

Nur Reiche können sich eine arme Kommune leisten

von: Claudia Falk



Rainer Sturm / pixelio

Woran erkennt man eine gnadenlos unterfinanzierte Kommune? An der hohen Zahl der Nichtschwimmer-Kinder – weil das örtliche Freibad geschlossen und in der Schule der Schwimmunterricht gestrichen wurde. Oder an den vielen BürgerInnen mit Gipsbein – sie sind auf stockdunkler Straße nachts in ein Schlagloch gestürzt. Zugegeben, mit bitteren Realitäten sollte man nicht scherzen. Tatsache ist, dass im Jahr 2010 die kommunalen Defizite 7,7 Mrd. Euro betragen, nach einem Minus von 7,2 Mrd. im Vorjahr. Und für 2011 sieht es auch nicht viel rosiger aus.

Laut einer repräsentativen Umfrage¹ im Februar 2011 unter 300 Kommunen bewerteten 54 Prozent ihre Finanzlage als schlecht oder sehr schlecht, obwohl die Gewerbesteuererinnahmen und der kommunale Einkommensteueranteil im Vergleich zu 2010 steigen. Die Lage bleibt angespannt, wobei die ostdeutschen Bundesländer unter besonderen Einnahmeverlusten leiden - ihre Haushalte werden bis 2019 um etwa ein Viertel schrumpfen. Die Gründe hierfür sind der planmäßige Rückgang der Solidarpaktmittel, sinkende Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich wegen des Bevölkerungsrückgangs und die Herabstufung der EU-Förderung. Die Einschnitte gehen unmittelbar zu Lasten der Kommunen.

Die Kommunen reagieren hierauf mit der Erhöhung von Steuern und Gebühren (Grundsteuer, KITA-Gebühren), Restrukturierungen (u.a. Beschäftigungsabbau, Stellensperren), weniger öffentlichen Angeboten, interkommunaler Zusammenarbeit (Synergien) oder mit Privatisierungen. Bei den Leistungskürzungen stehen Einsparungen bei der Straßenbeleuchtung ganz oben auf der Liste, gefolgt von Streichungen bei der Jugendbetreuung und Seniorenarbeit sowie der Schließung von Schwimmbädern.

Der Investitionsrückstand wächst damit weiter. Daran konnten auch die Konjunkturpakete aus 2008 und 2009 mit einem Volumen von 9,3 Mrd. Euro für die Kommunen wenig ändern. Insbesondere kleinere Städte investierten mehr als 100 Euro pro Kopf – vor allem in Bildung

und Infrastruktur. Dabei kam 2009 und 2010 jeder sechste Euro aus Mitteln der Konjunkturpakete! Doch bei einem Investitionsrückstand von rund 700 bis 1300 Euro pro Kopf (je nach Gemeindegröße) war dies nur ein Tropfen auf dem heißen Stein. (KfW-Research ²)

Einige Kommunen werden kreativ, wenn es um neue Einnahmequellen geht. So lieh sich die Stadt Quickborn 2009 von ihren BürgerInnen Geld. Nach dem Veto der Finanzaufsicht *Bafin* wurde aus rechtlichen Gründen eine Bank dazwischengeschaltet. Nun können die Einwohner der Stadt für bankübliche Zinsen ein Darlehen unter dem Titel „Heimatinvest“ gewähren. Für die Stadt immer noch günstiger als ein üblicher Kredit. Inspiriert durch eine Idee aus den USA bot die Kommune Niederzimmern in Thüringen 2010 ihren 1063 Einwohnern Schlaglöcher zum Kaufpreis von 50 Euro an. Nach dem Motto „Tu’ Gutes und rede drüber“ wurden zum Ende der Aktion „Teer muss her“ Plaketten mit den Namen aller edlen Käufer auf einer Tafel am Ortseingang angebracht.

Die Kommunale Finanznot bedroht die Demokratie auf verschiedenen Ebenen

Not macht zwar erfinderisch, aber die meisten Versuche, in schuldengeplagten Zeiten ohne allzu harte Einschnitte auszukommen, bleiben vergeblich. Diese Schuldenkrise greift tief ein in das Leben, in die Kultur und Politik dieses Landes und das mit gravierenden Folgen für BürgerInnen, Beschäftigte und auch EntscheidungsträgerInnen. Die im Grundgesetz Art. 28 verankerte kommunale Selbstverwaltung wird dadurch schwer beschädigt. Vielerorts reicht das Geld gerade noch für die kommunalen Pflichtaufgaben (Kosten der Unterkunft, Straßen, Wege, Plätze, Kinderbetreuung, Schulen, Müllentsorgung etc.). Freiwillige Aufgaben der Kommune wie ÖPNV, Kultur, Prävention und Beratung werden vernachlässigt, bis nichts mehr selbst zu verwalten ist. Stadtkämmerer haben immer geringere Spielräume, die vollständig schwinden, wenn ihre Kommune unter Kommunalaufsicht steht. So haben in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2010 von 359 Mitgliedskommunen 143 ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt, 115 unterlagen dem Nothaushalt.

