



Roland Schäfer

**Bürgermeister der Stadt Bergkamen
Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes**

Statement

**„Strategische Entwicklung von Städten und Gemeinden“
„Kommunale Infrastrukturentwicklung in Zeiten knapper Kassen“**

beim

Kongress PUBLIC INFRASTRUCTURE

am 12. September 2006

in Hannover

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

1. Ausgangssituation

- Die kommunale Infrastruktur ist äußerst vielseitig und setzt an den unterschiedlichsten Zielgruppen und Adressaten an. Kindergärten, Schulen, Altenheime, Gewerbegebiete, Freizeiteinrichtungen, Feuerwehrgerätehäuser und Verwaltungsgebäude im Hochbaubereich, Dienstleistungsangebote wie etwa der Öffentliche Personennahverkehr und andere Dienste der Daseinsvorsorge sowie Kanäle, Brücken, Sportanlagen, Straßen und Plätze im Tiefbaubereich haben alle gemeinsam, dass sie letztendlich direkt oder indirekt den Einwohnern bzw. der ortsansässigen Wirtschaft dienen.
- Die Frage nach der Investitionstätigkeit einer Kommune ist auch eine Frage nach der Qualität des Wirtschaftsstandorts und der Lebensqualität in der Gemeinde.
- Während die kommunale Infrastruktur in Deutschland im internationalen Vergleich immer noch als hervorragend zu beurteilen ist, ist an zahlreichen Stellen ein Verfall des kommunalen Vermögens auf Grund des jahrelangen Investitionsstaus zu beobachten. Wir sind dabei, unsere Spitzenstellung in der Infrastrukturausstattung in Europa zu verlieren.
- Der Investitionsstau in den Kommunen hat Ursachen sowohl auf der Einnahmenseite als auf der Ausgabenseite.

1.1. Die Einnahmeseite

- Derzeit ist zwar eine positive Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen zu beobachten. Allerdings wird gerade erst das Niveau der Jahre 2000/2001 erreicht.
- Dagegen verharrt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nach jahrelanger Talfahrt auf niedrigem Niveau. Dieser Anteil stellt aber gerade für den strukturschwachen Raum eine relativ bedeutsame Einnahmequelle dar.
- Ebenfalls kommt es in einigen Bundesländern zu deutlichen Eingriffen in den Kommunalen Finanzausgleich, was für die Kommunen letztendlich bedeutet, weniger Zuweisungen vom Land zu erhalten.
- Die derzeitigen Steuermehrerinnahmen allein reichen nicht, um Schulden abzubauen und dem deutlichen Investitionsstau entgegen zu treten.

- Die Verschuldenssituation der Kommunen verschlechtert sich weiter, der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit ist nicht gestoppt.

1.2. Die Ausgabenseite

- Die Sozialausgaben steigen weiter kontinuierlich an, im zurückliegenden Jahr allein um 3,5 Mrd. € (11 %).
- Zusätzliche Aufgaben werden auf die kommunale Ebene übertragen, ohne dass deren ausreichende Finanzierung gewährleistet ist.
- Dies hat zur Folge dass immer weniger Mittel für die dringend notwendigen Investitionen zur Verfügung stehen.

1.3. Die Verschuldungssituation

Zwar kam es im vergangenen Jahr zu einer Verringerung des Finanzierungsdefizits auf 2,3 Mrd. €, aber:

- Es ist immer noch ein Defizit und kein Überschuss, der die Möglichkeit für zusätzliche Investitionen böte.
- Die Kommunen weisen immer noch eine Stagnation der langfristigen Verschuldung auf hohem Niveau auf (88,3 Mrd. €).
- Erneuter Anstieg der Kassenkredite im 1. Quartal 2006 auf 26,3 Mrd. €
- In der Summe weisen die Kommunen eine Verschuldung von 114,6 Mrd. € auf!

