

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung
der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Kommissionsdrucksache
062



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Der Präsident
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 - 3 09

Fax: 0 30 / 59 00 97 - 4 00

12.10.2007

E-Mail:
Meike.Hinrichs@Landkreistag.de

Kommission von Bundestag und Bundesrat
zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
Frau Pendzich-von Winter
Herrn Dr. Horst Risse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: risse.kom-bundesrat@bundestag.de

Finanzstatus der Kreise

Hier: Frage des Abgeordneten Volker Kröning

Sehr geehrte Frau Pendzich-von Winter,
sehr geehrter Herr Dr. Risse,

auf die an mich gerichtete Frage des Abg. Kröning nach einer Aufgliederung des Finanzstatus' der Kreise in der Kommissionssitzung am 11.10.2007 übersende ich die anliegenden Beiträge des Finanzreferenten des Deutschen Landkreistages aus der Darstellung über die Kreisfinanzen 2006/2007, in: Der Landkreis, Heft 4/5, 2007, S. 210 ff., mit der Bitte, ihn den Kommissionsmitgliedern als Drucksache zu übersenden.

Mit freundlichen Grüßen

Hans Jörg Duppré
Präsident des Deutschen Landkreistages

Kreisfinanzen 2006: Landkreise verharren im Milliardendefizit

Von Matthias Wohltmann, Berlin

Im Jahr 2006 hat sich die **Lage der Kreisfinanzen** wie vor einem Jahr prognostiziert¹⁾ nur unwesentlich verbessert. Zwar hat sich die Deckungslücke in den Kreishaushalten gegenüber 2005 auf einen **negativen Finanzierungssaldo von 1,36 Mrd. Euro** vermindert. 2006 verharrten die Landkreise jedoch damit im Ergebnis in der **Finanzkrise**, die bereits in den vergangenen drei Jahren die Landkreise vor eine ihrer **schwersten Bewährungsproben** stellte. Die vorhandenen Konsolidierungspotenziale sind weitgehend ausgeschöpft und gestalterische und finanzielle Spielräume nicht mehr vorhanden. Die freiwilligen Aufgaben wurden bereits drastisch reduziert. Das Tafelsilber der Landkreise ist in den vergangenen Jahren längst verkauft worden, so dass auch hier kaum noch weitere Potenziale liegen.

Seit der Deutschen Einheit wiesen die Landkreise bis zum Jahr 2002 lediglich in einem Jahr – 1992 – ein Finanzdefizit aus, das über der Milliardengrenze lag. Erst 2003 mussten die Landkreise wieder ein ähnlich schlechtes Finanzergebnis verzeichnen. Im Unterschied zu 1992 blieb das hohe Defizit jedoch auch in den Folgejahren 2004 und 2005 über der Milliardengrenze. 2006 ist nunmehr das **vierte Jahr in Folge**, dass die Landkreise ein **milliardenschweres Defizit** verkraften müssen.

Die anhaltend schlechte Situation der Kreisfinanzen zeigt sich insbesondere in der Zahl der Kreishaushalte, die nicht den vorgeschriebenen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben unter Einschluss sämtlicher Einnahmemöglichkeiten einschließlich der ordentlichen Verschuldung schaffen konnten. **2006** konnten bundesweit **154 der 323 deutschen Landkreise** die **Einnahmen und Ausgaben** unter Ausschöpfung ihrer Einnahmemöglichkeiten einschließlich der ordentlichen Verschuldung **nicht wie gesetzlich verlangt zur Deckung** bringen.

Die Folge ist, dass sich die aufsummierten **Fehlbeiträge in den Verwaltungshaushalten** 2006 auf **4,3 Mrd. Euro** erhöhten. Das ursächlich auf das Jahr 2006 zurückzuführende strukturelle Defizit ist gegenüber 2005 nochmals gestiegen. Dies zeigt deutlich, dass die Fehlbeitragsituation der deutschen Landkreise keinesfalls die Folge eines schlechten Ausreißjahres ist, sondern höchst aktuelle Ursachen hat und alljährlich eine zunehmende Tendenz aufweist. Gleichzeitig mit den Fehlbeiträgen stiegen zwangsläufig die Kassenkreditbestände der Landkreise deutlich. Der **Kassenkreditbe-**

stand zum Ende des Jahres 2006 ist weiter um 1,35 Mrd. Euro auf einen besorgniserregenden Höchststand von **5,6 Mrd. Euro** emporgeschnellt.

Die Abb. 11 gibt die **Entwicklung der Kassenkreditbestände** der Landkreise in den einzelnen Ländern seit 1997 wieder. Dabei ist eine Darstellung der Pro-Kopf-Werte gewählt worden, um eine Vergleichbarkeit auch zwischen den Ländern zu ermöglichen. Deutlich ist zu sehen, dass die Bestände 2006 abermals überaus stark – nämlich um 31,8 % – zugenommen haben. Unterschiede in den Zuwachsraten zwischen den alten und neuen Bundesländern bestehen nicht. Die Finanzmisere der Landkreise ist ein bundesdeutsches Phänomen. Ein Vergleich mit der den gleichen Zeitraum betreffenden Darstellung der Haushaltsfehlbeiträge pro Landkreis aus dem Kreisfinanzbericht 2005/2006²⁾ zeigt, dass die hohen Fehlbeiträge in den Verwaltungshaushalten in einem überaus ausgeprägten Maße mit dem Aufbau der Kassenkreditbestände korrelieren. Dies unterlegt nachdrücklich die These, dass die Fehlbeiträge in den Verwaltungshaushalten überwiegend durch – nicht dafür vorgesehene – Kassenkredite finanziert werden.

Die Entwicklung der Fehlbeitragsituation und damit korrespondierend der Kassenkreditbestände der Landkreise steht im krassen Gegensatz zu der im Zusammenhang mit der Einführung der Doppik zum Haushaltsausgleich der Landkreise von kreisangehöriger Seite gelegentlich vgetragenen **Behauptung, die Liquidität sei im Kreisbereich einseitig zulasten der kreisangehörigen Gemeinden verteilt**. Die Fakten überführen diese Behauptung als **unhaltbar**. Die **Kassenkredite** machen mittlerweile rund **ein Viertel der gesamten Verschuldung der Landkreise** aus, auf gesamtkommunaler Ebene zeigt sich das Bild nicht anders. Während 2006 die Städte und Gemeinden aber ihre Liquiditätskredite um 12 % gegenüber dem Vorjahr erhöhen mussten, um ihre Aufgaben bewältigen zu können, mussten die Landkreise ihre Kassenkreditbestände jedoch um eine nahezu dreimal so hohe Rate aufstocken, um die Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Die Abb. 12 zeigt die **Verteilung des Kassenkreditbestands im Kreisbereich** zum 31.12.2006. Sie zeigt, dass die Liquiditätslücken keineswegs ungleich zulasten der kreisangehörigen Gemeinden verteilt sind.

2006 trugen die Landkreise etwa 37 % der Ausgaben im kreisangehörigen Raum und hatten bundesweit einen Anteil am Kassenkreditbestand von rund 40 %. Wird von den Ländern Bayern und Baden-Württemberg abgesehen – hier spielen die zur Sicherstellung der Aufgabenerledigung aufgenommenen Kassenkredite keine Rolle, d.h. der Kassenkredit wird weitgehend nur im Rahmen seiner ursprünglichen Bestimmung genutzt –, so zeigt sich, dass in der überwiegenden Anzahl von Bundesländern die **Landkreise sogar die Hälfte oder einen noch höheren Anteil am Kassenkreditbestand des Kreisbereichs** halten. Werden die Ausgabenanteile als Maßstab genommen, so wird die These der ungleichen Liquiditätsverteilung zulasten der kreisangehörigen Gemeinden also eher ins Gegenteil zu verkehren sein.

Im **Überblick** sind die **Ausgaben und Einnahmen der Landkreise 2006** in der Abgrenzung der amtlichen Statistik seit dem Jahr 1996 auf Basis der Ist-Werte der kommunalen Kassenstatistik mit den entsprechenden Veränderungsdaten der Tabelle 1 zu entnehmen. Aufgrund der nach wie vor recht deutlich bestehenden strukturellen Unterschiede zwischen den Kommunal финанzen in den alten und den neuen Bundesländern erfolgt dabei die Darstellung der Finanzlage der Landkreise getrennt nach Ost und West.

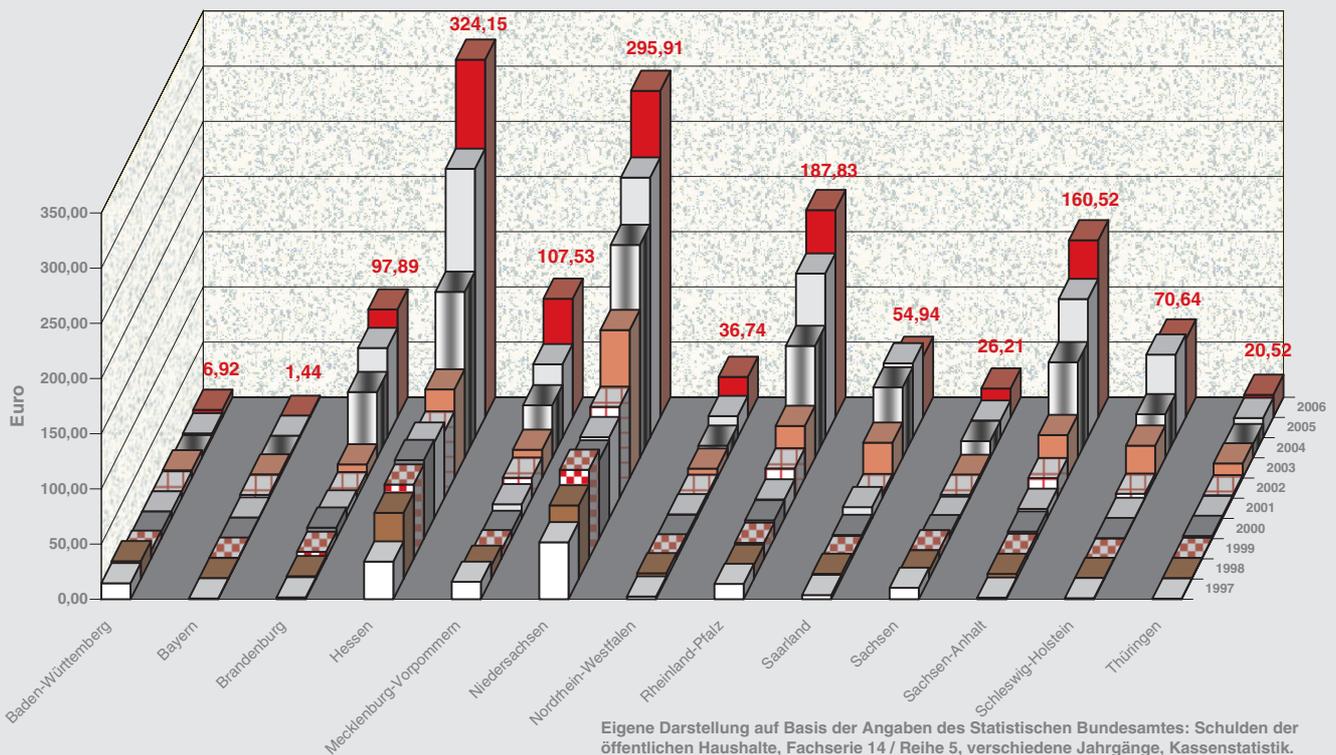
Im Jahr **2006** lagen die **Einnahmen** der 323 deutschen Landkreise mit rund 44,13 Mrd. Euro um **3,2 % über dem Ergebnis des Jahres 2005**. Die **Ausgaben** der Landkreise stiegen im gleichen Zeitraum um **2,4 %** auf 45,49 Mrd. Euro.

Wird die **Einnahmeseite** betrachtet, so zeigte sich 2006 in den Kreishaushalten vordergründig eine Erholung der Kreisumlagegrundlagen, die sich allerdings bei näherer Betrachtung auf die Landkreise in den alten Bundesländern beschränkte. In zwei Drittel der Landkreise in den neuen Bundesländern reduzierten sich die Kreisumlagegrundlagen sogar gegenüber dem Vorjahr. Auch 10 % der westdeutschen Landkreise mussten 2006 mit gesunkenen Kreisumlagegrundlagen umgehen. Trotz Anpassungen bei den Kreisumlagehebesätzen und einem bundesweiten Zuwachs des Kreisumlageaufkommens um 3,6 % konnte das weitere Aufwachsen der Defizite nicht verhindert werden, zumal gerade in den neuen Bundesländern die Zuweisungen der Länder nur äußerst verhalten um 1,2 % zunahm.

¹⁾ Wohltmann, Der Landkreis 2006, 214.

²⁾ Vgl. Wohltmann, Der Landkreis 2006, 214 (217).

Abb. 11: Kassenkreditbestand der Landkreise in Euro pro Kopf nach Ländern: 1997 - 2006



Sorge bereiten muss überdies auch die **starke Streuung der Einnahmen**. In den vergangenen Jahren standen mehr und mehr hohen Einnahmezuwächsen der einen Landkreise deutliche Einnahmeverluste anderer Landkreise im zweistelligen Prozent-

bereich gegenüber. Die erratischen Schwankungen, die insbesondere aus der Gewerbesteuer herrühren, schlugen in der Vergangenheit immer mehr auch auf die Kreisumlage durch. Sowohl für die Landkreise als auch für die kreisangehörigen

Gemeinden wurden bei den mittlerweile leider in einer zunehmenden Anzahl von Landkreisen zu beobachtenden Schwankungen der Kreisumlagegrundlagen um mehr als ein Fünftel nach oben oder unten die Haushaltsplanungen immer schwieriger. Auch

Abb. 12: Verteilung des Kassenkreditbestands im kreisangehörigen Raum zum 31.12.2006

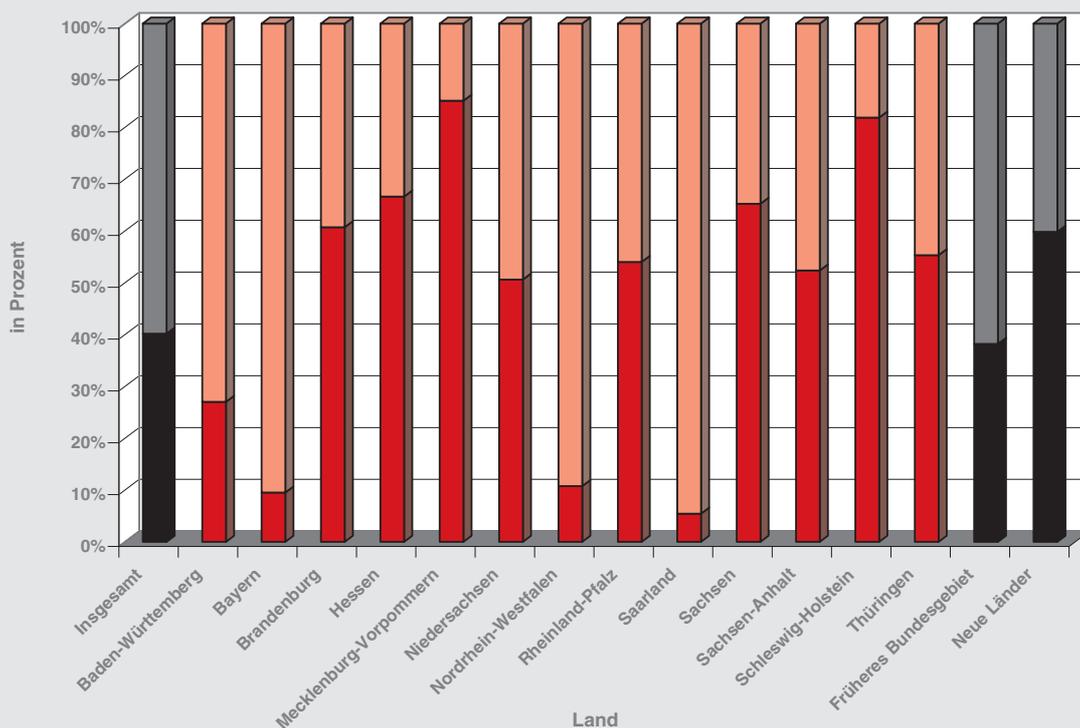


Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Kreise in den west- und ostdeutschen Bundesländern 1996 bis 2006

Einnahmen des Verwaltungshaushaltes			Veränderung in %			Veränderung in %	Landkreise (West)		Veränderung in %		
	1996	1997		1998	1999		2000	2001			
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro
Steuern ¹⁾	0,13	0,13	3,6 %	0,13	0,15	9,6 %	0,12	-17,1 %	0,12	0,12	0,00 %
Gebühren ²⁾	2,69	2,59	-3,5 %	2,54	2,52	-0,7 %	2,46	-2,6 %	2,42	2,42	0,00 %
Erwerbseinnahmen	0,35	0,39	10,5 %	0,36	0,34	-5,3 %	0,36	3,8 %	0,40	0,40	0,00 %
Ersatz von sozialen Leistungen	1,19	0,90	-24,9 %	0,82	0,75	-8,0 %	0,76	1,5 %	0,83	0,83	0,00 %
Zahlungen von Verwaltungen	22,12	21,40	-3,3 %	21,86	22,37	2,3 %	23,43	4,7 %	23,72	23,72	0,00 %
dar.: Kreisumlage	11,80	11,93	1,1 %	12,17	12,46	2,4 %	13,32	6,8 %	13,29	13,29	0,00 %
Zahlungen von Bund/Land	8,60	8,16	-5,2 %	8,41	8,70	3,4 %	8,83	1,5 %	8,92	8,92	0,00 %
nachr.: Erstatt i.R. der Option ³⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0,00 %
Sonstige Einnahmen	0,19	0,17	-12,9 %	0,49	0,49	187,6 %	0,52	5,3 %	0,59	0,59	0,00 %
Summe (ohne optionsbedingte Einn.)³⁾	26,67	25,58	-4,1 %	26,20	26,62	1,6 %	27,64	3,8 %	28,09	28,09	0,00 %
Ausgaben des Verwaltungshaushaltes											
Personalausgaben ⁴⁾	4,57	4,66	2,0 %	4,69	4,80	2,2 %	4,84	1,0 %	4,96	4,96	0,00 %
Laufender Sachaufwand ⁴⁾	3,81	3,76	-1,1 %	3,70	3,82	3,4 %	3,90	2,1 %	4,04	4,04	0,00 %
Zinsen	0,66	0,65	-2,4 %	0,66	0,61	-7,4 %	0,61	-0,5 %	0,61	0,61	0,00 %
Soziale Leistungen ⁵⁾ (ohne Option)	7,52	7,18	-4,4 %	7,17	7,04	-1,8 %	7,24	2,8 %	7,31	7,31	0,00 %
nachr.: Leistungsausgaben i.R. der Option ³⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0,00 %
Zahlungen an d. öfftl. Bereich	8,18	7,52	-8,0 %	7,49	7,40	-1,2 %	7,50	1,4 %	7,40	7,40	0,00 %
Sonstige Ausgaben	1,26	1,41	12,1 %	1,45	1,53	5,5 %	1,68	9,5 %	1,86	1,86	0,00 %
Summe (ohne optionsbedingte Ausg.)³⁾	25,98	25,18	-3,1 %	25,16	25,20	0,2 %	25,77	2,2 %	26,18	26,18	0,00 %
Einnahmen des Vermögenshaushaltes											
Veräußerungserlöse	0,33	0,22	-31,8 %	0,39	0,19	-49,8 %	0,54	175,8 %	0,68	0,68	0,00 %
Investitionszahlg. v. Verwaltungen	1,09	1,03	-5,5 %	0,83	0,80	-3,5 %	0,87	9,3 %	0,95	0,95	0,00 %
dar.: Bund/Land	0,90	0,85	-5,6 %	0,68	0,68	-0,4 %	0,74	8,9 %	0,80	0,80	0,00 %
Sonstige Einnahmen	0,19	0,17	-12,9 %	0,14	0,21	48,6 %	0,18	-15,8 %	0,18	0,18	0,00 %
Summe	1,61	1,42	-11,8 %	1,36	1,21	-11,2 %	1,59	31,7 %	1,81	1,81	0,00 %
Ausgaben des Vermögenshaushaltes											
Sachinvestitionen ⁷⁾	1,63	1,59	-2,3 %	1,49	1,55	4,2 %	1,67	7,4 %	1,89	1,89	0,00 %
dar.: Baumaßnahmen	1,24	1,19	-4,1 %	1,10	1,15	3,9 %	1,24	8,4 %	1,42	1,42	0,00 %
Erwerb v. Sachvermögen ⁷⁾	0,39	0,41	3,6 %	0,39	0,41	4,9 %	0,42	4,6 %	0,48	0,48	0,00 %
Sonstige Ausgaben	1,00	0,86	-14,2 %	0,79	0,77	-3,0 %	0,82	6,0 %	0,96	0,96	0,00 %
Summe	2,63	2,45	-6,8 %	2,28	2,32	1,7 %	2,49	7,0 %	2,85	2,85	0,00 %
Bereinigte Einnahmen^{9) 10)} (ohne optionsbed. Einn.)³⁾											
	28,28	27,00	-4,5 %	27,56	27,83	1,0 %	29,23	5,0 %	29,90	29,90	0,00 %
Bereinigte Ausgaben^{9) 10)} (ohne optionsbed. Ausg.)³⁾											
	28,61	27,63	-3,4 %	27,45	27,53	0,3 %	28,25	2,6 %	29,03	29,03	0,00 %
Finanzierungssaldo											
	-0,33	-0,63	x	0,11	0,31	x	0,98	x	0,87	0,87	0,00 %
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	1,14	1,14	x	0,96	0,94	x	0,87	x	0,73	0,73	0,00 %
Schuldentilgung am Kreditmarkt	0,85	0,88	x	0,95	0,92	x	0,99	x	1,01	1,01	0,00 %
Nettokreditaufnahme	0,29	0,26	x	0,01	0,02	x	-0,12	x	-0,28	-0,28	0,00 %
Nettozuführung z. VermHH	0,69	0,40	x	1,04	1,42	x	1,87	x	1,91	1,91	0,00 %
Landkreise (Ost)											
Einnahmen des Verwaltungshaushaltes	1996	1997	Veränderung in %	1998	Veränderung in %	1999	Veränderung in %	2000	Veränderung in %	2001	
	Mrd. Euro	Mrd. Euro		Mrd. Euro		Mrd. Euro		Mrd. Euro		Mrd. Euro	Mrd. Euro
Steuern ¹⁾	0,00	0,00	x	0,00	x	0,00	x	0,00	x	0,00	0,00 %
Gebühren ²⁾	1,06	1,01	-5,19 %	0,98	-2,94 %	0,96	-1,8 %	0,90	-6,3 %	0,87	-3,3 %
Erwerbseinnahmen	0,13	0,12	-11,45 %	0,11	-6,47 %	0,10	-8,9 %	0,10	2,7 %	0,11	10,0 %
Ersatz von sozialen Leistungen	0,59	0,31	-47,25 %	0,24	-21,65 %	0,22	-8,4 %	0,21	-4,4 %	0,24	14,3 %
Zahlungen von Verwaltungen	5,74	5,54	-3,55 %	5,37	-2,93 %	5,47	1,9 %	5,76	5,2 %	5,72	-0,7 %
dar.: Kreisumlage	1,47	1,56	5,88 %	1,53	-1,54 %	1,58	3,1 %	1,67	5,8 %	1,71	2,4 %
Zahlungen von Bund/Land	4,18	3,79	-9,47 %	3,66	-3,24 %	3,73	1,8 %	3,93	5,4 %	3,85	-2,0 %
nachr.: Erstatt i.R. der Option ³⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0,00 %
Sonstige Einnahmen	0,10	0,11	8,87 %	0,12	4,52 %	0,12	-1,9 %	0,12	1,8 %	0,14	16,7 %
Summe (ohne optionsbedingte Einn.)³⁾	7,63	7,08	-7,11 %	6,82	-3,69 %	6,87	0,7 %	7,09	3,2 %	7,07	-0,3 %
Ausgaben des Verwaltungshaushaltes											
Personalausgaben ⁴⁾	1,88	1,83	-2,64 %	1,80	-1,84 %	1,78	-1,0 %	1,75	-1,9 %	1,75	0,00 %
Laufender Sachaufwand ⁴⁾	1,61	1,60	-0,29 %	1,56	-2,90 %	1,53	-1,5 %	1,47	-4,3 %	1,47	0,00 %
Zinsen	0,14	0,15	8,68 %	0,15	3,47 %	0,16	3,5 %	0,16	-1,1 %	0,16	0,00 %
Soziale Leistungen ⁵⁾ (ohne Option)	2,34	1,92	-18,19 %	1,85	-3,47 %	1,85	-0,1 %	1,93	4,4 %	2,05	6,2 %
nachr.: Leistungsausgaben i.R. der Option ³⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0,00 %
Zahlungen an d. öfftl. Bereich	0,80	0,82	2,81 %	0,83	0,37 %	0,85	3,0 %	0,95	12,0 %	0,89	-5,3 %
Sonstige Ausgaben	0,46	0,51	11,02 %	0,50	-1,10 %	0,50	-0,4 %	0,52	4,3 %	0,47	-9,6 %
Summe (ohne optionsbedingte Ausg.)³⁾	7,23	6,83	-5,47 %	6,69	-2,11 %	6,67	-0,2 %	6,78	1,6 %	6,80	0,3 %
Einnahmen des Vermögenshaushaltes											
Veräußerungserlöse	0,09	0,11	16,48 %	0,14	27,36 %	0,13	-4,3 %	0,08	-37,3 %	0,07	-12,5 %
Investitionszahlg. v. Verwaltungen	1,00	1,00	0,20 %	0,93	-6,98 %	0,84	-9,5 %	0,77	-9,4 %	0,73	-4,6 %
dar.: Bund/Land	0,97	0,98	0,95 %	0,90	-7,60 %	0,81	-9,8 %	0,73	-9,7 %	0,70	-3,3 %
Sonstige Einnahmen	0,03	0,02	-44,62 %	0,04	111,11 %	0,03	-33,1 %	0,03	31,4 %	0,03	0,00 %
Summe	1,13	1,13	0,23 %	1,11	-1,76 %	1,00	-9,7 %	0,88	-12,0 %	0,82	-6,8 %
Ausgaben des Vermögenshaushaltes											
Sachinvestitionen ⁷⁾	1,41	1,31	-6,58 %	1,18	-10,44 %	1,00	-14,8 %	0,86	-14,3 %	0,77	-10,5 %
dar.: Baumaßnahmen	1,19	1,12	-5,38 %	1,01	-9,91 %	0,82	-18,7 %	0,72	-12,4 %	0,62	-14,3 %
Erwerb v. Sachvermögen ⁷⁾	0,22	0,19	-13,18 %	0,16	-13,55 %	0,18	9,4 %	0,14	-23,1 %	0,14	0,00 %
Sonstige Ausgaben	0,32	0,31	-3,70 %	0,30	-2,67 %	0,28	-7,4 %	0,27	-1,3 %	0,27	0,00 %
Summe	1,72	1,62	-6,05 %	1,47	-8,97 %	1,28	-13,3 %	1,13	-11,5 %	1,04	-7,9 %
Bereinigte Einnahmen^{9) 10)} (ohne optionsbed. Einn.)³⁾											
	8,76	8,22	-6,17 %	7,93	-3,42 %	7,88	-0,7 %	7,97	1,2 %	7,90	-0,9 %
Bereinigte Ausgaben^{9) 10)} (ohne optionsbed. Ausg.)³⁾											
	8,95	8,45	-5,59 %	8,16	-3,42 %	7,95	-2,6 %	7,91	-0,5 %	7,84	-0,8 %
Finanzierungssaldo											
	-0,20	-0,24	x	-0,23	x	-0,08	0,06	x	x	0,06	100,0 %
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	0,36	0,49	x	0,43	x	0,39	0,34	x	0,24	0,24	0,00 %
Schuldentilgung am Kreditmarkt	0,11	0,22	x	0,22	x	0,29	0,28	x	0,25	0,25	0,00 %
Nettokreditaufnahme	0,24	0,26	x	0,21	x	0,09	0,05	x	-0,01	-0,01	0,00 %
Nettozuführung z. VermHH	0,40	0,25	x	0,13	x	0,20	0,31	x	0,28	0,28	0,00 %

¹⁾ Einschl. steuerähnliche Abgaben. – ²⁾ Verwaltungs- und Benutzungsgebühren u.ä. Entgelte, zweckgebundene Abgaben. – ³⁾ Erstattungen des Bundes für die von den zugelassenen kommunalen Trägern zusätzlich im Rahmen der Option nach §§ 6a ff. SGB II (Grundsicherung für Arbeit) übernommenen Aufgaben ohne Verwaltungsaufwand. – ⁴⁾ Ab 2005 einschl. Personal- und Sachaufwand für Option. – ⁵⁾ Ab 2005 einschl. Zahlungen an ARGE für Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II (= UGr. 691), für Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II (= UGr. 692) sowie für einmalige Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II (= UGr. 693). – ⁶⁾ Zusätzliche Leistungsausgaben der zugelassenen kommunalen Träger im Rahmen der Option nach §§ 6a ff. SGB II ohne Verwaltungsaufwand.

Entwicklung der Kreisfinanzen



Veränderung in %	2002 Mrd. Euro	Veränderung in %	2003 Mrd. Euro	Veränderung in %	2004 Mrd. Euro	Veränderung in %	2005 Mrd. Euro	Veränderung in %	2006 Mrd. Euro	Veränderung in %	Veränderung 1996-2006 in %
-0,5 %	0,06	-49,3 %	0,03	-57,3 %	0,03	-2,1 %	0,03	0,4 %	0,03	0,0 %	-80,0 %
-1,4 %	2,41	-0,6 %	2,32	-3,8 %	2,27	-2,2 %	2,32	2,5 %	2,35	1,1 %	-12,5 %
11,5 %	0,49	23,8 %	0,51	3,3 %	0,44	-13,5 %	0,52	18,6 %	0,53	1,4 %	51,7 %
8,6 %	0,85	2,9 %	0,89	4,8 %	1,02	13,7 %	0,93	-8,0 %	0,91	-2,4 %	-23,8 %
1,3 %	24,49	3,2 %	24,13	-1,5 %	24,83	2,9 %	27,68	11,5 %	28,96	4,6 %	30,9 %
-0,2 %	13,63	2,6 %	13,46	-1,3 %	13,95	3,6 %	14,69	5,3 %	15,50	5,5 %	31,3 %
1,1 %	9,24	3,6 %	9,06	-2,0 %	9,17	1,2 %	11,50	25,5 %	12,03	4,6 %	39,9 %
x	x	x	x	x	x	x	7,95	x	2,03	3,7 %	x
14,4 %	0,61	4,0 %	0,59	-3,9 %	0,60	1,8 %	0,63	4,2 %	0,68	7,9 %	248,5 %
1,6 %	28,92	3,0 %	28,47	-1,6 %	29,18	2,5 %	32,11	10,0 %	33,45	4,2 %	25,4 %
2,5 %	5,11	2,9 %	5,17	1,2 %	5,21	0,9 %	5,77	10,8 %	5,79	0,3 %	26,8 %
3,5 %	4,27	5,7 %	4,21	-1,3 %	4,25	0,8 %	4,54	6,9 %	4,81	5,8 %	26,3 %
0,5 %	0,59	-3,3 %	0,57	-3,1 %	0,57	0,2 %	0,60	3,9 %	0,65	8,6 %	-2,4 %
1,0 %	7,75	6,1 %	8,35	7,6 %	9,04	8,3 %	12,20	35,0 %	13,21	8,2 %	75,7 %
x	x	x	x	x	x	x	1,79	x	1,88	5,6 %	x
-1,4 %	8,01	8,3 %	8,13	1,5 %	8,40	3,3 %	7,52	-10,5 %	6,99	-7,0 %	-14,5 %
10,7 %	2,06	10,7 %	2,06	0,2 %	2,02	-2,0 %	2,05	1,4 %	2,13	3,8 %	69,6 %
1,6 %	27,79	6,2 %	28,50	2,5 %	29,50	3,5 %	32,68	10,8 %	33,57	2,7 %	29,2 %
26,8 %	0,41	-39,3 %	0,23	-44,5 %	0,17	-27,7 %	0,52	213,4 %	0,34	-35,3 %	2,3 %
8,9 %	1,00	5,0 %	0,92	-7,5 %	0,92	0,1 %	1,01	9,3 %	0,95	-6,0 %	-12,6 %
8,1 %	0,85	6,0 %	0,78	-7,4 %	0,76	-2,8 %	0,88	15,6 %	0,84	-5,1 %	-6,8 %
0,8 %	0,24	33,9 %	0,26	8,4 %	0,31	18,6 %	0,19	-38,3 %	0,22	12,2 %	11,1 %
14,0 %	1,65	-8,7 %	1,41	-14,4 %	1,40	-1,0 %	1,72	22,8 %	1,50	-12,8 %	-6,7 %
13,5 %	2,11	11,5 %	1,90	-10,1 %	1,79	-5,6 %	1,87	4,4 %	1,87	-0,2 %	14,5 %
13,9 %	1,55	9,1 %	1,46	-5,3 %	1,38	-5,9 %	1,32	-4,3 %	1,41	7,1 %	14,1 %
12,6 %	0,57	18,8 %	0,43	-23,3 %	0,41	-4,7 %	0,55	33,4 %	0,46	-17,6 %	15,7 %
17,3 %	0,86	-10,1 %	0,87	0,6 %	0,91	5,5 %	0,77	-16,1 %	0,70	-9,2 %	-30,5 %
14,8 %	2,97	4,2 %	2,76	-7,0 %	2,70	-2,1 %	2,64	-2,5 %	2,56	-2,8 %	-2,6 %
2,3 %	30,57	-1,2 % ⁹⁾	29,88	-2,3 %	30,58	2,3 %	33,83	10,6 %	34,95	3,3 %	23,6 %
2,7 %	30,77	2,5 % ⁹⁾	31,26	1,6 %	32,20	3,0 %	35,32	9,7 %	36,13	2,3 %	26,3 %
x	-0,19	x	-1,38	x	-1,62	x	-1,49	x	-1,18	x	x
x	1,09	x	1,23	x	1,45	x	1,71	x	1,35	x	x
x	0,93	x	0,94	x	1,01	x	1,02	x	1,18	x	x
x	0,16	x	0,29	x	0,43	x	0,69	x	0,17	x	x
x	1,13	x	-0,03	x	-0,32	x	-0,57	x	-0,12	x	x
Veränderung in %	2002 Mrd. Euro	Veränderung in %	2003 Mrd. Euro	Veränderung in %	2004 Mrd. Euro	Veränderung in %	2005 Mrd. Euro	Veränderung in %	2006 Mrd. Euro	Veränderung in %	Veränderung 1996-2006 in %
x	0,00	x	0,00	x	0,00	x	0,00	x	0,00	x	-100,0 %
-3,5 %	0,84	-3,5 %	0,81	-3,6 %	0,79	-2,1 %	0,78	-1,7 %	0,77	-1,4 %	-28,0 %
9,4 %	0,10	-15,5 %	0,09	-3,7 %	0,10	6,8 %	0,11	10,1 %	0,12	5,9 %	-14,2 %
11,0 %	0,23	-1,0 %	0,26	10,4 %	0,32	22,6 %	0,21	-34,2 %	0,22	6,5 %	-62,3 %
-0,7 %	5,87	2,7 %	5,90	0,5 %	6,05	2,5 %	7,10	17,2 %	7,28	2,6 %	26,8 %
2,2 %	1,76	2,7 %	1,75	-0,3 %	1,80	2,8 %	1,90	5,6 %	1,99	4,8 %	35,4 %
-2,0 %	3,97	3,1 %	4,00	0,7 %	4,02	0,5 %	5,01	24,6 %	5,07	1,2 %	21,1 %
x	x	x	x	x	x	x	1,13	x	1,53	35,6 %	x
17,4 %	0,14	-1,7 %	0,13	-5,4 %	0,14	10,5 %	0,14	-2,8 %	0,14	-1,2 %	31,7 %
-0,2 %	7,18	1,5 %	7,19	0,2 %	7,40	2,9 %	8,33	12,5 %	8,52	2,3 %	11,7 %
0,3 %	1,78	1,8 %	1,83	2,6 %	1,82	-0,8 %	1,85	1,7 %	1,87	1,2 %	-0,7 %
0,1 %	1,51	3,2 %	1,45	-4,1 %	1,37	-5,5 %	1,37	-0,1 %	1,39	1,3 %	-13,5 %
2,9 %	0,15	-5,4 %	0,15	-1,3 %	0,15	-2,0 %	0,15	-0,1 %	0,14	-2,5 %	5,5 %
6,3 %	2,14	4,1 %	2,37	10,7 %	2,57	8,7 %	3,63	41,1 %	3,87	6,5 %	64,9 %
x	x	x	x	x	x	x	1,02	x	1,42	38,6 %	x
-6,6 %	0,93	4,4 %	0,94	1,3 %	1,05	11,3 %	0,93	-11,7 %	0,87	-6,7 %	8,0 %
-10,0 %	0,49	3,3 %	0,42	-14,6 %	0,45	7,9 %	0,45	0,8 %	0,48	6,1 %	4,6 %
0,3 %	7,00	3,1 %	7,16	2,2 %	7,41	3,5 %	8,37	13,1 %	8,61	2,8 %	19,1 %
-13,8 %	0,05	-31,2 %	0,06	19,4 %	0,05	-15,7 %	0,06	14,6 %	0,06	-2,7 %	-40,8 %
-5,1 %	0,70	-3,9 %	0,60	-14,2 %	0,60	0,9 %	0,54	-11,2 %	0,56	3,8 %	-44,4 %
-4,5 %	0,67	-4,0 %	0,57	-14,8 %	0,58	1,1 %	0,52	-10,3 %	0,54	3,5 %	-44,4 %
-23,8 %	0,02	-13,0 %	0,02	1,0 %	0,03	31,5 %	0,02	-19,3 %	0,05	94,2 %	42,0 %
-6,7 %	0,77	-6,6 %	0,68	-11,6 %	0,68	0,5 %	0,62	-9,7 %	0,66	6,7 %	-41,6 %
-10,7 %	0,73	-4,1 %	0,68	-6,9 %	0,65	-4,4 %	0,62	-6,0 %	0,61	-1,6 %	-56,9 %
-13,8 %	0,58	-6,3 %	0,57	-1,5 %	0,55	-4,7 %	0,49	-10,4 %	0,51	5,1 %	-56,7 %
5,5 %	0,15	5,2 %	0,11	-27,6 %	0,11	-2,6 %	0,13	16,9 %	0,09	-27,9 %	-58,4 %
0,5 %	0,23	-15,2 %	0,22	-4,2 %	0,19	-13,0 %	0,13	-30,5 %	0,14	4,7 %	-55,8 %
-8,0 %	0,97	-7,0 %	0,91	-6,3 %	0,85	-6,5 %	0,75	-11,6 %	0,75	-0,5 %	-56,7 %
-1,0 %	7,95	0,6 %	7,87	-1,0 %	8,08	2,7 %	8,94	10,7 %	9,18	2,6 %	4,8 %
-0,9 %	7,97	1,7 %	8,06	1,2 %	8,25	2,4 %	9,12	10,5 %	9,36	2,6 %	4,5 %
x	-0,03	x	-0,19	x	-0,17	x	-0,18	x	-0,18	x	x
x	0,28	x	0,28	x	0,26	x	0,32	x	0,24	x	x
x	0,27	x	0,25	x	0,28	x	0,37	x	0,33	x	x
x	0,02	x	0,03	x	-0,02	x	-0,05	x	-0,09	x	x
x	0,17	x	0,03	x	-0,01	x	-0,05	x	-0,09	x	x

⁷⁾ Einschl. Erwerb von Beteiligungen. – ⁸⁾ Veränderungsrate bereinigt um den erstmaligen Einbezug der Region Hannover. – ⁹⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Tilgung am Kreditmarkt, Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführungen an Rücklagen bzw. Schuld aufnehmen am Kreditmarkt, innere Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen). – ¹⁰⁾ Die amtliche Statistik verwendet seit einigen Jahren anstelle der Begriffe „Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge“ bzw. „Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge“ die Bezeichnungen „Bereinigte Einnahmen“ bzw. „Bereinigte Ausgaben“.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007; eigene Berechnungen.

hier zeigen indes die Einnahmedaten der Städte und Gemeinden aus den Jahren 2002 bis 2004, dass die Unstetigkeit und hohe Streuung in der Einnahmentwicklung in den nächsten Jahren noch zunehmen wird. Es zeichnet sich ab, dass die seit 2004 geltenden Veränderungen bei der Gewerbesteuer³⁾ hier zu keiner signifikanten Entspannung führen.

Verzerrend wirkt 2006, dass die **investive Bindung** der Einnahmen der nordrhein-westfälischen Kreise aus dem Zusammenhang mit Hartz IV realisierten Wohngeldeinsparungen des Landes **aufgehoben** wurde. Entsprechend ist der Zuwachs der laufenden Zuweisungen der westdeutschen Landkreise überzeichnet und die Minusrate bei den investiven Zuweisungen verkehrt sich ohne die Umbuchung in Nordrhein-Westfalen in eine Zuwachsrate. Hinzu kommt, dass der 2005 verzerrend wirkende Effekt durch die außerordentlichen Erlöse zweier hessischer Landkreise aus **Sale-and-lease-back-Transaktionen** fortwirkte, da einer der beiden betroffenen Landkreise 2006 eine **zweite Erlöstranche** von etwas mehr als 50 Mio. Euro realisieren konnte.

Die **optionsbedingten Einnahmen der im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II** als alleinige Träger anstelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassenen 63 Landkreise verzerren dagegen nicht das Bild, da sie in der Statistik entsprechend ihrer Rolle als Sonderbelastungsausgleich für die zugelassenen Träger **gesondert ausgewiesen** werden.

Auf der **Ausgabeseite** setzte sich der Trend des vergangenen Jahres mit zunehmenden Belastungen in den Verwaltungshaushalten der Landkreise durch die Ausgaben für soziale Leistungen weiter fort. Entgegen dem Eindruck, den die öffentliche Diskussion zuweilen vermittelt, liegt dabei das Problem weiterhin insbesondere im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen. Vor allem die Anstiege der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie die zunehmenden Ausgaben der Hilfe zur Pflege bereiten sowohl in den Kreishaushalten als auch indirekt über die an die höheren Kommunalverbände abzuführenden Umlagen immer mehr Probleme. Gleiches gilt auch für die Ausgaben der Jugendhilfe.

Anders als auf der Einnahmeseite sind in der Statistik die Auswirkungen der Option ausgabeseitig nicht völlig eliminiert worden. Die **optionsbedingten Ausgaben der im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II** als alleinige Träger anstelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassenen 63 Landkreise verzerren insoweit das Bild, als die entsprechenden Verwaltungsausgaben nicht trennscharf bei den Personalausgaben bzw. dem laufenden Sachaufwand sowie den Zahlungen an andere Bereiche abgesetzt werden.

Zu berücksichtigen für das Bild 2006 ist, dass vor dem Hintergrund der **nahenden Mehrwertsteuererhöhung** die Landkreise Käufe – soweit möglich – in das Jahr 2006 vorzogen. Besonders deutlich schlug sich dieser Vorzieheffekt bei den Investitionsausgaben und hier insbesondere bei den **Bausgaben** nieder.

Schließlich kamen 2006 auch **Sonderentwicklungen in einzelnen Ländern** mit Effekt auf die Entwicklung der laufenden Einnahmen und Ausgaben zum Tragen. So fand in **Sachsen** zum 1.1.2006 eine Aufgabenverlagerung zwischen dem Kommunalen Sozialverband Sachsen und den Landkreisen und kreisfreien Städten statt. Mit dem **Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilfrechts in das Sozialgesetzbuch⁴⁾** ging dort die Aufgabenverantwortung für verschiedene Aufgaben vom Kommunalen Sozialverband auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe über. Zum Ausgleich wurde die an den Kommunalen Sozialverband abzuführende Umlage gesenkt.

A) Entwicklung der Kreiseinnahmen

Insgesamt **stiegen die Einnahmen der westdeutschen Landkreise 2006** gegenüber 2005 um **3,3 %**. Werden die optionsbedingten Einnahmen der 45 als Träger anstelle der Bundesagentur für Arbeit im SGB II zugelassenen westdeutschen Landkreise auch eingerechnet, so ändert sich an der Zuwachsrate nichts.

Die **laufenden Einnahmen der westdeutschen Landkreise** zeigten eine **Zunahme von 4,2 %**, die im Wesentlichen auf den Zuwachs bei der Kreisumlage sowie zum Teil auf die Lösung der investiven Bindung der weitergeleiteten Wohngeldeinsparungen in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen ist. Trotzdem konnten 43 % der 237 westdeutschen Landkreise ihre Haushalte nicht zur Deckung bringen.

Die **Einnahmen aus den Vermögenshaushalten der westdeutschen Landkreise** lagen dagegen um **2,8 % unter dem Vorjahreswert**. Der Grund dafür liegt zum einem in dem exorbitanten Aufwuchs der investiven Einnahmen in 2005 durch die Sale-and-lease-back-Transaktion der beiden hessischen Landkreise, der 2006 zu entsprechenden Minusraten führen musste. Zum anderen liegt die Verminderung darin begründet, dass die zunächst 2005 bestehende investive Bindung der an die Kreise in Nordrhein-Westfalen weitergeleiteten Wohngeldentlastung des Landes aufgehoben wurde.

Die **Einnahmen der ostdeutschen Landkreise** stiegen im Jahre **2006 um 2,6 %**. Werden die optionsbedingten Einnahmen der 18 als Träger anstelle der Bundesagentur für Arbeit im SGB II zugelassenen Landkreise auch eingerechnet, so erhöhten sich die Einnahmen der ostdeutschen Landkreise um 6,3 %.

Die **laufenden Einnahmen der ostdeutschen Landkreise** nahmen 2006 um **2,3 %** zu, wobei das Einnahmewachstum vor allem durch die Kreisumlagesatzanpassungen getragen wurde.

Die **Einnahmen der Vermögenshaushalte der ostdeutschen Landkreise** erhöhten sich dagegen 2006 um **6,7 %**. Die Einnahmen der ostdeutschen Landkreise in den Vermögenshaushalten liegen trotzdem – im Gleichschritt zu den zurückgefahrenen Investitionszuweisungen der Länder, die nicht kompensierbar waren – mittlerweile **um 42 % unter dem Niveau von 1996**.

I. Kommunalen Finanzausgleich

Dem kommunalen Finanzausgleich kommen verschiedene Funktionen zu. In der Regel werden dem kommunalen Finanzausgleich vier unterschiedliche Funktionen zugesprochen. Neben der **fiskalischen Funktion** der Aufstockung der kommunalen Finanzmasse ist dies die **ausgleichende Funktion**, d.h. die Angleichung der Finanzkraft der Gebietskörperschaften, die **gesamtwirtschaftliche Funktion** im Sinne der Unterstützung und Instrumentalisierung für die Wirtschaftspolitik sowie schließlich die **raumordnungspolitische Funktion**. Gelegentlich wird zudem eine sog. **meritorische Funktion** genannt, was die Inanspruchnahme des kommunalen Finanzausgleichs zur Förderung eigener landespolitischer Ziele umschreibt.

Der Umsetzung der unterschiedlichen Funktionen dienen **verschiedene Instrumente im kommunalen Finanzausgleich**, wie sich auch deutlich an den sehr unterschiedlichen Zuweisungstypen und -ausgestaltungen in den einzelnen Systemen des kommunalen Finanzausgleichs erkennen lässt (strukturierend: Abb. 13). Allerdings stehen die Funktionen keineswegs gleichberechtigt nebeneinander. Vielmehr kommt der fiskalischen Funktion der Aufstockung der kommunalen Finanzmittel zur Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung eine hervorgehobene Rolle zu, da das verfassungsrechtlich verbürgte Recht zur kommunalen Selbstverwaltung ohne entsprechende finanzielle Mittel nur eine leere Hülle bleiben würde. Die Abb. 14 gibt das **Stufungsverhältnis der Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs** im Zusammenhang wieder.

Im Jahr **2006** haben **bundesweit die laufenden Zuweisungen** an die Landkreise **um 3,6 %** zugenommen. Enthalten ist in diesem Aufwuchs allerdings auch die Aufhebung der investiven Bindung der Weiterleitung der Wohngeldeinsparung in Nordrhein-Westfalen.

Nicht aufgegangen in diesen Posten sind die **Erstattungen des Bundes für die von**

³⁾ Ausf. dazu: Wohltmann, Der Landkreis 2004, 10, sowie ders., Der Landkreis 2004, 222 (224).

⁴⁾ SächsGVBl. 2005, 167.

Abb. 13: Regelmäßige Zuweisungen der Länder an die Kommunen nach Verteilungsmodus, Begründung und Verwendbarkeit



den zugelassenen kommunalen Trägern zusätzlich im Rahmen der Option nach §§ 6a ff. SGB II (Grundsicherung für Arbeit) übernommenen Aufgaben, da sie nur den 63 als Träger zugelassenen Landkreisen gewährt werden. In der Tabelle 1 werden sie deshalb gesondert ausgewiesen. Sie sind auch im Posten „Zahlungen von Verwaltungen“ enthalten.

Die investiven Zuweisungen wurden 2006 durch die in Nordrhein-Westfalen zunächst 2005 erfolgte investive Zuweisung der aus dem Hartz IV-Komplex resultierenden Wohngeldeinsparung des Landes an die Kommunen, die 2006 in die laufenden Zuweisungen überführt wurde, verzerrt. Sie nahmen bundesweit um 1,9 % ab.

1. Alte Bundesländer

Im Ergebnis nahmen die laufenden Finanzzuweisungen an die Landkreise in den alten Bundesländern im Jahr 2006 um durchschnittlich 4,6 % zu. Die investiven Zuweisungen an die westdeutschen Landkreise verminderten sich 2006 um 5,1 %. Wie auch im Vorjahr ist das Bild in den einzelnen Ländern allerdings recht unterschiedlich, was überhaupt für die Entwicklung der Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs gilt.

a) Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg hatte sich der Finanzausgleich 2005 massiv geändert. Die Hauptursache lag in grundlegenden Neuordnungen in der Aufgabenverteilung zwischen dem Land und den Kommunen sowie innerhalb der kommunalen Ebene. Hinzu trat eine massive Kürzung der Dotation des kommunalen Finanzausgleichs um 350 Mio. Euro. 2006 änderte sich kaum etwas in der Struktur des kommunalen Finanzausgleichs. Der Kürzungsbetrag von 350 Mio. Euro wurde ebenfalls beibehalten. Allerdings wurde die Dotierung des Finanzausgleichs mit dem Nachtrag 2006 zu dem beschlossenen Doppelhaushalt 2005/2006 verändert.

weisungen für die Kommunen enthält, be-
stückt.

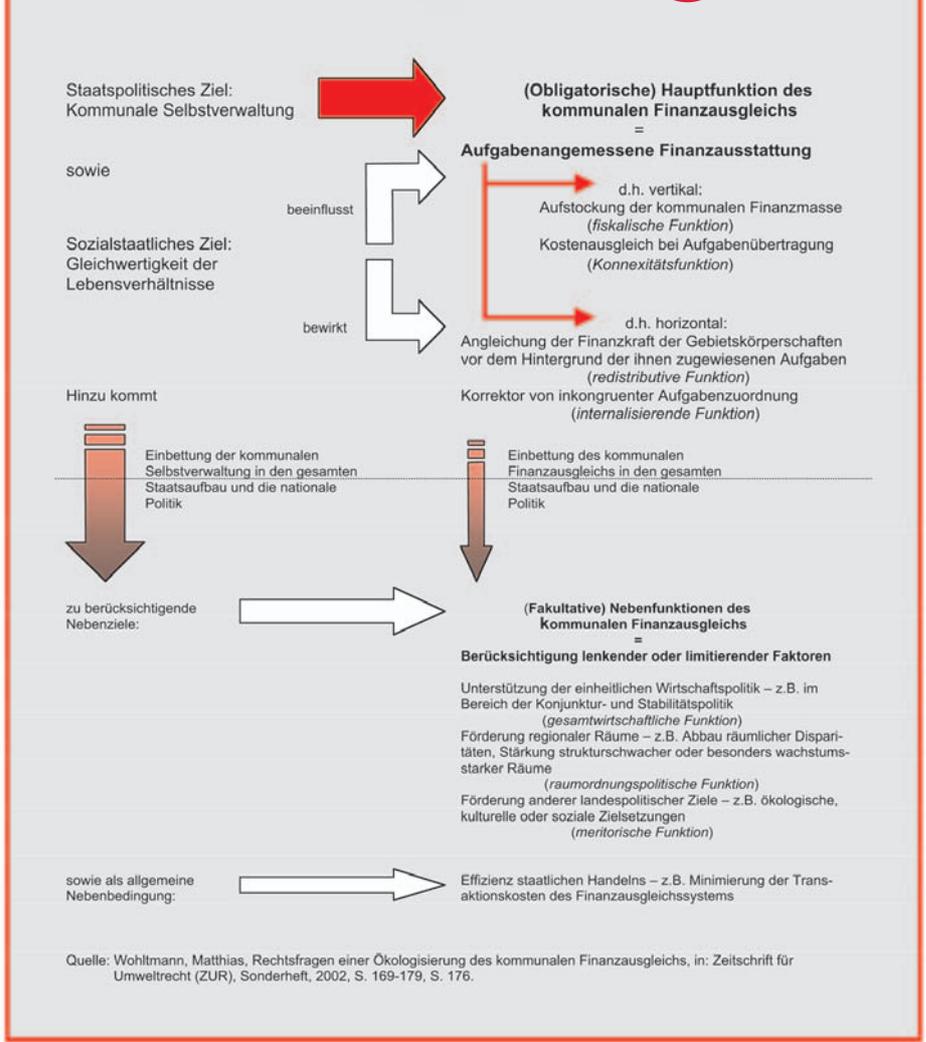
Die den Land- und Stadtkreisen, den Großen Kreisstädten sowie den Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 des Landesverwaltungsgesetzes zustehenden und der Finanzausgleichsmasse A entnommenen Zuweisungen betragen 2006 wie bereits 2005 168 Mio. Euro.

Die pauschalen Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zum Ausgleich der ihnen durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz übertragenen Aufgaben, die 2002 84,4 Mio. Euro betragen und sich in der Folgezeit entsprechend der Entwicklung der Bemessungsgrundlagen für die Finanzausgleichsumlage entwickeln sollen, betragen 2006 81,1 Mio. Euro. 82 % entfielen davon auf die Landkreise, die damit 66,5 Mio. Euro erhielten. Der Aufwuchs entspricht 7,9 %. Auch diese Zuweisungen werden vorab der Finanzausgleichsmasse A entnommen.

Insgesamt werden die Kosten der Landkreise als untere Verwaltungsbehörden mit drei Sonderlastenausgleichen ausgegli-

Der Nachtrag zum Haushaltsplan 2006 warf eine gegenüber 2005 um 2,2 % höhere Finanzausgleichsmasse in Höhe von 5,215 Mrd. Euro aus. Mit 4,187 Mrd. Euro wurde die Finanzausgleichsmasse A, die u.a. Zuweisungen für besondere Zwecke als Vorwegentnahmen sowie die Schlüsselzu-

Abb. 14: Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs in einem föderativen Staatswesen



Quelle: Wohltmann, Matthias, Rechtsfragen einer Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft, 2002, S. 169-179, S. 176.

chen. Dies ist neben den Zuweisungen an die Land- und Stadtkreise, die Großen Kreisstädte sowie die Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 des Landesverwaltungsgesetzes sowie den pauschalen Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zum Ausgleich der ihnen durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz ab 1.7.1995 übertragenen Aufgaben der Ausgleich der durch das **Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) vom 1.7.2004⁹⁾** ab dem 1.1.2005 übertragenen Aufgaben. Die aus den neuen Tätigkeiten erwachsenden Gebührenaufkommen wurden den Stadt- und Landkreisen zugesprochen. Für den verbleibenden Nettomehraufwand wird vom Land ein **Ausgleich über pauschale Zuweisungen** gewährt, die auf die Stadt- und Landkreise im Verhältnis der zu erwartenden Nettomehraufwendungen verteilt werden. Der Abgeltungsbetrag wurde für 2006 auf 311,6 Mio. Euro festgesetzt. Die entsprechend den Landkreisen nach einem veränderten Verteilungsschlüssel zufließenden Mittel betragen 297 Mio. Euro. Dies entspricht 95,315 % der Mittel.

Bereits 2005 wurden im Wege des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes – VRG der **Landeswohlfahrtsverband Baden** und der **Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern aufgelöst** und **ihre Aufgaben weitgehend den Stadt- und Landkreisen übertragen**. Da zwischen den von den Landkreisen künftig aufzubringenden Zweckausgaben und den bisher individuell steuerkraftbezogenen Ausgaben für die Landeswohlfahrtsverbandsumlagen beträchtliche Differenzen bestehen, wurde gleichzeitig im kommunalen Finanzausgleich ein neues System zum Ausgleich eingerichtet, um zu große finanzielle Verwerfungen zu vermeiden. Dazu wurde ein **interkommunaler Status-quo-Ausgleich** etabliert, in den die Belastungen durch Zweckausgaben infolge des Aufgabenübergangs, die Entlastungen durch den Wegfall der Landeswohlfahrtsverbandsumlage sowie die Mehreinnahmen aus der Umschichtung der bisher den Landeswohlfahrtsverbänden gewährten Schlüsselzuweisungen in die Schlüsselmasse der Stadt- und Landkreise einbezogen werden. Basis dieses Ausgleichs sind die kreisscharf festgestellten Ausgaben des Jahres 2003 in Höhe von 1,12 Mrd. Euro, wobei die auf der Veränderung der Steuerkraft beruhenden Entlastungen durch den Wegfall der Landeswohlfahrtsverbandsumlagen und die Mehreinnahmen aus den höheren Schlüsselzuweisungen jährlich anhand der aktuellen Bemessungsgrundlagen neu ermittelt und dem Ausgleich zugrunde gelegt werden.

Der daneben weiterhin bestehende **Soziallastenausgleich** war als Vorwegentnahme

aus der Finanzausgleichsmasse A wie bereits im Vorjahr mit 80 Mio. Euro dotiert. Mit dem Sozialhilfelastenausgleich werden den Landkreisen die den Landkreisdurchschnitt übersteigenden Sozialhilfenettoausgaben zu 40 % ausgeglichen. Es wurden ca. 24,8 Mio. Euro an die Landkreise ausgekehrt.

Weitere Entnahmen aus der Finanzausgleichsmasse A betrafen den **Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im ÖPNV** (217,83 Mio. Euro), den **Kindergartenlastenausgleich** (394 Mio. Euro) sowie den **Ausgleich für die Kosten der Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst** (20 Mio. Euro) und kleinere Positionen.

Weiterhin werden der Finanzausgleichsmasse A die **Sachkostenbeiträge** entlehnt, die 2006 mit 760 Mio. Euro angesetzt wurden. Sie waren damit gegenüber 2005 um 0,4 % höher dotiert. Der Sonderlastenausgleich durch diese je Schüler gezahlten Zuweisungen wird als notwendig erachtet, weil die Gemeinden und Landkreise nach der Zentralisierung der weiterführenden Schulen im Zuge der Schulreform zum Teil recht unterschiedlich mit Schulkosten belastet sind. Die Höhe des Sachkostenbeitrags wird durch Rechtsverordnung so bestimmt, dass die laufenden sächlichen Schulkosten angemessen ausgeglichen werden. Dabei wird nach Schularten, -typen und -stufen differenziert. Der angemessene Ausgleich für die Schulträger wird bei 90 % der tatsächlichen sächlichen Schulkosten gesehen. 2006 wurden dabei u.a. 387 Euro je Schüler bzw. Kind für Berufsschulen in Teilzeitunterricht sowie 926 Euro für Berufsschulen in Vollzeitunterricht festgesetzt. Die Sachkostenbeiträge wurden 2006 einmalig um 9 Euro je Schüler erhöht, um die nicht im Einzelplan 2 nachgewiesenen Aufwendungen für die Schulraumvernetzung zu finanzieren.

Die nach Verteilung der Abzugsposten zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse A in Höhe von 2,462 Mrd. Euro wird den Kommunen als **Schlüsselzuweisungen** bereitgestellt. Der Kopfbetrag zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl für die **Schlüsselzuweisungen an die Landkreise** wurde bei einer Ausschüttungsquote von 71,5 % zunächst auf 396 Euro je Einwohner bestimmt. Im Laufe des Jahres wurde der Betrag aufgrund der guten Steuerentwicklung auf 405 Euro je Einwohner angehoben. Sie betragen im Jahr 533,2 Mio. Euro und damit rund 70 Mio. Euro mehr als ursprünglich angesetzt. Gegenüber dem Vorjahr nahmen sie um 16,5 % zu.

Die investiven Zwecken vorbehaltene **Finanzausgleichsmasse B** wurde 2006 mit 1,027 Mrd. Euro bestückt. Dies entspricht einer Erhöhung um 5,4 %. Der hieraus gespeiste **Kommunale Investitionsfonds** betrug 2006 nach den fortgesetzten Kürzungen der vergangenen Jahre nur noch

774,3 Mio. Euro. Dies entspricht allerdings einer Zunahme gegenüber 2005 um 3,2 %. Aus dem Kommunalen Investitionsfonds werden nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans Zuweisungen zur Förderung kommunaler Investitionen gewährt. An der Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Förderbereiche wirken die kommunalen Landesverbände mit. Gleichfalls wird aus der Finanzausgleichsmasse B die **Investitionspauschale** finanziert, die an die Gemeinden ausgereicht wird. Sie betrug 2006 156,24 Mio. Euro und damit immer noch weniger als 2004.

Nach dem Finanzausgleichsgesetz stellt das Land den Kommunen zur Förderung der ihnen obliegenden Aufgaben im Bereich des Verkehrs schließlich 15,74 % seines Aufkommens an der Kraftfahrzeugsteuer zur Verfügung. Vor der Kürzung 2005 betrug dieser Anteil noch 18,7 %. Die **Kraftfahrzeugsteuerverbundmasse** betrug 2006 entsprechend nur 196 Mio. Euro. Von der nach verschiedenen Vorwegentnahmen schließlich zur Aufteilung zur Verfügung stehenden Verteilungsmasse in Höhe von 177,463 Mio. Euro entfielen auf die **Landkreise** 56,4 % oder 100,09 Mio. Euro. Sie waren für die Unterhaltung und den Neu-, Um- und Ausbau von Straßen, die sich in der Baulast der Landkreise befinden, zu verausgaben. Die Mittel nahmen gegenüber 2005 um 8,2 % zu. Maßstab für die Verteilung sind die Straßenlängen der Ortsdurchfahrten und die der Kreisstraßen, die zusätzlich durch die Einwohnerzahl des Landkreises gewichtet werden.

Die **Überlassung der Grunderwerbsteuereinnahmen** an die Stadt- und Landkreise zu 55,5 % wurde im Haushaltsplan des Landes in einer Größenordnung von 394 Mio. Euro angesetzt. Bis 1997 wurde den Stadt- und Landkreisen das Aufkommen zu 100 % überlassen. Begründet wurde dies seinerzeit speziell mit der Sozialhilfebelastung der Landkreise. Die Senkung des Kreisanteils wurde sodann aus Anlass der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zur Kompensation des Wegfalls der Vermögensteuer vorgenommen.

Bereits seit geraumer Zeit gibt es deutliche Auffassungsunterschiede zwischen dem Land auf der einen und den kommunalen Landesverbänden auf der anderen Seite zu den **Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung**, die seit Jahren auf einem Volumen von 170 Mio. Euro stagnieren. Die kommunalen Landesverbände haben die Landesregierung mehrfach aufgefordert, die seit Jahren eingefrorenen Zuweisungen für die Schülerbeförderungskostenerstattung mit Blick auf die steigenden Schülerzahlen und die drastisch gestiegenen Preise für Kraftstoffe anzuheben und wie in früheren Jahren eine Dynamisierung des Abgeltungsbetrages vorzunehmen.

⁹⁾ GBl. BW 2004, 469.

Auch 2006 verharteten allerdings die Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung auf dem Niveau von 170 Mio. Euro.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** betrug in Baden-Württemberg 2006 33 Mio. Euro. Nach den Daten der kommunalen Kassenstatistik für 2006 entfielen von diesen Mitteln 27,7 Mio. Euro auf die Landkreise.

b) Bayern

In Bayern war es 2006 anders als in den vergangenen Jahren für die Landkreise vorrangiges Ziel, im kommunalen Finanzausgleich die Investitionsförderung wieder voranzubringen. Unabdingbare Geschäftsgrundlage für den Finanzausgleich war zudem die Forderung, dass für Hartz IV ein Ausgleichstopf von 50 Mio. Euro gebildet und die Zuständigkeit für Ausländer, Aussiedler/Spätaussiedler und Kontingentflüchtlinge auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe ab dem 1.1.2006 verlagert wird. Zur Stärkung der kommunalen Investitionen wurden im Ergebnis vor allem in den wichtigen Bereichen Bildung, ländlicher Raum und Investitionspauschalen die Mittel gegenüber 2005 um 120 Mio. Euro aufgestockt.

Im Spitzengespräch zum kommunalen Finanzausgleich 2006 wurden auch **strukturelle Probleme** der Verteilungstechniken im kommunalen Finanzausgleich erörtert. Eine Beschlussfassung wurde aber auf spätere Verhandlungen verschoben.

2006 erhöhte sich das gesamte **Volumen des kommunalen Finanzausgleichs** mit 5,71 Mrd. Euro gegenüber 2005 um 61,4 Mio. Euro oder 1,1 %. Die reinen Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich stiegen dabei nur unwesentlich um 0,1 % auf 5,128 Mrd. Euro.

Im Einzelnen zeigten sich recht unterschiedliche Entwicklungen in den verschiedenen Steuerverbänden:

Der **allgemeine Steuerverbund** sank 2006 aufgrund des sinkenden Aufkommens aus den Gemeinschaftssteuern sowie höheren Zahlungen im Länderfinanzausgleich um 2,3 % auf 19,275 Mrd. Euro. Entsprechend dem stabil gehaltenen Verbundsatz von 11,6 v.H. verminderte sich der Kommunalanteil am allgemeinen Steuerverbund 2006 gegenüber 2005 um 51,91 Mio. Euro auf 2,236 Mrd. Euro.

Die **Schlüsselzuweisungen** sanken demgegenüber nur um 1,7 % oder 34,9 Mio. Euro auf 2,06 Mrd. Euro. Die **Schlüsselzuweisungen** an die **Landkreise** betrugen 2006 742,6 Mio. Euro. Möglich war die geringere Abschmelzung der Schlüsselzuweisungen, weil die Umschichtung aus dem allgemeinen Steuerverbund zugunsten der Hochbauförderung um 15 Mio. Euro oder

28,5 % vermindert wurde. Auch die erst 2005 eingeführte Umschichtung aus dem allgemeinen Steuerverbund zugunsten des Sozialhilfeausgleichs der Bezirke wurde um 2 Mio. Euro vermindert und auf 20 Mio. Euro begrenzt.

Bei der **Berechnung der Schlüsselzuweisungen** wurde zum Ausgleich finanzieller Nachteile durch Einwohnerverluste zum 1.1.2006 ein sog. **Demografiefaktor** eingeführt. Damit wird ab 2006 für Gemeinden und Landkreise nicht mehr zwingend die Einwohnerzahl zum Stichtag des 31.12. des vorvergangenen Jahres zugrunde gelegt. Es wird vielmehr möglich sein, den Durchschnitt der Einwohnerzahlen aus den fünf vorhergehenden Jahren anzusetzen, wenn dieser höher als der aktuelle Einwohnerwert ist. Demgegenüber wurde die ursprüngliche Überlegung, wonach die Zweitwohnsitze bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nicht mehr berücksichtigt werden sollen, 2006 nicht umgesetzt.

(Die Abb. 15 gibt einen bundesweiten Überblick über die Bevölkerungsverluste/-zuwächse in den Jahren 2000 bis 2005. Sie zeigt, dass auch in den meisten der anderen Bundesländer über einen Demografiefaktor nachgedacht werden sollte. In Niedersachsen wird 2007 ein Demografiefaktor nach dem bayerischen Vorbild eingeführt).

Die auch aus dem allgemeinen Steuerverbund finanzierte Finanzmasse der **Investitionspauschale** wurde 2006 um 20 Mio. Euro auf 135 Mio. Euro erhöht. Zwar blieb die Umschichtung aus dem allgemeinen Steuerverbund in Höhe von 115 Mio. Euro unverändert, dafür schoss der Freistaat Bayern aber 20 Mio. Euro zusätzlich aus allgemeinen Haushaltsmitteln hinzu. Der Zuwachs der allgemeinen Investitionspauschale gegenüber 2005 betrug 17,4 %.

Die **Landkreise** erhalten jeweils 35/45 der Summe der Investitionspauschalen ihrer kreisangehörigen Gemeinden. Nachdem die Landkreise 2005 Investitionspauschalen in Höhe von 40 Mio. Euro erhielten, waren nunmehr 46 Mio. Euro für 2006 vorgesehen. Dies entspricht einem Zuwachs von 15 %. Die Auszahlung erfolgte am 20.3.2006 und am 20.9.2006 jeweils zur Hälfte.

Zur Stützung der Verwaltungshaushalte der Kommunen wurden bereits im Jahr 2003 die **Mittel der Hochbauförderung** um 55,7 Mio. Euro auf 209,3 Mio. Euro vermindert. Dies entsprach einer Reduzierung des Ansatzes um deutliche 21 %. Auch 2004 wurden diese Mittel um weitere 84,9 Mio. Euro gekürzt, so dass nur noch Fördermittel in Höhe von 124,4 Mio. Euro zur Verfügung standen. 2005 blieb dieser Ansatz bestehen. 52,7 Mio. Euro wurden dabei wie 2004 aus Umschichtungen aus dem allgemeinen Steuerverbund finanziert und 71,7 Mio. Euro aus dem allgemeinen Staatshaushalt. 2006 sanken die Umschichtungen

aus dem allgemeinen Steuerverbund weiter. Trotzdem wurden die Zuweisungen für Schulbaumaßnahmen um 40 Mio. Euro oder 32 % deutlich auf 164,4 Mio. Euro erhöht, um anstehende Neubaumaßnahmen und Generalinstandsetzungen verwirklichen zu können. 30 Mio. Euro der zusätzlichen Mittel stammten aus Haushaltsresten aus anderen Bereichen des FAG 2005.

2006 wurde mit einem gegenüber 2005 sinkenden **Kommunalanteil am Grunderwerbsteuerverbund** (8/21 des Grunderwerbsteueraufkommens) in Höhe von 327 Mio. Euro gerechnet. Nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens stehen den Landkreisen vom entsprechenden Kommunalanteil 4/7 zu.

Beim **Kfz-Steuerverbund** war der Freistaat weiterhin nicht bereit, die Eingriffe von 2003 und 2004 zurückzunehmen und die Verbundquote wieder auf 65 % des Kraftfahrzeugsteueraufkommens anzuheben. Der Kommunalanteil aus der Kraftfahrzeugsteuer belief sich deshalb im Verbundzeitraum 2005 (= 1.10.2003 bis 30.9.2004) auf 549,3 Mio. Euro und lag damit um 25,4 Mio. Euro oder 4,8 % über dem Wert des Vorjahres.

Ein Großteil der Mittel des Kfz-Steuerverbundes wird seit Jahren zur Stützung des Sozialhilfelastenausgleichs der Bezirke genutzt. 2006 wurde diese Entnahme um 10 Mio. Euro oder 5,2 % auf 182,1 Mio. Euro zurückgeführt.

Gegenüber 2005 wurden auf der Verwendungsseite die **Mittel für den Straßenbau** um 15,2 % oder 24,1 Mio. Euro auf insgesamt 158,3 Mio. Euro erhöht. Die **Kreisstraßenpauschalen** wurden um 13,3 % angehoben. Die **ÖPNV-Förderung** blieb demgegenüber auf dem 2004 um 36,9 % massiv verkürzten Ansatz von nur 47,3 Mio. Euro bestehen, während die **ÖPNV-Investitionsförderung** 2006 um 13,9 % auf 48,4 Mio. Euro aufgestockt wurde. Die **Förderung von Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen** aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund betrug 2006 121,3 Mio. Euro.

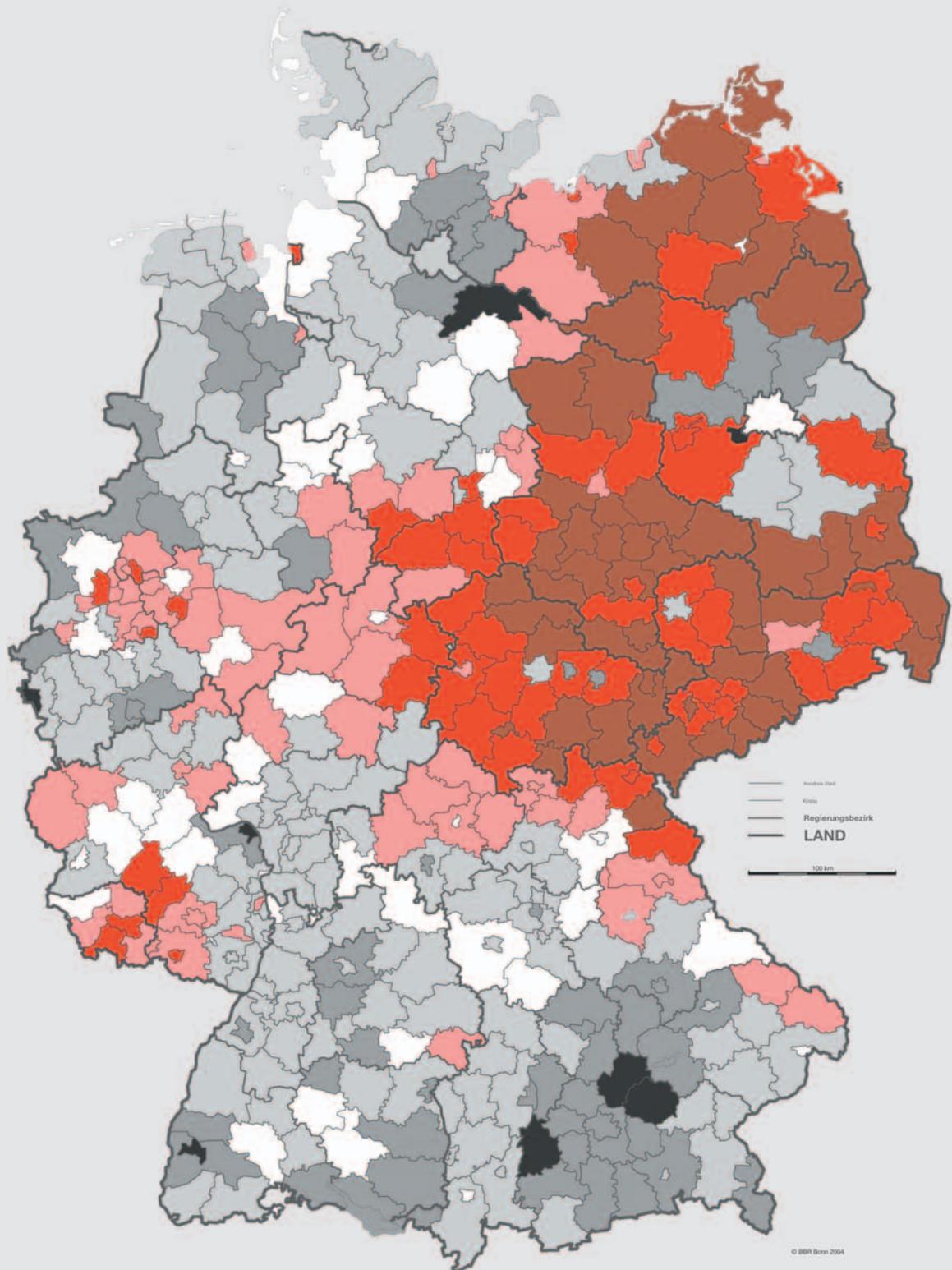
Die Bezirke erhielten 2006 einen **Sozialhilfeausgleich** in Höhe von 540 Mio. Euro. Die Aufstockungen aus dem Jahr 2005 um 100 Mio. Euro sowie aus dem Jahr 2004 um 140 Mio. Euro blieben damit erhalten. Allerdings veränderte sich 2006 die Finanzierung des Sozialhilfeausgleichs. Während die Entnahmen aus dem allgemeinen Steuerverbund und aus dem Kfz-Steuerverbund gesenkt wurden, stieg der Zuschuss aus allgemeinen Haushaltsmitteln um 12 Mio. Euro oder 3,7 % auf nunmehr 337,9 Mio. Euro an.

In der Verteilung der Mittel wurden nach dem **veränderten Verteilungsmechanismus** nun 60 % der Mittel nach der Anzahl der über 65-Jährigen in einem Bezirk, der Anzahl der behinderten Menschen je Bezirk,

Abb. 15: Bevölkerungsveränderung 2000 bis 2005

Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen, Stand 2004



Eigene Darstellung auf Basis der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

der Anzahl der Pflegefälle je Bezirk, der Anzahl der Ausländer je Bezirk und auch der Anzahl der Schüler in den Bezirksschulen berechnet. Der Anteil der Sozialhilfeausgaben am Schlüssel sank entsprechend auf 40 %.

Die außerhalb der Steuerverbünde gezahlten **Finanzzuweisungen** als Ersatz für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Aufgaben der Staatsbehörde Landratsamt an die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreise wurden leicht um 0,1 % von 418 Mio. Euro auf 418,5 Mio. Euro angehoben. Die **Finanzzuschüsse zum Aufwand für die in die Landratsämter eingegliederten staatlichen Gesundheitsämter** und die **Pauschale zu dem Aufwand der Landratsämter als staatliche Veterinärämter** blieben dagegen auf dem 2005 um 3,8 % auf 56,3 Mio. Euro verminderten Niveau bestehen.