Wenn Politiker und BürgerInnen in ihrer Kommune bei Entscheidungen nicht mehr mitbestimmen und steuern können, schwindet das Vertrauen der BürgerInnen in Staat und Demokratie. Wenn Leistungen wegfallen oder teurer werden, fragen sich viele, wozu sie eigentlich Steuern zahlen. Diese Stimmung kann den Boden für Privatisierungen bereiten, die dem Staat weitere Einnahme- und Gestaltungsmöglichkeiten entziehen. Ein Teufelskreis, in dem das Verfassungsziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland auf der Strecke bleibt.

Reaktionen der Kommunen auf die Finanznot: rekommunalisieren oder privatisieren

Die Kommunen reagieren unterschiedlich auf die Finanznot. Einige setzen weiter auf die Verscherbelung des Tafelsilbers, die anderen – die bereits schlechte Erfahrungen gemacht haben mit Privatisierungen - wollen das Rad zurückdrehen und rekommunalisieren. Laut Ernst & Young wollen immer mehr Kommunen städtisches Eigentum privatisieren, um Haushaltslöcher zu stopfen. 2010 planten 37 Prozent der befragten Kommunen eine Privatisierung, 2011 waren es sogar 43 Prozent. Das betrifft insbesondere den kommunalen Immobilienbestand, IT/ EDV, Abwasserentsorgung und Energieversorgung. Die um sich greifende Privatisierung schwächt allerdings die Planungshoheit als Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. ³

Gemeinden, die ihre Kommunalwirtschaft bereits (teil)privatisiert hatten, folgen einem anderen Trend. Hier hat sich Ernüchterung breit gemacht. Nach dem einmaligen Geldsegen für den Haushalt blieben die erhofften Effizienzgewinne oft aus. Die BürgerInnen klagen über schlechtere Dienstleistungen und höhere Gebühren. So fand die Uni Leipzig im Juli 2011 heraus, dass 48,5 Prozent der teilnehmenden 102 Kommunen mit Haushaltsdefizit und Privatisierungserfahrungen eine Rekommunalisierung planen, weil sie auf Einnahmesteigerungen und mehr kommunalen Einfluss in diesen Unternehmen hoffen. Privatisierungsbestrebungen spielen laut dieser Studie mit 2,6 Prozent keine Rolle.⁴

Die meisten BürgerInnen können sich keinen armen Staat leisten

Die Privatisierungen bleiben nicht verwaltungstechnisch abstrakt, sie betreffen die BürgerInnen ganz unmittelbar. Denn sie müssen höhere Gebühren und Entgelte aufbringen, und trotzdem werden die Angebote ausgedünnt. Zahlreiche Leistungen fallen auch komplett weg und werden nicht mehr solidarisch über Steuern finanziert, sondern müssen von jedem Einzelnen privat „eingekauft“ werden. Ausgerechnet die BürgerInnen, die auf funktionierende öffentliche Dienstleistungen angewiesen sind, müssen nun tiefer in die Tasche greifen, um ihren Lebensstandard aufrecht zu erhalten. Denn nur wer Geld hat, kann sich die Bücher in der Buchhandlung kaufen, die es zuvor in der Bibliothek gab. Oder sich den Musiklehrer für den Nachwuchs privat organisieren, wenn die Musikschulen ihr Angebot ausdünnen.

