

# Engpässe trotz Milliardenüberschuss

## Kommunale Finanzen 2016

(B5/lkm) Deutschlands Kommunen wiesen 2016 einen Überschuss in Höhe von rund 5,4 Milliarden Euro aus. Laut Statistischem Bundesamt war das Plus damit 2,2 Milliarden Euro höher als im Vorjahr. Die Kommunalverbände aber geben keine Entwarnung: Trotz Überschuss bedürfe es einer grundlegenden Verbesserung der kommunalen Finanzsituation.



Obwohl sich der Finanzierungssaldo der Kommunen verbessert habe, reiche er nicht an die Überschüsse aus den Jahren 2007 und 2008 heran, gab der Städtetag zu bedenken.

Foto: B5/Tim Reckmann, Pixelio.de

Laut Statistischem Bundesamt (Destatis) stiegen die Einnahmen der Kommunen im vergangenen Jahr um sieben Prozent auf 247,1 Milliarden Euro an. "So positiv diese Entwicklung ist, so klar müssen wir aber auch sagen, dass ein solcher Überschuss über längere Zeit verstetigt werden muss, um die jahrelange kommunale Finanzmisere und den gewaltigen Investitionsrückstand abarbeiten zu können. Und nicht zuletzt: Die kommunalen Sozialausgaben explodieren förmlich!", mahnte Dr. Gerd Landsberg, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DSIGB).

Laut Landsberg bräuchten die Kommunen fast zehn Jahre solche Überschüsse, um den Schuldenberg für die kommunalen Kassenkredite abzubauen zu können. Diese belaufen sich gegenwärtig auf rund 50 Milliarden Euro.

Grund für das Einnahmepplus waren laut Destatis vor allem die Zuweisungen sowie Kostenerstattungen von Bund und Ländern gewesen. Im Vergleich zum Vorjahr wurden diese um zwölf Prozent auf 89,7 Milliarden Euro erhöht. Darunter machten die Schlüsselzuweisungen der Länder mit einem Anteil von 39 Prozent den größten Anteil aus. Das Plus bei den Steuereinnahmen um knapp sechs Prozent auf 89,8 Milliarden Euro ist den Statistikern zufolge vor allem auf den Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen um 9,7 Prozent auf 38,3 Milliarden Euro zurückzuführen.

### Ungenügende Finanzierung der Integration

Demkommunalen Einnahmepplus von sieben Prozent steht ein Ausgabenanstieg um 6,1 Prozent gegenüber. Sie betragen 2016 241,7 Milliarden Euro.

Besonders stark stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen an. Sie erhöhten sich um knapp zehn Prozent auf 59,3 Milliarden Euro. Besonders stark nahmen auch die der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu. Sie erhöhten sich um 76,5 Prozent auf 5,5 Milliarden Euro. Der Deutsche Städtetag betonte, dass die Kommunen angesichts der hohen Integrationskosten auch "weiterhin auf eine auskömmliche Finanzierung ihrer Integrationsanstrengungen angewiesen" seien. "Die bislang getroffenen Finanzierungsregelungen genügen dazu nicht", erklärte der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Helmut Dedy. Die Integration der Menschen in die Stadtgesellschaften werde noch

vielen Jahre dauern und eine Vielzahl an Maßnahmen erfordern, so Dedy weiter.

Leicht rückläufig waren wegen der günstigen Arbeitsmarktlage die kommunalen Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Sie reduzierten sich um knapp zwei Prozent auf 12,3 Milliarden Euro. Die günstigen Verhältnisse am Kreditmarkt ermöglichten zudem eine Reduktion der Zinsausgaben um 9,6 Prozent auf 3,6 Milliarden Euro.

Der Städtetag betonte, dass ein genauerer Blick auf die Zahlen des Statistischen Bundesamtes zudem zeige, dass die Unterschiede zwischen finanzstarken und strukturschwachen Städten und Regionen unverändert seien. So liege der Abstand etwa zwischen den Pro-Kopf-Investi-

tionen bayerischer Kommunen einerseits und nordrhein-westfälischer Kommunen andererseits bei mehr als 300 Euro. "Das Investitionsvolumen bayerischer Kommunen ist je Einwohner weit mehr als doppelt so hoch wie in Nordrhein-Westfalen", betont Dedy. "Die Zahlen unterstreichen, wie richtig und notwendig die Förderung der Investitionen strukturschwacher Kommunen durch den Bund ist."