2. Die Entwicklung der Investitionstätigkeit der Städte und Gemeinden

- Auch im Jahr 2005 setzte sich der Verfall der kommunalen Investitionen fort.
- In absoluten Zahlen ist ein Rückgang von 19,7 Mrd. € in 2004 auf 18,6 Mrd. € in 2005 zu verzeichnen. Dies ist wie auch in den Vorjahren vor allem auf den starken Rückgang der Baumaßnahmen um knapp 6,9 % auf 14,3 Mrd. € zurückzuführen. 1992 lagen die kommunalen Investitionen noch bei 33,5 Mrd. €.
- Damit ging auch 2005 die Schere zwischen Bedarf und tatsächlicher Investitionstätigkeit weiter auseinander.
- Seit 1992 sind die jährlichen preisbereinigten Investitionsausgaben der Städte und Gemeinden in den alten Ländern um rund 10 Mrd. € (-40%) zurückgegangen. In

den ostdeutschen Städten und Gemeinden sind diese nach einer Vielzahl von Förderprogrammen ebenfalls seit 1992 um über 5 Mrd. € jährlich rückläufig.

- Der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit ist mittlerweile so stark, dass die Summe der jährlichen Abschreibungen die Summe der getätigten Bauten und des Erwerbs von Ausrüstungen übertrifft und somit das Sachvermögen der Gemeinden kleiner wird.
- Ein anderer Grund, der den Rückgang der kommunalen Investitionen mitbegründet hat einen eher statistischen Hintergrund. Ein gewisser – wenn auch eher geringer - Anteil des Investitionsrückgangs beruht auch auf der Ausgliederung bestimmter Einrichtung aus dem kommunalen Haushalten. Aber auch bei den ausgelagerten Einrichtungen geht die Investitionstätigkeit deutlich zurück
- Dabei gilt es festzuhalten, dass sich die kommunale Bautätigkeit teilweise konträr zu jener von Bund und Länder entwickelt hat.
 - Im Vergleich zu 1992 blieben die Sachinvestitionen des Bundes fast auf gleichem Niveau.
 - Während das Niveau der Sachinvestitionen in den ostdeutschen Kommunen mehr als halbiert wurde weiteten die ostdeutschen Länder ihr Ausgabevolumen sogar um 20 % aus.
 - Dies beruht auch auf der Bund und Länder gegebenen stärkeren Möglichkeit der Kreditfinanzierung, welche den Kommunen aufgrund des Haushaltsrechts versperrt ist.
- Da aber die Kommunen für mehr als 60 % der öffentlichen Investitionen in der Bundesrepublik verantwortlich sind, trifft der kommunale Rückgang die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt besonders hart.

3. Zukünftige Herausforderungen für die kommunale Investitionstätigkeit

- Zusätzlich zur finanziellen angespannten Situation sind die Kommunen bereits heute mit gesellschaftlichen Veränderungen wie dem demographischen Wandel oder der Globalisierung konfrontiert, die erhebliche Auswirkung sowohl auf die Nachfrage als auch auf das Angebot an kommunaler Infrastruktur haben.

3.1. Demographischer Wandel

- Der demographische Wandel führt durch sinkende Geburtenraten und einer gleichzeitig steigender Lebenserwartung zu einer schrumpfenden und älter werdenden Bevölkerung.
- Dies ist eine Entwicklung, die die Kommune und deren Infrastruktur vor wesentliche Herausforderungen stellt.
- Blickt man auf die Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, so wird der Anteil der 80jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung von über 7 % im Jahr 2030, auf über 12 % bis 2050 deutlich zunehmen und sich somit im Vergleich zu heute mehr als verdreifachen.
- Dies hat sehr unterschiedliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und somit auch auf die kommunale Infrastruktur:

→ **Im Sozialbereich:**

- Aufgrund der ansteigenden Zahl der pflegebedürftigen Menschen ist eine sorgfältige Planung der Infrastruktur in den Kommunen unabdingbar.
- Flexible, dezentrale Angebote im Bereich der ambulanten Betreuung werden neben einem steigenden stationären Versorgungs- und Betreuungsbedarf immer notwendiger.

