

Gemeindefinanzen – eine chronische Krise

von Wolfgang Pohl

Die meisten von uns dürften von der Krise der Gemeindefinanzen gehört haben, seit sie in der Kommunalpolitik aktiv sind. Mit dem Niedergang der industriellen Kerne Deutschlands setzte sie Ende der 70er Jahre in diesen Regionen ein und erfasste bis in die 90er Jahre die Mehrzahl der Gemeinden, mit regionalen Ausnahmen in Teilen Süd- und Südwestdeutschlands sowie in einigen kleinen Gemeinden von Flächenländern. Die ostdeutschen Gemeinden kannten seit der Wende nichts anderes finanzielle Knappheit. Trotzdem steht uns jetzt eine Situation bevor, wie wir sie noch nicht erlebt haben. Der Städtetag, der schon lange Alarm schlägt, so dass es ihm immer schwerer fällt, noch neue Formulierungen für die Schärfe der Probleme zu finden, überschreibt den jüngsten Gemeindefinanzbericht mit dem Titel „Gemeindefinanzen im freien Fall“. Es scheint keinen Boden mehr zu geben, der den Fall stoppt.

Schauen wir uns die Entwicklung der vergangenen 18 Jahre an. Die Abbildung 1 zeigt für jedes Jahr den Finanzierungssaldo, also den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben aller Gemeinden in Deutschland.

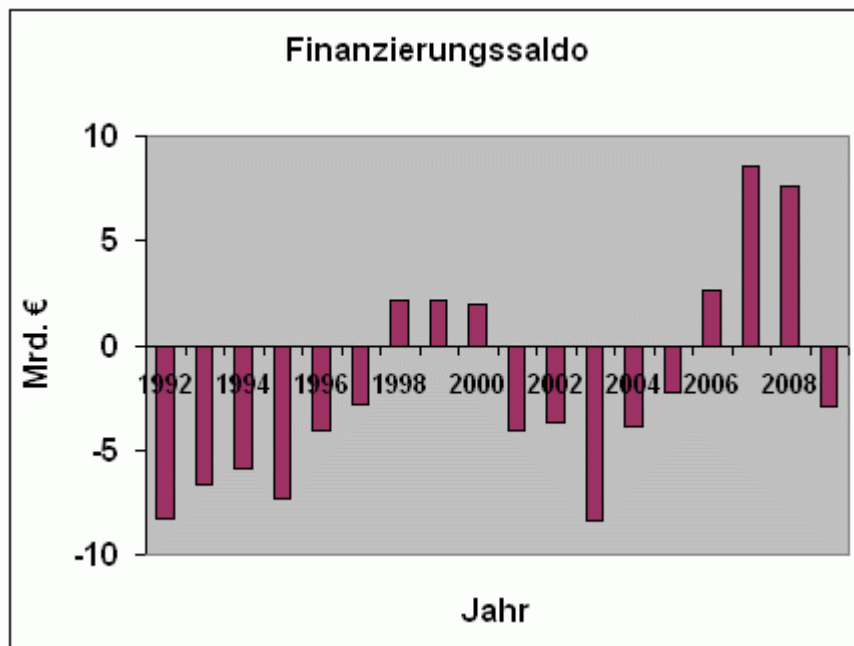


Abbildung 1: Gemeindefinanzen 1992-2009, Finanzierungssaldo

In 12 der dargestellten 18 Jahre war der Saldo negativ, d. h. die Gemeinden haben mehr ausgegeben als eingenommen. Nur in 6 Jahren war er positiv. Rechnen wir Einnahmen und Ausgaben der vergangenen 18 Jahre gegeneinander auf, so haben die Gemeinden per Saldo etwa 30 Mrd. Euro mehr ausgegeben als eingenommen. Dies ist ein echter Substanzverlust. Letztlich zahlten die Gemeinden diese Summe durch Kreditaufnahme (insb. Kassenkredite, s. u.) und Privatisierungen, also Vermögensveräußerungen.

Für die kommenden drei Jahre (ab 2010) prognostiziert der Städtetag jedoch jeweils ein zweistelliges Milliardendefizit. Das bedeutet, die Gemeinden werden in drei Jahren so viel an wirtschaftlicher Substanz verlieren wie in den 18 Jahren zuvor. Damit gewinnt die Krise wirklich eine neue Qualität, auch wenn uns dies kaum noch vorstellbar erscheint.

