

# Die finanziellen Beziehungen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und seinen Gemeinden\*

FRIEDRICH HALSTENBERG

Die Terminierung der Tagung an der Schwelle eines neuen Jahres bietet die thematische Gliederung in

- eine Bilanzierung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden sowie
- eine aus der Bilanzkritik entwickelte mittelfristige Handlungsstrategie

an; zumal sich aus der Bilanzierung des Erreichten als logische Folgerung ergibt, was als Ausblick für die Finanzausstattung der Gemeinden vom Land erwartet werden kann.

## 1. Bilanz: Die besondere Gemeindefreundlichkeit des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Bilanz der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und seinen Gemeinden ist eine Momentaufnahme, die in ihrer Tiefenschärfe durch die besondere Gemeindefreundlichkeit dieses Landes geprägt ist. Für die Vergangenheit und die Zukunft gilt quer durch alle politischen Kräfte: Das Land NW will sich in seiner Kommunalfreundlichkeit nicht übertreffen lassen.

Von einem kommunalen Spitzenverband ist dem Finanzminister nahegelegt worden, nicht ständig auf die für die Gemeinden positive Entwicklung ihrer Finanzen unter der Regierung Kühn hinzuweisen; dies sei der „Schnee von gestern“. Indes: Es ist nicht der Schnee von gestern, er ist gefroren und wir haben ihn noch. Die strukturelle Verbesserung der Kommunalfinanzen ist bei den Gemeinden noch vorhanden und auch beim Land noch spürbar.

### 1.1 1977: Strukturverbesserungen für die Kommunalfinanzen in Höhe von 4,5 Mrd DM

Die Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen sind durch

- die Gemeindefinanzreform
- die Beteiligung der Gemeinden in Höhe von 30% an den Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Kleiner Steuerbund)
- die Schulfinanzreform
- sonstige Entlastungen (z. B. bei der Krankenhausfinanzierung oder bei der Kindergeld-Neuregelung)

mit einem Gewinn angereichert worden, der im Jahre 1977 4,5 Mrd DM ausmachen wird. Dies entspricht einem Zuwachs von 13% gegenüber dem Jahr 1976. Das Ausmaß der Struk-

turverbesserung wird deutlich, wenn man sich veranschaulicht, daß der für 1977 im Finanzausgleich zwischen dem Land und seinen Gemeinden vorgesehene Prozentsatz gemeindlicher Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes aus der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer und der Gewerbesteuerumlage (Verbundsatz) von 28,5% bei 47,3% läge, wenn an Stelle der genannten Strukturverbesserungen entsprechend verstärkte Zuweisungen gegeben worden wären.

Allzuoft — so scheint es — wird hierbei übersehen, daß mit diesem, den Finanzausgleich flankierenden Strukturpaket aus gemeindeeigenen Steuereinnahmen und bedeutenden Ausgabenentlastungen für die Gemeinden eine Operation in sehr viel größerem Ausmaß bereits vorgenommen wurde als sie in vergleichsweise sehr viel bescheidenerem Umfang — offenbar unter Negierung dieser Fakten — unter dem Motto „Steuern gegen Dotation“ noch gefordert wird.

### 1.2 Die „kleinen“ Geschenke des Landes

Neben diesen bedeutenden strukturellen Verbesserungen der Kommunalfinanzen summieren sich die mittelbaren und un-mittelbaren Leistungen des Landes an die Gemeinden im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung im Jahre 1977

- auf rd. 494 Mio DM, die durch
- beträchtliche Bundeshilfen von rd 569 Mio DM

ergänzt werden. Die Spitzenleistung des Landes wird besonders augenfällig, wenn man sich vergegenwärtigt, daß rd 59% aller für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs in den Bundesländern im Jahre 1976 veranschlagten Zuschüsse aus der Kasse des Landes Nordrhein-Westfalen an seine Gemeinden flossen<sup>1)</sup>.

### 1.3 Kommunen mit ihrer Einnahmen-Entwicklung an der Spitze der Gebietskörperschaften

Eine Analyse kommunaler Finanzprobleme setzt eine vergleichende und nicht eine isolierte Betrachtungsweise voraus, wie sie zumeist in Aufsätzen der Kommunalzeitschriften anzutreffen ist — eine Betrachtungsweise, die die Gemeindehaushalte als Teil des öffentlichen Gesamthaushalts zu negieren scheint. Die Notwendigkeit einer vergleichenden Betrachtungsweise wird besonders deutlich bei einem Blick auf die Einnahmeentwicklung; so stiegen die Einnahmen der drei Ebenen im Zeitraum 1970—1975 wie folgt:

Bund:	+ 37,1%
Länder:	+ 69,0%
Gemeinden:	+ 79,3%

\*) Referat vor dem Fachverband der Kämmerer NW am 14. Januar 1977 in der Stadthalle Neuß (siehe auch Seite 47).

**Einnahmen der drei Ebenen 1970—1975**  
(Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge)

Ebene	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1970—1975	
	Ist	Ver- änd.	Veränderung											
	Mrd DM	vH	Mrd DM	vH										
<b>Bund insgesamt</b>	90,4	97,6	+ 8,0	106,7	+ 9,3	119,8	+12,3	123,5	+ 3,1	124,0	+ 0,4	+33,6	+37,1	
Steuern	83,7	92,2	+10,2	101,7	+10,3	115,0	+13,1	119,4	+ 3,8	120,0	+ 0,5			
Einnahmen v. and. Verwaltg.	0,9	0,9	—	0,9	—	0,9	—	0,7	-22,2	0,7	—			
Verwaltungseinnahmen	0,7	0,8	+14,3	0,9	+12,5	1,1	+22,2	1,2	+ 9,1	1,3	+ 8,3			
<b>Länder insgesamt</b>	73,9	83,2	+12,6	98,9	+18,9	113,9	+15,2	123,6	+ 8,5	124,9	+ 1,1	+51,0	+69,0	
Steuern	52,0	58,6	+12,7	69,2	+18,1	79,2	+14,5	86,8	+10,0	85,0	- 2,1			
Einnahmen v. and. Verwaltg.	12,2	14,3	+17,2	18,3	+28,0	22,1	+20,8	23,6	+ 6,8	25,3	+ 7,2			
Verwaltungseinnahmen	3,9	4,5	+15,4	5,3	+17,8	6,1	+15,1	5,8	- 4,9	7,2	+24,1			
<b>Gemeinden insgesamt</b>	50,8	58,5	+15,2	67,8	+15,9	79,1	+16,7	86,1	+ 8,8	91,1	+ 5,8	+40,3	+79,3	
Steuern	16,6	19,2	+15,7	23,1	+20,3	27,3	+18,2	29,6	+ 8,4	30,3	+ 2,4			
Einnahmen v. and. Verwaltg.	15,5	17,5	+12,9	20,1	+14,9	24,1	+19,9	26,9	+11,6	28,8	+ 7,1			
Verwaltungseinnahmen	12,3	14,6	+18,7	17,1	+17,1	19,3	+12,9	22,2	+15,0	24,0	+ 8,1			