Eine der Hauptforderungen zum Finanzausgleich schließlich betraf in den vergangenen Jahren wie in anderen Bundesländern auch die Kosten der Schülerbeförderung. 2004 kam es schließlich zu einer Anhebung der **Mittel zur Schülerbeförderung** um 6 Mio. Euro oder 2,6 % auf 236 Mio. Euro. Diese reichte jedoch lediglich aus, um die Erstattungsquote von 60 % zu halten. Die Forderung der kommunalen Landesverbände nach einer Erhöhung der Erstattungsquote auf 80 %, die der Zusage des Freistaates bei Einführung der Pauschalierung der Kosten-erstattung entspricht, blieb somit weiter bestehen. 2005 blieb der Ansatz ebenfalls unverändert. Erst 2006 erfolgte eine weitere Erhöhung der Mittel um 3 % auf 243 Mio. Euro, um die Erstattungsquote zumindest weiterhin bei 60 % zu halten.

Einen Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** gab es in Bayern für 2005 nicht. Insoweit war eine der Grundforderungen der kommunalen Landesverbände für den kommunalen Finanzausgleich 2006, einen Ausgleichsfonds in Höhe von 50 Mio. Euro zum interkommunalen Ausgleich der finanziellen Verwerfungen durch Hartz IV zu installieren. Dem wurde durch eine Vereinbarung der kommunalen Landesverbände mit dem Freistaat Bayern entsprochen.

Der **Ausgleichsfonds** wurde unter Berücksichtigung der Be- und Entlastungen der Landkreise und kreisfreien Städte aus Hartz IV auf die Träger der Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II verteilt. Als Entlastung wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten jeweils auch die sich rechnerisch ergebende und im Zusammenhang mit Hartz IV stehende Bezirksumlageentlastung zugerechnet. Der Ausgleichsfonds betrug 2006 50 Mio. Euro. Hiervon

entfielen ca. 32,9 Mio. Euro auf die Landkreise.

c) Hessen

In Hessen war die **Steuerverbundmasse** 2006 nach Abzug der Zahlungen des Landes in den Länderfinanzausgleich zum sechsten Mal in Folge um diesmal etwa 5,5 Mio. Euro rückläufig. Die bereinigte Verbundmasse erhöhte sich jedoch um 114,2 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr, da im kommunalen Finanzausgleich 2006 ein gegenüber dem Vorjahr um 119,758 Mio. Euro geringerer Abrechnungsbetrag abzuwickeln war, so dass den Kommunen im Ergebnis etwas höhere Mittelzuweisungen als 2005 zur Verfügung standen.

Verstärkt wurde die Ausgleichsmasse um einen Betrag von 50 Mio. Euro, den das Land Hessen als seinen **Entlastungsbeitrag aus dem Regelungskomplex Hartz IV** an die Kommunen weitergeben will. Sobald die exakte Nettoentlastung des Landes – die nach Einschätzungen bei 80 Mio. Euro liegen könnte – beziffert werden kann, soll der Unterschiedsbetrag in den kommenden Jahren nachgezahlt werden.

Insgesamt stand eine um 119,120 Mio. Euro höhere **Ausgleichsmasse** für die hessischen Kommunen zur Verfügung.

Für die **Schlüsselzuweisungen** der Kommunen wurden insgesamt 1,36 Mrd. Euro bereitgestellt. Dies entspricht einem Zuwachs von 63,467 Mio. Euro bzw. 4,9 %. Dennoch standen damit rund 27 Mio. Euro weniger zur Verfügung als noch 1992. Gemäß ihrem Anteilssatz von 34,2 % erhöhten sich für die **Landkreise** die **Schlüsselzuweisungen** um 21,706 Mio. Euro auf 463,792 Mio. Euro. Die **kreisangehörigen Städte und Gemeinden** konnten sich auf Schlüsselzuweisungen in einer Größenordnung von etwa 619,745 Mio. Euro einstellen.

Im Bereich der **besonderen Finanzzuweisungen** wurde 2005 aufgrund einer Änderung durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz ein gesonderter **Ansatz für Maßnahmen der Kinder- und Jugendberholung und für Modellprojekte** mit 1 Mio. Euro ausgewiesen. Dieser blieb 2006 in gleicher Höhe erhalten. Der **Jugendhilfefaltenausgleich**, aus dem bis dato diese Maßnahmen finanziert wurden, blieb ebenfalls auf dem 2005 um 11 Mio. Euro bzw. 14,9 % auf 63 Mio. Euro gesenkten Niveau fixiert.

Auch der **Sozialhilfeausgleich** (Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe) wurde 2005 verkürzt. Die damalige Einsparung von 20 Mio. Euro entsprach einer Minderung um 12,5 %. 2006 wurde hieran nichts geändert, so dass der Ansatz 2006 ebenso wie 2005 nur noch 140 Mio. Euro umfasste. Gekürzt wurde 2005 schließlich auch die Dotierung der **Zuweisungen zum Ausgleich der Belastun-**

gen aus überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit von ihrer bisherigen Höhe von 32,7 Mio. Euro auf 22,7 Mio. Euro. Auch diese Kürzung wurde 2006 beibehalten.

Aufgrund der in den Vorjahren getroffenen Absprachen zwischen dem Finanzminister und den Präsidenten der kommunalen Landesverbände sowie angesichts der gravierenden Änderungen im Bereich Soziales durch Hartz IV war eigentlich eine **Neustrukturierung der besonderen Finanzzuweisungen im Bereich Soziales** geplant. Nach den Ergebnissen einer Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der drei kommunalen Landesverbände, des Innen-, Sozial- und Finanzministeriums gebildet wurde, wurde eine Grundstruktur für eine neue Finanzzuweisung entwickelt, die sowohl die Belastungen aus dem SGB II wie auch die verbleibenden und teilweise veränderten Belastungen aus dem SGB XII abdecken sollte. Sie sollte die bisher getrennten Zuweisungen des Sozialhilfeausgleichs und des Arbeitslosenansatzes sowie die Weiterleitung der Wohngeldentlastung des Landes ersetzen.

Die **Einzelverteilung** der Mittel sollte von der Ausgabestatistik gelöst werden. Bereits aus grundsätzlichen Überlegungen heraus sollte soweit wie möglich an objektiven Belastungskriterien und nicht am individuellen Ausgabeverhalten angesetzt werden. Auf Wunsch der kommunalen Landesverbände, die insbesondere bei den angedachten Verteilungsschlüsseln mit Blick auf das SGB II Bedenken hatten und die Erfahrungen des Jahres 2006 abwarten wollten, wurde jedoch die geplante Änderung 2006 nicht umgesetzt.

Für die Weiterleitung der **Wohngeldentlastungen des Landes** ist ein eigenständiger Ansatz vorgesehen. Die Verteilung der Mittel in Höhe von 50 Mio. Euro richtete sich nach den Anteilen der einzelnen Träger an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, der Empfänger von Sozialhilfe und den Zahlen der Empfänger von Arbeitslosenhilfe – gewichtet nach dem örtlichen Mietniveau.

Die 2003 letztmalig erhöhten **Zuweisungen an kommunale Träger zu den Betriebskosten von Einrichtungen der Kinderbetreuung** wurden 2006 um 8,7 Mio. Euro – dies entspricht einem Zuwachs um 35 % – auf 35,5 Mio. Euro angehoben. Mit dieser Erhöhung sollten Brüche vermieden werden, die bei der Umstellung von der bisherigen Förderung auf Pauschalen entstehen könnten. Künftig soll die Verteilung auf der örtlichen kommunalen Ebene nach der Zahl der Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren erfolgen. Hierbei soll die Integration behinderter Kinder ein gesondertes Kriterium sein. Durch eine Rahmenvereinbarung soll sichergestellt werden, dass die Kirchen und die freien Träger angemessen an den Finanzhilfen partizipieren können. Gleichzeitig soll das bisherige Verfahren ab-

gelöst werden, in dem es regelmäßig insbesondere wegen Mehranforderungen bei erweiterten Öffnungszeiten und der Ausländerintegration zu Nachforderungen im Haushaltsvollzug gekommen war.

Konstant blieben dagegen die 2003 leicht gekürzten **Zuweisungen für Schulträger betreuender Schulen** bei 6,6 Mio. Euro. Die Zuweisungen für Ausgaben für Schulen (**Schullastenausgleich**) blieben ebenfalls weiterhin auf dem Niveau von 133 Mio. Euro verankert.

Der im Jahr 2001 neu eingeführte Ansatz für **Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte** verharrte in seinem Volumen von 11,5 Mio. Euro. Weiterhin wurden 36,016 Mio. Euro an die Kommunen für **gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV** ausgereicht. Dies entspricht einer Minderung gegenüber 2005 um 1,184 Mio. Euro. Damit wurde die 2005 erfolgte Erhöhung faktisch wieder zurückgenommen. Für **laufende Zuweisungen für Träger kommunaler Straßen** waren wie bereits seit 2002 gehandhabt 14 Mio. Euro eingestellt worden.

Die 2003 zurückgefahrenen Ansätze für Investitionen wurden bereits 2004 wieder auf das Vorjahresniveau angehoben. Die **Investitionspauschale** verharrte allerdings bis 2005 weiter auf dem 2002 massiv gekürzten Niveau von 51,2 Mio. Euro. 2006 wurde sie auf 86,2 Mio. Euro aufgestockt. Die **Investitionspauschale Schulbau** blieb auf dem Ansatz in Höhe von 52,6 Mio. Euro stagnieren.

Bei den **Investitionshilfen** wurden die Förderansätze für die **Zuweisungen für das Abwasser- und Trinkwasserprogramm** auf dem 2005 um 10 Mio. Euro auf 60 Mio. Euro erhöhten Niveau erhalten. Die Mittel zur **Krankenhausfinanzierung** wurden dagegen erneut um diesmal um 10,84 Mio. Euro auf insgesamt 258,19 Mio. Euro aufgestockt. Dies entspricht einem Zuwachs von 4,4 %. Die Förderansätze für **ÖPNV-Investitionen** wurden demgegenüber weiter um 5 Mio. Euro auf nur noch 20 Mio. Euro vermindert. Die 2003 gekürzten **Zuweisungen zu Maßnahmen der Dorferneuerung** wurden bereits 2005 zur Mitfinanzierung des landesweiten Kirchenlastenvergleichs um 5,97 Mio. Euro erhöht. Dieser Ansatz wurde 2006 fortgeschrieben. Zur **Ablösung der Kirchenbaulasten** ist entsprechend auf der Verwendungsseite des kommunalen Finanzausgleichs bei den Investitionshilfen ein neuer und eigenständiger Ansatz ergänzend zum Dorferneuerungsprogramm vorgesehen. Ab dem Jahr 2005 wird dieser Ansatz bis zur Fälligkeit der letzten Ablösungsrate im Jahr 2013 jährlich fortgeschrieben werden.

Auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) richtet das Land schließlich jährlich aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs einen **Landesausgleichs-**

stock ein. Die Mittel des Landesausgleichsstocks verwendet das Ministerium des Innern und für Sport in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen insbesondere zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen, die nicht in der Lage sind, ihren Haushalt auszugleichen. Der Landesausgleichsstock ist als nachrangiges Finanzierungsinstrument konzipiert. Zunächst müssen die Kommunen versuchen, Fehlbeträge durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen abdecken. Eine Zuweisung kommt nur in Betracht, wenn eine Kommune trotz Ausnutzung aller zumutbaren Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller zumutbaren Einnahmemöglichkeiten nicht in der Lage ist, Haushaltsdefizite aus eigener Kraft zu vermeiden.

Mit Hilfe der Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock sollen vor allem Kommunen in strukturschwachen Regionen mit einer ausreichenden Finanzausstattung versehen werden. Das Ministerium des Innern und für Sport hat gemeinsam mit dem Ministerium der Finanzen Zuweisungsrichtlinien erarbeitet, in denen die Einzelheiten für die Zuweisungspraxis geregelt sind. Insgesamt wurden im Jahr 2006 Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock in Höhe von 19,3 Mio. Euro gewährt.

Schließlich wurden den Landkreisen die zum 1.4.2005 mit der **Kommunalisierung der staatlichen Abteilungen** übergebenen Personal- und Sachkosten für die übergeleiteten Bediensteten pauschal erstattet. Ausgegangen wurde hier von den Personalkosten, die zu einem bestimmten Stichtag (31.12.2004) bei dem einzelnen Landkreis angefallen waren. Die Versorgungslasten für die übergeleiteten Bediensteten bleiben demgegenüber beim Land.

Bedeutsam für die Landkreise ist überdies, dass mit der zum 1.1.2006 beschlossenen Freigabe des Schulumlagehebesatzes eine kostendeckende **Schulumlage** eingeführt wurde.

Bereits 2006 mussten die **Sonderstatusstädte** im Vorgriff auf die ab dem 1.1.2007 geplante Reduzierung ihrer Ermäßigung bei den Kreisumlagegrundlagen von 50 v.H. auf 43,5 v.H. eine **Sonderzahlung** an ihren Landkreis leisten, der dem Betrag entsprach, der von der erhöhten Kreisumlage unter Berücksichtigung der Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs auch tatsächlich bei ihrem Landkreis verblieben wäre.

d) Niedersachsen

2005 wurde in Niedersachsen die **Verbundmasse** im kommunalen Finanzausgleich durch eine Reduzierung der **Verbundquote** von bis dato 16,09 auf 15,04 v.H. um 150 Mio. Euro verkürzt. 2006 wurde die Kürzung aufrechterhalten.

Die **Ausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs** betrug 2006 unter Be-

rücksichtigung der Steuerverbundabrechnung 2005 2,316 Mrd. Euro (einschl. Finanzausgleichsumlage). Dies entspricht einem Plus gegenüber 2005 von rund 25 Mio. Euro oder knapp 1,2 %. Damit lag die Finanzausgleichsmasse weiterhin unter dem Niveau von 1993, obwohl zwischenzeitlich der Verbundmasse die Zuweisungen zum Ausgleich von Steuerausfällen aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs sowie die Finanzmassen für die Heimerziehung und die Grunderwerbsteuer zugeordnet wurden.

Insgesamt wurden 392,89 Mio. Euro der im Steuerverbund zur Verfügung stehenden Mittel für die **Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis** verausgabt. Die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis nahmen damit um 0,7 % zu. Die Erhöhung wurde auf Basis der Tarifsteigerungen berechnet. Die Zuweisungen an die Landkreise wurden mit 49,63 Euro je Einwohner festgesetzt. Dies entspricht einer Gesamtsumme von 190,190 Mio. Euro.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die im Land Niedersachsen durchgeführte Verwaltungsreform hinzuweisen. Im Zuge der Abschaffung der Bezirksregierungen wurden verschiedene Aufgaben kommunalisiert. Zum Ausgleich wird den kommunalen Gebietskörperschaften eine **Kostenerstattung** auf Basis der Arbeitsplatzkosten des vom Land bisher hierfür eingesetzten Verwaltungspersonals gewährt. Für 2006 wurde für die Landkreise einschließlich der Region Hannover eine dem Ansatz von 2005 entsprechende Dotierung von 10,58 Mio. Euro vorgesehen.

Die 2000 erfolgte und auch in den drei vergangenen Jahren beibehaltene Aufstockung der **Bedarfszuweisungen** auf 64 Mio. Euro wurde 2005 auf einen Wert von 36,35 Mio. Euro gesenkt. Anstelle des bisher gewährten Festbetrages werden seit 2005 1,6 % der Zuweisungsmasse für die Bedarfszuweisungen bereitgestellt. 2006 erhöhten sie sich leicht auf 35,77 Mio. Euro.

Der verbleibende Betrag der bereitgestellten Finanzmasse in Höhe von 1,894 Mrd. Euro teilte sich auf die Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen und die Schlüsselzuweisungen auf. 229,8 Mio. Euro (zzgl. 12,3 % der Finanzausgleichsumlage = 3,08 Mio. Euro) standen für die **Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen** zur Verfügung. Die Erhöhung der Finanzhilfen betrug gegenüber dem Vorjahr 1,2 %. Die Landkreise erhielten von diesen Mitteln 101,44 Mio. Euro. Dies entspricht einer Erhöhung um 2,6 %.

Für die **Schlüsselzuweisungen** standen 2006 1,639 Mrd. Euro und damit 1,2 % mehr als im Vorjahr zur Verfügung. Davon entfielen 809,03 Mio. Euro auf die **Schlüsselmasse für Kreisaufgaben**, die damit um 0,7 % über dem Vorjahreswert lag. Den

Landkreisen flossen von den bereitgestellten Mitteln 723,277 Mio. Euro und damit 3,6 % mehr als noch 2005 zu.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** betrug in Niedersachsen nach Einbezug der ersparten Leistungen des Landes für die Eingliederung Arbeitsloser 135 Mio. Euro. Nach den Daten der Kassenstatistik konnten die Landkreise 108 Mio. Euro dieser Mittel vereinnahmen.

Bereits im Jahr 2003 wurden schließlich die außerhalb des Finanzausgleichs bereitgestellten **Zuweisungen des Landes für die Systembetreuung in Schulen** (Wartung und Pflege der Computersysteme und -netzwerke) von der bisherigen Höhe von 2 Mio. Euro auf 5 Mio. Euro erhöht. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach Schülerzahlen. Dies wurde 2006 beibehalten.

e) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wurden mit dem **Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2006** einige strukturelle Änderungen im System des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen. So wird die **Verbundmasse** nunmehr auf Basis des Ist-Aufkommens der Landessteuereinnahmen für den Referenzzeitraum „1.10. des dem maßgeblichen Haushaltsjahr vorvorangehenden Haushaltsjahres bis zum 30.9. des dem maßgeblichen Haushaltsjahres vorangehenden Haushaltsjahres“ berechnet. Damit sollen spätere Abrechnungen aufgrund geänderter Steuerschätzungen obsolet werden. Dieser Ansatz war bei den kommunalen Landesverbänden auf Zustimmung gestoßen.

Des Weiteren werden künftig Zahlungen oder Ansprüche des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs durch **Verbundsatzanpassungen** berücksichtigt.

Aufgegeben wurde die bisher bestehende und auf Dauer angelegte **Befrachtung des Steuerverbundes** in Höhe von 158,5 Mio. Euro, die 2001 im Zusammenhang mit der Übernahme des Straßenbaus von den Landschaftsverbänden in die Zuständigkeit des Landes erfolgte. Künftig soll anstelle von dauerhaften Befrachtungen der Verbundsatz angepasst werden. Kritisch ist anzumerken, dass damit die stets kritisierten Befrachtungen allerdings nicht zurückgenommen, sondern vielmehr dauerhaft sanktioniert wurden. Die als **Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen** verstandene **Befrachtung** in Höhe von 166,2 Mio. Euro blieb zudem bestehen.

Der Anteil der **zweckgebundenen Zuweisungen im GFG** wurde schließlich auf Null gefahren. Die bisherigen Ansätze werden stattdessen aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Der Verbundsatz sollte ent-

sprechend angepasst werden. Da der Verbundsatz zum Ausgleich der Umstellungswirkungen hinsichtlich der veränderten Ableitungssystematik sowie der Aufgabe der bisherigen Spitzabrechnung des Solidarbeitrags auch um 1,1 v.H.-Punkte angehoben werden, blieb es im Ergebnis bei dem bisherigen Verbundsatz von 23 v.H.

Insgesamt lag die **originäre Verbundmasse 2006** um 0,6 % unter dem Vorjahreswert und betrug gerundet 6,642 Mrd. Euro. Hinzu trat die **Verrechnung vergangener Kreditierungen** in Höhe von 674,38 Mio. Euro. Damit bestehen keine Forderungen des Landes mehr aus Kreditierungen. Gleichzeitig kam ein positiver **Abrechnungsbetrag** aus dem Steuerverbund 2004 in Höhe von 14,998 Mio. Euro zum Ansatz. Die bisher erfolgte separate Abrechnung, die mit einer fiktiven Neuberechnung der Schlüsselzuweisungen und der Investitionspauschale verbunden war, entfiel. Der nach den Vorwegabzügen und Zuführungen **verfügbare Verbundbetrag** sank schließlich gegenüber dem Vorjahreswert um 10,7 % oder 716,117 Mio. Euro und umfasste 2006 ein Volumen von nur noch 5,983 Mrd. Euro.

Von dem verfügbaren Verbundbetrag wurden 5,813 Mrd. Euro für die **allgemeinen Zuweisungen** veranschlagt, die sich damit um 6,2 % gegenüber 2005 verminderten. Bei den allgemeinen Zuweisungen wurden die **Schlüsselzuweisungen** um 5,8 % auf 4,962 Mrd. Euro reduziert. Die **Kreis-schlüsselzuweisungen** verminderten sich im Jahr 2006 um rund 35,5 Mio. Euro auf 580,7 Mio. Euro. Dies entspricht einem Verlust von 5,8 %.

Ein Großteil der 2004 erfolgten Aufstockung der allgemeinen Finanzmittel ging in die 2003 auf 23,62 Mio. Euro zusammengestrichene **allgemeine Investitionspauschale**. Sie reduzierte sich nach dem Rückgang in 2005 um 11,1 % nun weiter um 20,2 % auf einen Ansatz von 270,741 Mio. Euro. Sie verteilt sich zu sieben Zehntel nach der Einwohnerzahl und zu drei Zehntel nach der Gebietsfläche.

Auch der im Jahr 2003 ersatzlos entfallene Ansatz der **Investitionspauschale für Sozialhilfeträger** wurde 2004 mit einer Dotierung in Höhe von 30,87 Mio. Euro wiederbelebt. 2005 wurde er noch um 11 % auf 34,28 Mio. Euro erhöht. 2006 wurden die Mittel jedoch ebenfalls um 20,2 % auf nunmehr nur noch 27,359 Mio. Euro reduziert.

Die 2002 geschaffene **Schulpauschale** stagnierte demgegenüber auch 2006 auf dem 2004 erreichten Niveau von 460 Mio. Euro. Verteilt werden die Mittel nach der Anzahl der Schüler. Die Pauschale dient der Finanzierung des Neubaus und der Sanierung von Schulen sowie zur EDV-Ausstattung. An jeden Kreis wurde ein Mindestbetrag von 300.000 Euro ausgereicht.

Als Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** wurde für 2006 eine Summe von 290 Mio. Euro bereitgestellt. Davon partizipierten die Kreise mit ca. 130 Mio. Euro.

f) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz wurde für 2005 und 2006 ein Doppelhaushalt sowie das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes beschlossen. Eine spürbare Verbesserung der desolaten finanziellen Lage der rheinland-pfälzischen Kommunen ergab sich dadurch nicht. Der leichte Anstieg der Schlüsselmasse wurde bereits zur Hälfte durch die höhere Umlage zum Fonds „Deutsche Einheit“ kompensiert.

Mit der Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes wurde zum 1.1.2005 das seit dem Haushaltsjahr 2003 genutzte Instrument des **Verstetigungsdarlehens**, durch das den Kommunen eine Mindestfinanzausgleichsmasse in Höhe von 1,606 Mrd. Euro gewährleistet wird, in einen **Stabilisierungsfonds für den kommunalen Finanzausgleich** überführt. Zweck des Stabilisierungsfonds ist der Aufbau einer Finanzreserve für den kommunalen Finanzausgleich zur Verstetigung der Finanzausgleichsmasse. Ab dem Jahr 2007 soll ausgehend von den Landesleistungen nach Abrechnungen die Verstetigungssumme innerhalb einer Ober- und Untergrenze ermittelt werden.

Für die Jahre 2005 und 2006, in denen der Stabilisierungsfonds noch nicht in Kraft ist, wurde die Finanzausgleichsmasse um jeweils 1 % – d.h. rund 16 Mio. Euro – angehoben. Landesleistungen nach Abrechnungen, die über der Obergrenze liegen, werden dem Stabilisierungsfonds zugeleitet. Bei einem Unterschreiten der Untergrenze soll hingegen dem Stabilisierungsfonds der Differenzbetrag entnommen werden. Bei nicht ausreichender Deckung des Fonds wird die Finanzierung durch Darlehen gesichert.

2006 wurde der Doppelhaushalt 2005/2006 ohne Änderungen im kommunalen Finanzausgleich umgesetzt. Für das Jahr 2006 erhöhte sich demnach die **Finanzausgleichsmasse vor Abrechnung, Umlagen, Vorwegentnahmen und Kreditierung** gegenüber dem Ansatz 2005 zunächst um 77,277 Mio. Euro oder 5,17 %. Sie verringerte sich dann durch die Abrechnung aus dem Jahr 2003 um einen Betrag von 53,56 Mio. Euro auf 1,512 Mrd. Euro. Gegenüber der um die Abrechnungen bereinigten Finanzausgleichsmasse des Haushalts 2005 bedeutet dies eine Zunahme um 8,53 %. Ursächlich für die Zunahme ist der geringere, 2006 zur Abrechnung kommende Betrag.

Um zur Garantiesumme von nunmehr 1,638 Mrd. Euro zu gelangen, war trotzdem ein **Verstetigungsdarlehen** in Höhe von 125,96 Mio. Euro notwendig. Dieses fiel zwar geringer aus als das noch 2005 benötigte Verstetigungsdarlehen, insgesamt erhöhte sich der Gesamtstand der Verstetigungsdarlehen damit jedoch auf 624,689 Mio. Euro. Die „dritte Säule“ der kommunalen Verschuldung entspricht damit bereits 37 % der Finanzausgleichsmasse. Es ist davon auszugehen, dass sich der Gesamtstand der Verstetigungsdarlehen in den nächsten Jahren noch erhöhen wird.

Unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage sowie der Umlage zum Fonds „Deutsche Einheit“ umfasste die **Finanzausgleichsmasse 2006** schließlich ein Volumen von 1,707 Mrd. Euro. Dies waren 1 % mehr als im Haushaltsjahr 2005, die Finanzausgleichsmasse lag aber immer noch um rund 30 Mio. Euro unter der des Jahres 2002.

Die **allgemeinen Finanzausweisungen** erhöhten sich gegenüber dem Ansatz 2005 um ebenfalls 1 % auf 1,025 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 1,9 % unter dem Betrag des Jahres 2002.

Die **Schlüsselzuweisungen** nahmen gegenüber 2005 etwas deutlicher um 10,3 Mio. Euro oder 1,3 % auf einen Ansatz von 815,070 Mio. Euro zu. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung der Steuereinnahmen der einzelnen Gebietskörperschaften und Gebietskörperschaftsgruppen kam es dabei zu beträchtlichen Umschichtungen innerhalb der einheitlichen Schlüsselmasse. Es bestand in diesem Zusammenhang insbesondere ein Mehrbedarf bei den **Schlüsselzuweisungen A** (Ortsgemeinden) zulasten der finanzkraftabhängigen **Schlüsselzuweisungen B 2** (Landkreise, kreisfreie Städte, Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden). Die Schlüsselzuweisungen der Landkreise umfassten 2006 296,7 Mio. Euro und nahmen damit im Vorjahresvergleich um 9,5 % ab.

Die **Investitionsschlüsselzuweisungen** betragen 2006 33 Mio. Euro und bleiben damit auf dem Niveau der Jahre 2002, 2003, 2004 und 2005 bestehen. Etwa 13,5 Mio. Euro waren in den Kreishaushalten veranschlagt.

Die **Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung und der Beförderung zu Kindergärten** umfassten 2006 trotz deutlicher Mehrbelastungen auf der Aufgabenseite weiterhin einen Gesamtbeitrag von 80 Mio. Euro und blieben gegenüber 2002 unverändert. Die **allgemeinen Straßenzuweisungen** stagnierten ebenfalls auf dem Niveau von 2002 in Höhe von 43 Mio. Euro. Für den **Ausbau der Kreisstraßen** standen weiterhin 40,6 Mio. Euro zur Verfügung. Der Grundbetrag je Straßennesszahl betrug unverändert 3,73 Euro. In die Straßennesszahl gehen die Kreisstra-

ßenmeter mit unterschiedlicher Gewichtung ein.

Die **Zweckzuweisungen** sind dagegen in den vergangenen Jahren erheblich um 52,6 % auf einen Ansatz im Jahr 2004 in Höhe von 665,174 Mio. Euro gesteigert worden. Auch im Doppelhaushalt war für 2005 und 2006 keine Rückführung oder Stagnation der Mittel vorgesehen. Vielmehr steigen sie 2005 und 2006 um 1,44 % bzw. 1 % an. Die **Zweckzuweisungen für kommunale Theater und Orchester** stagnierten nach den Erhöhungen in den Jahren 2000 bis 2002 allerdings in beiden Jahren bei 35,148 Mio. Euro.

Demgegenüber wurden die **Zuweisungen für Schulbaumaßnahmen**, die im Doppelhaushalt 1998/1999 als Kompensation der Befrachtung des Finanzausgleichs mit Personalkostenzuschüssen für Kindertagesstätten aus dem kommunalen Finanzausgleich herausgenommen waren und im Jahr 2000 die Zweckzuweisungen um 96,6 Mio. DM erhöhend erneut den kommunalen Finanzausgleich befrachtet hatten, von 51,129 Mio. Euro um 7,8 % auf nur noch 47,129 Mio. Euro vermindert. Auch die **Zuweisungen für das Krankenhauswesen** sanken. Profiteur der Umschichtungen waren vor allem die **Zuweisungen für Investitionsvorhaben der Wasserwirtschaft**, die im Vergleich zum Vorjahr um 8,5 % zunahmen.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** betrug 2005 und 2006 jeweils 18,64 Mio. Euro. Die Verteilung der Mittel erfolgte anteilig nach den Aufwendungen, die die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II tragen. Eine Überprüfung des Betrages war zum 1.5.2006 für das Haushaltsjahr 2005 und zum 1.5.2007 für das Haushaltsjahr 2006 vorgesehen.

g) Saarland

Im Saarland war im Zusammenhang mit dem Entwurf zum Haushaltsfinanzierungs- und Haushaltssicherungsgesetz 2005 das Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (K FAG) mit dem Ziel einer deutlichen Vereinfachung und einer durchgreifenden Erhöhung der Transparenz überarbeitet worden. U.a. wurden die bisherigen besonderen Abrechnungsverfahren zur Beteiligung an den Kosten der Deutschen Einheit und an bestimmten Fahrkostenzuschüssen abgeschafft sowie die Kommunalisierungszuweisungen unmittelbar in die Finanzausgleichsmasse einbezogen. Als Ausgleich wurde der Verbundsatz ergebnisneutral angehoben.

Bereits 2005 war in dem neuen Verbundsatz allerdings ein **„Solidarbeitrag“** der

saarländischen Kommunen in Höhe von 25 Mio. Euro zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage des Saarlandes angesetzt und dauerhaft manifestiert worden. Im Haushaltsfinanzierungs- und Haushaltssicherungsgesetz 2006 wurde nunmehr eine **erneute Kürzung der Finanzausgleichsmasse** um einen Festbetrag in Höhe von **20 Mio. Euro** vorgenommen.

Begründet wurde vom Land der erneute Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich mit den nur marginalen Handlungsspielräumen des Landes bei den Steuern und dem geringen Umfang landeseigenen Vermögens. Das Land müsse sich daher auf die Begrenzung der Ausgaben konzentrieren, wobei aber auch hier nur wenige Bereiche gestaltbar seien. Dazu zähle der kommunale Finanzausgleich. Bei den Kommunalfinanzen zeichne sich zudem eine Trendwende ab. Vor dem Hintergrund der anhaltenden Finanzschwäche des Landes und der positiven Entwicklung der Kommunalfinanzen werde die Finanzausgleichsmasse um 20 Mio. Euro gekürzt. Einen solchen Weg würden auch andere Länder beschreiten.

Nach Systematik des KFAG entfällt auf die **Landkreise ein Kürzungsanteil von 4,2 Mio. Euro**. Angesichts der nach wie vor sehr hohen Ausgabebelastung der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken vorrangig in den Bereichen der Sozialen Sicherung und der Jugendhilfe wurde das Ansinnen des Landes vom Landkreistag Saarland strikt abgelehnt. Im Ergebnis blieb es allerdings bei der vorgesehenen Kürzung.

Erfolgreicher war der Landkreistag Saarland allerdings bei seinem Vorstoß, die **Geltungsdauer des Gesetzes zur Aussetzung und Erweiterung kommunalrechtlicher Vorschriften⁹⁾** im Zuge des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2006 um ein weiteres Jahr zu verlängern. Mit dem Gesetz zur Haushaltsfinanzierung 2003 wurden im Anschluss an zwei Urteile des Oberverwaltungsgerichtes des Saarlandes Regelungen zur Finanzierung der sog. abweisbaren Ausgaben der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken im Zuge eines Artikelgesetzes eingeführt. In § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Aussetzung und Erweiterung kommunalrechtlicher Vorschriften wurde festgelegt, dass soweit wegen Gefährdung oder Beeinträchtigung der dauerhaften Leistungsfähigkeit umlagepflichtiger Gemeinden die Finanzierung abweisbarer Ausgaben über Umlagen nicht zulässig sei, die Haushalte der Gemeindeverbände in Höhe dieser Ausgaben Fehlbedarfe ausweisen könnten. Diese Regelung wurde damals für die Haushaltsjahre 2003 bis 2005 befristet. Da eine endgültige Regelung in dieser Frage noch ausstehe, bat der Landkreistag um eine Verlängerung.

⁹⁾ ABl.Saarl. 2003, 2 (11ff.), nun geändert: Art.3 des Gesetzes Nr. 1584 über die Haushaltsfinanzierung und Haushaltssicherung v. 14.12.2005 (Abl.Saarl. 2006, 3).

zung der Geltungsdauer des Gesetzes zur Aussetzung und Erweiterung kommunalrechtlicher Vorschriften um ein weiteres Jahr.

Mit diesem Zugeständnis wird allerdings einmal mehr deutlich, dass das Saarland sich seiner **Verantwortung für die kommunale Finanzausstattung** zu entziehen versucht. Letztlich verstärkt es sogar durch seinen erneuten Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich die finanzielle Unterausstattung der Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken, denen im Gegenzug die Möglichkeiten zum Ausweis von Fehlbedarfen erweitert werden.

Im Zuge der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs 2005 hatte das Saarland seine **Nettoentlastungen aus dem Hartz IV-Paket** in einem Umfang von 10 Mio. Euro in den kommunalen Finanzausgleich eingestellt. Nach dem Finanztableau der Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit vom 2.7.2004 hätte allerdings – nach Saldierung mit den Belastungen durch die Finanzierung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Bundesländer – ein Volumen von 19 Mio. Euro an die saarländischen Kommunen fließen müssen. Mit Blick auf die Bestimmung des Landeshaushalts 2006 ist dies vom Landkreistag Saarland erneut moniert und das Saarland zur Weitergabe im vollen Umfang aufgefordert worden. Allerdings hat das Land sich dieser Forderung abermals verschlossen.

2006 nahm die um die Abrechnung des kommunalen Finanzausgleichs 2004 (-5,88 Mio. Euro) verminderte **Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs** im Ergebnis um 0,6 % zu und umfasste 371,3 Mio. Euro. Ohne den erneuten „Sanierungsbetrag“ hätte sich stattdessen ein Zuwachs um 4,7 % ergeben.

Von der Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs wurden 18,29 % in die **Schlüsselmasse für Gemeindeverbände** eingestellt und umspannten ein Volumen von rund 69,65 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs gegenüber dem Vorjahr um 3,6 %. Bei der Verteilung der Mittel auf die Landkreise und den Stadtverband Saarbrücken werden auf der Bedarfsseite neben den Einwohnern auch Soziallasten berücksichtigt.

Der **Investitionsstock** war 2006 nicht von der Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs betroffen. Vielmehr wurden dort um 3,7 % erhöhte Mittel in einem Gesamtumfang von 9,98 Mio. Euro eingestellt. Hinzu kam ein gleicher Anteil aus Landesmitteln. Die nach Verrechnung mit dem Saldo aus 2004 und dem Mittelbedarf zur Krankenhausfinanzierung verbleibenden Mittel in Höhe von 15,45 Mio. Euro dienen der Förderung kommunaler Maßnahmen im Sinne der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und

„Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie der Förderung investiver Maßnahmen in den Bereichen Kindertagesstätten, Schulen, Städtebauförderung sowie im Sinne des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und im Rahmen von EG-Programmen.

Die nach Abzug der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Höhe von 224,02 Mio. Euro und nach Abzug der nach dem Verteilungsschlüssel zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verteilten Sonderschlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Höhe von 29,32 Mio. Euro verbleibenden Mittel im Umfang von 23,8 Mio. Euro flossen in den **Ausgleichsstock**. Aus dem Ausgleichsstock wird der Schulsachkostenausgleich finanziert. Die verbleibenden Mittel des Ausgleichsstocks werden nach Maßgabe der Umlagekraft auf die Kommunen als pauschale Investitionszuweisungen verteilt.

2005 wurden erstmalig die **Kommunalisierungszuweisungen** an die saarländischen Landkreise und den Stadtverband Saarbrücken unmittelbar in die Finanzausgleichsmasse einbezogen. Die bisherigen jährlichen Steigerungsraten, die sich an der Summe der maßgeblichen Grundgehälter der Besoldungsstufe A 10 Dienstaltersstufe 1 für das Kalenderjahr orientierten, wurden damit an die Entwicklung der allgemeinen Steuereinnahmen des Landes gekoppelt. Damit orientiert sich der Kommunalisierungsausgleich nicht mehr an den Personalkosten, obwohl diese doch den Hauptbestandteil der Kommunalisierungskosten ausmachen. Insoweit bedeutet die Regelung eine Verlagerung finanzieller Einnahmerisiken des Landes auf die Kommunen. 2006 sanken deshalb die zum Ausgleich der Kommunalisierung unterer Landesbehörden gewährten Zuweisungen insgesamt von 24,6 Mio. Euro auf 24,45 Mio. Euro.

Außerhalb des Finanzausgleichs wurden schließlich die nach der **Neuordnung der Zuständigkeiten in zwei Teilbereichen der Sozialhilfe notwendigen Ausgleichszahlungen** verteilt. Den Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken wurde 2003 der gesamte Bereich der Hilfe zur Pflege der über 65-Jährigen übertragen, während das Land künftig allein für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zuständig ist. Zum Ausgleich gewährt das Land den örtlichen Trägern der Sozialhilfe dynamisierte Finanzausweisungen, deren Ausgleichsbetrag sowohl die Aufgabenübertragung auf die Kommunen als auch die Aufgabenübertragung auf das Land berücksichtigen soll. Die Dynamisierung soll anhand der Fallzahlensteigerung aufgrund der demografischen Entwicklung, der Fallzahlenentwicklung in der ambulanten Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie der Preissteigerungsrate erfolgen.

Für 2006 waren nach der definierten Erfassung der Ausgangskosten 2003 zur Ermitt-

lung des Ausgleichsbetrages in den Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken diese Zuweisungen auf 7,28 Mio. Euro und damit um 7,2 % geringer, als im Vorjahr im Landeshaushalt veranschlagt worden.

h) Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurden durch das Haushaltsstrukturgesetz 2006 die Grundlagen für den kommunalen Finanzausgleich zum Teil neu festgelegt. Vorgesehen war für 2006 die zweite negative Abrechnungstranche 2005 in Höhe von 30 Mio. Euro, die letzte Teilzahlung der Verbundabrechnung 2003 in Höhe von 22,6 Mio. Euro zulasten der Kommunen sowie die Abrechnung des Steuerverbundes 2004 mit einer Gutschrift von 3,2 Mio. Euro.

Zudem wurde 2006 der **Verbundsatz des kommunalen Finanzausgleichs** um 2,16 v.H.-Punkte gesenkt. Dahinter steht die Absicht, den Ausgleich der Mehrbelastungen, die durch die 1985 erfolgte Übertragung der Zuständigkeit für Hilfen in Einrichtungen für Personen über 60 Jahren vom Land auf die Kreise und kreisfreien Städte für 2006 in einen Anspruch auf die Erstattung der tatsächlichen Aufwendungen umzustellen. Ab 2007 sollen die Finanzmittel im Rahmen des dann geltenden Ausführungsgesetzes zum SGB XII bereitgestellt werden. Um die Verminderung der Finanzausgleichsmasse ausschließlich den Kreisen und den kreisfreien Städten anzulasten, wurden zudem die Anteile an den Schlüsselzuweisungen neu festgesetzt. Die Senkung der Verbundmasse um 2,16 v.H.-Punkte entspricht der für 2006 erwarteten Kostenbelastung in Höhe von nun 110 Mio. Euro.

Eine weitere Veränderung des Verbundsatzes ergab sich durch die Umsetzung der **Revisionsklausel**, die bei der Integration der Finanzierungsbeteiligung des Landes an den Aufgaben der Träger der Jugendhilfe in den kommunalen Finanzausgleich 2001 gegeben wurde. Damals wurde für 2005 eine weitere Erhöhung des Verbundsatzes festgelegt für den Fall, dass im Zeitraum 2001 bis 2004 die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse wesentlich hinter der Entwicklung der Tarifierhöhungen nach dem Vergütungstarifvertrag des Bundesangestelltentarifvertrages (BAT) zurückbleiben würde. Dies war der Fall. Da aufgrund des Doppelhaushalts 2004/2005 eine Erhöhung des Verbundsatzes zum 1.1.2005 nicht möglich war, wurde der Verbundsatz nun zum 1.1.2006 auf 17,74 v.H. angehoben. Die Mittel flossen über den Vorwegabzug den Trägern der Jugendhilfe zu. Um den für 2005 errechneten Nachzahlungsbetrag soll die Finanzausgleichsmasse 2007 einmalig erhöht werden.

Unter Berücksichtigung dieser Änderungen belief sich die **Finanzausgleichsmasse 2006** auf 926,1 Mio. Euro. Dies bedeutet eine Minderung gegenüber 2005 um 14,7 %.

Für die **Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte** standen unter Berücksichtigung des veränderten Ausgleichs der Mehrbelastungen, die durch die 1985 erfolgte Übertragung der Zuständigkeit für Hilfen in Einrichtungen für Personen über 60 Jahren vom Land auf die Kreise und kreisfreien Städte für 2006 entstehen, nur noch 297,494 Mio. Euro zur Verfügung. Dies sind 140,409 Mio. Euro weniger als im Vorjahr. Der geänderte **Anteil der Kreise an den Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte** betrug 2006 167,013 Mio. Euro und lag damit um 84,48 Mio. Euro oder 33,6 % unter dem Vorjahreswert.

2005 wurden die bisherigen Zuweisungen zu den Sozialhilfekosten zu **Zuweisungen zu den Lasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende** umgestaltet. In der Dotierung blieb es bei 11 Mio. Euro. Auch 2006 änderte sich an dieser Dotierung nichts. Als Verteilungsmaßstab erfolgt in Anlehnung an die bisherige Verteilung des Sozialhilfe-Spitzenausgleichs zunächst eine prozentuale Gewichtung zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten. Innerhalb der jeweiligen Gruppen werden die Mittel dann nach dem Anteil der jeweiligen Einwohnerzahl verteilt. Auf die Kreise entfielen demnach etwa 6,6 Mio. Euro.

Die **Zuweisungen für die Straßenbaulasten** wurden 2006 leicht von 23,519 Mio. Euro auf glatte 24 Mio. Euro angehoben. Hiervon wurden 15,150 Mio. Euro an Kreise als Straßenbauträger ausgereicht. Weitere Mittel leiten die Kreise an die Gemeinden durch. Die **Zuweisungen an den Schulhaufonds** betragen 2006 schließlich 31 Mio. Euro und wurden damit ebenfalls auf einen glatten Betrag angehoben.

Die 2002 neu in den kommunalen Finanzausgleich gezogenen **Zuweisungen für Jugendhilfekosten** erhöhten sich dagegen um 7,1 % von 42,573 Mio. Euro auf 45,6 Mio. Euro. In dem Zuweisungsbetrag ist ein Teilbetrag aus der Umsetzung der Revisionsklausel Jugendhilfe enthalten.

Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2004/2005 wurde zum 1.1.2004 die **Förderung von Kindertagesstätten** in den kommunalen Finanzausgleich integriert und die Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2004 und 2005 um jeweils 60 Mio. Euro aufgestockt. Die ursprünglich befristete Regelung wurde nun zeitlich unbefristet fortgeschrieben. Unter Berücksichtigung der Abrechnungsbeträge aus den Vorjahren ergab sich 2006 eine Zuweisung in Höhe von 63,2 Mio. Euro. Die Mittel wurden direkt den Kreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe nach einem Verteilungsschlüssel zugewiesen, der sich aus dem durchschnittlichen prozentualen Anteil an der Landesförderung für die Jahre 2000 bis 2003 ergibt.

Durch ein entsprechendes **Landesausführungsgesetz** ist die quotale Beteiligung der Gemeinden an den Aufwendungen der Kreise als örtliche Sozialhilfeträger sowie als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestimmt worden. Die Kreise können durch Satzung bestimmen, dass die kreisangehörigen Gemeinden den Kreisen bis zu 23 % der von ihnen zu erbringenden Leistungen für Unterkunft und Heizung erstatten. Ohne diese Bestimmung hätte sich der interkommunale Ausgleich künftig allein auf die Kreisumlage konzentriert. Die kommunalen Landesverbände hatten diese Vorstellungen gemeinsam abgelehnt.

Als **saldierte Netto-Entlastung des Landes aus der Hartz IV-Reform** stellte Schleswig-Holstein den Kommunen schließlich zunächst einen Betrag von 51,55 Mio. Euro zum Ausgleich der bei ihnen durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstehenden Belastungen bereit. Der Betrag lag um 0,7 Mio. Euro unter dem Betrag des Jahres 2005. 26,3 Mio. Euro entfielen auf die Kreise.

Außerhalb des Finanzausgleichs wurden für die Kommunen in Schleswig-Holstein **Zuweisungen** in Höhe von 1,067 Mrd. Euro bereitgestellt. Hierzu gehören insbesondere Zuweisungen für den Bau von Krankenhäusern, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie für Straßenbaumaßnahmen.

2. Neue Bundesländer

In den neuen Bundesländern kommt aufgrund der „Eigeneinnahme“-Schwäche der ostdeutschen Kommunen der Entwicklung der Zuweisungen immer noch eine sehr bedeutsame Rolle zu. Allerdings ist hier seit Jahren eher eine rückläufige Tendenz zu vermelden. Allein in den vergangenen zehn Jahren sind z.B. die investiven Zuweisungen an die ostdeutschen Landkreise um mehr als 44 % zurückgegangen. Dies passierte keinesfalls etwa zugunsten der laufenden Zuweisungen.

Aufgrund der hohen Zuweisungsabhängigkeit und dem noch schwachen Anteil der eigenen Finanzmittel an den gesamten Einnahmen schlagen die Kürzungen bei den Investitionszuweisungen besonders deutlich auf die Investitionstätigkeit durch. Mit der kontinuierlichen Reduktion der kommunalen Investitionszuweisungen werden die ostdeutschen Länder so kaum ihrer besonderen Verantwortung gerecht, die sich aus dem Umstand ergibt, dass die ostdeutschen Kommunen trotz der allmählich steigenden Steuereinnahmen weiterhin maßgeblich vom Zuweisungstropf der Länder abhängig sind.

Insgesamt wiesen die **laufenden Zuweisungen an die ostdeutschen Landkreise 2006** einen Zuwachs von **1,2 %** auf.

Im Bereich der **investiven Zuweisungen** ergab sich erstmals wieder ein Aufwuchs. Im Jahr **2006** war gegenüber den Vorjahreswerten eine **Zunahme um 3,5 %** zu erkennen.

Im Einzelnen veränderte sich der kommunale Finanzausgleich in den neuen Bundesländern wie folgt:

a) Brandenburg

In Brandenburg sollte sich aufgrund des für die Jahre 2005 und 2006 beschlossenen Doppelhaushalts der kommunale Finanzausgleich 2006 maßgeblich auf der Grundlage des noch kurz vor Ende der vergangenen Legislaturperiode im Jahr 2004 mit Wirkung zum 1.1.2005 kodifizierten Finanzausgleichsgesetzes (FAG) vollziehen. Strukturelle Änderungen gegenüber 2005 ergaben sich jedoch durch die mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2005 **festgeschriebene jährliche Kürzung der zu verteilenden Verbundmasse** um 50 Mio. Euro, die 2006 erstmals umgesetzt wurde. Vom Landkreistag Brandenburg ist diese dauerhaft angelegte Kürzung in den Anhörungen massiv kritisiert worden. Dies war nicht der Zugesinn, der gegenüber einem jährlich zu bestimmenden Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) erwartet wurde.

Zumindest war es gelungen, den Gesetzgeber davon zu überzeugen, dass der Minderungsansatz mit einem **gesetzlichen Überprüfungsverbote** zu versehen ist. Der Einschnitt sollte im Rahmen des „**Symmetrieberichts**“ 2006 einer Überprüfung unterzogen werden. Die im Drei-Jahres-Rhythmus zu erstellenden Symmetrieberichte dienen der vom Landesverfassungsgericht geforderten turnusmäßigen Überprüfung der aufgaben- und ausgabeadequaten Finanzmittelverteilung zwischen der Landesebene einerseits und der kommunalen Ebene andererseits.

Mit der **Überprüfung der Verbundquote** ist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, (DIW) beauftragt worden. Dieses kam mit Blick auf die Jahre 2003 und 2004 bereits zu dem Befund einer deutlichen Asymmetrie in Höhe von 216 Mio. Euro zulasten der kommunalen Ebene und regte eine finanzielle Nachsteuerung an. Der Landesgesetzgeber kam diesem Petition durch Nachsteuerung des kommunalen Finanzausgleichs per **Nachtragshaushalt** finanziell jedoch nur unzureichend nach und sah nur eine Nachsteuerung in Höhe von 105,7 Mio. Euro vor.

Für 2006 geht der Doppelhaushalt 2005/2006 von einer um 1,8 % erhöhten **Verbundmasse (brutto)** aus, die von 1,619 Mrd. Euro auf 1,648 Mrd. Euro aufwachsen sollte. Hiervon wurde 2006 erstmals der auf Dauerhaftigkeit angelegte Kürzungsbetrag von 50 Mio. Euro abgezogen. Nach Ansatz der negativen Abrechnung des Steuerverbundes 2003 sowie einer nahezu genauso

hohen positiven Abrechnung des Steuerverbundes 2004 lag die Verbundmasse (netto) 2006 um insgesamt 2,6 % oder 42,53 Mio. Euro unter der des Jahres 2005 und betrug zunächst 1,596 Mrd. Euro. Hinzu trat sodann der Nachtrag in Höhe von 105,7 Mio. Euro, so dass die **Verbundmasse (netto)** schließlich um 6,6 % über der des Jahres 2005 lag.

Die **Gesamtschlüsselzuweisungen** (ohne die Zuweisungen zum Ausgleich der Steuerausfälle aufgrund der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs) betragen 2006 unter Berücksichtigung des Nachtrags 1,177 Mrd. Euro und erhöhten sich somit um 6,8 %. Die **Schlüsselzuweisungen an die Landkreise** erhöhten sich ebenfalls um 6,8 % von 283,181 Mio. Euro in 2005 auf 302,41 Mio. Euro in 2006. Die **Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und kreisfreien Städte** wurden gleichfalls um 6,8 % von 818,690 Mio. Euro auf 831,923 Mio. Euro gehoben.

Der **Schullastenausgleich** im Bereich der allgemeinen Zuweisungen war vom Nachtragshaushalt nicht betroffen und stagnierte nach den deutlichen Minderungen in 2003 und 2004 und der Senkung um weitere 2,3 Mio. Euro oder 2,6 % in 2005 auf ein Volumen von nur noch 85 Mio. Euro. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach unterschiedlich gewichteten Schülerzahlen.

Neu im FAG 2005 war die Regelung eines **Sozial- und Jugendhilfelastenausgleichs**, mit dem die Ausgabebelastungen der Landkreise und kreisfreien Städte insbesondere im Bereich der Jugendhilfe und der sozialen Grundsicherung berücksichtigt werden. Als finanzieller Einsatz wurden hierfür 2006 wie bereits 2005 Mittel in Höhe von 40 Mio. Euro vorgesehen. Auch die zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** in Höhe von 190 Mio. Euro wurden erneut in den Finanzausgleich im Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich eingestellt.

Die **Verteilung der jeweiligen Mittel** erfolgt nach einem auf dem Verordnungswege festgesetzten Maßstab. Hinsichtlich der Verteilung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wurde im Grundsatz 2006 an dem bereits 2005 praktizierten Vorgehen festgehalten. Danach wurde weiterhin ein Anteil von 90 % der zu verteilenden SoBEZ pauschal hälftig nach der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften der ALG II-Empfänger und den tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung auf die kommunalen Aufgabenträger verteilt. Allerdings wurden nunmehr bei den Kosten der Unterkunft und Heizung die Daten der Kassenstatistik verwendet, und nicht wie bisher die Daten der Bundesagentur für Arbeit. Diese

hatte dem brandenburgischen Finanzministerium dringend davon abgeraten, ihre Zahlen der Kosten der Unterkunft und Heizung der Finanzmittelverteilung zugrunde zu legen. Auf den 90 %-igen Anteil werden Abschlagszahlungen jeweils zur Mitte eines Quartals geleistet. Mit dem verbleibenden Anteil von 10 % sollte weiterhin eine Berücksichtigung von interkommunalen Verwerfungen erfolgen.

Die in den zwei vorvergangenen Jahren deutlich verstärkte Förderung von Investitionen wurde 2006 leicht vermindert. Für die **investiven Zuweisungen** wurden die 2005 von 221 Mio. Euro auf 331,98 Mio. Euro erhöhten Mittel nun um 0,5 % auf 330,352 Mio. Euro gesenkt. Auch sie waren nicht vom Nachtrag betroffen. 31 v.H. der Mittel wurden an die Landkreise ausgeleitet.

Nicht geglückt ist in diesem Zusammenhang die vorgesehene **Verteilung der Mittel nach Finanzschwäche** anstelle der Berücksichtigung des Investitionsbedarfs. Dies führt in Verbindung mit der Abschaffung der bewährten Prioritätenliste zu einer Verteilung der Investitionsmittel nach dem Gießkannenprinzip. Eine sinnvolle Schwerpunktbildung wird nicht mehr erzielt. Bis 2004 erfolgte die Verteilung auf der Grundlage der Einwohnerzahl, wobei im kreisangehörigen Raum auf die Landkreise 66 % der Mittel entfielen. Die Landkreise waren verpflichtet, von den ihnen zustehenden Beträgen mindestens 30 % für investive Schwerpunktmaßnahmen kreisangehörigen Gemeinden bereitzustellen. Über die zu fördernden Maßnahmen der kreisangehörigen Gemeinden stellt der Landkreis auf der Grundlage der von den Gemeinden eingereichten Anträge eine Prioritätenliste auf, die der Beschlussfassung des Kreistages bedarf. Bei der Prioritätenbildung durch die Landkreise sollen die Ziele des Landesentwicklungsplanes Brandenburg LEP I – Zentralörtliche Gliederung – berücksichtigt werden.

Die **Zuweisungen für den Ausgleich für die Wahrnehmung übertragener Aufgaben** stagnierten 2006 bei 155 Mio. Euro. Diese Zuweisungen betreffen die Aufgaben, die vor Inkrafttreten der Kommunalverfassung am 5.12.1993 übertragen wurden. Die Landkreise erhielten hiervon 77,5 Mio. Euro (50 %). Die **Kostenerstattungen** außerhalb der Verbundmasse für die nach dem 5.12.1993 übertragenen Aufgaben betragen 38,614 Mio. Euro. Sie erhöhten sich damit um 1,6 %.

Außerhalb des Steuerverbundes wurden die **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohnungsgeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** gewährt. Insgesamt brachte das Land erneut 12,6 Mio. Euro zum Ausgleich der bei den Kommunen durch die Zusammenführung von Arbeitslo-

senhilfe und Sozialhilfe im Bereich der Kosten der Unterkunft entstehenden Belastungen in Ansatz.

Die **Zuweisungen aus den Facheinzelplänen** an die Kommunen erhöhten sich 2006 nach der 2005 erfolgten massiven Reduktion um 18 % um nun 3,4 % von 1,073 Mrd. Euro auf 1,109 Mrd. Euro.

b) Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wurde im Dezember 2005 ein **Doppelhaushalt** für die Jahre **2006/2007** und eine Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) beschlossen. Seitens des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern wurde im Vorfeld deutliche Kritik geäußert, da die Fortschreibung des FAG nicht die tatsächlichen Problemstellungen des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern aufgreift. Mit Enttäuschung wurde zudem zur Kenntnis genommen, dass die von den beiden kommunalen Landesverbänden angemahnte strukturelle Überarbeitung des FAG ausgeblieben ist.

Insbesondere bietet die Fortschreibung keine geeignete Grundlage, um die **verfassungsrechtlich geforderte Finanzausstattung** der Kommunen sicherzustellen. Notwendig gewesen wäre stattdessen eine substanzielle Aufstockung der Finanzmasse.

Die **Finanzausgleichsleistungen** betragen 2006 insgesamt 1,127 Mrd. Euro. Der Ansatz 2006 lag damit um 4,5 % unter dem Niveau des Jahres 2005. Die Leistungen setzten sich zusammen aus der **Finanzausgleichsmasse** von gerundet 1,105 Mrd. Euro zuzüglich des **Aufstockungsbetrages** von 20 Mio. Euro für Infrastrukturinvestitionen.

Die **Schlüsselzuweisungen** betragen im Jahr 2006 rund 574,503 Mio. Euro und lagen damit um 28 Mio. Euro oder 4,7 % unter dem Vorjahreswert. Auf die **Landkreise** entfielen davon 158,96 Mio. Euro. Ob allerdings der unveränderte Anteilssatz der Landkreise von 27,67 v.H. an den Schlüsselzuweisungen noch angemessen ist, ist angesichts der fortschreitenden Fehlbeitragsentwicklung in den Kreishaushalten fraglich. An **investiven Schlüsselzuweisungen** reichte das Land Mecklenburg-Vorpommern 37,321 Mio. Euro aus und damit ebenfalls 4,7 % weniger als im Vorjahr. Von den Schlüsselzuweisungen sind seit 2004 6,1 % für Investitionen zu verwenden, soweit der Verwaltungshaushalt dadurch keinen Fehlbedarf ausweist.

Die **Zuweisungen** an die Landkreise und die kreisfreien Städte **für die Wahrnehmung der gesetzlich übertragenen Aufgaben** wurden von dem Ansatz der vergangenen Jahre auf einen Wert von 174 Mio. Euro glatt gezogen. Hiervon wurden wie gehabt 69 Mio. Euro an die **Landkreise** ausgereicht. Der Grundbetrag pro Land-

kreis betrug 1,917 Mio. Euro. Der verbleibende Rest wurde nach Einwohnern verteilt. Seitens des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern ist wiederholt gefordert worden, diese Leistungen aus dem FAG herauszunehmen. Insbesondere müssen die Erstattungsleistungen finanzkraftunabhängig erfolgen. Zudem wird eine Dynamisierung der Beträge entsprechend der Lohnkostenentwicklung angemahnt.

Die **Zuweisungen an die Träger der Sozialhilfe und die Träger der Aufgaben des Unterhaltsvorschussgesetzes** wurden 2006 von 45,618 Mio. Euro auf glatte 45 Mio. Euro gesenkt. Dies entspricht einer Kürzung der Mittel um 1,4 %. Die Mittel wurden zu einem Drittel nach dem Verhältnis der eigenen Aufwendungen des jeweiligen Trägers zu dem Gesamtbetrag der eigenen Aufwendungen aller Träger, zu einem weiteren Drittel nach dem Verhältnis der Zahl der im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Trägers gemeldeten Sozialhilfeempfänger zu der Gesamtzahl aller Sozialhilfeempfänger im Land und im Übrigen anteilig auf der Grundlage der im landesweiten Durchschnitt aufgewendeten Sozialhilfeleistungen pro Einwohner, multipliziert mit der Zahl der im jeweiligen Landkreis oder der jeweiligen kreisfreien Stadt gemeldeten Einwohner, verteilt. Für die Berechnungen sind für die Jahre 2006 und 2007 die vom Statistischen Amt zum 31.12.2004 ermittelten Daten maßgeblich.

Der **Straßenbaulastausgleich**, der an die Gemeinden und die Landkreise nach Länge des Straßennetzes gewährt wird, wurde ebenfalls im Volumen um 2,2 % auf einen glatten Betrag in Höhe von 10 Mio. Euro reduziert. Gleiches galt schließlich ebenso für die **Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung in den Landkreisen**, deren Umfang um 2,2 % auf 11 Mio. Euro gesenkt wurde. Die Verteilung der Mittel erfolgte zu einem Drittel nach dem Anteil der für das vorangegangene Haushaltsjahr nachgewiesenen Fahrtkosten. Zu einem weiteren Drittel wurden die Mittel entsprechend des Anteils der im jeweiligen Landkreis gemeldeten Personen im Alter zwischen sechs und 17 Jahren an der Gesamtzahl der im Land lebenden Personen dieser Altersgruppe verteilt. Im Übrigen erfolgte die Verteilung der Mittel anteilig nach der im umgekehrten Verhältnis gewichteten Einwohnerdichte der Landkreise. Die Berechnungen erfolgen auf der Grundlage der jeweils zum 31.12. des vorvergangenen Jahres vom Statistischen Amt ermittelten Daten. Der Ansatz wird weiterhin nicht den enormen Belastungen der Landkreise aus der Schülerbeförderung gerecht, zumal der Ansatz der **Zuweisungen zum ÖPNV** ebenfalls um 2,5 Mio. Euro auf 18 Mio. Euro heruntergefahren wurde. Durch den Ansatz zur Schülerbeförderung werden nur 25 % bis 30 % der tatsächlichen Aufwendungen abgedeckt. Vonnöten wäre eine deutliche Aufstockung des Ansatzes.

An die Stelle des bisher außerhalb des FAG gewährten Sockelbetrags für die kommunale Investitionspauschale (KIP) trat bereits 2002 ein neuer Vorwegabzug für Zuweisungen an die Gemeinden, Städte und Landkreise zur **Förderung von Infrastrukturinvestitionen** mit einem Volumen von rund 76,7 Mio. Euro. 2004 sank sein Volumen schon auf nur noch 50 Mio. Euro und wurde 2005 erneut um 29,8 % auf 35,1 Mio. Euro abgeschmolzen. 2006 standen nunmehr nur 20 Mio. Euro zur Verfügung. Dies entspricht einer weiteren Reduzierung um 43 %. Die Verteilung zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten erfolgte nach der Bevölkerungszahl. Die Landkreise blieben zu etwa 30 % an den Mitteln beteiligt.

Nach dem mit Gesetz vom 19.12.2005 geänderten § 1 Abs. 2 SozhfinanzG M-V⁷⁾ erhalten die Landkreise und die kreisfreien Städte schließlich für das Jahr 2006 einen Fixbetrag von 216,877 Mio. Euro zur **Finanzierung der übertragenen Aufgaben nach § 3 des Landesgesetzes zur Ausführung des SGB XII**. Er liegt um 3,9 % über dem Wert des Jahres 2005.

Die **Verteilung** des Gesamtbetrags auf die Landkreise und die kreisfreien Städte hat sich ebenfalls durch die Gesetzesänderung verändert. Der Gesamtbetrag der Zuweisungen wird seit 2006 anteilig zu 80 % nach dem Verhältnis der Anteile der Landkreise und kreisfreien Städte an den Gesamtausgaben im vorvergangenen Jahr und den zwei davor liegenden Jahren, zu 10 % nach dem Verhältnis der Anteile der Landkreise und kreisfreien Städte an der Einwohnerzahl in Mecklenburg-Vorpommern am 31.12. des vorvergangenen Jahres sowie zu 10 % nach dem Verhältnis der Anteile der Landkreise und kreisfreien Städte an der Zahl der Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern, die das 65. Lebensjahr am 31.12. des vorvergangenen Jahres vollendet haben, verteilt.

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten zudem **für ihre durch die Umlagefinanzierung nach § 13 des Kommunalsozialverbandsgesetzes vom 17.12.2001 entstehenden Aufwendungen** Finanzzuweisungen des Landes. Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt nach dem Einwohnerschlüssel. Maßgebend sind die vom Statistischen Landesamt zum 31.12. des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen. 2005 erhielten die Kommunen rund 718,2 Tsd. Euro. Hierin waren 608,6 Tsd. Euro für Personalkosten und 109,5 Tsd. Euro für Sachkosten als Ausgleich vorgesehen. Diese wurden ab 2006 dergestalt fortgeschrieben, dass der Ausgleichsbetrag für die Personalkosten jährlich den Veränderungen des Tarifvertrags Öffentlicher Dienst (TVöD) zur Entgeltgruppe 8 angepasst wird sowie die Sachkosten durch Ausgleichsbeträge in Höhe von 18 % der Personalkosten ausge-

glichen wurden. Der entsprechend fortgeschriebene Ausgleichsbetrag betrug für 2006 725,3 Tsd. Euro.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** betrug in Mecklenburg-Vorpommern 2006 158,7 Mio. Euro und damit 9,8 % mehr als im Vorjahr. Der Ansatz stieg, weil höhere Minderausgaben des Landes beim Wohngeld an die Kommunen weitergeleitet wurden. 125,1 Mio. Euro und damit 12 Mio. Euro oder 8,8 % weniger als noch 2005 wurden davon als laufende Zuweisungen und 33,6 Mio. Euro als investive Zuweisungen ausgekehrt. Die investive Bindung erhöhte sich damit um mehr als das Vierfache.

Im Mai 2006 ist rückwirkend zum Jahresbeginn 2006 die **Mittelverteilung** verändert worden. Die Landesmittel wurden danach in zwei Stufen verteilt, wobei in der ersten Stufe 96 % der Mittel verteilt wurden. Zur ersten Stufe wurden zwei Vergleichsringe (Landkreise und kreisfreie Städte) gebildet. 70 % der Mittel erhielten die Landkreise, 30 % die kreisfreien Städte. Innerhalb der jeweiligen Gruppen verteilt sich der Betrag je zur Hälfte nach ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften und ihrem Anteil an den Gesamtausgaben für Unterkunft und Heizung. Die Mittel der zweiten Stufe können nach besonderen Bedarfskriterien verteilt werden.

c) Sachsen

2006 gewährte der Freistaat Sachsen seinen Kommunen eine weitere Streckung der aufgelaufenen Abrechnungsbeträge in Form eines **Darlehens** in Höhe von 65 Mio. Euro. Die Tilgung soll zusammen mit dem bereits 2005 gewährten Darlehen in den Jahren 2007 und 2008 erfolgen. Ein weiterer **Erhöhungsbetrag** im Umfang von 58,7 Mio. Euro folgte aufgrund einer Verschiebung der Anpassung an die Ergebnisse der November-Steuerschätzung 2004.

Gegenüber dem Finanzausgleich 2005 ergab sich jedoch insoweit eine Änderung, als der Freistaat Sachsen zum Ausgleichsjahr 2006 die sog. „**Switch-Klausel**“ gezogen hat, die das Staatsministerium der Finanzen ermächtigt, die Anteile der investiven Schlüsselzuweisungen an der Gesamtschlüsselmasse zulasten der laufenden Schlüsselzuweisungen wieder erhöhen zu können, soweit sich die kommunalen Steuereinnahmen günstiger, als bei der Entwick-

⁷⁾ GVOBl. MV 2005, 587.

lung der Finanzausgleichsmasse erwartet, entwickeln. 2006 wurden demnach Mittel in Höhe von insgesamt 86,1 Mio. Euro investiv bei den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise gebunden.

Im Ergebnis sank 2006 die **Finanzmasse** von 2,6295 Mrd. Euro auf 2,513 Mrd. Euro. Per Saldo standen den Kommunen im Jahr 2006 um 4,4 % verminderte Mittel zur Verfügung. In diesem Betrag sind die Darlehen des Freistaates in Höhe von 135 Mio. Euro und ein Erhöhungsbetrag durch die ausgehandelte Verschiebung der zunächst vorgesehenen Anpassung des FAG an die Steuerschätzung vom November 2004 enthalten.

Insgesamt verminderte sich 2006 der Gesamtansatz der **allgemeinen Schlüsselzuweisungen** um 8,7 % oder 205 Mio. Euro auf 2,148 Mrd. Euro. Die im Vergleich zur Finanzausgleichsmasse stärkere Minderungsrate erklärt sich durch das Ziehen der „Switch-Klausel“. Die **Landkreise** erhielten dabei um 7,5 % reduzierte **Schlüsselzuweisungen**. Im Gesamtvolumen betragen die Schlüsselzuweisungen der Landkreise nunmehr knapp 530,1 Mio. Euro. Die **kreisangehörigen Gemeinden** erhielten demgegenüber um 9,2 % verminderte Zuweisungen. Für sie ergab sich eine Zuweisungshöhe von rund 711,8 Mio. Euro. Die **kreisfreien Städte** mussten schließlich mit um 89,7 Mio. Euro oder 9 % auf 906,4 Mio. Euro verminderten Schlüsselzuweisungen auskommen. Die unterschiedlichen Minderungsraten der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte liegen u.a. darin begründet, dass über den **Steueraufschlag** Umschichtungen zugunsten der kreisfreien Städte vorgenommen wurden.

Die **investiven Schlüsselzuweisungen** erhöhten sich dagegen 2006 nach dem Ziehen der „Switch-Klausel“ um 76,1 Mio. Euro auf insgesamt 86,1 Mio. Euro. Die investiven Schlüsselzuweisungen der Landkreise betragen 6,1 Mio. Euro. Dies entspricht den bisherigen Vorgaben des FAG, die einen Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen für Landkreise an der Gesamtsschlüsselmasse von 1,14 % vorsehen.

Der 2002 und 2003 nach seiner drastischen Kürzung 2001 wieder massiv erhöhte **Sonderlastenausgleich** im kommunalen Finanzausgleich stagnierte auf dem 2005 nur leicht um 1,4 % gesenkten Niveau von 101,9 Mio. Euro. Gleiches galt für den **Straßenlastenausgleich**, der somit 2006 weiterhin 71,2 Mio. Euro betrug. An die Landkreise als Baulastträger der Kreisstraßen wurden 21 Mio. Euro ausgekehrt.

Beim **Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben** wurde schließlich vereinbart, dass für die im Überprüfungszeitraum zusätzlich übertragenen bzw. wegfallenden Aufgaben keine Anpassung der Fi-

nanzausgleichsmasse vorgenommen wird. Damit verzichtete das Land auf 0,9 Mio. Euro. Aufgrund der sinkenden Einwohnerzahlen sanken die Zuweisungen für übertragene Aufgaben trotzdem. Die entsprechenden Mittel in Höhe von 3,9 Mio. Euro gingen den Kommunen allerdings nicht verloren, sondern flossen in die Gesamtschlüsselmasse ein. Die Sätze betragen für die Landkreise in den Jahren 2005 und 2006 den Planungen nach 23,03 Euro je Einwohner. Insgesamt wurden jeweils 125,3 Mio. Euro bereitgestellt.

Außerhalb des FAG wurden den Kommunen u.a. **Zuweisungen für Kinderkrippen, Kindergärten und Horte** in einem Umfang von 278,8 Mio. Euro gewährt. Gegenüber 2005 entspricht dies einer Erhöhung um 0,4 %. Insgesamt wurden den sächsischen Kommunen nach dem Haushaltsplan außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt 2,312 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** betrug in Sachsen 2006 insgesamt 318 Mio. Euro.

2006 wurden die Verteilungssätze dahingehend verändert, dass nicht wie 2005 die pauschalierten durchschnittlichen Kosten der Unterkunft (KdU) auf der Belastungsseite ausgleichswirksam wurden, sondern dass nur noch eine hälftige Anrechnung der pauschalierten Durchschnitts-KdU und der Ist-KdU vorgenommen wurde. Mit dieser Veränderung wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Höhe der Kosten der Unterkunft pro Bedarfsgemeinschaft nur bedingt steuerbar sind und gerade in den großen kreisfreien Städten hier deutlich überdurchschnittliche Werte zu verzeichnen waren. Andererseits muss aber auch gesehen werden, dass mit der Einbringung der durchschnittlichen Kostenbelastungen ein Anreiz zur sparsamen Mittelbewirtschaftung gesetzt wird. Darauf sollte nicht verzichtet werden. Mit der Änderung entfiel der sogenannte Härtefonds, mit dem besondere Härten des Ausgleichssystems abgefangen werden sollten.

d) Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt wurde der Doppelhaushalt 2005/2006 umgesetzt. Er erfuhr jedoch durch den **Nachtragshaushalt 2006** verschiedene Änderungen, von denen auch die Dotationen des kommunalen Finanzausgleichs betroffen waren. Kassenwirksam

wurden die Änderungen zwar erst Anfang 2007, werden aber sachlich dem Jahr 2006 zugeschlagen. Zu berücksichtigen sind zudem die im Finanzausgleichsgesetz bereits angelegten Veränderungen.

So hatte das Land Sachsen-Anhalt es aus Gründen der Rechtssicherheit mit Blick auf das 2005 in Kraft getretene bundesgesetzliche FAG zum Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern als erforderlich angesehen, den Hauptansatz für die Landkreise umzustrukturieren. An die Stelle des Flächenfaktors trat ein **Dünnbesiedlungszuschlag** von 1 % für jeweils zehn Einwohner unter der Durchschnittseinwohnerdichte aller Landkreise. Für 2005 und 2006 bestand eine Übergangsregelung. 2006 galt entsprechend ein Dünnbesiedlungszuschlag von 1,75 %.

Schließlich wurde dem berechtigten Begehren der Landkreise nach einer besseren Berücksichtigung des Investitionsbedarfs der **Landkreise** Rechnung getragen. Der bisherige **Anteil der Landkreise an den Investitionshilfen** wurde 2006 nun auf 20 v.H. angehoben.

Die **vorläufige Finanzausgleichsmasse** 2006 betrug nach dem ursprünglichen Ansatz zunächst insgesamt 1,619 Mrd. Euro. Die Spitzabrechnungen 2004 und 2005 führten im Ergebnis zu einer weiteren Verminderung der Finanzausgleichsmasse um 22 Mio. Euro, so dass die **verfügbare Finanzausgleichsmasse** (unter Berücksichtigung einer deutlich unter dem bisherigen Ansatz liegenden Abrechnung des Finanzausgleiches 2005) 1,604 Mrd. Euro umfasste. Dies entspricht gegenüber 2005 einer Erhöhung um 7,2 %. Eine Ursache für den hohen Anstieg liegt in den gegenüber 2005 deutlich verminderten Abrechnungsbeträgen aus vergangenen Finanzausgleichsjahren. Nach dem Nachtragshaushalt umfasste sie 1,665 Mrd. Euro.

Die **Teilmasse der allgemeinen Zuweisungen** stieg 2006 – einschließlich der Erhöhung durch den Nachtragshaushalt um 34,29 Mio. Euro – auf 1,216 Mrd. Euro. Die **allgemeinen Zuweisungen** für die **Landkreise** betragen 363 Mio. Euro. Sie lagen um 12,4 % über dem Wert des Vorjahres.

Der **Sozialhilfelausgleich** dotierte sich 2006 mit 116,555 Mio. Euro. Er wurde durch den Nachtragshaushalt um 3,198 Mio. Euro erhöht. Die Zuweisungen für den einzelnen Sozialhilfeträger errechnen sich, indem der Durchschnittsbetrag der jährlichen Aufwendungen je Leistungsempfänger mit der Zahl der Leistungsempfänger bei dem jeweiligen Träger multipliziert wird. Erstattungen von Aufwendungen aufgrund anderer Rechtsvorschriften werden angerechnet. Die Zuweisung beträgt höchstens 90 % der tatsächlichen Aufwendungen.

Die **Straßenbaulastzuweisungen** umfassten 2006 33,234 Mio. Euro und stagnieren

damit weiterhin auf dem Niveau von 2003. Die Baulastträger für Kreisstraßen erhalten dabei jährlich 7.414 Euro je Kilometer Kreisstraße.

Die **Investitionshilfen** betragen 2006 199,8 Mio. Euro. Der Nachtragshaushalt erhöhte den ursprünglichen Ansatz um 5,483 Mio. Euro. Den **Landkreisen** wurden davon nach Erhöhung ihres Anteils rund 40 Mio. Euro zugewiesen.

Die **Zuweisungen zur Schülerbeförderung** an die **Landkreise** betragen 2006 17,933 Mio. Euro. Insgesamt stagnierten die Zuweisungen zur Schülerbeförderung und umfassen weiterhin für alle Kommunen 20,452 Mio. Euro. Die Leistungen bemessen sich jeweils hälftig nach dem Verhältnis der Fläche der Gebietskörperschaften und nach der Schülerzahl des jeweils vorvergangenen Schuljahres.

Die **Kostenerstattung nach dem Aufnahmegesetz** wurde 2006 unter Einschluss der Erhöhung um 1,575 Mio. Euro durch den Nachtragshaushalt auf 57,403 Mio. Euro vermindert. Von dem zur Verfügung stehenden Ansatz wurden 438 Mio. Euro an die Landkreise erstattet. Die 2004 in das Finanzausgleichsgesetz eingefügte **Jugendpauschale** betrug 2006 weiterhin 6,391 Mio. Euro. 5,091 Mio. Euro standen für die Landkreise bereit. Die Mittel werden nach Einwohnerzahl aufgeteilt.

Für die mit dem **Ersten Funktionalreformgesetz, dem Bodenschutz-Ausführungsgesetz Sachsen-Anhalt sowie dem Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt übertragenen Aufgaben** erhielten die Landkreise und kreisfreien Städte zudem für das Jahr 2006 einen **Ausgleich** in Höhe von 5,175 Mio. Euro. Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt unabhängig von ihrer Finanzkraft zu 90 % nach der Einwohnerzahl und zu 10 % nach der Fläche. Auf die **Landkreise** entfiel ein Anteil von 4,145 Mio. Euro.

