



## Kommunale Finanzlage stark verschlechtert

- 2009 gehen die kommunalen Einnahmen deutlich zurück, und zwar um 2,49 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr. Gewerbe- und Einkommenssteuererlöse sinken um ca. 16 %.
- Der Finanzierungssaldo deutscher Kommunen weist 2009 ein Minus von 2,9 Mrd. € auf. 2010 ist von einer weiteren, erheblichen Verschlechterung auszugehen.
- Personalabbau ist kein effektives Instrument zur Kostensenkung.
- Vergeblichkeitsfalle bei der Haushaltskonsolidierung?
- Die kommunalen Investitionsausgaben reichen nicht für den Substanzerhalt der Infrastruktur. Sie können auch die mit dem Konjunkturpaket II beabsichtigten Wachstumssteigerungen nicht auslösen.

### Die Einnahmeseite

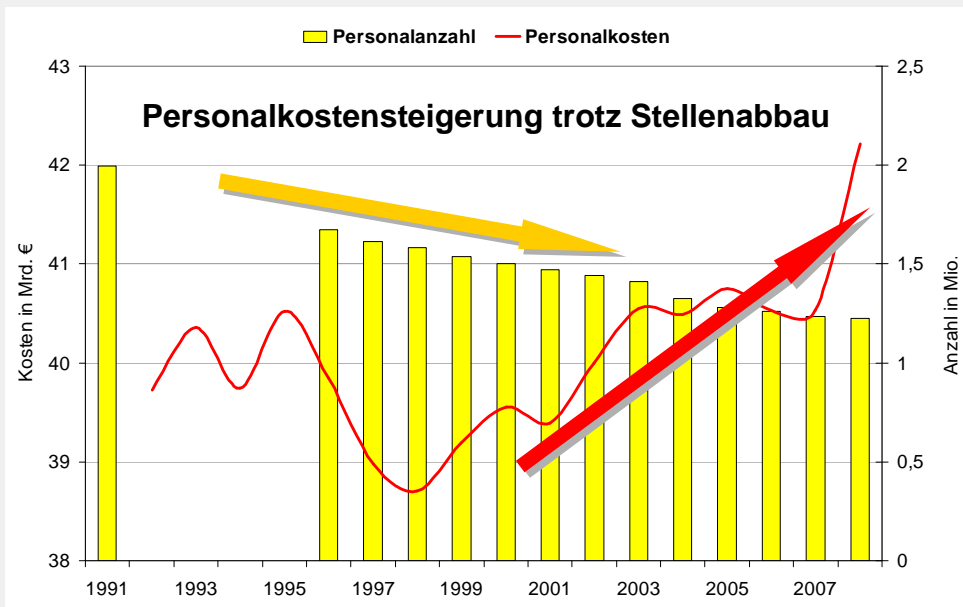
Nach einer langen Phase der Stagnation (1992-2004) stiegen die Einnahmen der Kommunen im Zeitraum von 2005-2008. Dieser kurze Aufstiegtrend endet 2009 jäh: Es kommt zu einem deutlichen Einbruch der kommunalen Einnahmen. Ende 2009 liegen sie bei geschätzten 172,41 Mrd. €, dies entspricht einem Rückgang von 2,49 Mrd. gegenüber dem Vorjahr. Der Grund dafür sind stark zurückgehende Erlöse aus der Gewerbe- und Einkommenssteuer. Diese sinken gegenüber dem Vorjahr um etwa 16 %.

Für den Rückgang der Steuereinnahmen sind konjunkturelle Schwankungen ausschlaggebend, welche die Kommunen weder beeinflussen noch frühzeitig antizipieren konnten. Jedoch führen auch die seit November 2008 beschlossenen Steuerrechtsänderungen zu Mindereinnahmen. Deren Größenordnung ist auf 2,7 Mrd. € zu taxieren.

### Die Ausgabenseite

Seit 1999 sind die Gesamtausgaben der Kommunen stetig gewachsen. Im Jahr 2009 betragen sie 175,29 Mrd. €, das ist ein Anstieg von 7,99 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr. Personalausgaben (43,96 Mrd. €) bilden weiterhin den größten Ausgabeposten. An zweiter Stelle folgt schon der Posten Soziale Leistungen mit 40 Mrd. €, bzw. 22,8 % aller Ausgaben. Der Anteil dieser Leistungen an den kommunalen Gesamtausgaben ist im Zeitverlauf dramatisch gestiegen: In den 1960er Jahren wandten die Kommunen noch weniger als 10% ihrer Gesamtausgaben dafür auf, in den 1980er Jahren waren es 15 % (Pohl 2008: 258). Die relative Zunahme bei diesem Ausgabeposten geht zulasten der Ausgaben für kommunale Investitionen (siehe „Zukünftige Probleme“).

Die deutschen Kommunen haben in den letzten fast zwei Jahrzehnten einen kontinuierlichen und deutlichen Abbau ihres Personalbestandes umgesetzt (2008: insgesamt 1,722 Mio. Beschäftigte; 1991: 1,996 Mio.) (Statistisches Bundesamt 2009: 27, 78). Die mit diesem Personalabbau beabsichtigten Spareffekte sind jedoch ausgeblieben. Die folgende Grafik zeigt, dass nicht nachhaltig konsolidiert werden konnte, sondern die Ausgaben nur zeitweise gesenkt wurden.



