Zuweisungen

Die Bundesländer werden in Art. 106 Abs. 7 GG zum Finanzausgleich mit ihren Kommunen verpflichtet. Von der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs hängt die Höhe der Zuweisungen an die Gemeinden durch die Länder ab. In der Vergangenheit mussten die Kommunen vielfach die Erfahrung machen, dass die Länder zur Lösung eigener Haushaltsprobleme in den kommunalen Finanzausgleich direkt oder indirekt

---

<sup>32</sup> Siehe hierzu Anlage 5: Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer.

<sup>33</sup> Vgl. Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuersenkungsgesetz – StSenkG) vom 23. Oktober 2000.

<sup>34</sup> Vgl. Unternehmenssteuerreformgesetz vom 14. August 2007.

<sup>35</sup> Vgl. Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums vom 22. Dezember 2009.

<sup>36</sup> Siehe hierzu Anlage 5: Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer.

eingriffen. Dies führte zu einer Minderung der Finanzausgleichsmasse und somit zu durchschnittlich geringeren Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden.<sup>37</sup>

In den vergangenen Jahren wurde der Finanzausgleich einer verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzogen. Den Landesgesetzgebern wurde durch die jeweiligen Gerichte ein großer Spielraum für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zugestanden. Allerdings wird eine ausgewogene Betrachtung des kommunalen und des staatlichen Finanzbedarfs verlangt.<sup>38</sup> Die genannten Gerichtsurteile führten nicht zu einer Stärkung der Kommunen gegenüber den Ländern. Es ist zu befürchten, dass auch in Zukunft die Länder versuchen werden, ihre Haushalte durch Kürzungen der Finanzausgleichsleistungen zu konsolidieren. Als Beispiel sei hier das Land Baden-Württemberg erwähnt, das im Jahre 2011 aus dem kommunalen Finanztopf 405 Mio. Euro entnahm. Ab 2012 werden es immer noch jährlich 365 Mio. Euro sein.<sup>39</sup>

Besonders in den neuen Bundesländern ist die Abhängigkeit von den staatlichen Zuweisungen stark ausgeprägt. Im Jahr 2005 machten sie 57,6 % der kommunalen Einnahmen aus. In den alten Bundesländern belief sich zum Vergleich der Anteil auf gerade einmal 29 %.<sup>40</sup>

Für das laufende Jahr 2011 erwartet eine Mehrzahl der Gemeinden, dass die Schlüsselzuweisungen sinken werden. Besonders die ostdeutschen Gemeinden, für die die Schlüsselzuweisungen enorm wichtig sind, sehen sehr pessimistisch in die Zukunft: 74 % der ostdeutschen Gemeinden erwarten sinkende Schlüsselzuweisungen.<sup>41</sup> Bereits im abgeschlossenen Jahr 2010 sind die Schlüsselzuweisungen mit über 15 % in den neuen Bundesländern stark zurück gegangen.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 51.

<sup>38</sup> Vgl. Schwarting, Der kommunale Haushalt, S. 147.

<sup>39</sup> Vgl. Stadt Lahr, Keine Einigung beim kommunalen Finanzausgleich, <http://www.lahr.de/presse.93983.htm>.

<sup>40</sup> Vgl. Lohse, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, S. 55.

<sup>41</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 6.

<sup>42</sup> Vgl. DStGB, Kassenstatistik 2010.

Im kommunalen Finanzausgleich treten Auswirkungen von Konjunkturerbrüchen zeitlich verzögert auf. Während die Steuereinnahmen schon wieder zunehmen, verlaufen die Schlüsselzuweisungen noch rückläufig. Deshalb bekommen Kommunen in strukturschwachen Regionen die Auswirkungen von wirtschaftlichen Krisen erst verspätet zu spüren.

### **3.3 Kommunale Handlungsfehler**

Neben den nachteilig wirkenden äußeren Einflüssen, sind auch Fehler für die angespannte Finanzsituation direkt bei den Gemeinden selbst zu finden.

Sehr häufig stellen Folgelasten von kommunalen Einrichtungen für den Haushalt eine große Belastung dar. Die „Klassiker“ sind Projekte wie Stadthallen oder Schwimmbäder. Deren Betriebskosten werden oftmals zu niedrig angesetzt. Auch die ursprünglichen Kostenvoranschläge weichen häufig von den tatsächlichen Investitionskosten ab.<sup>43</sup> Besonders in finanziell angespannter Lage werden die geschilderten Projekte zum Problemfall.

Nach § 77 Abs. 2 GemO BW<sup>44</sup> ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Aus dieser Vorschrift ergibt sich für die Kommunen die Pflicht zu einer antizyklischen Konjunkturpolitik. Dies bedeutet, dass die Kommunen in ertragreichen Jahren die Investitionen auf ein Minimum reduzieren sollten, um in Krisenzeiten mit den vorhandenen Rücklagen durch Investitionen die Wirtschaft stimulieren zu können. In der Praxis fällt es politischen Entscheidungsträgern oftmals schwer, auf Investitionen zu verzichten, wenn zum einen genügend Geld aus Gewerbesteuererinnahmen verfügbar ist und zum anderen die Kreditbeschaffungskosten und -folgeskosten (Zinsen) niedrig sind. Statt Ausga-

---

<sup>43</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 40.

<sup>44</sup> und den entsprechenden Vorschriften der anderen Bundesländer.

ben zu reduzieren, wurde oftmals bei Hochkonjunktur viel investiert.<sup>45</sup> Die bei Konjunkturreinbrüchen benötigten Gelder sind durch diese Vorgehensweise dann nicht mehr vorhanden, was zu hohen Haushaltsdefiziten führt.

### **3.4 Strukturelle Ursachen**

Ein entscheidender Faktor für die Finanzkraft einer Kommune sind die strukturellen Gegebenheiten vor Ort. Für Gemeinden in strukturschwachen Regionen ist es meist nahezu unmöglich, sich aus eigener Kraft wieder in eine finanziell geordnete Situation zu versetzen. Strukturelle Ursachen können - wenn überhaupt - nur mit Hilfe des Landes behoben werden.<sup>46</sup> Die Länder bzw. der Bund sind durch das Grundgesetz verpflichtet für eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu sorgen.<sup>47</sup>

In der Bundesrepublik gibt es mehrere Beispiele für strukturschwache Regionen. In den alten Bundesländern ist vor allem das Ruhrgebiet zu nennen. War das Ruhrgebiet früher geprägt durch die Montanindustrie, so verlor diese im Laufe der Zeit immer mehr an Bedeutung. Die Folge waren wegbrechende Gewerbesteuererinnahmen und höhere Arbeitslosigkeit. Die höhere Arbeitslosigkeit hat wiederum direkte Folgen auf die Kosten für Soziales und den Anteil an der Einkommenssteuer. Um den erforderlichen Strukturwandel vollziehen zu können, sind wiederum hohe finanzielle Aufwendungen erforderlich. Die Städte des Ruhrgebiets haben bis heute mit den Folgen des Strukturwandels zu kämpfen. Die Arbeitslosenquote ist im Vergleich zu anderen westdeutschen Regionen eine der höchsten und der Schuldenstand der betroffenen Städte ist sehr beträchtlich.<sup>48</sup>

Ebenfalls sehr schwierig ist die Situation in den neuen Bundesländern. Hier kommen einige Faktoren zusammen. In den 90er Jahren war der Modernisierungsbedarf enorm. Es musste sehr viel in die Infrastruktur in-

---

<sup>45</sup> Vgl. Fiebig, Kommunale Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitssteuerung, S.29.

<sup>46</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 52.

<sup>47</sup> Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG.

<sup>48</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 52.

vestiert werden. Um dies umsetzen zu können, waren Kreditaufnahmen erforderlich, die die Verschuldung schnell anstiegen ließen. Ein rasanter Anstieg der Arbeitslosigkeit sorgte für rapide zunehmende Sozialausgaben. Zudem verzeichnen die Gemeinden in Ostdeutschland große Wanderungsverluste.<sup>49</sup>

Nicht nur die ostdeutschen Kommunen, sondern auch die Mehrzahl der westdeutschen Kommunen werden in absehbarer Zeit mit dem Problem erheblicher demografischer Veränderungen konfrontiert sein. Das gegenwärtige, stark einwohnerabhängige kommunale Finanzsystem wird dann als Finanzierungsgrundlage für die Städte, Gemeinden und Kreise nur noch bedingt geeignet sein.<sup>50</sup>

Wenn die Bevölkerungszahl sinkt, gehen die Einnahmen von Städten und Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich zurück. Gleichzeitig nehmen die Ausgaben jedoch nicht sofort im gleichen Maße ab.<sup>51</sup> Demzufolge entsteht bei den Kommunen mit der genannten Problematik ein Finanzierungsdefizit.

Auch ein Rückgang der Einnahmen bei der Umsatzsteuer und der Einkommenssteuer, ist in einer strukturschwachen Gemeinde zu befürchten. Denn die Höhe dieser Erträge hängt im Wesentlichen von der erwerbstätigen Bevölkerung einer Gemeinde ab. Da diese in strukturschwachen Regionen sinken wird, gehen somit auch die Einnahmen in diesem Segment zurück. Also drohen den von Wanderungsverlusten betroffenen Gemeinden hier ebenfalls Einnahmeausfälle.

---

<sup>49</sup> Vgl. Ebenda, S. 53f.

<sup>50</sup> Vgl. Ebenda, S. 131.

<sup>51</sup> Vgl. Stadt Schwäbisch Gmünd, Thesen zum kommunalen Finanzausgleich, <http://www.schwaebisch-gmuend.de/3209.php?presseid=20259&traffic=&suchen=1&count1=0&jahrAnzuzeigen=&monatAnzuzeigen=&searchbereich=> [03.07.2011].

## 4. Folgen der Finanznot

### 4.1 Rückgang kommunaler Leistungen

#### 4.1.1 Rückführung der Investitionen

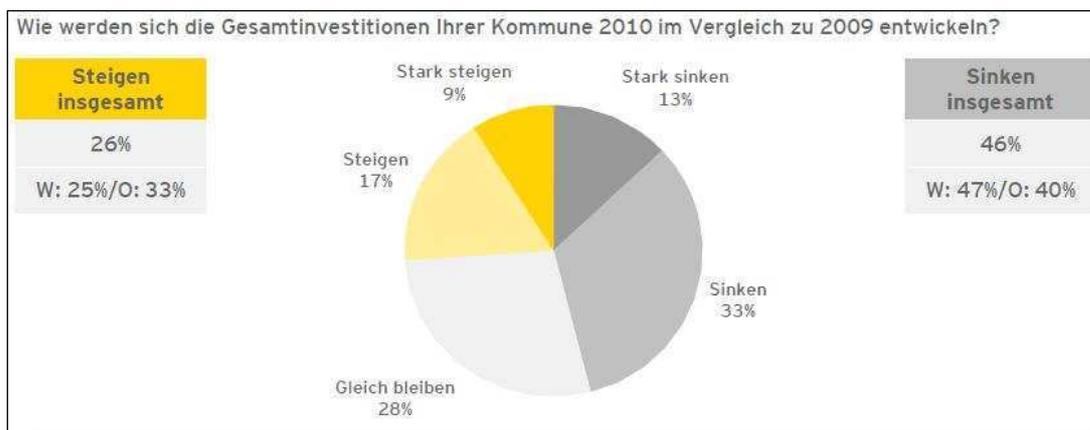


Abbildung 4: Umfrage zur Investitionsentwicklung im Jahre 2010

Quelle: Ernst & Young

Viele Kommunen sanieren ihre Haushalte, indem sie vor allem ihre Investitionen vermindern. Dies zeigt auch eine für das Jahr 2010 durchgeführte Umfrage. Hiernach plante fast jede zweite Kommune mit sinkenden Investitionen (vgl. Abbildung 4). Die sinkenden Investitionserwartungen sind vor allem deshalb beachtlich, da der Bund durch das Konjunkturpaket 2<sup>52</sup> Investitionen auf der kommunalen Ebene stark förderte. Im Rahmen des kommunalen Investitionsprogramms wurden bis zum Ende des Jahres 2010 10 Mrd. Euro für die Kommunen bereitgestellt. Das Geld war vor allem für den Städte- und Straßenbau sowie für die Sanierung von Kindergärten und Schulen gedacht.<sup>53</sup> Ohne dieses Konjunkturprogramm wären vermutlich die Prognosen noch bei weitem schlechter ausgefallen.

<sup>52</sup> In Kraft getreten am 6. März 2009.

<sup>53</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Das zweite Konjunkturpaket, [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen\\_\\_und\\_\\_Buerger/](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen__und__Buerger/) [03.06.2011].

### 4.1.2 Streckung von Unterhaltsausgaben

Eine weitere Folge der finanziellen Engpässe ist die Streckung von Unterhaltsausgaben für Straßen und Gebäude. Für das Jahr 2010 planten 68 % der Kommunen, Einsparungen über diese Form zu erzielen. In den neuen Bundesländern lag die Quote sogar bei 83 %.<sup>54</sup> Die Auswirkungen dieser Sparpolitik sind oftmals eine schlechtere Straßenqualität und sanierungsbedürftige öffentliche Einrichtungen. So wird zum Beispiel die Ausbesserung von Straßenschäden auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Eine andere Konsequenz können sanierungsbedürftige Schulen sein, da die Grunderneuerung dieser immer weiter in die Zukunft verlagert wird. Dies kann wiederum zu höheren Kosten als geplant führen, weil der Sanierungsbedarf sich immer weiter erhöht.

