

## Zwischen Daseinsfürsorge und Wirtschaftlichkeit – die öffentlichen Finanzen der Stadt Frankfurt am Main und weiterer deutscher Großstädte

Timo Lepper

Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland hat Verfassungsrang (Grundgesetz, Artikel 28, Absatz 2). Jedoch gelten die Kommunen verfassungsrechtlich nicht als eigene Staatsebene, sondern als Verwaltungseinheiten der Länder. Dies zeigt sich ebenso im Bereich der kommunalen Finanzwirtschaft. Die finanzwirtschaftliche Autonomie der Kommunen ist sowohl durch explizite Regeln (deren Einhaltung wird durch die Aufsichtsorgane der Länder überwacht) als auch durch die eingeschränkte Ertragshoheit (insbesondere im Bereich der Steuern) begrenzt.

Auf lokaler Ebene erfüllen die Kommunen die Aufgaben des Staates und erbringen vielfältige Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, insbesondere solche, die der grundlegenden Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen dienen (öffentliche Daseinsfürsorge). Die Gemeinden bewegen sich dabei im Spannungsfeld zwischen kommunalen (Pflicht-)Aufgaben und den gesetzlich festgesetzten fiskalischen und haushälterischen Grundsätzen und Rahmenbedingungen.

Sämtliche ökonomischen Aktivitäten der öffentlichen Hand auf lokaler Ebene, die Einnahmen, die Ausgaben und die Schulden der Gemeinden, müssen im Voraus geplant und in einem demokratischen Verfahren offengelegt und verabschiedet werden.

### Der fiskalische Zyklus am Beispiel der Stadt Frankfurt

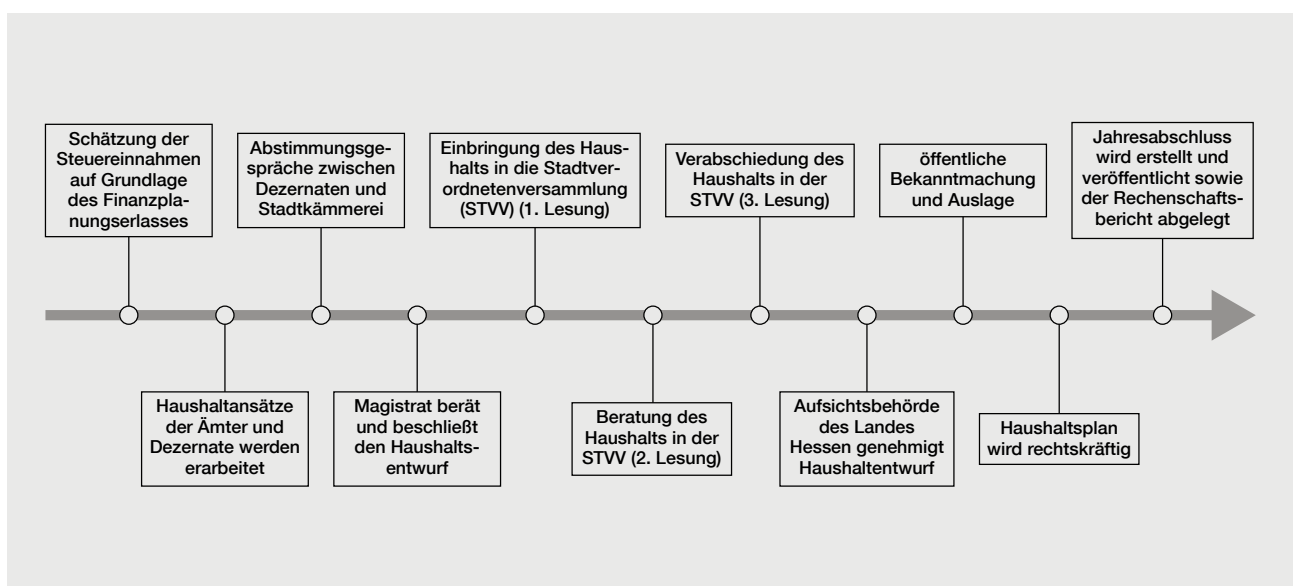
Alle Einnahmen und Ausgaben der Stadt Frankfurt am Main müssen für jedes (Haushalts-)Jahr in einem sogenannten Haushaltsplan aufgestellt werden. Aus diesem Haushaltsplan muss erkennbar sein, für welche Zwecke die Einnahmen benötigt beziehungsweise ausgegeben werden.

Die Hessische Gemeindeordnung schreibt sowohl die Aufstellung eines Haushaltsplanes als auch weitere explizite Regeln und Grundsätze für das kommunale Haushaltswesen vor. Es bestehen zwei Kernelemente: Zum einen hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu führen, dass die Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist und zum anderen soll der Haushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein.

Der Haushaltsplan dient unter anderem dem Parlament, das ihn als Satzung verabschieden muss, als Kontrollinstrument. Der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main ist daran gebunden und kann nur in diesem finanziellen Rahmen planen und handeln.

Bis der Haushalt beschlossen und verabschiedet ist, sind viele Schritte nötig (siehe Abbildung 1). Im Grunde ist die Haushaltsaufstellung und -verabschiedung ein zyklischer Prozess.

Abb. 1 So entsteht der Frankfurter Haushalt



Zur Aufstellung eines Haushalts liefern zunächst die Ämter beziehungsweise Dezernate Informationen über die erwarteten Einnahmen und Ausgaben, die sogenannten Ansätze. Die Steuereinnahmen, als zentrale Komponente der erwarteten Erträge, werden auf Grundlage des Finanzplanungserlasses des Landes Hessen für die Stadt Frankfurt berechnet. Die für den Entwurf des Haushalts notwendigen Informationen laufen in der Stadtkämmerei zusammen.

Der erste Entwurf des Haushalts, der die zu erwartenden Erträge und Aufwendungen der Stadt darstellt, wird durch den Magistrat beraten und beschlossen. Das Haushaltsrecht übt die Stadtverordnetenversammlung aus, sie berät und verabschiedet in mehreren Lesungen den Haushaltsentwurf. Der verabschiedete Haushalt ist für die jeweiligen Dezernate und Ämter der Stadt verbindlich. Damit der Haushaltsplan Rechtskraft erlangt, müssen die Aufsichtsbehörden des Landes Hessen diesen genehmigen und er muss öffentlich bekannt gemacht sowie ausgelegt werden. Dies hat direkte Konsequenzen. Solange dieser Prozess nicht abgeschlossen ist, unterliegt die Gemeinde der vorläufigen Haushaltsführung. Ausgaben, Investitionen und Kreditaufnahmen sind begrenzt.

Nach Abschluss jedes Haushaltsjahres ist die Gemeinde dazu verpflichtet, einen Jahresabschluss anzufertigen. Die Gegenüberstellung von Haushaltsplan und Jahresabschluss ermöglicht es, die

geplanten Soll-Werte des Haushalts mit den Ist-Werten der Jahresabschlüsse zu vergleichen.

**Der Haushalt der Stadt Frankfurt am Main wächst kontinuierlich an**

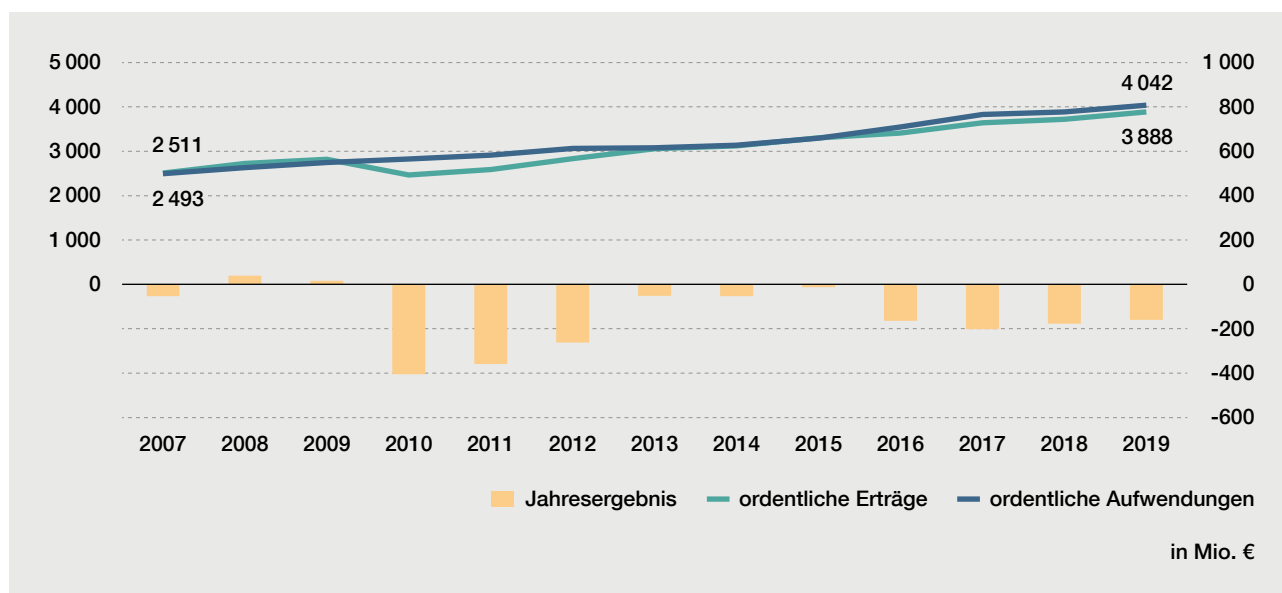
Der Haushaltsplan der Stadt Frankfurt am Main sah für das Jahr 2019 Ausgaben von insgesamt 4,04 Milliarden Euro vor (siehe Abbildung 2). Die Erträge wurden mit 3,88 Milliarden Euro geplant. Im Jahr 2007<sup>1</sup> lagen diese Werte bei 2,49 Milliarden Euro und 2,51 Milliarden Euro. Dies ist eine Steigerung der geplanten Ausgaben um 62,1 beziehungsweise der geplanten Einnahmen um 54,8 Prozent.

Als Jahresergebnis wird der Saldo aus Erträgen und Aufwendungen bezeichnet. Fallen die Erträge größer aus als die Aufwendungen, spricht man von einem Jahresüberschuss, in dem umgekehrten Fall von einem Jahresfehlbetrag.

Von 2007 bis 2019 haben die Jahresergebnisse der Haushaltspläne der Stadt Frankfurt am Main im Durchschnitt einen jährlichen Fehlbetrag von 141,96 Millionen aufgewiesen. In lediglich zwei der 13 betrachteten Haushaltsjahre wurde mit einem Jahres-

<sup>1</sup> Der hier gewählte Betrachtungszeitraum beschränkt sich auf die Jahre nach der Umstellung des Rechnungswesens der Stadt Frankfurt am Main von der Kameralistik auf die Doppik (doppelte Buchführung) wegen der ab diesem Zeitpunkt bestehenden Konsistenz und Verfügbarkeit der Daten.

**Abb. 2 Eckwerte der Haushaltspläne der Stadt Frankfurt am Main 2007 bis 2019**



Quelle: Stadtkämmerei.

überschuss geplant. Der höchste Fehlbetrag lag bei 404,50 Millionen Euro im Jahr 2010, der höchste Überschuss bei 39,32 Millionen Euro im Jahr 2008.

## Erträge deutlich volatiler als Aufwendungen

Im Jahresabschluss werden die finanzwirtschaftlichen Ergebnisse eines (Haushalts-)Jahres dargestellt. Die faktischen Erträge der Stadt Frankfurt am Main sind von 2007 bis zum Jahr 2019 von 3,32 Milliarden Euro auf 4,09 Milliarden Euro um rund 23,3 Prozent gewachsen (siehe Abbildung 3). Die Aufwendungen haben sich im gleichen Zeitraum um 53,5 Prozent auf 4,19 Milliarden Euro gesteigert. Die Aufwendungen sind dabei kontinuierlich gewachsen, während sich die Erträge vorrangig in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise stark reduzierten, bevor diese ab dem Jahr 2011 wieder deutlich angestiegen sind.

In fünf der betrachteten 13 Jahre war das Jahresergebnis positiv und es wurde jeweils ein Jahresüberschuss erzielt.

Die Jahresergebnisse, die einen Fehlbetrag aufwiesen, summieren sich zu rund 1,26 Milliarden Euro, während sich die Jahre mit einem Überschuss zu 1,55 Milliarden Euro aufsummieren. Trotz steigender Aufwendungen und schwankender Erträge zwischen den Jahren 2007 und 2019 waren die Jahresergebnisse somit im Durchschnitt positiv, mit 22,7 Millionen Euro Überschuss pro Jahr.

## Erträge zumeist höher als Planungen

Wie bereits gezeigt, besteht zwischen den Planungen und deren Realisation, somit dem finanzwirtschaftlichen Soll und dem Ist, eine Differenz. Zwischen den Jahren 2007 und 2019 lagen die prozentualen Abweichungen der Erträge zwischen den im Haushaltsplan angesetzten Werten und den realisierten Werten zwischen -9,1 und +27,6 Prozent (siehe Abbildung 4, Seite 49). Der Mittelwert war 6,4 Prozent. Dies bedeutet, dass die Erträge im Mittel um 6,4 Prozent höher ausgefallen sind, als durch den Haushalt geplant war. Bei den Aufwendungen lagen die Abweichungen zwischen -1,7 und +5,5 Prozent deutlich niedriger.

