

Finanzkrise in Bayerns Kommunen

Ein Gespräch mit Hans-Peter Mayer vom Bayerischen Gemeindetag über Disparitäten, strukturelle Probleme und Perspektiven

Andreas Kallert & Simon Dudek

Während kommunale Finanzschwäche in Bayern bis vor Kurzem vor allem ein Problem in den nördlichen und östlichen Randlagen des Freistaats war, hat sich die Situation nun nahezu flächendeckend deutlich verschlechtert. Wir haben dazu mit Hans-Peter Mayer, Geschäftsführer des kommunalen Spitzverbands Bayerischer Gemeindetag, gesprochen. Er vertritt die Interessen der kreisangehörigen Gemeinden und Städte in Bayern. Unser Gespräch drehte sich um die aktuelle Lage der bayerischen Kommunen, aber auch um die (historischen) Gründe für die starken räumlichen Disparitäten in Bayern. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf den Stabilisierungshilfen für finanzschwache Kommunen – also der Finanzunterstützung des Freistaats für besonders peripherisierte Gemeinden. Herr Mayer plädiert für eine grundlegende Diskussion, welche Aufgaben der Staat und damit die Kommunen zukünftig leisten sollen und wer die Lasten hierfür zu tragen hat. Eine aufgabenbezogene, ausreichende kommunale Grundfinanzierung, mehr Vertrauen in die Kommunen und das Überdenken der gegenwärtigen Förderpolitik sind weitere zentrale Forderungen.

Simon Dudek: Lieber Herr Mayer, könnten Sie sich selbst und den Bayerischen Gemeindetag bitte vorstellen.

Hans-Peter Mayer: Der Bayerische Gemeindetag ist der Verband der kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden in Bayern. Alle 2.031 dieser Gemeinden sind freiwillige Mitglieder bei uns. Die Spannbreite reicht von kleinen Gemeinden mit rund 200 Einwohnerinnen und Einwohnern bis hin zu Städten mit über 60.000. Wir vertreten also das gesamte Spektrum – vom ländlichen Raum bis zu den Stadt-Umland-Beziehungen.

Unsere Hauptaufgaben sind die Rechtsberatung und Information für die praktische Arbeit der Kommunen. Gleichzeitig vertreten wir die Interessen unserer Mitglieder gegenüber der Staatsregierung und dem Freistaat Bayern, insbesondere im Gesetzgebungsverfahren.

Ich selbst bin seit 26 Jahren beim Bayerischen Gemeindetag. Angefangen habe ich als Referent für Personalorganisation, damals mit dem Schwerpunkt »Neue Steuerung«. In den letzten zehn Jahren war ich Finanzreferent, und seit eineinhalb Jahren bin ich Geschäftsführer des Bayerischen Gemeindetags.

Simon Dudek: Sie haben es ja schon gesagt, der Bayerische Gemeindetag vertritt die kreisangehörigen Gemeinden, Märkte und Städte in Bayern. Darunter sind periphere und zentrale, städtische und ländliche, arme und reiche Gemeinden. Wie kann man denn diese sehr unterschiedlichen Kommunen auf einmal vertreten? Welche Probleme ergeben sich dabei?

Hans-Peter Mayer: Das ist natürlich eine irre Bandbreite. Einerseits müssen wir die strukturschwachen Räume im Blick behalten – ihre Entwicklung, ihre Handlungsspielräume und vor allem ihre Finanzausstattung. Andererseits gibt es die Stadt-Umland-Beziehungen, die vor ganz anderen Herausforderungen stehen, etwa bei der Kinderbetreuung oder dem Siedlungsdruck. In unseren Gremien geht es daher immer wieder darum, einen Ausgleich zwischen diesen unterschiedlichen Positionen zu schaffen, damit sich alle mitgenommen fühlen. Die stadtnahen Gemeinden müssen Lösungen mittragen, die eher den strukturschwächeren Regionen zugutekommen. Umgekehrt müssen wir bei anderen Themen Kompromisse eingehen, damit auch die Interessen der strukturstärkeren Kommunen angemessen berücksichtigt werden.

Das gelingt insgesamt recht gut – es ist aber ein Kraftakt. Und es wird eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft sein, diesen Ausgleich immer wieder herzustellen, um als Bayerischer Gemeindetag mit einer Stimme sprechen zu können.

Simon Dudek: Seit 2014 ist in der Bayerischen Verfassung folgendes Staatsziel verankert: »Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern – in Stadt und Land.« Im Anschluss daran setzte der Landtag eine Enquete-Kommission ein, die sich intensiv mit dem Thema gleichwertige Lebensverhältnisse befasste. Sie brachte dabei das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit als Ansatz ins Spiel, um diesen eher abstrakten Verfassungsgrundsatz praktisch umzusetzen. Hat sich für die Kommunen seither etwas verändert?

Hans-Peter Mayer: Ja, dieses Staatsziel ist für uns natürlich eine große Herausforderung. Die Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in Bayern ist eine wichtige Richtschnur für unsere Positionierung. Ich habe den Eindruck, dass sich der Fokus – auch durch die von Ihnen angesprochenen Prozesse – spürbar verändert hat.

