

Stadtfinanzen 2018

Schlaglichter des Deutschen Städtetages

Beiträge zur Stadtpolitik

AACHEN | AALEN | AMBERG | ANNABERG-BUCHHOLZ | ANSBACH | ASCHAFFENBURG | AUERBACH/
VOGTLAND | AUGSBURG | BAD KREUZNACH | BAD REICHENHALL | BADEN-BADEN | BAMBERG
BAUTZEN | BAYREUTH | BERLIN | BIBERACH AN DER RISS | BIELEFELD | BOCHOLT | BOCHUM
BONN | BOTTROP | BRANDENBURG AN DER HAVEL | BRAUNSCHWEIG | BREMEN | BREMERHAVEN
CASTROP-RAUXEL | CELLE | CHEMNITZ | COBURG | COTTBUS | DARMSTADT | DELITZSCH
DELMENHORST | DESSAU-ROSSLAU | DORTMUND | DRESDEN | DÜREN | DÜSSELDORF | DUISBURG
EISENACH | EISENHÜTTENSTADT | EMDEN | ERFURT | ERKNER | ERLANGEN | ESSEN
ESSLINGEN AM NECKAR | FALKENSEE | FINSTERWALDE | FLENSBURG | FORST (LAUSITZ)
FRANKENTHAL (PFALZ) | FRANKFURT (ODER) | FRANKFURT AM MAIN | FREIBERG
FREIBURG IM BREISGAU | FRIEDRICHSHAFEN | FULDA | FÜRTH | GELSENKIRCHEN | GERA
GIESSEN | GLADBECK | GLAUCHAU | GÖTTINGEN | GOSLAR | GOTHA | GRÄFELFING | GREIFSWALD
GÜTERSLOH | HAGEN | HALBERSTADT | HALLE (SAALE) | HAMBURG | HAMELN | HAMM | HANAU
HANNOVER | HEIDELBERG | HEIDENHEIM AN DER BRENZ | HEILBRONN | HENNIGSDORF | HERFORD
HERNE | HILDESHEIM | HOF | HOYERSWERDA | INGOLSTADT | ISERLOHN | JENA | KAISERSLAUTERN
KAMENZ | KARLSRUHE | KASSEL | KAUFBEUREN | KEMPTEN (ALLGÄU) | KIEL | KOBLENZ | KÖLN
KONSTANZ | KREFELD | LANDAU IN DER PFALZ | LANDSBERG AM LECH | LANDSHUT
LEINEFELDE-WORBIS | LEIPZIG | LEVERKUSEN | LIMBACH-OBERFROHNA | LINDAU (BODENSEE)
LÖRRACH | LUDWIGSBURG | LUDWIGSHAFEN AM RHEIN | LÜBECK | LÜNEBURG | MAGDEBURG
MAINZ | MANNHEIM | MARBURG | MEMMINGEN | MERSEBURG | MÖNCHENGLADBACH
MÜHLHAUSEN/THÜRINGEN | MÜLHEIM AN DER RUHR | MÜNCHEN | MÜNSTER | NEU-ULM
NEUBRANDENBURG | NEUENHAGEN BEI BERLIN | NEUMÜNSTER | NEURUPPIN | NEUSS
NEUSTADT AM RÜBENBERGE | NEUSTADT AN DER WEINSTRASSE | NEUSTADT BEI COBURG
NEUWIED | NORDHAUSEN | NÜRNBERG | NÜRTINGEN | OBERHAUSEN | OFFENBACH AM MAIN
OFFENBURG | OLDENBURG | OSNABRÜCK | PASSAU | PFORZHEIM | PIRMASENS | PIRNA | PLAUEN
POTSDAM | QUEDLINBURG | RECKLINGHAUSEN | REGENSBURG | REMSCHEID | REUTLINGEN
RIESA | ROSENHEIM | ROSTOCK | SAARBRÜCKEN | SALZGITTER | SASSNITZ | SCHWABACH
SCHWÄBISCH GMÜND | SCHWEDT/ODER | SCHWEINFURT | SCHWERIN | SIEGEN | SINDELFINGEN
SOLINGEN | SPEYER | STENDAL | STRAUBING | STUTTGART | SUHL | TAUCHA | TELTOW | TETEROW
TRIER | TÜBINGEN | ULM | VELTEN | VIERSEN | VILLINGEN-SCHWENNINGEN | WEIDEN IN DER
OBERPFALZ | WEIMAR | WIESBADEN | WILHELMSHAVEN | WISMAR | WITTEN | WITTENBERG
WOLFSBURG | WOLGAST | WORMS | WÜRZBURG | WUPPERTAL | ZWEIBRÜCKEN | ZWICKAU

Stadtfinanzen 2018

Schlaglichter des Deutschen Städtetages

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland ist gut. Davon profitieren auch die Kommunen. Der Befund darf allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass viele aktuelle Herausforderungen der Kommunen nur mit Hilfe von Bund und Ländern bewältigt werden können. Die Disparitäten zwischen finanzschwachen und finanzstarken Regionen bestehen nach wie vor, hohe Kassenkreditbestände belasten Kommunen in strukturschwachen Gebieten, die Sozialausgaben steigen weiter an. Die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Finanzierung der Flüchtlingskosten ab dem Jahr 2019 sind nach jetzigem Stand noch nicht abgeschlossen. Die Grundsteuer ist in der derzeitigen Form verfassungswidrig und muss in einem engen Zeitkorsett neu gestaltet werden.

Gute wirtschaftliche Zeiten verleiten gern dazu, neue Ausgaben zu beschließen. Doch die müssen auch finanziert werden können, wenn die Zeiten wieder schwieriger werden, zum Beispiel weil Steuereinnahmen zurückgehen oder Zinsen steigen. Eine kluge Politik darf dies nicht außer Acht lassen. Die aktuell wirtschaftlich guten Zeiten sollten deshalb vor allem genutzt werden, um Investitionen und Schuldenabbau voranzubringen, um den wachsenden Disparitäten entgegenzuwirken und gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland herzustellen.

Der Deutsche Städtetag und seine Mitgliedsstädte blicken vor diesem Hintergrund mit klaren Positionen darauf, wie in Berlin der Koalitionsvertrag mit seinen zahlreichen Bezügen zu den Kommunen umgesetzt wird. Und wir haben große Erwartungen an die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, die bis Ende 2020 konkrete Maßnahmen nennen soll, wie ungleichen Lebensverhältnissen in Deutschland begegnet werden kann.



