

TOP 19: Gemeindefinanzkommission

TOP 19.2: Finanzielle Lage der Kommunen

Beschluss:

1. Die IMK sieht angesichts der dramatischen Haushaltslage vieler Kommunen hohen Handlungsdruck, durch die Arbeiten der Gemeindefinanzkommission die Finanzsituation der Kommunen nachhaltig zu verbessern und damit die kommunalen Handlungsspielräume zu erweitern. Die aktuelle Haushaltslage der Kommunen ist durch folgende Faktoren geprägt:

- Kommunales Finanzierungsdefizit

Seit 2009 müssen die Kommunen in Deutschland als Folge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise wieder hohe Finanzierungsdefizite verkraften. Das kommunale Finanzierungsdefizit belief sich 2009 bundesweit auf 7,2 Mrd. Euro. Dieser Trend setzte sich im ersten Halbjahr 2010 fort: Mit 7,8 Mrd. Euro lag das Finanzierungsdefizit höher als im ersten Halbjahr 2009. Für das gesamte Jahr 2010 und die Folgejahre erwarten die Kommunen ein bundesweites Finanzierungsdefizit von jeweils rund 15 Mrd. Euro.

- Rückläufige Einnahmen

Wesentlich für die Entwicklung des kommunalen Finanzierungsdefizits waren die rückläufigen Steuereinnahmen der Kommunen. Diese gingen 2009 bundesweit im Vergleich zum Vorjahr um 11,4 % oder 8 Mrd. Euro auf 62,4 Mrd. Euro zurück und lagen im ersten Halbjahr 2010 mit 26,4 Mrd. Euro nochmals um 4,3% unter dem Betrag des ersten Halbjahrs 2009. Auf Grund des Rückgangs der Steuereinnahmen sanken die Einnahmen der Kommunen in Deutschland insgesamt im Jahr 2009 um 2,8 % auf 170,0 Mrd. Euro. Im ersten Halbjahr 2010 stagnierten die Einnahmen der deutschen Kommunen mit 76,8 Mrd. Euro (– 0,2%) auf dem Niveau des entsprechenden Vorjahreszeitraumes. An dieser Grundsituation ändern auch aktuelle Prognosen zum Wirtschaftswachstum 2010 und zur bevorstehenden Steuerschätzung 2011 nichts.

- Steigende Ausgaben vor allem im Bereich Soziales

Die Ausgaben der Kommunen in Deutschland erreichten 2009 177,2 Mrd. Euro (+ 5,9 %). Dabei stiegen allein die Ausgaben für soziale Leistungen um 4,6 % auf 40,3 Mrd. Euro. Im ersten Halbjahr 2010 mussten hierfür die Kommunen bundesweit bereits 21,2 Mrd. aufwenden (+ 8,1% gegenüber dem ersten Halbjahr 2009 mit 19,6 Mrd. Euro).

- Hohe Verschuldung

Die Verschuldung der Kommunen in Deutschland zum 31.12.2009 (Kreditmarktschulden und Kassenkredite) liegt mit rund 111 Mrd. Euro um 4,9 Mrd. Euro und damit um 4,6% über den Stand des Vorjahres. Damit ist die kommunale Verschuldung in den letzten 20 Jahren um fast 50 Mrd. Euro gestiegen (31.12.1989: 61,9 Mrd. Euro). Allein die Kassenkredite, die an sich der kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen dienen, haben sich in den letzten 10 Jahren mehr als verfünffacht (31.12.1999: rund 6,1 Mrd. Euro; 31.12.2009: 34,7 Mrd. Euro).

Dieser Trend hat sich im ersten Halbjahr 2010 fortgesetzt; in diesem Zeitraum sind die Schulden der Kommunen insgesamt in Deutschland um weitere 3,7 Mrd. Euro und damit um 3,3% auf 114,7 Mrd. Euro gestiegen.

Darunter hat sich der Anteil an Kassenkrediten auf 34,3% gesteigert. Eine zunehmende Anzahl von Kommunen kann somit ihre laufenden Ausgaben nicht mehr kontinuierlich durch laufende Einnahmen ausgleichen. Sie schließen die Finanzierungslücke regelmäßig durch Kassenkredite. Der weiter gestiegene Bestand an Kassenkrediten dokumentiert eine verfestigte Spreizung der Finanzsituation von finanzstarken und finanzschwachen Kommunen.

2. Die in der Kommission bislang erörterten Veränderungen der Gewerbesteuer führen zu einer Verschlechterung der kommunalen Finanzsituation.

Die IMK erwartet, dass die Kommission im Bereich der Kommunalsteuern nur Änderungen vorschlägt, die für die Kommunen nachhaltige positive Wirkungen auf die Finanzsituation zeitigen.

