

Kommunal-Info 9/2015

4. November 2015

Inhalt

	Seite
Kommunale Finanzplanung ...	1-5
Preisrecht und überteuerte Container für Flüchtlinge ...	6-7
Kommunale Infrastruktur stärken ...	7-9

Kommunale Finanzplanung

Gemeinden, Städte und Landkreise haben nach § 80 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Als erstes Planungsjahr ist dabei das laufende Haushaltsjahr anzusetzen. Als Grundlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen. Der Finanzplan mit dem Investitionsprogramm ist bei der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung vom Gemeinderat/Kreistag mit zu beschließen. Finanzplan und Investitionsprogramm sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.

Funktionen und Grundlagen

Als 1974/75 in der alten Bundesrepublik die Finanzplanung verpflichtend als neues Instrument eingeführt wurde, sollte damit die kommunale Finanzwirtschaft rationaler und transparenter gestaltet werden und drei grundlegende Funktionen erfüllt werden, die auch weiterhin im neuen Doppik-Haushaltsrecht eine Rolle spielen:

- indem durch eine mehrjährige Vorausschau Schwerpunkte und Prioritäten im Sinne einer politisch-programmatischen Zielsetzung vorgenommen werden;
- indem Finanzbedarf und Deckungsmöglichkeiten auch in den Folgejahren in Einklang gebracht werden, um damit die Leistungsfähigkeit der Gemeinde dauerhaft zu gewährleisten und die Steuerung der gemeindlichen Aufgabenerfüllung zu sichern;
- indem zur Sicherstellung einer gesamtwirtschaftlichen Lenkung die finanziellen Planungen aller Gebietskörperschaften aufeinander abgestimmt werden.¹

Die Finanzplanung erfolgt auf der Grundlage

- einer angestrebten und erwarteten Entwicklung des Steueraufkommens (Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B),
- der vorausgesetzten Schlüsselzuweisungen, anderer allgemeiner Zuweisungen sowie einzelner zweckgebundene Zuweisungen des Landes

- und sonstiger gesamtwirtschaftlicher Daten.
- Nach § 9 Abs. 3 der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung-Doppik (SächsKomHVO-Doppik) sollen bei der Aufstellung und Fortschreibung des Finanzplans insbesondere die vom Staatsministerium des Innern bekannt gegebenen Orientierungsdaten berücksichtigt werden.

Für einen Zeitrahmen von fünf Jahren werden ausgehend von den Daten dann Vorstellungen über die erwünschte und mögliche Entwicklung des Finanzbedarfs projiziert. Die kommunale Finanzplanung ist eine haushaltswirtschaftliche Rahmenplanung, die für diesen Zeitraum die Zielvorstellung für die Aufgabenerfüllung aufzeigt und diese mit den Finanzierungsmöglichkeiten abgleicht.²

In Haushaltsplan integriert

Während im vormaligen kameralen System die Finanzplanung als Anlage dem Haushaltsplan beizufügen war, bestehend aus zwei Elementen, dem eigentlichen Finanzplan und dem Investitionsprogramm, wird jetzt in der Doppik die Finanzplanung in den Ergebnis- und in den Finanzhaushalt integriert.

Im kameralen System bot die die Finanzplanung einen guten und gerafften Überblick über die Haushaltswirtschaft der Kommune und ihre mittelfristige Entwicklung. Das werde nun im doppischen Haushaltsrecht insoweit komplizierter, weil nunmehr zwei Prognoserechnungen nebeneinander bestehen – so eine Einschätzung in der Fachliteratur.³

Auf der einen Seite steht der auf Produkte bezogene Ergebnishaushalt, auf der anderen Seite der an Zahlungsströmen orientierte Finanzhaushalt. Während die dem Ergebnishaushalt zugrunde liegende Prognose vor allem einen Ausblick auf das wirtschaftliche Ergebnis und die Entwicklung der produktbezogenen Leistungen bietet, zeichnet die Vorausschau des Finanzhaushalts neben der Investitionsplanung ein Bild der Liquiditätsentwicklung. Beide mittelfristigen Planungen sind mithin von Bedeutung für die Beurteilung der kommunalen Haushaltswirtschaft.⁴

Ausgehend von den grundlegenden rechtlichen Bestimmungen in § 80 der SächsGemO und § 9 der SächsKomHVO-Doppik sollen, wie nachfolgend dargestellt, mit der kommunalen Finanzplanung mehrere Zielstellungen verfolgt werden.

