



Univ.-Prof. Dr.-Ing.  
Klaus J. Beckmann

Mit der Krise der Finanzmärkte und der daraus erwachsenen Weltwirtschaftskrise haben sich die Rahmenbedingungen für die Aufgabenerfüllung der Städte und Gemeinden deutlich verändert. Bedeutet dies in der Folge eine Krise der Städte und deren Entwicklung? Die Berichte und Diskussionen um den jüngsten „Bericht der Wirtschaftsweisen“, den Gemeindefinanzbericht 2009 des Deutschen Städtetages und auch die aktuellste Steuerschätzung machen eine dramatische Betroffenheit der Städte und Gemeinden deutlich.

### **Gemeinden, Sparkassen und Bankenkrise**

Mit dem Platzen der nordamerikanischen „Immobilienblase“ sind nicht nur US-amerikanische Banken ins Trudeln und in die Insolvenz geraten, sondern auch deutsche und internationale Banken. In das augenscheinlich kurzfristig höchst ertragreiche Geschäft, unter anderem mit aus Krediten abgeleiteten handelbaren Zertifikaten, sind nicht nur große deutsche Immobilien- und Geschäftsbanken, sondern auch die Landesbanken „eingestiegen“. In vergleichsweise geringem Umfang betroffen waren Sparkassen und regionale Banken. Aber insbesondere die Sparkassen waren im Zusammenspiel mit den Ländern, letztlich auch dem Bund als Träger der Landesbanken, zu ersten Rettungsschritten der Landesbanken gefordert. Dies hat die Städte und Kreise als Träger der Sparkassen indirekt beeinflusst, indem „ihre Institute“ Beiträge zur Verlustabdeckung der Landesbanken leisten mussten. Und dies schränkt naturgemäß Betriebsergebnisse wie auch die Substanz der Sparkassen ein. Bisher stellen die Sparkassen und Landesbanken zusammen fast 60 Prozent der Kreditmittel für kommunale Investitionen bereit. Ob diese besondere Rolle bestehen bleiben kann, ist vor diesem Hintergrund fraglich. Hinzu kommt bei den Sparkassen die Einschränkung der Spielräume für lokales und regionales Engagement im Bereich öffentlicher Aufgaben, für Sponsoring und vor allem die Zurückhaltung bei der Kreditvergabe an die lokale/regionale Wirtschaft der Klein- und Mittelunternehmen. Dies wurde bisher kaum diskutiert. Es verstärkt vor allem in solchen Städten die Probleme, die bereits unter den negativen Folgen der Wirtschaftskrise leiden.

### **Gemeinden als Betroffene der Weltwirtschaftskrise**

In den Jahren 2006 bis 2008 war ein deutlicher Silberstreif am Horizont der Einnah-

meentwicklung der Städte und Gemeinden zu beobachten, insbesondere resultierend aus den gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen und aufgrund der stabilisierten oder sogar teilweise sinkenden Sozialausgaben wie Hartz IV. Schon 2009 waren die Städte und Gemeinden vor allem durch die sinkenden Gewerbesteuereinnahmen unmittelbar und hart von den Folgen der Weltwirtschaftskrise betroffen. Das Sinken des Welthandels um mehr als 15 Prozent im Jahr 2008/2009, des Bruttoinlandsprodukts um mehr als sechs Prozent im Jahr 2009 ist verbunden mit der Insolvenz von Firmen, mit Verstärkungseffekten für strukturell bedingte und „selbst gemachte“ Schwächen (z.B. Kaufhauskonzerne, Automobil- und Zulieferindustrie), mit Folgewirkungen für den Arbeitsmarkt. Die dramatischen Einbrüche vor allem bei der exportintensiven Industrie sind die direkte Folge der „Globalisierung“ – gerade in Städten, die aufgrund ihrer starken und auch differenzierten gewerblich-industriellen Basis lange „relativ“ verschont geblieben waren (z.B. Stuttgart, München, Augsburg).

### **„Doppelte Zange“ für die Städte**

Neben dem dramatischen Einbruch der Gewerbesteuer geraten die Städte und Gemeinden durch die im Rahmen der Föderalismusreform beschlossene Schuldenbremse und die – nach Ablauf der Phase des Kurzarbeitergeldes – zu erwartenden Steigerungen der Sozialausgaben mit wachsender Arbeitslosigkeit unter Druck. Auf der einen Seite steigen die Anforderungen an die kommunal erbrachten bzw. unterstützten Leistungen im Rahmen der sozialen Daseinsvorsorge (Jugendhilfe, Kindergärten, Schulen, Altenhilfe, Integrationsleistungen). Auf der anderen Seite fehlen den Gemeinden – insbesondere den Haushaltssicherungsgemeinden in Ost und West, deren Zahl erheblich wachsen wird – die Mittel zur kommunalen Anteilfinanzierung in den für die Stadtentwicklung zentralen Aufgabenfeldern. Dies betrifft etwa den Stadtbau, die Stadterneuerung, den städtebaulichen Denkmalschutz oder den Ausbau von Verkehrsnetzen (öffentlicher Personennahverkehr, Straßen usw. nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz). Der 2006/2007 vom Difu gezeigte Optimismus hinsichtlich der haushaltswirtschaftlichen Chancen zum Abbau des Nachholbedarfs von ca. 70 Mrd. Euro für Erhalt, Erneuerung und Aus-/Neubau kommunaler Infrastrukturen ist vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen kaum mehr gerechtfertigt.

