

Arge Ländlicher Raum und BMELV
„Zukunftsforum Ländliche Entwicklung“
im Rahmen
der Internationalen Grünen Woche 2011

Kommunen in Finanznot!
Können sich Gemeinden Programme zur
ländlichen Entwicklung noch leisten?
Wie reagiert der Deutsche Städte- und Gemeindebund
auf die finanzielle Not?

Roland Schäfer
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes
Bürgermeister der Stadt Bergkamen

ICC Berlin
am 27. Januar 2011

www.dstgb.de
www.roland-schaefer.de

Ausgangslage

Die kommunale Haushaltssituation bundesweit kann nur mit dem Wort „dramatisch“ beschrieben werden kann.

Die Finanzen der Städte und Gemeinden sind in Schieflage und das ist nicht allein der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise geschuldet. Über Jahrzehnte sind den Kommunen Aufgaben übertragen worden, ohne dass eine ausreichende Finanzierung sichergestellt wurde.

Kommunale Einnahmen und Ausgaben entwickeln sich so seit Jahren auseinander.

Das Jahr 2010 haben die Kommunen der Bundesrepublik mit einem Rekorddefizit von Minus 7,7 Milliarden Euro abgeschlossen.

Die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden steht auf dem Spiel. Und mit dem Ende der kommunalen Handlungsfähigkeit ist auch die lokale Demokratie selbst bedroht, und damit die bisher stabile Basis unseres Staats- und Gesellschaftssystems.

Gründe der kommunalen Finanznot

Die Unterfinanzierung der Städte und Gemeinden ist seit Jahren strukturell begründet und durch die Wirtschaftskrise lediglich etwas stärker akzentuiert geworden.

Dabei haben die Kommunen sowohl ein Einnahme- als auch ein Ausgabenproblem.

Die dramatisch eingebrochenen Gewerbesteuereinnahmen der Städte und Gemeinden in der Krise erholen sich jetzt zwar langsam wieder. Aber ein zentrales Problem bleibt die Last der Sozialausgaben. Die Sozialausgaben sind von rund 26 Milliarden Euro in 1999 auf ca. 42 Milliarden Euro in 2010 angestiegen. Bis 2014 ist gar ein weiterer Anstieg auf gut 48 Milliarden Euro zu erwarten.

Gemeindefinanzreformkommission

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund ist Mitglied der der hier in Berlin arbeitenden Gemeindefinanzreformkommission (GFK). In der GFK gibt es erste Hoffnungszeichen dafür, dass der Bund bereit sein könnte, uns im Bereich der Sozialausgaben in spürbarer Höhe zu entlasten.

Hinsichtlich der Einnahmeseite setzen wir uns für den Erhalt und für eine Stabilisierung und Stärkung der Gewerbesteuer als wichtigste kommunale Steuerquelle ein, z. B. durch den Einbezug der Freien Berufe und die Erweiterung der Berechnungsgrundlagen.

Die positive Entwicklung der Gewerbesteuer zeigt, dass es richtig ist, an ihr festzuhalten. Sie abzuschaffen oder zu schwächen, ist mit uns nicht zu machen.

Das zentrale Problem der Kommunalfinanzen liegt aber auf der Ausgabenseite. Hier muss die Gemeindefinanzreformkommission zügig ein Entlastungskonzept vorlegen.

Der Bundesfinanzminister hat die Bereitschaft des Bundes signalisiert, die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - zurzeit 3,9 Mrd. Euro pro Jahr – schrittweise vollständig zu übernehmen und die Kommunen damit zu entlasten. Das ist ein ausgesprochen positives Signal, das wir ausdrücklich begrüßen. Es reicht aber letztlich nicht aus. Der Bund muss sich auch an den Kosten der Unterkunft und den Aufwendungen für die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung – zusammengerechnet Sozialausgaben von über 20 Mrd. Euro pro Jahr - stärker beteiligen.

Die Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Kosten der Unterbringung von Langzeitarbeitslosen, die Eingliederungsleistungen für Menschen mit Behinderungen und die Hilfe zur Pflege sowie auch die Ausgaben der Kinderbetreuung und der Jugendhilfe: Diese Alle sind keine originären Kosten der örtlichen Gemeinschaft sondern gesamtgesellschaftliche Aufgaben! Zwar ist die kommunale Ebene sicher organisatorisch am besten geeignet, die entsprechenden Leistungen orts- und bürgernah wirksam zur Verfügung zu stellen. Die Kostentragung darf aber nicht wie bisher weitgehend allein auf kommunalen Schultern ruhen.