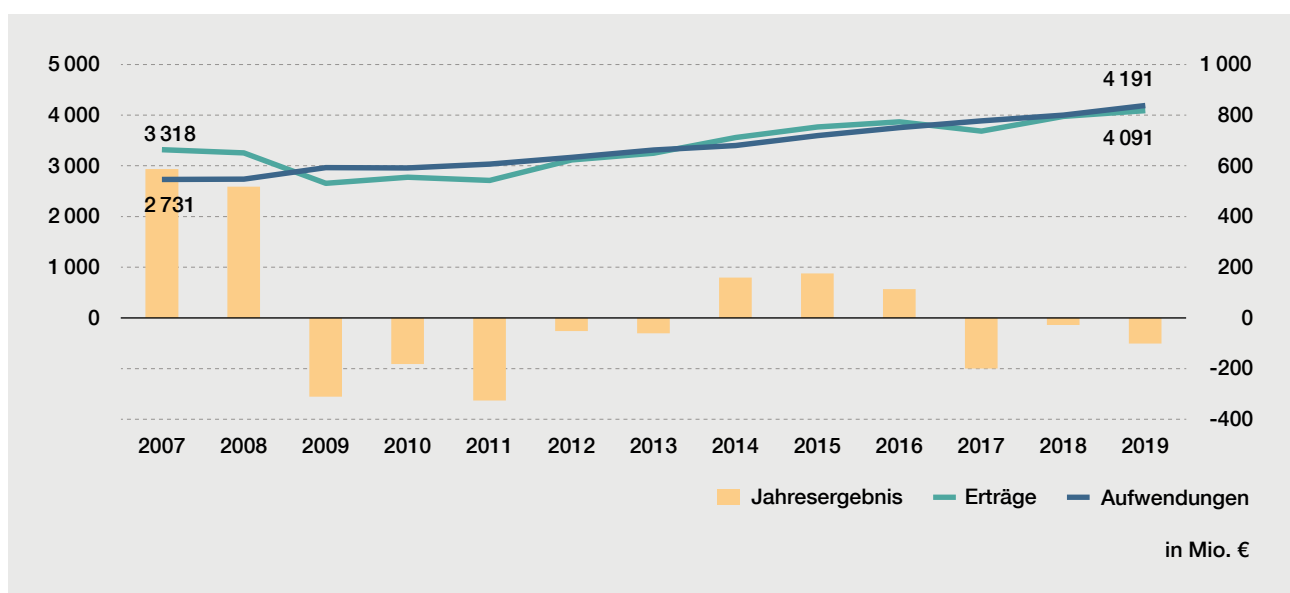
Obwohl die Erträge als auch die Aufwendungen meist übertroffen wurden, so waren es in den Jahren 2007 bis 2019 speziell die Erträge, die zum Teil deutlich höher lagen, als die (Haushalts-)Planungen vermuten ließen.

## Rücklagen schwanken erheblich

Sofern in einem Haushaltsjahr die Einnahmen größer sind als die Ausgaben, entsteht ein Überschuss. Dieser fließt den Rücklagen zu.

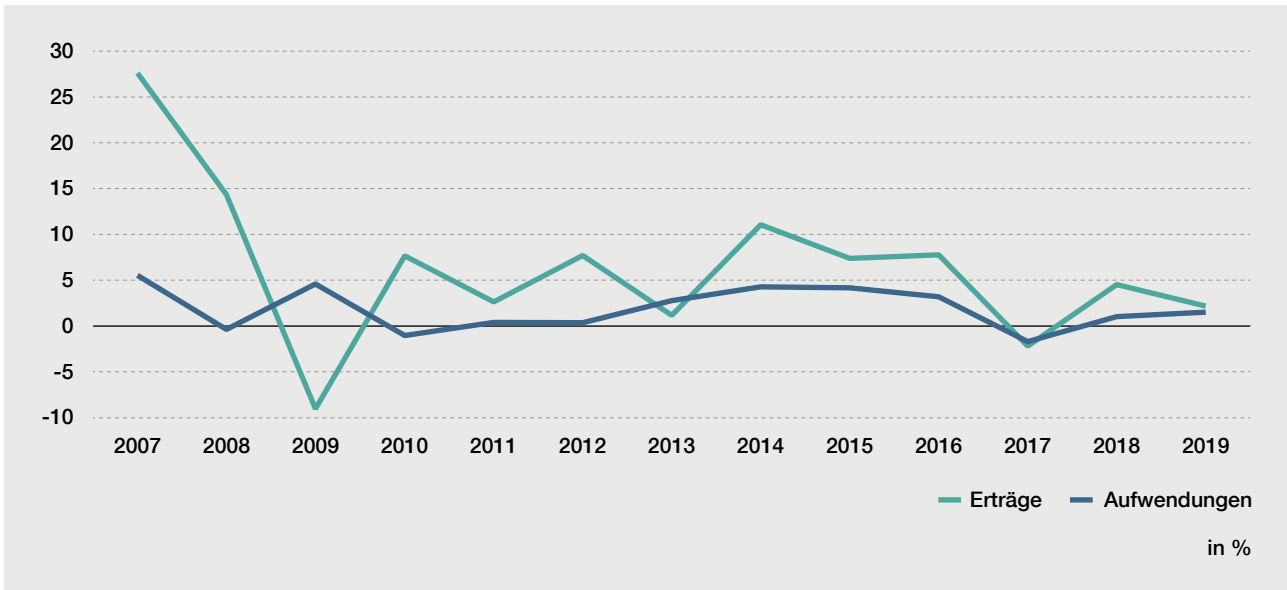
Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2019 lagen die Rücklagen der Stadt Frankfurt am Main bei 611,6 Millionen Euro (siehe Abbildung 5, Seite 49). Entsprechend der Tendenz des jeweiligen Jahresergeb-

**Abb. 3 Eckwerte der Jahresabschlüsse der Stadt Frankfurt am Main 2007 bis 2019**



Quelle: Stadtkämmerei.

**Abb. 4 Vergleich der Eckwerte der Haushaltspläne und der Jahresabschlüsse der Stadt Frankfurt am Main 2007 bis 2019**



Quelle: Stadtkämmerei.

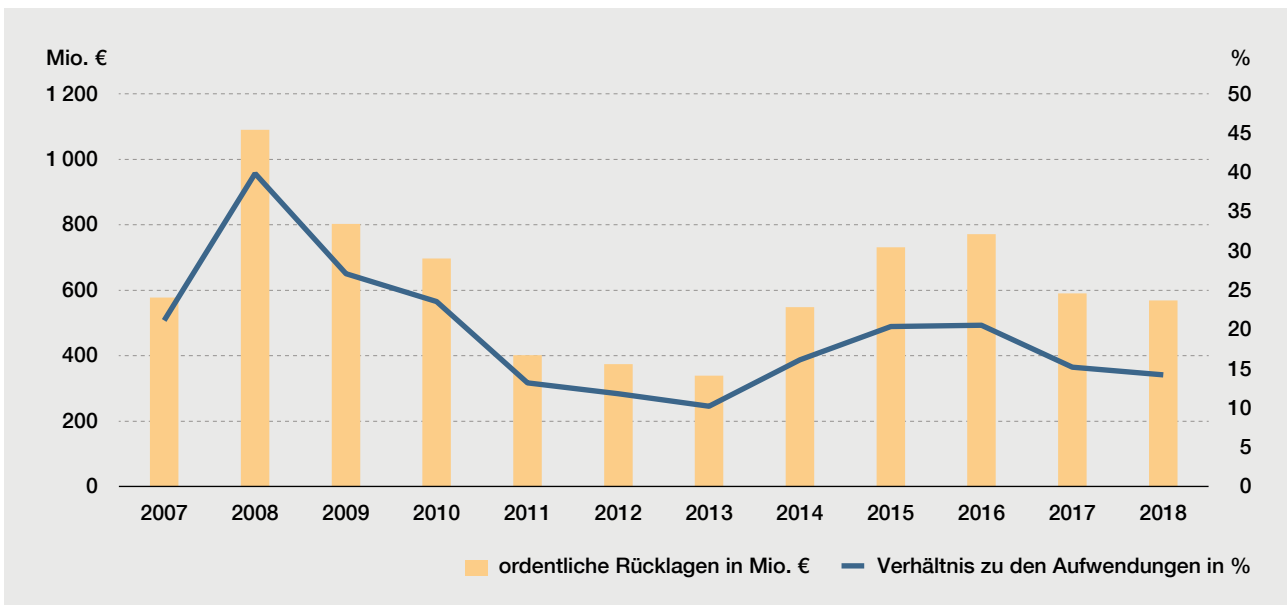
Lesehilfe: Dargestellt ist die prozentuale Differenz zwischen den geplanten (Haushaltsplan) und den erzielten (Jahresabschluss) Erträgen und Aufwendungen. Im Jahr 2007 lagen die erzielten Erträge 27,6 Prozent über den im Haushalt geplanten.

nisses entwickelten sich die Rücklagen. Der höchste Wert an Rücklagen bestand mit 1,09 Milliarden Euro im Jahr 2008, der niedrigste mit 339 Millionen Euro im Jahr 2013. Im Verhältnis zu den Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main betragen die Rücklagen zwischen 39,8 Prozent (2008) und 10,2 Prozent (2013).

**Finanzielle Mittel wachsen mit den Aufgaben**

Bei den präsentierten finanzwirtschaftlichen Kennzahlen der Stadt Frankfurt am Main ist stets zu berücksichtigen, dass es sich um Nominalwerte ohne Berücksichtigung der Inflation handelt. Zum Ver-

**Abb. 5 Rücklagen und Verhältnis der Rücklagen zu den Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main 2007 bis 2018**



Quelle: Stadtkämmerei.

gleich: Der Verbraucherpreisindex ist seit dem Jahr 2007 in Hessen um rund 15 Prozent gestiegen, der Preisindex für Bauwerke und Bürogebäude sogar um rund 30 Prozent.

Des Weiteren sind das starke Bevölkerungswachstum der Stadt Frankfurt und die dementsprechend wachsenden Aufgaben zu berücksichtigen. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner ist seit dem Jahr 2007 um 19,1 Prozent gestiegen.

Umfangreichere Aufgaben erfordern zumeist eine größere finanzielle Ausstattung. Dabei finanzieren die Kommunen ihre Aufgaben aus unterschiedlichen Quellen. Die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle sind die Steuereinnahmen.

### Die Steuereinnahmen als zentraler Finanzierungsfaktor der Kommunen

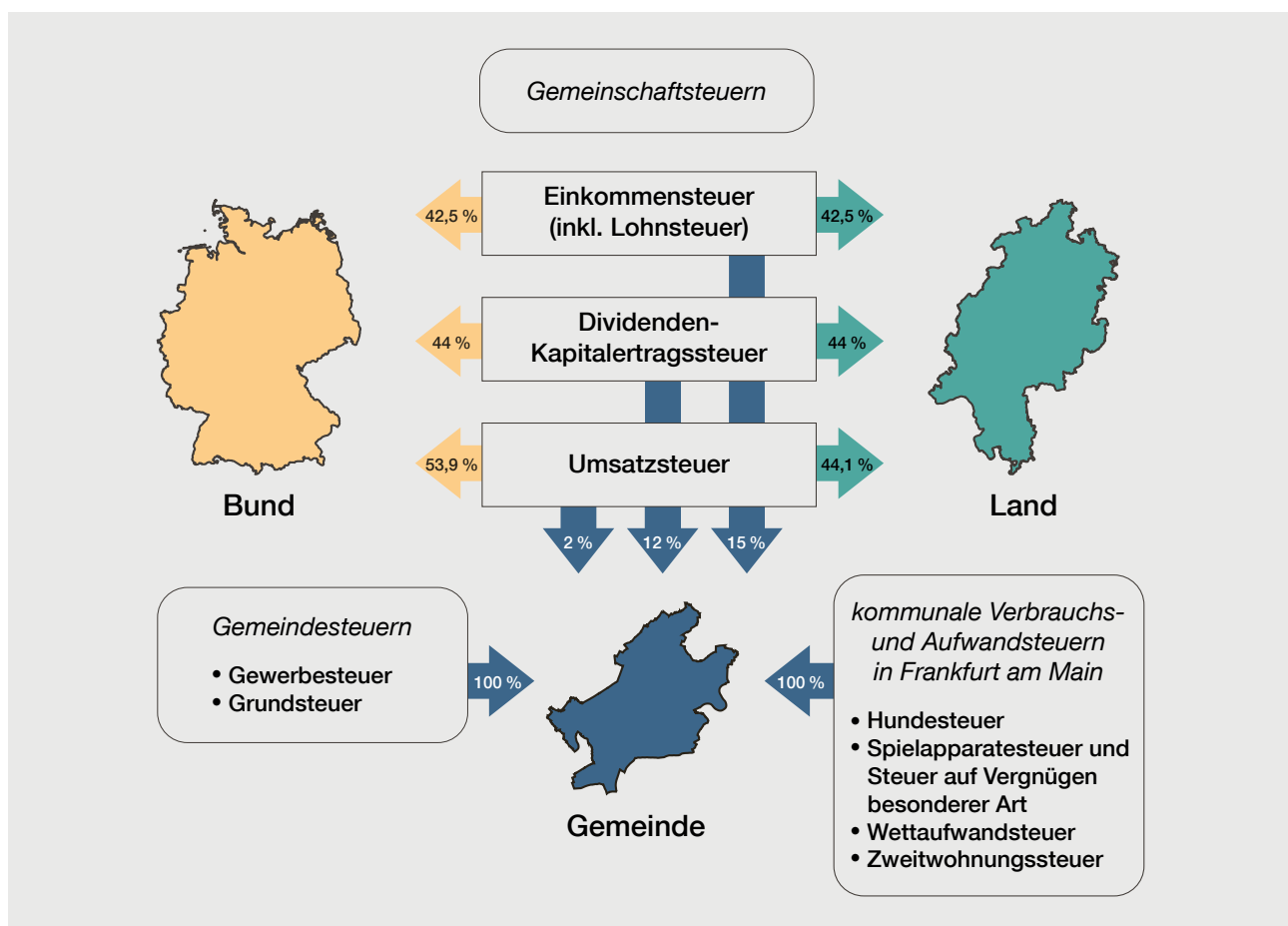
Wie sich das Steueraufkommen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufteilt, die sogenannte Ertragskompetenz, ist im Grundgesetz festgeschrieben (Grundgesetz, Artikel 106).

Einzelne Steuerarten sind explizit der jeweiligen föderalen Ebene vorbehalten, während das Aufkommen der Gemeinschaftsteuern nach einem festen Schlüssel aufgeteilt wird (siehe Abbildung 6). Bundesweit machen die Gemeinschaftsteuern 73 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus (Bundesministerium der Finanzen, 2020b).

### Die Finanzierung der Kommunen wurde auf breitere Beine gestellt

Aus Sicht der Gemeinden zählen zu den Gemeinschaftsteuern die Einkommensteuer, die Dividenden-Kapitalertragssteuer sowie die Umsatzsteuer. Das Aufkommen der Grundsteuer und der Gewerbesteuer steht den Gemeinden zu. Die Gewerbesteuer ist die wichtigste kommunale Steuer und macht in Hessen nahezu die Hälfte der Steuereinnahmen der Gemeinden aus. Ende der Sechzigerjahre belief sich dieser Anteil noch auf rund 80 Prozent (Richter). Um die Finanzierung der Kommunen auf breitere Beine zu stellen und somit die Volatilität der Einnahmen

Abb. 6 Die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den föderalen Ebenen aus Sicht der Gemeinden



zu verringern, wurde die Verteilung des Steueraufkommens im Zeitverlauf angepasst. Die Gemeinden wurden am Aufkommen der Einkommensteuer beteiligt.