Helmut Dedy

Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städtetages



Verena Göppert

Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

ISSN 2190-9660

ISBN 978-3-88082-321-1

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, 2018

Druck: Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft
Potsdam mbH

Printed in Germany Imprimé en Allemagne

Stadtfinanzen 2018

Schlaglichter des Deutschen Städtetages

Einleitung	8
Aktuelle Finanzlage und Prognose	10
Regionale Disparitäten	14
Gleichwertige Lebensverhältnisse	16
Altschuldenproblem lösen	18
Flüchtlingsfinanzierung unter neuen Voraussetzungen	20
Grundsteuer – eine gute Gemeindesteuer	22

Deutschland erlebte nach der vergangenen Bundestagswahl eine ungewöhnlich lange Phase der Regierungsbildung. Das hatte Folgen für die Finanzpolitik: Einerseits trafen die Regierungsparteien im Rahmen der Koalitionsverhandlungen verschiedene Grundsatzentscheidungen, deren Umsetzung jetzt ansteht. Andererseits sind seit Mitte letzten Jahres praktisch keine finanzpolitisch relevanten Gesetzgebungsvorhaben abgeschlossen worden.

Ein finanzpolitisch wichtiger Akteur war im Frühjahr dieses Jahres das Bundesverfassungsgericht. Es verwarf die Grundsteuer mit ihren veralteten Bemessungsgrundlagen als nicht verfassungskonform. Aktuell fordert der Bundesrat eine finanzpolitische Entscheidung, welche die Kommunen betrifft und besonders kommunalfreundlich wäre: Die Länderkammer verlangt, dass die Grenze, ab der bei Geldleistungsgesetzen eine Bundesbeteiligung zu einer Bundesauftragsverwaltung führt, von derzeit 50 Prozent auf 75 Prozent angehoben wird. Dadurch hätte der Bund Spielraum, um die Kommunen ohne Umweg über die Länder gezielt zu unterstützen.

Das sind nur zwei der Themen, die in der vorliegenden Publikation „Stadtfinanzen 2018 – Schlaglichter des Deutschen Städtetages“ behandelt werden. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme („Aktuelle Finanzlage“ sowie „Disparitäten“) wird zunächst die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vorgestellt, zentrale Einschätzungen und Erwartungen des Deutschen Städtetages werden genannt. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Problematik der kommunalen Altschulden gelegt („Altlastensanierung – auch bei Kommunalfinanzen“), bevor über „Flüchtlingsfinanzierung unter neuen Voraussetzungen“ berichtet wird. Den Abschluss der Schlaglichter bildet das Kapitel „Grundsteuer – eine gute Gemeindesteuer“.

Die vorliegende komprimierte Publikation „Stadtfinanzen 2018 – Schlaglichter des Deutschen Städtetages“ tritt an die Stelle der bislang vom Deutschen Städtetag publizierten Gemeindefinanzberichte. Sie knüpft an die Schlaglichter des Gemeindefinanzberichtes an, die zuletzt schon Kernthemen der Kommunalfinanzen erläuterten. Regelmäßigen Leserinnen und Lesern der Gemeindefinanzberichte früherer Jahre wird auffallen, dass der Schwerpunkt

geändert wurde. Während in der Vergangenheit auch großen Raum einnahm, was finanzpolitisch geschehen war, wird nunmehr weitaus stärker betont, was aus Sicht der Kommunen finanzpolitisch geschehen sollte.

Dabei werden aktuelle Probleme beschrieben, denen sich die Kommunen gegenübersehen, Ursachen herausgearbeitet und daraus resultierende Handlungszwänge abgeleitet. In einem Punkt werden die Schlaglichter den Prinzipien der Gemeindefinanzberichte treu bleiben: Grundlage bleibt die fachlich neutrale, datenbasierte und vor allem transparente und somit nachvollziehbare Analyse. Forderungen und Bewertungen stehen nicht im luftleeren Raum, vielmehr wird ihre Berechtigung für die Leserinnen und Leser hergeleitet.

Diese Form der Darstellung finanzpolitischer Positionen soll dazu beitragen, dass Finanzpolitik und ihre Auswirkungen auf die Kommunen nicht nur für Spezialisten bewertbar bleiben. Finanzpolitik mag hochkomplex sein. Dies darf und muss aber keinesfalls bedeuten, dass die Diskussion über Finanzpolitik allein Experten vorbehalten bleiben darf.

Die Schlaglichter sowie weitere Informationen, Grafiken und Tabellen zum Thema Kommunalfinanzen sind für Interessierte frei zugänglich über die Homepage des Deutschen Städtetages unter www.staedtetag.de.

Aktuelle Finanzlage und Prognose

Wenn es um die kurz- und mittelfristige Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos geht, sind die wichtigen Posten meist Steuern und Zuweisungen auf der Einnahmenseite und Sozialausgaben und Investitionen auf der Ausgabenseite.

Im vergangenen Jahr erzielte die kommunale Ebene einen Finanzierungsüberschuss von 9,7 Milliarden Euro. Das ist erfreulich und angesichts der guten wirtschaftlichen Situation in Deutschland auch angemessen. Für die kommenden Jahre wird von einer weiterhin guten Wirtschaftsentwicklung ausgegangen. Dies spiegelt sich auch in den prognostizierten Überschüssen wider. Für das laufende Jahr rechnen die kommunalen Spitzenverbände mit einem Überschuss von 7,6 Milliarden Euro, in den darauffolgenden Jahren noch mit Überschüssen von 5 bis 6 Milliarden Euro. Voraussetzung ist allerdings, dass durchaus bestehende Risiken keinen Strich durch diese Rechnung machen.

Auf der Einnahmenseite sind insbesondere die Steuereinnahmen ein Grund für die weiterhin erwarteten Überschüsse. Der Wegfall der erhöhten Gewerbesteuerumlagen, mit denen die Gemeinden derzeit noch an den Kosten der Deutschen Einheit beteiligt werden, führt zu einem überdurchschnittlichen Einnahmestieg im Jahr 2020 – dies ist der Grund, warum die durchgängige Abwärtslinie beim Finanzierungssaldo durchbrochen wird. Die gute Entwicklung bei den Zuweisungen steht unter einem Vorbehalt. Vielfach beruhen die Zuweisungen auf befristeten Bundes- und Landesprogrammen. Sie werden also nicht von Dauer sein. Nicht berücksichtigt werden konnte die Fortsetzung der Flüchtlingsfinanzierung über das Jahr 2018 hinaus, da es hierzu noch keine Einigung gibt (siehe auch S. 20).