Die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** betragen in Sachsen-Anhalt 2006 insgesamt 278 Mio. Euro. Rund 158 Mio. Euro entfielen auf die Landkreise. Mit dem Nachtragshaushalt wurden hier 18,177 Mio. Euro zusätzliche Mittel bereitgestellt.

Außerhalb des Finanzausgleiches waren für die Kommunen 1,402 Mrd. Euro in den verschiedenen Einzelplänen vorgesehen.

e) Thüringen

Im Freistaat Thüringen war bereits gegen Ende 2005 ein Doppelhaushalt für 2006/2007 beschlossen worden. Im Ergebnis verringerte sich die **verfügbare Finanzausgleichsmasse** 2006 im Vergleich zum Vorjahr um 10,8 % auf 1,558 Mrd. Euro. Eine Ursache für die überaus deutliche Minderung war die **Entnahme von 132,05 Mio. Euro** aus der Finanzausgleichsmasse, da die **Förderung von Kindertagesstätten künftig nicht mehr im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs**, sondern aus den Einzelplänen des Kultusministers und des Ministers für Soziales, Familie und Gesundheit erfolgt. Weitere 2,6 Mio. Euro wurden zudem dem kommunalen Finanzausgleich zur Förderung der Schuljugend- und -sozialarbeit entnommen und in den Haushalt des Ministers für Soziales, Familie und Gesundheit umgeschichtet.

Ursprünglich hatte der Freistaat in einem weitaus größeren Umfang eine Herausnahme der besonderen Zuweisungen aus dem Ausgleichssystem geplant. Dabei ging es im Wesentlichen um die Zuweisungen für Kindertagesstätten, den Schullastenausgleich, die Schülerbeförderung und die Zuweisungen an den kommunalen Träger von Theatern, Orchestern, Museen und Musikschulen sowie sämtliche projektgebundene investive Zuweisungen. Sowohl in der Haushaltsplanung als auch in der Bewirtschaftung war ursprünglich avisiert, sie künftig ressortabhängig zu gestalten.

Wird von diesen Umschichtungen abstrahiert, so resultiert aber immer noch ein Rückgang der Finanzausgleichsmittel um 3,1 %. Dieser Rückgang liegt auch darin begründet, dass der Freistaat Thüringen die **2005 einmalig bereitgestellten zusätzlichen Mittel aus dem Landeshaushalt** in Höhe von 26,6 Mio. Euro, die die Schlüsselzuweisungen verstärkten, 2006 wie angekündigt **nicht mehr leistet**.

Seit 2005 beteiligt der Freistaat Thüringen zudem die Kommunen über eine **Minderung der Finanzausgleichsmasse** hälftig an den nach § 3 Altschuldenregelungsgesetz vom 6.3.1997⁹⁾ an den Bund abzuführenden Erstattungen. Bis dato wurden die Erstattungen durch Zahlungen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen (PMO-Vermögen) abgedeckt. Die Minderung betrug 2006 wie bereits 2005 13,4 Mio. Euro.

Geblichen ist 2006 auch die Bemessung der zusätzlich zum rechnerischen Ergebnis des um die Schlussabrechnung des Finanzausgleichs 2004 bereinigten Steuerverbundes **der Finanzausgleichsmasse zugeführten**, bis 2004 vom Innen- und Sozialressort gezahlten **Mittel zu Kostenerstattungen für kommunalisierte Aufgaben** in einem Volumen von 58,477 Mio. Euro.

Im Ergebnis sanken die **Schlüsselzuweisungen** an die **Landkreise** 2006 von 135,5 Mio. Euro um 3,1 % auf einen Wert von 257,2 Mio. Euro. Die **Gemeinden und Städte** erhielten ebenfalls um 3,1 % niedriger ausfallende **Schlüsselzuweisungen** in Höhe von 771,6 Mio. Euro. Die **Vorweg-Schlüsselzuweisungen an zentrale Orte**, die eigentlich bereits 2005 auf Null gefahren werden sollten, blieben auch 2006 auf dem Niveau von 5 Mio. Euro erhalten.

Die **Auftragskostenpauschale** an die kreisfreien Städte und an die Landkreise für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren Verwaltungsbehörde wurde 2001 und 2005 massiv angehoben, weil seit dem 1.1.2001 die bisher außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gezahlten pauschalierten Beträge zur Abgeltung der den Landkreisen aus der Kommunalisierung der staatlichen Aufgaben des Landratsamtes entstehenden Personalkosten und seit 2005 die bisher vom Innenministerium außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gezahlten Erstattungen für die 1998 erfolgte Kommunalisierung der staatlichen Aufgaben des Landratsamtes in den kommunalen Finanzausgleich gezogen wurden. Gleiches galt für bis 2004 vom Sozialministerium gezahlte Erstattungen für die Kommunalisierung staatlicher Sonderbehörden wie etwa die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung. 2006 blieb der Ansatz der Auftragskostenpauschale auf dem Niveau des Vorjahres in Höhe von 136,5 Mio. Euro bestehen.

2003 erhöhten sich der allgemeinen Tendenz entgegenstehend die **Zuweisungen für Theater und Orchester** um 2,2 % auf 60,178 Mio. Euro. Der Betrag stagnierte 2006 wie bereits 2004 und 2005. Der funktionslos gewordene **Sozialhilfelausgleich** lief 2006 aus. Bereits 2005 war er deutlich von 45,192 Mio. Euro auf 5 Mio. Euro heruntergefahren worden.

Der bereits 2003 massiv von 17,90 Mio. Euro auf 11,1777 Mio. Euro und in den Folgejahren weiter gekürzte Ansatz der Mittel zur **Schülerbeförderung** wurde 2006 erneut um 9,9 % auf 9,059 Mio. Euro gesenkt. Damit hat sich innerhalb von nur vier Jahren der Ansatz nahezu halbiert. Die Mittel werden an die Schulträger als anteilige Deckung der Kosten der Schülerbeförderung zu 3/5 nach der Fläche und zu 2/5 nach der Schülerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte ausgezahlt.

2006 entfielen aus der Dotierung des Finanzausgleichs die **bisherigen Ansätze zur Förderung der Kinderbetreuung**, die nunmehr aus den Einzelplänen des Kultusministers und des Ministers für Soziales, Familie und Gesundheit erfolgen soll. Die bisherige Mittelausstattung betrug 129,05 Mio. Euro. Damit wird bei der Entnahme entgegen der ansonsten erfolgenden Mittelkür-

⁹⁾ BGBl. I 1997, 134.

zungen für diese Posten ein Zuwachs um 3 Mio. Euro oder 2,3 % unterstellt.

Der **Schullastenausgleich**, der einen Beitrag an die Schulträger zu den laufenden sächlichen Schulkosten (Sachkostenbeitrag) leistet und bereits 2001 deutlich reduziert wurde, wurde ebenfalls 2003 sehr deutlich um 10,9 % auf 84,253 Mio. Euro verringert und reduzierte sich gegenüber dem Jahr 2000 somit um knapp ein Viertel. Auch 2004 und 2005 wurde der Ansatz nochmals um zusammen 8,1 % auf 77,4 Mio. Euro verengt. 2006 wurde die Reduzierung weiter fortgesetzt. Nach einer Kürzung um 2,6 % betrug der Ansatz entsprechend nur noch 75,4 Mio. Euro.

Die **Investitionspauschale** an die **Landkreise** blieb 2006 auf dem 2005 um 6,6 % auf 34,13 Mio. Euro gesenkten Niveau erhalten. Die einzelnen Landkreise erhielten je 19,01 Euro pro Einwohner nach Maßgabe der Einwohnerzahlen zum 31.12.2004. Die Investitionsförderung liegt im Kreisbereich, d.h. unter Einschluss der Investitionspauschale an die kreisangehörigen Gemeinden, in der Pro-Kopf-Dotierung unter der Förderung der kreisfreien Städte.

Die bereits 2004 erheblich um ein Drittel auf 9,211 Mio. Euro und sodann 2005 weiter um nochmals 24 % auf 7 Mio. Euro reduzierten **Zuweisungen für Straßen in Bau- lastträgerschaft der Kommunen** wurden ebenfalls um 7,1 % auf einen Ansatz von nun nur noch 6,5 Mio. Euro vermindert.

Die **Investitionspauschale für Schulgebäude**, die bereits 2005 einen dramatischen Einschnitt um 23,8 % erfahren musste, wurde 2006 ebenfalls weiter gekürzt und lag schließlich bei einem Ansatz von nur noch 22,2 Mio. Euro. Sie verkürzte sich damit um 8,3 %.

Wie auch im Saarland wurde 2003 die Kommunalisierung der überörtlichen Sozialhilfe in Thüringen durch ein Sondergesetz und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs geregelt. Der außerhalb des Finanzausgleichs ausgereichte **kommunale Mehrbelastungsausgleich an die örtlichen Träger der Sozialhilfe und sonstiger Leistungen für ihre Nettoaufwendungen aufgrund der Kommunalisierung der überörtlichen Sozialhilfe** betrug 2006 280 Mio. Euro. Er sank damit um 5,4 %. Die Erstattung des Landes setzt an dem künftigen Aufgabenzuwachs – die Vergleichsgrundlage ist der Aufwand des Jahres 2002 – an. Die kommunale Seite wird danach 2006 und 2007 mit 40 % und schließlich ab 2008 dauerhaft mit 50 % an dem Aufwandszuwachs beteiligt.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Aus-

gleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld-II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** betrug in Thüringen 2006 wie bereits 2005 insgesamt 168 Mio. Euro.

II. Kreisumlage

Die Kreisumlage ist das **einzige** nennenswert **gestaltbare Einnahmeinstrument** der Landkreise. Entsprechend muss die ursprünglich als Spitzenbedarfsinstrument konzipierte Kreisumlage in Zeiten zunehmender Ausgaben zwangsläufig dazu herhalten, die strukturellen Defizite im Bereich der Landkreiseinnahmen auszugleichen. Dabei hat sich in den vergangenen Jahren eine zunehmende Anspannung der Kreisumlage gezeigt, die vor allem auf die wachsenden Ausgabebelastungen der Landkreise durch von außen herangetragene und geformte Aufgaben zurückzuführen ist. So ist die Kreisumlage über die Jahre hinweg nahezu parallel zu der Entwicklung der Ausgaben für soziale Leistungen angestiegen (vgl. insofern Abb. 1 und Abb. 2 in diesem Heft, S. 169/170).

1. Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen

Während die Jahre 2001 bis 2003 auf der gemeindlichen Ebene durch die großen Einbrüche im Bereich der Steuereinnahmen geprägt waren und diese ihren Widerhall in den mit ein bis zwei Jahren Frist **nachlaufenden Kreisumlagegrundlagen** fanden, hatten sich die gemeindlichen Steuereinnahmen durch die hohen Zuwächse bei der Gewerbesteuer ab dem Jahr 2004 wieder stabilisiert. Wie erwartet ließen deshalb auch die Kreisumlagegrundlagen 2006 eine Erholungstendenz erkennen.

Allerdings muss man sich davor hüten, ähnlich exorbitante Zuwachsraten nun auch in den Kreisumlagegrundlagen zu vermuten, wie sie in den vergangenen Jahren aus verschiedenen Städten und Gemeinden gemeldet wurden. Zunächst darf bei der Betrachtung der gemeindlichen Einnahmewicklung der Fokus nicht nur auf die Entwicklung der Gewerbesteuer verengt werden. Vielmehr muss daneben auch die Entwicklung des für den kreisangehörigen Raum besonders wichtigen **gemeindlichen Einkommensteueranteils** in den Blick genommen werden. Dieser war in den vergangenen Jahren – nicht zuletzt steuerreformbedingt – jedoch mit deutlichen **Minusraten** ausgestattet und schlägt sich auch mit solchen in den Kreisumlagegrundlagen nieder.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass die in die Kreisumlagegrundlagen eingehenden Gewerbesteuereinnahmen durch den Ansatz der aus der Steuerkraftfeststellung des kommunalen Finanzausgleichs bekannten **Nivellierungshebesätze** nicht in

ihrer Gänze erfasst werden, sondern nur von vornherein zu einem Teil in die Kreisumlagegrundlagen Eingang finden. In einigen Bundesländern werden dadurch bis zu 20 % des tatsächlichen Gewerbesteueraufkommens nicht erfasst.

Des Weiteren hat die Gewerbesteuer, welche im Wesentlichen den gemeindlichen Steuerboom der vergangenen Jahre trug, im kreisangehörigen Raum ein deutlich geringeres Gewicht am Gesamtsteueraufkommen, als dies bei den kreisfreien Städten der Fall ist. Aufgrund des **höheren Gewichts des gemeindlichen Einkommensteueranteils** in den kommunalen Gesamtsteuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden in den vergangenen drei Jahren entsprechend um einige Prozentpunkte niedrigere Zuwächse in den Gesamtsteuereinnahmen verzeichnen als die kreisfreien Städte.

Der dämpfende Effekt auf die Kreisumlage wird schließlich dadurch verstärkt, dass auch die **gemeindlichen Schlüsselzuweisungen**, die die Kreisumlagegrundlagen komplettieren, in den vergangenen Jahren angesichts der insgesamt hohen Steuermindereinnahmen sowie der noch hinzutretenden hohen negativen Abrechnungen aus den kommunalen Finanzausgleichen vergangener Jahre ebenfalls stark rückläufig waren.

Gegenüber 2005 **erhöhten** sich 2006 die **Kreisumlagegrundlagen im bundesdeutschen Durchschnitt um 4,9 %**. Sowohl zwischen den einzelnen Landkreisen als auch bereits im Ost-West-Vergleich streuten die Entwicklungen erheblich. Auch 2006 mussten zudem zahlreiche Landkreise Minderungen bei den Umlagegrundlagen hinnehmen.

Die rückläufigen Kreisumlagegrundlagen kamen insbesondere in den neuen Bundesländern zum Tragen. Bei **zwei Drittel der insgesamt 86 ostdeutschen Landkreise** musste 2006 ein negatives Vorzeichen bei der Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen verzeichnet werden. Für die Gesamtheit der **ostdeutschen Landkreise nahmen** die Kreisumlagegrundlagen trotzdem aufgrund der atypischen Entwicklung in Brandenburg um **0,7 % zu**. Die **Landkreise in den alten Bundesländern** konnten dagegen in ihrer Gesamtheit auf **um 5,6 % gestiegene Grundlagen** der Kreisumlage blicken. Auch **10 % der westdeutschen Landkreise** mussten indes 2006 mit gesunkenen Kreisumlagegrundlagen umgehen.

Die **höchsten Umlagegrundlagenminderungen** mussten die Landkreise in **Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt** verzeichnen. Am deutlichsten sanken die Umlagegrundlagen in Mecklenburg-Vorpommern, wo die Landkreise eine Minderung um 4,7 % bewältigen mussten. Überhaupt nur zwei Landkreise

wiesen mit 0,4 % und 6 % eine positive Wachstumsrate auf. Zwischen den übrigen Landkreisen streuten die Kreisumlagegeminde- rungen nicht übermäßig. Im negativen Bereich lag auch die Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen in Sachsen mit einer Minderungsrate von 2,2 %. Lediglich zwei Landkreise hatten einen Zuwachs aufzuweisen. Dieser lag bei 0,9 % bzw. 0,7 %. In den übrigen Kreisen streute auch in Sachsen das Ergebnis kaum zwischen den Landkreisen. Die höchste Minderungsrate betrug 4,9 %. In Sachsen-Anhalt lagen 17 der 21 Landkreise im Bereich negativer Wachstumsraten. Der Landesdurchschnitt von -1 % wird allerdings verzerrt durch den hohen Aufwuchs der Kreisumlagegrundlage in einem einzelnen Landkreis um 22,3 %. Ohne diesen wäre die negative Wachstumsrate doppelt so hoch ausgefallen.

Leichte Zuwächse um 0,7 % konnten die Landkreise in **Thüringen** verzeichnen. Allerdings blickten auch hier neun der 17 Landkreise auf abnehmende Kreisumlagegrundlagen.

In **Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen** und in **Hessen** lagen die Zuwächse in den Kreisumlagegrundlagen demgegenüber schon deutlich höher. Am niedrigsten fielen die Zuwächse in Niedersachsen mit 3,5 % aus. Innerhalb des Landes lag die Spannbreite zwischen 0,7 % und 14 %. Drei Landkreise hatten zweistellige Zuwachsraten. Zwei Landkreise mussten allerdings auch mit negativen Zuwachsraten umgehen. In Nordrhein-Westfalen und in Hessen nahmen die Kreisumlagegrundlagen im Durchschnitt um 4,3 % zu. In Hessen wurde das Ergebnis allerdings durch den hohen Aufwuchs der Kreisumlagegrundlagen in zwei Landkreisen um 28,7 % und 15,7 % verzerrt. Ohne sie hätte der Zuwachs lediglich bei 1,5 % gelegen. Fünf der 21 Landkreise mussten zudem mit Minderungsraten umgehen. In Nordrhein-Westfalen wiesen ebenfalls zwei Kreise Zuwachsraten im zweistelligen Bereich – genauer: leicht über 10 % – auf.

Bei 6 % lagen die Zuwächse in den Kreisumlagegrundlagen in **Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein** und **Rheinland-Pfalz**. In Baden-Württemberg ergab sich im Durchschnitt ein Zuwachs der Kreisumlagegrundlagen um 6 %. Dahinter stand allerdings eine recht heterogene Entwicklung. Fünf Landkreise konnten 2006 mit zweistelligen Zuwachsraten in den Kreisumlagegrundlagen operieren. Ihnen standen drei Landkreise mit Minderungsraten in den Kreisumlagegrundlagen gegenüber. In Schleswig-Holstein wird das Landesergebnis von einem Kreisumlagegrundlagenzuwachs von 6,6 % durch die hohen Zuwächse in zwei Kreisen verzerrt. Ohne sie hätte es eine um nahezu zwei Prozentpunkte verminderte Zuwachsrate gegeben. In Rheinland-Pfalz waren es fünf Landkreise, die

eine zweistellige Zuwachsrate in ihren Kreisumlagegrundlagen aufwiesen. Hier erhöhten sich die Kreisumlagegrundlagen landesdurchschnittlich um 6,3 %.

Die höchsten Kreisumlagegrundlagenzuwächse waren 2006 in **Brandenburg**, in **Bayern** und im **Saarland** bei einem Plus von knapp 8,4 %, knapp 9 % und 9,6 % festzustellen. In Brandenburg fielen lediglich zwei Landkreise von dieser Entwicklung ab. Einer wies eine deutlich verminderte Zuwachsrate auf. Der andere musste sogar mit einer Minderungsrate von 9,1 % umgehen. In Bayern trugen 24 der 71 Landkreise die Entwicklung mit zweistelligen Zuwachsraten. Sechs von ihnen lagen sogar bei oder über 20 %. Sie verdeckten, dass elf der Landkreise überhaupt keine Zuwächse, sondern Minderungen in den Kreisumlagegrundlagen zu verkraften hatten. Im Saarland schließlich waren zwar bundesweit die höchsten Zuwächse in den Kreisumlagegrundlagen bei einer Betrachtung der Landesdurchschnitte zu verzeichnen, dies lag allerdings in einem erheblichen Maße an dem Aufwuchs in einem der saarländischen Landkreise um mehr als 20 %.

2. Gestaltung der Kreisumlagehebesätze

Erst aus dem Zusammenspiel der Kreisumlagegrundlagen mit dem Kreisumlagehebesatz ergibt sich das Kreisumlagesoll.

Nachdem angesichts der Lasten aus Hartz IV, der verminderten Zuweisungen der Länder sowie der schwachen Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen 2005 die Kreisumlagehebesätze zum Teil in recht deutlichem Umfang angehoben werden mussten, wurden 2006 in der überwiegenden Zahl der Landkreise die Hebesätze beibehalten oder eine Senkung durchgeführt. Entsprechend nahm der theoretische Kreisumlagehebesatz, der notwendig wäre, um das gesamte Kreisumlageaufkommen (einschließlich des Aufkommens der Sonderumlagen) der 323 Landkreise zu finanzieren, nur um 0,4 Hebesatzpunkte oder 1 % auf nunmehr 44,25 Hebesatzpunkte zu.

Bei einer Betrachtung getrennt nach Ost und West zeigen sich dabei allerdings gewisse Unterschiede, die der unterschiedlichen Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen geschuldet sind. Während für die **alten Bundesländer** der theoretisch zur Erzielung des gesamten westdeutschen Kreisumlageaufkommens notwendige Kreisumlagehebesatz **um 0,6 %** oder **0,3 Hebesatzpunkte über dem Vorjahreswert** lag, wurden in den **neuen Bundesländern** die Umlagesätze um rund 2,5 % erhöht. Der theoretische Kreisumlagehebesatz zur Erzielung des gesamten ostdeutschen Kreisumlageaufkommens lag 2006 **um 0,9 Hebesatzpunkte über** dem Wert des Vorjahres.

Deutlich vom aufgezeigten Trend hob sich die Entwicklung der Kreisumlagehebesätze

in **Mecklenburg-Vorpommern** ab. Hier mussten aufgrund der schlechten Kreisumlagegrundlagenentwicklung die Kreisumlagehebesätze in einem höheren Ausmaß um landesdurchschnittlich 10,2 % oder 3,2 Hebesatzpunkte erhöht werden. Die Landkreise dort mussten allerdings auch die bundesweit höchsten Einbrüche in den Kreisumlagegrundlagen hinnehmen. In zwei der zwölf Landkreise wurden Kreisumlagehebesätze um mehr als 4 Hebesatzpunkte nach oben verändert. Lediglich ein Landkreis konnte den Kreisumlagehebesatz des Vorjahres halten.

Mit einem größeren Abstand folgten sodann die Kreise in den Ländern **Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen** und **Nordrhein-Westfalen**. Mit Ausnahme Sachsens liegen damit auch 2006 die Länder an der Spitze, die bereits 2005 die höchsten Zunahmen in den Kreisumlagehebesätzen verzeichnen mussten. Die deutlichste Zunahme in diesem Quintett weisen die Landkreise in Sachsen-Anhalt mit einer Zunahme um landesdurchschnittlich 3,5 % oder 1,4 Hebesatzpunkte auf. Nur drei Landkreise konnten ihren Kreisumlagehebesatz halten, einer konnte ihn senken. Die Hebesatzsteigerungen in Schleswig-Holstein fielen mit 3,2 % kaum geringer aus. Eine maßgebliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang allerdings die Anhebung des Kreisumlagehebesatzes in einem der schleswig-holsteinischen Kreise um 6 Hebesatzpunkte. In Sachsen nahmen die Kreisumlagehebesätze um landesdurchschnittlich 3 % oder 0,7 Hebesatzpunkte zu. Sieben Landkreise liegen allerdings deutlich darunter. 2005 war demgegenüber allein in Sachsen der Kreisumlagesatz nahezu stabil gehalten worden. Auch in Thüringen sind neun der 17 Landkreise deutlich unter dem landesdurchschnittlichen Wert einer Erhöhung der Kreisumlagesätze um 2,8 % oder einem Hebesatzpunkt. In Nordrhein-Westfalen war die Entwicklung (Zunahme um 2,6 % oder einem Hebesatzpunkt) maßgeblich geprägt durch vier Kreise. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass die dort zu verzeichnenden hohen Steigerungsraten daher rühren, dass die Nettobelastungen aus Hartz IV nun voll in die Kreisumlage einbezogen und nicht mehr außerhalb im Rahmen einer Vereinbarung abgerechnet werden.

Die Hebesatzsteigerungen in **Hessen** und **Rheinland-Pfalz** um landesdurchschnittlich 1,5 % bzw. 1,8 % fallen demgegenüber schon weiter ab. In Hessen bedeutet dies aber immer noch eine Zunahme der Kreisumlagehebesätze (einschließlich Schulumlage) um 0,8 Hebesatzpunkte. In sieben der 21 hessischen Landkreise wurde überdies der Kreisumlagehebesatz deutlicher um 1 bis 2,5 Hebesatzpunkte angehoben. In Rheinland-Pfalz bedeutet die etwas höhere prozentuale Steigerung aufgrund der niedrigeren Kreisumlagesätze nur eine Anhe-

bung um landesdurchschnittlich 0,7 Hebesatzpunkte. Die Streubreite zwischen den Landkreisen ist dabei äußerst gering.

In **Niedersachsen** und **Brandenburg** erhöhten sich die Kreisumlagehebesätze ebenfalls. In Niedersachsen, wo die Kreisumlagehebesätze um knapp 0,2 Hebesatzpunkte (= 0,3 %) zunahm, liegen die Kreisumlagehebesätze damit weiterhin vielfach bereits jenseits der 50 %-Marke. In Brandenburg hoben nur zwei Landkreise 2006 die Kreisumlagehebesätze an. Vier senkten sie dagegen. In den verbleibenden neun Landkreisen blieb es beim alten Hebesatz. Nahezu stagnierend waren auch die Kreisumlagehebesätze in **Baden-Württemberg**. Insgesamt fünfzehn Landkreise verminderten ihren Kreisumlagehebesatz, während allerdings die überwiegende Anzahl der restlichen Landkreise den Kreisumlagehebesatz konstant hielt.

Eine leichte Senkung um 0,4 % erfuhren die Kreisumlagehebesätze auch im **Saarland**, wo allerdings die Sätze auch am höchsten liegen. Zudem können die saarländischen Landkreise auf die im Vergleich höchsten Zuwächse in den Kreisumlagegrundlagen blicken. Am stärksten wurden die Kreisumlagehebesätze in **Bayern** mit landesdurchschnittlich 2,2 % gesenkt.

3. Entwicklung des Kreisumlagesolls

Aus dem Zusammenwirken von Umlagegrundlagenentwicklung und Hebesatzgestaltung resultierte **2006** per Saldo bundesweit ein um rund **5,4 % höheres Kreisumlagesoll** als im Vorjahreszeitraum. Das gesamte **Kreisumlagesoll der westdeutschen Landkreise erhöhte** sich um **5,5 %** und die **Kreisumlageeinnahmen der ostdeutschen Landkreise nahmen** um **4,8 % zu**. Trotzdem ist es sowohl in den west- als auch in den ostdeutschen Landkreisen nicht gelungen, die Finanzsituation der Landkreise zu stabilisieren.

Die höchsten **Zuwächse** im erzielten Kreisumlagesoll wiesen 2006 die Landkreise im **Saarland** mit einer Zunahme von knapp 9,1 % und die Kreise in **Schleswig-Holstein** mit einem Zuwachs um knapp 10 % aus.

Es folgen die Landkreise in **Brandenburg** und **Rheinland-Pfalz**. Hier steigerte sich das Aufkommen aus der Kreisumlage vor dem Hintergrund der zunehmenden Kreisumlagegrundlagen sowie aufgrund der in Rheinland-Pfalz vorgenommenen Kreisumlagehebesatzanhebungen um knapp 8,5 % bzw. 8,7 %. Trotzdem konnte jedoch das Niveau der Haushaltsfehlbeträge und der Kassenkreditbestände nicht vermindert werden. Vielmehr nahm es in beiden Ländern sehr deutlich zu.

Eine deutliche Zunahme des Aufkommens aus der Kreisumlage um 6 % und etwas mehr war auch für die Landkreise in **Nordrhein-Westfalen**, in **Bayern**, in **Hessen**

sowie die Landkreise in **Baden-Württemberg** zu verzeichnen, wobei Hebesatzanpassungen und Kreisumlagegrundlagenänderungen ein unterschiedliches Gewicht zukam.

Hohe Aufkommenszuwächse in der Kreisumlage ergaben sich auch für die Landkreise in **Mecklenburg-Vorpommern** in Höhe von 5 %. Allerdings konnten sie nur zum Preis deutlicher Hebesatzanpassungen erreicht werden und reichten nicht aus, um die Fehlbetragsentwicklung zu stoppen. In **Niedersachsen** erhöhte sich das Kreisumlagesoll um 3,8 %, in **Thüringen** um 3,5 %. Dagegen fiel die Zunahme des Kreisumlageaufkommens in **Sachsen-Anhalt** mit 2,5 % schon ab.

Nur leichte Zuwächse konnten dagegen die Landkreise in **Sachsen** mit 0,7 % aufweisen, die zudem nur durch zusätzliche Kreisumlagehebesatzanspannungen möglich waren.

III. Gebühren

Die Entwicklung der **Gebühreneinnahmen der Landkreise** zeigte **2006** in den west- und in den ostdeutschen Bundesländern weiterhin gegenläufige Tendenzen auf. Während für die **westdeutschen Landkreise** für **2006** ein **Zuwachs der Gebühreneinnahmen um 1,1 %** zu verzeichnen war, **sanken die Einnahmen aus Gebühren in den ostdeutschen Kreishaushalten um 1,4 %**. Die Ursache hierfür ist nicht allein bei der Verselbstständigung von Gebühreneinrichtungen zu suchen, sondern ist auch wirtschaftlich bedingt.

Da aufgrund von **Ausgliederungen** Kosten rechnender Einrichtungen die Kreishaushalte in Bezug auf die voraussichtliche und tatsächliche Entwicklung dieser Einnahmeposition nur bedingt aussagefähig sind, wenn das reine Kassenaufkommen verglichen wird, führen die kommunalen Spitzenverbände seit einigen Jahren zusätzliche Befragungen bei ihren Mitgliedern bezüglich der Ausgliederung von Einrichtungen aus dem kommunalen Haushalt durch.

Nach den **Ergebnissen der Haushaltsumfrage** waren Ausgliederungen, die sich 2006 mit Auswirkungen auf die Gebühren vollzogen, sowohl bei den Landkreisen in den alten Bundesländern als auch in den Landkreisen in den neuen Bundesländern zu berücksichtigen. In den Landkreisen der neuen Bundesländer machte sich der Ausgliederungseffekt stärker bemerkbar. Betroffen waren insbesondere Sachsen und Brandenburg, wo jeweils von zwei bzw. einem Landkreis die Abfallentsorgung gebühreneinnahmehindernd aus dem Kernhaushalt ausgelagert wurde. Der entsprechende Effekt lässt sich mit rund 3 Prozentpunkten taxieren. In den alten Bundesländern ist der Effekt durch die Ausgliederung des Rettungsdienstes aus dem Kernhaushalt eines niedersächsischen Landkreises mit

0,4 Prozentpunkten deutlich niedriger anzusetzen.

Sowohl in den west- als auch in den ostdeutschen Landkreisen schlug sich demgegenüber aufkommenserhöhend nieder, dass infolge der Abschaffung der Eigenheimzulage 2006 im Bereich der **Baugenehmigungen** eine Belebung festzustellen war. Negativ wirkten sich dagegen weiterhin die Änderungen im Verbrauchsverhalten (z.B. rückläufige Abfallmengen) aus.

Der Blick auf die Veränderung des Gebührenaufkommens zwischen zwei Jahren vernebelt etwas den starken Gebühreneinbruch, mit dem insbesondere die Landkreise in den neuen Bundesländern nicht zuletzt aufgrund der brachliegenden Baukonjunktur zu kämpfen haben. Die Talfahrt der Gebühren vor allem in den neuen Bundesländern wird besonders deutlich, wenn ein längerer Entwicklungszeitraum betrachtet wird. Während sich in den zehn Jahren von 1996 bis 2006 die Gebühren der westdeutschen Landkreise um rund 12,5 % verminderten, reduzierte sich das Gebührenaufkommen der ostdeutschen Landkreise im gleichen Zeitraum massiv um 28 %. Auch wenn sowohl in den west- als auch in den ostdeutschen Landkreisen ein gewisser Anteil der Rückgänge Ausgliederungen geschuldet ist, so stimmt doch diese Entwicklung äußerst nachdenklich.

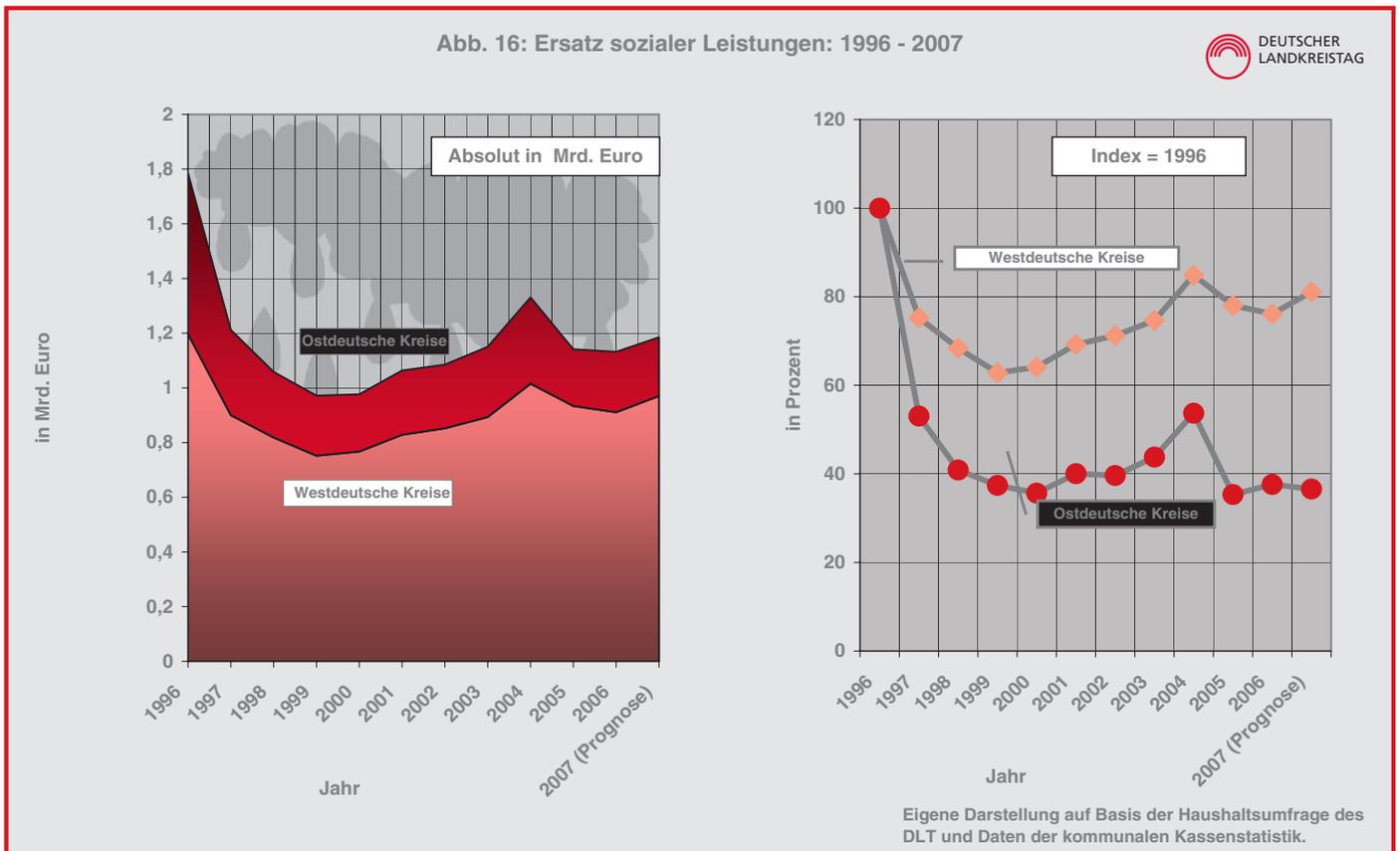
IV. Ersatz von sozialen Leistungen

Die Einnahmeposition Ersatz von sozialen Leistungen war in den vergangenen Jahren in ihrer Entwicklung stark durch das Wirken der **Pflegeversicherung** geprägt, die insbesondere aufgrund der Umstellung vom Brutto- auf das Nettoprinzip für kräftige Minusraten sorgte. Die Ersätze für soziale Leistungen außerhalb von Einrichtungen waren von dieser Umstellung unberührt, so dass seit 1996 ihr Gewicht innerhalb der Einnahmeposition Ersatz für soziale Leistungen kontinuierlich zugenommen hatte. Aufgrund des in der Ausgangslage recht unterschiedlichen Gewichts der Ersätze für soziale Leistungen in und außerhalb von Einrichtungen in den west- und den ostdeutschen Landkreisen (als Spiegelbild der Struktur der sozialen Leistungen) wirkte sich die Umstellung vom Brutto- auf das Nettoprinzip entsprechend unterschiedlich auf die Minderungsraten aus (vgl. zur Entwicklung: Abb. 16).

2005 kam es mit der Ablösung des bisherigen Nebeneinanders der Arbeitslosenhilfe auf der einen und der Hilfe zum Lebensunterhalt erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger auf der anderen Seite durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) durch das **Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003⁹⁾** zu einer erneuten Zäsur. Mit dem grundsätzlichen Wechsel

⁹⁾ BGBl. I 2003, 2954.

Abb. 16: Ersatz sozialer Leistungen: 1996 - 2007



Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsumfrage des DLT und Daten der kommunalen Kassenstatistik.

der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das neue Leistungssystem entfielen die bislang von den Kommunen für diesen Personenkreis vereinnahmten Ersätze von sozialen Leistungen. Auch die kommunale Trägerschaft für die Leistungen für Unterkunft und Heizung bedingt keine gegenläufige Entwicklung, da das im Rahmen der Grundversicherung für Arbeitsuchende zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen zunächst die Geldleistungen der Agentur für Arbeit mindert. Erst soweit Einkommen und Vermögen darüber hinaus zu berücksichtigen sind, mindert es die Geldleistungen der kommunalen Träger.

„Hauptbetroffene“ waren diesmal die Ersätze für soziale Leistungen außerhalb von Einrichtungen, während die bereits durch die Einführung der Pflegeversicherung im Niveau gesenkten Ersätze – v.a. für soziale Leistungen innerhalb von Einrichtungen – unberührt blieben. Mit dem grundsätzlichen Wechsel der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger in das neue Leistungssystem entfielen die bislang von den Kommunen für diesen Personenkreis vereinnahmten Ersätze von sozialen Leistungen. Insoweit verschob sich abermals das Gewicht zwischen den Ersätzen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen. Hinzu kamen als Sondereffekte die Verschiebungen durch die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg sowie die veränderte Buchungspraxis in Sachsen-Anhalt.¹⁰⁾

Auch 2006 kam es zu einer Aufgabenverlagerung, die Auswirkungen auf die Einnahmen der Landkreise aus Ersätzen für sozia-

le Leistungen hatte. So wurde in **Sachsen** zum 1.1.2006 **dem Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch¹¹⁾** die Aufgabenverantwortung für verschiedene Leistungen vom Kommunalen Sozialverband (KSV) auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe – d.h. auf die Landkreise und kreisfreien Städte – überführt. Konkret sind ab dem Jahr 2006 die Landkreise und kreisfreien Städte neben ihrer bisherigen Zuständigkeit für ambulante Leistungen auch für alle sonstigen Leistungen an Personen zuständig, die das 18. Lebensjahr noch nicht oder schon das 65. Lebensjahr vollendet haben. Diese Aufgaben waren bereits in der Vergangenheit zu großen Teilen auf die örtlichen Träger delegiert worden. Entsprechend konnten die sächsischen Landkreise 2006 mit aufwachsenden Einnahmen aus den Ersätzen für soziale Leistungen rechnen.

Unter Berücksichtigung dieser Aufgabenverschiebung erhöhten sich **2006 die Einnahmen aus den Ersätzen von sozialen Leistungen** in den **Landkreisen der neuen Bundesländer** deutlich um 6,5 %. In den **westdeutschen Landkreisen** nahmen die Einnahmen aus Ersätzen von sozialen Leistungen um 2,4 % ab.

V. Weitere Einnahmeentwicklungen in den Kreishaushalten

Die Entwicklung in den weiteren Einnahmepositionen der Kreishaushalte verlief 2006 unterschiedlich.

1. Kreissteuereinnahmen

Die **Entwicklung der Kreissteuereinnahmen** wurde in den vergangenen Jahren durch die veränderte Zurechnungspraxis in Rheinland-Pfalz bei den Grunderwerbsteuereinnahmen geprägt, die nun als Ländersteuereinnahme verbucht werden. Der bislang als kommunale Steuer verbuchte kommunale Anteil entfiel bereits 2004 vollständig. Eine Teilkompensation erhielten die rheinland-pfälzischen Landkreise und kreisfreien Städte durch die Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in die Verbundgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs sowie die Erhöhung des Verbundsatzes. Abgesehen davon, dass allein durch die Teilkompensation den Kommunen Einnahmen verloren gehen, bedeutet die Entkommunalisierung der Grunderwerbsteuereinnahmen in dem bis 2005 monistischen Finanzierungssystem Rheinland-Pfalz eine substantielle Schwächung der Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung, da eine bislang von Seiten des Landes nicht beeinflussbare kommunale Einnahme nun ebenfalls der Einflussnahme des Landes geöffnet wird. **2006 stagnierten die Steuereinnahmen der westdeutschen Landkreise** auf dem Niveau von 2005.

Die Kreissteuereinnahmen der **ostdeutschen Landkreise** haben fiskalisch so gut wie gar keine Bedeutung. Der Ausweis ei-

¹⁰⁾ Dazu im Kontext des Berichts zu den Kreisfinanzen 2005: Wohltmann, Der Landkreis 2006, 179 (mit Blick auf die Ersätze: 201).

¹¹⁾ SächsGVBl. 2005, 167.

ner Veränderungsrate verbietet sich hier aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus und des zwangsläufig hohen Aggregationsniveaus der Statistik.

2. Erwerbseinnahmen

Eine ebenfalls eher untergeordnete Rolle in den Kreishaushalten spielen die **Erwerbseinnahmen**.

Bei den Erwerbseinnahmen der Landkreise war für 2006 mit einer gegenläufigen Entwicklung in den ost- und den westdeutschen Landkreisen gerechnet worden. Für die westdeutschen Landkreise war bereits für 2003 angesichts der Sonderentwicklungen in 2002 mit einer deutlichen Abnahme vor allem im Westen zu rechnen. Das Ergebnis 2002 wurde nämlich durch außergewöhnlich hohe Gewinnausschüttungen infolge der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen an dem Energieversorger Energie-Aktiengesellschaft Mitteldeutschland (EAM) an EON-Energie verzerrt. Bei drei der betroffenen acht hessischen Landkreise wurde die Veräußerung über eine kreiseigene Gesellschaft vollzogen, so dass sich Erlöse nicht im Vermögenshaushalt der Landkreise, sondern in erhöhten Gewinnausschüttungen für die Landkreise niederschlugen. 2003 musste somit eigentlich mit einer entsprechenden Korrektur und der Rückkehr zur „Normalität“ gerechnet werden.

Auch 2004 kam es noch nicht vollständig zu der erwarteten Rückkehr zur Normalität und entsprechend hohen Minusraten und auch 2005 erhöhten sich die Erwerbseinnahmen der westdeutschen Landkreise wider Erwarten massiv um 18,6 %. **2006** kam es zu einem weiteren, allerdings mit **1,4 %** gemessen an der Entwicklung der vergangenen Jahre verhältnismäßig moderaten Zuwachs bei den Erwerbseinnahmen der **westdeutschen Landkreise**. Seit 1996 sind damit die Erwerbseinnahmen der westdeutschen Landkreise um 51,7 % gewachsen.

Für die ostdeutschen Landkreise war dagegen bereits eine Zunahme der Erwerbseinnahmen erwartet worden. In den Haushalten der **ostdeutschen Landkreise** konnte unter dem Strich eine **Zunahme** um **5,9 %** verzeichnet werden, die damit allerdings etwa niedriger ausfiel, als noch vor Jahresfrist angenommen. Im mittelfristigen Vergleich liegen die Erwerbseinnahmen in den ostdeutschen Landkreisen immer noch um 14,2 % unter dem Niveau des Jahres 1996.

3. Veräußerungserlöse

In den Vermögenshaushalten spielen seit einigen Jahren neben den Investitionszuweisungen der Länder insbesondere die Veräußerungserlöse als Einnahmequelle eine gewichtige Rolle. Dabei ließ sich in den vergangenen Jahren vor allem bei den westdeutschen Landkreisen eine **Pendelbewegung** mit aufsteigender Tendenz beobachten, die die Bedeutung der Veräußerungs-

erlöse als Einnahmeinstrument bis zum Jahr 2001 auf einen Wert von bundesweit einer Dreiviertelmilliarde Euro hinaufschraubte. Damit waren 2001 allein die Veräußerungserlöse zu mehr als 80 % für den seinerzeitigen Einnahmeüberschuss der Landkreise in Höhe von 924 Mio. Euro verantwortlich. In- des prägten nur einzelne Landkreise diese Entwicklung, so dass ein Schluss auf die Erlössituation der Gesamtheit der Landkreise bereits unzulässig ist.

Begonnen hatte diese **Entwicklung** mit dem Verkauf der Zweitstimmrechte an den RWE-Aktien im Jahr 1998, die 1999 nur zum Teil korrigiert wurde. Insgesamt hatten sich vielmehr die Veräußerungserlöse 1999 auf einem hohen Niveau stabilisiert. Im Jahr 2000 kam es wiederum zu einem überaus kräftigen Anstieg der Veräußerungserlöse um 176 %. Ursächlich für diese Entwicklung waren insbesondere Beteiligungsverkäufe von Energieversorgungsunternehmen durch Landkreise in Niedersachsen und Kreise in Nordrhein-Westfalen, die mit gleichen Anteilen etwa zu 80 % das Volumen der Veräußerungserlöse der westdeutschen Landkreise bestimmten. Im Jahr 2001 setzte sich diese Pendelbewegung nicht fort. Vielmehr stiegen die schon auf einem hohen Niveau stehenden Veräußerungserlöse bedingt durch eine Beteiligungsveräußerung eines einzelnen Landkreises mit einem Erlös von rund 290 Mio. Euro nochmals um 26,2 % kräftig an.

Auch 2002 fanden wieder verschiedene größere Vermögensveräußerungen statt, wie etwa der unter der Rubrik „Erwerbseinnahmen“ beschriebene Verkauf von EAM-Anteilen, so dass die Veräußerungserlöse der westdeutschen Landkreise nur um 39,3 % sanken und der Ausschlag des Jahres 2001 nur zum Teil korrigiert wurde. Allein die erhöhten Veräußerungserlöse von neun Landkreisen deckten dabei schon 285 Mio. Euro und damit fast zwei Drittel der gesamten Veräußerungserlöse der 237 westdeutschen Landkreise ab. Trotzdem setzte 2002 ein deutliches Abebben der außergewöhnlichen Veräußerungsaktivitäten durch einzelne Landkreise ein, das sich 2003 mit einem massiven Rückgang um 44,5 % fortsetzte. Dabei war zudem zu berücksichtigen, dass allein die Veräußerungserlöse der drei Landkreise, die einen zweistelligen Millionenerlös erzielten, zusammen bereits etwas mehr als die Hälfte der gesamten Veräußerungserlöse der westdeutschen Landkreise ausmachten. Dies zeigt deutlich, dass das Tafelsilber der Landkreise bereits weitgehend veräußert ist.

2005 stiegen die Veräußerungserlöse der westdeutschen Landkreise wieder in einem deutlichen Ausmaß um 213,4 % an. Die Ursache lag hier in den Sale-and-lease-back-Aktivitäten zweier Landkreise aus Hessen begründet, die durch entsprechende Transaktionen im Schulgebäudebereich außergewöhnliche Vermögenserlöse von

zusammen rund 320 Mio. Euro realisieren konnten.

Für 2006 war entsprechend wieder mit einem deutlichen Abnehmen der Veräußerungserlöse zu rechnen. Allerdings **verminderten** sich die Veräußerungserlöse der **westdeutschen Landkreise** „nur“ um **35,3 %**. In der mittelfristigen Betrachtung seit 1996 – einem Jahr mit eher hohen Veräußerungserlösen – bedeutet dies immer noch einen Anstieg der Erlöse aus Veräußerungen um 2,3 %. Die Ursache lag hier abermals in den Sale-and-lease-back-Aktivitäten der beiden Landkreise aus Hessen begründet, von denen einer 2006 eine zweite Tranche an Erlösen von etwas mehr als 50 Mio. Euro realisieren konnte. Nur ein weiterer Landkreis aus Niedersachsen realisierte ebenfalls einen zweistelligen, unter 20 Mio. Euro liegenden Millionenerlös aus dem Verkauf von Kreisvermögen.

In den **ostdeutschen Landkreisen**, die 1998 eine durchaus „normale“ Zuwachsrate der Veräußerungserlöse zu verzeichnen hatten, wurden 1999 nochmals 11,1 % mehr Vermögenswerte veräußert, als dies im Vorjahr der Fall war. Im Jahr 2000 reduzierten die ostdeutschen Landkreise dagegen ihre Veräußerungserlöse deutlich um fast die Hälfte und auch 2001 reduzierten sich die entsprechenden Erlöse nochmals. 2002 setzte sich der Rückgang der Einnahmen der ostdeutschen Landkreise aus Veräußerungen mit einer deutlichen Minusrate von 31,2 % fort. 2003 stiegen die Veräußerungserlöse der ostdeutschen Landkreise erstmalig – allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – wieder um 19,4 % an, wobei allerdings die in den einzelnen Landkreisen erzielten Erlöse den einstelligen Millionenbereich nicht verließen. In den beiden Folgejahren kam es abwechselnd zu Minderungs- bzw. Zuwachsraten, die um 15 % lagen. Zu nennenswerten Effekten auf die Gesamteinnahmen der ostdeutschen Landkreise führte dies nicht. Dies zeigt, dass insbesondere in den neuen Bundesländern mittlerweile ein äußerst niedriges Niveau erreicht ist, bei dem schon geringe Mehreinnahmen zu hohen Schwankungen in den Veränderungsraten führen können.

2006 sanken die Veräußerungserlöse der ostdeutschen Landkreise schwach um 2,7 %. In der Mittelfristbetrachtung haben sich ihre Veräußerungserlöse seit 1996 um 40,8 % sehr deutlich vermindert.

B) Entwicklung der Kreisausgaben

Die **Ausgaben 2006** der Landkreise nahmen **bundesweit** um **2,4 %** zu.

In den **westdeutschen Landkreisen stiegen die gesamten bereinigten Ausgaben** um **2,3 %**. Werden die optionsbedingten Ausgaben der im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II als alleinige Träger anstelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassenen westdeutschen Land-

kreise einbezogen, so erhöhten sich die Ausgaben der Landkreise in Westdeutschland gegenüber 2005 insgesamt um 2,5 %.

Die **Ausgaben in den Verwaltungshaushalten der westdeutschen Landkreise** nahmen um 2,7 % zu. Die **investiven Ausgaben der Landkreise in Westdeutschland** nahmen trotz der mit Blick auf die anstehende Mehrwertsteuererhöhung vorgenommenen Bauinvestitionen um 2,8 % ab.

Auch in den ostdeutschen Landkreisen stiegen 2006 die Ausgabebelastungen an. Die gesamten **Ausgaben der ostdeutschen Landkreise stiegen 2006 um 2,6 %**. Werden die optionsbedingten Ausgaben der im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II als alleinige Träger anstelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassenen ostdeutschen Landkreise einbezogen, so erhöhten sich die Ausgaben der Landkreise in den neuen Bundesländern insgesamt um 6,2 %.

Die **laufenden Ausgaben der Landkreise in den neuen Bundesländern** erhöhten sich 2006 v.a. aufgrund des Wachstums der Ausgaben für soziale Leistungen um 2,8 %. Auch in den neuen Bundesländern erhöhten sich demgegenüber die investiven Ausgaben der Landkreise trotz der Vorzieheffekte im Bereich der Bauausgaben nicht. Stattdessen verminderten sich die **investiven Ausgaben der ostdeutschen Landkreise** gegenüber 2005 um 0,5 %.

1. Soziale Leistungen

Im Jahr 2005 fanden im Bereich der kommunalen sozialen Leistungen umfangreiche Umbrüche statt, die die Landkreisebene massiv tangierten und sich geballt auf die Änderungsrate der Ausgaben der west- und ostdeutschen Landkreise niederschlugen und auch die bisherige Struktur der sozialen Leistungen in Ost und West erheblich verändert hatten.¹²⁾ 2006 war mit einer demgegenüber „normalisierten“ Entwicklung zu rechnen, die allerdings auch durch verschiedene Sonderkonstellationen zusätzlich beeinflusst wurde.

1. Veränderte Ausgabebelasten durch Zuständigkeitsveränderungen und Aufgabenverlagerungen

In den vergangenen Jahren kamen immer neue Aufgaben auf die Landkreise zu. Zu erinnern ist nur an die **2003 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**, die **Einbeziehung der Landkreise in die Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die aufgebürdeten Kosten der Unterkunft und Heizung im Jahr 2005** sowie an die **neuen Verpflichtungen durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz**.

Auch in einzelnen **Ländern** wurden die Landkreise in verschiedenen sozialen Tätigkeitsfeldern neu zu Aufgabenträgern bestimmt.

So wurden 2002 in **Mecklenburg-Vorpommern** die **Aufgaben der überörtlichen Träger der Sozialhilfe** auf die Landkreise und kreisfreien Städte herabgezont. In **Hessen** wurde zeitgleich das **Oberste Landesjugendamt** aufgelöst, dessen Aufgaben ebenfalls weitgehend auf die Landkreise und kreisfreien Städte übergingen. Bereits 2001 hatte es hier Aufgabenübertragungen im Bereich der **Kinder- und Jugendhilfe** gegeben, und die **Hilfe zur Pflege sowie die Zuständigkeit für die Krankenhilfe** war an die Landkreise und kreisfreien Städte überantwortet worden. 2000 wurden die Landkreise und kreisfreien Städte mit der Aufgabe der **Integration behinderter Kinder in Regelkindergärten** betraut. In **Nordrhein-Westfalen** wurde den Kreisen und kreisfreien Städten in vier Schritten die **Hilfe zur Pflege** übertragen. 2004 fand dies den Abschluss. Im **Saarland** wurden die Landkreise 2003 für die **Hilfe zur Pflege der über 65-Jährigen** verantwortlich und in **Thüringen** wurden die Landkreise und kreisfreien Städte ebenfalls 2003 mit der **Trägerschaft für die wesentlichen Hilfen in besonderen Lebenslagen** betraut. 2005 wurden schließlich in **Baden-Württemberg** die **Landeswohlfahrtsverbände** aufgelöst und ihre Tätigkeiten den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen. Bereits 2000 war hier die **Zuständigkeit der stationären Hilfe zur Pflege für die über 65-Jährigen** auf die Land- und Stadtkreise übergegangen.

Der Prozess der Kommunalisierungen, vor allem in dem Bereich der sozialen Leistungen, ist noch nicht abgeschlossen. Auch 2006 fanden **Zuständigkeitsverlagerungen** statt, die zu Mehrausgaben bei den Landkreisen führten:

In **Sachsen** fand zum 1.1.2006 eine Aufgabenverlagerung zwischen dem Kommunalen Sozialverband Sachsen und den Landkreisen und kreisfreien Städten statt. Mit dem **Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilfrechts in das Sozialgesetzbuch¹³⁾** ging die Aufgabenverantwortung teilweise vom Kommunalen Sozialverband auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe über. Konkret sind ab dem Jahr 2006 die Landkreise und kreisfreien Städte neben ihrer bisherigen Zuständigkeit für ambulante Leistungen auch für alle sonstigen Leistungen an Personen zuständig, die das 18. Lebensjahr noch nicht oder schon das 65. Lebensjahr vollendet haben. Diese Aufgaben waren bereits in der Vergangenheit zu großen Teilen auf die örtlichen Träger delegiert. Zum Ausgleich wurde die an den Kommunalen Sozialverband abzuführende Umlage gesenkt und ein degressiv ausgestalteter Ausgleich zwischen den neuen Trägern geschaffen.¹⁴⁾

In **Bayern** kam es 2006 zu einer Verlagerung der Zuständigkeit für Ausländer, Aussiedler und Spätaussiedler sowie Kontin-

gentflüchtlinge auf die örtlichen Sozialhilfeträger. Kompensatorisch wurden die Umlagesätze der Bezirke um durchschnittlich 3 % gesenkt.

2. Entwicklung in verschiedenen Leistungsbereichen

a) Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)

Die weitere Entwicklung der Rahmenbedingungen im Bereich der **Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)** war für die Landkreise die entscheidende Baustelle 2006. Als notwendig wurden etwa Anpassungen und Korrekturen innerhalb des Leistungsrechts erachtet, um Fehlentwicklungen und Fehlanreize wirksam entgegensteuern zu können.

Zum 1.4.2006 trat in Teilen das **Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze¹⁵⁾** in Kraft. Die wichtigste Neuregelung neben der Anpassung der Regelleistungen in den neuen Bundesländern an das Niveau in den alten Bundesländern von monatlich 345 Euro – sie galt allerdings erst zum 1.7.2006 – betraf unverheiratete, volljährige, unter 25-jährige Arbeitslose. Sie wurden mit der Neuregelung grundsätzlich in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern einbezogen. Wenn sie eine eigene Wohnung beziehen wollen, müssen sie seitdem dafür die Zustimmung des Leistungsträgers einholen. Anderenfalls erhalten sie bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nur 80 % der Regelleistung und keine Leistungen für Unterkunft und Heizung. Auch die Erstausrüstung der Wohnung wird ohne die Zustimmung zum Umzug nicht mehr übernommen. Nur wer aus zwingenden Gründen – zum Beispiel beruflichen oder schwerwiegenden sozialen Gründen – ausziehen muss, erhält auch künftig 100 % der Regelleistung und eine eigene Wohnung. Das ist beispielsweise der Fall, wenn eine Ausbildung den Umzug notwendig macht.

Die Neuregelung hatte zum Ziel zu unterbinden, dass Bedarfsgemeinschaften nur zu dem Zweck gegründet werden, um höhere Arbeitslosengeld II-Ansprüche geltend zu machen. Nach Auffassung des **Deutschen Landkreistages** gingen diese Änderungen in die richtige Richtung, reichen aber noch nicht aus. Das SGB II muss in zahlreichen weiteren Einzelvorschriften überarbeitet und geändert werden, um die ursprünglichen zentralen Ziele des Gesetzes – nämlich der Grundsatz „Fördern und Fordern“ – mit Leben erfüllen zu können.

Das **Präsidium des Deutschen Landkreistages** forderte, das Leistungsniveau

¹²⁾ Dazu ausf. *Wohltmann*, Der Landkreis 2006, 179 (203 ff.).

¹³⁾ SächsGVBl. 2005, 167.

¹⁴⁾ Ausführlicher dazu: Abschnitt B II.

¹⁵⁾ BGBl. I 2006, 558.

und die Leistungsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld II auf das Existenzminimum und auf das Niveau der Sozialhilfe zurückzuführen. Dazu gehört insbesondere, dass die Unterhaltspflicht zwischen nahen Angehörigen, die Definition der Bedarfsgemeinschaft, der Haushaltsgemeinschaft und eheähnlichen Lebensgemeinschaft und die damit verbundene oder vermutete gegenseitige Einstandspflicht aus dem SGB XII übernommen werden. Des Weiteren sollten die Höhe der Regelleistungen und die Vermögensgrenzen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Verhältnisse von unteren Lohn- und Gehaltsgruppen und deren Einkommenssituation überprüft werden.

Auch die weitere Fortentwicklung des SGB II brachte hier keinen wirkliche Durchbruch. Mit dem **Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende**¹⁶⁾ wurden mit Wirkung vom 1.8.2006 erneut eine Vielzahl von Vorschriften des SGB II geändert, ohne dass aber eine grundlegende Überarbeitung oder Neuausrichtung insbesondere bei den Leistungsvoraussetzungen, der Aufgabenträgerschaft oder der Daten- und Statistikhoheit der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen wurde. Gegenüber dem Gesetzentwurf konnte insbesondere die vorgesehene Zentralisierung des Gesetzesvollzuges durch einen Durchgriff des Bundes auf ARGE n und kommunale Träger abgewendet werden.

Es ist davon auszugehen, dass die beschlossenen Maßnahmen wie pflichtiger Außendienst, Sofortangebot an Hilfesuchende, Verschärfung der Sanktionen und mäßige Reduzierung des geschützten Vermögens eine spürbare Reduzierung der derzeit ca. 7 Mio. Leistungsempfänger nicht erreichen kann. Demgegenüber kommt es zu einer **Ausweitung des leistungsberechtigten Personenkreises** auf Bezieher von BAföG zu Lasten der kommunalen Träger. Besonders enttäuschend ist, dass die Aufgaben- und Finanzverantwortung für die berufliche Rehabilitation bei Optionskommunen und ARGE n verbleibt, ohne dass hierfür die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

b) Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung

Hinsichtlich der **Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung** kam es 2006 zu einer Beteiligungsquote des Bundes in Höhe von 29,1 v.H. Ihr ging ein langer Streit um die korrekte Höhe der Bundesbeteiligung voraus. Dabei erwies sich insbesondere die zur Befriedigung gedachte Revisionsklausel als völlig untauglich. Im Ergebnis waren nahezu alle Elemente des komplexen Mechanismus zur Umverteilung der Finanzmittel strittig.

So kam das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in seiner am 5.10.2005 vorgelegten **aktualisierten Revisionsberechnung** für die Bundesbeteiligung nach

§ 46 Abs. 6 bis 10 SGB II zu dem Ergebnis, dass die kommunalen Träger aus Hartz IV im Jahr 2005 in Höhe von 2,82 Mrd. Euro und im Jahr 2006 in Höhe von 3,67 Mrd. Euro entlastet würden. Weil nach diesen Berechnungen die zugesagte Entlastung in Höhe von jährlich 2,5 Mrd. Euro in beiden Jahren überschritten werde, sollte die Bundesbeteiligung rückwirkend für das Jahr 2005 und vorläufig für das Jahr 2006 auf Null gesetzt werden.

Demgegenüber kam eine Revisionsprüfung auf der Basis der vom Statistischen Bundesamt begleiteten und aufbereiteten **gemeinsamen Kommunaldatenerhebung der Länder und Kommunen** zu einem völlig anderen Ergebnis. Danach wäre die Bundesbeteiligung auf 4,07 Mrd. Euro bzw. 34,4 % zu erhöhen gewesen, um eine kommunale Entlastung von 2,5 Mrd. Euro zu erzielen. Die Zahlen des BMWA und der Kommunaldatenerhebung für 2005 unterschieden sich mithin um sage und schreibe 4,39 Mrd. Euro.

Erst mit der **Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005**¹⁷⁾ für die Politik der Großen Koalition auf Bundesebene zeigte sich eine erste Annäherung der beiden Positionen. Die **anschließenden Verhandlungen** zwischen dem neuen Arbeits- und Sozialminister *Münteferring*, vier Landessozialministerinnen und den kommunalen Spitzenverbänden führten in zwei ausführlichen Erörterungsrunden am 24.11. und 1.12.2005 allerdings zu keiner inhaltlichen Verständigung. Das Schlussangebot des Bundes, es für 2005 bei der Bundesbeteiligung in Höhe von 29,1 % zu belassen und für 2006 eine Bundesbeteiligung in Höhe von 19 % vorzusehen, war für Länder und Kommunen angesichts der Kommunaldatenerhebung gleichermaßen nicht annahmefähig.

Hinsichtlich des Beteiligungsverhältnisses des Bundes an den Unterkunftskosten wurde der Knoten schließlich in der **ersten Sitzung des Koalitionsausschusses am 8.12.2005** durchschlagen. Es wurde vereinbart, dass sich der Bund, ohne dass eine weitere Überprüfung stattfindet, 2005 und 2006 jeweils mit 29,1 % an den Leistungen für Unterkunft und Heizung beteiligt und dass der Anteil des Bundes ab 2007 einer neuen gesetzlichen Regelung bedarf. Damit wurde zumindest für 2005 und 2006 ein Schlussstrich unter die langwierigen Auseinandersetzungen gezogen und Planungssicherheit erlangt.

c) Sozialhilfe nach dem SGB XII

Im Bereich der **Sozialhilfe nach dem SGB XII** erfolgt seit dem 1.1.2005 die Festsetzung der Regelsätze nach einem neuen System, da das BSHG in das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) überführt wurde. Die Höhe der Regelsätze wird nunmehr statistisch aus der alle fünf Jahre ausgewerteten Einkommen- und Verbrauchs-

stichprobe (EVS) ermittelt und von den Bundesländern festgesetzt. Die Länder können bei der Festsetzung des Eckwerteregelungssatzes auf ihr Land bezogene besondere Umstände, die die Deckung des Bedarfs betreffen, berücksichtigen. Bislang hat noch kein Land von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zu Grunde gelegt werden die Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. In den Jahren, in denen keine Neubemessung der Regelsätze im Rahmen der statistisch ermittelten Bedarfsdeckung erfolgt, wird der Regelsatz entsprechend dem aktuellen Rentenwert in der Gesetzlichen Rentenversicherung zum 1.7. eines jeden Jahres angepasst.

Die erstmalige Bemessung der Regelsätze zum 1.1.2005 erfolgte aus der Auswertung der EVS 1998. Danach betrug ab dem 1.1.2005 der neue Eckregelsatz für die Sozialhilfe 345 Euro in den alten und 331 Euro in den neuen Bundesländern – identisch zu den im SGB II gesetzlich festgelegten Regelleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dabei müssen die Sozialhilfeempfänger nach der neuen Regelsatzverordnung¹⁸⁾ einmalige Leistungen wie Kleidung nicht mehr extra beim Sozialhilfeträger beantragen. Sie sind mit dem Eckregelsatz pauschal abgedeckt.

d) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Bereits 2003 trat das Gesetz für eine **bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** in Kraft und sorgte für eine erhebliche Zunahme der Sozialausgaben der Landkreise. Das Gesetz sieht vor, dass über 65-Jährige und dauerhaft voll erwerbsgeminderte 18- bis 65-Jährige auf Antrag und abhängig von ihrer Bedürftigkeit Grundsicherungsleistungen erhalten, die der Höhe nach der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem Bundessozialhilfegesetz entsprechen. Einkommen und Vermögen des Antragsberechtigten sind wie in der Sozialhilfe zu berücksichtigen.

Anders als in der Sozialhilfe findet jedoch ein **Unterhaltsrückgriff** auf unterhaltspflichtige Kinder und Eltern nur dann statt, wenn deren Jahreseinkommen über 100.000 Euro liegt. Zudem wird zu Gunsten der Antragsberechtigten widerlegbar vermutet, dass das Einkommen der Kinder und Eltern diese Einkommensgrenze nicht überschreitet. Träger der Grundsicherung sind die Landkreise und die kreisfreien Städte.

In den vergangenen Jahren hatte sich deutlich abgezeichnet, dass die **vom Bund gewährten Erstattungen** in Höhe von 409 Mio. Euro auch unter Berücksichtigung der natürlich gegenzurechnenden Einsparun-

¹⁶⁾ BGBl. I 2006, 1706.

¹⁷⁾ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Paderborn 2005, S. 37, 109.

¹⁸⁾ BGBl. I 2004, 1067.

gen der Landkreise und kreisfreien Städte in der Sozialhilfe nicht ausreichen, um die durch die Zuständigkeitsübertragung der Trägerschaft für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ausgelösten Mehrbelastungen zu decken.

Dies belegt auch die vom Statistischen Bundesamt vorgelegte **Grundsicherungsstatistik 2005**. Am Jahresende 2005 empfangen fast 630.000 Personen Leistungen aus der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Anstieg der Empfängerzahlen um 20 %. Seit der ersten Erhebung 2003 hat sich die Zahl sogar um mehr als 43 % erhöht. Die Ausgaben der Kommunen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung betragen bundesweit 2,8 Mrd. Euro und nahmen gegenüber 2004 um 32 % zu. Der starke Zuwachs dürfte nur zu einem geringen Teil auf die fortschreitende Abarbeitung der Antragsflut aus dem Jahr 2003 und fortbestehende Unklarheiten bei der statistischen Verbuchung zurückzuführen sein. Vorrangig ursächlich sind vielmehr die demografische Entwicklung, zunehmende unterbrochene Erwerbsbiografien sowie Änderungen in den vorgelagerten Sicherungssystemen, insbesondere der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung.

Die Grundsicherungsstatistik zeigt zudem, dass auch die **Verteilung des Erstattungsbetrages nach § 34 Abs. 2 Wohngeldgesetz auf die Länder** zum Teil erhebliche Diskrepanzen aufweist. Während verschiedene Länder überproportional hohe Erstattungsmittel erhalten (u.a. die drei Stadtstaaten), erhalten andere Länder unterproportional wenig Erstattungsmittel (z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz). Die Verteilung der Bundesmittel nach dem Wohngeldschlüssel ist damit nachweislich nicht sachgerecht, sondern führt zu neuen Ungerechtigkeiten.

Auch zu der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist eine **Revisionsklausel** im Gesetz festgehalten worden. Nach § 34 Wohngeldgesetz stellt der Bund den Ländern 409 Mio. Euro zum Ausgleich der den Landkreisen und kreisfreien Städten durch das Gesetz für eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) entstehenden Mehrkosten zur Verfügung. Der Betrag soll alle zwei Jahre, erstmals zum 31.12.2004, angepasst werden, wenn die den Landkreisen und kreisfreien Städten in drei gesetzlich normierten Bereichen (Nichtheranziehung unterhaltspflichtiger Kinder und Eltern, Kosten für Feststellungen der Rentenversicherungsträger, Aufwand bei der statistischen Erfassung) unmittelbar entstehenden Mehrkosten den Festbetrag um mehr als 10 % über- oder unterschreiten. Eine Umsetzung der Revisionsklausel fand bis Ende 2006 nicht statt.

3. Entwicklung der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Entwicklungen und Sonderfaktoren **stiegen** die Ausgaben für soziale Leistungen in den **westdeutschen Landkreisen** um **8,2 %** an. Dabei sind die von den zugelassenen Trägern („Optionskommunen“) im Rahmen des SGB II an Stelle der Bundesagentur für Arbeit übernommenen Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben noch nicht berücksichtigt, da nur 63 Landkreise bundesweit und 45 Landkreise in den alten Bundesländern überhaupt zur Option zugelassen wurden. In den **ostdeutschen Landkreisen stiegen** die Ausgaben für soziale Leistungen um **6,5 %**. Auch in den neuen Bundesländern sind 18 Landkreise im Rahmen des SGB II für die Option zugelassen worden.

In den **einzelnen Bereichen der sozialen Leistungen** kam es insgesamt zu folgenden Entwicklungen:

Im Bereich der **Sozialhilfe in Einrichtungen** hat sich der bereits in den vergangenen fünf Jahren beobachtete deutliche Anstieg der Ausgaben fortgesetzt. Insgesamt bestätigen sich die bereits in der Vergangenheit wiederholt geäußerten kommunalen Befürchtungen, dass die fehlende Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen bundesweit zwangsläufig wieder zu höheren Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen führen muss. Hinzu kommt, dass die Anzahl der Menschen, die Eingliederungshilfe für Behinderte in Anspruch nehmen, kontinuierlich steigt.

Zusätzlich sind jedoch die **Aufgabenverlagerungen in Sachsen** einzubeziehen, die für ein höheres Aufwachsen der statistisch erfassten Ausgaben der ostdeutschen Landkreise für die Sozialhilfe in Einrichtungen um 11,2 % sorgte. Bei der Sozialhilfe in Einrichtungen in den westdeutschen Landkreisen war 2006 ein Zuwachs von 4,2 % zu verzeichnen.

Im Bereich der **Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen** kam es 2005 wie erwartet zu hohen Minderungsraten aufgrund der Überführung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger und ihrer Bedarfsgemeinschaften in das neue SGB II. Deshalb war für 2006 wieder mit einer Zunahme der Ausgaben zu rechnen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass 2005 die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in das SGB XII überführt wurde, wodurch auch die bisher gesonderte Erfassung der Ausgaben der Landkreise für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der kommunalen Finanzstatistik entfiel. Die entsprechenden Ausgaben gehen künftig in den Ausgaben für die Sozialhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen auf.

Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben der westdeutschen Landkreise für Sozialhilfe

außerhalb von Einrichtungen um 11,1 %. In den Landkreisen in den neuen Bundesländern minderten sich die entsprechenden Ausgaben demgegenüber deutlich um 22,1 %.

Seit 2005 werden die Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte für die **Leistungen zur Unterkunft und Heizung** sowie die weiteren durch das SGB II normierten kommunalen Leistungen gesondert in der kommunalen Kassenstatistik erfasst. Für 2006 wurde nur mit geringen Minderungen gerechnet. Berücksichtigt werden muss dabei, dass im ersten Quartal 2005 die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften noch deutlich unter dem Jahresschnitt lag und deshalb die Veränderungsrate 2006 optisch nach oben gezogen wird. Gleichzeitig belasteten im ersten Quartal 2006 auch noch verschiedene dem Jahr 2005 zuzurechnende Ausgaben die Kasse. Die Summe der Hartz-IV-bedingten Ausgaben betrug für die westdeutschen Landkreise zusammen 4,794 Mrd. Euro. Sie nahmen gegenüber 2005 deutlich um unerwartete 16,1 % zu. In den ostdeutschen Landkreisen wurden 2,08 Mrd. Euro verausgabt. Dies entspricht einer Erhöhung gegenüber 2005 um 10,2 %.

Die Optionslandkreise verwandten 2006 in den alten Bundesländern **zusätzliche Mittel für Leistungen der Option** in Höhe von 1,88 Mrd. Euro, die Optionslandkreise in den neuen Bundesländern 1,42 Mrd. Euro. Gegenüber 2005 bedeutet dies eine Zunahme um 5,6 % bzw. 38,6 %. Während der ganz überwiegende Teil dieser Leistungen 2005 noch die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II umfasste, wurden 2006 auch die Eingliederungsbudgets in Anspruch genommen, ohne dass sie allerdings vollständig ausgeschöpft werden konnten. 1,1 Mrd. Euro der Eingliederungsmittel waren zudem zeitlich durch eine Haushaltssperre blockiert. Schließlich wurden ca. 4,5 % der Eingliederungsmittel auf freiwilliger Basis zwischen den Trägern umgeschichtet.

Die in den vergangenen Jahren zu beobachtenden Zuwächse bei den Ausgaben für die **Jugendhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen** haben sich im Jahr 2006 – allerdings mit einem Zuwachs von 2 % und –2,6 % in den westdeutschen Landkreisen und 7 % bzw. –2 % in den ostdeutschen Landkreisen – gebremst fortgesetzt.

Bereits in den vergangenen zehn Jahren haben sich die Ausgaben der kommunalen Haushalte im Bereich der Jugendhilfe weit überproportional entwickelt. Vielerorts war der Etat der Jugendhilfe nach dem Sozialhilfeeat zum zweitgrößten Einzeletat im Haushalt der Landkreise aufgerückt. Vor allem im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder, der über 50 % der Jugendhilfeausgaben ausmacht, sind die Kosten nahezu explodiert. Das gleiche gilt für den Bereich der stationären erzieherischen Hilfen.

Die Belastungen aus der **Kriegsopferfürsorge** nahm bei den Landkreisen in den alten Bundesländern um 1,4 % zu. In den Landkreisen der neuen Bundesländer konnte dagegen eine Abnahme um -6,7 % verzeichnet werden.

Die Belastungen durch **Ausgaben für Bürgerkriegsflüchtlinge, Asylbewerber und Spätaussiedler** haben sich im Jahr 2006 in den westdeutschen Landkreisen insgesamt um 2,5 % reduziert. In den ostdeutschen Landkreisen waren die Ausgaben für Asylbewerber ebenfalls mit deutlichen 19,6 % rückläufig.

II. Zahlungen an den öffentlichen Bereich

Neben den *direkten* Ausgaben für soziale Leistungen entwickelten sich im Kreisbereich die *indirekten* Ausgaben, die sich zu einem großen Anteil in den Zahlungen an den öffentlichen Bereich niederschlagen, immer mehr zu den dominierenden Ausgabepositionen. Die Zahlungen an den öffentlichen Bereich haben dabei absolut und relativ in den alten Bundesländern ein bedeutend höheres Gewicht, als dies in den neuen Bundesländern der Fall ist.

In den alten Bundesländern stecken in dieser Position insbesondere als große Posten die **Umlagen** an die **Landschaftsverbände, Landeswohlfahrtsverbände** und **Bezirke** sowie **Kommunale Sozialverbände**, die als zumeist überörtliche Träger der Sozialhilfe maßgeblich von den Entwicklungen im Behinderten- und Pflegebereich beeinflusst sind. Weitere wichtige Posten dieser Position sind für die Landkreise die **Finanzausgleichsumlage**, die in Baden-Württemberg erhoben wird, sowie die **Krankenhausumlage** und die **Umlagen an die verschiedenen Zweckverbände**.

Da die allgemeinen Zuweisungen und Umlagen in den westdeutschen Landkreisen über die Hälfte der Zahlungen an den öffentlichen Bereich ausmachen, ist bei der Entwicklung dieses Postens ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der Umlagen an die höheren Kommunalverbände zu richten. In den neuen Bundesländern kommt dagegen der Umlage an den **Kommunalen Sozialverband Sachsen** eine die Ausgabeposition nicht so deutlich dominierende Rolle zu.

Auch im Jahr 2006 hatten die höheren Kommunalverbände wie bereits in den vergangenen Jahren **Ausgabezuwächse durch die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie die Hilfe zur Pflege im stationären Bereich** zu verzeichnen. Dahinter stehen sowohl Steigerungen der Fallzahlen als auch zusätzliche Kostensteigerungen. Die Gründe liegen u.a. in der Angleichung der Altersverteilung älter werdender Menschen mit Behinderung an die der Gesamtbevölkerung, einer frühzeiti-

geren Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch Wegbrechen von Familienstrukturen und steigenden Ansprüchen der Betroffenen sowie schließlich gesetzlichen Leistungsausweitungen, wie etwa durch das SGB IX und das SGB XII. Seit Mitte 2001 erfahren auch die höheren Kommunalverbände **zusätzliche Belastungen durch das SGB IX** und den mit der Neufassung erfolgten weitgehenden Verzicht auf die Nachrangigkeit der Sozialhilfe. Schließlich nimmt auch die Zahl der chronisch psychisch Kranken zu.