Einige Gemeinden sind auch dazu übergegangen, die Leistungen für die Straßenbeleuchtung zu reduzieren. In der Praxis wird dies umgesetzt, in dem nachts nur noch jede zweite Straßenlaterne leuchtet oder teilweise sogar ganze Straßenzüge unbeleuchtet bleiben. In der Stadt Ahlen beispielsweise wird seit 5. Oktober 2010 die Straßenbeleuchtung werktags im Stadtgebiet von 1:00 Uhr bis 3:30 Uhr abgeschaltet. Hierdurch sollen die Energiekosten gesenkt werden.<sup>55</sup>

### 4.1.3 Schließung kommunaler Infrastruktureinrichtungen

Je schwieriger die Haushaltslage in einer Kommune, desto höher wird die Wahrscheinlichkeit, dass von den Sparmaßnahmen auch Infrastruktureinrichtungen der jeweiligen Gemeinde betroffen sind. Besonders stark trifft es die Bürger der Stadt Wuppertal. Die mit knapp zwei Milliarden Euro verschuldete Stadt hat im Jahre 2009 drastische Sparmaßnahmen getrof-

---

<sup>54</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 31f.

<sup>55</sup> Vgl. Stadt Ahlen, Umwelt, <http://www.ahlen.de/umwelt/nachricht/artikel/strassenbeleuchtung-wird-im-stadtgebiet-ab-5-oktober-abgeschaltet/> [18.06.2011].

fen. Diese sahen vor, fünf Schwimmbäder und das Schauspielhaus zu schließen.<sup>56</sup>

Wuppertal ist leider kein Einzelfall in der Bundesrepublik. Immer mehr Städte und Gemeinden sind dazu gezwungen Theater, Bibliotheken, Opern, Schwimmbäder und andere kulturelle Einrichtungen zu schließen. Immerhin planten im Jahre 2010 14 % der Gemeinden eine Schließung beziehungsweise Einschränkung des Betriebes von Hallen- und Freibädern. 9 % zogen eine Schließung von Bibliotheken oder sonstigen kulturellen Einrichtungen in Betracht.<sup>57</sup>

#### **4.1.4 Reduzierung von Zuschüssen**

Die Kommunen unterstützen Projekte in den Bereichen Kultur, Sport und Soziales in Form von Zuschüssen. Zusätzlich erhalten auch Eigenbetriebe und Gesellschaften mit städtischer Beteiligung Zuschüsse.

Als Konsequenz der Finanznot spielte die Reduzierung von Zuschüssen eine wichtige Rolle in den Planungen der Kommunen. Im Jahre 2010 nahmen sich 46 % der Kommunen vor, Zuschüsse für Kultur, Sport, Jugend und Soziales zu kürzen. Eine Reduzierung der Zuschüsse für die Eigenbetriebe und Gesellschaften mit städtischer Beteiligung beabsichtigten 38 % der Kommunen.<sup>58</sup>

In der Praxis bedeuten Zuschusskürzungen im kulturellen bzw. sportlichen Aufgabenfeld weniger finanzielle Mittel für die örtlichen Sport- und Musikvereine und somit ein geringeres Angebot für die Bürger. Die Attraktivität der betroffenen Gemeinde sinkt.

Wenn städtische Verkehrsbetriebe weniger Zuschüsse erhalten, muss mit einer Erhöhung der Ticketpreise gerechnet werden. Mit Zuschusskürzun-

---

<sup>56</sup> Vgl. WDR, Wirtschaft, [http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/oeffentliche\\_finanzen/kommunen/rekordverschuldung/091119.jhtml](http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/oeffentliche_finanzen/kommunen/rekordverschuldung/091119.jhtml) [18.06.2011].

<sup>57</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 22.

<sup>58</sup> Vgl. Ebenda, S.31.

gen müssen in den kommenden Jahren die Hamburger Verkehrsbetriebe zurechtkommen.<sup>59</sup>

#### 4.1.5 Verringerung der sozialen Angebote

Oftmals sind von den Einsparungen auch Angebote der Jugend- und Seniorenbetreuung betroffen. Besonders Städte über 100.000 Einwohner planen überdurchschnittlich häufig mit Kürzungen in diesem Segment. Die Quote liegt hier bei 37 %. Unter den Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnern gaben nur 29 % an, in diesem Aufgabenfeld sparen zu wollen. Einige Kommunen sind sogar gezwungen, das Angebot für die Kindertagesbetreuung einzuschränken. 13 % aller befragten Kommunen gaben dies an.<sup>60</sup>

## 4.2 Steigende Abgaben



Abbildung 5: Umfrage zur Anhebung von Steuern / Gebühren / Entgelten im Jahre 2010

Quelle: Ernst & Young

<sup>59</sup> Vgl. Kommunalpolitische Vereinigung NRW, Beispiele für Konsolidierungsmaßnahmen in ausgewählten Städten, [http://kpv-nw.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2504:beispiele-fuer-konsolidierungsmassnahmen-in-ausgewaehlten-staedten-&catid=83:spitzenverbaende-deutschland-staedtetag&Itemid=100057](http://kpv-nw.de/index.php?option=com_content&view=article&id=2504:beispiele-fuer-konsolidierungsmassnahmen-in-ausgewaehlten-staedten-&catid=83:spitzenverbaende-deutschland-staedtetag&Itemid=100057) [19.06.2011].

<sup>60</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 21ff.

Aufgrund der fehlenden Finanzmittel greifen die Kommunen zu Abgabenerhöhungen. Die Anhebung des Grundsteuerhebesatzes wurde am Häufigsten genannt. Beinahe jede zweite Gemeinde beabsichtigte eine Anhebung dieses Satzes. Ferner sind sehr oft Anhebungen der Eintrittspreise für Bäder, Konzerte, Theater und Museen angegeben worden. Die Planungen jeder dritten Kommune sahen einen Anstieg der Gebühren für Kita und Ganztageschulen, eine Erhöhung der Hundesteuer und höhere Friedhofsgebühren vor. Eine Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes nannten nur 7 % aller befragten Kommunen. Immerhin 16 % gaben an, keine Erhöhungen von Abgaben ins Auge zu fassen (vgl. Abbildung 5).

Für eine hohe mediale Aufmerksamkeit sorgten die kreativen Einfälle der Städte im Bezug auf die Einführung neuer Steuern. In die Schlagzeilen gelangten Städte wie Köln, Fürth und Essen. Die Stadt Köln erhebt seit Oktober 2010 eine Bettensteuer. Hotelgäste müssen hier 5% Aufschlag zahlen. In Fürth wird ab Beginn des Jahres 2010 eine Luftsteuer für alle Zigarettenautomaten oder Werbeflächen, die in den Straßenraum hineinragen, verlangt. Die Stadt Essen zog die Etablierung einer Sonnenbanksteuer in Betracht. Diese neuen Steuern lösen die Probleme der Kommunen leider nicht, sondern sorgen nur für Ärger bei den Bürgern und Unternehmen. Insgesamt machen sie nicht einmal ein Prozent der kommunalen Einnahmen aus.<sup>61</sup>

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Kommunen mehrheitlich Abgabenerhöhungen umsetzen werden bzw. schon umgesetzt haben. Das Leben wird sich somit für die Bürger in den betroffenen Städten und Gemeinden verteuern. Besonders kritisch zu sehen sind die Anhebungen der Gebühren im Bereich Kita und Ganztageschulen. Sowohl in sozialer als auch in integrationspolitischer Hinsicht kann eine Verteuierung dieser Angebote negative Effekte nach sich ziehen.

---

<sup>61</sup> Frontal 21, Immer neue Steuern, <http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/20/0,1872,8131732,00.html> [23.06.2011].

## **4.3 Restrukturierungsmaßnahmen in den Verwaltungen**

### **4.3.1 Personalabbau**

Wenn die finanziellen Spielräume geringer werden, rücken Kürzungen beim Personal in den Fokus. Diese Tatsache gilt nicht nur für die Privatwirtschaft, sondern auch für den öffentlichen Dienst. So zogen 61 % der Kommunen einen Stellenabbau in Betracht. 64 % planten Stellensperren. In Ostdeutschland liegen die Zahlen mit 75 % bzw. 80 % über dem gesamtdeutschen Durchschnitt.<sup>62</sup>

In der Landeshauptstadt Stuttgart gilt seit 1.1.2010 eine Stellenbesetzungssperre von zwölf Monaten. Es wird von einem Einsparvolumen von 4,1 Mio. Euro ausgegangen.<sup>63</sup>

Durch den Personalabbau verschlechtert sich das Dienstleistungsangebot der Kommunen für die Bürger. Bestimmte Dienstleistungen können durch das fehlende Personal entweder nicht mehr oder nur noch eingeschränkt angeboten werden.

### **4.3.2 Organisationsveränderungen**

Im Zuge der Finanznot spielen auf kommunaler Ebene Organisationsveränderungen eine immer bedeutendere Rolle. 63 % der befragten Kommunen gaben die Zusammenlegung von Organisationseinheiten als ein mögliches Mittel zur verwaltungsinternen Konsolidierung an. 67 % zogen Prozessreorganisationen in die Konsolidierungsüberlegungen mit ein.<sup>64</sup>

Die Prozessorganisation umfasst die dauerhafte Strukturierung von Arbeitsprozessen unter der Zielsetzung das geforderte Prozessergebnis möglichst effizient zu erstellen.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 28f.

<sup>63</sup> Vgl. Landeshauptstadt Stuttgart, Haushaltssicherungskonzept 2009, [http://www.domino1.stuttgart.de/web/ksd/KSDRedSystem.nsf/AlleDok/2E7801847DD72B76C125768500371980/\\$File/Vorlage13912009.pdf?OpenElement](http://www.domino1.stuttgart.de/web/ksd/KSDRedSystem.nsf/AlleDok/2E7801847DD72B76C125768500371980/$File/Vorlage13912009.pdf?OpenElement) [23.06.2011].

<sup>64</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 28.

<sup>65</sup> Schulte-Zurhausen, Organisation, 3. Auflage, S. 57.

Prozessabläufe innerhalb einer Organisationseinheit sollten regelmäßig auf ihre Effizienz überprüft werden. Die schwierige Haushaltslage vieler Gemeinden erhöht den Druck, Änderungen im Prozessablauf sowie innerhalb der Organisationsstruktur vornehmen zu müssen. Insofern sollten hier die Städte, Gemeinden und Kreise die Krise als eine Chance begreifen, notwendige und nachhaltige Veränderungen in ihrer Verwaltung voranbringen zu können. Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die Kommunen hierzu bereit sind.

### **4.3.3 Verstärkte interkommunale Zusammenarbeit**

Die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit wird von den Städten, Gemeinden und Kreisen vorangetrieben. 62 % der Kommunen möchten die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen verstärken. Dies geschieht in unterschiedlichen Bereichen. An der Spitze stehen Kooperationen bei Bau- und Betriebshöfen mit 14 %. Die Felder weitere Versorgungsbetriebe, Bildungswesen sowie Jugendförderung wurden mit jeweils 9 % am zweithäufigsten genannt. 38 % der Kommunen schließen eine tiefer gehende interkommunale Zusammenarbeit aus. Bei den größeren Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern gaben dies 41 % an. Unter den kleineren Städten mit weniger als 100.000 Einwohnern betrug der Wert 38 %.<sup>66</sup> Es kann somit kein bedeutender Unterschied zwischen großen und kleinen Kommunen festgestellt werden.

### **4.3.4 Privatisierungen**

Privatisierung ist eine Frage, die die Kommunen ständig begleitet. Soll kommunales Eigentum weiterhin in öffentlicher Hand verbleiben oder ist es sinnvoll, dieses zu privatisieren. Kommunen, die unter einer hohen Schuldenlast stehen, haben diese Wahlmöglichkeit nur noch bedingt. Teilweise ist dann eine Privatisierung das letzte Mittel, um Schulden abzubauen

---

<sup>66</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 30.

zu können. Als Reaktion auf die schlechte Haushaltslage, plante in Westdeutschland jede vierte Kommune mit Privatisierungen. In Ostdeutschland beabsichtigte jede dritte Kommune diesen Schritt.<sup>67</sup>

Für eine Privatisierung kommunaler Leistungen werden verschiedene Argumente angeführt. So wird eine flexiblere und ergebnisorientiertere Wirtschaftsführung erwartet. Begründet wird dies mit der Abkehr von den Vorschriften des kameralistischen Rechnungswesens. Durch die verpflichtende bzw. freiwillige Einführung der kaufmännischen Buchführung in einigen Bundesländern, sollte dies aber auch in der Kernverwaltung gelingen. Als weiterer Aspekt werden gestraffte Entscheidungsgänge angeführt. Entscheidungen können in privatrechtlich organisierten Unternehmen schneller und unter geringeren bürokratischen Auflagen gefällt werden, da im Gegensatz zur Verwaltung weniger Entscheidungsebenen in den Prozess eingebunden sind. Ein zusätzlicher Vorteil ergibt sich in einer Erweiterung des finanziellen Handlungsrahmens, da die Kreditaufnahmen nicht mehr an den kommunalen Haushalt gebunden sind. Die Verschuldung kann an die Refinanzierungsmöglichkeiten angepasst werden. Ferner wird auch auf die Vergabevorschriften verwiesen. Für Unternehmen in privater Rechtsform sind diese nur zum Teil verbindlich. Es können somit kostengünstigere Ergebnisse erzielt werden. Jedoch sind die Kostenfolgen der Bindung an das Vergaberecht durchaus umstritten. Außerdem haben die Vorschriften eine wichtige Bedeutung im Hinblick auf die Korruptionsprävention.<sup>68</sup>

Als Nachteil für die Auslagerung kommunaler Aktivitäten werden erhöhte Anforderungen an die politische Steuerung angeführt. Die kommunale Aufgabenerfüllung erfolgt nun in mehreren Organisationseinheiten. Die Arbeit der voneinander unabhängigen Entscheidungsgremien muss dementsprechend koordiniert werden. Außerdem reduziert sich bei einer Privatisierung die Transparenz der Aufgabenerfüllung für die Verwaltung, den

---

<sup>67</sup> Vgl. Ebenda, S. 33.