## Der kommunale Finanzausgleich – Umverteilung zwischen den Kommunen

Das System des kommunalen Finanzausgleichs ist ein wesentlicher Bestandteil der Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen. Dieser leitet sich aus dem Grundgesetz, Artikel 106, ab<sup>2</sup>.

Der kommunale Finanzausgleich verfolgt mehrere Ziele. Er soll zum einen Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen ausgleichen, zum anderen einen eigenständigen Beitrag des Landes zur Finanzierung der Kommunen leisten.

## Hoheit über die Steuererhebungen nur in engem Rahmen

Neben der Gewerbe- und Grundsteuer verfügen die Gemeinden über die Steuererhebungshoheit für örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

Die Stadt Frankfurt am Main beispielsweise erhebt eine Hundesteuer, Spielapparatesteuer und Steuer auf Vergnügen besonderer Art, Wettaufwandsteuer sowie eine Zweitwohnungssteuer.

Außer der Steuerhoheit für örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern besitzen Kommunen das Recht, die Steuersätze für die Gewerbe- und Grundsteuer selbst festzulegen. Die Stadt Frankfurt am Main wendet auf die Grundsteuer B einen Hebesatz von 500 Prozent und auf die Gewerbsteuer einen Hebesatz von 460 Prozent an. Die Grundsteuer B ist die fiskalisch bedeutendste Grundsteuerart.

## Hohe Gesamtsteuereinnahmen in Frankfurt

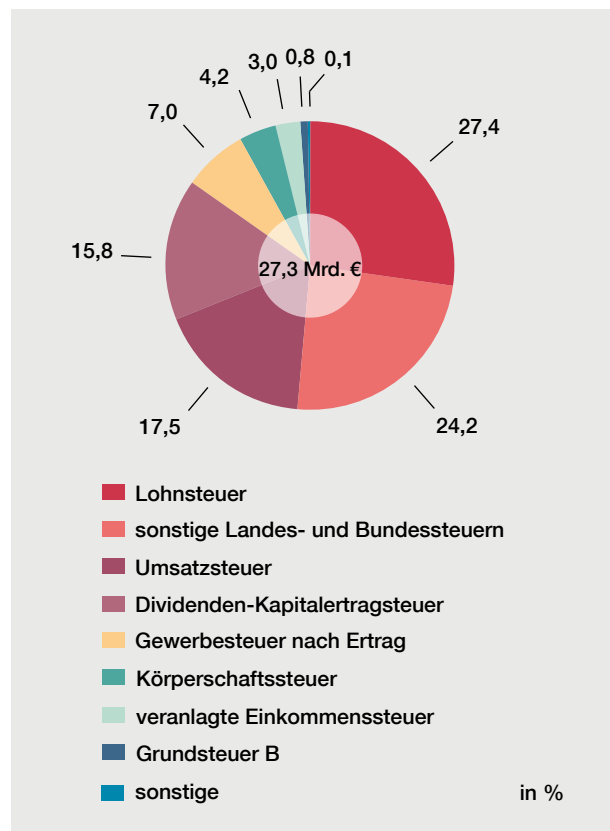
Das gesamte Steueraufkommen an Gemeinde-, Landes- und Bundessteuern hat sich in der Stadt Frankfurt im Jahr 2018 auf rund 27,3 Milliarden (siehe Abbildung 7) Euro summiert. Zum Vergleich: Der Haushalt des Landes Hessen hat im Jahr 2018 rund 36,5 Milliarden Euro betragen.

Mit rund 7,5 Milliarden Euro (27,4%) machte die Lohnsteuer den größten Anteil des gesamten Steueraufkommens in Frankfurt aus. Die lokale Arbeitsmarktlage hat somit einen direkten und starken Einfluss auf das Steueraufkommen. Der Anteil der,

<sup>2</sup> Der kommunale Finanzausgleich in Hessen ist im Hessischen Finanzausgleichsgesetz (HFAG) geregelt.

für die Kommune wichtigen, Gewerbesteuer lag mit knapp 1,9 Milliarden Euro bei rund sieben Prozent des Steueraufkommens insgesamt.

**Abb. 7 Gesamtsteueraufkommen in der Stadt Frankfurt 2018**



Quelle: Finanzamt Frankfurt am Main IV; Stadtkämmerei – vierjährliche Kassenstatistik.

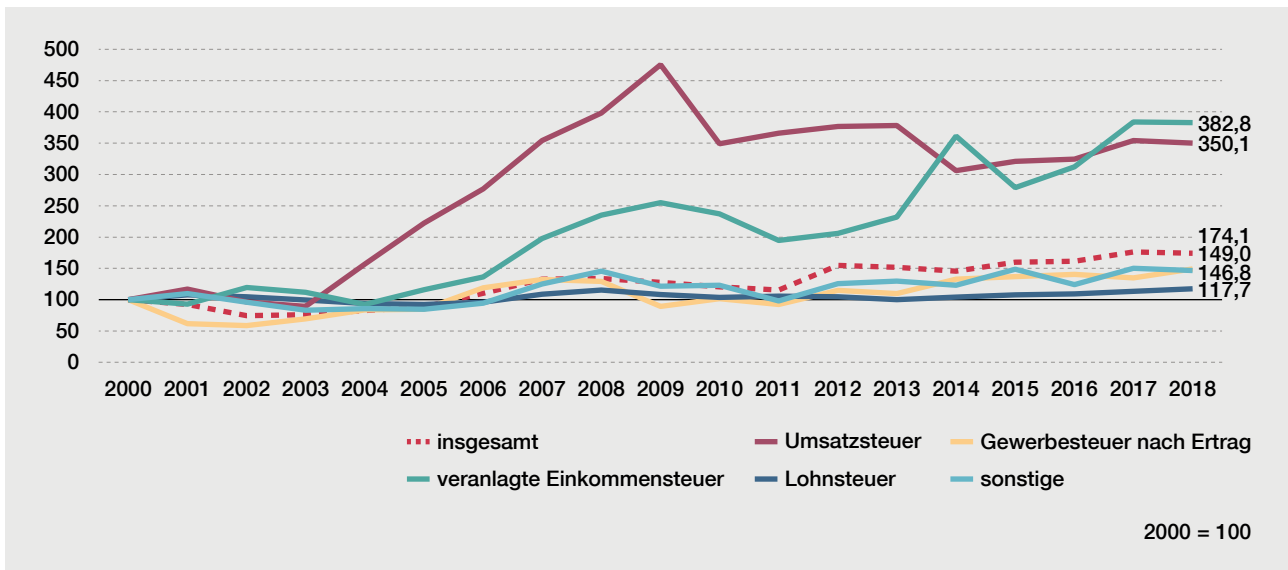
## Das Steueraufkommen in Frankfurt ist stark gewachsen

Das Gesamtsteueraufkommen in der Stadt Frankfurt ist seit dem Jahr 2000 um 74,1 Prozent gestiegen (siehe Abbildung 8, Seite 52). Insbesondere das Volumen der veranlagten Einkommensteuer (+282,8%) und der Umsatzsteuer (+250,1%) hat sich deutlich erhöht. Die Lohnsteuereinnahmen steigerten sich hingegen nur um 17,7 Prozent.

## Die Einnahmen der Stadt Frankfurt am Main

Die Einnahmen der Stadt Frankfurt am Main speisen sich aus unterschiedlichen Quellen. Zum einen aus dem allgemeinen Steueraufkommen, zum anderen aus Gebühren und Beiträgen und aus weiteren Einnahmen wie beispielsweise Ausgleichszahlungen des Landes oder des Bundes für Transferleistungen.

**Abb.8 Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens in der Stadt Frankfurt 2000 bis 2018**



Quelle: Finanzamt Frankfurt am Main IV.

## Erträge der Stadt stammen überwiegend aus Steuern

Die Erträge der Stadt Frankfurt am Main insgesamt lagen im Jahr 2018 bei rund 4 Milliarden Euro (siehe Tabelle 1). Der Anteil der Steuereinnahmen daran lag bei 70,5 Prozent. Erträge aus Transferleistungen machten sieben Prozent aus. Es handelt sich bei diesen vorrangig um Ersatzzahlungen des Bundes oder des Landes für erbrachte Leistungen im So-

zialbereich. Die Erträge durch öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte, beispielsweise grundstücksbezogene Gebühren oder Verwaltungsgebühren, lagen bei 6,5 Prozent.

## Frankfurt am Main ist stark abhängig von der Gewerbesteuer

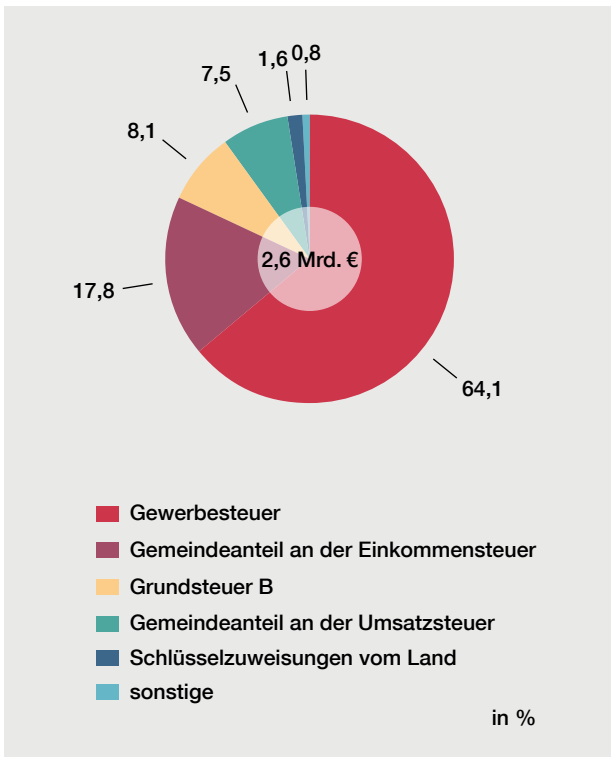
Die Gemeindesteuereinnahmen der Stadt Frankfurt am Main haben sich im Jahr 2018 auf insgesamt

**Tab.1 Ertragsquellen und Erträge der Stadt Frankfurt am Main 2018**

Ertragsquelle	Erträge	
	in 1 000 €	in %
Steuern und steuerähnliche Erträge einschließlich Erträge aus gesetzlichen Umlagen	2 824 905	70,5
Erträge aus Transferleistungen	280 714	7,0
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	260 487	6,5
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen	219 175	5,5
privatrechtliche Leistungsentgelte	126 870	3,2
sonstige ordentliche Erträge	91 765	2,3
Finanzerträge	69 078	1,7
Kostensatzleistungen und -erstattungen	61 382	1,5
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen	51 851	1,3
außerordentliche Erträge	18 636	0,5
Bestandsveränderungen und andere aktivierte Eigenleistungen	1 154	0,0
<b>Summe der ordentlichen Erträge</b>	<b>4 006 017</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Stadtkämmerei – Jahresabschluss.

**Abb. 9 Gemeindesteuereinnahmen der Stadt Frankfurt am Main 2018**



Quelle: Stadtkämmerei – vierteljährige Kassenstatistik.

knapp 2,6 Milliarden Euro belaufen (siehe Abbildung 9). Im Verhältnis zum gesamten Steueraufkommen in Frankfurt sind dies rund zehn Prozent.

Mit mehr als 1,6 Milliarden Euro machten die Gewerbesteuereinnahmen abzüglich der Gewerbesteuerumlage über 64 Prozent der Gemeindesteuereinnahmen aus. Einen weitaus geringeren Anteil umfassten der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (17,8%), die Grundsteuer B (8,1%) und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (7,5%). Die kommunalen Steuereinnahmen sind somit zum großen Teil von der Ertragslage der lokalen Gewerbe abhängig.

**Steigerung der Gemeindesteuern niedriger als Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens**

Im Vergleich zur Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens haben sich die Gemeindesteuereinnahmen mit einer Steigerung um 49,4 Prozent unterdurchschnittlich entwickelt (siehe Abbildung 10). Das Gewerbesteueraufkommen (inkl. Gewerbesteuerumlage) wuchs um 58,5 Prozent, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 64,5 und der Anteil an der Umsatzsteuer um 85,2 Prozent.

Seit 2016 ist die Summe des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer deutlich gestiegen. Transfers des Bundes wurden in den vergangenen Jahren vermehrt durch eine Ausweitung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer direkt an die Gemeinden geleistet (Bundesministerium der Finanzen, 2019).

**Abb. 10 Entwicklung der Gemeindesteuereinnahmen der Stadt Frankfurt am Main 2000 bis 2018**

Quelle: Stadtkämmerei – vierteljährige Kassenstatistik.



**Tab.2 Aufkommen an Gebühren durch die Stadt Frankfurt am Main 2010 bis 2018**

Jahr	öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte		sonstige Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	
2010	213 958	100,0	124 114	100,0
2011	215 446	100,7	95 278	76,8
2012	241 187	112,7	72 453	58,4
2013	231 473	108,2	75 474	60,8
2014	242 758	113,5	102 037	82,2
2015	244 646	114,3	115 420	93,0
2016	236 219	110,4	77 036	62,1
2017	238 689	111,6	92 800	74,8
<b>2018</b>	<b>252 077</b>	<b>117,8</b>	<b>80 417</b>	<b>64,8</b>

Quelle: Stadtkämmerei – vierteljährliche Kassenstatistik.

Daten ab dem Jahr 2010 verfügbar.

## Geringer Anteil von Gebühren und Beiträgen an allen Einnahmen

Gebühren werden, im Gegensatz zu Steuern, für eine konkrete Leistung erhoben, wenn man beispielsweise im Bürgeramt einen Personalausweis beantragt oder wenn die Eheschließung durch eine Standesbeamtin oder einen Standesbeamten durchgeführt wird. Beiträge hingegen werden auf Grundlage einer Beitragsordnung von einer bestimmten Gruppe erhoben, ohne dass die Zahlung des Beitrags mit einer direkten individuellen Inanspruchnahme einer Leistung in Beziehung steht. So werden für die Erschließung von Grundstücken Erschließungsbeiträge von der Kommune erhoben.

Das Aufkommen an öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten durch die Stadt Frankfurt am Main lag im Jahr 2010 bei rund 214 Millionen Euro (siehe Tabelle 2). Diese umfassen beispielsweise Verwaltungsgebühren und zweckgebundene Abgaben. Bis zum Jahr 2018 ist das Volumen dieser Leistungsentgelte um 17,8 Prozent auf rund 252 Millionen Euro angestiegen<sup>3</sup>. Die sonstigen Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit, zu denen unter anderem Konzessionsabgaben und Bußgelder zählen, betragen im Jahr 2018 rund 80 Millionen Euro.

Im Verhältnis zu den gesamten Erträgen der Stadt Frankfurt am Main im Jahr 2018, diese beliefen sich auf 4006 Millionen Euro, lagen die zuvor beschriebenen Einnahmen bei einem Anteil von 8,3 Prozent. Gebühren und Beiträge machen somit nur einen ge-

ringen Teil der Finanzierung der kommunalen Aufgaben aus.

## Schlüsselzuweisungen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben kaum von Bedeutung

Der kommunale Finanzausgleich soll, wie zuvor beschrieben, Unterschiede in der Finanzausstattung der Kommunen ausgleichen und einen eigenständigen Beitrag zur Finanzierung der Kommunen leisten.

Durch das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs musste der kommunale Finanzausgleich in Hessen bis zum Jahr 2016 neu geregelt werden. Die den jeweiligen Kommunen zustehenden Schlüsselzuweisungen<sup>4</sup> werden seitdem auf Grundlage des zur Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzbedarfs in einem mehrstufigen Verfahren festgesetzt. Zuvor war die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Kommune ausschlaggebend für den Finanzausgleich.

Die Schlüsselzuweisungen des Landes Hessen zur allgemeinen Finanzierung der Aufgaben der Stadt Frankfurt am Main schwankte von 2000 bis 2018 zwischen 8,5 Millionen Euro und 120,2 Millionen Euro. Der Durchschnitt dieser Jahre lag bei 56,2 Millionen Euro.

Im Jahr 2018 machten die Schlüsselzuweisungen ein Prozent der Gesamtausgaben der Stadt aus. Die Schlüsselzuweisungen des Landes Hessen tragen

<sup>3</sup> Aufgrund von nachträglichen Buchungen können die Werte der vierteljährlichen Kassenstatistik von den Werten der Jahresabschlüsse abweichen.

<sup>4</sup> Als Schlüsselzuweisungen werden die zweckfreien finanziellen Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich an die Kommunen bezeichnet.

somit einen geringen Teil zur Finanzierung der Ausgaben der Stadt Frankfurt am Main bei. Die Stadt zählt nicht zu den abundanten Kommunen in Hessen, deren Steuerkraft über deren Bedarf liegt und die somit zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs beitragen müssen.

## Die Steuereinnahmen der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte

In Bezug auf den Vergleich der Einnahmen der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte stehen die Steuereinnahmen im Vordergrund. Die Hebesätze der Gemeindesteuern unterscheiden sich zwischen den kreisfreien Städten in Deutschland teilweise deutlich.

### Hebesätze der Grundsteuer in den Großstädten überwiegend gestiegen

Die Gemeinde besteuert durch die Grundsteuer den Grundbesitz, dazu gehören sowohl Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) als auch bebaute und unbebaute Wohn- und Betriebsgrundstücke (Grundsteuer B).

Unter den 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städten<sup>5</sup> variieren die Hebesätze für die Grundsteuer B zwischen 440 Prozent und 855 Prozent (siehe Abbildung 11, Seite 56). Der Hebesatz der Stadt Frankfurt am Main liegt mit 500 Prozent im Jahr 2018 unter dem Median dieser Gruppe von 610 Prozent.

Seit dem Jahr 1998 haben sich die Hebesätze der Grundsteuer in diesen Städten überwiegend erhöht. Die Anhebung der Hebesätze diente in erster Linie dem Inflationsausgleich, da die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer über die Zeit nahezu stabil geblieben ist (Geißler, 2017). Lediglich in drei Städten, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Wiesbaden wurde der Hebesatz der Grundsteuer B seit dem Jahr 1998 gesenkt.

### Hebesätze der Gewerbesteuer zwischen den Städten sehr unterschiedlich

Die Gewerbesteuer wird von allen Unternehmen, die einen Gewerbebetrieb führen, sowohl Kapitalgesellschaften als auch Personengesellschaften, entrich-

tet. Von den 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städten besitzt die Stadt Stuttgart mit 420 Prozent den niedrigsten, die Stadt Duisburg mit 520 Prozent den höchsten Hebesatz. Die Stadt Frankfurt am Main hat einen Hebesatz von 460 Prozent und liegt damit knapp unter dem Median von 475 Prozent.

Seit dem Jahr 1998 haben 14 dieser 20 Städte den Gewerbesteuerhebesatz erhöht. Die größte Steigerung zeigte die Stadt Duisburg mit einer Erhöhung um 70 Prozentpunkte. Mit einer Reduktion um 55 Prozentpunkte wurde der Hebesatz durch die Stadt Frankfurt am Main im gleichen Zeitraum am stärksten gesenkt.

### Steuereinnahmen der größten Stadt im Vergleich zur kleinsten fünfzehn Mal so groß

Unter den 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städten weist die Stadt München mit 4.535 Millionen Euro insgesamt die höchsten Steuereinnahmen aus. Die Stadt Gelsenkirchen verfügt lediglich über 304 Millionen Euro an Steuereinnahmen und steht am Ende dieser Reihe.

### Städte erzielen höhere Pro-Kopf-Steuereinnahmen

Allerdings geben die absoluten Zahlen keine Auskunft über die relative Steuerkraft der Kommunen. Die Betrachtung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen ermöglicht eine grobe Einschätzung der Steuereinnahmen in Relation zu dem zu erfüllenden Umfang an Aufgaben.

Der Median dieses Wertes aller Kommunen in Deutschland lag im Jahr 2018 bei rund 1.320 Euro (Boettcher und andere, 2019). Der Median der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte lag im Jahr 2018 bei rund 1.846 Euro und somit deutlich höher. Die Steuereinnahmen dieser Gruppe lagen dementsprechend nahezu 40 Prozent über dem Median aller Kommunen in Deutschland.

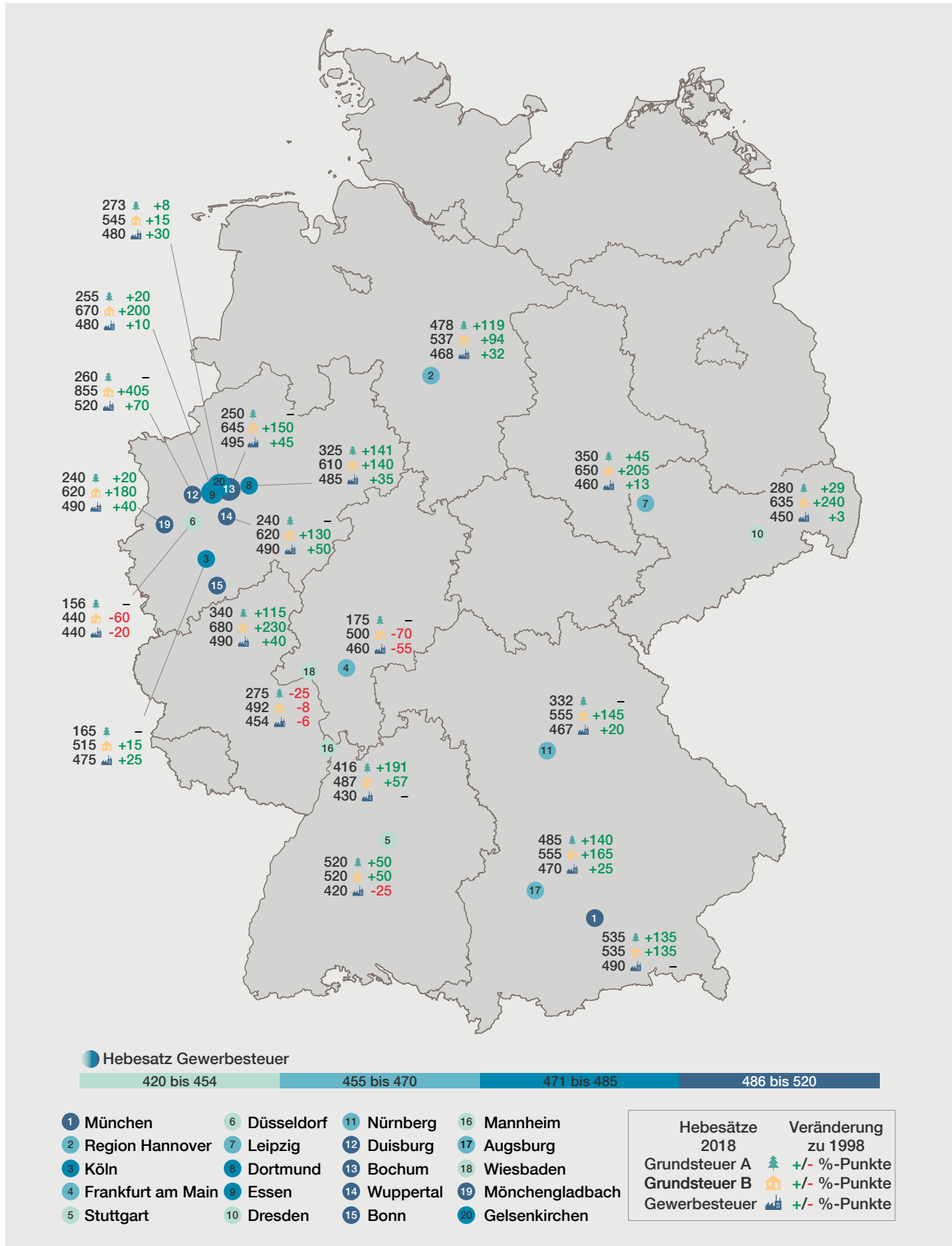
### Erhebliche Unterschiede in der Steuerkraft zwischen den größten Städten

Mit rund 1.092 Euro lagen die Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Stadt Leipzig im Jahr 2018 am niedrigsten (siehe Abbildung 12, Seite 57). Die Steuerkraft der Stadt Frankfurt am Main war mit 3.723 Euro pro Kopf mehr als dreimal so groß.

Im Mittel haben sich die Pro-Kopf-Steuereinnahmen zwischen 2009 und 2018 in dieser Gruppe

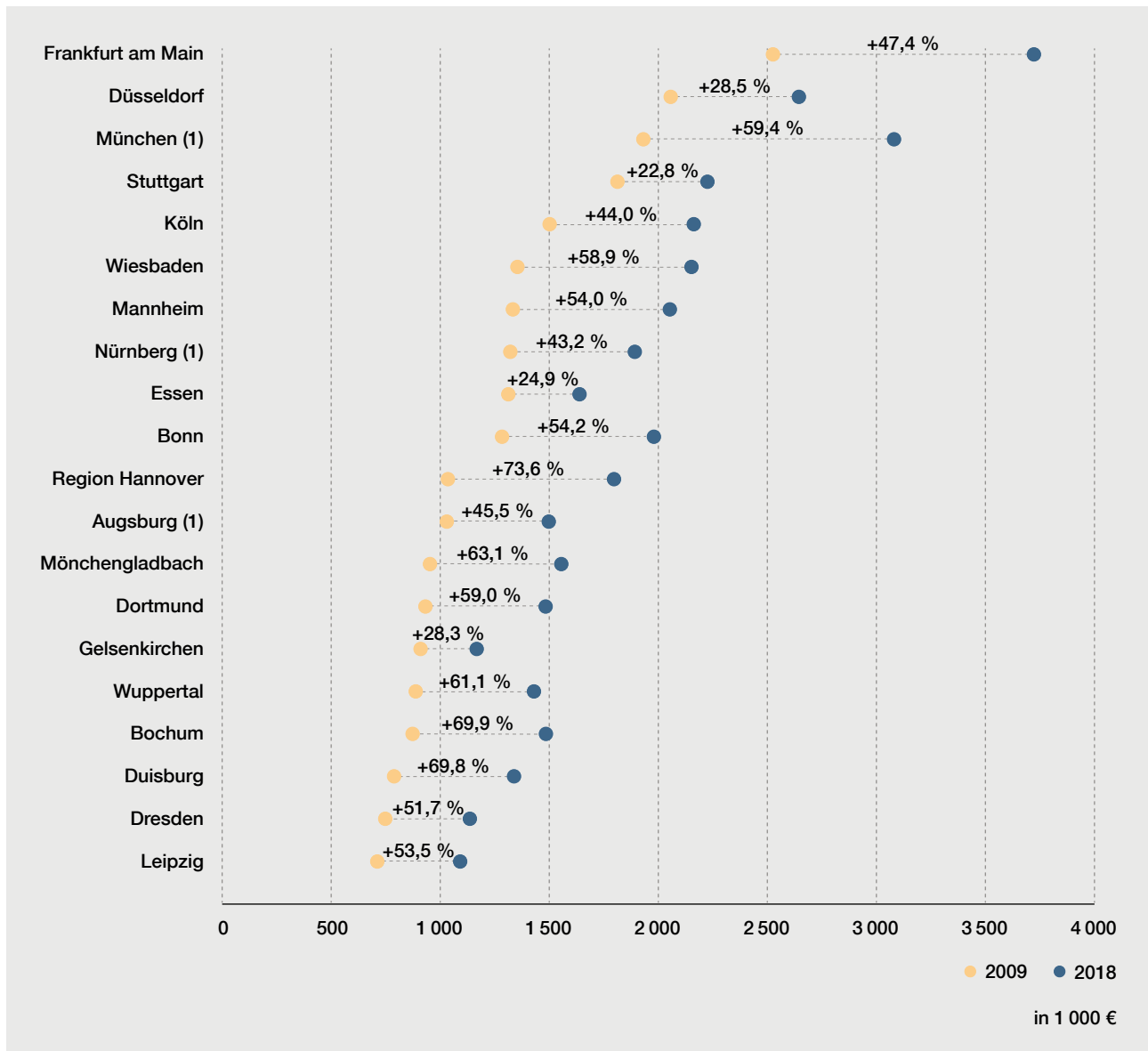
<sup>5</sup> Unter den 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte sind die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen nicht enthalten, da sie aufgrund ihres Status als Bundesland über eine abweichende Haushaltsstruktur und Gestaltungsspielraum verfügen. Für die Städte Bielefeld, Münster und Karlsruhe sind keine Daten verfügbar.

Abb. 11 Hebesätze der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte 2018 sowie Veränderung zu 1998



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

Abb. 12 Pro-Kopf-Steuereinnahmen der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte 2009 und 2018 sowie Veränderung



Quelle: jeweilige Statistische Landesämter oder Stadtkämmerei der jeweiligen Stadt.

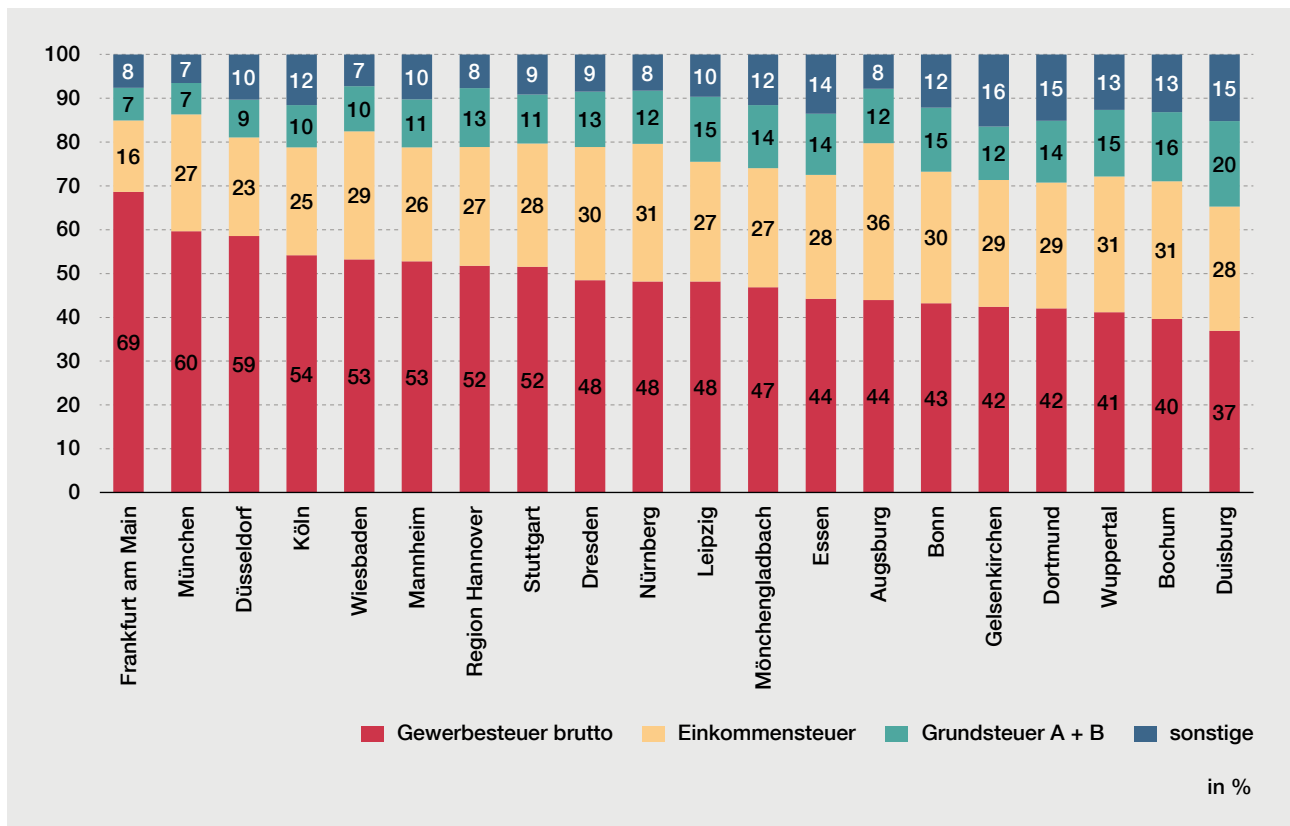
(1) Im Jahr 2010; Daten vollständig verfügbar ab dem Jahr 2009.

nominal um 630,30 Euro oder 51,8 Prozent erhöht. Insbesondere Städte mit niedrigen Pro-Kopf-Steuererinnahmen verzeichneten überdurchschnittliche Steigerungen. Die Stadt Frankfurt am Main lag mit einem Wachstum von 47,4 Prozent leicht unter dem Durchschnitt. Die Steuererinnahmen der Städte Gelsenkirchen (+28,3 %), Essen (+24,9 %) und Stuttgart (+22,8 %) erhöhten sich deutlich unterdurchschnittlich.

### Steuerquellen der Städte von der lokalen Struktur abhängig

Die unterschiedliche lokale Struktur der Steuererinnahmen zeigt sich anhand der Anteile der jeweiligen Steuerarten. Im Durchschnitt liegt der Anteil der Einnahmen aus der Gewerbesteuer in den 20 größten deutschen Städten bei 48,8 Prozent, der Einkommensteueranteil bei 28 Prozent, der Grundsteueranteil bei 12,4 Prozent und der Anteil der sonstigen Steuern bei 10,8 Prozent.

Abb. 13 Anteile der Steuerarten an den Steuereinnahmen der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte 2018



Quelle: jeweilige Statistische Landesämter oder Stadtkämmerei der jeweiligen Stadt.

In den Städten Frankfurt am Main, München und Düsseldorf liegt der Anteil der Gewerbesteuer an allen Steuereinnahmen deutlich höher als in den übrigen Städten (siehe Abbildung 13). Der kommunale Anteil der Einkommensteuer macht für nahezu alle Städte ein Drittel der Einnahmen aus. Insbesondere für die Städte Bochum, Dortmund und Duisburg haben die Grundsteuer sowie sonstige Steuern eine höhere Bedeutung, in diesen Städten liegt der Anteil dieser beiden Steuerarten an allen Steuereinnahmen bei rund 30 Prozent.

Die Steuerkraft der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte unterscheidet sich stark, sowohl in der Höhe der Einnahmen als auch in der Ertragsstruktur. Dennoch ist die Gewerbesteuer die zentrale Steuerquelle aller Städte zur Finanzierung ihrer Aufgaben.

### Die Ausgaben der Metropole Frankfurt am Main

Die Stadt Frankfurt am Main stellt vorrangig Angebote und Dienstleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger bereit. Allerdings haben diese Leistungen eine Bedeutung über die Stadt hinaus, da Frankfurt das Zentrum der Metropolregion FrankfurtRhein-

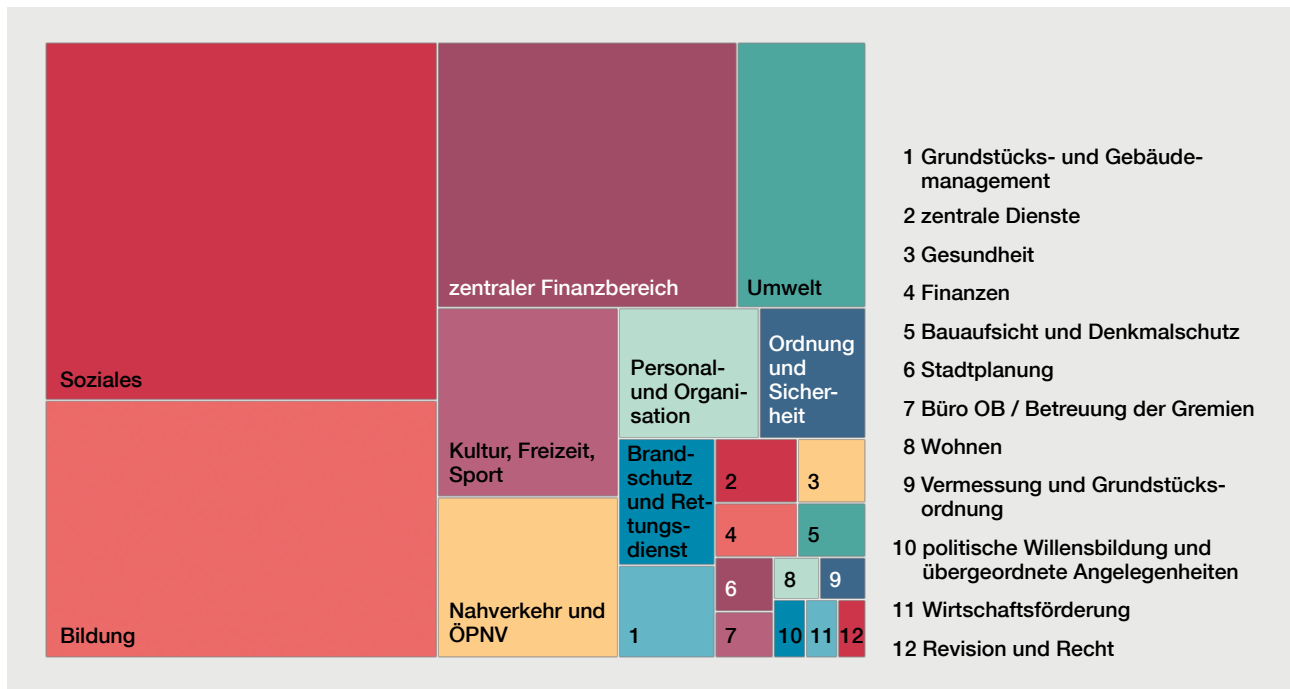
Main mit ihren insgesamt mehr als 5,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern bildet.

Finanzielle Mittel werden in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt. Zu den sogenannten Produktbereichen enthalten die Jahresabschlüsse nähere Informationen. Diese beschreiben, in der Logik eines finanzwirtschaftlichen kommunalen Produkthaushalts, inhaltliche Schwerpunkte der städtischen Aktivitäten. Insgesamt unterscheidet die Finanzverwaltung der Stadt Frankfurt am Main 21 Produktbereiche.

### Aufwendungen vorrangig für die Bereiche Soziales und Bildung

Die Aufwendungen in den Produktbereichen unterscheiden sich im Jahr 2019 erheblich. Mit 1149 Millionen Euro waren die Aufwendungen im Bereich Soziales am größten (siehe Abbildung 14, Seite 59). Dahinter folgten der Bereich Bildung mit 822 Millionen Euro und der zentrale Finanzbereich mit 653 Millionen Euro. Diese drei Bereiche machten insgesamt 63,4 Prozent der gesamten Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main aus.

Abb. 14 Aufwendungen in den Produktbereichen der Stadt Frankfurt am Main 2019



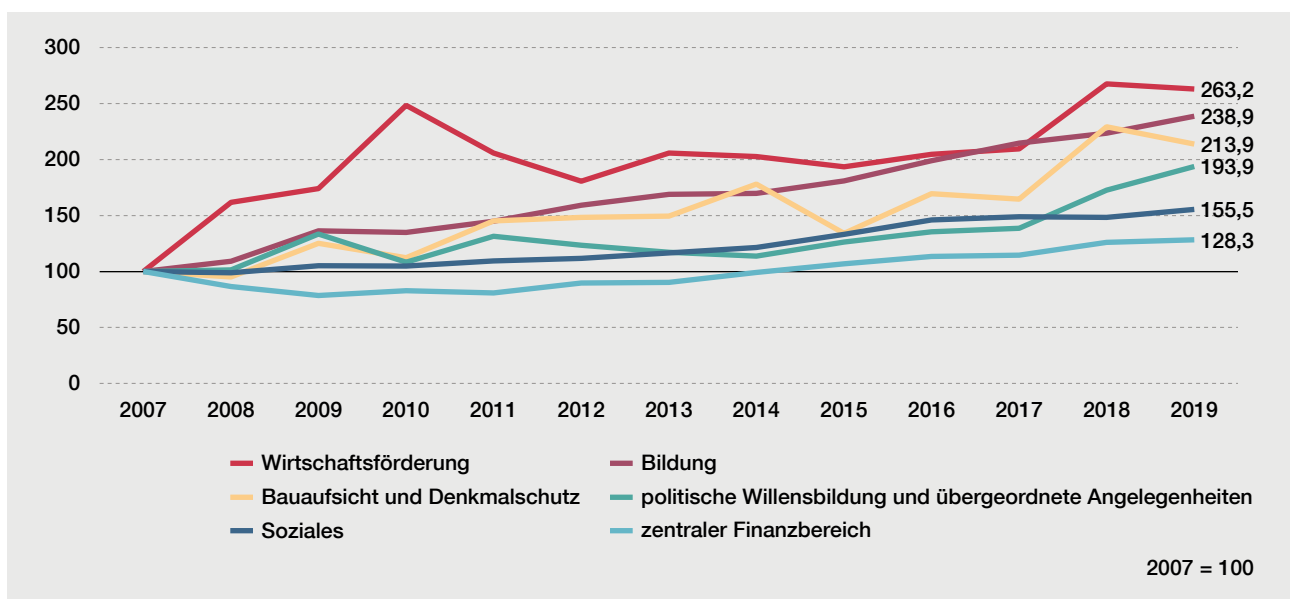
Quelle: Stadtkämmerei.

Im Verhältnis zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner<sup>6</sup> umfassten die Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main im Jahr 2019 pro Kopf 5458

Euro. Für die Bereiche Umwelt und Kultur, Freizeit und Sport lagen die Aufwendungen bei rund 373 Euro pro Kopf. Danach folgten die Bereiche Nahverkehr und ÖPNV mit 318 Euro sowie Personal und Organisation mit 195 Euro pro Kopf. Diese Bereiche inklusive der größten Bereiche Soziales, Bildung

<sup>6</sup> Zum 30. Juni 2019 waren 757 765 Einwohnerinnen und Einwohner in Frankfurt gemeldet.

Abb. 15 Entwicklung der Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main 2007 bis 2019



Quelle: Stadtkämmerei.

und zentraler Finanzbereich machten 86,5 Prozent der Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main aus.

Seit dem Jahr 2007 haben sich die Aufwendungen im Bereich Bildung um 138,9 Prozent, in den Bereichen Soziales und zentrale Finanzen um 55,5 und um 28,3 Prozent gesteigert (siehe Abbildung 15, Seite 59).

Die dem Volumen nach sehr viel kleineren Produktbereiche Wirtschaftsförderung, Bauaufsicht und Denkmalschutz sowie politische Willensbildung und übergeordnete Angelegenheiten zeigten, neben der Bildung, die größten prozentualen Steigerungen in diesem Zeitraum.

## Nur knapp 15 Prozent der Aufwendungen für Personal

Insgesamt machen die Personalaufwendungen im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main im Jahr 2019 14,7 Prozent aus.

