

12/2017

NACHHALTIGE FINANZIERUNG FÜR KOMMUNEN SCHAFFEN

AUF EINEN BLICK

Die kommunalen Haushalte sind strukturell unterfinanziert. Um eine aktive Teilhabe aller Bürger_innen in einer lebendigen Demokratie zu ermöglichen und zu fördern, sind aber gesunde kommunale Finanzen und ausreichend qualifiziertes Personal unabdingbar. Wir stellen im Folgenden Ideen, Maßnahmen und Instrumente vor, wie kurz-, mittel- und langfristig nachhaltige Finanzierungsstrukturen in den Kommunen erreicht werden können.

KOMMUNALHAUSHALTEN GESTALTUNGS- SPIELRÄUME VERSCHAFFEN

Städte und Gemeinden sind Orte, in denen lokale Demokratie, gesellschaftliche Chancenverteilung und Gerechtigkeit konkret werden. Sie sind Orte der gesellschaftlichen Inklusion, Teilhabe, Mitwirkung und Mitbestimmung. Zur Umsetzung dieser Aufgaben und Funktionen müssen Gemeinden über Entscheidungsräume und Handlungsoptionen verfügen. Städtebau, Wohnen und Stadtentwicklung sind dafür wichtige Handlungsfelder. Damit Entscheidungsräume entstehen und genutzt werden, bedarf es angemessener Kapazitäten, Kreativität und einer dauerhaft verlässlichen finanziellen Basis. Gerade den Kapazitäten muss aktuell besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Denn „bundesweit sank die Zahl der mit Baufragen befassten Angestellten in den Kommunalverwaltungen zwischen 1991 und 2010 um etwa 35 Prozent. Bis 2015 ging sie nochmals um fast zehn Prozent zurück“ (DIW 2017). Kurzum: Planungsgpässe müssen durch ausreichendes und gut ausgebildetes Personal beseitigt werden. Hier können auch kommunal getragene überregionale Infrastrukturgesellschaften helfen.

Dauerhafte Finanzierungsdefizite und in der Folge hohe Verschuldungsraten schränken Entscheidungsräume und Handlungsfelder ein. In nicht wenigen Städten und Gemeinden stellt diese Problematik mittlerweile über Jahre und manch-

mal sogar Jahrzehnte hinweg eher die Regel als Ausnahme dar. Eine Ursache dafür ist, dass die Kommunen für die Bereitstellung und Instandhaltung zahlreicher sozialer wie technischer Infrastrukturen verantwortlich sind: Sie sind Träger der Daseinsvorsorge, von Kindergärten, Schulen, kommunalen Gebäuden, öffentlichen Freizeit- und Sporteinrichtungen und auch für kommunale Straßen und Brücken zuständig. Diese Daseinsvorsorge bedarf stetiger Investitionen, damit es nicht zu einem langfristigen Werteverzehr kommt. Seit 2003 waren kommunale Investitionen per saldo spürbar negativ (Gornig/Michelsen 2017). Besonders gravierend sind die regionalen Unterschiede. So geben die Kommunen Bayerns pro Einwohner_in fast drei Mal so viel für Investitionen aus wie die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern (Deutsche Bundesbank 2016).

Der Zusammenhang zwischen dauerhaften Belastungen im Sozialbereich einerseits und gesellschaftlichen Ungleichheiten, hoher kommunaler Verschuldung und geringen öffentlichen Investitionen andererseits ist lange bekannt. Anstatt die kommunale Ebene stets mit räumlich, sachlich und zeitlich begrenzten Programmen zu unterstützen, sollte dem Gebot der Subsidiarität mehr Beachtung geschenkt werden. Ziel muss es sein, die Kommunalfinanzen dauerhaft auf eine sichere Grundlage zu stellen. Gemeinsames Ziel der hier vorgeschlagenen Maßnahmen ist eine Stärkung der Subsidiarität. Die kommunale Ebene muss ihre örtlichen Angelegenheiten im demokratischen Diskurs selber regeln können. Nur so erreicht man eine tatsächliche kommunale Selbstverwaltung und -verantwortung. Um die Finanzierung der Kommunen auf eine neue und verlässliche Grundlage zu stellen, sollten vor allem die folgenden drei Herausforderungen angegangen werden.