<sup>68</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 113f.

Rat und die Bürgerschaft. Mit Beteiligungsberichten und konsolidierten Bilanzen wird versucht, diese Transparenz sicherzustellen.

Vorteilhaft für die Kommunen waren Privatisierungen bei kommunalen Aufgaben, die eines Zuschusses bedurften. Die kommunalen Schlachthöfe sind beispielgebend hierfür. Hier konnten private Großschlachtereien leistungsfähiger und kostengünstiger arbeiten. Diskutiert wird die Frage der Privatisierung auch im defizitären Personennahverkehr. Das größte Argument für eine Auslagerung sind andere Entlohnungsstrukturen, die im Ergebnis zu einer Senkung der Personalkosten führen.<sup>69</sup> Im Jahre 2006 privatisierte die Stadt Pforzheim als erste deutsche Großstadt ihren öffentlichen Personennahverkehr.<sup>70</sup>

#### **4.4 Kommunale Handlungsunfähigkeit**

Städte, Gemeinden und Kreise nehmen im bundesdeutschen Verwaltungsaufbau einen herausragenden Platz ein. Diese herausgehobene Stellung der Gemeinden gründet sich auf das in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte kommunale Selbstverwaltungsrecht. Jedoch können die Gemeinden die ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben nur dann ordnungsgemäß erfüllen, wenn sie mit ausreichenden Haushaltsmitteln ausgestattet sind.<sup>71</sup> Nicht wenige Kommunen sind aufgrund ihrer finanziellen Situation nur noch eingeschränkt handlungsfähig. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht wird an diesem Punkt stark tangiert, da die kommunale Finanzhoheit (Etathoheit) als ein Teil des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht mehr ausreichend gegeben ist. Im Jahre 2010 konnte jede dritte Kommune keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorweisen und musste sich die Finanzplanung von der Kommunalaufsicht genehmigen lassen.<sup>72</sup> Haus-

---

<sup>69</sup> Vgl. Ebenda, S. 115.

<sup>70</sup> Vgl. Welt Online, Erste deutsche Großstadt privatisiert Nahverkehr, [http://www.welt.de/print-welt/article231607/Erste\\_deutsche\\_Grossstadt\\_privatisiert\\_Nahverkehr.html](http://www.welt.de/print-welt/article231607/Erste_deutsche_Grossstadt_privatisiert_Nahverkehr.html) [24.06.2011].

<sup>71</sup> Vgl. Napp, Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, S. 323f.

<sup>72</sup> Vgl. Ernst & Young, Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, S. 18.

haltssicherungskonzepte wurden verabschiedet. Die Kommunen müssen sich diese von den Aufsichtsbehörden genehmigen lassen. Die betroffenen Kommunen unterliegen folglich einer Fremdbestimmung und müssen einen Teil ihrer Selbstverwaltung aufgeben

.

#### **4.5 Krise der demokratischen Kultur**

Die Kommunen stehen als Teil des Staates in engem Kontakt zu den Bürgern. Mit ihren gesellschaftlichen Angeboten repräsentieren sie den Staat direkt vor Ort. Durch die angespannte Finanzlage können, wie bereits oben dargestellt, diese Angebote teilweise nicht mehr aufrechterhalten werden.

„In dem Maße, in dem sich die Kommunen aus der Finanzierung kultureller Angebote verabschieden, verliert auch der Staat seine ständigen Vertretungen, Name, Anschrift, Gestalt. Wo sonst vergegenständlichen sich Demokratie und Gemeinwesen wenn nicht in ihren Institutionen. Jede Schließung von Repräsentationsräumen des Staates dürfte mental nicht ohne Folgen bleiben. Wo Jugendzentrum oder Schwimmbad, Stadtbücherei oder Abenteuerspielplatz nicht mehr genutzt werden können, wird das Vertrauen in das Dienstleistungssystem Demokratie empfindlich gestört. Schwimmbad oder Stadtteilbücherei, das Jugendzentrum oder der Spielplatz sind Schauplätze nicht allein der Partizipation und der Integration, sondern Kommunikationsräume, womöglich gar einer unausgesprochenen Loyalität zum Staat.“<sup>73</sup>

Die Kommunen sind das wichtigste Bindeglied zwischen dem Bürger und dem Staate. Zugleich sind sie aber auch das schwächste Glied im Staate. Wer eine Aushöhlung der Demokratie vermeiden möchte, sollte in Zukunft dafür Sorge tragen, dass die Leistungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise erhalten bleibt. Ansonsten sind diese nicht mehr in der Lage ihre wichtigen Aufgaben für das Gemeinwesen zu bewältigen.

---

<sup>73</sup> Frankfurter Rundschau, Rezession der Demokratie, <http://www.fr-online.de/kultur/debatte/rezession-der-demokratie/-/1473340/2796948/-/index.html> [01.07.2011].

## 5. Lösungsansätze

### ***5.1 Entlastung der Kommunen bei sozialen Ausgaben***

Wie bereits beschrieben, zählen zu den Hauptursachen für die Haushaltsdefizite der Kommunen die ausufernden Sozialausgaben. Da dieses Problem sich in Zukunft aufgrund des demografischen Wandels weiter verschärfen wird, ist eine Entlastung der Kommunen in diesem Bereich unumgänglich. Auch die Kommission zur Neuordnung der Finanzen kam zu diesem Ergebnis. Der Bund wird sich an den Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Zukunft stärker beteiligen. Die Ausgabenerstattung des Bundes liegt hierbei aktuell bei 15 %. In den kommenden Jahren wird sich diese schrittweise erhöhen: 2012 auf 45%, im Jahre 2013 auf 75% und ab dem Jahre 2014 auf 100%. Die Kommunen werden demzufolge ab dem Jahre 2014 um mehr als 4 Mrd. Euro entlastet.<sup>74</sup>

Es standen die Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU), die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GruSi), die Kosten der Hilfe zur Erziehung sowie die Kosten des Ausbaus der Kinderbetreuung für unter Dreijährige zur Debatte. Da sich der Bund bereits an den Kosten für Unterkunft und Heizung als auch an den Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beteiligt, kann eine Entlastung bei diesen beiden Ausgabearten schnell erreicht werden. Deshalb wurden diese Ausgabearten näher geprüft.

Eine stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung würde eine zielgerichtete Entlastung der Kommunen mit einer durch hohe Kassenkredite gekennzeichneten angespannten Finanzsituati-

---

<sup>74</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission, [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_54/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinzen.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinzen.html?__nnn=true) [02.07.2011].

on bewirken. Kommunen, die Kassenkredite über dem Bundesdurchschnitt aufweisen, liegen auch mehrheitlich über dem Bundesdurchschnitt bei den Kosten für Unterkunft und Heizung. Je höher die Überschreitung des Bundesdurchschnitts bei Kassenkrediten ausfällt, umso größer ist der Anteil der Kommunen, die über dem Bundesdurchschnitt bei den Kosten für Unterkunft und Heizung liegen.

Die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung weisen zwar auch diesen Zusammenhang auf, jedoch in abgeschwächter Form. Eine Entlastung dieser Ausgabenart wäre folglich weniger zielgerichtet, würde aber breiter wirken. Ferner muss noch berücksichtigt werden, dass diese Kosten durch die demografische Entwicklung stark zunehmen werden. Eine Beteiligung des Bundes wäre an dieser Stelle nachhaltiger.<sup>75</sup>

Die Entscheidung der Gemeindefinanzkommission, sich stärker an den Kosten für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu beteiligen und diese schließlich vollständig zu übernehmen, ist für die Kommunen von zentraler Bedeutung. Die Kommunen werden einerseits spürbar entlastet, andererseits wirkt diese Maßnahme auch mittel- und langfristig. Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden besonders die Kosten für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ansteigen lassen. Vor allem in diesem Segment hätten die Kommunen zusätzliche Milliarden-Belastungen verkraften müssen. Diese trägt in Zukunft der Bund.

Dennoch werden weitere Entlastungen der Kommunen im sozialen Sektor notwendig sein. Auch die anderen sozialen Ausgaben haben in den vergangenen Jahren zugenommen und werden künftig weiter steigen.<sup>76</sup> Bei den Kosten für die Eingliederungshilfe liegt angesichts der absoluten Höhe der Ausgaben und des stetigen Ausgabenzuwachses (+ 55 % in den vergangenen 10 Jahren) eine Entlastung durch den Bund nahe.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. Gemeindefinanzkommission Arbeitsgruppe „Standards“, Abschlussbericht, S.9ff .

<sup>76</sup> Siehe hierzu Anlage 6: Entwicklung der Nettoausgaben wichtiger sozialer Leistungen der Kommunen.

<sup>77</sup> Vgl. Gemeindefinanzkommission, Arbeitsgruppe „Standards“, Abschlussbericht, S.16.

## **5.2 Wahrung des Konnexitätsprinzips**

Das Konnexitätsprinzip regelt die Frage, ob und wer für die Kosten bei einer Aufgabenübertragung aufkommen muss. Es bringt den Zusammenhang von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zum Ausdruck.<sup>78</sup> Die Geltung des Konnexitätsprinzips folgt unmittelbar aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG. Inhaltlich bedeutet dies, dass sich die Aufgabenübertragung durch den Bund bzw. die Länder unter keinen Umständen negativ auf die kommunale Finanzsituation auswirken darf.<sup>79</sup> Auch in vielen Bundesländern ist das Konnexitätsprinzip mittlerweile verankert. So zum Beispiel in Baden-Württemberg in Art. 71 Abs. 3 LV. Ein Einspruchsrecht wie in Österreich wird den Kommunen dabei jedoch nicht eingeräumt.

Es wird unterschieden zwischen einem strikten und einem „weicheren“ Konnexitätsprinzip. Beim strikten Konnexitätsprinzip besteht der Anspruch auf vollen Kostenausgleich. Ein „weicheres“ Konnexitätsprinzip garantiert nur einen Anspruch dem Grunde nach.

Die Stellung der Kommunen wurde durch die Einführung des Konnexitätsprinzips in den Ländern gestärkt. Jedoch besteht das Problem der Lastabwälzung auf die Kommunen weiterhin. Beispiel gebend hierfür ist der oben dargestellte Ausbau der Kinderbetreuungsplätze. Problematisch hierbei ist die Tatsache, dass die Kommunen gegenüber dem Bund keine direkten Ansprüche geltend machen können. Dies ist im förderalen System der Bundesrepublik Aufgabe der Länder.<sup>80</sup> Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen in der genannten Problematik eine für die Kommunen sehr positive Entscheidung getroffen. Das Land Nordrhein-Westfalen muss nach Abzug der Bundesmittel die vollen Kosten für den gesetzlich vorgeschriebenen Ausbau der Kleinkinderbetreuung tragen. Es wurde festgestellt, dass das Erste Gesetz zur Ausfüh-

---

<sup>78</sup> Vgl. Roßmüller, Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren, S. 86.

<sup>79</sup> Vgl. Lohse, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, S. 143 f.

<sup>80</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 128.

zung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes<sup>81</sup> mit den Vorschriften der Landesverfassung (LV NRW) über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar ist, weil es das Konnexitätsprinzip des Art. 78 Abs. 3 LV NRW verletzt.<sup>82</sup>

Auf die Wahrung des Konnexitätsprinzips, spricht der beauftragende Gesetzgeber als Verursacher<sup>83</sup> trägt auch die Kosten für sein Vorhaben, sollte stärker als bisher Wert gelegt werden. Jedoch wäre ein Anspruch für die Kommunen auf eine finanzkraftunabhängige Abgeltung der Kosten, die ihnen durch die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben entstehen, nicht der richtige Weg. Die Finanzierung der Pflichtaufgaben könnten die Kommunen so notfalls einklagen. Finanzbedarf bestünde dann nur noch für die freiwilligen Aufgaben. Die finanziellen Sorgen der Kommunen wären somit zwar gelöst, aber der Bund und vor allem die Länder würden in akute Finanznot geraten.

Das Konnexitätsprinzip hat die Aufgabe, die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung vor einer Aushöhlung durch Pflichtaufgaben zu schützen. Bewirkt wird dieser Schutz zum einen durch Ausgleich der finanziellen Folgen der gesetzgeberischen Entscheidung (Ausgleichsfunktion) und zum anderen dadurch, dass sich der Gesetzgeber darüber bewusst wird, welche finanziellen Folgen eine Aufgabenübertragung für ihn beinhaltet und diese deshalb möglicherweise unterlässt (Warnfunktion).

Hieraus resultiert der Vorschlag, das Konnexitätsprinzip als befristeten Sofortausgleich zu betrachten. Dies bedeutet, dass bei Aufgabenübertragungen auf die Kommunen, Ausgleichszahlungen alsbald zu leisten sind. Allerdings erfolgen die Zahlungen nur befristet bis zu einer Einbeziehung der neuen Aufgabe in den kommunalen Finanzausgleich. Mit dieser Lösung würden einerseits den Kommunen vorübergehend die finanziellen Lasten

---

<sup>81</sup> Vom 12. Dezember 1990 i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des AG-KJHG vom 28. Oktober 2008.