Aber: wer ein Haus mit Garten hat, kann auf eine gepflegte Parkanlage verzichten. Wer ein eigenes Auto hat, bleibt trotz ausgedünntem ÖPNV mobil. Und wer über genügend Kleingeld verfügt, findet es sicher bedauerlich, wenn das örtliche Theater schließt, kann aber in die nächste Großstadt fahren und die Bühnen dort besuchen. Eingeschränkte Angebote in der Jugend- und Seniorenbetreuung bedeuten für viele nicht auf Rosen gebettete junge und alte Menschen, dass sie Möglichkeiten des sozialen Kontakts, der Teilhabe oder Integration beraubt werden. So wird die Vermögensumverteilung von unten nach oben durch die Finanznot der Kommunen noch verschärft. Nach Angaben des DIW verfügen die fünf Prozent reichsten Deutschen über 46 Prozent des Volksvermögens, die unteren 70 Prozent kommen zusammen nur auf 9 Prozent. Das zeigt: Die allermeisten können sich einen armen Staat gar nicht leisten!

Zudem gehen Arbeitsplätze verloren. Die Arbeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird massiv verdichtet und es wird weniger ausgebildet. Zwar ist laut Statistischem Bundesamt die Zahl der Beschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden Mitte 2010 im Vorjahresvergleich um 0,8 Prozent gestiegen. Die neuen Stellen – viele nur befristet oder in Teilzeit – entstanden aber vor allem im Bildungs- und Erziehungsbereich (dennoch ist ungewiss, ob der Rechtsanspruch auf einen KITA-Platz für jedes dritte Kind unter 3 Jahren bis 2013 erfüllt werden kann). Jede zweite Kommune plant in 2011 Beschäftigungsabbau, 43 Prozent wollen Stellen sperren. Thüringen will bis 2020 jede 6. Stelle im öffentlichen Dienst streichen. So wird die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes – der ohnehin unter Überalterung leidet - weiter gefährdet.

Was eigentlich Kosten sparen soll, führt somit zu weiteren Belastungen. Wenn die Infrastruktur einer Kommune erodiert, werden immer mehr junge und qualifizierte BürgerInnen ihr Glück woanders suchen. So ist die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Hagen seit 1994 durchgehend negativ. Insgesamt verlor die Stadt zwischen 1994 und 2010 12,3 Prozent der Einwohner, knapp 64 Prozent entfielen dabei allein auf die negative Einwohnerwanderung.⁵ Viele, die in den unattraktiv gewordenen Regionen bleiben (müssen), finden oft keine Beschäftigung mehr. Unternehmen wiederum siedeln sich verstärkt dort an,

wo es qualifiziertes Personal, ein intaktes Lebensumfeld mit Freizeitmöglichkeiten und zahlungskräftige Nachfrage gibt. Kommunen ohne dieses Profil kämpfen mit sinkenden Steuereinnahmen und wachsenden Zahlen von Hartz IV- und Grundsicherungsbeziehern. Die Abwärtsspirale von Strukturschwäche und Finanznot beschleunigt sich dadurch.

Vor diesem Hintergrund verändert sich auch die Arbeit der örtlichen Personalräte. „Vier von fünf Kommunen in NRW befinden sich in der Haushaltssicherung. Genau genommen sind wir im Moment überflüssig. Wir haben keine Gegner, weil der Oberbürgermeister und seine Leute entmachtet sind. Die Bezirksregierung in Düsseldorf entscheidet längst alle wichtigen Fragen unserer Stadt...“⁶. Der Essener Personalratsvorsitzende Kai-Uwe Gaida findet sich mit dieser Situation nicht ab. Er trägt seine Anliegen nun direkt bei der Bezirksregierung und der Landesregierung vor.

Die Ursachen der Finanznot

Die kommunale Unterfinanzierung ist nicht erst seit der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise zu beklagen. Sie ist chronisch und damit strukturell bedingt. So wurden unter Rot-Grün Ende der 90er Jahre die direkten Unternehmenssteuern fast halbiert, die Vermögensteuer abgeschafft und der Spitzensatz der Einkommenssteuer gesenkt. 51 Milliarden Euro würden Bund, Länder und Gemeinden 2011 mehr an Steuern einnehmen, wenn noch die Steuergesetze von 1998 gelten würden.⁷

Aber auch das schwarz-gelbe „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ von 2010 belastet die öffentlichen Haushalte. Würde man die Entlastungen für Unternehmen, die Umsatzsteuervergünstigung für Hotelbetriebe sowie die Erbschaftssteuervergünstigungen zurücknehmen, brächte das allein dem Land NRW knapp 300 Mio. Euro mehr, den Kommunen in NRW ca. 250 Mio.⁷ Allerdings wären unvorstellbare 40 Mrd. Euro allein in NRW für die Wiederherstellung dauerhaft tragfähiger Gemeindefinanzen (Haushaltsausgleich und Abbau der Liquiditätskredite) bis zum Jahr 2020 nötig.⁸

Selbst bei guter Konjunktur muss man Vorsatz bei der Zerstörung der kommunalen Handlungsfähigkeit unterstellen, wenn weitere Steuersenkungen für Anfang 2013 anvisiert werden. Die Bevölkerung ist hier weiter als Schwarz-gelb. Eine Forsa-Umfrage vom Dezember 2010 belegt, dass 77 Prozent der Befragten keine Steuersenkung, sondern eine Stärkung der Kommunal Finanzen wollen.