→ **differenzierten und bedarfsorientierten Seniorenpolitik**

- Es gilt insbesondere auf der kommunalen Ebene, den zunehmenden älteren Bevölkerungsanteil stärker zu integrieren. Dies bedarf einer Ausweitung des Angebots für ältere Menschen z.B. in Form von Seniorenhäusern, aber auch der Motivierung älterer Menschen für gemeinnütziges bürgerschaftliches Engagement.

→ **Wohnungsbau:**

- Der demographische Wandel wird in vielen Gemeinden zu einem stärkeren Wohnungsleerstand führen, der im Zeichen des Stadtumbaus zum Teil erhebliche finanzielle Mittel für den Rückbau erfordert.
- Dies führt bei bereits durch Abwanderung betroffenen Kommunen zu erhebliche finanzielle Mehrbelastungen.

- Zugleich steigen die Anforderungen an einen seniorengerechten Umbau oder Ausbau vorhandener Mietwohnungen.

→ ländlicher Raum

- Hier stellt sich die Frage, wie in Zukunft das Angebot an kommunalen Dienstleistungen an den abnehmenden Bedarf anzupassen ist.

→ Werben um die Einwohner

- Mit dem Einwohnerrückgang geht aber auch ein zunehmender Wettbewerb um die verbleibenden Einwohner einher. Denn Einwohnerrückgang bedeutet geringere Steuereinnahmen und geringere Finanzausweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs.
- Im Wettbewerb um die Einwohner werden Kommunen noch stärker als bisher auf eine kinder- und familienfreundliche Infrastruktur und Rahmenbedingungen setzen (Stichwort z.B.: „Lokales Bündnis für Familie“).
- Angesichts der älter werdenden Bevölkerung stellt sich den Kommunen zudem die Frage, ob neben den sozialen Infrastrukturen auch das räumliche Umfeld um die Wohnungen selbst in weit höherem Maße als bisher altersgerecht gestaltet sein müsste.

3.2. Globalisierung und wirtschaftlicher Strukturwandel

- Auch dieser Herausforderung müssen sich die Kommunen bereits heute stellen.
- So verändert z.B. die Globalisierung die Struktur der ortsansässigen Wirtschaft.
- Brachflächen, die durch den Rückgang der Produktionsindustrie entstanden sind, müssen einer neuen Nutzung zugeführt werden. (Ähnliches gilt übrigens auch für die nicht mehr genutzten militärischen Liegenschaften und die Flächen der Bundesbahn.)
- In einer globalisierten Wirtschaft findet die Wertschöpfung immer stärker durch moderne Dienstleistungen z.B. im Internet statt, der räumliche Standort und dessen Größe spielt dabei eine immer geringere Rolle.
- Wenn es durch die Ausnutzung geltenden Steuerrechts möglich ist, Gewinne und damit auch Steuerzahlungen ins Ausland zu transferieren, macht sich dies auch an

den Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden bemerkbar, die aber die Bereitstellung der Infrastruktur weiterhin gewährleisten müssen.

- Außerdem sind die Kommunen durch die Globalisierung nicht nur mit einem nationalen sondern auch zunehmend verschärften internationalen Standortwettbewerb konfrontiert.
- Neueste Studien belegen, dass es für die Ansiedlung eines Unternehmens von wesentlicher Bedeutung ist, eine gut ausgebaute Infrastruktur, einen einfachen Zugang zu den Märkten sowie ein positives Lebensumfeld für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorzufinden. Für diese Investitionen müssen die Kommunen die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen.
- Moderne Schulsysteme, leistungsfähige Versorgungs- und Entsorgungsangebote und bedarfsgerecht ausgebaute Straßennetze gewinnen in diesem Wettbewerb zunehmend an Bedeutung und sind eine notwendige Voraussetzung für die immer wichtiger werdende Ansiedlung von Arbeitskräften.

