

Städte und Gemeinden in Deutschland – Im Sog der Krise

Die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise hat Deutschland in die stärkste Rezession seit Bestehen der Bundesrepublik gestürzt. Der wirtschaftliche Einbruch belastet die öffentlichen Haushalte enorm, und zwar weit über das Jahr 2009 hinaus. Die Lage in den Kommunen ist katastrophal!



Ann Dahlke

Kommunale Einnahmen und Ausgaben driften zunehmend auseinander. Das Jahr 2009 haben die Kommunen in Deutschland mit einem Finanzierungsdefizit

von -7,2 Mrd. Euro abgeschlossen. Damit stürzte das kommunale Finanzierungssaldo nach einem Finanzierungsüberschuss von +7,7 Mrd. Euro im Jahr 2008 innerhalb nur eines Jahres um fast -15 Mrd. Euro ab. Städte und Gemeinden drohen vom Sog der Rezession in den Abgrund gerissen zu werden, denn die Schere zwischen weg brechenden Einnahmen und steigenden Ausgaben wird sich im laufenden Jahr weiter öffnen. Prognostiziert ist ein Anstieg des kommunalen Finanzierungsdefizits auf über -12 Mrd. Euro. Auch in den kommenden Jahren wird sich das Defizit der Kommunen im zweistelligen Milliardenbereich bewegen.

Strukturelle Unterfinanzierung

Aber die schwierige Situation der kommunalen Haushalte allein auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, griffe zu kurz. Nur ein Teil der Probleme ist eine Folge der Krise. Tatsächlich ist die Schieflage der kommunalen Finanzen Ergebnis einer sich seit Jahren vollziehenden Entwicklung. Betrachtet man einmal die Finanzierungssalden der Kommunen über einen längeren Zeitraum (1992-2009) zeigt sich, dass die Kommunen lediglich in den kurzen Dreijahres-Zeiträumen von 1998 bis 2000 und 2006 bis 2008 Finanzierungsüberschüsse erzielen konnten. In den anderen zwölf Jahren verzeichneten die Städte und Gemeinden Finanzierungsdefizite von durchschnittlich -5

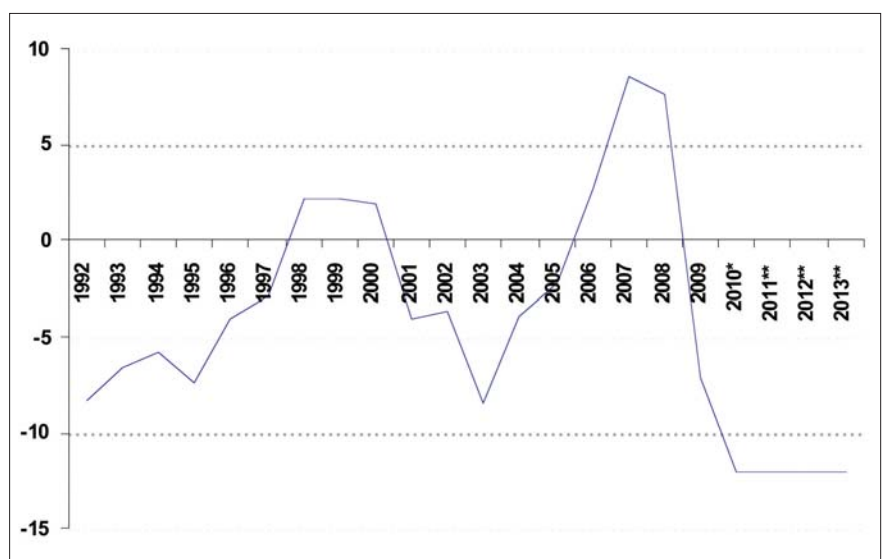
Mrd. Euro. Tatsache ist also: Die Kommunen in Deutschland sind strukturell unterfinanziert!

In der Schuldenfalle

Diese strukturelle Unterfinanzierung zeigt sich auch deutlich darin, dass es den Städten und Gemeinden auch in den wirtschaftlich guten Jahren nicht gelungen ist, ihre Haushalte zu konsolidieren. Ein Indiz hierfür sind die seit der Wiedervereinigung unaufhörlich steigenden Kassenkredite. Im Jahr 2009 haben sie das Rekordniveau von 34,9 Mrd. Euro erreicht. Das entspricht einem Zuwachs gegenüber