**Quellen:** 1970—1973: Haushaltsrechnungsstatistik (SFR)  
1974/75: Vierteljahresstatistik (SFK 3)

An dieser Entwicklung haben die nordrhein-westfälischen Gemeinden gleichfalls teilgenommen.

Während im Zeitraum 1970—1976

— die Steuereinnahmen des Landes im Jahresdurchschnitt um 10,6%

anstiegen, konnten die Gemeinden ihre Einnahmen

— aus Steuern im Jahresdurchschnitt um 11,9% und

— aus den Landeszuweisungen im Rahmen des Steuerverbands um durchschnittlich 11,6%

verbessern. Dies hat dazu geführt, daß die Gemeinden ihren Anteil am Steueraufkommen im Lande eindrucksvoll aufstücken konnten. Unter Berücksichtigung der Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs auf die dem Lande verbleibenden Steuereinnahmen

— ermäßigte sich der Netto-Anteil des Landes am Steueraufkommen NW um 3 Prozentpunkte, während

— der Gemeindeanteil sich netto um 2,5 Prozentpunkte verbessern konnte.

#### 1.4 Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Länderregelungen

Die geschilderte günstige Entwicklung des Netto-Anteils der Gemeinden an dem Steueraufkommen im Lande ist die Folge eines im Ländervergleich vorbildlich gestalteten Finanzausgleichs durch eine gemeindefreundliche Landesregierung. Allen in diesem Lande, die nicht nur blinde Interessenvertreter sind, wird aufgefallen sein, daß in den schweren Jahren 1975/1976 das Land Nordrhein-Westfalen als einziges Land

— nicht nur keine Senkung des Verbundsatzes oder Kürzungen der Verbundmasse vorgenommen hat, sondern

— darüber hinaus die Gemeinden aus den Korrekturen des Nachtragshaushalts 1975 aussparte und dadurch den dem Finanzausgleich innewohnenden antizyklischen Effekt zu-

gunsten der Gemeinden noch verstärkt hat. Damit ist einer besonderen Lage der Gemeinden Rechnung getragen worden. Dies allerdings um den Preis, daß der Anteil der Steuern an der Finanzierung des Haushalts beim Land im Jahre 1975 um 7 Prozentpunkte sank und die Lücke nur durch entsprechend höhere Kreditaufnahmen zu schließen war. Der Effekt zugunsten der Gemeinden wird dadurch augenfällig, daß ihre Steuerfinanzierungsquote zu gleicher Zeit lediglich um 1,7 Prozentpunkte sank.

Gegen eine solche Darstellung mögen die Gemeinden einwenden, sie verfälsche das Bild kommunaler Finanzlage, weil der Steueranteil an den Gesamteinnahmen bei den Gemeinden geringer als beim Land sei. Das Letztere trifft zu, indes folgt daraus noch nicht der Schluß auf eine gegenüber dem Land schlechtere Finanzlage, sondern es folgt hieraus eine höhere Einnahmeflexibilität der Gemeinden auch in Krisenzeiten, die doch sonst so vehement von den Gemeinden gefordert wird. So hat z. B. auch die Deutsche Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom April 1976 ausgeführt, daß das Steueraufkommen der Gemeinden von allen Ebenen am stärksten gewachsen sei und die übrigen Einnahmen (vor allem Zuweisungen der Länder und Gebühren) noch kräftiger gestiegen seien.

Kurzum: Es gilt festzuhalten, daß das Land Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich den mit Abstand höchsten Anteil des Haushaltsvolumens dem Finanzausgleich mit seinen Kommunen zuführt, nämlich (selbst im schwierigen Jahr 1975) 27,6%, während bei den anderen Ländern die Bandbreite von 14,5 bis 23,4% reicht. Das Land wird seinen Spitzenplatz auch 1977 behaupten können: Während die Gesamtsumme der Zahlungen der Länder an die Gemeinden im Rahmen des Steuerverbands im Jahre 1977 um 11% zunehmen wird<sup>2)</sup>, werden die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Steuerverbands um 12,6% steigen.

## 2. Bilanzkritik: Gleichrangigkeit der Aufgabenerfüllung — Gleichrangigkeit der Finanzausstattung

Den Versuch einer Bilanzierung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden sollte nicht als ein mit den Rezepturen der Bilanzkosmetik geschöntes Unterfangen mißverstanden werden. Damit sollen nicht — wie dies ja auch behauptet wurde — die finanziellen Sorgen der Gemeinden hinwegdiskutiert werden, sondern damit soll die Basis sichtbar gemacht werden, auf der Land und Gemeinden über das Mögliche nachdenken können, ohne daß sich die Frage politischer Unverantwortlichkeit stellt. Unbestreitbar gibt es bei den Kommunen finanzielle Engpässe — doch nicht bei ihnen allein. Denn Bund und Länder haben mit dazu beigetragen, den nachhaltigsten Wirtschaftseinbruch seit 1949 abzufangen. Die Kehrseite dieser glänzenden Medaille zeigt jedoch

— steuerreformbedingte und

— rezessionsbedingte Mindereinnahmen.

Sie haben zusammen mit den in der gegebenen Situation volkswirtschaftlich gebotenen

— konjunkturbedingten Mehrausgaben bzw.

