

Kommunale Finanzen

Martin Wosnitza

Die Probleme der kommunalen Finanzen

Die kommunalen Finanzen haben ein Strukturproblem

Medien unterschiedlicher Art - örtliche, regionale, wie auch bundesweite - berichten regelmäßig von der desolaten Situation der Kommunen und ihrer Finanzen. Meist finden diese Berichterstattungen im Kontext mit qualitativen Einbußen vor Ort statt, wie die Schließung von Spielplätzen oder die Erhöhung von städtischen Gebühren, u.a. im Betreuungssektor.

Dabei werden die Hintergründe der Situation kaum betrachtet. Wenn überhaupt, findet nur eine Kontextbetrachtung zu aktuellen politischen Entscheidungen statt, wie z.B. die finanzielle Belastung der Kommunen durch das „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ der amtierenden Bundesregierung, welches Einnahmeausfälle in Milliardenhöhe bedeutet. Innerhalb der Bürgerschaft sind Diskussionen zu den städtischen Finanzen meist mit Klischees gefüllt, die lokalen Handlungsträgern Missmanagement und Fehlplanungen bescheinigen bzw. vorwerfen – oft zu unrecht. Der folgende Artikel soll allgemein darüber informieren, wie sich die kommunalen Finanzen zusammensetzen, welchen Entwicklungen sie in der Vergangenheit unterlagen und wie lokale Handlungsträger darauf reagier(t)en. Auf dieser Grundlage wird dann die o.g. Grundthese zum „Strukturproblem“ erläutert.

Aufbau kommunaler Finanzen

Die kommunalen Finanzen setzen sich im Wesentlichen aus Steuern (36%), Zuweisungen (33%), Gebühren / Beiträgen (12%) und sonstigen Einnahmen, wie Grundstücksverkäufe (15%) zusammen (vgl. Karrenberg/Münstermann 2005, 81). Dabei verbleiben als einziges die Grundsteuer, sowie kleinere Bagatellsteuern, wie die Hundesteuer, zu 100% bei der Kommune und können in ihrer Ausgestaltung auch selbst erhoben werden. Die Einnahmen aus der Gewerbe-, Einkommens- und Umsatzsteuer müssen mit Bund und Land geteilt werden oder verbleiben nur zu einem geringen Teil vor Ort (vgl. Wollmann 2008, 246). Die Ausgestaltung und der zu erhaltende Anteil dieser Steuern obliegt dem Willen von Bund und Land. Werden diese Steuern von den genannten Ebenen gesenkt, sinken auch gleichzeitig die Anteile / Einnahmen der Kommunen. Ein Mitspracherecht der Kommunen, wie bei den Ländern durch den Bundesrat, liegt nicht vor.

Die Landeszuweisungen bzw. allgemeinen Schlüsselzuweisungen bemessen sich auf Grundlage der Einwohnerzahl der Kommune und unterscheiden sich von Zweckzuweisungen (von Land und Bund) in dem Punkt, dass sie nicht an bestimmte Projekte gekoppelt / zweckgebunden sind (vgl. Häußermann, Läßle und Siebel 2008, 336).

Gebühren und Beiträge fallen für die Bürgerinnen und Bürger an, wenn sie Dienstleistungen der Kommune in Anspruch nehmen, beispielsweise

die Abwasser- und Abfallbeseitigung oder die Nutzung von kulturellen sowie von bildungstechnischen Institutionen, wie die Volkshochschule. Während ersteres Beispiel meist kostendeckend durch Gebühren finanziert wird, werden letztere Beispiele meist nur anteilig aus Gebühren gestemmt und daneben mit Zuschüssen aus dem städtischen Haushalt unterstützt, um eine Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen (Jungfer 2005, 137).

Die sonstigen Einnahmen werden im späteren Textverlauf erläutert, da dort generierte Einnahmen aus politischen Entscheidungen resultieren, die separat betrachtet werden sollen.

Entwicklung kommunaler Finanzen

Steuereinnahmen sind in der Regel konjunkturell abhängig. Betrachtet man jedoch die für die Kommune relevanten Steuern, so kann man unschwer erkennen, dass diese unmittelbar von der lokalen, aber auch nationalen wirtschaftlichen Situation abhängig sind. Die jüngste Wirtschaftskrise hat zu einem Wegbruch der Gewerbe- und Körperschaftsteuer geführt und zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit, die in einer Minderung der Kaufkraft innerhalb der Bevölkerung resultierte und somit auch den Anteil an der Umsatzsteuer schmälerte (vgl. Wollmann 2008, 250). Ein Effekt, der auch in „einfachen“ wirtschaftlich schwachen Jahren auftritt.

Ferner liegt hier eine doppelte finanzielle Belastung vor. Viele soziale Leistungen liegen bei den Kommunen oder wurden jenen von Bundes- und Landesebene als Pflichtleistungen auferlegt. Als jüngstes Beispiel gilt die Diskussion um die Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose, die zwar anteilig vom Bund mitfinanziert werden, dennoch zu Mehrausgaben in den kommunalen Haushalten führen (vgl. u.a. Jungfer 2005, 44). Somit machen sich konjunkturell schwache Zeiten, wie zur Wirtschaftskrise, negativ auf Einnahmen- und Ausgabenseite bemerkbar.

Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen, wie auch die Zweckzuweisungen wurden in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich von Bund und Land, zur eigenen Haushaltskonsolidierung zurückgefahren (Karrenberg/Münstermann 2005). Dies ist umso dramatischer, da gut $\frac{3}{4}$ der kommunalen Investitionen auf Basis dieser Mittel vollzogen wurden (vgl. Wollmann 2008, 249) und angesichts der finanziellen Lage nun ein Investitionsstau von mehreren hundert Milliarden Euro vorliegt.

Geringere finanzielle Mittel im Haushalt führen auch zu höheren Gebühren für städtische Dienstleistungen, da der Anteil an Zuschüssen sinkt. Dazu kommen dann noch die üblichen steigenden Kosten für Personal und Infrastruktur, die gegenfinanziert werden müssen.

Reaktionen

Um die lokale Handlungsfähigkeit soweit wie möglich zu erhalten und Einnahmeausfälle zu kompensieren, fanden Mittel, wie z.B. Veräußerung, Privatisierung, Kassenkredite und Personalabbau Einzug in die Kommunalpolitik.

Seit 1992 wurden 700.000 bzw. 43% der vollzeitbeschäftigten Stellen im kommunalen Dienst abgebaut (vgl. Jungfer 2005, 31).

Kassenkredite bedeuten, dass Kommunen schlicht ihre Konten überziehen, um kurzfristig Differenzen zwischen prognostizierten Einnahmen und notwendigen Ausgaben, wie z.B. Personalkosten etc. zu

finanzieren. Sobald Einnahmen vorliegen, müssen diese wieder ausgeglichen werden. Die Entwicklung zeigt jedoch, dass dies nicht funktioniert hat und der Gesamtumfang der Kassenkredite bundesweit addiert auf mittlerweile über 20 Milliarden Euro (Stand 2004, vgl. Jungfer 2005, 29) angestiegen ist.

Um Investitionen tätigen zu können, veräußern Kommunen u.a. ihre Grundstücke, um so einmalige finanzielle Einnahmen zu erzielen.

Eine Privatisierung ist mehrstufig, wobei wir den Unterschied zwischen formaler und materieller Privatisierung klären (vgl. Häußermann, Läßle und Siebel 2008, 282). Bei einer formalen Privatisierung (z.B. in Form einer GmbH) bleibt die Stadt Eigentümer, spart aber u.a. Personalkosten, da meist eine schlechtere Bezahlung erfolgt.

Bei einer materiellen Privatisierung wird alles aus der Hand gegeben, wie z.B. die Unternehmensführung, aber auch die Finanzierung. Einflussmöglichkeiten stehen Politik und Verwaltung nur bei Vertragsneuverhandlungen zur Verfügung.

Diese Maßnahmen sind nur exemplarisch zu betrachten und entsprechen nicht der gesamten Bandbreite an Möglichkeiten.

kommunale Finanzen als Strukturproblem

Kommunen haben fast keine Gestaltungsmöglichkeiten im Bezug auf ihre Einnahmeseite, da sie von Bund, Land und der konjunkturellen Situation stark abhängig sind. Auch ist der Einfluss auf die Ausgabenseite durch zahlreiche Pflichtaufgaben beschränkt.

Um dennoch handlungs- und investitionsfähig zu bleiben wird auf unterschiedlichster Ebene eingespart. Aufgrund der Ungewissheit auf Ein- und Ausgabenseite können jegliche Einsparmaßnahmen jedoch unverzüglich verschlungen werden, ohne das tatsächlich in die Qualität vor Ort investiert werden konnte.

Der Preis für diesen potenziellen „null-Effekt“ ist eine Verwaltung, die personell mager besetzt ist und qualitativ in ihrer Arbeit und ihren Angeboten gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern merklich nachlässt. Eine Dienstleistung in privater Hand, die der Rendite gegenüber der Qualität den Vorzug gibt und ohne Einfluss der Politik agiert. Eine Stadt ohne eigene Flächen (mal davon abgesehen, das Veräußerung in diesem Bereich endlich sind) die im Bereich Stadtentwicklung eingeschränkt ist. Ein kommunaler Haushalt, der zur Finanzierung der Pflichtaufgaben weitere Kassenkredite benötigt, die er aus eigener Kraft nicht mehr zurückzahlen kann.

Damit wird deutlich, dass eine versuchte Haushaltskonsolidierung vor Ort bestenfalls einen geringen bis gar keinen Effekt hat und das die Probleme alles andere als hausgemacht sind. Hier ist eine Debatte auf Landes- und Bundesebene dringst von Nöten, um die kommunale Misere bezwingen zu können.

Literaturhinweise

- Karrenberg/Münstermann 2005 – „Gemeindefinanzbericht“
- Wollmann 2008 – „Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung“
- Häußermann, Läßle und Siebel 2008 – „Stadtpolitik“
- Jungfer 2005 – „Die Stadt in der Krise – Ein Manifest für starke Kommunen“