Seit vielen Jahren steigen die kommunalen Sozialausgaben überproportional an. In diesem Jahr werden voraussichtlich 60 Milliarden Euro überschritten. 2021 werden sogar mehr als 70 Milliarden Euro erwartet. Die Ursachen sind klar benannt: Mangelnde Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen, Leistungsausweitungen und zunehmend größere Herausforderungen aufgrund einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur. Der leichte Rückgang im vergangenen Jahr stellt einen einmaligen Sondereffekt dar. Verursacht wurde er durch einen deutlichen Rückgang bei den Leistungen nach dem

Kommunalfinanzen 2016 bis 2021 in den alten und den neuen Ländern¹⁾

Einnahmen/Ausgaben	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in Mrd. Euro Änderung zum Vorjahr in %					
Einnahmen²⁾	235,93	243,80	253,6	262,6	276,1	287,4
	7,7 %	3,3 %	4,0 %	3,5 %	5,2 %	4,1 %
darunter:						
Steuern	89,72	95,90	100,6	104,9	112,0	117,6
	5,8 %	6,9 %	4,9 %	4,3 %	6,7 %	5,0 %
darunter:						
Grundsteuern	12,20	12,50	12,7	12,9	13,1	13,3
	3,2 %	2,4 %	1,8 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Gewerbesteuereinnahmen	38,25	40,06	41,3	43,0	47,3	50,1
	9,6 %	4,8 %	3,1 %	4,2 %	10,0 %	5,9 %
Einkommensteueranteil	33,43	36,30	38,2	40,7	43,1	45,6
	3,0 %	8,6 %	5,2 %	6,6 %	5,9 %	5,7 %
Umsatzsteueranteil	4,39	5,51	6,8	6,7	6,8	7,0
	2,3 %	25,5 %	23,7 %	-2,1 %	2,4 %	2,3 %
nachrichtlich:						
Brutto-Gewerbesteueraufkommen	45,71	48,17	49,5	51,5	53,2	55,3
	9,1 %	5,4 %	2,7 %	4,1 %	3,3 %	3,9 %
Gebühren	18,74	19,41	19,9	20,1	20,4	20,6
	4,8 %	3,6 %	2,6 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %
Laufende Zuweisungen von Land/Bund	87,45	88,43	92,3	95,6	99,9	104,6
	13,5 %	1,1 %	4,4 %	3,6 %	4,5 %	4,7 %
Investitionszuweisungen von Land/Bund	7,09	7,42	8,2	9,3	10,9	11,3
	-5,8 %	4,7 %	10,1 %	13,2 %	18,0 %	3,2 %
Sonstige Einnahmen	32,94	32,63	32,65	32,7	33,0	33,3
	3,3 %	-0,9 %	0,0 %	0,1 %	0,9 %	1,0 %
Ausgaben²⁾	229,51	234,07	246,0	257,6	270,1	282,5
	6,5 %	2,0 %	5,1 %	4,7 %	4,8 %	4,6 %
darunter:						
Personal	56,80	59,13	62,3	65,2	68,1	70,8
	5,0 %	4,1 %	5,4 %	4,7 %	4,4 %	4,0 %
Sachaufwand	48,88	49,53	52,2	54,5	56,8	58,9
	6,0 %	1,3 %	5,5 %	4,4 %	4,1 %	3,7 %
Soziale Leistungen	59,16	58,77	60,9	63,6	67,0	70,5
	10,7 %	-0,7 %	3,6 %	4,5 %	5,3 %	5,2 %
Zinsen	3,05	2,71	2,7	2,7	2,7	2,8
	-6,1 %	-11,2 %	-0,9 %	-0,8 %	2,0 %	2,0 %
Sachinvestitionen	23,70	24,42	26,3	28,2	30,1	31,8
	7,9 %	3,0 %	7,8 %	7,3 %	6,5 %	5,9 %
davon:						
Baumaßnahmen	17,57	18,22	19,5	21,1	22,4	23,6
	8,4 %	3,7 %	7,0 %	8,1 %	6,3 %	5,5 %
Erwerb von Sachvermögen	6,13	6,20	6,8	7,2	7,6	8,2
	6,4 %	1,1 %	10,0 %	4,9 %	6,9 %	7,1 %
Sonstige Ausgaben	37,91	39,52	41,6	43,3	45,5	47,7
	3,1 %	4,3 %	5,3 %	4,1 %	4,9 %	5,0 %
Finanzierungssaldo	6,43	9,73	7,6	5,0	6,0	4,9
	x	x	x	x	x	x

¹⁾ Für die Jahre 2018 bis 2021 Schätzung auf Basis einer gemeinsamen Umfrage der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Steuerschätzung Mai 2018 sowie Daten aus dem Arbeitskreis Stabilitätsrat. Differenzen in den Summen durch Rundungen möglich.

²⁾ Ohne besondere Finanzierungsvorgänge (insbesondere Schuldenaufnahmen u. -tilgungen, Rücklagenentnahmen u. -zuführungen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren), ohne kommunale Krankenhäuser.

Prognose der kommunalen Spitzenverbände und eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Dies resultierte aus der Anerkennung vieler Flüchtlinge, die nach der Anerkennung keine Leistung nachdem AsylbLG erhalten. Die flüchtlingsbedingten Sozialausgaben machen zwar nur einen kleinen Teil der Sozialausgaben aus, unterliegen aber besonders starken Schwankungen.

