



Nr. 83

Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Ergebnisse des gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL und
der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)



Hannover 2010



AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

 Positionspapier aus der ARL

Nr. 83

Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Ergebnisse des gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL und
der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL)

Hannover 2010

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern des gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreises „Fiskalische Situation der Kommunen und Raumentwicklung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) erarbeitet.

Prof. Dr. Heinrich Mäding, Berlin, Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Leiter)

Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU), Berlin

Dr. Markus Eltges, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern

Folkert Kiepe, Deutscher Städtetag, Köln

Dr. Mareike Köller, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Hartwig Schultheiß, Stadt Münster

Prof. Dr. Guido Spars, Bergische Universität Wuppertal

Geschäftsstelle der ARL: WR II „Wirtschaft, Technik, Infrastruktur“

Leitung: Dr. Mareike Köller (Koeller@ARL-net.de)

Hannover, November 2010

Positionspapier Nr. 83

ISSN 1611-9983

Zitierempfehlung:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2010):
Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht.

Positionspapier aus der ARL Nr. 83

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00830>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Leibniz-Forum für Raumwissenschaften

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41

E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

0 Vorbemerkung

Mit großer Sorge betrachten die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) die Lage der kommunalen Finanzen in Deutschland. Den kommunalen Gebietskörperschaften in gravierender finanzieller Notlage dauerhaft zu helfen, ist nicht nur eine finanzwirtschaftliche Notwendigkeit zur Sicherung der kommunalen Leistungsfähigkeit, sondern schafft jenen Raum, den eine lebendige Demokratie benötigt. Nachhaltige Lösungen sind gefragt, die auch den regionalen Unterschieden Rechnung tragen. Besonders deutlich wird dies an den Kassenkrediten. Bund und Länder sind gefordert.

Die beiden Akademien, in denen Wissenschaftler und Praktiker zusammenwirken, haben daher eine gemeinsame Arbeitsgruppe berufen, um Empfehlungen zur Verbesserung der Finanzsituation deutscher Städte und Gemeinden vorzulegen. Den besonderen Wert unserer Empfehlungen sehen wir darin, dass die Auswirkungen auf die räumliche Dimension und damit auf Stadt und Land beachtet werden.

Aufbauend auf der Darstellung der Lage der Kommunalfinanzen (Kap.1) und deren Ursachen (Kap. 2), den rechts-, politik- und finanzwissenschaftlich abgeleiteten Zielen und Kriterien für die Kommunalfinanzen in Deutschland (Kap. 3) sowie den bereits vorhandenen und zukünftigen räumlichen Folgen (Kap. 4) betonen unsere Empfehlungen für eine Reform der Gemeindefinanzen (Kap. 5) die Sicht der Raumwissenschaften.

1 Kommunale Finanzen in der Krise

Um die finanzielle Situation aller öffentlichen Haushalte ist es in Deutschland schlecht bestellt. Nicht zuletzt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 haben die Schulden der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden einschließlich ihrer Nebenhaushalte im Jahre 2009 fast 1,7 Billionen Euro erreicht. Damit steht jeder Einwohner Deutschlands mit rund 20.600 € in der Kreide. Nach den öffentlichen Haushalten differenziert, trägt der Bund mit 62% mit Abstand die Hauptlast der Verschuldung. Es folgen die Länder- und Kommunalhaushalte mit 31% bzw. 7%. Trotz des vergleichsweise geringen Anteils der Gemeindefinanzschulden an den Gesamtschulden verspüren die Menschen in den Städten und Gemeinden die fiskalischen Engpässe ihrer Stadt oder Gemeinde mehr als deutlich. So werden Bäder oder Theater geschlossen, Öffnungszeiten der Büchereien reduziert, Schulen nicht saniert, Zuschüsse für Sportvereine gekürzt oder ganz gestrichen. Immer mehr kommunalen Gebietskörperschaften fällt es schwer, trotz eines historisch gewachsenen fiskalischen Ausgleichsystems die Differenz zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben zu schließen. Im Ergebnis dieser Entwicklung weisen die kommunalen Gebietskörperschaften im Jahre 2009 rund 114 Mrd. € an Schulden insgesamt auf. 1999 waren es noch 8 Mrd. € weniger.

Regionale Unterschiede in der kommunalen Verschuldung

Die regionalen Ungleichgewichte in der kommunalen Verschuldung¹ waren auch schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise beachtlich (vgl. Tabelle 1 und Abbildung 1). In den alten Ländern reicht die Spannweite im Jahre 2007 von 322 € bis zu 6.741 € je Einwohner. In den neuen Ländern sind die Unterschiede deutlich geringer.

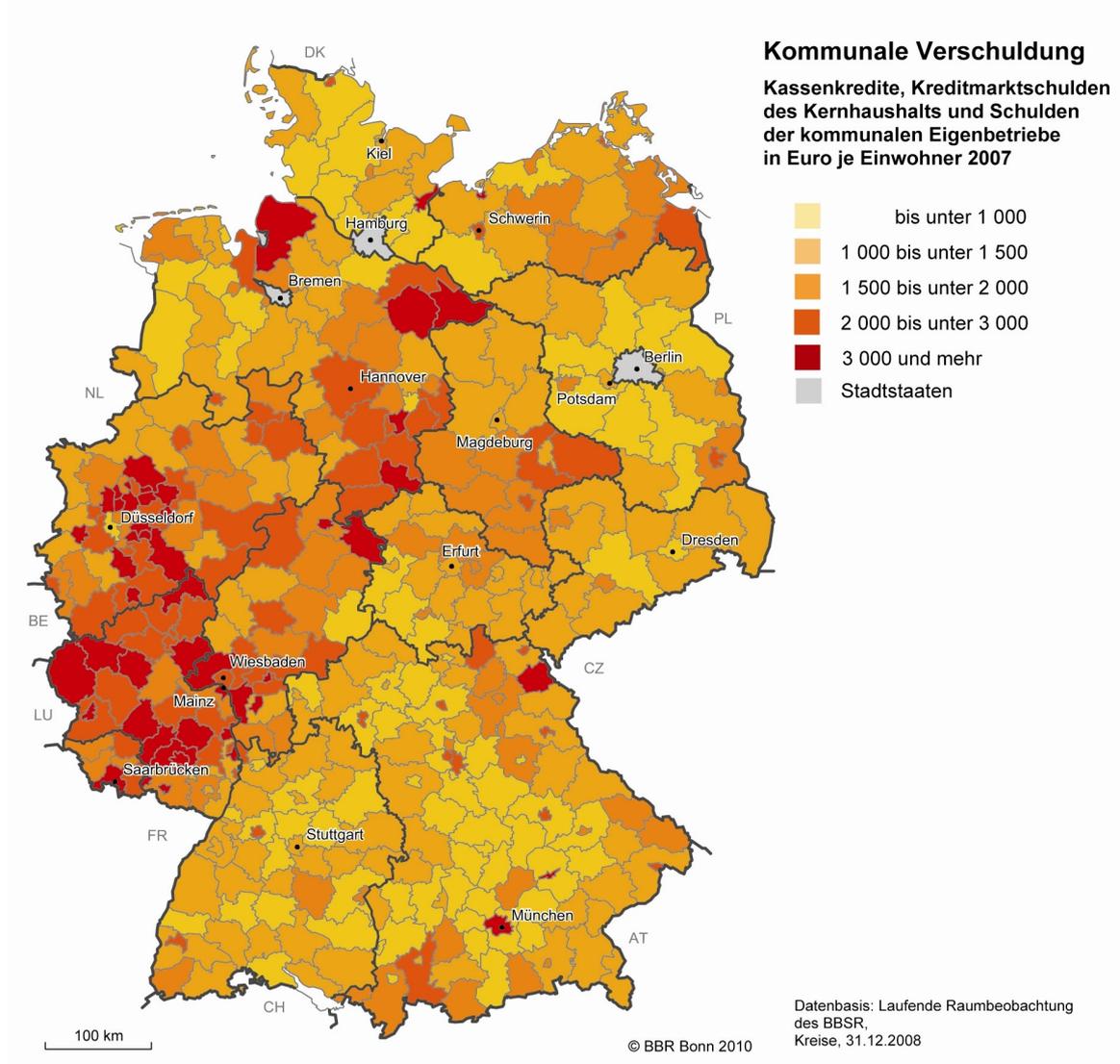
Tab. 1: Regionale Verteilung der kommunalen Verschuldung 2007 in € je Einwohner – Kassenkredite, Kreditmarktschulden des Kernhaushalts und Schulden der kommunalen Eigenbetriebe