Langfristigkeit

Im Unterschied zur jährlichen Haushaltsplanung ist die Finanzplanung darauf angelegt, eine längerfristige Perspektive der Haushaltsentwicklung aufzuzeigen. Bei neuen Investitionen fallen häufig Folgekosten erst in den künftigen Jahren an. Im Einzelfall können die Bruttofolgekosten bereits nach vier oder fünf Jahren die Höhe der Investitionskosten erreichen. Das könnte z.B. eintreten, wenn eine Gemeinde mit Hilfe erheblicher Investitionszuweisungen und Zuhilfenahme weiterer Maßnahmen (Spenden, Anliegerbeiträge, Veräußerungserlöse, Kreditaufnahmen) gerade noch die einmaligen Herstellungskosten für ein Vorhaben stemmen kann, jedoch die in Zukunft die regelmäßig anfallenden Folgekosten nur noch unter äußerster Anstrengung bewältigen kann.

Die jährlich wiederkehrenden Folgekosten, die nach der Errichtung kaum noch beeinflussbar sind, greifen in die Struktur künftiger Haushalte ein. Das gilt auch bei Kreditaufnahmen, wo sich der Schuldendienst (Zins und Tilgung) erst in den folgenden Jahren auswirkt.

Deshalb schreibt § 12 Abs. 1 der SächsKomHVO-Doppik vor:

„Bei Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstrecken, sind neben dem veranschlagten Jahresbedarf die voraussichtlichen Auszahlungen für die gesamte Maßnahme anzugeben. Die in den folgenden Jahren noch erforderlichen Auszahlungen sind bei der Finanzplanung zu berücksichtigen.“

Koordinierung

Mit der Finanzplanung sollen die einzelnen kommunalen Fachplanungen in einem finanziell realisierbaren Gesamtprogramm koordiniert werden. Deshalb sind die Finanzplanung und die Aufgabenplanung ständig miteinander abzustimmen:

Dabei haben sich die Aufgabenplanungen nach den im Finanzplan ermittelten Finanzierungsmöglichkeiten zu richten,

während in der Finanzplanung der Finanzbedarf der Aufgabenplanung in den Grenzen des wirtschaftlich Vertretbaren bestimmt wird. Der Finanzplan soll aufzeigen, wann, wo, in welchem Umfang und mit welchem Aufwand an Investitionen und Folgekosten die Gemeinde eine Maßnahme in Angriff nehmen kann.

Je zeitiger die Fachplanungen einsetzen, umso mehr Lösungsvarianten stehen zur Auswahl, die dann durchaus beträchtliche Einsparungen bei den Herstellungs- und Folgekosten ergeben können. Indessen kann durch eine kluge Finanzplanung ein verfrühter Einsatz von persönlichen und sächlichen Ressourcen zur Planung von Vorhaben vermieden werden, wenn die Finanzierungsmöglichkeiten dafür in absehbarer Zeit nicht gesichert sind. So kann auch verhindert werden, dass „Schubladenpläne“ früher oder später durch technische Neuerungen überholt werden. Insgesamt erweist sich die Finanzplanung ein unverzichtbares Instrument einer geordneten und ausgewogenen Kommunalpolitik.