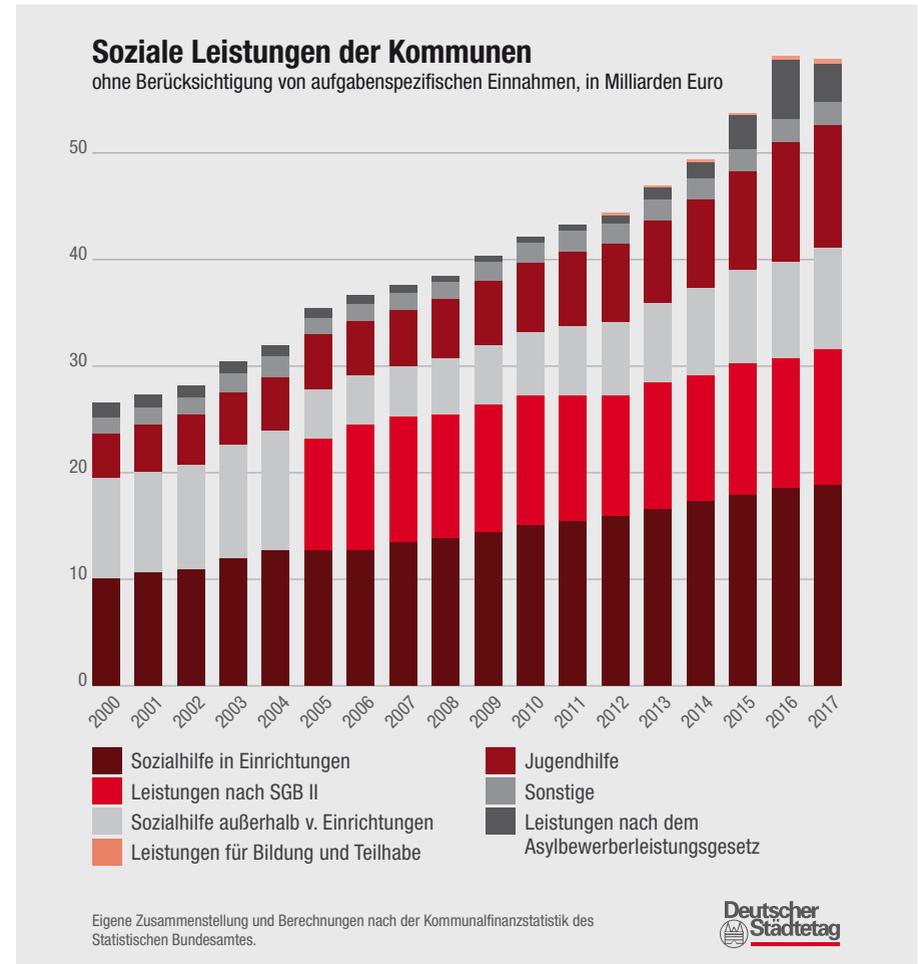
Festzustellen ist rückblickend auch, dass niedrige Investitionen den Finanzierungsüberschuss erhöht haben. Eine positive Entwicklung ist das allerdings nicht. Die Investitionen steigen absehbar nicht in dem Umfang, wie es angesichts des bestehenden Investitionsbedarfs notwendig wäre. Im vergangenen Jahr sind sie real, das heißt unter Berücksichtigung der Preisentwicklung, praktisch gar nicht gestiegen. Den Kommunen ist es derzeit nicht immer möglich, alle sinnvollen und finanzierbaren Vorhaben zeitnah und zu einem akzeptablen Preis umzusetzen.

Prognoserisiken

Trotz der aktuell guten Finanzlage zeigt die Prognose in allen durch die Kommunen steuerbaren Bereichen sehr moderate Ausgabenanstiege. Gerade der Kommunalpolitik ist vor dem Hintergrund vergangener Krisen bewusst, dass Ausgaben, die in konjunkturell guten Zeiten beschlossen werden, auch in konjunkturell schlechteren Zeiten finanziert werden müssen. Angesichts der Vielzahl von wirtschaftlichen und politischen Risiken für die Prognose ist eine strenge Haushaltsdisziplin nur anzuraten.

Bundespolitische Risiken für die Prognose bestehen z. B. in den zu erwartenden, weil verfassungsrechtlich notwendigen Anhebungen des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer. Darüber hinaus ist mit weiteren Einnahmenverlusten zu rechnen aufgrund der angestrebten Kompensation der sogenannten kalten Progression. Zusammen mit Folgewirkungen in den kommunalen Finanzausgleichen sind Einnahmeverluste für die Kommunen in Höhe von bis zu 2 Milliarden Euro jährlich zu erwarten.

Zudem enthält der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode eine ganze Reihe von Vorhaben, die auf Ebene der Kommunen Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verursachen werden. Zum Teil sind auch Kompensationsleistungen für die kommunale Ebene angedacht. Wie weit diese angesichts der vorgesehenen Gesetzesinhalte reichen werden, wird sich allerdings erst noch zeigen müssen.



Auch wirtschaftliche Risiken bestehen: Plötzliche Konjunktureinbrüche können nicht verlässlich vorausgesagt werden. Sie bleiben daher in den Prognosen unberücksichtigt. Jede Erfahrung zeigt aber, dass eine gute wirtschaftliche Entwicklung nicht in alle Ewigkeit fortgeschrieben werden kann. Auch wenn Konjunktureinbrüche nicht in den Prognosen berücksichtigt werden können, dürfen sie beim Umgang mit den Prognosen nicht außer Betracht bleiben.

Eine detaillierte Darstellung und Erläuterung der Prognose ist zum Download verfügbar unter www.staedtetag.de/fachinformationen/finanzen/082893/index.html.

Regionale Disparitäten

Nach wie vor ist die Situation der Kommunen und Regionen in Deutschland von Disparitäten geprägt. Eine intensive Diskussion zu den Ursachen und möglichen Gegenmaßnahmen wird Aufgabe der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (siehe hierzu S. 16) sein. Mögliche Indikatoren, die Disparität beschreiben, sind aus finanzstatistischer Sicht Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen.

In den vergangenen Jahren zeigte sich immer das gleiche Bild: Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen waren inakzeptabel groß und sie wuchsen von Jahr zu Jahr schneller. In diesem Jahr stellt sich die Situation etwas anders dar: Die Unterschiede sind zwar weiterhin inakzeptabel groß, sie wachsen auch weiterhin, aber sie wachsen zumindest langsamer als bisher.

Im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen sind die Kassenkredite überdurchschnittlich hoch. Im aktuellen Jahr liegen sie in diesen Ländern zwischen knapp 900 Euro und mehr als 2.000 Euro je Einwohner. Ein direkter Vorjahresvergleich ist aufgrund von Änderungen bei der statistischen Erfassung leider nicht möglich.

Die Investitionen haben weiterhin eine extreme Spreizung: In Bayern sind sie mit circa 550 Euro je Einwohner nahezu dreimal so hoch wie in NRW mit 190 Euro je Einwohner. Mittlerweile investieren alle neuen Länder je Einwohner weniger als der Durchschnitt der westdeutschen Länder.

Erfreulich ist, dass in allen Ländern eine Verbesserung des durchschnittlichen Finanzierungssaldos gelang. Gerade in den Kommunen in schwächeren Ländern fiel die Verbesserung zudem deutlicher aus als in den stärkeren Ländern.

Die Diskussion um die Ursachen der Disparitäten ging weiter. Regionale Disparitäten werden zunehmend als eine Folge der unterschiedlichen regionalen Aufteilung bzw. Zuordnung von Globalisierungsgewinnen bzw. -verlusten gesehen. Ein Blick auf die Ursachen der Strukturschwäche von NRW und Saarland (ehemals Montanindustrie) sowie Rheinland-Pfalz (ehemals Schuh- und Textilindustrie) legt dies auch nahe.

