

Kommunale Handlungsoptionen als Reaktion auf die finanziellen Implikationen der Schuldenbremse von Bund und Ländern

Erstellt von:



Mit freundlicher Unterstützung von:



Inhalt

Vorwort	3
1 Vorbemerkungen	5
2 Herausforderungen für Städte und Gemeinden im Zuge der ländereigenen Schuldenbremse	6
3 Rahmenbedingungen der Kommunalhaushalte	12
4 Handlungsoptionen	16
5 Schlussbemerkung	24

Liebe Leserin, lieber Leser,

bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise waren die deutschen Gebietskörperschaftsebenen mit hohen Schuldenständen konfrontiert. Schuldentreibend waren und sind eine z. T. fehlende oder konjunkturreaktive Einnahmebasis, die demografische Entwicklung mit der damit einhergehenden zunehmenden Ausgabenlast im Bereich der sozialen Sicherung. Die Auswirkungen der Krise verschärfen schließlich die finanzielle Haushaltssituation und führten insbesondere auf Bundes- und Länderebene zu einem deutlichen Schuldenanstieg, der maßgeblich durch die aufgelegten Konjunkturprogramme einerseits und den Rettungsfonds andererseits zur Stabilisierung des Bankensektors induziert war. Auch die kommunale Ebene wurde durch die Finanz- und Wirtschaftskrise im Besonderen getroffen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stiegen ebenfalls die Kassenkredite im Zeitablauf deutlich an. Im Zusammenhang mit den durch die Krise wegbrechenden Steuereinnahmen zeichnet sich in vielen Regionen Deutschlands ein differenziertes Bild der kommunalen Haushaltssituation.



Sandra Bindler

Dennoch stehen den Städten und Gemeinden – je nach spezifischer Lage – Möglichkeiten zur Verfügung, sich diesen Herausforderungen durch intelligente Maßnahmen zu stellen. Neben einnahme- und ausgabeseitigen Optionen und den damit verbundenen Maßnahmen ist in diesem Kontext ein zielführendes und effizientes Schuldenmanagement zu nennen.

Für die HypoVereinsbank bildet der öffentliche Sektor eine traditionelle Kundengruppe. Seit vielen Jahren befasst sich die Bank sehr intensiv mit der Finanzierung von Kommunen und kommunalen Unternehmen. Insgesamt hat durchschnittlich jeder vierte öffentliche Kunde in Deutschland eine Geschäftsbeziehung mit der HypoVereinsbank. Diese Kunden betreuen wir bundesweit mit mehr als 70 auf dieses Geschäft spezialisierten Experten. Die HypoVereinsbank verfügt über die notwendigen Erfahrungen und Kenntnisse, um dem öffentlichen Sektor auch unter den Bedingungen der gewachsenen Herausforderungen ein wertvoller Partner zu sein. Wir freuen uns daher, durch unsere mehrjährige Kooperation mit der Universität Leipzig die vorliegende Studie unterstützt zu haben und Ihnen präsentieren zu können.

Sandra Bindler

Bereichsvorstand, Kleine und mittlere Unternehmen
HypoVereinsbank

Vorwort

Bund, Länder und Gemeinden werden sich perspektivisch strukturellen Rahmenbedingungen gegenübersehen, die die Haushaltssituation tendenziell verschärfen werden. So ist vor allem in den ostdeutschen Ländern mit einem vergleichsweise stärkeren Einwohnerrückgang zu rechnen, der ausgabeseitig durch diverse Mehraufwendungen vor allem im Sozialbereich haushaltswirksam werden wird. Überdies ist aufgrund des Einwohnerschlüssels mit geringeren Transfers im Zuge des bundesstaatlichen Finanzausgleiches zu rechnen. Schließlich wird für alle Länder das strukturelle Nullverschuldungsgebot ab 2020 gelten. In den Gliedstaaten wurde die Notwendigkeit für Haushaltskonsolidierungen bereits erkannt. Da der kommunale Finanzausgleich einen wesentlichen Anteil am Haushaltsbudget der Länder einnimmt, werden mittelbar auch die Gemeindefinanzen von der Haushaltspolitik der Gliedstaaten betroffen sein. Welche Befürchtungen von den Kämmerern erwartet werden, ist ebenso Bestandteil der vorliegenden Studie wie auch die Betrachtung der derzeitigen kommunalen Rahmenbedingungen. Auf Basis dieser Ausgangssituation steht im Fokus, wie die Kommunen mit den erläuterten Herausforderungen strategisch umgehen werden. Es stehen mehrere einnahme- und ausgabeseitige Optionen zur Wahl, die einzeln oder kombiniert angewendet werden können. Überdies gewinnt ein neues Verständnis öffentlicher Leistungserbringung an Bedeutung, indem zwar interkommunale Kooperationen und Bürgerbeteiligung, jedoch weniger Gesellschafterstrukturveränderungen in Betracht gezogen werden. Ein besonderer Gewinn der vorliegenden Studie liegt in der Darstellung länderspezifischer kommunaler Handlungsstrategien. Auf diese Weise kann erstmals über strategische Unterschiede im gemeindlichen Umgang mit finanziellen Erschwernissen reflektiert werden – nicht zuletzt, weil die Kommunen deutschlandweit aus durchaus unterschiedlichen Zwängen heraus agieren.

Leipzig, im Juli 2012

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Oliver Rottmann
Dr. Martina Kuntze

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge



Prof. Dr. Thomas Lenk



Dr. Oliver Rottmann



Dr. Martina Kuntze

1 Vorbemerkungen

Mit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 und dem daraufhin drastisch ansteigenden Schuldenstand auf allen Gebietskörperschaftsebenen rückte das Thema Staatsverschuldung verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit und katalysierte die Arbeit der Föderalismuskommission II, deren Hauptergebnis in einer neuen Staatsschuldenregel lag. Mit diesem politischen Eingeständnis, die bisherige „Goldene Regel“ der öffentlichen Kreditaufnahme durch ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot zu ersetzen, wird einerseits der politische Wille deutlich, die Staatsschulden begrenzen zu wollen. Andererseits offenbart die Abkehr von der „Goldenen Regel“, die eine Kreditaufnahme in Höhe der Investitionen vorsah, das politische Versagen, eine grundsätzlich sinnvolle Kreditbegrenzungsvorschrift einhalten zu können. In der Folge und mit Berücksichtigung jeweiliger Übergangszeiträume kann sich nun der Bund ab 2016 nur noch i. H. v. 0,35 % des BIPs strukturell verschulden, während die Länder ab 2020 keine Kredite mehr aufnehmen dürfen. Hiervon gibt es wiederum Ausnahmen, wie der Kreditaufnahme in konjunkturellen Schwächephasen oder im Falle von außergewöhnlichen Notsituationen. Diese Ausnahmen können weitestgehend finanzwissenschaftlich begründet werden und stehen nicht im Fokus der Kritik. Viel diskussionswürdiger ist die strukturelle Kreditbegrenzungsvorschrift. Wenngleich der Bund ab 2016 hierzu noch in geringem Maß befähigt sein wird, entspricht die Neuverschuldungsquote nur einem geringen Teil der Kreditaufnahme, die in der Vergangenheit vom Bund getätigt wurde.¹ Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes wurden entsprechend eingeleitet. Die Länder, die sich in ihren Landesverfassungen

ebenso an der „Goldenen Regel“ orientierten, müssen ab 2020 aufgrund des gänzlichen Neuverschuldungsverbotes ebenso ihre Einnahme- und Ausgabepositionen überprüfen. Wenngleich eine Reduzierung der strukturellen Länderverschuldung auf null die Zinszahlungsverpflichtungen perspektivisch reduzieren wird und auf diese Weise ein Teil des verloren geglaubten Haushaltsspielraums zurückgewonnen werden kann, bedarf es bis zu diesem Zeitpunkt drastischer Einsparungen. So diente die Kreditaufnahme in der Vergangenheit nur zum Teil der Investitionsfinanzierung und bediente das finanzwissenschaftliche Argument des „pay as you use“. Dieses besagt, dass nachfolgende Generationen die schuldenfinanzierten Investitionen insofern mitzufinanzieren haben, als dass sie vom Staat mit Hilfe von Abgaben und Steuern am Schuldendienst beteiligt werden. Stattdessen stand die öffentliche Kreditaufnahme vielmehr im Dienst der strukturellen Haushaltsdeckung. Es stellt sich folglich die Frage, wie vor allem die Länder, die ab 2020 keine reguläre Verschuldungsoption haben werden, strukturelle Haushaltslücken schließen wollen bzw. können. Hierbei steht zu erwarten, dass die Kommunen als Teile der Länder unmittelbare Auswirkungen durch die Verfassungsänderung in Art. 109 GG und etwaig gleichlautender Landesverfassungsartikel zu erwarten haben. Auf diese Herausforderungen wird in dem nachfolgenden Abschnitt 2 eingegangen. Darauf aufbauend wird kurz auf die Rahmenbedingungen der Kommunen Bezug genommen (vgl. Abschnitt 3), bevor sich dem Kern der Studie gewidmet wird – den Handlungsoptionen der Städte und Gemeinden, um auf die zukünftige Haushaltspolitik der Länder reagieren zu können (Abschnitt 4).

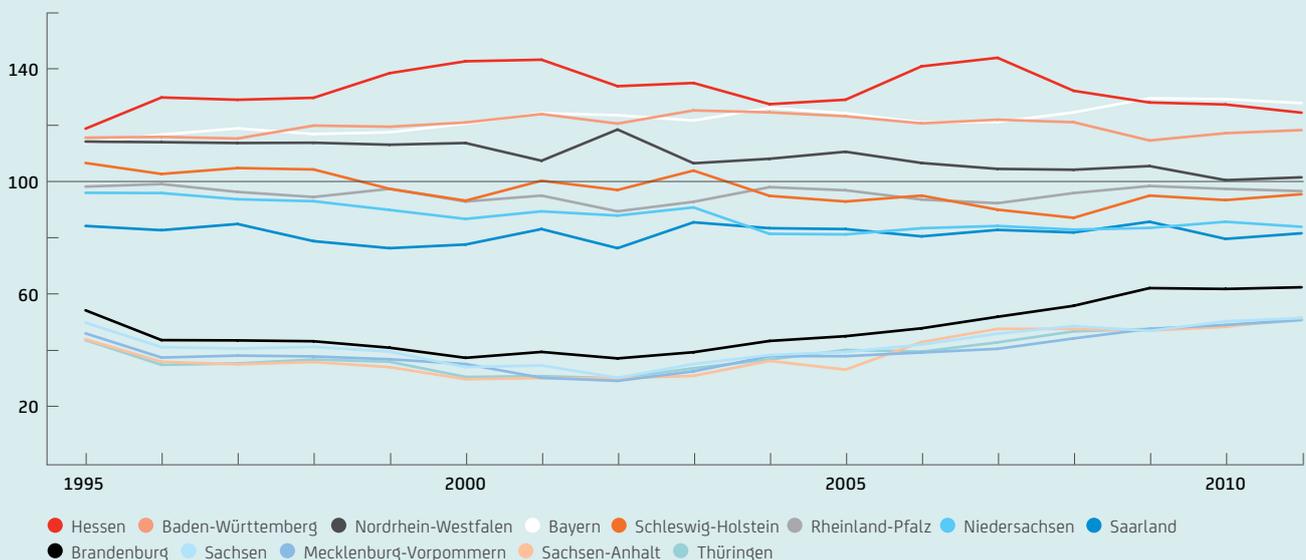
¹ So betrug die Neuverschuldungsquote zwischen 1999 und 2008 durchschnittlich rd. 1 % des BIPs (eigene Berechnung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes). Eine Unterscheidung in strukturelle und konjunkturelle Verschuldung, die nunmehr rechnerisch über die Konjunkturkomponente ermittelt werden soll, war vor der Verfassungsänderung von 2009 nicht vorgesehen. Deutlich wird demnach, dass der Bund nicht nur bei der Umstellung auf das Konjunkturbereinigungsverfahren keine höhere Verschuldung als bisher realisieren darf (Deutsche Bundesbank, MB 01 / 2011, S. 59), sondern auch, dass eine wesentlich geringere Neuverschuldung als in den Vorjahren erlaubt ist. Ein Überschreiten von 0,35 % des BIPs müssten folglich immer als konjunkturelle Verschuldung begründet werden.