<sup>82</sup> Vgl. VerfGH NRW, 12.10.2010.

<sup>83</sup> Verursacherprinzip.

einer Aufgabenübertragung abgenommen werden, andererseits erhält der Gesetzgeber die Möglichkeit die neue Aufgabe in den kommunalen Finanzausgleich mit einzubeziehen und damit die Zahlungen aus dem Konnexitätsprinzip abzulösen.<sup>84</sup> Somit wäre ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen von Bund, Ländern und Kommunen erreicht.

### **5.3 Stärkung der Kommunen bei der Rechtsetzung**

Gesetze des Bundes, aber auch Vorschriften, die durch die Europäische Union erlassen werden, haben einen immer größeren Einfluss auf die kommunale Arbeit. Die Gemeindefinanzkommission nahm sich dieser Problematik an. Als ein Ergebnis soll die Stellung der kommunalen Spitzenverbände bei der Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben des Bundes durch Änderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien gestärkt werden.<sup>85</sup> Unter anderem wurden klarstellende Regelungen in die GGO aufgenommen, wonach die kommunalen Spitzenverbände zusammen mit den Ländern zeitlich vor Interessenvertretungen an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung zu beteiligen sind. Diese Änderung ist bereits zum 1. August 2011 in Kraft getreten. Analog hierzu wird auch geprüft, ob die Geschäftsordnung des Bundestages dahin gehend verändert werden kann, dass die kommunalen Spitzenverbände bei öffentlichen Anhörungen gegenüber Interessenvertretungen privilegiert sind.<sup>86</sup>

Darüber hinaus hat die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission weitere Handlungsempfehlungen vorgeschlagen, deren Umsetzung bisher noch nicht erfolgt ist. Eine Forderung, die vor allem die kommunalen Spitzenverbände einbrachten, ist eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung für Geldleistungsgesetze und Steuergesetze. Nach § 44 Abs. 3 GGO sind bei Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung

---

<sup>84</sup> Vgl. Lohse, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, S. 154 f.

<sup>85</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission.

<sup>86</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Bericht zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission, S. 4ff.

die Auswirkungen auf die Haushalte der Kommunen und Länder gesondert anzuführen. Jedoch wird bisher für die Länder- und Kommunalebene jeweils nur eine Gesamtsumme angegeben und nicht zwischen den verschiedenen Ländern und ihren Kommunen differenziert. Eine Differenzierung ist aber notwendig, um die finanziellen Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen, besser einschätzen zu können. Als wichtiges Argument für diese Position werden die in den Landesverfassungen enthaltenen bzw. zu schaffenden Regelungen zur Umsetzung der Schuldenbremse des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG angeführt. Nur mit der dargestellten Kostenfolgenabschätzung können die Länder sich über die zu erwartenden Belastungen für das Land und seine Kommunen Klarheit verschaffen und somit die notwendigen Schritte für eine Einhaltung der Schuldenbremse veranlassen.<sup>87</sup> Gerade eine Senkung der Einkommenssteuer, wie sie von Teilen der aktuellen Bundesregierung gefordert wird, hätte nicht unerhebliche Folgen für die Haushalte der Länder und Kommunen. Die Länder müssten solch einem Gesetzesvorhaben allerdings erst im Bundesrat zustimmen. Ohne eine länderbezogene Kostenfolgenabschätzung fehlt hier jedoch eine wichtige Entscheidungsgrundlage.

Die Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ entwickelte ferner Handlungsempfehlungen, die das Ziel verfolgen, den Kommunen eine größere Mitsprache bei den Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union einzuräumen. Angedacht ist dabei eine Erhöhung der kommunalen Mandate im Ausschuss der Regionen<sup>88</sup>. Umzusetzen ist dies aber nur für den Fall, dass sich die Anzahl der deutschen Sitze im Ausschuss der Regionen vergrößert.<sup>89</sup>

Bereits etabliert wurde ein Zugang zur ZEUS-Datenbank<sup>90</sup> für eine be-

---

<sup>87</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission, S. 8ff.

<sup>88</sup> Art. 300 Abs. 1, Art. 305ff AEUV.

<sup>89</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission, S. 15.

<sup>90</sup> Zentraler EU-Dokumentenserver.

grenzte Zahl von Vertretern der kommunalen Spitzenverbände.<sup>91</sup> Bei der ZEUS-Datenbank handelt es sich um eine Entwicklung des EU-Ratssekretariats, die der Bundesregierung zur Verfügung steht. Der Server enthält alle für die EU-Ratsarbeitsgruppen relevanten Dokumente. Hierdurch werden die kommunalen Spitzenverbände stärker in Angelegenheiten der EU-Rechtsetzung eingebunden.<sup>92</sup>

Überdies konnte in sieben Bundesländern ein Ansprechpartner für die Entgegennahme möglicher Subsidiaritätsbedenken<sup>93</sup> der Kommunen bei EU-Vorhaben eingerichtet werden. Geplant und gewünscht ist die Einführung eines Ansprechpartners in allen Bundesländern.<sup>94</sup>

Durch die bereits umgesetzten bzw. geplanten Maßnahmen wird die Stellung der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren dem Anschein nach etwas gestärkt. Inwieweit die Städte, Gemeinden und Kreise von den Veränderungen aber wirklich profitieren, ist abschließend noch nicht zu beurteilen. Es bleibt auch ferner abzuwarten, welche der dargestellten Handlungsempfehlungen umgesetzt werden.

## ***5.4 Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit***

### **5.4.1 Regionale Kooperationen**

Ein Baustein zur Verbesserung der kommunalen Haushalte vor Ort sind regionale Kooperationsmodelle. Die Bedeutung dieser wird künftig stark zunehmen. Die knappen Finanzen und die demographische Entwicklung erfordern eine weitere Forcierung der interkommunalen Zusammenarbeit. In vielen Segmenten sind solche Kooperationsmodelle sehr sinnvoll.

---

<sup>91</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Bericht zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission, S. 7.

<sup>92</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission, S. 17.

<sup>93</sup> Das Subsidiaritätsprinzip ist in Art. 5 Abs. 3 EUV verankert.

<sup>94</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern, Bericht zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe „Rechtsetzung“ der Gemeindefinanzkommission, S. 7.

Wie bereits näher erläutert, haben viele Gemeinden erhebliche Probleme mit dem Betrieb ihrer Infrastruktureinrichtungen. Vorstellbar wäre, dass nicht mehr jede Gemeinde ihr eigenes Schwimmbad unterhält, sondern dass mehrere benachbarte Gemeinden ein Schwimmbad zusammen betreiben. Auch für andere Sport- und Freizeitanlagen sowie für kulturelle Einrichtungen sind solche Überlegungen angebracht.<sup>95</sup>

Ebenso sind Kooperationsmodelle im Bereich der IT-Betreuung denkbar. Als Beispiel sei hierfür der Zweckverband Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart genannt. Dieser besteht aus insgesamt 189 Mitgliedern. Darunter sind alle Landkreise, Städte und Gemeinden der Region Stuttgart.<sup>96</sup>

Ein ebenfalls sehr geeignetes Instrument für die Zusammenarbeit zwischen mehreren Kommunen sind interkommunale Gewerbegebiete. Einerseits kann die Kostenseite durch Kostenteilung zwischen den jeweiligen Kommunen verringert werden, andererseits treten aber auch gleichzeitig Folgeeffekte auf, die den Kämmerern zu Gute kommen. Es steigen sowohl die Sozialversicherungsbeiträge an als auch die Lohn-, Einkommens- und Umsatzsteuern. Zudem steigt die Kaufkraft in der Region. Solche, so genannten sekundären Effekte, treten vor allem dann auf, wenn das Gewerbegebiet als qualitativ hochwertig und quantitativ ausreichend eingestuft wird. Bei interkommunalen Gewerbegebieten kann die notwendige Qualität und Quantität eher garantiert werden, als bei einem örtlich-individuellen Industrieflächenmanagement.<sup>97</sup> Darüber hinaus baut das Zusammenwirken Konkurrenzen zwischen den Gemeinden ab, begrenzt die Flächeninanspruchnahme und vergrößert die globale Wettbewerbsfähigkeit. In Deutschland existieren mittlerweile mehr als 250 solcher regionaler Kooperationsmodelle. Auch in Baden-Württemberg existieren einige dieser Modelle. So zum Beispiel der Zweckverband Interkommunaler Gewerkepark Odenwald in Buchen.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 125.

<sup>96</sup> Vgl. KDRS, Verbandsmitglieder, <http://kdrs.de/pb/,Lde/3145.html> [16.07.2011].

<sup>97</sup> Vgl. Robert/Kevenhörster, Kommunen in Not, S.249.

<sup>98</sup> Vgl. ILS, Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass interkommunale Kooperationen dazu verhelfen können, Effizienzsteigerungen und Rationalisierungen von Verwaltungsabläufen bei den Kommunen zu erreichen.<sup>99</sup> Zu beachten ist aber, dass die interkommunale Zusammenarbeit kein komplett neues Instrumentarium darstellt, sondern dieses schon seit 80 Jahren intensiv genutzt wird. Es geht in diesem Bereich vor allem um die Erschließung von Restpotential.<sup>100</sup> Diese ist allerdings nicht zu unterschätzen.

#### 5.4.2 Gebietsreformen

Eine über regionale Kooperationsmodelle weit hinaus gehende Form der interkommunalen Zusammenarbeit stellen Gebietsreformen dar. Mit einer Gebietsreform werden die territorialen Grenzen der Kommunen verändert. Hier geht es also vordergründig um die Zusammenlegung von Gemeinden.

Für die Größe einer Gemeinde sind zwei Faktoren wesentlich. Es gilt zum einen der Grundsatz der Effektivität der Aufgabenwahrnehmung. Sprich eine Gemeinde muss so leistungsfähig sein, dass sie ihre Aufgaben erfüllen kann. Dies wird erst ab einer bestimmten Größenordnung gewährleistet. Der zweite grundlegende Faktor ist die Wahrung der örtlichen Verbundenheit der Einwohner. Das meint, dass eine gewisse Größenordnung beim Zuschnitt einer Gemeinde nicht überschritten werden darf, da sonst die Gefahr besteht, dass die Bürger sich nicht mehr mit dem Leben in ihrer Gemeinde hinreichend identifizieren. Dieser Punkt spricht also gegen die Fusion von Gemeinden.<sup>101</sup>

Eines der relevantesten Argumente für eine Gebietsreform ist die Stärkung der Verwaltungskraft einer Kommune. Man erhofft sich, dass der Verwaltungsaufwand in größeren Einheiten im Verhältnis zur Einwohnerzahl sinkt. Außerdem ist zu erwarten, dass bei größeren Verwaltungseinheiten

---

<sup>99</sup> Vgl. Robert/Kevenhörster, Kommunen in Not, S. 240.

<sup>100</sup> Vgl. SWR, Kommunen in Finanznot, <http://www.swr.de/regionen/kommunale-finanzen/-/id=3438/nid=3438/did=8009560/1hc5lsi/> [17.07.2011].

<sup>101</sup> Vgl. Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 46.

die Aufgaben im Finanzausgleich abnehmen, da sich die Anzahl der Gemeinden verringert. Hier könnten größere Gebietskörperschaften eine Gewähr für einen internen Ausgleich bieten.<sup>102</sup>

Besonders die Stadt-Umland-Problematik könnte durch veränderte territoriale Zuschnitte gelöst werden. Diese beschreibt die Ungleichgewichte zwischen der Kernstadt und ihrem Umland. Durch ihre zentrale Lage ist die Kernstadt dazu gezwungen, Leistungen für mehr Personen bereitzustellen zu müssen, als Einwohner in ihrer Stadt leben. Außerdem wohnen viele Bürger im Umland und arbeiten in der Stadt. Dies hat zur Folge, dass die Mehrzahl der wohlhabenden Bevölkerung im Umland wohnt. Das Ergebnis dieser Aspekte ist eine immense Diskrepanz zwischen der Finanzlage der Kernstadt und den Gemeinden des Umlands.<sup>103</sup> Als Reaktion auf diese Entwicklung geht der Trend zu Regionalisierungsentwicklungen. Die hervorstechenden Beispiele sind der Verband Region Stuttgart, das Modell Region Hannover und das Rhein-Main Gebiet.<sup>104</sup>

Beim Blick auf die Bundesländer fällt auf, dass je nach Bundesland die Gemeindegrößen stark variieren. In Rheinland-Pfalz ist die durchschnittliche Gemeindegröße nach Einwohner am geringsten. Hier beträgt die Durchschnittsgröße einer Gemeinde 1.758 Einwohner.<sup>105</sup> In Nordrhein-Westfalen ist sie mit durchschnittlich 45.555 Einwohnern am größten. Zu beachten ist, dass die höhere Bevölkerungsdichte in Nordrhein-Westfalen diese gewaltigen Unterschiede nicht erklärt. Nordrhein-Westfalen ist 2,6-mal so stark verdichtet wie Rheinland-Pfalz. Jedoch weicht die durchschnittliche Gemeindefläche zwischen beiden Bundesländern um das zehnfache ab. In Rheinland-Pfalz beläuft sich die durchschnittliche Gemeindefläche auf 8,6 km<sup>2</sup> und in Nordrhein-Westfalen auf 86,1 km<sup>2</sup>. Zum Vergleich: Baden-Württemberg weist eine durchschnittliche Einwohnerzahl bei den Gemeinden von 9.676 Einwohnern auf und hat eine durchschnittliche Gemeindefläche von 32,2 km<sup>2</sup>.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 132.