Die Nettoausgaben für die Eingliederungshilfe im teil- und vollstationären Bereich haben sich seit 1992 bereits verdoppelt und überholten 2001 erstmalig bundesweit mit einem Volumen von 9,76 Mrd. Euro die Ausgaben der Kommunen für die Hilfe zum Lebensunterhalt (2001 = 9,67 Mrd. Euro). Insbesondere die Zuweisungen der Länder an die höheren Kommunalverbände haben mit der Ausgabentwicklung nicht Schritt gehalten, so dass der größte Anteil dieser Zuwächse bisher nahezu ungebremst in den Umlagebedarf ging.

Die Umlagen an die höheren Kommunalverbände haben sich in den einzelnen betroffenen Bundesländern aufgrund verschiedener Ursachen allerdings mit unterschiedlicher Intensität entwickelt.

Die einschneidendste Entwicklung war in der jüngeren Vergangenheit für Baden-Württemberg festzustellen, wo der **Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern** und der **Landeswohlfahrtsverband Baden** zum 1.1.2005 im Zuge der Verwaltungsreform aufgelöst wurden. Ihre Aufgaben gingen weitgehend auf die Stadt- und Landkreise als örtliche Sozialhilfeträger über. Lediglich die aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben zwingend überörtlich wahrzunehmenden Aufgaben sowie solche, die aus wirtschaftlichen oder fachlichen Gründen besser zentral erledigt werden können, wurden auf den neu gegründeten, landesweit tätigen **Kommunalverband Jugend und Soziales (KVJS)** übertragen. Finanziert wird der KVJS zu einem großen Teil von den Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg, die ihren Finanzierungsbeitrag über eine Verbandsumlage aufbringen. Im Jahr 2005 betrug sie 0,365 % der Steuerkraftsummen der Stadt- und Landkreise zuzüglich 3,39 Euro pro Einwohner. Das Verbandsumlagesoll umfasste 2006 135 Mio. Euro. Auf die Landkreise entfielen 71,3 Mio. Euro.

2006 mussten die baden-württembergischen Landkreise zudem ein erhöhtes Volumen der **Finanzausgleichsumlage** abführen. Bemessungsgrundlage der Finanzausgleichsumlage ist die Summe der Grunderwerbsteuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen für das zweitvorangegangene Jahr. Der Umlagesatz betrug 22,1 %. Die Landkreise führten 2006 176

Mio. Euro an das Land ab. Dies entspricht einer Zunahme um 1,6 %.

Die **bayerischen Bezirke** senkten die Umlagesätze für 2006. Zum einen führte der nun in den Umlagegrundlagen wirksam werdende Anstieg der **Umlagekraft** der Landkreise und kreisfreien Städte um 874 Mio. Euro auf 9,201 Mrd. Euro dazu, dass zumindest von dieser Seite aus der Druck auf die Bezirksumlagesätze nachließ. Die Umlagekraft entwickelte sich allerdings bei den einzelnen Bezirken regional unterschiedlich in einer Spannweite von +5,4 % (Bezirk Mittelfranken) bis +13,7 % (Bezirk Oberbayern).

Gleichzeitig hielt der Freistaat Bayern die **Ausgleichsmittel** an die Bezirke auf dem 2005 von 440 Mio. Euro um 100 Mio. Euro auf 540 Mio. Euro angehobenen Niveau. 2006 wirkte zudem die schrittweise Veränderung des Verteilungsmechanismus zum Sozialhilfeausgleich der Bezirke weiter. Zukünftig soll die Verteilung der Mittel z.B. nicht mehr nach dem tatsächlich angefallenen Aufwand für die Pflege von alten Menschen erfolgen, sondern nach der Anzahl der über 65-Jährigen in einem Bezirk, der Anzahl der behinderten Menschen je Bezirk, der Anzahl der Pflegefälle je Bezirk, der Anzahl der Ausländer je Bezirk und auch der Anzahl der Schüler in den Bezirksschulen berechnet werden. Nach dem veränderten Verteilungsmechanismus des Sozialhilfeausgleichs der Bezirke wurden nun 60 % der Mittel nach der Anzahl der über 65-Jährigen in einem Bezirk, der Anzahl der behinderten Menschen je Bezirk, der Anzahl der Pflegefälle je Bezirk, der Anzahl der Ausländer je Bezirk und auch der Anzahl der Schüler in den Bezirksschulen berechnet. Der Anteil der Sozialhilfeausgaben am Schlüssel sank entsprechend auf 40 %. Schließlich konnten durch die Verlagerung der Zuständigkeit für Ausländer, Aussiedler und Spätaussiedler sowie Kontingentflüchtlinge auf die örtlichen Sozialhilfeträger ab 1.1.2006 die **Umlagesätze** um durchschnittlich 3 % gesenkt werden.

Im Einzelnen konnte im Bezirk **Niederbayern** der Bezirksumlagesatz um 4,6 Punkte auf 19,9 v.H. gesenkt werden. Das Umlagesoll betrug 146,4 Mio. Euro. Umlagesenkend wirkte sich ein Überschuss aus dem Jahr 2005 aus, der über eine Rücklagenentnahme an die Umlagezahler sofort zurückgegeben wurde. Im Bezirk **Schwaben** betrug die Bezirksumlage 288,8 Mio. Euro. Sie sank damit um 5,9 %. Der Satz von 23,8 v.H. bedeutet eine Rückführung der Bezirksumlage um 4,3 Punkte. Der Bezirk **Oberpfalz** senkte seine Umlage 2006 um 0,4 % auf 131,639 Mio. Euro. Der Satz der Bezirksumlage wurde auf 18,90 v.H. zurückgeführt. Im Bezirk **Oberbayern** mussten die Landkreise 2006 rund 33 Mio. Euro weniger an Bezirksumlage abführen. Die Senkung des von den Landkreisen abzu-

führenden Bezirksumlagesolls um 6,5 % auf 469,37 Mio. Euro (-4,7 % auf 805,99 Mio. Euro insgesamt) wurde durch die Rückführung des Bezirksumlagesatzes um 4,2 Punkte auf 21,8 v.H. möglich. Der Bezirk **Unterfranken** erhob 2006 eine Umlage von 18,45 v.H., die gegenüber 2005 um 3,5 Punkte gesenkt werden konnte. Die Landkreise im Bezirk Unterfranken führten 123,78 Mio. Euro ab. Auch der Bezirk **Oberfranken** verminderte seine Bezirksumlage um 4,3 Punkte, so dass sie 2006 20,8 v.H. betrug. Im Bezirk **Mittelfranken** bedeutete schließlich die Senkung des Bezirksumlagesatzes um 4,25 Punkte auf 21,3 v.H. eine Reduktion der zu finanzierenden Last um 36,1 Mio. Euro.

Im Ergebnis konnten 2006 die Landkreise auf sinkende Belastungen aus der Bezirksumlage blicken. Das von den bayerischen Landkreisen zu finanzierende Umlagevolumen sank gegenüber 2005 um 8,7 % auf 1,249 Mrd. Euro.

Der **Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV)** hatte 2006 ebenfalls den Umlagesatz von 16,37 v.H. auf 15,58 v.H. gesenkt. Als Hauptgrund für die möglich gewordene Senkung wurde auf den Zuwachs der Landeszuweisungen um 5 % und die Steigerung der Umlagegrundlagen um ca. 4,8 % verwiesen. Gleichzeitig war die Umlagesenkung aber auch darauf zurückzuführen, dass der Jahresabschluss 2005 positiver ausgefallen war als erwartet. Auch hatten sich Ausgabereduzierungen durch Änderungen bei den sog. Hilfen für Gesundheit ergeben. Zudem hielten sich die Fallzuwächse bei der Zahl der wesentlich behinderten Menschen in engeren Grenzen als erwartet.

Insgesamt mussten die den Landeswohlfahrtsverband tragenden 21 Landkreise und fünf kreisfreien Städte 2006 zusammen 888,2 Mio. Euro Umlagesoll und damit nur knapp weniger als im Jahr zuvor aufbringen. Auf die hessischen Landkreise entfiel ein um 0,4 % erhöhtes Umlagesoll von 627,4 Mio. Euro.

Auch die **Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen** haben mit den zunehmenden Belastungen aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu kämpfen. Den weitaus größten Anteil der Eingliederungshilfe macht in Nordrhein-Westfalen die Finanzierung der Betreuung von rund 40.000 Personen in Wohnrichtungen aus. Allerdings haben sich die düsteren Prognosen früherer Jahre zur Steigerung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe nicht überall bestätigt.

Der **Landschaftsverband Rheinland (LVR)** kalkulierte 2006 mit einem um 0,2 Punkte gesenkten Umlagesatz von 17,1 %. Damit umfasste das von den 13 Landkreisen und 14 kreisfreien Städten des Rheinlands aufzubringende Umlagesoll 2006 ein Volumen von 1,714 Mrd. Euro, was einer

Zunahme um 2,5 % entspricht. Die Kreise trugen davon 754 Mio. Euro.

Die von den 18 Landkreisen und neun kreisfreien Städten in Westfalen-Lippe aufzubringende Umlage des **Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL)** betrug im Jahr 2006 etwa 1,41 Mrd. Euro. Der Umlagesatz wurde auf dem Niveau des vergangenen Jahres bei 16,5 v.H. stabil gehalten. Das von den westfälisch-lippischen Kreisen abzuführende Umlagesoll betrug 937,5 Mio. Euro.

Zusammen mussten die nordrhein-westfälischen Kreise 2006 Mittel in Höhe von 1,69 Mrd. Euro bereitstellen. Ihr Finanzbeitrag stieg damit um 4 %.

Insgesamt sind in den **westdeutschen Landkreisen die Zahlungen an den öffentlichen Bereich um 7 %** gesunken.

Auch in Sachsen ist die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen die größte Ausgabeitemposition im Haushalt des dortigen kommunalen Landeswohlfahrtsverbandes. Der **Kommunale Sozialverband Sachsen (KSV)** setzte die Sozialumlage für 2006 auf 372 Mio. Euro fest. Die Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen konnten entsprechende Minderbelastungen von rund 11,1 % realisieren. Für die Landkreise resultierte eine Belastung von 190,9 Mio. Euro. Dies entspricht gegenüber 2005 einer Minderung um 19 %.

Ausgabe- und damit uलगemindernd kam 2006 zum Tragen, dass zum 1.1.2006 eine Reihe von Aufgaben aus ihrer Zuständigkeit verlagert wurden. Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch¹⁹⁾ ging die Aufgabenverantwortung für alle sonstigen Leistungen an Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht oder schon das 65. Lebensjahr vollendet haben, vom Kommunalen Sozialverband auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe über. Für die ambulanten Leistungen waren die kreisfreien Städte und die Landkreise auch bisher schon tätig.

2006 kam hinzu, dass noch Restabwicklungen mit dem Kommunalen Sozialverband Sachsen erfolgten, die den Zeitraum vor dem 1.1.2006 betreffen. Ein Ausgleich unter den örtlichen Trägern erfolgt in einer Übergangszeit von vier Jahren dadurch, dass der Kommunale Sozialverband eine zusätzliche Umlage erhob, die 2006 85 % der Ausgaben des Jahres 2004 für die Leistungen betrug, die die Landkreise und kreisfreien Städte nunmehr in eigener Zuständigkeit ausführen. Diese zusätzlichen Einnahmen wurden den Verbandsmitgliedern entsprechend ihres Kostenanteils an den hinzu kommenden Aufgaben zugeteilt. In den nächsten Jahren schmilzt diese Umlage ab.

In **Mecklenburg-Vorpommern** wurde zum 1.1.2002 ein höherer Kommunalverband unter Trägerschaft der zwölf Landkrei-

se und der sechs kreisfreien Städte als neuer Träger der überörtlichen Sozialhilfe gebildet (Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern). Zuvor war das Land Träger dieser Aufgabe, wobei allerdings die Durchführung der Aufgabe bereits weitgehend auf die Landkreise und kreisfreien Städte delegiert war. Lediglich einige wenige zentrale Aufgaben nahm das Sozialministerium selbst wahr. Abgesehen von den Verwaltungskosten wurden den Landkreisen und kreisfreien Städten die Kosten vom Land erstattet. Das Auseinanderfallen der Entscheidungs- und Kostenverantwortung führte jedoch zu Problemen. Zeitweilig wurde eine Kostenteilung, wie in Schleswig-Holstein mit dem – mittlerweile deutlich in Kritik stehenden – Quotalen System praktiziert, diskutiert. Die Entscheidung fiel aber sodann – wie vom Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern befürwortet – für eine vollständige Kommunalisierung der überörtlichen Sozialhilfe. Da die Kommunen die Aufgaben weitgehend auch bereits vorher schon durchführten, lag die entscheidende Veränderung in der Übernahme der Kostenverantwortung. Dies wurde auf der Einnahmeseite durch eine finanzielle Absicherung begleitet. An die Stelle der bis dahin gewährten Kostenerstattungen traten Finanzzuweisungen, innerhalb derer die Landkreise und die kreisfreien Städte die Finanzierung der Aufgaben selbst verantworten.

Während somit nunmehr seit dem 1.1.2002 der ganz überwiegende Teil der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe in sachlicher Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte wahrgenommen wird, führt der Kommunale Sozialverband einige wenige Aufgaben überörtlich und damit zentral aus. Ihm wurden weitgehend die Aufgaben, die das Sozialministerium bisher selbst wahrnahm, zugewiesen. Die Aufwendungen, die für die Errichtung und die laufende Aufgabenerfüllung des Kommunalen Sozialverbands entstehen, werden von den Landkreisen und den kreisfreien Städten durch eine Umlage im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl aufgebracht.

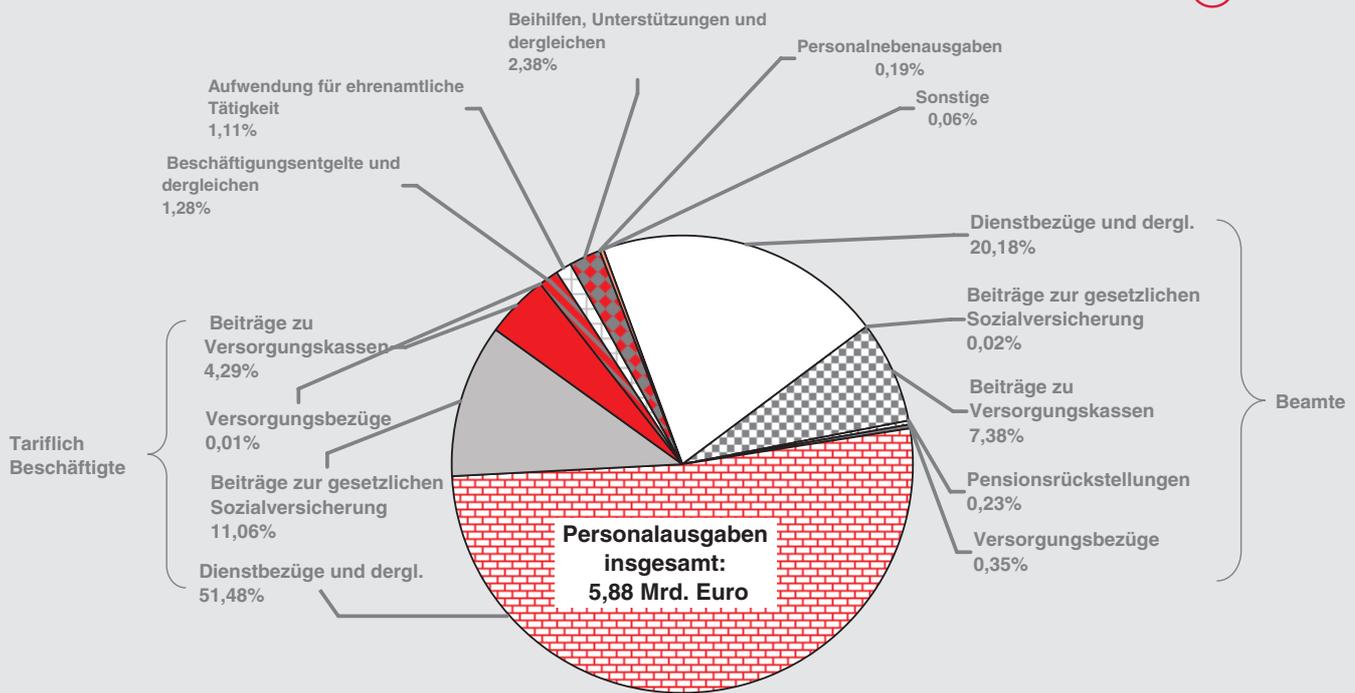
Die Ausgaben der **ostdeutschen Landkreise für die Zahlungen an den öffentlichen Bereich** haben sich unter dem Strich 2006 – auch bedingt durch abermals deutliche Reduzierungen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen an die kreisangehörigen Gemeinden – um **6,7 %** vermindert.

III. Personalausgaben

Die Personalausgaben waren – neben den Ausgaben für soziale Leistungen und den Zahlungen an den öffentlichen Bereich – der Ausgabebereich, der am stärksten von den 2005 wirkenden Sonderfaktoren – neben der Zulassung von 63 Landkreisen als alleinige Träger der Leistungen nach dem SGB II nach dem Gesetz zur optionalen Träger-

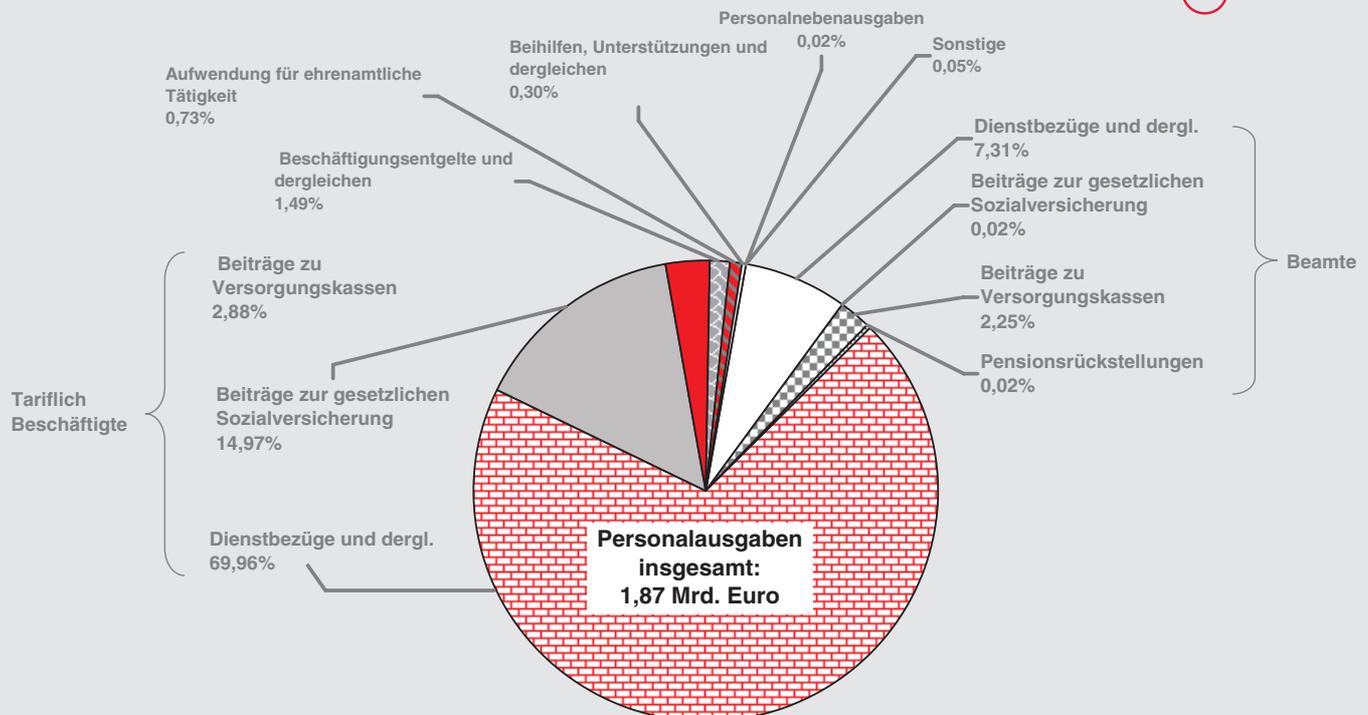
¹⁹⁾ SächsGVBl. 2005, 167.

Abb. 17: Struktur der Personalausgaben der Kreise (West) 2006



Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

Abb. 18: Struktur der Personalausgaben der Kreise (Ost) 2006



Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

schaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz) vom 30.7.2004²⁰⁾ betrifft dies im Wesentlichen die Übertragung der Aufgaben der staatlichen Sonderbehörden sowie der Aufgaben der aufgelösten Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württem-

berg-Hohenzollern auf die Land- und Stadtkreise in Baden-Württemberg durch das Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) vom 1.7.2004²¹⁾ – betroffen war.²²⁾

2006 veränderten diese Sonderfaktoren nur noch abgeschwächt die Entwicklung der Personalausgaben der Landkreise. Am

²⁰⁾ BGBl. I 2004, 2014.

²¹⁾ GBl. BW 2004, 469.

²²⁾ Dazu: Wohltmann, Der Landkreis 2006, 179 (209).

deutlichsten dürften sich in der Veränderungsrate 2006 die **zusätzlichen Personalausgaben der Optionslandkreise für Eingliederungsmaßnahmen** bemerkbar machen, die in dem Implementierungsjahr 2005 noch nicht voll zum Zuge kommen konnten. 2006 war entsprechend mit einem Aufwuchs zu rechnen, wobei für den Aufwuchs der Personalausgaben die gewählte Betreuungsintensität eine entscheidende Rolle spielt. Eingliederungs- und Verwaltungsbudget sind gegenseitig deckungsfähig, so dass der einzelne Optionslandkreis nach den Problemlagen vor Ort selbst entscheiden kann, ob die Mittel in Eingliederungsmaßnahmen oder aber in eine personennahe Betreuung gesteckt werden. In der Tendenz wird es auf Grund der unterschiedlichen Ausgangslagen so sein, dass in den Optionslandkreisen in den neuen Bundesländern – wo das Problem primär in der Arbeitsmarktsituation zu suchen ist – die Eingliederungsmaßnahmen zum Zuge kommen, während in den Optionslandkreisen in den alten Bundesländern die personennahe Betreuung und die Wiederheranführung an den Arbeitsmarkt eine größere Rolle spielen dürften. Zu berücksichtigen ist, dass es 2006 zu einer **freiwilligen Umschichtung** von Eingliederungsmitteln zwischen den Trägern des SGB II – in der Tendenz von West nach Ost – kam. Betroffen waren auch rund 7 % der Eingliederungsmittel der Optionslandkreise.

Auf die Entwicklung der Personalausgaben schlugen 2006 zudem die Wirkungen des **Tarifabschlusses vom 8./9.2.2005** stärker als noch 2005 durch. Der neue Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) wurde endgültig im September 2005 unterzeichnet und trat am 1.10.2005 in Kraft. Das überkommene Tarifrecht wurde dabei durch ein modernes, leistungsorientiertes und transparentes Tarifrecht für alle Beschäftigten ersetzt. Damit entfiel auch die Unterscheidung zwischen Arbeitern und Angestellten. Die bisherigen Lohn- und Vergütungstabellen wurden folgerichtig durch eine neue und für alle Beschäftigten einheitliche Tariftablette ersetzt. Zudem wurde die Bezahlung nach Alter und Familienstand abgeschafft. Stattdessen findet seitdem eine stärkere Berücksichtigung der individuellen Leistung und der Berufserfahrung statt. Entsprechend entfielen neben der allgemeinen Zulage auch Orts- und Sozialzuschläge bis auf die Kinderzuschläge für bis zum 31.12.2005 geborene Kinder. Auch Bewährungs-, Zeit- und Tätigkeitsaufstiege wurden mit dem neuen Tarifrecht abgeschafft sowie die Stufen in den Entgeltgruppen auf sechs reduziert. Die Stufen wurden leistungsabhängig gestaltet. Bis zum 1.10.2005 wurden die Beschäftigten in die neue Entgelttablette übergeleitet.

Für das neue Tarifrecht ist eine Laufzeit bis zum 31.12.2007 vereinbart worden. Innerhalb dieser Laufzeit findet keine lineare Stei-

gerung der Entlohnung statt. Stattdessen sind jährliche **Einmalzahlungen** in Höhe von 300 Euro vorgesehen. Diese erfolgten 2006 zu zwei Terminen (1.4. und 1.7.). Von den Einmalzahlungen waren indes nur die westdeutschen Landkreise betroffen. Für das Gebiet der neuen Bundesländer wurde dagegen vereinbart, dass an Stelle der Einmalzahlungen der **Bemessungssatz** jeweils zum 1.7. um 1,5 Prozentpunkte erhöht wird. Damit wurden die Vergütungen der Arbeiter und Angestellten der Landkreise in den neuen Bundesländern zum 1.7.2006 um 1,5 % auf 95,5 % des Westniveaus angehoben.

Weiter wurde vereinbart, in den Jahren 2005 und 2006 eine **Jahressonderzahlung** auf der bisherigen Grundlage bestehend aus Zuwendung und Urlaubsgeld zu zahlen. Ab 2007 soll sie durch eine sozial gestaffelte und im Volumen abgesenkte Jahressonderzahlung ersetzt werden.

Gleichzeitig sieht der neue Tarifvertrag eine erhöhte Flexibilität vor. So beträgt der Ausgleichszeitraum für die **durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit** nun ein Jahr an Stelle der bisherigen 26 Wochen. Zudem wird den Tarifvertragsparteien auf landesbezogener Ebene das Recht eingeräumt, abweichend von der vereinbarten Wochenarbeitszeit von nunmehr 39 Stunden die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit auf bis zu 40 Stunden zu verlängern. Damit sind künftig längere Arbeitszeiten auf kommunaler Ebene nach Verhandlung möglich. Die kommunalen Arbeitgeber in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hamburg hatten entsprechend zum Ende des Jahres 2005 die Regelungen zur Arbeitszeit gekündigt. Erst zum Ende des ersten Quartals 2006 kam es in den Ländern zu Einigungen, nach denen abweichend von der durchschnittlichen wöchentlichen Arbeitszeit nach TVöD von 38,5 Stunden dort die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit 39 Stunden bzw. für Hamburg bis zu 40 Stunden beträgt.

Schließlich wurde eine sog. **Meistbegünstigungsklausel** vereinbart. Danach werden abweichende Ergebnisse der Tarifverhandlungen zwischen den Ländern und den Gewerkschaften in den Bereichen Arbeitszeit und Sonderzahlung sowie für die öffentlichen Arbeitgeber günstigere Regelungen beim Entgelt ohne weitere Verhandlungen als Angebot der Gewerkschaften an den Bund und die kommunalen Arbeitgeber gewertet.

Für die **Beamtenbesoldungs- und Versorgungsbezüge** gab es keine bundeseinheitlichen Veränderungen. Die Bezüge der Beamten wurden zuletzt mit dem Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge vom 10.9.2003²³⁾ angehoben. Eine auch für die Länder geltende bundesgesetzliche Regelung zur Übertragung der für den tariflichen Bereich vereinbarten

Einmalzahlungen auf den Beamtenbereich scheiterte. Nach den Ergebnissen der Föderalismusreform war es dann Sache der Länder, über eine entsprechende Übertragung zu entscheiden. Eine Übertragung für 2006 erfolgte in Baden-Württemberg (300 Euro), Bayern und Hessen (250 Euro) sowie in Nordrhein-Westfalen (gestaffelt 100 bis 200 Euro). In anderen Ländern sind nur Einmalzahlungen für 2007 vorgesehen.

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass mit dem **Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004**²⁴⁾ schon vor der Föderalismusreform sog. „Öffnungsklauseln“ bei Urlaubsgeld und Sonderzuwendung beschlossen wurden. Seit September 2003 können Bund und Länder abweichend von der bis dahin einheitlichen Regelung selbstständig regeln, ob und in welcher Höhe zukünftig mit „Sonderzahlungen“ bezeichnete Leistungen gewährt werden. Das Gesetz über die Sonderzuwendung und das Urlaubsgeldgesetz wurden aufgehoben, sind aber weiter anzuwenden, soweit der Bund oder ein Land keine eigene Regelungen getroffen haben.

Die überwiegende Zahl der Länder hatte noch im Jahre 2003 von der eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht. Bayern, Bremen, Sachsen, das Saarland und Thüringen zogen 2004 nach. Die Regelungen haben sich äußerst unterschiedlich entwickelt. Gemeinsam ist allen Regelungen, dass für fast alle Gruppen von Beamten das Niveau der **Sonderzahlungen** gegenüber den Leistungen von Urlaubs- und Weihnachtsgeld herabgesetzt wurde. In der Regel wurde dabei eine Staffelung nach Besoldungsgruppen vorgenommen. Zahlungsweise und Bemessungsgrößen unterscheiden sich allerdings beträchtlich. Zum Teil handelt es sich um Festbeträge (Brandenburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt), teilweise werden aber auch prozentuale Anteile der Bezüge (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen) als Ansatzpunkt gewählt. Das **Urlaubsgeld** ist in den meisten Bundesländern völlig entfallen. Nur noch in Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein wird Urlaubsgeld – beschränkt auf die Besoldungsklassen bis A 8 (in Schleswig-Holstein sind auch die Besoldungsklassen A 9 und A 10 einbezogen) – gezahlt.

Um in 2006 den Rentenversicherungsbeitrag stabil bei 19,5 % halten zu können, gab es am 1.7.2006 zum dritten Mal keine Rentenanpassung. Der **Rentenversicherungsbeitrag** blieb 2006 weiterhin auf **19,5 Prozentpunkte fixiert**. Auch der **durchschnittliche Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung** blieb auf hohem Niveau (durchschnittlicher Beitrags-

²³⁾ BGBl. I 2003, 1798 ff.

²⁴⁾ BGBl. 2003 I, 1798.

satz: 13,3 v.H.). Entgegen der Zusage anlässlich der Gesundheitsreform fand eine deutliche Senkung der Beiträge bislang nicht statt.

2006 wurden zudem die **Zahlungstermine für die Sozialversicherungsbeiträge** verschoben, die nunmehr in voraussichtlicher Höhe der Beitragsschuld spätestens **am drittletzten Bankarbeitstag des Monats fällig** sind, in dem die Beschäftigung oder Tätigkeit, mit der das Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen erzielt wurde, ausgeübt worden ist oder als ausgeübt gilt. Das bedeutete, dass die Sozialversicherungsbeiträge für den Monat Dezember 2005 von den Arbeitgebern spätestens bis zum 15.1.2006 und am 27.1.2006, zeitgleich mit der Lohn- und Gehaltszahlung, die Sozialversicherungsbeiträge für den Monat Januar an die Krankenkassen als Einzugsstelle für die Gesamtsozialversicherungsbeiträge abzuführen waren. Entsprechend führten die Landkreise 2006 einmalig, also für einen Monat mehr als bisher, die Sozialversicherungsbeiträge ab. Für die westdeutschen Landkreise machte dies etwa Mehrkosten von 50 Mio. Euro und für die ostdeutschen Landkreise Mehrkosten von ca. 20 Mio. Euro aus.

Hinsichtlich der Auswirkungen der geschilderten Maßnahmen sind die deutlich **unterschiedlichen Strukturen in den Personalausgaben** der west- und ostdeutschen Kreishaushalte zu berücksichtigen. Wie die Abb. 17 und 18 zur Struktur der Personalausgaben in den west- und ostdeutschen Landkreisen deutlich zeigen, weisen

die Landkreise in den neuen Bundesländern eine vergleichsweise geringe Beamtendichte auf. Dafür ist spiegelbildlich der Anteil der Angestellten signifikant höher.

Insgesamt **stiegen** in den **westdeutschen Landkreisen** im Jahr **2006** die **Personalausgaben** um **0,3 %**. In den **ostdeutschen Bundesländern** stiegen die Personalausgaben der Landkreise dagegen **um 12 %**.

IV. Laufender Sachaufwand

2006 **erhöhten** sich **bundesweit** die Ausgaben der Landkreise für den laufenden Sachaufwand um **4,8 %**. In den **Landkreisen der alten Bundesländer** nahmen die entsprechenden Ausgaben um **5,8 % zu**. In den Haushalten der **ostdeutschen Landkreise** **erhöhten** sich die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand leicht um **1,3 %**.

Zu dem Aufwuchs werden zum Teil **Nachwirkungen** der im Vorjahr **2005 tragenden Sonderfaktoren** wie die Kommunalisierung der staatlichen Sonderbehörden sowie die Übertragung der Aufgaben der Landeswohlfahrtsverbände Baden und Württemberg-Hohenzollern auf die Land- und Stadtkreise in Baden-Württemberg beigetragen haben.

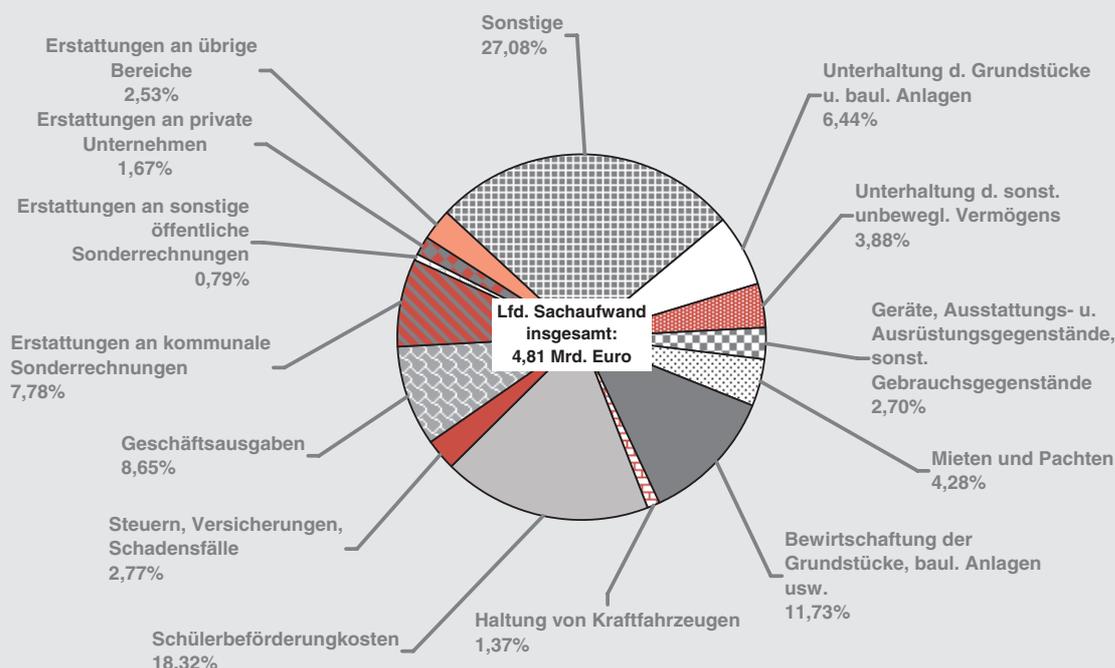
Dies gilt auch für die **zusätzlichen Sachausgaben der Optionslandkreise**, da zu berücksichtigen ist, dass in dem Implementierungsjahr 2005 die Eingliederungs- und Verwaltungsbudgets bei weitem nicht ausgeschöpfend abgerufen wurden. 2006 war entsprechend bei dem laufenden Sachaufwand partiell mit Mehrausgaben zu rechnen.

Generell machten sich aber auch im Jahr 2006 beim laufenden Sachaufwand die gestiegenen **Energiepreise** deutlich ausga-besteigernd bemerkbar, was sich u.a. auch in den gestiegenen Schülerbeförderungskosten niederschlug. Dies macht verständlich, warum die Landkreise in fast allen Bundesländern vehement auf eine Erhöhung der entsprechenden Ansätze im kommunalen Finanzausgleich dringen. In nahezu allen Bundesländern spielen die Schülerbeförderungskosten bei den laufenden Sachaufwendungen eine wichtige Rolle. Fast überall bilden sie den zweitgrößten Posten, in Rheinland-Pfalz liegen sie sogar an erster Stelle. Ohnehin ist für die kommenden Jahre angesichts des demografischen Wandels und der anzunehmenden Konzentration der Schulen damit zu rechnen, dass die Schülerbeförderung an Bedeutung gewinnen wird.

Die Abbildungen 19 und 20 geben für die Landkreise der alten Bundesländer sowie für die Landkreise der neuen Bundesländer jeweils zusammengefasst die **Struktur der laufenden Sachaufwendungen** im Überblick wieder. Quantitativ spielen die Schülerbeförderungskosten insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt eine bedeutende Rolle.

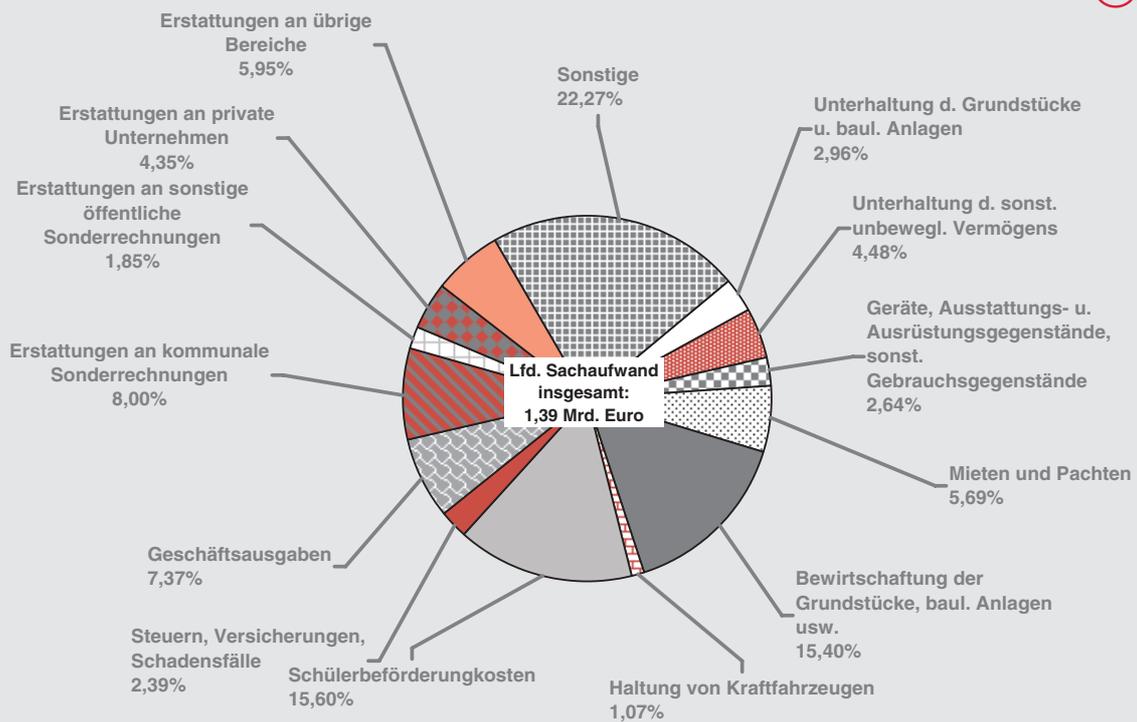
Sorge bereiten muss insbesondere die Entwicklung der Sachaufwendungen in den Landkreisen in den neuen Bundesländern, wo aus der Finanznot erzwungen schwere

Abb. 19: Struktur des laufenden Sachaufwands der Kreise (West) 2006



Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

Abb. 20: Struktur des laufenden Sachaufwands der Kreise (Ost) 2006



Hypotheken für die Zukunft aufgebaut werden. Während in der Öffentlichkeit vor allem die zurückbleibenden Investitionen als Zeichen der kommunalen Finanznot wahrgenommen werden, gilt dies nicht im gleichen Maße für den laufenden Sachaufwand. Gleichwohl gilt, dass **Einsparungen im Bereich des laufenden Sachaufwands** zumeist eine Reduzierung in der Quantität oder Qualität der Leistungen für den Bürger bedeuten. Darüber hinaus ist zu beachten, dass der zurückgefahrte Unterhaltungsaufwand sich bereits heute auch indirekt über die ansässigen Handwerksbetriebe auf den örtlichen Arbeitsmarkt auswirkt.

Eine über Jahre hinweg durchgeführte Reduzierung der Ausgaben des laufenden Sachaufwands kann darüber hinaus zu einem realen Vermögensverzehr der Landkreise führen. Unterlassene Unterhaltungsaufwendungen, vor allem an baulichen Anlagen oder Straßen, führen in der Konsequenz zu einer Verminderung der Vermögenswerte. Jahrelang auf ein Minimum und darunter reduzierte Aufwendungen für den Unterhalt von Grundstücken, Straßen und Gebäuden lassen sich in späteren Jahren nur aufwändig korrigieren und rächen sich mit deutlich **höheren Reparatur- und Instandsetzungsaufwendungen**. Für den Bürger werden auch diese Zeichen der kommunalen Finanznot allerdings immer sichtbarer.

V. Investive Ausgaben

Die **Spar- und Konsolidierungsbemühungen der Landkreise** in den vergange-

nen Jahren hatten sich **zwangsläufig vor allem im investiven Bereich** niedergeschlagen, wo die Ausgabenentwicklung noch vergleichsweise autonom gestaltet werden kann. Die Folge war ein seit 1992 ununterbrochenes Absinken der Kreisinvestitionen. Von 1999 bis 2002 war allerdings eine gespaltene Entwicklung für die Landkreise in den alten und neuen Bundesländern zu beobachten. Seit 2003 sanken die Investitionen wieder im Gleichschritt.

In den **ostdeutschen Landkreisen setzte sich der Einbruch der Investitionen im Jahr 2006 weiter fort**. Die **Ausgaben des Vermögenshaushalts** wurden nochmals **um weitere 0,5 % zurückgefahren**. Die Sachinvestitionen wurden dabei um 1,6 % reduziert. Damit setzte sich der rasante Verfall der Kreisinvestitionen in den neuen Bundesländern weiter fort. Mittlerweile erreichen sie **nur noch 39,1 % des 1992 verausgabten Niveaus der Investitionsausgaben**. Das Bild fiel noch düsterer aus, wenn die Zahlen inflationsbereinigt werden würden.

Die **Ursache** für das Einbrechen der Kreisinvestitionen ist in der anhaltend massiv rückläufigen Entwicklung aller Investitionsmittel zu finden. Gradmesser für die Finanzierungsfähigkeit von Investitionen sind zunächst die Zuführungen vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt. Fehlende Eigenmittel aus Überschüssen des Verwaltungshaushalts bedeuten dabei nicht nur mangelnde Eigenmittel zur Investitionsfinanzierung. Sie führen darüber hinaus

auch zu verschlechterten Verschuldungsmöglichkeiten und engen somit die Investitionsmöglichkeiten weiter ein.

Aufgrund der steigenden Belastungen in den Verwaltungshaushalten, die insbesondere auf die wachsenden Sozialhilfebelastungen zurückzuführen sind, ist in den ostdeutschen Landkreisen die Nettozuführung zum Vermögenshaushalt vor allem gemessen am Volumen des Vermögenshaushaltes sehr niedrig. Da zudem die staatlichen Investitionszuweisungen in den neuen Bundesländern erneut sehr deutlich reduziert wurden und auch die Veräußerungserlöse sich auf schwachem Niveau befinden, verblieb den ostdeutschen Landkreisen kaum eine andere Möglichkeit, als die Ausgaben für die Sachinvestitionen erneut drastisch zu reduzieren. Einmal mehr zeigt sich hier die immer noch bestehende starke Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen und damit auch der Landkreise in den ostdeutschen Bundesländern. Da vielfach kaum aus eigener Kraft die enormen Investitionsleistungen zu vollbringen sind, sind die Landkreise in den ostdeutschen Bundesländern auf komplementäre Mittel angewiesen. Fallen diese z.B. über die stark rückläufigen Investitionszuweisungen der neuen Bundesländer aus, wirkt sich dies unmittelbar auch auf die kommunalen Investitionen aus.

In den **westdeutschen Landkreisen** konnte die seit 1999 zu beobachtende leichte Umkehr in der Investitionstätigkeit der Landkreise, die auf den entsprechenden Einnahmezuwächsen in den Verwaltungs-

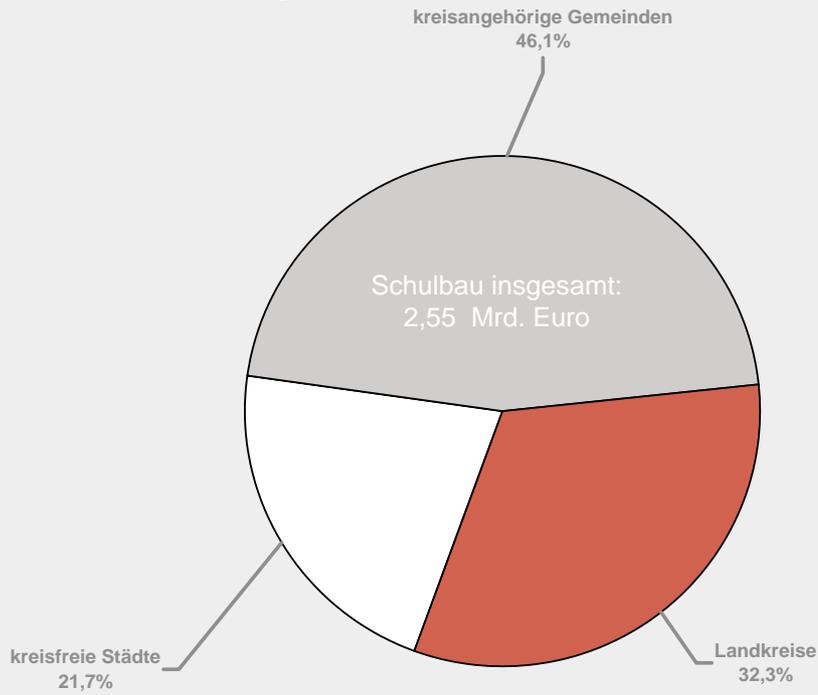
Entwicklung der Kreisfinanzen

haushalten und die massiv erhöhten Veräußerungserlöse basierte, bereits 2003 nicht mehr fortgesetzt werden. 2004 sanken in den westdeutschen Landkreisen die gesamten investiven Ausgaben bereits wieder gegenüber dem Vorjahreszeitraum um

2,1 %. Auch 2005 reduzierten sich die Ausgaben der Vermögenshaushalte der westdeutschen Landkreise trotz einer – auf Hessen konzentrierten – außergewöhnlichen Zunahme der Ausgaben zum Erwerb von Sachvermögen um ein Drittel um 2,5 %.

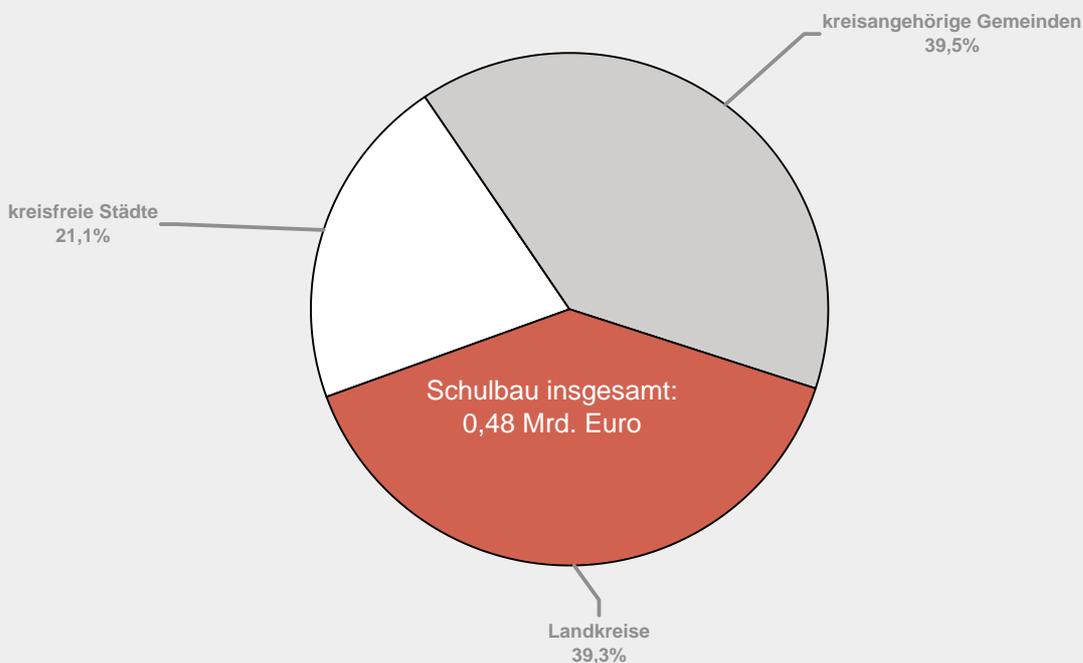
2006 reduzierten sich die Ausgaben zum Erwerb von Sachvermögen in Umkehr des Einmaleffekts aus 2005 deutlich, so dass unter dem Strich die Ausgaben des Vermögenshaushaltes um 2,8 % rückläufig waren.

Abb. 21: Träger der kommunalen Schulinvestitionen (West) 2006



Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

Abb. 22: Träger der kommunalen Schulinvestitionen (Ost) 2006



Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

Zunehmend waren allerdings sowohl in den Landkreisen der alten Bundesländer als auch in den Landkreisen der neuen Bundesländer die **Bauausgaben**. Ursache hierfür war allerdings weniger ein vorgebliches Gesunden der Kreisfinanzen, sondern vor allem Vorzieheffekte vor dem Hintergrund der für 2007 angekündigten Mehrwertsteuererhöhung. Soweit möglich, versuchten die Landkreise Bauprojekte noch in 2006 abzuschließen oder aber zumindest für sich versteuerbare Teilprojekte in 2006 zu beenden. Folgerichtig sind die Bausausgaben der Landkreise vor allem in den beiden letzten Quartalen 2006 überaus deutlich angestiegen.

Insbesondere bei den Landkreisen in den neuen Bundesländern ist dieser Effekt überaus augenfällig. Während dort in den ersten beiden Quartalen hohe negative Minderungsrate zu verzeichnen waren, wuchsen die Bauausgaben im zweiten Halbjahr plötzlich mit zweistelligen Zuwachsraten auf. In den Landkreisen der alten Bundesländer ist der Effekt auch unmittelbar sichtbar. Allerdings war aufgrund der sich verbessernden Haushaltssituation auch in den ersten beiden Quartalen zarte Zuwachsraten bei den Bauausgaben zu beobachten.

Auswirkungen auf die Bauausgaben der Landkreise hatte zudem der **Ausbau der Ganztagschulen** durch das Bundesprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“.

Wie den Abb. 21 und 22 zu entnehmen ist, nehmen im Schulbereich die Bauausgaben der Landkreise eine prominente Rolle ein. Allerdings ist der gemeindliche Bereich aufgrund der Fokussierung auf die Ganztagschulen durch das Programm stärker betroffen, als es die Anteile wiedergeben.

Mit dem Investitionsprogramm des Bundes auf Grundlage des Art. 104a IV GG (a.F.) reicht der Bund von 2003 bis mittlerweile 2009 (avisiert war ursprünglich bis 2007) insgesamt 4 Mrd. Euro für die notwendigen Modernisierungs-, Umbau- und Neubaumaßnahmen sowie Ausstattungsinvestitionen im Zusammenhang mit Ganztagschulen aus. Die unionsregierten Länder hatten sich nicht mit ihrer Forderung durchsetzen können, anstelle der Finanzierung auf Grundlage des Art. 104 IV GG die Finanzhilfen durch eine Veränderung der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern zu verteilen. Aus Sicht der Länder hätte diese Regelung den Vorteil geboten, die Mittel auch für die im Zusammenhang mit dem Ausbau der Ganztagschulen stehenden Personalausgaben verwenden zu können.

Gefördert werden Ganztagschulen, die über ein pädagogisches Konzept verfügen. Dazu gehören Schulen einschließlich angegliederter Horte sowie Kooperationsmodelle zwischen Schule und Trägern der Jugendhilfe, sofern die Weiterentwicklung zu

einem in die Schule fachlich integrierten Gesamtangebot angestrebt wird. Vorgaben für das pädagogische Konzept werden allerdings von Bundeseite aus nicht gegeben. Ausdrücklich umfasst das Programm auch die qualitative Weiterentwicklung bereits bestehender Angebote. Damit wurde insbesondere den neuen Bundesländern entgegengekommen.

Nach einer zwischen dem Bund und den Ländern am 12.5.2003 getroffenen **Verwaltungsvereinbarung** werden die Mittel des Bundesprogramms nach der Anzahl der Schulkinder in den Klassen 1 bis 10 auf Basis des Schuljahres 2000/2001 auf die Länder verteilt. Nicht ausgeschöpfte Mittel eines Jahres erhöhen den Ansatz des betreffenden Landes im folgenden Jahr. Die Bundesmittel sind als Zusatzförderung zu den Eigenaufwendungen in den Ländern einzusetzen, die für jedes Land mindestens 10 % betragen. Verwendet werden dürfen die Mittel nur für investive Zwecke.

Allerdings waren bis zum Ende des Jahres 2006 nicht mal die Hälfte der Mittel abgerufen. Nicht zuletzt deswegen dürfte das Programm mittlerweile auf 2009 gestreckt worden sein. □

Matthias Wohltmann, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin



Sicherheit bei der Feststellung und Geltendmachung von Wild- und Jagdschäden

Drees/Thies

Wild- und Jagdschaden

Anleitung zur Geltendmachung und Feststellung von Wild- und Jagdschäden

8. Auflage 2007

200 Seiten. Kart.

€ 19,80

ISBN 978-3-555-01388-6

Die 8., neu bearbeitete Auflage gewährleistet Sicherheit bei der Geltendmachung und Berechnung von Wild- und Jagdschäden durch:

- Ausführliche und praxisnahe Darstellung der Verfahrensvorschriften
- Zahlreiche Beispiele aus der Rechtsprechung
- Waldwertermittlungsrichtlinien
- **Richtsätze für die Bewertung von landwirtschaftlichen Kulturen**
- **Erfahrungssätze für Maschinenring-Arbeiten**
- **Berechnungsgrundlagen und -tabellen**
- **Formblätter mit Mustereintragungen**
- **Rechts- und Verwaltungsvorschriften aller Bundesländer**

Der Autor:

Hans-Jürgen Thies, Rechtsanwalt und Justiziar des Landesjagdverbandes Nordrhein-Westfalen e.V.

www.kohlhammer.de

Deutscher Gemeindeverlag GmbH · 70549 Stuttgart

Tel. 0711/7863 - 7280 · Fax 0711/7863 - 8430 · vertrieb@kohlhammer.de · www.kohlhammer.de

Kreisfinanzen 2007: Atempause im Westen – stagnierendes Defizit im Osten

Von den kommunalen Spitzenverbänden ist auch zur Jahreswende 2006/2007 bei den jeweiligen Mitgliedern eine Umfrage zur Erfassung der kommunalen Haushaltsdaten insbesondere mit Blick auf 2007 durchgeführt worden. Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen¹⁾ ist auf Grundlage dieser Daten eine **Prognose** zu den wichtigsten fiskalischen Positionen der west- und ostdeutschen Kreishaushalte 2007 vorgenommen worden. An der Umfrage des Deutschen Landkreistages haben sich 313 der – einschließlich der Region Hannover und des Stadtverbands Saarbrücken – 323 (= 96,9 %) Landkreise beteiligt!

Die Daten der Kreisfinanzen für 2007 zeigen eine **gespaltene Entwicklung** für die Landkreise. Während für die **Landkreise in den neuen Bundesländern** von einem **stagnierenden bzw. sich leicht verschlechternden Defizit** auszugehen ist, kann für die **westdeutschen Landkreise** aufgrund der Entwicklung der Kreisumlage sowie steigenden Zuweisungen der Länder – wobei indes die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in den einzelnen Ländern weitgehend, zum Teil sogar sehr deutlich unter dem Niveau des Jahres 2000 liegen – erstmals seit 2002 mit einer **deutlichen**

Von Matthias Wohltmann, Berlin

Minderung des Jahresdefizits gerechnet werden. Von einer strukturellen Gesundung sind die Kreisfinanzen jedoch auch im Westen weit entfernt. Insoweit darf diese günstige Momentaufnahme nicht als Entwarnung verstanden werden. Vielmehr muss mit besorgtem Auge gesehen werden, dass es auch den westdeutschen Landkreisen trotz der 2007 außergewöhnlich positiven Einnahmeentwicklung nicht gelingt, mit einem großen Schritt aus dem defizitären Bereich herauszutreten. In Erinnerung an das Motto der Handballweltmeisterschaft muss deshalb gefragt werden: Wenn nicht jetzt, wann dann?

Insgesamt ist im Jahre 2007 bundesweit mit einer **Zunahme der Kreiseinnahmen um 4,9 %** bei einer Zunahme der bereinigten Einnahmen der Landkreise in den westdeutschen Bundesländern um 5,8 % sowie einer Erhöhung der Gesamteinnahmen um 1,3 % bei den ostdeutschen Landkreisen zu rechnen. Prägend wirkt vor allem die um 7 % zunehmende Kreisumlage, wobei das Ausmaß des Zuwachses allerdings zwischen den Landkreisen deutlich streut. Die

Zuweisungen der Länder nehmen dagegen trotz der überaus positiven Entwicklung der Gewinnsteuern und der Mehreinnahmen aufgrund der Mehrwertsteuererhöhung bundesweit nur um 5 % zu. Insbesondere in den neuen Ländern entwickeln sich die Zuweisungen äußerst verhalten und nehmen nur schwach zu.

Die **Ausgaben** werden 2007 nach den Plandaten der Landkreise bundesweit um **2,3 %** und damit trotz der Mehrwertsteuererhöhung und der Verlagerung der Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers auf die schleswig-holsteinischen Kreise unter der Zuwachsrate des Vorjahres liegen. Dahinter steht eine Zunahme der Ausgaben der westdeutschen Landkreise um 2,5 %. Die gesamten Ausgaben der ostdeutschen Landkreise nehmen gegenüber 2007 um voraussichtlich 1,5 % zu.

Das **Finanzierungsdefizit** für die Landkreise vermindert sich im Ergebnis zwar auf **0,25 Mrd. Euro**, ohne dass dies aber eine strukturelle Besserung der Kreisfinanzen bedeuten würde. Die **aufsummierten Fehlbeträge** werden 2007 in etwa auf dem

¹⁾ Wohltmann, Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen der Kreisfinanzen 2006/2007, Abschnitt A., in diesem Heft.

Abb. 23: Entwicklung des Kassenkreditbestands, der Veräußerungserlöse und des Finanzierungssaldos der Landkreise 1992 - 2007 (in Mrd. Euro)

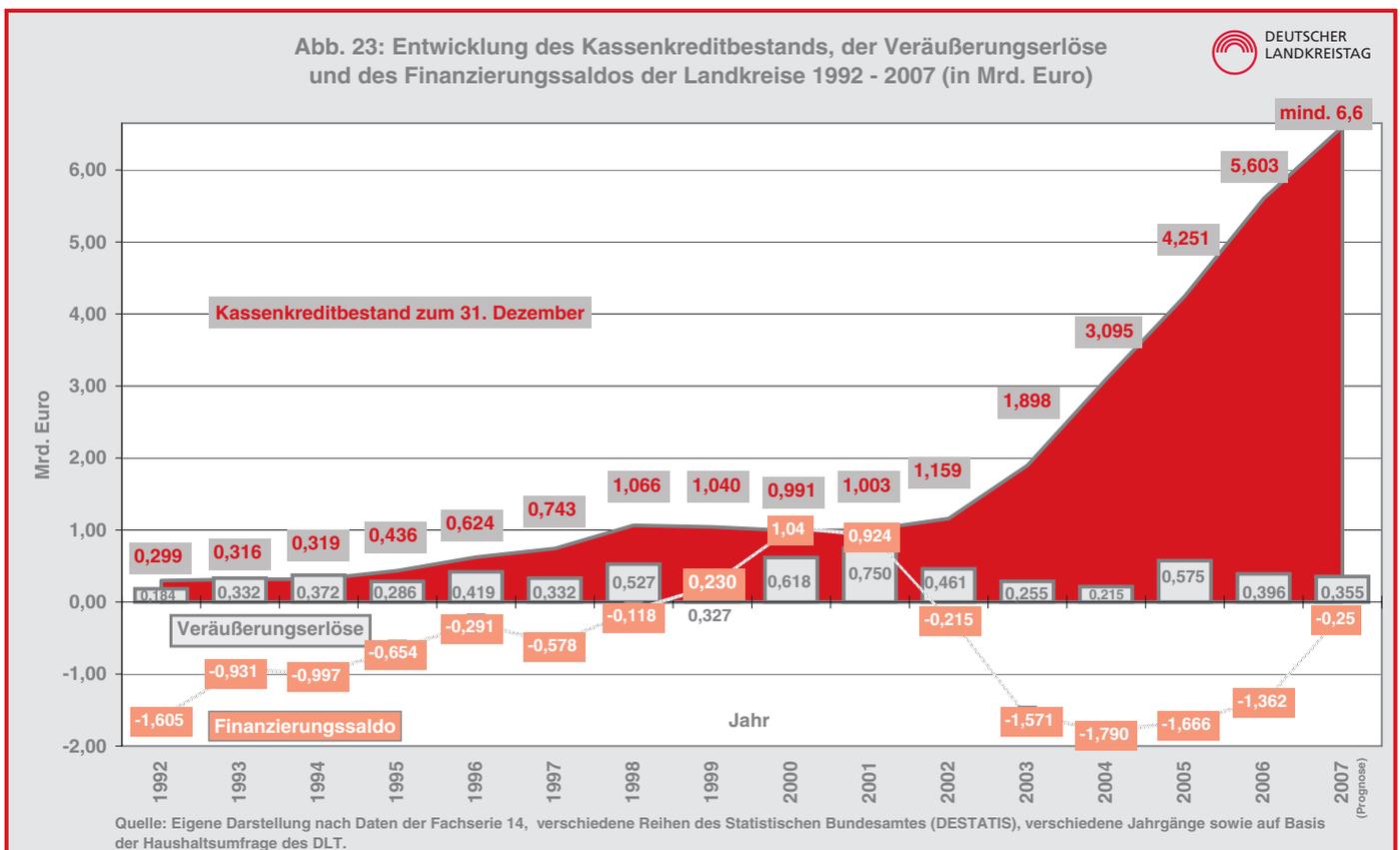
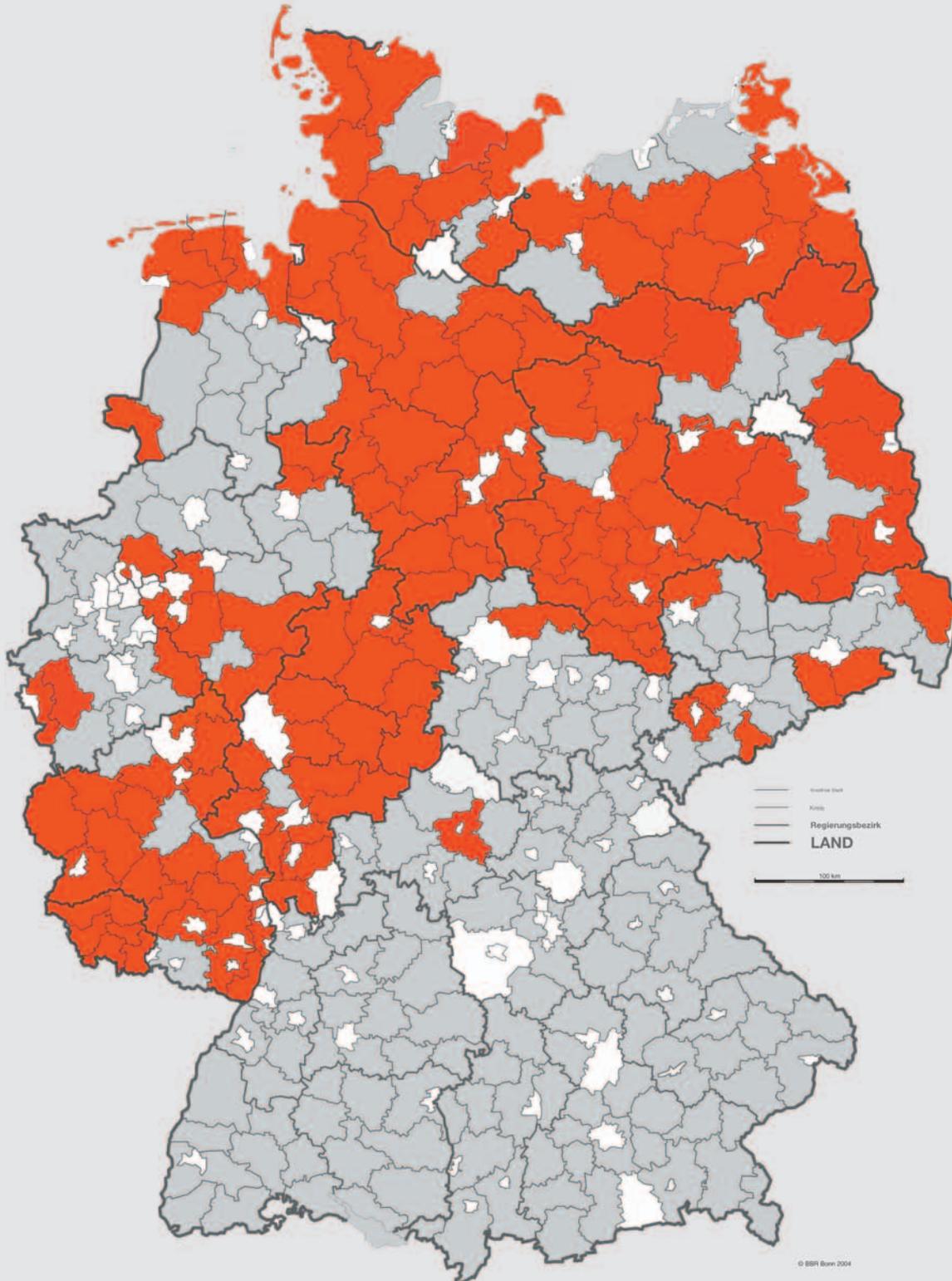


Abb. 24: Fähigkeit, Einnahmen und Ausgaben unter Ausschöpfung sämtlicher Einnahmefähigkeiten einschließlich der ordentlichen Verschuldung zur haushaltsrechtlich gebotenen Deckung zu bringen (z.T. Planentwürfe)

Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen, Stand 2004



Haushalt mit ungedeckten Ausgaben

Zur Deckung gebrachter Haushalt

Keine Beteiligung bzw. kreisfreie Stadt

Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007.

Vorjahresniveau bei 4,3 Mrd. Euro stagnieren. Während die Fehlbeträge der Landkreise in den alten Bundesländern sich leicht auf 3,5 bis 3,6 Mrd. Euro vermindern, wachsen die Fehlbeträge der ostdeutschen Landkreise weiter auf 0,75 Mrd. Euro auf.

Sorge bereiten müssen dabei insbesondere die **stetig zunehmenden Altfehlbeträge**, die zu einer immer stärkeren Belastung zukünftiger Haushalte werden. Bundesweit umfassen die im Haushalt 2007 abzudeckenden Altfehlbeträge bereits 3,2 Mrd. Euro. Besorgnis erregend ist insbesondere, dass auch die ungewöhnlich positive Einnahmeentwicklung in den westdeutschen Landkreisen nicht für einen Abbau der aufgelaufenen Defizite genutzt werden kann.

2007 kann deshalb allenfalls von einer **Atempause für die westdeutschen Landkreise** gesprochen werden. Die **ostdeutschen Landkreise verharren hingegen in der Finanzkrise**. Die vorhandenen Konsolidierungspotenziale sind weitgehend ausgeschöpft und gestalterische und finanzielle Spielräume nicht mehr vorhanden. Die freiwilligen Aufgaben wurden bereits drastisch reduziert. Das Tafelsilber der Landkreise ist in den vergangenen Jahren längst verkauft worden, so dass auch hier kaum noch weitere Potenziale liegen.

Spiegelbildlich zu den aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträgen in den vergangenen Jahren mussten immer mehr Anteile der **Pflichtaufgaben über Kassenkredite finanziert** werden, die sich zu einer großen Bugwelle aufsummiert haben. Allein im ver-

gangenen Jahr haben sie sich nochmals um knapp ein Drittel erhöht. **Für 2007 steht zu befürchten, dass der Kassenkreditbestand der Landkreise einen Stand von mindestens 6,6 Mrd. Euro erreichen wird** (vgl. dazu Abb. 23).

Die **kaum verbesserte strukturelle Situation der Kreisfinanzen 2007** zeigt sich insbesondere in der Zahl der Kreishaushalte, die nicht den vorgeschriebenen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben unter Einschluss sämtlicher Einnahmemöglichkeiten einschließlich der ordentlichen Verschuldung schaffen können. **2007 werden nach dem derzeitigen Stand bundesweit 143 Landkreise die Einnahmen und Ausgaben unter Ausschöpfung ihrer Einnahmemöglichkeiten einschließlich der ordentlichen Verschuldung nicht wie gesetzlich verlangt zur Deckung bringen können** (vgl. Abb. 24). Nachdem 2006 154 Landkreise offene Fehlbeträge auswiesen, **sinkt** damit trotz des Einnahmezuwachses der **Anteil der Landkreise mit einem Haushaltsfehlbetrag nur unwesentlich**. Betroffen bleiben nahezu alle Bundesländer. Nach dem Stand der Haushaltsumfrage des Deutschen Landkreistages 2006/2007 weisen

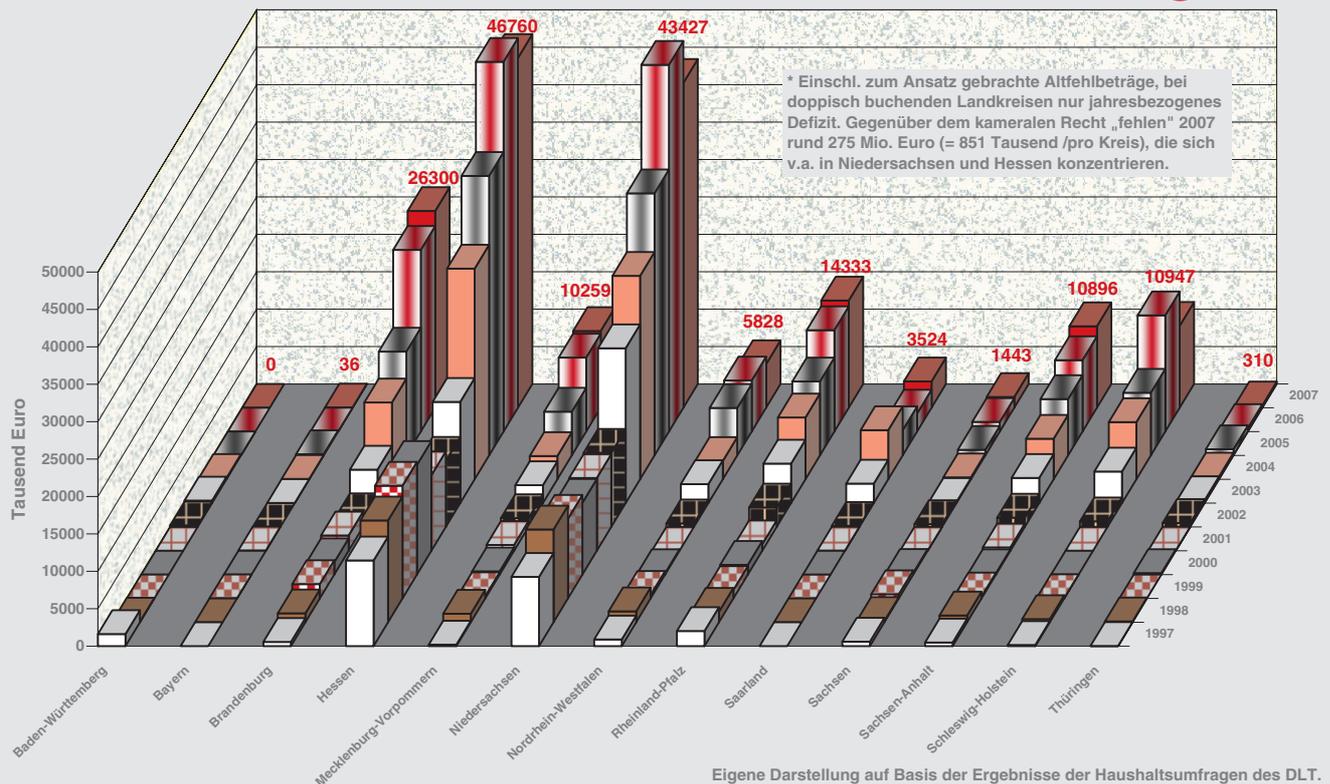
- in Bayern 1 von 71 Landkreisen,
- in Brandenburg 10 von 14 Landkreisen,
- in Hessen 20 von 21 Landkreisen,
- in Mecklenburg-Vorpommern 9 von 12 Landkreisen,
- in Niedersachsen 30 von 38 Landkreisen,

- in Nordrhein-Westfalen 10 von 31 Kreisen,
- in Rheinland-Pfalz 19 von 24 Landkreisen,
- im Saarland 6 von 6 Landkreisen,
- in Sachsen 7 von 22 Landkreisen,
- in Sachsen-Anhalt 20 von 21 Landkreisen,
- in Schleswig-Holstein 9 von 11 Kreisen
- sowie in Thüringen 1 von 17 Landkreisen

einen unausgeglichenen Haushalt mit entsprechend nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben auf. Der **durchschnittlich auf einen Landkreis entfallende Haushaltsfehlbetrag** ist differenziert nach Ländern der Abb. 25 zu entnehmen. Dort ist erkennbar, dass in Niedersachsen und Hessen die Lage weiterhin besonders drückend ist, wobei in beiden Ländern das Bild dadurch verzerrt wird, dass bei den doppisch buchenden Landkreisen nur das jahresbezogene Defizit in die Daten Eingang fand. Gegenüber dem kameralen Recht „fehlen“ deshalb in der Abb. 25 für 2007 rund 275 Mio. Euro (= 851 Tsd./Kreis), die sich v.a. in Niedersachsen und Hessen konzentrieren. Äußerst Besorgnis erregend bleibt die Entwicklung zudem in Brandenburg und Rheinland-Pfalz sowie in Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.

Auch für 2007 sind **Sonderentwicklungen in einzelnen Ländern** mit Effekt auf die Entwicklung der laufenden Einnahmen und

Abb. 25: Haushaltsfehlbetrag in Tausend Euro / Kreis im Landesdurchschnitt: 1997 - 2007*



Ausgaben zu berücksichtigen. So wurden in Schleswig-Holstein mit dem **Ausführungsgesetz zum SGB XII** den Kreisen und den kreisfreien Städten als örtlichen Trägern der Sozialhilfe ab dem 1.1.2007 die sachliche Zuständigkeit für alle Leistungen nach dem SGB XII mit Ausnahme der stationären Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten übertragen. Auswirkungen hat die Aufgabenverlagerung auf die Ausgabe für soziale Leistungen, die laufenden Zuweisungen sowie auf die Einnahmen aus den Ersätzen von sozialen Leistungen.

Im Einzelnen verteilt sich das in der Tabelle 2 zusammengefasste Ergebnis auf die wichtigsten Einnahme- und Ausgabebereiche der Landkreise der westdeutschen und ostdeutschen Bundesländer wie folgt:

A) Entwicklung der Kreiseinnahmen

Insgesamt ist im Jahre **2007** mit einem **Anstieg der Kreiseinnahmen** in den **westdeutschen Bundesländern um 5,8 %** zu rechnen. Auch unter Einbezug der optionsbedingten Einnahmen der 45 als Träger an Stelle der Bundesagentur für Arbeit im SGB II zugelassenen westdeutschen Landkreise bleibt es bei dieser Zuwachsrate.

Die **laufenden Einnahmen** der Verwaltungshaushalte der **westdeutschen Landkreise** wachsen 2007 um etwa **6,1 %**. Auch dieser Zuwachs reicht allerdings nicht aus, um die Landkreise aus der Defizitzone heraus zu katapultieren. Die **Einnahmen der westdeutschen Landkreise im Vermögenshaushalt erhöhen** sich um **5,2 %**.

Die **Einnahmen der ostdeutschen Landkreise** werden im Jahre **2007** dagegen nur schwach um **1,3 %** zunehmen. Werden die optionsbedingten Einnahmen und Ausgaben der 18 als Träger an Stelle der Bundesagentur für Arbeit im SGB II zugelassenen Landkreise auch eingerechnet, so erhöhen sich die Einnahmen der ostdeutschen Landkreise nur noch um **0,6 %**.

Die **laufenden Einnahmen** der ostdeutschen Landkreise erhöhen sich 2007 voraussichtlich um **1,5 %**. Zu berücksichtigen ist, dass dabei die Zuweisungen an die ostdeutschen Landkreise um nur **0,7 %** zunehmen. Deshalb ist hier auch eine wesentlich stärkere Anspannung der Kreisumlagesätze notwendig. Die **Einnahmen der Vermögenshaushalte** der ostdeutschen Landkreise **vermindern** sich um **1,4 %**.