	West / Ost	Mittelwert	Median	Spannweite	Minimum	Maximum	Standardabweichung
	alte Länder	1.854	1.504	6.420	322	6.741	1.124
	neue Länder	1.395	1.345	3.128	152	3.280	531
	Kreisfreie Städte / Landkreise	Mittelwert	Median	Spannweite	Minimum	Maximum	Standardabweichung
alte Länder	kreisfreie Städte	2.583	2.385	6.394	347	6.741	1.479
	Landkreise	1.589	1.342	3.884	322	4.206	819
neue Länder	kreisfreie Städte	1.702	1.766	3.128	152	3.280	665
	Landkreise	1.290	1.298	2.068	622	2.690	435
	Siedlungsstruktureller Kreistyp	Mittelwert	Median	Spannweite	Minimum	Maximum	Standardabweichung
alte Länder	Kernstädte	2.870	2.553	6.394	347	6.741	1.414
	verdichtetes Umland	1.680	1.422	5.690	336	6.025	947
	ländliches Umland	1.715	1.318	3.884	322	4.206	1.038
	ländlicher Raum	1.475	1.300	3.073	369	3.443	722
neue Länder	Kernstädte	1.522	1.422	2.190	152	2.343	620
	verdichtetes Umland	1.290	1.141	1.332	664	1.996	421
	ländliches Umland	1.240	1.223	1.326	622	1.948	414
	ländlicher Raum	1.515	1.429	2.575	705	3.280	596
	Strukturtyp	Mittelwert	Median	Spannweite	Minimum	Maximum	Standardabweichung
alte Länder	stark strukturbelastet	2.972	2.697	6.149	593	6.741	1.448
	strukturbelastet	1.996	1.990	4.047	347	4.394	795
	indifferent	1.951	1.771	4.747	444	5.191	1.015
	strukturbegünstigt	1.666	1.385	3.670	390	4.060	849
	stark strukturbegünstigt	1.116	1.035	2.964	322	3.286	528
neue Länder	sehr stark strukturbelastet	1.702	1.654	1.717	973	2.690	477
	stark strukturbelastet	1.421	1.345	2.629	651	3.280	477
	strukturbelastet/indifferent	1.010	951	1.844	152	1.996	403

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR auf Basis der kommunalen Kassen- und Schuldenstatistik, eigene Darstellung

¹ Diese Werte geben nur die Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte – Kassenkredite und Kreditmarktschulden - wieder. Hinzukommen die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe. Der kommunale Kernhaushalt, wie ihn die Finanzstatistik abbildet, deckt nur rund die Hälfte der kommunalen Wirklichkeit ab.

Abb. 1: Kommunale Verschuldung 2007



Des Weiteren sind folgende regionale Unterschiede festzustellen:

- Die kommunale Verschuldung ist in den alten wie neuen Ländern verstärkt ein Problem der kreisfreien Städte.
- Im Niveau der kommunalen Verschuldung unterscheiden sich alte und neue Länder deutlich. Unterschiedliche Dezentralisierungsgrade kommunaler Aufgaben und die Leistungen nach dem Solidarpakt II schlagen hier zu Buche.
- Nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung differenziert zeigt sich in den alten Ländern ein klares Stadt-Land-Gefälle. In den neuen Ländern folgt die kommunale Verschuldung der U-Kurve. Kernstädte und ländlicher Raum weisen in etwa ähnliche Verschuldungsniveaus auf.
- Wird die kommunale Verschuldung aus sozio-ökonomischer Sicht betrachtet, so zeigen sich die erwarteten Zusammenhänge. Stark strukturbelastete Kreise und kreisfreie Städte überragen mit ihren Medianwerten die Verschuldung der weniger

strukturbelasteten kommunalen Gebietskörperschaften deutlich. Dies gilt für alte und neue Länder gleichermaßen.²

Die Wirtschafts- und Finanzkrise verstärkt die kommunalen Finanzprobleme

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich die Finanzierungsbasis der kommunalen Gebietskörperschaften dramatisch verschlechtert. So rutschte der Finanzierungssaldo von 2008 auf 2009 von + 7,7 Mrd. € auf -7,1 Mrd. € ab (siehe Tabelle 2). Verantwortlich hierfür war insbesondere der Rückgang der Gewerbesteuer (netto) um fast 20 % binnen Jahresfrist (-6,1 Mrd. €), in einzelnen Städten um 40 %. Die Steuermindereinnahmen werden sich nach allen Prognosen auch 2010 und 2011 fortsetzen. Nach der aktuellen Steuerschätzung vom Mai 2010 werden die Steuereinnahmen der Gemeinden (nach 77 Mrd. € in 2008) 2010 nur noch einen Betrag von 66 Mrd. € erreichen. Erst 2013 soll das Vorkrisenniveau der gesamten Steuereinnahmen (von 561 Mrd. €) wieder erreicht werden (FAZ 07.05.2010).

Gleichzeitig sind die wichtigsten Ausgabeposten (mit Ausnahme der Zinszahlungen) um rund 7 Mrd. € gestiegen.³ Dieser Anstieg der Ausgaben wäre noch gravierender ausgefallen, wenn das Zinsniveau im Gefolge der Krise nicht deutlich gefallen wäre. Für das Jahr 2010 rechnet der Deutsche Städtetag mit einem Finanzierungssaldo von fast 15 Mrd. € (Deutscher Städtetag 2010a: 5, 79).

Nach alten und neuen Ländern differenziert fällt auf, dass die Krise verstärkt die kommunalen Haushalte der alten Länder getroffen hat. So fällt die Belastung durch krisenbedingte Steuerausfälle in den ostdeutschen Kommunen – auch aufgrund ihrer noch immer unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen – vergleichsweise gering aus. Mit -116 € je Einwohner brachen die Steuereinnahmen wesentlich stärker ein als in den neuen Ländern mit -54 € je Einwohner. Die spezifische Einnahmenstruktur der ostdeutschen Kommunen entfaltet in der gegenwärtigen Krise eine eher stabilisierende Wirkung. Die ostdeutschen Kommunen hatten demnach nicht nur geringere Steuerausfälle zu verkraften. Diese wurden überdies in stärkerem Maße durch zusätzliche Einnahmen kompensiert als dies im Westen der Fall war. Deutlich höher sind immer noch die Zuweisungen der neuen Länder an ihre kommunalen Gebietskörperschaften. Während die kommunalen Haushalte der alten Länder im Durchschnitt 82 € je Einwohner erhalten, können in den kommunalen Haushalten der neuen Länder 221 € im Jahre 2009 veranschlagt werden.

In der Gesamtschau der fiskalischen Effekte verzeichneten die kommunalen Haushalte der alten Länder 2009 ein Defizit von 7,8 Mrd. €. 2008 war es noch ein Überschuss von 5,4 Mrd. €. Den kommunalen Haushalten der neuen Länder gelang es hingegen trotz Krise einen positiven Finanzierungssaldo 2009 zu erwirtschaften.

² Grundlage dieser Typisierung sind die Indikatoren Personen in Bedarfsgemeinschaften je 100 Einwohner 2007, Bevölkerungsveränderung 1989 bis 2007 in % sowie Beschäftigungsveränderung zwischen 1998 und 2007 in %. Basis der Zuordnung ist der Mittelwert des Rangplatzes eines jeden Kreises oder jeder kreisfreien Stadt bei den einzelnen Indikatoren. Die Aufteilung wurde in den alten Ländern nach Quintilen und aufgrund der geringen Fallzahl in den neuen Ländern nach Terzilen vorgenommen.

³ Der Anstieg der Ausgaben insgesamt war auch durch außergewöhnlich hohe Zuwächse beim Erwerb von Beteiligungen und infolge von Kapitalerhöhungen in zwei Bundesländern (Baden-Württemberg und Bayern) beeinflusst. So hat die Stadt Stuttgart einen Beteiligungserwerb bei der LBBW von 1 Mrd. € vollzogen, und die Stadt München hat eine Kapitalzuführung von 1 Mrd. € an die Stadtwerke geleistet (finanziert aus deren Sonderausschüttung).

Tab. 2: Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte –
Ausgewählte Eckwerte der Gemeinden/Gemeindeverbände *)

Einnahme-/Ausgabeart	1. bis 4.	1. bis 4. Quartal	Veränderung
	Quartal 2008	2009 **)	
	Millionen Euro		in %
Bereinigte Einnahmen	174 895,2	170 135,8	- 2,7
darunter:			
Steuern netto	70 389,9	62 374,3	- 11,4
darunter:			
Gewerbesteuer netto	31 138,8	24 997,0	- 19,7
Schlüsselzuweisungen	26 794,6	27 176,7	1,4
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren	15 693,4	15 788,4	0,6
Zuweisungen für Investitionen vom Land	7 682,5	8 094,2	5,4
Bereinigte Ausgaben	167 196,8	177 239,4	6
darunter:			
Personalausgaben	42 211,0	44 261,6	4,9
Laufender Sachaufwand	34 511,0	36 466,8	5,7
Soziale Leistungen	38 434,9	40 326,7	4,9
Zinsausgaben	5 155,9	4 382,7	- 15,0
Sachinvestitionen	20 754,5	21 861,4	5,3
darunter:			
Baumaßnahmen	15 737,7	16 845,2	7
Finanzierungssaldo ¹⁾	7 710,3	- 7 109,5	-
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	- 3 076,8	- 876,1	-
Schulden am Kreditmarkt	76 604,3	75 040,0	-2
Kassenkredite	29 830,4	34 818,0	16,7
*) Ohne Stadtstaaten			
**) Teilweise geschätzt			
¹⁾ Einschließlich Saldo der haushaltstechnischen Verrechnungen			

Quelle: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr.114 vom 23.03.2010

Kommunale Kassenkredite als Indikator für eine prekäre kommunale Finanzsituation

In der Diskussion um die kommunalen Finanzen findet zunehmend ein Indikator Aufmerksamkeit, der die prekäre Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften besonders deutlich zum Ausdruck bringen soll: der Kassenkredit. Diese Form der kommunalen Verschuldung – vergleichbar dem Überziehungskredit auf privaten Girokonten – spielt in der kommunalen Wirklichkeit eine immer größere Rolle. Ein solcher Kassenkredit soll grundsätzlich nur zur kurzfristigen Sicherung der Liquidität dienen. Somit ist das Instrument des Kassenkredites eher als Ausnahme denn als Regel in das fiskalische Instrumentarium der Kämmerer eingeführt worden. Die Realität sieht anders aus:

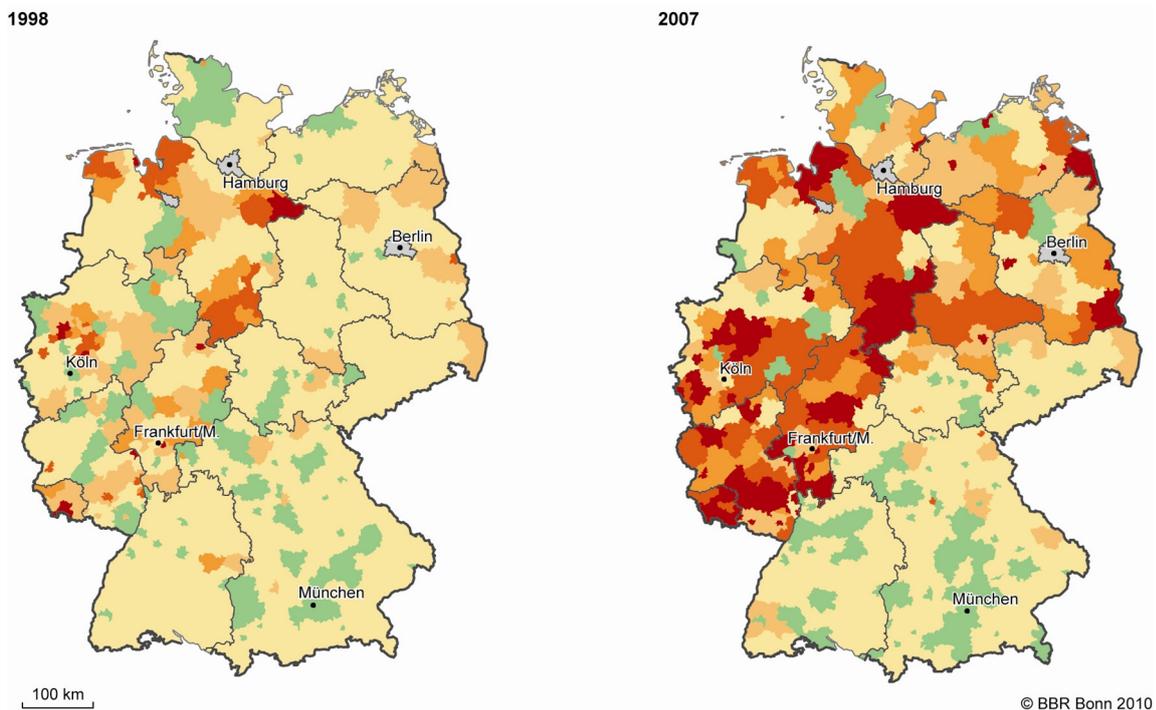
- Viele Städte und Gemeinden können ihre laufenden Ausgaben nur noch über die Inanspruchnahme dieser Kassenkredite finanzieren. Mit diesem Verlauf korrespondiert auch ein steigendes Volumen der Kassenkredite, insbesondere ab 2003. Im Jahre 1992 wurden 1,5 Mrd. € an Kassenkrediten in Deutschland beansprucht. 1998 waren es fast 6 Mrd. €, 2008 schon 30 Mrd. €. Im Krisenjahr 2009 sind fast 35 Mrd. € an Kassenkrediten angefallen. Die skizzierten kurzfristigen Steuereinbrüche konnten nicht durch kurzfristige Sparmaßnahmen kompensiert werden. Langfristige

■ **Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht**

Daueraufgaben und ein hoher gesetzlicher Pflichtkatalog im kommunalen Aufgabenspektrum machen schnelle Anpassungen nahezu unmöglich.

- Kassenkredite weisen eine hohe räumliche Konzentration auf. Die 25 Gemeindehaushalte mit den höchsten Kassenkrediten vereinigten im Durchschnitt der Jahre 2003 – 2007 50% aller Kassenkredite der 409 kreisfreien Städte und Kreise auf sich (ohne Stadtstaaten). In diesen 25 kreisfreien Städten und Kreisen leben rund 11% der bundesdeutschen Bevölkerung. Dies entspricht 8,25 Mio. Einwohnern. Spitzenreiter im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2007 ist die Stadt Oberhausen mit 3.800 € Kassenkredite je Einwohner.

Abb. 2 a/b: Räumliche Verteilung der kommunalen Kassenkredite im Zeitvergleich 1998 und 2007



Kassenkredite je Einwohner

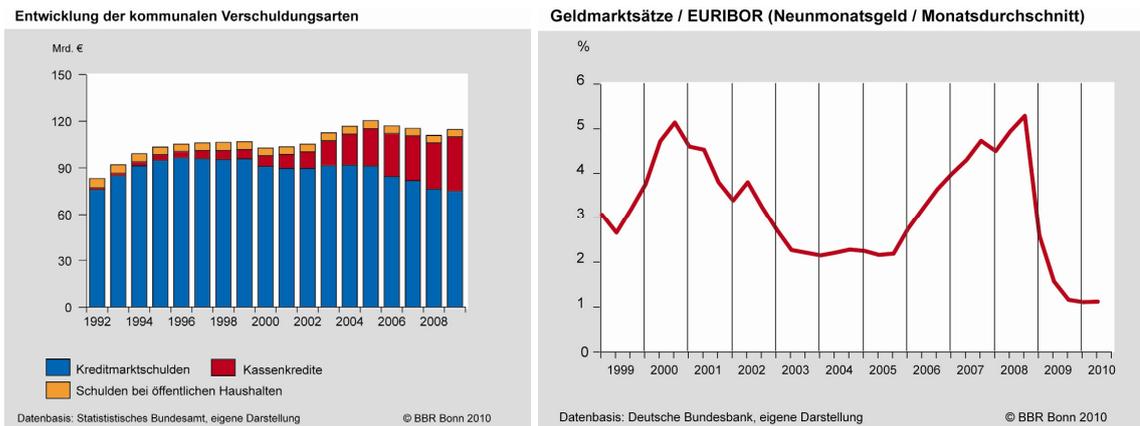


Datenbasis: Schuldenstatistik der öffentlichen Haushalte
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2008

- Wie dominant das Phänomen „Kassenkredit“ in der kommunalen Verschuldungspraxis ist, lässt sich auch daran erkennen, dass im Jahre 2007 46 der 409 Kreise und kreisfreien Städte mehr Kassenkredite je Einwohner aufweisen als Kreditmarktschulden. 41 hiervon befinden sich in den alten Ländern, 14 hiervon in Nordrhein-Westfalen, 13 in Niedersachsen und 10 in Rheinland-Pfalz. Im Jahre 1999 waren es noch 7 der 409 Kreise und kreisfreien Städte (vgl. Abbildung 2 a und b). Ein interkommunaler Finanzierungsvergleich aus dem Jahr 2007 kommt in diesem Kontext zu folgenden Ergebnissen: „Die Zinsrisiken in den Kernhaushalten sind im

Durchschnitt erträglich [...] Da Kassenkredite in der Regel zu 100% dem Zinsänderungsrisiko (Zinsbindungsquote 0%) unterliegen, verändert sich das zunächst günstige Zinsrisiko-Bild, es wird eine drastische Erhöhung der Risiken erkennbar⁴. Dass dieses Risiko nicht zu vernachlässigen ist, zeigt die Entwicklung der Geldmarktsätze für Neunmonatsgeld. Einer niedrigen Zinsphase im Zeitraum von 2003 bis Mitte 2005 folgte eine Phase stark steigender Zinssätze, die sicherlich zur Verteuerung von Kassenkrediten beigetragen hat (vgl. Abbildung 3 a und b).

Abb. 3 a/b: Entwicklung der kommunalen Verschuldungsarten und Geldmarktsätze / EURIBOR (Neunmonatsgeld / Monatsdurchschnitt) Januar 1999 bis Mai 2010



Quelle: Statistisches Bundesamt und Deutsche Bundesbank, eigene Darstellung des BBSR

- In immer mehr kommunalen Gebietskörperschaften dehnt sich der kommunale Kassenkredit zur Deckung laufender Ausgaben auf Kosten der langfristigen Investitionen aus. Dies drückt sich auch in einem Rückgang der Kapitalmarktverschuldung aus. Kassenkredite besitzen zudem einen „aufschaukelnden“ Charakter. Gelingt es nicht, diese im laufenden Haushalt auszugleichen, sind die Defizite in den Folgejahren als Altfehlbeträge im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Wenn der Verwaltungshaushalt im dann aktuellen Jahr wiederum einen Fehlbetrag ausweist, kommt zu der Abdeckung des Fehlbetrages aus den Vorjahren noch das Defizit des aktuellen Haushaltsjahres hinzu. All dies führt – begleitet von Zinsrisiken – zu einem Aufbau von Kassenkreditbeständen und zu immer geringeren Spielräumen für Investitionen aus dem Vermögenshaushalt.

2 Ursachen der kommunalen Finanzkrise

Die geschilderte Lage der Kommunalfinanzen zur Mitte des Jahres 2010 ist das Ergebnis komplexer Verursachungszusammenhänge. Ohne deren Aufklärung ist es unmöglich, zu angemessenen Handlungsempfehlungen (Kapitel 5) zu gelangen.

