

Kommunale Finanzierung – Alle Potenziale nutzen



Dipl.-Kfm. (FH) Stefan Schneider

Abhängigkeit von einer funktionierenden Infrastruktur

Nicht erst seit dem letzten Winter ist die Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der dafür notwendigen Infrastruktur ein brandaktuelles Thema. Die überstandene Frostperiode entsprach in ihrem Ausmaß einem für Deutschland ganz normalen Winter. Es wurde jedoch einmal mehr deutlich, wie abhängig wir von einer funktionierenden Infrastruktur sind und wie schnell diese mittlerweile an ihre Grenzen stößt. So betrafen die in den Wintermonaten durch die Medien gehenden Meldungen über Verspätungen bei der Bahn aufgrund vereister Weichen, Behinderungen im Flugverkehr, Einschränkungen bei der Berliner S-Bahn sowie nicht zuletzt Probleme mit der frostbedingten Zunahme von Schlaglöchern allesamt den Verkehr und damit unsere Mobilität. Aber auch in anderen Bereichen führen unzureichende Investitionen in den Erhalt und notwendigen Ausbau der Infrastruktur zu großen Problemen. Das betrifft stark belastete Stromnetze, die vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung erneuerbarer Energien vor einem Kollaps stehen genauso, wie die Bereitstellung von Einrichtungen zur Kinderbetreuung oder die Gewährleistung der medizinischen Versorgung im ländlichen Raum mit Blick auf den demografischen Wandel.

Kommunen in besonderer Verantwortung

Die Kommunen stehen in diesem Zusammenhang in einer besonderen Verantwortung. Zum einen sind sie für einen großen Teil der öffentlichen Infrastruktur direkt verantwortlich. Zum anderen werden Sie von der Bevölkerung als erster Ansprechpartner bei festgestellten Defiziten wahrgenommen.

In der Debatte über die kommunale Infrastruktur dominieren aktuell die Herausforderungen in den Themenfeldern demografischer Wandel, Klima-, Umweltschutz und Verkehr sowie Bildungs- und Informationsinfrastruktur. Wie die Ergebnisse des vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag der KfW-Bankengruppe durchgeführten KfW-Kommunalpanels 2010 zeigen, setzen die Kommunen innerhalb dieser „großen Themenfelder“ ganz spezifische Investitionsakzente. Von besonderer Bedeutung sind demnach Kinderbetreuung und Schulen, die energetische Sanie-

rung öffentlicher Gebäude, die Bereitstellung einer Breitband-Kommunikationsinfrastruktur sowie die klimaverträgliche Energieerzeugung und -versorgung.

Die Schwerpunkte der von den Städten und Gemeinden für 2011 geplanten Investitionen, hochgerechnet etwa 31,1 Mrd. Euro, liegen in der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur sowie im Bereich Kinderbetreuung/Schulen. Allein auf diese beiden Infrastrukturbereiche entfallen über 40 Prozent des gesamten Investitionsvolumens.

Abbau des Investitionsrückstandes gelingt den Kommunen nicht allein

Den Planungen steht ein Investitionsrückstand gegenüber, der nach Einschätzung der Städte und Gemeinden 2010 etwa 75 Mrd. Euro beträgt. Bereiche mit dem größten Investitionsvolumen sind auch gleichzeitig jene mit dem höchsten Investitionsrückstand. Mit Blick auf die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur konstatieren 71 Prozent der befragten Städte und Gemeinden einen erheblichen Investitionsstau, der eher noch zunehmen wird. Auch in den Bereichen Kinderbetreuung/Schulen (einschließlich Erwachsenenbildung), Wasserver- und -entsorgung sowie bei Verwaltungsgebäuden, wird der Investitionsrückstand noch hoch eingeschätzt.

Die Realisierung der geplanten Investitionen und damit der wenigstens teilweise Abbau des Investitionsrückstands kann von den Kommunen nur unter Inkaufnahme weiter wachsender Verschuldung umgesetzt werden. Der Anteil der über Kredite finanzierten Investitionen wächst. Viele Kommunen sehen in ihrer Aufnahme die einzige Möglichkeit, um in der schlechter werdenden finanziellen Lage notwendige Investitionen zu tätigen. Dass inzwischen sogar Kassenkredite in erheblichem Umfang zur Investitionsfinanzierung genutzt werden, kennzeichnet die schwierige Lage.

Daher ist die Neuausrichtung der Kommunalfinanzen wichtiger denn je. Bund und Länder müssen dabei ebenfalls ihrer Verantwortung gerecht werden. Die strukturelle Schieflage der kommunalen Haushalte resultiert nicht zuletzt aus vom Staat übertragenen Aufgaben ohne entsprechende Finanzierungsgrundlage und explodierenden Sozialausgaben.

Kommunen können neue Finanzierungsspielräume erschließen

Die Diskussion über den Umgang mit dem Finanzierungsproblem der Kommunen folgt im Wesentlichen zwei Strängen, die inhaltlich enge Bezüge haben, in der Diskussion jedoch oft nicht im Zusammenhang betrachtet werden.