Die Finanzplanung „ist unentbehrlich für eine gezielte Aufgabenerfüllung in systematisch richtig räumlicher, sachlicher und zeitlicher Sicht. Diejenigen Kommunen, die gezielt die mittelfristige Finanzplanung als Steuerungsmittel für ihre gesamte Kommunalwirtschaft und für die Erfüllung ihrer Aufgaben eingesetzt haben, konnten ohne übermäßige Verschuldung eine gute Infrastrukturausstattung bieten und gleichzeitig Fehlinvestitionen vermeiden. Dagegen haben Kommunen, die planlos »Momentan- oder Modewünsche« der Bevölkerung erfüllten, häufig Schiffbruch erlitten.“⁵

Prioritätensetzung

Der Vielzahl der durch die Kommune zu erfüllenden Aufgaben stehen immer nur begrenzte finanzielle Mittel für deren Erfüllung gegenüber. Dieser ständige Konflikt zwischen Aufgabenerfüllung und beschränkten Finanzen zwingt die Kommune deshalb auch bei der mittelfristigen Finanzplanung zu einem strengen Ausleseprozess und zu Prioritätensetzungen. Das bedeutet, die Aufgaben müssen nach ihrer sachlichen, zeitlichen und räumlichen Dringlichkeit geordnet werden. Gleichzeitig sind die finanziellen Auswirkungen, insbesondere die Investitionskosten unter Berücksichtigung von Zuschüssen und Beiträgen zu beachten, aber auch vor allem die teilweise sehr hohen Folgekosten.

Durch die mittelfristige Finanzplanung sollen Gemeinderat und Verwaltung bei der Bewertung der Aufgaben frühzeitig Alternativen nach Alternativen suchen und deren Vorteile und Nachteile im Rahmen einer Gesamtschau abwägen. So können die wirtschaftlichsten Lösungen gefunden werden und gegebenenfalls Investitionskosten verringert werden.

Als Grundlage für die Finanzplanung ist nach § 80 Abs. 3 SächsGemO ein **Investitionsprogramm** aufzustellen. In diesem Investitionsprogramm sind nach § 9 Abs. 2 SächsKomHVO-Doppik die im Planungszeitraum vorgesehenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach Jahresabschnitten aufzunehmen. Da jede einzelne Investition wegen der begrenzten finanziellen Möglichkeiten eine andere verdrängen kann, darf über eine einzelne Investitionsmaßnahme nicht losgelöst von der Gesamtheit der anderen Aufgaben entschieden werden. Die Aufteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel nach einer Prioritätenliste ist deshalb eine Kernfrage der mittelfristigen Finanzplanung.

„Deshalb sollte die Verwaltungsspitze dem Gemeinderat deutlich machen, dass eine intensive Beratung vor allem des Investitionsprogramms geboten ist. Die Prioritäten müssen frühzeitig festgelegt werden. An diese Reihenfolge sollten sich dann auch alle Verantwortliche gebun-

den fühlen. Natürlich kann eine Vorausplanung in Zeiten des Wandels und der Globalisierung nicht statisch sein. Bei Veränderungen ist die Finanzplanung so früh wie möglich anzupassen.“⁶

Die Festlegung von Prioritäten hat sich stets nach den örtlichen Verhältnissen zu richten. Als allgemeine Orientierungen können jedoch gelten⁷:

- Freiwillige Aufgaben können nur dann vor die Pflichtaufgaben gesetzt werden, wenn nach Erfüllung der ersteren noch ausreichend Mittel für die Finanzierung letzterer zur Verfügung stehen.
- Bei etwa gleicher Dringlichkeit sollte Vorhaben mit geringeren Folgekosten der Vorrang gegeben werden.
- Vorhaben, bei denen künftig Folgekosten in so hohem Maße eingespart werden können, dass sie Investitionsausgaben in wenigen Jahren amortisieren, sollten bevorzugt werden (z.B. Modernisierung alter Straßenbeleuchtungsanlagen durch Umstellung auf energiesparende neue Leuchten).
- Bei gleicher Dringlichkeit sollten Erneuerungsinvestitionen vor Neu-Investitionen in Angriff genommen werden, weil bei letzteren künftig wiederkehrende Folgekosten anfallen, die normalerweise nicht über anfallende Entgelte gedeckt werden können.

Haushaltsausgleich

Wie in § 80 Abs. 6 SächsGemO vorgeschrieben, soll mit der Finanzplanung auch erreicht werden, dass durch die Kommune rechtzeitig geeignete Maßnahmen zu treffen sind, „um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Planungsjahren zu sichern.“ Deshalb soll im Finanzplan nach § 9 Abs. 4 SächsKomHVO-Doppik in den einzelnen Jahren beim Gesamtergebnis ein ausgeglichener Haushalt ausgewiesen werden.

