



Finanzierung der Städte

Professor Dr. Martin T. W. Rosenfeld

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Forschungsabteilung Stadtökonomik

**Fachforum zur Konversion in Darmstadt –
Zukünftige Quartiere in der Stadt**
[Teilforum „Immobilie und Ökonomie“]
24. September 2010, Darmstadt



Agenda

A. Motivation des Vortrags

B. Relevante Zukunfts-Tendenzen mit Auswirkungen auf Stadtentwicklung und ihre Finanzierung

C. Status quo der kommunalen Finanzierung in Deutschland

D. Maßnahmen zur Reform auf der Bundesebene

E. Innovative Finanzierungen auf der kommunalen Ebene

F. Fazit



Motivation (I): Stadtentwicklung als wesentlicher Bereich der staatlichen Wirtschaftspolitik

- Städte als Kristallisationspunkte des Standortwettbewerbs und Brennpunkte von neuen Tendenzen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung
- *“... it is in cities that new goods and services are first created”* [Jane Jacobs 1969, p. 9]
- Städte als Zentrale Orte und Anbieter zentralörtlicher Leistungen (mit Spillovers)
- Kommunen sind zuständig für Allokation des Faktors Boden / Immobilienentwicklung

Motivation (II): Stadtentwicklung als Instrument der Städte

- Wohlstand einer Stadt (Wirtschaftsleistung, soziale Lage, kommunale Infrastrukturangebote), ihr Image und ihre Position im Städtesystem hängen (auch) von Maßnahmen der Kommunalpolitik ab



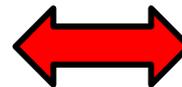
Ansiedlungsförderung

- „Lokal passende“ Firmen, Einwohner, Einrichtungen -

Nicht-
baubezogene
Maßnahmen
(z. B. Kultur-
Angebote)



Baupolitik und
Erschließungs-
Investitionen,
ggf. Bausub-
ventionierung



Verfügbare kommunale
Finanzmittel (und ihre
Refinanzierung)

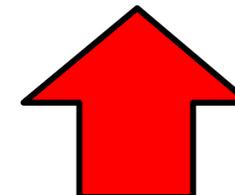
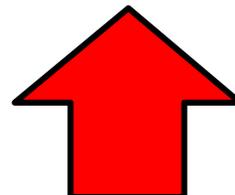
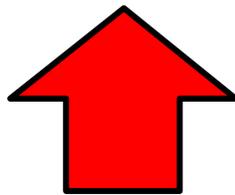


Motivation (III): Keine Stadtentwicklung ohne nachhaltige Finanzierung!

Originäre
Finanzkraft
(Steuern, Beiträge,
Gebühren)

Schlüssel-
zuweisungen
&
Dotationen

Kredit-
aufnahme
&
PPP



Wirtschaftsleistung,
Einwohner,
Qualität
kommunaler
Angebote

Originäre
Finanzkraft,
Einwohner,
„Ermessen“
der Länder

Originäre
Finanzkraft
und Wirt-
schaftsleistung
(längerfristig)



Relevante Zukunfts-Tendenzen mit Auswirkungen auf Stadtentwicklung und ihre Finanzierung

„natürliche“ Veränderungen	politisch gewollte Veränderungen
abnehmende / alternde Bevölkerung → Verstärkung räumlicher Differenzierungen → Zunehmender Standortwettbewerb → Ausschöpfung vorhandener Potentiale → Stadtumbau → Kostenremanenz	Begünstigung räumlicher Differenzierungen zugunsten wachsender Metropolregionen
Globalisierung → Zunehmender Standortwettbewerb → Relevanz von Ballungsvorteilen wächst → Bedeutung der „Kreativen Klasse“ und der Hochschulen → Kooperations-Bedarf	
Wertewandel → private Initiativen für Daseinsvorsorge → neue Wohnformen	Begünstigung von Privatisierungen aufgrund von Effizienzaspekten
Steigende Energiekosten	Regenerative Energien / Energieeinsparung / Ziel der CO ₂ -Reduzierung → EASE-Projekt des IWfH



Aktuelle Situation der kommunalen Finanzierung in Deutschland

- Reformstau: keine Veränderung seit der Gemeindefinanzreform 1969/70 ...
- ... an einer unzureichenden Zahl von Reformvorschlägen kann dies nicht liegen!
- kritische Finanzlage / hohe Verschuldung zahlreicher Städte – von Nachhaltigkeit keine Spur!