Was ist also zu tun, damit Städte wieder regiert werden und die Weichen auf Zukunft gestellt werden können für Beschäftigung, Integration, Chancengerechtigkeit und Armutsbekämpfung?

Wie lässt sich die chronische kommunale Unterfinanzierung dauerhaft heilen?

- Einnahmehasis stärken

a) Steuereinnahmen erhöhen. Dazu müssen Steuervergünstigungen aus dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz gestrichen, der Spitzensteuersatz für hohe Einkommen angehoben und Erbschafts-, Körperschafts- und Grunderwerbssteuer erhöht werden. Daneben muss die Vermögensteuer wiederbelebt und eine Finanztransaktionssteuer eingeführt werden. Die Gewerbesteuer lässt sich zu einer Gemeindefinanzsteuer ausbauen, bei der auch Selbstständige wie Anwälte oder Wirtschaftsprüfer mit einbezogen werden.

b) Gute Arbeit schaffen. Werden Leiharbeit und Minijobs zurückgedrängt sowie Mindestlöhne eingeführt, erhöht das sowohl Beitrags- als auch Steuereinnahmen. Die Kosten für Sozialtransfers würden sinken. Zudem sorgen gute Arbeitsplätze für eine Stärkung der kommunalen Struktur und damit der Lebensverhältnisse insgesamt.

c) Verstetigung der Investitionsprogramme. Sie konnten in der Wirtschafts- und Finanzkrise belegbar die Investitionsrückstände mildern (s.o.). Von Investitionen profitieren viele: die örtlichen Betriebe über die Aufträge, die BürgerInnen, die eine Chance auf Arbeit erhalten und eine bessere Infrastruktur vorfinden, die kommunalen Kassen über höhere Steuererträge und geringere Sozialausgaben. Diese Programme könnten für die Energiewende direkt in den Regionen genutzt werden. Energetische Gebäudesanierung und dezentrale Stadtwerke, die BürgerInnen bezahlbare Energie aus regenerativen Quellen und Ansprechpartner vor Ort anbieten.

- **Einnahmeausfälle verhindern**

a) Schuldenbremse stoppen. Die Schuldenbremse wird die Bundesländer in den fiskalischen Würgegriff nehmen; der Konsolidierungsdruck dürfte an die Kommunen weitergegeben werden.

b) Weitere Privatisierungen und Öffentlich private Partnerschaften (ÖPP) verhindern. Kein leichtes Unterfangen, zumal das Finanzministerium in 2012 die Erlöse aus Privatisierungen verdoppeln will auf 5,1 Mrd. Euro gegenüber 2,6 Mrd. in 2011. Im aktuellen Haushaltsentwurf 2010 bis 2014 des Bundes heißt es dazu: „Bei der Modernisierung des Staatswesens spielen *auf allen Ebenen zunehmend* Öffentlich Private Partnerschaften eine Rolle.“⁹ Dabei erklärten die PräsidentInnen der deutschen Rechnungshöfe bereits 2006 in ihrer gemeinsamen Erklärung: „PPP-Projekte: Rechnungshöfe warnen vor langfristigen Risiken“, dass PPP mittel- und langfristig ein gefährlicher Weg sei, weil die Finanzierungslast in die Zukunft verschoben werde.¹⁰ Deshalb sollte nach eingehender Prüfung verstärkt auf die Rekommunalisierung öffentlicher Unternehmen gesetzt werden, um dauerhaft Einnahmen für die Kommune zu generieren. Rekommunalisierungen dürfen aber nicht zu einer „Kopfsteuer“ führen, wenn Kommunen den Einfluss auf die ehemals privatisierten Betriebe nutzen, um selbst hohe Gebühren bei den BürgerInnen einstreichen zu können.

BürgerInnen beteiligen!

