

Schwerpunktthema

Kommunen und die Finanzkrise

Inzwischen hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise in ihren Auswirkungen auch die Gemeinden in Deutschland erreicht. Obwohl in der Bundesrepublik Maßnahmen zur Abmilderung der Krise getroffen wurden, ist die Situation in den Kommunen durch gesunkene Einnahmen und zugleich gestiegene Ausgaben gekennzeichnet. Damit hat die Krise in vielen Gemeinden zu einem negativen Finanzierungssaldo geführt bzw. diesen bei ohnehin strukturellem Defizit weiter vergrößert. Es ist sogar zu erwarten, dass sich die Schere zwischen wegbrechenden Einnahmen und steigenden Ausgaben im kommunalen Sektor noch weiter öffnen wird. Wie stellt sich die Situation im Detail dar? Welche Maßnahmen ergreifen die Kommunen, um die Lage in den Griff zu bekommen?

Schuldenstand erhöht – Vergrößerung des Defizits erwartet

Nach ersten vorläufigen Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) erhöhte sich der Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände um 3,2 Milliarden Euro (+3 Prozent) auf 112,1 Milliarden Euro insgesamt.¹ Das Finanzierungsdefizit der Kommunen wird sich im Jahr 2010 auf voraussichtlich 12 Milliarden Euro vergrößern und damit erstmalig im zweistelligen Milliardenbereich liegen²: Die Einnahmen werden voraussichtlich weiter auf 168,9 Milliarden Euro sinken – die Ausgaben hingegen schätzungsweise nochmals um 2,9 Prozent auf 180,9 Milliarden Euro zunehmen.

Einbruch bei der Gewerbesteuer – Steueraufkommen weiter rückläufig

Ausschlaggebend für die rückläufige Entwicklung auf der Einnahmenseite im Jahr 2009 sind vor allem die aufgrund der Krise und aufgrund von Steuerrechtsänderungen weggebrochenen Steuereinnahmen. In hohem Maße betroffen war die Gewerbesteuer: Die Netto-Gewerbesteuereinnahmen gingen um insgesamt 5,4 Milliarden Euro zurück, das heißt um durchschnittlich 17,4 Prozent, wobei einige Kommunen sogar Einbrüche von mehr als 40 Prozent zu verzeichnen hatten. Auch im Jahr 2010 ist mit einem Rückgang des gemeindlichen Steueraufkommens unter anderem wegen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes um voraussichtlich 5 Prozent auf 60 Milliarden Euro zu rechnen.

Sozialleistungen steigen

Auf der Ausgabenseite steigen vor allem die Aufwendungen für soziale Leistungen, für das Jahr 2009 um ca. 1,3 Milliarden Euro (+3,3 Prozent) auf 39,8 Milliarden Euro. Für das Jahr 2010 geht die Prognose davon aus, dass sich die Krise stärker auf dem Arbeitsmarkt niederschlägt. Deshalb wird mit einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben – insbesondere bei den Kosten der Unterkunft – gerechnet.

¹ Pressemeldung Destatis, 11.3.2010.

² Prognose zur Haushaltslage der Kommunen für die Jahre 2009 und 2010, Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2.2.2010.



Vor diesem Hintergrund sehen Städte und Gemeinden die kommunale Selbstverwaltung mangels „Finanzmasse“ in Gefahr. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert daher einen „Rettungsschirm“ und ein dauerhaftes kommunales Konsolidierungspaket, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu sichern. Die Forderungen³ lauten im Einzelnen:

- deutliche Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für SGB II Empfänger;
- Kompensation der Steuermindereinnahmen der Städte und Gemeinden im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes;
- kurzfristige Überbrückungshilfen für mindestens zwei Jahre, damit Städte und Gemeinden in der Krise im Interesse von Staat und Gesellschaft handlungsfähig bleiben;
- kurzfristige Einführung eines Bundesteilhabegeldes für Menschen mit Handicap;
- ein finanziell unterlegtes Bekenntnis des Bundes, dass es sich bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt;
- ein dauerhaftes Konzept, das die Finanzierung der gesetzlichen Aufgaben der Kommunen ohne immer neue Schulden sichert; hierzu gehört auch eine starke Gewerbesteuer.

Selbstverwaltung in Gefahr

Da der Bund jedoch selbst mit einem Rekordbudgetdefizit zu kämpfen hat, sind weitgehende finanzielle Zugeständnisse der Bundesebene nicht zu erwarten. Folglich müssen die Kommunen die Lasten der Finanzkrise im Wesentlichen selbst schultern. Dabei lassen sich drei Hauptaktionsfelder identifizieren, die nachfolgend dargestellt werden.