Im Einzelnen ist für die Einnahmeseite der Landkreise mit folgenden Entwicklungen zu rechnen:

I. Kommunalen Finanzausgleich

Im Jahr **2007** ist **bundesweit** mit um **5,3 % zunehmenden laufenden Zuweisungen** an die Landkreise zu rechnen.

Die **investiven Zuweisungen** werden **2007 bundesweit um 1,6 % zunehmen**.

1. Alte Bundesländer

Nach den Zuweisungsplanungen der Länder können die Landkreise **in den alten Bundesländern** mit gegenüber 2006 **deutlich um 7,2 % zunehmenden laufenden** sowie um **1,8 % aufwachsenden investiven Zuweisungen** rechnen.

Im Einzelnen sind folgende Entwicklungen in den alten Bundesländern festzustellen:

a) Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg einigten sich nach schwierigen Verhandlungen die Landesregierung und die Präsidenten der kommunalen Landesverbände am 18.10.2006 einvernehmlich auf eine **Änderung der Finanzverteilung** zwischen Land und Kommunen. Danach wird der kommunale Finanzausgleich in den Jahren 2007 bis 2010 pauschal um jeweils 395 Mio. Euro gekürzt. Des Weiteren werden die Finanzausgleichsleistungen pauschal um 10 Mio. Euro anstelle einer allgemeinen 5 %-Kürzung der Leistungen an die Kommunen außerhalb des Finanzausgleichs gekürzt. Außerdem wird der sich aus der endgültigen Spitzabrechnung des Länderfinanzausgleichs 2004 ergebende Erstattungsbetrag zugunsten des Landes in Höhe von 14 Mio. Euro je zur Hälfte in den Jahren 2007 und 2008 umgesetzt. Die Spitzabrechnung der kommunalen Belastungen im Länderfinanzausgleich wird für die Jahre 2005 bis 2009 ausgesetzt. Insgesamt beträgt der Kürzungsbetrag einschließlich der Spitzabrechnung somit jährlich 412 Mio. Euro.

Der Doppelhaushalt 2007/2008 wirft unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Kürzungen eine gegenüber 2006 um 10,3 % höhere **Finanzausgleichsmasse** in Höhe von 5,753 Mrd. Euro aus. Mit 4,651 Mrd. Euro wird die **Finanzausgleichsmasse A** bestückt. Dies entspricht trotz der erfolgten Kürzung einer Zunahme gegenüber dem für 2006 bestehenden Ansatz um 11 %.

Die den Land- und Stadtkreisen, den Großen Kreisstädten sowie den Verwaltungsgemeinschaften **nach § 14 des Landesverwaltengesetzes** zustehenden und der Finanzausgleichsmasse A entnommenen **Zuweisungen** werden 2007 erhöht, da der Mehrbelastungsausgleich in Höhe von 170.000 Euro für die durch die Zwangsstilllegung von Kraftfahrzeugen entstehenden Kosten, die bisher vom Innenministerium gesondert erstattet wurden, zusätzlich berücksichtigt werden. Sie betragen bisher 168 Mio. Euro.

Die **pauschalen Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise zum Ausgleich der ihnen durch das Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz übertragenen Aufgaben**, die 2002 84,4 Mio. Euro betragen und sich in der Folgezeit entsprechend der Entwicklung der Bemessungsgrundlagen für die Finanzausgleichsumlage entwickeln sollen, werden 2007 voraussichtlich

84 Mio. Euro betragen. 82 % entfallen davon auf die Landkreise, die damit 68,88 Mio. Euro erhalten. Der Aufwuchs entspricht 3,6 %. Auch diese Zuweisungen werden vorab der Finanzausgleichsmasse A entnommen.

Weiterhin werden der Finanzausgleichsmasse A die **Sachkostenbeiträge** entlehnt. Die Sachkostenbeiträge wurden 2006 einmalig um 9 Euro je Schüler erhöht, um die nicht im Einzelplan 2 nachgewiesenen Aufwendungen für die Schulraumvernetzung zu finanzieren. 2007 kommt diese einmalige Erhöhung nicht mehr zum Tragen. Die weitere Veränderung der Sachkostenbeiträge ergibt sich aus der Entwicklung der Schulkosten im Vergleich der Jahre 2003 und 2004, die für die Berechnung der Sachkostenbeiträge 2006/2007 maßgeblich sind. 2007 werden u.a. 363 Euro je Schüler bzw. Kind für Berufsschulen in Teilzeitunterricht sowie 881 Euro für Berufsschulen in Vollzeitunterricht festgesetzt.

Der **Soziallastenausgleich** ist als Vorwegentnahme mit 75 Mio. Euro dotiert. Mit dem Sozialhilfelastenausgleich werden den Landkreisen die den Landkreisdurchschnitt übersteigenden Sozialhilfenettoausgaben und Nettoausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (seit 2007 einbezogen) zu 40 % ausgeglichen. Es werden ca. 20,7 Mio. Euro an die Landkreise ausgekehrt. Dies entspricht einer Abnahme um 16,5 %. Weitere Entnahmen betreffen den **Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im ÖPNV** (221 Mio. Euro), den **Kindergartenlastenausgleich** (394 Mio. Euro) sowie den **Ausgleich für die Kosten der Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst** (20 Mio. Euro) und kleinere Positionen.

Die nach Verteilung der Abzugsposten zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse A in Höhe von 2,839 Mrd. Euro wird den Kommunen als **Schlüsselzuweisungen** bereitgestellt. Der Kopfbetrag zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl für die **Schlüsselzuweisungen an die Landkreise** wurde bei einer Ausschüttungsquote von 72 % auf 421 Euro je Einwohner bestimmt. Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise betragen in der Summe 576 Mio. Euro. Dies entspricht einer Zunahme gegenüber den Einnahmen 2006 um 8,1 %. Darin enthalten ist eine systemkonforme Berücksichtigung der Auflösung der Schlüsselmasse der Landeswohlfahrtsverbände, die zu einer höheren Finanzausgleichsumlage für die Stadt- und Landkreise führt. Diese Mittel werden den Schlüsselmassen der Stadt- und der Landkreise zugeschlagen, so dass sich die Kreisschlüsselzuweisungen um 38,3 Mio. Euro erhöhen.

Die investiven Zwecken vorbehaltene **Finanzausgleichsmasse B** wird mit 1,102 Mrd. Euro bestückt. Dies entspricht einer Erhöhung um 7,3 %. Die Erhöhung geht

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der Kreise in den west- und ostdeutschen Bundesländern 2005 - 2007



	WEST					OST				
	2005 Mrd. Euro	2006 Mrd. Euro	Veränderung in %	Prognose 2007 Mrd. Euro	Veränderung in %	2005 Mrd. Euro	2006 Mrd. Euro	Veränderung in %	Prognose 2007 Mrd. Euro	Veränderung in %
Einnahmen des Verwaltungshaushaltes										
Steuern ¹⁾	0,03	0,03	0,0%	0,03	-2,0%	0,00	0,00	x	0,00	x
Gebühren ²⁾	2,32	2,35	1,1%	2,36	0,2%	0,78	0,77	-1,4%	0,76	-0,8%
Erwerbseinnahmen	0,52	0,53	1,4%	0,55	2,7%	0,11	0,12	5,9%	0,11	-4,3%
Ersatz von sozialen Leistungen	0,93	0,91	-2,4%	0,97	6,5%	0,21	0,22	6,5%	0,22	-2,8%
Zahlungen von Verwaltungen	27,68	28,96	4,6%	30,95	6,9%	7,10	7,28	2,6%	7,42	1,9%
dar.: Kreisumlage	14,69	15,50	5,5%	16,60	7,1%	1,90	1,99	4,8%	2,12	6,5%
Zahlungen von Bund/Land	11,50	12,03	4,6%	12,90	7,2%	5,01	5,07	1,2%	5,10	0,7%
<i>nachr.: Erstatt. i.R. der Option³⁾</i>	1,95	2,03	3,7%	2,13	5,1%	1,73	1,53	35,6%	1,48	-3,4%
Sonstige Einnahmen	0,63	0,68	7,9%	0,65	-3,8%	0,14	0,14	-1,2%	0,14	2,4%
Summe (ohne optionsbedingte Einn.³⁾)	32,11	33,45	4,2%	35,50	6,1%	8,33	8,52	2,3%	8,65	1,5%
Ausgaben des Verwaltungshaushaltes										
Personalausgaben ⁴⁾	5,77	5,79	0,3%	5,84	0,9%	1,85	1,87	1,2%	1,88	0,6%
Laufender Sachaufwand ⁴⁾	4,54	4,81	5,8%	4,92	2,3%	1,37	1,39	1,3%	1,37	-1,8%
Zinsen	0,60	0,65	8,6%	0,72	11,4%	0,15	0,14	-2,5%	0,15	2,1%
Soziale Leistungen ⁵⁾ (ohne Option)	12,20	13,21	8,2%	13,95	5,6%	3,63	3,87	6,5%	3,99	3,2%
<i>nachr.: Leistungsausgaben i.R. der Option⁶⁾</i>	1,79	1,88	5,6%	1,99	5,6%	1,02	1,42	38,6%	1,40	-1,7%
Zahlungen an d. öfftl. Bereich	7,52	6,99	-7,0%	6,75	-3,5%	0,93	0,87	-6,7%	0,90	3,9%
Sonstige Ausgaben	2,05	2,13	3,8%	2,17	1,9%	0,45	0,48	6,1%	0,47	-2,1%
Summe (ohne optionsbedingte Ausg.⁶⁾)	32,68	33,57	2,7%	34,35	2,3%	8,37	8,61	2,8%	8,75	1,6%
Einnahmen des Vermögenshaushaltes										
Veräußerungserlöse	0,52	0,34	-35,3%	0,30	-10,6%	0,06	0,06	-2,7%	0,06	-0,2%
Investitionszahlg. v. Verwaltungen	1,01	0,95	-6,0%	0,98	2,7%	0,54	0,56	3,8%	0,57	1,5%
dar.: Bund/Land	0,88	0,84	-5,1%	0,85	1,8%	0,52	0,54	3,5%	0,55	1,4%
Sonstige Einnahmen	0,19	0,22	12,2%	0,23	4,6%	0,02	0,05	94,2%	0,03	-36,4%
Summe	1,72	1,50	-12,8%	1,50	0,0%	0,62	0,66	6,7%	0,65	-1,4%
Ausgaben des Vermögenshaushaltes										
Sachinvestitionen ⁷⁾	1,87	1,87	-0,2%	1,97	5,2%	0,62	0,61	-1,6%	0,60	-0,9%
dar.: Baumaßnahmen	1,32	1,41	7,1%	1,47	4,1%	0,49	0,51	5,1%	0,50	-2,9%
Erwerb v. Sachvermögen ⁷⁾	0,55	0,46	-17,6%	0,50	8,7%	0,13	0,09	-27,9%	0,10	-10,5%
Sonstige Ausgaben	0,77	0,70	-9,2%	0,73	5,0%	0,13	0,14	4,7%	0,15	3,1%
Summe	2,64	2,56	-2,8%	2,70	5,2%	0,75	0,75	-0,5%	0,75	-0,1%
Ber. Einn.^{8) 10)} (ohne optionsbed. Einn.³⁾)	33,83	34,95	3,3%	37,00	5,8%	8,94	9,18	2,6%	9,30	1,3%
(einschl. optionsbed. Einn.³⁾)	35,79	36,98	3,3%	39,13	5,8%	10,07	10,71	6,3%	10,78	0,6%
Ber. Ausg.^{8) 10)} (ohne optionsbed. Ausg.⁶⁾)	35,32	36,13	2,3%	37,05	2,5%	9,12	9,36	2,6%	9,50	1,5%
(einschl. optionsbed. Ausg.⁶⁾)	37,10	38,02	2,5%	39,04	2,7%	10,15	10,78	6,2%	10,89	1,1%
Finanzierungssaldo	-1,49	-1,18	x	-0,05	x	-0,18	-0,18	x	-0,20	x
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	1,71	1,35	x	1,24	x	0,32	0,24	x	0,27	x
Schuldentilgung am Kreditmarkt	1,02	1,18	x	1,23	x	0,37	0,33	x	0,32	x
Nettokreditaufnahme	0,69	0,17	x	0,01	x	-0,05	-0,09	x	-0,05	x
Nettozuführung z. VermHH	-0,57	-0,12	x	1,15	x	-0,05	-0,09	x	-0,11	x

¹⁾ Einschl. steuerähnliche Abgaben.

²⁾ Verwaltungs- und Benutzungsgebühren u.ä. Entgelte, zweckgebundene Abgaben.

³⁾ Erstattungen des Bundes für die von den zugelassenen kommunalen Trägern zusätzlich im Rahmen der Option nach §§ 6a ff. SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) übernommenen Aufgaben ohne Verwaltungsaufwand.

⁴⁾ Ab 2005 einschl. Personal- und Sachaufwand für Option.

⁵⁾ Ab 2005 einschl. Zahlungen an ARGE für Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II (= UGr. 691), für Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II (= UGr. 692) sowie für einmalige Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II (= UGr. 693).

⁶⁾ Zusätzliche Leistungsausgaben der zugelassenen kommunalen Träger im Rahmen der Option nach §§ 6a ff. SGB II ohne Verwaltungsaufwand.

⁷⁾ Einschl. Erwerb von Beteiligungen.

⁸⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, innere Darlehen, Entnahmen aus Rücklagen).

⁹⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Tilgung am Kreditmarkt, Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführungen an Rücklagen).

¹⁰⁾ Die amtliche Statistik verwendet seit einigen Jahren anstelle der Begriffe „Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge“ bzw. „Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge“ die Bezeichnungen „Bereinigte Einnahmen“ bzw. „Bereinigte Ausgaben“.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007; eigene Berechnungen.

nahezu vollständig in die **kommunale Investitionspauschale**, die 2007 235,36 Mio. Euro und damit die Hälfte mehr als 2006 umfasst. Der **Kommunale Investitionsfonds** beträgt 2007 nach den fortgesetzten Kürzungen der vergangenen Jahre nur noch 780 Mio. Euro. Dies entspricht allerdings einer Zunahme gegenüber 2006 um 0,7 %. Als Folge der vorgenommenen Kürzung des Finanzausgleichs um 395 Mio. Euro wurden 70 Mio. Euro beim Kommunalen Investitionsfonds und 30 Mio. Euro bei der kommunalen Investitionspauschale gekürzt.

Nach dem Finanzausgleichsgesetz stellt das Land den Kommunen zur Förderung der ihnen obliegenden Aufgaben im Bereich des Verkehrs schließlich 17,54 v.H. seines Aufkommens an der Kraftfahrzeugsteuer zur Verfügung. Vor der auf die Jahre 2005 und 2006 beschränkten Kürzung betrug dieser Anteil noch 18,7 %. Die **Kraftfahrzeugsteuerverbundmasse** beträgt 2006 entsprechend 221 Mio. Euro. Bei der Zugrundelegung des alten Verbundsatzes hätte sie 15 Mio. Euro mehr betragen. Von der schließlich zur Aufteilung zur Verfügung stehenden Verteilungsmasse in Höhe von 182,5 Mio. Euro entfallen auf die **Landkreise** 56,4 % oder 102,93 Mio. Euro und sind für die Unterhaltung und den Neu-, Um- und Ausbau von Straßen, die sich in der Baulast der Landkreise befinden, zu verausgaben. Die Mittel nehmen gegenüber 2006 um 2,8 % zu.

Durch das **Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) vom 1.7.2004²⁾** wurden 2005 zahlreiche **staatliche Sonderbehörden** aufgelöst und ihre Aufgaben im Wesentlichen den Landratsämtern und den Bürgermeisterämtern der Stadtkreise übertragen. Für den nach Gebühreneinnahmen verbleibenden Nettomehraufwand wird vom Land seit 2005 ein fortzuschreibender Ausgleich über pauschale Zuweisungen gewährt, die auf die Stadt- und Landkreise im Verhältnis der zu erwartenden Nettomehraufwendungen verteilt werden.

Ab dem Jahr 2005 verändert sich der **pauuschale Zuweisungsbetrag** zu 60 % entsprechend der Entwicklung der Beamtenbesoldung und zu 40 % entsprechend der Entwicklung der Angestelltegehälter im öffentlichen Dienst (mittlerweile redaktionell den Entwicklungen im Tarifrecht angepasst). Über einen Zeitraum von sieben Jahren vermindert das Land zudem die entsprechend berechneten Zuweisungen um 20 %. 2007 beträgt der Abschlag 3 %. Im Ergebnis wurde auf dieser Basis ein Ausgleichsbetrag in Höhe von 302 Mio. Euro festgesetzt. Die entsprechend den Landkreisen nach einem veränderten Verteilungsschlüssel zufließenden Mittel betragen 287,85 Mio. Euro.

Des Weiteren wurden im Wege des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes – VRG der **Landeswohlfahrtsverband Baden** und der **Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern aufgelöst** und **ihre Aufgaben weitgehend den Stadt- und Landkreisen übertragen**. Dazu wurde ein interkommunaler Status-quo-Ausgleich etabliert, in den die Belastungen durch Zweckausgaben in Folge des Aufgabenübergangs, die Entlastungen durch den Wegfall der Landeswohlfahrtsverbandsumlage sowie die Mehreinnahmen aus der Umschichtung der bisher den Landeswohlfahrtsverbänden gewährten Schlüsselzuweisungen in die Schlüsselmasse der Stadt- und Landkreise einbezogen werden. Basis dieses Ausgleichs sind die kreisscharf festgestellten Ausgaben des Jahres 2003, wobei die auf der Veränderung der Steuerkraft beruhenden Entlastungen durch den Wegfall der Landeswohlfahrtsverbandsumlagen und die Mehreinnahmen aus den höheren Schlüsselzuweisungen jährlich an Hand der aktuellen Bemessungsgrundlagen neu ermittelt und dem Ausgleich zu Grunde gelegt werden.

Zudem wurde mit dem **Eingliederungshilfeausgleich** mit Wirkung ab 2007 ein Sonderlastenausgleich neu eingerichtet, mit dem über dem Landesdurchschnitt liegende Zweckausgaben aus den von den Landeswohlfahrtsverbänden übernommenen Aufgaben zunächst mit 90 % berücksichtigt werden sollen. Bis 2009 soll der Ausgleich auf 70 % reduziert werden. Der vorgesehene Ausgleich von Spitzenbelastungen aus der Übernahme von Aufgaben der Landeswohlfahrtsverbände findet 2007 erstmals statt. Basis sind die Ausgaben 2005. 2007 erhalten lediglich vier Landkreise Zuweisungen in Höhe von insgesamt 2 Mio. Euro. Da offenbar am Jahresende 2005 noch beträchtliche Heimkosten nicht abgerechnet waren, lagen die Nettoausgaben 2005 lediglich bei vier Landkreisen über den Ausgaben des Jahres 2003. Es wird zu beobachten sein, ob ein auf die Ist-Ausgaben gestützter Ausgleich umsetzbar ist.

Die **Überlassung der Grunderwerbsteuereinnahmen** an die Stadt- und Landkreise zu 55,5 % wird im Haushaltsplan des Landes in einer Größenordnung von 416,25 Mio. Euro angesetzt. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahresansatz einer Zunahme um 5,6 %.

Die **Zuweisung zu den Kosten der Schülerbeförderung** stagnieren schließlich auch 2007 weiterhin auf dem Niveau von 170 Mio. Euro. Die Aufteilung bemisst sich nach dem Aufwand im Schuljahr 1985/86.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** wird in Baden-Württemberg 2007 47 Mio. Euro betragen. Dies sind 14 Mio. Euro mehr als 2006.

b) Bayern

In Bayern führte das Spitzengespräch zum kommunalen Finanzausgleich 2007 zu einer erneuten Stärkung der Investitionsfördermittel. Gleichzeitig erklärte sich der Freistaat zu **strukturellen Änderungen im kommunalen Finanzausgleich** bereit und erhöht den Anteil am allgemeinen Steuerverbund von 11,6 auf 11,7 v.H.

Nach den Finanzplanungen des Freistaates Bayern wird sich das gesamte **Volumen des kommunalen Finanzausgleichs** mit 6,068 Mrd. Euro gegenüber 2006 um 357,9 Mio. Euro oder 6,3 % erhöhen. Die reinen Landesleistungen im kommunalen Finanzausgleich erhöhen sich dabei um 7,6 % auf 5,519 Mrd. Euro. Ihr Wachstum liegt damit um mehr als 5 Prozentpunkte über dem des Staatshaushaltes.

Der **allgemeine Steuerverbund** steigt 2007 aufgrund des steigenden Aufkommens aus den Gemeinschaftssteuern um 8,9 % auf 21,004 Mrd. Euro. Entsprechend dem erhöhten Verbundsatz von 11,7 v.H. erhöht sich der Kommunalanteil am allgemeinem Steuerverbund 2007 gegenüber 2006 noch deutlicher um 221,6 Mio. Euro oder 9,9 % auf 2,458 Mrd. Euro.

96,7 Mio. Euro des Zuwachses des allgemeinen Steuerverbunds gehen in die **Schlüsselzuweisungen**, die gegenüber 2006 um 4,7 % auf 2,159 Mrd. Euro ansteigen werden. Die **Schlüsselzuweisungen** an die **Landkreise** betragen 2007 776,5 Mio. Euro.

Bei der **Berechnung der Schlüsselzuweisungen** wurde zum Ausgleich finanzieller Nachteile durch Einwohnerverluste zum 1.1.2006 ein sog. **Demografiefaktor** eingeführt. Damit wird ab 2006 für Gemeinden und Landkreise nicht mehr zwingend die Einwohnerzahl zum Stichtag des 31.12. des vorvergangenen Jahres zu Grunde gelegt. Es wird vielmehr möglich sein, den Durchschnitt der Einwohnerzahlen aus den fünf vorhergehenden Jahren anzusetzen, wenn dieser höher als der aktuelle Einwohnerwert ist. Dieser Ansatz wird nun ab dem 1.1.2007 auf die nicht-kasernierten Mitglieder der Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige zur Abmilderung der finanziellen Nachteile durch den Abzug der US-Stationierungsstreitkräfte ausgeweitet.

Bei der Berechnung der Landkreisschlüsselzuweisungen wurde bisher auch auf die Aufwendungen der örtlichen Sozialhilfeträger im Rahmen des **Sozialhilfeansatzes** abgestellt. Ab dem 1.1.2007 werden auch die Nettoaufwendungen der Landkreise und kreisfreien Städte für die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Abzug des Belastungsausgleichs für Hartz IV in den Sozialhilfeansatz einbezogen.

Die auch aus dem allgemeinen Steuerverbund finanzierte Finanzmasse der **Investi-**

²⁾ GBl. BW 2004, 469.

tionspauschale wird 2007 um erneut 20 Mio. Euro oder 14,8 % auf nunmehr 155 Mio. Euro erhöht. Die **Landkreise** erhalten jeweils 35/45 der Summe der Investitionspauschalen ihrer kreisangehörigen Gemeinden. Nachdem die Landkreise 2006 Investitionspauschalen in Höhe von 46 Mio. Euro erhielten, sind nunmehr 51,5 Mio. Euro für 2007 vorgesehen. Dies entspricht einem Zuwachs von 12 %. Die Auszahlung erfolgt am 20.3.2007 und am 20.9.2007 jeweils zur Hälfte.

2007 wurde mit einem gegenüber 2006 zunehmenden **Kommunalanteil am Grunderwerbsteuerverbund** (8/21 des Grunderwerbsteueraufkommens) in Höhe von 348 Mio. Euro gerechnet. Nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens stehen den Landkreisen vom entsprechenden Kommunalanteil 4/7 zu.

Beim **Kfz-Steuerverbund** ist der Freistaat dagegen weiterhin nicht bereit, die Eingriffe von 2003 und 2004 zurückzunehmen und die Verbundquote wieder auf 65 v.H. des Kraftfahrzeugsteueraufkommens anzuheben. Die Quote verbleibt stattdessen bei 42,83 v.H. Der Kommunalanteil aus der Kraftfahrzeugsteuer beläuft sich im Verbundzeitraum 2007 (= 1.10.2005 bis 30.9.2006) auf 658 Mio. Euro und liegt damit um 58,7 Mio. Euro oder 9,8 % über dem Wert des Vorjahres.

Ein Großteil der Mittel des Kfz-Steuerverbundes wird seit Jahren zur Stützung des Sozialhilfelausgleichs der Bezirke genutzt. 2007 stagniert diese Entnahme bei 182,1 Mio. Euro.

Entsprechend steht für die weiteren Verwendungen gegenüber früheren Jahren ein deutlich erhöhtes Aufkommen zur Verfügung. Nachdem bereits 2006 die **Mittel für den Straßenbau** um 15,2 % oder 24,1 Mio. Euro auf insgesamt 182,4 Mio. Euro erhöht wurden, steigt ihr Ansatz nun nochmals deutlich um 17,4 % oder 31,6 Mio. Euro auf 214 Mio. Euro. Die **Kreisstraßenpauschalen** werden um 15 % angehoben. Die **ÖPNV-Förderung** erhöht sich gegenüber dem 2004 um 36,9 % massiv verkürzten Ansatz von nur 47,3 Mio. Euro um 8,5 % auf nun 51,3 Mio. Euro, während die bereits in 2005 und 2006 deutlich aufgestockte **ÖPNV-Investitionsförderung** 2007 nochmals massiv um 47,7 % auf 71,5 Mio. Euro erhöht wird. Die **Förderung von Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsanlagen** aus dem Kraftfahrzeugsteuerverbund beträgt 2007 wie bereits im Vorjahr 121,3 Mio. Euro.

Die Bezirke erhalten 2007 einen **Sozialhilfelausgleich** in Höhe von 565 Mio. Euro. Die Aufstockungen aus dem Jahr 2005 um 100 Mio. Euro sowie aus dem Jahr 2004 um 140 Mio. Euro werden somit um weitere 25 Mio. Euro oder 4,6 % erhöht. In der Verteilung der Mittel werden nach dem **veränderten Verteilungsmechanismus** 2007 70 %

der Mittel nach der Anzahl der über 65-Jährigen in einem Bezirk, der Anzahl der behinderten Menschen je Bezirk, der Anzahl der Pflegefälle je Bezirk, der Anzahl der Ausländer je Bezirk und auch der Anzahl der Schüler in den Bezirksschulen berechnet. Der Anteil der Sozialhilfeausgaben am Schlüssel sinkt entsprechend auf 30 %.

Die außerhalb der Steuerverbünde gezahlten **Finanzzuweisungen** als Ersatz für die Erledigung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Aufgaben der Staatsbehörde Landratsamt an die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Landkreise werden leicht um 0,2 % von 418,5 Mio. Euro auf 419,4 Mio. Euro angehoben. Die **Finanzzuschüsse zum Aufwand für die in die Landratsämter eingegliederten staatlichen Gesundheitsämter** und die **Pauschale zu dem Aufwand der Landratsämter als staatliche Veterinärämter** bleiben dagegen auf dem 2005 um 3,8 % auf 56,3 Mio. Euro verminderten Niveau bestehen.

Zur Stützung der Verwaltungshaushalte der Kommunen wurden bereits im Jahr 2003 die **Mittel der Hochbauförderung** um 55,7 Mio. Euro auf 209,3 Mio. Euro vermindert. Auch 2004 wurden diese Mittel um weitere 84,9 Mio. Euro gekürzt, so dass nur noch Fördermittel in Höhe von 124,4 Mio. Euro zur Verfügung standen. 2006 wurden allerdings dann die Zuweisungen für Schulbaumaßnahmen um 40 Mio. Euro oder 32 % deutlich auf 164,4 Mio. Euro erhöht, um anstehende Neubaumaßnahmen und Generalinstandsetzungen verwirklichen zu können. 2007 werden sie auf 189,4 Mio. Euro festgesetzt. Dies entspricht einem Zuwachs von 15,2 %.

2007 kommt es schließlich zu einer erneuten Anhebung der **Mittel zur Schülerbeförderung** um 10 Mio. Euro oder 4,1 % auf 253 Mio. Euro. Diese reicht jedoch lediglich aus, um die Erstattungsquote von 60 % zu halten. Die Forderung der kommunalen Landesverbände nach einer Erhöhung der Erstattungsquote auf 80 %, die der Zusage des Freistaates bei Einführung der Pauschalierung der Kostenerstattung entspricht, blieb somit weiter bestehen.

Der 2006 geschaffene **Ausgleichsfonds** zum interkommunalen Ausgleich der finanziellen Verwerfungen durch Hartz IV wird 2007 auf 78 Mio. Euro erhöht. Er setzt sich aus Umschichtungen der früheren Erstattungsmittel für die Finanzierungszuständigkeit von Ausländern, Aussiedlern und Kontingentflüchtlinge aus dem Sozialhilfeausgleich an die Bezirke in Höhe von 45 Mio. Euro und der Nettowohngeldentlastung des Landes in Höhe von 33 Mio. Euro zusammen.

Der Ausgleichsfonds soll unter Berücksichtigung der Be- und Entlastungen der Landkreise und kreisfreien Städte aus Hartz IV und unter Einrechnung der anteiligen Ent-

lastungen auf Bezirksebene einschließlich der Verlagerung der Finanzierungszuständigkeit von Ausländern, Aussiedlern und Kontingentflüchtlinge auf die örtlichen Träger der Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II nach der konkreten Betroffenheit verteilt werden. Der konkrete Ausgleich wird auf Basis der Rechnungsergebnisse 2006 berechnet. Entsprechende Festsetzungsbescheide sollen den örtlichen Trägern voraussichtlich im Herbst 2007 zugehen. Für die Landkreise wird durch die Berücksichtigung der die kreisfreien Städte stärker tangierenden Belastungsverschiebungen aufgrund der Verlagerung der Finanzierungszuständigkeit von Ausländern, Aussiedlern und Kontingentflüchtlingen der Ausgleich deutlich niedriger als 2006 ausfallen.

c) Hessen

In Hessen stehen die Landkreise seit Jahren mit dem Rücken an der Wand. Bundesweit weisen sie neben den Landkreisen in Niedersachsen die höchsten Fehlbeträge in den Kreishaushalten auf. Seitens des Landes ist 2006 endlich darauf reagiert und an einer Lösung des Problems gearbeitet worden. Mit der **Freigabe des Schulumlagehebesatzes**, der Eröffnung der Möglichkeit, Eltern an den **Kosten der Schülerbeförderung** zu beteiligen und der Reduzierung der Ermäßigung der Umlagegrundlagen für die Sonderstatusstädte zum 1.1.2007 schien es im Ergebnis, dass das Land Forderungen des Hessischen Landkreistages in einigen Teilbereichen weitestgehend erfüllt hat. Zwar reichen die Korrekturen wohl nicht aus, um die strukturell bedingten Defizite in den Kreishaushalten auszugleichen, gleichwohl werden sie zu einer spürbaren Entlastung der Kreishaushalte führen.

Von besonderer Bedeutung ist für die Landkreise strukturell die beschlossene **Verbretterung der Kreisumlagegrundlagen**. Künftig werden die Schlüsselzuweisungen und das Aufkommen der kreisangehörigen Gemeinden und Städte aus den Gemeinschaftssteuern zu 100 % in die Kreisumlagegrundlagen einbezogen. Bisher waren es nur 95 %. Damit wird die 1996 vorgenommene massive Verschiebung der Schlüsselzuweisungen von den Landkreisen hin zu den kreisangehörigen Gemeinden auf indirektem Wege zum Teil wieder zurückgenommen.

Avisiert war auch die **Reduzierung der Ermäßigung der Umlagegrundlagen für die Sonderstatusstädte** zum 1.1.2007 von 50 v.H. auf 43,5 v.H. Nunmehr wird sie jedoch um ein weiteres Jahr auf den 1.1.2008 verschoben. Stattdessen müssen die **Sonderstatusstädte** wie bereits 2006 im Vorgriff auf die geplante Reduzierung ihrer Ermäßigung bei den Kreisumlagegrundlagen bis zum 30.9.2007 eine **Sonderzahlung** an ihren Landkreis leisten, der dem

Betrag entspricht, der von der erhöhten Kreisumlage unter Berücksichtigung der Ausgleichswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs auch tatsächlich bei ihrem Landkreis verblieben wäre. Außerdem wurde den Landkreisen und ihren Sonderstatusstädten ermöglicht, bilaterale Vereinbarungen über den Ermäßigungssatz bei der Kreisumlage zu treffen. Damit wird eine Möglichkeit geschaffen, einen angemessenen Lastenausgleich unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten abweichend von der gesetzlichen Vorgabe auch individuell zu regeln. Es wurde sichergestellt, dass eine derartige individuelle Vereinbarung aber keine Auswirkungen auf die Feststellung der Umlagekraft der Landkreise hat.

Der kommunale Finanzausgleich verzeichnet auch in Hessen aufgrund der konjunkturellen Verbesserung und der zum 1.1.2007 in Kraft getretenen Umsatzsteuererhöhung einen kräftigen Einnahmezuwachs. Insgesamt steht den hessischen Kommunen in 2007 eine um 368 Mio. Euro höhere **Ausgleichsmasse** zur Verfügung. Der Zuwachs gegenüber 2006 beträgt 14,3 %.

Die Verstärkung der **Ausgleichsmasse** um einen Betrag von 50 Mio. Euro, den das Land Hessen als seinen Entlastungsbetrag aus dem Regelungskomplex Hartz IV an die Kommunen weitergeben will, erhöht sich 2007 um die Abrechnung der Wohngeldweiterleitung 2005 in Höhe von 36,05 Mio. Euro.

Für die **Schlüsselzuweisungen** stehen insgesamt 231 Mio. Euro mehr als im Vorjahr zur Verfügung. An der im Vergleich zum Vorjahr um 16,7 % gestiegenen Schlüsselmasse, die insgesamt 1,587 Mrd. Euro umfasst, partizipieren die **Landkreise** entsprechend ihrem Anteilssatz von 34,2 % mit 542,75 Mio. Euro. Gegenüber 2006 erhöhen sich die den Landkreisen zur Verfügung stehenden Mittel um 78,98 Mio. Euro. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden erhalten 2007 725,28 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen.

Im Bereich der **besonderen Finanzausweisungen** wurde 2005 auf Grund einer Änderung durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz ein gesonderter **Ansatz für Maßnahmen der Kinder- und Jugendberufshilfe** mit 1 Mio. Euro ausgewiesen. Dieser bleibt auch 2007 in gleicher Höhe erhalten. Der **Jugendhilfestellenausschuss** bleibt ebenfalls 2007 auf dem 2005 um 11 Mio. Euro bzw. 14,9 % verkürzten Niveau von 63 Mio. Euro fixiert.

2007 werden ein neuer Ansatz für **Zuweisungen zur Freistellung vom Kindergartenbeitrag**, der mit 65 Mio. Euro dotiert ist, und ein mit 45 Mio. Euro angesetzter Ansatz für **Zuweisungen zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren** neu eingerichtet. Finanziert werden die beiden Ansätze aus Umschichtungen im kommunalen Finanzausgleich. Aus dem Sozialhilfeaus-

gleich, an dem die Landkreise zu ca. 56,4 % beteiligt sind, werden dazu 77,3 Mio. Euro entnommen. Die **Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe** verkürzen sich damit um etwas mehr als die Hälfte und betragen 2007 nun noch 62,7 Mio. Euro. Zudem wird der bisherige Ansatz für **Zuweisungen zum Ausgleich der Belastungen aus überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit** aufgelöst und die frei werdenden Mittel in Höhe von 22,7 Mio. Euro komplett zu den neuen Ansätzen umgeschichtet. Der eigene finanzielle Beitrag des Landes zu den beiden neuen Ansätzen beträgt gerade einmal 10 Mio. Euro.

Damit wurden die Umstrukturierungen der besonderen Zuweisungen im Bereich „Soziales“ abgeschlossen. Die ursprüngliche Zielsetzung, alle besonderen Finanzausweisungen im Bereich „Soziales“ zu einer einheitlichen Zuweisung zu bündeln, wird nicht weiterverfolgt.

Die Landkreise müssen aufgrund der vorgegenommenen Umschichtungen mit Einnahmeherausfällen von rund 58 Mio. Euro rechnen. Während eine Kompensation der Landkreise für die entstehenden Einnahmeherausfälle vor allem durch die Aufstockung der Schul- und der allgemeinen Investitionspauschale gesucht wird, wird bis zum Inkrafttreten der derzeit diskutierten Strukturreform im kommunalen Finanzausgleich für die kreisfreien Städte ein mit 25 Mio. Euro dotierter **Härteausgleich** geschaffen. Dieser soll nun aber auch den Landkreisen zugänglich sein.

Die Mittel des **Sozialhilfeausgleichs** werden einer zum 1.1.2007 greifenden Neuregelung entsprechend vorab auf die Gruppe der Landkreise und der kreisfreien Städte nach deren Gesamtausgaben für die Leistungen nach dem SGB XII aufgeteilt. Innerhalb der Gruppen richtet sich die Verteilung der Mittel nach der Verteilung, die sich bei einer entsprechenden Aufstockung der entsprechenden Teilschlüsselmassen ergeben hätte. Die Regelung trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die seit 2005 im SGB XII zusammengefassten sozialen Leistungen in der örtlichen Belastung sehr unterschiedlich wirken und keine geeigneten Pauschalierungskriterien bestehen, die die angestrebte Loslösung vom Ausgabeverhalten des örtlichen Trägers ermöglicht hätten. Sichergestellt wurde dabei, dass auch abundante Kommunen einen Mindestanteil erhalten.

Für die Weiterleitung der **Wohngeldentlastungen des Landes** ist ein eigenständiger Ansatz in Höhe von 86,05 Mio. Euro vorgesehen. Die Verteilung richtet sich nach den Anteilen der einzelnen Träger an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, der Empfänger von Sozialhilfe und den Zahlen der Empfänger von Arbeitslosenhilfe – gewichtet nach dem örtlichen Mietniveau.

Die **Zuweisungen an kommunale Träger zu den Betriebskosten von Einrichtun-**

gen der Kinderbetreuung bleiben auf dem Niveau von 2006 und umfassen 33,5 Mio. Euro.

Konstant bleiben ebenfalls die 2003 leicht gekürzten **Zuweisungen für Schulträger betreuender Schulen** bei 6,6 Mio. Euro. Die Zuweisungen für Ausgaben für Schulen (**Schullastenausgleich**) bleiben auch weiterhin auf dem Niveau von 133 Mio. Euro verankert. 98,42 Mio. Euro stehen davon den Landkreisen zur Verfügung.

Der im Jahr 2001 neu eingeführte Ansatz für **Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte** verharrt auch 2007 in seinem Volumen von 11,5 Mio. Euro. Weiterhin werden 36,016 Mio. Euro an die Kommunen für **gemeinwirtschaftliche Leistungen im ÖPNV** ausgereicht. Für **laufende Zuweisungen für Träger kommunaler Straßen** werden 2007, wie bereits seit 2002 gehandhabt, 14 Mio. Euro eingestellt. 11,6 Mio. Euro werden davon den Landkreisen für Kreisstraßen pauschal zugewiesen.

Im Bereich der investiven Zuweisungen wird die 2002 massiv gekürzte und seitdem unveränderte **Investitionspauschale** von 86,2 Mio. Euro weiter auf 100 Mio. Euro aufgestockt. Dies entspricht einer Erhöhung um 16 %. Die Landkreise erhalten 21,1 Mio. Euro. Die **Investitionspauschale Schulbau** wird dagegen massiv um 87,4 Mio. Euro auf 140 Mio. Euro aufgestockt. Hinzu treten 41 Mio. Euro Darlehen aus der Abteilung B des Hessischen Investitionsfonds. Aus diesen zusätzlichen Mitteln werden auch Ganztagsbetreuungsangebote an Schulen und der Ausbau der Ganztagschulen gefördert. Auf ein formelles Antragsverfahren zum Abruf dieser Mittel wird verzichtet.

Bei den **Investitionshilfen** werden die Förderansätze für die **Zuweisungen für das Abwasser- und Trinkwasserprogramm** auf dem um 10 Mio. Euro auf 60 Mio. Euro erhöhten Stand 2005 gehalten. Die Mittel zur **Krankenhausfinanzierung** werden um 60 Mio. Euro auf insgesamt 198,190 Mio. Euro gekürzt. Damit das bisherige Fördervolumen beibehalten werden kann, wurden die Verpflichtungsermächtigungen entsprechend erhöht. Die Förderansätze für **ÖPNV-Investitionen** bleiben auf dem verkürzten Niveau von 20 Mio. Euro bestehen.

Auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) richtet das Land schließlich jährlich aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs einen **Landesausgleichsstock** ein. Die Mittel des Landesausgleichsstocks verwendet das Ministerium des Innern und für Sport in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen insbesondere zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen, die nicht in der Lage sind, ihren Haushalt auszugleichen. Der Landesausgleichsstock ist allerdings als nachrangiges Finanzierungsinstrument konzipiert. Zunächst müssen die Kommunen versuchen, Fehlbe-

träge durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen abzudecken. Eine Zuweisung kommt nur in Betracht, wenn eine Kommune trotz Ausnutzung aller zumutbaren Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller zumutbaren Einnahmemöglichkeiten nicht in der Lage ist, Haushaltsdefizite aus eigener Kraft zu vermeiden.

Mit Hilfe der Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock sollen vor allem Kommunen in strukturschwachen Regionen mit einer ausreichenden Finanzausstattung versehen werden. Das Ministerium des Innern und für Sport hat gemeinsam mit dem Ministerium der Finanzen Zuweisungsrichtlinien erarbeitet, in denen die Einzelheiten für die Zuweisungspraxis geregelt sind. 2007 wird der Ansatz um 20,2 Mio. Euro aufgestockt. Insgesamt werden im Jahr 2007 Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock in Höhe von 35,6 Mio. Euro gewährt.

Schließlich werden den Landkreisen die zum 1.4.2005 mit der **Kommunalisierung der staatlichen Abteilungen** übergebenen Personal- und Sachkosten für die übergeleiteten Bediensteten pauschal erstattet. Ausgegangen wurde hier von den Personalkosten, die zu einem bestimmten Stichtag (31.12.2004) bei dem einzelnen Landkreis angefallen waren. Die Versorgungslasten für die übergeleiteten Bediensteten bleiben demgegenüber beim Land.

d) Niedersachsen

In Niedersachsen soll die **Verbundquote** von 15,04 v.H. auf 15,5 v.H. angehoben werden. Eine Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes ist für Juni vorgesehen. Die Erhöhung der Verbundquote entspricht einer Aufstockung um ca. 75 Mio. Euro. Damit soll angesichts der Entwicklung des Landeshaushaltes der den Kommunen ab 2005 abverlangte Konsolidierungsbetrag (150 Mio. Euro) reduziert werden.

Bei den **Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben** sollen zudem künftig statt der Nettoausgaben für Sozialhilfe die Nettoausgaben nach dem SGB II (ohne Option) sowie die Nettoausgaben nach dem SGB XII herangezogen werden. Die Größenordnung des Soziallastenansatzes in Höhe von 34,5 % bleibt beibehalten. Strukturell bedeutsam für die Landkreise soll jedoch neu ein Flächenfaktor in Höhe von 9,7 v.H. der Kreisschlüsselzuweisungen eingeführt werden. Damit sollen die Kreisaufgaben, die einen stark flächenbezogenen Ausgabebedarf haben, einwohnererhöhend berücksichtigt und insbesondere den Belastungen der Landkreise durch die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen Rechnung getragen werden. Die Einwohnererhöhung berechnet sich dem Plan zufolge nach der Fläche eines Landkreises im Verhältnis zur Fläche aller Landkreise und kreisfreien Städte zum 31.12. des Vorjahres.

(Der Abb. 26 ist die **Einwohnerdichte** der 323 Landkreise zu entnehmen. Es ist deut-

lich zu sehen, dass eine ganze Reihe von Landkreisen durch einen reinen Einwohneransatz aufgrund ihrer geringen Siedlungsdichte einen Nachteil erfahren. Dieser verstärkt sich durch die demografische Entwicklung und Wanderungsbewegungen. Bei einer Einwohnerzahl von unter 100 Einwohner pro qkm ist es zumindest allzu offenkundig, dass sich der Finanzbedarf nicht allein vom Einwohner, sondern auch von der Fläche ableitet).

Zudem soll dem Steuerverbund eine Summe von 6,67 Mio. Euro entnommen werden. Dieser Betrag entspricht rechnerisch der Größenordnung, die die kommunalen Gebietskörperschaften bisher im übertragenen Wirkungskreis für die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz erhalten haben. Künftig soll der Betrag den Kommunen für die **neue Aufgabe** nach dem **Bundeseltern- und Elternzeitgesetz** zur Verfügung stehen. Insgesamt sind für den Ausgleich der Verwaltungskosten der neuen Aufgaben Zuweisungen die Kommunen in Höhe von 8,9 Mio. Euro vorgesehen.

Schließlich wird voraussichtlich ein **Demografiefaktor** nach dem Vorbild Bayern eingeführt. Danach soll bei einem Sinken der Einwohnerzahlen der Durchschnitt der letzten fünf Jahre angesetzt werden, soweit dieser höher ist als die aktuelle Einwohnerzahl.

2007 wird nach den vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik (NLS) angestellten Berechnungen die **Zuweisungsmasse** unter Berücksichtigung der Steuerverbundabrechnung 2006, die zu einer zusätzlichen Zahlungspflicht des Landes in Höhe von 291,89 Mio. Euro führt, 2,955 Mrd. Euro (ohne Finanzausgleichumlage) betragen. Insgesamt ergibt sich auf dieser Basis ein aufgrund der hohen Steuerverbundabrechnung überzeichneter Zuwachs gegenüber 2006 um 27,6 %.

Es werden 371,952 Mio. Euro der im Steuerverbund zur Verfügung stehenden Mittel für die **Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis** veranschlagt. Die Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis nehmen danach um 4,7 % ab. Die Veränderung der Mittel wird auf Basis der Tarifsteigerungen berechnet. Wegen der tariflichen Entwicklung in 2006 wird eine Kürzung um 0,5 % vorgenommen. Zudem verkürzen sich die Mittel um die Entnahme der Mittel für das Bundeserziehungsgeld. Die Zuweisungen an die Landkreise wurden mit 47,36 Euro je Einwohner festgesetzt und betragen zusammen 176,7 Mio. Euro.

In diesem Zusammenhang ist auch die im Land Niedersachsen zum 1.1.2005 durchgeführte Verwaltungsreform zu berücksichtigen. Im Zuge der Abschaffung der Bezirksregierungen wurden auch einige Aufgaben kommunalisiert. Der entsprechende Kostenausgleich wurde im Laufe des Jahres

2005 konkretisiert und findet seinen Niederschlag in dem **Gesetz über den Kostenausgleich für die Erfüllung bestimmter Landesaufgaben durch kommunale Körperschaften vom 9.12.2005**³⁾. Für 2007 sind Zuweisungen in Höhe von 11,705 Mio. Euro angesetzt worden. Dies sind 0,7 % weniger als im Vorjahr.

Bereits 2005 wurde der bis dahin als Festbetrag dotierte Ansatz für **Bedarfszuweisungen** in Abhängigkeit von der Entwicklung der Zuweisungsmasse gestellt, von der seitdem 1,6 % für die Bedarfszuweisungen bereitgestellt werden sollen. Gleichfalls wurde 2005 das Verteilungsverfahren für die Bedarfszuweisungen wegen einer ungewöhnlichen Lage neu konzipiert. Danach wird das Land künftig zunächst die außergewöhnliche Lage bei den Antragstellern feststellen und dann in einem zweiten Schritt durch die Festlegung einer landeseinheitlichen Mindestgesamtsofffehlbetragquote eine Konzentration der Bedarfszuweisungen auf wenige, besonders hilfebedürftige Antragsteller vorsehen. In einem folgenden Schritt soll ein Schwellenwert in Bezug auf die Finanzschwäche zur Anwendung kommen. Nur diejenigen Antragsteller, die diesen Schwellenwert erreichen oder überschreiten, sollen zu den grundsätzlich aussichtsreichen Kandidaten auf die Gewährung von Bedarfszuweisungen wegen einer außergewöhnlichen Lage zählen. Im weiteren Verfahren werden sodann das Haushaltsgebaren des Antragstellers geprüft und abschließend eine Zielvereinbarung zwischen dem Ministerium für Inneres und Sport und dem Antragsteller abgeschlossen. 2007 werden die Bedarfszuweisungen mit 47,28 Mio. Euro dotiert.

Der verbleibende Betrag der bereitgestellten Finanzmasse in Höhe von 2,557 Mrd. Euro teilt sich auf die Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen und die Schlüsselzuweisungen auf. 314,5 Mio. Euro (zzgl. 12,3 % der Finanzausgleichumlage = 3,4 Mio. Euro) stehen für die **Finanzhilfen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen** zur Verfügung. Die Erhöhung der Finanzhilfen beträgt gegenüber dem Vorjahr 35 %. Für die Landkreise stehen 140,351 Mio. Euro zur Verfügung.

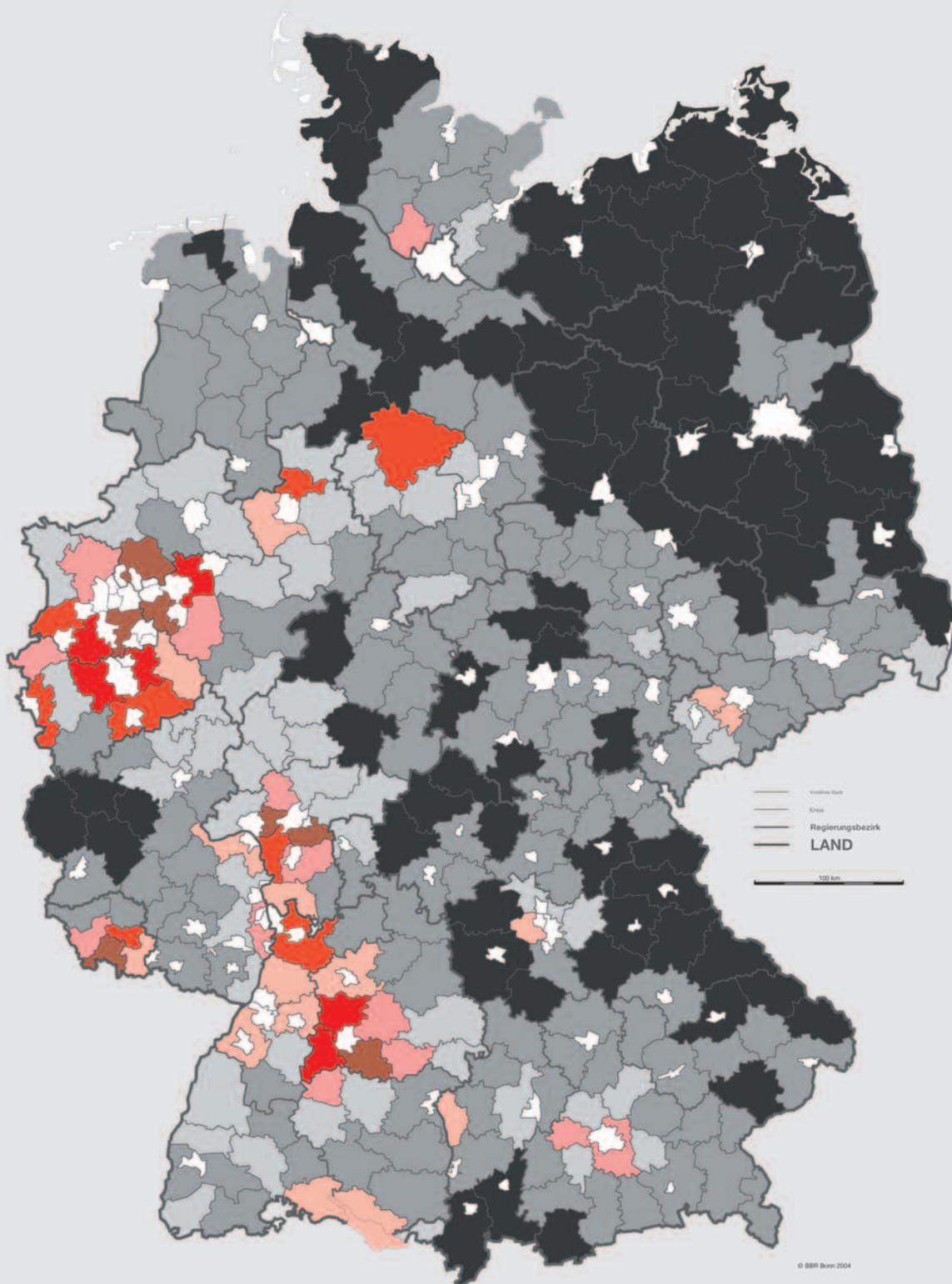
Für die **Schlüsselzuweisungen** stehen 2007 2,243 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen 1,091 Mrd. Euro auf die **Schlüsselmasse für Kreisaufgaben**, die damit um 34 % über dem Vorjahreswert liegt. Für die Landkreise wird ein Betrag von 1 Mrd. Euro errechnet.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** beträgt in Niedersachsen 136 Mio. Euro. Künftig sollen die Mittel je zur Hälfte im Sinne eines Mehrbe-

³⁾ NdsGVBl. 2005, 389.

Abb. 26: Einwohnerdichte 2005
(Einwohner pro qkm)

Bundesrepublik Deutschland
Verwaltungsgrenzen, Stand 2004



Eigene Darstellung nach den Ergebnissen der Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007.

lastungsausgleichs und zur anderen Hälfte nach den Belastungen aus dem SGB II verteilt werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Landesregierung liegt vor. Die Verteilung des Mehrbelastungsausgleichs basiert auf den Daten der Kommunalerhebung. Das Gesetz soll rückwirkend zum 1.1.2007 in Kraft treten.

Bereits im Jahr 2003 wurden schließlich die außerhalb des Finanzausgleichs bereitgestellten **Zuweisungen des Landes für die Systembetreuung in Schulen** (Wartung und Pflege der Computersysteme und -netzwerke) von der bisherigen Höhe von 2 Mio. Euro auf 5 Mio. Euro erhöht. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach Schülerzahlen. Dies wird 2007 beibehalten.

e) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wurden 2006 verschiedene Veränderungen in den Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen, so dass eigentlich für 2007 nicht mit erneuten strukturellen Änderungen gerechnet werden konnte. Im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) 2007 kommt es nun aber für die Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zu einer **Herausnahme der Grunderwerbsteuereinnahmen** des Landes aus dem Steuerverbund, wodurch sich der Verbundbetrag um etwa 165 Mio. Euro vermindert. Begründet wird dieser Eingriff mit der dramatischen Haushaltslage des Landes und der Begrenzung des Anspruchs der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes. Bislang wurden 4/7 des Grunderwerbsteueraufkommens in den Steuerverbund einbezogen. Bis 1987 standen den Kreisen und kreisfreien Städten sogar noch 9/14 des Aufkommens direkt zu, bevor das gesamte Grunderwerbsteueraufkommen in die Verbundgrundlagen einbezogen wurde.

Insgesamt liegt die **originäre Verbundmasse 2007** um 3,5 % über dem Vorjahreswert und beträgt gerundet 6,5876 Mrd. Euro. Hinzu tritt ein positiver **Abrechnungsbetrag** aus dem Steuerverbund 2005 in Höhe von 10,51 Mio. Euro. Da die Verbundmasse seit 2006 auf Basis der Ist-Steuererinnahmen berechnet wird, ist dies die letzte Verbundabrechnung. Abgezogen wird zudem die als **Haushaltskonsolidierungsbeitrag der Kommunen** verstandene **Befrachtung** in Höhe von 166,2 Mio. Euro. 2007 sind allerdings keine Kreditierungen mehr abzurechnen, so dass der nach den Vorwegabzügen und Zuführungen **verfügbare Verbundbetrag** gegenüber dem Vorjahreswert um 12,3 % oder 737 Mio. Euro gestiegen ist und 2007 ein Volumen von 6,72 Mrd. Euro umfasst. Wird allerdings die Abrechnung der Kreditierung aus der Basis 2006 herausgerechnet, so reduziert sich der scheinbar hohe Zuwachs auf 1,1 %.

Von dem verfügbaren Verbundbetrag werden **Schlüsselzuweisungen** in Höhe von 5,737 Mrd. Euro bereitgestellt. Dies entspricht einem Zuwachs gegenüber dem Vorjahr um 15,6 %. Die **Kreisschlüsselzuweisungen** erhöhen sich im Jahr 2007 um rund 90,6 Mio. Euro auf 671,3 Mio. Euro. Dies entspricht einem Zuwachs von ebenfalls 15,6 %.

Die **allgemeine Investitionspauschale** erhöht sich um 39,6 % auf einen Ansatz von 377,955 Mio. Euro. Sie verteilt sich zu sieben Zehntel nach der Einwohnerzahl und zu drei Zehntel nach der Gebietsfläche.

Der im Jahr 2003 ersatzlos entfallene Ansatz der **Investitionspauschale für Sozialhilfeträger** wurde 2004 mit einer Dotierung in Höhe von 30,87 Mio. Euro wiederbelebt. 2007 beträgt der Ansatz 38,2 Mio. Euro. Die Mittel sind von den Kreisen und kreisfreien Städten in erster Linie für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege einzusetzen.

Die 2002 geschaffene **Schulpauschale** stagniert demgegenüber weiter auf dem 2004 erreichten Niveau von 460 Mio. Euro. Verteilt werden die Mittel nach der Anzahl der Schüler. Die Pauschale dient der Finanzierung des Neubaus und der Sanierung von Schulen sowie zur EDV-Ausstattung. An jeden Kreis wird ein Mindestbetrag von 300.000 Euro ausgereicht.

Als Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** wird für 2007 eine Summe von ca. 330 Mio. Euro erwartet. Der bisherige Verteilungsschlüssel, nach dem die Mittel im Verhältnis der Aufwendungen der Kreise und kreisfreien Städte für die Leistungen der Unterkunft verteilt werden, sollte nach der geänderten Fassung des AG SGB II von Mitte 2006 eigentlich bis zum 1.10.2006 mit dem Ziel überprüft werden, einen endgültigen Belastungsfaktor festzulegen, der die Be- und Entlastungen der Aufgabenträger aus der Umsetzung des SGB II berücksichtigt. Bislang ist es jedoch nicht zu einer solchen Revision gekommen.

f) Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz ist eine **Änderung des Landesfinanzausgleichsgesetzes** geplant, mit deren Verabschiedung allerdings nicht vor Mai 2007 gerechnet werden kann. Mit dem geplanten Änderungsgesetz sollen notwendige Anpassungen an das neue kommunale Haushaltsrecht vorgenommen werden. Gleichzeitig werden der Landesregierung weitergehende Möglichkeiten zur Förderung kommunaler Kulturobjekte und kommunaler Vorhaben der Abfallvermeidung sowie des Bodenschutzes aus dem kommunalen Finanzausgleich eröffnet.

Zum 1.1.2007 sollen ferner die **Bedarfszuweisungen** abgeschafft werden, weil die-

se wegen der extrem hohen unabweisbaren kommunalen Fehlbedarfe lediglich noch quotal gewährt werden konnten. Die eingesparten Mittel in Höhe von 48 Mio. Euro sollen mittelfristig in Höhe von 23 Mio. Euro den Schlüsselzuweisungen A und darüber hinaus den finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen B 2 zugeführt werden.

Weiter sollen – einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 2.3.2006 entsprechend – im sogenannten **Stationierungskräfteansatz** auch die nichtkasernierten Soldatinnen und Soldaten der ausländischen Stationierungstreitkräfte in die Berechnungen der Schlüsselzuweisungen einbezogen werden.

Zudem soll klargestellt werden, dass das im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellte **Verstetigungsdarlehen** zinslos bleibt, soweit dadurch Mindereinnahmen des kommunalen Finanzausgleichs der Jahre 2003 bis 2007 kompensiert werden. Sollte es in den Jahren 2008 ff. zu weiteren Verstetigungsdarlehen kommen, so wären diese marktüblich zu verzinsen, zunächst vom Stabilisierungsfonds zu tragen und schließlich von den Kommunen an das Land zu zahlen.

Nach dem im Dezember 2006 verabschiedeten **Doppelhaushalt 2007/2008** erhöht sich die **Finanzausgleichsmasse vor Abrechnung, Umlagen, Vorwegentnahmen und Kreditierung** gegenüber dem Ansatz 2006 zunächst um 100,286 Mio. Euro oder 6,38 %. Sie verringert sich dann durch die Abrechnung aus den Jahren 2004 und 2005 um einen Betrag von 76,71 Mio. Euro auf 1,592 Mrd. Euro. Gegenüber der um die Abrechnungen bereinigten Finanzausgleichsmasse des Haushalts 2006 bedeutet dies eine Zunahme um 5,24 %. Ursächlich für die im Vorjahresvergleich geringere Zunahme ist der höhere, 2007 zur Abrechnung kommende Betrag.

Um zur Garantiesumme von nunmehr 1,655 Mrd. Euro zu gelangen, ist ein **Verstetigungsdarlehen** in Höhe von 63,1 Mio. Euro notwendig. Dieses ist zwar geringer als das noch 2006 benötigte Verstetigungsdarlehen, insgesamt erhöht sich der Gesamtstand der Verstetigungsdarlehen damit jedoch auf 687,785 Mio. Euro. Damit bildet sich immer mehr eine „dritte Säule“ der kommunalen Verschuldung heraus, die mittlerweile über 40 % der garantierten Finanzausgleichsmasse entspricht. Ab dem Jahr 2008 soll es der Anstieg der Verbundmasse ermöglichen, mit der Rückzahlung der aufgelaufenen Verstetigungsdarlehen zu beginnen.

Unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage sowie der Umlage zum Fonds „Deutsche Einheit“ umfasst die **Finanzausgleichsmasse 2007** schließlich ein Volumen von 1,724 Mrd. Euro. Dies sind 1 % mehr als im Haushaltsjahr 2006, die Finanzausgleichsmasse liegt aber immer

noch um rund 13 Mio. Euro unter der des Jahres 2002.

Die **allgemeinen Finanzausweisungen** erhöhen sich gegenüber dem Ansatz 2006 um nur 0,62 % auf 1,031 Mrd. Euro. Die **Schlüsselzuweisungen** nehmen aufgrund des Entfalls der Bedarfszuweisungen gegenüber 2006 deutlicher um 49,3 Mio. Euro oder 6,1 % auf einen Ansatz von 864,4 Mio. Euro zu. Auf Grund der unterschiedlichen Entwicklung der Steuereinnahmen der einzelnen Gebietskörperschaften und Gebietskörperschaftsgruppen kommt es dabei zu beträchtlichen Umschichtungen innerhalb der einheitlichen Schlüsselmasse. Es besteht in diesem Zusammenhang insbesondere ein Mehrbedarf bei den **Schlüsselzuweisungen A** (Ortsgemeinden) zu Lasten der finanzkraftabhängigen **Schlüsselzuweisungen B 2** (Landkreise, kreisfreie Städte, Verbandsgemeinden und verbandsfreie Gemeinden). Negativ betroffen sind davon insbesondere die aufgabenbelasteten kommunalen Gebietskörperschaften, vornehmlich die Landkreise.

Die **Investitionsschlüsselzuweisungen** betragen 2007 33 Mio. Euro und bleiben damit auf dem Niveau der Jahre 2002, 2003, 2004, 2005 und 2006 bestehen. Etwa 13,5 Mio. Euro sind in den Kreishaushalten veranschlagt.

Die **Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung und der Beförderung zu Kindergärten** umfassen 2007 einen Gesamtbetrag von 82,5 Mio. Euro und werden damit erstmals seit längerem wieder erhöht. Die Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr beträgt 3,1 %. Dies entspricht einem Zuwachs von 2,5 Mio. Euro. Die **allgemeinen Straßenzuweisungen** werden 2007 ebenfalls um 2,5 Mio. Euro erhöht und weisen damit nach Jahren der Stagnation erstmals einen Zuwachs um 5,8 % auf. Für den **Ausbau der Kreisstraßen** sind 43,1 Mio. Euro veranschlagt, dies entspricht einer Zunahme gegenüber 2006 um knapp 6,2 %.

Die **Zweckzuweisungen** steigen 2007 stärker als die allgemeinen Zuweisungen um 1,6 %. Allerdings geschieht dies nicht linear, vielmehr werden verschiedene Umschichtungen vorgenommen. Die **Zweckzuweisungen für kommunale Theater und Orchester** stagnieren nach den Erhöhungen in den Jahren 2000 bis 2002 weiter bei 35,148 Mio. Euro. Auch die **Zuweisungen für Schulbaumaßnahmen** verharrten auf dem Vorjahresniveau von 47,129 Mio. Euro. Profiteur der Umschichtungen sind vor allem die **Zuweisungen an Kindertagesstätten** (Personalkostenanteil des Landes), die im Vergleich zum Vorjahr um 3,4 % oder 6,9 Mio. Euro zunehmen. Es handelt sich dabei vor allem um Mehraufwendungen, die auf das Tagesbetreuungsausbaugesetz des Bundes (TAG) zurückzuführen sind und seitens des Landes in den Konne-

ktivitätsverhandlungen zum Landesprogramm „Zukunftschance Kinder: Bildung von Anfang an“ nicht berücksichtigt wurden.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** beträgt 2007 33,14 Mio. Euro. Der Betrag setzt sich zusammen aus der voraussichtlichen Landesentlastung des Jahres 2007 in Höhe von 25,89 Mio. Euro sowie einer gegebenenfalls erforderlichen Nachzahlung in Höhe von 7,25 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2006. Die Verteilung der Mittel erfolgt anteilig nach den Aufwendungen, die die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II tragen.

g) Saarland

Im Saarland war bereits 2005 ein „**Solidarbeitrag**“ der saarländischen Kommunen in Höhe von 25 Mio. Euro zur Überwindung der extremen Haushaltsnotlage des Saarlandes angesetzt und dauerhaft manifestiert worden. Im Haushaltsfinanzierungs- und Haushaltssicherungsgesetz 2006 wurde sodann eine erneute Kürzung der Finanzausgleichsmasse um einen Festbetrag in Höhe von 20 Mio. Euro vorgenommen. 2007 wird nun dem kommunalen Finanzausgleich erneut ein Betrag von 21 Mio. Euro entnommen.

Begründet wird der erneute Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich mit der auch 2007 andauernden extremen Haushaltsnotlage des Landes. Dies mache es weiterhin erforderlich, dass auch die Kommunen einen Solidarbeitrag zur Finanzierung des Landeshaushaltes leisten müssten.

Nach Systematik des KFAG entfällt auf die **Landkreise** ein **Kürzungsanteil von 3,9 Mio. Euro**.

Die **Geltungsdauer des Gesetzes zur Aussetzung und Erweiterung kommunalrechtlicher Vorschriften⁴⁾** wurde im Zuge des Haushaltsbegleitgesetzes 2007 erneut um ein weiteres Jahr verlängert. Mit dem Gesetz zur Haushaltsfinanzierung 2003 wurden im Anschluss an zwei Urteile des Oberverwaltungsgerichtes des Saarlandes Regelungen zur Finanzierung der sog. abweisbaren Ausgaben der saarländischen Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken im Zuge eines Artikelgesetzes eingeführt. In § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Aussetzung und Erweiterung kommunalrechtlicher Vorschriften wurde festgelegt, dass soweit wegen Gefährdung oder Beeinträchtigung der dauerhaften Leistungsfähigkeit umlagepflichtiger Gemeinden die Finanzierung abweisbarer Ausgaben über Umlagen nicht zulässig sei, die Haushalte der Gemeindeverbände in Höhe dieser Ausgaben Fehlbedarfe ausweisen könnten. Diese Re-

gelung wurde damals für die Haushaltsjahre 2003 bis 2005 befristet und später bis 2006 verlängert. Für 2008 wird eine grundsätzliche Regelung erwartet.

2007 nimmt die um die Abrechnung des kommunalen Finanzausgleichs 2005 (-4,9 Mio. Euro) verminderte **Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs** im Ergebnis um 11,3 % zu und wird nach dem Haushaltsplan 413,2 Mio. Euro umfassen. Ohne den erneuten „Sanierungsbetrag“ hätte sich stattdessen ein Zuwachs um 14,2 %, ergeben.

Von der Finanzmasse des kommunalen Finanzausgleichs werden 18,29 % in die **Schlüsselmasse für Gemeindeverbände** eingestellt und umspannen ein Volumen von rund 77,52 Mio. Euro. Bei der Verteilung der Mittel auf die Landkreise und den Stadtverband Saarbrücken werden auf der Bedarfsseite neben den Einwohnern auch Soziallasten berücksichtigt.

Bei der Verteilung der Kreisschlüsselzuweisungen finden die Soziallasten der Landkreise und des Stadtverbandes Saarbrücken Berücksichtigung. Seit dem 1.1.2007 werden dabei auch die Nettobelastungen aus Hartz IV berücksichtigt.

Seit 2005 sind **Kommunalisierungszuweisungen** an die saarländischen Gemeindeverbände unmittelbar in die Finanzausgleichsmasse einbezogen. Die bisherigen jährlichen Steigerungsraten, die sich an der Summe der maßgeblichen Grundgehälter der Besoldungsstufe A 10 Dienstaltersstufe 1 für das Kalenderjahr orientierten, sind damit nun an die Entwicklung der allgemeinen Steuereinnahmen des Landes gekoppelt. Damit orientiert sich der Kommunalisierungsausgleich nicht mehr an den Personalkosten, obwohl diese doch den Hauptbestandteil der Kommunalisierungskosten ausmachen. Insoweit bedeutet die Regelung eine Verlagerung finanzieller Einnahmerisiken des Landes auf die Kommunen. 2007 steigen die zum Ausgleich der Kommunalisierung unterer Landesbehörden gewährten Zuweisungen insgesamt von 24,45 Mio. Euro auf 27,21 Mio. Euro.

Die nach Abzug der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Höhe von 248,06 Mio. Euro und nach Abzug der nach dem Verteilungsschlüssel zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verteilten Sonderschlüsselzuweisungen an die Gemeinden in Höhe von 32,63 Mio. Euro verbleibenden Mittel im Umfang von 26,49 Mio. Euro gehen in den **Ausgleichsstock**. Aus dem Ausgleichsstock wird der Schulsachkostenausgleich finanziert. Die verbleibenden Mittel des Ausgleichsstocks werden nach Maßgabe der Umlagekraft auf die Kommunen als pauschale Investitionszuweisungen verteilt.

⁴⁾ ABl. Saarl. 2003, 2 (11ff.), nun geänd.: Art. 3 des Gesetzes Nr. 1584 über die Haushaltsfinanzierung und Haushaltssicherung v. 14.12.2005 (Abl. Saarl. 2006, 3).

Der **Investitionsstock** ist 2007 wie bereits 2006 nicht von der Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs betroffen. Vielmehr werden dort um 9,7 % erhöhte Mittel in einem Gesamtumfang von 10,952 Mio. Euro eingestellt. Hinzu kommt ein gleicher Anteil aus Landesmitteln. Die nach Verrechnung mit dem Saldo aus 2005 und dem Mittelbedarf zur Krankenhausfinanzierung verbleibenden Mittel in Höhe von 18,32 Mio. Euro dienen der Förderung kommunaler Maßnahmen im Sinne der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie der Förderung investiver Maßnahmen in den Bereichen Kindertagesstätten, Schulen, Städtebauförderung sowie im Sinne des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und im Rahmen von EG-Programmen.

Außerhalb des Finanzausgleichs werden die nach der **Neuordnung der Zuständigkeiten in zwei Teilbereichen der Sozialhilfe notwendigen Ausgleichszahlungen** verteilt. Den Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken wurde 2003 der gesamte Bereich der Hilfe zur Pflege der über 65-Jährigen übertragen, während das Land künftig allein für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zuständig ist. Zum Ausgleich gewährt das Land den örtlichen Trägern der Sozialhilfe dynamisierte Finanzzuweisungen, deren Ausgleichsbetrag sowohl die Aufgabenübertragung auf die Kommunen als auch die Aufgabenübertragung auf das Land berücksichtigen soll. Die Dynamisierung soll an Hand der Fallzahlensteigerung auf Grund der demografischen Entwicklung, der Fallzahlenentwicklung in der ambulanten Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie der Preissteigerungsrate erfolgen.

Für 2007 sind nach der definierten Erfassung der Ausgangskosten 2003 zur Ermittlung des Ausgleichsbetrages in den Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken diese Zuweisungen auf 7,36 Mio. Euro und damit um 1 % höher als im Vorjahr im Landeshaushalt veranschlagt worden.

h) Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein wurde 2007 das Finanzausgleichsgesetz mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2007/2008 geändert. Wichtigste Änderung ist ein **weiterer Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich** in Höhe von 120 Mio. Euro jährlich. Die Kürzung ist zeitlich nicht befristet worden. Zur Rechtfertigung wird auf die im Bundesdurchschnitt überdurchschnittliche Verschuldung des Landes und die im Bundesdurchschnitt unterdurchschnittliche Verschuldung der schleswig-holsteinischen Kommunen hingewiesen. Im Gegenzug will das Land auf die Erfüllung von Aufgaben verzichten, um die Entnahme zumindest teilweise zu kompensieren. Der Gegenwert dieser Kompensation wird von den kommunalen

Landesverbänden auf ca. 17 Mio. Euro beziffert.

Weitere gravierende Änderungen ergeben sich im Bereich der Vorwegabzüge. So werden die **Zuweisungen zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs** in Höhe von 5 Mio. Euro sowie die **Zuweisungen zu den Lasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende** in Höhe von 11 Mio. Euro in die Kreisschlüsselzuweisungen überführt. Auch die **Zuweisungen zu den Jugendhilfekosten** werden mit einem Zuweisungsbetrag von 44,7 Mio. Euro den Kreisschlüsselzuweisungen zugeschlagen. Durch die Verlagerung der Vorwegabzüge in die Kreisschlüsselzuweisungen ist auch eine **Neuaufteilung der Anteilsverhältnisse** in der Kreisschlüsselmasse als auch zwischen den Teilschlüsselmassen selbst notwendig. Künftig werden 48,59 % der Schlüsselzuweisungen in die Kreisschlüsselmasse eingestellt, von der 58 % an die Kreise fließt.

Eine einmalige Erhöhung der Finanzausgleichsmasse um 5,9 Mio. Euro ergibt sich aus der Umsetzung der **Revisionsklausel**, die bei der Integration der Finanzierungsbeiträge des Landes an den Aufgaben der Träger der Jugendhilfe in den kommunalen Finanzausgleich 2001 gegeben wurde. Damals wurde für 2005 eine weitere Erhöhung des Verbundsatzes festgelegt für den Fall, dass im Zeitraum 2001 bis 2004 die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse wesentlich hinter der Entwicklung der Tarifierhöhungen nach dem Vergütungstarifvertrag des Bundesangestelltentarifvertrages (BAT) zurückbleiben würde. Dies war der Fall. Da auf Grund des Doppelhaushaltes 2004/2005 eine Erhöhung des Verbundsatzes zum 1.1.2005 nicht möglich war, wurde der Verbundsatz zum 1.1.2006 auf 17,74 v.H. angehoben. Die Mittel flossen über den Vorwegabzug den Trägern der Jugendhilfe zu. Um den für 2005 errechneten Nachzahlungsbetrag wird nun die Finanzausgleichsmasse 2007 einmalig erhöht.

Zur **Stützung der Finanzausgleichsmasse** 2007 werden dem Kommunalen Investitionsfonds 20 Mio. Euro entnommen. Für die Folgejahre sind weitere Entnahmen angekündigt. Vorgesehen ist für 2007 zudem die dritte und letzte negative Abrechnungstranche 2005 in Höhe von 47,3 Mio. Euro sowie ein positiver Teilabrechnungsbetrag für den Steuerverbund 2006 in Höhe 35 Mio. Euro.

Unter Berücksichtigung dieser Änderungen beläuft sich die **Finanzausgleichsmasse 2007** auf 971,935 Mio. Euro. Dies bedeutet eine Erhöhung gegenüber 2006 um 4,9 %. Für die **Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte** stehen unter Berücksichtigung der Überführungen der Vorwegabzüge in die Kreisschlüsselmasse 378,35 Mio. Euro zur Verfügung. Dies sind 27,2 % mehr als im Vorjahr. Allerdings ist diese Veränderungsrate aufgrund

der vorgenommenen Änderungen ohne Aussagekraft. Der geänderte **Anteil der Kreise an den Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte** beträgt 2007 219,443 Mio. Euro und liegt damit um 52,43 Mio. Euro über dem Vorjahreswert. Werden die alten Vorwegabzüge einbezogen, so würde sich allerdings eine Minderung gegenüber dem Vorjahr ergeben. Hinzu tritt schließlich einmalig ein Erhöhungsbetrag in Höhe von 5,9 Mio. Euro zugunsten der Kreisschlüsselzuweisungen als Nachzahlungsbetrag aus der Umsetzung der Revisionsklausel bei den Zuweisungen zur Jugendhilfe.

Die **Zuweisungen für die Straßenbaulasten** bleiben 2007 auf dem 2006 leicht von 23,519 Mio. Euro auf glatte 24 Mio. Euro angehobenen Niveau. Hiervon werden 15,150 Mio. Euro an Kreise als Straßenbauträger ausgereicht. Weitere Mittel leiten die Kreise an die Gemeinden durch. Die **Zuweisungen an den Schulaufonds** betragen 2007 schließlich wie bereits 2006 31 Mio. Euro.

Als **saldierte Netto-Entlastung des Landes aus der Hartz IV-Reform** stellt Schleswig-Holstein den Kommunen schließlich 2007 einen Betrag von 51 Mio. Euro zum Ausgleich der bei ihnen durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe entstehenden Belastungen bereit. Der Betrag liegt um 0,55 Mio. Euro unter dem Betrag des Jahres 2006. Der Verteilungsschlüssel soll über einen Zeitraum von vier Jahren in 25 %-Schritten auf die Kosten der Unterkunft umgestellt werden. Zugrundegelegt werden sollen dabei die tatsächlichen Kosten der Unterkunft des vorvergangenen Jahres.

