

Kommunen reagieren auf Finanznot

Gebührenerhöhungen vor allem bei Wasser, Müll und Grundsteuer

(BS/Ikm) Die Corona-Krise hat die finanzielle Schiefelage vieler Kommunen verstärkt. Die Mehrheit von ihnen will laut einer Umfrage deshalb ihre Steuern erhöhen. Teurer werden sollen zum Beispiel die Wasserversorgung und die Müllabfuhr. Auch örtliche Schwimmbäder sollen geschlossen werden.

Die Corona-Pandemie führt bei den deutschen Kommunen weiterhin zu herben Einnahmeverlust und zu einer sehr angespannten Haushaltslage. Laut einer Umfrage der Prüfungs- und Beratungsgesellschaft EY rechnen 40 Prozent der Kommunen in den alten Bundesländern mit einem Anstieg ihrer Verschuldung in den kommenden drei Jahren und nur 29 Prozent mit einer sinkenden Schuldenlast. Im Osten Deutschlands wird die Lage positiver eingeschätzt: Hier rechnen nur 14 Prozent mit steigenden und 52 Prozent mit sinkenden Schulden.

Immer mehr Kommunen erwarten Defizit

Aufgrund hoher Ausgaben und teils stark gesunkener Einnahmen steigt der Anteil der Kommunen, die das laufende Jahr voraussichtlich mit einem Haushaltsdefizit abschließen werden, erneut an: von 51 auf 55 Prozent. Zum Vergleich: Im Vor-Corona-Jahr 2019 wiesen nur 13 Prozent der Kommunen ein Haushaltsdefizit auf.

In der Umfrage unter 300 deutschen Kommunen mit mindestens 20.000 Einwohnern gaben viele Städte an, dass sie aufgrund der schwierigen Haushaltslage erneut harte Einschnitte vornehmen und unpopuläre Sparmaßnahmen einleiten

wollen. So planen 26 Prozent der Städte und Gemeinden, im laufenden und im folgenden Jahr kommunale Leistungen einzuschränken. Und 70 Prozent wollen die kommunalen Steuern und Gebühren erhöhen.

„Viele deutsche Kommunen stehen heute mit dem Rücken an der Wand – zwar haben Bund und Länder im vergangenen Jahr mit erheblichen Mitteln eine Schuldenexplosion aufzuhalten der Kommunen verhindert. Aber auch im laufenden Jahr fehlt viel Geld in den Kassen der Städte und Gemeinden“, sagt **Mattias Schneider**, Partner bei EY und Leiter des Bereichs Government & Public Sector in Deutschland.

Immer drängender stelle sich die Frage nach einer langfristigen finanziellen Perspektive für die Kommunen. „Selbst in konjunkturell sehr guten Jahren war nur ein langsamer Schuldenabbau möglich. Die aktuelle Krise zeigt, dass die finanzielle Ausstattung der deutschen Kommunen alles andere als nachhaltig ist – und dass die Schere zwischen armen und reichen Kommunen immer weiter auseinandergeht.“

Weiter steigende Schulden erwartet

Viele Städte trauen sich den Schuldenabbau aus eigener Kraft nicht zu. Mehr als jede dritte Gemeinde in Deutschland rech-

net laut Umfrage derzeit nicht damit, ihre Schulden aus eigener Kraft zurückzahlen zu können. Besonders skeptisch zeigten sich die Kämmerer von Kommunen, die derzeit ein Haushaltsdefizit ausweisen. Von ihnen geht jede zweite Kommune davon aus, die Schulden nicht ohne Hilfe von Dritten begleichen zu können. Auffallend ist auch, dass der Anteil der Kommunen, die sich den Schuldenabbau aus eigener Kraft nicht zutrauen, in den alten Bundesländern mit 40 Prozent deutlich höher ist als in den neuen (24 Prozent).

Grundsteuer soll in jeder dritten Stadt steigen

Angeichts der schwierigen Finanzlage plant eine deutliche Mehrheit von 70 Prozent, Steuern bzw. Abgaben zu erhöhen. Im Vorjahr habe der Anteil bei 64 Prozent gelegen.