>

MIT NATIONALEM ENTSCULDUNGSFONDS AUCH KOMMUNALE VERSCHULDUNG ANGEHEN

In der Summe betrug die Verschuldung der Kommunen Ende 2016 rund 142 Milliarden Euro (ohne Stadtstaaten; 2000: 98 Milliarden Euro). Trotz eines fiskalischen Ausgleichsystems, historisch niedriger Zinsen, einer guten konjunkturellen Entwicklung und einer finanziellen Entlastung in beträchtlichem Umfang durch den Bund, verbleibt die kommunale Verschuldung in der Summe auf hohem Niveau. Gerade Städte und Gemeinden, die unter lang anhaltenden Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt und Bevölkerungsverlusten leiden, weisen hohe Verschuldungswerte auf, insbesondere bei den Kassenkrediten. Da nützt es wenig, wenn einzelne Länder solche Kassenkredite auch überjährig bis mehrjährig billigen. Finanzrisiken werden damit nur auf die Zukunft übertragen.

Wir brauchen einen nationalen Entschuldungsfonds für Bund, Länder und die kommunale Ebene – auch als Beitrag zur Einhaltung der Schuldenbremse und der Regeln des europäischen Fiskalpaktes. Besonders hoch verschuldete Kommunen, bei denen es regelmäßig einen großen Nachholbedarf an öffentlichen Investitionen gibt, könnten so aus der Vergeblichkeitsfalle geholt und von dem Zinsänderungsrisiko in Bezug auf ihre Altschulden befreit werden. Wenn die kommunale Verschuldung so hoch ist, dass öffentliche Investitionen unterbleiben, die erforderlich wären, um die Standortattraktivität für Unternehmen und Bürger_innen zu verbessern, entsteht eine Abwärtsspirale mit sich selbst beschleunigender Dynamik. Die Standortqualität verschlechtert sich, weil Investitionen unterbleiben, und Investitionen unterbleiben, weil die originäre Finanzkraft (insbesondere Steuerkraft) der verschuldeten Kommune infolge der schlechten Standortqualität immer geringer wird. Ein nationaler Entschuldungsfonds könnte im Rahmen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen finanziell ausgestattet werden. Eine Bund-Länder-Finanzierung würde deutlich machen, dass die Kommunen Teil der Länder sind und diese eine besondere Verantwortung für ihre Kommunen haben (kooperativer Föderalismus).

STRUKTURELLE UNTERFINANZIERUNG DER KOMMUNEN ANGEHEN

Die kommunale Ebene ist strukturell unterfinanziert. Das ist politisch so gewollt. Verfassungsrechtlich ist die kommunale Ebene Teil der Länder, und diese sind für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer kommunalen Gebietskörperschaften verantwortlich. Die originären Einnahmen (ohne Landeszuweisungen, aber Steuern, Gebühren, zweckgebundene Abgaben, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Zinseinnahmen) reichen bei Weitem nicht aus, um laufende kommunale Ausgaben zu decken. Diese Unterfinanzierung sollte vor allem durch eine Stärkung der originären kommunalen Steuer- und Einnahmehasis zurückgefahren werden. Die mit einem Hebesatzrecht versehenen Realsteuern sind ein konstituierendes Element des kommunalen Einnahmesystems. Gerade hier besteht Reformbedarf.

Die Grundsteuer sollte daher um eine Grundsteuer C ergänzt werden. Sie ist auf unbebaute Grundstücke zu erhe-

ben. Eine solche Steuer könnte Spekulationen mit Grund und Boden eindämmen und die Mobilisierung bislang ungenutzter Flächen verstärken (Bormann et al. 2016). Darüber hinaus sollte die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungsteuer mit kommunalem Hebesatzrecht ersetzt werden. Die Wertschöpfungsteuer erfasst im Gegensatz zur Gewerbesteuer alle Komponenten der Wertschöpfung und entspricht deshalb besser dem Äquivalenz- und Interessenausgleichsprinzip. Entscheidend für die fiskalische Stabilität einer Kommune ist, dass ihr Steueraufkommen auch weniger abhängig von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur ist. Ob mit den beiden genannten Reformmaßnahmen auch eine insgesamt verbesserte Finanzausstattung der Kommunen erreicht wird, lässt sich freilich nicht prognostizieren, weil die Höhe der Steuereinnahmen maßgeblich von der kommunalen Hebesatzentscheidung determiniert wird.