<sup>103</sup> Vgl. Kronsbein, Strukturvorgaben für die Verwaltung in Regionalisierungsprozessen, S. 5f.

<sup>104</sup> Vgl. Ebenda, S. 1.

<sup>105</sup> Stand 30.06.2006.

<sup>106</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung, Kommunalstrukturen in Deutschland, S. 16f.

Die genannten Zahlen zeigen, dass die Diskussion über Gebietsreformen von Land zu Land unterschiedlich geführt werden muss. In Rheinland-Pfalz stellt sich die Frage nach Gemeindefusionen wohl eher als in Nordrhein-Westfalen.

Zu beachten ist allerdings, dass größere Gemeinden nicht automatisch eine verbesserte Finanzsituation garantieren, wie das Beispiel Nordrhein-Westfalen verdeutlicht.

Zudem führen größere Organisationseinheiten oftmals zu kleineren Untergliederungen. Auch hier kann auf Nordrhein-Westfalen, mit den dort etablierten Stadtbezirken, verwiesen werden. Erfahrungsgemäß erhalten diese kleineren Einheiten im Laufe der Zeit mehr Kompetenzen, die den Koordinationsbedarf und den Verwaltungsaufwand wieder anschwellen lassen. Ob und inwieweit Gebietsreformen die Finanzsituation der Kommunen verbessern können, muss daher genauestens geprüft werden.<sup>107</sup>

### **5.5 Veränderung der Kommunalsteuern**

Durch die besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten immer wiederkehrende Kritik an der Gewerbesteuer gibt es schon seit längerem das Bestreben, die kommunalen Steuern zu verändern. Auch in der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der Gemeindefinanzkommission kam dieses Thema wieder auf die Tagesordnung. Ein Kompromiss konnte wie schon in den vergangenen Jahren hierbei nicht erzielt werden. Die unterschiedlichen Positionen des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände waren nicht miteinander vereinbar.

Im Laufe der Zeit hat sich eine Vielzahl von Alternativmodellen zur Gemeindefinanzierung etabliert. Die Gemeindefinanzkommission befasste sich im Wesentlichen mit drei Modellen. Besonders im Blickpunkt stand hierbei das Prüfmodell der Bundesregierung, das vom Bundesverband der

---

<sup>107</sup> Vgl. Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, S. 133.

Deutschen Industrie e.V. und dem Verband der Chemischen Industrie e.V. konzipiert wurde. Ferner wurden noch das Kommunalmodell und das Modell der Stiftung Marktwirtschaft in die Gemeindefinanzkommission eingebracht. Auf die genannten Modelle wird im Folgenden näher eingegangen.

### 5.5.1 Das Prüfmodell

Das Prüfmodell, das durch die Bundesregierung der Gemeindefinanzkommission vorgelegt wurde, sieht die Abschaffung der Gewerbesteuer sowie das Wegfallen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer vor. Als Ersatz erhalten die Gemeinden einen mit Hebesatzrecht ausgestatteten Zuschlag zur Einkommensteuer und zur Körperschaftssteuer. Außerdem wird der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöht.<sup>108</sup>

Ziel dieses Modells „ist es, die Gewerbesteuer in eine alle leistungsfähigen Bürger und Unternehmer erfassende Gemeindesteuer aufgehen zu lassen, ohne dass es letztlich zu einer steuerlichen Mehrbelastung der Beteiligten kommt.“<sup>109</sup>

Der Zuschlag zur Einkommenssteuer entspreche in seiner Gesamthöhe dem aktuellen Gemeindeanteil am Aufkommen der Einkommenssteuer von 15 %. Um eine Aufkommensneutralität in Hinsicht auf die Belastung der Steuerzahler gewährleisten zu können, müssten die derzeitigen Einkommensteuer-Tarifeckwerte um genau diese 15 % gesenkt werden. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass der Spitzensteuersatz von 45 % auf 38,25 % sinkt. Der Eingangssteuersatz würde von 14 % auf 11,9 % sinken. Diese Steuersätze erhöhen sich dann wiederum um den Zuschlag auf die Einkommensteuer der jeweiligen Gemeinde.<sup>110</sup> Der tarifliche Körperschaftssteuersatz würde sich dagegen von aktuell 15 % auf 24,29 % erhöhen. Zusätzlich wäre auch hier noch ein Zuschlag durch die entsprechende Gemeinde vor Ort hinzuzurechnen, so dass sich ein Gesamtsteuersatz

---

<sup>108</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Gemeindefinanzreform, S. 1.

<sup>109</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. und Verband der Chemischen Industrie e.V., S.4.

<sup>110</sup> Vgl. AG Kommunalsteuern, Zwischenbericht vom 1 Juli 2010, S. 18f.

von knapp unter 30 % für die Unternehmen ergeben würde. Dies entspräche auch in etwa der heutigen Belastung von Unternehmen.<sup>111</sup>

Das Prüfmodell hätte zur Folge, dass der Anteil der Umsatzsteuer an den kommunalen Einnahmen ansteigt. Durch die geringere konjunkturelle Anfälligkeit der Umsatzsteuer, könnte sich die kommunale Einnahmehasis somit stabilisieren. Jedoch wird vor allem durch die kommunalen Spitzenverbände angeführt, dass die Wachstumsdynamik der kommunalen Steuerbasis durch den Wegfall der Gewerbesteuer eingeschränkt werde.<sup>112</sup>

Eine wesentliche Lastenverschiebung zwischen den beiden sozioökonomischen Gruppen Unternehmen und Arbeitnehmern ist nach Berechnungen der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern nicht zu befürchten. Allerdings erfolgt eine erhebliche Verschiebung der kommunalen Einnahmen zulasten der Betriebsstättengemeinden und zugunsten der Wohnsitzgemeinden. Die Betriebsstättengemeinden müssten den Wegfall der Gewerbesteuer, die sie von den Personenunternehmen aktuell erhalten, verkraften. Die Wohnsitzgemeinden hätten dagegen steigende Einnahmen bei der Einkommensteuer zu verbuchen.<sup>113</sup> Auch die Stadt-Umland-Problematik würde sich verschärfen. Die Kernstädte müssten aufgrund ihrer zu unterhaltenden Infrastruktur höhere Zuschlagssätze erheben. Eine Mehrbelastung der Bürger in den Städten wäre die Folge. Es müsste mit erheblichen Verhaltensreaktionen in der Form von Wohnsitzwechseln gerechnet werden. Besonders die Haushalte mit hohem Einkommen würden wohl aus den Städten ins Umland ziehen.<sup>114</sup>

Berechnungen zu diesem Modell zeigten, welche enorme Einnahmeausfälle Kernstädte bei einem einheitlichen Zuschlagssatz auf die Einkommensteuer im Gegensatz zu ihren Umlandgemeinden hierbei verkraften müssten. Die steuerstarke Stadt Frankfurt am Main käme auf 35,24 %<sup>115</sup> Einbu-

---

<sup>111</sup> Vgl. Ebenda, S. 55.

<sup>112</sup> Vgl. Ebenda, S. 4.

<sup>113</sup> Vgl. Ebenda, S. 5.

<sup>114</sup> Vgl. Zwick, Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, S. 87.

<sup>115</sup> Stand 2006.

ßen, bei der durchschnittlich steuerstarken Stadt Hannover lägen die Einnahmeausfälle bei 20,08 %, die steuerschwache Stadt Leipzig müsste Verluste in Höhe von 7,79 % hinnehmen. Die Umlandgemeinden hätten dagegen mit durchschnittlich sehr hohen Zuwächsen zu rechnen: Umland Frankfurt am Main + 21,07 %, Umland Hannover +11,44%, Umland Leipzig +21,36%.<sup>116</sup>

Der Problematik der interkommunalen Verteilungswirkungen soll mit einem erhöhten Umsatzsteueranteil zugunsten der Kernstädte bzw. der Betriebsgemeinden begegnet werden.<sup>117</sup> Solch ein Ausgleich zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden bzw. zwischen den Betriebsstättengemeinden und Wohnsitzgemeinden wäre auch zwingend erforderlich.

### 5.5.2 Das Kommunalmodell

Das Kommunalmodell zur Reform der Gewerbesteuer wurde, wie der Name schon sagt, von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in die Gemeindefinanzkommission eingebracht. Das Modell beinhaltet die Revitalisierung der Gewerbesteuer. Die wichtigsten Ziele sind die Verstetigung der Einnahmen im Konjunkturverlauf und eine der Aufgabenstellung angemessene Finanzausstattung. Um diesen Vorsatz realisieren zu können, soll die Bemessungsgrundlage verbreitert und die Steuerpflicht auf die Freien Berufe ausgeweitet werden.<sup>118</sup>

Der Kreis der Steuerpflichtigen würde somit nicht nur die Gewerbetreibenden, sondern auch die Selbständigen im Sinne des § 18 EStG einschließen.<sup>119</sup> Die Landwirtschaft sowie die Vermietung und Verpachtung werden nicht berücksichtigt, da diese Einkunftsarten andernfalls mit zwei Realsteuern belegt würden, nämlich der Gewerbesteuer und der Grundsteuer.

---

<sup>116</sup> Vgl. Ebenda, S. 179f.

<sup>117</sup> Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. und Verband der Chemischen Industrie e.V., S. 19.

<sup>118</sup> Vgl. Zwick, Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, S. 83.

<sup>119</sup> Die Zahl der Freien Berufe betrug zum 1.1.2010 in Deutschland 1.114.000 (Quelle: Bundesverband der Freien Berufe).

Hinsichtlich der Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen sind folgende Elemente beabsichtigt:

- Volle Hinzurechnung aller gezahlten Zinsen
- Hinzurechnung der Mieten/Pachten/Leasingraten in Höhe des Finanzierungsanteils:
  - 25 % bei beweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens
  - 75 % bei Immobilien des Anlagevermögens
  - 100 % bei sonstigen WirtschaftsgüternGewährung eines Freibetrags in Höhe von 25.000 € bezogen auf die Summe dieser Hinzurechnungen
- Vollständige Erfassung der Veräußerungsgewinne (Ausnahme: Freibetrag gemäß § 16 Abs. 4 EStG)

Als kompensatorische Bausteine für die Steuermehreinnahmen werden differenzierte Steuermesszahlen für Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften wie auch die Ermittlung des Potenzials für Steuermesszahlensenkungen empfohlen.<sup>120</sup>

Die wesentlich breitere Bemessungsgrundlage führt kommunal und konjunkturell zu einem ausgeglichenerem Steueraufkommen. Außerdem wird die Steuerlast auf eine größere Anzahl von „Schultern“ verteilt.<sup>121</sup> Zudem trägt die Erweiterung der Steuerpflicht auf Freiberufler dazu bei, dass die Ungleichbehandlung von Gewinnen aus Gewerbebetrieben und von Einkünften aus selbständiger Arbeit aufgehoben wird.<sup>122</sup>

Ferner würde die Revitalisierung der Gewerbesteuer zu einem höheren Bruttogewerbesteueraufkommen bei den Kommunen führen. Je nach Gemeindetyp läge der Zuwachs zwischen 30 Prozent und 45 Prozent.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Vgl. AG Kommunalsteuern, Zwischenbericht vom 1 Juli 2010, S. 11.

<sup>121</sup> Vgl. Napp, Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, S. 354.

<sup>122</sup> Vgl. Zwick, Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, S. 84.

<sup>123</sup> Vgl. BMF, 2003, S. 4.

Der Unterschied zwischen „reicheren“ und „ärmeren“ Städten würde aber auch in diesem Modell bestehen bleiben. Die Hauptsteuerzahler wären weiterhin die mittleren und großen Unternehmen. Somit könnte eine Kommune, die keine oder sehr wenige kleine Betriebe innehat, kaum Gewerbesteuermehreinnahmen verbuchen.<sup>124</sup>

Bislang ist die Gewerbesteuer eine gewinnabhängige Steuer. Nach diesem Reformvorschlag würden nun ertragsunabhängige Komponenten in die Bemessungsgrundlage mit einfließen, um die Gewerbesteuer gewinnunabhängiger zu gestalten und somit auch weniger volatil zu machen. Genau an diesem Punkt hagelt es enorme Kritik von Seiten der Wirtschaft, aber auch aus der Wissenschaft. Die Einbeziehung ertragsunabhängiger Elemente führe zu einem Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip, da Unternehmen auch in Verlustjahren zur Steuer herangezogen werden. Es bestehe somit die Gefahr einer Substanzbesteuerung.<sup>125</sup>

Das dargestellte Modell könnte zwar bei den Kommunen zu höheren und stabileren Einnahmen führen und somit auch zu einer verbesserten Haushaltslage, jedoch ist es nicht von der Hand zu weisen, dass die Wirtschaft durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen und die Einbeziehung der Freiberufler nachhaltig geschwächt werden könnte.

### **5.5.3 Das Modell der Stiftung Marktwirtschaft**

Die Stiftung Marktwirtschaft hat zusammen mit der Bertelsmann Stiftung ein Modell zur Neuordnung der Gemeindefinanzen ausgearbeitet. Die Konzepte der Bertelsmann Stiftung und der Stiftung Marktwirtschaft sind sich in vielerlei Hinsicht ähnlich, weisen aber auch an bestimmten Punkten Unterschiede auf.<sup>126</sup> Im Folgenden wird nun nur näher auf das Modell der Stiftung Marktwirtschaft, welches auch der Gemeindefinanzkommission vorgelegt wurde, eingegangen.

---

<sup>124</sup> Vgl. Burger, Stellt die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form noch eine geeignete Kommunalfinanzierung dar?, S. 52.