Teurer werden sollen insbesondere die Wasserversorgung sowie die Müllabfuhr bei jeweils 40 Prozent der Kommunen. Eine Anhebung der Grundsteuer planen 32 Prozent, die Gewerbesteuer soll in 29 Prozent der Kommunen angehoben werden; dahinter folgt die Straßenerneuerung, die in 28 Prozent der Kommunen voraussichtlich teurer wird. Friedhofs- und Parkgebühren sollen in 18 bzw. 17 Prozent der Kommunen steigen.

Bei den kommunalen Leistungen ist mit weniger Einsparungen zu rechnen – nur 26 Prozent der Städte und Gemeinden planen neue Einschränkungen des kommunalen Angebots. **Schneider** sagt: „Viele Kommunen haben ihre freiwilligen Leistungen bereits stark reduziert, sodass an dieser Stelle kaum noch Einsparpotenziale bestehen. Besonders in strukturschwachen Gegenden bieten viele Kommunen inzwischen wenige Leistungen, die über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgehen.“

Teufelskreis für klamme Kommunen

Am häufigsten stehe das kommunale Schwimmbad auf der Streichliste: 16 Prozent der befragten Städte und Gemeinden planen die Schließung oder einen eingeschränkten Betrieb. In 13 Prozent soll an der Straßenbeleuchtung gespart werden, jede neunte Kommune will Bibliotheken oder sonstige kulturelle Einrichtungen schließen.

„Die Reaktionen auf die kommunale Finanznot sind seit Jahren ähnlich: Leistungen werden gestrichelt und Steuern erhöht“, beobachtet **Schneider**. „Die Folge ist, dass gerade finanziell notleidende Kommunen sowohl für Bürger als auch für Unternehmen immer unattraktiver werden – das ist ein Teufelskreis.“

Quartiersentwicklung

Handlungsansätze für Kommunen

(BS/Olaf Schnur) Quartiersentwicklung spielt seit vielen Jahren eine zentrale Rolle in den Städten und Gemeinden. Mit der Neugliederung der Städtebauförderung, der Neuen Leipzig Charta (2020) und dem Memorandum „Urbane Resilienz“ (2021) wurde das Quartier als Handlungsebene weiter gestärkt und fest in politischen Bezugsrahmen verankert. Auch die Transformation der Kommunen zu mehr ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit erhält dadurch – ausgehend von der Quartierebene – mehr Gewicht.

Das es sich bei der Quartiersentwicklung vor Ort um eine überaus komplexe Aufgabe handelt, zeigt sich beim näheren Hinschauen: Genauso unterschiedlich wie die Interessen und Aufgaben der „entwickelnden“ Akteureinnen und Akteure im Quartier – von der Planungsleiterin über den Quartiersmanager, die engagierte Bürgerin oder den Projektentwickler bis hin zur Sozialarbeiterin – sind deren Perspektiven auf das Sujet. Zwar dürfte vielen Beteiligten klar sein, dass es sich beim Quartiersbegriff und dem Quartier um eine „soziale Konstruktion“ handelt. Wenn das „Quartier“ jedoch gleichermaßen als administrativ abgegrenzter Planungsraum, als Immobilienportfolio oder als lebensweltliches Umfeld in Erscheinung treten kann, sind Komplikationen vorprogrammiert. Ähnlich wie man ein Smartphone mit Apps ausstatten kann, vermögen wir auch das Konzept Quartier mit vielerlei Bedeutungen aufzuladen: „Sanierungsgebiet“, „Gentrification-Areal“, „benachteiligtes Viertel“ oder „meine Heimat“ sind nur ein paar mögliche Facetten eines einzigen Quartiers, die gleichzeitig widersprüchlich ihre Wirkung entfalten können. Darüber hinaus unterscheiden sich Quartiere faktisch voneinander, etwa in Bezug auf die Lage, die Eigentümerstruktur, die Soziodemografie oder die Tatsache, ob es sich um ein Neubau- oder ein Bestandsquartier, ein Einfamilienhausgebiet oder eine Großsiedlung handelt.



PD Dr. Olaf Schnur leitet den Forschungsbereich im Vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. in Berlin. Weitere Infos: www.vhw.de, www.quartiersforschung.de, www.olaf-schnur.com. Foto: BS/Schnur

Sozialkapital oder zur Förderung von Begegnung und Teilhabe.