Das zeigt sich zum Beispiel in der Ansiedlungspolitik: Dezentrale Hochschulstandorte rücken zunehmend in den Blick. Sie entwickeln eine enorme Strahlkraft, weil sich rund um einen neuen Campus plötzlich auch Unternehmen ansiedeln – in Regionen, die nicht im unmittelbaren Ballungsraum liegen oder zentralörtlich geprägt sind. Das bringt Dynamik in die Fläche.

Auch gesellschaftliche Entwicklungen wie das Homeoffice während der Corona-Pandemie haben neue Chancen eröffnet. Weil das Wohnen in den Ballungsräumen für junge Familien immer teurer wird, zieht es viele in die Peripherie. Dort werden dann Themen wie Breitbandausbau oder Kinderbetreuung entscheidend. Der Blick richtet sich heute stärker auf die Frage, wie diese Rahmenbedingungen nicht nur in München, sondern auch in der Rhön, in Bayerisch Eisenstein oder auf der Frankenhöhe funktionieren.

Kommunal Finanzen: »Wenn wir ehrlich sind, haben wir es mit einem strukturellen Problem zu tun«

Andreas Kallert: Kommunal Finanzen spielen natürlich auch eine wichtige Rolle für gleichwertige Lebensverhältnisse. Bayerns Kommunen standen ja in der Vergangenheit eigentlich mit Überschüssen häufig recht gut da. Jetzt habe ich heute Morgen noch mal eine Pressemitteilung vom Bayerischen Gemeindetag gelesen mit dem Titel »Kommunales Rekorddefizit: Lage auch der Bayerischen Kommunen immer dramatischer«. Das Pro-Kopf-Defizit ist nach Niedersachsen und Hessen in Bayern am dritthöchsten im Jahr 2024 gewesen. Was sind denn die Gründe für diese Entwicklung?

Hans-Peter Mayer: Die Gründe für diese Entwicklung sind nur zu einem kleinen Teil konjunkturell bedingt. Wenn wir ehrlich sind, haben wir es mit einem strukturellen Problem zu tun, das sich über die vergangenen 15 bis 20 Jahre aufgebaut hat. Deutschland steht als Automobilstandort derzeit massiv unter Druck – das ist die wirtschaftliche Seite. Daneben gibt es aber ein anderes, ebenso gravierendes Problem: Die Bundesregierung – unabhängig von ihrer jeweiligen Zusammensetzung – hat den Bürgerinnen und Bürgern immer wieder vermittelt: Wir schaffen neue Ansprüche, neue Leistungen – aber es kostet euch nichts. Der öffentliche Sektor übernimmt das. In wirtschaftlich guten Jahren funktionierte das – allerdings auf Kosten einer Struktur, in der die Leistungen vor allem auf kommunaler Ebene erbracht, von Bund und Land aber nicht ausreichend finanziert werden. Die kommunalen Einnahmen steigen zwar weiterhin, jedoch viel zu langsam im Verhältnis zur Ausgabenentwicklung. Dieses Ungleichgewicht führt zu den aktuellen Defiziten.

Besonders deutlich zeigt sich das im Sozialbereich, aber auch in anderen Feldern wie dem öffentlichen Nahverkehr – man denke an das damalige 49-Euro-beziehungsweise heutige Deutschland-Ticket – oder bei der Kinderbetreuung, die

nach wie vor nicht ausfinanziert ist. Die Grundannahme, dass jeweils ein Drittel von Staat, Kommunen und Bürgern getragen wird, entspricht längst nicht mehr der Realität. In Wahrheit übernehmen die Kommunen im Schnitt rund 60 % der Kosten.

Viele Bürgerinnen und Bürger sehen zwar die steigenden Steuereinnahmen – und ja, sie steigen noch –, aber nur um 1 bis 2 %. Gleichzeitig wachsen die Ausgaben im Sozialbereich teilweise zweistellig, im Baubereich je nach Gewerk um bis zu 30 %.

Das führt zu einer dramatischen Schieflage: Die Bürgerinnen und Bürger sind kaum noch stärker belastbar, und auch die Unternehmen können nicht die Gewerbesteuer aufbringen, die wir eigentlich bräuchten. Deshalb müssen wir an die strukturellen Fragen heran – und das grundlegend.

Andreas Kallert: Bayern ist derzeit besonders stark vom Defizit in den Kommunalfinzen betroffen – und das, obwohl der Freistaat wirtschaftlich zu den stärksten Regionen Deutschlands zählt, hohe Einnahmen aus der Gewerbesteuer erzielt und im sozialen Bereich vergleichsweise gut dasteht. Das legt doch die Vermutung nahe, dass vor allem wirtschaftliche Faktoren zu den Haushaltsdefiziten beitragen, oder?