Aktuelles System der kommunalen Einnahmen in Deutschland

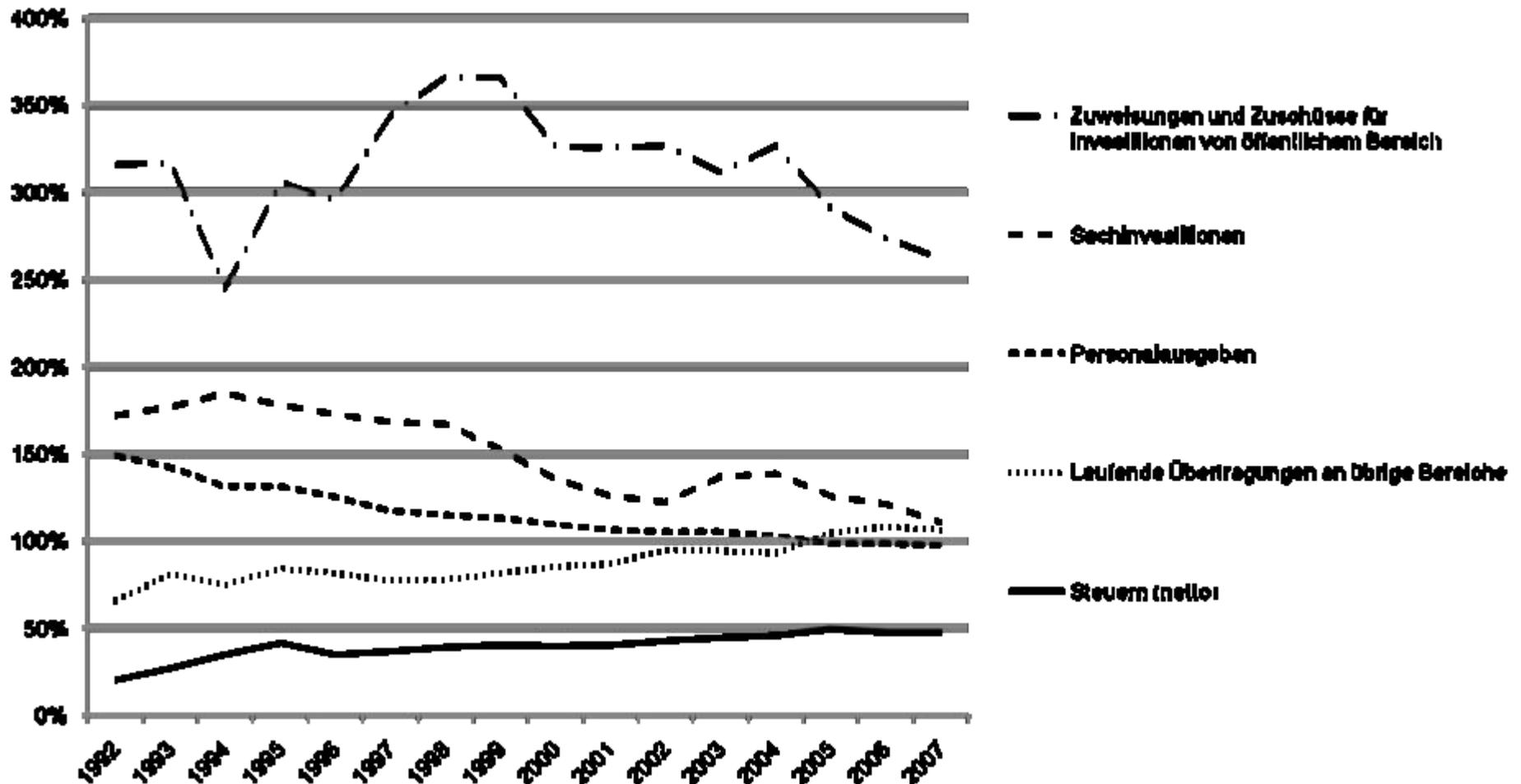
Ausgewählte Einnahmen im Jahr 2008, in Mrd. € (Anteile in %)

(Quelle: Finanzbericht 2010)

	ABL, ohne Stadtstaaten	NBL, ohne Stadtstaaten
Steuern	63,3 (43 %)	7,1 (25 %)
darunter:		
Anteile an ESt und USt	26,4 (18 %)	2,7 (9 %)
GewSt	27,9 (19 %)	3,2 (11 %)
GrSt	8,3 (6 %)	1,2 (4 %)
Gebühren	13,7 (9 %)	2,0 (7 %)
Laufende Zuweisungen ohne Zweckbindung	25,5 (17 %)	9,7 (34 %)
Investitionszuweisungen	4,8 (3 %)	2,9 (10 %)
Sonstige Einnahmen	25,1 (17 %)	3,9 (13 %)



Kommunale Einnahmen in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland (= 100 %); Euro je Einwohner