<sup>125</sup> Vgl. Herre, Die Reform der Gewerbesteuer aus Sicht der Wirtschaft, S. 142.

<sup>126</sup> Vgl. Schwarting, Kommunale Steuern, S. 86.

Das Konzept der Stiftung Marktwirtschaft wurde auch als „Drei Säulen Modell“ diskutiert. Im Jahre 2006 entwickelte die Stiftung Marktwirtschaft dieses zu einem „Vier Säulen Modell“ weiter. Die primären Ziele hierbei sind sowohl die Stärkung des Bandes zwischen der Wohnbevölkerung, der ortsansässigen Wirtschaft und der Gemeinde, als auch die Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen.<sup>127</sup>

Die erste Säule des Modells ist die Beteiligung der Gemeinden am Lohnsteueraufkommen in der Betriebsstättengemeinde. Der Anteil beträgt 2 %, berechnet anhand der Bruttolöhne. Dieses Element ist zum einen als Anreiz zur Ansiedlung und Erhaltung von Arbeitsplätzen gedacht und zum anderen als Garant der Einnahmestetigkeit für die Kommunen. Einerseits unterliegen die Lohnsummen geringeren Schwankungen im Vergleich zu den Erträgen, andererseits werden alle wirtschaftlich Tätigen und anderen Arbeitgeber<sup>128</sup> mit einbezogen.<sup>129</sup>

Eine kommunale Unternehmen-/Wirtschaftsteuer stellt die zweite Säule des Modells dar. Sie wird auf alle Wirtschaftenden inklusive der Freiberufler angewendet und ist rein ertragsabhängig. Die kommunale Unternehmensteuer soll bei 8 % liegen, worauf dann der kommunale Hebesatz anzuwenden wäre. Die Körperschaftssteuer würde dann wieder auf 22 % angehoben.<sup>130</sup>

Als dritte Säule würde eine Bürgersteuer etabliert werden. Die Kommunen erhalten analog zum Prüfmodell ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer. Das Gesamtaufkommen für die Kommunen beläuft sich hierbei auf derselben Höhe wie beim aktuellen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Die Aufkommensneutralität bleibt also wie beim Prüfmodell gewahrt. Ein durchschnittlicher kommunaler Steuersatz von 4 % ist angedacht. Die verbleibende Einkommensteuer an Bund und Länder ist dementsprechend abzusenken.<sup>131</sup>

---

<sup>127</sup> Vgl. Zwick, Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, S. 89.

<sup>128</sup> Öffentliche Verwaltungen, Hochschulen, Kliniken und Kirchen.

<sup>129</sup> Vgl. AG Kommunalsteuern, Zwischenbericht vom 1 Juli 2010, S. 13.

<sup>130</sup> Vgl. Ebenda, S. 14.

<sup>131</sup> Vgl. Ebenda, S. 15.

Die vierte Säule für die Kommunalfinanzierung wäre in diesem Modell eine reformierte Grundsteuer. Diese soll auf öffentliche Einrichtungen ausgedehnt werden. Außerdem ist die Einführung eines an den tatsächlichen Werten orientierten Bemessungsverfahrens der Grundsteuer B angedacht. Die Höhe des Gesamtvolumens der heutigen Grundsteuer soll bei der dann reformierten Grundsteuer beibehalten werden.<sup>132</sup>

Ein Nachteil dieses Reformkonzepts stellt die mehrfache Besteuerung der ortsansässigen Land- und Forstwirte dar. Diese werden jeweils bei der Grundsteuer, der kommunalen Wirtschaftsteuer und der Bürgersteuer belastet. Normalerweise fallen Entstehung und Verwendung der Einkommen auseinander. Jedoch im Segment der Land- und Forstwirtschaft ist häufig die Wohnstätte auch die Betriebsstätte. Ferner bestimmt nahezu die gesamte Wertschöpfung das Einkommen eines Landwirtes. Für diese Art der Doppelbesteuerung müssen innerhalb dieses Modells Lösungen gefunden werden.<sup>133</sup>

Belastbare Modellberechnungen zu diesem Vorschlag stellten sich als schwierig heraus. Dennoch existieren Annahmen, die von Einnahmeausfällen für den Staat zwischen 15 und 28 Mrd. Euro ausgehen.<sup>134</sup>

Dieses Konzept besteht sowohl aus Bestandteilen des Kommunalmodells (Einbeziehung der Freiberufler bei der kommunalen Wirtschaftsteuer) als auch aus Elementen des Prüfmodells (Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer). Somit decken sich auch die Vor- und Nachteile dieses Modells mit den bereits vorher behandelten Vor- und Nachteilen der anderen Modelle.

Da sich der Bund, die Länder und die Kommunen bisher weder auf die Einführung des Prüfmodells noch auf die Einführung des Kommunalmodells einigen konnten, wäre es vielleicht sinnvoll, sich näher mit dem Modell der Stiftung Marktwirtschaft auseinander zu setzen. Es kombiniert wie beschrieben Elemente aus den beiden konkurrierenden Modellen und

---

<sup>132</sup> Vgl. Zwick, Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, S. 90.

<sup>133</sup> Vgl. Ebenda, S. 91.

<sup>134</sup> Vgl. Schwarting, Kommunale Steuern,

könnte somit womöglich ein Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Positionen sein.

## 6. Fazit

Die Ursachen für die angespannte Finanzsituation vieler Kommunen sind vielschichtig. Zu den Hauptgründen zählen der explosionsartige Anstieg bei den sozialen Ausgaben und die Volatilitätsproblematik der Gewerbesteuer. Auch die Steuersenkungspolitik der verschiedenen Bundesregierungen in der letzten Dekade blieb für die Kommunen nicht ohne Folge. Durch diese Politik des Bundes entwickelten sich die Einnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wie oben gezeigt nicht stabil, sondern ebenfalls schwankend. Außerdem bestehen in einigen Regionen der Bundesrepublik Deutschland erhebliche strukturelle Probleme. Es ist zu befürchten, dass diese sich in der Zukunft, ausgelöst durch den demographischen Wandel, weiter verschärfen werden.

Bei den ausufernden sozialen Ausgaben konnte die Gemeindefinanzkommission eine für die Kommunen sehr gute Entscheidung treffen. Der Bund wird schrittweise die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übernehmen. Zum einen werden die Kommunen hierdurch um bis zu 4 Mrd. Euro entlastet, zum anderen wird an diesem Punkt eine Auswirkung des demographischen Wandels von den Schultern der Kommunen genommen. Nämlich ein enormer Anstieg dieser Kostenart. Insofern ist die Übernahme dieser Ausgaben durch den Bund auch langfristig gesehen sehr sinnvoll. Jedoch werden die Städte, Gemeinden und Landkreise nur über einen kurzen Zeitraum eine spürbare Entlastung feststellen. Der Anstieg der sozialen Ausgaben wird weiter voranschreiten. Ein Ende dieses Anstieges ist nicht in Sicht. Dieses Problemfeld wird somit in naher Zukunft wieder auf der Tagesordnung stehen. Es ist kein ausschließlich kommunales Problem, sondern ein Problem, das die Länder wie auch den Bund künftig ebenfalls beschäftigen werden. Hierbei sei auf den größten Etat des Bundeshaushalts, den Etat des Ministeriums für Arbeit und Soziales, in Höhe von 131,29 Mrd. Euro im Jahre 2011 verwiesen.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Siehe hierzu Anlage 7: Bundeshaushalt 2011.

Auf eine Reform der Kommunalsteuern konnte sich die Gemeindefinanzkommission wieder nicht einigen. Die unterschiedlichen Interessen der Wirtschaft, des Bundes, der Länder und der Kommunen sind nur sehr schwer miteinander zu vereinbaren. Die starken Schwankungen der kommunalen Einnahmen bei der Gewerbesteuer bleiben somit bestehen. Für den nächsten Wirtschaftsabschwung sind somit wieder enorme Einnahmeausfälle bei den Kommunen zu befürchten. Es ist dringend geboten, die kommunalen Einnahmen zu verstetigen. In der globalisierten Wirtschaft sind wirtschaftliche Prognosen und Erwartungen nur noch sehr schwer zu tätigen. In Zeiten von Finanzkrise, Schuldenkrise, Krise des Euros ist somit keinerlei Planungssicherheit mehr für die kommunalen Entscheidungsträger gegeben.

Die Arbeit hat drei Modelle zu einer Reform der Gemeindeeinnahmen vorgestellt. Sicherlich gibt es in allen dieser Modelle Gewinner wie auch Verlierer. Auch gänzlich frei von Lobbyinteressen sind diese vorgestellten Reformansätze gewiss nicht. Ferner weist jedes dieser Modelle in einzelnen Punkten Schwächen auf. Jedoch beinhalten all diese vorgestellten Reformansätze sinnvolle Alternativen zum gegenwärtigen System der Gemeindefinanzierung. Es liegt an den einzelnen Interessengruppen, sich zum Wohle einer nachhaltigen Kommunalfinanzierung aufeinander zu zubewegen. Man sollte sich auf bestimmte Elemente einer Reform der Gemeindefinanzierung einigen. Unter Umständen kann auch eine Einigung auf ein konkretes Modell erfolgen. Im zweiten Schritt gilt es die bekannten Schwächen zu beseitigen und nachteilige Auswirkungen auf bestimmte Kommunen oder Bevölkerungsgruppen abzuschwächen.

In der heutigen globalisierten Welt stehen die Staaten in direkter Konkurrenz bezüglich der Standortattraktivität zueinander. Ein sehr wichtiger Faktor ist hierbei die Höhe der Steuersätze. Viele Staaten reagierten auf diese Situation mit Steuersenkungen. Auch die Bundesrepublik schlug wie be-

reits dargestellt diesen Weg ein.<sup>136</sup> Selbstverständlich ist diese Politik teilweise mit verantwortlich für die hervorragende Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich. Wie groß der Anteil jedoch genau ist, kann abschließend nur sehr schwer beurteilt werden. Auch die moderate Tarifpolitik der Gewerkschaften, die gute Arbeit innerhalb der deutschen Unternehmen und die Lage der Weltwirtschaft spielen hier eine nicht unbedeutende Rolle. Andererseits verzichtet der Staat bei Steuersenkungen auf einen nicht zu unterschätzenden Teil von Einnahmen. Die Konsequenz solch einer Politik kann nur das Zurückfahren staatlicher Leistungen sein. Also beispielsweise die Schließung von kommunalen Einrichtungen wie Schwimmbädern. Die aktuelle Bundesregierung plant in der Zukunft mit weiteren Steuersenkungen. So wurde innerhalb der Koalition vereinbart die Einkommensteuer zum 1.1.2013 zu senken. Es ist also angedacht den Weg der Steuersenkungen im Bereich der Einkommensteuer fortzusetzen. Zu stabileren Einnahmen bei den Kommunen würde diese Politik sicher nicht beitragen. Der schwankende Verlauf der Einnahmen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer würde sich also fortsetzen. Inwieweit die vereinbarten Steuersenkungen tatsächlich vorgenommen werden und von welchem Volumen sie sein werden, bleibt abzuwarten. Womöglich ist in Zukunft vielleicht sogar wieder, beispielsweise bei einem Regierungswechsel nach der kommenden Bundestagswahl, mit Erhöhungen des Einkommensteuertarifs zu rechnen. Die richtige Höhe der Steuersätze war historisch immer sehr umstritten und wird es auch künftig bleiben. „Steuern erheben heißt die Gans so zu rupfen, dass man möglichst viele Federn mit möglichst wenig Gezische bekommt.“<sup>137</sup>

Eine Antwort auf die strukturellen und demographischen Schwierigkeiten konnte die Arbeit mit den vielfältigen Möglichkeiten interkommunalen Handelns geben. Besonders regionale Kooperationsmodelle werden in Zukunft

---

<sup>136</sup> Nicht unerwähnt in diesem Kontext sollte die Tatsache bleiben, dass es sehr wohl auch Steuererhöhungen in den vergangenen Jahren gab. So zum Beispiel die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 % auf 19 % im Jahre 2007. Jedoch sind im Segment der Einkommensteuer die Steuern stets gesenkt worden.

<sup>137</sup> Jean Baptiste Colbert (1619-1683), Französischer Staatsmann.

unumgänglich sein. Auch Gebietsreformen dürften ausgelöst durch die Einwohnerrückgänge in die politische Diskussion immer wieder eingebracht werden. Jüngste Beispiele sind die Kreisgebietsreformen in Sachsen-Anhalt im Jahre 2007, in Sachsen im Jahre 2008 und in Mecklenburg-Vorpommern in diesem Jahr. Das Land Mecklenburg-Vorpommern bestand aus zwölf Landkreisen und sechs kreisfreien Städten. Ab dem 4. September 2011 sind es dann nur sechs Landkreise und zwei kreisfreie Städte.<sup>138</sup>

Ziel dieser Arbeit war es, Lösungsalternativen für eine nachhaltige Kommunalfinanzierung aufzuzeigen und diese auf ihre Tauglichkeit hin zu prüfen. Die Lösungsansätze orientierten sich stark an den Ergebnissen der aktuellen Gemeindefinanzkommission. Zusätzlich wurden aber auch Punkte angesprochen, die in der Kommission nicht behandelt worden sind. Es wurden Entlastungsmöglichkeiten bei den sozialen Ausgaben aufgezeigt, die Wahrung des Konnexitätsprinzips ist angemahnt worden und eine Stärkung der Kommunen bei der Rechtsetzung wurde erörtert. Zudem sind Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit dargestellt worden und es wurde auf verschiedene Modelle für eine Reform der Kommunalsteuern eingegangen. Die Unterschiedlichkeit der Themen dieser Arbeit zeigte, um welch weites Feld es sich bei den Kommunalfinanzien handelt. Sicherlich hätte an dem einen oder anderen Punkt eine noch ausführliche Behandlung erfolgen können, vielleicht sogar müssen. Dies konnte aber aufgrund des begrenzten Umfangs der Arbeit nicht geleistet werden. Dennoch sind sehr interessante, zukunftsorientierte und vielschichtige Lösungsalternativen für eine verbesserte finanzielle Versorgung der Kommunen veranschaulicht worden. Welche Folgen eine Politik „der ruhigen Hand“ für die gesamte Gesellschaft hätte, konnte dem Leser ebenfalls näher gebracht werden. Es liegt nun an den politischen Entscheidungsträgern die notwendigen Reformen zu veranlassen.