• Quartiersentwicklung kann unterschiedlich verlaufen, je nachdem ob ein Quartiersmanagement eingerichtet wird, das eine moderierende Funktion einnimmt, ob Beteiligung und Koproduktion großgeschrieben werden, wie das lokalpolitische Klima ist oder ob ressortübergreifendes Denken und Handeln vorherrscht. Naturgemäß haben Kommunen auf diese politisch-regulatorische Dimension (3) einen großen Einfluss.

• Häufig vernachlässigt (aber nicht minder wichtig) ist die symbolische Dimension (4). Hierzu lassen sich Stimmungen und Atmosphären in Quartieren, dominante Narrative oder identifikatorische Orte rechnen. Kommunale Handlungsmöglichkeiten liegen zum Beispiel darin, stigmatisierende Diskurse und Images zu vermeiden und gegebenenfalls entgegenzuströmen. Es bietet sich auch an, symbolische Aneignungsversuche von Gruppen im Quartier konstruktiv aufzugreifen (z. B. Graffiti).

Das Wichtigste an dieser – natürlich beliebig erweiterbaren – Auflistung ist: Quartiersentwicklung wird nur dann gut gelingen, wenn alle vier Dimensionen gleichermaßen mitgedacht und in ihren Zusammenhängen wahrgenommen werden. So wirken beispielsweise eine positive Grundstimmung, eine kooperative, lokale Akteurslandschaft, eine aktive Nachbarschaft und eine geeignete Förderkultivierung zusammen und schaffen ein gutes Umfeld für kommunale Initiativen zur Quartiersentwicklung (ganz anders sieht die Lage bei umgekehrten Vorzeichen aus). Es ist ratsam, gezielt und systematisch einzelne Parameter zu verbessern, um verstärkende Effekte hervorzuführen.

Man könnte sogar noch grundsätzlicher herangehen und sich – ähnlich wie *Jan Gehl* aus der Perspektive von Architektur und Planung – in erster Linie am menschlichen Maßstab orientieren.

Verwirklichungschancen und Freiheitsgrade

Um den Menschen in den Mittelpunkt gelingender Quartiersentwicklung zu rücken, eignet sich kaum ein Ansatz mehr als der Capability Approach des Wirtschaftsnobelpreisträgers Amartya Sen. Verkürzt gesagt: Folgte man diesem Ansatz, konzentrierte sich das kommunale Handeln auf die Verwirklichungschancen und Freiheitsgrade der Menschen. Wenn es gelänge, das kommunale Handeln noch konsequenter auf die Emanzipation der Subjekte und deren Miteinander im Quartier auszurichten und daran zu messen, führte dies zu einem Anstieg wertvoller Selbstwirksamkeitserfahrungen – und am Ende womöglich zu einer hohen sozialen Resilienz, also auch zu einer Ausweitung der Handlungsspielräume für Kommunen in Krisenzeiten wie einer Pandemie. Vor allem das Quartier als alltagspraktisches Umfeld erscheint ganz besonders geeignet, um solche Ziele umzusetzen.

„Kommunale Infrastrukturen“

Instandhaltungsstrategien in Städten und Gemeinden

von Dr. Ulrich Keilmann

Zu einem guten kommunalen Immobilienmanagement gehört die Analyse der Aufwendungen und des Werterhalts des Immobilienbestandes. Je Gebäudekategorie sind die Instandhaltungsaufwendungen zu ermitteln und Referenzwerten gegenüberzustellen. Die Referenzwerte können mit dem analytischen Budgetierungsverfahren **PABI** (Praxisorientierte Adaptive Budgetierung von Instandhaltungsmaßnahmen) berechnet werden.

Das PABI-Verfahren wurde von Prof. Dr. Carolin Bahr in Zusammenarbeit mit dem Steinbeis Transferzentrum Bau und Facility Management (BFM) entwickelt. Es beruht auf einer umfassenden Realdatenanalyse und 15-jähriger Forschungsarbeit.