Gegebenenfalls dürfen für Erreichung des Haushaltsausgleichs auch Rücklagen verwendet werden. Dieser Rückgriff auf in der Vergangenheit angesammelte Reserven lässt sich jedoch künftig nicht alljährlich wiederholen.

Ist im Ergebnishaushalt nach Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten einschließlich der Verwendung des Sonderergebnisses und von Überschussrücklagen des Sonderergebnisses auch im zweiten Folgejahr des Finanzplans nicht auszugleichen, ist nach § 72 Abs. 4 SächsGemO ein **Haushaltsstrukturkonzept** (früher hieß das Haushaltssicherungskonzept) aufzustellen und auszuführen, das den Haushaltsausgleich spätestens im vierten Folgejahr nachweist.

Wird dann im vierten Folgejahr der Haushaltsausgleich verfehlt, ist das Haushaltsstrukturkonzept fortzuschreiben und den neuen Gegebenheiten anzupassen. Es muss durch die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden. In diesem Fall wird der Haushaltsausgleich dauerhaft nicht erreicht. Ein Haushaltsfehlbetrag wird im Ergebnishaushalt als „schlechteste Folge“ im vierten Folgejahr mit dem Basiskapital verrechnet wird. Das bedeutet eine äußerst bedenkliche dauerhafte Substanzverzehr.⁸

Risikomanagement

Mehr als bisher dient die mittelfristige Finanzplanung im doppelten Haushaltsrecht einer risikoorientierten Betrachtungsweise der Haushaltswirtschaft. Neben den Rückstellungen in der Bilanz, die bereits eine Risikobewertung enthalten, sind weitere Risiken zu benennen.

Auch wenn nicht alle möglichen Risiken annähernd erfassbar sind, erscheint es jedoch überlegenswert, Auswirkungen verschiedener Ereignisse im Sinne einer Szenario-Analyse in der Finanzplanung darzustellen, um zu prüfen, ob die Haushaltswirtschaft der Kommune auch bei ungünstigeren Rahmenbedingungen noch ausgeglichen zu gestalten ist.

Die möglichen Risiken lassen sich grundsätzlich in drei Kategorien unterteilen.⁹

1. Externe, nicht steuerbare Risiken: z.B.
 - Unerwartete Rückgänge bei den Steuereinnahmen oder im Finanzausgleich,
 - Tarifierhöhungen jenseits der in der Finanzplanung vorgesehenen Größenordnung,
 - zusätzliche Umlagen an Verbände,
 - Belastungen durch neue von außen vorgegebene Aufgaben (z.B. Unterbringung von Flüchtlingen).
2. Externe, begrenzt steuerbare Risiken: z.B.
 - Zinsschwankungen,
 - Risiken aus öffentlichen Betrieben, Unternehmen und Beteiligungen.
3. Interne, prinzipiell steuerbare Risiken: z.B.
 - Folgekosten kommunaler Investitionen,
 - Ansprüche von Bediensteten auf Grund von Altersteilzeit,
 - Ansprüche Dritter aus Gewährleistungsverträgen u. ä.

Schwierigkeiten

Die Annahme, mit der Finanzplanung eine Vorschau auf künftige kommunale Haushalte geben zu können, haben sich in der Vergangenheit nicht in erhofftem Maße erfüllt. Es war nicht möglich, hinreichend genaue Prognosen der Einnahmen und Ausgaben abzugeben. Insbesondere die Daten der Steuerschätzungen, die ja für die Finanzplanung eine wichtige Grundlage bilden sollen, verändern sich von Jahr zu Jahr.

Entgegen ursprünglicher Annahmen konnten demzufolge die Werte der Finanzplanung auch nicht ohne weiteres als Basis für die Aufstellung des nächsten Haushalts dienen. Wenn Finanzplanung noch sinnvoll sein soll, ist es angeraten, verschiedene Szenarien zu überprüfen und die wahrscheinlichste Entwicklung in den Haushalt aufzunehmen.