Bundeshilfe kaum zu erwarten

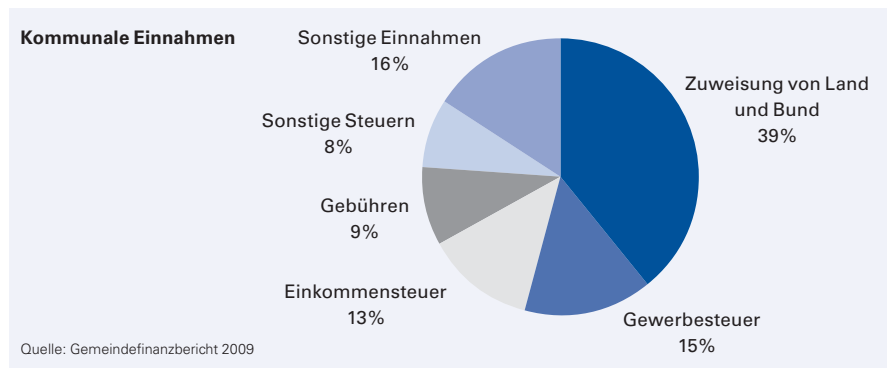
Maßnahmen der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung

1. Erhöhung der Einnahmen

Der Einfluss der Gemeinden auf ihre Einnahmen ist insgesamt betrachtet bislang relativ gering. Der Hauptteil der Geldmittel resultiert aus der Umverteilung der nationalen Steuereinnahmen und weiterer Geldmittel von Land und Bund an die Kommunen; zu nennen sind hier zum Beispiel der kommunale Anteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer. Die Kommunen haben keinen direkten Einfluss auf die Höhe dieser Gelder. Die derzeit bedeutendste Quelle der im Prinzip steuerbaren Einnahmen ist die örtliche Gewerbesteuer, gefolgt von Gebühren und Entgelten für örtliche Dienstleistungen, wie die nachfolgende Abbildung zeigt:

Eingeschränkter Einfluss auf die eigenen Einnahmen

³ Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 1.12.2009.



Verhaltene Erhöhung der Gewerbesteuer

Um die Attraktivität der jeweiligen Kommune als Wirtschaftsstandort nicht zu vermindern, planen derzeit viele Kommunen keine sofortige Erhöhung der Gewerbesteuer – stattdessen soll der jeweilige Hebesatz, wenn überhaupt, erst in späteren Jahren erhöht werden. Vielerorts werden stattdessen zunächst die Grund- und die Hundesteuer erhöht, außerdem werden Benutzungs- und Verwaltungsgebühren angehoben sowie die Elternbeiträge für die örtliche Kinderbetreuung.

Spielraum für Gebührenerhöhungen unterschiedlich

Die Möglichkeiten für Erhöhungen sind bei vielen Leistungen noch nicht ausgeschöpft. Der Anteil der Gebührenfinanzierung differiert sehr deutlich zwischen den verschiedenen örtlichen Dienstleistungen und damit auch der prinzipiell mögliche Handlungsspielraum (siehe Grafik nächste Seite). In einigen Kommunen werden die Eintrittspreise (zum Beispiel für Schwimmbäder, Konzerte und Theater) erhöht sowie die Nutzungsentgelte für Sporthallen und die Parkgebühren angepasst. Mancherorts steigen die Gebühren bei Musikschule und Bücherei. Grundsätzlich dürfen Gebühren aber nicht über den tatsächlichen Kosten liegen.

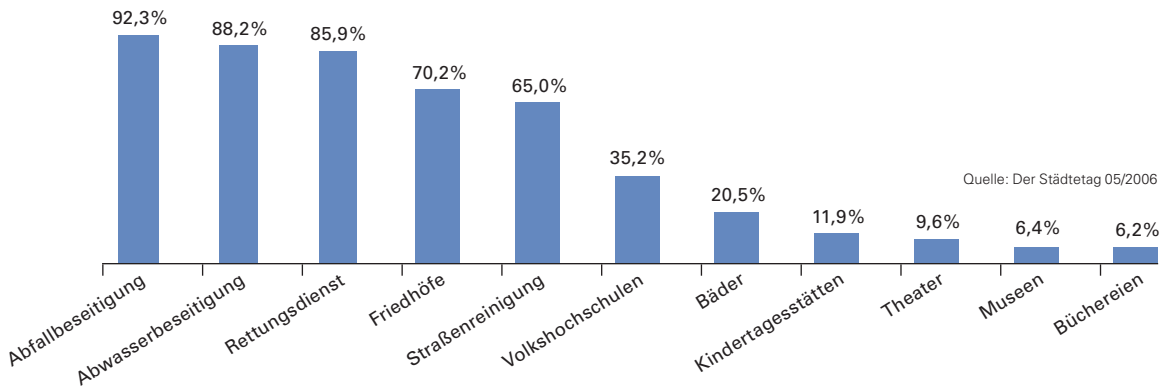
Weitere Maßnahmen auf der Einnahmenseite