Die Ursachen werden im Folgenden nach zwei verschiedenen Dimensionen systematisiert. Nach der politischen Verantwortung lassen sich unterscheiden: sozio-ökonomische Rahmenbedingungen, staatliche Rahmenbedingungen und kommunale Handlungsmöglichkeiten; nach der Fristigkeit: dauerhafte Systemeigenschaften, langfristige Trends und aktuelle Veränderungen. Diese Ursachen lassen sich dem Niveauziel

⁴ Diese Ergebnisse basieren auf einem interkommunalen Finanzierungsvergleich der Zeitschrift „der gemeinderat“ und der Makrofinance GmbH. Die wissenschaftliche Begleitung lag beim Institut für Finanzen der Universität Leipzig, Prof. Dr. Thomas Lenk und Prof. Dr. Frank Schumacher. <http://www.kommunal-finanz-forum.de/hauptseite/> (13.10.2010).

(ausreichende Finanzausstattung der kommunalen Ebene) und dem Strukturziel (faire Verteilung unter den Kommunen) zuordnen.

Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Die dauerhaften Systemeigenschaften unter den sozioökonomischen Rahmenbedingungen sind beispielsweise die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft oder die internationale Einbettung der deutschen Wirtschaft in das System der Weltwirtschaft. Mit dem Markt als der zentralen Steuerungsinstitution bewirkten sie (seit dem Zweiten Weltkrieg) eine historisch einmalige Wohlstandsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, dabei Wachstum und Schrumpfung von einzelnen Unternehmen und Branchen, deren regionale Ungleichverteilung die Ungleichheit in der Wirtschaftskraft der Regionen und Städte zwingend nach sich zieht. Dies ist die Hauptursache für die strukturellen Probleme auf der kommunalen Ebene.

Die großen sozioökonomischen Trends mit ihren Wechselwirkungen stellen die vorpolitischen Herausforderungen für politisches Handeln dar. Die Globalisierung verschärft den internationalen Wettbewerb der Unternehmen und – davon abgeleitet – den Standortwettbewerb der Staaten, Regionen und Kommunen. Sie führt zu einem wachsenden Gewicht transnationaler Konzerne und Unternehmensverflechtungen mit ihren besonderen Möglichkeiten zur internationalen Verlagerung der Steuerbasis und damit zur Steuerminimierung. Beides begrenzt den steuerpolitischen Handlungsspielraum des Staates (und erst recht der Kommunen) und wirkt in Richtung Absenkung der Steuerquote bzw. der Abgabenquote insgesamt. Ferne Unternehmenszentralen entscheiden zunehmend über Werksschließungen und damit auch über die Steuerbasis einzelner Gemeinden (vgl. General Motors und die Opel-Standorte in Europa).

Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahrzehnten hat die kommunalen Haushalte – regional ungleich – auf der Einnahmenseite (via Einkommensteueranteil) geschwächt und auf der Ausgabenseite (via Sozialausgaben, vor allem: Grundsicherung, Unterkunftskosten zum ALG II, Jugendhilfe) belastet.

Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise hat 2009 zu einem dramatischen, regional ungleichen Einbruch der kommunalen Steuereinnahmen geführt, dessen fiskalische Effekte in Kapitel 1 skizziert wurden.

Die Konsequenzen aus den Prozessen des demografischen Wandels für die Kommunalfinanzen sind bislang nur in Umrissen deutlich, werden aber langfristig zunehmen, ohne jedoch die kurzfristige Dramatik der ökonomischen Ursachen zu erreichen. Auch bei ihnen sind beide Seiten der Haushalte betroffen: Die regional ungleiche Bevölkerungsentwicklung führt in schrumpfenden Gemeinden gleichzeitig zu einer Verringerung der Einnahmen (Einkommensteueranteil, kommunaler Finanzausgleich) und zu einer Verteuerung der Leistungen der (sozialen und technischen) Infrastruktur pro Nutzer oder pro Einwohner. Dauerhafte Bevölkerungsverluste beeinträchtigen die Wachstumskräfte einer Region. Auch durch die Entwertung privaten Immobilienvermögens in Schrumpfungsregionen sind Ältere zunehmend auf öffentliche Unterstützung angewiesen. Die internationale Migration führt zu räumlichen Konzentrationen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und ist mit direkten und indirekten Zusatzkosten der Integration verbunden, die überwiegend auf der kommunalen Ebene anfallen. Im Vergleich zu Schrumpfung und Migration fällt die Alterung räumlich gleichmäßiger aus, doch ist ihr gesamtwirtschaftlicher Effekt vor allem über die sozialen Sicherungssysteme besonders gewichtig. Er wird die Fähigkeit von Bund und Ländern zu Umverteilungen zugunsten der Kommunen langfristig stark einschränken.

Staatliche Rahmenbedingungen

Zu den dauerhaften Systemeigenschaften bei den staatlichen Rahmenbedingungen gehören vor allem der Föderalismus und die staatsrechtliche Einordnung der Kommunen in die Länder, die für deren Verfassung, Aufgabenbündel, räumlichen Zuschnitt und finanzielle Ausstattung zuständig sind und – im Detail – dabei jeweils unterschiedliche Lösungen präferieren. Diese Einordnung begrenzt die Reichweite kommunaler Selbstverwaltung erheblich und ist auch ursächlich dafür, dass Bund und Länder wiederholt „Entscheidungen zu Lasten Dritter“, der Kommunen, treffen und eine gleichwertige Beteiligung der kommunalen Ebene an kommunalrelevanten Entscheidungen des Staates bislang fehlt.

Es ist nicht einfach, aus den zahllosen staatlichen Einzelentscheidungen mit Bedeutung für die Kommunalfinanzen, die z. B. während der letzten zwei Jahrzehnte seit der Wiedervereinigung getroffen wurden, plastische „Trends“ abzuleiten. Doch ist es auf wenigstens drei verschiedenen Wegen wiederholt zu einer Verschärfung der kommunalen Finanzlage gekommen:

1. Steuerpolitik: Auf die Tendenz zur Absenkung der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote aufgrund des internationalen Standortwettbewerbs wurde bereits hingewiesen. Deutschland hat im europäischen Rahmen inzwischen eine der niedrigsten Steuerquoten und liegt auch in der Abgabenquote (unter Einschluss der Sozialabgaben) im Mittelfeld. Vor allem die Unternehmenssteuern sind von Reduktionen betroffen (vgl. Unternehmenssteuerreform 2000 und 2008). Über ihren Anteil an der Einkommensteuer und über den kommunalen Finanzausgleich tragen die Kommunen alle wie auch immer motivierten Entlastungen mit: von der Entfernungspauschale bis zum Familienleistungsausgleich. Die Mindereinnahmen 2010 (im Vergleich zu 2008) basieren zu 50 Prozent nicht auf der Krise, sondern auf geändertem Recht (Landsberg 2010: 285).
2. Einnahmeminderungen ohne Ausgabenentlastung: 1990 beginnend mit dem Fonds Deutsche Einheit über den Solidarpakt I und II hat der Staat die Kommunen wiederholt zur Mitfinanzierung der Einigungskosten herangezogen, indem die Gewerbesteuerumlage erhöht wurde.
3. Ausgabesteigerungen ohne adäquate Einnahmesteigerung: Verstöße gegen das Konnexitätsprinzip, für die lange Jahre das Bundessozialhilfegesetz als Standardbeispiel diente, sind in letzter Zeit vor allem auch im Umfeld der Familienpolitik (Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz), der Kinderbetreuung (Mindestangebot für die 0- bis 3-Jährigen), der Jugendhilfe, der Eingliederungshilfe und der Verbesserung der schulischen Infrastruktur (Ganztagsangebote) bedeutsam. Auch Sparmaßnahmen des Bundes (Senkung des Wohngeldes, Streichung des Heizkostenzuschusses) werden zu kommunalen Mehrausgaben führen. Hinzutreten Anhebungen von Standards (der EU, des Bundes, der Länder), die kommunal ausgabewirksam werden.

Auch wenn hier keine quantifizierte Bilanz vorgelegt werden kann, die auch Entlastungseffekte (z. B. über das kommunale Investitionsprogramm im Konjunkturpaket II) berücksichtigen müsste, besteht doch die ganz überwiegende Auffassung in Wissenschaft und Praxis, dass die sozioökonomischen und die staatlichen Rahmenbedingungen gemeinsam die wesentlichen Beiträge zur aktuellen kommunalen Finanzkrise geleistet haben.

Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Wie sind vor diesem Hintergrund die kommunalen Handlungsmöglichkeiten einzuschätzen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die kommunalen Handlungsbedarfe und -chancen zwischen München und Hoyerswerda dramatisch divergieren?

Auf der Systemebene gibt es gute Argumente, die für ein Übergewicht der expansiven über die kontraktiven Tendenzen sprechen: Der Parteienwettbewerb in der Demokratie greift gerne die wachsenden Ansprüche der Bürger auf und begünstigt so auch auf der kommunalen Ebene Versprechungskonkurrenz und eine Verlagerung der Ausgabelasten via Verschuldung auf zukünftige Generationen. In „guten“ Jahren werden daher keine ausreichenden Rücklagen gebildet. Auch im Verwaltungsapparat selbst sind expansive Mechanismen angelegt, die sich auf ein breites Motivbündel stützen – vor allem auf professionell meist gut begründbare Verbesserungswünsche, deren Umsetzung auf Unterstützung aus Politik und Bürgerschaft rechnen kann.