Rückgang kommunaler Investitionstätigkeit

Die konkrete Situation der Gemeindefinanzen ist vor Ort sehr unterschiedlich. Jede Stadt oder Gemeinde hat andere Voraussetzungen.

Nach wie vor gibt es Gemeinden, gerade auch in ländlichen Räumen, die investieren können und dies auch tun.

Ebenso gibt es aber auch Gemeinden, die kaum mehr investieren können, weil sie selbst überschuldet sind oder in Haushaltssicherungskonzepten oder Nothaushalten stecken.

Diesen Kommunen nützen auch Förderprogramme meistens nichts mehr: alle Förderprogramme – von wenigen Ausnahmen abgesehen - setzen die Bereitstellung eines kommunalen Eigenanteils von 10 bis 50 Prozent der Fördersumme voraus. Dieser Eigenanteil kann in den notleidenden Kommunen nur über eine Kreditaufnahme erbracht werden. Diese wiederum wird häufig genug von der Kommunalaufsicht ohne Abwägung der Sinnhaftigkeit der geplanten Investition untersagt, mit dem Hinweis auf das Verbot einer Netto-Neuverschuldung.

Im Ergebnis kommt in den genannten Kommunen die Investitionstätigkeit weitgehend zum Erliegen. Mit der volkswirtschaftlich fatalen Folge, dass die Gemeinde als Investor und Auftraggeber ausfällt und von ihr keine wirtschaftlichen Impulse zu Gunsten von örtlichem Handwerk und Baugewerbe mehr ausgehen. Gerade in ländlichen Räumen mit einem wirtschaftlich schwachen

Umfeld ist es jedoch erforderlich, dass die Städte und Gemeinden durch eigene Investitionstätigkeit derartige Impulse geben. Ebenso ist eine intakte kommunale Infrastruktur auch Voraussetzung für eine positive Entwicklung der örtlichen Wirtschaft und des gesamten Gemeinwesens. Deshalb ist eine stabile finanzielle Basis der Kommunen auch von zentraler politischer und volkswirtschaftlicher Bedeutung.

Die Folgen dieser nicht bedarfsgerechten Investitionstätigkeit sind zunehmend sichtbar. In diesem harten Winter ist das Vielen direkt „erfahrbar“ geworden: in Gestalt von Straßen, die eher Schlaglochpisten gleichen. Weitere noch gravierendere Negativfolgen sind vorhanden, aber nicht immer sofort sichtbar.

Notwendigkeit kommunaler Investitionen

Die Notwendigkeit verstärkter Investitionstätigkeit der Städte, Landkreise und Gemeinden ist unbestritten:

Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) hat den kommunalen Investitionsbedarf für die Jahre 2006 bis 2020 mit insgesamt 704 Mrd. € ermittelt, vom Straßenbau über den Abwasserbereich bis zu Schulen und Sportstätten. Und dies allein, um die vorhandene Infrastruktur in einem gebrauchsfähigen Zustand zu erhalten.

Tatsächlich investieren die deutschen Städte und Gemeinden aber jährlich weniger als die Hälfte der

eigentlich erforderlichen Summen. Die Folge ist ein schleichender Verfall kommunaler Straßen und Gebäude und damit eine schrittweise Vernichtung kommunalen Vermögens.

Einen zusätzlichen Investitionsbedarf erzeugt der demografische Wandel.

Wir werden in Zukunft weniger, älter, im Alter einsamer und bunter. D.h. die Zahl der Einwohner sinkt – wenn auch regional unterschiedlich – deutlich, der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung nimmt zu, die alten Menschen werden häufig ohne pflegende Angehörige sein, und der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund steigt an.

Diese demografischen Veränderungen bewirken vielfältige Investitionserfordernisse in den verschiedensten kommunalen Aufgabenbereichen. Hervorzuheben sind insbesondere der Schulbereich, die Regional- und Stadtplanung, der Wohnungsmarkt, leitungsgebundene Infrastrukturen im Versorgungs- und Entsorgungsbereich, der Städtebau und die sozialen Einrichtungen.

Kinder- und Familienfreundlichkeit als politische Leitidee einerseits und die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung in einer Stadt andererseits verlangen eine jeweils spezifische Bau- und Verkehrsplanung und andere Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen.

Der wirtschaftliche Strukturwandel und die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft löst die Notwendigkeit von verstärkten Investitionen in Bildung und Standortattraktivität aus.

Letztlich gibt es Bedarf für neue technische Infrastruktur, wie etwa dem Hochgeschwindigkeitszugang zum Internet, eine Forderung von Gewerbeunternehmen und Privatnutzern.