---

<sup>138</sup> Vgl. Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz).

## 7. Ausblick

Im Vergleich zu den Jahren 2009 und 2010 hat sich die finanzielle Lage der Kommunen im Jahr 2011 durch die wieder ansteigenden Gewerbesteuererinnahmen entspannt.<sup>139</sup> Für die folgenden Jahre geht die Steuerschätzung des Monats Mai von weiter ansteigenden Einnahmen aus.<sup>140</sup> Dies würde eine weitere Erholung der kommunalen Finanzen bedeuten. Jedoch sind solche Prognosen eher kritisch zu sehen. Durch die Schuldenkrise in Europa und in den Vereinigten Staaten von Amerika und den damit verbundenen staatlichen Sparprogrammen, muss mit einem Abflauen der Weltkonjunktur gerechnet werden. Die stark exportabhängige deutsche Wirtschaft wäre hiervon direkt betroffen. Ein erneuter wirtschaftlicher Abschwung würde wieder direkt auf die kommunalen Finanzen durchschlagen. Die Debatte über die Finanznot der Kommunen wäre somit neu entfacht. Die aktuellen Prognosen zur Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsprodukts gehen jedoch noch von einem relativ robusten Wirtschaftswachstum aus. So sagen sowohl die deutsche Bundesbank als auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) für 2012 ein Wirtschaftswachstum von 1,8 % voraus.<sup>141</sup> Wie sich die deutsche Wirtschaft in den nächsten Monaten und Jahren entwickelt, kann nur sehr schwer eingeschätzt werden. Eines kann aber mit großer Sicherheit gesagt werden: Die weitere Entwicklung der kommunalen Finanzen hängt sehr stark von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab. Die durch die Gemeindefinanzkommission erarbeiteten Entlastungen der Kommunen auf der Ausgabenseite alleine werden nicht für eine nachhaltige Verbesserung der Kommunalfinanzen ausreichen. Zusätzlich sind stabile und kontinuierlich steigende Steuereinnahmen für die Städte, Gemeinden und Kreise essentiell.

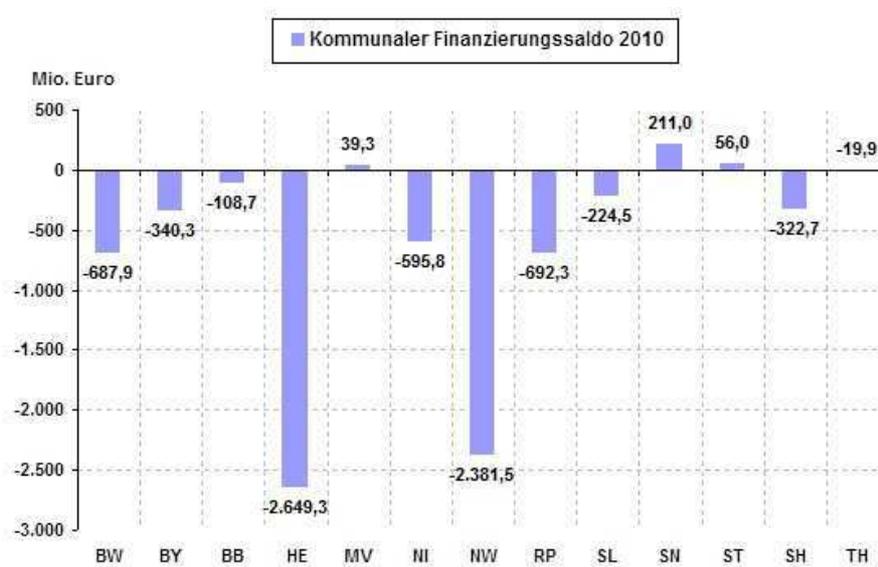
---

<sup>139</sup> Vgl. Abbildung 3: Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen.

<sup>140</sup> Vgl. Anlage 2: Steuerschätzung Mai 2011.

<sup>141</sup> Vgl. tagesschau.de, Konjunkturprognosen für Deutschland, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunkturprognose114.html> [30.08.2011].

## Anlagen



### Anlage 1: Kommunaler Finanzierungssaldo 2010

Quelle: DStGB, Kassenstatistik 2010

[http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage der Kommunen bleibt angespannt/Aktuelles/ Haushaltslage der Kommunen bleibt angespannt](http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/Aktuelles/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt) [25.05.2011].

**Ergebnis der 138. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen"  
vom 10.-12. Mai 2011 in Fulda**

	Ist 2010	Schätzung 2011	Schätzung 2012	Schätzung 2013	Schätzung 2014	Schätzung 2015
<b>1. Bund</b>						
(Mrd. €)	225,8	237,4	247,2	255,4	265,0	274,3
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	-1,0	5,1	4,2	3,3	3,7	3,5
<b>2. Länder</b>						
(Mrd. €)	210,1	217,3	228,7	238,3	246,4	254,7
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	1,4	3,4	5,2	4,2	3,4	3,4
<b>3. Gemeinden</b>						
(Mrd. €)	70,4	73,7	79,1	83,7	87,4	91,0
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	2,9	4,7	7,4	5,8	4,4	4,1
<b>4. EU</b>						
(Mrd. €)	24,4	26,6	29,6	31,3	31,8	32,3
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	18,9	9,2	11,1	5,9	1,5	1,5
<b>5. Steuereinnahmen insgesamt (Mrd. €)</b>	<b>530,6</b>	<b>555,0</b>	<b>584,6</b>	<b>608,7</b>	<b>630,5</b>	<b>652,3</b>
Veränderung gegenüber Vorjahr (v.H.)	1,3	4,6	5,3	4,1	3,6	3,5

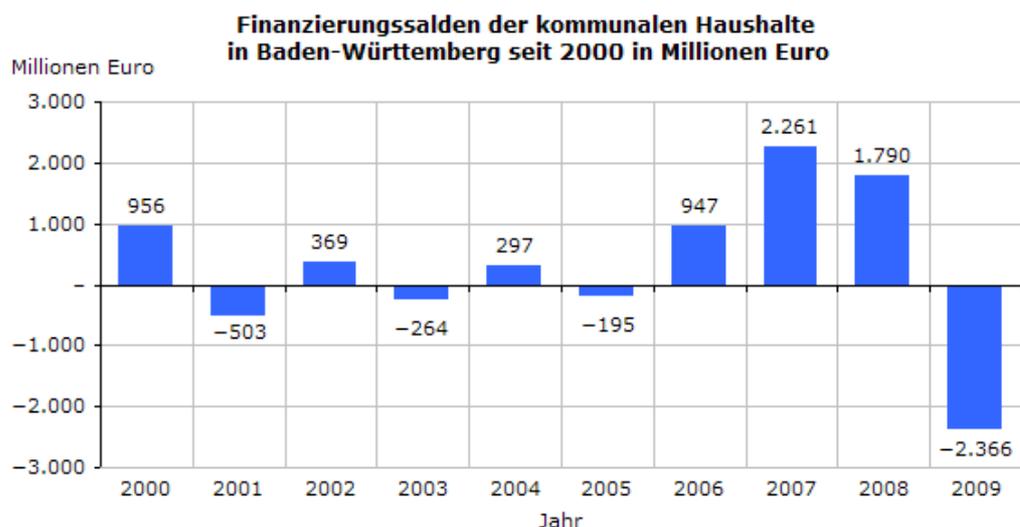
Bund und Länder nach Ergänzungszuweisungen, Umsatzsteuerverteilung und Finanzausgleich  
Länder ohne, Gemeinden mit Gemeindesteuereinnahmen der Stadtstaaten  
Angaben in Mrd. € gerundet; Veränderungsraten aus Angaben in Mio. € errechnet.

Abweichungen in den Summen durch Rundung der Zahlen

**Anlage 2: Steuerschätzung Mai 2011**

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnisse der 138. Sitzung des Arbeitskreises  
Steuerschätzungen

[http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_54192/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2011/05/20110512\\_\\_20PMSteuerschaetzung\\_\\_Anlage2,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54192/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2011/05/20110512__20PMSteuerschaetzung__Anlage2,templateId=raw,property=publicationFile.pdf) [25.05.2011].



© Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2011

**Anlage 3: Finanzierungssalden der kommunalen Haushalte in Baden-Württemberg**

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.



#### Anlage 4: Kommunale Ausgaben für soziale Leistungen

Quelle: DStGB, Daten und Fakten

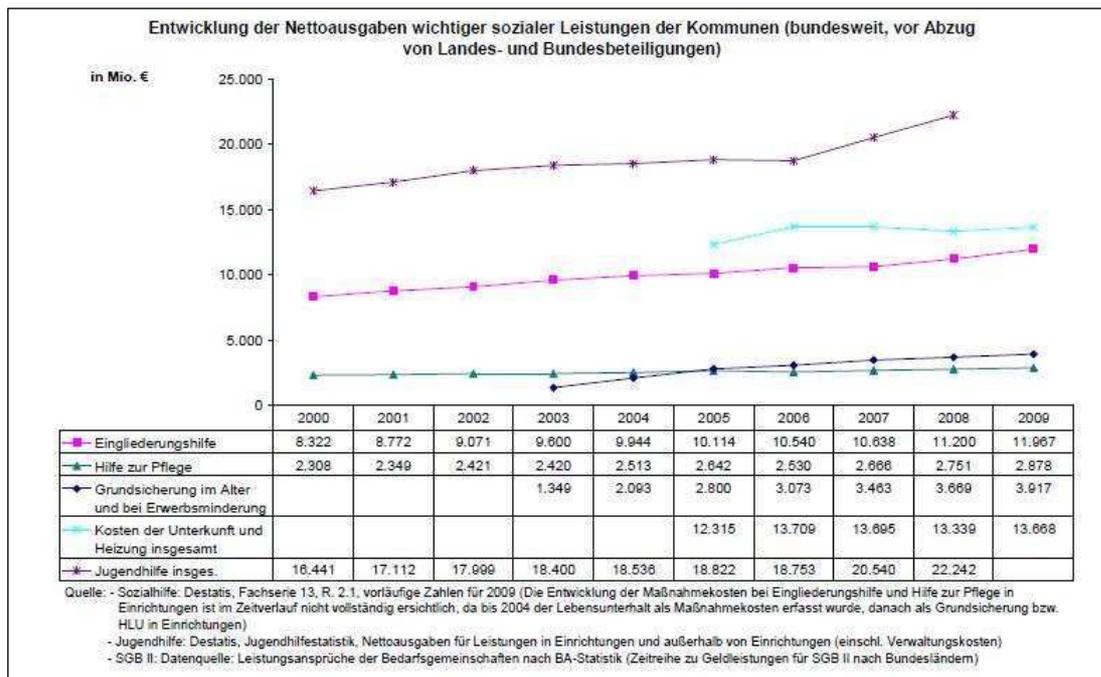
<http://www.dstgb.de/dstgb/Daten%20&%20Fakten/Aktuelle%20DStGB-Infografiken%20zu%20kommunalrelevanten%20Themen> [Stand 27.05.2011].



#### Anlage 5: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Quelle: DStGB, Daten und Fakten

<http://www.dstgb.de/dstgb/Daten%20&%20Fakten/Aktuelle%20DStGB-Infografiken%20zu%20kommunalrelevanten%20Themen> [Stand 30.05.2011].

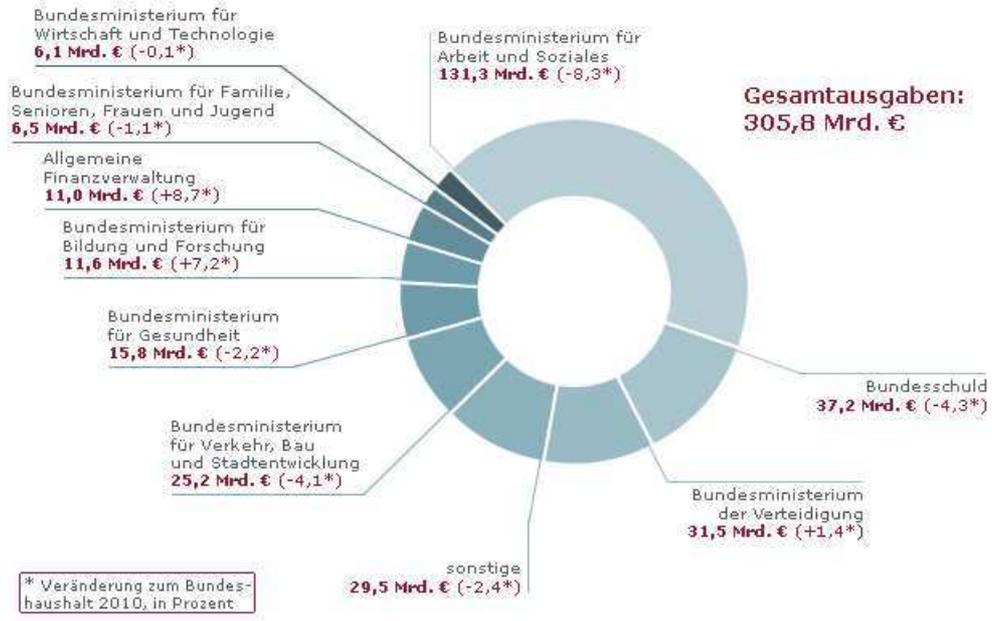


### Anlage 6: Entwicklung der Nettoausgaben sozialer Leistungen der Kommunen

Quelle: Gemeindefinanzkommission Arbeitsgruppe „Standards“, Abschlussbericht

[http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/nn\\_53524/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AG-Standards- Abschlussbericht,templateId=raw,property=publication File.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_53524/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunal Finanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AG-Standards- Abschlussbericht,templateId=raw,property=publication File.pdf)  
 [02.07.2011].