Hans-Peter Mayer: Natürlich hängen wir stark von der Gewerbesteuer ab. Je nach Struktur des örtlichen Gewerbes kann es hier zu massiven Einbrüchen kommen. In der Gesamtschau verzeichnen wir aber weiterhin steigende Einnahmen. Laut aktueller Kassenstatistik liegen wir bei der Gewerbesteuer im ersten Halbjahr netto rund 500 Mio. € im Plus. Gleichzeitig weist die Statistik für das erste Halbjahr ein Minus von 4,5 Mrd. € aus. Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, werden wir zum Jahresende voraussichtlich ein Defizit von mindestens sechs Mrd. € erreichen. Es sind also ganz eindeutig die Ausgaben, die uns die Luft zum Atmen nehmen. Besonders im Sozialbereich müssen wir aufpassen: Dabei geht es längst nicht nur um Bürgergeld oder Arbeitslosenhilfe, sondern auch um Leistungen wie die Eingliederungshilfe, die eine ungebremste Dynamik entwickelt haben. In der Summe führt das dazu, dass die Sozialtats selbst in Bayern regelrecht explodieren.

Andreas Kallert: Bayern ist ja jetzt grundsätzlich ein sehr wirtschaftsstarkes, auch finanzstarkes Bundesland, der Freistaat ist größter Geldgeber im Finanzausgleichssystem von Bund und Ländern. Gleichzeitig ist Bayern aber durchaus auch von starken Disparitäten in den Lebensverhältnissen geprägt – nicht nur zwischen Stadt und Land, sondern auch innerhalb der ländlichen Räume. Woher kommt denn diese ungleiche Entwicklung in Bayern?

Hans-Peter Mayer: Bayern musste schon früh einen tiefgreifenden Strukturwandel bewältigen – in den 1960er-Jahren weg von der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. In dieser Phase wurden viele entscheidende Weichen richtiggestellt. Investitionen in

neue Technologien, etwa in die Raumfahrt oder Luftfahrt, waren damals wichtige Impulse.

Andere Bundesländer, wie Nordrhein-Westfalen, sahen zunächst keine Notwendigkeit zum Handeln. Man war überzeugt: Wir haben Kohle, wir haben Stahl – uns kann nichts passieren. Dort setzte der Strukturwandel erst 15 bis 20 Jahre später ein.

In Bayern rückten in dieser Zeit zunehmend starke wirtschaftliche Zentren in den Fokus. Rund um München, Nürnberg, Erlangen und Fürth bildeten sich Cluster, die bis heute prägend sind. In den 1970er- und 1980er-Jahren kam dann vor allem in Oberfranken ein weiterer, tiefgreifender Wandel hinzu – mit dem Niedergang der Porzellan- und Textilindustrie. Hier hat man es möglicherweise versäumt, rechtzeitig Anreize zu schaffen und durch neue Industrien oder gezielte Wirtschaftsförderung gegenzusteuern.

»Es kann nicht allein um Schuldenabbau gehen. Man muss den Kommunen auch die Chance geben, in ihre Zukunftsfähigkeit zu investieren.«

Andreas Kallert: Jetzt ist ein Weg des Freistaats, Zukunft auch in den strukturschwachen, ländlichen Räumen zu schaffen oder zu erhalten, die Vergabe von Stabilisierungshilfen, also von Schuldenhilfen für finanzschwache Kommunen. In den letzten eineinhalb Jahrzehnten erhielten so rund 200 Kommunen extra Finanzmittel. Was ist Ihr Eindruck nach eineinhalb Jahrzehnten Programmlaufzeit? Helfen die Hilfen?

Hans-Peter Mayer: Aus meiner Sicht war das ein guter Weg – unter dem Schlagwort Hilfe zur Selbsthilfe. Denn es sollte nichts von außen übergestülpt werden; die Unterstützung sollte gezielt helfen, damit die Kommunen wieder handlungsfähig werden. Vielleicht hat man sich das im Rückblick etwas leichter vorgestellt, weil die Ausgangslage anfangs unterschätzt wurde.

Die Schwierigkeit liegt darin, dass viele Kommunen langlaufende Kredite haben – oft über 30 Jahre. Ideal wäre es, teure Kredite abzulösen und auf bessere Zinskonditionen umzusteigen. Doch hier liegt die Tücke: Wird ein solcher Vertrag vorzeitig beendet, werden Vorfälligkeitsentschädigungen fällig – und am Ende steht man wirtschaftlich fast wieder am gleichen Punkt. Der Staat wiederum fördert nur dann, wenn sich ein klarer wirtschaftlicher Vorteil ergibt. Das ist in der Praxis aber selten der Fall.

Deshalb konnten bei der Entschuldung meist nur jene Gemeinden profitieren, deren Kredite ohnehin ausliefen, oder solche, bei denen Kassenkredite abgelöst werden konnten.

Eine weitere wichtige Erkenntnis war, dass es nicht allein um Schuldenabbau gehen kann. Man muss den Kommunen auch die Chance geben, in ihre Zukunftsfähigkeit zu investieren. Daraus entstand die sogenannte zweite Säule der Stabilisie-

rungshilfen – die Investitionssäule, die im Laufe der Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen hat.