Finanzierungssaldo, Kassenkredite und Sachinvestitionen 2017 in Euro/Einwohner ¹⁾

Land	Finanzierungs-saldo 2017	Kassenkredite am 31.12.2017 ²⁾	Sachinvestitionen 2017	Summe Sachinvestitionen und Finanzierungssaldo 2017
– alle Werte in Euro je Einwohner –				
Baden-Württemberg	131	20	420	551
Bayern	189	14	551	741
Brandenburg	139	321	254	393
Hessen	129	889	258	386
Mecklenburg-Vorpommern	184	613	243	427
Niedersachsen	84	256	279	363
Nordrhein-Westfalen	126	1.425	190	317
Rheinland-Pfalz	106	2.012	262	369
Saarland	32	2.068	179	211
Sachsen	38	30	306	344
Sachsen-Anhalt	97	619	225	322
Schleswig-Holstein	167	416	294	461
Thüringen	78	57	278	356
West	134	703	329	463
Ost	94	272	268	362
Insgesamt	127	632	319	447
Änderung zum Vorjahr in Euro je Einwohner				
Baden-Württemberg	17	-1	-35	-18
Bayern	28	-1	43	71
Brandenburg	66	6	32	98
Hessen	96	-118	19	115
Mecklenburg-Vorpommern	19	200	17	37
Niedersachsen	19	-38	-3	15
Nordrhein-Westfalen	44	(-56) ³⁾	-4	40
Rheinland-Pfalz	108	(148) ³⁾	15	123
Saarland	107	-120	37	144
Sachsen	-8	0	29	21
Sachsen-Anhalt	-14	-38	16	2
Schleswig-Holstein	185	8	29	214
Thüringen	11	-17	30	41
West	49	(-24) ³⁾	6	55
Ost	12	17	26	38
Insgesamt	43	(-18)³⁾	9	53

¹⁾ Kernhaushalt

²⁾ Kassenkredite ab 2017 einschl. Wertpapiersschulden zur Liquiditätssicherung.

³⁾ Direkter Vorjahresvergleich aufgrund methodischer Änderungen nur eingeschränkt möglich.

Berechnung mit Einwohnerstand 31.12.2016

Eigene Zusammenstellung und Berechnungen nach der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Gleichwertige Lebensverhältnisse

Die Bundesregierung hat eine Kommission zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eingerichtet. Dies ist notwendig und richtig. Denn mittlerweile muss man sich wohl eingestehen, dass die Lebensverhältnisse in Deutschland nicht mehr „gleichwertig“ sind. In vieler Hinsicht sind aufgrund des starken Auseinanderdriftens von armen und reichen Kommunen die regionalen Unterschiede in der Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger so groß, dass auch der Bund handeln muss.

Gleichwertig – aber nicht gleich

Die Kommission soll dabei – so der Auftrag der Bundesregierung – systematisch vorgehen, indem sie sich zuerst auf ein gemeinsames Verständnis von Gleichwertigkeit einigt. Für den Deutschen Städtetag bedeutet Gleichwertigkeit ortsunabhängige Chancengerechtigkeit. Zukunfts- und Teilhabechancen dürfen nicht davon abhängen, in welcher Region Deutschlands jemand lebt. Dies deckt sich weitgehend mit den bislang bekannten Vorstellungen der Bundesregierung, die von „fairen Chancen auf echte Teilhabe“ spricht, die nicht vom Wohnort abhängen dürfen.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird maßgeblich beeinflusst von der Finanzausstattung einer Kommune. Die Möglichkeiten einer Kommune, egal ob im städtischen oder im ländlichen Raum, gerade in einem sozial herausfordernden Umfeld die notwendigen Leistungen erbringen zu können, hängen entscheidend von ihrer Finanzsituation ab. Wenn es beispielsweise um eine gute Kinderbetreuung geht, dann kann die Chancengerechtigkeit für Kinder und damit Gleichwertigkeit gefährdet sein, wenn die Stadt finanziell nicht in der Lage ist, ein quantitativ und qualitativ gutes Angebot sicherzustellen.

Bei der Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse geht es nicht um einen Gegensatz zwischen vermeintlich unterstützungsbedürftigen ländlichen Räumen und vermeintlich nichtunterstützungsbedürftigen Städten. Es ist keine „Stadt-Land-Debatte“ zu führen, sondern eine Debatte über strukturstarke und strukturschwache Räume. Gleichwertigkeitsprobleme können in verschiedenen politischen Handlungsfeldern auftreten. Um diese Themenfelder genauer zu beleuchten, hat die Bundesregierung die

Kommissionsarbeit in verschiedene Themenfelder aufgeteilt. Diese werden im nächsten Kapitel näher dargestellt. Es ist offensichtlich, dass innerhalb der Kommission auch über Finanzströme und deren regionale Ausdifferenzierung gesprochen werden muss. Denn die betroffenen Kommunen wollen durchaus für gleichwertige Lebensverhältnisse sorgen, sie können es eben nur nicht. Ein deutliches Zeichen hierfür sind die exorbitant hohen Kassenkredite vieler Kommunen. Auch zur Lösung dieser Problematik soll die Kommission Vorschläge erarbeiten.

Themenfelder

Der Kommissionsauftrag erstreckt sich über viele Themenfelder. Neben der Lösung der Kassenkreditproblematik zählt hierzu z. B. die Fortentwicklung des bisherigen Systems der Regionalförderung. Hier erwarten die Städte nicht nur seit längerem eine deutliche Mittelaufstockung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, sondern auch eine Ausweitung der förderfähigen kommunalen Maßnahmen.

Im Bereich des Wohnens erleben viele Städte einen Wohnungsmangel und gerade die strukturstarken unter ihnen einen nahezu ungebremsten Druck auf den Boden- und Wohnungsmarkt, der zu einer Verdrängung angestammter, geringer verdienender Bevölkerungsgruppen führt. Auch hier wird die Kommission Antworten finden müssen. Der Ansatz, dass die Kommission Beispiele guter Praxis suchen soll, wie flächendeckend beim Internet und der Mobilität gute Infrastruktur bereitgestellt werden kann, ist richtig. Eines wird deutlich werden: Die Mobilitäts Herausforderungen unterscheiden sich zwischen Stadt und Land ganz erheblich – leicht zu lösen sind sie nie.

Auch die soziale Daseinsvorsorge und die Bildungschancen für Kinder und Jugendliche werden in den Blick genommen, so z. B. die Pflege-Infrastruktur und das Gesundheitswesen, regionale Aspekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Ausbau der Kindertagesbetreuung. Die Ballungen von Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, Bildungsferne und noch nicht abgeschlossener Integration sind gerade für strukturschwache Städte kaum aufzulösen.