Die Personalintensität, somit der Anteil der Aufwendungen, die für Personal vorgesehen sind, unterscheidet sich zum Teil deutlich zwischen den Produktbereichen. Im Bereich der Wirtschaftsförderung sind nahezu sämtliche Aufwendungen Personalaufwendungen, während im größten Bereich Soziales lediglich 9,2 Prozent der Aufwendungen für Personal verwendet werden (siehe Tabelle 3).

**Tab.3 Aufwendungen insgesamt und Personalaufwendungen im Vergleich 2007 und 2019**

Produktbereich	2019			2007		Veränderung 2007 zu 2019  in %-Punkten
	Aufwendungen	Personalaufwendungen	Anteil der Personalaufwendungen an den Aufwendungen			
	in 1 000 €		in %			
Soziales	1 148 522	105 847	9,2	8,2	1,0	
Bildung	821 929	41 220	5,0	8,8 (2)	-3,8	
zentraler Finanzbereich	653 405	45 (1)	0,0	0,2	-0,2	
Umwelt	282 413	59 026	20,9	15,8	5,1	
Kultur, Freizeit, Sport	282 261	59 572	21,1	21,7	-0,6	
Nahverkehr und ÖPNV	241 316	587	0,2	6,5	-6,3	
Personal und Organisation	147 581	31 949	21,6	18,3 (3)	3,3	
Ordnung und Sicherheit	113 464	69 783	61,5	53,2	8,3	
Brandschutz und Rettungsdienst	98 934	57 060	57,7	46,9	10,8	
Grundstücks- und Gebäudemanagement	72 416	36 710	50,7	30,0	20,7	
zentrale Dienste	45 612	19 385	42,5	40,7	1,8	
Gesundheit	36 661	14 626	39,9	36,3	3,6	
Finanzen	36 226	23 428	64,7	45,5	19,2	
Bauaufsicht und Denkmalschutz	30 528	14 634	47,9	66,4	-18,5	
Stadtplanung	26 223	10 650	40,6	40,4	0,2	
Büro OB/Betreuung der Gremien	22 942	10 003	43,6	30,1	13,5	
Wohnen	16 066	9 903	61,6	57,5	4,1	
Vermessung und Grundstücksordnung	15 941	10 717	67,2	39,3	27,9	
politische Willensbildung und übergeordnete Angelegenheiten	15 290	6 542	42,8	39,2	3,6	
Wirtschaftsförderung	15 240	15 125	99,2	100,0	-0,8	
Revision und Recht	13 215	9 505	71,9	53,6	18,3	

Quelle: Stadtkämmerei.

(1) Im Jahr 2015. (2) Im Jahr 2008. (3) Im Jahr 2012.

Seit dem Jahr 2007 hat sich in 15 der 21 Produktbereiche das Verhältnis von Personalaufwendungen zu den Aufwendungen insgesamt erhöht, am deutlichsten in den Bereichen Vermessung und Grundstücksordnung (+27,9 %-Punkte) sowie Grundstücks- und Gebäudemanagement (+20,7 %-Punkte).

**Die Ausgaben der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte**

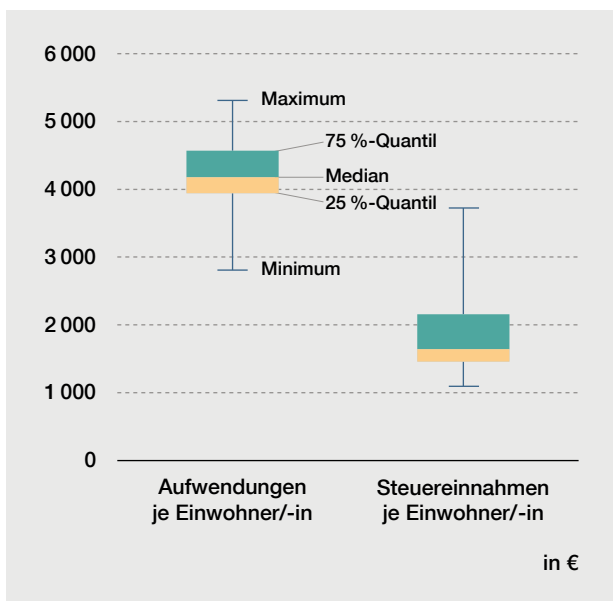
Die größten deutschen Städte wenden zur Erfüllung ihrer Aufgaben finanzielle Mittel in unterschiedlichem Umfang auf.

Die ordentlichen Aufwendungen betragen im Jahr 2018 im Durchschnitt 4216 Euro pro Kopf<sup>7</sup> (siehe Abbildung 16). Die höchsten Mittel wendeten die Städte Frankfurt am Main (5314 €), Essen (5229 €), München (5165 €) und Stuttgart (5088 €) auf (siehe Abbildung 17, Seite 62). Im Verhältnis zu den übrigen Städten verbuchten die Städte Dresden und Leipzig mit 2854 Euro sowie 2809 Euro deutlich geringere Ausgaben.

Im Vergleich zu den Unterschieden in der Steuerkraft der einzelnen Städte sind die Aufwendungen weniger gestreut und gleichmäßiger verteilt.

<sup>7</sup> Im Bundesland Bayern haben die Kommunen die Möglichkeit, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik oder der Doppik zu führen. Die Stadt Augsburg verwendet die Kameralistik. Daher stehen für diese Betrachtung keine vergleichbaren Daten der Stadt Augsburg zur Verfügung.

**Abb. 16 Aufwendungen der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte 2018**



Quelle: Stadtkämmerei der jeweiligen Stadt.

**Ausgaben für Investitionen machen einen geringen Anteil der Aufwendungen aus**

Im finanzwirtschaftlichen Sinn handelt es sich bei Investitionen um Ausgaben, die auf die Anschaffung langfristig nutzbarer Wirtschaftsgüter abzielen. Diese dienen der Erzeugung von Outputs beziehungsweise der Erzielung einer spezifischen Wirkung. Beispiele für Investitionsgüter sind die Erstellung eines Verwaltungsgebäudes oder die Anschaffung eines Polizei-Fahrrades.

Das Investitionsvolumen einer Kommune kann im Jahresvergleich stark variieren. Der Vergleich von Investitionen zwischen den Städten in einzelnen Jahren ist daher wenig aussagekräftig. Um die Investitionstätigkeit der 20 bevölkerungsreichsten Städte vergleichen zu können, wird der Durchschnitt der Pro-Kopf-Auszahlungen für Investitionen der Jahre 2016 bis 2018 betrachtet.

Im Vergleich der Städte schwankten die Auszahlungen für Investitionen zwischen rund 145 und 733 Euro je Einwohnerin und Einwohner. Im Mittel betragen die Investitionen 338 Euro (siehe Abbildung 17, Seite 62). Im Verhältnis zu den durchschnittlichen Pro-Kopf-Aufwendungen lag der Anteil der durchschnittlichen Investitionen bei rund acht Prozent.

Setzt man die Pro-Kopf-Investitionstätigkeit ins Verhältnis zu den jeweiligen Pro-Kopf-Aufwendungen, zeigt sich, dass dem linearen Trend<sup>8</sup> nach für jeden zusätzlich aufgewendeten Euro circa 10 Cent pro Kopf in Investitionen geflossen sind.

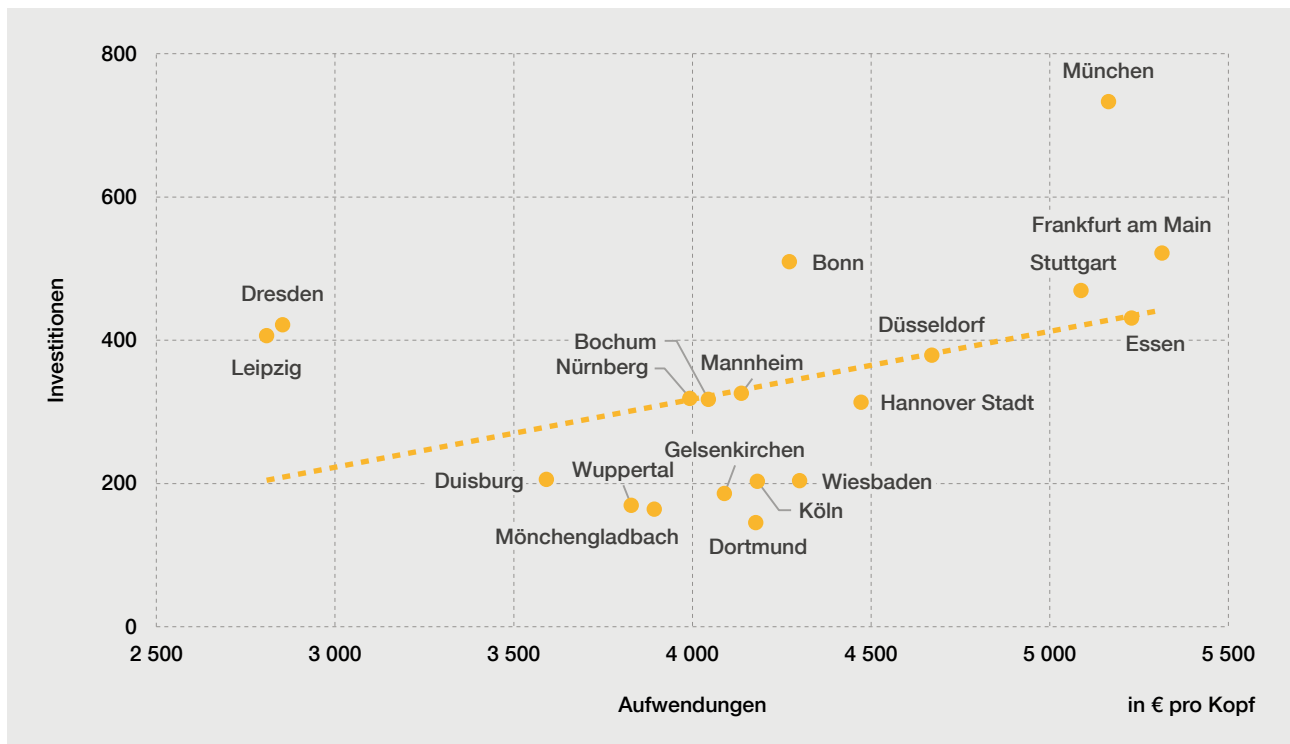
Die Städte Dresden und Leipzig lagen deutlich über dem Trend, jedoch bei relativ geringen Aufwendungen insgesamt. Bonn, Frankfurt am Main, München und Stuttgart investieren teilweise deutlich über dem Trend dieser Gruppe, bei insgesamt hohen Aufwendungen. In den genannten Städten fließen somit mehr Mittel in langfristige Wirtschaftsgüter, als dem Trend nach zu erwarten wäre.

Zur Einschätzung des Investitionsaufwandes ist zu berücksichtigen, dass in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend Aufgaben in Einrichtungen und Unternehmen ausgelagert wurden, die teilweise nicht mehr dem öffentlichen, sondern dem privaten Sektor zugeordnet werden. Ein großer Teil an Infrastrukturinvestitionen wird mittlerweile von öffentlichen Unternehmen getätigt.

<sup>8</sup> Die sich ergebende Funktion lautet  $y = -65,07 + 0,0971x$  und beschreibt das lineare Verhältnis von Pro-Kopf-Aufwendungen (x) zu den Pro-Kopf-Auszahlungen für Investitionen (y).



Abb. 17 Aufwendungen 2018 und Investitionen 2016 bis 2018 der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte



Quelle: Stadtkämmerei der jeweiligen Stadt.

## Die Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main

Das garantierte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen umfasst auch das Recht auf wirtschaftliche Betätigung. Zur Erbringung von Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge dürfen Gemeinden Gesellschaften gründen oder sich an ihnen beteiligen<sup>9</sup>.

Bei der Entscheidung über die Rechtsform einer zu gründenden Gesellschaft besteht grundsätzlich Wahlfreiheit. Allerdings hat die Wahl der Rechtsform Konsequenzen für den Umfang politischer Kontrolle und Einflussnahme auf ein Beteiligungsunternehmen (Richter, 1995). Kommunale Beteiligungen haben häufig die Rechtsform eines Eigenbetriebs oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

Eigenbetriebe sind, dem Wortsinn entsprechend, weitestgehend selbstständige kommunale Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Form. Allerdings haben Eigenbetriebe keine eigene Rechtspersönlichkeit, weswegen Kommunen vollständig für ihre Eigenbetriebe haften. Diese stellen ein Sondervermögen außerhalb des kommunalen Haushalts dar.

<sup>9</sup> Für die Gemeinden in Hessen ist dies in Artikel 121 der Hessischen Gemeindeordnung geregelt.

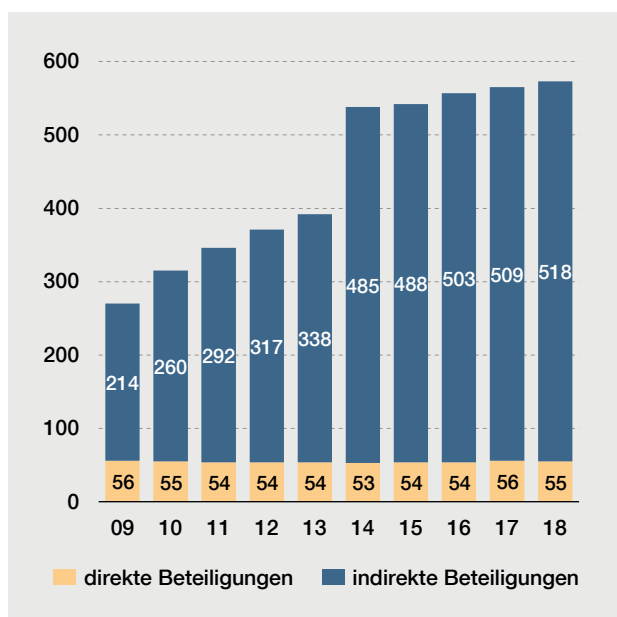
Die (Ober-)Bürgermeisterin oder der (Ober-)Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter.

Bei einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) handelt es sich hingegen um eine privatrechtliche Unternehmensform. Die Haftung einer solchen Kapitalgesellschaft ist begrenzt. Die Einflussmöglichkeiten der Kommune auf Beteiligungen in der Rechtsform einer GmbH ist von den Anteilen am Stammkapital und den damit verbundenen Stimmrechten abhängig. Die Kommune kann gegenüber städtischen Vertretern im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung weisungsberechtigt sein.