Die aktuelle Herausforderung liegt nun darin, dass die Mittel im Stabilisierungstopf kleiner werden. Aus demselben Topf werden nämlich auch Bedarfszuweisungen gezahlt – und die Zahl der Gemeinden, die entsprechende Anträge stellen, steigt.

»Die Stabilisierungshilfen sind ein Solidarakt der kommunalen Familie«

Andreas Kallert: Die Bedarfszuweisungen können auch beantragt werden, wenn es zu hohen Gewerbesteuerausfällen kommt. Spielen solche Steuerausfälle derzeit eine größere Rolle?

Hans-Peter Mayer: Ja, das ist wirklich der typischste Fall. Das Hauptproblem ist der Gewerbesteuerausfall. Wir befürchten, dass künftig noch mehr Mittel abfließen werden, weil die Ausfälle zunehmen.

Bei den Stabilisierungshilfen wird manchmal flapsig von »Sozialhilfe für Kommunen« gesprochen. Diesen Begriff haben wir jedoch stets abgelehnt. Denn die Kommunen müssen ein Konsolidierungskonzept vorlegen, das harte Maßnahmen erfordert. Ihre Hebesätze werden eng begleitet und sind nicht mehr so frei gestaltbar wie bei anderen Gemeinden – sie müssen regelmäßig nach oben angepasst werden. Dieses enge Regime gilt bewusst. Wir haben das auch den fast 2.000 Gemeinden, die keine Hilfen erhalten, deutlich gemacht. Die Stabilisierungshilfen sind ein Solidarakt der kommunalen Familie: Ein großer Teil der Mittel stammt aus den sonstigen kommunalen Geldern und wird solidarisch verteilt. Deshalb sind diese »harten Bandagen« durchaus notwendig.

Andreas Kallert: Wir hatten jetzt in unseren Gesprächen vielfach, nicht nur in Bayern, sondern auch in anderen Bundesländern, gehört, dass gerade diese harten Bandagen oftmals im Widerspruch zu einer kommunalen Entwicklungsperspektive stehen. Dass also die harte Konditionalität letztlich auch ein Stück weit schadet. Sehen Sie das auch so?

Hans-Peter Mayer: Ich tue mich schwer damit, eine Gemeinde auf ein Datenblatt zu reduzieren und aus drei Kennzahlen abzuleiten, wie sie zu beurteilen ist. Das ist auch unsere eher zurückhaltende – oder doch deutliche – Kritik an diesem System. Wir sagen: Jede Gemeinde muss in ihrer Struktur und in ihrem Raum betrachtet werden. Nehmen wir die Frankenhöhe: Diese Region kann nur vom Tourismus leben. Einen Logistiker dort anzusiedeln, ist aufgrund der Topografie schlicht unmöglich. Die Gemeinde muss also in den Tourismus investieren. Doch plötzlich

wird diese Investition als freiwillige Leistung gewertet – und der Freistaat wirft der Gemeinde vor, sie setze unverhältnismäßig auf freiwillige Leistungen.

Wir als Gemeindetag sagen: Wenn eine Gemeinde Zukunft haben will, muss sie genau in die Bereiche investieren, die zu ihrem Raum passen, und die Aufgaben erfüllen, die sich aus ihrer Struktur ergeben. Hier besteht ein klarer Dissens mit dem Staat. Wir plädieren dafür, die Gemeinden viel individueller zu betrachten, den Kontext mitzudenken, anstatt alles formelhaft oder matrixhaft über drei Kennzahlen zu bewerten.

Andreas Kallert: In unseren Gesprächen vor Ort in bayerischen Kommunen wurde auch die fehlende Transparenz bei der Vergabe der Stabilisierungshilfen kritisiert. Es gibt zwar den Verteiler-Ausschuss, aber die Höhe der Hilfen ist für die Kommunen nur schwer nachvollziehbar.

Hans-Peter Mayer: Ja, das ist natürlich ein schwieriges Verfahren – gerade mit unserer Rolle als kommunaler Spitzenverband. Wir sind im Verteiler-Ausschuss dabei, aber unsere Stimme entscheidet, sehr hart formuliert, nicht zwingend über das Ergebnis. Wir sind vor allem einzubinden. Finanz- und Innenministerium bereiten die Vorschläge vor, stimmen sie ab, und in der abschließenden Sitzung werden wir mit den Ergebnissen konfrontiert. Wir können prüfen, ob das System in sich plausibel ist und ob es Verwerfungen gibt. Ehrlich gesagt beschränkt sich unsere Rolle in der Praxis meist auf Nachfragen. Letztlich hat am Ende jedoch immer der Staat das letzte Wort und trifft die Entscheidungen.

Andreas Kallert: Für die Öffentlichkeit gibt es am Ende nur eine Aufstellung mit Kommune A bekommt Summe X, Kommune B Summe Y und so weiter. Über Kleine Anfragen der Opposition im Landtag erfährt man dann, welche Summen beantragt wurden und welche Anträge komplett abgelehnt wurden. Können Sie die Entscheidungen denn immer nachvollziehen?