■ **Bundshaushalt 2011**  
Ausgewählte Etats



Quelle: Deutscher Bundestag  
Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de  
Bundeszentrale für politische Bildung, 2010; www.bpb.de



**Anlage 7: Bundshaushalt 2011**  
Quelle: Deutscher Bundestag.

### **Anlage 8: Beschreibung der Studie „Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen“ von Ernst & Young**

Innerhalb dieser Arbeit werden Umfrageergebnisse einer Studie von Ernst & Young namens „Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen“ zitiert. Besonders in Kapitel 4 „Folgen der Finanznot“ wird aus dieser Studie zitiert.

Die Studie wurde im Juli 2010 veröffentlicht und ist im Internet frei zugänglich. Es sind Stadtkämmerer bzw. leitende Angestellte der Finanzverwaltungen von 300 deutschen Kommunen mit einer Größe von mindestens 20.000 Einwohnern befragt worden. Die Befragung erfolgte telefonisch im Zeitraum April / Mai 2010 durch ein unabhängiges Marktforschungsinstitut (Valid Research, Bielefeld). Die Kommunen sind in vier verschiedene Größenklassen kategorisiert worden. Es wurden 12 Kommunen mit einer Größe von über 200.000 Einwohnern, 15 Kommunen mit einer Größe zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern, 61 Kommunen mit einer Größe zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern und 212 Kommunen mit einer Größe zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern befragt.

## Literaturverzeichnis

**Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der Gemeindefinanzkommission:**

Zwischenbericht vom 1. Juli 2010, abgerufen am 15. August 2011 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/nn\\_53524/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AG-Kommunalsteuern-20Zwischenbericht,templateId=raw,property=pub](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_53524/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AG-Kommunalsteuern-20Zwischenbericht,templateId=raw,property=pub)

**Bertelsmann Stiftung:** Kommunalstrukturen in Deutschland, abgerufen am 15. Juli 2011 von [http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunalstrukturen\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunalstrukturen_in_Deutschland.pdf)

**Bundesministerium der Finanzen:** Abschließende Sitzung der Gemeindefinanzkommission, abgerufen am 2. Juli 2011 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_54/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen.html?__nnn=true)

**Bundesministerium der Finanzen:** Bericht des Arbeitskreises „Quantifizierung“ an die Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen über die Auswirkungen von Vorschlägen zur Reform der Gewerbesteuer auf verschiedene Gemeindegruppen, Berlin, 2003

**Bundesministerium der Finanzen:** Das zweite Konjunkturpaket, abgerufen am 3. Juni 2011 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen\\_\\_und\\_\\_Buerger/](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen__und__Buerger/)

**Bundesministerium der Finanzen:** Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftspolitik, abgerufen am 17. Juni 2011 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_4320/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/20100304-Kommission-Gemeindefinanzreform.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4320/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/20100304-Kommission-Gemeindefinanzreform.html)

**Bundesministerium des Innern:** Abschlussbericht der Arbeitsgruppe "Rechtsetzung" der Gemeindefinanzkommission, abgerufen am 12. Juli 2011 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/nn\\_53524/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AG-Standards-Abschlussbericht,templateId=raw,property=publication](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_53524/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/20110615-Gemeindefinanzen-AG-Standards-Abschlussbericht,templateId=raw,property=publication)

**Bundesministerium des Innern:** Bericht zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe "Rechtsetzung" der Gemeindefinanzkommission, abgerufen am 8. Juli 2011 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/nn\\_53524/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_Verwaltung/Finanz\\_\\_und\\_\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Umsetzung\\_20der\\_20Handlungsempfehlungen\\_20der\\_20AG\\_20\\_22Rechtsetzung\\_22\\_20der\\_20Gemeindefinanzkommission\\_20\\_20Beriht\\_20\\_C3\\_BCber\\_20den\\_20Stand\\_20der\\_20Umsetzung\\_20zum\\_2030\\_20Juni\\_202011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_53524/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Umsetzung_20der_20Handlungsempfehlungen_20der_20AG_20_22Rechtsetzung_22_20der_20Gemeindefinanzkommission_20_20Beriht_20_C3_BCber_20den_20Stand_20der_20Umsetzung_20zum_2030_20Juni_202011,templateId=raw,property=publicationFile.pdf)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend:** Kinder und Jugend, abgerufen am 27. Mai 2011 von <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=161776.html>

**Bundesverband der deutschen Industrie e.V. und Verband der Chemischen Industrie e.V.:** Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer, Köln, 2001

**Burger, Patriz:** Stellt die Gewerbesteuer in ihrer heutigen Form noch eine geeignete Kommunalfinanzierung dar?, HVF, Diplomarbeit, 2009/2010

**Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste:** Gemeindefinanzreform, abgerufen am 3. August 2011 von <http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2010/gemeindefinanzreform.pdf>

**Deutscher Städte- und Gemeindebund:** Kassenstatistik 2010, abgerufen am 27. Mai 2011 von [http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage der Kommunen bleibt angespannt/Aktuelles/Haushaltslage der Kommunen bleibt angespannt/](http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/Aktuelles/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/)

**Deutscher Städte- und Gemeindebund:** Kindertagesbetreuung als zentrale Zukunftsaufgabe, abgerufen am 27. Mai 2011 von <http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Kinderbetreuung/>

**Deutscher Städte- und Gemeindebund:** Kommunalfinanzen 1. bis 3. Quartal 2010, abgerufen am 27. Mai 2011 von [http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage der Kommunen bleibt angespannt/Aktuelles/Kommunalfinanzen 1. bis 3. Quartal \(PDF-Dokument\)/Kassenstatistik 1 bis 3 Quartal 2010.pdf](http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Haushaltslage%20der%20Kommunen%20bleibt%20angespannt/Aktuelles/Kommunalfinanzen%201.%20bis%203.%20Quartal%20(PDF-Dokument)/Kassenstatistik%201%20bis%203%20Quartal%202010.pdf)

**Ernst & Young:** Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen, abgerufen am 20. Mai 2011 von [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst\\_and\\_Young\\_Kommunenstudie\\_2010/\\$FILE/EY%20Kommunenstudie%202010.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst_and_Young_Kommunenstudie_2010/$FILE/EY%20Kommunenstudie%202010.pdf)

**Europäische Zentralbank:** Geldpolitische Beschlüsse vom 07.04.2011 und 07.07.2011, abgerufen am 8. Juli 2011 von <http://www.bundesbank.de/download/ezb/presenotizen/2011/20110707.beschluesse.pdf>

**Fiebig, Helmut:** Kommunale Kostenrechnung und Wirtschaftlichkeitssteuerung, 3. Auflage, Berlin, 2004

**Frankfurter Rundschau:** Rezession der Demokratie, abgerufen am 1. Juli 2011 von <http://www.fr-online.de/kultur/debatte/rezession-der-demokratie/-/1473340/2796948/-/index.html>

**Frontal 21:** Immer neue Steuern, abgerufen am 23. Juni 2011 von <http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/20/0,1872,8131732,00.html>

**Gemeindefinanzkommission, Arbeitsgruppe „Standards“:** Abschlussbericht, abgerufen am 8. Juli 2011 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/nn\\_53524/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_\\_](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_53524/DE/Wirtschaft__und__)

\_Verwaltung/Finanz\_\_und\_\_Wirtschaftspolitik/Foederale\_\_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/20110615-Gemeindefinanzen-AG-Standards-Abschlussbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf

**Handelsblatt:** Devisen, abgerufen am 8. Juli 2011 von <http://www.handelsblatt.com/finanzen/rohstoffe-devisen/devisen/ezb-treffen-bringt-euro-ins-plus/4367092.html>

**Herre, Susanne:** Die Reform der Gewerbesteuer aus Sicht der Wirtschaft, Heidelberg, 2004

**Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung:** Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland, Dortmund, 2006

**Kommunale Datenverarbeitung Region Stuttgart:** Verbandsmitglieder, abgerufen am 16. Juli 2011 von <http://kdrs.de/pb/,Lde/3145.html>

**Kommunalpolitische Vereinigung Nordrhein Westfalen:** Beispiele für Konsolidierungsmaßnahmen in ausgewählten Städten, abgerufen am 19. Juni 2011 von [http://kpv-nw.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2504:beispiele-fuer-konsolidierungsmassnahmen-in-ausgewaehlten-staedten-&catid=83:spitzenverbaende-deutschland-staedtetag&Itemid=100057](http://kpv-nw.de/index.php?option=com_content&view=article&id=2504:beispiele-fuer-konsolidierungsmassnahmen-in-ausgewaehlten-staedten-&catid=83:spitzenverbaende-deutschland-staedtetag&Itemid=100057)

**Kronsbein, Rita:** Strukturvorgaben für die Verwaltung in Regionalisierungsprozessen, Frankfurt am Main, 2002

**Landeshauptstadt Stuttgart:** Haushaltssicherungskonzept 2009, abgerufen am 23. Juni 2011 von [http://www.domino1.stuttgart.de/web/ksd/KSDRedSystem.nsf/AlleDok/2E7801847DD72B76C125768500371980/\\$File/Vorlage13912009.pdf?OpenElement](http://www.domino1.stuttgart.de/web/ksd/KSDRedSystem.nsf/AlleDok/2E7801847DD72B76C125768500371980/$File/Vorlage13912009.pdf?OpenElement)

**Lohse, Frank:** Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, Baden-Baden, 2006

**Napp, Hans-Georg:** Kommunale Finanzautonomie und ihre Bedeutung für eine effiziente lokale Finanzwirtschaft, Frankfurt am Main, 1994

**Robert, Rüdiger/Kevenhörster Paul:** Kommunen in Not - Aufgaben und Finanzverantwortung in Deutschland, Münster, 2004

**Roßmüller, Dietrich:** Schutz der kommunalen Finanzausstattung durch Verfahren, Baden-Baden, 2009

**Schulte-Zurhausen, Manfred:** Organisation, 3. Auflage, München, 1999

**Schwarting, Gunnar:** Der kommunale Haushalt, 3. Auflage, Berlin, 2006

**Schwarting, Gunnar:** Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin, 2003.

**Schwarting, Gunnar:** Kommunale Steuern, 2. Auflage, Berlin, 2007

**Stadt Ahlen:** Umwelt, abgerufen am 19. Juni 2011 von <http://www.ahlen.de/umwelt/nachricht/artikel/strassenbeleuchtung-wird-im->

stadtgebiet-ab-5-oktober-abgeschaltet/

**Stadt Lahr:** Keine Einigung beim kommunalen Finanzausgleich, abgerufen am 29. Mai 2011 von <http://www.lahr.de/presse.93983.htm>.

**Stadt Schwäbisch Gmünd:** Thesen zum kommunalen Finanzausgleich, abgerufen am 3. Juli 2011 von <http://www.schwaebisch-gmuend.de/3209.php?presseid=20259&traffic=&suchen=1&count1=0&jahrAnzuzeigen=&monatAnzuzeigen=&searchbereich=>

**Stadt Sindelfingen:** Haushaltplan 2009, Sindelfingen, 2009

**Steiner, Udo/Arndt Hans-Wolfgang:** Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Berlin, 2008

**Südwestdeutscher Rundfunk:** Kommunen in Finanznot, abgerufen am 17. Juli 2011 von <http://www.swr.de/regionen/kommunale-finanzen/-/id=3438/nid=3438/did=8009560/1hc5l5i/>

**tagesschau.de:** Konjunkturprognosen für Deutschland, abgerufen am 30. August 2011 von [http://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunkturprognose\\_114.html](http://www.tagesschau.de/wirtschaft/konjunkturprognose_114.html)

**Welt Online:** Erste deutsche Großstadt privatisiert Nahverkehr, abgerufen am 24. Juni 2011 von [http://www.welt.de/print-welt/article231607/Erste\\_deutsche\\_Grossstadt\\_privatisiert\\_Nahverkehr.html](http://www.welt.de/print-welt/article231607/Erste_deutsche_Grossstadt_privatisiert_Nahverkehr.html)

**Westdeutscher Rundfunk:** Wirtschaft, abgerufen am 18. Juni 2011 von [http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/oeffentliche\\_finanzen/kommunen/rekordverschuldung/091119.jhtml](http://www.wdr.de/themen/wirtschaft/oeffentliche_finanzen/kommunen/rekordverschuldung/091119.jhtml)

**Zwick, Markus:** Alternative Modelle zur Ausgestaltung von Gemeindesteuern, Wiesbaden, 2007

## Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe.“

Ludwigsburg, den 14.09.2011

---

Kai Knobloch