### Großer Investitionsrückstand

Die Kommunalverbände machten darauf aufmerksam, dass der kommunale Investitionsrückstand in Höhe von 136 Milliarden Euro nach den Zahlen des KfW-Kommunalpanels 2016 zeige, dass trotz der Steigerung bei den kommunalen Investitionen noch keine Entwarnung gegeben werden könne. Zudem zeigt sich immer mehr, dass u. a. wegen der Planungs- und Personalkapazitäten in den Rathäusern, aber auch in den zu beauftragenden Privatunternehmen der Abbau des Investitionsstaus ein langjähriger Prozess sein werde. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben die Kommunen im vergangenen Jahr 25,8 Milliarden Euro für Sachinvestitionen ausgegeben, das waren 4,5 Prozent mehr als im Jahr 2015. "Auch wenn diese Steigerung zu begrüßen ist, reicht eine solche Investitionstätigkeit nicht aus, um den auf der kommunalen Ebene bestehenden erheblichen Investitionsstau abzubauen

zu können", so Dr. Hans-Günter Henneke vom Deutschen Landkreistag. Große Investitionslücken sieht der Landkreistag vor allem im Schulbereich, bei der Straßeninfrastruktur und bei der Versorgung mit medizinischen Leistungen, insbesondere in der Fläche.

### Neuordnung der Kommunalfinanzen notwendig

Der Landkreistag mahnte, dass die weitere Entwicklung der Kommunalfinanzen keineswegs frei von Risiken sei. Finanzielle Risiken ergäben sich bspw. aus den Integrationsaufgaben, aber auch insgesamt aus der

Entwicklung der Sozialausgaben. Die Entwicklung der Sozialausgaben verlaufe weiterhin ungebremst und übersteige die regulären Zuwächse der kommunalen Einnahmen deutlich. "Ohne auch jetzt wieder maßgeblichen Zuwendungen von Bund und Ländern droht eine deutliche Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation", zeigte sich Henneke überzeugt. Um das zu verhindern sei eine grundsätzliche Neuordnung der Kommunalfinanzen notwendig: "Weg von ständigen, punktuellen Zuwendungen, hin zu einer grundsätzlichen Lösung", forderte Henneke. Dazu sollten die Kommunen stärker als bisher an der Umsatzsteuer beteiligt werden. Diese Steuerbeteiligung sollte stärker nach der Einwohnerzahl, nicht nach der Wirtschaftskraft verteilt werden. So würden gerade die Kommunen mit hohen Sozialausgaben von vornherein besser ausgestattet.

## Neuer Förderrekord

### NRW.Bank-Finanzbericht 2016

(B5/lkm) Die NRW.Bank stellte kürzlich ihren aktuellen Finanzbericht vor. Im Jahr 2016 konnte die Förderbank für Nordrhein-Westfalen erneut eine sehr hohe Nachfrage nach ihren Förderinstrumenten verzeichnen. Mit einem Nettoneuzusagelumen in Höhe von 11,2 Milliarden Euro (Vj. 9,7 Mrd. Euro) hat sie das Ergebnis des Vorjahres noch einmal um 15 Prozent übertroffen.

"In NRW soll keine gute Idee an der Finanzierung scheitern", erklärte Eckhard Forst, seit 1. November 2016 Vorsitzender des Vorstands der NRW.Bank, auf der Jahrespressekonferenz. Das volumenstärkste Förderfeld "Wohnen & Leben" stieg um 32 Prozent auf 6,8 Milliarden Euro, das Förderfeld "Entwickeln & Schützen" um 13 Prozent – auf 1,3 Milliarden Euro. Das Förderfeld "Gründen & Wachsen" gab um neun Prozent auf drei Milliarden Euro nach.

"In diesem Jahr haben wir insbesondere das gefördert, was in Nordrhein-Westfalen am meisten fehlt: ausreichender sozialer Mietwohnraum und funktionierende Infrastrukturen", so Forst. Im Förderfeld "Wohnen und Leben" konnte die NRW.Bank einen starken Anstieg in allen Förderfeldern verzeichnen. "Wohnen und Leben" ist das Förderfeld, in dem wir das

größte Wachstum verzeichnen", erklärte NRW.-Bank-Vorstand Dietrich Suhlrie. Am stärksten legte das Förderfeld "Infrastruktur" mit einem Plus von 66 Prozent zu. Die Förderthemen "Wohnraum" und "Kommunen" verzeichneten jeweils ein Plus von 27 Prozent. Gut angenommen wurden hier auch die zinslosen Programme für Flüchtlingsunterkünfte. Mit insgesamt 372,5 Millionen Euro verzeichnete die Förderbank hier im Vergleich zum Vorjahr ein Plus von 55 Prozent.