1 Ohne Stadtstaaten, *Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BV), **Trend.

Abb. 1: Finanzierungssaldo der Kommunen (in Mrd. Euro)¹



Quelle: Statistisches Bundesamt, BV-Haushaltsprognose 2010

dem Vorjahr um +5 Mrd. Euro. Inzwischen liegt der Anteil der Kassenkredite an der Gesamtverschuldung der Kommunen bei 30 Prozent. Kassenkredite – eigentlich als kurzfristige Liquiditätshilfe gedacht – entwickeln sich damit mehr und mehr zu einem Instrument der dauerhaften Schuldenfinanzierung. Zugleich stellen Kassenkredite den zinsempfindlichen Teil der kommunalen Kredite dar, mit entsprechenden Auswirkungen auf die zukünftigen Zinszahlungen. Die Kassenkredite werden weiter steigen, denn zur Erfüllung ihrer laufenden Ausgabeverpflichtungen sind Städte und Gemeinden auch im laufenden Jahr in hohem Maße auf die Aufnahme neuer Kassenkredite angewiesen.

Kommunale Selbstverwaltung in Gefahr

Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Soweit die Theorie, die Realität ist wahrlich eine andere: Städte und Gemeinden sehen sich seit Jahren einem Prozess ausgesetzt, der die finanziellen Grundlagen ihrer Selbstverwaltung zerstört. Auf der Einnahmenseite schwächen Steuerrechtsänderungen in erheblichem Ausmaß die finanzielle Einnahmenseite der Kommunen. Auf der Ausgabenseite weist insbesondere die Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen eine Dynamik auf, die die Handlungsfähigkeit der Kommunen mehr und mehr in Frage stellt. Freiwilligen Aufgaben ist längst weitgehend der Boden entzogen und auch im Pflichtbereich arbeiten die Kommunen am Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Die kommunale Selbstverwaltung ist in Gefahr! Die finanziellen Engpässe bestimmen längst die poli-

tischen Entscheidungen vor Ort. In immer mehr Kommunen wird die Frage aufgeworfen, wo noch gekürzt werden kann, ob noch weitere Stellen abgebaut und welche Leistungen eingeschränkt werden können. Tatsächlich ist für Kürzungen wenig Spielraum vorhanden, denn viele der kommunalen Aufgaben sind durch Gesetz pflichtig vorgeschrieben, müssen also wahrgenommen werden. Die freiwilligen Aufgaben hingegen, bei denen Kürzungen denkbar wären, prägen das Leben der BürgerInnen vor Ort. Bibliotheken, Schwimmbäder oder der öffentliche Nahverkehr bedeuten ein Stück Lebensqualität.

Gemeindefinanzkommission

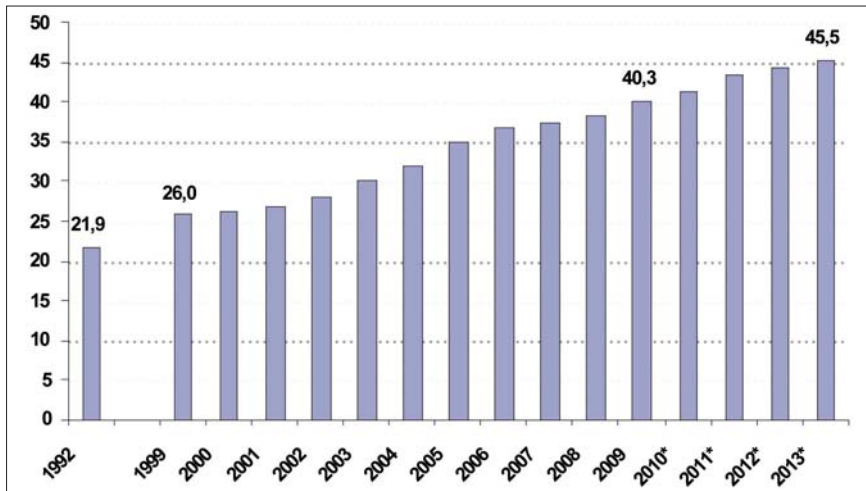
Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Verabredungen im Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung hat das Bundeskabinett im Februar 2010 beschlossen, eine Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung (Gemeindefinanzkommission) einzusetzen. Die Kommission soll sich mit dem Prüfungsauftrag des Koalitionsvertrages befassen und Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung erarbeiten. Der [Deutsche Städte- und Gemeindebund](#) gehört der Kommission an. Wir erhoffen uns von der Kommission konkrete Ergebnisse, um die Finanzlage der Kommunen nachhaltig zu verbessern. Ziel der Kommission muss sein, die Kommunen zu entlasten und den kommunalen Handlungsspielraum zu erweitern. Es gilt die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland zu stärken! Denn, wie es im Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung heißt: „Die kommunale Selbstverwaltung ist ein hohes Gut.“