Will der ländliche Raum von den Ballungsräumen nicht vollständig abgehängt werden, müssen auch im ländlichen Raum die technischen Voraussetzungen für Breitbandanschlüsse durch Lichtwellenleiter (Glasfaser) oder vergleichbare technische Lösungen geschaffen werden.

Vergleichbares gilt für die neuen Anforderungen an verbesserten Klimaschutz und Reduzierung des Energieverbrauchs.

Eigene kommunale Konsolidierungsanstrengungen

Bevor der kommunale Ruf nach verbesserter Finanzausstattung und erhöhten Fördermitteln erfolgt, müssen die Kommunen allerdings – wollen sie glaubwürdig bleiben – ihren eigenen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Dies geschieht seit vielen Jahren in der großen Mehrheit der Städte und Gemeinden:

- Aufgabenkritik und Aufgabenerledigungskritik,

- Leistungseinschränkungen im freiwilligen Bereich,
- Effizienzsteigerungen durch optimierte Aufbau- und Ablauforganisation sowie verstärktem Einsatz von EDV und neuen Medien,
- Personalabbau,
- Privatisierung und Public-Privat-Partnership-Lösungen, aber auch Rekommunalisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge,
- Interkommunale Zusammenarbeit,
- Förderung von bürgerschaftlichem Engagement sowie letztlich auch
- Erhöhung von Steuern und Gebühren.

Die Wirksamkeit einiger dieser Konsolidierungsmöglichkeiten ist allerdings beschränkt. In Gemeinden, in denen die Finanznot besonders groß ist, dominiert häufig eine eher sozial schwache Bevölkerung, die wenig Spielraum für Steuererhöhungen zulässt. In diesen Gemeinden verbietet sich ebenfalls eine allzu starke Erhöhung der Gewerbesteuer, da man ja attraktiv für gewerbliche Ansiedlungen sein muss.

Der gesamte Finanzierungsanteil der sog. „freiwilligen Aufgaben“ beträgt am städtischen Haushalt in der Regel lediglich 10 bis 15 Prozent. Selbst bei völligem Verzicht auf diese Ausgaben ließe sich damit ein hoch defizitärer Haushalt nicht retten.

Hinzu kommt, dass viele dieser Aufgaben lediglich formal freiwillig sind: Die Kommunen sollen Kinder an Kultur und Lesen heranzuführen. Das bedingt aber entsprechende Kulturangebote, wie etwa Stadtbibliotheken. Die Kommunen sollen etwas für Bewegung und sportliche Betätigung von Kindern und Jugendlichen tun. Das bedingt aber Sportplätze, Turnhallen und Sportförderung. Der Verzicht auf aktive offene Jugendarbeit und qualitativ hochwertige Freizeitangebote birgt die Gefahr späterer erhöhter Kosten in der Jugendgerichtshilfe oder durch Fremdunterbringung.

Als wirksamste Konsolidierungsmaßnahme wird daher neben dem Personalabbau – der an seine Grenzen stößt, wenn die Erledigung der Pflichtaufgaben nicht mehr gewährleistet ist – zumeist der vermeintlich leichte Weg gewählt, auf Neuinvestitionen zu verzichten und zugleich die Erhaltungsaufwendungen für die städtische Infrastruktur weitgehend zu reduzieren. Dies mag eine kurze Zeit gut gehen. Danach zeigen sich schnell die negativen Folgen.

Zu einer grundlegenden Reform der Kommunal финанzen durch Bund und Länder sowohl auf der Einnahme- als auch insbesondere auf der Ausgabenseite gibt es letztlich keine wirkliche Alternative.

Notwendigkeit von Förderprogrammen

Nimmt man die Tatsache, dass einerseits im kommunalen Raum ein erheblicher Investitionsbedarf besteht, eigene Konsolidierungsanstrengungen nur sehr begrenzt wirksam sind und andererseits trotz aller Hoffnungen auf die Ergebnisse der Gemeindefinanzreformkommission ein Zustand überquellender Kommunalkassen nicht sehr wahrscheinlich ist, bleibt die Notwendigkeit von Förderprogrammen bestehen.

Hinzu kommt, dass die vielen unterschiedlichen Förderprogramme natürlich auch die sehr unterschiedlichen örtlichen Bedarfssituationen abdecken können: von der Instandsetzung einer Straße über die Aufwertung eines Gemeindezentrums, dem Ausbau touristischer Infrastruktur oder der Erneuerung einer Abwasseranlage bis zum Neubau einer Sportstätte.