Die Erwartungen an die Kommission sind groß, das Thema sowohl fachlich als auch politisch hoch komplex. Der Deutsche Städtetag wird sich intensiv in die Kommissionsarbeit einbringen.

Hohe Kassenkredite sind kein abstraktes Finanzproblem. In Deutschland lebt jeder sechste Einwohner, jede sechste Einwohnerin in einer Kommune, die mehr als 1.000 Euro Kassenkredite je Einwohner schultern muss. 15 Millionen Menschen müssen also miterleben, dass seit Langem die Einnahmen ihrer Stadt, ihrer Gemeinde oder ihres Landkreises nicht ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu decken. Es dürfte offensichtlich sein, dass es in solch einer Situation nicht gelingt, die notwendigen und zu Recht von den Bürgerinnen und Bürgern erwarteten Leistungen zu finanzieren. Die Ergebnisse zeigen sich nicht nur in den viel zitierten Schlaglöchern in der Straße, sondern auch im Schulbereich, der Infrastrukturfürsorge oder bei der Stabilisierung von Problemvierteln. Zu Recht soll in der Kommission zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nach Lösungen gesucht werden.

Hohe Kassenkredite sind in mehrfacher Hinsicht ein Problem. Zunächst natürlich für die betroffenen Kommunen, ihre Bürgerinnen und Bürger: Keiner möchte sich ausmalen, wie sich ein absehbarer Anstieg der Zinsen auf die kommunalen Haushalte auswirkt. Aber auch Bund, Länder und die anderen Kommunen nehmen wahr, dass für sie selbst in den hohen Kassenkrediten ein hohes Risiko steckt: Falls eine einzelne Kommune aufgrund kurzfristiger Schwierigkeiten keinen Kreditmarktzugang bekommen würde, würden alle öffentlichen Haushalte in Mitleidenschaft gezogen.

Direkte und indirekte Wege möglich

Es ist keine Option, einfach abzuwarten und zu hoffen, dass es schon gut gehen wird. Das Altschuldenproblem muss gelöst werden und die Situation für eine Lösung ist denkbar günstig: Die Ressourcen hierfür sind bei Bund und Ländern vorhanden.

Das Altschuldenproblem kann direkt oder indirekt angegangen werden: Als indirekte Lösung bietet sich die Entlastung der Kommunen von Sozialausgaben an. Eine weitgehende Übernahme der Kosten der Unterkunft durch den Bund ist hier der richtige Weg. Die Hartz-IV-Reformen haben gerade bei Städten mit hoher Arbeitslosigkeit zu großen Mehrbelastungen geführt, die hierdurch abgebaut werden könnten. Mit Hilfe einer entsprechenden

Verfassungsänderung könnte sogar darauf verzichtet werden, dass in diesem Bereich mit einer höheren Bundesbeteiligung auch automatisch eine Bundesauftragsverwaltung erfolgt.

Eine direkte Lösung des Altschuldenproblems kann im Zusammenspiel von Bund, den betroffenen Kommunen und den jeweiligen Ländern erfolgen. Denkbar wäre beispielsweise eine neue „Gemeinschaftsaufgabe zur Entlastung strukturschwacher Kommunen von Altschulden“. Dieser Vorschlag erfüllt verschiedene zentrale Anforderungen: Für die kassenkreditbelasteten Kommunen wird das bestehende Zinsänderungsrisiko beseitigt, der Kreditmarktzugang bleibt gesichert und es ist eine ausreichende Unterstützung bei der Schuldentilgung vorgesehen. Darüber hinaus sind bei diesem Vorschlag die Bundeshilfen mit bestehenden oder geplanten Länderprogrammen kompatibel und wirken nachhaltig. Auch erfolgt die Unterstützung der kassenkreditbelasteten Kommunen allein durch den Bund und die betroffenen Länder: Diejenigen Länder, deren Kommunen nicht mit hohen Kassenkrediten belastet sind, werden weder direkt noch indirekt zur Finanzierung herangezogen.

Abwarten hilft nicht

Die derzeit gute wirtschaftliche Lage und die dementsprechende Situation der öffentlichen Haushalte birgt – trotz aller berechtigten Freude – auch eine Gefahr: Strukturelle Problemlagen werden überdeckt, eine Lösung wird verschleppt. Gerade bei den Altschulden besteht ein besonderes Risiko. Sobald sich die wirtschaftliche Lage deutlich verschlechtert, werden die finanzschwachen Kommunen diejenigen sein, die gleich in mehrfacher Hinsicht davon betroffen sein werden. Einnahmerückgänge, steigende Sozialausgaben und steigende Zinsausgaben bei einem hohen, zudem eher kurzfristig finanzierten Schuldenstand – dies alles wird dann zusammenkommen. Die Kommunen brauchen jetzt Lösungen.

Flüchtlingsfinanzierung unter neuen Voraussetzungen

Die Rahmenbedingungen der Flüchtlingsfinanzierung haben sich geändert. Anfangs standen die Ausgaben für die kurzfristige Unterbringung und Versorgung der geflüchteten Menschen im Vordergrund. Nachdem immer weniger Flüchtlinge neu ankommen, rückt in den Fokus, was notwendig ist, um die Flüchtlinge, die dauerhaft bleiben, zu integrieren. Das hat für die Kommunen auch in finanzieller Hinsicht große Bedeutung. Integrationsleistungen, wie beispielsweise Kinderbetreuung, Schulversorgung oder psychosoziale Leistungen müssen von den Kommunen finanziert werden. Daneben steigen die Ausgaben für die Unterkunftskosten für diejenigen Flüchtlinge, die anerkannt sind, aber noch nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Zudem nimmt die Zahl der Geduldeten stetig zu. Diese Menschen erhalten weiterhin Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die in der Regel die Kommunen finanzieren.

Die Regelungen zur Flüchtlingsfinanzierung sind bislang befristet und laufen im Jahr 2018 aus. Bund und Länder verhandeln derzeit über eine Fortsetzung. Dabei sind zwei Punkte von besonderem kommunalem Interesse. Bei der Fortführung der geltenden Regelung zur Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge durch den Bund treten Probleme auf, da eine Koppelung mit der sogenannten 5-Milliarden-Entlastung der Kommunen vorgenommen wurde. Zudem ist die Lücke in den Finanzierungsregelungen bezüglich der Geduldeten zu schließen.