Als aktuelle weitere Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf der Einnahmenseite sind zu nennen: Erhöhung der Vergnügungssteuer, Einführung bzw. Erhöhung der Zweitwohnungssteuer und Verkauf kommunalen Vermögens (beispielsweise Grundstücke, Gebäude, Beteiligungen).

Beteiligungsmanagement zur Generierung von Einnahmen

Zur Erhöhung der Einnahmen können auch die kommunalen Unternehmen beitragen. Zwar sind viele der Unternehmen dauerhaft verlustträchtig, jedoch greifen nach einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor⁴ über vier Fünftel der größten Kommunen gegenüber ihren Unternehmen zu Ergebnisvorgaben. Damit dürften die Kämmere versuchen, Gewinne der Unternehmen für den Haushalt zu nutzen bzw. Verluste zu minimieren. Den sicherlich größten Erfolg hierbei erzielte die Stadt Berlin, der es innerhalb von fünf Jahren gelang, einen Nettoverlust von rund 1,1 Milliarden Euro im Jahr 2002 in einen Nettogewinn von gut 1 Milliarde Euro 2006 zu „drehen“ (Public-Governance Sommer 2007, S. 26). Vor dem Hintergrund einer allgemeinen Wirtschaftskrise erscheinen solche Erfolge kaum wiederholbar; die Ertrags- und nicht zuletzt die Risikosituation der Beteiligungen dürften aber bei der Haushaltskonsolidierung wesentliche Themen sein.

4 Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): Der kommunale Gesamtabchluss und die Steuerung des „Konzerns Kommune“, Studie 2009.

Anteil der Kosten von Dienstleistungen, der über Gebühren gedeckt wird

2. Senkung der Ausgaben

Da die Kommune bei ihren weisungsfreien Pflichtaufgaben nur über die Art und Weise der Erfüllung entscheiden kann, sind zunächst vor allem die freiwilligen Aufgaben Ansatzpunkt für die Haushaltskonsolidierung: Die Gemeinden prägen jedoch mittels freiwillig erbrachter Leistungen ihr jeweiliges Erscheinungsbild, deshalb bergen Kürzungen in diesem Bereich in aller Regel politischen und öffentlichen Sprengstoff.

Kürzungen bei freiwilligen Leistungen unpopulär

Eine für alle Gemeinden gleichermaßen gültige Strategie zur Ausgabenreduktion lässt sich nicht identifizieren. Vielfach sind derzeit aber folgende Maßnahmen⁵ geplant oder bereits in der Umsetzung:

Allgemeingültige Strategie nicht zu erkennen

- generelle Kürzung der Sach- und Personalausgaben um einen bestimmten Prozentsatz oder einen absoluten Betrag (umgesetzt zum Beispiel mittels Streichen oder Hinauszögern von Neu- oder Ersatzbeschaffungen, Streichen von Fortbildungsmitteln, Wiederbesetzungssperre bei freiwerdenden Stellen/Stellenabbau);
- Kürzung einzelner Budgets (beispielsweise für Zoo/Tierpark);
- Schließung bestimmter Einrichtungen (wie Bäder, Bibliotheken, Theater);
- Kürzung von Zuschüssen an örtliche Vereine und Organisationen sowie an kommunale Unternehmen;
- Senkung von Standards (beispielsweise Absenken der Heiztemperatur in Bädern, Verzicht auf Beleuchtung in Seitenstraßen);
- Technisierung von Verwaltungsabläufen (zum Beispiel Ausbau des E-Government);
- organisatorische Neu-/Umstrukturierung zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Arbeitsabläufe.

Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung mit Investitions- und Kassenkrediten sowie den daraus resultierenden Zinsaufwendungen erscheint es auch erforderlich, dass sich Kommunen verstärkt mit dem aktiven Management ihrer Schulden auseinandersetzen. Ziel eines aktiven Schuldenmanagements ist die Optimierung des Schuldenportfolios im Hinblick auf Zinsaufwand und Risiko. Als Instrumente kommen unter anderen die Wahl des Zeitpunkts der Kreditaufnahme, die Wahl der Zinsbindungsdauer sowie der Einsatz von Derivaten in Betracht.

