



Fotos (2): Pasquale D'Angiolillo

„Flickschusterei“ muss aus finanziellen Gründen oft bei Instandsetzungsarbeiten an saarländischen Straßen betrieben werden.

AKUTE FINANZNOT DER SAARLÄNDISCHEN STÄDTE UND GEMEINDEN |

Kommunale Personalpolitik steht vor großen Herausforderungen

Die Finanznot unter der viele deutsche Städte und Gemeinden leiden, wird im Saarland besonders offensichtlich. Die kommunale Investitionstätigkeit ist stark beeinträchtigt. Zudem stellen zusätzliche Aufgaben, die Digitalisierung und der Generationswechsel in den Kommunalverwaltungen kommunale Arbeitgeber und Arbeitnehmervertreter vor wachsende Herausforderungen.

• **Von Wolfgang Dincher**

Im November 2017 trafen sich in Saarbrücken die gewählten Vertreterinnen und Vertreter zahlreicher deutscher Städte und Landkreise im Rahmen des Aktionsbündnisses „Für die Würde unserer Städte“. Sie repräsentierten mehr als neun Millionen Bürger, die in hoch verschuldeten deutschen Kommunen leben. Ihr Ziel war es, gemeinsam für die Wiederherstellung der kommunal-

politischen Gestaltungsfähigkeit in den von Soziallasten besonders betroffenen sowie finanzschwachen Städten, Gemeinden und Kreisen zu werben.

Bei der Einigung von Bund und Ländern zur Neuordnung ihrer Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 spielten die großen regionalen Disparitäten zwischen den Kommunen in Deutschland keine wesentliche Rolle. Hinsichtlich des Abbaus der Disparitäten besteht für die Politik in den nächsten Jahren großer

Handlungsbedarf. So sieht der Koalitionsvertrag von CDU und SPD im Bund die Einsetzung einer Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vor, die bis Mitte 2019 konkrete Vorschläge zum Abbau wachsender Ungleichheit zwischen Städten und Regionen erarbeiten soll.

Fehlende Einnahmen saarländischer Kommunen

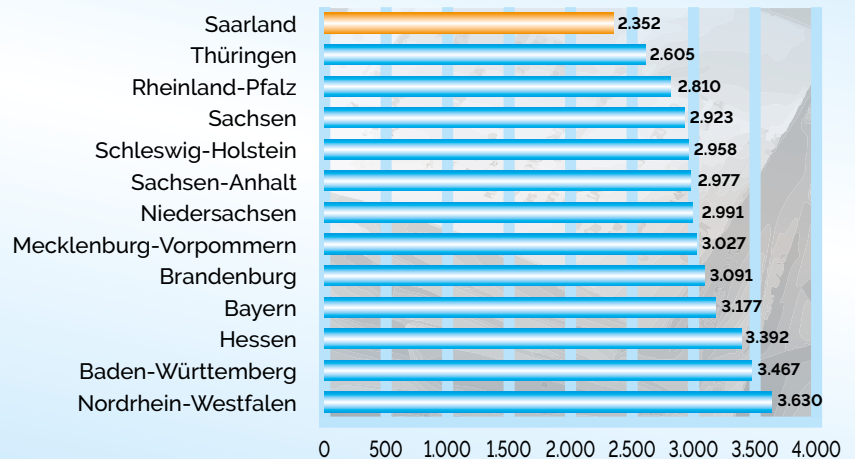
Im Saarland leiden die Kommunen ganz besonders unter hohen Sozialausgaben und fehlenden Einnahmen. Beim Ländervergleich der Sozialausgaben ist allerdings zu berücksichtigen, dass die

[» weiter](#)

Aufgabenzuordnung von Land zu Land unterschiedlich ist. So ist die quantitativ bedeutsame Aufgabe der Eingliederungshilfe für Behinderte im Saarland nicht wie in den meisten anderen Ländern den Kommunen, sondern der Landesebene zugeordnet. Dies wirkt sich sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen aus.