Obwohl in NRW sehr viel gebaut werde, gebe es immer noch zu wenig Wohnraum, gab Suhlrie zu bedenken. Ursache sei vor allem der Engpass an verfügbarem Bauland. "Hier muss viel stärker über interkommunale Kooperationen nachgedacht werden. Die Kommunen können den Bedarf nicht alleine decken", mahnte der Volkswirt.

## Den nächsten Schritt gemacht

### Themenkanal "Haushalt und Finanzen"

(B5/gg) In den vergangenen drei Jahren wurde der Bundeskongress Haushalt und Finanzen parallel zum Verwaltungskongress "Effizienter Staat" ausgetragen. Ziel der räumlichen Zusammenlegung dieser beiden Behörden Spiegel-Veranstaltungen war es, den gegenseitigen Dialog zwischen Haushältern und Modernisierern zu intensivieren. In diesem Jahr wird nun der nächste Schritt vollzogen: "Haushalt und Finanzen" wird, neben "Digitale Verwaltung" und "Arbeit und Personal", einer der drei Themenkanäle sein, die im Rahmen des neu konzipierten Kongresses "Digitaler Staat" am 9. und 10. Mai in Berlin diskutiert werden.

Die Interdependenzen zwischen Haushalt und Digitalisierung sind zahlreich. Die Steuerung der Finanzen ist eine ganz wesentliche Stellschraube bei allen Digitalisierungsprojekten. Dies zeigt nicht zuletzt das Projekt IT-Konsolidierung Bund.

Aber auch originäre Haushalts- und Finanzthemen werden in zahlreichen Fachforen in Berlin Gegenstand der Diskussion sein. Etwa das Thema Zins- und Schuldenmanagement, zu dem u. a. Berlins Finanzsenator Dr. Matthias Kollatz-Alten und der ehemalige BA-Vorstand Heinrich Alt sprechen werden. Auch die "Förderung kommunaler Investitionen in der Praxis" ist Thema, u. a. mit Kölns Stadtkämmerin Gabriele C. Klug und Axel Papendieck, Experte von der KfW-Bank.

Dass Organisationen wie etwa der Hessische Rechnungshof und die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) neben der Prüfung auch immer mehr in beratender Funktion tätig sind, wird eine Diskussion zeigen, an der u. a. Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofes, und Christoph Gussow, stellvertretender Präsident der gpaNRW, teilnehmen werden.

Die Zukunft der Kommunen im Hinblick auf wichtige Weichenstellungen für das kommende Jahrzehnt wird im Rahmen einer Kämmerer-Diskussionsrunde erörtert. Weitere Informationen zum Themenkanal "Haushalt und Finanzen" sowie zur Gesamtveranstaltung "Digitaler Staat" stehen online unter [www.digitaler-staat.de](http://www.digitaler-staat.de) zur Verfügung.

### "Straßenunterhalt"

## Das Für und Wider der wiederkehrenden Straßenbeiträge

von Dr. Ulrich Keilmann

Die Aufrechterhaltung der Straßeninfrastruktur ist eine wichtige kommunale Aufgabe. Ihr Zustand trägt zur Attraktivität des Wirtschaftsstandorts bei. Auch die Bürger sind gegenüber einem schlechten Straßenzustand sensibel. Um den Ansprüchen an das kommunale Straßennetz gerecht zu werden, sind Ausgaben zu tätigen. Diese Ausgaben werden hauptsächlich aus Steuern und Straßenbeiträgen finanziert. Straßenbeiträge können wiederkehrend oder einmalig erhoben werden. Beide Varianten haben sowohl Vor- als auch Nachteile. Wiederkehrende Straßenbeiträge werden in regelmäßigen, meist jährlichen Abständen von allen Grundstückseigentümern eines Abrechnungsgebiets erhoben. Als Abrechnungsgebiet können homogene Teile (etwa einzelne Ortsteile) der Kommune dienen. Dies führt zu einer Verteilung der Belastung auf der höheren Zahl potenzieller Abgabenschuldner. Das "Wesen" des Beitrags als Geldleistung zur Möglichkeit der Inanspruchnahme wird dabei auf alle Mitglieder der Gemeinschaft verteilt und nicht nur auf diejenigen, die durch ihre Anliegenschaft unmittelbar vom Ausbau profitieren. Aufgrund der in der Regel jährlichen Erhebung fallen die wiederkehrenden Beiträge geringer aus als Einmalzahlungen bei entsprechender Ausbaumaßnahme.