Auch der Effekt der Investitionsprogramme ist ebenfalls beschränkt geblieben. Anfangs aufgestellte Investitionsprioritäten mussten im realen Leben oft geändert werden. So konnten ursprünglich vorgesehene Investitionsvorhaben z.B. auch deshalb nicht zum beabsichtigten Termin realisiert werden, weil keine Bewilligung von Landeszuschüssen vorlag oder der notwendige Grunderwerb nicht abgeschlossen war. Außerdem korrigierten auch Gemeinderäte aus irgendwelchen Gründen im Jahresverlauf einmal gesetzte Prioritäten. An diesem Sachverhalt werde sich auch im neuen Haushaltsrecht nichts ändern.¹⁰

AG

¹ Vgl. G. Schwarting, *Der kommunale Haushalt*, 4. Aufl., E. Schmidt Verlag 2010, S. 201.

² Vgl. *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften*, Erich Schmidt Verlag, Kommentar zu § 80, Rn. 22f.

³ Vgl. G. Schwarting, *Der kommunale Haushalt...*, S. 203.

⁴ Vgl. *ebenda* S. 202f.

⁵ *Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar...*, Rn. 32.

⁶ *Ebenda*, Rn. 34.

⁷ Vgl. *ebenda*, Rn. 35.

⁸ Vgl. *ebenda*, Rn. 66.

⁹ Vgl. G. Schwarting, *Der kommunale Haushalt...*, S. 209.

¹⁰ Vgl. G. Schwarting, *Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen*, 4. Aufl., E. Schmidt Verlag 2010, S. 125.

Preisrecht und überteuerte Container für Flüchtlinge

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) weist mit Blick auf die Unterbringung von Flüchtlingen in den Städten und Gemeinden darauf hin, dass auch die Beschaffung von nachhaltigen und längerfristig verwendbaren Unterkünften insbesondere in Holzbauweise geprüft werden sollte. Derartige Produkte, die vermehrt auf dem Markt angeboten werden, sollten bei anstehenden Beschaffungen mit betrachtet und auf Ihre konkrete Verwendbarkeit hin geprüft werden. Hierfür sprechen nicht zuletzt die immer häufigeren Meldungen zu überteuerten Containerpreisen bei der Flüchtlingsunterbringung. Seitens des DStGB wird daher auch auf folgende Rechtslage hingewiesen:

Das öffentliche Preisrecht stellt mit der Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (VO PR Nr. 30/53) ein hoheitliches Instrumentarium zur Verfügung, welches einen Einkauf zu Marktpreisen oder angemessenen Selbstkostenpreisen sicherstellen kann. Die VO gilt für öffentliche Aufträge des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Zu den Leistungen zählen Lieferaufträge wie auch Mietverträge. Nicht dem Anwendungsbereich unterworfen sind allerdings Bauleistungen! Die Regelung kann somit nur zur Anwendung kommen, wenn es sich im Einzelfall um die Anmietung von bestehenden Wohn- oder auch Gewerbeimmobilien sowie um die schlichte Lieferung von Fertigbaumodulen/Containern an eine Kommune handelt und der Lieferant über die Lieferung hinaus keine weiteren Baumaßnahmen (also etwa die vollständige Installation und den „Aufbau“ der Container vor Ort) durchführt. Aufbaumaßnahmen können in der Praxis auch separat an Handwerker vergeben oder durch die Kommune selbst (eigener Bauhof o.ä.) vorgenommen werden. Erforderlich ist somit immer eine genaue Prüfung des Einzelfalls. Liegt indes eine solche Sachverhaltskonstellation vor, gilt nach der VO PR Nr. 30/53 folgendes:

1. Der Einkauf von Leistungen hat vorrangig zu Marktpreisen zu erfolgen (vgl. § 1 Abs. 1 VO PR). Dabei ist der Marktpreis derjenige Preis des Anbieters, den er für seine Leistung auf dem allgemeinen Markt durchsetzen konnte („verkehrsübliche betriebssubjektiver Marktpreis“), die derjenigen, die eingekauft werden soll identisch oder mindestens vergleichbar ist. Nachgewiesen wird dieser „verkehrsübliche Marktpreis“ z.B. durch Vorlage von Rechnungen/mehreren Umsatzakten.
2. Voraussetzung ist hierfür, dass sich der Preis auf einem funktionierenden (!) Markt bilden konnte. Märkte, die aufgrund außergewöhnlicher Umstände keine wettbewerbliche Preisbildung mehr gewährleisten können, stellen in aller Regel keine funktionierenden Märkte mit einer wettbewerblichen Preisbildung mehr dar. Angesichts der begrenzten Zahl von Containeranbietern in Deutschland sowie der zur Zeit herrschenden Mangellage kann nach Auffassung des DStGB von keinem funktionierenden Markt mehr gesprochen werden. In dieser Situation kann ggf. auf § 5 der Verordnung und auf „Selbstkostenpreise“ abgestellt werden. Selbstkostenpreise kommen immer dann in Betracht, wenn ein Marktpreis nicht feststellbar ist oder eine Mangellage vorliegt oder der Wettbewerb auf der Anbieterseite beschränkt ist und hierdurch die Preisbildung nach § 4 (Marktpreis) nicht unerheblich beeinflusst wird (§ 5 Absatz 1 VO PR). Der zulässige Marktpreis oder auch der Selbstkostenpreis ist dann gemäß § 1 Absatz 3 VO PR der Höchstpreis!
3. Rechtsfolgen eines preisrechtlich unzulässigen Preises: Ist ein in einem öffentlichen Auftrag vereinbarter Preis preisrechtlich unzulässig, weil er bspw. den Höchstpreisgrundsatz verletzt (überhöhter Preis), so ist nicht der gesamte Vertrag nichtig, sondern nur die Preisvereinbarung! Der Vertrag bleibt mit dem zulässigen Preis bestehen! Folglich wird so

auch die höchstrichterliche Rechtsprechung der unzulässige Preis durch den preisrechtlich zulässigen Preis (das kann der zulässige Marktpreis oder eben der angemessene Selbstkostenpreis sein) ersetzt. Aus kommunaler Sicht kann daher bei der Beschaffung (Lieferung!) von Container der Bieter schon vorab auf die Bestimmungen des Preisrechts aufmerksam gemacht werden. Der Anbieter darf gegenüber der Kommune keinen höheren Preis verlangen als den, den er üblicherweise auf dem allgemeinen funktionierenden Markt bisher durchgesetzt hat. Als problematisch könnte sich hierbei zeigen, dass Bieter dann einen Vertragsschluss verweigern.

Relevant ist daher folgende Feststellung: Kommt gleichwohl ein Vertrag mit einer überhöhten Preisvereinbarung zustande oder liegt ein bereits abgeschlossener Liefervertrag über Container vor, kann der unzulässige Preis im Vertrag durch den „zulässigen Preis“ ersetzt werden. Der Vertrag als solcher bleibt wirksam.

4. Die Kommune kann in der Praxis die zuständig Preisprüfbehörde einschalten, um die angemessenen Selbstkosten feststellen zu lassen. Bei schon geschlossenen Verträgen mit überhöhter Preisvereinbarung kann ebenfalls die Preisbehörde eingeschaltet werden.

Trotz des nicht ganz unaufwändigen Procederes sieht sich die Hauptgeschäftsstelle des DStGB verpflichtet, auf diese Rechtslage hinzuweisen.

(Quelle: www.dstgb-vis.de/)

Die Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (VO PR Nr. 30/53) kann unter dieser Adresse abgerufen werden.