Hans-Peter Mayer: Naja, das bekommen wir natürlich aufbereitet. Wir sehen das Antragsvolumen und die Mittel, die zur Verfügung stehen. Ausschütten können wir immer nur das, was tatsächlich vorhanden ist. Es ist klar, dass die Zahl der Anträge kontinuierlich steigt – völlig normal. Viele gehen in die Vollen und es ist sicher bei dem einen oder anderen Antrag, dass dort Positionen enthalten sind, die nie genehmigt werden. Der Freistaat prüft dann, mit Blick aus dem Finanz- und Innenministerium, ob die beantragten Investitionen passen. Darauf basiert die Mittelvergabe.

Das wirft die Frage auf: Wie transparent ist das Verfahren? Für den Bürger ist es teilweise schwer nachvollziehbar. Nehmen wir den Schuldenabbau: Eine Gemeinde bekommt einmalig die Chance, eine Mio. € zu erhalten, und in den nächsten zehn Jahren aufgrund der langen Kreditlaufzeiten nichts. Dann erscheint es auf den ers-

ten Blick vielleicht erstaunlich, dass eine Gemeinde mit 3.000 Einwohnern plötzlich eine Mio. € erhält.

Für uns ist es schon schwer genug, das im Einzelfall nachzuvollziehen. Deshalb entsteht mitunter der Eindruck, der Verteiler-Ausschuss sei ein Geheimzirkel, in dem nach Windrichtung, Luftdruck und Würfelspiel die Mittel verteilt werden. Dem ist aber nicht so. Wir versuchen, ein nachvollziehbares System zu schaffen – auch wenn wir jeder Gemeinde nicht transparent machen können, wie ihr Betrag im Vergleich zu allen anderen zustande kommt.

Andreas Kallert: Wir waren jetzt in den letzten Jahren im Rahmen von unserem Forschungsprojekt in vielen finanzschwachen kleinen Kommunen, haben dort viele Gespräche geführt. Und vielfach war dort das Credo, die Hilfen helfen zwar, aber wir brauchen eigentlich einen Neuanfang, denn wir haben so viele Altlasten, spricht Altschulden. Die Hilfen lindern Symptome, aber die gehen nicht an die Ursachen. Teilen Sie diese Ansicht? Bräuchte es vielleicht einen Schuldenschnitt für besonders vom Strukturwandel betroffene Kommunen?

Hans-Peter Mayer: Auch das ist natürlich schwierig, weil sich die Entwicklungen in den Gemeinden sehr unterscheiden. Es gibt Kommunen, die völlig unverschuldet sind und kaum Handlungsspielraum haben – manchmal waren es aber auch politische Entscheidungen. Bei einem Schuldenschnitt sind auch gewisse Ungerechtigkeiten dabei. Wichtig ist aus meiner Sicht, zu verhindern, dass solche Entwicklungen in Zukunft erneut auftreten. Dass es Bayern – selbst bei den strukturschwächeren Gemeinden – oft besser geht als in anderen Ländern, hängt auch mit einer teils streng empfundenen, konsequenten Rechtsaufsicht zusammen. Diese staatliche Aufsicht hat mitunter Fehlentwicklungen verhindert.

Wir brauchen also ein ausgewogenes System: zwischen Rechtsaufsicht und einer aufgabenorientierten, tragfähigen Finanzausstattung. Dazu gehört auch die grundsätzliche Frage: Was sind heute eigentlich Pflichtaufgaben der Gemeinde und was sind freiwillige Aufgaben? Viele dieser Begriffe stammen noch aus den 1970er-Jahren. Was damals freiwillig war, kann heute längst eine Pflichtaufgabe sein – wird aber juristisch oft weiterhin als freiwillig geführt.

Verfassungsrechtlich gilt: Eine Kommune muss ihre Pflichtaufgaben erfüllen können und gleichzeitig einen angemessenen Spielraum für freiwillige Aufgaben haben. Nach der alten Begrifflichkeit erfüllen wir aber viele Aufgaben, die heute faktisch Pflichtaufgaben sind, weiterhin als freiwillige Leistungen. Ein Beispiel: Breitband ist keine Pflichtaufgabe, läuft aber als freiwillige Leistung. Eine Gemeinde ist jedoch nicht zukunftsfähig, wenn sie keine angemessene Bandbreite bereitstellt. Ähnlich verhält es sich bei Dorferneuerung oder Städtebauförderung – nach unserem heutigen Verständnis Pflichtaufgaben, die aber formal als freiwillige Leistungen gelten.

Deshalb ziehen sich Bund und Land mitunter zurück und sagen: Ihr erfüllt eure Pflichtaufgaben, und darüber hinaus macht ihr freiwillige Aufgaben – also kann es nicht so schlecht um euch stehen. Wir müssen neu definieren, welche Aufgaben Bürgerinnen und Bürger tatsächlich als Pflichtaufgaben erwarten, und welche wirklich freiwillig sind. Erst wenn wir das geklärt haben, kann auch das Finanzsystem entsprechend ausgerichtet werden.