Die Einnahmeschwäche saarländischer Kommunen ist auch bei Berücksichtigung solcher landesspezifischer Besonderheiten eklatant. Mit bereinigten Einnahmen der kommunalen Kern- und Extrahaushalte von 2.352 Euro je Einwohner lag das Saarland 2016 weit hinter anderen Flächenländern zurück. Die Grafik rechts zeigt, dass selbst die Kommunen Thüringens mit 2.605 Euro je Einwohner deutlich besser als die saarländischen Kommunen abschnitten. Niedrigere kommunale Steuereinnahmen wurden in Thüringen durch höhere Finanztransfers des Landes überkompensiert. Auf der Ausgabenseite haben thüringische Kommunen zudem niedrigere Zins- und Versorgungsausgaben. Zu berücksichtigen ist bei der Einnahmehem Betrachtung zwischen den Ländern der unterschiedliche Kommunalisierungsgrad, das heißt die in jedem Land unterschiedliche Verteilung der Aufgaben zwischen Landes- und Kommunalebene. Laut Bertelsmann-Stiftung sind die Unterschiede beim Kommunalisierungsgrad zwischen dem Saarland und Thüringen nur gering. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt der Flächenländer lag der Kommunalisierungsgrad des Deckungsmittelbestands 2011 bis 2015

Bereinigte Einnahmen der Kommunen der Flächenländer 2016 in Euro je Einwohner



Quelle: Hessischer Rechnungshof

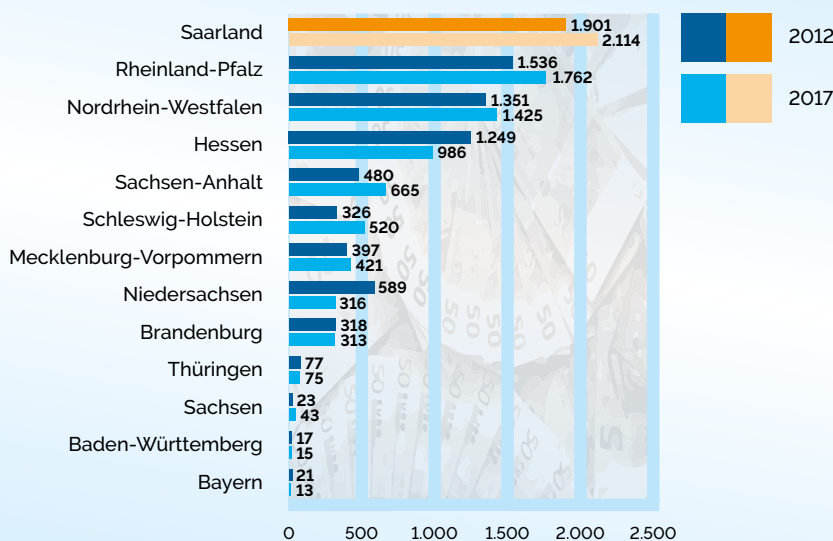
Grafik: Arbeitskammer

im Saarland bei 32,8 Prozent und bundesweit bei 38,3 Prozent. Berücksichtigt man den niedrigen Kommunalisierungsgrad an der Saar, so liegen die saarländischen Kommunen bei der Einnahmeerzielung trotzdem noch auf dem letzten Platz. Niedersachsens einkommensschwache Kommunen verfügten mit 2.983 Euro je Einwohner 2016 über deutlich mehr Einnahmen als saarländische mit 2.746 Euro, die jeweils bei einem bundesdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad erzielt worden wären. Alle anderen Flächenländer schneiden bei Berücksichtigung des Kommunalisierungsgrades noch besser als Niedersachsen ab.

Die Steuersenkungen, die in den Jahren seit 2000 auf Bundesebene beschlossen wurden, trafen die saarländischen Kommunen besonders hart. Abzulesen ist dies am Anstieg der Liquiditätskreditanspruchnahme, die im Laufe der Jahre bei den saarländischen Kommunen immer weiter zunahm. Das Volumen der Liquiditätskredite, das Ende 1999 noch 876 Millionen DM betrug, überschritt Ende September 2017 in den Kernhaushalten 2,1 Milliarden Euro. Beim Vergleich der beiden Zahlen ist der Wechsel von der Mark zum Euro zu berücksichtigen.

Kassenkredite füllen die Einnahmelücke

Kassenkredite der kommunalen Kernhaushalte in Euro je Einwohner



Kassenkredite 2017 zum 30.09. des Jahres für 2017 Einwohnerzahlen vom 31.12.2016
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Grafik: Arbeitskammer