Das zentrale ausgabenseitige Problem der Kommunen besteht in einem ausgeprägten Steuerungsdefizit: 75-85 % der kommunalen Aufgaben zählen zu den von Bund und Ländern auferlegten Pflichtaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten. Diese wiederum verursachen etwa 95 % aller kommunalen Ausgaben (Frey/Brake 2005), insbesondere im Sozialen Bereich. Weil die Kommunen über den Großteil ihrer Aufgaben / Ausgaben nicht selbständig entscheiden können, sehen sich viele bei ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung in einer Vergeblichkeitsfalle.

## Der Finanzierungssaldo

Stagnierende Einnahmen und steigende Ausgaben haben dazu geführt, dass die kommunale Finanzsituation im letzten Jahrzehnt überwiegend durch negative Finanzierungssaldi gekennzeichnet war. Auch im Jahr 2009 besteht eine Lücke, und zwar in Höhe von 2,88 Mrd. €. Für 2010 werden durch die Zunahme der Arbeitslosigkeit sogar Finanzierungsdefizite im zweistelligen Milliardenbereich erwartet.

## Zukünftige Probleme

Aufgrund ihrer schwierigen finanziellen Lage haben die Kommunen ihre (Verwaltungs-)Haushalte zunehmend schuldenfinanziert (aufgenommene Kassenkredite 2008: 29,8 Mrd. €). Über kurz oder lang werden die daraus resultierenden Zins- und Tilgungslasten die Handlungsspielräume der

Kommunen weiter einschränken. Ohne Erfolge beim Schuldenabbau und bei der der Haushaltskonsolidierung - und woher sollen solche Erfolge kommen? - werden die Kommunen zukünftig weitergehende Steuerungsdefizite hinnehmen müssen.

Ein zweites Problem ist bei der öffentlichen Infrastruktur zu erwarten. Die Kommunen tragen zu rund zwei Dritteln die öffentlichen Investitionen in Deutschland. Im Zeitraum 1992-2005 war das kommunale Investitionsvolumen rückläufig, 2006-2009 gab es leichte Anstiege. 2009 werden 23,8 Mrd. € investiert. Dieser Betrag liegt immer noch deutlich unterhalb der Ausgaben aus den 1990er Jahren. Eine Prognos-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Kommunen jährlich 28 Mrd. € investieren müssten, um den Bestand ihrer Infrastruktur zu sichern und zu modernisieren (Deutscher Städtetag). Das Deutsche Institut für Urbanistik taxiert den Bedarf sogar auf etwa 47 Mrd. € jährlich. Trotz unterschiedlicher Berechnungen besteht Konsens in der Einschätzung, dass eine Investitionslücke besteht: „In Sachen Infrastruktur leben wir [...] von der Substanz, und das heißt auf Kosten künftiger Generationen“ (Pohl 2009: 39).

Das Konjunkturpaket II wird dieses Problem nicht lösen. Es kann 2009 nicht einmal die kommunalen Einnahmeausfälle gegenüber dem Vorjahr kompensieren. Daher ist auch nicht zu erwarten, dass die beabsichtigten positiven Konjunkturreffekte durch die Kommunen in vollem Maße realisiert werden können.<sup>[1]</sup> In diesem Zusammenhang muss zudem bedacht werden, dass viele Kommunen Investitionen, die sie in Folgejahren ohnehin realisieren wollten, aufgrund der Konjunkturpakete schlicht vorgezogen haben. Es steht zu daher befürchten, dass sich die kritische Lage der Infrastruktur nach 2011<sup>[2]</sup> sogar noch deutlich verschärfen wird.

### Literatur / Weiterführende Informationen

- Deutscher Städtetag, 2009, „Gemeindefinanzbericht 2009“, Berlin.
- Statistisches Bundesamt, 2009, „Personal des Öffentlichen Dienstes“, Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- DIW 2009, „Richtig investieren II. Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunkturpaketen“, Studie im Auftrag der Initiative neue soziale Marktwirtschaft, Berlin.
- Frey, Rainer/Brake, Christoph, 2005, „Von A wie Abfallbeseitigung bis Z wie Zoo. Kommunen erfüllen eine fast endlose Anzahl von Aufgaben“, in: Das Parlament, Heft 01-02, Jg. 2005.
- Pohl, Wolfgang, 2008, „Haushalt und Finanzen“, in: Stadt, Land, grün, hg. Von Herrmann, Rita A., Munier, Gerald, Bielefeld.
- Pohl, Wolfgang, 2009, „Kommunalfinanzen: Berg- und Talfahrt“, in: Alternative Kommunalpolitik, Heft 1, Jg. 2009, S. 257-247.

**Ihre Ansprechpartner:**  
**Andreas Wiebe und Dr. Markus König**  
**Tel.: 06 21 / 59 59 5-00**

<sup>[1]</sup> Dies gilt nicht nur kurz- sondern auch langfristig: Der überwiegende Teil der Investitionen (ca. 70 %) ist in die Bestandserhaltung geflossen (DIW 2009: 51). Es sind also relativ wenige Zukunftsinvestition verwirklicht worden, die das ökonomische Wachstumspotential erhöhen.

<sup>[2]</sup> Bedingung für die kommunalen Gelder aus dem Konjunkturpaket ist, dass sie für Projekt genutzt werden, die bis 2011 abgeschlossen sind.