2006 ist der **Ausgleich der Mehrbelastungen**, die durch die 1985 erfolgte **Übertragung der Zuständigkeit für Hilfen in Einrichtungen für Personen über 60 Jahren** vom Land auf die Kreise und kreisfreien Städte aus dem kommunalen Finanzausgleich herausgenommen worden und in einen eigenen Ansatz gestellt worden waren, bei Umstellung in einen Anspruch auf die Erstattung der tatsächlichen Aufwendungen überführt worden. Ab 2007 werden nun die Finanzmittel im Rahmen des Ausführungsgesetzes zum SGB XII bereitgestellt. 2007 beträgt der Erstattungsbetrag für alle örtlichen Träger 113,6 Mio. Euro. Der Erstattungsbetrag wird für 2008 mit 117,7 Mio. Euro festgelegt.

Mit dem AG SGB XII hat das Land Schleswig-Holstein schließlich den örtlichen Trägern der Sozialhilfe ab dem 1.1.2007 die sachliche **Zuständigkeit für alle Leistungen nach dem SGB XII**, mit Ausnahme der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, wenn es erforderlich ist, die Hilfe in einer Einrichtung zur stationären oder teilstationären Betreuung zu erbringen, übertragen. Das Land trägt grund-

sätzlich die Aufwendungen für die vom überörtlichen Träger auf die örtlichen Träger übertragenen Aufgaben weiter. Zum Ausgleich der operativen Aufwendungen und der Verwaltungskosten ist ein **Ausgleichsbetrag** mit einer jährlichen Dynamisierung und einem Anreizelement zur Begrenzung der Kosten vorgesehen. Im Jahr 2007 beträgt der Ausgleichsbetrag 448,1 Mio. Euro für alle örtlichen Träger im Land. 2008 soll er sich um 3,6 % (Richtwert) auf 464,2 Mio. Euro erhöhen.

Vorgesehen ist, dass die örtlichen Träger dem Land zum 1.9. eines jeden Jahres die Höhe der bis zum 30.6. eines jeden Jahres entstandenen tatsächlichen Nettoaufwendungen für die vom überörtlichen auf den örtlichen Träger übertragenen Aufgaben übermitteln. Unter Berücksichtigung dieser Daten soll der Ausgleichsbetrag und der Erstattungsbetrag jeweils für die folgenden Jahre dem unabwiesbaren Bedarf angepasst werden. Die Kreise und kreisfreien Städte sollen als örtliche Träger der Sozialhilfe auf die Ausgleichs- und Erstattungsbeträge monatliche Abschlagszahlungen erhalten. Die endgültige Verteilung soll anhand der dem Land nachgewiesenen Nettoaufwendungen unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung für stationäre und teilstationäre Hilfen für behinderte und pflegebedürftige Menschen vorgenommen werden. Zur Verteilung des Ausgleichs- und des Erstattungsbetrages muss der nach dem AG SGB XII vom Land und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe zu bildende Gemeinsame Ausschuss noch Richtlinien und Empfehlungen geben. Für 2010 ist eine Überprüfung der festgelegten Beträge (Erstattungs- und Ausgleichsbetrag) geplant.

2. Neue Bundesländer

In den neuen Bundesländern weisen die **laufenden Zuweisungen an die ostdeutschen Landkreise 2007** eine voraussichtliche **Zunahme um 0,7%** auf. Im Bereich der **investiven Zuweisungen** ist gegenüber den Vorjahreswerten eine **Zunahme um 1,4 %** zu erwarten.

Im Einzelnen verändert sich der kommunale Finanzausgleich in den neuen Bundesländern wie folgt:

a) Brandenburg

Nach der im Volumen unzureichenden finanziellen Nachsteuerung des kommunalen Finanzausgleichs 2006 in Brandenburg muss festgestellt werden, dass die im Rahmen des „**Symmetrieberichts**“ 2006 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, mit Blick auf die Jahre 2003 und 2004 bereits festgestellte deutliche Asymmetrie in einer Größenordnung von rund 110 Mio. Euro weiterhin besteht. Hieran ändert auch die derzeitige Entwicklung der Gewerbesteuer, die zudem erheblich streut (ca. 70 % des gesamten Gewerbesteueraufkommens entfällt auf lediglich 9 % der brandenburgischen Kommunen), nichts.

Strukturell kommen auf den kommunalen Finanzausgleich 2007 einige Änderungen zu. Mit dem im Oktober 2006 beschlossenen **Ersten Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes** werden insbesondere die horizontalen Finanzausgleichsregelungen erheblichen Modifikationen unterzogen, die auch für die Landkreise spürbar sind. Anknüpfungspunkt für die Änderungen ist der zweite Teil des DIW-Gutachtens, in dem Empfehlungen zur Fortentwicklung der Hauptansatzstaffel ausgesprochen wurden.

Die bedeutsamste Änderung betrifft die **Überführung des Mehrbelastungsausgleichs für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in den kommunalen Finanzausgleich** ab dem 1.1.2007. Hintergrund ist das Inkrafttreten des § 97 Abs. 3 SGB XII, nach dem der überörtliche Träger der Sozialhilfe für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege und die Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und die Blindenhilfe zuständig ist, soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt. Das zuständige Ministerium in Brandenburg vertritt dazu die Auffassung, dass das Konnexitätsprinzip bei der Wahrnehmung der den Landkreisen und kreisfreien Städten seit dem Inkrafttreten des Zweiten Funktionalreformgesetzes als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe nicht mehr greife, da die Aufgabenträgerschaft qua Bundesrecht zum 1.1.2007 auf die Kommunen übergegangen sei. Bewerktelligt hat er dies, indem er die Aufgaben eines Aufgabenbereiches – die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten – dem überörtlichen Aufgabenträger zuordnete und damit die Zuständigkeit des örtlichen Aufgabenträgers für den verbleibenden Rest der Aufgaben auslöste.

Konkret erhöht sich die Finanzausgleichsmasse ab dem Jahr 2007 um einen Betrag in Höhe von 312 Mio. Euro. Die Angemessenheit des Betrages und seine Verteilung sollen regelmäßig überprüft werden. Als **Verteilungsmechanismus** ist vorgesehen, dass 92 v.H. der Mittel finanzkraftabhängig nach der Maßgabe der Schlüsselzuweisungen auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt werden. Die verbleibenden 8.v.H. sollen 2007 und 2008 für einen besonderen Belastungsausgleich eingesetzt werden.

Der Regelungsansatz, die Aufgabenträgerschaft und die Finanzverantwortung auf der Ebene der Landkreise zusammenzuführen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings sind erhebliche **verfassungsrechtliche Bedenken**⁵⁾ gegen das vom Land gewählte Vorgehen vorzubringen. Insbesondere geht das Land unzutreffend davon aus, dass die zum 1.1.2007 wirksam gewordenen Maßgaben des SGB XII bereits zu einem bundesrechtlichen Zuständigkeits-

wechsel führen. Stattdessen hätte es für einen Zuständigkeitswechsel vom überörtlichen auf den örtlichen Träger der Sozialhilfe einer gesonderten landesrechtlichen Ausgestaltung bedurft. Dies hat der Landesgesetzgeber aber bewusst zur Umgehung des Konnexitätsprinzips nach Art. 97 Abs. 3 Bbg. LV unterlassen.

Kritisch ist auch die **gewählte Finanzierungsregelung** zu sehen. So wird die finanzkraftabhängige Verteilung nach den für die Bemessung der Schlüsselzuweisungen maßgeblichen Kriterien den bestehenden Besonderheiten – etwa mit Blick auf die vorhandenen Betreuungseinrichtungen und die Bevölkerungsstruktur – nicht gerecht. Zu bemängeln ist auch, dass bei der Bemessung des Ausgleichs lediglich eine jährliche Kostensteigerung von 1,29 % unterstellt wurde. Die den Fallzahlen und Kostenzunahmen geschuldeten Wachstumsraten der Ausgaben in der Eingliederungshilfe zeigen bundesweit jedoch ein deutlich anderes Bild. Auch der Überprüfungsvorbehalt ist unzureichend, da nicht vor dem Jahr 2009 mit einer gutachterlichen Feststellung zu rechnen sein dürfte, wobei noch offen bleibt, wann es dann zu einer Nachsteuerung kommen würde.

Beibehalten bleibt der **pauschale Abzugsbetrag** von der Verbundmasse in Höhe von 50 Mio. Euro, der mit dem Haushaltsstrukturgesetz 2005 eingeführt und 2006 erstmalig wirksam wurde, obwohl die Entwicklung der Kassenkredite im kommunalen Raum – und vor allem bei den Landkreisen – zeigt, dass hier erhebliche Finanzprobleme bestehen und das Land zudem ab 2007 auf deutlich erhöhte Mehrwertsteuereinnahmen blicken kann.

Nicht glücklich ist zudem, dass mit der Gesetzesänderung die **Folgewirkung der Symmetriepflichten** dergestalt geändert wurde, dass anstelle der bisher notwendigen Verbundquotenanpassung eine Anpassung der Finanzmasse tritt.

Abgeschafft wird der **Zentrale-Orte-Ansatz** zur Finanzbedarfsmessung nach der Hauptansatzstaffel. Hintergrund sind u.a. die Bestrebungen des Landes zur Modifikation des bisherigen Systems der Zentralen Orte. Ersetzt wird der Ansatz durch einen **Festbetrags-Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte**. Zu kritisieren ist u.a., dass aufgrund der gewählten Regelungstechnik die Festbetragsmittel künftig nicht mehr bei der Kreisumlagefeststellung angesetzt werden. Damit wird mit den neuen Ansätzen indirekt auch eine Schwächung der Landkreise bewirkt.

Ebenfalls abgeschafft wird der bisherige **Sonderansatz zur Berücksichtigung der den Landkreisen und kreisfreien Städten durch die Jugendhilfe und sonstige Sozialleistungen** entstehenden

⁵⁾ Dazu ausf. bereits Henneke 2006,499 (501).

Belastungen. Die zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** in Höhe von 190 Mio. Euro bleiben im Finanzausgleich im Sozial- und Jugendhilfelastenausgleich eingestellt.

Aus kreislicher Sicht ist schließlich auf die Schaffung eines **Sonderansatzes zur Finanzierung der Stützpunktfeuerwehren** hinzuweisen, mit dem das Land nach mehr als zehn Jahren zu Zweckbindungen in Form investiver Zuweisungen zurückkehrt. Hierdurch werden nicht nur kommunale Ermessensspielräume eingeengt, es belegt auch, dass die 2005 abgeschaffte Prioritätenliste doch ihren Sinn hatte und alternativlos ist.

Für 2007 beträgt die **Verbundmasse (netto)** insgesamt 1,650 Mrd. Euro. Sie liegt damit um 3,1 % unter der durch den Nachtragshaushalt 2006 aufgestockten Verbundmasse (netto) des Vorjahres.

Die **Gesamtschlüsselzuweisungen** (ohne die Zuweisungen zum Ausgleich der Steuerausfälle auf Grund der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs) betragen 2007 1,172 Mrd. Euro und vermindern sich somit um 0,4 %. Die **Schlüsselzuweisungen an die Landkreise** erhöhen sich jedoch um 7 % von 302,41 Mio. Euro in 2006 auf 323,493 Mio. Euro in 2007. Die **Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und kreisfreien Städte** sinken um 3,8 % von 831,923 Mio. Euro auf 800,527 Mio. Euro.

Der **Schullastenausgleich** im Bereich der allgemeinen Zuweisungen wird 2007 nach den deutlichen Minderungen in 2003 und 2004 und der Senkung 2005 erneut um 4,7 % auf ein Volumen von nur noch 81 Mio. Euro vermindert. Die Verteilung der Mittel erfolgt nach unterschiedlich gewichteten Schülerzahlen.

Die **Verteilung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** in Höhe von 190 Mio. Euro erfolgt weiterhin nach einem auf dem Ordnungswege festgesetzten Maßstab. Im Grundsatz soll 2007 an dem bereits 2005 erfolgten Vorgehen festgehalten werden. Allerdings wird diskutiert, künftig 100 % der zu verteilenden SoBEZ pauschal hälftig nach der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften der ALG II-Empfänger und den tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung auf die kommunalen Aufgabenträger zu verteilen.

Die in den zwei vergangenen Jahren deutlich verstärkte Förderung von Investitionen wird 2007 weiter vermindert. Für die **investiven Zuweisungen** werden die 2005 von 221 Mio. Euro auf 331,98 Mio. Euro erhöhten Mittel nun von 330,352 Mio. Euro um

1 % auf 327,145 Mio. Euro gesenkt. 30 v.H. der Mittel werden an die Landkreise ausgebracht.

Die **Zuweisungen für den Ausgleich für die Wahrnehmung übertragener Aufgaben** stagnierten in den letzten Jahren bei 155 Mio. Euro. Diese Zuweisungen betreffen die Aufgaben, die vor Inkrafttreten der Kommunalverfassung am 5.12.1993 übertragen wurden. 2007 vermindert sie sich u.a. aufgrund der Anpassung der Kostenerstattung für die Aufgabe nach dem Wohngeldgesetz wegen gesunkener Personal- und Sachkosten der Wohngeldstellen infolge der Auswirkungen des SGB II sowie der Fortschreibung mit dem allgemeinen Preisindex um 2 % um 1,6 Mio. Euro auf 153,4 Mio. Euro. Die Landkreise erhalten hiervon 76,5 Mio. Euro (50 %). Die **Kostenerstattungen** außerhalb der Verbundmasse für die nach dem 5.12.1993 übertragenen Aufgaben betragen 38,474 Mio. Euro. Sie sinken aufgrund der Veranschlagung der Kostenerstattungen nach der Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz in einem anderen Kapitel des Haushaltes um 0,4 %.

Außerhalb des Steuerverbundes werden die **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** gewährt. Insgesamt bringt das Land 18 Mio. Euro zum Ausgleich der bei den Kommunen durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Bereich der Kosten der Unterkunft entstehenden Belastungen in Ansatz. Dies bedeutet eine Erhöhung um 42,9 %.

Ebenfalls außerhalb des Steuerverbunds erfolgt die **Erstattung von Kosten für die Unterbringung, Sozialleistungen und Gesundheitsuntersuchungen für ausländische Flüchtlinge und Aussiedler nach § 108 SGB XII**. U.a. aufgrund eines Rückgangs der Fallzahlen sinkt der Ansatz von 44,6 Mio. Euro auf 28,493 Mio. Euro in 2007.

b) Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern ist die angekündigte und aufgrund erkannter Mängel langjährig geforderte **Novelle des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)** zum 1.1.2008 nicht mehr erreichbar. In der Koalitionsvereinbarung von CDU und SPD vom 6.11.2006 sind jedoch bereits einige Vorfestlegungen getroffen worden. So soll am **Gleichmächtigkeitsgrundsatz** festgehalten werden. Geprüft werden soll, wie die Finanzierung der Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis („Zwei-Quellen-Modell“) dargestellt und unter fairer Abwägung der Finanzsituation des Landes und der Kommunen gesichert werden kann. Zudem soll eine Berücksichtigung von Kindern im kommunalen Finanzausgleich sowie die Frage geprüft werden, ob die Vorwegabzüge im FAG

die Aufrechterhaltung unwirtschaftlicher Strukturen begünstigten.

Weitere Vorfestlegungen für die Novellierung des FAG sind mit § 100 des **Verwaltungsmodernisierungsgesetzes (VwModGMV)**⁹⁾ getroffen worden. Dies betrifft etwa die Beibehaltung des **Drei-Säulen-Modells** (künftig: Kreise – große kreisangehörige Städte – übrige Gemeinden), obwohl nach einer Abschaffung der kreisfreien Städte überhaupt kein Bedarf mehr für eine gesonderte Säule besteht. Soweit die großen Städte anstelle des Kreises Aufgaben wahrnehmen, muss der Ausgleich auch über diesen erfolgen. Besonders bedenklich ist, wenn später explizit ausgeführt wird, dass die besondere Leistungskraft der großen kreisangehörigen Städte als erhaltungswürdig angesehen und dabei kein Wort über die übrigen Kommunen geäußert wird.

Problematisch ist zumindest bei enger Auslegung auch die Vorfestlegung, dass die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach einem rein **einwohnerbezogenen Maßstab** erfolgen soll. Die Festlegung sollte zumindest Raum dafür lassen, den Einwohner – wie etwa in Niedersachsen wieder eingeführt – auch über flächenbezogene Elemente zu veredeln.

In Mecklenburg-Vorpommern liegt ein **Nachtragshaushalt 2007** zu dem im Dezember 2005 zusammen mit einer Änderung des FAG beschlossenen Doppelhaushalt für die Jahre 2006/2007 vor. Dieser beinhaltet auch für den kommunalen Finanzausgleich relevante Änderungen. Neben einer Änderung der Höhe und der Verwendung der weitergeleiteten Wohngeld einsparungen des Landes erhöhen sich die Finanzausgleichsleistungen gegenüber dem bisherigen Ansatz.

Zur Ermittlung der **zusätzlich anzusetzenden Finanzausgleichsleistungen** wurden dazu die Einnahmen des Landes aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen abzüglich bestimmter nicht zu berücksichtigender Beträge und die Steuereinnahmen der Gemeinden nach den regionalisierten Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2005 (für 2006 und Ursprungshaushalt 2007) und vom November 2006 (Nachtragshaushalt 2007) verwendet. Im Ergebnis erhöhen sich die Finanzausgleichsleistungen 2007 aufgrund der steigenden Verbundgrundlagen. Die Höhe der Finanzausgleichsleistungen ergibt sich gemäß § 5 Abs. 1 FAG aus dem Gleichmächtigkeitsgrundsatz. Zudem soll es dem Entwurf zum Nachtragshaushalt zufolge ein **Abschlag in Höhe von 18 Mio. Euro auf die Abrechnung** der Finanzausgleichsleistungen des Jahres 2006 geben.

Die **Finanzausgleichsleistungen** betragen unter diesen Voraussetzungen 2007

⁹⁾ GVBl. MV 2006, (219).

insgesamt 1,2494 Mrd. Euro. Der Ansatz 2006 liegt damit um 10,8 % über dem Niveau des Jahres 2006. Die Leistungen setzen sich zusammen aus der **Finanzausgleichsmasse** von gerundet 1,210 Mrd. Euro zuzüglich des **Aufstockungsbetrages** von 20 Mio. Euro für Infrastrukturinvestitionen sowie – nach Maßgabe des Nachtragshaushaltes – des **Abrechnungsabschlags für 2006** in Höhe von 18 Mio. Euro.

Die **laufenden Schlüsselzuweisungen** betragen im Jahr 2007 unter den geänderten Vorzeichen rund 682,26 Mio. Euro und liegen damit um 107,75 Mio. Euro oder 18,7 % über dem Vorjahreswert. Auf die **Landkreise** entfallen davon 191,8 Mio. Euro. Ursprünglich sah der Doppelhaushalt noch eine Senkung der laufenden Schlüsselzuweisungen um 0,7 % vor.

An **investiven Schlüsselzuweisungen** reicht das Land Mecklenburg-Vorpommern 44,322 Mio. Euro aus und damit ebenfalls 18,7 % mehr als im Vorjahr. Von den gesamten Schlüsselzuweisungen (726,585 Mio. Euro) sind seit 2004 6,1 % für Investitionen zu verwenden, soweit der Verwaltungshaushalt dadurch keinen Fehlbedarf ausweist.

Die **Zuweisungen** an die Landkreise und die kreisfreien Städte **für die Wahrnehmung der gesetzlich übertragenen Aufgaben** werden mit dem Nachtragshaushalt vom Ansatz des vergangenen Jahres in Höhe von 174 Mio. Euro auf 175 Mio. Euro aufgestockt. Hiervon werden 69 Mio. Euro den Landkreisen gewährt. Jeder Landkreis erhält 1,917 Mio. Euro als Grundbetrag, die verbleibenden Mittel werden nach Einwohnern verteilt. Hinzu treten Zuweisungen in Höhe von 15 Mio. Euro für die **Träger der Kataster- und Vermessungsämter**. Seitens des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern ist wiederholt gefordert worden, diese Leistungen aus dem FAG herauszunehmen. Insbesondere müssen die Erstattungsleistungen finanzkraftunabhängig erfolgen. Zudem wird eine Dynamisierung der Beträge entsprechend der Lohnkostenentwicklung angemahnt.

Die **Zuweisungen an die Träger der Sozialhilfe und die Träger der Aufgaben des Unterhaltsvorschussgesetzes** wurden 2006 von 45,618 Mio. Euro auf glatte 45 Mio. Euro gesenkt. 2007 wird mit dem Nachtragshaushalt 2007 dieser Ansatz um 1 Mio. Euro oder 2,2 % weiter gekürzt. Die Mittel werden zu einem Drittel nach dem Verhältnis der eigenen Aufwendungen des jeweiligen Trägers zu dem Gesamtbetrag der eigenen Aufwendungen aller Träger, zu einem weiteren Drittel nach dem Verhältnis der Zahl der im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Trägers gemeldeten Sozialhilfeempfänger zu der Gesamtzahl aller Sozialhilfeempfänger im Land und im Übrigen anteilig auf der Grundlage der im landesweiten

Durchschnitt aufgewendeten Sozialhilfeleistungen pro Einwohner, multipliziert mit der Zahl der im jeweiligen Landkreis oder der jeweiligen kreisfreien Stadt gemeldeten Einwohner, verteilt. Für die Berechnungen sind für die Jahre 2006 und 2007 die vom Statistischen Amt zum 31.12.2004 ermittelten Daten maßgeblich. Künftig (ab 2008) soll die Sozialhilfestatistik der öffentlichen Träger per 21.12.2005 ff. Basis der Verteilung werden.

Der **Straßenbaulastausgleich**, der an die Gemeinden und die Landkreise nach Länge des Straßennetzes gewährt wird, wurde 2006 ebenfalls im Volumen um 2,2 % auf einen glatten Betrag in Höhe von 10 Mio. Euro reduziert. Gleiches galt schließlich ebenso für die **Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung in den Landkreisen**, deren Umfang um 2,2 % auf 11 Mio. Euro gesenkt wurden. Beide Ansätze bleiben 2007 im gleichen Umfang bestehen.

Die **Verteilung** der Mittel zur Schülerbeförderung erfolgt zu einem Drittel nach dem Anteil der für das vorangegangene Haushaltsjahr nachgewiesenen Fahrtkosten. Zu einem weiteren Drittel werden die Mittel entsprechend des Anteils der im jeweiligen Landkreis gemeldeten Personen im Alter zwischen sechs und 17 Jahren an der Gesamtzahl der im Land lebenden Personen dieser Altersgruppe verteilt. Im Übrigen erfolgt die Verteilung der Mittel anteilig nach der im umgekehrten Verhältnis gewichteten Einwohnerdichte der Landkreise. Die Berechnungen erfolgen auf der Grundlage der jeweils zum 31.12. des vorvergangenen Jahres vom Statistischen Amt ermittelten Daten. Der Ansatz wird weiterhin nicht den enormen Belastungen der Landkreise aus der Schülerbeförderung gerecht, zumal der Ansatz der **Zuweisungen zum ÖPNV** 2006 ebenfalls um 2,5 Mio. Euro auf 18 Mio. Euro heruntergefahren wurde und 2007 auf diesem Niveau gehalten wird. Durch den Ansatz zur Schülerbeförderung werden nur 25 % bis 30 % der tatsächlichen Aufwendungen abgedeckt. Vonnöten wäre eine deutliche Aufstockung des Ansatzes.

An die Stelle des bisher außerhalb des FAG gewährten Sockelbetrags für die kommunale Investitionspauschale (KIP) trat 2002 ein neuer Vorwegabzug für Zuweisungen an die Gemeinden, Städte und Landkreise zur **Förderung von Infrastrukturinvestitionen** mit einem Volumen von rund 76,7 Mio. Euro. 2004 sank sein Volumen bereits auf nur noch 50 Mio. Euro und wurde 2005 erneut um 29,8 % auf 35,1 Mio. Euro abgeschmolzen. Seit 2006 stehen nunmehr nur 20 Mio. Euro zur Verfügung. Die Verteilung zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten erfolgt nach der Bevölkerungszahl. Die Landkreise blieben zu etwa 30 % an den Mitteln beteiligt.

Nach dem mit Gesetz vom 19.12.2005 geänderten § 1 Abs. 2 SozhfinanzG M-V⁷⁾ er-

halten die Landkreise und die kreisfreien Städte schließlich für das Jahr 2006 einen Fixbetrag von 225,642 Mio. Euro zur **Finanzierung der übertragenen Aufgaben nach § 3 des Landesgesetzes zur Ausführung des SGB XII**. Er liegt um 4 % über dem Wert des Jahres 2006.

Der für die **Berechnung der Ausgleichsansprüche für 2008 und die Folgejahre** zugrunde zu legende Basisbetrag des Jahres 2007 wird angepasst, wenn die tatsächlichen Aufwendungen der überörtlichen Sozialhilfe im Jahr 2006 von dem im Gesetz benannten Fixbetrag für 2006 um mehr als 3 % abweichen. Ergibt sich bei diesem Vergleich eine Überschreitung, so wird der Basisbetrag um 90 v.H. der Überschreitung höher als der im Gesetz für 2007 genannte Fixbetrag festgelegt. Ergibt sich bei diesem Vergleich eine Unterschreitung, so wird der Basisbetrag um 50 v.H. der Unterschreitung niedriger als der in im Gesetz für 2007 genannte Fixbetrag festgelegt. Der so berechnete Basisbetrag wird auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung nach § 6 des Gesetzes für die Jahre 2008 bis 2012 fortgeschrieben. Die Fortschreibung zum 1.1.2008 wird auf der Basis der Ist-Ergebnisse von 2006 durchgeführt.

Die **Verteilung** des Gesamtbetrags auf die Landkreise und die kreisfreien Städte wird anteilig zu 80 % nach dem Verhältnis der Anteile der Landkreise und kreisfreien Städte an den Gesamtausgaben im vorvergangenen Jahr und den zwei davor liegenden Jahren, zu 10 % nach dem Verhältnis der Anteile der Landkreise und kreisfreien Städte an der Einwohnerzahl in Mecklenburg-Vorpommern am 31.12. des vorvergangenen Jahres sowie zu 10 % nach dem Verhältnis der Anteile der Landkreise und kreisfreien Städte an der Zahl der Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern, die das 65. Lebensjahr am 31.12. des vorvergangenen Jahres vollendet haben, vorgenommen.

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten zudem **für ihre durch die Umlagefinanzierung nach § 13 des Kommunalsozialverbandsgesetzes vom 17.12.2001 entstehenden Aufwendungen** Finanzzuweisungen des Landes. Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt nach dem Einwohnerschlüssel. Maßgebend sind die vom Statistischen Landesamt zum 31.12. des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen. 2005 erhielten die Kommunen rund 718,2 Tsd. Euro. Hierin waren 608,6 Tsd. Euro für Personalkosten und 109,5 Tsd. Euro für Sachkosten als Ausgleich vorgesehen. Diese werden ab 2006 dergestalt fortgeschrieben, dass der Ausgleichsbetrag für die Personalkosten jährlich den Veränderungen des Tarifvertrags Öffentlicher Dienst (TVöD) zur Entgeltgruppe 8 angepasst wird sowie die Sachkosten durch Ausgleichsbeträge in

⁷⁾ GVOBl. MV 2005, 587.

Höhe von 18 % der Personalkosten ausgeglichen werden. Der entsprechend fortgeschriebene Ausgleichsbetrag beträgt nach dem Haushaltsplan des Landes für 2007 735,5 Tsd. Euro.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** wird in Mecklenburg-Vorpommern 2007 160,43 Mio. Euro und damit 1,1 % mehr als im Vorjahr betragen. Der Ansatz ist gestiegen, weil höhere Minderausgaben des Landes beim Wohngeld an die Kommunen weitergeleitet werden.

139,06 Mio. Euro und damit 14 Mio. Euro oder 11,2 % mehr als noch 2006 werden davon als laufende Zuweisungen und 21,37 Mio. Euro als investive Zuweisungen ausgekehrt. Die investive Bindung sinkt damit entgegen den ursprünglichen Planungen des Landes.

c) Sachsen

Im Freistaat Sachsen haben sich in den vergangenen Jahren hohe Abrechnungsbeträge zu Gunsten des Freistaats aufgebaut, die eine schwere Bürde für die folgenden Finanzausgleichsjahre darstellen. Wie damit umgegangen wird, war Gegenstand der Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2007/2008. Im Ergebnis erfolgt nun eine **Abfinanzierung von Abrechnungsbeträgen** in Höhe von 438 Mio. Euro in 2007 und weiteren 252 Mio. Euro in 2008. Für die Folgejahre bestehen dann zwar keine offenen Abrechnungsbeträge mehr, Konsequenz ist aber auch, dass den sächsischen Kommunen aufgrund der deshalb sinkenden Zuweisungen trotz der anziehenden Konjunktur insgesamt nur stagnierende Einnahmen zur Verfügung stehen werden.

Ein weiteres zentrales Merkmal des FAG 2007/2008 ist die verstärkte investive Bindung durch eine weitere **Erhöhung der investiven Schlüsselzuweisungen** zu Lasten der allgemeinen Finanzmittel. 2007 werden 168 Mio. Euro der Gesamtschlüsselzuweisungen in Höhe von 2,172 Mrd. Euro investiv gebunden.

Ferner wird 2007 eine **kommunale Finanzierungsbeteiligung an den Kosten zur Einführung des BOS-Digitalfunks** in das FAG neu eingestellt. Der Ansatz wird aus Mitteln der Bedarfszuweisungen mit 2 Mio. Euro in 2007 und 3,4 Mio. Euro in 2008 dotiert.

Neu ist auch eine **Beteiligung der Kommunen an etwaigen Sanktionszahlun-**

gen infolge von Verletzungen des Maasricht-Vertrages. Entsprechend der Aufteilung zwischen Bund und Ländern sind die Kommunen hinsichtlich des Verursacheranteils des Landes (65 v.H. des auf die Länder entfallenden Anteils von insgesamt 35 v.H. – d.h. 22,75 v.H. bezogen auf die Gesamtlast) ihrem Verursachungsbeitrag gemäß an der Landeshaftung beteiligt. Maßstab ist das Finanzdefizit nach dem Ergebnis der amtlichen Vierteljahresstatistik des Statistischen Bundesamtes zu den öffentlichen Haushalten (bei Geldbußen vorbehaltlich der endgültigen Ergebnisse der amtlichen Rechnungsstatistik) zum 31.12. des Anrechnungsjahres. Bei der Ermittlung der maßgeblichen Finanzierungssalden wird der Finanzierungssaldo nach der Finanzstatistik jedoch nicht einfach übernommen. Stattdessen wird der Finanzierungssaldo in haushaltsrechtlicher Abgrenzung um die Einnahmen und Ausgaben aus der Veräußerung bzw. dem Erwerb von Beteiligungen, der Kreditaufnahme und den Tilgungsausgaben beim öffentlichen Bereich sowie aus der Darlehensvergabe – bzw. Darlehensrückflüssen an Dritte bereinigt.

Beim verursacherunabhängigen Solidaranteil, der 35 v.H. der auf die Länder entfallenden Lasten (d.h. 12,25 v.H. bezogen auf die Gesamtlast) ausmacht und nach den Einwohnerzahlen auf die Länder verteilt wird, bemisst sich der kommunale Anteil an dem Finanzmassenverteilungsverhältnis zwischen Freistaat und Kommunen.

Ein Streitpunkt bleibt die von den kommunalen Landesverbänden geforderte **Einbindung der ehemaligen IfG-Mittel**, die bereits 2002 in die Länderverantwortung überführt wurden und entsprechend die Finanzkraft Sachsens erhöhen, **in den Finanzverbund** zwischen dem Freistaat und den Kommunen. Bislang hat sich das sächsische Finanzministerium strikt geweigert, dieser berechtigten Forderung nachzukommen.

Es wurde nun verabredet, dass das Finanzministerium für das FAG ab 2009 einen sachgerechten **Vorschlag zur gleichmäßigen Degression** der ehemaligen IfG-Mittel und der sonstigen Infrastruktur-SoBEZ mit dem Ziel der Umsetzung vorlegt. Bislang sehen die Planungen des Freistaates vor, die ehemaligen IfG-Mittel erst ab 2015 an der Abschmelzung der gesamten SoBEZ teilnehmen zu lassen, was bedeutet, dass die Infrastruktur-SoBEZ, an denen die Kommunen bislang schon beteiligt sind, entsprechend stärker reduziert werden und den Kommunen damit erhebliche Finanzmittel im kommunalen Finanzausgleich verloren gehen. Eine derartige Differenzierung ist aber mit den Regelungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes und dem Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, welches bei den in den Jahren 2005 bis 2019 an die ostdeutschen Bundesländer zu zahlenden SoBEZ nur zwi-

schen dem infrastrukturellen Nachholbedarf und dem Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft der Kommunen unterscheidet, nicht begründbar.

Folgerichtig gehören die ehemaligen IfG-Mittel – wie die Infrastruktur-SoBEZ und die Mittel zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft, an denen die sächsischen Kommunen zu jeweils 35,7 v.H. beteiligt sind – ebenfalls in den kommunalen Finanzausgleich einbezogen. Zumindest muss aber sichergestellt werden, dass die SoBEZ zum infrastrukturellen Nachholbedarf bis 2019 gleichmäßig abgeschmolzen werden, unabhängig davon, ob es sich um ehemalige IfG-Mittel handelt oder nicht.

2007 sinkt die **Finanzmasse** des kommunalen Finanzausgleichs von 2,513 Mrd. Euro auf 2,47 Mrd. Euro. Per Saldo stehen den Kommunen im Jahr 2007 um 1,7 % verminderte Mittel zur Verfügung. In diesem Betrag sind Abrechnungen der Darlehen des Freistaates enthalten.

Insgesamt vermindert sich 2007 der Gesamtansatz der **allgemeinen Schlüsselzuweisungen** um 6,7 % oder 144 Mio. Euro auf 2,004 Mrd. Euro. Die abermals im Vergleich zur Finanzausgleichsmasse stärkere Minderungsrate erklärt sich durch die erneute Erhöhung der investiven Bindung von Schlüsselzuweisungen. Die **Landkreise** werden dabei um 8,7 % reduzierte Schlüsselzuweisungen erhalten. Im Gesamtvolumen betragen die Schlüsselzuweisungen der Landkreise nunmehr knapp 483,9 Mio. Euro. Die **kreisangehörigen Gemeinden** erhalten demgegenüber um 9,8 % verminderte Zuweisungen. Für sie ergibt sich eine Zuweisungshöhe von rund 641,9 Mio. Euro. Die **kreisfreien Städte** müssen schließlich mit um 27,9 Mio. Euro oder 3,1 % auf 878,55 Mio. Euro verminderten Schlüsselzuweisungen auskommen.

Die **investiven Schlüsselzuweisungen** verdoppeln sich demgegenüber 2007 nahezu um 84,08 Mio. Euro auf insgesamt 168,2 Mio. Euro. Die investiven Schlüsselzuweisungen der Landkreise betragen 20,37 Mio. Euro und nehmen gegenüber 2006 um mehr als das Dreifache zu.

Der **Mehrbelastungsausgleich für übertragene Aufgaben** stagniert weiterhin bei 125,3 Mio. Euro.

Der 2002 und 2003 nach seiner drastischen Kürzung 2001 wieder deutlich erhöhte **Sonderlastenausgleich** im kommunalen Finanzausgleich erhöht sich 2007 auf 119,3 Mio. Euro. Der hieraus gespeiste, zweckgebunden für den Verwaltungshaushalt gewährte **Straßenlastenausgleich** beträgt 2007 88,6 Mio. Euro. Neu wurde beim Straßenlastenausgleich eingeführt, dass die Verteilung der Mittel nicht mehr allein nach Straßenkilometern erfolgt, sondern zusätzlich über eine Höhenkomponente, um die überdurchschnittlichen Winterdienstkosten in

dem Verteilungsmodus ebenfalls abzubilden. Danach erhalten die Gemeinden und Landkreise, deren durchschnittliche Höhenlage über der durchschnittlichen Höhenlage des Freistaates Sachsen liegen, einen zusätzlichen Ausgleich je Höhenmeter. Generell soll der Straßenlastenausgleich in Anlehnung zu den bereits 2005 und 2006 praktizierten Regelungen zu 75 % zu Beginn des Jahres und zu 25 % im vierten Quartal des Jahres ausbezahlt werden. An die Landkreise als Baulastträger der Kreisstraßen werden 21,35 Mio. Euro ausgekehrt.

Außerhalb des FAG werden den Kommunen u.a. **Zuweisungen für Kinderkrippen, Kindergärten und Horte** in einem Umfang von 302,9 Mio. Euro gewährt. Gegenüber 2006 entspricht dies einer Erhöhung um 8,6 %. Die den sächsischen Kommunen nach dem Haushaltsplan insgesamt außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellten Mittel betragen 2007 2,658 Mrd. Euro (mit Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 523,297 Mio. Euro).

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** wird in Sachsen 2007 insgesamt 420,24 Mio. Euro betragen. Die deutliche Erhöhung gegenüber 2006 ist durch die Abrechnung der Wohngeldentlastungen in 2005 und 2006 bedingt.

Bereits 2006 wurden die **Verteilungssätze** dahingehend verändert, dass nicht 2005 die pauschalierten durchschnittlichen Kosten der Unterkunft (KdU) auf der Belastungsseite ausgleichswirksam wurden, sondern dass nur noch eine hälftige Anrechnung der pauschalierten Durchschnitts-KdU und der Ist-KdU vorgenommen wurde.

d) Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt ist für 2007 die **Verbundquote** im kommunalen Finanzausgleich mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2007 von 23,82126 v.H. auf 22,3 v.H. gesenkt worden. Ursprünglich war eine Senkung auf 22,7 v.H. zur Beteiligung der Kommunen an den notwendigen Konsolidierungen des Landes verbunden mit einer Beteiligung der Landkreise und kreisfreien Städte an den Kosten der ausschließlich in der Zuständigkeit des Landes liegenden überörtlichen Sozialhilfe in Höhe von 9,6 v.H. der jährlichen Aufwendungen des Landes vorgesehen. Später wurde jedoch auf die Beteiligung verzichtet und stattdessen die Verbundquote weiter gesenkt. Damit werden

zunehmend alle Kommunen an der Finanzierung der Aufgabe des Landes beteiligt. Seitens der kommunalen Landesverbände ist dies aus grundsätzlichen Überlegungen strikt abgelehnt worden.

Weiterhin wurden die bisherigen Zuweisungen zum Ausgleich der Sozialhilfelastraten und der Lasten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zum 1.1.2007 aufgehoben und durch einen Festbetrag (**Zuweisungen zum angemessenen Ausgleich der Sozialhilfelastraten**) in Höhe von 112 Mio. Euro ersetzt. Dies war notwendig, da mit den Veränderungen durch Hartz IV ansonsten mit erheblichen Verwerfungen zu rechnen gewesen wäre. Von dem Festbetrag entfallen 75 Mio. Euro auf die Landkreise und 37 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte. Maßgeblich für die Aufteilung war das Anteilsverhältnis am Sozialhilfelastratenausgleich in den Jahren 2005 und 2006. Die Binnenteilung erfolgt proportional zur Höhe der allgemeinen Zuweisungen.

2007 wird schließlich der **Ausgleich für die Belastungen der Gemeinden aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs** ersatzlos gestrichen, obwohl das Land einen Ausgleichsbetrag sowohl für die dem Land als auch den Gemeinden aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs entstehenden Lasten erhält. Die Verbundgrundlagen werden um den entsprechenden Betrag erhöht. Begründet wird der Eingriff des Landes mit dem Vermeiden einer noch stärkeren Senkung der Verbundquote.

Die **vorläufige Finanzausgleichsmasse** 2007 beträgt insgesamt 1,616 Mrd. Euro. Die Verminderung der Finanzausgleichsmasse um 4,5 Mio. Euro als Erstattung der Gemeinden für kommunale Altschulden, führt zu einer **verfügbaren Finanzausgleichsmasse** in Höhe von 1,611 Mrd. Euro.

Die **Teilmasse der allgemeinen Zuweisungen** wird um rund 18,9 Mio. Euro auf 1,198 Mrd. Euro sinken. Gegenüber 2006 vermindert sie sich damit um 1,6 %. Die **allgemeinen Zuweisungen** für die **Landkreise** betragen 361 Mio. Euro. Sie liegen 0,55 % unter dem Wert des Vorjahres.

Der **Sozialhilfelastratenausgleich** wird 2007 durch einen Festbetrag ersetzt und umfasst 112 Mio. Euro. Gegenüber dem Ansatz von 2006 bedeutet dies eine Minderung um 3,9 %. Allerdings entfallen künftig aufwändige Datenerhebungen und -abstimmungen.

Die **Straßenbaulastzuweisungen** umfassen 2007 33,234 Mio. Euro und stagnieren damit weiterhin auf dem Niveau von 2003. Die Baulastträger für Kreisstraßen erhalten dabei jährlich 7.414 Euro je Kilometer Kreisstraße. Seit dem 1.1.2007 sind von diesem Zuweisungsbetrag mindestens 1.000 Euro je Kilometer Kreisstraße für investive Zwecke zu verwenden. Zuvor war vom Land

auch eine Übernahme der Kreisstraßenunterhaltung durch den Landesbetrieb Bau angedacht worden.

Die **Investitionshilfen** sinken dagegen 2007 von 199,8 Mio. Euro auf 193,367 Mio. Euro. Den **Landkreisen** werden davon nach Erhöhung ihres Anteils rund 38,67 Mio. Euro zugewiesen.

Die **Zuweisungen zur Schülerbeförderung** an die **Landkreise** betragen 2007 17,905 Mio. Euro. Insgesamt stagnierten die Zuweisungen zur Schülerbeförderung und umfassen weiterhin für alle Kommunen 20,452 Mio. Euro. Die Leistungen bemessen sich jeweils hälftig nach dem Verhältnis der Fläche der Gebietskörperschaften und nach der Schülerzahl des jeweils vorvergangenen Schuljahres.

Die **Kostenerstattung nach dem Aufnahme-gesetz**, die sich bislang als Teilmasse in Höhe von 3,4475 v.H. der Finanzausgleichsmasse errechnete, wird 2007 durch einen Festbetrag in Höhe von 35 Mio. Euro ersetzt. Dies entspricht einer Minderung des Ansatzes gegenüber 2006 um 39 %. Die Landkreise erhalten dadurch nur noch 27,3 Mio. Euro und verlieren etwa 16,5 Mio. Euro. Die 2004 in das Finanzausgleichsgesetz eingefügte **Jugendpauschale** beträgt 2007 weiterhin 6,391 Mio. Euro. Die Mittel werden nach Einwohnerzahl aufgeteilt. Die Landkreise erhalten 5,092 Mio. Euro.

Für die mit dem **Ersten Funktionalreformgesetz, dem Bodenschutz-Ausführungsgesetz Sachsen-Anhalt sowie dem Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt übertragenen Aufgaben** erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte zudem für das Jahr 2007 5,175 Mio. Euro. Die Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgt unabhängig von ihrer Finanzkraft zu 90 % nach der Einwohnerzahl und zu 10 % nach der Fläche. Auf die **Landkreise** entfällt ein Anteil von 4,145 Mio. Euro.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** wird in Sachsen-Anhalt 2007 insgesamt 226,6 Mio. Euro und damit etwas mehr als 2006 betragen.

e) Thüringen

Im Freistaat Thüringen wird der gegen Ende 2005 beschlossene Doppelhaushalt für 2006/2007 wie geplant umgesetzt. Damit werden die Kommunen nicht an den nach der November-Steuerschätzung prognosti-

zierten Steuermehreinnahmen für 2007 in Höhe von 334 Mio. Euro beteiligt, sondern auf den übliche Abrechnungsturnus verweisen.

Seit 2005 beteiligt der Freistaat Thüringen die Kommunen über eine **Minderung der Finanzausgleichsmasse** hälftig an den nach § 3 Altschuldenregelungsgesetz vom 6.3.1997⁹⁾ an den Bund abzuführenden Erstattungen. Bis dato wurden die Erstattungen durch Zahlungen aus dem Vermögen der Parteien und Massenorganisationen (PMO-Vermögen) abgedeckt. Die Minderung beträgt 2007 wie bereits in den beiden Vorjahren 13,4 Mio. Euro.

Geblichen ist 2007 auch die Bemessung der zusätzlich zum rechnerischen Ergebnis des um die Schlussabrechnung des Finanzausgleichs 2004 bereinigten Steuerverbundes **der Finanzausgleichsmasse zugeführten**, bis 2004 vom Innen- und Sozialressort gezahlten **Mittel zur Kostenerstattungen für kommunalisierte Aufgaben** in einem Volumen von 58,477 Mio. Euro.

Demgegenüber erhöht sich die 2006 erfolgte **Entnahme der Förderung von Kindertagesstätten aus dem kommunalen Finanzausgleich** von 132,05 Mio. Euro 2007 auf einen rechnerischen Wert von 133,35 Mio. Euro. Seit 2006 erfolgt die Zahlung aus den Einzelplänen des Kultusministers und des Ministers für Soziales, Familie und Gesundheit. Weitere 2 Mio. Euro – und damit 0,6 Mio. Euro weniger als 2006 – werden zudem dem kommunalen Finanzausgleich zur Förderung der Schuljugend- und -sozialarbeit entnommen und in den Haushalt des Ministers für Soziales, Familie und Gesundheit umgeschichtet.

Im Ergebnis verringert sich die **verfügbare Finanzausgleichsmasse** 2007 unter Berücksichtigung der Schlussabrechnung des Steuerverbunds 2005 in Höhe einer Minderung um 40 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr um 0,5 % auf 1,55 Mrd. Euro.

Die **Schlüsselzuweisungen** an die **Landkreise** sinken 2007 von 257,19 Mio. Euro um 0,3 % auf einen Wert von 256,459 Mio. Euro. Die **Gemeinden und Städte** erhalten ebenfalls um 0,3 % niedriger ausfallende **Schlüsselzuweisungen** in Höhe von 769,377 Mio. Euro. Die **Vorweg-Schlüsselzuweisungen an zentrale Orte**, die eigentlich bereits 2005 auf Null gefahren werden sollten, bleiben auch 2007 auf dem Niveau von 5 Mio. Euro erhalten.

Die **Auftragskostenpauschale** an die kreisfreien Städte und an die Landkreise für die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren Verwaltungsbehörde wurde 2001 und 2005 massiv angehoben, weil seit dem 1.1.2001 die bisher außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gezahlten pauschalierten Beträge zur Abgeltung der den Landkreisen aus der Kom-

munalisierung der staatlichen Aufgaben des Landratsamtes entstehenden Personalkosten und seit 2005 die bisher vom Innenministerium außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gezahlten Erstattungen für die 1998 erfolgte Kommunalisierung der staatlichen Aufgaben des Landratsamtes in den kommunalen Finanzausgleich gezogen wurden. Gleiches galt für bis 2004 vom Sozialministerium gezahlte Erstattungen für die Kommunalisierung staatlicher Sonderbehörden wie etwa die Veterinär- und Lebensmittelüberwachung. 2007 bleibt der Ansatz der Auftragskostenpauschale auf dem Niveau der beiden Vorjahre in Höhe von 136,5 Mio. Euro bestehen.

Der seit 2003 bereits massiv von 17,90 Mio. Euro auf 10,06 Mio. Euro gekürzte Ansatz der Mittel zur **Schülerbeförderung** bleibt 2007 auf dem 2006 weiter um 9,9 % auf 9,059 Mio. Euro gesenkten Ansatz. Die Mittel werden an die Schulträger als anteilige Deckung der Kosten der Schülerbeförderung zu 3/5 nach der Fläche und zu 2/5 nach der Schülerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte ausgezahlt.

Der **Schullastenausgleich**, der einen Beitrag an die Schulträger zu den laufenden sächlichen Schulkosten (Sachkostenbeitrag) leistet und sich bis 2006 gegenüber dem Jahr 2000 bereits um nahezu ein Drittel verminderte, wird 2007 weiter um 1 Mio. Euro auf nunmehr nur noch 74,4 Mio. Euro reduziert.

Im Gegensatz zu den geschilderten Ansätzen erfuhren die **Zuweisungen für Theater und Orchester** eine privilegierte Behandlung und wurden 2003 entgegen der allgemeinen Kürzungstendenz um 2,2 % auf 60,178 Mio. Euro erhöht. Während andere Ansätze auch in der Folgezeit gekürzt wurden, blieb diese Dotierung in den Folgejahren und auch 2007 erhalten.

Die **Investitionspauschale** an die **Landkreise** bleibt 2007 auf dem 2005 um 6,6 % auf 34,13 Mio. Euro gesenkten Niveau erhalten. Die einzelnen Landkreise erhalten je 19,01 Euro pro Einwohner nach Maßgabe der Einwohnerzahlen zum 31.12.2005. Die Investitionsförderung liegt im Kreisbereich, d.h. unter Einschluss der Investitionspauschale an die kreisangehörigen Gemeinden, in der Pro-Kopf-Dotierung unter der Förderung der kreisfreien Städte.

Die bereits 2004 erheblich um ein Drittel auf 9,211 Mio. Euro und sodann 2005 weiter um nochmals 24 % auf 7 Mio. Euro reduzierten **Zuweisungen für Straßen in Bau- lastträgerschaft der Kommunen** stagnieren 2007 auf dem 2006 um 7,1 % verminderten Ansatz von nun nur noch 6,5 Mio. Euro.

Die **Investitionspauschale für Schulgebäude**, die bereits im Jahr 2005 einen dramatischen Einschnitt um 23,8 % erfahren musste, wurde 2006 ebenfalls weiter um

8,3 % gekürzt und liegt 2007 wie bereits 2006 schließlich bei einem Ansatz von nur noch 22,2 Mio. Euro.

Der außerhalb des Finanzausgleichs ausgeglichene kommunale **Mehrbelastungsausgleich an die örtlichen Träger der Sozialhilfe und sonstiger Leistungen für ihre Nettoaufwendungen auf Grund der Mitte 2003 erfolgten Kommunalisierung der überörtlichen Sozialhilfe** beträgt 2007 273,3 Mio. Euro. Er sinkt damit um 2,4 %. Die Erstattung des Landes setzt an dem künftigen Aufgabenzuwachs – die Vergleichsgrundlage ist der Aufwand des Jahres 2002 – an. Die kommunale Seite wird danach 2006 und 2007 mit 40 % und schließlich ab 2008 dauerhaft mit 50 % an dem Aufwandszuwachs beteiligt.

Der Ansatz für die im Zuge des Hartz IV-Paketes **an die Kommunen weiterzuleitenden Entlastungen der Länder beim Wohngeld und bei den Eingliederungsleistungen der Länder** sowie die nach Artikel 30 des Hartz IV-Gesetzes zum Ausgleich der überproportionalen Belastungen der Landkreise und kreisfreien Städte in den neuen Bundesländern durch die Übernahme der Unterkunftskosten der Arbeitslosengeld II-Empfänger vorgesehenen **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** wird in Thüringen 2007 wie bereits 2005 und 2006 insgesamt 168 Mio. Euro betragen.

II. Kreisumlage

Bereits 2006 ließ sich bei der Kreisumlage erkennen, dass die hohen gemeindlichen Mehreinnahmen aus der **Gewerbsteuer**, die in den vergangenen Jahren erzielt wurden, nunmehr auch in den Kreisumlagegrundlagen ihren Niederschlag finden. 2007 setzt sich diese Entwicklung fort. Allerdings gilt auch bei der Kreisumlage zu berücksichtigen, dass nach dem unerwartet starken Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen in dem vergangenen Jahren für die nächsten Jahre allenfalls nur noch mit einem schwachen weiteren Anstieg der gemeindlichen Steuereinnahmen zu rechnen sein wird.

Angesichts des Zusammentreffens außergewöhnlich hoher Wachstumsraten bei den Gewerbesteuervorauszahlungen und den Zahlungen für Vorjahre im vergangenen Jahr, die ebenso wie die nicht minder starken Aufkommenssteigerungen bei der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer in der Vergangenheit ohne Beispiel sind, wird deshalb für 2007 mit keiner weiteren Steigerung des Gewerbesteueraufkommens gerechnet. Vielmehr muss insbesondere wegen der außerordentlich hohen Vorauszahlungen in den Jahren 2005 und 2006 für das Jahr 2005, das im Jahr 2007 das Hauptveranlagungsjahr ist, mit rückläufigen Veranlagungsergebnissen ge-

⁹⁾ BGBl. I 1997, 134.

rechnet werden. Hinzu kommen die wachsenden Steuerausfälle durch die temporäre Anhebung der degressiven Afa für Investitionen der Jahre 2006 und 2007.

Zudem darf nicht aus dem Blick verloren werden, dass die Gewerbesteuer **nur einen Teil** der Kreisumlagegrundlagen ausmacht, **ihr Gewicht** im kreisangehörigen Raum geringer als im Bereich der kreisfreien Städte ist, **ihr Aufkommen** durch die Nivellierungshebesätze nur verkürzt in der Kreisumlage erfasst wird und der Effekt der in den vergangenen Jahren zum Teil sehr deutlich **verkürzten Schlüsselzuweisungen** auf die Kreisumlage auch nicht vernachlässigt werden kann.⁹⁾

Für das Jahr **2007** wird insgesamt davon ausgegangen, dass das **Aufkommen aus der Kreisumlage** in den **Landkreisen bundesweit** auf Grund der Erholung der Kreisumlagegrundlagen um **7 % zunehmen** wird. Bereits bei einer nach Ost und West differenzierten Betrachtung zeigen sich jedoch Unterschiede. So **erhöhen** sich für die **westdeutschen Landkreise** die Einnahmen aus der Kreisumlage um **7,1 %**. Trotzdem werden in den westdeutschen Kreishaushalten auch 2007 Fehlbeträge in einer Größenordnung von etwa einer Dreiviertel Mrd. Euro „erwirtschaftet“, zu denen im Haushaltsjahr 2007 anzusetzende Altfehlbeträge in einer Größenordnung von nochmals 2,5 Mrd. Euro¹⁰⁾ hinzukommen.

In den **ostdeutschen Bundesländern** realisieren die Landkreise dagegen um **6,5 % erhöhte** Einnahmen aus der Kreisumlage. Da die Kreisumlagebemessungsgrundlagen mit 3 % deutlich verhaltener als im Westen wachsen – rund 40 % der ostdeutschen Landkreise weisen überdies überhaupt keine steigenden, sondern sinkende Kreisumlagegrundlagen auf –, ist dieser Einnahmezuwachs erneut auch auf die Anpassungen der Kreisumlagehebesätze an die für 2007 erwarteten Ausgabelasten unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmesituation zurückzuführen. Trotz der Anpassung der Kreisumlagehebesätze kann jedoch auch 2007 eine abermalige Erhöhung der Haushaltsfehlbeträge der ostdeutschen Landkreise auf nunmehr 750 Mio. Euro nicht verhindert werden. Anders als in den westdeutschen Ländern, wo 2007 eine deutliche Verminderung zu beobachten ist, wird dabei der jahresbezogene Fehlbetrag kaum sinken.

Ein näherer Blick auf die **Kreisumlagegrundlagen**, die **Kreisumlagehebesätze** sowie das **Kreisumlagesoll** in den einzelnen Bundesländern zeigt, dass die Entwicklung sich jedoch vielschichtiger vollzieht, als es der Blick auf die aggregierten Ost-West-Zahlen zu vermitteln vermag.

1. Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen

Mit der Abb. 27 wird der **Wert der Kreisumlagegrundlagen 2007 pro Einwohner**

wiedergegeben. Es ist eine deutliche Ost-West-Teilung zu erkennen, wobei die Trennlinie allerdings nicht exakt den Ländergrenzen folgt, sondern sich insbesondere in Bayern zunächst gerade nach unten weiter fortsetzt. Mehrheitlich liegen die Kreisumlagegrundlagen bei 600 bis 699 Euro/Einwohner. Aus der Reihe fallen die Landkreise in Sachsen-Anhalt, die aufgrund der landesrechtlichen Regelungen bundesweit die schwächsten Kreisumlagegrundlagen aufweisen, sowie die Kreise in Nordrhein-Westfalen.

Allerdings kann der Blick auf die Kreisumlagegrundlagen eines Jahres nur eine mehr oder minder zufällige Momentaufnahme sein, wenn berücksichtigt wird, dass die Kreisumlagegrundlagen einzelner Landkreise in den vergangenen Jahren Schwankungen im zweistelligen Prozentbereich aufwiesen. Die Abb. 28, die länderweise die **Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen sowie des Kreisumlagesolls für die Jahre 2005 bis 2007** zeigt, bestätigt dies.

Es ist deshalb zusätzlich auch ein **Fünf-Jahres-Mittel über die Jahre 2003 bis 2007** genommen worden, um ein etwas realistischeres Bild der Kreisumlagekraft der einzelnen Landkreise zu gewinnen. Die Abb. 29 lässt deutlich erkennen, dass die überwiegende Kreisumlagekraft mehrheitlich wohl eher zwischen 500 und 599 Euro/Einwohner liegt. Für die Landkreise in Sachsen-Anhalt bestätigt sich das Bild, während es sich für die Kreise in Nordrhein-Westfalen etwas relativiert.

2007 entwickeln sich die Kreisumlagegrundlagen in **Sachsen** am schwächsten. Im Durchschnitt steigen hier die Kreisumlagegrundlagen lediglich um 0,7 %. In acht der 22 Landkreise nehmen die Kreisumlagegrundlagen im Vorjahresvergleich sogar ab.

Verhalten entwickeln sich die Kreisumlagegrundlagen auch bei den Landkreisen in **Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern** und **Sachsen-Anhalt**. Die landesdurchschnittliche Zuwachsraten der Kreisumlagegrundlagen liegt in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern bei rund 3 %. In Baden-Württemberg weisen allerdings neun der 35 Landkreise abnehmende Kreisumlagegrundlagen auf. Zudem wird das landesdurchschnittliche Wachstum der Kreisumlagegrundlagen durch den Aufwuchs in einem einzelnen Landkreis um 25 % nach oben verzerrt. Ohne diesen würden die Kreisumlagegrundlagen lediglich um 1,3 % zunehmen. In Mecklenburg-Vorpommern müssen ebenfalls fünf der zwölf Landkreise mit sinkenden Kreisumlagegrundlagen umgehen. Auch hier verzerrt der Aufwuchs der Kreisumlagegrundlagen eines einzelnen Landkreises um 30 % den Landesdurchschnitt. Ohne diesen würden die Kreisumlagegrundlagen auf dem Vorjahresniveau stag-

nieren. Mit einem Zuwachs von 3,2 % entwickeln sich die Kreisumlagegrundlagen auch in Sachsen-Anhalt unterdurchschnittlich. Auch hier muss einbezogen werden, dass der Landesdurchschnitt durch zwei Ausreißer mit einem Kreisumlagegrundlagenzuwachs um 25 % verzerrt wird. Werden sie ausgeblendet, lassen sich landesweit stagnierende Kreisumlagegrundlagen erkennen. Elf der 21 Landkreise müssen dabei auf sinkende Kreisumlagegrundlagen blicken.

In **Bayern, Brandenburg** und **Thüringen** nehmen die Kreisumlagegrundlagen im Landesdurchschnitt um 4,2 %, 4,3 % bzw. 4,4 % zu. Ein deutlich heterogenes Bild zeigt sich dabei allerdings in Bayern. 13 Landkreise, die eine negative Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen aufweisen, stehen zwölf Landkreisen gegenüber, die auf zweistellige Zuwachsraten blicken können. In Brandenburg ist demgegenüber der Aufwuchs der Kreisumlagegrundlagen in zwei einzelnen Landkreisen um 38 % und um 19 % für das scheinbar positive Landesergebnis verantwortlich. Werden sie außen vor gelassen, verändert sich das durchschnittliche Landesergebnis in eine Minderung der Kreisumlagegrundlagen um 0,8 %. In Thüringen weisen schließlich ebenfalls vier Landkreise eine zweistellige Zuwachsraten auf, die allerdings jeweils nur knapp über der 10 %-Grenze liegt.

Im **Saarland** und in **Schleswig-Holstein** nehmen die Kreisumlagegrundlagen 2007 etwas deutlicher um 5,2 % bzw. 5,8 % zu. In beiden Ländern zeigen sich zwar zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen bzw. Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken, den Landesdurchschnitt arg verzerrende Ausreißer gibt es aber nicht.

Schon etwas deutlicher sind die Zuwächse in den Kreisumlagegrundlagen, die die Kreise in **Nordrhein-Westfalen** mit landesdurchschnittlich 8,3 % zu verzeichnen haben. Zwar liegen auch hier acht der 31 Kreise im Bereich zweistelliger Zuwachsraten. Diese liegen aber nur knapp über 10 %, so dass insgesamt festgestellt werden kann, dass die Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen sich recht gleichförmig im Land vollzieht.

Die höchsten Kreisumlagegrundlagenzuwächse sind 2007 in **Hessen, Niedersachsen** und **Rheinland-Pfalz** zu ver-

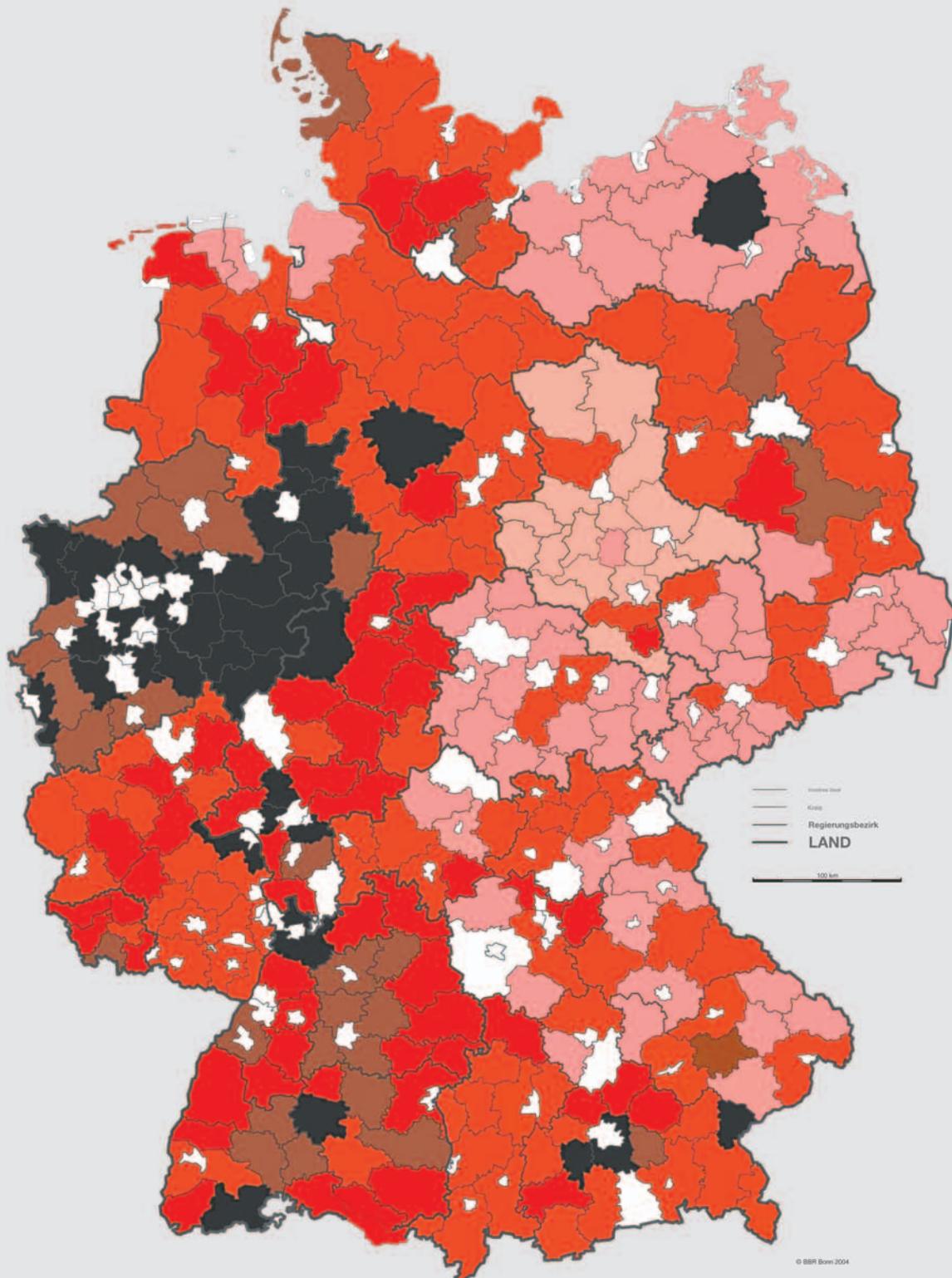
⁹⁾ Dazu ausf. Wohltmann, Kreisfinanzen 2006: Landkreise verharren im Defizit, in diesem Heft.

¹⁰⁾ Der Betrag der hinzukommenden Altfehlbeträge ist noch höher anzusetzen, da in der Haushaltsumfrage des Deutschen Landkreistages nur die Altfehlbeträge der kameralführenden Landkreise erfasst wurden. Da 10 % der Landkreise 2007 bereits einen vollständig doppischen Haushalt führen, unter denen eine Reihe im kameralführenden Recht ihre Haushalte nicht ausgleichen konnten, ist von einer Untererfassung auszugehen. Wird von den Fehlbeträgen des letzten kameralführenden Haushaltes, der zumeist in 2006 lag, ausgegangen, so ist eine Größenordnung von in der Bilanz „untergegangenem“ weiteren 275 Mio. Euro Altfehlbeträgen realistisch.

Abb. 27: Kreisumlagegrundlagen 2007 in Euro pro Einwohner



Bundesrepublik Deutschland
Verwaltungsgrenzen, Stand 2004



Eigene Darstellung nach den Ergebnissen der Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007.

Abb. 28: Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen und des Kreisumlagesolls im Ländervergleich 2005 - 2007 (durchschnittlich pro Kreis ohne Sonderumlagen)

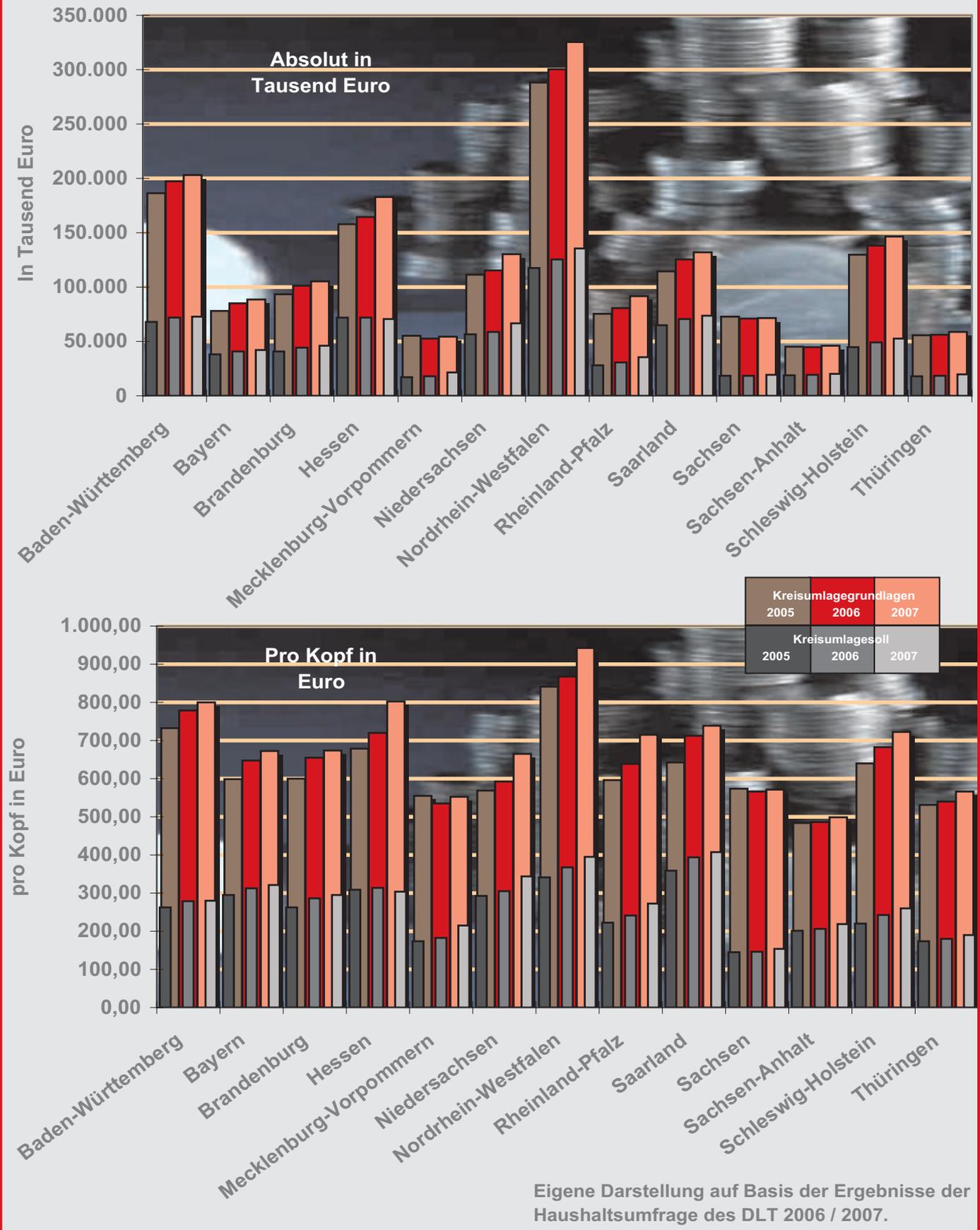
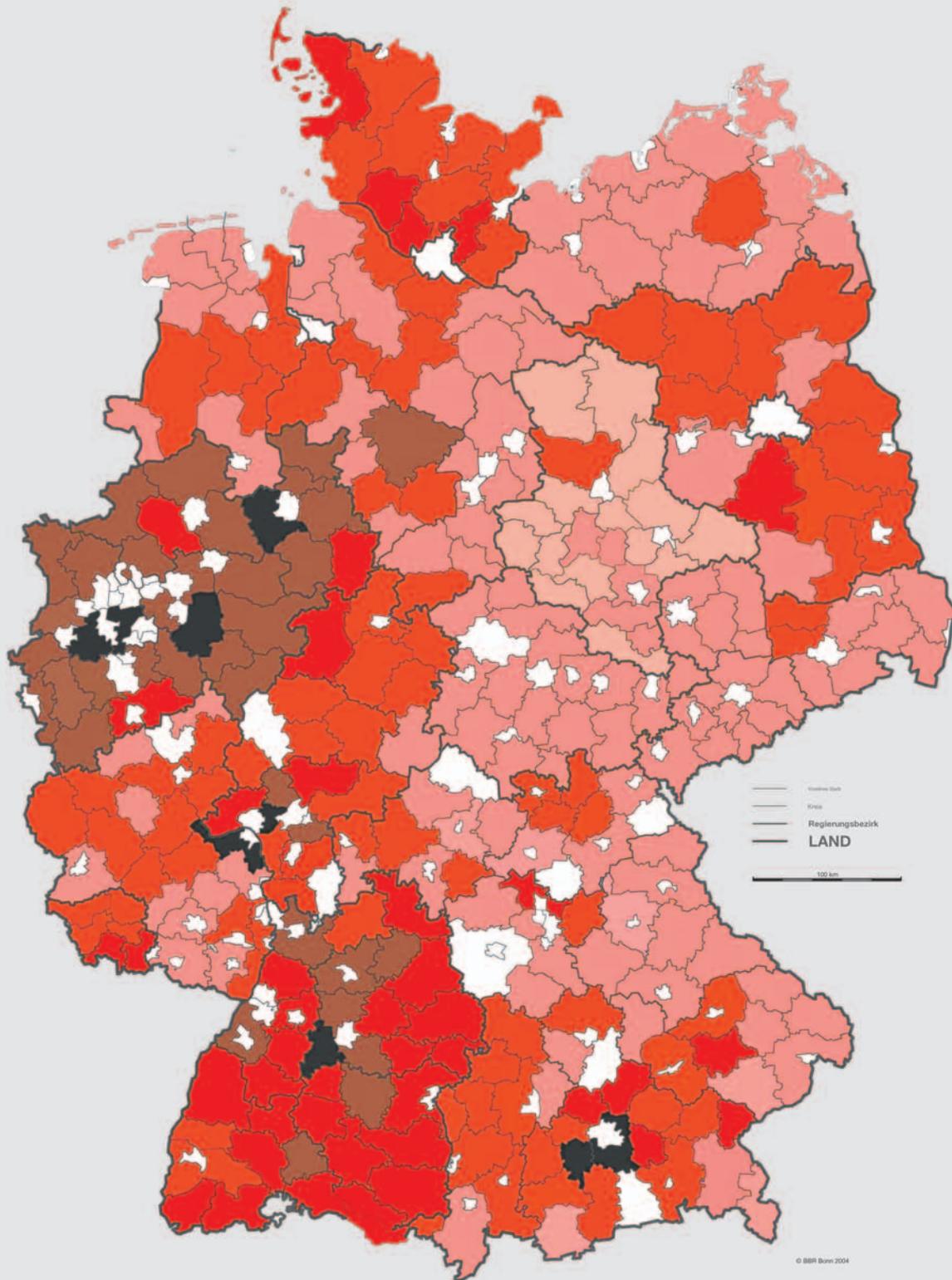


Abb. 29: Kreisumlagegrundlagen im Durchschnitt der Jahre 2003 – 2007 in Euro pro Einwohner



Bundesrepublik Deutschland

Verwaltungsgrenzen, Stand 2004



Eigene Darstellung nach den Ergebnissen der Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007.

zeichnen. In Hessen ist indes zu berücksichtigen, dass aufgrund einer gesetzlichen Änderung die Schlüsselzuweisungen und das Aufkommen der kreisangehörigen Gemeinden und Städte aus den Gemeinschaftssteuern seit 2007 zu 100 % in die Kreisumlagegrundlagen einbezogen werden. Bisher waren es nur 95 %. Dies führt dazu, dass in nahezu allen Landkreisen leicht über 10 % liegende Zuwachsraten zu beobachten sind. Auch in Niedersachsen ist der Aufwuchs der Kreisumlagegrundlagen um rund 13 % nahezu flächendeckend. Lediglich einzelne Landkreise fallen aus dem Bild. In Rheinland-Pfalz wirkt der Zuwachs der Kreisumlagegrundlagen um landesdurchschnittlich 14 % zunächst außerordentlich hoch. Das Bild ändert sich jedoch, wenn der Zuwachs in den Kreisumlagegrundlagen eines einzelnen Landkreises um 50 % ausgeblendet wird. Bereits dann sinkt die landesdurchschnittliche Zuwachsrate auf 9,8 %.

2. Gestaltung der Kreisumlagehebesätze

Nachdem angesichts der Lasten aus Hartz IV, der verminderten Zuweisungen der Länder sowie der schwachen Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen 2005 die Kreisumlagehebesätze zum Teil in recht deutlichem Umfang angehoben werden mussten, wird 2007 – wie der Abb. 30 deutlich zu entnehmen ist – wie bereits 2006 die ganz überwiegende Zahl der Landkreise die Hebesätze beibehalten oder eine Senkung durchführen. Allerdings müssen in den neuen Bundesländern – besonders in Mecklenburg-Vorpommern – mehrheitlich die Kreisumlagehebesätze nach oben angepasst werden. Der theoretische Kreisumlagehebesatz, der notwendig wäre, um das gesamte Kreisumlageaufkommen der 323 Landkreise zu finanzieren, nimmt bundesweit um 0,2 Hebesatzpunkte oder 0,5 % auf nunmehr 44,45 Hebesatzpunkte zu.

Bei einer Betrachtung getrennt nach Ost und West zeigen sich jedoch größere Unterschiede. Während für die **alten Bundesländer** der theoretisch zur Erzielung des gesamten westdeutschen Kreisumlageaufkommens notwendige Kreisumlagehebesatz **um 0,4 %** oder **0,17 Hebesatzpunkte unter dem Vorjahreswert** liegt, werden in den **neuen Bundesländern** die Umlagesätze um rund 5,7 % erhöht. Der theoretische Kreisumlagehebesatz zur Erzielung des gesamten ostdeutschen Kreisumlageaufkommens liegt 2007 **um 2,1 Hebesatzpunkte über** dem Wert des Vorjahres.