KOMMUNALINVESTITIONSFÖRDERUNGSFONDS LANGFRISTIG FORTFÜHREN

Das KfW-Kommunalpanel von Juni 2016 beziffert den Investitionsrückstand auf 136 Milliarden Euro. Die größten Investitionsbedarfe bestehen dabei bei Straßen und Verkehrsinfrastruktur sowie im Schul- und Bildungsbereich. Mit der Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“, welches im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems beschlossen wurde, ist der richtige Weg eingeschlagen worden. Für Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen gewährt der Bund nach Artikel 104b GG Finanzhilfen bis 2020 in Höhe von 3,5 Milliarden Euro sowie weitere 3,5 Milliarden Euro zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen auf Basis des neuen Artikels 104c GG.

Um den kommunalen Investitionsrückstau nachhaltig aufzulösen, muss der Kommunalinvestitionsförderungsfonds konsequent zeitlich und finanziell fortgeführt werden. Hier sollte zwischen Bund, Ländern und Kommunen ein Erneuerungspakt 2020–2038 diskutiert werden. Durch die langfristige Perspektive gibt dieser Pakt den Städten und Gemeinden genügend Zeit für den Planungsvorlauf und die Beteiligung von Bürger_innen. Der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden sollte durch einen problemorientierten Finanzverteilungsschlüssel Rechnung getragen werden. Die Länder ihrerseits sind gefordert, ihre Kommunen auch im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und Zuweisungssystems so auszustatten, dass sie in der Lage sind, ihre kommunale Infrastruktur bedarfsorientiert zu erhalten und auszubauen. Zu diesem Zweck sollten unter anderem die Hauptansatzstaffeln in den kommunalen Finanzausgleich in ihrer Höhe wissenschaftlich überprüft werden – in diesem Kontext auch die Kosten, die aus einer sehr geringen Bevölkerungsdichte entstehen können. Die Umsetzung dieser Diskussionspunkte würde der kommunalen Ebene beachtliche finanzielle Spielräume bei den Sozialleistungen verschaffen. Gleichwohl muss das Konnexitätsprinzip in Zukunft konsequent angewandt werden: Wer bestellt, bezahlt. Wenn Bund und Länder als Gesetzgeber neue Leistungen mit kommunaler Leistungserfüllung auf den Weg bringen, ist die Finanzierung auch von diesen Ebenen sicherzustellen.

NEUE GEMEINSCHAFTSAUFGABE „WOHNEN, STADT, DEMOGRAFIE“

Auch wenn die Kommunen nach Umsetzung unserer Vorschläge künftig ihre örtlichen Angelegenheiten im demokratischen Diskurs deutlich selbstbestimmter regeln können, müssen Bund und Länder Partner der kommunalen Ebene bleiben. Das Bundesstaatsprinzip fordert dies genauso wie die fachlichen Herausforderungen, die zu meistern sind. Das betrifft insbesondere die Städte- und Wohnungsbaupolitik. Diese Politiken müssen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sowie den Folgen einer wahrscheinlich auf Dauer hohen Außenwanderung als Einheit gedacht (und auch finanziert) werden. Das Grundgesetz sieht hier das Instrument der „Gemeinschaftsaufgabe“ vor. Diese hat zudem den Vorteil, dass sie im Gegensatz zu den Finanzhilfen nach 104b GG nicht mit fallenden Jahresbeträgen versehen und zeitlich befristet gewährt wird.

Auch wenn die Länder nach dem Jahr 2020 uneingeschränkt und allein für bezahlbares Wohnen verantwortlich sein werden, sollte über eine neue Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91a GG „Wohnen, Stadt, Demografie“ diskutiert werden. Sollte die politische Debatte um die Forderung nach einer Gemeinschaftsaufgabe „regionale Daseinsvorsorge“ Erfolg haben, könnte die hier vorgeschlagene Förderphilosophie auch dort verankert werden (Kersten et al. 2016). Die neue Gemeinschaftsaufgabe „Wohnen, Stadt, Demografie“ könnte drei Förderfacetten aufweisen:

- Mit der neuen Gemeinschaftsaufgabe sollte eine Vereinfachung und Neujustierung der Städtebauförderung einhergehen, in dem vor allem die Programmvierfalt deutlich reduziert wird. Den Städten und Gemeinden wird damit ein einheitlicher Förderkanon angeboten, der an die regionalen Erfordernisse angepasst werden kann. Eine solche Vereinfachung würde Länder und Kommunen administrativ entlasten. In diesem Förderstrang sollte der gemeinwohlorientierten Immobiliennutzung Raum gegeben werden.
- In Regionen mit starken Bevölkerungszuwächsen und erheblichen Engpässen bei bezahlbarem Wohnraum sollten die Maßnahmen mit Städtebauförderungscharakter und zum bezahlbaren Wohnen inhaltlich und räumlich synchronisiert werden. Mit der Bündelung der Förderungsaktivitäten im Quartier ergeben sich enorme Synergien bzw. starke Impulswirkungen für eine soziale Stadtentwicklung. Ergänzend zu den Maßnahmen der Länder oder Kommunen zur sozialen Wohnraumförderung sollten zudem über dieses Instrument langfristige Wohnungsbelegungsrechte aufgebaut oder auch soziale Wohnungsbauförderung als Objektförderung betrieben werden können. Die Länder sollten Städte bestimmen, in denen diese besondere Art der Förderung erfolgt.
- Mit Blick auf die Baulandengpässe in den Städten mit Wohnungsknappheit könnte zudem die Philosophie des Investitionsvorranggesetzes von 1992 („Investive Vorfahrtregelung für sozial orientierten Wohnungsbau vor Spekulation oder Nichtstun“) geprüft werden. In diesem Gesetz wurde u. a. der Schaffung neuen Wohnraums ein besonderer Investitionszweck bescheinigt. Grundstücke,

Gebäude und Unternehmen, die Gegenstand von Rückübertragungsansprüchen nach dem Vermögensgesetz waren, durften nach Maßgabe des Gesetzes ganz oder teilweise für diese besonderen Investitionszwecke verwendet werden. Der/die Eigentümer_in erhielt in diesen Fällen eine Entschädigung. Diese sollte aus dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe finanziert werden können. Wenn die Städte oder Gemeinden hiervon Gebrauch machen, sollte der Grund und Boden nur noch seitens der Kommune in Erbpacht vergeben werden dürfen. Hiervon würden auch die kommunalen Finanzen auf Dauer profitieren.

- In Regionen mit starken Bevölkerungsrückgängen sollte diese neue Gemeinschaftsaufgabe einen relevanten Beitrag zum Rückbau, zur Siedlungskonzentration an Ankerpunkten der ländlichen Entwicklung sowie zur gemeinwohlorientierten Immobiliennutzung leisten. Dadurch würden auf Dauer Investitions- und Abschreibungsaufwände für die Kommune reduziert. Hierzu sollten entsprechende Gebiete abgegrenzt werden. Voraussetzung der Förderung sollte ein integriertes regionales Strategie- und Umsetzungskonzept sein (SPD-Bundestagsfraktion 2016).

VEREINFACHUNG UND NEUJUSTIERUNG DER STÄDTEBAUFÖRDERUNG

Die bisher vorgeschlagenen Reformen haben sehr grundsätzlichen Charakter (Grundgesetzänderungen etc.) und daher eine mittel- bis langfristige Perspektive. Gleichwohl muss die Diskussion jetzt beginnen. Ansatzpunkte dafür ergeben sich aus einer Debatte um die Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums, Stichwort „Städtebauförderung“. Die Städtebauförderung war und ist eine wichtige Triebfeder bei der investiven Erneuerung und dem Wandel unserer Städte und Gemeinden. Dieser Wandel muss auch in Zukunft baulich und sozial gestaltet werden. Die Städtebauförderung hat sich immer als lernendes und flexibles Programm verstanden und war auf dieser Basis sehr erfolgreich. Dennoch führt insbesondere die Programmvierfalt zu vielerlei Kritik, gerade vor dem Hintergrund enger personeller Ressourcen auf kommunaler Ebene.

Es ist Zeit, wieder über eine schrittweise Vereinfachung und Neujustierung der Städtebauförderung nachzudenken: Dies betrifft auch die Programmstruktur mit aktuell sechs Teilprogrammen. Maßstab einer Programmumsetzung sollte stets der sachliche Problemdruck vor Ort sein. Diese Vereinfachung würde für Länder, Städte und Gemeinden administrative Freiräume schaffen. Auch jetzt schon sollte die Städtebauförderung mit einer sozialen Wohnraumversorgung im Sinne der vorgetragenen Diskussionspunkte verzahnt werden. Schließlich ist der Gemeinwohlorientierung in Anlehnung an das NRW-Programm „Initiative ergreifen“ ein angemessener Platz einzuräumen. Bürgerschaftliche Gruppen oder lokale Partnerschaften, die Verantwortung übernehmen wollen für ihr Quartier, müssen von der Projektidee über eine Machbarkeitsprüfung bis zur Umsetzung gerade auch finanziell unterstützt werden. Für die Programmgebiete der Städtebauförderung, insbesondere für jene des Programms „Soziale Stadt“, sollten feste Anteile aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds zur Verbesserung der Schulinfrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen vorgesehen werden. Hier sind