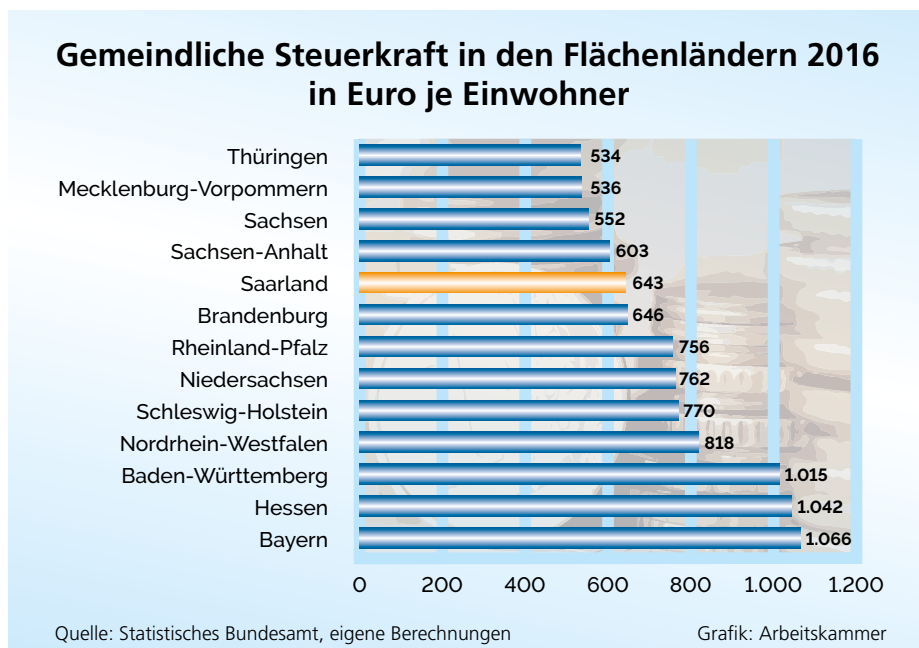
Je Einwohner waren die Saar-Kommunen Ende September 2017 mit 2,114 Euro an Kassenkrediten unter den Flächenländern am stärksten verschuldet – siehe dazu die Grafik links. In finanzstarken Ländern wie Bayern (13 Euro/Einwohner) und Baden-Württemberg (15 Euro) müssen Kassenkredite nur in minimalem Maße genutzt werden. In Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen liegt die Verschuldung mit Liquiditätskrediten ebenfalls auf einem hohen Niveau und stieg zwischen 2012 und 2017 weiter an. Die hoch verschuldeten hessischen Kommunen konnten ihre Kassenkredite dagegen deutlich reduzieren. Hierzu trug das gut dotierte Programm „Kommunaler Schutzschirm“ des Landes wesentlich bei. Der Kommunale Entlastungsfonds (KELF) im Saarland kann mit dem Programm des wohlhabenden Hessen nicht mithalten. Aktuell wurde mit der „Hessenkasse“ das zweite große Entschuldungsprogramm in Hessen aufgelegt.

Eine wesentliche Ursache der Einnahmeschwäche saarländischer Kommunen liegt in der geringen gemeindlichen Steuerkraft begründet. Die gemeindliche Steuerkraft je Einwohner ist ein Maßstab, mit dem das steuerliche Einnahmepotenzial der Kommunen in den Bundesländern verglichen werden kann. Dabei werden für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer feste, fiktive Hebesätze verwandt. Neben den Realsteuern werden der Gemeindeanteil an der Einkommen- beziehungsweise Umsatzsteuer und die Gewerbesteuerumlage bei der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt.

Wirtschaftskraft schlägt sich nicht in Steuereinnahmen nieder

Im Jahr 2016 belief sich die gemeindliche Steuerkraft der saarländischen Kommunen auf 643 Euro je Einwohner. – abzulesen in der Grafik rechts. Damit lag das Saarland deutlich hinter den anderen westlichen Flächenländern. Schleswig-Holstein (770 Euro/Einwohner), Niedersachsen (762 Euro) – und Rheinland-Pfalz (756 Euro), die – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – eine geringere Wirtschaftskraft je Einwohner als das Saarland aufweisen, schneiden bei der Steuerkraft deutlich besser ab. Sogar Brandenburg, das beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner 2016 bei 72,3 Prozent des Bundesdurchschnitts lag, überholte das Saarland mit einer gemeindlichen Steuerkraft von 646 Euro je Einwohner, obwohl das Saarland ein BIP je Einwohner von 92,5 Prozent des Bundesdurchschnitts aufwies.