— konjunkturbedingten Einnahmeverzichten (Investitionszulage)

ihre Spuren in den Haushalten der Gebietskörperschaften, insbesondere von Bund und Ländern in Form einer sprunghaft gestiegenen Zinsbelastung hinterlassen.

In den vergangenen Jahren sind bei allen Gebietskörperschaften die Einnahmen hinter den Ausgaben zurückgeblieben. Bei Anerkennung der grundsätzlichen Gleichrangigkeit der Aufgabenerfüllung bei den Gebietskörperschaften folgt daraus also noch kein Argument für die Einnahmenverbesserung einer Ebene zu Lasten einer anderen Ebene. Es ist uns aufgegeben, uns des finanzwirtschaftlichen und finanzpolitischen Kooperationsverbunds zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden ständig bewußt sein zu müssen, und zwar nicht nur im Sinne einer Einbahnstraße, sondern im Sinne gegenseitiger Mitverpflichtung.

Wir sollten uns nichts vormachen: Die Wiederholung einer solchen wirtschaftlichen Ausgangslage, die staatliche Programme erforderlich macht, ist eher wahrscheinlich als auszuschließen, denn wir leben im weltwirtschaftlichen Verbunde. Während wir auch in diesen Monaten uns der sicheren Erwartung hingeben, daß es noch einen stetigen aber auch einen behutsamen Aufschwung geben wird, wird niemand etwa vor der mittelfristigen Finanzplanungsverpflichtung leugnen können, daß uns schon innerhalb des 5-Jahres-Abschlusses wieder eine neue große Anspannung unserer Leistungsfähigkeit bevorstehen könnte. Es ist auch im Interesse der Gemeinden, daß in einer solchen Lage sowohl die Bundeskasse als auch die Landeskasse in Ordnung ist.

Übrigens haben wir auch bei den letzten Konjunkturprogrammen teilweise gesehen, daß wir den Gemeinden an konjunkturpolitischen Zusatzleistungen nichts mehr aufbürden können. Ich begreife sehr wohl, daß neue Konjunkturprogramme, die wir etwa brauchen werden, in den nächsten drei, vier Jahren ihre Mitleistungsfähigkeit nicht mehr in großem Maße voraussetzen können. Wir sahen es übrigens auch ganz gut daran, daß im letzten Konjunkturprogramm trotz der sehr großen Hilfen des Bundes und der Länder die Investitionsausgaben der Gemeinden durchaus nicht etwa einen Zusatzstoß erhalten haben. Ich vermute vielmehr, daß im großen und ganzen im Rahmen der letzten Konjunkturprogramme kommunalseitig nur solche Maßnahmen am Ende durchgeführt worden sind, die sonst aus kommunaler Finanzierung hätten gedeckt werden müssen. Ich lasse mich durch diese Feststellung nicht dazu verführen, eine abschließende Meinung dazu zu sagen, ob die Strategie unserer letzten Konjunkturprogramme genau richtig zielte, oder ob es nicht vielleicht doch erwägenswert

ist, mit den Konjunkturprogrammen direkter auf die gesamte Wirtschaft zu zielen, als auf den Wegen über die Gebietskörperschaften.

Ich will dies nur einmal als einen Denkanstoß in den Raum stellen, auch für die Überlegungen, die uns für das neue mehrjährige öffentliche Investitionsprogramm von 10 Milliarden ins Haus stehen, dessen Konturen in der Regierungserklärung des Herrn Bundeskanzlers aufgezeigt wurden.

### 2.1 Die Konsolidierungsaufgabe ist unteilbar zwischen den Gebietskörperschaften

Der Zeitpunkt für einen Dialog zwischen Finanzminister und Kämmerern scheint mir gut gewählt. Wir sitzen alle mitten in den Etatberatungen, und alle stehen wir erwartungsträchtig im Vorfelde von neuen grundlegenden Bedingungen — hiermit ist nicht die Erneuerung der Forderung von Herrn Koschnik zur Verbesserung der Kommunal Finanzen gemeint.

Aktuell möchte ich das besondere Augenmerk darauf lenken, daß im Vorfelde der Umsatzsteuerverhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern nicht etwa nur das goldene Vlies zwischen Bund und Ländern aufgeteilt wird; dies geht auch die Gemeinden diesmal mehr als je zuvor an.

Wir sind auch im Vorfelde einer neuen Tarifverhandlungsrunde mit unseren Gesprächspartnern aus Gewerkschaften und Verbänden.

Die Erwartung, daß es im öffentlichen Dienst lineare Lohnsteigerungen in der von den Gewerkschaften und Verbänden genannten Höhe geben könnte, ist absolut unreal. Solche linearen Personalkostensteigerungen werden wir nicht finanzieren können. Ich bin auch der Ansicht, daß wir in diesen Verhandlungen mit großem Nachdruck nicht nur unsere haushaltspolitische Verantwortung wahrzunehmen haben, sondern mit großem Gewicht die gesamtwirtschaftliche Verantwortlichkeit. Wir haben hoch erfreuliche Erfolge erzielt auf dem Felde der Inflationsbekämpfung; Ihnen als Kämmerern wie allen Landes-, Bundes- und Kommunalpolitikern muß entschieden daran liegen, auch die Leistungsfähigkeit der Haushalte mit begrenzten Preissteigerungen zu erhalten. Eine Etatsteigerung von 5% ist eben unterschiedlich zu beurteilen, wenn sie auf eine Inflationsrate trifft, die über oder unter 5% liegt. Schließlich müssen wir alle sehen, daß es im unmittelbaren Interesse unserer Mitarbeiter selber ist, wenn wir nicht durch über setzte Lohnerhöhungen den Kampf an der Preisfront selbst verschlechtern.

Während der Konsolidierungsabschnitte von mindestens einem halben Jahrzehnt werden wir nur die Hälfte unserer Einnahmewüchse zu Ausgaben machen dürfen; die andere Hälfte der Einnahmewüchse gehört auf den Konsolidierungsalter. Dies ist meine Devise, die ich seit einem Jahr ausbebe und deren Tragfähigkeit mir immer deutlicher wird. Ich weiß mich mit Ihnen als Kämmererkollegen verbunden im Kampf gegen die Phalanx derer, die das Erreichte stets als sicheren und unverlierbaren Besitz betrachten, der ein für allemal erworben ist und nur die Plattform abgibt, um mehr zu fordern.