Im Standortwettbewerb wird Attraktivitätssteigerung heute nicht mehr nur unternehmensbezogen verstanden, sondern auf Anreize für Arbeitskräfte, vor allem für „Talente“ („High Potentials“), ausgeweitet. Ob Leuchtturmprojekte (Typ Elbphilharmonie) und die sog. „Festivalisierung“ in der Kommunalpolitik in nennenswertem Umfang zu internationaler Attraktivitätssteigerung führen können oder nur eine nationale Umverteilung der begrenzten Potentiale bewirken, bleibt einzelfallbezogen wissenschaftlich und politisch strittig. Bei dem sinkenden Anteil der Investitionen an allen Ausgaben und bei dem sinkenden Anteil der „freiwilligen“ an allen Ausgaben nimmt die Bedeutung dieser expansiven Kräfte für die Erklärung der Finanzkrise kontinuierlich ab.

Ohne Zweifel haben die Kommunen in ihrer Mehrzahl in den zurückliegenden zwanzig Jahren erhebliche Anstrengungen zur Eindämmung solchen naturwüchsigen Ausgabenwachstums unternommen. Frühere Ansätze zu Aufgabenkritik und Sparpolitik (aus den 1970er und 1980er Jahren) wurden ab 1990 unter Aufgreifen von Anregungen der weltweiten „New Public Management“-Bewegung systematisiert und verstärkt. Vor allem das „Neue Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung war häufig Bezugspunkt lokaler Reformanläufe und hat mit der Konzeption der „Gewährleistungsverwaltung“ und mit der prozeduralen Innovation „Budgetierung“ beachtliche Beiträge zur Haushaltskonsolidierung geleistet. Durch das wellenförmige Wiederkehren immer neuer Konsolidierungsanforderungen mit den Tiefpunkten im Finanzierungssaldo 1981, 1995, 2003 und zurzeit fallen aber die objektiven Einsparmöglichkeiten und der subjektive Sparwillen der Akteure („Vergeblichkeitsfälle“) heute weniger erfolversprechend aus. Die Chancen für Effizienzsteigerungen schrumpfen, die Notwendigkeit zum Leistungsabbau wächst.

Zwar besitzen die Kommunen bei Gewerbesteuer und Grundsteuer ein Hebesatzrecht, aber der Standortwettbewerb und das Bemühen, die örtliche Wirtschaft und Bürgerschaft nicht zu überfordern, begrenzen dessen Einsatz. Auch bei den Gebühren und Beiträgen können sozial- und umweltpolitische Argumente gegen eine volle Kostendeckung sprechen. Bei den Zuweisungen der Länder besteht überhaupt keine kommunale Einnahmehoheit. Die Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung über die Einnahmen sind also noch begrenzter als über die Ausgaben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Ursachen der kommunalen Finanzkrise überwiegend im Bereich der sozioökonomischen und staatlichen Rahmenbedingungen zu suchen sind, also weniger „hausgemacht“ sind, und dass die kommunalen Handlungsmöglichkeiten in der Regel nicht ausreichen, um die negativen Effekte auf

Einnahmen und Ausgaben durch eigene einnahme- oder ausgabepolitische Maßnahmen vollständig zu kompensieren. Viele Städte können eindrucksvoll nachweisen, dass der Verzicht selbst auf sämtliche „freiwillige“ Ausgaben nicht zum Ausgleich des Verwaltungshaushaltes reichen würde. Diese Gesamteinschätzung soll aber fiskalische Fehlentwicklungen in einzelnen Gemeinden nicht leugnen und darf auch nicht als Freibrief betrachtet werden, lokale Handlungsspielräume ungenutzt zu lassen.

3 Ziele und Kriterien für die kommunalen Finanzen

Eine wesentliche Rahmenbedingung für die kommunale Haushaltspolitik generell fußt auf dem Art. 28 Grundgesetz, der die *kommunale Selbstverwaltung* institutionell garantiert und dabei das Recht umfasst, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Diese Selbstverwaltungsgarantie deckt sich mit dem Kern des *Subsidiaritätsprinzips*, nach dem sich die Aufgabenverteilung der öffentlichen Hand so auf die verschiedenen föderalen Ebenen zu verteilen hat, dass die untere Ebene zunächst die Handlungskompetenz für alle örtlichen Belange erhält und die nächsthöhere Ebene erst dann einspringen soll, wenn der Nachweis geführt wurde, dass diese die betreffende Aufgabe besser erfüllen kann (Zimmermann, et al. 2009).

Zur Selbstverwaltungsgarantie gehören auch

- die finanzielle Eigenverantwortung,
- das Steuerfindungs- und Hebesatzrecht und
- das Nichteingreifen von Parlamenten und Regierungen des Bundes und der Länder in konkrete Einzelentscheidungen der Kommunen.

Das Prinzip der *fiskalischen Äquivalenz* beschreibt den Grundsatz, dass die (räumliche) Abgrenzung der Gruppe der Abstimmungsberechtigten möglichst deckungsgleich sein sollte mit der der Nutzer und der Kostenträger, sodass eine demokratische Entscheidung über kommunale Politikangebote und Belastungen auch von denen getroffen wird, die sie letztlich finanzieren müssen.

Aus der finanziellen Eigenverantwortung ergibt sich auch der *Grundsatz der Konnexität*, der besagt, dass sich die Finanzausstattung der Kommunen immer an den ihnen obliegenden Aufgaben zu orientieren hat. Es entsteht somit die Notwendigkeit für Bund und Länder, sofern sie den Kommunen neue Aufgaben auferlegen, die Kommunen adäquat an den Einnahmen des Gesamtstaates zu beteiligen. Dieser Grundsatz wurde in den letzten Jahren häufiger verletzt.

Viele investive und auch konsumtive Ausgaben der kommunalen Ebene ergeben sich aus einem anderen im Grundgesetz und im Raumordnungsgesetz verankerten Ziel, dem der *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* (Art. 72 GG). Dieses Ziel ist eine wesentliche Grundlage der deutschen Raumordnungspolitik und nimmt großen Einfluss auf den Finanzausgleich, die Fördermittelverteilung, die Infrastrukturausstattung und auch die Daseinsvorsorge. Auch ein großer Teil kommunaler Politik wird durch dieses ausgleichspolitische Ziel mitbestimmt. Allerdings wird aufgrund der Erfahrungen mit den räumlichen Auswirkungen der deutschen Wiedervereinigung dieser Grundsatz in der heutigen Fachdebatte durchaus kritischer, insbesondere hinsichtlich der Grenzen seiner Durchsetzbarkeit, diskutiert. Aus kommunaler Perspektive ist hier die Frage der finanziellen Ausstattung und somit der Grundsatz der Konnexität berührt. Wenn Kommunen in der „Wertigkeit“ ihrer Lebensbedingungen aufholen sollen, muss man sie

in einem Umfang mit finanziellen Mitteln ausstatten, der sie in die Lage versetzt, die entsprechenden Verbesserungen auch herbeizuführen.

Hieraus ergeben sich wiederum Zielkonflikte mit der Idee des Wettbewerbs der Regionen und Kommunen. Dieser Wettbewerb bietet grundsätzlich die Chance, unterschiedliche Politikkonzepte und Programme (z. B. Qualität von Standortfaktoren und Infrastrukturen, Spezialisierungen und besondere Angebote, Hebesätze auf Kommunalsteuern) um die Gunst der Bürger und der Unternehmen zum Wohle des Ganzen konkurrieren zu lassen.

Eine wichtige Grenze dieser Konkurrenz ist allerdings dort erreicht, wo der positive Impuls des Wettbewerbs der Kommunen für die Gesamtwohlfahrt nicht nachzuweisen ist. Dies lässt sich bei der Einhaltung bestimmter Standards im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge ebenso wie bei kommunenübergreifenden Regelungsbedarfen vermuten. Letztere ergeben sich klassischerweise aus den funktionalen Räumen (z. B. Stadt-Umland-Beziehungen), die sich unabhängig von Gemeindegrenzen bilden und eigene räumliche Politikansätze fordern (regionale Planungen und Infrastrukturen etc.). In diesen Bereichen ist es notwendig, dass Kommunen stärker miteinander kooperieren und im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung gemeinsame Strategien entwickeln. Die Mischung aus den beiden Politikkonzepten Wettbewerb und Kooperation lässt sich am besten mit dem Begriff der *Coopetition* beschreiben. Kommunen sollten also in einem vertretbaren Maße miteinander konkurrieren und den Bürgern Alternativen bieten, über die diese „mit den Füßen abstimmen können“, in den kommunenübergreifenden Fragestellungen sollten sie jedoch zum Wohle des Ganzen kooperieren.

Der häufig gegen kooperative Strategien gerichtete Kampf um steuerzahlende Bürger (kommunaler Anteil an der Einkommenssteuer) und Unternehmen (Gewerbsteuer) wird meist in seinen Nettoeffekten für kommunale Haushalte sowohl in seinem zeitlichen Anfall als auch in seiner Höhe von den Kommunen falsch eingeschätzt. Untersuchungen (Preuß et al. 2007; Wixforth 2009) zeigen, dass sich i. d. R. erst nach 7 bis 8 Jahren die Haushaltswirksamkeit neuangesiedelter Steuerbürger einstellt und überdies der kommunale Finanzausgleich in der Regel erhebliche Nivellierungseffekte mit sich bringt. Daraus lässt sich die Forderung ableiten, die Einnahmeseite der Kommunen auf eine solidere, zyklusunabhängigere Basis zu stellen, um die Schärfe des Steuerwettbewerbs abzuschwächen.