Aktives Schuldenmanagement als weiterer Baustein

Die folgende Übersicht stellt einnahme- und ausgabeseitige Vorhaben ausgewählter Großstädte dar:

⁵ Vergleiche Deutscher Städtetag, Pressemitteilung 2.2.2010.

	Einnahmesteigerungen	Ausgabenkürzungen
Duisburg	Erhöhung von Hundesteuer, Nutzungsentgelten für Sporthallen und Eintrittspreisen für Schwimmbäder, Konzerte und Theater sowie der Elternbeiträge für Kita- und Hortbetreuung.	Streichung von 680 Stellen, Kürzung von Zuschüssen für kulturelle Einrichtungen und Schließung der Rhein-Ruhr-Halle.
Hamburg	Erhöhung der Gebühren für Baugenehmigungen, Abwasser sowie der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung.	Geringere Investitionen für IT-Projekte und Straßenbaumaßnahmen sowie Reduzierung von Maßnahmen der Stadtentwicklungsprogramme, Kürzung der Zuschüsse an den Hamburger Verkehrsverbund.
Stuttgart	Erhöhung des Grundsteuerhebesatzes und der Parkgebühren.	Personalstellen werden teilweise nicht wiederbesetzt und IT-Projekte gestreckt. Streichung von Zuschüssen.
Wuppertal	Erhöhung der Hunde- und Vergnügungssteuer, der Eintrittspreise von Zoo und Orchester sowie der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung und des Schulgeldes für die Musikschule. Verkauf von Beteiligungen und städtischer Grundstücke.	Senkung der Personalkosten, Kürzung von Zuschüssen im Jugend-, Kultur-, Sozial- und Sportbereich sowie Schließung von Schulen, Bädern, Bibliotheken und des Schauspielhauses.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Viele Kommunen kooperieren bei externen Dienstleistungen

3. Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit

Eine weitere Möglichkeit, um Einsparungen zu generieren und dennoch ein ausreichendes Dienstleistungs-niveau aufrechtzuerhalten, ist die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit. Weitergehende Forderungen umfassen vereinzelt sogar die Auflösung und Zusammenlegung von Gemeinden. Aber auch ohne die Zusammenlegung von Kommunen kann die Effizienz der Leistungserbringung durch die Schaffung größerer Dienstleistungseinheiten gesteigert werden. Viele Gemeinden kooperieren seit Jahren und es kann davon ausgegangen werden, dass sich die überörtliche Zusammenarbeit noch verstärken wird. In hohem Maße werden Infrastruktureinrichtungen (Freizeiteinrichtungen, Abfallmanagement, Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungssysteme), aber auch soziale Dienstleistungen wie etwa Rettungsdienste und Schuldnerberatung genutzt. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist mitunter auch im Bereich der Wohnungs(bau)gesellschaften und des Nahverkehrs geplant.

Shared Service Center für Allgemeine Verwaltungsleistungen

Im Bereich der internen Verwaltungsleistungen erscheinen Shared Service Center besonders geeignet, da es sich um Leistungen der öffentlichen Verwaltung handelt, die nach allgemein fixierten, für alle Einzelfälle einheitlichen Regeln und Standards erbracht werden.

Beispiele für mögliche gemeindeübergreifende Prozesse

Typische Beispiele für Prozesse, die gemeindeübergreifend erbracht werden können, sind Aufgaben aus dem IuK-Bereich (wie IT-Services), zahlreiche Aufgaben des Personalmanagements (zum Beispiel Gehalts- und Reisekostenabrechnung, Fortbildung, Personalgewinnung), Teilaufgaben des Finanz- und Rechnungswesens (beispielsweise Kassenwesen, Mahnwesen), Gebäude- und Immobilienmanagement, das Beschaffungswesen sowie das Rechtsamt.

Strukturelle Ursachen kommunaler Verschuldung

Ausblick

Die Finanzkrise und die damit einhergehenden Steuerausfälle sowie zusätzlichen Belastungen haben zwar den Handlungsdruck erhöht, jedoch hat die kommunale Verschuldung auch strukturelle Ursachen, die zeitlich weit vor der aktuellen Finanzkrise liegen. Dabei ist aus Sicht der Kommunen zwischen exogenen und endogenen Faktoren zu unterscheiden.