Anforderungen an ein nachhaltiges System kommunaler Einnahmen heute kaum erfüllt

- **Steuern** mit „örtlicher Radizierbarkeit“ – keine Transfers!
- Förderung der Wirtschaftsentwicklung
- **Berücksichtigung der relevanten Zukunftsentwicklungen**
- Steuerzahlung unterschiedlicher Nutzergruppen zur Lenkung der Entscheidungen der Kommunen / der privaten Akteure („Interessenausgleich“)
- Fühlbarkeit der Besteuerung
- (horizontale) Transferzahlungen (Finanzzuweisungen) nur zur Abgeltung von Spillovers / zur Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Interessen
- Transparenz der Finanzierungs-Regelungen
- Reduzierung der Verschuldung



Staatliche Reformmaßnahmen (1): Ausbau der kommunalen Einkommensteuer

- direkte (Quasi-)Zahlungen der Firmen / Haushalte an die Kommunen senken Fiskalillusionen / Kontrollkosten und verbessern den „Interessenausgleich“ → mehr Orientierung der Kommunen an den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger!
- Abschaffung der Plafondierung (Kappungsgrenze) erhöht kommunale Anreize für Maßnahmen zugunsten der „Kreativen Klasse“



Staatliche Reformmaßnahmen (2): Ausbau der kommunalen Grundsteuer

- Aktuelle Bewertung des Grundvermögens sowie höhere Steuersätze bewirken
 - Verstärkung der Relevanz (privater) Grundeigentümer für die Kommunen, etwa beim Stadtumbau (weniger Relevanz der kommunalen Wohnungsfirmen)
 - Mehr Relevanz hochwertiger Immobilien
 - Abbau von Leerstand in Innenstädten, Revitalisierung von Brownfields (Mobilisierung von Grundvermögen)
 - Kompakte Stadt



Staatliche Reformmaßnahmen (3): Ergänzung der Gewerbesteuer durch Wertschöpfungsabgabe von (para-) staatlichen Einrichtungen (z. B. Hochschulen)

- mehr Interesse der Städte an Hochschulen
(et vice versa)
- Einbindung der Hochschulen und
Wissenschaftseinrichtungen in die Stadtentwicklung



Staatliche Reformmaßnahmen (4): Allgemeine Verbreiterung der Gewerbesteuer

- Ertrags- und Konjunkturabhängigkeit reduzieren (im Status quo: negative Effekte für strukturschwache Kommunen)
- Tendenz zur dezentralen Energieerzeugung: Wertschöpfung vor Ort noch stärker in die Gewerbesteuer einbeziehen
- Immobilieneigentümer können durch Engagement im Bereich dezentraler Energieerzeugung die Wertschöpfung vor Ort stärken



Staatliche Reformmaßnahmen (5): Planungswertausgleich?

- Abschöpfung von Wertsteigerungen infolge kommunaler Maßnahmen durch die Städte?
- ... müssen dann auch Wertminderungen kompensiert werden?



Staatliche Reformmaßnahmen (6): Umlenkung im Kommunalen Finanzausgleich

- Reduktion des KFA-Volumens zugunsten höherer kommunaler Steueranteile, Abbau der Zuweisungs-Abhängigkeit
- Senkung der Ausgleichsintensität (mit der Folge rückläufiger Einnahmen peripherer Kommunen) bremst automatische Zunahme der Transfers für erodierende Regionen
- Abbau der Komplexität, mehr Transparenz durch 3 Transferarten (Zentralitätstransfers, Kompensatorische Transfers, Aktivierende Transfers)
- Finanzierung von zentralörtlichen Leistungen (mit Spillovers) qua Blockgrants?



Noch: Reformmaßnahmen (6): Umlenkung im Kommunalen Finanzausgleich

- Konzentration auf „Erhaltungs“- und „Aufwertungsstädte“
- „Demographischer Faktor“ zur Kompensation von Kostenremanenzen ist problematisch!
- Bindung von zweckgebundenen Zuweisungen (ZZ) in bestimmten Bereichen an interkommunale Kooperation und Konzeptionen, speziell bei explizitem Verzicht auf eine Einrichtung
- ZZ zur Belohnung einer Integration von Migranten / Schulabbrechern in den Arbeitsmarkt (Verhaltens- statt Verwendungszwecke fördern!)



Reformmaßnahmen (7): Weitere Gebiets- und Verwaltungsreformen?

- Kaum Senkung der kommunalen Kosten durch größere Kommunen (IWH-Studie für Sachsen-Anhalt)
- Kaum Realisierung größerer Investitionsprojekte durch „Finanzkraftballung“ in größeren Kommunen (IWH-Studie für Sachsen-Anhalt)
- Einsparungen eher zu erwarten durch Abbau von Regulierungen der Kommunen durch Land und Bund



Innovationen auf der kommunalen Ebene (1): Interkommunale Kooperation

- Veränderung der Stadt-Umland-Beziehungen, Beispiel „Kulturraumgesetz“ in Sachsen
- Horizontaler Finanzausgleich auf freiwilliger Basis?
- Gemeinsame Nutzung kommunaler Einrichtungen, z. B. Theater und Orchester
- „Metropolregionen“ mit internen Finanzausgleichs-Regelungen?