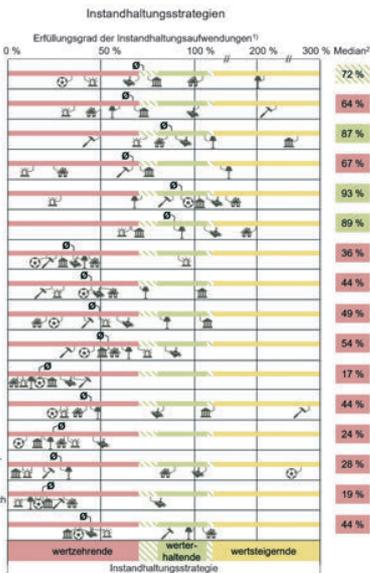
Werden die Ist-Instandhaltungsaufwendungen in Relation zu den Soll-Instandhaltungsaufwendungen nach dem PABI-Verfahren gesetzt, lassen sich drei Instandhaltungsstrategien ableiten:

1. wertzehrende Instandhaltung (0 bis 80 Prozent),
2. werterhaltende Instandhaltung (über 80 bis 120 Prozent),
3. wertsteigernde Instandhaltung (über 120 Prozent).

Niedrige Instandhaltungsquoten unter 80 Prozent können zu einem Wert- und Substanzverlust der Gebäude führen. Liegen die Instandhaltungsquoten im Bereich um 100 Prozent, wird eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie verfolgt. Hohe Instandhaltungsquoten (über 120 Prozent) liegen bei wertsteigernder Instandhaltungsstrategie vor. Das könnte im Einzelfall indes darauf hinweisen, dass Instandhaltungsmaßnahmen für einen längeren Zeitraum nicht kontinuierlich durchge-



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt. Foto: BS/privat



¹⁾ Der Erfüllungsgrad der Instandhaltungsstrategie ergibt sich aus der Relation der mittleren IST-Instandhaltungsaufwendungen zu den mittleren SOLL-Instandhaltungsaufwendungen nach dem PABI-Verfahren. Die IST-Instandhaltungsaufwendungen basieren auf der Auswertung der zur Verfügung gestellten Jahresabschlüsse durch die geprüften Kommunen. In die SOLL-Instandhaltungsaufwendungen ist die anteilige Nutzung, das technische Alter, das Gebäudealter und die Instandhaltungsqualität eingeflossen.

²⁾ Der Wert ergibt sich aus dem Median über alle Gebäudekategorien hinweg.

Legend: DGH (Dachstuhl), Feuerwehr, Wohnungen, Hallen, Rathaus, Bauhof, Kita, Durchschritt

Abbildung: Instandhaltungsstrategien

Quelle: BS/eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021; Kommunalbericht 2021, Hessischer Rechnungshof

führt wurden und ein Instandhaltungssatou nun abgebaut werden muss.

In der 226. Vergleichenden Prüfung „Immobilienmanagement“ wurden die Instandhaltungsstrategien von 16 Städten und Gemeinden analysiert. Die jeweilige Instandhaltungsstrategie der Kommune wurde übergreifend am Median über die Gebäudekategorien abgeleitet (s. Abbildung).

Erstaunlich war: Zwischen den Gebäudekategorien gab es erhebliche Unterschiede der Erfüllungsgrade. Das kann an gezielten Prioritätensetzungen und unregelmäßigen Reparaturen liegen. Insgesamt verfolgten 13 Kommunen eine wertzehrende Instandhaltungsstrategie. Nur drei Kommunen hatten eine für alle Gebäudekategorien werterhaltende Instandhaltungsstrategie.

Genau diese empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen. Hierzu sind im Einzelfall die Instandhaltungsaufwendungen zu verstetigen oder zu steigern. Außerdem ist es ratsam, die Erfüllungsgrade zwischen den Gebäudekategorien zu vereinheitlichen und so den Gesamtbestand werterhaltend zu betreiben. Ausgenommen hiervon sind beispielsweise Gebäude, die aufgrund einer Flächenbedarfsanalyse perspektivisch abgestoßen werden sollen. In diesen Gebäuden wäre die Reduktion der Instandhaltungsaufwendungen nachvollziehbar.

Lesen Sie mehr zum Thema „Instandhaltungsstrategien“ im Kommunalbericht 2021, Hessischer Landtag, Drucksache 20/6484 vom 19. November 2021, S. 213 ff. Der vollständige Kommunalbericht ist kostenfrei unter rechnungshof.hessen.de abrufbar.