Exogene Faktoren

- steigende Zahl von Langzeitarbeitslosen und Beziehern von Sozialhilfe;
- Überwälzung von neuen Aufgaben ohne entsprechende Finanzierung (Nichtbeachtung des Konnexitätsprinzips);
- Steuersenkungen auf Bundesebene;
- Finanzierung der deutschen Einheit.

- kleinteiliger und dezentraler Prozess der Haushaltsaufstellung;
- zunehmender Parteienwettbewerb auf kommunaler Ebene⁶;
- Präferenz für Gegenwartsleistung und -konsum auf Seiten von Gemeinderat und Bürgerschaft;
- unzureichende Gewerbestruktur mit entsprechenden Konsequenzen für die Gewerbesteuererinnahmen.

Vergleichende Analysen von Konsolidierungsstrategien haben ergeben, dass insbesondere die Ausgabenreduktion das entscheidende Instrument zur Sanierung der öffentlichen Finanzen darstellt. Einnahmeerhöhungen können eine Konsolidierung zwar unterstützen, sind aber in der Regel weniger bedeutend. Weiterhin wird diskutiert, die „Steuerungspolitiker“ (Bürgermeister und Kämmerer) gegenüber den Fachämtern zu stärken, da dieser Personenkreis mit höherer Gestaltungsmacht und stärkeren Vetorechten die Umsetzung von Budgetsanierungen erleichtern kann. So zeigt ein Blick auf die Länderebene, dass es „starken“ Finanzministern mit relativ langer Amtszeit gelungen ist, das Ziel der Haushaltskonsolidierung in den Mittelpunkt ihrer Politik zu stellen. Darüber hinaus können Kürzungen zumeist nur mit starker Steuerung von „oben“ („top-down“) durchgesetzt werden, das heißt mithilfe verbindlicher Vorgabe von Einsparzielen gegenüber den betroffenen Fachbereichen.

Erfolgreiche Sanierungsstrategien zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:

- verbindliche Festlegung von Sparmaßnahmen zu Beginn der neuen Amts- bzw. Wahlperiode;
- Sensibilisierung der Bürger für die Haushaltskrise und Formulierung von positiven Konsolidierungszielen (Erhalt der kommunalen Handlungsspielräume, Aufrechterhaltung freiwilliger Leistungen etc.);
- politische Führung („Leadership“) mit konsequentem Eintreten für eine Sanierungspolitik und entsprechende Kommunikation;
- Gleichverteilung der Sanierungslasten.

Dies ändert allerdings nichts an der Tatsache, dass Kürzungen grundsätzlich unpopulär sind und nicht immer schnelle Sanierungserfolge bringen. Deshalb sind Unbeirrbarkeit und Durchhaltevermögen Grundvoraussetzungen für die erfolgreiche Haushaltskonsolidierung.

Auch bei umfassenden Sparanstrengungen und Abgabenerhöhungen ist es nicht für alle Kommunen möglich, eine Haushaltssanierung allein aufgrund eigener Anstrengungen zu bewerkstelligen. So ist es beispielsweise den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Saarland und in Rheinland-Pfalz auch in den vergleichsweise günstigen Jahren 2007 und 2008 nicht gelungen, einen positiven Finanzierungssaldo zu erreichen. Hier sind auch die Bundesländer gefordert, durch eine Modifizierung des Finanzausgleichs zwischen Ländern und Kommunen zu erreichen, dass den Kommunen ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um ihre anfallenden Aufgaben zu finanzieren. Auch wird in Zukunft eine konsequente Einhaltung des Konnexitätsprinzips erforderlich sein. ■

Endogene Faktoren

Ausgabenreduktion und starke Steuerung entscheidend

Merkmale erfolgreicher Sanierungsstrategien

Sanierung aus eigener Kraft nicht für alle Kommunen ein gangbarer Weg

Wir danken Frau Dr. Sabine Großkinsky für die Mitwirkung bei der Erstellung dieses Beitrags.

⁶ Die politikwissenschaftliche Theorie geht davon aus, dass Parteien sich den Wählern gegenüber mit Leistungsangeboten für die Bürger überbieten, sich gleichzeitig aber davor scheuen, die dadurch entstehenden Kosten den Bürgern durch höhere Steuern oder Gebühren aufzuerlegen. Stattdessen weicht man auf eine erhöhte Verschuldung aus, die als hinausgeschobene und gegenwärtig noch unmerkliche Besteuerung aufgefasst werden kann.