Auch im Verhältnis zueinander sollten wir jedoch von dieser Theorie abgehen. Wir werden sehr froh sein können, wenn es uns gelingen könnte, in den nächsten 5 Jahren das Erreichte abzusichern. Ich halte es für geboten, für möglich und für ausreichend, daß jeder von uns die Konsolidierungsaufgaben in den nächsten drei Jahren mit den ihm nach dem Verteilungssystem zustehenden Einnahmearten löst. Ich warne vor einer Doppelstrategie, mit bescheidenen Sparerfolgen im eigenen Haus zufrieden zu sein und den Konsolidierungsbeitrag von oben zu erwarten; vom Bund wird ein höherer Anteil an der Einkommensteuer gefordert, vom Land soll ein größerer Anteil oder ein anders strukturierter Anteil im

kommunalen Finanzausgleich kommen. Dies scheint mir im Augenblick die kommunale Verbandsstrategie zu sein. Ich bin nur bereit, mich diesen Forderungen argumentativ zu stellen, wenn auch die Gemeinden bereit sind, von einer vergleichenden Betrachtung der finanziellen Entwicklung auszugehen.

**2.2 Der Zwang zur Konsolidierung**

Zwang zur Konsolidierung und unterschiedlicher Konsolidierungsbedarf folgen aus einigen Strukturdaten der Haushalte der Gebietskörperschaften:

Im Vergleich 1974/1976 erhöhte sich die Kreditfinanzierungsquote

- der Gemeinden von 8,5 auf 10,3%
- des Landes von 5,7 auf 16,0%
- des Bundes von 14,3 auf 19,9%.

Hinter solchen Kennzahlen verbergen sich unseren Handlungsspielraum einengende Entwicklungen, von denen ich zwei herausgreifen möchte, zumal sie im Dialog zwischen Land und Gemeinden um die adäquate Finanzausstattung die Atmosphäre zu verschlimmern geeignet sind. Ich meine

- die Entwicklung des Schuldenstandes und
- die Entwicklung der Zinsbelastung.

**2.2.1 Entwicklung des Schuldenstandes**

Der Schuldenstand stieg im Zeitraum 1974/1975

- bei den Gemeinden des Landes um 13,5%,
- beim Bund um 66,6%,
- beim Land um 139,3%; das ist das Zehnfache der Steigerungsrate bei den Kommunen.

Von kommunaler Seite wird gegen eine solche Wertung häufig der absolut wesentlich höhere Schuldenstand der Gemeinden ins Feld geführt, der eine prozentuale Verschuldung analog der Landesentwicklung nicht mehr zugelassen habe. Bei einem solchen Einwand bleibt indes unberücksichtigt, daß

- der Schuldenstand der Gemeinden in Prozent ihrer Steuereinnahmen im Jahre 1975 unter der entsprechenden Relation des Jahres 1970 liegt und
- nach einer aus der Erfahrung der Jahre bis 1973<sup>3)</sup> gewonnenen Faustformel rund 50% der kommunalen Schulden auf sogenannte rentierliche Schulden entfallen.

Rentierliche Schulden sind beim Land praktisch unbekannt, so daß hier Zins- und Tilgungsverpflichtungen in vollem Umfang aus Steuereinnahmen und Krediten zu decken sind.

Das Land hat sich von der im Jahre 1970 gegebenen „Normallage“ der Verschuldung so weit entfernt, daß der Anteil des Landes an der Gesamtverschuldung NW sich bis 1980 von 14% auf 52% erhöhen wird, während der kommunale Anteil von 86% auf 48% sinkt.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in dem sprunghaft gestiegenen Anteil der Netto-Kreditaufnahmen an den Investitionsausgaben des Landes wider; so stieg der Anteil der Netto-Kreditaufnahmen an den Investitionsausgaben im Zeitraum 1970—1975 beim Land von — 1,2% auf + 55,3%, bei den Gemeinden hingegen nur von 13,4 auf 22,6%. Nun ist der Punkt gekommen, wo das Land prüfen muß, ob es sich noch weiter im Interesse der Gemeinden verschulden darf. Ich muß entschieden darauf dringen, daß das Land seine Leistungs- und Kreditfähigkeit für neue konjunkturpolitische Notwendigkeiten behält.

Ein Verschuldungsvergleich spricht eine deutliche Sprache:

**Verschuldung des Bundes, des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Gemeinden 1970-1975  
aus Kreditmarktmitteln (einschl. öffentl. Sondermittel)  
und geplante Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen bis 1980**

	Festgestellter Stand am 31. 12.						Geplanter Stand am 31. 12.				
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Bund</b> Mrd. DM	31,7	33,6	38,1	44,3	56,8	94,6	—	—	—	—	—
DM/Einw.	520	549	616	713	916	1535					
Veränd. gem. Vorj. vH	—	+ 5,5	+ 12,2	+ 15,7	+ 28,5	+ 67,6					
<b>Land NW</b> Mrd. DM <sup>1)</sup>	1,9	2,0	2,8	2,7	4,2	10,8	16,7	21,4	25,7	28,7	30,3
DM/Einw. <sup>2)</sup>	113	118	167	158	248	634	971	1244	1494	1668	1761
Veränd. gem. Vorj. vH	—	+ 4,6	+ 42,7	— 5,4	+ 57,2	+ 153,9	+ 53,1	+ 28,1	+ 20,0	+ 11,6	+ 5,5
<b>Gemeinden NW</b> Mrd. DM	11,2	13,5	16,1	17,6	18,8	21,3	23,8	26,1	27,9	28,4	27,6
DM/Einw.	658	787	936	1020	1091	1236	1389	1524	1629	1658	1611
Veränd. gem. Vorj. vH	—	+ 19,6	+ 18,9	+ 9,0	+ 7,0	+ 13,9	+ 11,7	+ 9,7	+ 6,9	+ 1,8	— 2,8

Quellen: Bis 1974: Statistisches Bundesamt „Finanzen und Steuern“ Reihe 3 I Schulden.