## Viele Beteiligungen, nur wenige in größerem Umfang

Am Ende des Jahres 2018 verfügte die Stadt Frankfurt am Main insgesamt über 573 Beteiligungen (siehe Abbildung 18, Seite 63). Bei 345 (60,2%) machte die Beteiligung weniger als 20 Prozent aus. Von den 228 wesentlichen Beteiligungen, an denen die Stadt Frankfurt am Main einen Anteil von 20 Prozent und mehr besitzt, sind lediglich 44 Prozent direkte Beteiligungen.

**Abb. 18 Entwicklung der direkten und indirekten Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main 2009 bis 2018**



Quelle: Stadtkämmerei.

Seit dem Jahr 2009 hat sich die Anzahl der Beteiligungen von insgesamt 270 auf 573 um 112 Prozent gesteigert. Die Anzahl der direkten Beteiligung lag im Jahr 2009 bei 56 und hat sich seitdem kaum verändert.

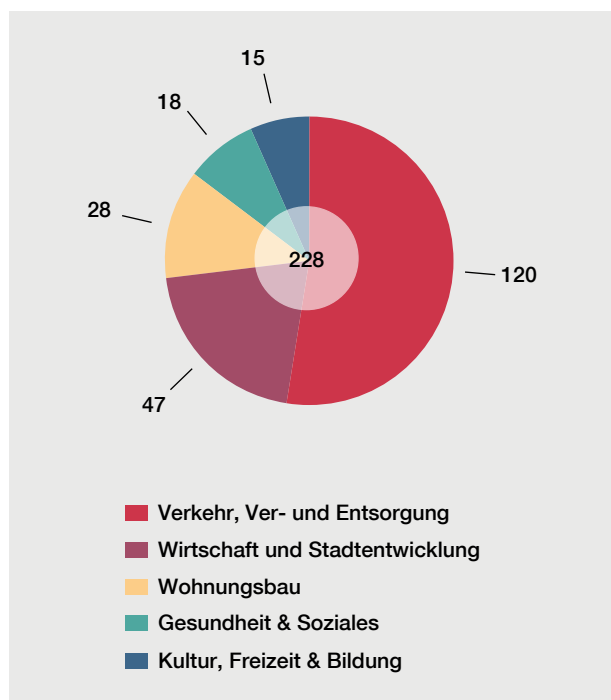
**Beteiligungen vorrangig im Bereich der Grundversorgung**

Die Gesellschaften, an denen die Stadt Frankfurt am Main beteiligt ist, bieten spezielle Produkte und Dienstleistungen zur Grundversorgung der Bevölkerung an. Von den 228 wesentlichen Beteiligungen sind mehr als die Hälfte dem Bereich Verkehr, Ver- und Entsorgung zuzuordnen, 21 Prozent dem Bereich Wirtschaft und Stadtentwicklung und 12 Prozent dem Bereich Wohnungsbau (siehe Abbildung 19).

**Wesentliche Beteiligungen haben eine große wirtschaftliche Bedeutung**

Den Kern der städtischen Beteiligungen bilden die vier Konzerne ABG Frankfurt Holding, Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES), Messe Frankfurt GmbH und die Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH. Diese machen rund 80 Prozent des Anlagevermögens und 74 Prozent des Eigenkapitals aller wesentlichen Beteiligungen aus.

**Abb. 19 Bereiche der wesentlichen Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main 2018**



Quelle: Stadtkämmerei.

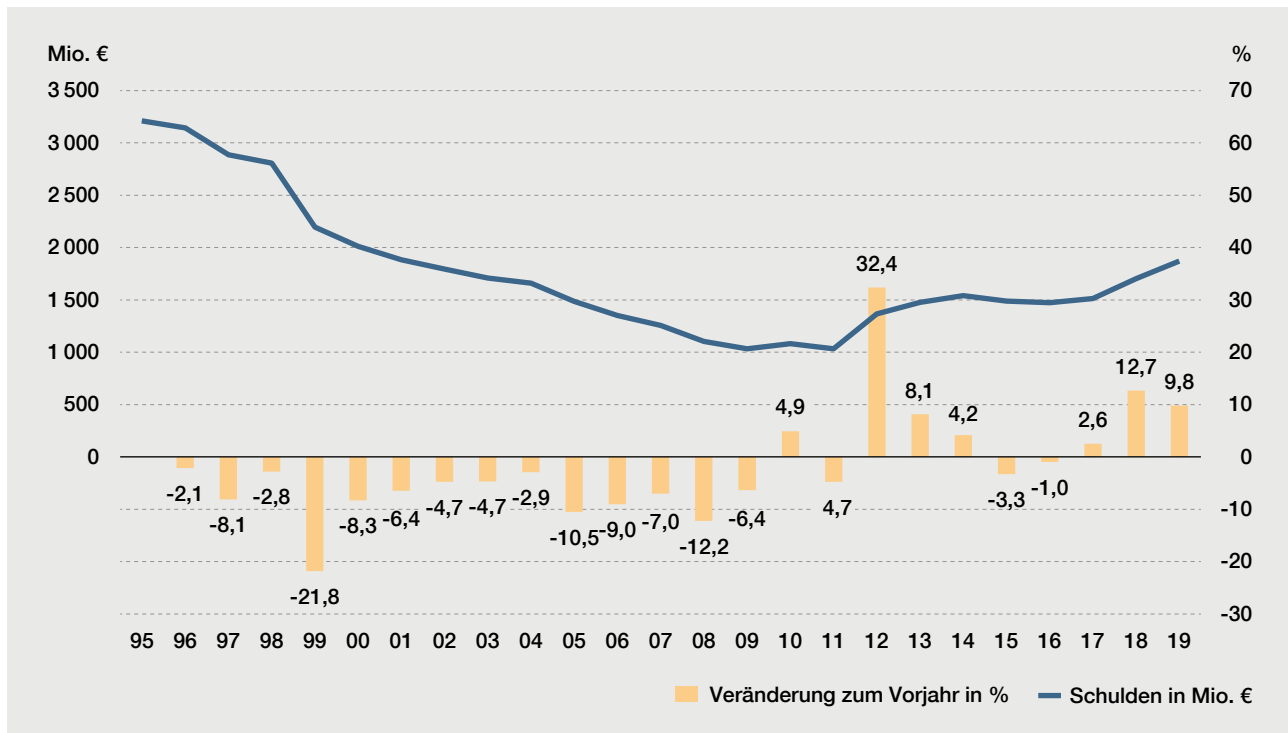
Das Eigenkapital des Haushalts der Stadt Frankfurt am Main betrug im Jahr 2018 rund 8,2 Milliarden Euro, die Bilanzsumme 16,9 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Das Eigenkapital aller wesentlichen Beteiligungen hat rund 3,5 Milliarden Euro betragen, die Bilanzsumme 10,1 Milliarden Euro. Setzt man diese wirtschaftlichen Kennzahlen ins Verhältnis, bedeutet dies eine Relation der wesentlichen Beteiligungen zum städtischen Haushalt von 42,7 beziehungsweise 59,8 Prozent.

Die Stadt Frankfurt am Main erbringt eine Vielzahl an Leistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger. Diese werden sowohl durch die Kernverwaltung als auch zunehmend durch Gesellschaften, an denen die Stadt beteiligt ist, erbracht. Dabei beschränken sich die wirtschaftlichen Aktivitäten der Unternehmen, an denen die Stadt beteiligt ist, nicht auf Frankfurt, auch wenn diese Unternehmen dort vorrangig aktiv sind.

**Schulden der Stadt Frankfurt am Main**

Wenn die Ausgaben die Steuer- und anderweitige Einnahmen übersteigen, sind Kommunen zur Finanzierung ihrer Aufgaben auf Fremdkapital in Form von Krediten angewiesen. Kommunen in Hessen dürfen

Abb.20 Schuldenstand der Stadt Frankfurt am Main 1995 bis 2019



Quelle: Stadtkämmerei.

Kredite allerdings nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen oder zur Umschuldung aufnehmen (HGO, 2016). Diese Kredite sorgen auf der einen Seite für die Finanzierung der Investitionen des aktuellen kommunalen Haushalts, auf der anderen Seite führen diese zu Ausgaben in Form von Schuldentilgung und Zinszahlungen in der Zukunft.

### Schuldenstand der Stadt Frankfurt am Main erheblich reduziert

Die Schulden der Stadt Frankfurt am Main betragen zum Jahresende 2019 rund 1,87 Milliarden Euro (siehe Abbildung 20). Dieser Wert war um 41,7 Prozent niedriger als im Jahr 1995. Im Jahr 2011 lag der Schuldenstand mit rund einer Milliarde Euro am niedrigsten und machte im Verhältnis nur ein Drittel des Wertes des Jahres 1995 aus. Im Durchschnitt der Jahre wurden 95 Prozent der Schulden aus Kreditmarktmitteln aufgenommen.

### Sehr geringe Belastung der Stadt Frankfurt am Main durch Zinsen

Die Zinslastquote stellt den Anteil der Aufwendungen für Zinsen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen im jeweiligen Haushalt dar. Somit gibt diese Kennzahl Aufschluss über die Belastung einer

Kommune durch Aufwendungen für Fremdkapital. Im Jahr 2019 lag die Zinslastquote der Stadt Frankfurt am Main bei 1,14 Prozent. Verglichen damit betragen die Zinsen der Bundesschuld im Verhältnis zum Bundeshaushalt im Jahr 2019 5,2 Prozent der gesamten Ausgaben des Bundes (Bundesministerium der Finanzen, 2020a).

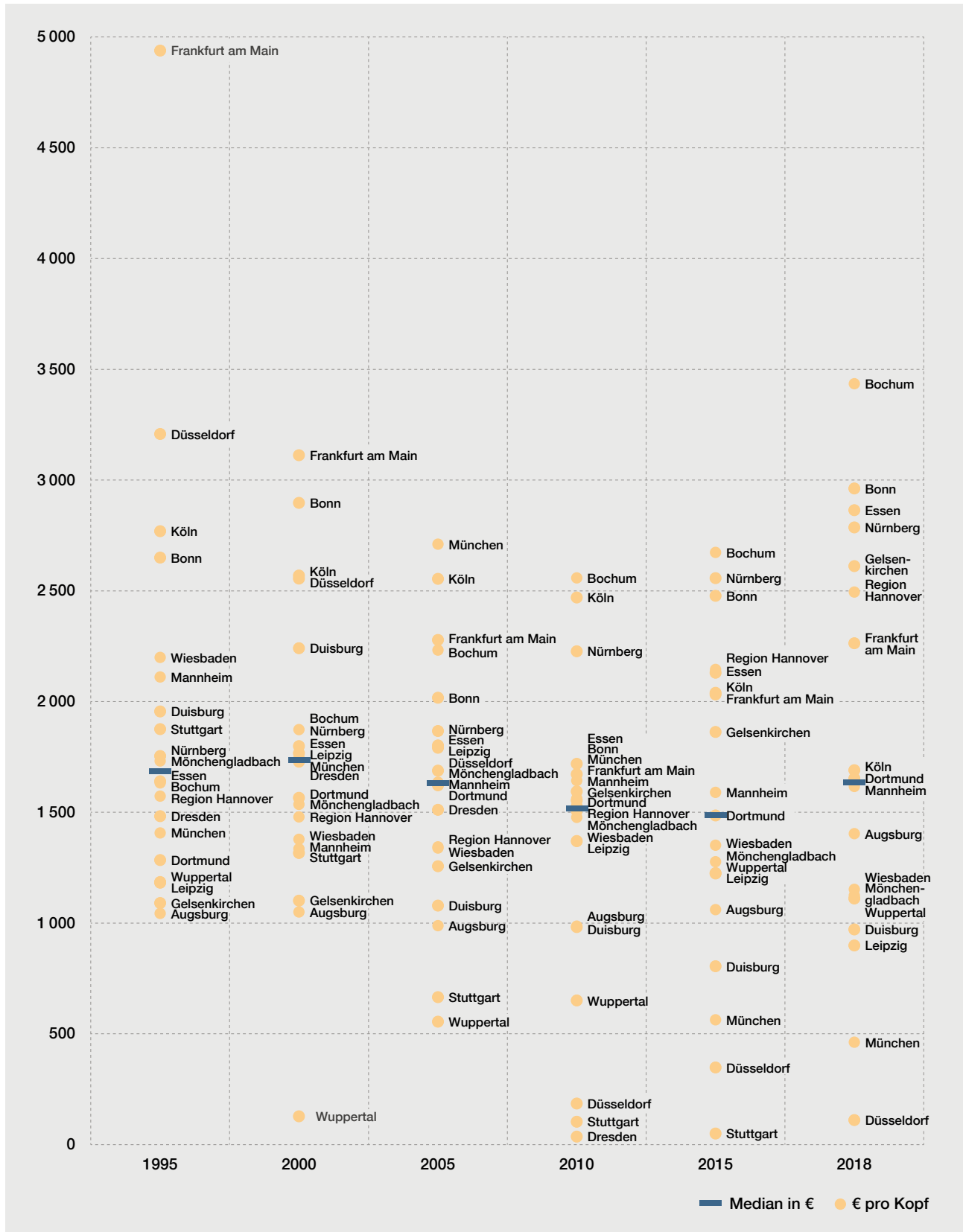
Seit dem Jahr 2007 hat sich die Zinslastquote der Stadt Frankfurt am Main um nahezu zwei Drittel reduziert<sup>10</sup>. Diese Reduktion ist zum einen auf die positive Entwicklung der Einnahmesituation und zum anderen auf die stark gesunkenen Zinssätze für Kredite zurückzuführen (Deutsche Bundesbank). Die Stadt Frankfurt am Main muss somit zurzeit einen sehr viel geringeren Anteil als in der Vergangenheit aufwenden, um ihre Verbindlichkeiten zu bedienen.