Idealtypisch wäre es natürlich wünschenswert, dass die Kommunen der Bundesrepublik insgesamt in einer solchen guten Finanzausstattung wären, dass sie jeweils aus den Überschüssen des laufenden Haushalts die erforderlichen Investitionen leisten könnten, ohne auf den „goldenen Zügel“ von Förderprogrammen angewiesen zu sein.

Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer solchen Situation ist aber bundesweit gleich Null.

Also werden wir auch in Zukunft Förderprogramme brauchen.

Veränderungen in der Fördersystematik

Die bisherige Systematik der bundesdeutschen Förderprogramme ließe sich aber deutlich verbessern. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund setzt sich dafür ein, dass die Städte und Gemeinden in höherem Maße über die Mittelverwendung selbständig entscheiden und sich in die Programmplanungen einbringen können. Bei der Förderung ist es wie beim Angeln: Man muss vom Fisch her denken, nicht von der Angel!

Programme, die vorrangig die am grünen Tisch entwickelten Ideen und Vorstellungen der Ministerialbürokratie auf Bundes-Ebene bzw. der Kommissionsmitarbeiter auf EU-Ebene widerspiegeln, sind nach unserer Überzeugung nicht geeignet, die kreativen Potenziale vor Ort auszuschöpfen.

Forderungen des DStGB an Förderprogramme

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund fordert deshalb die folgenden Verbesserungen an den bundesdeutschen und europäischen Förderprogrammen:

- bei der Konzipierung und Formulierung neuer Förderprogramme sind die Kommunen über ihre Spitzenverbände schon im Vorfeld zwingend mit einzubeziehen;

- interkommunale Kooperationen zur gemeinsamen Aufgabenbewältigung sollten vereinfacht werden, anstatt erschwert. So werden Mittelzuweisungen und die Beteiligung für Steuereinnahmen strikt nach dem Örtlichkeitsprinzip vorgenommen. Dies schafft unnötige Probleme. So muss die Verteilung von etwaigen Gewerbeeinnahmen bei gemeinsamen Gewerbegebieten aufwendig vertraglich vereinbart werden und auch die Mittelzuweisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird durch entsprechende Kooperationen berührt;

- Fördermittel sollten zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zumindest teilweise als regionales Budget zur Verfügung gestellt werden. Zahlreiche regionale Aktionsgruppen, Regionalmanagementeinrichtungen oder regionale Entwicklungskonzepte zeigen, dass sich auf der Grundlage interkommunaler Kooperation ohne zusätzliche Institutionen dennoch verlässliche Strukturen bilden können.

- Förderung muss auch und gerade in Städten und Gemeinden ermöglicht werden, deren finanzielle Situation so schlecht ist, dass sie selbst keine Ko-Finanzierungsmittel mehr aufbringen können. Als Erbringung des Eigenanteils müssen zudem auch als Regelfall Mittel von privaten Dritten zugelassen werden.

So ist bekannt, dass z.B. in Österreich die Ko-Finanzierung europäischer Mittel vollständig vom Bund und den österreichischen Ländern vorgenommen wird. Dort stellt sich das Problem nicht, dass die Gemeinden wegen fehlender Eigenmittel keine Förderung für die Dorferneuerung oder die Verbesserung der Infrastruktur im Rahmen der ländlichen Entwicklung erhalten. Dennoch werden die Gemeinden dort auch am Prozess der Aufstellung von Programmen beteiligt und können ihre Bedürfnisse einbringen. Das ist in Deutschland leider anders.

Schlussüberlegung

Ich will abschließend die Frage der Veranstaltung mit einer Gegenfrage beantworten:

„Müssten Bund und Länder angesichts der aktuell schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen in den Städten und Gemeinden die staatlichen Programme z. B. zur Dorferneuerung, Infrastrukturverbesserung oder Tourismusförderung nicht anpassen und auf Eigenanteile der Gemeinden verzichten?“

Ich glaube: Ja!

Die Kommunen sind nicht wie Private zu behandeln, bei denen immer ein wirtschaftliches Eigeninteresse vorliegt, also ein eigener Finanzbeitrag gerechterweise verlangt werden kann.

Städte und Gemeinden sind die erste Ebene des Staates!
Sie in ihrer Aufgabenerledigung zu unterstützen – und die
Orts- und Regionalentwicklung gehört zweifellos dazu –,
bedeutet, die Politikfähigkeit von Bund und Ländern zu
verbessern und die Stabilität des bundesdeutschen Staats-
und Gesellschaftssystems zu sichern.

Kontaktdaten des Vortragenden:

Roland Schäfer

buergерmeister@bergkamen.de

www.roland-schaefer.de

www.dstgb.de