Kommunale Infrastruktur stärken

Kommunale Infrastruktur in Deutschland muss deutlich gestärkt werden. Anhaltende Investitionsschwäche bei den Kommunen – Sozialausgaben schmälern die Spielräume – Strukturschwache Regionen drohen weiter zurückzufallen – DIW-Experten empfehlen, den Soli temporär zu nutzen, um Kommunen bei den Sozialausgaben zu entlasten

Investitionen in die öffentliche Infrastruktur sind eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Wachstumspotentialen. Vor allem die kommunale Infrastruktur fährt jedoch seit Jahren auf Verschleiß. Eine Forschergruppe des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat die kommunale Investitionstätigkeit in Deutschland näher untersucht. „Trotz der öffentlichen Überschüsse investiert ein großer Teil der Kommunen zu wenig, und die Probleme werden sich für viele von ihnen noch verschärfen, wenn die Wirtschaftspolitik nicht schnell und entschieden gegensteuert. Vor allem Kommunen mit hohen Sozialausgaben investieren deutlich weniger“, bilanziert DIW-Präsident Marcel Fratzscher. Die Experten des DIW Berlin empfehlen deshalb, den Solidaritätszuschlag temporär zu nutzen, um die Kommunen bei den Sozialleistungen für Wohnen und Heizkosten zu entlasten. Damit würde der Rahmen für mehr kommunale Investitionen geschaffen.

Große Herausforderungen bei den Investitionen

In Deutschland werden über die Hälfte der Investitionen auf der kommunalen Ebene getätigt, Kommunen finanzieren Kitas, Schulen und den kommunalen Verkehr. Die Herausforderungen der Zukunft sind vielfältig angesichts des demographischen Wandels und vor dem Hintergrund der beschlossenen Energiewende. Zudem sind es die Kommunen, die den Zustrom an Flüchtlingen organisieren und verwalten. „Mit Investitionen in die Integration dieser Men-

schen gestalten die Kommunen nicht nur deren Zukunft, sondern auch die eigene“, so DIW-Präsident Fratzscher.

Negative Nettoinvestitionen seit 2003

Die Auswertungen des DIW Berlin zeigen jedoch, dass die kommunale Investitionstätigkeit seit Jahren ausgeprägt schwach ist. Die Investitionsquote hat sich gegenüber dem Jahr 1991 etwa halbiert. Seit der Jahrtausendwende reichen die kommunalen Investitionen nicht einmal mehr aus, um die bestehende Infrastruktur zu erhalten beziehungsweise zu modernisieren.

„Die Nettoinvestitionen, das heißt der Saldo aus Investitionen und Abschreibungen, sind seit dem Jahr 2003 negativ. Seither sind mehr als 46 Milliarden Euro im Bereich der Infrastruktur nicht mehr ersetzt worden“, sagt DIW-Investitionsexperte Claus Michelsen. Auch die Investitionen der kommunalen Unternehmen konnten dieses Defizit nicht ausgleichen.

Kommunale Investitionen sind auf die Länder ungleichmäßig verteilt

Bereits auf Länderebene zeigen sich deutliche regionale Unterschiede in den 13 Flächenländern. Die Länder Bayern und Baden-Württemberg haben mit 469 beziehungsweise 371 Euro pro Einwohner im Jahr 2013 die höchsten Investitionsausgaben. Demgegenüber fallen die Ausgaben für Investitionen in anderen westdeutschen Ländern und in Ostdeutschland deutlich geringer aus. Allein in Ostdeutschland müssten die Kommunen etwa 2,8 Milliarden Euro mehr investieren, um ein vergleichbares Investitionsniveau pro Einwohner wie in Bayern zu erreichen.

Ostdeutschland ist dabei ein Sonderfall. Dort sind die Investitionsausgaben mit dem Abschmelzen der Mittel aus dem Solidarpakt II seit dem Jahr 2004 rapide zurückgegangen; in Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise von 393 Euro pro Kopf im Jahr 2000 auf nur noch 148 Euro im Jahr 2013. „Je geringer die Sonderzuweisungen des Bundes ausfallen, desto stärker tritt dort die eigene geringe Steuer- und Finanzkraft zu Tage – ein Effekt, der durch den Bevölkerungsrückgang noch verstärkt wird“, so DIW-Regionalexperte Ronny Freier.