Grundsätzlich sollte sich die finanzielle Ausstattung der Kommunen auch am Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit orientieren. Dies bedeutet, dass Kommunen mit vergleichbaren finanziellen Bedarfen in ihrer Finanzausstattung möglichst keine allzu großen Unterschiede aufweisen. Finanzbedarfsindikatoren sind hierbei z. B. die Einwohnerzahl, die Wirtschaftsstruktur oder die räumliche Funktion der Kommune. In diesem Zusammenhang wäre es auch sinnvoll, wenn die Bundesländer beim Zusammenspiel von Länderfinanzausgleich und kommunalem Finanzausgleich nach ähnlichen Kalkulationsmethoden (z. B. bei der Bestimmung der Steuerverbundmasse) vorgehen würden. Es sollte auch darauf geachtet werden, dass die eine Ebene nicht durch die andere Ebene „ausgebeutet“ wird.

Schließlich stellt die *fiskalische Nachhaltigkeit* ein bedeutendes Ziel für die kommunale Haushaltspolitik dar, die in ihrem Kern die Sicherstellung finanzpolitischer Handlungsspielräume auch für künftige Generationen meint. Insbesondere die ständig steigende Verschuldung und die Prognose des demografischen Wandels, mit den Finanzierungslasten aufgrund der Überalterung der Bevölkerung und den rückläufigen Erwerbspotenzialen, lässt die Sorge um die fiskalische Nachhaltigkeit weiter anwachsen. Hier gilt es gegenzusteuern.

Die genannten Ziele und Kriterien für die Aufgaben- und Einnahmeverteilung der Kommunen sollten alle bei einer Reform der Kommunalfinanzen Berücksichtigung erlangen. Besonderes Augenmerk ist jedoch auf den bisher häufig verletzten Grundsatz der Konnexität und die fiskalische Nachhaltigkeit zu legen.

4 Räumliche Folgen der kommunalen Finanzkrise

Aufgrund der anhaltenden strukturellen Unterfinanzierung der deutschen Kommunen sind bereits viele Folgen insbesondere in räumlicher Hinsicht zu beklagen, die sich ohne Gegensteuern in Zukunft weiter verschärfen werden.

Nach einer Befragung von Ernst & Young (2010) wählen rund 84% der Kommunen einen Konsolidierungsweg über Einnahmesteigerungen. Hierzu gehören das Anheben von Hebesätzen und Gebühren sowie die Veräußerung von kommunalem Vermögen („Tafelsilber“), wie es bereits in den letzten Jahren umfangreich bei Krankenhäusern und kommunalen Wohnungsbeständen beobachtet werden konnte. Dass dabei nicht jede Privatisierung kommunalen Vermögens mit den Grundsätzen einer weitsichtigen Politik vereinbar ist, zeigt sich an aktuellen Bemühungen zur Rekommunalisierung, etwa in der Energieversorgung.

Ein weiterer Weg der Konsolidierung wird von den Kommunen über Ausgaben-senkungen beschritten. Insbesondere im investiven Bereich wird kräftig gekürzt. Für die Volkswirtschaft gehen damit wichtige Impulse verloren, da zwei von drei Euro an öffentlichen Bauinvestitionen durch die kommunalen Haushalte veranlasst sind. So wächst nach und nach der Investitionsrückstand (KfW Bankengruppe 2010) mit allen negativen Folgen für die Qualität der kommunalen Infrastruktur. Die zunehmenden Instandhaltungsprobleme bei Stadtstraßen, Schulgebäuden, Abwassersystemen etc. führen langfristig auch zu Schäden für die betroffenen Regionen und die Volkswirtschaft insgesamt, weil für den Wirtschaftsstandort Stadt nicht mehr die ausreichende Quantität und vor allem Qualität an harten und weichen Standortfaktoren bereitgestellt werden kann. Insbesondere die neuen Herausforderungen für die Städte im Aufgabenfeld der nachhaltigen, klimagerechten Stadtentwicklung leiden unter chronischer Unterfinanzierung und können nicht angegangen werden.

60% der befragten Kommunen wollen den Weg der Leistungsbeschränkung wählen und planen Kürzungen auch bei der sozialen Infrastruktur, z. B. bei Kitas, Jugendzentren, der Integration von Migranten, bei Schwimmbädern, Bibliotheken, dem ÖPNV und der Straßenbeleuchtung. Es ist zu erwarten, dass diese Maßnahmen zu einer Verschärfung der sozialen Probleme in den Städten führen werden. Zugleich vertiefen sie räumliche Disparitäten. Denn wenn Bäder oder Bibliotheken schließen, wird das infrastrukturelle Angebot in größeren Städten nur räumlich ausgedünnt, in kleineren entfällt es aber oft ganz und damit auch deren zentralörtliche Funktion.

Es kommt zu einer Erosion der „freiwilligen“ Aufgaben/Ausgaben (Kultur, Prävention, Beratung), der Anteil „Pflicht“ wächst, die kommunale Selbstverwaltung leidet. Dies gilt auch deshalb, weil die Privatisierung die (öffentliche) „Daseinsvorsorge“ einschränkt und weil die Finanzknappheit die Tendenz zur Investorenplanung stärkt und damit die Planungshoheit als Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung schwächt.

Zudem wächst – konzentriert auf einzelne Länder – der Anteil der Gemeinden mit Haushaltssicherungskonzepten. Aus der Mitgliederbefragung des Städte- und Gemeindebundes NRW ergibt sich das besorgniserregende Ergebnis, dass 2010 von den 359 Mitgliedskommunen 143 bereits ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt haben

und davon 115 Kommunen voraussichtlich einem Nothaushalt unterliegen, da sie auf mittlere Sicht keinen Haushaltsausgleich erreichen können. Noch 2009 betrug die Anzahl der Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept nur 45, es ist also im letzten Jahr in NRW eine Verdreifachung des Problems eingetreten. Eine Befragung von Ernst & Young unter 300 deutschen Kommunen ergab ebenfalls, dass für das Jahr 2009 etwa jede sechste Kommune ein Haushaltssicherungskonzept verabschiedet hatte. 2010 kann schon jede dritte der befragten Kommunen keinen ausgeglichenen Haushalt mehr vorweisen und muss sich die Finanzplanung von der zuständigen Kommunalaufsicht genehmigen lassen (Ernst & Young 2010).

Auch Einschränkungen beim öffentlichen Personal werden erfahrungsgemäß negative Folgen zeitigen. Die öffentliche Hand wird weniger ausbilden (teilweise auf Weisung der Kommunalaufsicht!), die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter wird zunehmen und damit auch die Fehleranfälligkeit.

Schaut man auf die räumlichen Effekte, die sich im deutschen Städtegefüge aufgrund der Unterfinanzierung ergeben, so werden die Disparitäten – vor allem im Zusammenspiel mit demografischen Schrumpfungsprozessen – vermutlich weiter zunehmen. Vor allem in dünnbesiedelten und ärmeren Regionen steigt die Unterauslastung von Infrastruktureinrichtungen, wachsen die Durchschnittskosten öffentlicher Güter und es drohen weitere Leistungseinschränkungen. Damit wird die Abwanderung von Bevölkerung durch die Finanzkrise weiter verschärft.

Im Ländlichen Raum werden die zentralen Orte (in ihrer überörtlichen Versorgungsfunktion, als „Raumanker“) geschwächt, städtische Haushaltskonsolidierung trifft dann die ganze Region, das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ leidet.

Aber auch in städtischen Verdichtungsräumen/Metropolregionen kann nicht alles beim Alten bleiben: der Stadtumbau in Richtung einer nachhaltigeren Stadtentwicklung leidet. Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf (Soziale Stadt) können nicht weiter gefördert werden (vgl. auch die geplante Einschränkung der Städtebauförderung des Bundes), woraufhin sich innerstädtische Disparitäten weiter verfestigen können.

Vor diesem Hintergrund steht die Regierungskommission zur Gemeindefinanzreform vor erheblichen Herausforderungen. Auf der einen Seite muss die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte beendet werden. Auf der anderen Seite müssen Bund und Länder die Ausgabenseite mit Blick auf die Schuldenbremse beachten. Aufbauend auf den bisherigen Ergebnissen kommt der Arbeitskreis der beiden Akademien zu nachfolgenden Handlungsempfehlungen.

5 Empfehlungen zur Reform der Gemeindefinanzen

Die Empfehlungen stellen – der Aufgabenstellung der beiden Akademien entsprechend – Ziele einer zukunftsfähigen Stadt- und Raumentwicklung in den Mittelpunkt. Sie legen besonderen Wert darauf, dass Städte ihre raumpolitischen Aufgaben als ökonomische „Motoren“ (Entwicklungsfunktion), als Orte der sozialen Entwicklung (Ausgleichs- und Integrationsfunktion) und als Träger zentralörtlicher Funktionen (Versorgungsfunktion) selbstverantwortlich und zukunftsbezogen wahrnehmen können. Soweit die Empfehlungen finanzwissenschaftliche oder verfassungspolitische Konzepte (wie Äquivalenzprinzip oder Konnexitätsprinzip) bekräftigen, gehen sie davon aus, dass diese Konzepte den Kernzielen – per saldo und wenigstens indirekt – nützen, zumindest nicht widersprechen.