Steigende Sozialausgaben

Zentrales Problem der kommunalen Finanzlage ist die Entwicklung der Sozialausgaben. Diese haben sich seit der Wiedervereinigung mit über 40 Mrd. Euro in Jahr 2009 fast verdoppelt. Dabei gewinnt die Entwicklung der Sozialausgaben wesentlich an Dynamik. Während die Sozialausgaben in dem Zehnjahreszeitraum von 1992 bis 2002 um ca. +6 Mrd. Euro stiegen, wird für den Zehnjahreszeitraum von 2002 bis 2012 ein Anstieg von über +16 Mrd. Euro auf fast 45 Mrd. Euro erwartet.

Sozialausgaben auf die Agenda

Aus meiner Sicht muss ein Arbeitsschwerpunkt der Kommission im Bereich der Sozialausgaben liegen. Die Gemeindefinanzkommission soll nach dem Kabinettsbeschluss zwar Entlastungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite prüfen, aber vorrangig über die Flexibilisierung von Standards. Auch wenn die Flexibilisierung von Standards sicherlich Entlastungsmöglichkeiten eröffnet, hat sie doch niemals die quantitative Bedeutung der Sozialausgaben. Der Bund ist gefordert, einen Teil der kommunalen Aufwendungen für soziale Leistungen zu übernehmen, da gesamtstaatliche Aufgaben finanziert werden. Insofern bestehen auf kommunaler Seite aber berechtigte Zweifel, dass der Bund sich hier bewegen wird. Nach dem Kabinettsbeschluss „hat die Kommission auf die Vermeidung von Aufkommens- und Lastenverschiebungen insbesondere zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern und Kommunen auf der anderen Seite zu achten“. Dann aber müssen zumindest die Ausgaben reduziert werden. Der Versorgungsstaat muss auf den Sozialstaat



Quelle: Statistisches Bundesamt, BMF

Abb. 2: Sozialausgaben (in Mrd. Euro)²

Das Prüfmodell – eine Alternative?

Dies entspricht in etwa dem Arbeitsauftrag der im Jahr 2002 eingesetzten Gemeindefinanzkommission. Das Ergebnis war damals eindeutig: Das Modell hätte zu einer Belastungsverschiebung weg von den Unternehmen hin zu den ArbeitnehmerInnen geführt. Damals wie heute sind Entlastungen der Wirtschaft auf Kosten der BürgerInnen nicht vermittelbar. Und die Gegenwart hat schließlich gezeigt, dass die Kommunen gut daran getan haben, sich nicht auf einen Zuschlagssatz zur Körperschaftsteuer einzulassen. Schließlich ist die Körperschaftsteuer in 2009 mit über 50 Prozent wesentlich stärker eingebrochen als die Gewerbesteuer. Zudem stehen die Arbeiten in der Kommission unter dem Vorbehalt der laut Koalitionsvertrag geplanten Einkommensteuerreform mit Entlastungen in zweistelliger Milliardenhöhe. Die Kommunen werden sich schwerlich auf ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer mit völlig ungewisser Bemessungsgrundlage einlassen. Und einem höheren Anteil an der Umsatzsteuer haftet der Makel des Zuweisungscharakters an. Eine Alternative zur Gewerbesteuer kann das nicht sein!

Gewerbesteuer revitalisieren

Vielmehr kann den Schwächen der Gewerbesteuer im System entgegengewirkt werden. Dazu gehören die Verbreiterung der Bemessungsgrund-

zurückgeführt werden – Bund und Länder als Gesetzgeber sind hier gefragt. Aber es fehlt am – zweifellos erforderlichen – Mut der Politik!

Geschwächte Einnahmenbasis

Die stetig steigenden Sozialausgaben treffen zudem auf eine geschwächte Einnahmenbasis der Kommunen. Zum einen sind die Kommunen natürlich von konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise betroffen. Im Jahr 2009 sind die Steuereinnahmen gegenüber dem Jahr 2008 um -8 Mrd. Euro auf ca. 62 Mrd. Euro zurückgegangen. Hinter den Steuerrückgängen verbergen sich aber eben nicht nur konjunkturell bedingte Mindereinnahmen. Ein erheblicher Anteil an den Steuermindereinnahmen ist auf Steuerrechtsänderungen zurückzuführen. Stellt man auf die Steuerschätzung von November 2009 ab, so müssen die Kommunen gegenüber dem Jahr 2008 in 2010 einen Rückgang der Steuereinnahmen um -10 Mrd. Euro verkraften. Fast 50 Prozent dieser Mindereinnahmen sind auf Steuerrechtsänderungen seit November 2008 zurückzuführen.