Einerseits geht es um eine generelle Neuordnung der kommunalen Aufgaben und des Gemeindefinanzierungssystems und eine stärkere Durchsetzung des Konnexitätsprinzips, um die strukturellen Defizite der kommunalen Haushalte auszugleichen – hier sind Bund und Länder in besonderem Maße gefordert. Andererseits geht es um konkrete Instrumente, mit denen sich zusätzliche Einnahmequellen erschließen lassen und mit denen die verfügbaren Mittel effizienter verteilt und effektiver eingesetzt werden können – hier sind die Kommunen selbst gefragt.

Während die berechtigte Forderung nach einer Neuordnung der Gemeindefinanzierung die aktuellen Debatten bestimmt, darf auch die Auseinandersetzung mit konkreten Instrumenten, die den Kommunen in eigener Verantwortung zur Verfügung stehen, nicht zu kurz kommen.

Im Rahmen einer Studie im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für die Neuen Länder hat das Difu u. a. eine Reihe von Ideen zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen als Finanzierungsbaustein für kommunale Infrastruktur und für die Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zusammengestellt und bewertet. Neben der Ausweitung der Einnahmen aus Beiträgen, Gebühren und anderen Entgelten wurden dabei insbesondere die Möglichkeiten einer stärker auf Freiwilligkeit basierenden Finanzierung, beispielsweise im Rahmen von Spenden, aber auch unter der Berücksichtigung von nicht-monetären Leistungen sowie bürgerschaftlichen Engagements, betrachtet und vorgeschlagen.

Weitere Finanzierungsspielräume ergeben sich der Studie zufolge aus einer effizienteren (direkte Einspareffekte im Beschaffungsprozess) und effektiveren (Vermeidung von Fehlinvestitionen) Steuerung des Mitteleinsatzes. Die einzelnen Steuerungsinstrumente bauen aufeinander auf und können ihre Effekte nur im Zusammenspiel entfalten:

- **Informationen:** Die für die effiziente und effektive Steuerung des Mitteleinsatzes notwendige Datengrundlage müssen Instrumente wie beispielsweise die Kostenrechnung sowie das Monitoring als Grundlage für die Analyse nicht-monetärer Entwicklungen liefern.

- **Analysen:** Checklisten, Modellrechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Beispiele für konkrete Instrumente, mit deren Hilfe Steuerungsentscheidungen nachvollziehbar und fundiert getroffen werden sollten.
- **Ressourcenverteilung:** Durch die dezentrale Budgetierung werden Träger der jeweiligen öffentlichen Aufgabe in die Lage versetzt, ihre Leistungen orientiert an den spezifischen Rahmenbedingungen möglichst effizient und effektiv zu erbringen.
- **Evaluierung/Feedback:** Schließlich ist die Überprüfung der Zielerreichung anhand der Ergebnisse zu prüfen. Bei Abweichungen sollten die Erkenntnisse zu Anpassungsmaßnahmen führen, so dass sich der Steuerungskreislauf zu einem kontinuierlichen Prozess schließt.

Zusätzliche finanzielle Spielräume sollten Kommunen durch organisatorische Veränderungen bei der eigenen Leistungserbringung, bei alternativen Wegen der Beschaffung, Anpassung oder Sanierung von Infrastruktureinrichtungen sowie durch neue Formen der Bereitstellung öffentlicher Angebote erlangen:

- Zusammenführung des notwendigen Know-how, der erforderlichen Kapazitäten und der entsprechenden Verantwortlichkeiten, beispielsweise im Zusammenhang mit Fundraising-Aktivitäten,
- Stärkung der Kooperation zwischen Kommunen, z. B. durch das gemeinsame Betreiben kommunaler Einrichtungen,
- intensivere Einbindung privater Partner, beispielsweise im Rahmen von Contracting mit dem Ziel, Effizienzpotenziale zu erschließen.

Diese organisatorischen Veränderungen stehen nicht losgelöst neben den beschriebenen Finanzierungsquellen und Steuerungsinstrumenten, sondern ergänzen diese Ansätze.

Konsequente Nutzung eigener Möglichkeiten ersetzt nicht Neuordnung der Gemeindefinanzierung

Die in der Studie untersuchten Ansätze sind nicht grundsätzlich neu. Durch das konsequente Ausschöpfen der mit den genannten Instrumenten verbundenen Potenziale können Kommunen jedoch ihren eigenen Beitrag zur Konsolidierung der Haushalte und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge leisten. Die bestehende Finanzierungslücke können sie dadurch nicht schließen. Diese erfordert eine umfassendere, ganzheitlich durchdachte Neuausrichtung des Gemeindefinanzierungssystems. Und hier sind vor allem Bund und Länder gefordert!

Tipps zum Weiterlesen:

- KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2010), KfW-Kommunalpanel 2010, Berlin, Bearbeiter: Busso Grabow und Stefan Schneider. <http://www.difu.de/publikationen/2010/kfw-kommunalpanel-2010.html>
- Stefan Schneider, Busso Grabow, Beate Hollbach-Grömig, Jens Libbe (2011), Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel – Das Beispiel der Neuen Bundesländer, Difu-Impulse Bd. 4/2011

Dipl.-Kfm. (FH)
Stefan Schneider
Telefon: 030/39001-261
E-Mail: schneider@difu.de