1975: Bund und Land NW: BdF — V A 2 FV 4073 viertelj. Mitteilung über den Schuldenstand Bund und Länder; Gemeinden NW: Vierteljahresstatistik der Gemeindefinanzen

1976—1980: FP NW 1976—1980, Orientierungsdaten für die Gemeinden

1) Einschließlich Wohnungsbauförderungsanstalt.

2) Ab 1976 nach dem Einwohnerstand vom 31. 12. 1975.

### 2.2.2 Entwicklung der Zinsbelastung

Im Zeitraum 1974/1975 stieg die Zinsbelastung aus Kreditmarktmitteln

- beim Bund um 27%,
- beim Land um 74%,
- bei den Gemeinden des Landes um 16,3%.

Die massiven Kreditaufnahmen bei Bund und Land im Laufe der Jahre 1975 und 1976 werden sich erst in einem nochmals kräftig ansteigenden Zinsendienst der Jahre 1976 und später niederschlagen.

Die Wiederherstellung des haushaltspolitischen Entscheidungsspielraums, der durch wachsende Schuldendienste über Gebühr eingeengt zu werden droht, ist Chance und Herausforderung zugleich.

### 2.3 Land und Gemeinden in einem Boot

Bei der geschilderten Lage des Bundes sollten die Gemeinden erkennen, daß sie — was die Steuerverteilung angeht — mit dem Land in einem Boote sitzen. Denn wenn der Bund seine Forderungen ganz oder teilweise durchsetzt, einige 8 Milliarden DM Umsatzsteuer von den Ländern zum Bunde hin umzuverteilen, dann würde das den Landesfinanzminister NW im Jahre 1977 2,1 Mrd DM und die Gemeinden des Landes 700 Mio DM kosten; sie wären damit genau auf dem absoluten Betrag im Finanzausgleich des Vorjahres 1976 — also reales Minus in 1977.

Welche Hoffnung können sich die Gemeinden machen, dem Bund ein oder zwei Prozentpunkte an unmittelbarer Einkommensteuerbeteiligung abzurufen? Wenn der Bund Argumente haben sollte, den Ländern Milliarden an Umsatzsteuer abzunehmen, dann läßt sich aus diesem Argumentationsmaterial sicherlich nicht beweisen, daß der Bund in der Lage wäre, den Gemeinden daraus Milliarden-Beträge abzugeben. Ich empfehle eine realistische Einstellung.

## 3. Handlungsstrategie: Mittelfristiges Konsolidierungskonzept

3.1 Wenn wir aus der Bilanzkritik eine mittelfristige Handlungsstrategie entwickeln wollen, so steht am Anfang die Erkenntnis, daß alle Gebietskörperschaften sich mit ihren Haushalten als Teil des öffentlichen Gesamthaushalts auf strukturelle Korrekturen einrichten müssen, um aus eigener Kraft zu einer Konsolidierung zu gelangen.

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen muß sich in zweifacher Weise vollziehen, nämlich durch

- Reduzierung der jährlichen Schuldenaufnahme zum Abbau der strukturell und konjunkturell bedingten Finanzierungsdefizite und
- Reduzierung des Schuldenstandes zur Wiedererlangung einer größeren Disponibilität der öffentlichen Haushalte.

Dieser Konsolidierungsprozeß bildet die vorrangigste finanzpolitische Aufgabe der nächsten Jahre, deren Erfüllung die unabdingbare Voraussetzung für ein mittelfristig angestrebtes Wachstum bei monetärer Stabilität darstellt. Diese Aufgabe erledigt sich auch nicht bei wieder kräftiger steigenden Steuereinnahmen; sie sollten nur die Konsolidierung erleichtern.

Die öffentlichen Haushalte sind für die Absicherung der Stabilität verantwortlich. Und aus wohlerwogenen Gründen füge ich hinzu: Das gilt auch für die Anforderungen der Kommunen an das Land.

Das Land beabsichtigt, den Konsolidierungspfad weiter mit einem Konzept zu beschreiten, das rd. 50% des jährlichen Zuwachses an Steuereinnahmen zur Konsolidierung des Haushalts vorsieht. Damit könnten Anfang der 80-er Jahre die Spuren der

- durch die Steuerreform bedingten Einnahmeausfälle
- rezessionsbedingten Mindereinnahmen und
- der volkswirtschaftlich gebotenen Defizitfinanzierung getilgt und wieder eine größere Disponibilität des Landeshaushalts erreicht werden.

### 3.2 Landeshaushalt und FAG 1977

Mit der Vorlage der Entwürfe zum Landeshaushalt und zum FAG 1977 sowie zur Mittelfristigen Finanzplanung 1976 — 1980 hat die Landesregierung gleichermaßen

- ihr Konsolidierungskonzept fortgeführt wie
- den Gemeinden unter Hintenanstellung eigener Belange eine massive Hilfestellung gegeben.

Während die übrigen Landesausgaben nur um 4,9% im Jahre 1977 steigen können — dies ist eine reale Minusrate und diese noch einschließlich einer Zinsbelastung zwischen 1 und 2 Mrd DM, die auch im Interesse der Gemeinden vom Land getragen wird — werden die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden im Steuerverbund noch einmal um 724 Mio DM, das heißt um 12,6%<sup>1)</sup> auf 6,4 Mrd DM steigen. Rechnet man die sonstigen Leistungen an die Gemeinden bei den Ansätzen des Landeshaushaltsplanes hinzu, so fließen insgesamt 9,6 Mrd DM aus dem Landeshaushalt an die Gemeinden. Die Landesregierung hat mit dem jetzt vorgelegten Entwurf des FAG die Grenzen des Vertretbaren völlig ausgelotet, um den finanziellen Freiheitsraum der Gemeinden zu sichern.

Im übrigen hat die Steuerschätzung vom 15./17. Dezember 1976 gegenüber der Schätzung vom August 1976 für den Bereich der Gemeinden Mehreinnahmen von rund 200 Mio DM vornehmlich im Bereich der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer angenommen, an denen die Gemeinden des Landes mit 29,2% (= rd. 58 Mio DM) beteiligt sein würden.