»Gebt uns eine aufgabenadäquate Finanzerstattung, dann brauche ich gar nicht so viel Förderung«

Simon Dudek: Gerade sind ja genau die Aufgaben, die Sie beschrieben haben, Gegenstand von Fördermitteln, die dazu von den Kommunen akquiriert werden müssen. Es gibt eine Reihe an Kritikpunkten an der Form der Fördermittelvergabe, die Sie sicherlich kennen. Zu viele Programme, zu bürokratisch, zu aufwendig, Unsicherheiten bei der Planung oder auch eine Einschränkung der kommunalen Autonomie. Was läuft hier aus der Perspektive des Gemeindebundes schief?

Hans-Peter Mayer: Erstens: Wenn wir eine aufgabenbezogene, ausreichende Finanzausstattung haben, bräuchten wir gar nicht so viele Fördermittel. Deshalb fordern wir zunächst eine adäquate, aufgabenbezogene Finanzausstattung.

Zweitens: Man kann es karikieren wie das Bild, dem Esel eine Möhre vors Maul zu halten. Das ist »*management by objectives*«. Über Fördermittel werden wir in Aufgaben hineingetrieben, die ursprünglich gar nicht kommunal sind. Bund oder Land wollen, dass etwas passiert, übernehmen die Aufgabe aber selbst nicht – und legen dann ein Förderprogramm auf.

Ein Beispiel aus dem Mobilfunk: Wir haben keine flächendeckende Versorgung. Mit den Anbietern kommen Bund und Land nicht zu Lösungen. Also sagt der Wirtschaftsminister: Die Gemeinden könnten doch Mobilfunkmasten bauen. Zuständig sind die Gemeinden dafür eigentlich nicht. Über das Förderprogramm wird die Aufgabe dann quasi auf die Kommunen verlagert. Der Bürger beschwert sich beim Minister über fehlendes Netz – die Antwort lautet: Wende dich an deine Gemeinde, sie bekommt Fördermittel, wenn sie Mobilfunkmasten baut. So werden wir in Aufgaben hineingetrieben, die ursprünglich nicht kommunal sind.

Drittens: Der Staat hat in den letzten Jahrzehnten vielleicht etwas Vertrauen in die kommunale Selbstverwaltung verloren. Über Förderprogramme will er massiv eingreifen, steuern und Vorgaben machen. Daher entstehen komplexe Programme, bei denen bis ins letzte Detail regiert wird. Ein Beispiel: Das Bundesförderprogramm für die IT-Ausstattung an Schulen war so kompliziert, dass selbst erfahrene Verwaltungsfachleute eine dreiviertelstündige Online-Schulung brauchten, um einen Antrag zu stellen. Wenn so etwas nötig ist, ist das Programm falsch aufgesetzt.

Wir brauchen ein anderes Staatsverständnis: Leitplanken definieren, Ziele vorgeben – aber die Kommunen vor Ort entscheiden lassen. Sie wissen, wie sie vorgehen müssen. Also zusammengefasst: Gebt uns erstens eine aufgabenadäquate Finanzerstattung, dann brauche ich gar nicht so viel Förderung. Zweitens sollen Bund und Land ihre Aufgaben selbst finanzieren, dann brauche ich auch keine Förderung und drittens, habt Vertrauen in die kommunale Selbstverwaltung. Lasst uns Spielräume. Wir sind Teil des Staates. Es wird ja immer unterstellt, jede Bürgermeisterin, jeder Stadtrat, jeder Bürgermeister will den Fördergeber über den Tisch ziehen. Nein, wir wollen Aufgaben erfüllen. Nichts anderes. Wir sind an Gesetze gebunden. Wir sind ja nicht im rechtsfreien Raum.

Simon Dudek: Der alte Bundestag hat ja noch ein Sondervermögen Infrastruktur beschlossen: 500 Mrd. €, davon 100 Mrd. € für die Länder und damit ja auch für die Kommunen. Wie bewerten Sie dieses Sondervermögen aus Sicht der Kommunen? Welche Probleme könnten damit vielleicht auch verbunden sein?

Hans-Peter Mayer: Noch eine Vorbemerkung: Bei diesem Förderprogramm müssen wir ein bisschen aufpassen, weil sonst der Eindruck entsteht, die Gemeinden würden im Geld schwimmen und alle Probleme seien gelöst. Wir sprechen hier ausschließlich über Investitionen. Die Themen, über die wir bisher gesprochen haben, betreffen den Verwaltungshaushalt mit den laufenden Ausgaben.

Wir begrüßen ein solches investives Förderprogramm, verbunden allerdings mit dem dringenden Appell an Bund und Länder: Standardabbau und Entbürokratisierung müssen unverändert vorangetrieben werden, nur so können wir die Probleme auf der Verwaltungshaushaltsseite in den Griff bekommen.

Um die Dimension zu verdeutlichen: Wenn man die im Raum stehende Summe auf Bayern herunterbricht, verteilt auf zwölf Jahre und auf jeden Einwohner umlegt, stehen etwa 100 € pro Einwohner und Jahr zur Verfügung – vorausgesetzt, die Kommunen erhalten alles. In der Realität bekommen wir vielleicht 60 %. Das relativiert die Milliardensummen deutlich. In einer 3.000-Einwohner-Gemeinde entspricht das zwar 180.000 €, aber keine Millionen, mit denen man riesige Schritte machen kann.