Das Grundgesetz garantiert den Kommunen eine auf die Wirtschaftskraft bezogene Steuer mit eigenem Hebesatzrecht. Die Gewerbesteuer ist die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden. Selbst im Rezessionsjahr 2009 machte die Gewerbesteuer mit bundesweit 25 Mrd. Euro (ggü. 23,9 Mrd. Euro ESt-Anteil) knapp 40 % der kommunalen Steuereinnahmen aus. Die Gewerbesteuer knüpft an den Betriebsbesitz eines Unternehmens und den Sitz der Betriebsstätte an. Sie kommt den Kommunen zugute, die sich um die Ansiedlung von Gewerbe bemühen. Die Gewerbesteuer ist das Band zwischen der örtlichen Wirtschaft und der Gemeinde; sie fördert die Bereitschaft der Gemeinde, Gewerbeflächen auszuweisen, sich um die Ansiedlung von Betrieben zu bemühen und die notwendige Infrastruktur bereitzustellen. An diesen Parametern mangelt es bislang dem Koalitionsmodell. Ob und inwieweit die beiden anderen Reformmodelle den in der Kommission vereinbarten Prüfkriterien entsprechen, wird von der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern auftragsgemäß noch zu prüfen sein.

3. Die Kommunen haben nicht nur ein Einnahmen-, sondern auch und gerade ein Ausgabenproblem. Sie müssen deshalb von überzogenen Standardvorgaben in allen kommunalen Aufgabenbereichen entlastet werden. Durch Standardabbau allein lassen sich die kommunalen Haushaltsprobleme jedoch nicht lösen.

Die Kommunen brauchen daneben eine Entlastung bei den Sozial- und Jugendhilfeausgaben. Die IMK erwartet deshalb von der Gemeindefinanzkommission konkrete Vorschläge zur Entlastung der Kommunen von diese belastenden Standards sowie Vorschläge für Änderungen der Bundesgesetzgebung zur Entlastung der Kommunen im sozialen Bereich. Die IMK bittet den Bundesminister des Innern, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass die Kommunen im Bereich der Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose, der Grundsicherung, der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege von den mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen finanziellen Aufwendungen deutlich entlastet werden.

Seit Jahren steigen die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen so rasch wie kein anderer Ausgabenblock und belaufen sich inzwischen bundesweit auf über 40 Mrd. Euro jährlich (reine Leistungsausgaben, vor Abzug von Landes- und Bundesbeteiligungen [2009 ca. 4,65 Mrd. Euro], korrespondierende sächliche und personelle Aufwendungen sind nicht enthalten). Allein im Jahr 2009 sind in Deutschland die kommunalen Kassenausgaben für soziale Leistungen um 1,8 Mrd. Euro (entspricht 4,9%) gewachsen. Insbesondere die Kosten der Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose, die Kosten für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Ausgaben der Jugendhilfe, die Kosten für die Eingliederung von Menschen mit Behinderungen sowie die Kosten der Hilfe zur Pflege sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Für die Jahre 2010 bis 2013 erwarten die Kommunen einen weiteren Anstieg. Weitere Ausgabensteigerungen sind auch bei den öffentlichen Ausgaben für den Ausbau und den Betrieb von Kindertageseinrichtungen zu erwarten, die mittlerweile die 15 Mrd. Euro-Marke (vor Abzug der Gebühreneinnahmen) überschritten haben. Für alle Ausgabenblöcke gilt, dass sie auf bundespolitischen Vorgaben beruhen, Rechtsansprüche umsetzen und von den Kommunen in weiten Bereichen nicht oder nur unmaßgeblich beeinflusst werden können.

4. Die IMK unterstützt Überlegungen in der Gemeindefinanzkommission, die Kostenwirksamkeit für die Kommunen bei Gesetzesvorhaben des Bundes stärker in den Blick zu nehmen und verlässlich zu berechnen.

Dabei sollte insbesondere die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer länderbezogenen Kostenfolgenabschätzung aufgegriffen werden.

In der vierten Sitzung der Arbeitsgruppe "Rechtsetzung" der Gemeindefinanzkommission am 17. September 2010 wurde vor allem das Thema einer verbesserten Gesetzesfolgenabschätzung im Bereich von Steuerrechtsänderungen und Zweckausgaben erörtert, welche die Kommunen im Besonderen belasten. Die Forderung nach einer solchen länderbezogenen Kostenfolgeabschätzung für Zweckausgaben wird vom Bund geprüft. Zwar mag die Ermittlung dieser Kostenfolgen für die Länder- und Kommunalebene mit einem gewissen Aufwand verbunden sein. Gleichwohl kann es insbesondere für Gesetzgebungsvorhaben mit hoher finanzieller Belastung der Kommunen sinnvoll erscheinen, eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung mit vorheriger Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene durchzuführen.

5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, den Vorsitzenden der Gemeindefinanzkommission über den Beschluss zu unterrichten.

Protokollnotiz MV, SN, SH und TH:

Die genannten Länder treten für den Erhalt und für die Verstetigung der Gewerbesteuer ein.

Protokollnotiz BE, BB, HB, NW, RP, ST:

Die genannten Länder stellen fest, dass die Gewerbesteuer eine unverzichtbare Einnahmequelle der Kommunen ist. Sie halten es für erforderlich, die Gewerbesteuer nicht nur beizubehalten, sondern darüber hinaus ihre Weiterentwicklung insbesondere durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage zu erreichen.

Die genannten Länder lehnen darüber hinaus den Vorschlag ab, den Kommunen ein Zu- und Abschlagsrecht auf die Einkommensteuer einzuräumen. Zum Einen ist davon keine grundlegende Verbesserung der Finanzlage der Kommunen zu erwarten und zum Anderen würden Zuschläge die Standortnachteile finanzschwacher Kommunen noch verstärken.