Gewerbesteuer auf dem Prüfstand

Genau diesen Umstand sollte man auch beim Blick auf die Schwankungen bei der Gewerbesteuer nicht aus den Augen verlieren. Ja, es stimmt, die Gewerbesteuer ist im Jahr 2009 um fast 20 Prozent zurückgegangen. Das entspricht einem Rückgang um -6 Mrd. Euro. Bereits im dritten und vierten Quartal des Jahres 2009 hat sich der rückläufige Trend der Gewerbesteuer aber deutlich abgeschwächt. Und die konjunkturelle Volatilität der Gewerbesteuer bereitet den Kommunen Probleme. Zumal wenn sie von Steuerrechtsänderungen wie mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz begleitet werden. Doch die Gewerbesteuer ist nicht die Ursache allen Übels. Das Problem der kommunalen Haushalte lässt sich nicht allein über die Einnahmenseite lösen. Nun soll aber in der Gemeindefinanzkommission der Ersatz der Gewerbesteuer durch einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz und einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer geprüft werden.

² Ohne Stadtstaaten, *BMF-Projektion von Juli 2009

lage und die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen. Auf diesem Wege kann die Abhängigkeit von den versteuerten Gewinnen nur weniger Steuerzahler vor Ort verringert und zugleich zur Verbreiterung der kommunalen Steuerbasis auch wirtschaftlich schwächerer Kommunen beigetragen werden. Die Gewerbesteuer als wirtschaftskraftbezogene Steuer stellt ein Äquivalent für wirtschaftsorientierte Ausgaben der Gemeinden dar. Dahinter steht das Interesse der örtlichen Wirtschaft an einer gut ausgebauten kommunalen Infrastruktur, welche die Gemeinden durch die Einnahmen aus der Gewerbesteuer finanzieren. Mit dem Äquivalenzprinzip lässt sich auch die seit langem von den kommunalen Spitzenverbänden geforderte Einbeziehung der freien Berufe in die Gewerbesteuer begründen. Auch ein

Arzt profitiert schließlich von einer intakten gemeindlichen Infrastruktur.

Dem Sog entgegenwirken

Feststeht, die negative Entwicklung in den Kommunen wird sich fortsetzen, wenn nichts geschieht. Bund und Länder müssen dafür Sorge tragen, dass die Kommunen ihre Aufgaben angemessen erfüllen können. Dies erfordert eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Gemeinsames Ziel von Bund, Ländern und Kommunen muss sein, auf eine Stabilisierung der Gemeindefinanzen hinzuwirken. Die finanziellen Probleme der Städte und Gemeinden in Deutschland lassen sich aber nicht allein über die Einnahmenseite lösen. Schwerpunkt der Arbeiten in der Gemeindefinanzkommission muss die Ausgabenseite sein. Ansonsten müs-

sen sich Bund und Länder die Frage stellen lassen, wie den kontinuierlich steigenden Sozialausgaben denn auf Dauer mit einer ebenso stetig wachsenden Einnahmenbasis der Kommunen begegnet werden soll. Letztlich führt daran, die Problematik der kommunalen Ausgabenseite endlich anzugehen, mittelfristig kein Weg vorbei. Am Ende der Arbeiten in der Gemeindefinanzkommission muss für die Kommunen ein „Mehr“ herauskommen. Allein daran wird sich ihr Erfolg messen lassen müssen!



[Kommentar senden](#)

Ann Dahlke ist Referatsleiterin Finanzen beim Deutschen Städte- und Gemeindebund.

60. Österreichischer Städtetag

26.–28. Mai 2010, Villach

KDZ Wissen-Lounge

Stand Nr. 16

► Donnerstag, 27. Mai 2010, 12.30-14.00 Uhr

Im Gespräch: Mag. Alexander Maimer (KDZ) und Mag. Manuel Köfel (KDZ)
KDZ-Sicherheits-Check, Ihr gesamter Gemeindehaushalt auf einen Blick

► Freitag, 28. Mai 2010, 9.00-10.00 Uhr

Im Gespräch: Dr. Elke Löffler (Governance International, Birmingham)
Bürgerhaushalte in Europa

► Freitag, 28. Mai 2010, 10.00-11.00 Uhr

Im Gespräch: Thomas Schuehle (T-Systems Service, Deutschland) und Dr. Klaus Wirth (KDZ)
Das mobile Bürgerservice

Diskutieren Sie mit uns, wir freuen uns auf Ihr Kommen!