Natürlich wird es Diskussionen über die Mittelverteilung geben. In der Verhandlungsphase gibt es noch unterschiedliche Ansichten zwischen kommunaler und staatlicher Ebene. Unsere Vorstellung – vielleicht auf den ersten Blick naiv – wäre: Ein Förderbudget für den 12-Jahres-Zeitraum wird definiert, auf das die Gemeinde verlässlich zurückgreifen kann. Ab dem 1. Januar 2025 entscheidet die Gemeinde selbst, welche Investitionen ab 50.000 € aus diesem Budget finanziert werden. Am Ende legt sie die Abrechnung vor, welche Projekte umgesetzt wurden.

Dieses Modell ist leistbar, verursacht keinen großen Verwaltungsaufwand und erfüllt den Sinn des Programms: Gemeinden mit bereits großen Projekten können

sofort Mittel abrufen, während strukturschwächere Kommunen mit Planungssicherheit starten können. So könnten auch Vorhaben gefördert werden, die sonst nicht unterstützt würden – etwa die energetische Sanierung eines Rathauses oder ein Brückenbauwerk. Die Gemeinde vor Ort entscheidet, wofür sie die Mittel einsetzt.

Wir wollen möglichst viel in ein pauschales Förderbudget stecken und keine neuen komplizierten Verfahren oder Programme. Ziel ist, dass Neues schnell geschieht, mit der Hoffnung, dass die Wirtschaft gestärkt wird und sich dies über Steuern wieder zurückspielt. Ein System, das vermeintlich bis auf die dritte Nachkommastelle gerecht ist, wäre kontraproduktiv.

Aktuell beobachten wir den ersten Aufschlag mit Sorge. Wir erkennen noch nicht, dass die Entbürokratisierung ausreichend umgesetzt wurde. Wir sind jedoch noch in Verhandlungen und werden sehen, wie es tatsächlich laufen wird.

Simon Dudek: Die Verteilung der Mittel erfolgt dann auf Basis der Einwohnerzahl?

Hans-Peter Mayer: Ja, das ist natürlich noch etwas komplexer. Auch innerhalb der kommunalen Familie – also zwischen Städten, Märkten, Gemeinden, Landkreisen, kreisfreien Städten und Bezirken – ist das nicht ganz einfach. Wie findet man einen Schlüssel, der eine gewisse Akzeptanz hat? Da sind viele Hürden zu nehmen.

Ein einfaches Verfahren nur auf Basis der Einwohnerzahl wird es sicher nicht geben. Ich nehme einmal Kemnath als Beispiel¹: Der Landkreis Tirschenreuth ist insgesamt eher finanzschwach, mit vielen Gemeinden, die große finanzielle Probleme haben. Aber Kemnath hat eine monostrukturierte Wirtschaft und sehr hohe Gewerbesteuererinnahmen. Das verzerrt die Statistik des gesamten Landkreises und vermittelt ein völlig falsches Bild.

Wie geht man damit um? Lässt man solche Gemeinden außen vor, weil sie derzeit gut dastehen? Oder berücksichtigt man sie trotzdem – in der Erkenntnis, dass sich die Lage schnell ändern kann? Was passiert, wenn ein Unternehmen wie Siemens in drei Jahren eine unternehmerische Entscheidung trifft und die Gemeinde plötzlich im sprichwörtlichen Unterhemd dasteht? Sollen wir dann sagen: »Ihr seid aber für zwölf Jahre raus.«

Das zeigt, wie viele komplexe Fragen noch offen sind. Es braucht hier noch viel Abstimmung und Findung. Aber wir sind dran – und unser Ziel bleibt klar: ein pauschales, verlässliches Förderbudget.

1 Die Kleinstadt Kemnath mit knapp 6.000 Einwohner*innen hat 2018 den Gewerbesteuerhebesatz auf das gesetzlich vorgeschriebene Minimum gesenkt, woraufhin der Siemens-Konzern mehrere ertragreiche Tochterunternehmen in Kemnath angemeldet hat. Die Gewerbesteuererinnahmen in Kemnath gehören seitdem zu den höchsten im ganzen Bundesgebiet.

»Wir brauchen eine faire, gerechte Neuordnung, die Verantwortlichkeiten klar trennt und Aufgaben nicht einfach nach unten verlagert. Denn diese Verlagerung nimmt uns die Luft zum Atmen – insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben.«

Simon Dudek: Viele Akteure fordern eine Reform der Kommunalfinanzen. Unterstützen Sie diesen Ruf nach Reformen? Und was müsste sich dann konkret ändern, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen?