### 3.3 Abrechnungsdiskussionen

Obleich noch bei der Beratung des Etats 1976 dem Finanzminister eine Überschätzung der Steuereinnahmen vorgeworfen worden war, sind in der Landeskasse 1976 rd. 1,2 Mrd DM mehr Steuern eingegangen. Daraus haben die Gemeinden gegen das Land nach der bisherigen Systematik der Abrechnung und unter Berücksichtigung der neuerlich erhöhten Zahlungen des Landes im Länderfinanzausgleich eine Gutschrift in der Größenordnung von 330 Mio DM per 1978. Hiervon wird abziehen sein die Belastung durch die Körperschaftsteuerreform (1978: rd 90 Mio DM); es wird aber auch zu addieren sein die Entlastung aus der Saldenrechnung bei der haushaltmäßigen Neuregelung des Kindergeldes, die zu einer alljährlichen Verbesserung der Kommunalfinanzen in der Größenordnung von 80 Mio DM führt, so daß die Gemeinden allein mit Einnahmen aus diesen Vorgängen in der Größenordnung von +320 Mio DM an das Jahr 1978 herangehen können.

An solche positiven Perspektiven schließt sich zuweilen flugs die fordernde Frage an, ob der Positivausgleich aus 1976 nicht bereits im Jahr 1977 herbeigeführt werden könne. In der umgekehrten Lage allerdings, wenn es um den Negativausgleich geht, reicht die kommunale Angebotsskala von „Bitte nicht gleich“, „Bitte nicht im nächsten Jahr“, „Bitte nicht in zwei Jahren“ bis zu „Möglichst gar nicht“. Eine Änderung der Ausgleichstechnik ist nur in beiden Richtungen möglich. Ich bin bereit, die Abrechnungen auch auf das Jahr nach dem Stichjahr vorzuziehen, ich bin auch bereit — genauso wie wir im Länderfinanzausgleich unmittelbar abzurechnen — den Gemeinden gegenüber periodenidentisch abzurechnen. Ich könnte mir allerdings denken, daß die Gemeinden einem solchen Vorhaben mit zwiespältigen Gefühlen begegnen, weil doch große Teile der Einnahmeseite — mit einer eingebauten Antizyklus — für die Dauer des Haushalts-

jahres absolut berechenbar bleiben sollen. Mit der Teilhabe an der Einkommensteuer und an der Gewerbesteuer bleiben die Gemeinden ja ohnehin vom Atmen der Konjunktur abhängig.

Die Beibehaltung der derzeitigen zweijährigen Abrechnungsperiode wäre für das Land NW aber nicht tragbar, wenn dem Landesfinanzminister im Verlaufe dieses Jahres die Abtretung eines bedeutenden Anteils an Umsatzsteuer zugemutet würde. Bleiben wir einmal bei dem in meinen Augen irrationalen Denkmodell des Bundes, daß aus meiner Kasse 2,1 Mrd DM für den Bund zu holen wären: Wenn in der Landeskasse 2,1 Mrd DM auf einen Schlag fehlen oder ein bedeutender Betrag auch kleinerer Größenordnung, werde ich an einer sofortigen Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs nicht vorbeikommen.

### 3.4 Irrationale Finanzpolitik: 11 + 2 = 12

Wie entwickelt sich der Finanzausgleich in den nächsten Jahren? Die Finanzplanung, in der dazu eine Aussage gemacht ist, wird in diesen Wochen überarbeitet. Die Einnahmeerwartungen werden gegenüber der nordrhein-westfälischen MifriFi etwas gedämpfter sein. Wir werden im mittelfristigen Zeitraum nicht voll mit den von mir ursprünglich erwarteten Einnahmen rechnen können. Das kommt daher, daß auch Nordrhein-Westfalen nicht nur in den Weltwirtschaftsverbund einbezogen ist, sondern auch in der Regierungserklärung des Herrn Bundeskanzlers, die ihm zwar 2%-Punkte mehr Mehrwertsteuer verheißt, mit Steuerausfällen bedacht wird. Um die irrationalen Facetten der Finanzpolitik kurz an einem aktuellen Beispiel zu kennzeichnen, könnten Finanzpsychologen auf die Formel  $11 + 2 = 12$  zurückgreifen. Denn von den 2%-Punkten Mehrwertsteuererhöhung, die wir bekommen müssen, wird uns vorher 1 Prozentpunkt in Form von Steuererleichterungen wieder weggenommen, weil das der Preis ist, zu dem die wesentlich höher verschuldeten CDU-regierten Länder allein bereit sind, einer Mehrwertsteuererhöhung zuzustimmen.

Der Sämann ist nicht der, der die Saat bezahlt. Denn das sind Länder und Gemeinden vornehmlich, die die Steuerausfälle zu tragen haben. Ich habe die sehr große Besorgnis, daß diese Entscheidung dazu führt, daß wir alle nicht im Jahre 1980 das Konsolidierungsziel unserer Finanzen erreichen, sondern daß wir es erst im Jahre 1982/83 oder später erreichen. Die Gemeinden sind doppelt berührt: Einmal nehmen sie an der Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht pro rata des Verbundsatzes, sondern nur zur Hälfte teil; zum anderen sollen sie in diesem geschnürten Paket eine Reihe von Steuerausfällen selbst zahlen und darüber hinaus die unmittelbaren und mittelbaren Kostenfolge der Mehrwertsteuererhöhung verkraften. Das sehe ich ganz deutlich und daher will ich in diesen Verhandlungen mit dem Bund auch ein zäher Vertreter der kommunalen Interessen sein.

Die Verantwortlichkeit muß klargestellt sein: Wer den möglichen Steuerertrag aus wie immer auch gutgemeinten politischen Gründen so verkürzt und so umgestaltet, der bestimmt damit die Zeit der Konsolidierung der Staatsfinanzen. Wer die Hälfte des Mehrertrags aus der Mehrwertsteuererhöhung wegkompensiert, verlängert damit den Konsolidierungspfad um mindestens die Hälfte, wenn nicht die ganze Wegstrecke.