die Länder gefordert. Es gilt, die Schulen zu herausragenden Lern- und Lebensorten der Quartiere zu machen. Mit diesen Mitteln sollte zugleich aufgezeigt werden, wie Baukultur, Barrierefreiheit und energetische Ziele qualitativ in Einklang gebracht und wie die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Bildung sinnvoll genutzt werden können.

Insbesondere in Gebieten mit hoher Überlagerung sozialer Problemlagen müssen jenseits der Städtebauförderung die Teilhabechancen der Kinder so früh wie möglich in den Fokus gerückt werden. Daher müssen bereits die Kitas zu den besten Lern- und Integrationsorten gemacht werden. Dies schließt eine gute Personalausstattung sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht ein. Eine gute frühkindliche Kinderbildungspolitik jetzt erspart in der Zukunft Kosten für die Volkswirtschaft.

INTERMINISTERIELLEN AUSSCHUSS EINRICHTEN

Die Zeit, eine grundlegende Reform zur Kommunalfinanzierung zu diskutieren, ist günstig. Denn durch die Anfang Juni 2017 gefassten Beschlüsse zur Neujustierung der föderalen Finanzordnung ab 2020 ist der Druck für weitere politische Grundsatzentscheidungen in den nächsten Jahren auf diesem Feld gering. Es besteht also ein wertvoller Handlungsspielraum. Deshalb sollte sich in der nächsten Legislaturperiode ein Interministerieller Ausschuss unter Einbeziehung aller relevanten Bundesministerien mit der kommunalen Rolle in der Demokratie beschäftigen und sich mit Möglichkeiten befassen, wie man diese Rolle für die Menschen vor Ort stärken kann. Gegenstand dieses Ausschusses sollte auch die Frage der nachhaltigen (Gegen-)Finanzierung der vorgestellten Diskussionspunkte sein. Diese Auseinandersetzung muss auch die Diskussion um die Gemeinwohlorientierung aufgreifen und nach Wegen suchen, sie sinnvoll zu unterstützen. So sollten Städte, Gemeinden oder Gemeindeverbände, die über die (Wieder-)Einrichtung kommunaler Unternehmen in den Bereichen Wohnen, Verkehr oder Energie nachdenken, durch Programme oder Informationsplattformen des Bundes unterstützt werden.

Die Menschen vor Ort, in den Quartieren, müssen spüren, dass die Kommunen gemeinsam mit den Nachbarschaften Entscheidungen treffen und dauerhaft finanzieren können. Dazu bedarf es dauerhafter finanzieller Spielräume und einer verlässlichen Finanzbasis in der Zukunft, insbesondere in Zeiten der Schuldenbremse.

Autoren

Dr. Markus Eltges, Michael Groß, Ulrich Hatzfeld, Prof. Dr. Carsten Kühl.

Die in diesem Beitrag aufgeführten Diskussionspunkte entsprechen alleine den persönlichen Meinungen der Autoren.

Literaturverzeichnis

Bormann; René; Hatzfeld, Ulrich; Kühl, Carsten; Krautzberger, Michael; zur Nedden, Martin 2016: Wohnungsnot beenden: Mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren, WISO direkt 8/2016, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Deutsche Bundesbank 2016: Monatsbericht Oktober 2016, Frankfurt am Main, S. 32.

DIW 2017: DIW Wochenbericht 11 (2017).

Gornig, Martin; Michelsen, Claus 2017: Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht 11 (2017), S. 214.

Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2016: Gemeinschaftsaufgabe „regionale Daseinsvorsorge“, WISO direkt 16/2016, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

SPD-Bundestagsfraktion 2016: Daseinsvorsorge sichern und sozialen Zusammenhalt stärken, Positionen 10 (2016), Berlin.

Impressum

© 2017

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229,
www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
René Bormann, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-840-4