Grundsätzliches

1. Kommunale Selbstverwaltung ist ein verfassungsrechtlicher Grundsatz und die Basis der lokalen Demokratie. Kommunale Selbstverwaltung setzt eine ausreichende, d. h. aufgabenadäquate Finanzausstattung zwingend voraus.
2. Das zentrale Dilemma der Kommunalfinanzen besteht in Folgendem: Einerseits führen die Imperative der Marktwirtschaft auf Dauer zu einer räumlich ungleichen Wirtschafts- und Finanzkraft. Andererseits lassen es die Imperative des Staatshandelns auf Dauer nicht zu, dass die ungleiche Verteilung der Wirtschaftskraft unkorrigiert zu einer ebenso ungleichen Verteilung der öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben sowie der Lebensqualität und Lebenschancen der Bewohner einer Region führt. Das Staatshandeln muss einen Beitrag zu gleichwertigeren Lebensverhältnissen leisten (z. B. via Finanzausgleich, Infrastrukturpolitik, Regionalpolitik und räumlicher Planung). Die ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ (Art. 72 GG) ist dem Staat aus faktischen Gründen nicht möglich.
3. Zurzeit ist für viele Kommunen durch die Finanzknappheit die *Planungshoheit* als ein zentrales Element der kommunalen Selbstverwaltung entwertet. Mehr und mehr ist bei ihnen kommunales Handeln zur Stadtentwicklung nur noch im Schlepptau der Ziele privater Investoren möglich und insofern ist ihre Autonomie gefährdet. Die kommunale Finanzausstattung berührt also nicht nur die Verhältnisse im Bundesstaat (Handlungskraft der drei Ebenen), sondern auch die Aufgabenteilung und Machtbalance zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Daher muss eine frühzeitige und dauerhafte Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Entscheidungsvorbereitung über Regelungen zur Aufgabenverteilung und zur Finanzausstattung der Gemeinden ein größeres und verbindlicheres Gewicht erhalten.
4. Die Finanzpolitik betont zurzeit zu Recht das Ziel, die Verschuldung zurückzuführen. Auch Raumordnungspolitik und Raumentwicklungspolitik (mit ihren Ordnungs-, Entwicklungs-, Schutz- und Ausgleichsfunktionen) dienen der Nachhaltigkeit (vgl. ROG). Fairer *intergenerationeller Lastenausgleich* ist ein zentrales Element der Nachhaltigkeit. Der Abbau der Neuverschuldung ist daher auch für die kommunale Ebene eine zwingende Zielsetzung, der Abbau der Schuldenstände sollte langfristig ebenfalls angestrebt werden. Langfristig erwartbare sozioökonomische Trends (schwächeres Wachstum, demographischer Wandel) unterstützen diese Zielsetzungen. Ein generelles Verbot kommunaler Schuldenaufnahme wird aber nicht empfohlen, da es die Handlungsspielräume der Kommunen zu sehr einengen würde. Wegen der staatlichen Schuldenbremse muss die kommunale Ebene sich darauf einstellen, „von oben“ keine nennenswerte finanzielle Unterstützung, etwa durch Umverteilung von Steuererträgen, zu finden. Was sie aber auch im Einzelfall erwarten darf, ist Respekt vor der kommunalen Autonomie, etwa im Dialog zwischen der Kommunalaufsicht des Landes und der einzelnen Kommune. Auch für Haushaltssicherungskommunen darf es keine Auflage geben, bestimmte freiwillige Ausgaben zu streichen oder bestimmte Hebesätze der Realsteuern zu realisieren.

Verbesserung der Einnahmeseite notwendig

5. Kurzfristig müssen die fiskalischen Probleme gelöst werden, die sich aus dem Aufschaukeln der Kassenkredite in zahlreichen Kommunen ergeben. Hierzu gehören auf der Einnahmeseite kommunale Entschuldungsfonds in denjenigen Ländern, in denen Kommunen mit hohen Kassenkrediten eine nennenswerte Rolle

spielen. Ohne Hilfen an dieser Stelle werden die kommunalen Haushalte mit hohen Kassenkreditbeständen letztlich unkalkulierbar.

6. Langfristig muss die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte beendet werden. Grundsätzlich sollten dabei eine Stärkung der eigenen Einnahmen im Vergleich zu staatlichen Zuweisungen und bei den Steuern für die Kommunen insgesamt ein Aufkommensgleichgewicht der drei Steuerarten Gewerbesteuer, Grundsteuer und Anteil an der Einkommensteuer angestrebt werden.
7. Die Gewerbesteuer (mit Hebesatzrecht) ist in drei Richtungen fortzuentwickeln: Sie benötigt eine breitere, d.h. weniger von Gewinnschwankungen abhängige und regional weniger streuende Bemessungsgrundlage. Weitere Steuerpflichtige („freie Berufe“) sind in die Besteuerung einzubeziehen. Langfristig sollten Möglichkeiten zum schrittweisen Abbau der Gewerbesteuerumlage mit dem Ziel der fiskalischen Entflechtung der Ebenen geprüft werden.
8. Die Grundsteuer (mit Hebesatzrecht und Zonierungsrecht) sollte zukünftig möglichst als kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer, ersatzweise als reine Bodenwertsteuer erhoben werden. Ihre Reform ist wegen der veralteten, verzerrten Bemessungsgrundlage besonders dringlich, zugleich politisch leichter möglich, da abgestimmte Länderentwürfe vorliegen. Im Zuge der Reform ist eine deutliche quantitative Aufwertung im Steueraufkommen vertretbar.
9. Der kommunale Anteil an der Einkommensteuer (ohne Hebesatzrecht) ist beizubehalten. Für die Ablehnung eines Hebesatzrechtes hier spricht vor allem folgender Grund: Eine bedarfsorientierte Differenzierung der Hebesätze würde in den Städten zu überdurchschnittlichen, im Umland zu unterdurchschnittlichen Hebesätzen führen und so die raumentwicklungspolitisch unerwünschte Stadt-Umland-Wanderung (Suburbanisierung) befördern. Eine verfassungskonforme Abschaffung der Pendlerpauschale muss aus demselben Grund in Angriff genommen werden.
10. Der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer ist als völlig systemfremd abzuschaffen, bei vollem Ausgleich für die kommunale Ebene insgesamt, wenn auch nicht für die einzelne Gemeinde.
11. Nennenswerte Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung werden schon heute über (allerdings oft nicht kostendeckende) Gebühren finanziert. Für eine verstärkte Nutzerfinanzierung sprechen die Vorzüge dieses Äquivalenzprinzips. Die Anhebung der Kostendeckungsgrade etwa mit der Zielsetzung, dadurch Umlandbürger finanziell besser an den zentralörtlichen Ausgaben zu beteiligen, kann aber nur in geringem Umfang praktiziert werden, denn „externe Effekte“ und soziale Rücksichtnahme veranlassen die Kommunen zu unvollständiger Kostendeckung.
12. Nach einer generellen Stärkung der eigenen Einnahmen der Gemeinden kann das finanzwirtschaftliche Gewicht des kommunalen Finanzausgleichs reduziert werden. Er sollte weniger der allgemeinen Aufstockung der kommunalen Finanzmasse dienen als vielmehr verstärkt spezifische Bedarfe berücksichtigen, z.B. die infrastrukturelle Mindestausstattung der Gruppe der finanzschwächsten Kommunen gerade auch im ländlichen Raum. Der Finanzausgleich muss zukünftig sensibler auf Aufgabenwandel, demographiebedingte und andere Bedarfsänderungen reagieren. Aufgabenspezifische regionale Finanzausgleiche (nach dem Modell des sächsischen Kulturraumgesetzes) können einen Beitrag zur Ausbalancierung von kommunaler Autonomie und regionaler Optimierung leisten.

13. Bürgerschaftliches Engagement sollte auch finanzwirtschaftlich wirksam werden können. Bürgerpatenschaften und Bürgerkredite erscheinen dazu gut geeignet. Daher ist zu prüfen, ob und wie bestehende rechtliche Hindernisse zu beseitigen sind.

Entlastung auf der Ausgabenseite notwendig

14. Der kommunale Haushaltsausgleich für die Kommunen insgesamt und die einzelne Kommune sollte weniger durch Einnahmensteigerung als durch Ausgabensenkung angestrebt werden.
15. Kurzfristig ist auf der Ausgabenseite eine Entlastung durch den Bund bei den Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose besonders dringlich.
16. Auch langfristig muss es für die Städte, Kreise und Gemeinden darauf ankommen, eine Entlastung von denjenigen „pflichtigen“ Sozialausgaben zu erreichen, auf deren Höhe sie keinen oder nur einen marginalen Einfluss haben. Diese sind ihnen i. d. R. durch Bundesgesetze vorgegeben und in den zurückliegenden Jahren wegen unzureichender Konnexität die Hauptursache dafür gewesen, dass die kommunalen Investitionen vernachlässigt werden mussten und dass die Finanzhoheit auf der Ausgabenseite erodierte. Diese zurückliegende Entwicklung ließ den Respekt der staatlichen Ebene vor der Gleichwertigkeit kommunaler Aufgaben (im Verhältnis zu staatlichen Aufgaben) und vor der Bedeutung der sog. freiwilligen Aufgaben (im Verhältnis zu den Pflichtaufgaben) vermissen.
17. Ebenfalls an die staatliche Adresse richtet sich die berechtigte Forderung der Kommunen nach mehr Zurückhaltung von EU, Bund und Ländern bei der Standardsetzung, etwa im Sicherheits- und Umweltbereich, wodurch gleichzeitig Kosteneinsparungen und Autonomiegewinne realisierbar werden.

Weniger Ausgaben durch Effizienzsteigerung

18. Die Forderung nach weniger Ausgaben besitzt vier logische Ansatzpunkte: zwei, die das kommunale Aufgabenspektrum betreffen (*Aufgabenwegfall* und *Aufgabenverlagerung* (vgl. Ziff. 14 und 15)) sowie zwei, die die Aufgabenerfüllung betreffen (*Abbau des Leistungsumfangs* (vgl. Ziff. 16) und *Effizienzsteigerung*). Ohne Zweifel ist der erste Ansatzpunkt (*Aufgabenwegfall*) der politisch, d. h. für die Bürger, dramatischste, der vierte (*Effizienzsteigerung*) der undramatischste und daher in jeder Hinsicht vorzugswürdige.
19. Sensible kommunale Aufgabenkritik sollte Leistungseinschränkungen, Privatisierungen und öffentlich-private Partnerschaften (PPPs) jeweils am Einzelfall prüfen, Schocks aber auf jeden Fall vermeiden. Anpassungen der Bürger als Nachfrager oder kompensatorische (semi-) private Angebote benötigen Zeit.
20. Eine kritische Fortentwicklung des New Public Management auf der Basis empirisch gestützter Evaluation (und nicht der Loblieder der Beraterbranche) kann Effizienzreserven aufdecken. Das Ziel ist eine effiziente und sparsame „Gewährleistungsverwaltung“, die das lokal bedeutsame Infrastrukturangebot, die notwendigen personenbezogenen Dienstleistungen (Alterung!) und die räumliche Planung gewährleistet, ohne jede dieser Funktionen unbedingt durch öffentliche Bedienstete selbst ausführen zu lassen. Die Verantwortung für die hoheitlichen Aufgaben von Sicherheit und Ordnung bleibt dadurch unberührt.

21. Die Nutzung der Doppik kann zur Erhöhung der Rationalität kommunaler Prioritätensetzungen und zur Entwicklung von Handlungsprogrammen im Spannungsfeld zwischen konsumptiven Ausgaben, Erhaltung/Erneuerung und Neubau/Investitionen beitragen.
22. Eine Verbesserung der strategischen Umsetzungen setzt allerdings ausreichend kompetente Verwaltungen als Partner von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft voraus. Dafür sind von den Kommunen entsprechende quantitative und qualitative Personalausstattungen und damit Personalausgaben sicherzustellen.
23. In der Bürgerkommune werden dem Bürger vielfältige Rollen als Mitentscheider, Mitproduzent und Mitzahler und nicht nur als Konsument im „Dienstleistungsunternehmen Stadt“ angeboten bzw. abverlangt. Auf ihn richten sich Hoffnungen: Als Gegengewicht gegen die inhärent expansiven Tendenzen einer politischen Versprechungskonkurrenz und eines teuren administrativen Perfektionismus. Kommunale Experimente mit Bürgerhaushalten müssen noch nachweisen, ob es so zu stringenteren Prüfungen etwa von „Show-Investitionen“ mit nur begrenztem oder gänzlich strittigem Effekt für Regionalentwicklung und Lebensqualität kommt.
24. Die Verführung, finanzwirtschaftliche Vorteile auf der Einnahmeseite im kommunalen Wettbewerb zu suchen (z.B. durch Hebesatzpolitik oder durch kommunale Wirtschaftsförderung), ist heute ein wichtiges Kooperationshemmnis. Diese Haltung verschenkt Sparpotenziale. Dagegen gilt es nach den Vorreitern auf der Regionsebene der Verdichtungsräume (Stuttgart, Hannover, Rhein-Neckar, Aachen u. a. m.) nun weitere institutionelle Innovationen (vorrangig in Richtung Regionalkreis) zur Milderung von Stadt-Umland-Finanz-Ungleichgewichten einzuleiten. Dies gilt auch für Mittelstädte und auch im ländlichen Raum mit Bevölkerungsrückgang. Kooperation kann kommunale Gebietsreform und deren Sparpotenzial ergänzen oder ersetzen.

Fazit

25. Ohne eine neue Arbeitsteilung unter den öffentlichen Akteuren wie auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (prozedural) und ohne niedrigere Anspruchsniveaus der Bürger und der Unternehmen (materiell) ist das unaufhebbare Spannungsverhältnis zwischen Kommunalfinanz und Raumentwicklung nicht zu entlasten. Zur Ausgestaltung bedarf es geeigneter Rahmensetzungen, stützender Anreize, guter Beispiele. Eine „gute“ Raumpolitik für Stadt und Land (zentrale Orte, dezentrale Konzentration, Begrenzung der Suburbanisierung) kann und sollte daher Finanzprobleme und finanzielle Ungleichgewichte entschärfen. Es gibt kein besseres Mittel zur kommunalen Ausgabensenkung (vor allem im Bereich der technischen, zum Teil aber auch im Bereich der sozialen Infrastruktur) als kompakte und geordnete Siedlungsentwicklung. Eine „gute“ Finanzpolitik (z. B. kommunales Steuersystem, Beseitigung von Zersiedelungsprämien wie Eigenheimförderung oder Pendlerpauschale) kann und sollte daher Raumprobleme entschärfen. Sie muss dazu die einzelnen Maßnahmen auf ihre räumlichen Verteilungswirkungen hin prüfen und im Zusammenhang bewerten.

(Die Empfehlungen wurden von einem Arbeitskreis aus Mitgliedern beider Akademien erarbeitet und deutlich mehrheitlich getragen. Sie wurden von beiden Präsidien zustimmend zur Kenntnis genommen.)

Literaturhinweise

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007a): Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Wirtschaftssteuer. Ein Reformkonzept der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2007b): Reform der Grundsteuer. Gütersloh.
- Deutscher Städtetag (2010a): Die Gewerbesteuer – eine gute Gemeindesteuer. = Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik 94. Hürth.
- Deutscher Städtetag (2010b): Gemeindefinanzbericht 2010. Kommunale Finanzen: Kein Licht am Ende des Tunnels! In: Der Städtetag 2010 (5), 5-85.
- Ernst & Young (2010): Kommunen in der Finanzkrise: Status quo und Handlungsoptionen. Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen. In: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst_and_Young_Kommunenstudie_2010/\\$FILE/EY%20Kommunenstudie%202010.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Ernst_and_Young_Kommunenstudie_2010/$FILE/EY%20Kommunenstudie%202010.pdf) (19.09.2010).
- Hoffmann-Axthelm, D. (2010): Flächenkosten & kommunale Finanzautonomie. Für eine Theorie der Stadtwirtschaft. Detmold.
- Junkernheinrich, M. (2010): Gemeindefinanzkrise und Gemeindefinanzreform – Eine unendliche Geschichte. In: Wirtschaftsdienst 2010 (5), 294-300.
- KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2010): Kommunalbefragung 2009. Frankfurt am Main.
- Landsberg, G. (2010): Städte und Gemeinden im Sog der Rezession. In: Wirtschaftsdienst 2010 (5), 283-285.
- Lenk, T.; Schuhmacher, F. (2007): Erster bundesweiter interkommunaler Finanzierungsvergleich. In: <http://kommunal-finanz-forum.de/hauptseite/index.php?id=abschlusskonferenz2007> (12.10.2010).
- Preuß, T. et al. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Berlin.
- Rehm, H.; Matern-Rehm, S. (2010): Kommunalfinanzen. Wiesbaden.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (2010): „Neusser Erklärung“ des Städtetages Nordrhein-Westfalen anlässlich der Mitgliederversammlung am 10. Juni 2010. In: Eildienst. Informationen für Rat und Verwaltung 2010 (6), 3-5.
- Wixforth, J. (2009): Kommunalfinanzen in Suburbia: das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin. Wiesbaden.
- Zimmermann, H.; Henke, K.-D.; Broer, M. (2009): Finanzwissenschaften. 10. Aufl., Berlin.

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

www.ARL-net.de

- Nr. 83 **Gemeindefinanzreform - Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht.** Positionspapier aus dem gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreis „Fiskalische Situation der Kommunen und Raumentwicklung“ der ARL und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Hannover, 2010
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00830>
- Nr. 82 **Regionalpolitik im Lichte der Wirtschafts- und Finanzkrise.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Wirtschaftskrise und Regionalentwicklung“ der ARL. Hannover, 2010.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00827>
- Nr. 81 **Klimawandel als Aufgabe der Regionalplanung.** Erarbeitet von Mitgliedern und Gästen des ARL-Arbeitskreises „Klimawandel und Raumplanung“ sowie des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2009.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00819>
- Nr. 80 **Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen.** Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Hannover, 2009.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00807>
- Nr. 79 **Künftige Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neue Rahmenbedingungen und Herausforderungen der großräumigen Verkehrsentwicklung“ der ARL. Hannover, 2009.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00795>
- Nr. 78 **The Territorial Cohesion Principles. Position paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion by the German Academy for Spatial Research and Planning (ARL).** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Territoriale Kohäsion“ der ARL. Hannover, 2008.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00786>
- Nr. 77 **Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Periphere, strukturschwache ländliche Räume“ der ARL. Kurzfassung in: Nachrichten der ARL, Nr. 4/2008.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00772>
- Nr. 76 **Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit: Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen = From the cost trap to greater honesty over true costs: the costs and consequential costs of settlements and infrastructure.** Deutsche und englische Ausgabe. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 3/2008.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00765>
- Nr. 75 **Empfehlungen zum Umweltgesetzbuch.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Umweltgesetzbuch“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 2/2008.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00759>
- Nr. 74 **Wir leben regional.** Es ist Zeit für eine gut funktionierende Regionalentwicklung. Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. In: Nachrichten der ARL, Nr. 1/2008.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00740>

ISSN 1611-9983

www.ARL-net.de