### Wiederkehrende Beiträge: Vor- und Nachteile

Aus Sicht der Beitragsschuldner können jährlich regelmäßige Zahlungen weniger

belastend wirken und somit die Akzeptanz der Beitragserhebung erhöhen. Andererseits fordern die Beitragszahler die Umsetzung von Investitionsmaßnahmen auch "direkt vor der Haustür" ein.

Aus Sicht der Kommune ermöglichen regelmäßige Erhebungen ein langfristiges Straßenbaukonzept und Kontinuität beim Straßenbau mit positiver Folgewirkung für die gemeindliche Planung. Andererseits ist die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

Da in Hessen – anders als beispielsweise in Rheinland-Pfalz – nicht die Möglichkeit besteht, das gesamte Gemeindegebiet als Abrechnungsgebiet zu bestimmen, stehen die Kommunen vor der Herausforderung, rechtssichere Abrechnungsgebiete zu bilden. Hinsichtlich der Bildung von Abrechnungsgebieten hat das Bundesverfas-



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

Foto: B5/Hessischer Rechnungshof

sungsgericht entschieden, dass "die Bildung einer einzigen Abrechnungseinheit im gesamten Gemeindegebiet durch Satzung [...] dann gerechtfertigt [ist], wenn mit den Verkehrsanlagen ein Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist. Besteht ein solcher Vorteil wie in Großstädten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet nicht, läge in der Heranziehung aller Grundstücke zur Beitragspflicht eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte."

Bei der Bildung der Abrech-

nungsgebiete ist insbesondere die erstmalige Erfassung der Flächen mit verhältnismäßig hohem Aufwand verbunden. Sämtliche im jeweiligen Abrechnungsgebiet vorhandenen beitragspflichtigen Grundstücke sind zu identifizieren und mit einem zutreffenden Nutzungsfaktor zu bestimmen. Der Nutzungsfaktor berücksichtigt das Maß der Nutzung. Mit ihm wird die Grundstücks- bzw. Geschossfläche vervielfacht. In der Regel setzt sich der Nutzungsfaktor aus der Anzahl der auf dem Grundstück zulässigen bzw. vorhandenen Vollgeschosse und der Nutzungsart (etwa reine Wohnnutzung, gewerbliche oder landwirtschaftliche Nutzung) zusammen.

Darüberhinaus entsteht für die Pflege des Datenbestands sowie die jährliche Beitragserhebung ein dauerhafter Personalbedarf. Die erstmalig ermittelten Flächen müssen jedes Jahr geprüft, ergänzt und angepasst werden. Mögliche Änderungen an den Bestandsdaten ergeben sich durch mögliche Änderungen beim Nutzungsfaktor, dem Auslaufen der Übergangsregelung einzelner Grundstücke oder dem Zugang von Flächen aufgrund von Neubauten.

Die Vor- und Nachteile der wiederkehrenden Beiträge sind in nebenstehender Ansicht dargestellt.

Lesen Sie mehr zum Thema "Straßenunterhalt" im Kommunalbericht 2016, Hessischer Landtag, Drucksache 19/3908 vom 2. Dezember 2016, S. 300 ff. (abrufbar unter [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de)).

### Vor- und Nachteile der wiederkehrenden Straßenbeiträge

Aus Sicht der Kommune		Aus Sicht der Beitragsschuldner	
Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
- Langfristige Ausrichtung	- Konfliktpotenzial in der Anfangsphase	- Hohe Einmalbelastung entfällt	- Abweichen vom bekannten System
- Kein Hin- und Herbewegen notwendiger Baumaßnahmen	- Zusätzlicher Verwaltungsaufwand	- Keine Zufallsbelastung bei Kauf und Verkauf von Grundstücken	- Individuelle Erschließungssituation bleibt weitestgehend unberücksichtigt
- Kontinuität beim Straßenausbau		- Nur einfache Belastung bei mehrfach erschlossenen Grundstücken	- Auch Beiträge an klassifizierten Straßen (Kreis-, Landes- und Bundesstraßen)
- Verstetigung der Beitragshöhe			- Evtl. höhere Belastung größerer (Gewerbe-) Grundstücke

Graphic: B5/Dach, Quelle: eigene Berechnung