Die aktuelle Finanzkrise

Für die Jahre 2010 bis (mindestens) 2012 kommen zur chronischen Auszehrung der Gemeindefinanzen also noch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise hinzu. Sie verursacht vor allem Steuerausfälle, auf mehreren Wegen:

- Kurzfristig führt die Wirtschaftskrise zu geringeren Einnahmen bei der Gewerbesteuer. Deren Schwankungen fallen mitunter heftig aus, weil zu geringeren Vorauszahlungen auf das laufende Jahr Rückforderungen aus Vorjahren hinzu kommen.
- Mittelfristig folgt dann ein weiterer Einbruch bei der Einkommensteuer, die auf stagnierende oder sinkende Einkommen reagiert, insbesondere bei Rückgang der Beschäftigung.
- Die Politik tut ein Übriges, denn die Konjunkturpakete bestehen zu einem guten Teil aus Steuerermäßigungen, die die Kommunen auf der Einnahmeseite ihrer Haushalte mitfinanzieren. Das relativiert auch die Unterstützung der Kommunen durch die Konjunkturpakete: Einen Teil dessen, was sie an Investitionshilfen bekommen, haben die Gemeinden letztlich selbst finanziert.

Substanz verbraucht

Kritisch sind die aktuellen Ausfälle für die Gemeinden vor allem deshalb, weil sie in der Vergangenheit auch in Zeiten guter Konjunktur nicht in der Lage waren, Rücklagen aufzubauen; im Gegenteil, viele von ihnen haben einen Großteil ihres Vermögens veräußert und darüber hinaus hohe Schulden aufgebaut. Die Gemeinden haben ihre wirtschaftliche Substanz lange schon aufgezehrt, sie haben „nichts mehr zuzusetzen“.

Um die langfristige Auszehrung der wirtschaftlichen Substanz in den Kommunen zu verstehen, hilft eine Grafik des Deutschen Städtetages (Abbildung 2):

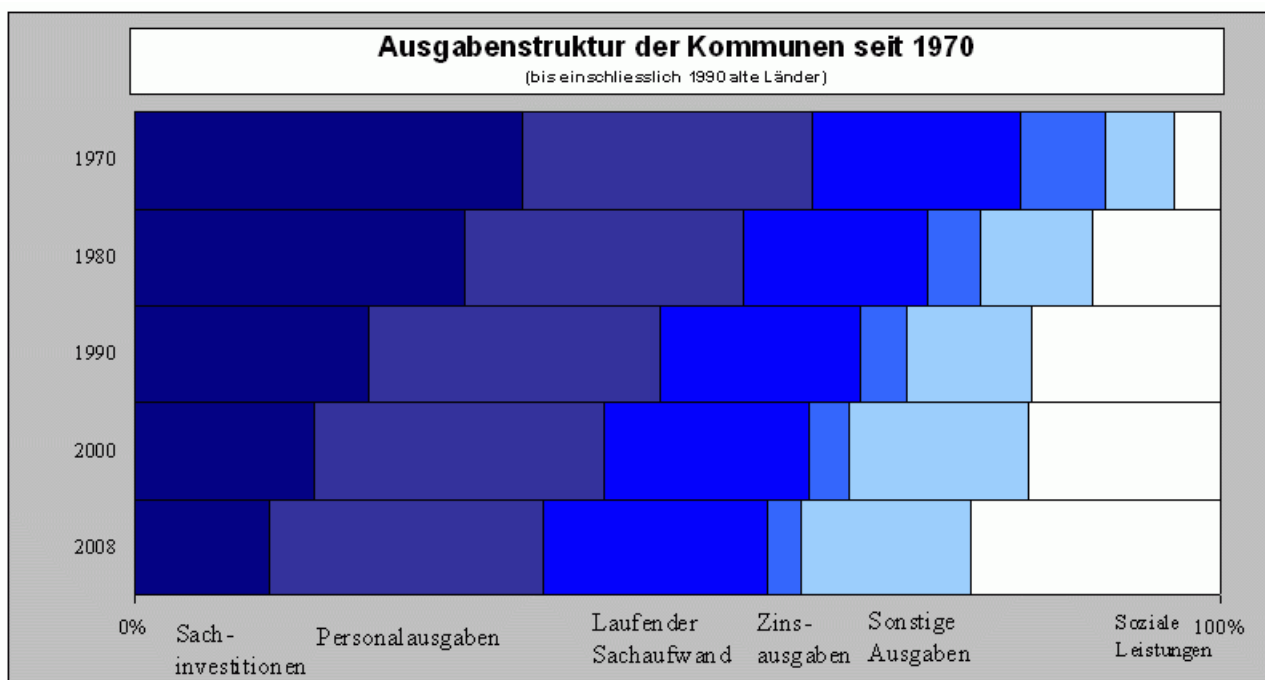


Abbildung 2: Ausgabenstruktur der Kommunen seit 1970 (Quelle: Deutscher Städtetag)

Diese Darstellung zeigt: Der langfristige Sprengsatz der Kommunalfinanzen liegt in den scheinbar unaufhaltsam steigenden Sozialausgaben. In den 60er Jahren wandten die Gemeinden um die 6 %

ihrer Einnahmen für soziale Leistungen auf. Durch die steigende Langzeitarbeitslosigkeit und den demografischen Wandel wuchs dieser Anteil stetig und liegt heute in der Nähe von 25 %. Andere Ausgabebereiche hielten ihren Anteil am kommunalen Gesamtbudget in etwa; heruntergefahren wurden lediglich die Investitionen. Seit einigen Jahren investieren die Gemeinden in Deutschland nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) nicht mehr genug, um die Abschreibungen ihres Vermögens noch auszugleichen, d. h., hinsichtlich der kommunalen Infrastruktur leben wir inzwischen von der Substanz.

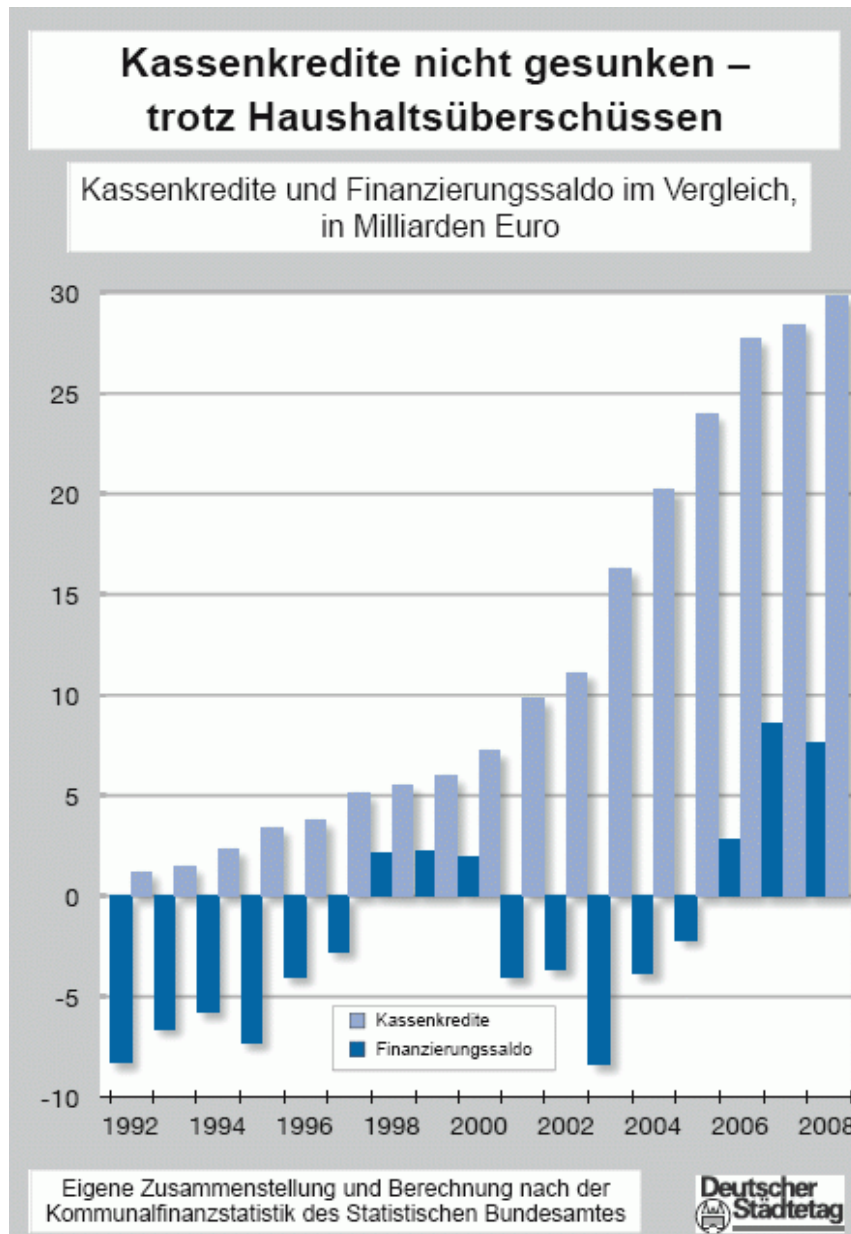


Abbildung 3: Kassenkredite und Finanzierungssaldo der Gemeinden 1992-2008. Quelle: Gemeindefinanzbericht 2009

Vergeblichkeitsfälle

Dabei sind jedoch die Unterschiede zwischen den Gemeinden gewaltig. Schauen wir uns dafür einmal die Entwicklung der Kassenkredite in Kombination mit dem schon betrachteten Finanzsaldo

an (Abbildung 3). Kassenkredite sind eigentlich dafür gedacht, kurzfristig Liquidität zu schaffen – beispielsweise weil manche Steuereinnahmen quartalsweise eingetreffen, bestimmte Ausgaben wie Gehälter aber monatlich zu zahlen sind. Sie stellen also so etwas wie einen Überziehungsspielraum dar, der nur für wenige Wochen oder allenfalls Monate genutzt werden soll. Seit Anfang der 90er Jahre haben aber immer mehr Gemeinden ihr Konto dauerhaft „überzogen“. Momentan liegen diese Kassenkredite bundesweit aufsummiert bei 30 Mrd. Euro, also ganz nahe bei dem negativen Finanzsaldo, den in der gleichen Zeit die kommunalen Haushalte insgesamt aufwiesen. Übrigens entfällt rund die Hälfte dieser Kassenkredite auf Kommunen in NRW, hier fast ausschließlich auf solche aus dem Ruhrgebiet und dem Bergischen Land.

Auf den ersten Blick ist die Aussage der Grafik paradox, denn offenbar sind auch in Zeiten, wo die Gemeinden in Deutschland mehr Einnahmen als Ausgaben, die Kassenkredite weiter angestiegen. Dies lässt sich nur so verstehen, dass sich hinter den bundesweit aufsummierten Zahlen große Unterschiede zwischen den Gemeinden verstecken. In einigen guten Jahren wie 2007 konnte die Mehrzahl der Gemeinden Überschüsse erzielen und Schulden abbauen oder Rücklagen aufbauen; doch viele – vor allem im Ruhrgebiet und im Bergischen Land sowie in Rheinland-Pfalz und im Saarland – konnten von der positiven Konjunkturlage nicht profitieren und mussten weiter Schulden anhäufen.

Ursachen hierfür waren die Kombination aus hohen Sozialausgaben und niedrigen Steuereinnahmen insbesondere dort, wo die wirtschaftliche Strukturkrise andauert und die Dauerarbeitslosigkeit hoch ist. Hinzu kommen die Lasten der Vergangenheit: Bei hohem Schuldenstand sind natürlich auch die Ausgaben für Tilgung und Zinsen hoch.

Damit stecken diese Kommunen in der „Vergeblichkeitsfalle“. Auch eine positive Konjunkturlage, wie sie in den letzten 20 Jahren nur einmal aufgetreten ist (2006-2008), kann sie nicht aus der Dauerkrise herausführen. Es braucht eine grundlegende Sanierung, für die zwei Dinge zusammenkommen müssen: Die Regelung der Altschulden, um Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, und ein neues Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben oder, politischer ausgedrückt, zwischen Aufgabenzuweisung und ihrer Finanzierung.

Zum Weiterlesen:

Stefan Anton und Dr. Dörte Diemert: Kommunal Finanzen im freien Fall? Gemeindefinanzbericht 2009. in: der städtetag 5/2009, S. 5-85

Wolfgang Pohl, Im freien Fall. Zum Gemeindefinanzbericht 2009, <http://www.kommunale-info.de/infothek/3919.asp>

Bertelsmann-Stiftung, Kommunale Finanzsituation in Nordrhein-Westfalen mit großen regionalen Unterschieden: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-1DBD8A5C-2F5C5935/bst/xcms_bst_dms_27485_27486_2.pdf

DGB, Finanzsituation der Kommunen in NRW, http://www.nrw.dgb.de/beamte/Kommunal/Finanzsituation_der_Kommunen_08.pdf/file_view_raw

GAR NRW, Forum Kommunalpolitik, Heft 3/2008, Schwerpunkt kommunale Finanzen http://www.gar-nrw.de/files/GAR-2008-08_Ausg3.pdf