2 Herausforderungen für Städte und Gemeinden im Zuge der ländereigenen Schuldenbremse

Angenommen, die Länder befolgen ab 2020 tatsächlich das Gebot einer strukturellen Nullverschuldung und umgehen die schuldenbegrenzende Vorschrift des Art. 109 Abs. 3 GG nicht, so können schon jetzt die haushaltspolitischen Szenarien bis 2020 skizziert werden. Die finanziellen Zwänge werden dabei wohl maßgeblich von den bisherigen Rahmenbedingungen geprägt sein. So ist denkbar, dass gerade finanzschwache, hochverschuldete Länder eher als finanzstarke Länder geneigt sein könnten, ihre Städte und Gemeinden an den Sparmaßnahmen zu beteiligen. Diese Kausalität ist natürlich nicht zwingend, hängt diese Entscheidung doch auch von politischen Überlegungen ab. Soll dieser Argumentationslinie jedoch gefolgt werden, ist es sachdienlich, die Länder in finanzstarke und finanzschwache Flächenländer sowie in Stadtstaaten zu unterscheiden. Gerade die Stadtstaaten nehmen mit Blick auf die kommunalpolitischen

Herausforderungen durch die Landespolitik eine gesonderte Rolle ein, indem diese Städte nicht nur kommunale Aufgaben wahrnehmen, sondern auch den Status eines Bundeslandes führen und entsprechende Landesaufgaben erfüllen müssen. Entsprechend agieren die Stadtstaaten unter anderen Rahmenbedingungen, als es die Städte und Gemeinden der Flächenländer tun. Mithin wird nachfolgend lediglich auf die Beziehung der Flächenländer zur kommunalen Ebene eingegangen. Die finanzstarken Flächenländer zeichnen sich hierbei durch eine überdurchschnittliche originäre Finanzkraft im Vergleich zum Bundesdurchschnitt aus, während finanzschwache Flächenländer eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, betrifft dies insbesondere die neuen Länder, jedoch auch das Saarland, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen.

Abbildung 1: Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in v. H. des Durchschnitts

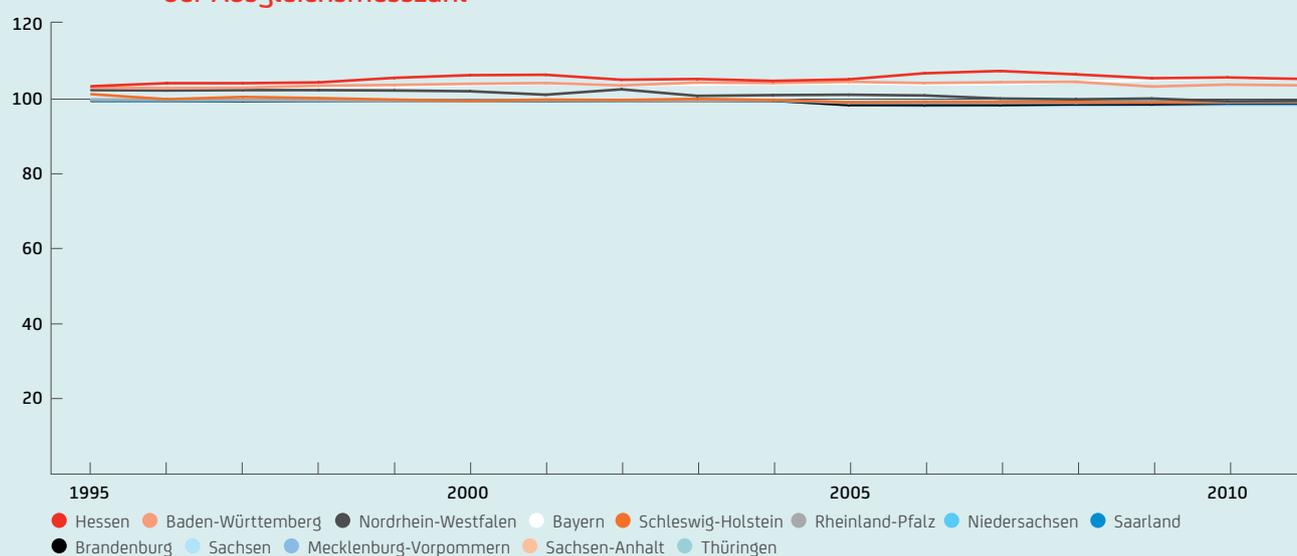


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2011).

Im System des Länderfinanzausgleiches (LFA) sind diese Flächenländer empfangsberechtigt. Ihre Finanzkraft wird folglich durch horizontale Transfers, aber auch durch sie zuvor verteilten Anteile an den Gemeinschaftssteuern sowie die an den LFA

anschließenden Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen nahezu vollständig an den Bundesdurchschnitt angeglichen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in v. H. der Ausgleichsmesszahl



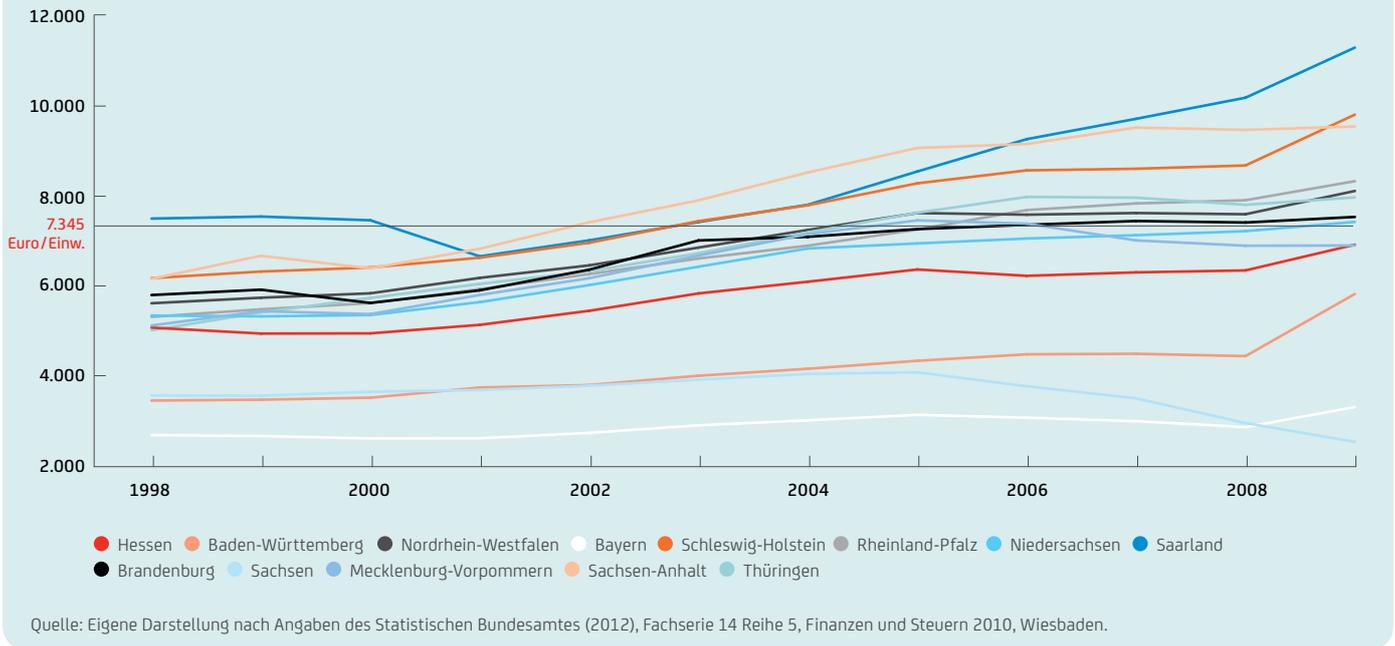
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2011).

Jedoch ist die Systematik des bundesstaatlichen Finanzausgleiches bis 2019 in ihrer jetzigen Form zeitlich befristet, so dass das Jahr 2020, ab dem auch das strukturelle Nullverschuldungsgebot der Länder gelten soll, sicher nicht ohne Grund gewählt wurde. Wie der bundesstaatliche Finanzausgleich ab diesem Zeitpunkt gestaltet sein wird, kann aus jetziger Perspektive noch nicht beurteilt werden. Mithin sind alle Länder gut beraten, zur Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 ihre Staatsfinanzen einer Prüfung zu unterziehen. Hierbei scheinen sich die Haushaltskonsolidierungen auf nur wenige Stellschrauben zu

beschränken, die am schmerzhaftesten wohl bei den finanzschwachen und zugleich hochverschuldeten Ländern angezogen werden müssen. Ein Blick auf den Schuldenstand der Länder verdeutlicht, dass in Kombination mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft wiederum die neuen Länder (mit Ausnahme Sachsens und Mecklenburg-Vorpommerns), das Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen am stärksten mit strukturellen Finanzierungsengpässen umgehen müssen. So liegt deren Schuldenstand im Jahr 2009 deutlich über dem Länderdurchschnitt (7.345 Euro / Einw.).²

² Wengleich dies auch bei Hessen und Baden-Württemberg für 2009 der Fall ist, zeigt die Schuldenstandentwicklung über die Jahre von 1998 bis 2009, dass es sich hierbei um einen deutlichen Ausreißer handelt. Ursächlich ist der Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, der in unterschiedlichem Maß die Länderhaushalte belastete. Die außerordentliche Schuldenstandsteigerung Hessens und Baden-Württembergs wird jedoch bei sich erholender Wirtschaftsentwicklung im Zuge der originären Finanzkraft nur kurz- bis mittelfristig sein und sich erwartungsgemäß auf dem ursprünglichen Niveau wieder einpendeln.

Abbildung 3: Schuldenstand der Flächenländer in Euro / Einw. zwischen 1998 und 2009

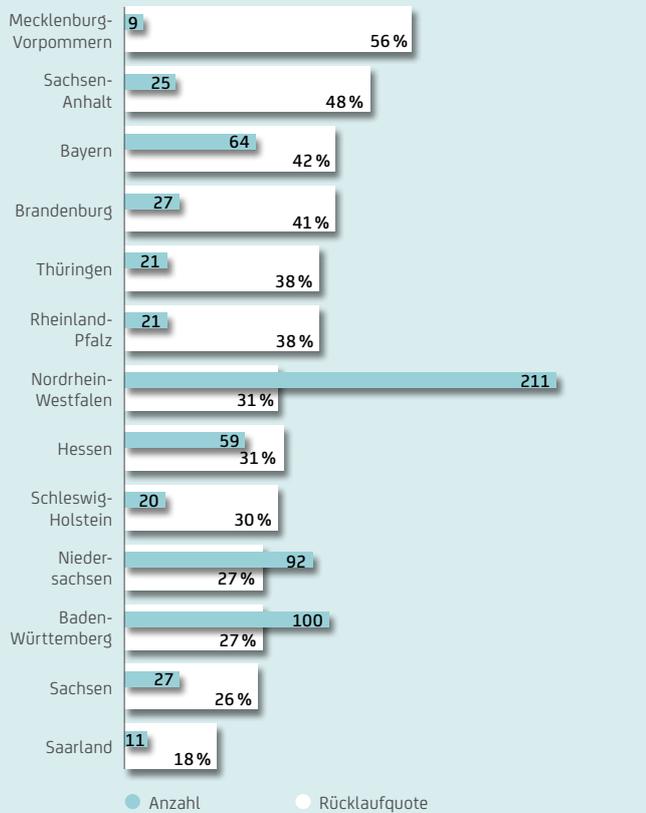


Zwar erhält das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Konsolidierungshilfen,³ damit bei vollständiger Rückführung der Finanzierungsdefizite die Intensität der Einsparungen abmildert werden kann. Jedoch sind auch diese Hilfen bis 2019 befristet. Mithin stellen sich insbesondere den finanzschwachen und hochverschuldeten Ländern unmittelbare und den Städten und Gemeinden mittelbare finanzielle Herausforderungen. Eine Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge der Universität Leipzig bestätigt,

dass besonders die Kämmerer der finanzschwachen und hochverschuldeten Länder massive Auswirkungen der Schuldenbremse befürchten (vgl. Abbildung 4). Die Studie richtete sich hierbei an alle Kommunen mit mindestens 20.000 Einwohnern. Ziel war es, die kommunalen Meinungsbilder über die zu erwartenden Szenarien im Zuge der Schuldenbremse zu erfassen.