Im Umland von Berlin weisen die brandenburgischen Kreise eine vergleichsweise hohe Steuerkraft auf. Das Saar-



land ist demgegenüber von einer ungünstigen Pendlerstruktur betroffen, da viele Einpendler die Einkommensteuer am jeweiligen Wohnort außerhalb des Saarlandes entrichten. Die Steueraufteilung zwischen Betriebsstätten von Unternehmen bei der Gewerbesteuer wirken sich auch nachteilig für das Saarland aus. So sind die durchschnittlichen Löhne in saarländischen Betriebsstätten etwa im Vergleich zu Betriebsstätten in Baden-Württemberg relativ niedrig, was zu geringeren Gewerbesteueranteilen, die auf das Saarland entfallen, führt.

Innerhalb des Saarlandes besteht eine gewisse Streuung bei der gemeindlichen Steuerkraft. Gemeinden und Städte des Saarpfalz-Kreises verfügten mit durchschnittlich 785 Euro je Einwohner 2016 über die höchste Steuer-

kraft. Im Landkreis Merzig-Wadern betrug die gemeindliche Steuerkraft hingegen nur 522 Euro je Einwohner. Die Gemeinden und Städte des Regionalverbandes Saarbrücken lagen mit 675 Euro je Einwohner nur wenig über dem Saar-Durchschnittsniveau. Bei den bereinigten Ausgaben wiesen die Kommunen des Saarlandes im Jahr 2016

Mehrbedarf an Personal in verschiedenen Bereichen

mit 2.521 Euro je Einwohner unter den deutschen Flächenländern die niedrigsten Ausgaben auf. Da das Niveau der Einnahmen aber deutlich überschritten wurde, verblieb ein kommunaler Finanzierungssaldo von 169 Euro je Einwohner. Das Junkernheinrich-Gutachten von 2015 ermittelte ein strukturelles Defizit der saarländischen Kommunen von mindestens 160 Millionen Euro im Jahr. Daraufhin einigten sich die Landesregierung und der Saarländische Städte- und Gemeindegtag (SSGT) Mitte 2015 auf eine Vereinbarung zum Abbau dieses strukturellen Defizits bis zum Jahr 2024. Zentrale Instrumente sollen dabei einerseits Erhöhungen bei den Hebesätzen der Grundsteuer B und andererseits Einsparungen bei den Personalausgaben sein.

Die vermehrte Zuwanderung 2015 und 2016 verdeutlichte schnell, dass kommunales Personal knapp war, um diese Herausforderung zu bewältigen. Auch bei der Diskussion um die unzureichende Investitionstätigkeit der Kommunen geraten fehlende Kapazitäten für Planung und Umsetzung von Inves-

>> weiter

ZENTRALE FORDERUNGEN DER ARBEITSKAMMER

- ▶ Nach dem KfW-Kommunalpanel belief sich der Investitionsstau in Deutschlands Kommunen 2017 auf 126 Milliarden Euro. Eine Stärkung der gesamtstaatlichen Finanzen ist daher angezeigt.
- ▶ Große Vermögen und hohe Einkommen sind steuerlich stärker zu belasten.
- ▶ Gegen unfairen Steuerwettbewerb und Steuervermeidungsstrategien der Konzerne, Steuerhinterziehung und Steuerbetrug muss entschlossener vorgegangen werden.
- ▶ Für die Kommunen bleibt die Frage einer stärkeren Beteiligung des Bundes an den Soziallasten, die er wesentlich verursacht, bedeutsam.
- ▶ Die derzeit günstigen Zins- und Wirtschaftsbedingungen sind zu nutzen, um eine Entschuldung hoch verschuldeter Kommunen zu erreichen.

titionsvorhaben zunehmend in den Blick. Der Ausbau der Kinderbetreuung hat zudem in den vergangenen Jahren viele neue Stellen in den Kindertageseinrichtungen der Kommunen entstehen lassen.

Gerechnet in Vollzeitäquivalenten wuchs die Stellenzahl in kommunalen Tagesstätten zwischen Mitte 2011 und Mitte 2016 an der Saar von 873 auf 1.710. Je 1.000 Einwohner kamen 0,8 Stellen hinzu, insgesamt wuchs der kommunale Personalbestand der Kern- und Extrahaushalte um 1,1 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Bundesweit belief sich der Stellenzuwachs in den Flächenländern auf 0,9 Vollzeitäquivalente, der Personalaufbau im Kita-Bereich war zwischen 2011 und 2016 mit 0,4 Vollzeitäquivalenten aber auch nur halb so groß.