Auch die Potenziale neuer Handlungsansätze wie etwa „Strategisches Investitionsmanagement“ und „Projektbezogene Public-Private-Partnerships“ – soweit sie einer kritischen Betrachtung standhalten – sind zwar prinzipiell weiterhin vorhanden. Die Ausschöpfung der Potenziale, die innovative und erfolgversprechende Umsetzung entsprechender Vorhaben ist aber aufgrund der beschränkten Finanzspielräume der Städte und der Situation auf den Finanzmärkten gefährdet und eher unwahrscheinlich.

### Wachsende Disparitäten

Diese Entwicklungstendenzen bedeuten in zwei für das deutsche Gemeinwesen zentralen Bereichen die Gefahr eines dramatischen Anstiegs von Disparitäten:

- wachsende räumliche Disparitäten zwischen den (noch) prosperierenden, den stagnierenden und den vom demografischen und wirtschaftlichen Rückgang geprägten „Schrumpungsregionen“,
- Verschärfung der sozialen Disparitäten zwischen verschiedenen sozialen und ethnischen Gruppen, zum Teil aber auch Altersgruppen.

Das Prinzip der Solidargemeinschaft ist zunehmend ebenso gefährdet wie das Grundprinzip der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in verschiedenen Teilräumen Deutschlands – auch bei eher zurückhaltender Auslegung der Ausgleichsanforderungen.

### Was ist zu tun?

Die Konjunkturprogramme – insbesondere das Konjunkturprogramm II – bieten Möglichkeiten für einige Infrastrukturbereiche, um den Nachholbedarf der Infrastrukturerneuerung bzw. des Infrastrukturausbaus abzudecken (Bildung/Schulen, Kinder- und Altersbetreuung, Sport, Verwaltungsgebäude usw.). Allerdings decken die 10,3 Mrd. Euro, die den Kommunen zugutekommen, nur einen kleinen Teil des Nachholbedarfs von insgesamt 70 Mrd. Euro ab. Auch war der verfassungsrechtlich begründete Ausschluss (Artikel 104 b Grundgesetz) von Anlagen des Verkehrs (Straßen, Stadtbahnen, Straßenbahnen, U-Bahnen) und der sonstigen technischen Infrastrukturen (Entwässerung, Wasserversorgung usw.) für Städte und Gemeinden weder problem- noch bedarfsgerecht.

Vor dem Hintergrund der – möglicherweise wieder dramatisch – aufgehenden Schere von kommunalen Aufgaben in den Bereichen Stadtentwicklung, Daseinsvorsorge, Sicherung von (Innen-)Stadtqualitäten, Verkehr, Ver- und Entsorgung auf der einen Seite und den finanziellen Engpässen auf

der anderen Seite, bedarf es eines gesamtpolitischen Vorgehens über alle föderalen Ebenen, unter Einbindung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Ein Pakt für die Städte ist gefordert. Dazu ist ein gemeinsames Problemverständnis von Bund, Ländern, Städten, Gemeinden und Kreisen gefragt.

Menschen leben und arbeiten in den Städten, versorgen sich, kommunizieren, werden ausgebildet in den Städten und ihrem Umland. Die Wirtschaft nutzt die Ausstattung und Führungsvorteile der Metropolen, der Städte und ihres jeweiligen Umlandes. In Städten erwächst ein wesentlicher Teil gesellschaftlicher, sozialer, ökonomischer, technologischer und organisatorischer Wertschöpfung, Innovationen und gesellschaftlichen Engagements, sie sind Kerne der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft. Städte und Regionen bieten Heimat. Sie ermöglichen Identifikation. In Städten werden wesentliche Teile der gesamtgesellschaftlichen Zukunftsaufgaben gelöst: demografischer Wandel, Migration und soziale, altersstrukturelle und ethnische Integration, Klimaschutz und Klimafolgenbewältigung, Bildung, Forschung, Entwicklung, Kultur.

Die notwendigen sozialen, kulturellen, gesundheitlichen und technischen Infrastrukturen sind in Städten vorhanden, bedürfen allerdings zum Teil eines bedarfsgerechten Ausbaus und einer Weiterführung der Erneuerung. Die städtischen Qualitäten sind vorhanden, benötigen aber Sorgfalt bei Pflege, Erhaltung und Weiterentwicklung.

Ein „kommunaler Gipfel“ bei der Kanzlerin könnte ein Anstoß sein, um Leitrichtungen zu klären, Handlungskonzepte zu entwickeln sowie Vorgehensweisen und Partnerschaften zu verabreden. Es ist Zeit für einen „kommunalen Aufbruch“, vor allem auch für ein klares Signal der Bundesregierung. Die in den Städten eingesetzten Mittel werden sich mittel- und langfristig refinanzieren. Durch wieder attraktivere Lebens- und Wirtschaftsstandorte, durch den effizienten Umgang mit den knappen Ressourcen Energie und Fläche könnten die Steuereinnahmen steigen und die Ausgaben sinken.

Zur Lösung dieser zukunftsbezogenen Aufgaben gibt es aber auch erheblichen Forschungsbedarf. Dies gilt beispielsweise für die Sicherung des Konnexitätsprinzips, für die Co-Finanzierung der Haushaltssicherungskommunen, für eine frühzeitige Gesetzesfolgenabschätzung oder für die kommunale Infrastrukturfinanzierung.

### Tipps zum Weiterlesen

- Michael Reidenbach, Tilman Bracher, Busso Grabow, Stefan Schneider und Antje Seidel-Schulze. Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Edition Difu. Bd. 4. 2008.
- Busso Grabow und Stefan Schneider. KfW-Kommunalebefragung 2009 (hrsg. von der KfW-Bankengruppe in der Reihe KfW-Research), voraussichtlicher Erscheinungstermin: Ende Januar 2010.

Univ.-Prof.  
Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann  
Telefon: 030/39001-214  
E-Mail: kj.beckmann@difu.de