³ Zu den Empfängerländern zählen auch Berlin und Bremen, die jedoch aufgrund des Stadtstaatenstatus in dieser Betrachtung keine weitere Berücksichtigung finden.

Abbildung 4: Rücklaufquote der Fragebögen nach Ländern



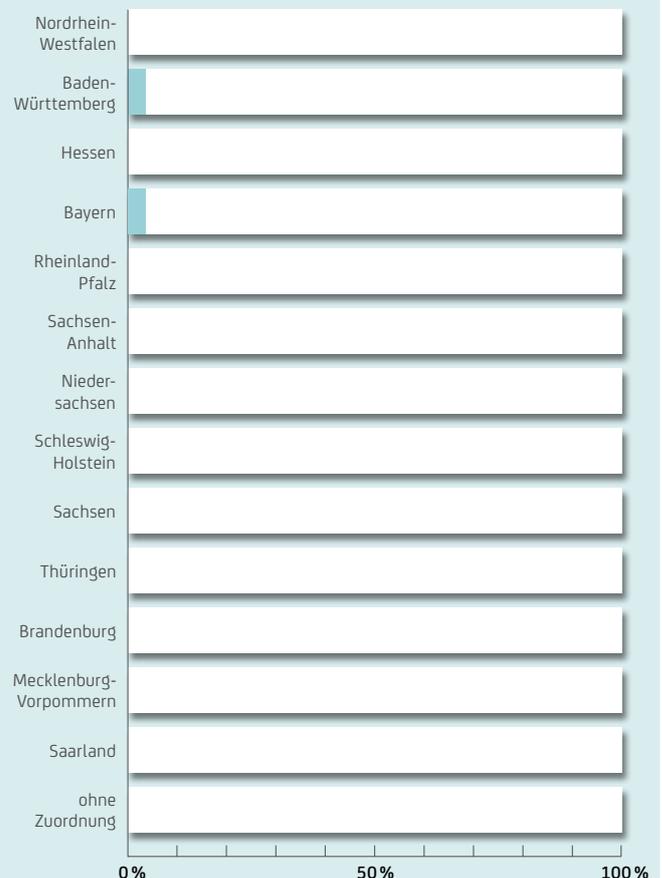
n = 234 Kommunen, 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

Die Länder unterscheiden sich hierbei stark in der Anzahl ihrer Kommunen mit mindestens 20.000 Einwohnern. Beispielsweise ist Mecklenburg-Vorpommern relativ kleinteilig strukturiert und weist lediglich neun Kommunen auf, die diesem Einwohnermerkmal entsprechen. Von diesen neun Kommunen haben jedoch fünf geantwortet, so dass die Rücklaufquote mit 56 % von allen Ländern am höchsten ausfällt. Ein ähnlich hohes Interesse zeigten die Kommunen Sachsen-Anhalts (48 %). Interessanterweise findet sich auch Bayern auf den obersten Plätzen der Rangskala. Dies deutet auf ein starkes Interesse der bayrischen Städte und Gemeinden an der öffentlichen Haushaltsentwicklung hin und auf die Intention, ihren jeweiligen Vorstellungen und Befürchtungen Ausdruck verleihen zu wollen. Diese Absicht teilen insbesondere die Städte und Gemeinden der übrigen finanzschwachen und hochverschuldeten Länder, die auf den nachfolgenden Plätzen rangieren. Mit einer Rücklaufanzahl von 234 Kommunen und damit von rd. 34 % aller Städte und Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern liefert diese Studie repräsentative Ergebnisse.

Neben der hohen Rücklaufquote, die die Brisanz des Themas unterstreicht, zeichnen auch die Studienergebnisse ein von Skepsis und finanziellen Befürchtungen geprägtes Stimmungsbild der Kämmerer. So verdeutlicht nachfolgende Abbildung, dass nahezu alle Kämmerer, die sich an der Studie beteiligten, negative Auswirkungen von den Ländereinsparungen erwarten. Augenfällig ist zudem, dass die einzigen beiden Ausnahmen aus den finanzstarken, relativ niedrig verschuldeten Ländern Bayern und Baden-Württemberg stammen.

Abbildung 5: Haben Sie das Gefühl, dass die Kommunen von den Haushaltskonsolidierungen der Länder betroffen sind?



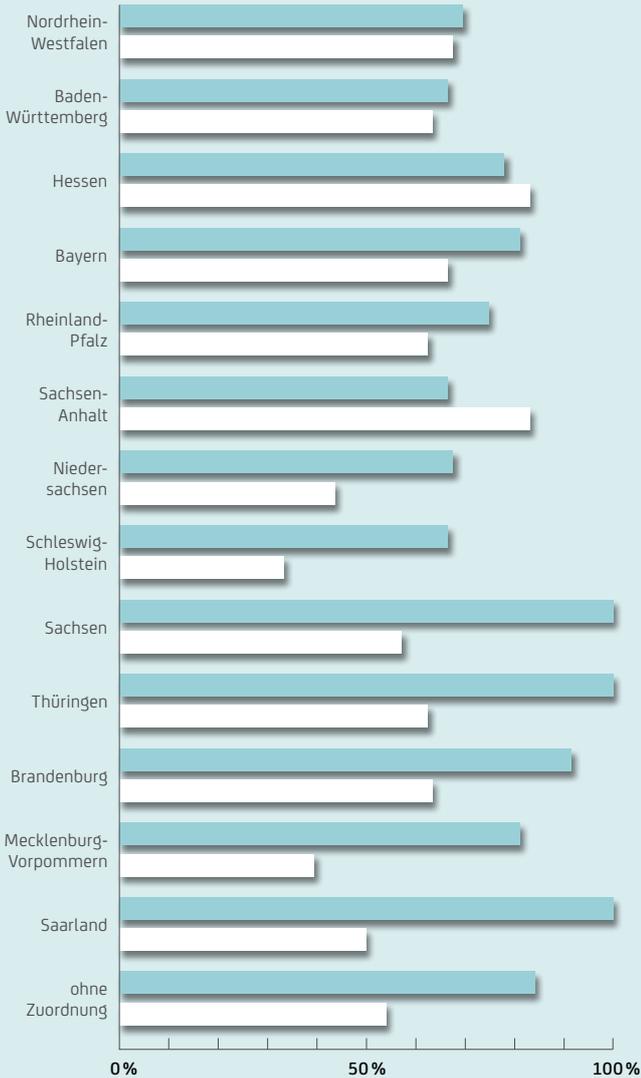
n = 234 Kommunen, 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● ja ● nein

Werden die Kämmerer detailliert nach ihren Befürchtungen gefragt, bestätigt sich die Erwartungshaltung der Wissenschaft und der einschlägigen Interessenvertretungen der Kommunen. So vermutet der Deutsche Städtetag, dass die Länder z. B. durch Kürzung der Städtebauförderung Einsparungen auf Kosten der Kommunen realisieren wollen (FTD, 4.5.2011).

Abbildung 6: Erwartete Kürzungen der Landeszuweisungen



n = 234 Kommunen; Mehrfachantworten möglich; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● zweckgebundene Zuweisungen ● allgemeine Zuweisungen

Auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist zu erwarten, dass neben den zweckgebundenen Zuweisungen auch die allgemeinen Landeszuweisungen reduziert werden könnten. Die Kämmerer bestätigen diese Thesen, indem vor allem in Sachsen, Thüringen, Brandenburg und im Saarland überdurchschnittlich oft die Frage nach denkbaren Kürzungen der zweckgebundenen Zuweisungen bejaht wurde. Doch nicht nur Kürzungen der zweckgebundenen, sondern auch der allgemeinen Zuweisungen werden befürchtet. Hierbei sind vor allem die Vertreter der Städte und Gemeinden Brandenburgs, Thüringens, Sachsen-Anhalts, Rheinland-Pfalz, Bayerns, Hessens, Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens in überdurchschnittlichem Maß pessimistisch eingestellt (vgl. Abbildung 6).

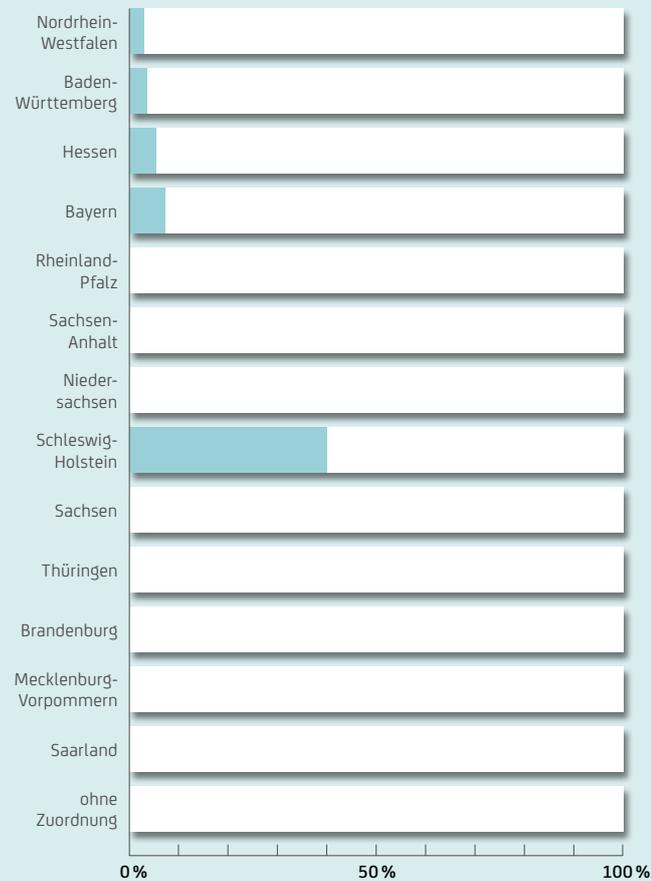
Die differierenden Meinungsbilder können möglicherweise nicht nur auf allgemeine Befürchtungen zurückgeführt werden, sondern auch auf die verschiedenen Systematiken der kommunalen Finanzausgleichssysteme. Gerade die Länder, in denen die Kämmerer in besonderem Maße Kürzungen der allgemeinen Zuweisungen erwarten, erfolgt der Ausgleich zwischen kommunaler Finanzkraft und kommunalem Finanzbedarf maßgeblich durch Schlüsselzuweisungen, die einen Teil der allgemeinen Zuweisungen darstellen. So beträgt die Ausgleichsquote in Nordrhein-Westfalen 90%,⁴ während sie in Schleswig-Holstein lediglich 50% beträgt.⁵ Mithin scheinen die Kämmerer in den Ländern mit einer hohen Ausgleichsquote den Konsolidierungsbedarf des Landes besonders an dieser Stellschraube festzumachen.

Da der kommunale Finanzausgleich in allen Ländern eine der intensivsten Ausgabepositionen darstellt und allein aufgrund des Volumens ein Schwerpunkt bei den Sparplänen des Landes sein könnte, befürchten nahezu alle der antwortenden Kämmerer, dass im Zuge der notwendigen Landeseinsparungen die Systematik der kommunalen Finanzausgleichssysteme grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt wird. Lediglich in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen, Bayern und Schleswig-Holstein herrscht vereinzelt die Meinung, dass der kommunale Finanzausgleich unangetastet bleibt (vgl. Abbildung 7).

4 Vgl. § 7 Abs. 1 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2010 (Gemeindefinanzierungsgesetz – GFG 2010).

5 Vgl. § 8 Abs. 1 Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG –) in der Fassung vom 7.3.2011.

Abbildung 7: Erwartete Diskussionen über den kommunalen Finanzausgleich

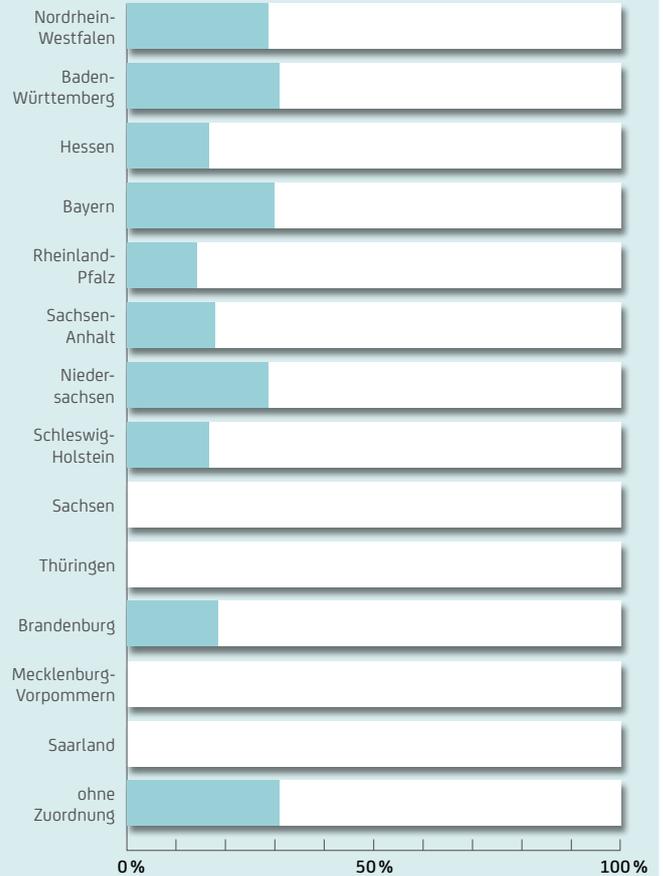


n = 234 Kommunen; 5 Enthaltungen; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● ja ● nein

Abbildung 8: Aufgabenübertragung auf die Kommune ohne finanzielle Kompensation



n = 234 Kommunen; 9 Enthaltungen; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● ja ● nein

Besonders dramatisch wird sich die kommunale Haushalts-situation gestalten, wenn die Länder nicht nur die Zuweisungen wie erwartet reduzieren, sondern auch zur Entlastung des Landeshaushaltes Aufgaben und die damit korrespondierenden Ausgaben auf die Kommunen verlagern.⁶ Wenngleich bei einer Aufgabenverlagerung die finanziellen Mehrbelastungen aus dem Landeshaushalt gedeckt werden müssten (Konnexitätsprinzip), wurde dieses Prinzip in der Vergangenheit oft vernachlässigt. Dieses Szenario wird von einer Mehrheit der Kämmerer über alle Länder hinweg erwartet. Besonders augenfällig ist, dass die Haushälter Sachsens, Thüringens, Mecklenburg-Vorpommerns und des Saarlandes einer Meinung sind (vgl. Abbildung 8).

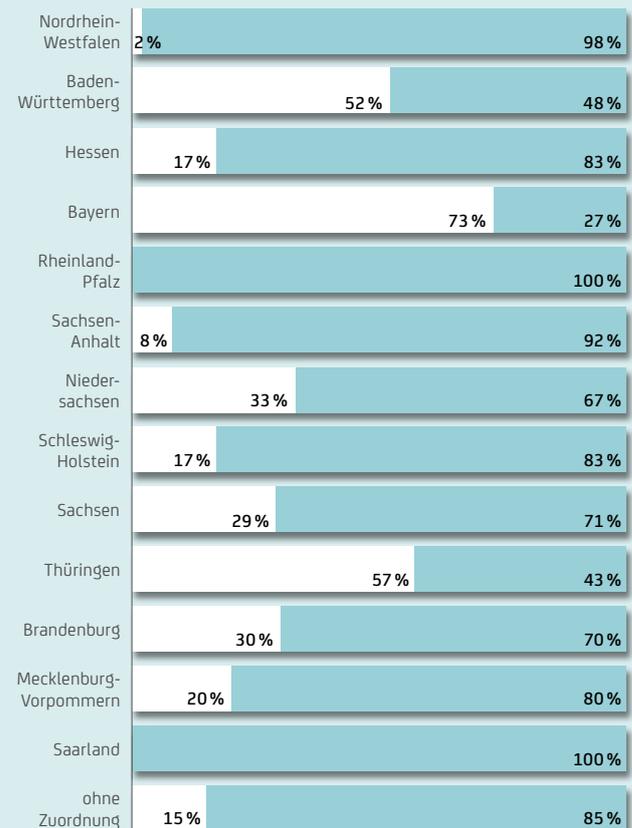
Ob die Landespolitik die Kämmerer positiv überrascht, bleibt abzuwarten. Aus jetziger Perspektive kann lediglich konstatiert werden, dass die Mehrzahl der Kommunen aller Länder eine grundsätzliche Diskussion über die kommunalen Finanzausgleichssysteme erwartet, zu der auch Kürzungen der allgemeinen Zuweisungen gehören. Zudem wird flächendeckend mit Einsparungen bei den zweckgebundenen Transfers sowie mit Aufgabenübertragungen ohne finanzielle Kompensation gerechnet.

6 So auch der Bund der Steuerzahler, vgl. FAZ vom 5.8.2011.

3 Rahmenbedingungen der Kommunalhaushalte

Diese Herausforderungen betreffen Kommunen, deren Haushaltslage tendenziell angespannt ist. Sowohl die Wirtschaftskraft als auch die Steuereinnahmen zwischen den deutschen Kommunen weisen hierbei große Unterschiede auf. Ursächlich ist sowohl die Ansiedlung von Unternehmen und Gewerbe als auch die jeweilige Branchenstruktur, von der wiederum die Steuereinnahmen sowie die Krisenanfälligkeit der Einnahmebasis abhängen. Zu erinnern sei an die Finanz- und Wirtschaftskrise, die insbesondere den Automobil- und Maschinenbaubereich betraf. Die Studie des Kompetenzzentrums verifiziert diesen Sachverhalt, indem nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder massive finanzielle Unterschiede offenbar werden (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Erwirtschaften Sie derzeit einen Haushaltsüberschuss oder ein Haushaltsdefizit?



n=234 Kommunen; 4 Enthaltungen; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

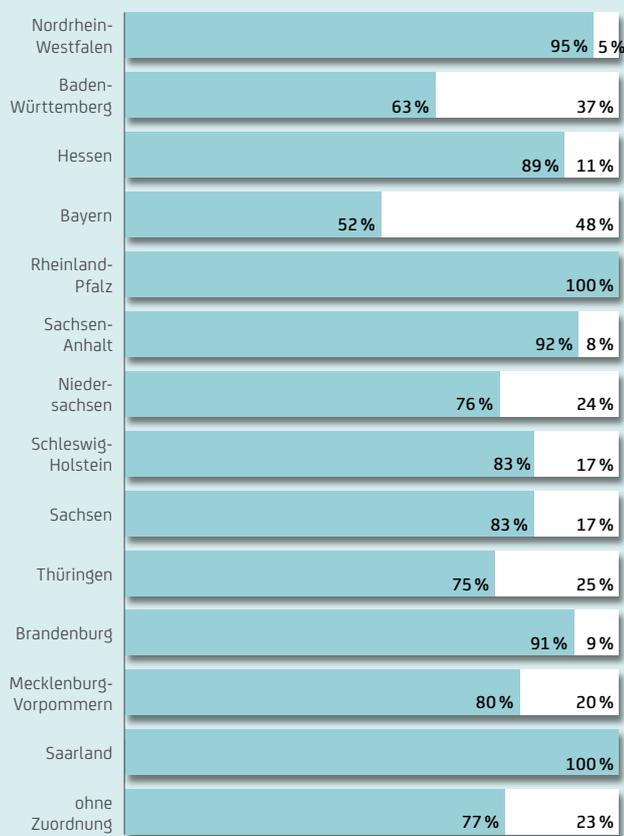
Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● Haushaltsüberschuss ● Haushaltsdefizit

Korrespondierend gehen hiermit die Antworten der Kämmerer einher, inwiefern die pflichtigen und freiwilligen Aufgaben noch ausreichend finanziert werden können. Die Mehrzahl der kommunalen Haushälter attestiert eine strukturelle Haushaltsunterdeckung (vgl. Abbildung 10). Während in den finanzschwachen, hochverschuldeten Ländern und vor allem in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Rheinland-Pfalz die Haushaltssituation besonders dramatisch ist und die Aufgabenfinanzierung nicht

mehr sichergestellt werden kann, gestaltet sich die Situation in Bayern und Baden-Württemberg vergleichsweise besser. Ursächlich wird die höhere Wirtschafts- und Steuerkraft im Vergleich zu den Kommunen der finanzschwachen Länder sein. Im Gegensatz dazu weisen die Antworten der hessischen Kämmerer darauf hin, dass trotz der Finanzstärke des Landes, die Kommunen mehrheitlich eine prekäre Haushaltssituation zu verzeichnen haben.

Abbildung 10: Reicht Ihre derzeitige Finanzausstattung zur Finanzierung der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben aus?



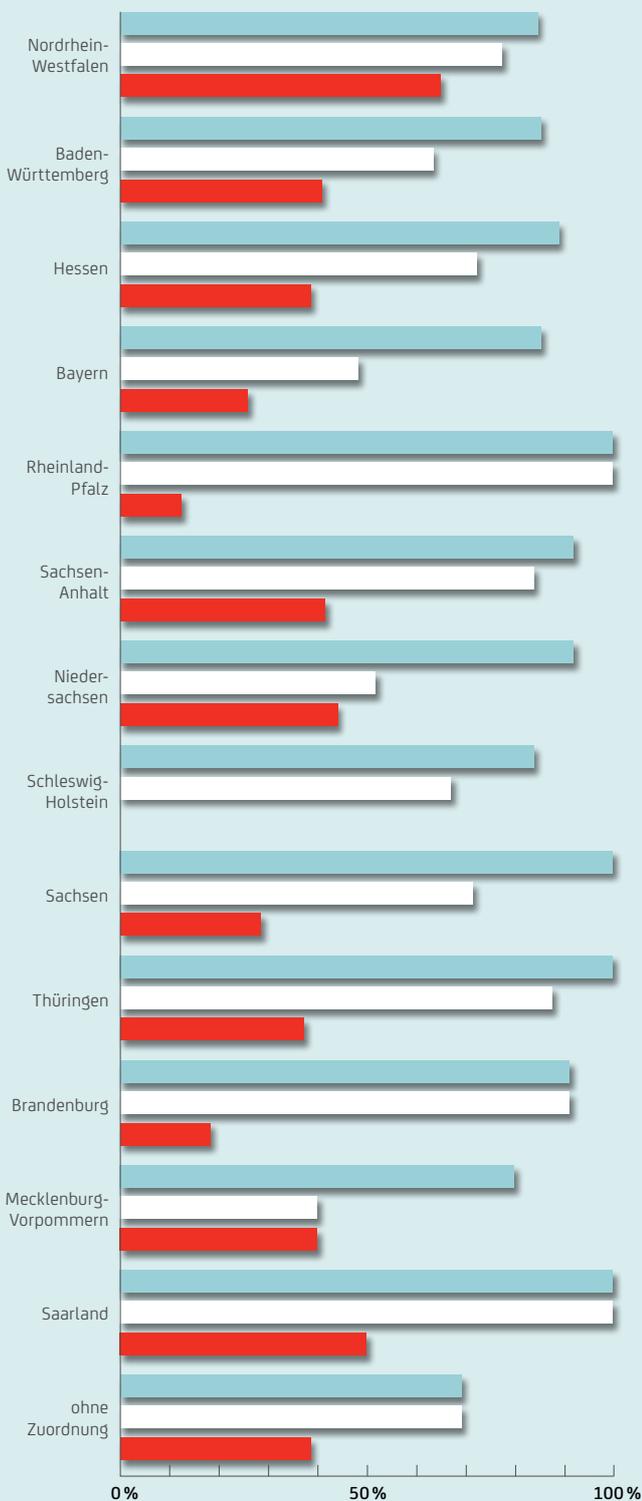
n = 234 Kommunen; 2 Enthaltungen; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● nein ● ja

In der Folge wurden in allen Ländern bereits in der Vergangenheit Einsparungen bei den pflichtigen und freiwilligen Aufgaben realisiert. Die fakultative öffentliche Leistungsbereitstellung unterlag vielerorts sogar Streichungen. Von den antwortenden Kommunen ist dieser Sachverhalt insbesondere in Nordrhein-Westfalen und im Saarland virulent. Überdies wird deutlich, dass Einsparungen eher bei den freiwilligen als bei den pflichtigen Aufgaben realisiert wurden (vgl. Abbildung 11). Dieser Sachverhalt ist einsichtig, da die pflichtige Leistungsbereitstellung durch Gesetz oder Rechtsverordnung bestimmt wird und die Kommune nicht über das „Ob“, sondern nur über das „Wie“ der Leistungsbereitstellung entscheiden kann. Im Gegensatz dazu bestimmt die Kommune eigenverantwortlich, welche freiwilligen Aufgaben sie erfüllt. Aus dieser Sicht können Einsparungen relativ einfach vorgenommen werden. In Rheinland-Pfalz, Sachsen, im Saarland und in Thüringen gab beispielsweise jeder der antwortenden Kämmerer an, dass bereits Einsparungen im freiwilligen Bereich vorgenommen wurden.

Abbildung 11: Inwiefern wurden Haushaltskonsolidierungen bisher realisiert?



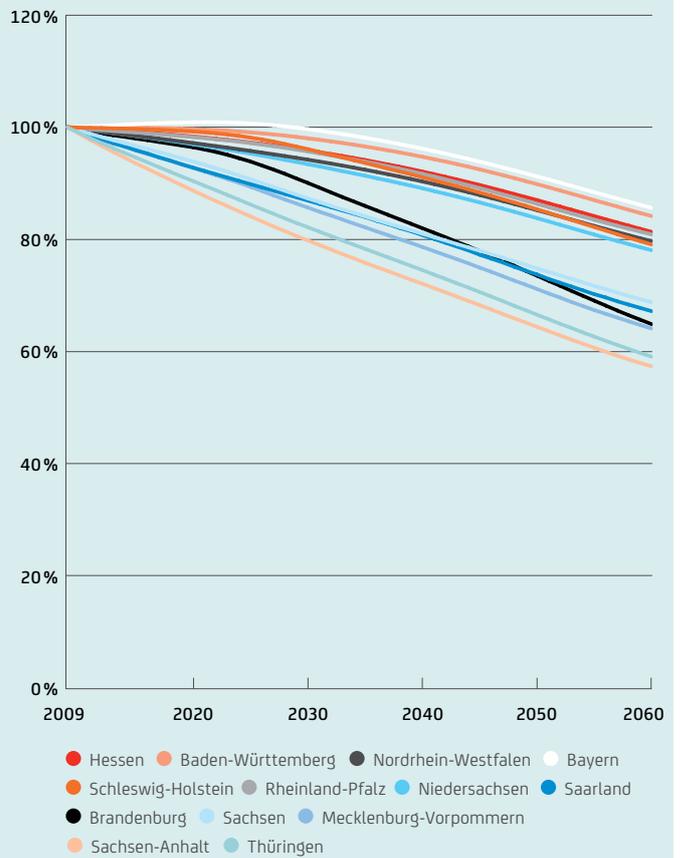
n=234 Kommunen, Mehrfachantworten möglich; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

- Einsparungen bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben
- Einsparungen bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben
- Streichungen bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben

Die bisherigen Ausführungen belegen, dass die Haushalts-situation der Kommunen stark angespannt ist. Mit Blick auf die demografische Entwicklung wird sich dieses Bild nicht wesentlich ändern, wenn nicht gar verschlimmern. So sind die vergan-genen Jahrzehnte aufgrund einer niedrigen Geburtenrate und steigender Lebenserwartung von einer insgesamt rückläufigen und alternden Bevölkerungsentwicklung geprägt. Im besonderen Maße werden die abnehmenden Einwohnerzahlen in den ost-deutschen Kommunen spürbar werden (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Bevölkerungsentwicklung bis 2060, 2009 = 100 %, Variante 1-W1: Untergrenze der „mittleren“ Bevölkerung

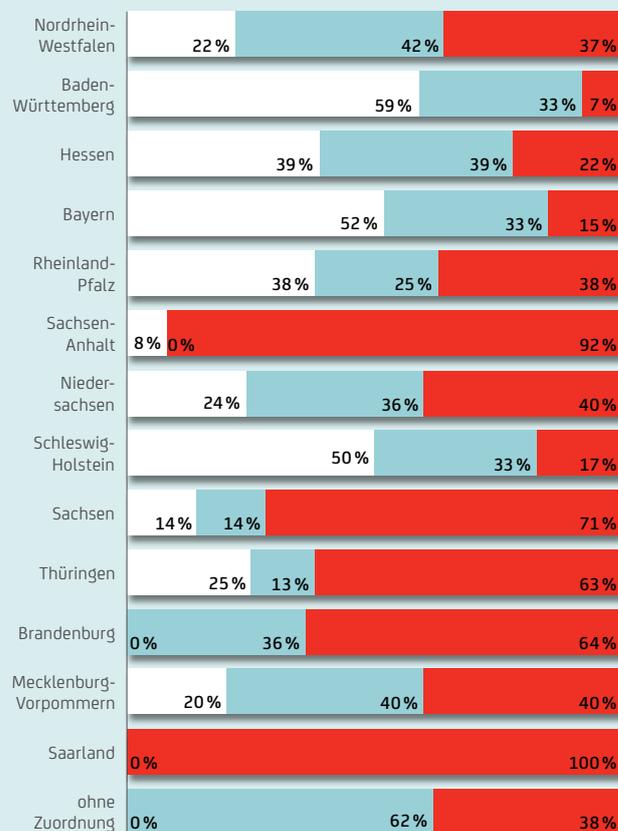


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der 12. Koordinierten Bevölkerungsvoraus-berechnung des Statistischen Bundesamtes (2010).

Dieser Sachverhalt wird auch durch die Antworten der Kämmerer bestätigt (vgl. Abbildung 13).⁷ Die demografische Entwicklung wird kostentreibend wirken, weil die vorhandene Infrastruktur in den betroffenen Regionen einerseits auf die alternde Bevölkerung abzustimmen ist und andererseits der Abbau überdimensionierter Infrastruktur nicht in gleichem Maße mit dem Einwohnerrückgang Schritt halten kann (Kostenremanenzeffekte). Von Kostenremanenzeffekten wird in der ökonomischen Theorie gesprochen, wenn das Angebot nicht in gleichem Maße an die sinkende Nachfrage angepasst werden kann.

Überdies kommt ein Bevölkerungsrückgang auch einer Einnahmenreduktion gleich, da der Einwohnerschlüssel Maßstab sowohl für die kommunalen Finanzausgleichssysteme ist als auch teilweise der bundesstaatlichen Finanzausgleichssystematik zugrunde gelegt wird. Resultieren hiernach geringere Zuweisungen an die Länder, führt dies zu einer Reduktion der Verbundmasse, so dass je nach Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssystematik auch die Städte und Gemeinden betroffen sind. Vor dem Hintergrund der strukturellen Haushaltsunterdeckung und mit Blick auf die demografische Entwicklung wird sich die Haushaltssituation der von Abwanderung und Alterung geprägten Städte und Gemeinden daher tendenziell verschärfen.

Abbildung 13: Sind Sie eine wachsende oder stagnierende Stadt bzw. Gemeinde? Oder mussten Sie abnehmende Bevölkerungszahlen verkraften?



n = 234 Kommunen; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● wachsend ● stagnierend ● rückläufig

⁷ Zudem gaben die saarländischen Kämmerer eine rückläufige Bevölkerungszahl an. Da jedoch nur zwei von elf Kommunen geantwortet haben, kann keine Schlussfolgerung für die Gesamtheit der saarländischen Städte und Gemeinden gezogen werden.

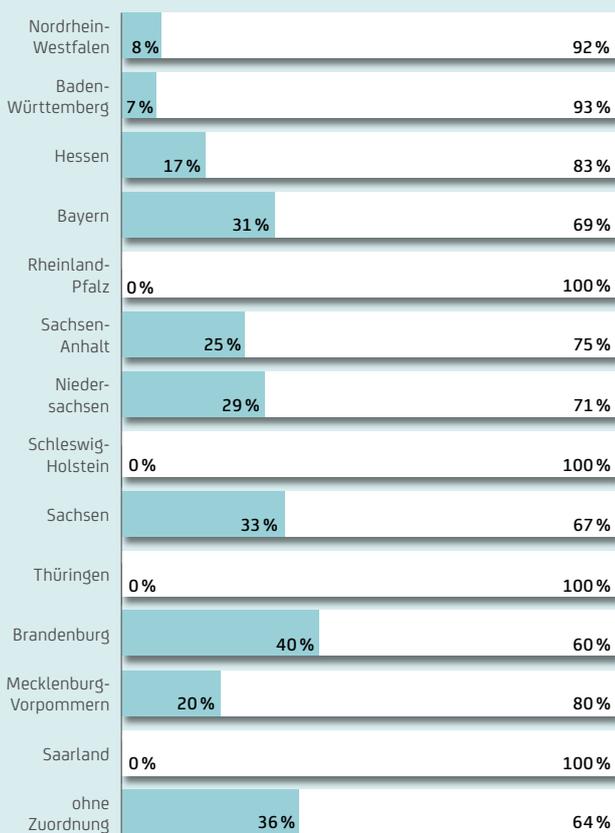
4 Handlungsoptionen

Vor dem Hintergrund der geschilderten finanziellen wie auch demografischen Rahmenbedingungen sollen nachfolgend Optionen diskutiert werden, die den Städten und Gemeinden im Umgang mit den geschilderten Herausforderungen verbleiben. In Abhängigkeit von der finanziellen Rahmenbedingung der einzelnen Kommune werden hierbei bestimmte Maßnahmen mehr oder weniger geeignet sein. Auf diesen Sachverhalt wird an geeigneter Stelle eingegangen.

Option 1: Einnahmeerhöhungen

Einnahmeseitig obliegen den Kommunen nur geringe Spielräume. Dennoch antworteten die deutschen Kämmerer mehrheitlich, dass sie zukünftig Einnahmeerhöhungen avisiert.

Abbildung 14: Werden Sie im Umgang mit den Herausforderungen die Hebesätze, Gebühren, Abgaben etc. erhöhen?



n = 234 Kommunen; 7 Enthaltungen; Mehrfachantworten möglich, 11 Antworten konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● ja ● nein

Hierbei stellt die Gewerbesteuer das aufkommensstärkste autonome Einnahmestrument der Kommunen dar, bei dem sie den Hebesatz bestimmen können. In diesem Zusammenhang gilt es jedoch, die Auswirkungen der Hebesatzhöhe auf Unternehmensansiedlungen zu beachten. Wenngleich diese neben vielen anderen Faktoren nur ein Argument für oder gegen eine wirtschaftliche Niederlassung sind, sollte dieser Standortfaktor zumindest nicht vernachlässigt werden. Das Hebesatzrecht steht den Städten und Gemeinden im Übrigen auch bei der Grundsteuer zur Verfügung.

Des Weiteren könnte die Möglichkeit zur Gebühren- und Abgabenerhöhung genutzt werden. Zwar begrenzen die Kommunalabgabengesetze die Höhe der Gebühren und Abgaben, indem diese nur die Ist-Kosten der Einrichtungen decken, diese somit nicht überschreiten dürfen (Kostenüberschreitungsverbot). Dies schließt eine Prüfung, inwiefern die Gebührenhaushalte tatsächlich kostendeckend arbeiten, nicht aus. Gegebenenfalls ergeben sich hier noch (auch politisch vertretbare) Einnahmepotenziale, deren Ausschöpfung eine bessere Alternative als die Schließung der Einrichtung darstellt.

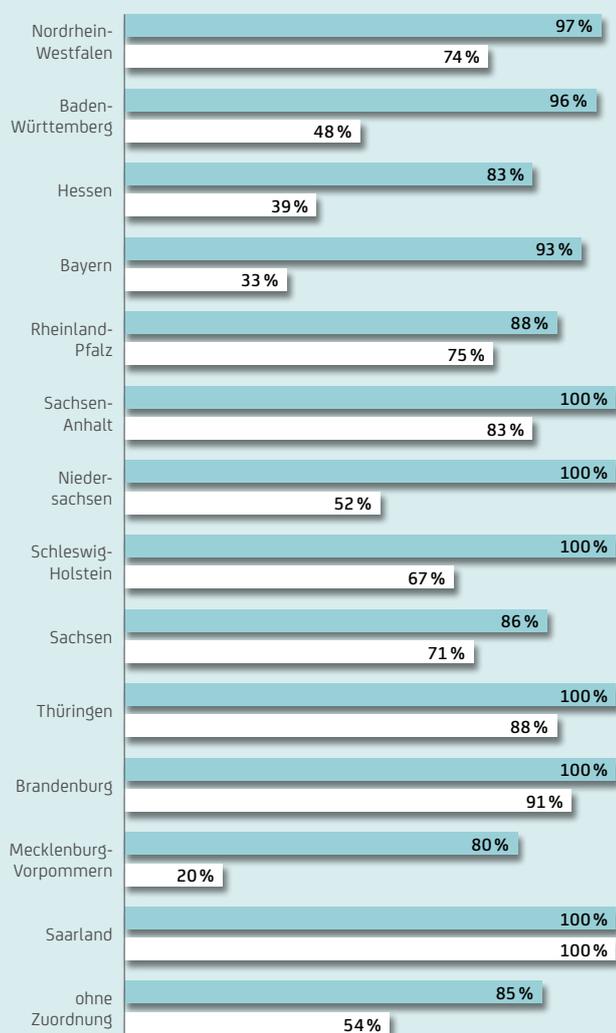
Überdies können neue Abgaben erhoben werden, sofern hiermit eine unmittelbare Gegenleistung verbunden ist. Erst dieser Zusammenhang ebnet den politischen Weg und erhöht die Akzeptanz bei der Einführung neuer Abgaben.

Option 2: Ausgabesenkungen durch Aufgabenkritik

Neben den einnahmeseitigen Betrachtungen sollten ebenso die kommunalen Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden – insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung. Bei finanziellen Engpässen wurde bereits in der Vergangenheit vor allem bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gespart. Dieser Strategie wird auch perspektivisch von der Mehrzahl der antwortenden Kommunen in den finanzschwachen Ländern gefolgt. Neben den freiwilligen Aufgaben planen die Kämmerer in Brandenburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen bei pflichtigen Aufgaben Einsparungen vorzunehmen – genannt wurde bspw. der ÖPNV.⁸ Zu nennen wären hier bspw. neue Bedienformen, das Zurückziehen der Kommunen auf reine Aufgabenträger anstelle des Bestellers oder der Förderung neuer Betreibermodelle.

⁸ Im Saarland und in Sachsen wurde hierauf ebenso verwiesen. Da der Rücklauf aus beiden Ländern jedoch weniger als 30 % beträgt, kann an dieser Stelle keine generalisierte Aussage für alle Kommunen des jeweiligen Landes getroffen werden.

Abbildung 15: Werden Sie im Umgang mit den Herausforderungen Ausgabenkürzungen vornehmen?



n = 234 Kommunen, Mehrfachantworten möglich; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

- Ausgabenkürzungen bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben
- Ausgabenkürzungen bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben

Solche Maßnahmen werden unmittelbar von den Bürgern und ansässigen Unternehmen wahrgenommen. Insofern muss es nicht nur im Interesse der jeweiligen Kommune, sondern auch des Landes liegen, dass diese Einsparungen nicht die Einnahmehasis erodieren lässt, weil Einwohner und Unternehmen aufgrund des unattraktiven bzw. fehlenden öffentlichen Leistungsangebotes abwandern. In diesem Zusammenhang ist besonders bedenklich, dass einzelne Kämmerer gesetzliche

Verstöße in Kauf nehmen, weil die Leistungsbereitstellung in dem erforderlichen Maß nicht möglich ist – angeführt wurde die Mindestversorgung bei Kindergartenplätzen.⁹

Um Missständen vorzubeugen, sollte bei den pflichtigen Aufgaben auf die strenge Einhaltung des Konnexitätsprinzips geachtet und bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eine regelmäßige Überprüfung auf effiziente und effektive Durchführung vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist die Dokumentation und Offenlegung der Vorgänge wichtig, um Grundlage zukünftiger Entscheidungen über das „Ob“ und „Wie“ der Aufgabenerfüllung sein zu können. So könnten die Prüfberichte Bestandteil der Haushaltspläne werden.

Überdies können öffentliche Aufgaben auf private Dienstleister übertragen werden. Inwiefern hiervon Einsparungen ausgehen, gilt es im Einzelfall zu prüfen (s. auch Option 4).

Option 3: Interkommunale Kooperation

Neben der Aufgabenverlagerung auf Dritte können sich Kommunen auch in der öffentlichen Leistungserbringung zusammenschließen. So existieren bereits Kooperationen in den Bereichen Regionalmarketing und Tourismusförderung, in der Daseinsvorsorge sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Während gemeinsamem Regionalmarketing oder interkommunaler Tourismusförderung in erster Linie ein Interesse an der Entwicklung der Region innewohnt, werden Kooperationen bei der Daseinsvorsorge unmittelbar von wirtschaftlichen Interessen dominiert. Gerade bei der Trinkwasserbereitstellung müssen aufgrund von EU-Richtlinien Qualitätsstandards eingehalten werden, die vielerorts einen Einbau neuer Filter erfordern und die finanzielle Situation der Kommunen weiter verschärfen. Eine interkommunale Zusammenarbeit in der Wasserversorgung stellt dabei wie bei der Abwasserentsorgung durch Zweckverbände eine denkbare Erleichterung dar. Vor dem Hintergrund von knapper werdenden finanziellen Mitteln, Investitionsstau und Personalmangel bieten sich auch Kooperationen in anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge an, um Remanenzeffekte zu vermeiden und Synergien generieren zu können.

Eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Feuerwehr, die wie bspw. in der Region Reutlingen-Tübingen betrieben wird, kann eine ressourcenschonende Leistungserbringung sicherstellen, indem Einsatzpläne aufeinander abgestimmt und meist sehr kostenintensive Materialien untereinander zur Verfügung gestellt sowie gemeinsam beschafft werden.

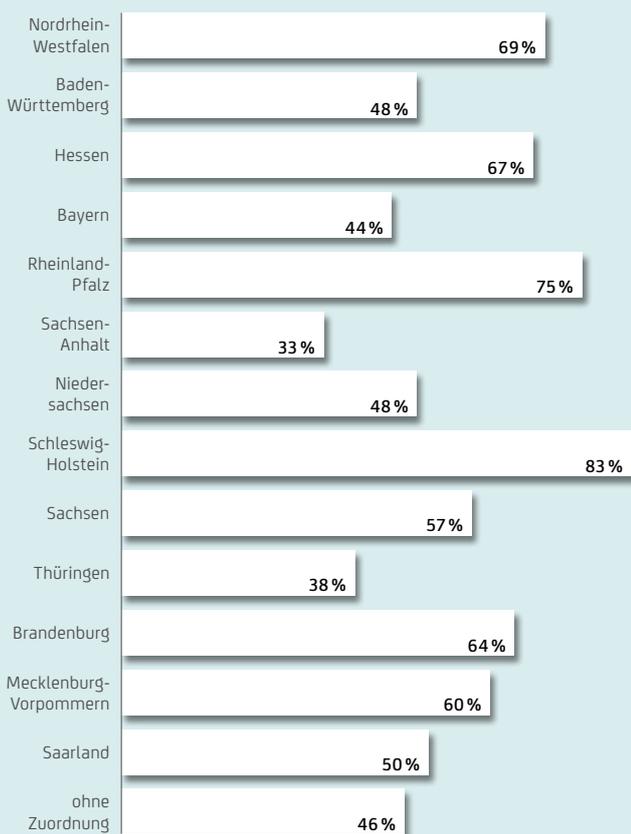
Zudem nimmt die Bedeutung interkommunaler Kooperation bei der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zu, indem

⁹ Vgl. § 24 SGB VIII.

gemeinsame Gewerbeflächen vermarktet werden. Grund hierfür sind vor allem die hohen Erschließungs- und Infrastrukturkosten, die zunächst von der einzelnen Kommune getragen werden müssen, ohne die Sicherheit einer zukünftigen Unternehmensansiedlung und damit einer Gegenfinanzierung zu haben. Überdies werden für Gewerbeansiedlungen meist bestimmte Flächengrößen und Zuschnitte benötigt, die manche Kommune in Gänze nicht zur Verfügung stellen kann und daher ein gemeinsames Gewerbegebiet mit der Nachbarkommune attraktiv macht.

Grundsätzlich streben viele Kämmerer bereits interkommunale Kooperationen an, um mit den finanziellen Herausforderungen umgehen zu können. Besonders in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz wurde diese Strategie bejaht (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16: Werden Sie im Umgang mit den Herausforderungen verstärkt interkommunale Kooperationen anstreben?



n = 234 Kommunen, 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

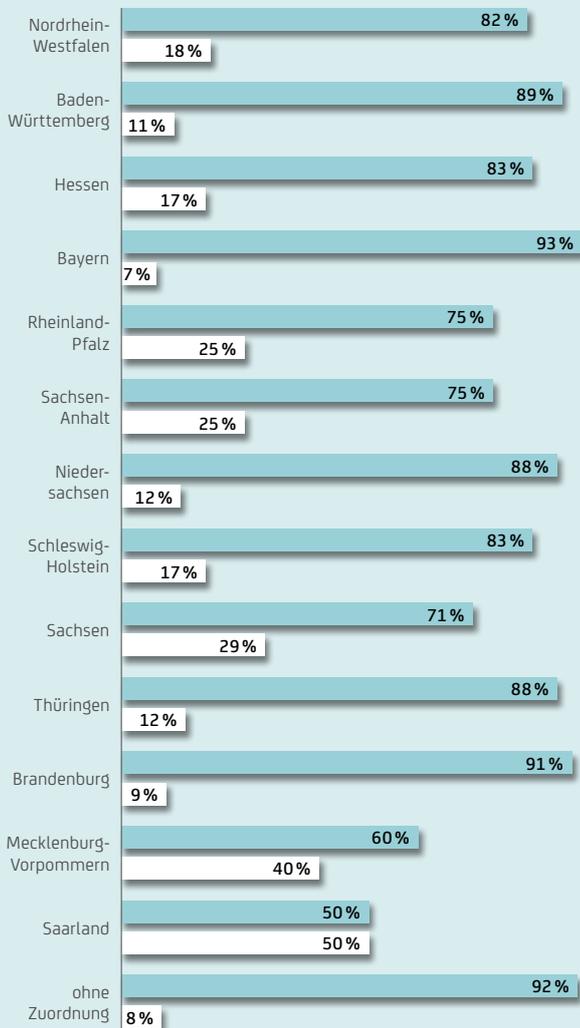
ja

Option 4: Gesellschafterstrukturveränderungen

Mit Blick auf die zukünftigen Herausforderungen spielen Umstrukturierungen im „Konzern Kommune“ eine eher untergeordnete Rolle. Sowohl Privatisierungen als auch Rekommunalisierungen sind für die Mehrzahl der antwortenden Kommunen als Reaktion auf mögliche Auswirkungen der Schuldenbremse keine Optionen.¹⁰ Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern besteht ein gewisses Interesse an Privatisierungen, wenngleich Rekommunalisierungen nicht in Betracht gezogen werden (vgl. Abbildung 17 und Abbildung 18). Ursächlich sind womöglich die erhofften finanziellen Vorteile, denen eine Aufgabenverlagerung von öffentlichem auf privaten Bereich zugesprochen wird (Privatisierung). Im Gegensatz dazu scheinen der Steuerungs- und Kontrollgewinn sowie die Einnahmeerzielungsabsicht durch Wiedereingliederung von privatisierten Aufgaben, die ursprünglich eine öffentliche Leistungserbringung darstellten, keine maßgebliche Relevanz zu besitzen.

¹⁰ Die Aussagen der saarländischen Kommunen sind aufgrund des geringen Rücklaufes für die Kommunen des Bundeslandes nicht repräsentativ.

Abbildung 17: Werden Sie im Umgang mit den Herausforderungen verstärkt privatisieren?

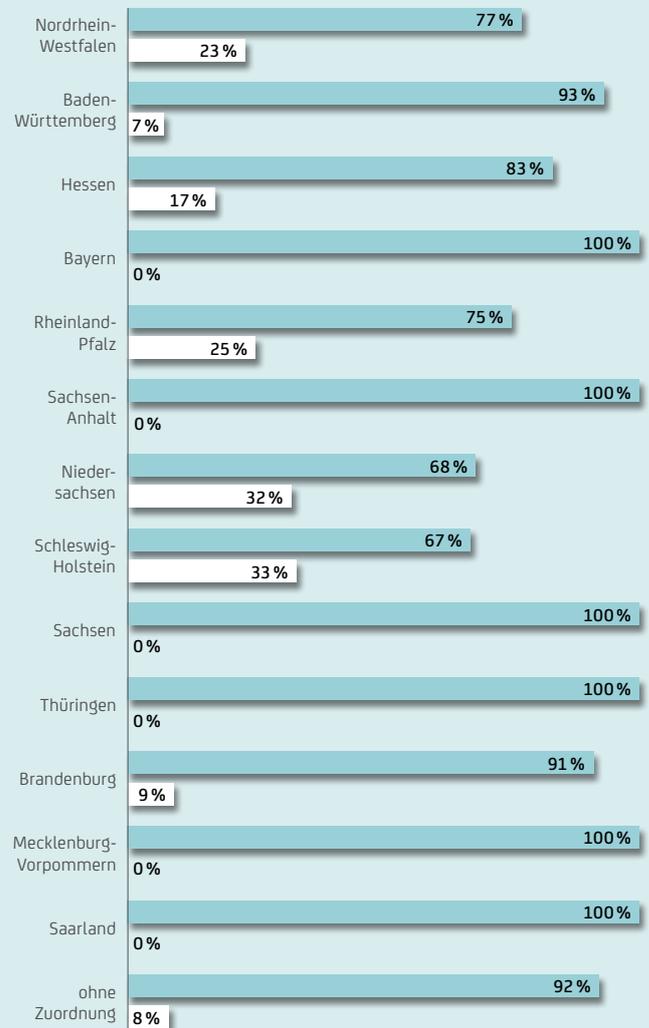


n= 234 Kommunen, 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● keine Privatisierung ● Privatisierung

Abbildung 18: Werden Sie im Umgang mit den Herausforderungen verstärkt rekommunalisieren?



n= 234 Kommunen, 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

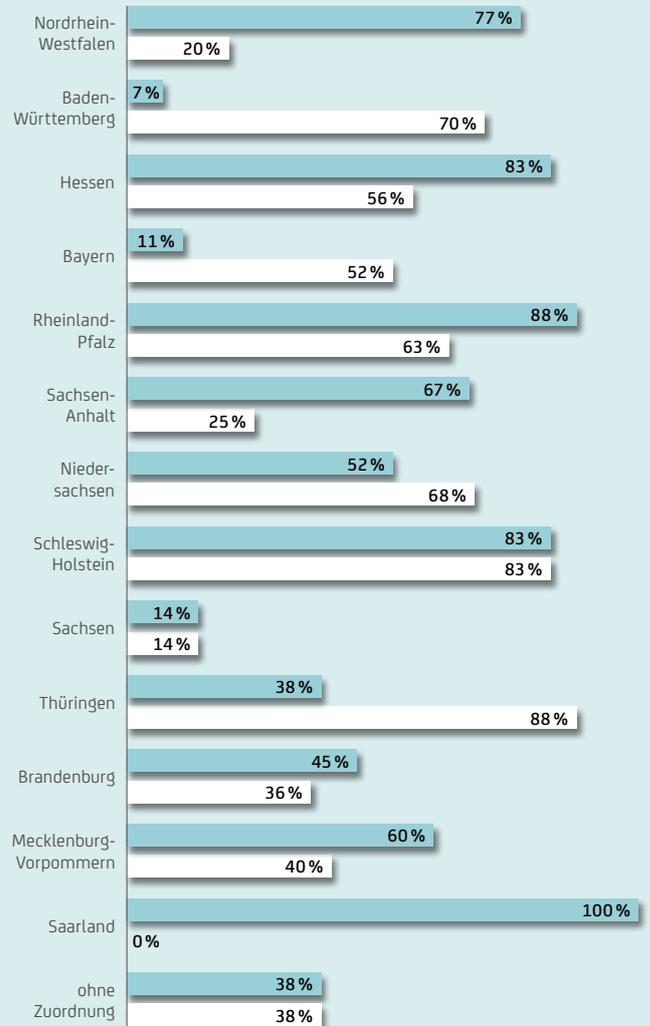
Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● keine Rekommunalisierung ● Rekommunalisierung

Option 5: Verschuldung im Kernhaushalt und Auslagerung öffentlicher Kreditaufnahme auf Nebenhaushalte mit entsprechenden Auswirkungen auf den Kommunalkreditmarkt

Der Bund der Steuerzahler geht davon aus, dass die Kommunen im Zuge einer Aufgabenverlagerung von Land zu Kommune im Zuge der Schuldenbremse stärker in Kassenkredite flüchten werden (FAZ, 5.8.2011). Die antwortenden Kämmerer bestätigen dieses Szenario, indem sie nicht nur in großen Teilen eine zunehmende Verschuldung bejahen, sondern auch den Kassenkrediten Vorrang vor den fundierten Schulden einräumen. Eine Ausnahme bildet Sachsen, wo eine zusätzliche Kreditaufnahme kaum avisiert wird. In Niedersachsen und Thüringen wiederum ist das Verhältnis dahingehend verschoben, dass maßgeblich fundierte Schulden als Option im Umgang mit den finanziellen Herausforderungen gesehen werden (vgl. Abbildung 19).¹¹

Abbildung 19: Werden Sie im Umgang mit den Herausforderungen verstärkt Kassenkredite und / oder fundierte Schulden aufnehmen?



n= 234 Kommunen; Mehrfachantworten möglich; 10 Angaben konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

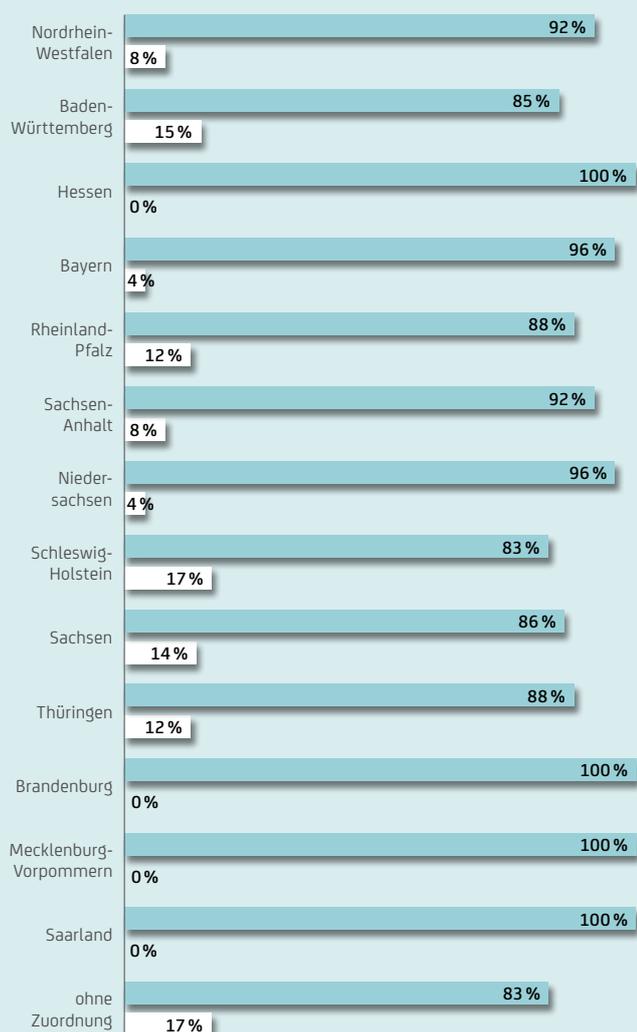
● zusätzliche Kassenkredite ● zusätzliche investive Verschuldung

Die kommunale Kreditaufnahme muss hierbei keineswegs immer im Kernhaushalt erfolgen. So sind im Zuge von Verwaltungsstrukturereformen zunehmend Aufgaben der Länder und Gemeinden auf Institutionen verlagert worden, die ein eigenes Rechnungswesen besitzen – sog. Extrahaushalte. Ein Vergleich von einzelnen Ausgabepositionen ist aufgrund der unterschiedlichen Ausgliederungsintensität und mangelhafter finanz-

¹¹ Zudem gaben die saarländischen Kämmerer einheitlich an, dass Kassenkredite zukünftig aufgenommen werden. Da jedoch nur zwei von elf Kommunen geantwortet haben, kann keine Schlussfolgerung für die Gesamtheit der saarländischen Städte und Gemeinden gezogen werden.

statistischer Daten zu den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen der Kommunen im Ländervergleich jedoch kaum aussagekräftig.¹² Hilfreich sind daher die Antworten der Kämmerer, die die Frage nach Auslagerung der Kreditaufnahme auf ausgelagerte öffentliche Institutionen hauptsächlich verneinten (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Werden Sie im Umgang mit den Herausforderungen die Kreditaufnahme auf ausgelagerte öffentliche Institutionen verlagern?



n = 234 Kommunen, 3 Enthaltungen; 13 Fragebögen konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden.