Innovationen auf der kommunalen Ebene (2): Abbau von Quersubventionierungen, Privatisierung von kommunalen Firmen

- Förderung der „kompakten Stadt“ durch Ortspreise bei Infrastrukturleistungen
- Abbau von Fehlallokationen / Überversorgung in bestimmten Bereichen
- ggf. soziale Abfederung durch Subjektförderung (Gutscheine)
- Förderung von Maßnahmen zur Senkung des Energieeinsatzes



Innovationen auf der kommunalen Ebene (3): Intralokale Differenzierung der Grundsteuer

- Aufteilung der GrSt-Erträge zwischen Kommunen und
BIDs und HIDs
 - höheres Interesse der Grundeigentümer an
Quartiersentwicklung (Bereitstellung von
Gemeinschaftsgütern)!
 - Finanzierungsinstrument für Kollektive innerhalb der
Städte / neue Stadt-Distrikte zur Bereitstellung
besonderer Amenities (mit Ausschlussprinzip?)



Innovationen auf der kommunalen Ebene (4): PPP als Ausweg?

- PPP sollten erfolgen, wenn private Partner zu einer kostengünstigeren Versorgung (aufgrund des Zugangs zu bestimmten Ressourcen oder technischem Wissen) beitragen können
- weiterer Vorteil: Anreize des Betreibers, die Infrastruktur präferenzgerecht zu gestalten und zu pflegen
- Wirkung auf Handlungsfähigkeit der Kommunen entspricht der Kreditaufnahme (weniger frei verfügbare Mittel) ...
- ... es sei denn, die Investition ist mit zusätzlichen Einnahmen (z. B. Maut) verbunden (dies bedeutet aber eine implizite Erhöhung der Staatsquote)!



Noch: Innovationen auf der kommunalen Ebene (4): PPP als Ausweg?

- Verkauf eines gesamten Entwicklungsgebiets an ein privates Unternehmen – ist das noch PPP oder der Einstieg in eine „Gated Community“?
- Finanzierung der Infrastruktur durch Einnahmen aus Verkauf von Einzelimmobilien
- ... aber wie soll der laufende Betrieb finanziert werden, z. B. durch miet-ähnliche Abgaben an das private Unternehmen? Geht das ohne ein Quasi-Parlament?



Innovationen auf der kommunalen Ebene (5): Mut zur Subsidiarität

- Kommunen können gezielt auf „Verführung“ durch Zweckzuweisungen verzichten und eher den eigenen Prioritäten folgen ...
- ... das hat natürlich zur Voraussetzung, zunächst einen langfristigen Strategieplan zur Stadtentwicklung aufzustellen!
- Subsidiarität auch bei der Wohnraumförderung: eher Subjekt- statt Objektförderung!



Kommunale Kosten-Nutzen-Rechnungen im Rahmen von Neuerschließungs-Maßnahmen (beim gegebenen Finanzierungssystem)

- Zusatzeinnahmen durch Attrahierung zusätzlicher Einwohner und Unternehmen bewirken Teil-Refinanzierung via Einkommensteuer / KFA
 - aber bei gegebener Ausgleichsintensität des KFA kommt es nur bedingt zu Mehreinnahmen!
 - soweit Einwohner aus dem Umland in die kompakte Stadt zurückkehren, kommt es zum Problem der Kosten-Remanenz, was auch für die Kernstadt zu Lasten führen kann



Fazit:

- Reform der Kommunalfinanzen könnte die Städte für Bewältigung der Zukunftsaufgaben fit machen
- politökonomische Faktoren (Nutzen aller Akteure aufgrund des Status quo) sprechen gegen Möglichkeit einer nachhaltigen Reform
- deshalb sollten Kommunen selbst neue Lösungswege suchen
- zudem: private Initiativen als Ansatz zur Problemlösung / Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip:
 - Firmen können Stadtentwicklungsprojekte und soziale Aufgaben übernehmen
 - private Fonds der Stadtentwicklung schaffen, um unabhängig von kommunalen Haushalten agieren zu können



3rd Halle Forum on Urban Economic Growth

**„Cooperation Between Firms and Municipalities
as Drivers of Urban Economic Growth?
Theoretical Approaches and Empirical Evidence“**

December 2 and 3, 2010

-- Halle an der Saale --



Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Martin T.W. Rosenfeld
Institut für Wirtschaftsforschung Halle
The Halle Institute for Economic Research [IWH]
Forschungsabteilung Stadtökonomik
Kleine Merkerstraße 8
D-06108 Halle a.d. Saale | Germany