Die Zielvorstellung, bis 2024 das von Professor Junkernheinrich ermittelte strukturelle Defizit abzubauen, wurde zwischenzeitlich infrage gestellt. Personalabbaupläne in den Städten und Gemeinden bestehen allerdings fort. Im Dezember 2017 meldete sich in der „Saarbrücker Zeitung“ der Personalratsvorsitzende der Landeshauptstadt Saarbrücken, Bernd Schumann, als kritische Stimme zu Wort. Er sieht die Verwaltungsspitze der Stadt beim Personalabbau „auf dem Holzweg“. Fehlendes Personal gäbe es im Baubereich, bei der Berufsfeuerwehr und in den Bürgerämtern. Die stellvertretende Bundesvorsitzende des DGB, Elke Hannack, rief Ende 2017 eine „Zeitenwende im öffentlichen Dienst“ aus. Die Folgen der Digitalisierung, der zunehmende Personalmangel sowie der Generati-



FREIES FELD FÜR ADRESSAUFKLEBER

SEMINAR IN KIRKEL |

Unter dem Titel „Wie wollen wir unser Gemeinwesen finanzieren?“ steht ein Seminar im AK-Bildungszentrum in Kirkel vom 22. bis 24. Mai. Wolfgang Dincher wird sich dabei mit der Steuergerechtigkeit und ihren Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen beschäftigen. Weitere Informationen (auch zu Anmeldungen) unter www.bildungszentrum.kirkel.de

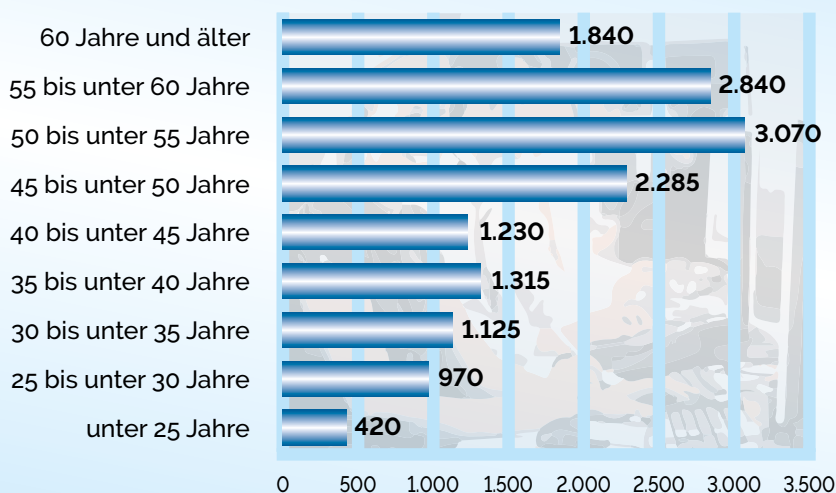


onswechsel machten sich zunehmend bemerkbar. Der öffentliche Dienst als Arbeitgeber sei in Konkurrenz zur Privatwirtschaft nicht attraktiv genug. Angesichts der Altersstruktur der Beschäftigten in den Kommunen wird dies mehr und mehr ein Problem. Die Kommunen haben es bei der Personalrekrutierung auch schwerer als Bund und Länder in ihren Zuständigkeitsbereichen. Im Saarland waren im Juni 2016 31 Prozent der Kommunalbeschäftigten 55 Jahre und älter. Die un-

tenstehende Grafik zeigt, dass die Altersgruppen unter 45 Jahren unter den Beschäftigten deutlich unterrepräsentiert sind. Hier entsteht für die kommunale Verwaltung in den kommenden Jahren eine gewaltige Herausforderung. Ob diese mit stetigem Personalabbau und Personalkosteneinsparungen zu bewältigen ist, muss mehr als fragwürdig erachtet werden.

Wolfgang Dincher ist Referent für Finanzpolitik bei der Arbeitskammer.

Personal im kommunalen Bereich des Saarlandes am 30. Juni 2016 nach Altersgruppen



Voll- und Teilzeitbeschäftigte ohne Personal in Ausbildung
Quelle: Statistisches Amt Saarland, eigene Berechnungen

Grafik: Arbeitskammer

IMPRESSUM |

Verleger: Arbeitskammer des Saarlandes, Fritz-Dobisch-Straße 6-8, 66111 Saarbrücken

Kontakt: Telefon (0681) 4005-430, Telefax (0681) 4005-401, E-Mail redaktion@arbeitskammer.de

Herausgeber: Jörg Caspar und Thomas Otto

Redaktion: Peter Jacob (Chefredakteur), Dörte Grabbert und Wulf Wein

Aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet die Redaktion überwiegend auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen. Alle benutzten Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beide Geschlechter.