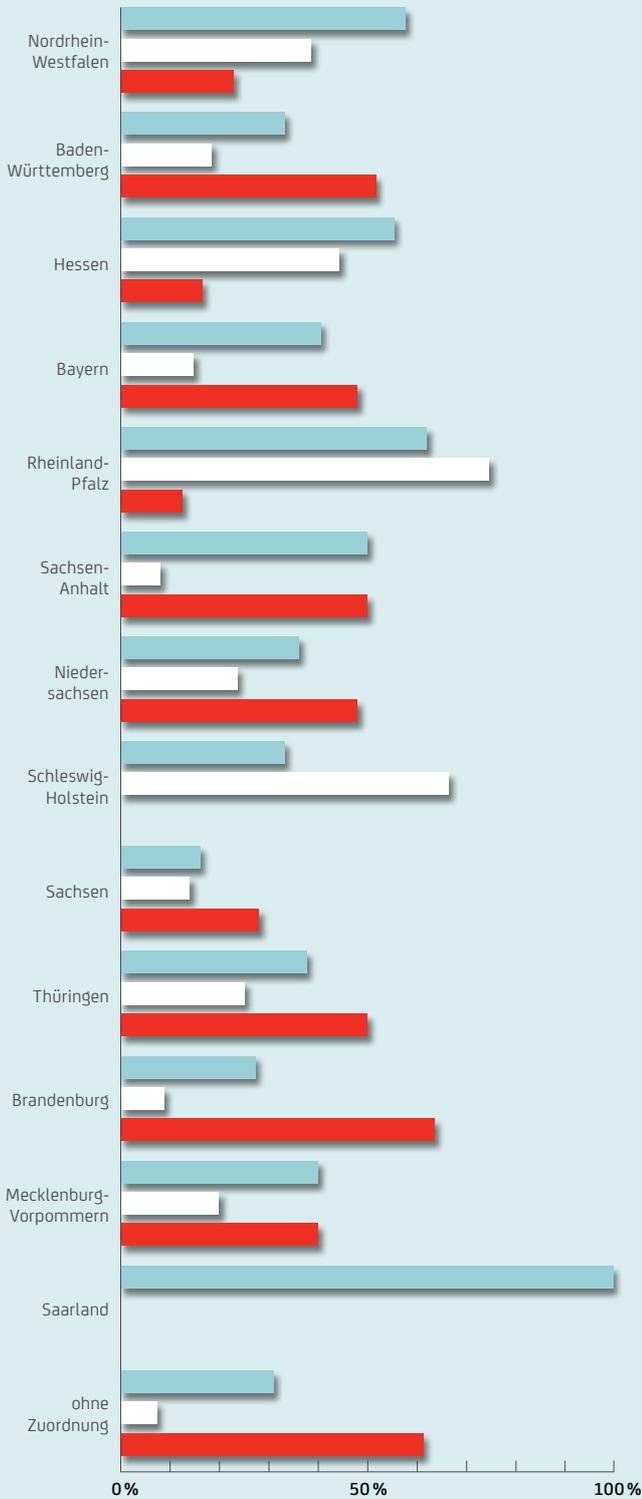
Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

● nein ● ja

Da jedoch eine zunehmende Verschuldung bejaht wurde, ist von Interesse, wie sich das Angebot am Kommunalkreditmarkt entwickelt. Die Kämmerer erwarten sowohl eine Verteuerung als auch Verknappung der Angebote am Kommunalkreditmarkt. Die saarländischen Kämmerer waren hierbei einer Meinung, was die Verteuerung der Angebote anbelangt, wenngleich aufgrund der geringen Rücklaufquote aus dem Saarland keine generalisierte Aussage für das Land im Südwesten Deutschlands getroffen werden kann. Das Meinungsbild wird jedoch auch von den Kämmerern Rheinland-Pfalz' und Nordrhein-Westfalens bestätigt. Hervorzuheben ist zudem Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, wo die Mehrzahl der Kommunen auch eine Verknappung des Angebots befürchtet. Im Gegensatz dazu scheint zumindest mit Bezug auf die möglichen Kreditangebote in den neuen Ländern ein vergleichsweise positives Meinungsbild zu herrschen (vgl. Abbildung 21).

¹² Vgl. Ragnitz, Joachim (2011): Verwendung der Solidarpakt-Mittel durch die ostdeutschen Länder im Jahr 2010, ifo Dresden berichtet, 5/2011, S. 3–5.

Abbildung 21: Verteuerung oder Verknappung der Angebote am Kommunal-kreditmarkt



n = 234 Kommunen; Mehrfachantworten möglich, 13 Antworten konnten aufgrund des unvollständig ausgefüllten Fragebogens keinem Bundesland zugeordnet werden. Quelle: Eigene Darstellung und Erhebung.

- Verteuerung der Angebote am Kommunal-kreditmarkt
- Verknappung der Angebote am Kommunal-kreditmarkt
- keine Änderungen am Kommunal-kreditmarkt

Eine zunehmende kommunale Verschuldung ist vor dem Hintergrund der bereits drastisch angestiegenen Kassenverstärkungskredite und notwendigen Zinszahlungen nach Möglichkeit zu vermeiden. Hiervon könnten vertrauensstiftende Effekte von der Politik ausgehen. Zudem würden die Zinsverpflichtungen abnehmen, die zum Teil schon jetzt in einigen Kommunen nicht mehr allein durch Haushaltskonsolidierungen finanziert werden können. So legten bspw. Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bereits Entschuldungsprogramme für ihre Kommunen auf.¹³

In Anbetracht der Tatsache, dass es bereits Banken gibt, die illiquiden Kommunen keine Kredite mehr gewähren bzw. keine Kreditangebote mehr tätigen, ist mglw. ein wie in Rheinland-Pfalz praktiziertes Landes- und Kommunalschuldenmanagement sinnvoll. Auf diese Weise können die Städte und Gemeinden als große Gesamtheit am Kreditmarkt agieren und ggf. entstehende Zinsvorteile nutzen. Gemeinsame Länder-Kommunen-Anleihen sind auch in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt im Gespräch.¹⁴

Option 6: Optimierung des Zins- und Schuldenmanagements

Eine Maßnahme, von denen die Bürger und Unternehmen nicht betroffen sind und von der dennoch Einsparungen ausgehen können, ist die Optimierung des internen Zins-, Schulden- und Risikomanagements. So könnte bspw. ein kommunales Risikomanagement, verbunden mit einem Frühwarnsystem, in das Haushaltsaufstellungsverfahren implementiert werden. Die Abschätzung verschiedener Risikoszenarien bspw. auf Basis des Finanzplans könnte die internen Haushaltsberatungen und die externe Kommunikation gegenüber der Kommunalaufsicht und der Bürger erleichtern. Ähnlich verhält es sich mit dem Rechenschaftsbericht, der dem doppelten Jahresabschluss beizufügen ist. Überdies besteht die Möglichkeit zur Umschuldung. Da dieses Vorgehen mit keiner dauerhaften Entlastung des Schuldners korrespondiert, gilt es prioritär die strukturellen Probleme zu lösen und die Einnahme- und Ausgabeseite des kommunalen Haushaltes zu überprüfen. Schließlich könnte bei komplexen Finanzprodukten die Nutzung an eine vorherige Beratung der Kommunen durch eine unabhängige Institution gebunden werden (zentrales Kommunalschuldenmanagement). Auf diese Weise könnten die Kämmerer ihr Vorhaben vor Realisierung und damit zur Vermeidung unerwünschten Folgewirkungen überprüfen lassen.

13 Vgl. Zipfel, Frank (2010): „Bail-out“ für Kommunen, Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, S. 1.

14 Vgl. Köstler-Messaoudi, Lora (2011): Gemeinsam sind wir stark, Behördenspiegel, Nov. 2011, S. 31.

Option 7: Bürgerbeteiligung an der Finanzierung kommunaler Aufgaben

Als Bürgerbeteiligung lässt sich die Möglichkeit für Bürger klassifizieren, sich in die Gestaltung der Kommunalpolitik außerhalb des Wahlprozesses zu integrieren. Neben diskursorientierten Partizipationsmodellen, wie Bürgerforen, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Bürger an der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen über Fonds, Bürgerhaushalte o. Ä. zu beteiligen.¹⁵ Die Möglichkeiten erstrecken sich hierbei von Bürgerfonds über Bürgerhaushalte, Anteilseignerschaften bis hin zu Bürgerbeiräten in öffentlichen Unternehmen. Der Bürgerhaushalt bildet dabei eine zentrale Form der Partizipation. Hierbei steht eine auf Dauer angelegte revolvierende Einbeziehung der Bürger im Fokus. Es werden finanzielle Angelegenheiten, wie die Mittelverwendung, mit den Bürgern diskutiert und vollzogen. Eine weitere Möglichkeit stellen Genossenschaftsmodelle – bspw. in der Energieversorgung – dar.

¹⁵ Vgl. Lenk/Rottmann/Albrecht (2011): Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, Studie in Kooperation mit der HypoVereinsbank AG, München.

5 Schlussbemerkung

Welche Optionen die Kommunen im Umgang mit den zukünftigen Herausforderungen nutzen, hängt entscheidend von der jeweiligen Haushaltssituation ab. Selbige gibt die Handlungszwänge vor und lässt gegebenenfalls Maßnahmen notwendig werden, die in finanzstärkeren Städten und Gemeinden nicht zu ergreifen sind.

Überdies sind die geschilderten Herausforderungen, wie die erwarteten Diskussionen über die kommunalen Finanzausgleichssysteme, auch eine Möglichkeit, mit der Landesregierung in Verhandlungen zu treten. So ist die Solidarität zwischen Ländern und Kommunen keine Einbahnstraße, indem die Kommunen ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung der Länder leisten. Denn das Land ist weiterhin in der Pflicht, die Kommunen mit einer angemessenen Finanzausstattung zu versorgen und bei Aufgabenübertragungen im Zuge des Konnexitätsprinzips die entstehenden Mehrbelastungen zu entschädigen. Tritt dies nicht ein, gilt es von Seiten der Kommunen mit Nachdruck darauf hinzuweisen. In der Vergangenheit wurden daher in mehreren Ländern Lösungen auf dem Klageweg herbeigeführt. Neben den Bemühungen der Kommunen auf der Einnahmeseite dürfen auch Konsolidierungen kein Tabuthema sein. Hier ist entscheidend, dass öffentliche Angebot so zu gestalten, dass es den Bürgerpräferenzen gerecht wird. Eine aktive Einbeziehung der Bewohner und Teilhabe am politischen Prozess sollte hierbei angestrebt werden. Auf diese Weise können sowohl die Bedürfnisse als auch die Zahlungsbereitschaft der Bürger in Erfahrung gebracht und ein vielerorts neues kommunales Selbstverwaltungsdenken initiiert werden, dass sich zuvor lediglich auf die Erfüllung der scheinbar notwendigen Aufgaben beschränkte.

Dialog

Haben wir Ihr Interesse geweckt und möchten Sie gerne mehr über das Leistungsspektrum der HypoVereinsbank im Bereich Public Sector erfahren?

Einfach Fax-Antwort an +49 89 378-3325286 senden.

Ja, ich habe Handlungsbedarf entdeckt!

Bitte rufen Sie mich zur Terminvereinbarung an.

Am besten bin ich gegen _____ Uhr

unter der Telefonnummer _____ zu erreichen.

Ich bin konkret interessiert an:

Absender Herr Frau

Name

Vorname

Kommune / kommunales Unternehmen

Straße

PLZ, Ort

Telefonnummer

E-Mail

Ich bin bereits Kunde der HypoVereinsbank

Ja Nein

Sie haben die Möglichkeit, der Nutzung Ihrer Daten bei der UniCredit Bank AG zu Zwecken der Werbung und Markt- oder Meinungsforschung zu widersprechen.



Impressum

August 2012

Haftungsausschluss: Alle Angaben wurden sorgfältig recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernehmen die Herausgeber keine Gewähr.

© 2012



Universität Leipzig
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
 Städtisches Kaufhaus
 Universitätsstraße 16
 04109 Leipzig

Alle Rechte vorbehalten, auch die der fotomechanischen Wiedergabe und der Speicherung in elektronischen Medien.

Für den Inhalt der Beiträge wird keine Gewähr übernommen.

Projektleitung: Oliver Rottmann (Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge)

Datenerhebung: Oliver Rottmann (Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge)

Ansprechpartner

HypoVereinsbank
 Ingrid Rogner-Pollmann
 Segment Manager Public Sector
 Sederanger 5
 80538 München
 Telefon: +49 89 378-25286
 E-Mail: ingrid.rogner-pollmann@unicreditgroup.de

Universität Leipzig
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
 Dr. Oliver Rottmann
 Geschäftsführer Kompetenzzentrum
 Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge
 Städtisches Kaufhaus
 Universitätsstraße 16
 04109 Leipzig
 Telefon: +49 341973-3583
 E-Mail: rottmann@wifa.uni-leipzig.de