Die Tabelle 3 gibt einen näheren Blick auf die Situation in den einzelnen Bundesländern und zeigt die Entwicklung der Kreisumlagehebesätze von 2005 bis 2007. Sie weist für die einzelnen Bundesländer jeweils die gewogenen Kreisumlagehebesätze sowie deren Veränderung im Vergleich zum Vorjahr für die Jahre 2005, 2006 und 2007 aus. Dies geschieht in vierfacher Form:

1. Es wird ein **hypothetischer Landeseinheitssatz** ausgewiesen. Er gibt an, welcher Kreisumlagehebesatz in einem hypothetischen Durchschnittskreis des Landes erforderlich wäre, um bei durchschnittlicher Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen das landesdurchschnittliche Kreisumlageaufkommen zu erzielen. Anders gewendet könnte man fragen, welcher Kreisumlagehebesatz für das ganze Bundesland gerechnet nötig wäre, um das gesamte Kreisumlageaufkommen dieses Landes zu erzielen. Zur Berechnung dieses Wertes ist das aggregierte Kreisumlagesoll durch die aggregierten Kreisumlagegrundlagen in dem jeweiligen Land geteilt worden. Der hypothetische Landeseinheitssatz bezieht sich nur auf die allgemeine Kreisumlage; Sonderumlagen wie die Schulumlage in Hessen oder die verschiedenen Formen der Mehr- und Minderbelastung in Nordrhein-Westfalen berücksichtigt der hypothetische Landeseinheitssatz nicht.
2. Im Weiteren wird das **arithmetische Mittel der gesamten Kreisumlagehebesätze** des jeweiligen Landes gebildet. In diesen Durchschnittswert geht jeder Landkreis, ob groß oder klein, aufkommensstark oder schwach, ob einwohnerstark oder nicht, mit der gleichen Gewichtung ein. Im Gegensatz zum hypothetischen Landeseinheitssatz werden bei der Berechnung des landesdurchschnittlichen Kreisumlagehebesatzes mögliche Sonderumlagen oder Mehr- oder Minderbelastungen in die Berechnung einbezogen. Der Wert errechnet sich insoweit aus dem arithmetischen Mittel der verschiedenen Kreisumlagehebesätze der einzelnen Landkreise, wobei Sonderumlagen bzw. Mehr- und Minderbelastungen so eingerechnet worden sind, dass der jeweilige ausgewiesene Kreisumlagehebesatz den Kreisumlagehebesatz widerspiegelt, der nötig wäre, wenn auf Sonderumlagen oder aber spezielle Mehr- oder Minderbelastungen – natürlich bei gleicher Aufgabenwahrnehmung – zu Gunsten einer Abdeckung durch die allgemeine Kreisumlage verzichtet worden wäre.
3. Es wird für jedes Bundesland der jeweils **höchste Kreisumlagehebesatz** ausgewiesen. Auch in diesem Wert sind die Sonderumlagen sowie etwaige Mehr- oder Minderbelastungen eingerechnet worden.
4. Schließlich wird der **niedrigste Umlagehebesatz** länderweise auf die gleiche Weise ausgewiesen.

Die Tabelle 3 zeigt, dass erneut allein in **Mecklenburg-Vorpommern** die Kreisumlagehebesätze in einem höheren Ausmaß um landesdurchschnittlich 15 % oder mehr als 5 Hebesatzpunkte erhöht werden muss-

ten. Die Landkreise dort haben allerdings aber eine im bundesweiten Vergleich deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen zu verzeichnen, nachdem diese im Vorjahr bereits deutlich rückläufig waren. Die Anhebungen erfolgen nahezu flächendeckend.

Mit einem großen Abstand folgen sodann die Landkreise in den Ländern **Sachsen-Anhalt** und **Sachsen**. In beiden Ländern mussten schon im vergangenen Jahr die Kreisumlagehebesätze erhöht werden. Nunmehr nehmen sie 2007 voraussichtlich landesdurchschnittlich um 2,7 % (Sachsen-Anhalt) bzw. knapp 4,4 % (Sachsen) zu. Nur fünf sächsische Landkreise können ihren Kreisumlagehebesatz des vergangenen Jahres halten, zwei senken ihn. Auch in Sachsen-Anhalt können nur vier Landkreise den Kreisumlagehebesatz des Vorjahres auch 2007 beibehalten.

Die geplanten Hebesatzsteigerungen in **Schleswig-Holstein** fallen mit 1,1 % schon deutlich geringer aus. Eine maßgebliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang allerdings die Anhebung des Kreisumlagehebesatzes in zwei der schleswig-holsteinischen Kreise um 2 bzw. 3 Hebesatzpunkte. Die avisierten Hebesatzsteigerungen liegen in **Rheinland-Pfalz** ebenfalls bei landesdurchschnittlich 1,1 %. Die Streubreite zwischen den Landkreisen ist dabei äußerst gering.

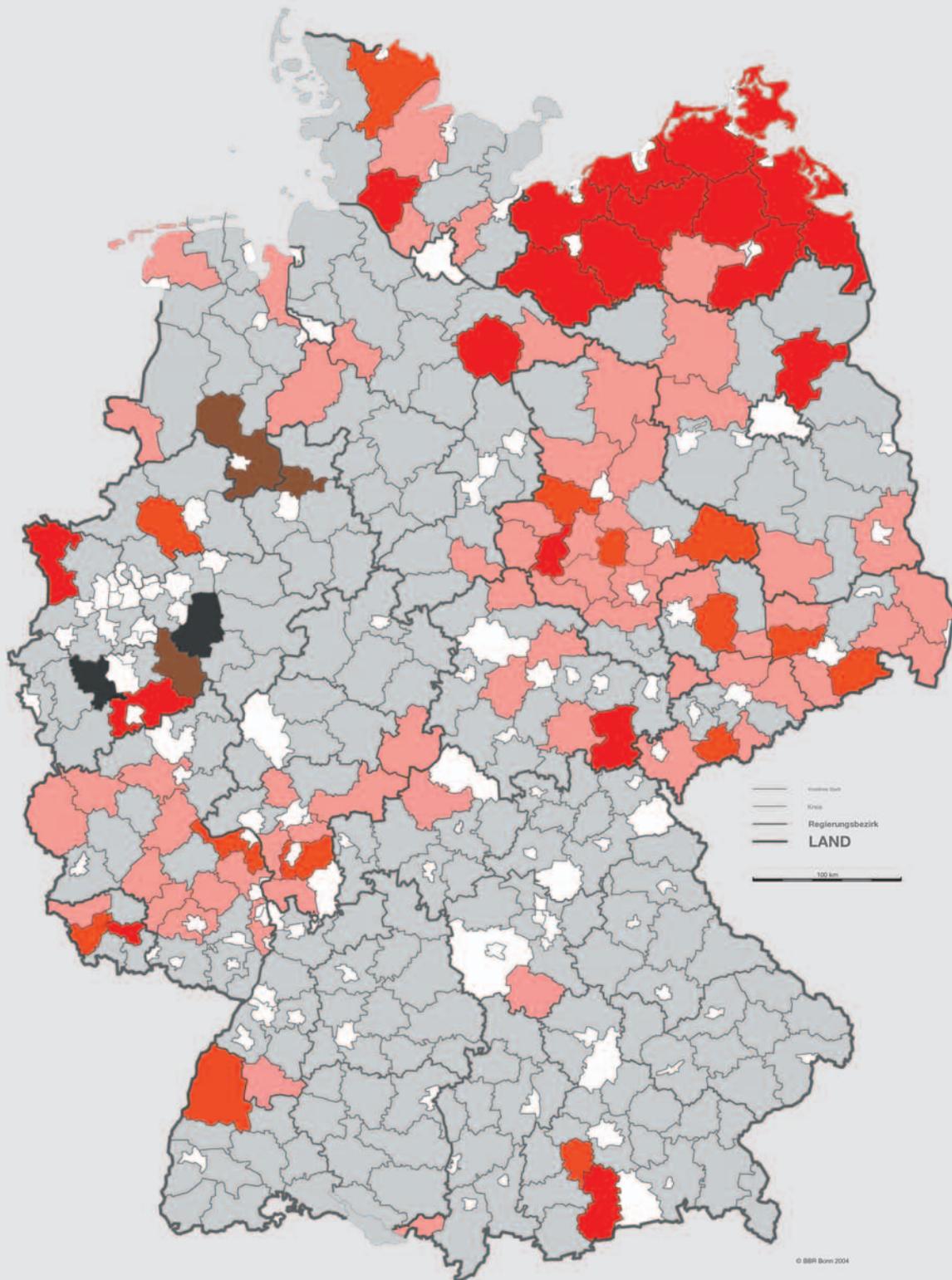
In **Niedersachsen, Thüringen** und **Brandenburg** erhöhen sich die Kreisumlagehebesätze ebenfalls nur sehr moderat. In Niedersachsen, wo die Kreisumlagehebesätze um 0,2 Hebesatzpunkte (= 0,3 %) zunehmen, liegen die Kreisumlagehebesätze damit weiterhin vielfach bereits jenseits der 50 %-Marke. In Brandenburg, wo die Kreisumlagehebesätze einen Anstieg um knapp 0,2 % (= etwa 0,1 Hebesatzpunkte) verzeichnen, ist die Streubreite zwischen den Landkreisen recht gering. Kein Landkreis liegt dort mehr unter der 40 %-Marke. In Thüringen bietet sich dagegen ein noch etwas heterogenes Bild. Der Zuwachs der Kreisumlagehebesätze um landesdurchschnittlich 0,5 % ist aber kein Abbild einer flächendeckenden Entwicklung.

Gesenkt wurden im Landesdurchschnitt die Kreisumlagehebesätze leicht in **Nordrhein-Westfalen** um 0,4 %. Allerdings fielen die Kreisumlagehebesatzsenkungen in den einzelnen Kreisen zumeist deutlich höher aus. Verzerrt wird das Bild durch das starke Anheben des Kreisumlagehebesatzes in drei Kreisen um neun, zehn und elf Punkte. Dahinter steht allerdings, dass in diesen Kreisen in den Vorjahren die SGB-II-Nettoaufwendungen durch vertragliche Regelungen mit den kreisangehörigen Gemeinden abgerechnet wurden und somit keinen Eingang in die Kreisumlage fanden. 2007 verfahren nunmehr die betroffenen Kreise nach der ministeriellen Maßgabe, vertragliche Rege-

Abb. 30: Wert der Veränderung des Kreisumlagesatzes 2007 in Euro pro Einwohner (z.T. Planentwürfe)



Bundesrepublik Deutschland
Verwaltungsgrenzen, Stand 2004



- | | | | |
|---|---------------------|------------------|----------------|
| Keine Beteiligung bzw. kreisfreie Stadt | 0 Euro oder Senkung | 0 bis 10 Euro | 10 bis 20 Euro |
| 20 bis 50 Euro | 50 bis 100 Euro | 100 bis 200 Euro | |

Eigene Darstellung nach den Ergebnissen der Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007.

Tabelle 3: Entwicklung der Kreisumlagehebesätze 2005 – 2007 im Ländervergleich

	Vom-Hundert- Satz 2005	Vom-Hundert- Satz 2006	Veränderung zum Vorjahr 2005/2006	Vom-Hundert- Satz 2007	Veränderung zum Vorjahr 2006/2007
BADEN-WÜRTTEMBERG					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	36,40	36,42	0,05%	35,74	-1,87%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	36,22	35,94	-0,75%	35,44	-1,40%
Landesmaximalwert	45,65	43,10	-5,59%	42,90	-0,46%
Landesminimalwert	29,30	29,30	0,00%	29,00	-1,02%
BAYERN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	49,06	47,99	-2,18%	47,32	-1,39%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	49,11	48,44	-1,36%	47,85	-1,21%
Landesmaximalwert	55,13	54,45	-1,23%	58,00	6,52%
Landesminimalwert	41,70	41,00	-1,68%	39,00	-4,88%
BRANDENBURG					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	43,70	43,73	0,08%	43,83	0,23%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	44,25	44,24	-0,01%	44,60	0,81%
Landesmaximalwert	46,75	46,75	0,00%	46,86	0,24%
Landesminimalwert	38,83	38,83	0,00%	40,00	3,01%
HESSEN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	45,62	43,74	-4,13%	38,70	-11,51%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)*	53,09	53,90	1,51%	53,99	0,17%
Landesmaximalwert*	58,10	58,60	0,86%	58,80	0,34%
Landesminimalwert*	47,64	49,61	4,14%	49,67	0,12%
* Inklusive in Kreisumlagehebesatzpunkte umgerechnete Schulumlage					
MECKLENBURG-VORPOMMERN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	31,19	34,38	10,23%	39,62	15,23%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	31,29	34,01	8,71%	39,64	16,55%
Landesmaximalwert	33,74	36,39	7,87%	42,85	17,75%
Landesminimalwert	27,80	32,09	15,43%	35,12	9,43%
NIEDERSACHSEN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	50,77	0,00	0,34%	50,94	0,34%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	51,77	0,01	0,52%	51,84	0,15%
Landesmaximalwert	56,84	-0,01	-0,58%	58,40	2,74%
Landesminimalwert	37,00	0,03	2,78%	37,00	0,00%
NORDRHEIN-WESTFALEN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	40,76	41,80	2,55%	41,64	-0,40%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)**	47,45	48,70	2,62%	48,15	-1,11%
Landesmaximalwert**	58,39	58,11	-0,48%	59,61	2,58%
Landesminimalwert**	35,46	34,79	-1,89%	37,26	7,10%
** Inklusive in Kreisumlagehebesatzpunkte umgerechnete Sonderumlagen					
RHEINLAND-PFALZ					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	37,50	38,17	1,79%	38,61	1,14%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	37,20	37,66	1,25%	37,97	0,81%
Landesmaximalwert	41,48	42,81	3,21%	44,09	2,99%
Landesminimalwert	36,00	36,00	0,00%	36,00	0,00%
SAARLAND					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	56,66	56,44	-0,39%	55,86	-1,03%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	57,30	55,42	-3,27%	55,45	0,05%
Landesmaximalwert	61,64	59,87	-2,87%	61,41	2,57%
Landesminimalwert	52,65	51,93	-1,37%	52,05	0,23%
SACHSEN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	25,34	26,08	2,95%	27,22	4,35%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	25,33	26,18	3,32%	27,02	3,23%
Landesmaximalwert	27,24	28,88	6,02%	29,67	2,74%
Landesminimalwert	22,17	23,60	6,45%	24,50	3,81%
SACHSEN-ANHALT					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	41,54	42,97	3,46%	44,12	2,68%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	41,58	43,13	3,74%	44,51	3,18%
Landesmaximalwert	44,05	47,28	7,33%	51,72	9,39%
Landesminimalwert	39,00	40,00	2,56%	40,00	0,00%
SCHLESWIG-HOLSTEIN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	34,44	35,54	3,20%	35,93	1,08%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)	34,46	35,30	2,44%	35,85	1,56%
Landesmaximalwert	40,01	38,93	-2,70%	39,79	2,21%
Landesminimalwert	30,31	31,93	5,34%	31,93	0,00%
THÜRINGEN					
Hypothetischer Landeseinheitssatz	32,34	33,24	2,79%	33,41	0,54%
Landesdurchschnitt (arith. Mittel)***	34,60	35,51	2,65%	35,71	0,54%
Landesmaximalwert***	38,59	40,04	3,76%	41,20	2,90%
Landesminimalwert***	29,73	30,29	1,88%	31,45	3,83%
*** Inklusive in Kreisumlagehebesatzpunkte umgerechnete Sonderumlagen					

Quelle: Haushaltsumfrage des DLT 2006/2007; eigene Berechnungen.

lungen nicht mehr weiter zu praktizieren. Echte Mehrbelastungen sind für die kreisangehörigen Gemeinden als mit den Hebesatz-erhöhungen nicht verbunden.

Ebenfalls leicht gesenkt wurden die Kreisumlagehebesätze im **Saarland**, wo allerdings die Sätze auch am höchsten liegen. Landesdurchschnittlich liegt die Minderungsrate bei 1 %. Tatsächlich haben allerdings drei der sechs saarländische Landkreise die Kreisumlagehebesätze deutlicher gesenkt. Auch in **Bayern** wurden die Kreisumlagehebesätze um durchschnittlich 1,4 % oder 0,6 Hebesatzpunkte vermindert. In **Baden-Württemberg** betrug die Minderungsrate 1,7 %. Dies entspricht 0,7 Hebesatzpunkten.

Eine Sondersituation besteht in **Hessen**. Zur Finanzierung der Aufgaben, die sich aus der Schulträgerschaft ergeben, erhalten die hessischen Landkreise Landeszuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz und erheben die Schulumlage als Zuschlag zur Kreisumlage. Bislang war die Schulumlage allerdings auf 8 v.H. der Umlagegrundlagen begrenzt und reichte nicht aus, um den tatsächlichen Aufwand zu decken. Zum 1.1.2007 ist nun die Deckelung der Schulumlage aufgehoben worden. Trotz der Einführung einer kostendeckenden Schulumlage soll die Summe aus Kreis- und Schulumlage für jede Gemeinde jedoch zunächst unverändert bleiben. Da die Umlagegrundlage für die beiden Umlagen bei der Mehrzahl der Gemeinden identisch ist, sollen die Landkreise den Hebesatz für die Kreisum-

lage in gleicher Höhe senken, wie der Hebesatz für die Schulumlage erhöht wird. Dies gilt solange, bis erstmalig eine kostendeckende Schulumlage erreicht ist. Entsprechend sinken die allgemeinen Kreisumlagehebesätze in Hessen deutlich um nahezu 12 % oder fünf Hebesatzpunkte. Werden beide Umlagen zusammen betrachtet, so ist eine leichte Erhöhung um 0,2 % zu erkennen.

Ein weiter zurückreichender Blick auf die Entwicklung der Kreisumlagehebesätze in den einzelnen Bundesländern verdeutlicht die Dimension der Anpassungen, die in den einzelnen Ländern bei den Kreisumlagehebesätzen über die Zeit vorgenommen werden mussten. Eine längerfristige **Betrachtung über die Zehnjahresfrist von 1997 bis 2007** (vgl. Abb. 31) zeigt, dass in allen Bundesländern die Kreisumlagehebesätze 2007 gegenüber 1997 **gestiegen** sind.

In **Nordrhein-Westfalen** wird die dramatische Entwicklung durch die Sonderkonstellation einer Aufgabenverschiebung zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Gemeinden mit einhergehender Kreisumlagehebesatzsenkung in den Jahren 2001/2002 verdeckt, wenn nur die Werte von 1997 und 2004 miteinander verglichen werden. Wird dieser Basiseffekt ausgeblendet und nur die Entwicklung der Jahre 2001 bis 2007 betrachtet, so ist allein für diese kurze Frist eine Anhebung der Kreisumlagehebesätze (einschließlich der Sonderumlagen) um 9,5 Hebesatzpunkte zu verzeichnen.

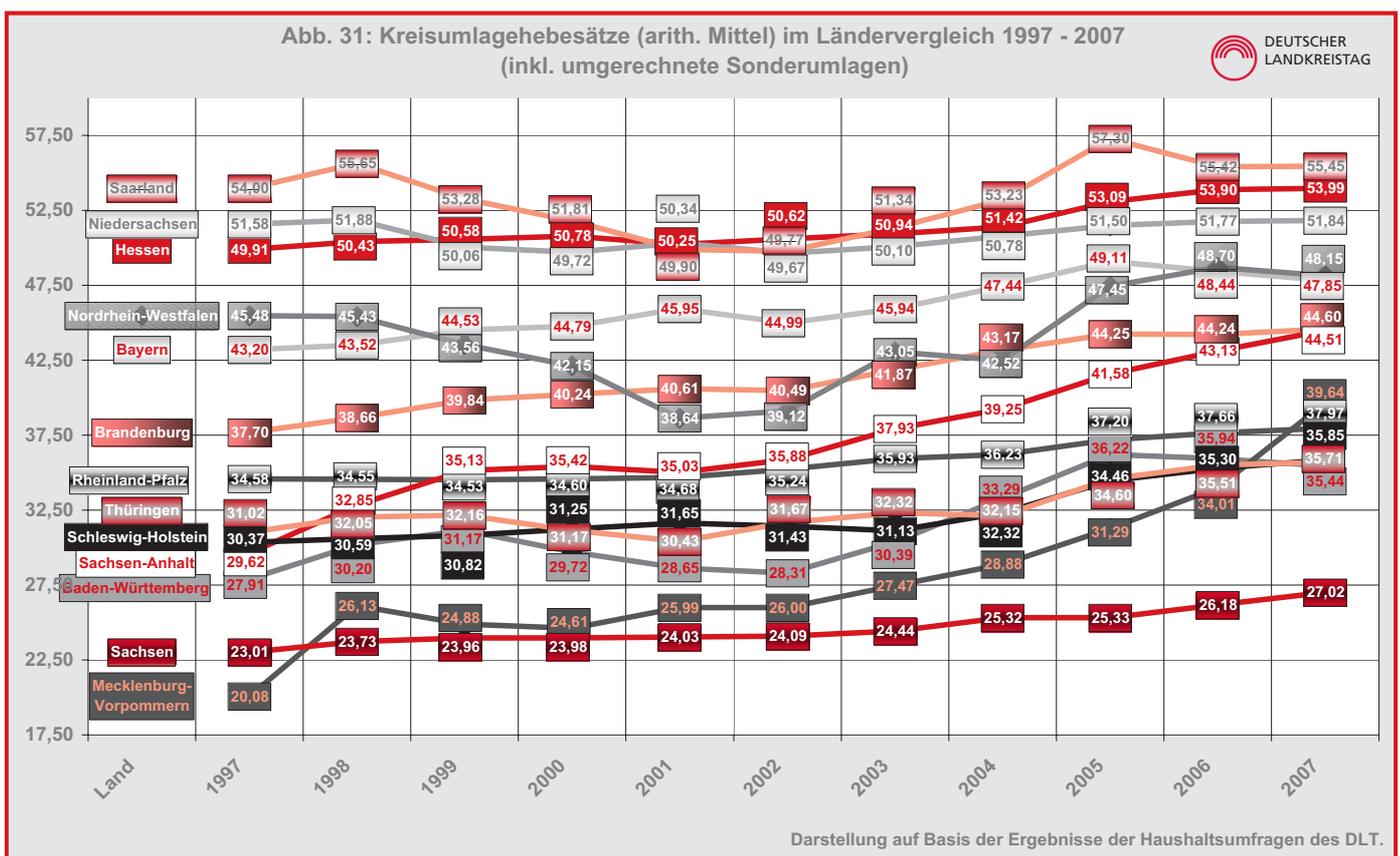
Mit am rasantesten haben sich allerdings die Kreisumlagehebesätze in den vergangenen neun Jahren in **Mecklenburg-Vorpommern** entwickeln müssen. Sie mussten in der Vergangenheit seit 1997 um 19,6 Hebesatzpunkte und damit nahezu verdoppelt werden, um die Aufgabenwahrnehmung der Landkreise sicherzustellen. Trotz dieser offensichtlichen Verlagerung der Finanzausstattungspflicht des Landes gegenüber den Landkreisen in die kommunale Familie können 2007 neun der zwölf Landkreise ihre Haushalte nicht mehr zur Deckung bringen.

Auch in **Sachsen-Anhalt** haben sich die Kreisumlagehebesätze in den vergangenen zehn Jahren sehr deutlich erhöht. Sie nahmen um die Hälfte oder 14,9 Hebesatzpunkte zu. Auch hier reichen allerdings die überaus deutlichen Erhöhungen in der Kreisumlageanspannung nicht aus, um die Kreishaushalte ausgleichen zu können. Vielmehr müssen in Sachsen-Anhalt 20 von 21 Landkreisen 2007 offene Fehlbeträge ausweisen.

Auch die Anhebung der Umlagesätze in **Brandenburg** um nahezu 7 Hebesatzpunkte ist für den betrachteten Zeitraum sehr hoch. Bereits 2004 hatten sich allerdings gleichzeitig die brandenburgischen Landkreise den dritten Platz in der Fehlbeitragsrangliste „erobert“.

Aus allen drei Ländern konnte in den vergangenen Jahren zugleich mehrfach über diskretionäre Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich berichtet werden.

Abb. 31: Kreisumlagehebesätze (arith. Mittel) im Ländervergleich 1997 - 2007 (inkl. umgerechnete Sonderumlagen)



Auffällig ist schließlich auch der rasche Anstieg der Kreisumlagehebesätze in **Baden-Württemberg** allein in den Jahren 2002 bis 2005. Nachdem das Hebesatzniveau in den Jahren zuvor lediglich 1999 einen leichten Ausschlag nach oben zeigte, nahm es von 2002 bis 2005 allein um mehr als 8 Hebesatzpunkte zu. Eine ähnliche Zunahme weisen nur noch die Landkreise in Sachsen-Anhalt auf. Allerdings weisen die baden-württembergischen Landkreise keine Fehlbeträge in den Haushalten auf.

3. Voraussichtliche Entwicklung des Kreisumlagesolls

Auf Grund der Kreisumlagegrundlagenverbreiterung – die vor allem in den alten Bundesländern eine breite Wirkung entfaltet – und den in einer Durchschnittsbetrachtung vornehmlich auf die Landkreise in den neuen Bundesländern fokussierten Hebesatzerhöhungen wächst das **Kreisumlagesoll 2007** deutlich um 7,1 % in den alten und 6,5 % in den neuen Bundesländern auf. In den einzelnen Bundesländern stellt sich die Situation allerdings durchaus differenzierter dar:

Am geringsten nehmen sich die Zuwächse im Kreisumlagesoll bei den Landkreisen in **Baden-Württemberg** mit einem Plus von knapp 1 % aus. Wird die kreisumlagegrundlagenbedingte Zunahme des Kreisumlagesolls eines einzelnen Landkreises um 25 % ausgeblendet, so nimmt das Kreisumlageaufkommen im Jahresvergleich zu 2006 sogar leicht ab.

Auch in **Bayern** wird das Kreisumlageaufkommen im Jahr 2007 mit einem erwarteten Zuwachs um knappe 2,8 % deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt zunehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen recht groß sind. Während acht Landkreise mit zweistelligen Zuwachsraten im Kreisumlageaufkommen rechnen können, müssen drei Landkreise mit ebenso hohen Rückgängen im Kreisumlageaufkommen – allerdings zum Teil im Reflex auf hohe Zuwächse im Vorjahr – zurechtkommen.

Die Landkreise in **Brandenburg**, im **Saarland** sowie in **Sachsen, Thüringen** und **Sachsen-Anhalt** können demgegenüber etwas höhere Zuwächse im Kreisumlageaufkommen realisieren. In Brandenburg führt die Zunahme in den Kreisumlagegrundlagen zu einem im Landesdurchschnitt um etwa 4,5 % erhöhten Aufkommen der Kreisumlage. Allerdings ist dies der geschilderten Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen zweier Landkreise geschuldet. Sechs der vierzehn brandenburgischen Landkreise müssen dagegen ein sinkendes Kreisumlageaufkommen verzeichnen. Im Saarland ist der Zuwachs im Kreisumlagesoll von 4,1 % ebenfalls durch die gute Entwicklung der Kreisumlagegrundlagen in

zwei einzelnen Landkreisen verursacht. In Sachsen nimmt das Kreisumlagesoll u.a. aufgrund der Kreisumlagehebesatzanpassungen voraussichtlich um 5,1 % zu. Fünf Landkreise können – bei einem im bundesweiten Vergleich allerdings auf einem schwachen Niveau stehendem Aufkommen – mit zweistelligen Zuwachsraten rechnen. In Thüringen hebt die außergewöhnlich gute Entwicklung des Kreisumlageaufkommens in einem Landkreis die Zuwachsraten von 4,7 % auf 5,6 %. In Sachsen-Anhalt schließlich ist der Aufwuchs des Kreisumlagesolls um 5,9 % auch wesentlich durch zwei einzelne Landkreise verursacht. Werden sie ausgeblendet, so verkürzt sich der Zuwachs auf 3,1 %.

In **Schleswig-Holstein** und **Nordrhein-Westfalen** liegen die Zuwächse im Kreisumlageaufkommen im Landesdurchschnitt etwa zwei Prozentpunkte höher. In Schleswig-Holstein nimmt das Aufkommen aus der Kreisumlage nach den Planungen der Landkreise um knapp 7 % zu. Etwa 1,3 Prozentpunkte dieses Zuwachses lassen sich auf die Kreisumlagegrundlagenverbesserung, verbunden mit einer Anhebung des Kreisumlagehebesatzes, in einem einzelnen Kreis zurückführen. In Nordrhein-Westfalen nimmt das Kreisumlageaufkommen um 7,9 % zu. Dies rührt allerdings daher, dass das sog. Herforder Modell der vertraglichen Abrechnung der SGB-II-Nettoaufwendungen mit den kreisangehörigen Gemeinden außerhalb der Kreisumlage nach ministerieller Maßgabe 2007 nicht mehr weitergeführt werden soll und nunmehr die betroffenen Kreise diese SGB-II-Nettobelastungen in die Kreisumlage einstellen. Echte Mehrbelastungen sind für die kreisangehörigen Gemeinden als mit den Hebesatzerhöhungen nicht verbunden.

In **Niedersachsen, Rheinland-Pfalz** und in **Mecklenburg-Vorpommern** fallen die Kreisumlagesollzunahmen im Landesdurchschnitt am deutlichsten aus. Da in Niedersachsen die Kreisumlagehebesätze kaum angepasst wurden, entwickelt sich dort das Kreisumlagesoll (+13,4 %) ähnlich wie die Umlagegrundlagen. In Rheinland-Pfalz kann mit einem landesdurchschnittlichen Zuwachs um 15,3 % gerechnet werden. Dies liegt vor allem daran, dass in einem der 24 rheinland-pfälzischen Landkreise das Kreisumlageaufkommen voraussichtlich mit über 50 % zunehmen wird. Dies ist durch die Entwicklung der dortigen Kreisumlagegrundlagen verursacht. Allein dieser Zuwachs macht ein Drittel des Zuwachses aus. In Mecklenburg-Vorpommern ist schließlich mit einem Zuwachs im Kreisumlagesoll um 18,6 % zu rechnen. Lediglich zwei Landkreise bleiben im Zuwachs im einstelligen Bereich. Der Zuwachs ist v.a. auf die Hebesatzerhöhungen zurückzuführen.

Für **Hessen** ist wiederum auf die dort bestehende Sondersituation durch die Freigabe der Schulumlagehebesätze bei gleich-

zeitiger Senkung der Sätze der allgemeinen Kreisumlage hinzuweisen. Aufgrund der zugleich gesetzlich verbreiterten Kreisumlagegrundlagen sinkt das Aufkommen aus der allgemeinen Kreisumlage um 1,6 %. Werden beide Umlagen zusammen betrachtet, so ist ein Plus des Umlagesolls um 11,5 % zu erkennen.

III. Gebühren

Die Entwicklung der Gebühreneinnahmen der Landkreise hat sich in den vergangenen Jahren nicht losgelöst von der wirtschaftlichen Entwicklung vollzogen. Innerhalb des Gebührenbereiches dominieren auf Landkreisebene neben den Sparten „Abfall“ und „Rettungswesen“ verschiedene Verwaltungsgebühren diesen Einnahmebereich (z.B. in den Bereichen Bauüberwachung, Vermessung, Kfz-Zulassung, Passwesen etc.), die zum Teil eng mit der wirtschaftlichen Lage und den entsprechenden Aktivitäten verbunden sind. Dies gilt etwa für die Baugenehmigungsgebühren, deren Rückgang unmittelbar einsichtige Folge der anhaltenden Krise in der Bauwirtschaft war. Besonders ausgeprägt ist diese Entwicklung vor allem in den Landkreisen in den neuen Bundesländern.

Nunmehr scheint zumindest bei der **Bauwirtschaft** die Talsohle erreicht¹¹⁾, wengleich zu berücksichtigen ist, dass im Wohnungsbau die in den vergangenen beiden Jahren zum Tragen gekommenen Sondereffekte durch die Abschaffung der Eigenheimzulage nicht weiter fortwirken werden und die leichte Erholung der Bauwirtschaft vor allem auf den Bereich der gewerblichen Bauten zurückzuführen ist.

Sinkende Einnahmen machten sich in den vergangenen Jahren aber auch zunehmend im Bereich der Kfz-Zulassungen, der Gewerbegebühren und der Katastergebühren bemerkbar, was ebenfalls mit der wirtschaftlichen Lage in einem engen Zusammenhang steht. Hier dürfte ebenfalls eine leichte Erholung eintreten. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die konjunkturelle Erholung noch nicht auf den Konsum durchschlagen konnte. Zudem stiegen im vergangenen Jahr die **Kfz-Zulassungen** besonders in der zweiten Jahreshälfte aufgrund der nahenden Mehrwertsteuererhöhung deutlich an, so dass 2007 mit gegenläufigen Effekten gerechnet werden muss.

Schließlich sind die Aufkommenseffekte durch **demografisch oder wanderungsbedingt sinkende Nutzerzahlen** zu berücksichtigen. Einnahmeverbesserungen in den Gebührenhaushalten der Landkreise scheitern aber auch vielfach daran, dass die **Stundensätze** in den **allgemeinen Gebührenordnungen** und den Kosten für **Vollstreckungsverfahren** oft überhaupt nicht auskömmlich sind, zumal mit der

¹¹⁾ Wohltmann, Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen der Kreisfinanzen 2006/2007, Abschnitt B.1, in diesem Heft.

Euro-Umstellung peinlichst genau darauf geachtet wurde, nicht etwa den Anschein aufkommen zu lassen, dass die Umstellung für heimliche Gebührenerhöhungen genutzt worden sei.

Die voraussichtliche Entwicklung der Gebühreneinnahmen weist vor diesem Hintergrund für die west- und ostdeutschen Landkreise im Jahr 2007 abermals eine unterschiedliche Tendenz auf. Während für die **westdeutschen Landkreise für 2007** mit einem **Zuwachs der Gebühreneinnahmen um leichte 0,2 %** gerechnet werden kann, ist von einem weiteren, allerdings im Vorjahresvergleich gebremsten **Sinken der Einnahmen aus Gebühren in den ostdeutschen Kreishaushalten um 0,8 %** auszugehen.

Nach den Ergebnissen der Haushaltsumfrage sind dabei **Ausgliederungen**, die sich 2007 mit Auswirkungen auf die Gebühren vollziehen, sowohl bei den Landkreisen in den alten Bundesländern als auch in den Landkreisen in den neuen Bundesländern nicht zu berücksichtigen.

IV. Ersatz von sozialen Leistungen

Die Ersätze von sozialen Leistungen umfassen alle von privaten Personen und öffentlichen Trägern zu leistenden Kostenersatz, die in den Sozialleistungsgesetzen vorgesehen sind. Erfasst wird damit sowohl die Heranziehung Angehöriger zum Ersatz von geleisteten Sozialhilfezahlungen und rückholbare Leistungen wie etwa geleistete Darlehen als auch – quantitativ am bedeutsamsten – die Leistungen anderer Sozialleistungsträger aus übergeleiteten Ansprüchen des Hilfeempfängers. Die Ersätze von sozialen Leistungen werden wie die sozialen Leistungen selbst weiter in Ersätze in Einrichtungen und Ersätze außerhalb von Einrichtungen differenziert.

Strukturell spiegelt die Einnahmeposition der Ersätze von sozialen Leistungen die Zusammensetzung der Sozialhilfeausgaben wider. In der Praxis kommt aufgrund der gewählten spezifischen Aufgabenteilung zwischen dem Land auf der einen und den Landkreisen und kreisfreien Städten auf der anderen Seite in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt den sozialen Leistungen in Einrichtungen bei den Landkreisen in den neuen Bundesländern ein größeres Gewicht zu, als dies für die Gesamtheit der Landkreise in den alten Bundesländern der Fall ist. Dort haben lediglich in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die sozialen Leistungen in Einrichtungen eine besonders dominierende Rolle.

Neu zu berücksichtigen ist aber, dass in **Schleswig-Holstein** mit dem AG SGB XII das Land den örtlichen Trägern der Sozialhilfe ab dem 1.1.2007 die sachliche **Zuständigkeit für alle Leistungen nach dem SGB XII**, mit Ausnahme der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, wenn es erforderlich ist, die Hilfe in einer Einrichtung zur stationären oder teilstationären Betreuung zu erbringen, übertragen hat. Entsprechend rechnen die schleswig-holsteinischen Kreise 2007 mit besonders hoch aufwachsenden Einnahmen aus den Ersätzen für soziale Leistungen.

In den **Landkreisen der neuen Bundesländer** ist indes zu berücksichtigen, dass auf Grund der anhaltend schlechten Beschäftigungssituation, die durch die Rückführung verschiedener staatlicher Arbeitsmarktprogramme und beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen und der damit verbundenen Zunahme der offenen Arbeitslosigkeit in ihren Folgen noch deutlicher zum Tragen kommt, vielfach **Ersatzleistungen von privaten Personen** nicht mehr einholbar sind.

Es ist zu erwarten, dass **2007 die Einnahmen aus den Ersätzen von sozialen Leistungen in den Landkreisen der neuen Bundesländer** um 2,8 % abnehmen werden. Für die **westdeutschen Landkreise** ist nach den Plandaten der Landkreise aufgrund der Aufgabenverlagerung in Schleswig-Holstein mit einer deutlicheren Zunahme der Einnahmen aus Ersätzen von sozialen Leistungen um 6,5 % zu rechnen.

V. Weitere Einnahmeentwicklungen in den Kreishaushalten

1. Kreissteuereinnahmen

Die **Entwicklung der Kreissteuereinnahmen** hat gegenüber den vergangenen Jahren durch die veränderte Zurechnungspraxis in Rheinland-Pfalz bei den Grunderwerbsteuereinnahmen deutlich an Bedeutung verloren.

Auch die seitdem verbliebenen Steuereinnahmen der Landkreise sind jedoch nicht sicher. So wird etwa aktuell im **Saarland** derzeit eine „kritische Überprüfung“ der Erhebung der Jagdsteuer durchgeführt, deren Aufkommen den Landkreisen und dem Stadtverband Saarbrücken zusteht. Aus Sicht der Landkreise ist eine Abschaffung der Jagdsteuer zum Nulltarif allerdings nicht zu vertreten. Vorstellbar wäre insoweit, mit der Abschaffung der Steuer den Jägern auch öffentliche Aufgaben zur Pflicht zu machen.

2007 ist davon auszugehen, dass die Steuereinnahmen der **westdeutschen Landkreise** um **2 %** sinken werden.

Eine seriöse Schätzung der Steuereinnahmen der ostdeutschen Landkreise ist auf Grund des sehr geringen Gewichts dieser Einnahme im Gesamthaushalt und dem vergleichsweise hohen Aggregationsniveau der Prognose kaum möglich.

2. Erwerbseinnahmen

Eine ebenfalls eher untergeordnete Rolle in den Kreishaushalten spielen die **Erwerbseinnahmen**. Unter diesen Einnahmeposten sind etwa die Erlöse aus dem Verkauf von Nicht-Vermögen (der Verkauf von Vermögen wird durch die Veräußerungserlöse erfasst), Mieten und Pachten sowie Gewinnanteile infolge wirtschaftlicher Betätigung zu subsumieren.

Die Erwerbseinnahmen werden **2007** voraussichtlich in den **westdeutschen Landkreisen** weiter um diesmal **2,7 %** zunehmen. Für die **Landkreise in den neuen Bundesländern** ist dagegen bei einem Sinken der Erwerbseinnahmen um **4,3 %** eine gegenläufige Entwicklung zu erwarten.

3. Veräußerungserlöse

Traditionell lassen sich die Veräußerungserlöse besonders schwer abschätzen. Allerdings lassen die **Plandaten** der Landkreise in 2007 ein weiteres Abnehmen der Veräußerungsaktivitäten vermuten und bestätigen die Einschätzung, dass das Tafelsilber der Landkreise weitgehend verkauft ist.

3. Veräußerungserlöse

In drei westdeutschen Landkreisen sind den Plandaten Veräußerungen in einem Wert von über 10 Mio. Euro zu entnehmen, die zusammen etwas über 80 Mio. Euro ausmachen werden. Davon entfallen etwa 48 Mio. Euro auf einen einzelnen Kreis, der sich über eine Tochter von Aktien an einem Energieversorger trennt. Nach den Haushaltsplanungen der **westdeutschen Landkreise** ist trotzdem insgesamt von einer **Minderung** der Veräußerungserlöse um **10,6 %** auszugehen.

Die Plandaten der **ostdeutschen Landkreise** lassen dagegen ein Stagnieren der Veräußerungserlöse vermuten. Aus den Haushaltsplanungen der ostdeutschen Landkreise ist derzeit eine **Minderung** der Veräußerungserlöse um **0,2 %** erkennbar.

B) Entwicklung der Kreisausgaben

Die um die besonderen Finanzierungsvorgänge (Schuldentilgung, Rückzahlung innerer Darlehen, Zuführungen zu der Rücklage) **bereinigten Ausgaben** der Landkreise werden **bundesweit** im Jahr **2007** voraussichtlich um 2,3 % zunehmen. Dabei nehmen die Ausgaben der Verwaltungshaushalte bundesweit um 2,2 % zu. Die Ausgaben der Landkreise im investiven Bereich erhöhen sich bundesweit um 4 %.

B) Entwicklung der Kreisausgaben

Die Entwicklung der Ausgaben zeigt allerdings Unterschiede zwischen den west- und den ostdeutschen Landkreisen.

Im Einzelnen zeigt die **Ausgabenentwicklung** bei den **westdeutschen Landkreisen** ein **Plus** von **2,5 %**. Werden die optionsbedingten Ausgaben der im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II als alleinige Träger an Stelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassenen westdeutschen Landkreise einbezogen, so erhöhen sich die Ausgaben der Landkreise in Westdeutschland gegenüber 2006 insgesamt

um 2,5 %.

Werden die optionsbedingten Ausgaben der im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II als alleinige Träger an Stelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassenen westdeutschen Landkreise einbezogen, so erhöhen sich die Ausgaben der Landkreise in Westdeutschland gegenüber 2006 insgesamt

um 2,7 %. Während die konsumtiven Ausgaben der westdeutschen Landkreise um 2,3 % zunehmen, nehmen die investiven Ausgaben der Landkreise in Westdeutschland deutlicher um 5,2 % ab.

Die gesamten **Ausgaben der ostdeutschen Landkreise 2007 nehmen um 1,5 % zu**. Dabei stehen den um 1,6 % erhöhten laufenden Ausgaben um -0,1 % sinkende investive Ausgaben gegenüber. Werden die optionsbedingten Ausgaben der im Rahmen der Experimentierklausel nach § 6a SGB II als alleinige Träger an Stelle der Bundesagentur für Arbeit zugelassen ostdeutschen Landkreise einbezogen, so erhöhen sich die Ausgaben der Landkreise in den neuen Bundesländern insgesamt um 1,1 %.

I. Soziale Leistungen

Mit den Aufgabenverlagerungen und -veränderungen durch Hartz IV im Jahr 2005 hat sich auch die **Bedeutung der Ausgaben für soziale Leistungen für die Kreishaushalte** nochmals erhöht. Auch die Struktur der sozialen Leistungen in Ost und West wurden dadurch erheblich verändert (vgl. dazu Abb. 32 und 33). Insgesamt kommt deshalb den Entwicklungen im Bereich des SGB II die größte Bedeutung zu.

Dies darf allerdings nicht dazu führen, den Blick allein auf diesen Bereich zu verengen. Insbesondere die Sozialhilfe in Einrichtungen gewinnt immer mehr Bedeutung für die Kreishaushalte. Neben zunehmenden Fallzahlen in den prägenden Bereichen sowie

einer gleichzeitig dort zu beobachtenden Zunahme der Kosten pro Kopf ist dies auch durch eine zunehmende Tendenz zur Kommunalisierung der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfeträger bedingt.

1. Veränderte Ausgabelasten durch Zuständigkeitsveränderungen

In den vergangenen Jahren wurden in verschiedenen Ländern die Zuständigkeiten im Bereich der überörtlichen Sozialhilfe neu verteilt.

Nunmehr sieht **Schleswig-Holstein** ab dem 1.1.2007 eine Neuordnung der sachlichen Zuständigkeit für die Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege, der ambulanten Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und der Blindenhilfe nach dem SGB XII vor.

Mit Ausnahme der stationären Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sollen die Kreise und die kreisfreien Städte ab dem 1.1.2007 über die genannten Leistungen als weisungsfreie Angelegenheiten in pflichtiger Selbstverwaltung entscheiden. Mit dem AG SGB XII wurden deshalb den örtlichen Trägern der Sozialhilfe ab dem 1.1.2007 die sachliche **Zuständigkeit für alle Leistungen nach dem SGB XII**, mit Ausnahme der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (wenn es erforderlich ist, die Hilfe in einer Einrichtung zur stationären oder teilstationären Betreuung zu erbringen) übertragen.

2. Entwicklung in verschiedenen Leistungsbereichen

a) Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung

Die weitere Entwicklung der Rahmenbedingungen im Bereich der **Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)** ist für die Landkreise weiterhin die entscheidende Baustelle. Vonnöten bleiben Anpassungen und Korrekturen innerhalb des Leistungsrechts, um Fehlentwicklungen und Fehlansätze wirksam entgegensteuern zu können.

Neben der materiellen Entwicklung des SGB II interessierte im vergangenen Jahr vor allem der weitere Fortgang der **Bundeszusammenarbeit an den Unterkunftskosten** über 2006 hinaus. Zwar wurde diese für 2006 auf 29,1 % festgeschrieben, eine Regelung für den darüber hinausgehenden Zeitraum wurde aber nicht getroffen. Stattdessen wurden mit dem **Ersten Gesetz zur Änderung des SGB II**¹²⁾, das den Kompromiss zur Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft mit 29,1 % für die Jahre 2005/2006 umsetzt, die Durchführung eines Revisionsverfahrens zur Überprüfung der Bundesbeteiligung als auch die Anlage zur Berechnung der Bundesbeteiligung als unzweckmäßig ersatzlos aufgehoben.

Damit war der Weg geöffnet, sich über ein neues Verfahren zur Feststellung der kommunalen Mehrbelastung und zur Verteilung

¹²⁾ BGBl. I 2005, 3675.

Abb. 32: Struktur der sozialen Leistungen der Kreise (West) 2006

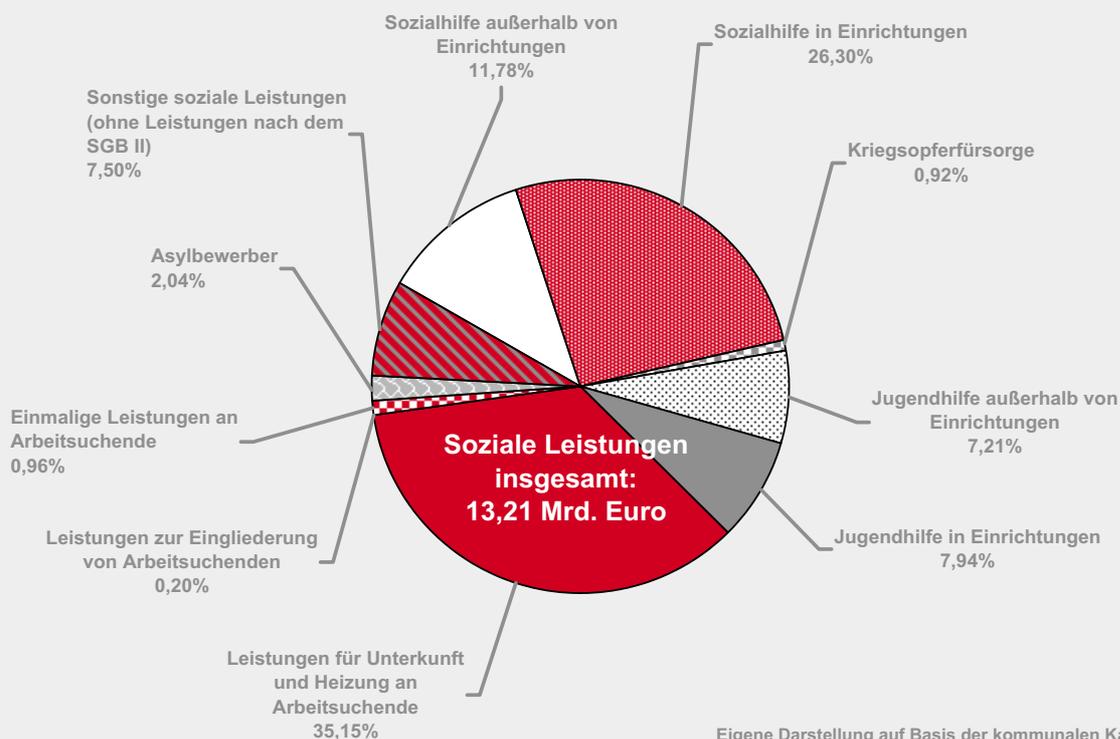
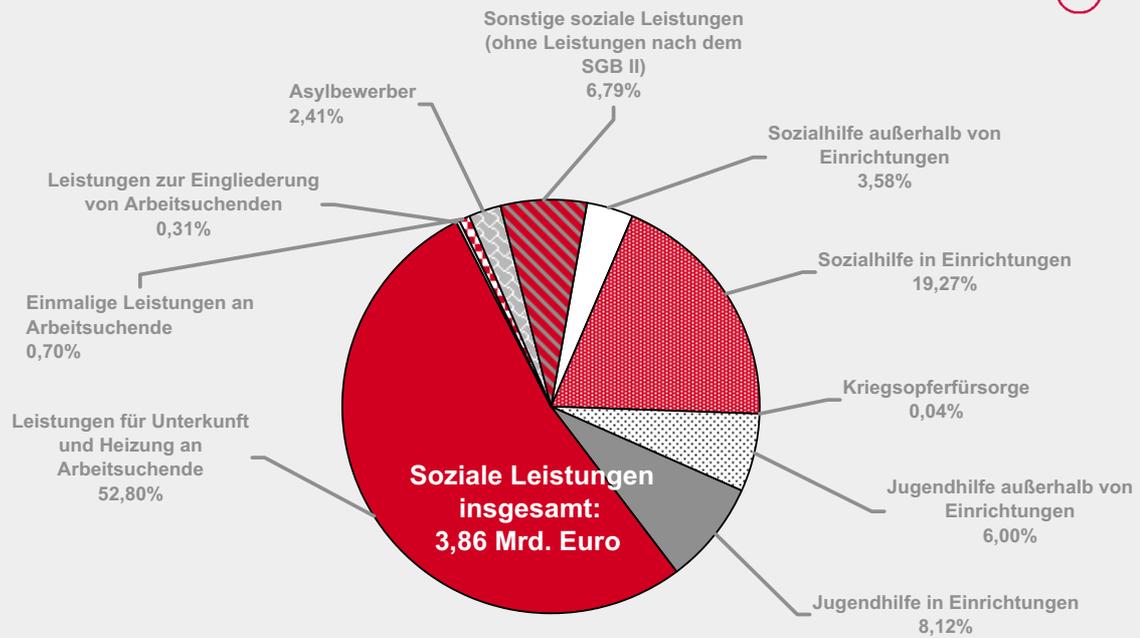


Abb. 33: Struktur der sozialen Leistungen der Kreise (Ost) 2006



Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

der Bundesbeteiligung zu verständigen mit dem Ziel, dass die gesetzlich zugesicherte kommunale Entlastung von 2,5 Mrd. Euro auf Dauer gesichert wird und diese belastungsgerecht bei der einzelnen Kommune tatsächlich ankommt.

Überhaupt noch nicht gelöst war nämlich das **Problem der regionalen Streuung** der Be- und Entlastungen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, auf das der Deutsche Landkreistag bereits frühzeitig und wiederholt aufmerksam gemacht hat. Bereits bei einer auf Länderebene aggregierten Betrachtung divergierten die Nettoentlastungen erheblich. Kommunalindividuell streuen die Be- und Entlastungswirkungen noch in einem weitaus größeren Ausmaß, da die Bundesbeteiligung sich an den Belastungen für Unterkunft und Heizung orientierte, bei den einzelnen Kommunen aber höchst unterschiedliche Entlastungen von bisherigen Sozialhilfeausgaben erfolgt waren. Kommunalindividuell waren insbesondere die Landkreise die Benachteiligten.

Vom Deutschen Landkreistag war ein **Vorschlag zur Neuregelung** der Finanzierungsverantwortung für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 5 und 7 SGB II entwickelt worden, der insbesondere auch eine Antwort auf das bislang ohne Lösung stehende Problem der regionalen Verwerfungen bot. Im Kern sah er einen Mehrbelastungsausgleich vor, der auf die Ergebnisse der Kommunaldatenerhebung für 2005 und der darauf aufbauenden Position der kommunalen Spitzen-

verbände aussetzte. Diese sah seinerzeit eine Bundesbeteiligung von 34,4 % bei den Unterkunftskosten als erforderlich an, um die zugesagte kommunale Entlastung von 2,5 Mrd. Euro zu gewährleisten. Im Umkehrschluss hätte dies (für 2005) einen kommunal zu tragenden Anteil von 65,6 % bedeutet, der absolut zu einem kommunalen Eigenanteil an den Unterkunftskosten von rund 8 Mrd. Euro geführt hätte. Kernstück des DLT-Vorschlags war, diesen Eigenanteil statt wie bisher quotall (100 % – 29,1 % = 70,9 %) in absoluter Höhe und dauerhaft festzuschreiben. Alle darüber hinausgehenden Belastungen wären vom Bund zu tragen und den Kommunen zuzuführen gewesen (Mehrbelastungsausgleich).¹⁹⁾

Bei diesem Verfahren hätten alle zwischen Bund, Ländern und Kommunen bestehenden Dissenspunkte aus der Revisionsrechnung überwunden können. Zugleich wäre der bisherige Sonderausgleich Ost entbehrlich gewesen. Die kommunale Entlastung hätte sich dann einerseits durch die nunmehr vollständig weiterzugebenden Ländereinsparungen in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro und durch die zusätzlich entstandenen Einsparungen der Kommunen für Personal und Verwaltung im Bereich der Sozialhilfe sowie andererseits aus dem jeweiligen Bundesanteil an den Unterkunftskosten ergeben.

Der Vorschlag des Deutschen Landkreistages wurde in die Gespräche auf Arbeitsebene mit Bund und Ländern eingeführt. Ähnliche Modelle zum Mehrbelastungsausgleich lagen aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen vor. In die **Verhandlungen mit**

dem Bund wurde schließlich mit einem gemeinsam auf Basis der Kommunaldatenerhebung erarbeiteten Zahlentableau getreten und verdeutlicht, dass für einen vollständigen Mehrbelastungsausgleich und eine hinzutretende Entlastung der Kommunen um 2,5 Mrd. Euro ein Bundestransfer von insgesamt 5,7 Mrd. Euro erforderlich ist. Der Bund ging demgegenüber lediglich von einer Zahlungsverpflichtung in Höhe von 2,05 Mrd. Euro aus.

Hinsichtlich der Frage der **Verteilung der Mittel** fand der vom Deutschen Landkreistag unterbreitete Vorschlag, einen Mehrbelastungsausgleich anstelle der bisherigen quotall Beteiligung vorzusehen, auf Länderebene zwar mehrheitliche Zustimmung und Unterstützung. Zehn Länder sprachen sich explizit für diesen Vorschlag aus. Auch der **Deutsche Städte- und Gemeindebund** stützte den DLT-Vorschlag.

Im **Ergebnis** ließ sich aber weder die für die zugesagte Entlastung um 2,5 Mrd. Euro notwendige Bundesbeteiligung in Höhe 5,7 Mrd. Euro ohne Abstriche durchsetzen, noch ließ sich der Bund einen Ersatz der im Hinblick auf die horizontalen Verteilungswirkungen unzureichenden Quote durch einen sachgerechteren Mehrbelastungsausgleich abhandeln.

Anlässlich des Präsidentenwechsels im Bundesrat am 3.11.2006 verkündete Kanzleramtsminister *Thomas de Maizière* die Einigung zwischen Bund und Ländern, die bis

¹⁹⁾ Einzelheiten zu dem Vorschlag bei: *Henneke*, Der Landkreis 2006, 128.

einschließlich 2010 gelten soll. Danach beteiligt sich der Bund mit einer **Quote von 31,8 v.H.** an den Kosten der Unterkunft. Die verabredete Quote entspricht einer Kostenbelastung für den Bund in Höhe von 4,3 Mrd. Euro. Für die kommenden Jahre soll eine **Gleitklausel** gelten, nach der sich die Quote für die Bundesbeteiligung an der Veränderung der jahresdurchschnittlichen Bedarfsgemeinschaftszahl im Festsetzungsjahr gegenüber dem Vorjahr orientiert und per Gesetz festgelegt wird. Dabei soll die prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahr bei den Bedarfsgemeinschaftszahlen nur zu 70% die Bundesbeteiligungsquote verändern, wenn die Bedarfsgemeinschaftszahl um mehr als 0,5% steigt oder sinkt. Die für die ostdeutschen Länder zur Verfügung gestellten **Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen** enden zudem nicht 2009, sondern werden um ein Jahr verlängert, um sie an die gleiche Frist wie die Gesamtregelung zu knüpfen.

In den zugrunde liegenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung ab 2007 wurden auf der Grundlage der Kommunaldatenerhebung von Ländern und Kommunen zunächst **Belastungen der Kommunen für die Leistung von Unterkunft und Heizung** für 2006 von 13,48 Mrd. Euro, später aufgrund einer Realdatenfortschreibung sogar von 13,75 Mrd. Euro zugrunde gelegt. Diese Werte werden auch für 2007 prognostiziert. Die kommunale Entlastung durch den Wegfall der Nettosozialhilfeleistungen gegenüber den im Jahre 2004 erbrachten Leistungen wurde mit 6,87 Mrd. Euro angesetzt. Der Bund ging in seinen Betrachtungen dagegen anders vor und stellte sich auf den Standpunkt, dass bei Nichteinführung des SGB II zum 1.1.2005 die Zahl der Sozialhilfeempfänger und damit die kommunalen Nettosozialhilfeleistungen weiter gestiegen wäre. Dies müssten sich die Kommunen anrechnen lassen. Daher unterstellte der Bund den Kommunen für 2006 statt der realen Entlastung in Höhe von 6,87 Mrd. Euro eine Fiktiventlastung von 8,78 Mrd. Euro. In dieser Position kamen die Länder während der Verhandlungen dem Bund im Kompromisswege entgegen und akzeptierten eine fiktive Steigerungsrate der Nettosozialhilfeleistungen gegenüber 2004 von jeweils 7 % in den Jahren 2005 und 2006. Auf diese Weise gelangte man zu einer – fiktiven – Erhöhung der kommunalen Entlastung um ca. 1 Mrd. Euro auf 7,84 Mrd. Euro.

Bei den **Ländereinsparungen**, die ursprünglich konsequenterweise ebenfalls auf realer Datengrundlage ermittelt wurden, gingen Länder und Kommunen von einem weiterzuleitenden Einsparungsbetrag von 1,92 Mrd. Euro in 2006 gegenüber 2004 aus. Dieser Betrag muss bekanntlich von den Ländern an die Kommunen real weitergelei-

tet werden. Im Kompromisswege akzeptierten die Länder auch insoweit eine fiktive Fortschreibung auf 2,28 Mrd. Euro, also einen um 360 Mio. Euro erhöhten Betrag, den die Länder nunmehr den Kommunen auch zusätzlich und real zur Verfügung stellen müssen.

Durch die Anpassung dieser Positionen in den Verhandlungen reduzierten die Länder die für die Kommunen erhobenen **Beteiligungsforderungen** zur Erzielung eines Kompromisses von 5,7 Mrd. Euro auf 4,7 Mrd. Euro, obwohl gleichzeitig bei den realen Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung ein Anstieg von 13,48 auf 13,75 Mrd. Euro zugrunde gelegt wurde.

Gleichzeitig erzielten die Länder auf der Grundlage der Protokollerklärung der Bundesregierung aus dem Juli 2004 eine Verständigung dahingehend, dass bei der **horizontalen Mittelverteilung** in keinem Land die Gesamtheit der Kommunen im Vergleich zu 2004 „unter die Wasserlinie geraten“ dürfe. Im Laufe der gesetzgeberischen Umsetzung der Einigung wurde dazu mit dem **Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes**¹⁴⁾ präzisiert, dass die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in Rheinland-Pfalz 41,2 v.H. sowie in Baden-Württemberg 35,2 v.H. betragen soll. Für alle übrigen Ländern wurde die Quote auf 31,2 v.H. festgesetzt.

Die Höhe der Bundesbeteiligung liegt mit ca. 4,3 Mrd. Euro mehr als doppelt so hoch, wie seitens des Bundes zunächst geplant, sowie um ca. 400 Mio. Euro höher als im Jahr 2006. Zugleich bleibt aber die Bundesbeteiligung ca. 1,5 Mrd. Euro hinter der gemeinsam von Ländern und Kommunen geforderten 5,7 Mrd. Euro zurück. Die Einigung stellt damit eine **Kompromisslösung** dar, die das gesetzliche Ziel der kommunalen Entlastung von 2,5 Mrd. Euro nicht erreicht, zugleich allerdings aber zumindest Planungssicherheit für vier Jahre und eine Verbesserung gegenüber der derzeitigen Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung im dreistelligen Millionenbereich bringt. Alle Nachteile einer ausschließlich an der Belastung anknüpfenden Bundesbeteiligung bleiben zudem erhalten. Die Länder werden durch die Bundesbeteiligungsquote deshalb sehr unterschiedlich in der Lage sein, die interkommunalen Verwerfungen von Be- und Entlastungen infolge von Hartz IV auszugleichen.

Das **Präsidium des Deutschen Landkreistag** hielt in seiner Bewertung der Einigung durch Beschluss vom 27./28.11.2006 fest, dass eine Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft auf der Grundlage der Kommunaldatenerhebung in Höhe von 5,7 Mrd. Euro notwendig sei, um die Kommunen wie zugesichert in Höhe von 2,5 Mrd. Euro zu entlasten. Mit dem zwischen

Bund und Ländern erreichten Kompromiss werde dieses zugesicherte Entlastungsergebnis nicht erreicht. Da von der vereinbarten Bundesbeteiligung ein Betrag von mindestens 3,3 Mrd. Euro mit entsprechender Verteilung auf die Länder benötigt wird, um bei einzelnen Kommunen keine Mehrbelastung durch die SGB II-Ausgaben gegenüber den wegfallenden Sozialhilfeausgaben entstehen zu lassen, steht zur realen Entlastung der Kommunen und Stärkung ihrer Finanzkraft nur der überschüssende Betrag von maximal 1 Mrd. Euro zur Verteilung an. Die Länder wurden aufgefordert, auf der Grundlage des mit dem Bund erzielten Kompromisses eine **Verteilungsregelung** zu vereinbaren, die einen Mehrbelastungsausgleich für alle 439 kommunale Träger ermöglicht und darüber hinaus den überschüssenden Betrag belastungsgerecht verteilt. Das Präsidium des Deutschen Landkreistages erwartet von den Ländern, dass sie die Bundesbeteiligung nicht quotaal, sondern orientiert an den Mehrbelastungen durch Hartz IV an die Kommunen im Land weiterleiten und damit sicherstellen, dass keine Kommune durch Hartz IV eine Nettomehrbelastung erfährt.

Das Präsidium des Deutschen Landkreistages **widersprach** ausdrücklich der von der Bundesregierung abgegebenen Darstellung, dass mit einer Bundesbeteiligung von 29,1 v.H. für die Jahre 2005 und 2006 und 31,8 v.H. für das Jahr 2007 die **Kommunen deutlich mehr als 2,5 Mrd. Euro** entlastet wären.

Schließlich forderte das Präsidium des Deutschen Landkreistages Bund und Länder auf, im Gesetzgebungsverfahren die für die Jahre 2008 bis 2010 vorgesehene **Fortschreibung der Bundesbeteiligung** nicht an die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II, sondern an die tatsächlichen Ausgaben der Kommunen für die Kosten der Unterkunft zu knüpfen, da schon allein infolge gesetzlicher Änderungen die Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften nicht den Verlauf der tatsächlichen kommunalen Ausgaben für die Kosten der Unterkunft widerspiegelt. Die Anknüpfung der Veränderung an die Zahl der Bedarfsgemeinschaften führt nämlich angesichts der gesetzlichen Einbeziehung der unter 25-Jährigen in die elterliche Bedarfsgemeinschaft zu einer statistisch bedingten Absenkung der Bundesbeteiligung, der kein entsprechender Rückgang der Leistungsempfänger und deren Unterkunfts-kosten zugrunde liegt. Zudem führen Kostensteigerungen bei Energie oder den allgemeinen Lebenskosten zu höheren kommunalen Belastungen, die durch diese Formel in keiner Weise Berücksichtigung finden. Die tatsächlichen Kosten und die durch die Bundesbeteiligung abgedeckten Kosten können sich deshalb immer weiter auseinanderentwickeln.

¹⁴⁾ BGBl. I 2006, 3376.

b) Kinder- und Jugendhilfe

Angesichts der veränderten gesellschaftlichen und familienpolitischen Anforderungen ist in den vergangenen Jahren ein erheblicher Novellierungsbedarf in der **Kinder- und Jugendhilfe** entstanden. Auch hier sind wirksame Maßnahmen zur Konsolidierung und Stabilisierung notwendig. Ein besonderes Augenmerk muss auf die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (§ 35a SGB VIII) gerichtet werden, die in der Praxis erhebliche Probleme für die Landkreise bereitet. Dies ist in der Vergangenheit bereits mehrfach vorgetragen worden, ohne dass allerdings seitens des Gesetzgebers wirkungsvoll reagiert worden ist.

In der aktuellen Debatte ist dieser Aspekt weit in den Hintergrund getreten. Stattdessen wird der weitere **bedarfsgerechte Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter dreijährige Kinder** seit geraumer Zeit in der Bundes- und Länderpolitik sehr intensiv diskutiert. Nach den Vorstellungen der Bundesfamilienministerin *Ursula von der Leyen* sollten Kinderbetreuungsangebote für 35 % der unter Dreijährigen geschaffen werden. Maßstab ist dabei der europäischen Vergleich, wonach durchschnittlich ca. 35 % der Kinder unter drei in den europäischen Mitgliedstaaten öffentlich betreut werden. Avisiert werden entsprechend ca. 750.000 Plätze für Kinder unter drei bis zum Jahr 2013. Zum Vergleich: Mit dem im Jahr 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsbaugesetz TAG sollen bis zum Jahr 2010 230.000 Plätze geschaffen werden.

In den politischen Gesprächen haben die **kommunalen Spitzenverbände** gemeinsam deutlich gemacht, dass der Bedarf an Kindertagesbetreuung nicht isoliert bestimmt werden kann, sondern eine zu definierende Größe ist, die anhand von Kriterien festgelegt werden muss. Der Bedarf ist zudem vor Ort unterschiedlich und kann nicht bundeseinheitlich festgelegt werden. Insoweit kann die in Rede stehende Quote von 35 % nur als bundesweiter Durchschnitt für Berechnungen, jedoch nicht als rechtliche Vorgabe vor Ort verstanden werden.

Die kommunalen Spitzenverbände halten weiter fest, dass nach dem **Ausbau im Rahmen des Tagesbetreuungsbaugesetzes (TAG)** in den westdeutschen Bundesländern zum 1.10.2010 insgesamt ca. 300.000 Plätze (davon 230.000 neu entstanden seit TAG) für unter Dreijährige zur Verfügung stehen werden. Dies entspräche einem westdeutschen Durchschnitt in Höhe von 17,4 (ohne Berlin). Soll sich das Angebot für unter Dreijährige am europäischen Durchschnitt 35 % orientieren, so müsste sich das Angebot nach Erreichen des Ausbaus im Rahmen des TAG erneut verdoppeln, d.h. zu den dann ca. 300.000 Plätzen müssten weitere ca. 300.000 Plät-

ze geschaffen werden. Addiert man die Zahlen der östlichen Bundesländer einschließlich Berlin, käme man auf insgesamt ca. 750.000 Plätze.

Aufsattelnd auf den **TAG-Ausbau**, dessen Kosten Länder und Kommunen bis 2010 mit **jährlich ca. 2,5 Mrd. Euro** veranschlagt, wären nach den Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände für den Ausbau auf 35 % zusätzlich **Investitionskosten** in Höhe von **insgesamt rund 5 Mrd. Euro** sowie **Betriebskosten** in Höhe von **jährlich ca. 3 Mrd. Euro** erforderlich. Dabei wird unterstellt, dass 70 % der Kinder unter drei in Einrichtungen und 30 % in Tagespflege betreut werden.

Nicht nur der Bedarf, auch die **verfassungskonforme Finanzierung** wird derzeit noch intensiv diskutiert. Der **Deutsche Landkreistag** hat dazu aufgezeigt, dass vom Bund die Investitionskosten bis zu 90 % als **Investitionshilfe** des Bundes nach Art. 104b GG an die Länder gezahlt werden können. Die Betriebskosten sollten über eine **erhöhte Umsatzsteuerbeteiligung der Länder** abgegolten werden. Bei beidem muss eine vollumfängliche Weiterleitung an die kommunalen Aufgabenträger erfolgen, wie auch die Länder insgesamt in der Finanzverantwortung gegenüber den Kommunen stehen.

Am 2.4.2007 fand eine **Erörterung** zwischen Bundesministerin *von der Leyen*, den für die Kinderbetreuung zuständigen Ministern der Länder und den Präsidenten und Hauptgeschäftsführern der kommunalen Spitzenverbände zum Ausbau und zur Finanzierung von Kindertagesbetreuung statt. Dabei wurde allgemein ein Ausbaubedarf für die Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren konstatiert sowie allgemeine Anstrengungen für notwendig erachtet, den europäischen Durchschnitt von 35 % auch in der Bundesrepublik als bundesweiten Durchschnitt zu erreichen. Dabei sind regionale Unterschiede zwingend zu berücksichtigen. Länder und Kommunen erwarten, dass der Bund sich an der Finanzierung beteiligt. Für die Kommunen ist eine gesicherte Finanzierung grundlegende Voraussetzung.

Die **finanziellen Einschätzungen** gehen aber zwischen Bund, Ländern und Kommunen (noch) deutlich auseinander: Anstelle der von den Kommunen veranschlagten Investitionskosten in Höhe von insgesamt 5 Mrd. Euro, rechnet der Bund nur mit 3,7 Mrd. Euro; anstelle der von den Kommunen veranschlagten Betriebskosten in Höhe von jährlich ca. 3 Mrd. Euro rechnet der Bund nur mit 2,1 Mrd. Euro. Es ist daher eine Arbeitsgruppe aus allen Beteiligten eingesetzt worden, die sich mit der Quantifizierung des Finanzbedarfs und dem Finanzweg befassen wird.

Offen ist auch, über welche **Regelungsqualität** der zusätzliche Ausbau erreicht

werden soll. Die Überlegungen reichen von einem Rechtsanspruch – von kommunaler Seite, aber auch seitens des Bundes abgelehnt – über weitere Kriterien für das Vorhalten eines bedarfsgerechten Angebots in § 24 SGB VIII bis hin zu gar keiner Regelung, d.h. nur über politischen Druck. Aus kommunaler Sicht ist eine Regelung erforderlich, um dem Ausbau vor Ort eine entsprechende Grundlage zu bereiten.

In der Politik sind immer wieder auch **Überlegungen nach der Einführung eines Rechtsanspruches auf Kindertagesbetreuung ab dem zweiten Lebensjahr** zu hören, zum Teil sogar ab dem ersten Lebensjahr. In der Koalitionsvereinbarung „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ für die Politik der Großen Koalition auf Bundesebene ist festgehalten, dass im Fall, dass mehr als 10 % der Kommunen das im Tagesbetreuungsbaugesetz geforderte bedarfsgerechte Angebot für unter dreijährige Kinder zum 1.10.2010 nicht gewährleisten können, der Rechtsanspruch des SGB VIII auf Kindertagesbetreuung auf alle Kinder ab dem zweiten Lebensjahr auszuweiten ist.

Der **Deutsche Landkreistag** lehnt eine Ausweitung des Rechtsanspruches auf Kindertagesbetreuung auf das zweite Lebensjahr oder noch früher als nicht finanzierbar ab. Schon jetzt bestehen auf Grund der kommunalen Finanznot erhebliche finanzielle Schwierigkeiten, den bestehenden Regelungen gerecht zu werden. Ein ausgeweiteter Rechtsanspruch würde nicht helfen, sondern die Situation weiter verschlechtern. Priorität muss vielmehr auf dem **bedarfsgerechten Ausbau der Angebote für Kindertagesbetreuung** liegen. Hierbei handelt es sich nach wie vor um einen gesellschaftspolitischen wichtigen Bereich. Da mit dem gerade erst in Kraft getretenen Tagesbetreuungsbaugesetz nicht die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung gestellt wurden, insbesondere die kommunale Entlastung aus Hartz IV hierfür untauglich ist, ist für viele Landkreise bereits das Vorhalten eines bedarfsgerechten Angebotes für unter dreijährige Kinder äußerst schwierig.

Eine generelle **Gebührenfreiheit von Kindertageseinrichtungen** ist ebenfalls nicht zu befürworten. Mit der sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge steht bereits ein gutes Instrument zur Verfügung, mit dem Eltern angemessen an den erheblichen Kosten der Tagesbetreuung beteiligt werden können. Bedürftige Familien erhalten dabei eine kostenfreie Kindertagesbetreuung, da die Elternbeiträge vom Landkreis übernommen werden. Vermögende Eltern werden entsprechend ihres Einkommens herangezogen. Diesen Gedanken der Bedarfsabhängigkeit staatlicher Sozialleistungen abzuschaffen, erzeugt nicht nur neue Verschiebungen zwischen den Familien, sondern beseitigt auch das Problem der

manchenorts immer noch zu geringen Anzahl von Betreuungsplätzen nicht.

Dass 95 % aller Kinder den Kindergarten besuchen, „obwohl“ Elternbeiträge erhoben werden, zeigt zudem, dass es sich um ein gesellschaftlich akzeptiertes System handelt, das angesichts der Finanznot der kommunalen Haushalte nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden sollte.

Jedenfalls bedarf die Einführung einer Gebührenfreiheit von Kindertagesbetreuung eines finanziellen Ausgleichs der kommunalen Mindereinnahmen durch das Land. Einzelne Bundesländer haben diesen Weg bereits beschritten. Im **Saarland** ist das dritte Kindergartenjahr seit dem Jahr 2000 gebührenfrei, in **Rheinland-Pfalz** seit Beginn des Jahres 2006, wobei die kommunalen Mehrkosten vom Land jeweils ausgeglichen werden.

c) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Offen geblieben ist bisher die Revision bei der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**. Nach § 34 Wohngeldgesetz stellt der Bund den Ländern 409 Mio. Euro zum Ausgleich der den Landkreisen und kreisfreien Städten durch das Gesetz für eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) entstehenden Mehrkosten zur Verfügung. Der Betrag soll alle zwei Jahre, erstmals zum 31.12.2004, angepasst werden, wenn die den Landkreisen und kreisfreien Städten in drei gesetzlich normierten Bereichen (Nichtheranziehung unterhaltspflichtiger Kinder und Eltern, Kosten für Feststellungen der Rentenversicherungsträger, Aufwand bei der statistischen Erfassung) unmittelbar entstehenden Mehrkosten den Festbetrag um mehr als 10 % über- oder unterschreiten.

Seit Jahresbeginn 2005 drängt die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Landkreistages das Bundessozialministerium um **Aufnahme der Revisionsgespräche** und Erläuterung des Revisionsverfahrens. Im zweiten Halbjahr 2005 und im Frühjahr 2006 fanden sodann mehrere Arbeitsgespräche zwischen Bundessozialministerium, den Hauptgeschäftsstellen von Deutschem Landkreistag und Deutschem Städtetag und einigen Ländervertretern statt. Ein Gesetzentwurf des Bundes ist zwar im Laufe des Jahres 2006 mehrfach angekündigt worden, steht aber bis jetzt aus.

Mit dieser Revisionsklausel wird **nur ein Teil** der von kommunaler Seite geltend gemachten Mehrkosten erfasst. Zusätzlich verursachen deutliche Fallzahlsteigerungen durch das GSiG, zusätzliche Personal- und Sachkosten für die Durchführung des GSiG, keine Heranziehung der Erben zum Kostensatz sowie Kostenverschiebungen im Heimbereich Mehrkosten für die Landkreise und kreisfreien Städte. Dies zeigt die Grundsicherungsstatistik 2005 deutlich, die die schon zu Zeiten des Gesetzgebungsverfahrens geltend gemachten Befürchtungen leider deutlich bestätigt. Für den Deutschen Landkreistag bleibt deshalb die Forderung weiterhin aufrechterhalten, dass mit der Revision des Bundesanteils für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung den Landkreisen *alle* durch die Grundsicherung entstandenen *Mehrkosten* auszugleichen sind. Dies ist vom **Präsidium des Deutschen Landkreistages** mit Beschluss vom 2.2.2007 ausdrücklich bekräftigt worden.

Sorge bereitet auch die Verteilung des Erstattungsbeitrages nach § 34 Abs. 2 Wohngeldgesetz auf die Länder. Der bislang in § 34 Wohngeldgesetz verankerte Bundesanteil ist dort **systemfremd** und führt zu einer **ungerechten Verteilung** der Bundesmittel. Der Bundesanteil sollte deshalb stattdessen in das SGB XII überführt werden. Die Verteilung auf die Länder könnte anteilig anhand der tatsächlichen Grundsicherungsausgaben erfolgen.

Dies sieht auch ein **Vorschlag der Länderebene** vor, der am 24.11.2006 vom Bundesrat beschlossen¹⁵⁾ und in das Gesetzgebungsverfahren eingespeist wurde. In seinen wesentlichen Inhalten sieht der Gesetzentwurf des Bundesrates vor, die Bundesbeteiligung in Höhe von derzeit 409 Mio. Euro in einem prozentualen Anteil in Höhe von 20 v.H. der Grundsicherungsausgaben umzuwandeln. Zudem soll die Bundesbeteiligung vom Wohngeldgesetz in das SGB XII überführt und die Verteilung auf die Länder nicht mehr nach den Wohngeldausgaben, sondern nach den Grundsicherungsausgaben vollzogen werden. Die Revisionsklausel soll schließlich abgeschafft werden.

Seitens des **Deutschen Landkreistages** wird der Vorschlag der Länder, der eine Reihe von Forderungen des Deutschen Landkreistages aufgreift, unterstützt. Dies betrifft zunächst die Sicherung der Bundesmittel in Höhe von 409 Mio. Euro. Gegenüber dem Bundessozialministerium ist seitens des Deutschen Landkreistages bereits wiederholt darauf hingewiesen worden, dass die Revisionsklausel bei der Bezifferung des Wegfalls des Unterhaltsrückgriffes eine objektive Unmöglichkeit enthält, die nicht den Kommunen angelastet werden kann. Angesichts der deutlich gestiegenen Grundsicherungsempfängerzahlen ist zudem die Dynamisierung, die durch eine prozentuale Beteiligung erreicht werden soll, wichtig. Der vorgeschlagene Wegfall der Revision bei der Grundsicherung würde des Weiteren das Verfahren für alle Beteiligten deutlich erleichtern und Haushaltssicherheit schaffen. Schließlich muss die Verteilung der Bundesmittel wenigstens anhand der Grundsicherungsausgaben erfolgen. Die durch die Verankerung der Bundesbeteiligung im Wohngeldgesetz veranlasste Verteilung anhand der Wohngeldausgaben –

die besonders die Stadtstaaten begünstigt, während v.a. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz unterproportional Mittel erhielten – ist nicht sachgerecht.

Die **Bundesregierung** hat sich in einer ersten Stellungnahme zum Vorstoß der Länder ablehnend geäußert.¹⁶⁾ Während die Revisionsklausel in dem damaligen Gesetzgebungsverfahren vor allem auch eingeführt wurde, um die von Länder- und kommunaler Seite aus vorgetragenen Bedenken einer zu gering bemessenen Kostenerstattung zu begegnen – wobei von Anfang an zu kritisieren war, dass die Revisionsklausel viel zu eng gefasst war und wichtige, stets angeführte Mehrbelastungen der Kommunen außen vor lässt –, spricht die Bundesregierung nun davon, dass die Bundesbeteiligung auf Basis einer sehr großzügigen Kostenschätzung erfolgt und deshalb eine Revision vereinbart worden sei. Der Bund lehnt weiter die Dynamisierung der Bundesbeteiligung durch eine quotale Beteiligung ab. Bezeichnenderweise wird angeführt, dass dies bereits kurzfristig zu einem erheblichen Anstieg der Ausgleichszahlungen des Bundes führen würde.

d) Pflegeversicherung

Einen mittelbaren Einfluss auf die Höhe der Sozialhilfeausgaben hat die **Pflegeversicherung**. Wirkte sie in ihren Anfangsjahren für die Landkreise und kreisfreien Städte noch entlastend, so kommen nunmehr seit einigen Jahren immer mehr die indirekt belastenden Momente zum Tragen. Seit ihrer Einführung im Jahr 1995 sind nämlich die Erstattungen für die Leistungen der Pflegeversicherung nicht mehr den Kostenentwicklungen angepasst worden und orientieren sich in ihren Erstattungsbeiträgen immer noch an der Kostenbasis von 1992. Dem stehen gering steigende Renteneinkommen gegenüber, so dass der von den Pflegebedürftigen selbst zu tragende Eigenanteil in einer wachsenden Zahl von Fällen auf Grund der erheblichen Kostensteigerungen vor allem bei der stationären Pflege die finanziellen Möglichkeiten der Pflegebedürftigen übersteigt.

In der Folge sind immer mehr von ihnen deshalb auf Sozialhilfe angewiesen. Hinzu kommt die demografische Entwicklung. Im Dezember 2005 waren ausweislich der **Pflegestatistik 2005** des Statistischen Bundesamtes 2,13 Millionen Menschen pflegebedürftig im Sinne des SGB XI, 2,5 % mehr als bei der letzten Erhebung im Jahr 2003 und 5,6 % mehr als bei der ersten Erhebung im Jahr 1999. Ca. 700.000 der pflegebedürftigen Personen haben Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII in Höhe von 2,6 Mrd. Euro netto erhalten. Tatsächlich ist bei der mittlerweile von den Landkreisen und kreisfreien Städten getragenen **Hilfe zur**

¹⁵⁾ BR-Drs. 752/06 (Beschluss).

¹⁶⁾ BT-Drs. 16/4019 vom 11.1.2007.

Pflege eine signifikante Zunahme der Ausgaben zu beobachten, die insbesondere auf eine Zunahme der Fallzahlen auf der einen sowie auf die Steigerung der Pflegesätze auf der anderen Seite zurückzuführen ist. Das **Statistische Bundesamt** geht davon aus, dass es bis 2020 über ein Drittel mehr Pflegebedürftige geben wird.

Der **Deutsche Landkreistag** hält deshalb eine Reform der Pflegeversicherung, die die Strukturen sowie die Einnahme- und Ausgabe-seite auf die kommenden Entwicklungen abstellt, für unaufschiebbar. Dabei wird es unumgänglich sein, Leistungsansprüche zu konzentrieren und gegebenenfalls zu kürzen. Die heutigen Standards müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Im Übrigen muss auch bei den älteren Menschen die Rehabilitation Vorrang vor der Pflege haben. Strikt wird von Seiten des Deutschen Landkreistages eine weitere Kostenverlagerung von der Pflegeversicherung in die Sozialhilfe abgelehnt.

Eine **Reform der Pflegeversicherung** wird allerdings bereits seit Jahren diskutiert und war vom Bundesgesundheitsministerium bereits im Jahr 2003 angekündigt worden. Damals war die Reform vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder gestoppt worden, nachdem die kommunalen Spitzenverbände auf erwartete Belastungen der Bürger und damit der Sozialhilfe aufmerksam gemacht hatten. Für das Jahr 2007 hat das **Bundesgesundheitsministerium** nunmehr die Reform der Pflegeversicherung erneut angekündigt. Offizielle Eckpunkte der Bundesregierung zur Reform der Pflegeversicherung gibt es jedoch bislang nicht.

Bekannt ist lediglich ein vom Bundesgesundheitsministerium nicht autorisierter **„Vorentwurf für Eckpunkte für das Gesetz zur nachhaltigen Reform der Pflegeversicherung – Pflegereformgesetz“** mit Stand vom 15.6.2006. Dieser sieht u.a. eine Stärkung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ durch Annäherung der Sachleistungen in der ambulanten und stationären Pflege vor. Weiter wird eine Dynamisierung der seit Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1996 nicht angepassten Leistungsbeträge an die Lohn- und Preisentwicklung avisiert sowie Verbesserung der Hilfen für Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz und eine Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs. Weitere Reformelemente sollen sein eine Stärkung der Prävention und Rehabilitation, die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung, die Förderung der Wirtschaftlichkeit, ein Abbau von Schnittstellen in der Versorgung, die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, die Einführung einer Pflegezeit für pflegende Angehörige anlog zur Elternzeit für Eltern, eine Förderung alternativer Wohn- und Betreuungsangebote, die Stärkung der Eigenvorsorge, eine Verbesserung der Aus-

bildung in den Pflegeberufen sowie „Entbürokratisierung“.

Zum Teil gehen diese Überlegungen auf die Forderungen des **Deutschen Landkreistages** ein, z.B. bei der Dynamisierung der Leistungen, der stärkeren Berücksichtigung von Demenzkranken und der besseren Verzahnung der unterschiedlichen Versorgung. Problematisch sind allerdings die Überlegungen für ein neues Verfahren zur Qualitätsverbesserung. Danach soll eine Arbeitsgemeinschaft aus Kostenträgern, also Pflegekassen und Sozialhilfeträger gleichermaßen, Einrichtungsträgern, Wissenschaft und Betroffenenverbänden eine einheitliche Grundlage für Pflegestandards entwickeln. Wenn kein Konsens erzielt werden kann, soll eine neue Schiedsstelle angerufen werden. Seitens der Sozialhilfeträger ist die Einrichtung externer Qualitätsstandards und Qualitätszirkel kritisch, solange die Pflegeversicherung nur eine Teilabsicherung bietet. Über den nach dem SGB XII zu finanzierenden Standard muss der Sozialhilfeträger entscheiden können. Es kann nicht an den Sozialhilfeträgern vorbei zur Einrichtung verpflichtender Pflegestandards kommen, die am Ende von der Sozialhilfe finanziert werden müssen.

Ein kritisches Augenmerk ist auf die **finanziellen Folgen** der avisierten Reform zu legen. Für eine umfassende Bewertung ist es aber derzeit zu früh.

e) Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die demografische Entwicklung hat auch auf die Leistungen der **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen** gravierende Auswirkungen. Das – historisch bedingt – niedrigere Durchschnittsalter von behinderten Menschen gleicht sich weiter an das Durchschnittsalter der gesamten Bevölkerung an. Dazu kommen Kosten steigernde gesetzliche Leistungsausweitungen z.B. im SGB IX und SGB XII. Die Landkreise tragen all diese Ausgaben, sofern sie wie in den meisten Bundesländern für die ambulanten Hilfen für behinderte Menschen zuständig sind. Daneben obliegt ihnen in verschiedenen Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, in Teilen von Niedersachsen und Sachsen sowie ab 1.1.2007 in Schleswig-Holstein) die sachliche Zuständigkeit und damit die Finanzverantwortung auch für die stationären Leistungen, die andernorts bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe liegen. Sofern diese kommunal verfasst sind, tragen die Landkreise (dazu sogleich unter II.) auch hier die gestiegenen Ausgaben bei der Eingliederungshilfe über die an die höheren Kommunalverbände abzuführende Umlage.

Nach der jüngsten Statistik des **Statistischen Bundesamtes** haben 650.000 wesentlich behinderte Menschen im Jahr 2005 Leistungen aus der großen Palette der Ein-

gliederungshilfe in Höhe von 10,2 Mrd. Euro netto empfangen. Die Steigerungsraten sind jedes Jahr auf ein Neues ungebrochen. Allein in den zehn Jahren vor 2005 sind die Ausgaben der Sozialhilfeträger jährlich um durchschnittlich 5,6 % gestiegen.

Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist der **größte Leistungsblock der Sozialhilfe**. Innerhalb der Eingliederungshilfe sind insbesondere in den Werkstätten für behinderte Menschen sowie bei behinderten und von Behinderung bedrohten Kindern die größten Steigerungsraten zu verzeichnen. Auch die **Bundesregierung** sieht durchaus die Belastungen der Länder und Kommunen durch hohe und weiter steigende Sozialausgaben in diesem Bereich.¹⁷⁾

Es ist mittlerweile allgemein anerkannt, dass es einer **Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen** bedarf, um diese Leistung zukunftssicher zu machen. Die Politik allerdings scheut zurück, dem Rechnung zu tragen. Im Zuge des erst im Dezember 2006 in Kraft getretenen SGB XII-Änderungsgesetzes ist die dringlich erforderliche Reform der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wiederum nicht erfolgt.

Der **Deutsche Landkreistag** hat auf den Reformbedarf wiederholt hingewiesen und eine Reihe von grundsätzlichen sowie punktuellen Forderungen und Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe unterbreitet. Dabei geht es sowohl um gesetzgeberischen Änderungsbedarf als auch um tatsächliche Umgestaltungen. Leitgedanke ist, im Interesse der behinderten Menschen ebenso wie im Interesse der Leistungsträger die Eingliederungshilfe für die jetzige wie für zukünftige Generationen nachhaltig zu sichern. Die Position des Deutschen Landkreistages wird in Kürze in dem DLT-Positionspapier „Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen“ zusammengefasst aufbereitet erscheinen.

f) Sozialhilfe nach dem SGB XII

Im Bereich der **Sozialhilfe nach dem SGB XII** erfolgt seit dem 1.1.2005 die Festsetzung der Regelsätze nach einem neuen System, da das BSHG in das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII) überführt wurde. Die Höhe der Regelsätze wird nunmehr statistisch aus der alle fünf Jahre ausgewerteten Einkommen- und Verbrauchstichprobe (EVS) ermittelt und von den Bundesländern festgesetzt. Die Länder können bei der Festsetzung des Eckwerteregelsatzes auf ihr Land bezogene besondere Umstände, die die Deckung des Bedarfs betreffen, berücksichtigen. Bislang hat noch kein Land von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zu Grunde gelegt werden die Verbrauchsausgaben unterer Einkommensgruppen. In den Jahren, in denen keine

¹⁷⁾ BT-Drs. 16/808 vom 6.3.2006.

Neubemessung der Regelsätze im Rahmen der statistisch ermittelten Bedarfsdeckung erfolgt, wird der Regelsatz entsprechend dem aktuellen Rentenwert in der Gesetzlichen Rentenversicherung zum 1.7. eines jeden Jahres angepasst. Die erstmalige Bemessung der Regelsätze zum 1.1.2005 erfolgte aus der Auswertung der EVS 1998. Sie galten bis zum 31.12.2006.

Nachdem der Gesetzgeber die **Regelsätze im SGB II** zum 1.7.2006 auf bundeseinheitlich 345 Euro festgesetzt hat (vormals 345 Euro West, 331 Euro Ost), wurde auch ein entsprechender Vorstoß für die Sozialhilferegelsätze vorgenommen und schließlich umgesetzt, so dass nunmehr **seit dem 1.1.2007 auch im SGB XII ein einheitlicher Regelsatz von 345 Euro** gilt. Begründend wurde eine Auswertung der Einkommen- und Verbrauchstichprobe 2003 angeführt. Künftig soll zudem eine gesamtdeutsche Verbrauchsstruktur zugrunde gelegt und nicht mehr wie bislang zwischen west- und ostdeutscher Verbrauchsstruktur unterschieden werden. Die Länder sollen aber auch bei einer gesamtdeutschen Struktur aufgrund länderspezifischer Besonderheiten oder ggf. einer regionalen Auswertung der EVS abweichende Regelsätze festsetzen können.

Seitens des **Präsidiums des Deutschen Landkreistages** ist angesichts der Erhöhung der Sozialhilferegelsätze in den neuen Bundesländern durch einheitliche Vorgaben des Bundes kritisch die Frage aufgeworfen worden, ob es nicht konsequenter wäre, zu

landesspezifischen Regelsätzen zurückzukehren und den Ländern entsprechende Freiheiten zu eröffnen. Das Präsidium des Deutschen Landkreistages gibt dabei zu bedenken, dass die Lebenshaltungs- und insbesondere die Arbeitskosten in den neuen Bundesländern nach wie vor niedriger sind als in den alten Bundesländern. Es würden weitere Personenkreise anspruchsberechtigt und die Diskrepanz zum Lohnabstandsgebot weiter verschärft.

3. Entwicklung der kommunalen

Ausgaben für soziale Leistungen

Bereits im Jahr **2000** trat der schon damals seit längerem befürchtete **Wiederanstieg der Ausgaben für soziale Leistungen** deutlich sichtbar ein, der sich im Jahr 2001 fortsetzte und 2002 weiter an Dynamik gewann. 2003 stieg in den westdeutschen Landkreisen der Aufwand für soziale Leistungen sodann um 7,6 %, während in den ostdeutschen Landkreisen die Ausgaben für soziale Leistungen sogar um 10,7 % zunahm. 2004 setzte sich in den Landkreisen die damit seit 2000 zu beobachtende Beschleunigung im Wachstum der kommunalen Ausgaben für die sozialen Leistungen fort. Bundesweit war ein Anstieg der entsprechenden Ausgaben um 8,4 % zu beobachten.

Mit den Aufgabenverlagerungen und -veränderungen 2005 hat sich auch die **Bedeutung der Ausgaben für soziale Leistungen für die Kreishaushalte** nochmals erhöht. Dies lässt sich auch an der Abb. 34

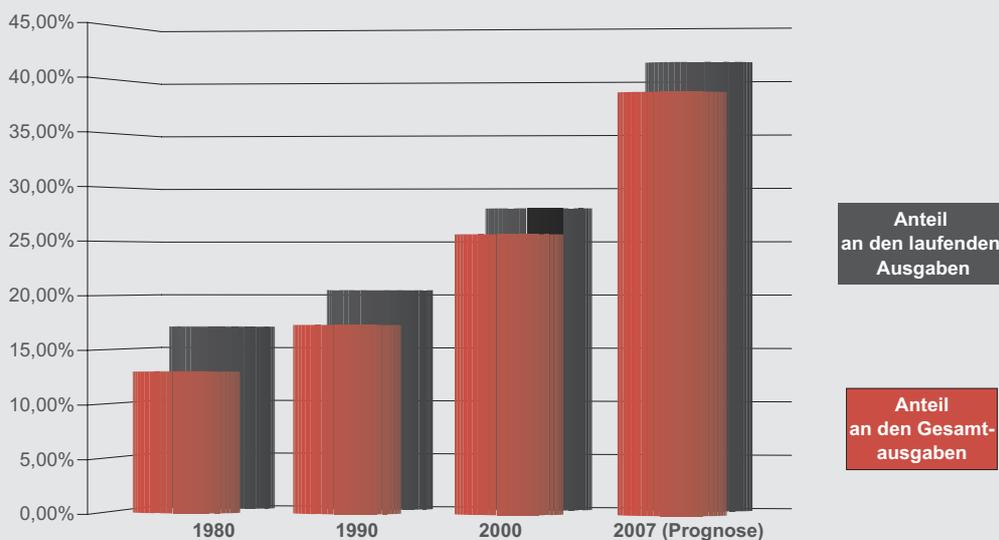
ablesen, die den Anteil der Sozialausgaben (ohne Option nach SGB II) an den laufenden bzw. gesamten Ausgaben der bundesdeutschen Landkreise in den Jahren 1980, 1990, 2000 und 2007 gegenüberstellt.

2007 ist ausgehend von der erhöhten Basis und unter Berücksichtigung der **Aufgabenverlagerung in Schleswig-Holstein** mit einer vorsichtig geschätzten Zunahme der Ausgaben für soziale Leistungen um 5,1 % zu rechnen. Während die **westdeutschen Landkreise** für das Jahr 2007 mit einem **Anstieg der Ausgaben für soziale Leistungen um 5,6 %** kalkulieren, wird in den **ostdeutschen Landkreisen** mit einem Zuwachs der Ausgaben für soziale Leistungen um **3,2 %** gerechnet.

In den **einzelnen Bereichen der sozialen Leistungen** ist insgesamt mit folgenden Entwicklungen zu rechnen:

Für das Jahr 2007 ist im Bereich der **Sozialhilfe in Einrichtungen** davon auszugehen, dass sich der bereits in den vergangenen sechs Jahren beobachtbare Anstieg der Ausgaben fortsetzen wird. Die Ausgabebasisen liegen vor allem in der demografischen Entwicklung. Die Menschen werden älter und damit steigen auch die Ausgaben für Gesundheit und soziale Leistungen. Insgesamt ist zudem zu befürchten, dass die fehlende Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen in den nächsten Jahren bundesweit zwangsläufig wieder zu höheren Leistungen der Sozialhilfe in Einrichtungen führen muss.

Abb. 34: Anteil der Sozialausgaben¹⁾ der Landkreise an den laufenden Ausgaben und an den Gesamtausgaben 1980, 1990, 2000 und 2007 (Prognose)



	Anteil an den laufenden Ausgaben	Anteil an den Gesamtausgaben
1980 (alte Bundesrepublik)	17,04%	12,99%
1990 (nur West)	20,46%	17,30%
2000 (gesamtes Bundesgebiet)	28,08%	25,61%
2007 (gesamtes Bundesgebiet)	41,62%	38,55%

¹⁾ Ohne zusätzliche Leistungen der Optionslandkreise.

Darstellung auf Basis der kommunalen Rechnungstatistik, der kommunalen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Haushaltsumfrage des DLT.

Sowohl in den westdeutschen als auch in den ostdeutschen Landkreisen wird entsprechend mit einem weiteren Anziehen der Belastungen aus der Sozialhilfe in Einrichtungen zu rechnen sein, welches auf Grund der **Aufgabenverlagerungen in Schleswig-Holstein** für die Landkreise in den alten Bundesländern deutlich kräftiger ausfallen wird.

Im Bereich der **Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen** ist nach den massiven Minderungsraten im Jahr 2005 auf Grund der Überführung der erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger und ihrer Bedarfsgemeinschaften in das neue SGB II wieder mit einer Zunahme der Ausgaben zu rechnen, zumal die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in das SGB XII eingegliedert wurde, wodurch auch die bisher gesonderte Erfassung der Ausgaben der Landkreise für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in der kommunalen Finanzstatistik entfiel. 2007 gehen die Landkreise sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern von höheren Zuwachsraten im einstelligen Bereich aus.

Die leicht gebremsten Zuwächse bei den Ausgaben für die **Jugendhilfe innerhalb und außerhalb von Einrichtungen** werden auch im Jahr 2007 weiter bestehen bleiben. Die Gründe sind vielfältig. Zudem ist ein starker Verschiebedruck von Aufgaben und finanziellen Lasten seitens des Bildungswesens auf die Jugendhilfe zu sehen. Gemeinsam ist jedoch allen Befunden, dass wie in der Eingliederungshilfe auch im Bereich der Jugendhilfe ein nicht zu übersehender Anstieg der Fallzahlen zu verzeichnen ist, der durch die Kostenentwicklung nochmals verstärkt wird.

Im Bereich der **Leistungen zur Unterkunft und Heizung** sowie der weiteren durch das SGB II normierten kommunalen Leistungen gehen die Landkreise ebenfalls von allenfalls geringen Minderungen aus.

Die von den Optionslandkreisen zu verwendenden **zusätzlichen Mittel für Leistungen der Option** dürften 2007 in den alten Bundesländern zunehmen. Dies liegt darin begründet, dass die Eingliederungsbudgets 2006 nicht völlig ausgeschöpft wurden und ein Teil der Mittel im Wege der freiwilligen Umschichtung in die neuen Bundesländer floss. Für 2007 ist nunmehr davon auszugehen, dass die Eingliederungsbudgets vollständig zum Einsatz kommen werden. Demgegenüber wird jedoch von sinkenden Ausgaben für das Arbeitslosengeld II ausgegangen. Zusammen führt dies zu einem Aufwachsen der Ausgaben der **westdeutschen Optionslandkreise** um **5,6 %**. In den **Optionslandkreisen der neuen Bundesländer** wird auch von einem Sinken der Ausgaben für das Arbeitslosengeld II und Zuwächsen bei den Eingliederungsausgaben ausgegangen. Da hier jedoch die Eingliederungsbudgets 2006 – u.a. auch be-

dingt durch die Umschichtung – höher als im Westen ausgeschöpft wurden, wird in der Summe ein **Sinken der Ausgaben um 1,7 %** erwartet.

Dabei hat sowohl in den west- als auch in den ostdeutschen Optionslandkreisen bereits Berücksichtigung gefunden, dass die aus der Eingliederungsmittelverordnung¹⁹⁾ erkennbaren und **beplanbaren Eingliederungsmittel** für das Jahr 2007 durch einen einseitigen Deckungsvermerk zugunsten der SGB-II-Geldleistungen im Bundeshaushalt 2007 in Höhe von 1 Mrd. Euro auf 5,5 Mrd. Euro reduziert sind. Es steht zu befürchten, dass aufgrund der momentan nicht bestehenden Beplanbarkeit dieser Mittel selbst bei einer späteren Freigabe eine sachgerechte Verwendung nicht mehr sichergestellt werden kann.

Kaum zu prognostizieren sind Belastungen der Landkreise aus **Ausgaben für Bürgerkriegsflüchtlinge, Asylbewerber und Spätaussiedler**, da insbesondere eine Prognose der Fallzahlen mit außerordentlich großen Unwägbarkeiten verbunden ist.

II. Zahlungen an den öffentlichen Bereich

Neben den Ausgaben für die sozialen Leistungen wurden in den früheren Jahren durch die Umsetzung der Pflegeversicherung auch die Zahlungen an den öffentlichen Bereich maßgeblich entlastet. Dabei spielten insbesondere die Be- und Entlastungen der höheren Kommunalverbände eine gewichtige Rolle. Seit 2000 nehmen allerdings die entsprechenden Belastungen ebenso wie die sozialen Leistungen wieder deutlich zu. Ursächlich sind insbesondere die Ausgabewachse, die den höheren Kommunalverbänden aus der **Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sowie der Hilfe zur Pflege im stationären Bereich** erwachsen.

Dahinter stehen sowohl massive Steigerungen der Fallzahlen als auch zusätzliche Kostensteigerungen, deren Anstieg auch zukünftig weiter ungebrochen bleibt. Die Gründe liegen u.a. in der Angleichung der Altersverteilung älter werdender Menschen mit Behinderung an der Gesamtbevölkerung, einer frühzeitigeren Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch Wegbrechen von Familienstrukturen und steigenden Ansprüchen der Betroffenen sowie schließlich gesetzlichen Leistungsausweitungen, wie etwa durch das SGB IX und SGB XII. Seit Mitte 2001 erfahren auch die höheren Kommunalverbände **zusätzliche Belastungen durch das SGB IX** und den mit der Neufassung erfolgten weitgehenden Verzicht auf die Nachrangigkeit der Sozialhilfe. Hinzu kommt, dass die Zahl der Pflegefälle wegen der Alterung der Bevölkerung in Zukunft generell steigen wird.

In den Bundesländern mit kommunal verfassten überörtlichen Sozialhilfeträgern wer-

den die Landkreise indirekt über die bei den Landkreisen erhobenen Umlagen in einem erheblichen Maße belastet, da die Länder ihre Zuweisungen an die höheren Kommunalverbände kaum an die steigenden Belastungen angepasst haben. Auch die vom Gesetzgeber immer stärker eingeschränkte Heranziehung der Hilfeempfänger und ihrer Unterhaltspflichtigen zu den Kosten hat mit der Fallzahlen- und Kostenentwicklung bei weitem nicht mithalten können.

Die **Bruttoausgaben** der höheren Kommunalverbände für die Eingliederungshilfe stiegen in den vergangenen Jahren zwischen 4,2 und 11,4 %, durchschnittlich ergibt sich eine Steigerungsrate von 6,5 %. Auch hier muss berücksichtigt werden, dass der Durchschnittswert durch die Aufgabenverlagerungen unterzeichnet wird. Auch in den nächsten Jahren wird mit entsprechenden Ausgabenzuwächsen zu rechnen sein, zumal die sich verändernden Sozialstrukturen das Problem noch verschärfen werden. Durch den wachsenden Anteil von Menschen mit schwersten und oft auch mehrfachen Behinderungen werden zudem die Betreuungs- und Pflegemaßnahmen personalintensiver und fachlich immer anspruchsvoller. Dies führt zwangsläufig auch zu steigenden Kosten.

Die **Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe** (BAGÜS) hatte bereits im Jahr 2002 eine umfassende Erhebung über die Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen bei ihren Mitgliedern durchgeführt. Darauf aufbauend ist im Jahr 2006 eine erneute Umfrage bei den 23 überörtlichen Trägern der Sozialhilfe durchgeführt worden. Danach ist es im **stationären Wohnen** in einem ersten Schritt durch verschiedene Steuerungsmaßnahmen gelungen, die Fallzahlsteigerungen der Jahre 2000 bis 2004 auf eine nur noch geringe Steigerungsrate zu begrenzen. Einhergehend mit einem abflachenden Anstieg der Leistungsempfängerzahlen im stationären Wohnen sind die Fallzahlen im **ambulant betreuten Wohnen** überproportional gestiegen. Hier besteht auch zukünftig ausreichendes Ausbaupotenzial. Die Zahlen weisen darauf hin, dass aufgrund der nach wie vor zunehmenden Zahl behinderter Menschen eine Umsteuerung von stationären Wohnformen zu ambulanten Wohnformen stattgefunden hat und der zusätzliche Wohnraumbedarf in diesem Bereich abgedeckt werden könnte. Die Umsteuerung hin zu ambulanten Angeboten hat auch zur Verringerung des Aufwandes je Einzelfall beigetragen. Dynamisch sind nach wie vor die Zugangszahlen zu den **teilstationären Angeboten zur Teilhabe am Arbeitsleben**, nämlich den Werkstätten und Tagesstätten/Tagesförderstätten. Hier wird deutlich, dass den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe keine ausreichenden Steue-

¹⁹⁾ BGBl. I 2006, 3190.

rungsinstrumente zur Zugangssteuerung zur Verfügung stehen. Besonders auffällig sind die hohen Zugangszahlen im Bereich der Tagesstätten/Tagesförderstätten. Die Entwicklung der Zugangszahlen zur Werkstatt zeigt eindeutig den Handlungsbedarf, soll dieser Bereich auf Dauer insgesamt finanzierbar bleiben.

Die Erhebung der BAGÜS bestätigt damit den auch vom **Deutschen Landkreistag** wiederholt monierten Handlungsbedarf. Der Deutsche Landkreistag hat mit Blick auf die hohen Ausgaben bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, insbesondere bedingt durch Fallzahlsteigerungen und Leistungsausweitungen, wiederholt Reformbedarf zusammengetragen, so z.B. in den Forderungen des Deutschen Landkreistages an Bundestag und Bundesregierung für die 16. Legislaturperiode¹⁹⁾.

In den einzelnen Bundesländern entwickeln sich die Umlagen an die höheren Kommunalverbände wie folgt:

In Baden-Württemberg ist nach der Auflösung des **Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern** und des **Landeswohlfahrtsverbandes Baden** zum 1.1.2005, bei der die bisherigen Aufgaben der Landeswohlfahrtsverbände weitgehend auf die örtlichen Sozialhilfeträger – die Land- und Stadtkreise – übergangen, eine Umlage nur noch an den neu gegründeten **Kommunalverband Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS)** abzuführen. Er ist landesweit für die Aufgaben des Integrationsamtes, des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe, des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe und Kriegsopferfürsorge sowie die Stiftungen „Mutter und Kind“ und „Familie in Not“ zuständig. Finanziert wird der KVJS zu einem großen Teil von den Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg, die ihren Finanzierungsbeitrag über eine Verbandsumlage aufbringen. Im Jahr 2007 beträgt sie 0,219 % der Steuerkraftsummen der Stadt- und Landkreise zuzüglich 2,08 Euro pro Einwohner. Das Verbandsumlagesoll beträgt 2007 100 Mio. Euro. Der Verband hat sich vorgenommen, bis zu Jahr 2010 den Hebesatz der Umlage nahezu konstant zu halten.

2007 werden die baden-württembergischen Landkreise zudem ein abermals erhöhtes Volumen der **Finanzausgleichsumlage** abführen müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass 2007 erstmals die auf die Schlüsselzuweisungen der Landkreise überführte frühere Schlüsselmasse der Landeswohlfahrtsverbände bei der Berechnung der Finanzausgleichsumlage zum Tragen kommt. Das entsprechende Mehraufkommen der Finanzausgleichsumlage wird auf 47 Mio. Euro geschätzt. Bemessungsgrundlage der Finanzausgleichsumlage ist die Summe der Grunderwerbsteuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen für das zweitvorangegangene Jahr. Der Umlage-

satz beträgt 2007 unverändert 22,1 %. Das Land Baden-Württemberg geht in seinem Haushaltsplan von einem Gesamtbetrag der Finanzausgleichsumlage in Höhe von 2,355 Mrd. Euro aus. Dies entspricht einem Zuwachs gegenüber dem Ansatz für 2006 von 4,3 %.

Die **bayerischen Bezirke** senken die Umlagesätze für 2007 erneut. Dies ist zum einen durch den Anstieg der Umlagekraft der Landkreise und kreisfreien Städte bedingt. Zum anderen ermöglicht die Aufstockung der Ausgleichsmittel an die Bezirke durch den Freistaat Bayern von 540 Mio. Euro um weitere 25 Mio. Euro oder 4,6 % auf 565 Mio. Euro eine Senkung der Umlagesätze. Nach dem sich in Teilschritten verändernden Verteilungsmechanismus des Sozialhilfeausgleichs der Bezirke werden nun 70 % der Mittel nach der Anzahl der über 65-Jährigen in einem Bezirk, der Anzahl der behinderten Menschen je Bezirk, der Anzahl der Pflegefälle je Bezirk, der Anzahl der Ausländer je Bezirk und auch der Anzahl der Schüler in den Bezirksschulen berechnet. Die Anteil der Sozialhilfeausgaben am Schlüssel sinkt entsprechend auf 30 %.

Politisch angedacht wird gegenwärtig die **Zusammenführung der Zuständigkeiten für die ambulanten und stationären Leistungen** im Bereich der Eingliederungshilfe sowie im Bereich der Hilfe zur Pflege bei den Bezirken. Mit einer Umsetzung ist jedoch frühestens zum 1.1.2008 zu rechnen.

Im Einzelnen entwickeln sich die Umlagen in den einzelnen Bezirken wie folgt:

Im Bezirk **Unterfranken** ist eine Senkung der Bezirksumlage um 1,75 Punkte auf 16,7 v.H. beschlossen worden. Das Umlagesoll beträgt 162,73 Mio. Euro. Für die Landkreise vermindert sich das abzuführende Umlagesoll um 8,2 % auf 113,6 Mio. Euro. Im Bezirk **Oberfranken** beträgt der Bezirksumlagesatz voraussichtlich 17 v.H. Er sinkt damit um 3,8 v.H.-Punkte. Der nunmehrige Satz wurde durch einen Nachtragshaushalt, der die Bezirksumlage um 0,8 v.H.-Punkte zurücknahm, erreicht. Vom Bezirk **Mittelfranken** wird die Umlage ebenfalls gesenkt. Sie beträgt 2007 bei einem um 1,4-v.H.-Punkten gesenkten Umlagesatz von 19,9 v.H. 257,22 Mio. Euro, von denen 118,58 Mio. Euro durch die Landkreise finanziert werden. Für die umlagepflichtigen Landkreise und kreisfreien Städte sinkt die Umlagebelastung um insgesamt 6,5 %. Im Bezirk **Oberpfalz** werden die Kommunen dagegen 2007 eine nur um 0,2 % verminderte Bezirksumlage abführen. Sie umfasst ein Volumen von 131,37 Mio. Euro. Der Umlagesatz reduziert sich von 18,9 v.H. auf 17,9 v.H. Der Bezirkstag von **Niederbayern** verabschiedete den Haushaltsplan für 2007 mit einer Senkung des Bezirksumlagesatzes um 2,5 v.H.-Punkte auf 17,4 v.H. Die Einnahmen aus der Bezirksumlage betra-

gen 133,7 Mio. Euro. Die Belastungen für die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen um 8,7 % ab. Der Bezirk **Schwaben** vermeldet für 2007 ebenfalls eine Senkung des Bezirksumlagesatzes. Er beträgt 2007 19,23 v.H. und reduziert sich damit gegenüber 2006 um 2,4 v.H.-Punkte. Die Bezirksumlage verringert sich dadurch für die Landkreise und kreisfreien Städte um 7,8 % auf 266,4 Mio. Euro. Im Bezirk **Oberbayern** schließlich senkt sich die Belastung für die Landkreise aus der Bezirksumlage von 469 Mio. Euro auf 451,80 Mio. Euro. Dies bedeutet eine Minderung um 3,7 %. Die Belastung der kreisfreien Städte und Landkreise aus der Bezirksumlage sinkt um 3,8 % auf 775,4 Mio. Euro. Der Bezirksumlagesatz vermindert sich um 2 v.H.-Punkte auf 19,8 v.H.

In Hessen sieht der Haushalt des **Landeswohlfahrtsverbandes Hessen (LWV)** eine Senkung des Hebesatzes der Landeswohlfahrtsverbandsumlage von 15,58 v.H. auf 13,52 v.H. vor, die mit den gestiegenen Umlagegrundlagen und höheren Landeszuweisungen an den Landeswohlfahrtsverband begründet wird. Zudem wird eine 2006 eingetretene Budgetverbesserung um 44,8 Mio. Euro zu rund 37 Mio. Euro zur Senkung des Umlagebedarfs in 2007 eingesetzt.

Insgesamt werden die den Landeswohlfahrtsverband tragenden 21 Landkreise und fünf kreisfreien Städte nach den Haushaltsplanungen 2007 888,2 Mio. Euro Umlagesoll aufbringen. Dies entspricht dem Umlagesoll des Vorjahres.

Auch die **Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen** hatten in den vergangenen Jahren mit den zunehmenden Belastungen aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen zu kämpfen. Den weitest größten Anteil der Eingliederungshilfe macht in Nordrhein-Westfalen die Finanzierung der Betreuung von rund 40.000 Personen in Wohnheimen aus. Allerdings haben sich die düsteren Prognosen früherer Jahre zur Steigerung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe nicht überall bestätigt.

Der **Landschaftsverband Rheinland** kalkuliert 2007 insgesamt mit einem um 0,6 Punkte gesenkten Umlagesatz von 16,5 v.H. Damit umfasst das von den 13 Kreisen und 14 kreisfreien Städten des Rheinlands aufzubringende Umlagesoll 2007 ein Volumen von 1,84 Mrd. Euro, was einer Zunahme um 7,8 % entspricht.

Auch der **Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL)** fördert die Anwendung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ und den Ausbau ambulanten Wohnens.

¹⁹⁾ Deutscher Landkreistag: Die zentralen Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen 2005 – 2009: Dauerarbeitslosigkeit wirksam bekämpfen – Staats- und Kommunalfinanzen konsolidieren – endlich klare Verantwortungsstrukturen im Föderalismus schaffen. Forderungen des Deutschen Landkreistages für die 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages an Bundestag und Bundesregierung, 2005.

2007 kommt hinzu, dass der LWL 2007 auf eine geplante Schulden-Sondertilgung in Höhe von 18,1 Mio. Euro zugunsten einer Senkung der Umlage verzichtet.

Die von den 18 Kreisen und neun kreisfreien Städten in Westfalen-Lippe aufzubringende Umlage des LWL beträgt im Jahr 2007 nach den Haushaltsplanungen etwa 1,407 Mrd. Euro. Trotz des um 0,9 v.H.-Punkte gesenkten Umlagesatzes (15,6 v.H.) steigt die Belastung der finanzierenden Kommunen aus der Landschaftsverbandsumlage um 3,2 %. Die Kreise tragen eine um 3,5 % höhere Belastung, die ein Volumen von 937,52 Mio. Euro ausmacht.

Insgesamt ist für die **westdeutschen Landkreise** von einem **Sinken der Zahlungen an den öffentlichen Bereich um 3,5 %** auszugehen.

Bei den Zahlungen an den öffentlichen Bereich kommen in den neuen Bundesländern insbesondere die Umlagezahlungen an den **Kommunalen Sozialverband Sachsen (KSV)** zum Tragen, wengleich die Umlagezahlungen ein deutlich geringeres Gewicht auf den Gesamtposten haben, als dies in den alten Bundesländern der Fall ist. Für 2007 setzte die Verbandsversammlung die von den Landkreisen und kreisfreien Städten aufzubringende Sozialumlage auf 381,4 Mio. Euro fest. Die Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen müssen entsprechende Mehrbelastungen von rund 2,5 % verkraften.

Als überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist der Kommunale Sozialverband Sachsen insbesondere zuständig für nahezu alle teilstationären und stationären Leistungen (ab 1.1.2006 nur noch für Personen zwischen 18 und 65 Jahren), alle Leistungen für behinderte und von Behinderung bedrohte Personen, die wegen der Art und Schwere ihrer Behinderung oder ihres Leidens im ambulant betreuten Wohnen untergebracht sind (seit 1.1.2006 nur noch für Personen zwischen 18 und 65 Jahren), alle Leistungen für Personen in besonderen Lebensverhältnissen mit sozialen Schwierigkeiten, wenn sie wegen der Art und Schwere der sozialen Schwierigkeiten im ambulant betreuten Wohnen untergebracht sind (seit 1.1.2006 nur noch für Personen zwischen 18 und 65 Jahren) und die Sozialhilfe für Deutsche im Ausland.

Die Auflistung der Zuständigkeiten des KSV zeigt, dass zum 1.1.2006 eine Reihe von Aufgaben aus ihrer Zuständigkeit verlagert wurden. Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch²⁰⁾ ging die Aufgabenverantwortung teilweise vom Kommunalen Sozialverband auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe über. Zur Abdämpfung von horizontalen Verwerfungen zwischen den neuen örtlichen Trägern erhebt in einer Übergangszeit von vier Jahren der Kommunale Sozialverband im Rahmen der Sozialumlage eine zusätzliche Umlage in

Höhe von 70 % (2008: 55 % und 2009: 40 %) der Ausgaben des Jahres 2004 für die Leistungen, die die Landkreise und kreisfreien Städte nunmehr in eigener Zuständigkeit ausführen. Diese zusätzlichen Einnahmen werden den Verbandsmitgliedern entsprechend ihres Kostenanteils an den hinzukommenden Aufgaben zugeteilt werden.

In **Mecklenburg-Vorpommern** wurde zum 1.1.2002 ein höherer Kommunalverband unter Trägerschaft der zwölf Landkreise und der sechs kreisfreien Städte als neuer Träger der überörtlichen Sozialhilfe gebildet. Während der ganz überwiegende Teil der Aufgaben der überörtlichen Sozialhilfe nun in sachlicher Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte wahrgenommen wird, führt der Kommunale Sozialverband einige wenige Aufgaben überörtlich und damit zentral aus. Die Aufwendungen, die für die Errichtung und die laufende Aufgabenerfüllung des Kommunalen Sozialverbands entstehen, werden von den Landkreisen und den kreisfreien Städten durch eine Umlage im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl aufgebracht. Sie erhalten vom Land entsprechende Zuweisungen.

Nach den Plandaten der **ostdeutschen Landkreise steigen ihre Zahlungen an den öffentlichen Bereich um 3,9 %**.

III. Personalausgaben

Für die Entwicklung der Personalausgaben 2007 werden zudem die Wirkungen des **Tarifabschlusses vom 8./9.2.2005** letztmalig zum Tragen kommen. Die Laufzeit läuft zum 31.12.2007 aus. Für die tariflich Beschäftigten in den alten Bundesländern sind abermals jährliche **Einmalzahlungen** in Höhe von 300 Euro vorgesehen. Diese erfolgen 2007 wie in den beiden Jahren zuvor zu je 150 Euro an zwei Terminen (1.4. und 1.9.). In der Summe entsprechen die Einmalzahlungen einer Tarifierhöhung um 1 % über die Jahre 2005 bis 2007. Allerdings beginnen die Tarifverhandlungen 2008 wieder auf Basis des Niveaus der Zahlungen 2004.

Von den Einmalzahlungen sind indes nur die westdeutschen Landkreise betroffen. Für das Gebiet der neuen Bundesländer wurde dagegen vereinbart, dass an Stelle der Einmalzahlungen der **Bemessungssatz** jeweils zum 1.7. um 1,5 Prozentpunkte erhöht wird. Damit werden die Vergütungen der Arbeiter und Angestellten der Landkreise in den neuen Bundesländern zum 1.7.2007 um 1,5 % auf 97 % des Westniveaus angehoben.

Weiter wurde vereinbart, in den Jahren 2005 und 2006 eine **Jahressonderzahlung** auf der bisherigen Grundlage bestehend aus Zuwendung und Urlaubsgeld zu zahlen. 2007 wird sie durch eine sozial gestaffelte und im Volumen abgesenkte Jahressonderzahlung ersetzt.

Grundsätzlich hat der neue Tarifvertrag keine Auswirkungen auf den **Beamtenbereich**. Die Kompetenz hierfür liegt nun nach den Ergebnissen der Föderalismusreform I in der Hand der Länder. Durch die Grundgesetzänderungen, die mit der **Föderalismusreform I** beschlossen worden sind, können die Bundesländer nunmehr Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht ihrer Landes- und Kommunalbeamten einschließlich der Richter und Staatsanwälte alleine festlegen. Beim Bund verbleibt (mit Zustimmung des Bundesrates) nur noch die Kompetenz zur Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten und Richter. Lediglich für seine eigenen Beamten und Richter entscheidet er weiterhin über Besoldung, Versorgung und Laufbahn.

Nach dem neu gefassten **Art. 125a Abs. 1 GG** wirkt Recht, dass als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1, der Einfügung des Art. Abs. 1 Satz 6, des Art. 85 Abs. 1 Satz 2 oder des Art. 105 Abs. 2a Satz 2 oder wegen der Aufhebung der Art. 74a, 75 oder 98 Abs. 3 Satz 2 nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Es kann aber durch Landesrecht ersetzt werden. Dies bedeutet für die Besoldung, dass die bisherige Bundesbesoldungsordnung (BBesO) zwar weiter in Kraft bleibt, aber nur solange, bis die einzelnen Bundesländer von ihrer neuen, nunmehr ausschließlichen Gesetzeskompetenz zur Schaffung eigener Landes-Besoldungsordnungen Gebrauch gemacht haben.

Regelungen über 2007 hinaus mit **linearen Erhöhungen** haben bereits Baden-Württemberg (+1,5 %), Brandenburg (+1,5 %), Sachsen-Anhalt (+2,9 %), Schleswig-Holstein (+2,9 %), Saarland (2,9 % avisiert), Niedersachsen (2,9 % avisiert) getroffen oder geplant. **Einmalzahlungen** sind 2007 in den Ländern Baden-Württemberg (200 Euro), Bayern (250 Euro), Brandenburg (gestaffelt), Hessen (250 Euro), Mecklenburg-Vorpommern (gestaffelt), Niedersachsen (860 Euro), Nordrhein-Westfalen (350 Euro), Saarland (250 Euro), Sachsen-Anhalt (620 Euro), Schleswig-Holstein (gestaffelt) sowie Thüringen (gestaffelt) vorgesehen. In Rheinland-Pfalz ist für 2007 und 2008 eine lineare Erhöhung um je 0,5 % vorgesehen.

Für die Beamten in den neuen Ländern gilt seit dem 1.1.2004 ein **Bemessungsfaktor** von 92,5 % der West-Bezüge. Die weitere Angleichung soll für die Besoldungsgruppen A 2 bis A 9 bis spätestens Ende 2007, für die übrigen Besoldungsgruppen bis Ende 2009 abgeschlossen werden. Bis dahin können, müssen die Länder aber nicht etwas ändern.

Die **Bundesregierung** hat auf die neue Rechtslage bereits reagiert und unter der Bezeichnung „**Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Be-**

²⁰⁾ SächsGVBl. 2005, 167.

amtinnen und Beamten – BeamStG-E²¹⁾ diesen mittlerweile beim Bundesrat eingebracht. Im Einklang mit den kompetenzrechtlichen Vorgaben und dem Anliegen der Föderalismusreform beschränkt sich der Gesetzentwurf weitgehend auf diejenigen statusrechtlichen Fragen, für deren bundeseinheitliche Regelung ein unabwiesbares Bedürfnis besteht. Das gilt namentlich hinsichtlich der Bestimmungen über die Begründung und die Beendigung von Beamtenverhältnissen sowie für die Regelungen über Abordnung und Versetzung zwischen Dienstherren verschiedener Länder und des Bundes. Insoweit sind bundeseinheitliche Regelungen zwingend geboten, weil anders die länderübergreifende Mobilität der Beamten nicht gewährleistet werden kann. Die Voraussetzungen der Versetzung innerhalb eines Landes gibt der BeamStG-E dagegen nicht vor. Diesen aus der Sicht der Kommunen wichtigen Sachverhalt sollen die Landesgesetzgeber mithin nach dem Willen der Bundesregierung eigenverantwortlich regeln. Das gilt auch für die Arbeitszeit und die Frage, ab welcher Erheblichkeitsgrenze ein Ausgleich für dienstlich angeordnete oder genehmigte Mehrarbeit geleistet werden soll. Insoweit enthält sich der Entwurf des BeamStG jeder Vorgabe.

Die **Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände** hat den dem Gesetzentwurf vorhergehenden Referentenentwurf zum Beamtenrechtsneuordnungsgesetz in einer Stellungnahme vom 3.8.2006 im Grundsatz begrüßt, aber auch darum gebeten, den besonderen Erfordernissen der kommunalen Ebene stärker Rechnung zu tragen, vor allem im Hinblick auf die Altersgrenze bei kommunalen Wahlbeamten und der weitgehenden Ausklammerung des Ehrenamtes aus dem Nebentätigkeitsrecht. Vorgeschlagen hat die Bundesvereinigung des Weiteren, den Dienstherren die Möglichkeit zu geben, über eine Verkürzung der gesetzlich vorgesehenen Probezeit zu entscheiden. Dies ermöglicht den Kommunen eine autonome und dem Grundsatz der Personal- und Organisationshoheit entsprechende Gestaltbarkeit. Diese Anregungen hat die Bundesregierung leider nicht aufgegriffen.

Während mithin bereits absehbar ist, in welcher Weise der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der statusrechtlichen Grundstrukturen Gebrauch machen wird, liegen in den **Ländern** – soweit ersichtlich – noch keine Entwürfe zur Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts vor. Es lässt sich derzeit nicht absehen, in welchem zeitlichen Rahmen die Länder insoweit tätig werden wollen. Eine einheitliche Linie ist nicht erkennbar.

Seitens des **Deutschen Landkreistages** lassen sich die folgenden **Orientierungspunkte** für die landesrechtlichen Reformen formulieren:

Die Länder sollten die Chance zu einer grundlegenden Reform des Beamtenrechts nutzen, und zwar insbesondere im Hinblick auf eine leistungsgerechte Besoldung, eine nachhaltige Finanzierbarkeit der Versorgungssysteme und eines flexiblen Laufbahnrechts. Ein neues Besoldungssystem sollte sich zudem an der individuellen Leistung und der tatsächlich wahrgenommenen Funktion und nicht an dem Dienstalter orientieren. Über Leistungsvariablen darf dabei nicht nur eine Verbesserung der Besoldung erreicht werden. Bei unzureichenden Leistungen sollte vielmehr auch die Möglichkeit einer Herabstufung gegeben sein.

Bei der Ausgestaltung des Besoldungsrechts ist auf die besonderen Erfordernisse der kommunalen Ebene Bedacht zu nehmen. Deshalb sollten Besoldungsbandbreiten vorgesehen werden, die es erlauben, unterschiedlichen regionalen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Ferner sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, von Stellenobergrenzen abzuweichen. Die Ämter der hauptberuflichen Wahlbeamten auf Zeit sollten in die Landesbesoldungsgesetze aufgenommen werden. Bei der Ausgestaltung des Versorgungsrechts ist darauf zu achten, dass Versorgungsansprüche mitnahmefähig sind, um einen Austausch zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft zu ermöglichen. Darüber hinaus sollten die Länder die ihnen vom Bund voraussichtlich eingeräumten Möglichkeiten für eine flexible Gestaltung der gesetzlichen Altersgrenze nutzen. Dabei ist auch in Zukunft darauf zu achten, dass sich die sozialen Sicherungssysteme der gesetzlichen Rentenversicherung und der Beamtenversorgung nicht zu weit voneinander entfernen. Sonderopfer der Beamten bei der Altersversorgung sind abzulehnen, weil ansonsten das Prinzip der Lebenszeitalimentation in Frage gestellt wird.

Seit 2003 entfalten schließlich die Kernbereiche des **Versorgungsänderungsgesetzes 2001²²⁾** ihre Wirkung. Mit dem bereits zum 1.1.2002 in Kraft getretenen Gesetz werden die im Zuge des Haushaltssanierungsgesetzes angekündigten Pläne der Bundesregierung, die Alterssicherungssysteme des öffentlichen Dienstes durch mehr Privatvorsorge zukunftsfest zu machen und gleichzeitig den öffentlichen Arbeitgebern Einsparungen zu beschern, hinsichtlich der Beamtenversorgung konkretisiert. Das Gesetz sieht u.a. vor, dass die **Pensionen in den Jahren 2003 bis 2010** jeweils um 0,5 Prozentpunkte weniger steigen als die Bezüge der aktiven Beamten. Der Höchstversorgungssatz wird dadurch sukzessive von 75 % auf 71,75 % vermindert werden. Im Gegenzug werden die Beamten in die neue Förderung der kapitalgedeckten Zusatzvorsorge einbezogen und die Versorgungsrücklage für die Jahre 2003 bis 2010 ausgesetzt.

Mit der Abflachung des Versorgungsniveaus in den Jahren 2003 bis 2010 sind nach den

Berechnungen des federführenden Innenministeriums für die Kommunen in diesen Jahren insgesamt Minderausgaben in Höhe von 660 Mio. Euro verbunden. Etwa die Hälfte dieser Mittel verbleibt jedoch nicht bei den Kommunen, sondern wird der Versorgungsrücklage zugeführt, wodurch in Folge der Fortsetzung des Basiseffekts der Versorgungsrücklage (Abflachung des Versorgungsniveaus) weitere Einsparungen von insgesamt 264 Mio. Euro möglich sein sollen.

Weitere Auswirkungen auf die Personalausgaben der Landkreise haben die Beiträge zu den Sozialversicherungen. Hier sind unterschiedliche Entwicklungen für 2007 relevant. 2007 steigt der allgemeine **Rentenversicherungsbeitrag** auf 19,9 v.H. Weitere Beitragssteigerungen werden von der Bundesregierung bis 2009 ausgeschlossen. Obwohl auch eine Anhebung des jetzigen **Beitragssatzes** um 0,2 Prozentpunkte von 19,5 auf 19,7 v.H. theoretisch möglich wäre, wird dieser um 0,4 Prozentpunkte angehoben. Es wird befürchtet, dass die Beiträge sonst schon 2008 19,9 v.H. übersteigen müssten. Auch der **durchschnittliche Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung** bleibt auf hohem Niveau. Die meisten Krankenkassen haben zum 1.1.2007 ihren Beitragssatz erhöht. Erwartet wird ein um 0,6 Prozentpunkte steigender durchschnittlicher Beitragssatz in Höhe von 13,9 v.H. Demgegenüber sollte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung gemäß Koalitionsvertrag ursprünglich ab 1.1.2007 auf 4,5 v.H. reduziert werden. Dazu wurde ein Punkt der Mehrwertsteuererhöhung zur Verfügung gestellt. Tatsächlich wurde er jedoch angesichts eines Rekordüberschusses der Bundesagentur für Arbeit um weitere 0,3 Prozentpunkte auf 4,2 v.H. vermindert.

Zu berücksichtigen ist schließlich, dass **vom 1.1.2006 an die Sozialversicherungsbeiträge** in voraussichtlicher Höhe der Beitragsschuld spätestens **am drittletzten Bankarbeitstag des Monats fällig** sind, in dem die Beschäftigung oder Tätigkeit, mit der das Arbeitsentgelt oder Arbeitseinkommen erzielt wurde, ausgeübt worden ist oder als ausgeübt gilt. Dies führte 2006 dazu, dass die Sozialversicherungsbeiträge für den Monat Dezember 2005 von den Arbeitgebern spätestens bis zum 15.1.2006 und sodann bereits am 27.1.2006 die Sozialversicherungsbeiträge für den Monat Januar an die Krankenkassen als Einzugsstelle für die Gesamtsozialversicherungsbeiträge abzuführen waren. Entsprechend führten die Landkreise 2006 einmalig also für einen Monat mehr als bisher die Sozialversicherungsbeiträge ab. Für die westdeutschen Landkreise machte dies etwa Mehrkosten von 50 Mio. Euro und für die ostdeutschen Landkreise Mehrkosten

²¹⁾ BR-Drs. 780/06.

²²⁾ BGBl. I 2001 I, 3926.

von ca. 20 Mio. Euro aus. 2007 werden nun wieder wie üblich zwölf Zahlungen geleistet.

Hinsichtlich der Auswirkungen der geschil- derten Maßnahmen bleiben die deutlich **unterschiedlichen Strukturen in Personalhaushalten** der west- und ostdeutschen Kreishaushalte zu berücksichtigen. Hier weisen die Landkreise in den neuen Bundeslän- dern eine vergleichsweise geringe Beamten- dichte auf. Dafür ist spiegelbildlich der Anteil der Angestellten signifikant höher.

2007 wird zudem mit **zusätzlichen Personalausgaben der Optionslandkreise** zu rechnen sein, da zu berücksichtigen ist, dass 2006 die Eingliederungs- und Verwal- tungsbudgets nicht ausschöpfend abgeru- fen wurden. 2007 ist entsprechend mit ei- nem Aufwuchs zu rechnen. In der Tendenz wird auf Grund der unterschiedlichen Aus- gangslagen damit zu rechnen sein, dass in den Optionslandkreisen in den neuen Bun- desländern – wo das Problem primär in der Arbeitsmarktsituation zu suchen ist – die Eingliederungsmaßnahmen zum Zuge kom- men, während in den Optionslandkreisen in den alten Bundesländern die personenna- he Betreuung und die Wiederheranführung an den Arbeitsmarkt eine größere Rolle spielen dürften.

2007 ist in den **westdeutschen Landkrei- sen** nach Sicht der Landkreise mit einem Zuwachs der Personalausgaben um **0,9 %** zu rechnen. Hier schlägt sich nicht zuletzt die geschilderte Entwicklung bei den Opti- onsländern durch. Die Haushaltsplana- ngen der **Landkreise in den ostdeut- schen Bundesländern** lassen für **2007** ei- nen geringeren Anstieg der **Personalaus- gaben** um etwa **0,6 %** erkennen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch dieses Ergebnis wie bereits in den vergan- genen Jahren nur durch einen weiteren Per- sonalabbau und die zunehmende Nutzung von Teilzeitarbeit bei entsprechender Sen- kung der Löhne und Vergütungen erreicht wird. Die Personalstandstatistik des Statisti- schen Bundesamtes (DESTATIS) bestätigt diese Entwicklung, wonach im öffentlichen Dienst die Zahl der Vollzeitkräfte zwar ge- sunken ist, dafür aber die Zahl der Teilzeit- arbeitsplätze deutlich zugenommen hat.

Am Beispiel der Entwicklung der Personal- kosten lässt sich überdies leicht belegen, dass die Landkreise trotz der zunehmenden Aufgabenübertragungen und der wachsen- den Belastungen im Sozialbereich seit Jah- ren einen äußerst restriktiven Kurs fahren. Allein in den neuen Bundesländern hat sich die Zahl der **Vollzeitäquivalente** in den Jahren 2001 bis 2005 – trotz der Personal- effekte von Hartz IV – um 9 bis 13 % ver- mindert. Bundesweit nahm die in Vollzeit- äquivalenten gemessene Beschäftigungs- zahl in den Landkreisen in diesem Zeitra- um um 0,9 % zu. Ursächlich waren dafür indes die ab 2005 wirkenden Folgen von Hartz IV sowie insbesondere die Effekte der Verwal- tungsreform in Baden-Württemberg. Dies

belegt auch ein Blick auf das Vorjahr. Von 2001 bis 2004 hatte sich die Beschäftigten- zahl in den Kernhaushalten der Landkreise bereits um 5,7 % vermindert, bevor sie dann 2005 um über 6 % zunahm.

Die seit Jahren restriktive Personalpolitik der Landkreise, die von vermehrten Rationali- sierungs- und Modernisierungsanstrengun- gen begleitet wurde, wird sich allerdings nicht einfach auf Jahre fortsetzen lassen. Grenzen bilden die Ansprüche an die Auf- gabenerfüllung durch die Kommunen, die trotz der Konsolidierungsbemühungen wei- terhin in der Pflicht stehen, eine dauerhafte Aufgabenerfüllung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge zu sichern.

IV. Laufender Sachaufwand

Im Bereich der Ausgaben zum laufenden Sachaufwand, zu dem die unterschiedlich- sten Positionen wie Unterhalt von Grund- stücken und baulichen Anlagen, Erwerb von Gebrauchsgegenständen, Mieten und Pachten bis hin zu Erstattungen von Schü- lerbeförderungskosten an private Träger gehören, wird bei den Haushaltsplanungen der Landkreise 2007 **bundesweit** eine Zu- nahme um **1,4 %** zu erwarten sein. In den **Landkreisen der alten Bundesländer** nehmen die entsprechenden Ausgaben um **2,3 %** zu. Die Haushaltsplanungen der **ost- deutschen Landkreise** lassen demge- genüber eine **Abnahme** der Ausgaben für den laufenden Sachaufwand um **1,8 %** er- warten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der zum 1.1.2007 geltenden **Erhöhung des Regelsteuersatzes der Mehrwert- steuer** um drei Prozentpunkte auf 19 v.H. von den Landkreisen soweit es ging Käufe in das Jahr 2006 vorgezogen wurden, um die höhere Steuerlast zu vermeiden. Dies wirkt ausgabemindernd. Demgegenüber wirkt die Mehrwertsteuererhöhung selbst ausgabesteigernd.

Ausgabemindernd wird beim laufenden Sachaufwand der **milde Winter 2006/ 2007** zum Tragen kommen. Generell wer- den sich aber auch die von ihrem hohen 2006er Niveau sinkenden **Energiepreise** ausgabemindernd bemerkbar machen, so- weit sich der bisherige Trend verfestigt.

Zudem ist in die Betrachtung einzubezie- hen, dass 2006 die Eingliederungs- und Verwaltungsbudgets im SGB II nicht aus- schöpfend abgerufen wurden. 2007 ist da- gegen damit zu rechnen, dass die Mittel zweckgerecht eingesetzt werden können. Entsprechend ist auch bei dem laufenden Sachaufwand durch die **zusätzlichen Sachausgaben der Optionslandkreise** partiell mit Mehrausgaben zu rechnen.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass in den vergangenen Jahren nicht nur im Bereich der Investitionen der Rotstift regierte, son- dern auch im **Substanzerhalt** schmerzhaft- e Einschnitte vorgenommen werden muss-

ten. Vor allem in den westdeutschen Land- kreisen werden die verbesserten Einnah- men auch dazu verwendet, um die wich- tigsten, bisher aber stets aufgeschobenen Reparatur- und Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen.

V. Investive Ausgaben

Die öffentlichen Investitionen gelten in der Regel als die „Produktion der Produktions- voraussetzungen“ für den privaten Bereich, bilden also mithin das Fundament für eine prosperierende Wirtschaft. Gleichzeitig stel- len sie auch für die Baubranche, die in den vergangenen Jahren mit einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung zu kämpfen hatte, einen wichtigen Auftragsbereich dar. Die unzureichende kommunale Finanzaus- stattung, die die Kommunen seit Jahren zu einem Zurückfahren der Investitionen ge- zwungen hat, hat damit auch mittelbare Verbindungen zu den Ausgabebereichen wie etwa den sozialen Leistungen, die in den Kommunen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen haben. Damit öffnet sich eine gefährliche Abwärtsspirale. Dies gilt insbesondere, wenn sich zusätzlich die ausbleibenden Investitionen in der Stand- ortqualität niederschlagen. Die Produktions- voraussetzungen vor Ort werden von den Unternehmen dann zunehmend als insge- samt unzureichend empfunden. Die hiervon ausgehenden Wirkungen auf die Situation der öffentlichen Haushalte und damit auch auf die Finanzsituation der Landkreise kön- nen gerade vor dem Hintergrund des zu- nehmenden Standortwettbewerbs auf Grund der Globalisierung und vor allem der vorangehenden europäischen Integration durch den geplanten gemeinsamen Wirt- schafts- und Währungsraum nicht vernach- lässigt werden.

Eine im September 2002 veröffentlichte Umfrage der Unternehmensberatung Ernst & Young unter 5.000 mittelständischen Ge- schäftsführern bestätigt die herausragende Rolle der kommunalen Infrastruktur als Standortfaktor. Im Ergebnis bekundeten die Befragten, dass – entgegen der Diskussion in Öffentlichkeit und Politik – der Steuerlast nicht die wichtige Bedeutung als Standort- faktor zukomme wie angenommen. Wichti- ger sei die Verfügbarkeit qualifizierter Ar- beitskräfte sowie eine günstige Infrastruktur vor Ort, wobei dem Aspekt „Straßenver- kehr“ die größte Bedeutung beigemessen wurde. An dem grundsätzlichen Befund dürfte sich in der Folgezeit kaum etwas ge- ändert haben.

Insbesondere ist jedoch unabweisbar, dass vor allem in den Landkreisen der neuen Bundesländer ein noch **massiver Bedarf an öffentlichen Investitionen** besteht. Es gibt immer noch einen großen Bedarf an In- vestitionen für Schulen, Sanierungen, Brandschutzmaßnahmen, Baumaßnahmen an Kreisstraßen, Pflegeheimen, Kindertag- gesstätten, Sportanlagen oder Kulturein-

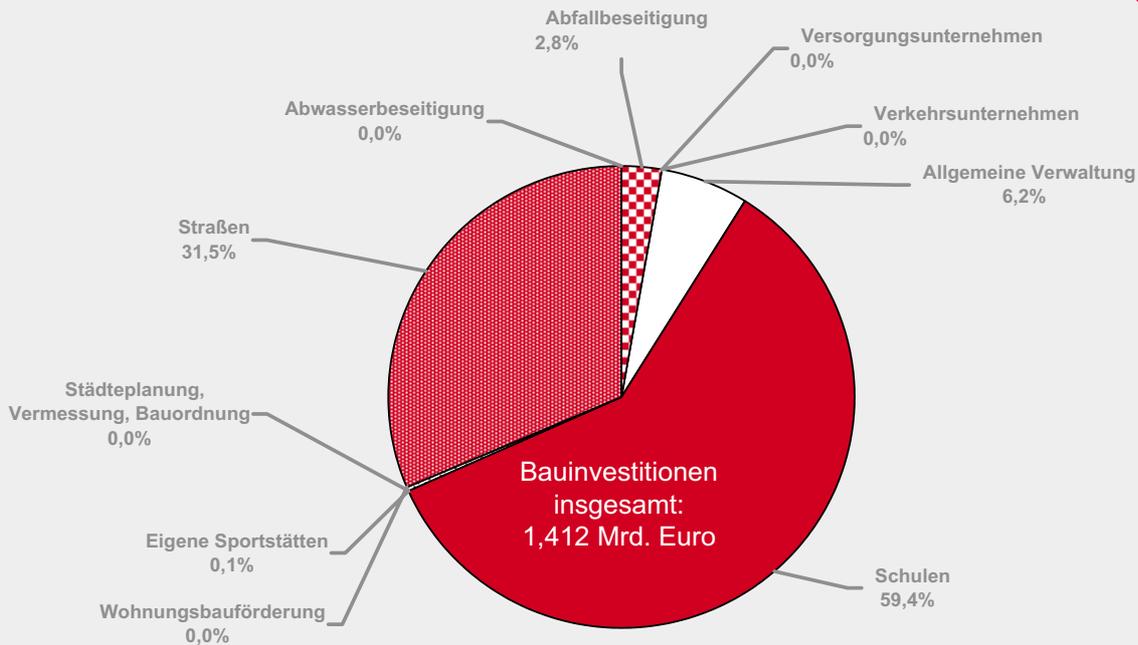
richtungen, für touristische Infrastruktur, ÖPNV oder Verwaltungsgebäude. Der Reparaturstau bei den Kreisliegenschaften, insbesondere bei den Schulen in Trägerschaft der Landkreise, wird immer größer und auch das Kreisstraßennetz verschlech-

tert sich nachweislich. Ein Blick auf die **Struktur der Kreisinvestitionen** (Abb. 35 und 36) zeigt, dass gerade in den letztgenannten Bereichen die Schwerpunkte der investiven Kreistätigkeit liegen. Knapp die Hälfte der Baumaßnahmen der Landkreise

erfolgt traditionell in dem Bereich „Schulen“. Etwas mehr als 30 % fließen in den Straßenbau.

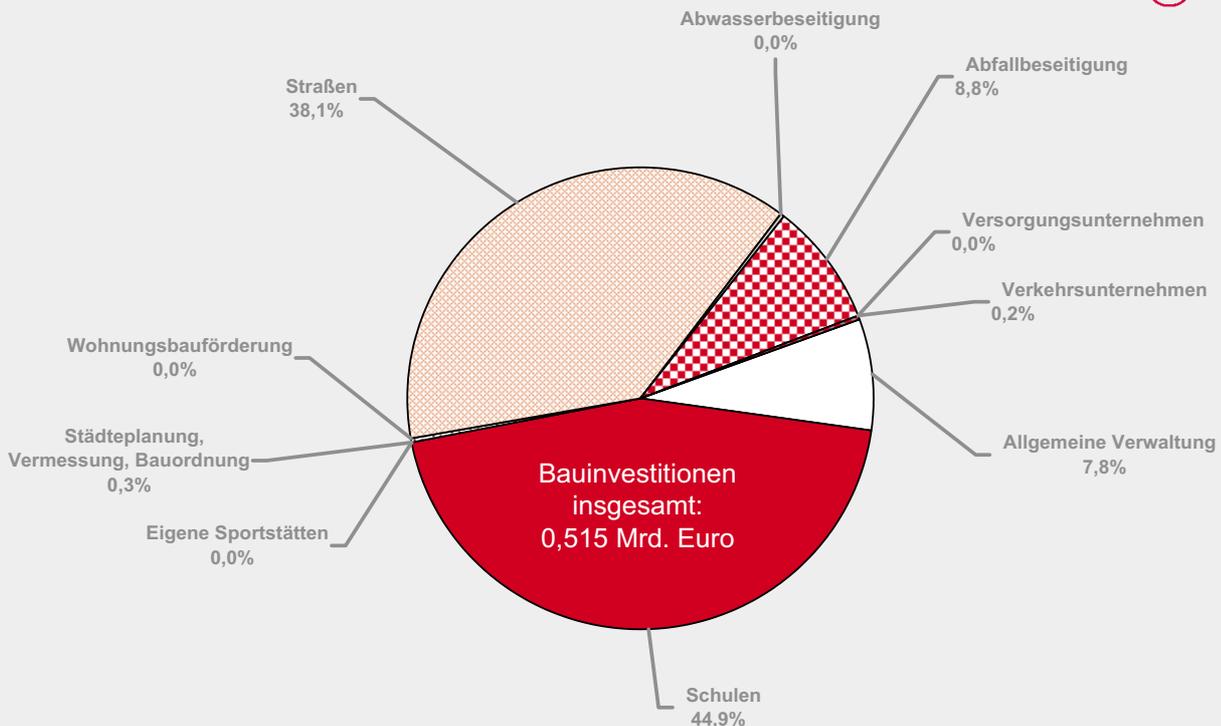
Auch der Umgang der Länder mit den Mitteln des **Solidarpakts II** gibt weiter wenig Hoffnung. Ein Kernelement der Neuregelung

Abb. 35: Struktur der Bauinvestitionen der Kreise (West) 2006



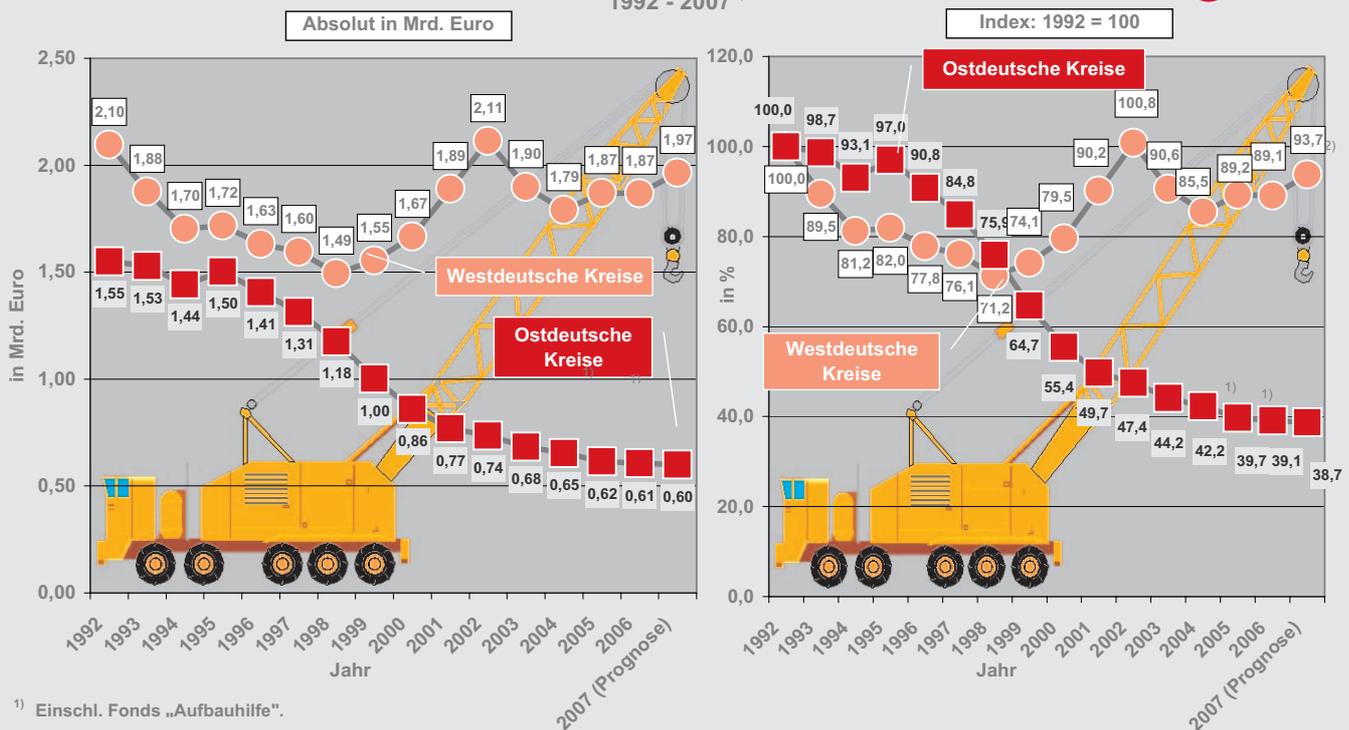
Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

Abb. 36: Struktur der Bauinvestitionen der Kreise (Ost) 2006



Eigene Darstellung auf Basis der kommunalen Kassenstatistik.

Abb. 37: Entwicklung der Sachinvestitionen (einschl. Erwerb von Beteiligungen): 1992 - 2007¹⁾



¹⁾ Einschl. Fonds „Aufbauhilfe“.

Eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsumfrage des DLT und Daten der kommunalen Kassenstatistik.

des Solidarpaktes war die Umwidmung der Mittel IfG „Aufbau Ost“, die ab 2002 in die Länderverantwortung überführt wurden.²³⁾ Zudem erhalten die neuen Länder seit dem Jahr 2005 bis 2019 degressiv ausgestaltete Ergänzungszuweisungen vom Bund in Höhe von insgesamt 105 Mrd. Euro. Diese sollen dazu dienen, die immer noch vorhandenen teilungsbedingten Rückstände in der Infrastruktur zu beseitigen und die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen. Gegenüber den Ländern ist von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände seinerzeit die Erwartung insbesondere der Kommunen in den neuen Ländern zum Ausdruck gebracht worden, dass die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die erhaltenen Mittel nicht für konsumtive Zwecke oder zur Sanierung ihrer eigenen Haushalte einsetzen, sondern diese der Begründung des Solidarpakts II entsprechend zur Schließung der Infrastrukturlücken und zum Abbau der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft verwenden werden.

Ein Teil der SoBEZ dient seiner Intention nach dem **Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft**. Auch wenn eine rechtliche Fixierung des hierfür vorgesehenen Betrags nicht erfolgt ist, sollen entsprechend der Ergebnisse der Solidarpaktverhandlungen und wie im Protokoll zur Sonderkonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 21. bis 23.6.2001 festgehalten, rund 1,9 Mrd. Euro jährlich hierfür bereitgestellt werden. Nach dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) entspricht der den Kommunen aus dem SoBEZ weiterzuleitende Betrag mit-

hin etwa 110 Euro je Einwohner.²⁴⁾ In den Diskussionen zu den Nachweisen der korrekten Mittelverwendung spielen diese Ausgaben eine nachrangige Rolle, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass der Prüfmaßstab auf Grund der nicht erfolgten rechtlichen Fixierung eines konkreten Betrages recht breit angelegt ist.

Stattdessen konzentrieren sich die Diskussionen um die korrekte Verwendung der Solidarpakt-II-Mittel vornehmlich auf die investive Seite. Hier wird auch von dritter Seite den Ländern mit Ausnahme Sachsens jedoch bescheinigt, die Solidarpakt-Mittel nicht wie vorgesehen zum Aufbau Ost, sondern auch zur Deckung von Haushaltslücken zu verwenden. Auch aus kommunaler Sicht wäre eine zweckgerechte Verwendung der Mittel wünschenswert. Allerdings würde es wenig helfen, wenn als Konsequenz lediglich eine verstärkte investive Bindung von bislang laufenden Zuweisungen erfolgen würde.

Nicht unberücksichtigt bleiben dürfen bei der Betrachtung der Kreisinvestitionen 2007 die 2006 angesichts der angekündigten **Mehrwertsteuererhöhung** erfolgten Vorzieheffekte bei den Baumaßnahmen. Soweit möglich, hatten die Landkreise zur Vermeidung der höheren Mehrwertsteuer Bau- oder Bauteilprojekte noch in 2006 abgeschlossen. Entsprechend ist 2007 mit einem gegenläufigen Effekt zu rechnen.

Insbesondere bei den Landkreisen in den neuen Bundesländern war der Vorzieheffekt überaus augenfällig. Während dort in den ersten beiden Quartalen hohe negative Minderungsrate zu verzeichnen waren, wuch-

sen die Bauausgaben im zweiten Halbjahr plötzlich mit zweistelligen Zuwachsraten auf. In den Landkreisen der alten Bundesländer ist der Effekt auch unmittelbar sichtbar. Allerdings war aufgrund der sich verbessernden Haushaltssituation auch in den ersten beiden Quartalen zarte Zuwachsraten bei den Bauausgaben zu beobachten.

Nach den Haushaltsplanungen der Landkreise werden im Jahr 2007 die **westdeutschen Landkreise die Sachinvestitionen** – einschließlich etwaiger Ausgaben im Rahmen des Programms „Zukunft Bildung und Betreuung“ – **um 5,2 %** senken. Die Baumaßnahmen nehmen dabei voraussichtlich um 4,1 % und damit deutlich verhaltener als noch 2006 zu.

In den **ostdeutschen Landkreisen sinken dagegen die Ausgaben für Sachinvestitionen weiter um 0,9 %**. Die Ausgaben für Baumaßnahmen nehmen dabei entsprechend des Mehrwertsteuereffekts deutlicher um 2,9 % ab. 2007 erreichen damit die **Sachinvestitionen der ostdeutschen Landkreise nur noch magere 38,7 % der 1992 getätigten Investitionsausgaben** (vgl. Abb. 37).

Matthias Wohltmann, Referent beim Deutschen Landkreistag, Berlin

²³⁾ Vgl. dazu ausf. Wohltmann, Der Landkreis 2002, 153 (161 ff.).

²⁴⁾ Solidarpakt: Aufbaugerechte Verwendung der Mittel noch nicht gewährleistet, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/2003.