Künstliche Grenzen behindern problemlose Fortführung

Die Übernahme der Kosten der Unterkunft für anerkannte Flüchtlinge durch den Bund ist eine fiskalpolitische Erfolgsgeschichte. Es wurde ein Weg gefunden, bei dem die notwendigen Mittel genau in denjenigen Kommunen ankommen, wo auch die entsprechenden Belastungen sind. Eine einfache Fortführung dieses Entlastungsmechanismus ist jedoch aufgrund des unglücklichen Zusammenspiels steigender Ausgaben und künstlicher Grenzen nicht ohne weiteres möglich.

Die Zusammenhänge sind kompliziert: Nach derzeitigen Regelungen darf die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft (für alle Bedürftigen,

nicht nur für anerkannte Flüchtlinge) nicht 50 Prozent oder mehr betragen. Sie muss darunter liegen. Andernfalls wäre zumindest nach geltender Gesetzeslage eine Bundesauftragsverwaltung die Folge.

Wenn nun die reguläre Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft verringert und die entsprechenden Gelder z. B. über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer an die Kommunen gegeben würden, träte diese Folge zwar nicht ein. Allerdings hätte dies Auswirkungen auf die Verteilung. Negativ betroffen wären die Kommunen mit besonders hohen Kosten der Unterkunft – also gerade diejenigen Kommunen, die am dringendsten auf die Gelder angewiesen sind.

Es gibt nur zwei Lösungsansätze. Entweder könnte man eine Bundesauftragsverwaltung in Kauf nehmen, die Städte wären hierzu bereit. Oder man könnte die künstliche Grenze von 50 Prozent Bundesbeteiligung, ab der eine Bundesauftragsverwaltung im Allgemeinen zwangsläufig ist, erhöhen. Der Bundesrat hat dies jüngst im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens gefordert.

Offene Finanzierungsfrage bei Geduldeten

Als im Jahr 2015 die Flüchtlingsfinanzierung in einem schnellen Verfahren geregelt wurde, hatte diese Gruppe in den damaligen Verhandlungen keine gesonderte Beachtung gefunden.

Mit der steigenden Zahl der Geduldeten und vor allem ihrer langen Verweildauer in Deutschland muss diese Regelung überarbeitet werden. Bund und Länder sind hier in der Verantwortung, sich an den Kosten zu beteiligen.

Flüchtlingsfinanzierung darf kein Streitthema werden

Gerade im Zusammenhang mit der Flüchtlingsthematik ist von allen Beteiligten ein hohes Maß an Kooperationsfähigkeit gefragt. Bei der ersten Runde der Flüchtlingsfinanzierung ist dies geglückt. Es muss auch bei der jetzt anstehenden Überarbeitung der Regelungen gelingen.

Die Grundsteuer ist eine gute Gemeindesteuer: Das Aufkommen aus der Steuer war bisher eine stets sehr verlässliche und stabile Einnahmequelle der Städte und Gemeinden. Über das gemeindliche Hebesatzrecht können die Einnahmen aus der Steuer zudem an die örtlichen Finanzbedarfe angepasst werden. Dabei belastet die Steuer alle Einwohner der Gemeinde gleichermaßen. Mit einem jährlichen Aufkommen von mehr als 14 Milliarden Euro pro Jahr ist die Steuer eine unverzichtbare Einnahmequelle der Städte und Gemeinden.

Allerdings haben es Bund und Länder über Jahrzehnte versäumt, den Immobilienbesitz regelmäßig neu zu bewerten. Als Konsequenz daraus wird die Grundsteuer heute auf Basis veralteter Grundstücksbewertungen erhoben. Im Jahr 2018 hat das Bundesverfassungsgericht Bund und Ländern eine Frist bis zum 31. Dezember 2019 gesetzt, die Bewertung der Grundstücke für die Zwecke der Grundsteuererhebung neu zu regeln. Nach der Neuregelung haben Bund und Länder dann nochmal fünf weitere Jahre, um die Reform umzusetzen und alle rund 35 Millionen Grundstücke in Deutschland neu zu bewerten.

Anforderungen an eine Reform

Die Kommunen fordern bereits seit Langem eine verfassungsfeste Reform der Grundsteuer. Für die Städte ist besonders wichtig, dass das bisherige Steueraufkommen dauerhaft gesichert und das gemeindliche Hebesatzrecht erhalten bleibt.

Die Bewertung der Grundstücke sollte sich wie bisher am Wert der Grundstücke orientieren, damit die Steuerbelastungen gerecht verteilt werden. Zugleich müssen die Bewertungsverfahren aber viel einfacher als bisher ausgestaltet werden.

Schließlich sollte die Grundsteuer weiterhin bundeseinheitlich geregelt werden. Das gilt insbesondere für die anzuwendenden Bewertungsverfahren. Voraussetzung dafür ist allerdings eine Grundgesetzänderung, mit welcher aufgekommene Zweifel am weiteren Fortbestand der Bundesgesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer ausgeräumt werden.

Bisher haben sich Bund und Länder trotz der engen Zeitvorgaben nicht auf einen Reformplan verständigen können. Die Länder streiten bereits seit Jahren ergebnislos über die Frage, mit welcher Methode zukünftig die Grundstücke bewertet werden sollen. Die Vorstellungen der Länder liegen noch immer weit auseinander. Zugleich gefährden neue Modelldebatten zusehends den fristgerechten Abschluss der Reform.

Bund und Länder müssen sich schnell einigen

Die Städte warnen eindringlich, dass ein auch nur zeitweiser Einnahmeausfall bei der Grundsteuer viele Kommunen zu erheblichen Ausgabenkürzungen zwingen würde. Die Kommunen brauchen bei den Grundsteuereinnahmen so schnell wie möglich wieder eine langfristige Planungssicherheit. Das erfordert ein klares Bekenntnis von Bund und Ländern, wie sie etwaige temporäre Grundsteuerausfälle der Kommunen ausgleichen werden. Betroffen von Kürzungen wären ansonsten vor allem die freiwilligen, also von den Städten frei gestaltbaren Aufgaben, wie etwa Wohnungsbau, Musik- und Volkshochschulen, Bibliotheken, Museen, Theater, die Sport- und Vereinsförderung, viele soziale Einrichtungen oder auch der Unterhalt von Grün- und Parkanlagen. Es ist klarzustellen, dass die Verantwortung für den verfassungswidrigen Zustand der Grundsteuer und die fristgerechte Bewältigung der Reformfordernisse bei Bund und Ländern liegt. Deshalb müssen der Bund und die Länder auch für alle Grundsteuerausfälle einstehen, falls die Reform nicht rechtzeitig gelingt.