4. Strategien zur Erhöhung des Finanzspielraums und der Investitionstätigkeit

- Lösungsvorschläge zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur setzten an vielen Stellschrauben und unterschiedlichen Akteuren an.
- Allein die Tatsache, dass die kommunale Infrastruktur von der finanziellen Lage der Kommunen, und diese wiederum von der Ausgestaltung der föderalen Beziehungen zu Bund und Länder abhängt, macht deutlich, dass die kommunale Investitionskrise als gesamtstaatliches Problem ohne Bund und Ländern nicht lösbar ist.
- Sicherlich stehen den Kommunen mit Instrumenten wie dem kommunalen Steuerfindungsrecht oder auch dem Hebesatzrecht Möglichkeiten zur Beeinflussung ihrer Einnahmen zur Verfügung. Diese sind aber sehr begrenzt.
- Es gilt grundlegende Lösungen zur Bekämpfung der Investitionskrise, die mit der finanziellen Situation der Kommune eng verbunden ist, zu finden.

4.1. Kommunale Forderungen an Bund und Land

- Da die Kommunen die wesentlichen Rahmenbedingungen ihres Handelns nicht selbst bestimmen können, sondern weitgehend von den Vorgaben des Bundes und des jeweiligen Bundeslandes abhängig sind, richten sich die primären Forde-

rungen der Kommunen zur Verbesserung ihrer Finanzsituation auch an den Bund und das Bundesland.

- Diese Forderungen beinhalten primär, dass den Kommunen auf der Einnahmeseite eine verlässliche Einnahmequelle zur Verfügung steht, während sie auf der Ausgabenseite vor unberechtigten Ausgaben geschützt werden müssen.
- Verlässlich ist eine Steuer, wenn sie ein stetiges und quantitativ ausreichendes Aufkommen realisiert, welches von konjunkturellen Entwicklungen oder Steuerfindungstricks relativ unabhängig ist.
- Die derzeitige Gewerbesteuer und ihre gewinnunabhängigen Elemente sind eine Gegenleistung dafür, dass die Unternehmen die kommunale Infrastruktur nutzen. Deren Bereitstellung darf nicht abhängig sein von der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen. „Die Feuerwehr muss auch dann fahren, wenn es einem Unternehmen schlecht geht.“ (Roland Koch)
- Eine rein gewinnabhängige Gewerbesteuer führt nicht zur Belebung der kommunalen Investitionen!
- Ein anderer Punkt hinsichtlich der finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen ist die Ausgabenseite, d.h. die Finanzverantwortung von Bund und Länder für Aufgaben, die den Kommunen übertragen wurden bzw. noch übertragen werden. Beispiele sind etwa Kindergarten- und Hortplätze oder Hartz IV (Forderung nach Beachtung des Konnexitätsprinzips).
- Verpflichtet man die Kommunen zur Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur und sorgt nicht für die entsprechende Finanzierung, verursacht man eine weitere Verschlechterung der finanziellen Handlungsmöglichkeiten.
- Die ständig steigenden Ausgaben für soziale Sicherung (im kommunalen Bereich: Grundsicherung, Sozialhilfe, Eingliederungshilfen, Kinder- und Jugendschutz etc.) sind ein wesentlicher Faktor für die kommunale Finanznot.
- Bund und Land sind daneben aufgefordert, mit dem Standard- und Bürokratieabbau ernst zu machen, um so zusätzliche Ressourcen frei zu setzen.

4.2 Strategien innerhalb der Kommune selbst

- Daneben gibt es auch Lösungswege, die vorrangig auf der kommunalen Ebene selbst angesiedelt sind. So gilt es z.B. nach Wegen zu suchen, die begrenzt vor-

handenen finanziellen Mittel effizienter einzusetzen, um so letztendlich mit den begrenzten finanziellen Mitteln mehr Projekte realisieren zu können.