Weil die BürgerInnen Leidtragende der kommunalen Finanznot sind, wollen sie verstärkt nachvollziehen und mitbestimmen, was in ihrem Lebensumfeld geschieht. Nicht zufällig gibt es bundesweit mehr und mehr Bürger- und Volksbegehren, die Privatisierungen von Teilen der öffentlichen Daseinsvorsorge verhindern wollen (Berlin, Hamburg, Stuttgart, Rottal-Inn, Quedlinburg etc.). Auch der Präsident des Deutschen Städtetags und Oberbürgermeister von München, Christian Ude, hat das erkannt und forderte auf dem Städtetag im Mai 2011, die kommunale Demokratie durch verbesserte Bürgerbeteiligung zu stärken, ohne die politischen Gremien zu schwächen. Bei den Instrumenten des Bürgerbegehrens, Bürgerentscheids und des Volksentscheids dürfe es keine unüberwindbaren Hürden geben, forderte Ude. „Wenn wir Kommunalpolitiker unsere Legitimation auch bei verheerend niedriger Wahlbeteiligung nicht in Zweifel ziehen, dürfen wir bei Einzelentscheidungen der Bürgerschaft keine höheren Prozentsätze verlangen, als sie uns selber als Legitimationsbasis zur Verfügung stehen.“ Gleichzeitig dürfe die stärkere Bürgerbeteiligung nicht zur Lähmung der gewählten Mandatsträger und politischen Gremien führen.

Der Sozialpsychologe Harald Welzer argumentiert, dass die Probleme wirtschaftlicher und klimatischer Veränderungen immer deutlicher vor Ort sichtbar würden. Es gäbe einen Prozess der Regionalisierung, weshalb auch eine Transformation vor Ort nötig sei. Deshalb müsse das soziale Potential aller BürgerInnen gehoben werden.¹¹ Das wäre auch – unter Zuhilfenahme der oben beschriebenen Instrumente wie Bürger- und Volksentscheid, Rekommunalisierung, aber auch klug durchgeführter Bürgerhaushalte – wieder ein Weg zu mehr Demokratie und Lebensqualität sowie gleichwertigen Lebensverhältnissen.

Fußnoten

1 Beratungsgesellschaft „Ernst & Young“, „Kommunen in der Finanzkrise: Status Quo und Handlungsoptionen 2011“, Ergebnisse einer Befragung von 300 dt. Kommunen, Februar 2011

2 KfW-Research, Akzente Nr. 40: „Konjunkturpakete unterstützen kommunale Investitionen wirksam“, März 2011

3 „Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht“ Ergebnisse des gemeinsamen Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Hannover 2010

4 „Renaissance der Kommunalwirtschaft - Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen“, Hypo Vereinsbank in Kooperation mit der Uni Leipzig und dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge, Juli 2011

5 Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes NRW

6 „Kommunales Schattenboxen“ in: Magazin Mitbestimmung, 09/2010, Hans-Böckler-Stiftung

7 „Auswirkungen der bundespolitischen Vorstellungen auf NRW und seine Kommunen“, Referat auf dem ver.di-NRW-Workshop „Rettet unsere Städte und Gemeinden in NRW“, 13. Juli 2011, von Kai Eicker-Wolf (DGB-Bezirk Hessen-Thüringen) und Dr. Achim Truger (IMK in der Hans-Böckler-Stiftung)

8 Junckernheinrich und andere, TU Kaiserslautern, Uni Leipzig und Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik Bottrop (März 2011): Gutachten „Haushaltsausgleich und Schuldenabbau - Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen“ im Auftrag des nordrhein-westfälischen Innen- und Finanzministeriums <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/aktionsplan-kommunalfinanzen/staerkungspakt-stadtfinanzen.html?key=135-153>

9 Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014 - Unterrichtung durch die Bundesregierung, der Öffentlichkeit am 6.7. 2011 vorgestellt.

10 Pressemitteilung vom 05.05. 2006: „PPP-Projekte: Rechnungshöfe warnen vor langfristigen Risiken“, Homepage des Obersten Bayerischen Rechnungshofs, Internetzugriff

vom 27.7. 2011 <http://www.orh.bayern.de/archiv/pressemitteilungen/256-05052006-ppp-projekte-rechnungshwarnen-vor-langfristigen-risiken.html>

11 Video-Interview mit Prof. Welzer vom Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) auf der Internetseite des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Internetzugriff vom 26.7. 2011 <http://www.dstgb.de/dstgb/Kommunalreport/%22Kommunen%20von%20zentraler%20Bedeutung%20f%C3%BCr%20Ver%C3%A4nderungsprozesse%22/>