Grundsteuerreform fordert auch Kommunen

Die Grundsteuerbewertung wird auch nach einer Reform von den Finanzämtern der Länder durchgeführt werden. Die Städte und Gemeinden werden wie bisher nur für die anschließende Erhebung der Grundsteuer zuständig sein. Die Hauptlast der Neubewertung tragen damit zunächst die Finanzämter der Länder. Trotzdem wird die notwendige Neubewertung auch die Kommunen vor neue Herausforderungen stellen. Es ist absehbar, dass die Kommunen zukünftig mehr grundstücksbezogene Informationen an die Finanzverwaltungen der Länder übermitteln müssen. Es bedarf insoweit einer zügigen Konkretisierung dieser neuen Anforderungen, damit die Kommunen rechtzeitig mit den verwaltungsseitigen Vorbereitungen beginnen können.

Der Deutsche Städtetag – die Stimme der Städte

Der Deutsche Städtetag ist die Stimme der Städte – und der kommunale Spitzenverband der kreisfreien sowie der meisten kreisangehörigen Städte in Deutschland. Als Solidargemeinschaft der Städte vertritt er die Idee der kommunalen Selbstverwaltung gegenüber Bund, Ländern, Europäischer Union, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Verbänden. Seine Arbeit und Dienstleistungen orientiert der Deutsche Städtetag vor allem an den Anforderungen und Interessen der unmittelbaren Mitgliedsstädte sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger.

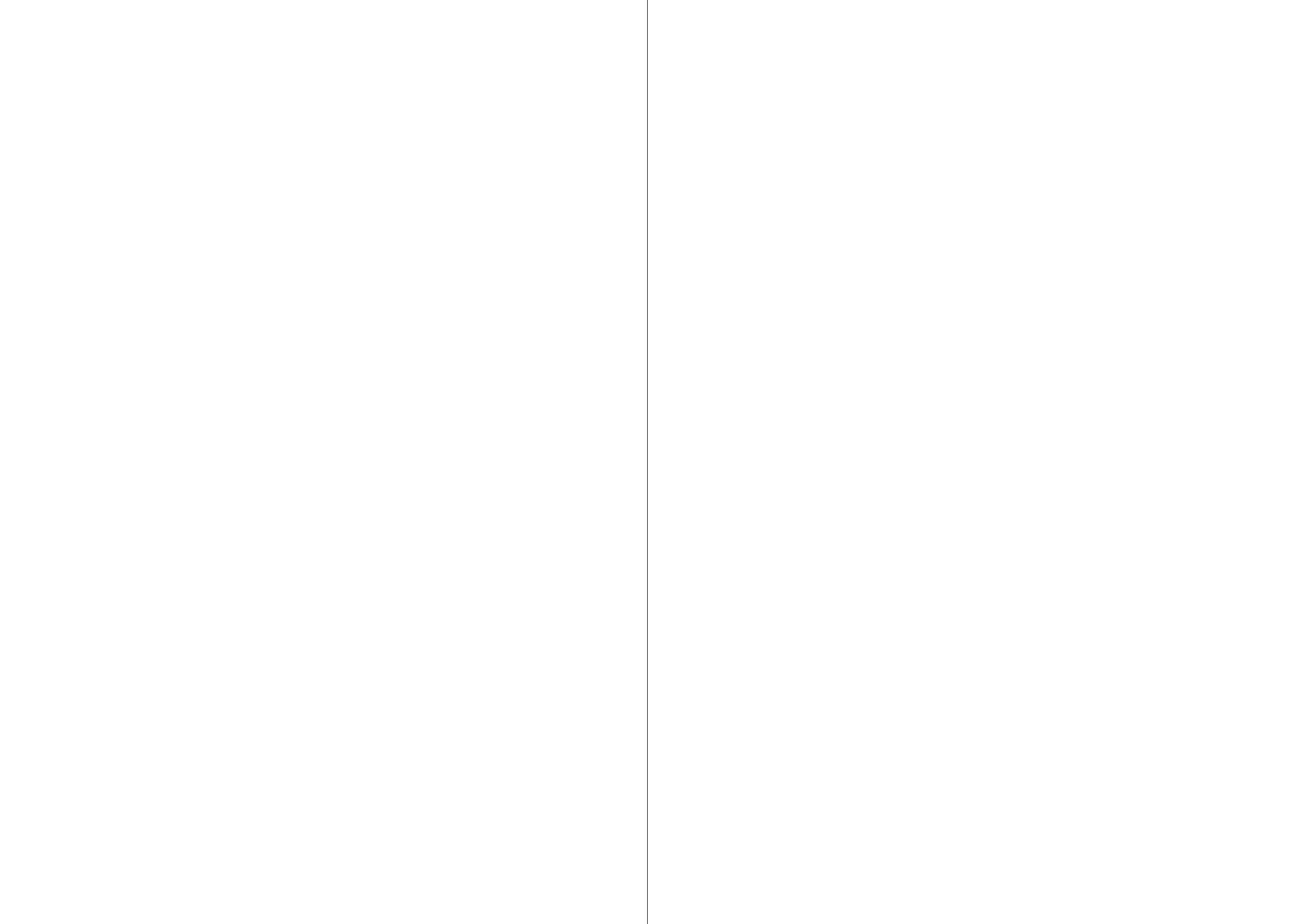
Im Deutschen Städtetag – dem größten kommunalen Spitzenverband Deutschlands – haben sich rund 3.400 Städte und Gemeinden mit fast 52 Millionen Einwohnern zusammengeschlossen. Rund 200 Städte sind unmittelbare Mitglieder, darunter alle kreisfreien Städte, einschließlich der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

Aufgaben

- Der Deutsche Städtetag vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Er nimmt die Interessen der Städte gegenüber Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Europäischer Union und zahlreichen Organisationen wahr.
- Der Deutsche Städtetag berät seine Mitgliedsstädte und informiert sie über alle kommunal bedeutsamen Vorgänge und Entwicklungen.
- Der Deutsche Städtetag stellt den Erfahrungsaustausch zwischen seinen Mitgliedern her und fördert ihn in zahlreichen Gremien.

Zentrale Ziele des Verbandes

Die Städte müssen handlungsfähig bleiben, denn sie erbringen einen Großteil der öffentlichen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger. Um hierbei wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden, sollten Bund und Länder die Städte als Partner begreifen. Für die Aufgaben der Kommunen muss die Finanzierung gesichert sein.



Deutscher Städtetag
Berlin und Köln, 2018
www.staedtetag.de