Diese sollen hier nur stichwortartig skizziert werden:

- Permanente Aufgabenkritik und Aufgabenerledigungskritik
- Privatisierung (oder vielleicht Rekommunalisierung?), Outsourcing, Bildung von Profitcentern, Betreibermodelle als Alternative zur herkömmlichen Aufgabenerfüllung?
- Optimierung der Führungs- und Organisationsstrukturen der Kommunalverwaltung
- Konsequenter Einsatz moderner Kommunikationstechnologien (E-Government)
- Einsatz des bereits jetzt in der öffentlichen Verwaltung möglichen Instrumentariums: dezentrale Ressourcenverwaltung, Budgetierung, Qualitäts- und Leistungsvereinbarungen, Leistungsprämien, Kennzahlen, Benchmarking, Vergleichsringe
- Verbessertes Finanzmanagement: z.B. Schuldenportfoliomanagement, Liquiditätsmanagement, Einführung von buchhalterischer Haushaltsführung (Doppik)
- Verbessertes Vermögensmanagement: z.B. Contractingmodelle, Facilitymanagement, Optimierung der kommunalen Beteiligungen (Aktienbestand, kommunale Gesellschaften)
- Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements: Ehrenamtliche Tätigkeit, Sponsoren, Bürgerstiftungen etc.
- Verstärkte interkommunale Zusammenarbeit und Aufgabenteilung

4.3. Speziell: Öffentlich Private Partnerschaften

- Zur Belebung der Investitionstätigkeit für die Verkehrsinfrastruktur und den öffentlichen Hochbau sind mehr und mehr innovative Lösungen unter Einbeziehung der Privatindustrie gefragt.
- In den Koalitionsvereinbarungen ist das Ziel enthalten, die gesetzlichen und sonstigen Rahmenbedingungen von ÖPP zu verbessern.
- Die Bundesregierung plädiert für eine beträchtliche Ausweitung des Anteils von Public Private Partnerships an den öffentlichen Investitionen von gegenwärtig rund 4% auf etwa 15%, vergleichbar mit dem Niveau benachbarter Industrieländer.
- Der Aufbau verlässlicher und dauerhafter Partnerschaften zwischen Kommunen und der Privatwirtschaft kann den Kommunen die Möglichkeit geben, auch in finanziell angespannten Haushaltlagen, Investitionen zu tätigen.

- Durch die Lebenszyklusbetrachtung wird erstmals eine realitätsgerechte Betrachtung eines Großprojektes von der Planung bis zur Verwertung möglich.
- Durch die Leistungen aus einer Hand, das Know-how des Privaten und dessen Eigeninteresse an einer langfristigen Wirtschaftlichkeit sind Synergiewirkungen und Effizienzgewinne wahrscheinlich.
- Sowohl die Risiken als auch die wirtschaftlichen Vorteile müssen im Sinne einer win-win-Situation auf beide Partner gerecht verteilt werden.
- Erforderlich ist immer eine sorgfältige Analyse des jeweiligen Einzelfalls unter Heranziehung kompetenter Beratung (PPP-Task-Force des Bundeslandes, Kommunen mit PPP-Erfahrung, spezialisierte Beratungsbüros)
- ÖPP sollte aber nicht zu einem Wunder- oder Allheilmittel verklärt werden, wie Bundespolitiker oder Bauwirtschaft das gelegentlich tun.

5. Fazit

- Investitionsbedarf ist in Deutschland genug vorhanden, Erhaltung, Modernisierungen und Umbau sind ein wichtiger Bereich, ebenso aber auch Investitionen für die Probleme der demografischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Strukturveränderungen.
- Die kommunale Finanzsituation macht investieren vielfach schwierig bzw. unmöglich.
- Lösungsstrategien müssen auf den unterschiedlichen Ebenen von Bund, Ländern und den Kommunen selbst ansetzen, und zwar sowohl auf der Einnahmen- als auf der Ausgabenseite.
- Letztlich ist eine umfassende Gemeindefinanzreform unverzichtbar.
- Die gesellschaftlichen Herausforderungen von Gegenwart und Zukunft der Bundesrepublik sind lösbar, allerdings nur mit finanzstarken Kommunen.