### Schuldenstand der größten deutschen Städte

Unter den 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städten hatte die Stadt Augsburg im Jahr 1995 mit 1043 Euro pro Kopf den niedrigsten Schuldenstand (siehe Abbildung 21, Seite 65). Mit 4939 Euro je Einwohnerin und Einwohner lag der Schul-

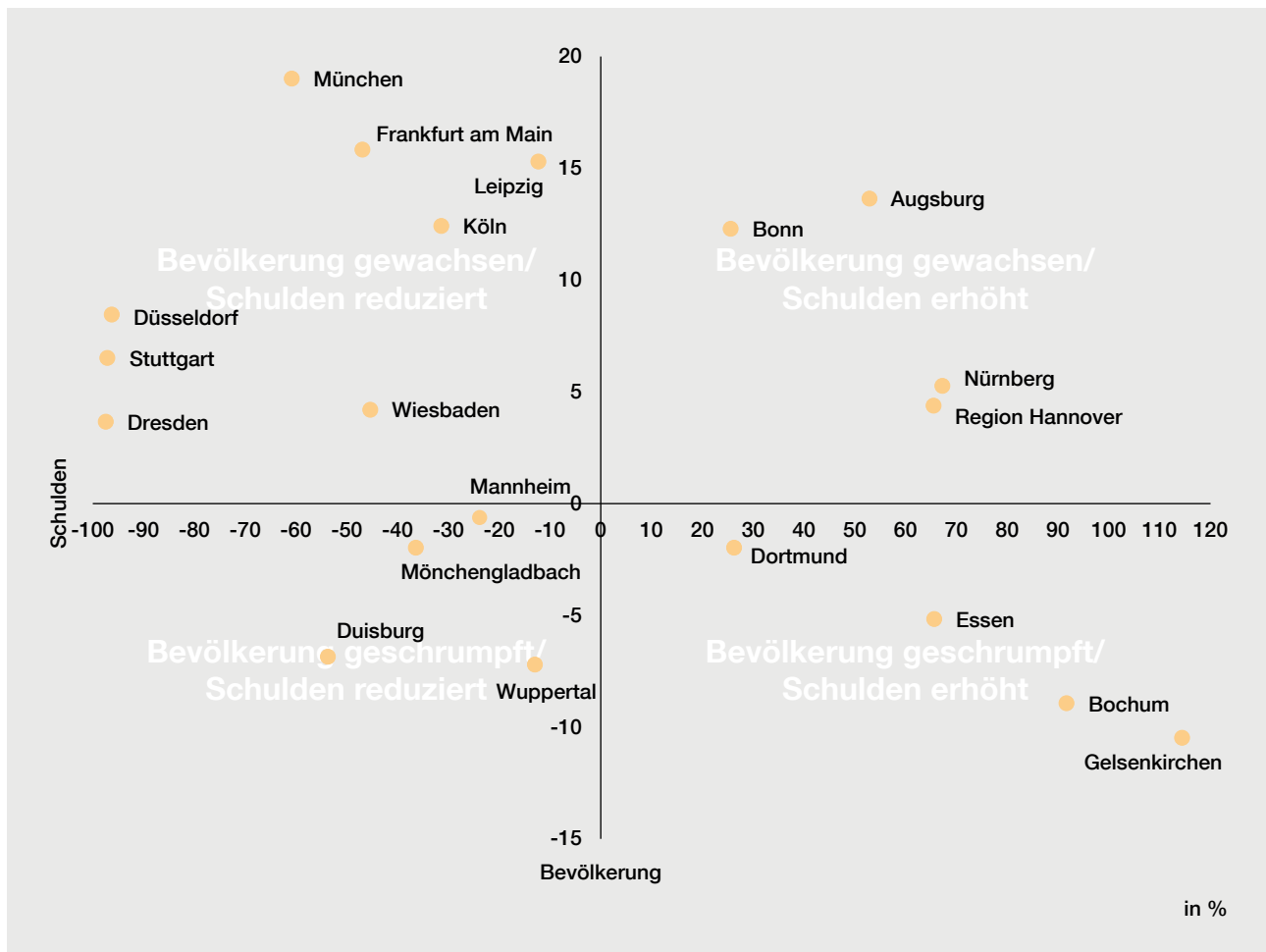
<sup>10</sup> Aufgrund der Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft von der Kameralistik hin zur doppelten Buchführung (Doppik) sind Daten erst ab dem Jahr 2007 verfügbar.

Abb.21 Schuldenstand der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte 1995 bis 2018



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.  
 Daten vollständig verfügbar bis zum Jahr 2018.

Abb.22 Veränderung des absoluten Schuldenstandes und der Bevölkerung der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte zwischen 1995 und 2018



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

denstand der Stadt Frankfurt am Main nahezu fünf Mal so hoch und weit höher als in allen anderen der 20 größten Städte Deutschlands. Der Median<sup>11</sup> der Schuldenstände pro Kopf im Jahr 1995 betrug 1 686 Euro.

**Durchschnitt der Schulden je Einwohnerin und Einwohner relativ konstant**

Insgesamt hat sich der Median der Schulden pro Kopf von 1995 bis 2018 zunächst leicht reduziert, bevor dieser in den vergangenen Jahren wieder angestiegen ist. Der Wert schwankte zwischen 1 486 und 1 735 Euro je Einwohnerin und Einwohner. Je-

doch streuten die Werte im Jahr 1995 enger um den Mittelwert als dies im Jahr 2018 der Fall war. Dies bedeutet, dass einige Kommunen ihre Schulden je Einwohnerin und Einwohner reduzierten, während andere diese im gleichen Zeitraum steigerten. Die Unterschiede zwischen den Kommunen nahmen somit zu. Wenige Städte konnten sich nahezu vollständig entschulden und wiesen einen Schuldenstand nahe Null auf.

**Städte reduzieren überwiegend ihre Schulden bei gleichzeitig wachsender Bevölkerung**

Da es sich bei der beschriebenen Kennzahl um ein Verhältnis handelt, das die Schulden in Bezug zu der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner setzt, und diese somit normiert, können Veränderungen sowohl auf der Entwicklung des Schuldenstands als auch der Bevölkerung beruhen.

<sup>11</sup> Der Median markiert den mittleren Wert einer Gruppe von Zahlen. Die eine Hälfte der Zahlen liegt unterhalb des Wertes, die andere Hälfte liegt oberhalb des Wertes. Der Median ist im Vergleich zum arithmetischen Mittelwert weniger anfällig für Extremwerte.

Insgesamt zwölf der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte reduzierten in den Jahren von 1995 bis 2018 ihre Schulden (siehe Abbildung 22, Seite 66), wobei acht dieser Städte gleichzeitig eine wachsende Bevölkerung aufwiesen. Die Stadt Frankfurt am Main gehört in diese Kategorie. In jeweils vier Städten ist der Schuldenstand gewachsen, bei jeweils wachsender beziehungsweise schrumpfender Bevölkerung.

**Belastung der Städte durch Zinsen insgesamt gering**

Die höchste Zinslastquote unter den größten deutschen Städten liegt bei 2,88 Prozent (Wuppertal) (siehe Tabelle 4). Stuttgart hat eine Zinslastquote von null. Im Durchschnitt werden 1,4 Prozent der Aufwendungen zur Bedienung des Schuldendienstes verwendet. Die Belastung der städtischen Haushalte durch Fremdkapital ist im Vergleich mit der Belastung des Bundeshaushalts sehr gering.

**Tab. 4 Zinslastquote der 20 bevölkerungsreichsten deutschen Städte 2018**

Stadt	Zinslastquote	Stadt	Zinslastquote
Wuppertal	2,9	Mönchengladbach	1,3
Essen	2,4	Frankfurt a. M.	1,2
Bonn	2,2	München	1,0
Gelsenkirchen	1,9	Duisburg	1,0
Köln	1,9	Leipzig	0,9
Nürnberg	1,7	Mannheim	0,8
Hannover Stadt	1,6	Düsseldorf	0,6
Wiesbaden	1,5	Dresden	0,2
Bochum	1,5	Stuttgart	0,0
Dortmund	1,3	<b>Durchschnitt</b>	<b>1,9</b>

Quelle: Stadtkämmerei der jeweiligen Stadt.

**Deutsche Großstädte zwischen Daseinsfürsorge und Wirtschaftlichkeit**

Die Finanzsituation der Großstädte in den Flächenländern hat sich in den vergangenen zehn Jahren deutlich verbessert. Sowohl die gute Ertragslage der Unternehmen, als auch die sehr gute Entwicklung des Arbeitsmarktes und das positive Konsum-

klima, führten in den Städten zu steigenden Steuereinnahmen. Trotz der insgesamt guten Entwicklung ist die Finanzlage der deutschen Großstädte sehr unterschiedlich.

Ihre finanziellen Mittel verwenden die Kommunen, um eine Vielzahl an Aufgaben der öffentlichen Daseinsfürsorge zu erbringen. Diese haben sich in den vergangenen Jahren, insbesondere durch Ausweitung des Aufgabenspektrums durch den Bund in den Bereichen Kinderbetreuung, Schule, Verkehr und sozialer Wohnungsbau, erweitert. Aus diesem Grund stellt der Bund zunehmend finanzielle Mittel zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben zur Verfügung. Neben dem sich erweiternden Aufgabenspektrum mussten viele deutsche Großstädte Leistungen für eine wachsende Bevölkerung bereitstellen. Trotz der wachsenden Aufgaben konnten die Städte, aufgrund der sehr guten Ertragslage, sowohl ihre Haushalte konsolidieren als auch ihre Investitionen steigern.

Der Schuldenstand und somit auch die Belastung der städtischen Haushalte durch Zinszahlungen hat sich im vergangenen Jahrzehnt deutlich reduziert. Die niedrigere Belastung ist zum einen auf die sehr gute Ertragslage und zum anderen auf das niedrige Zinsniveau in Folge der Währungspolitik der Europäischen Zentralbank zurückzuführen.

Zurzeit stellt die Corona-Krise die Kommunen vor große Herausforderungen. Aufgrund der Breite der Krise sind sowohl Gewerbe, Handel, öffentlicher Nahverkehr als auch weitere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens betroffen. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Finanzen der Kommunen. Beispielsweise rechnet die Kämmerei der Stadt Frankfurt am Main für das Jahr 2020 mit einem Fehlbetrag von 650 Millionen Euro (Hetrodt, 2020). Im Verhältnis zum geplanten Haushalt wäre dies ein Fehlbetrag von 15,8 Prozent. In Bezug auf den Schuldenstand der Stadt sind dies rund 34,7 Prozent. Inwiefern diese Krise langfristige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Unternehmen haben wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden. Um die krisenbedingten Fehlbeträge in den Haushalten der Kommunen abzufedern, haben sowohl die Bundesregierung als auch das Land Hessen bereits finanzielle Hilfen für die Kommunen angekündigt (Wundersee, 2020).

## Literaturverzeichnis

BOETTCHER, Florian, Ronny FREIER, René GEISLER, Moritz SCHUBERT und Rainer STOLLHOFF, 2019. *Kommunaler Finanzreport 2019* [online]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [Zugriff am: 28.05.2020]. Verfügbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale\\_Finzen/A-Jahresbericht-2018-Finanzreport.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finzen/A-Jahresbericht-2018-Finanzreport.pdf)

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, 2020a. *Bundeshaushalt* [online]. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. [Zugriff am: 26.05.2020]. Verfügbar unter: <https://www.bundeshaushalt.de/#/2019/soll/ausgaben/einzelplan.html>

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, 2020b. *Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2019* [online]. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. [Zugriff am: 06.05.2020]. Verfügbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Arbeitsblaetter/2019-03-18-lehrerheft-2018-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Publikationen/Arbeitsblaetter/2019-03-18-lehrerheft-2018-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, 2019. *Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer* [online]. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. [Zugriff am: 27.05.2020]. Verfügbar unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/Beteiligung-Gemeinden-Umsatzsteuer-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/Beteiligung-Gemeinden-Umsatzsteuer-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

DEUTSCHE BUNDESBANK. Zur Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums. In: *Monatsbericht* [online]. Juli. [Zugriff am: 13.05.2020]. Verfügbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/665400/8ab6760c121a26feb297c6d6216768a0/mL/2017-07-zinsausgaben-data.pdf>

GEISLER, René, 2017. *Kommunale Steuer. Der Süden zieht davon* [online]. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. [Zugriff am: 20.05.2020]. Verfügbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunale-finzen/kommunaler-finanzreport/steuern>

HESSISCHE GEMEINDEORDNUNG (HGO). 01.01.2016 (HGO) (GVBl. I 2005 S. 142 von 17.03.2005)

HETRODT, Ewald, 2020. Milliardenausfälle wie nie zuvor: Steuerschätzung für Hessen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* [online]. 20.05.2020. [Zugriff am: 08.07.2020]. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/steuerschaetzung-fuer-hessen-milliardenausfaelle-wie-nie-zuvor-16778459.html>

RICHTER, Alexander. Die Gewerbesteuer in Hessen: Wichtigste Gemeindesteuer seit 8 Jahrzehnten. In: *Staat und Wirtschaft in Hessen*. 70(4), S. 163–172

RICHTER, Klaus, 1995. Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen - ein systematischer Überblick. In: Henning WALCHA und Klaus HERMANN, Hrsg. *Partnerschaftliche Stadtentwicklung: Privatisierung kommunaler Aufgaben und Leistungen*. Köln: Dt. Gemeindeverl., S.1–39. ISBN 9783555010915

WUNDERSEE, Philipp, 2020. *Konjunkturlilfe für Kommunen: Rettungsschirm mit Löchern* [online]. Hamburg: tagesschau.de. [Zugriff am: 08.07.2020]. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/kommunen-konjunkturpaket-101.html>





### Maß- und Mengeneinheiten

%	Prozent
€	Euro
ha	Hektar
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer
m <sup>2</sup>	Quadratmeter
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden

### Sonstige Abkürzungen

<b>a. M.</b>	am Main
<b>ALKIS</b>	Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem
<b>ATKIS</b>	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
<b>Basis-DLM</b>	Digitale Basis-Landschaftsmodelle
<b>Einw.</b>	Einwohner/-in
<b>FNP</b>	Flächennutzungsplan
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>HVBG</b>	Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation
<b>IOER</b>	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
<b>ISO</b>	Internationale Organisation für Normung
<b>OGC</b>	Open Geospatial Consortium
<b>W<sub>3</sub>C</b>	World Wide Web Consortium

### Zeichenerklärungen

–	nichts vorhanden (genau null)
0	weniger als die Hälfte von 1 in der letzten besetzten Stelle, jedoch mehr als nichts

### Hinweise / Notes

Die Angaben beziehen sich auf den jeweiligen Gebietsstand, wenn nichts anderes vermerkt ist.  
Bestandszahlen gelten für das Ende der jeweiligen Berichtszeit, falls nichts anderes angegeben ist.  
Abweichungen durch Rundungen sind möglich.  
In den Karten werden die Ergebnisse überwiegend in Quartilen dargestellt.