### 3.5 Perspektiven des kommunalen Finanzausgleichs FAG 1978 ff

Auch unter der Voraussetzung des vorskizzierten Steuerpakets, dessen Auswirkung möglicherweise in die neue mittelfristige Finanzplanung einzubeziehen sein wird, werden

die Gemeinden — was das FAG angeht — dennoch mit weit über dem Durchschnitt der übrigen Landesausgaben liegenden Beträgen rechnen können. Zwar erscheint es nicht mehr gesichert, daß die sehr großzügigen Zahlen aus der MifriFi sich voll verwirklichen lassen (1977: + 12,6%, 1978: + 15,4%, 1979: + 12,9% und 1980: + 12,4%). Indes: Ich kann dafür einstehen — und ich erkläre das zu meinem politischen Ziel —, daß das Wachstum der FAG-Leistungen jeweils oberhalb von 10% liegt. Dies setzt allerdings voraus, daß die übrigen Landesausgaben im mittelfristigen Zeitraum lediglich zwischen 4 und 5% zunehmen.

Während des mittelfristigen Konsolidierungsabschnitts wird es keine weitere Erhöhung des Verbundsatzes geben können. Für dieses Land ist Kommunalpolitik ein höchst wichtiger Bereich der Landespolitik. Aber auch die Landespolitik muß die ihr von der Verfassung aufgetragenen Aufgaben erfüllen und muß dazu finanziell in der Lage bleiben. Eine weitere Verkürzung des Rahmens der Landesausgaben zugunsten der Zuweisungen an die Gemeinden ist nicht mehr möglich.

Die Gemeinden haben mit gutem Grunde in den beiden ersten Konsolidierungsjahren gefordert, daß der Anteil der Allgemeinen Zuweisungen möglichst groß, der der Zweckzuweisungen geringer sein möge. Das Land hat sich dieser Einsicht gebeugt und die Zweckzuweisungen zugunsten der Allgemeinen Zuweisungen gekürzt. Ich habe das politische Ziel, vom nächst Jahre ab wieder zu der alten Verteilung 75 : 25 zurückzukehren: Auch für die Gemeinden wird es immer deutlicher werden, daß es regional und zeitlich unterschiedliche Bedürfnisse bei den unterschiedlichen Gemeinden zu befriedigen gibt. Land und Gemeinden müssen auch in der Lage sein, miteinander Schwerpunkte zu setzen; die ja auch in der Koalitionsvereinbarung aufgeschriebene Aufteilung von 75 : 25 zwischen allgemeinen und Zweckzuweisungen ist daher richtig.

Die Gemeinden wünschen immer wieder die Herausnahme einer Reihe von Ansätzen aus dem Steuerverbund, so immer wieder die Bereiche Weiterbildung, den Rettungsdienst und die kommunalen Kultureinrichtungen (142 Mio DM). Systematisch ist der Wunsch berechtigt. Doch die Gemeinden waren an den Ausfällen der Steuerreform zu beteiligen, weil sich im anderen Falle der Anteil des Landes am Steueraufkommen über das eingetretene Ausmaß hinaus (Land NW 1970/76: — 3 Prozentpunkte, Gemeinden NW 1970/76: + 2,5 Prozentpunkte) noch weiter zugunsten der Gemeinden verschlechtert hätte. Es bleibt also festzuhalten: Wer die systemreine Lösung wünscht, muß den Verbundsatz 1977 um 0,6 Prozentpunkte absenken.

Bei den Orientierungsdaten und der mittelfristigen Finanzplanung müssen Land und Gemeinden sich immer wieder miteinander verständigen. Wir haben angeregt, daß die Steigerungsraten gemeindlicher Ausgaben in den nächsten Jahren zwischen 4,9 und 6,2% liegen. Wenn die Gemeinden sich daran halten könnten — wahrscheinlich werden sie es sogar müssen —, dann sind Land und Gemeinden in den nächsten Jahren auf einem gemeinsamen Konsolidierungspfad. Im Land und in der Mehrzahl der Gemeinden werden die Aufgaben erfüllt werden können, wenn Ausgabedisziplin weiterhin geübt wird. Allerdings werden die Sachaufgaben in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts andere als in der vorausgegangenen Zeit sein. In weiten Bereichen der Investitionen werden andere Maßstäbe anzulegen sein; die Bevölkerungsentwicklung und der erreichte Ausstattungsgrad wirken in die gleiche Richtung.

Aus einem Sinken der Investitionsausgaben folgt noch nicht das so oft pauschal entworfene Gemälde eines Niedergangs der öffentlichen Finanzen mit den ungeheuren Spätfolgen für die wirtschaftliche Prosperität. Die undifferenzierte Übernahme des Begriffs „Investitionen“ aus der Privatwirtschaft

verleitet zu solchen fehlerhaften Wertungen. Wer sachlich argumentieren will, muß erkennen, daß es sich bei vielen Personal- und Sachausgaben der öffentlichen Hand um soziale Zusatzkosten privater Produktions- und Konsumtätigkeit handelt, deren Übernahme durch die öffentliche Hand gerade eine generelle Verschlechterung der Produktions- und Konsumbedingungen verhindert oder verringert. Unter wirkungstheoretischen Aspekten — man denke z. B. an strukturelle und verteilungspolitische Aspekte — stellen Personal- und Sachausgaben also keine Ausgabenkategorien grundsätzlich geringerer Wertigkeit dar. Erst Sach-, Personal- und Investitionsausgaben zusammen machen z. B. aus dem Schulbau das, was die Bildungsökonomien als Investition in Humankapital bezeichnen. Statistische Kategorien reichen also allein nicht

aus, um den gesellschaftspolitischen Gehalt von Maßnahmen der öffentlichen Hände zu bewerten und daraus Strategien abzuleiten.

Ich wiederhole zum Überdruße meine Mahnung, daß bei Investitionen der Zukunft nicht nur der Bedarf, sondern auch die Folgekosten zu bedenken sind. Manches müssen wir in den nächsten Jahren langsamer machen. Manches wird auch besser werden, weil wir es langsamer, bedachter und sorgfältiger ausführen können.

- 1) Haushaltsansatzstatistik 1976 (Statistisches Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, II); eigene Berechnungen.
- 2) Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 9, 1977 (Hrsg. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung).
- 3) Ab 1974 werden die rentierlichen Schulden statistisch nicht mehr erfaßt.
- 4) Durchschnittliche Steigerung der Leistungen der Länder an die Gemeinden 1977: + 11%.

## Erhebung von Stundungs- und Aussetzungszinsen durch die Gemeinden

HELMUT LOBERG

### 1. Neue Abgabenordnung

Mit dem 1. 1. 1977 ist die neue Abgabenordnung (AO 1977 — BGBl. I 1976 S. 613) in vollem Umfang in Kraft getreten. Sie ersetzt die Reichsabgabenordnung (RAO) und ihre Nebengesetze. Im Vergleich zur RAO hat sich der Aufbau der AO grundlegend geändert. Daneben sollen mit neuen oder umgestalteten Rechtsvorschriften die gerechte, gleichmäßige Besteuerung, die Vereinheitlichung des Rechts und wirtschaftliche Verfahrensabläufe besser als bisher verwirklicht werden.

Zu den inhaltlichen Neuerungen gehört die Regelung der Verzinsung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis. Die praktische Arbeit mit diesem neuen Recht hat bereits begonnen. Für die gemeindliche Realsteuerverwaltung gelten die §§ 233 bis 239 AO unmittelbar über § 1 Abs. 2 AO. Durch Verweisungen in den Kommunalabgabengesetzen der Länder (z. B. § 12 KAG NW in der Fassung des AO-Anpassungsgesetzes vom 21. 12. 1976, GV NW 1976 S. 473) sind die genannten Bestimmungen bei der Verwaltung der kleinen Gemeindesteuern und der Gebühren und Beiträge nach dem KAG anzuwenden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß für Abgaben nach dem KAG bereits nach altem Recht (§ 127 a RAO) Stundungszinsen erhoben worden sind. Der Zinsberechnung wurde der Istzustand (tatsächliche Stundungsdauer) zugrunde gelegt. Nach Ablauf der Stundung wurde der Zinsbescheid erteilt.

Innerhalb der Verwaltung der Gemeinde müssen sich die Mitarbeiter verschiedener Fachämter, insbesondere die Dienstkräfte des Steueramtes, bei dem die Abgabenverwaltung konzentriert ist, mit dem neuen Recht der Zinserhebung vertraut machen. Dieser Beitrag versucht, dabei zu helfen. Die neuen Rechtsgrundlagen und Einzelheiten des Verfahrens werden erörtert. Zum Schluß werden die Übergangsvorschriften besprochen.

### 2. Stundungszinsen

#### 2.1 Rechtsgrundlage

Die Verzinsung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis (u. a. Steuer- und Haftungsansprüche) wird nur durch Gesetz bestimmt (§ 233 AO). Steuerliche Nebenleistungen, wie Verspätungszuschläge, Zinsen, Säumniszuschläge, Zwangsgelder und Kosten werden nicht verzinst. Für die entsprechenden Erstattungsansprüche gilt das gleiche.

§ 234 Abs. 1 AO verpflichtet zur Erhebung von Stundungszinsen für die Dauer einer g e w ä h r t e n Stundung. Es kommt auf den Zustand (neue Fälligkeiten) an, den der Stundungs-

bescheid schafft (Sollverzinsung). Die tatsächliche Zahlung der gestundeten Beträge ist nicht zu beachten. Nach dem Bericht des Finanzausschusses vom 7. 11. 1975 (BT-Dr. 7/4292 zu § 234) soll durch die Einfügung des Wortes „gewährten“ die Zinsfestsetzung zusammen mit der Stundungsverfügung ermöglicht werden (s. für die Finanzverwaltung: Einführungs-erlaß zur AO, BStBl. I 1976, 576 — zu § 234 Nr. 4).

#### 2.2 Keine Zinsfestsetzung

Zinsen unter zwanzig Deutsche Mark werden nicht festgesetzt. § 239 Abs. 2 AO enthält eine Vereinfachungsregelung. Die Festsetzung von Kleinbeträgen soll vermieden werden, weil diese Beträge in keinem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehen (s. § 156 Abs. 2 AO und § 13 KAG NW). Im Einführungs-erlaß zur AO (aaO) wird der Mindestbetrag auf jede Einzelforderung (je Abgabearart und Veranlagungsjahr) bezogen. Diese Auffassung läßt sich dem Gesetz (AO) nicht entnehmen. Sie entspricht insbesondere dem Zweck des § 239 Abs. 2 AO nicht. Eine Aufspaltung der einheitlichen Stundungsgewährung in mehrere Abgabeforderungen und die Prüfung je Forderung, ob keine Zinsen oder mindestens zwanzig Deutsche Mark festzusetzen sind, ergibt im Ergebnis keine Vereinfachung. Oftmals werden für eine der Einzelforderungen Zinsen festzusetzen sein. Zu einer Ersparnis an Verwaltungsaufwand führt der Verzicht auf die Zinsfestsetzung für die anderen Einzelforderungen (Zinsen jeweils unter zwanzig Deutsche Mark) dann nicht. Bei der Berechnung des Mindestbetrages ist daher von der gesamten gewährten Stundung auszugehen.

#### 2.3 Zinsverzicht

§ 234 Abs. 2 AO fordert für einen vollständigen oder teilweisen Zinsverzicht die Unbilligkeit der Erhebung im Einzelfall. Hier sind die Maßstäbe des § 227 AO (früher § 131 RAO) über den Erlaß von Ansprüchen anzuwenden. Die Unbilligkeit muß durch die Zinsleistung begründet werden. Zwischen persönlichen und sachlichen Gründen, die zur Unbilligkeit führen, ist zu unterscheiden. Anhaltende wirtschaftliche Schwierigkeiten, die nur eine Tilgung der Steuerschuld in kleinen Raten über einen längeren Zeitraum zulassen, können einen Zinsverzicht rechtfertigen. Zu den sachlichen Billigkeitsgründen gehören erwartete Steuererstattungen für Vorjahre, die mit Steuerschulden für andere Jahre verrechnet werden sollen. Es empfiehlt sich, in diesen Fällen nur einen vorläufigen Verzicht auszusprechen oder die Entscheidung über die Zinsfestsetzung auszusetzen, bis der Erstattungsanspruch konkret vorliegt.