Hans-Peter Mayer: Wir fordern vor allem, dass jede staatliche Ebene für die Aufgaben, für die sie zuständig ist, auch die Kosten trägt. Der Bund darf Aufgaben nicht einfach an die Kommunen weitergeben. Deshalb steht im Koalitionsvertrag zu Recht das Prinzip der strengen Konnexität – spannend wird allerdings, wie es in der Praxis umgesetzt wird. Genau dort müssen wir hin, denn die finanziellen Probleme innerhalb der kommunalen Familie, also zwischen Bezirken, Landkreisen und Gemeinden, entstehen nicht, weil jemand mit Geld nicht umgehen kann oder sich Luxus leistet. Sie entstehen, weil staatliche Leistungen nicht ausfinanziert sind und auf diesem Weg kommunalisiert werden.

Das, was in der Sozialhilfe nicht gedeckt ist, müssen die Umlagezahler – also letztlich die Kommunen – tragen. Dasselbe gilt für das Personal, das der Freistaat Bayern für staatliche Aufgaben bei den Landratsämtern nicht zur Verfügung stellt. Diese Kosten gehen in den kommunalen Aufwand ein und treiben die Umlagen – teilweise um bis zu vier Prozentpunkte. Deshalb brauchen wir eine faire, gerechte Neuordnung, die Verantwortlichkeiten klar trennt und Aufgaben nicht einfach nach unten verlagert. Denn diese Verlagerung nimmt uns die Luft zum Atmen – insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben. Wenn Umlagen steigen, müssen Gemeinden Schwimmbäder schließen, Büchereien einschränken oder Serviceangebote zurückfahren. Das spürt der Bürger direkt. Parallel dazu brauchen wir eine gesamtgesellschaftliche Diskussion: Was ist Aufgabe des Staates in Zukunft? Was kann und soll er leisten und garantieren? Wo beginnt Eigenverantwortung – und welchen Beitrag müssen Wirtschaft und Bürger leisten? Diese Diskussion muss offen und ehrlich geführt werden.

Ein Beispiel: Wir haben – und das ist sicher unpopulär – gefordert, dass bei Kinderbetreuungsgebühren auch die wirtschaftliche Situation berücksichtigt wird. Stellen Sie sich vor, ein gut verdienender Verwaltungsbeamter hat ein behindertes Kind, das optimale Betreuung erhält. Warum sollte er keinen Beitrag zur Eingliederungshilfe leisten, wenn er es sich leisten kann? Umgekehrt darf die Aldi-Mitarbeiterin nichts zahlen müssen, weil sie es sich eben nicht leisten kann. Es geht nicht darum, dass die Wohlhabenderen alles finanzieren, sondern dass die Leistungsfähigen ihren Beitrag leisten.

Wir sind ein Sozialstaat – und das ist richtig und unverzichtbar. Aber wenn er langfristig funktionieren soll, müssen die, die leistungsfähig sind, auch mittragen.

Diese Diskussionen sind unbequem, ja, sie tun weh. Aber wir müssen sie jetzt führen. Und dabei geht es ausdrücklich nicht um einen Kahlschlag, sondern um Ehrlichkeit und Verantwortung.

Andreas Kallert: Wenn ich da kurz nachhaken darf. Macht es denn nicht mehr Sinn, auf der vorgelagerten Ebene, also auf der Steuerebene, die Leistungsfähigkeit stärker zu berücksichtigen, anstatt dann auf der Bedarfsebene. Man spart sich ja auch ganz viel Aufwand, wenn es nicht zu all den Bedarfsprüfungen kommt – eine Aufgabe, die dann wieder den Kommunen zufallen würde.

Hans-Peter Mayer: Da haben Sie natürlich recht – theoretisch könnte man das auch über die Steuerseite angehen. Aber die Komplexität unseres Steuersystems ist immens. Und erfahrungsgemäß gilt: Je höher das Einkommen, desto größer sind die Möglichkeiten zur Steuergestaltung und zum Ausweichen. Wer sich im Regeleinkommen bewegt, hat diese Spielräume schlicht nicht. Natürlich kann man also auch diesen Weg denken, aber er hat seine Grenzen.

Auf der anderen Seite fehlt uns heute vielfach Transparenz. Wenn Kinderbetreuung – vereinfacht gesagt – nichts kostet, dann wird sie auch weniger wertgeschätzt. Wir beobachten, dass sich Buchungszeiten deutlich ändern, sobald Gebühren steigen. Wenn etwas nichts kostet, wird es oft voll in Anspruch genommen – unabhängig davon, ob der Bedarf tatsächlich besteht. Für die Kommunen bedeutet das, sie müssen Personal und Kapazitäten vorhalten, die ohnehin knapp sind. Darum ist es sinnvoll, Transparenz über Kosten herzustellen. Gleichzeitig haben Sie völlig recht: Wenn die Kommunen künftig bei Kita-Gebühren sämtliche Einkommensnachweise prüfen müssten, wäre der Verwaltungsaufwand enorm. Deshalb braucht es hier Augenmaß – sonst kostet am Ende die Soße mehr als der Braten.

Es geht mir in erster Linie darum, eine Diskussion anzustoßen. Es gibt unterschiedliche Wege, zu mehr Gerechtigkeit zu kommen. Wichtig ist, dass wir sie überhaupt wieder führen.

Simon Dudek: Herr Mayer, vielen Dank für das Gespräch.