Unterschiede zwischen einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten in Ostdeutschland

Unter den zehn Kommunen mit den höchsten Investitionsausgaben in den Kernhaushalten befinden sich keine ostdeutschen Kommunen. Die höchsten Investitionen in den jeweiligen ostdeutschen Bundesländern erreichen die Landkreise Teltow-Fläming (Brandenburg, 401 Euro), Vorpommern-Rügen (Mecklenburg-Vorpommern, 308 Euro), Sächsische Schweiz – Osterzgebirge (Sachsen, 311 Euro), Wittenberg (Sachsen-Anhalt, 229 Euro), Schmalkalden-Meinungen (Thüringen, 407 Euro).

Insgesamt erreichen die ostdeutschen Kommunen aber nur selten den Bundesdurchschnitt von etwa 270 Euro pro Einwohner – lediglich 25 Prozent der Kreise und kreisfreien Städte im Osten können überdurchschnittlich investieren. Die anderen 75 Prozent liegen zum Teil abgeschlagen im unteren Bereich der Verteilung. Die Kommunen mit den jeweils niedrigsten Ausgaben für öffentliche Investitionen sind Cottbus (Brandenburg, 116 Euro), Rostock (Mecklenburg-Vorpommern, 156 Euro), Nordsachsen (Sachsen, 178 Euro), Halle (Sachsen-Anhalt, 80 Euro), Jena (Thüringen, 62 Euro).

Investitionsunterschiede erklären sich durch hohe Sozialausgaben

Die regionalen Unterschiede bei den kommunalen Investitionsausgaben in den Kernhaushalten haben sich über viele Jahre hinweg kaum verändert. In der Regel sind es strukturschwache Regionen mit geringen Steuereinnahmen und hohen Sozialausgaben, die dauerhaft weniger investieren können. „Eine entscheidende Ursache für dauerhaft geringe Investitionen liegt in

den Sozialausgaben, die den finanziellen Spielraum für Investitionen verringern“, sagt Ronny Freier. So gibt beispielsweise die kreisfreie Stadt Halle 314 Euro für Kosten der Unterbringung und Heizung und 80 Euro für Investitionen aus, während der Wartburgkreis lediglich 83 Euro für diese Sozialausgabe ausgeben muss und 402 Euro pro Einwohner investieren kann.

Mehr finanziellen Spielraum für finanzschwache Kommunen schaffen

Die finanzschwachen Kommunen geraten in eine Abwärtsspirale: Weil sie kein Geld für Investitionen haben, werden sie wirtschaftlich noch weiter abgehängt. Um diesen Teufelskreis zu durchbrechen, schlagen die DIW-Experten mehrere Maßnahmen vor. Der Bund könnte strukturschwache Kommunen unterstützen, indem er ihnen mehr Mittel für Investitionen überlässt. Lösungen bieten sich auch bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, wenn finanzschwache Länder eher in die Lage versetzt werden, ihren Kommunen die notwendigen Mittel zukommen zu lassen. „Würden die kommunalen Steuereinnahmen im Länderfinanzausgleich vollständig berücksichtigt, so wären die finanzschwachen Länder in der Lage, ihren Kommunen zusätzliche Mittel für Investitionen zur Verfügung zu stellen“, sagt DIW-Finanzexpertin Kristina van Deuverden.

Kommunale Unternehmen stärken

Einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der Investitionsschwäche kann die Stärkung kommunaler Unternehmen leisten, die schon heute in vielen Gemeinden einen wesentlichen Teil des Infrastrukturangebots abdecken. „Kommunale Unternehmen sollten mehr Aufgaben übernehmen, beispielsweise Bau von Verwaltungsgebäuden und Betreuungseinrichtungen, denn diese Unternehmensform hat sich in der Vergangenheit zumeist als erfolgreich erwiesen“, sagt DIW-Regionalökonom Martin Gornig. „Dies würde die Investitionsentscheidungen vom tagespolitischen Geschehen entkoppeln und die Kosten-Nutzen-Abwägungen transparenter machen.“

(www.diw.de/de, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Pressemitteilung vom 21.10.2015, Regionalisierte Version für Ostdeutschland)

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha