

Zu den Ursachen der desolaten Gemeindefinanzen

Reiche Gesellschaft – arme Kommunen

Die Kommunen in Deutschland sind arm. Fast jede klagt über knappe Mittel, und bei hunderten von ihnen ist die Armut längst amtlich: Sie können keinen „ausgeglichenen Haushalt“ vorlegen (im neuen Haushaltsrecht bedeutet das: Sie können keinen Plan aufstellen, in dem die Erträge mindestens die Aufwendungen erreichen), ihr Haushalt wird daher nur unter Auflagen genehmigt, meist müssen sie ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen.

Wolfgang Pohl



Armut vor Ort – die Sammelbüchse immer im Blickfeld

Foto: *aboutpixel.de*

In Nordrhein-Westfalen konnten 2010 nur 9 (von über 350) Kommunen einen „echten“ Haushaltsausgleich erreichen, kamen also ohne Haushaltssicherungskonzept und ohne Rückgriff auf die Mindestrücklage über die Runden. Auch in Rheinland-Pfalz und im Saarland, nicht zu vergessen die beiden Stadtstaaten Berlin und Bremen, ist die Finanzlage dramatisch, ähnlich in vielen Kommunen Nord- und Ostdeutschlands. Am wenigsten angespannt ist sie in Teilen Baden-Württembergs und Bayerns.

Die kritische Finanzlage der Gemeinden ist nicht plötzlich eingetreten, sondern hat sich über Jahrzehnte entwickelt. Zuerst waren die Regionen betroffen, die sich seit den 1970er Jahren beschleunigt deindustrialisierten: große Teile des Ruhrgebietes, Bremen und das Saarland beispielsweise. Nach der Wiedervereinigung machten die meisten ostdeutschen Gemeinden, kaum im neuen System angekommen, Bekanntschaft mit der Finanzkrise: Sie mussten die Buchschulden der öffentlichen Wohnungsunternehmen

übernehmen und hatten zugleich – verglichen mit dem Westen – nur marginale Einnahmen aus der Gewerbe- und Einkommensteuer. Rasante Privatisierungen und beschleunigter Personalabbau waren zumeist die Antwort – in der Kohl-Ära (1982-98) durchaus erwünscht.

Doch mussten die Gemeinden in West-

wie in Ostdeutschland erfahren, dass alles Sparen nichts nützte. Kaum waren Ausgaben in schwierigen politischen Prozessen gekürzt worden, schon fielen Einnahmen in gleicher Größenordnung aus, nicht beeinflussbare Kosten erhöhten sich, das Spiel begann von Neuem.

Ausgabenwachstum ...

Über die Ursachen der Finanzknappheit wird in den betroffenen Gemeinden immer wieder diskutiert, insbesondere in der Haushaltsdebatte. Hier wirft die jeweilige Opposition der Mehrheit gern Misswirtschaft und unnötige Ausgaben vor, diese verweist derzeit vor allem auf die jüngste Finanzkrise. Gemeinsam ist beiden Erklärungsansätzen, dass kurzfristige Besserung möglich scheint. Und natürlich spielen beide Faktoren in vielen Gemeinden eine Rolle – doch eher eine Nebenrolle. Denn es gibt übergeordnete, langfristig wirkende strukturelle Fehlsteuerungen.

Eine Betrachtung über eine längere Zeitspanne zeigt: Die Ausgaben der

Kommunen für soziale Leistungen nehmen kontinuierlich zu. Lag ihr Anteil an den gesamten kommunalen Mitteln in den Wirtschaftswunderjahren noch bei 6%, so verdoppelte er sich bereits im Verlauf der 1970er und hatte 1980 etwa 12% der kommunalen Ausgaben erreicht. 1995 gaben die Kommunen dann über 20% ihres Haushaltes für soziale Leistungen aus. Die Einführung der Pflegeversicherung gewährte ihnen eine Atempause, doch 2003 war dieses Niveau wieder erreicht. Seit 2006 kosten die Sozialleistungen etwa 23% der kommunalen Ausgaben.

Die Ursachen dieser für die Kommunen auf lange Sicht nicht verkraftbare Entwicklung haben sich im Lauf der Zeit verschoben. In den 1970/80er Jahren ließ vor allem die wachsende (Dauer-)Arbeitslosigkeit die kommunalen Kosten steigen. In jüngerer Zeit ist die Eingliederungshilfe für Behinderte der stärkste Kostentreiber. Zwischen 1991 und 2008 haben sich diese Kosten von 4 auf fast 12 Mrd. € in etwa verdreifacht, die Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe „nur“ verdoppelt, von 5,5 auf 11 Mrd. €. Für die Zukunft erwarten die Kommunen zudem einen deutlichen Anstieg der Grundsicherung im Alter, da immer mehr Menschen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien und damit unzureichender Altersversorgung ins Rentenalter kommen werden.

... und Einnahmefall

Mit diesem Anstieg der Belastung hielten die kommunalen Einnahmen nicht Schritt. In den 30 Jahren von 1980 bis 2010 stieg das Brutto Sozialprodukt (nominal) um 216 %, die kommunalen

Steuereinnahmen jedoch nur um 130% (Abb. 1) Die Zuweisungen von Bund und Ländern wuchsen im gleichen Zeitraum sogar nur um 120%. (Die sozialen Leistungen der Kommunen stiegen im gleichen Zeitraum um 340%.) Die Kommunen mussten also ihre Ausgaben laufend umschichten, um die Kosten sozialer Leistungen tragen zu können.

Die Abkoppelung der kommunalen Steuereinnahmen von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung liegt in mehreren Steuersenkungen wechselnder Regierungen – insbesondere bei der Einkommensteuer – begründet. Doch die Grafik zeigt noch etwas anderes: Die Steuereinnahmen der Gemeinden schwanken weit überproportional mit der Konjunktur. Schon eine geringe Abflachung des Wachstums führt zu einem regelrechten Einbruch insbesondere bei der Gewerbesteuer (1995/1996 und 2001-2003); abgeschwächt gilt dies auch für die Einkommensteuer.

Beide sind zu einem gewissen Teil von Gewinnen abhängig, und die können in einem weniger wachstumsstarken Jahr bei vielen Unternehmen kurzfristig gegen Null gehen. Ganz offensichtlich sind die kommunalen Finanzen zwingend auf Wachstum angewiesen, was einen starken Druck auf die Politik ausübt, Wachstum um jeden Preis zu fördern – jeder Ansatz nachhaltiger Politik wird dadurch untergraben. Damit ist den Gemeinden aber auch eine antizyklische Finanzpolitik, die in der Konjunkturflaute investiert und zu mehr Beschäftigung beiträgt, verwehrt. Ohne nennenswerte Rücklagen kann sie dies nicht finanzieren.

Denn auch die Kreditaufnahme der Gemeinden ist streng begrenzt, wesentlich stärker als die von Bund und Ländern (jedenfalls bis zur vollen Wirksamkeit der „Schuldenbremse“). Die Gemeinden dürfen Kredite nur zur Finanzierung von Investitionen aufnehmen und auch dies nur in dem Rahmen, den die Kommunalaufsicht genehmigt. Da diese bei chronisch unterfinanzierten Gemeinden von einem sehr geringen Spielraum für Zins und Tilgung ausgeht, schränkt sie gerade dann auch die kommunale Kreditaufnahme ein.

Ausnahmen sind meist nur noch in kostenrechnenden, gebührenfinanzierten Bereichen (wie Abfall- und Abwasserentsorgung) möglich, wo die Kreditkosten in die Gebühren einkalkuliert

werden. Im Ergebnis waren denn auch die Kommunen im Jahr 2008 mit nur rund 1.400 Euro pro Kopf der Bevölkerung verschuldet, die Länder mit fast 6.000 und der Bund mit über 12.000 Euro pro Kopf.

Diese Zahlen geben allerdings nur die Kreditmarktschulden in den Haushalten wider. Zugleich greifen jedoch immer mehr Kommunen auf Kassenkredite zurück, also Dispositionskredite zur kurzfristigen Liquiditätssicherung. Diese sind derzeit zinsgünstiger als reguläre, langfristige Kommunalkredite; deshalb und weil keine Alternative in Sicht ist drückt die Kommunalaufsicht vielerorts ein Auge zu. Bis heute sind bundesweit rund 40 Mrd. Euro an kommunalen Kassenkrediten aufgelaufen. Sollten eines Tages die Kreditmarktzinsen anziehen, tickt hier eine Zeitbombe. Weiterhin haben die Kommunen einen Teil ihrer Kreditaufnahme quasi ausgelagert: Durch Umwandeln vormals kommunaler Eigenbetriebe in eine GmbH oder AG entsteht die Möglichkeit, Kredite außerhalb des Kernhaushalts aufzunehmen.

Investitionen brechen weg

Dass und wie die Kreise und Gemeinden auf die stetig zunehmende Finanzknappzeit reagieren, ist bekannt. Die öffentliche Debatte wird geprägt von Kürzungen im sozialen und kulturellen Bereich, von Einstellungsstopps, von der Schließung von Sport- und Freizeiteinrichtungen. Auf lange Sicht besonders bedeutsam ist der Personalabbau. Zwischen 1995 und 2009 haben die Gemeinden ihr Personal um 29%, das ist ziemlich genau eine halbe Million Beschäftigte, reduziert. Damit haben sie einen wesentlichen Beitrag zur Gesamtzahl der Arbeitslosen im Land geleistet. In Wahrheit war der Beschäftigungsabbau noch größer, da zugleich der Anteil der Teilzeitbeschäftigung stieg.

Auch hier wird jedoch der quantitativ wichtigste Faktor weniger beachtet, er offenbart sich ebenfalls erst bei langfristiger Betrachtung. 1980 konnten die Kommunen noch über 30% ihrer Mittel für Investitionen verwenden. Derzeit sind es unter 14% – und ohne die Zuschüsse aus dem Konjunkturpaket II wären es nur 12%. Diese Entwicklung verläuft genau entgegengesetzt zu der bei den Ausgaben für soziale Leistungen. Zwischen diesen beiden Positionen hat auf lange Sicht die

wesentliche Umschichtung stattgefunden. Heute liegen die kommunalen Gesamtinvestitionen sogar nominal unter denen von 1980, trotz der zwischenzeitlichen Inflation und obwohl sich das nominale Inlandsprodukt in der gleichen Zeit mehr als verdreifachte.

Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) haben die deutschen Kommunen seit 2003 bei Vermögen und Infrastruktur nicht einmal die Ersatzinvestitionen aufgebracht, die zum Ausgleich der Abschreibungen erforderlich gewesen wären; die kommunalen Gemeinwesen lebten von der Substanz. Dies wäre auch heute noch so, hätte der Bund ihnen nicht mit dem Konjunkturpaket II unter die Arme gegriffen – das jedoch jetzt ausläuft. Das difu beziffert den 2003-2008 aufgelaufenen Investitionsstau auf ca. 70 Mrd. Euro. Bei vernünftiger wirtschaftlicher Betrachtung ist dieser Rückstand nicht viel anders als ein Kredit zu bewerten, zumal die marode öffentliche Infrastruktur ebenfalls Folgekosten nach sich zieht.

Strukturelle Verwerfungen

Natürlich sind nicht alle Kommunen arm, aber doch immer mehr. Hinter den bundesweit summierten Zahlen verbergen sich extreme und weiter wachsende Unterschiede. Zwar haben die meisten Bundesländer einen kommunalen Finanzausgleich (der in jedem Bundesland etwas anders funktioniert), doch sind diese Ausgleichssysteme schon lange überfordert. Eklatant sind oft die Verwerfungen zwischen Großstädten und ihrem Umland: Während die Stadt erhebliche Infrastrukturen bereithält, die auch von der umwohnenden Bevölkerung genutzt werden, zahlen diese ihre Einkommensteuer am Wohnort. Die drei Stadtstaaten können dies nicht einmal durch einen kommunalen Finanzausgleich (oder durch Eingemeindungen) kompensieren, weil die Stadt gleichzeitig die Landesgrenze ist. Je tiefer wir das System der Gemeindefinanzen ergründen, desto mehr treten die Konstruktionsfehler hervor.

Öffentliche Armut ...

Wer an einem funktionierenden Gemeinwesen interessiert ist, muss die Frage stellen: Wollen, ja können wir uns arme Kommunen eigentlich leisten? Gemeinden und Kreise sind für elementare Aufgaben vor Ort verantwortlich: Sie stellen

eine Vielzahl teils lebenswichtiger Infrastrukturen von der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung über Abfallbeseitigung, öffentlichen Nahverkehr bis hin zu kommunalen Krankenhäusern, Feuerwehr und Rettungsdiensten bereit. Sie sichern den Lebensunterhalt derer, die kein anderes Sozialsystem auffängt. Sie leisten mit Jugend-, Sport- und Freizeitangeboten sowie Kultureinrichtungen Unverzichtbares für den sozialen Zusammenhalt. Sie finanzieren – immer noch – den größeren Teil der öffentlichen Investitionen und sind damit ein wichtiger Wirtschaftsfaktor.

den aller staatlichen Ebenen. (Dass diese Vermögen höchst ungleich verteilt sind und die Ungleichheit stetig wächst, ist bekannt und soll hier nicht weiter vertieft werden.) Diese Vermögen sind in den Jahren zuvor wesentlich schneller gewachsen als die staatlichen Haushalte, auch schneller als die staatliche Verschuldung.

Die Steuersenkungen der vergangenen zwei Jahrzehnte haben einen regelrechten Umverteilungsprozess in Gang gesetzt: Während sich die privaten Vermögen von 2001 bis 2009 verdoppelten, hat das staatliche Nettovermögen im gleichen

ten und Reichtum anzusammeln – Schaden nimmt, wenn der Staat elementare Aufgaben nicht mehr hinreichend wahrnehmen kann, kommt in dem kurzen Zeithorizont, in dem Anleger, Unternehmen und Finanzwirtschaft kalkulieren, nicht vor.

Es braucht einen neuen gesellschaftlichen Konsens über die Bedeutung des Öffentlichen, der zu politischen Lösungen führt, die vor allem auf Bundes- und auf europäischer Ebene realisiert werden müssen. Dass es in Deutschland keine Vermögenssteuer mehr gibt und – im internationalen Vergleich – eine sehr moderate Erbschaftssteuer, ist ein Teil des Problems und illustriert das oben Gesagte. Doch auch die Einkommensteuer muss auf den Prüfstand; die Reformen unterschiedlicher Bundesregierungen haben hier gerade die wirtschaftlich Starken übermäßig geschont.

Daneben bedarf es einer Strukturreform bei den Gemeindefinanzen. Wichtigster Punkt dabei ist eine bedarfsgerechtere Verteilung und eine Verstetigung der primären Steuereinnahmen. Die starken Einnahmeschwankungen, oft von einem Jahr auf das andere, nehmen den Kommunen jede Planungssicherheit, die nicht bedarfsgerechte Verteilung der Einnahmen überfordert die Finanzausgleichssysteme. Der Reformbedarf ist hoch – doch die Lobbygruppen sind stark, die Reformfähigkeit des ausbalancierten, komplexen föderalen Staatsgefüges ist bekanntermaßen gering. Optimismus fällt da schwer.

Literatur:

Stefan Anton und Dörte Diemert (Deutscher Städtetag): Gemeindefinanzbericht 2011. Weniger Defizite – aber die Strukturkrise bleibt. In: der städtetag, Heft 5/2011 (Grafiken und Tabellen auch unter http://www.staedtetag.de/10/veroeffentlichungen/der_staedtetag/index.html)

Deutscher Städtetag, Soziale Leistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben, 2010 (www.staedtetag.de/imperia/md/content/veroeffentlichungen/schriften/4.pdf)

Bracher, Grabow, Schneider, Seidel-Schulze, Reidenbach (hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Edition difu, 2008

Stefan Bach: Staatsverschuldung und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanz: Öffentliche Armut, privater Reichtum, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, diw Wochenbericht 50, Dezember 2010, S. 2-8 (http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.364647.de/10-50.pdf)

☞ Wolfgang Pohl (Berlin) ist Referent für Kommunalpolitik bei der Heinrich-Böll-Stiftung.



Soll heißen: Wie eine Gesellschaft ihre Kommunen ausstattet, sagt viel darüber aus, welche Bedeutung sie der örtlichen Gemeinschaft und den öffentlichen Aufgaben zumisst. Nicht zuletzt gilt die lokale Demokratie als elementar für unser politisches System. Hat jedoch die Kommune aufgrund schrumpfender Spielräume nichts mehr zu entscheiden, so höhlt dies das Verfassungsgut der kommunalen Selbstverwaltung aus und trägt zur Politikverdrossenheit bei.

... reiche Gesellschaft

Denn eines ist klar: Die Kommunen (und der Staat insgesamt) müsste hierzulande nicht arm sein. Für das Jahr 2009 ermittelte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung das gesamte private Nettovermögen in Deutschland zu 9.700 Mrd. € gut das Vierfache des Bruttoinlandsprodukts oder das Sechsfache der Schul-

Zeitraum um 46 Prozentpunkte abgenommen – aufgrund zu geringer Ersatzinvestitionen und gleichzeitiger Erhöhung der staatlichen Schulden. Die ganze Tragweite zeigt sich, wenn man das sinkende Staatsvermögen auf das steigende Bruttoinlandsprodukt bezieht: „Das Nettovermögen des Staates, ...das 1991 noch bei 52% des BIP lag, ist bis 2009 auf 6% des BIP zusammengeschrumpfen“ (Bach/diw, 2010, S. 5).

Auch wenn die politische Diskussion derzeit den Wert staatlicher Institutionen und öffentlicher Aufgabenerfüllung wiederentdeckt, sind Wirtschafts- und Steuerpolitik bei dieser Erkenntnis noch nicht angekommen. Unternehmen und vermögende Private haben sich seit den 1980er Jahren erfolgreich vom Steuerzahlung befreien können. Dass auf die Dauer das Gemeinwesen – und letztlich auch die individuelle Möglichkeit, zu wirtschaft-

Vom Leitbild bis zur „Cross-Check-Analyse“

Den Haushalt politisch steuern

Auch nach vielen Jahren grüner Ratsarbeit in Deutschland – wenn es um den kommunalen Haushalt geht, bleiben für viele Fraktionen viele Fragezeichen: Wie kann der Haushalt politisch gesteuert werden und welche passenden Instrumente für eine Steuerung gibt es? Wie kann eine systematische Analyse des Haushalts aussehen und wie gehe ich dabei vor? Wie kann eine verantwortungsvolle Konsolidierung des Haushalts aussehen? Wie können politische Ziele und politisch erwünschte Wirkungen im Haushalt verankert werden? Und wie kann kontrolliert werden, ob diese auch erreicht werden?

Peter Finger

Das Gute: Es gibt neue Möglichkeiten, den kommunalen Haushalt politisch wirksam zu steuern und systematisch zu analysieren. Die Stichworte dafür lauten: Leitbild, Wirkungsorientierter Haushalt, Eckwertebeschluss und die systematische Kombination von Produkthaushalt und Ergebnisplanung („Cross-Check-Analyse“). Voraussetzung dafür ist allerdings die Ablösung des alten kameraleen Haushaltssystems durch ein modernes Haushaltssystem, wie es z. B. das „Neue Kommunale Finanzmanagement“ (NKF) in Nordrhein-Westfalen darstellt. Hauptbestandteile dieses neuen Systems sind die kommunale Bilanz am Jahresende, die doppelte Buchführung und der Produkthaushalt.

Nicht zu vergessen, wenn wir über kommunale Haushaltspolitik sprechen: Bund und Land haben in der Vergangenheit entscheidend mit zu der tief greifenden Haushaltsmisere in vielen Kreisen, Städten und Gemeinden beigetragen. Immer weitere Aufgaben und Pflichtleistungen wurden übertragen, ohne dafür ausreichend finanzielle Mittel bereit zu stellen. Aber: Es gibt auch eine lokale Verantwortung, den Haushalt in Ordnung zu bringen. Alle Erfahrungen zeigen, dass höhere Zuweisungen von Bund und Land die örtlichen Haushaltsprobleme nicht vollständig lösen können.

Bevor wir jedoch über die Steuerung des Haushalts sprechen: Was sind eigentlich die Rahmenbedingungen einer verantwortlichen Haushaltswirtschaft? Mit der „Eröffnungsbilanz“ wird in dem doppischen Rechnungssystem erstmals das Vermögen der Kreise, Städte, Ge-

meinden ermittelt: Gebäude, Straßen, Büroeinrichtung etc. In der Stadt Bonn beispielsweise hat die 2008 erstellte Eröffnungsbilanz ergeben, dass die Stadt ein Vermögen von rund 4,1 Mrd. € hat. Doch von diesen 4,1 Mrd. € gehörten der Stadt laut Eröffnungsbilanz nur rund 1,4 Mrd. € selbst – das so genannte „Eigenkapital“; die „Eigenkapitalquote“ betrug damit rund 30%. Die übrigen 70% des Vermögens sind über Kredite oder Zuwendungen finanziert oder müssen für Pensionszahlungen zurück gelegt werden.

Was folgt daraus für die Haushaltssteuerung? Die 1,4 Mrd. € Eigenkapital haben wir als eigenes städtisches Vermögen von den vorhergehenden Generationen übernommen und es ist unsere Aufgabe, im Sinne intergenerativer Gerechtigkeit zumindest dieses Eigenkapital an die nachfolgenden Generationen weiterzugeben. Tatsächlich passiert jedoch das Gegenteil: Der Haushalt der Stadt Bonn wie vieler Städte und Gemeinden in Deutschland ist drastisch im Minus, so dass das übernommene Eigenkapital immer weiter abschmilzt und durch Fremdkapital ersetzt wird; insbesondere durch Kassenkredite („Kredite zur Liquiditätssicherung“) für Konsumausgaben wie Personal und Sachkosten. Viele Kommunen leben damit von der Substanz und es ist bei dieser Entwicklung absehbar, wann das städtische Vermögen vollständig fremdfinanziert ist. Mit gravierenden Folgen: Nachfolgende Generationen müssen weiter für unsere Verbindlichkeiten bezahlen, obwohl wir kein eigenes kommunales Vermögen mehr an diese Generationen weitergeben. Zudem

ist eine komplette Fremdfinanzierung extrem risikoreich: Es bedeutet, vollkommen von Zinsentwicklungen, Zuwendungen und Entscheidungen externer Geldgeber abhängig zu werden. Nicht zuletzt fließen die Zinsen für die Schulden an die Vermögenden und erhöhen die ohnehin großen Einkommensunterschiede weiter.

Eckwertebeschluss, Schulden & Kredite

Um diesen im Hinblick auf kommende Generationen unverantwortlichen Verbrauch des Eigenkapitals zu stoppen, wurde in Bonn in einem „Eckwertebeschluss“ festgelegt, dass der Haushalt bis spätestens zum Jahr 2015 ausgeglichen sein soll. Das besondere an dem Eckwertebeschluss: Er wurde vor den Anmeldungen der Verwaltung bzw. der Haushaltsverfügung der Kämmerei für den Haushalt gefasst und gilt für den kompletten Zeitraum der Finanzplanung bis 2015. Ziel: „Haushaltssteuerung von Anfang bis Ende und rund um die Uhr“.

Falls es gelingt, in Bonn den Eigenkapitalverbrauch bis 2015 zu stoppen, folgt der nächste Schritt: die schrittweise Wiederauffüllung des Eigenkapitals auf den ursprünglichen Wert von 1,4 Mrd. € durch Rückführung der Kassenkredite. Jeder Euro von Bund und Land ist bei diesem Konsolidierungskurs natürlich hilfreich. Bei dem Ziel des Schuldenabbaus gilt: Schulden sind nicht gleich Schulden und Kredite nicht gleich Kredite. Wenn beispielsweise ein Investitionskredit für einen neuen Kindergarten aufgenommen wird und unsere Ge-

neration alle finanziellen Belastungen abdeckt, die mit diesem Kindergarten durch unsere Nutzung entstehen (Tilgung, Zinsen, Betriebskosten, Erwirtschaftung der Abschreibungen), dann ist ein solcher Kredit intergenerativ gerecht. Wenn wir jedoch fortlaufend höhere Kassenkredite zur Abdeckung von Personal- oder Sachkosten aufnehmen und nicht absehbar ist, dass wir diese Kassenkredite auch wieder zurück zahlen – dann belasten diese Kredite die nachfolgende Generation. Gleiches gilt, wenn wir die Wertverluste unseres Vermögens („Abschreibungen“) nicht wieder durch Erträge erwirtschaften.

Leitbild und wirkungsorientierter Haushalt

Doch wie können wir es schaffen, den Haushalt systematisch darauf hin zu analysieren, ob Spielräume für Ergebnisverbesserungen vorhanden sind und Eckwertebeschlüsse umgesetzt werden können? Um dies zu erreichen, brauchen wir vor allem drei Dinge: 1. ein haushaltspolitisches Leitbild mit maximal fünf Schwerpunkten, 2. den Wirkungsorientierten Haushalt mit seinen Zielen und Wirkungen sowie 3. eine kombinierte Analyse von Produkthaushalt und Ergebnisplanung (in Bonn als „Cross-Check-Analyse“ bezeichnet).

Nur auf der Grundlage eines politischen Leitbildes lässt sich bei einer politischen Analyse des Haushalts entscheiden: Was soll im Haushalt beibehalten, was gekürzt und was ausgebaut werden? In Bonn wurde der Entwurf eines haushaltspolitischen Leitbilds in die Beratungen eingebracht, es soll 2012 vom Rat verabschiedet werden.

Der wirkungsorientierte Haushalt macht das politische Leitbild alltags-tauglich, indem für die einzelnen Produkte des Produkthaushalts konkrete Ziele und erwünschte politische Wirkungen benannt werden. Hinzu kommt die Be-

nennung klarer Verantwortlichkeiten in der Verwaltung, verschiedener „Standards“ bei den Produkten (hoch, mittel, niedrig), die Klärung des „Bindungsgrads“ (Pflicht, Teilpflicht, Teilfreiwillig, Freiwillig) sowie die Benennung von qualitativen und quantitativen Kennzahlen. Nicht zuletzt soll ein Anreizsystem für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung aufgebaut werden, welches Einsparungen bei den Aufwendungen oder das Erzielen von Mehrerträgen belohnt.

In Bonn hat der Rat im Frühjahr 2010 beschlossen, den wirkungsorientierten Haushalt flächendeckend für den Produkthaushalt bis zum Jahr 2014 einzuführen; falls erforderlich mit externer Unterstützung durch ein Beratungsunternehmen. Wichtig ist, die Verwaltung in diesem längeren Prozess mitzunehmen. Deshalb sollten als Einstieg in den wirkungsorientierten Haushalt drei bis vier Produktbeispiele aus unterschiedlichen Produktbereichen erarbeitet werden.

„Cross-Check-Analyse“

Leitbild und wirkungsorientierter Haushalt bilden die politische Grundlage für die haushaltspolitischen Entscheidungen. Hinzu muss noch eine wirksame „technische“ Analyse des Haushalts kommen. Entscheidender rechnerischer Maßstab für die Haushaltswirtschaft und den Haushaltsausgleich in dem neuen Rechnungssystem ist zum einen die Entwicklung des in der jährlichen Bilanz ausgewiesenen Eigenkapitals (geht es hoch oder runter?), zum anderen das Resultat der Ergebnisrechnung am Jahresende (Saldo von Ertrag und Aufwand).

Geeigneter Ansatzpunkt für eine Analyse des Haushalts ist deshalb zum einen die Ergebnisplanung zu Beginn des Jahres, andererseits der Produkthaushalt mit seinen Produktbereichen und Produktgruppen (Soziales, Verkehr, Allg. Verwaltung usw.). Die Ergebnisplanung beruht

in NRW auf den NKF-Kontenklassen 4 „Erträge“ und 5 „Aufwendungen“. Die Kontenklassen sind jeweils in Kontengruppen unterteilt (z. B. Steuererträge, Personalaufwand) und diese wiederum in Kontenarten bzw. Sachkonten (z.B. Reisekosten). Konkrete Grundlage der Haushaltsanalyse in Bonn ist eine so genannte „Cross-Check-Tabelle“, die die Produktgruppen und die Kontengruppen in einen Zusammenhang bringt.

Voraussetzung für eine vollständige „Cross-Check-Analyse“ ist, für jede Produktgruppe die Rechnungsergebnisse der Vergangenheit für die einzelnen Kontengruppen und Kontenarten zu haben. Daraus ergibt sich folgende Zahlenreihe: 1. Rechnungsergebnisse der Vorjahre, 2. Ansatz des aktuellen Haushaltsentwurfs und 3. die Werte der Ergebnisplanung. Das Rechnungsergebnis des Vorjahres sollte spätestens im Februar des Folgejahres der Politik vorgelegt werden (dabei sollte in Kauf genommen werden, dass die Ergebnisse teilweise noch vorläufig sind, da noch weitere „Rechnungsläufe“ durchgeführt werden müssen).

Die Zahlenreihen können nun unter verschiedenen Gesichtspunkten geprüft werden:

1. Sind die Werte in den Produktgruppen in ihrer Entwicklung nachvollziehbar?
2. Wie sehen die Entwicklungen in den einzelnen Kontengruppen aus? Gibt es auffällig erhöhte oder verminderte Ansätze im Vergleich zu den Rechnungsergebnissen der Vorjahre, die nicht nachvollziehbar sind? Diese auffälligen Ansätze sollte sich die Politik von der Verwaltung ausführlich begründen lassen. Falls es keine plausible Begründung gibt, Streichungs- bzw. Erhöhungsantrag stellen (in Bonn sind dadurch Millionenbeträge zusammen gekommen).
3. Wie soll die Produktgruppe bzw. das Produkt politisch gesteuert werden – soll das Budget eher sinken, gleich bleiben oder steigen?

Beispieltabelle für die Cross-Check-Analyse

| Produktgruppe | | | | | | | | |
|---------------|---------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Kontengruppe | Kontenart/Sachkonto | Rechnungsergebnis 2009 | Rechnungsergebnis 2010 | Haushaltsentwurf 2011 | Ergebnisveränderung +/-EUR 2012 | Ergebnisveränderung +/-EUR 2013 | Ergebnisveränderung +/-EUR 2014 | Ergebnisveränderung +/-EUR 2015 |
| | | Saldo | Saldo | Saldo | Saldo | Saldo | Saldo | Saldo |
| | | Ertrag/Aufwand | Ertrag/Aufwand | Ertrag/Aufwand | Ertrag/Aufwand | Ertrag/Aufwand | Ertrag/Aufwand | Ertrag/Aufwand |

Quelle: Autor

4. Wie sieht es mit dem Personalbestand bei den Produkten der Produktgruppe aus – soll er gleich bleiben, angehoben oder auf Sicht gesenkt werden?
5. Wie ist die „Bindungsgrundlage“ der Produkte in der Produktgruppe: Pflicht, Teilpflicht, Teilfreiwillig, Freiwillig? (Anmerkung: es gibt insgesamt fünf verschiedene Bindungsgrundlagen.)
6. Von welcher Zinshöhe für Kredite zur Liquiditätssicherung und für Investitionen geht die Verwaltung im Haushalt aus? (Diese sind oft zu hoch eingeschätzt, um einen Puffer für die Verwaltung zu haben.)

Wichtig ist, den gesamten Zeitraum des Haushalts (in NRW fünf Jahre) zu analysieren und nicht nur das laufende Haushaltsjahr.

Finanzplanung beachten

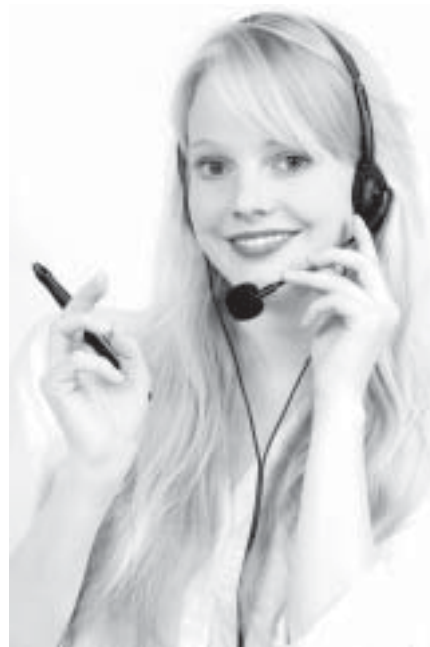
Auch die „Finanzplanung“ mit ihren Ein- und Auszahlungen spielt beim Haushaltsausgleich eine Rolle. Die Finanzplanung befasst sich mit allen Vorgängen, die das Geldvermögen (die „Liquidität“) der Kommune verändern – sie hat damit unmittelbare Auswirkungen auf das Vermögen und die Bilanz. Wichtiger Maßstab für eine generationengerechte Haushaltswirtschaft in der Finanzplanung ist, dass die „Ein- und Auszahlungen aus Verwaltungstätigkeit“ zumindest ausgeglichen sind (sie sind das „operative“ Ergebnis der Kommune bei den Konsumeinnahmen und Konsumausgaben, nicht zu verwechseln mit den Ein- und Auszahlungen für Investitionen). Bei einem Überschuss der Ein- über die Auszahlungen kann die Höhe der Kassenkredite gesenkt oder der Überschuss zur Finanzierung von Investitionen genutzt werden.

Controlling & Berichtswesen

In Bonn wird künftig vierteljährlich in einem Controllingbericht über die Entwicklung in den einzelnen Produkt- und Kontengruppen berichtet. Dazu gehört ein Frühwarnsystem in Form einer „Abweichungsanalyse“, wenn Haushaltsansätze absehbar nicht eingehalten werden.

Politik und Öffentlichkeit benötigen für eine wirksame politische Steuerung ein leistungsfähiges Berichtswesen, welches auch die Bürgerinnen und Bürger über die Entwicklung des Haushalts informiert. Das Berichtswesen beruht auf dem Leitbild und dem Wirkungsorientierten Haushalt. Im Vorbericht zum Haushalt

sollte das haushaltspolitische Leitbild mit seinen wesentlichen Zielen und Wirkungen dargestellt sein – einschließlich einer Übersicht, wie der laufende Haushalt zur Umsetzung des Leitbilds beiträgt.



Stellen Sie sich vor: Die Dame vom Controlling lächelt Sie an

Foto: www.liligraphe.de / pixelio.de

Fazit

Mit der Einführung des neuen Rechnungssystems aus Bilanz, Produkthaushalt und Ergebnisplanung haben sich neue Möglichkeiten für eine systematische politische Steuerung des Haushalts ergeben. Es gilt nun, diese Möglichkeiten konsequent zu nutzen. Dies bedeutet nicht, dass damit die schwerwiegenden Finanzprobleme vieler Kreise, Städte und Gemeinden gelöst sind. Allerdings kann mit den verschiedenen Instrumenten die Haushaltswirtschaft sehr strategisch angelegt und so die Grundlage für klare und transparente politische Entscheidungen geschaffen werden.

In den kommenden Jahren wird es zusätzlich darauf ankommen, nicht nur den Kernhaushalt, sondern auch die Beteiligungen der Kommune („Konzern Stadt/Gemeinde“) besser politisch zu steuern.

➔ Peter Finger ist Fraktionssprecher der grünen Ratsfraktion Bonn. Er bietet Fortbildungen zum Thema „Politisch steuern mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF)“ an. Beruflich ist er für den Solarstromkonzern SolarWorld AG tätig.

rezension

Michael Faber: **Kein Buch mit sieben Siegeln – der kommunale Haushalt**; VSA-Verlag, Hamburg 2010, ISBN 978-3-89965-341-0, 104 Seiten, Preis: 7.50 €

Das in Zusammenarbeit mit der Kommunalakademie der Rosa Luxemburg Stiftung in der edition „Crashkurs Kommune 2“ von Katharina Weise herausgegebene Buch hat einen Nachteil, der sich möglicherweise auch als Vorteil erweist – ganz wie man’s nimmt: Es ist ein im staatsbürgerkundlichen Duktus verfasstes Einführungswerk, welches so auch von jedem Menschen anderer Parteizugehörigkeit mit Gewinn gelesen werden kann, weil es sich weitgehend politischer Wertungen enthält.

Wer daher nach charakteristischen Positionen der Partei Die Linke in der kommunalen Haushaltspolitik sucht, wird enttäuscht werden. Wer hingegen wissen will, wie Doppik funktioniert, was der Unterschied ist zwischen Haushaltsplan und Haushaltssatzung oder wann der Sparkommissar kommt, wird sehr gründlich und sachlich informiert. Insofern trifft der Titel durchaus zu: Nach der Lektüre ist der kommunale Haushalt „Kein Buch mit sieben Siegeln“ mehr. Allerdings besorgen auch eine ganze Menge anderer Bücher diese Art einer staatsbürgerkundlichen Aufklärung.

Vorteil dieses Werkes aus der Feder des Juristen und Linksparteivorsitzenden in der Fraktion Bonn, Michael Faber: Es ist ein konkurrenzloser Preisschlagler für nur 7.50 € und überdies gut lesbar durch vom fließenden Text abgegrenzte Kästen. Positiv auch die Knappheit angesichts der komplizierten Materie mit nur 104 Seiten. Zu kurz kommt mir – wie gesagt – das politische Werturteil. Ob z.B. die Doppik ihr Versprechen einlöst, die Vermögenssituation der Kommune transparenter zu machen, wird ja vielerorts bezweifelt. Sowas gehört daher in einem politischen Buch diskutiert – und da haperts etwas.

Gerald Munier (Bielefeld)

Oberhausen 2012

Das „Jubeljahr“?

Oberhausen, die Wiege der Ruhrindustrie im westlichen Ruhrgebiet, hatte in den 60er Jahren in der von Kohle und Stahl geprägten Blütezeit 260 000 Einwohner. Heute sind es noch 213tausend Einwohner. Der endgültige Rückzug der Montanindustrie wirkte sich auch auf den städtischen Haushalt aus. Mitte der 80er Jahre kam die Stadt erstmals in eine finanzielle Schieflage. Die ersten Haushaltssicherungskonzepte wurden durch den Rat verabschiedet.

Volker Wilke

Sparen entwickelte sich zum Dauerzustand. In diesem Jahr kann die Stadt 25 Jahre Haushaltsicherung begehen. Ein Jubeljahr? Wohl eher ein Jubeljahr!

Ein Schuldenerlass hat durchaus kulturelle Tradition. Verkaufte und verpfändete Grundstücke kamen ohne Entschädigung aus fremden Händen wieder an den ursprünglichen Besitzer oder seine rechtmäßigen Erben zurück, und alle Schulden wurden erlassen. Der Hauptzweck dieser Einrichtung war, mit dem Jubeljahr gewissermaßen eine Wiedergeburt des ganzen Staats zu bewerkstelligen.

Das Jubeljahr des mittelalterlichen Christentums wurde alle 50 Jahre als besonders Heiliges Jahr ausgerufen. Die Periode wurde immer weiter verringert, bis sie schließlich die heute üblichen 25 Jahre erreichte. Daraus abgeleitet ist die Redewendung *alle Jubeljahre einmal*, was so viel heißt wie „extrem selten“, da der Mensch in der Regel nur zwei bis drei dieser Jubeljahre erlebt.

Es wäre mal wieder Zeit für ein Jubeljahr, nicht weil Oberhausen sich nunmehr seit 25 Jahren in der Haushaltsicherung befindet, sondern weil sich die Stadt ohne einen teilweisen Erlass der Schulden aus dem bestehenden Schuldendilemma definitiv nicht befreien wird.

Warum so pleite?

Für Viele stellt sich durchaus die Frage: Warum ist die Stadt so verschuldet? Die Standardantwort ist zumeist: Verlust von 40.000 Arbeitsplätzen, hohe Arbeitslosigkeit, steigende Sozialausgaben, zunehmend neue Aufgaben von Bund und Land, ohne dass gleichzeitig das Geld dafür zu Verfügung gestellt wird. Gründe sind sicherlich auch eine beste-

hende bzw. verbliebene schwache Wirtschaftsstruktur mit einem geringen Anteil an Forschung und Entwicklung, kein Fach-/Hochschulstandort, geringe Steuereinnahmen, eine auch dem Strukturwandel geschuldete Sozialstruktur mit hohen Sozialausgaben, eine älter werdende, schrumpfende Bevölkerung und damit verbunden eine kostenintensive Siedlungsstruktur, die auch dadurch zustande gekommen ist, dass man auch in Oberhausen zu lange dem Irrglauben nachhing, die Stadt werde wachsen.

„Und der Herr sprach zu Moses auf dem Berg Sinai: Und du sollst zählen sieben Sabbatjahre, siebenmal sieben Jahre, dass die Zeit der Sabbatjahre neunundvierzig Jahre mache. Da sollst Du die Posaune blasen lassen durch euer ganzes Land am zehnten Tag des siebenten Monats, am Versöhnungstag. Und ihr sollt das fünfzigste Jahr heiligen (...) es soll ein Erlaßjahr für euch sein.“

3. Moses 25, 1-13

Aber dies erklärt noch nicht, warum die Schulden so viel höher sind als in Gelsenkirchen, Herne, Bottrop oder auch vielen ostdeutschen Kommunen. Warum ist die bundesweit als „Armenhaus“ anerkannte Stadt Gelsenkirchen bei weitem nicht so verschuldet wie Oberhausen?

Gibt es auch lokale Gründe?

Das, was die Oberhausener jetzt zunehmend spüren, sind aber auch die Folgen eines kreditfinanzierten Strukturwandels. Zu Beginn der 90er Jahre hinterließ

Thyssen eine 1,3 Mio. qm große Industriefläche in der geografischen Mitte der Stadt. Die Stimmung in der Stadt zu dieser Zeit ist mit depressiv sicherlich noch nett umschrieben. In dieses „Stimmungstief“ landete die Vorstellung von Europas größtem Einkaufszentrum auf fruchtbarem Boden.

Zu einem Zeitpunkt, als die Stadt über kein eigenes Geld verfügte, wurde gemeinsam mit den Land NRW in den 90er Jahren die 900 Millionen € Investition Centro angeschoben. An den damit einhergehenden Infrastrukturmaßnahmen im Wert von über einer halben Milliarde Euro war die Stadt kreditfinanziert immer mit einem erheblichen Eigenanteil dabei. Zugleich wurden die Innenstädte in den Stadtteilen Oberhausen und Sterkrade zwecks Konkurrenzfähigkeit des Einzelhandels umgestaltet – auch hier immer mit kreditfinanzierten Eigenanteilen.

Die Finanzmisere legte den Turbogang ein, als die Stadt das mediale Interesse und den wirtschaftlichen Schwung für weitere Projekte des Strukturwandels nutzen wollte. Als Flop erwiesen sich der Medienpark Osterfeld (HDO), das Millionengrab Musiktheater Tabaluga und die immensen Projektentwicklungskosten für den Umbau einer ehemaligen Elektrostahlwerksfläche zu einem futuristisches Gesundheitszentrum (O.Vision). Aber auch die Visionen rund um Roncalli und Bernhard Paul, einen Flughafen bzw. eine gläserne Flugzeugfabrik um den Flugzeugbauer Walter Extra und das Megaaquarium um Projektentwickler Peter Chermayeff sollten nicht unerwähnt bleiben. Pikanterweise ist die gesamte Entwicklung und Finanzierung dieser Projekte des Strukturwandels vornehmlich am Rat und damit an der Öffentlichkeit

und am Haushalt der Stadt vorbei voran getrieben worden.

Die Parole war: Alles ohne städtisches Geld. Gemeint war: Ohne öffentliche Kontrolle – denn städtisches Geld ist sehr wohl geflossen: All diese Projekte des Strukturwandels sind zunächst über städtische Beteiligungsgesellschaften gelaufen. Das ging solange gut, bis die auf die Knochen abgenagten Töchter in ihrem desolaten Finanzzustand über Bürgschaften oder Verschmelzungen der Mutter Stadt wieder näher gebracht werden mußten. Dennoch: Diese Projekte erklären allenfalls die Spitze der Finanzsituation, zumal mittlerweile die Betriebe am Centro zu höheren Gewerbesteuer-einnahmen beitragen.

Die Piratenschiffe Bund und Land

Die Finanztanker Bund und Land – ganz gleich unter welcher parteipolitischen Flagge sie gerade schiffen - flaggen gern den Totenkopf und bedienen sich wie Piraten aus den Schatzkisten der Kommunen, um ihre eigenen Haushaltslagen zu verbessern. So werden neue Aufgaben nur unzureichend finanziert. Das Spektrum reicht von der Kindergartenfinanzierung über Krankenhausinvestitionen, Volkshochschulen bis zur Unternehmenssteuerreform oder den Fonds der Deutschen Einheit. Es ist im Grunde ein Skandal, daß mit über 200 Mio. € ein Fünftel der Haushaltsverschuldung der Stadt Oberhausen aus der kreditfinanzierten Zahlung in den Strukturhilfefonds zur deutschen Einheit stammt.

Neben neuen Aufgaben werden auch gern Zuwendungen gekürzt oder pauschaliert, ohne dass zugleich eine Befreiung von den Aufgaben erfolgt; zunehmend auch durch Zuwendungskürzungen, die sich auf die Kommunen strukturell dauerhaft auswirken. Dazu zählen die sicherlich sinnvolle Betreuung der unter Dreijährigen, kostenfreie Kindergärten, oder Hartz IV mit den Kosten der Unterkunft oder der Lernmittelfreiheit und die Schülerfahrkosten – alles Pflichtleistungen. Die Kette ließe sich durchaus verlängern. Bund und Land schaffen mit Vorliebe pflichtige Leistungen, die durchaus Sinn machen. Unterlassen wird aber dabei, die Kommunen auch mit entsprechender Finanzkraft auszustatten.

Sind die in Oberhausen erbrachten Leistungen vergleichbar mit den Leistun-

gen in anderen Städten, oder lebt man hier über den Verhältnissen. „Über den Verhältnissen leben“ soll heißen: Verhältnisse, die man sich als arme Kommune leisten darf.

Die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) hat in einem von der Kommunalaufsicht eingeforderten Gutachten festgestellt: Aus eigener Kraft ist die Verschuldung der Stadt Oberhausen nicht zu stoppen.



Das waren noch Zeiten: Anthoniehütte Oberhausen im Jahre 1855

Foto: Dieter Schütz / pixelio.de

Die Prüfung durch die GPA hat aber auch gezeigt, dass das Postulat „die Qualität einer kommunalen Leistung muss auf einem vergleichbarem Niveau anderer Städte liegen“ nicht gilt.

Im Klartext: Einsparungen dürfen nach Ansicht der Gutachter zu einer Schlechterstellung der städtischen Pflichtleistungen führen. Schulen und Kindergärten, aber auch Volkshochschulen und Bibliotheken müssen eben nicht landesweiten Bildungsstandards entsprechen. Sie unterstreichen damit eine fatale Entwicklung, nämlich dass stärker als in den letzten Jahren ein Auseinanderdriften der Finanzsituationen und damit auch der Entwicklungschancen von Kommunen zu verzeichnen ist. Kommunen werden immer mehr zur Zweiklassengesellschaft.

Das fiskalische Nirwana

Einnahmen in Höhe von 557,3 Mio. € stehen Ausgaben in Höhe von 670,8 Mio.

€ gegenüber. Mithin ein strukturelles Loch von 113,5 Mio. € im Jahr 2011. Hinzu kommen weitere 49 Mio. € aus der Zins- und Tilgungsbelastung. In der Summe entsteht damit ein Jahresdefizit von gut 162 Mio. Euro.

Nur 162 Mio. könnte man auch sagen, denn mit einer Zins- und Tilgungsbelastung von 49 Mio. profitiert die Stadt vom derzeitigen niedrigen Zinsniveau. In

den letzten Jahren lag die Belastung auf schon mal weit über 70 Mio. € Würde Oberhausen sein komplettes Personal (113 Mio. €) entlassen, würde dennoch ein Delta von 50 Mio. € p.a. bestehen.

Galt lange Zeit bei Bund und Land die feste Überzeugung, die Kommunen rechnen sich absichtlich arm und horten „stilles“ Vermögen, ist seit der Umstellung auf die kaufmännische Buchführung klar: Da ist nichts! Die Bilanz der Stadt Oberhausen weist für 2010 ein negatives Eigenkapital in Höhe von 679 Mio. € aus. Galt dieser Überschuldungstatbestand lange Zeit als Alleinstellungsmerkmal der Stadt Oberhausen, folgen nun weitere Städte mit negativem Eigenkapital. Die Kassenkredite betragen bundesweit ca. 40 Milliarden € die Hälfte davon entfällt NRW. In Oberhausen wird im laufenden Jahr mit einem Kassenkredit in Höhe von 1,49 Milliarden € gerechnet. Nimmt man die langfristigen Kredite von 335 Mio. €

☛ oberhausen-info I

Haushaltseckdaten 2010

- EW: 212.945
- Gewerbesteuer: 74,7 Mio. € (Hebesatz 490%)
- Grundsteuer 33,1 Mio. € (Hebesatz 530%)
- Ant. Einkommensteuer: 57,9 Mio. €
- Ant. Umsatzsteuer: 7,7 Mio. €
- Kassenkredit: 1,6 Mrd. €
- Langfristige Kredite: 330 Mio. €

☛ Quelle: Autor

hinzu, erreichen wir eine galoppierende Pro-Kopf-Verschuldung von über 8.000 €

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Im Haushalt wurden in den Jahren: 2009: 62,4 Mio. €, 2010: 54,9 Mio. €, 2011: 55,7 Mio. €, 2012: 56,4 Mio. € strukturell eingespart. Die Gewerbesteuer bewegt sich mit einem Hebesatz von 490% auf dem Niveau von München. Die Grundsteuer liegt ebenfalls mit 530% auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Den Oberhausener BürgerInnen wurden zusätzliche Belastungen aufgebürdet:

- hohe Hundesteuer
- Sexsteuer eingeführt

☛ oberhausen-info II

Hilfen der rot-grünen Landesregierung

- Wiedereinbeziehung des 4/7 Anteils an der Grunderwerbsteuer
- Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags für den Landeshaushalt
- Strukturelle Aufstockung des GFG um ca. 300 Mio. €
- Absenkung der Sonderbedarfszuweisung Ost
- 350 Mio. € Stärkungspaket Stadtfinanzen als Konsolidierungshilfe

☛ Quelle: Autor

- Zuschüsse des Theaters (132 MA) reduziert (mit 38 € pro Einwohner und Jahr an Zuschussbedarf liegt es deutlich unter NRW-Schnitt; bereits 1993 wurde das Musiktheater geschlossen)
- höhere Beiträge für VHS, Bibliotheken und Musikschule
- hohe Kindergartenbeiträge
- Anhebung der Bestattungsgebühren
- Einsparung ÖPNV
- gebührenpflichtige Verkehrsicherungsmaßnahmen (Radarfalle)
- Reduzierung der Bäder von 7 auf 3
- Schließung von drei Bibliotheks-Zweigstellen und dem Bücherbus
- Übertragung von Sportanlagen auf Vereine
- Reduzierung der Grundschulen von 42 auf 39, der Hauptschulen von 7 auf 4
- Reduzierung der Sportstätten von 52 auf 41.

Erschwerend hinzu kam, dass die alte Landesregierung jegliche Teilnahme an Landesprogrammen aufgrund fehlender Eigenmittel blockierte. So gab es keine Möglichkeit, Mittel aus dem Bundesprogramm „Soziale Stadt“ zu erhalten oder sich an anderen Landesprogrammen zu beteiligen.

Die neue rot-grüne Landesregierung NRW hat auf die alarmierende Situation reagiert und will überschuldeten Städten und Gemeinden mit Finanzspritzen unter die Arme greifen. Betroffen sind zunächst neben Oberhausen 33 weitere Städte und Gemeinden im Land, die bereits überschuldet sind oder voraussichtlich bis 2013 überschuldet sein werden. Die Teilnahme am Stärkungspakt ist für diese Kommunen gesetzlich verbindlich. Das Land will die ersten 34 Gemeinden schon ab diesem Jahr gezielt mit jährlich 350 Millionen Euro unterstützen. Neben der Finanzhilfe des Landes sollen sich finanzstarke Gemeinden mit einem Solidaritätsbeitrag an dem Stärkungspakt beteiligen.

In einer zweiten Stufe können ab 2012 solche Gemeinden in den Stärkungspakt einbezogen werden, bei denen die Haushaltsdaten 2010 eine Überschuldung bis 2016 erwarten lassen. Somit werden ab 2014 überschuldete Gemeinden mit jährlich 660 Millionen Euro unterstützt. In der Summe sollen bis zum Jahr 2020 insgesamt 5,85 Milliarden Euro aufge-

bracht werden. Für Oberhausen bedeutet dies eine jährliche Finanzspritze in der Größenordnung von grob 50 Mio. €. Zu wenig um das strukturelle Loch von 162 Mio. € zu schließen.

Abzuwarten ist, ob es zu den geplanten Ansatzverschiebungen im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) kommt. Eine Erhöhung des Soziallastenansatz von 9,6 auf 15,3% würde für Oberhausen ca. 6 Mio. € erbringen. Dies verdeutlicht zugleich die in den letzten Jahren deutliche Verschiebung des GFG zu Lasten des kreisfreien Raums. Entscheidend wird auch die wirtschaftliche Entwicklung und damit verbunden die der Gewerbesteuer-einnahmen sein. 2010 waren es 74,4 Mio. € In schlechten Jahren waren es 45 Mio. € trotz überdurchschnittlicher Hebesätze. Das ist natürlich Lichtjahre von den Großstädten München (1,5 Mrd. €), Frankfurt a.M. (1,3 Mrd. €), aber auch Düsseldorf (0,9 Mrd. €) oder Essen (0,4 Mrd. €) entfernt.

Die rot-grüne Landesregierung hat die Verbesserung der kommunalen Finanzsituation zu einem ihrer Kernprojekte gemacht. Die schwarzgelbe Bundesregierung spannt Rettungsschirme für Banken und Volkswirtschaften. Für Kommunen gibt es zur Zeit nur die Zusage der schrittweisen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung. Eine weitere Beteiligung am enormen Anstieg der Soziallasten ist nicht absehbar. Wenig Gründe zum Jubeln.

Fußnote

1. Eine genaue Einschätzung ist noch nicht möglich, weil noch nicht alle 34 Städte, die Konsolidierungshilfe erhalten sollen, ihre Jahresabschlüsse 2010 veröffentlicht haben.

☛ Volker Wilke (51), Grüner Fraktionssprecher Oberhausen in einer rot-grünen Koalition seit 2009 und Geschäftsführer der GAR NRW.

☛ gemeindefinanzen

In geringer Auflage gibt es noch das letzte AKP-Schwerpunktheft zu Gemeindefinanzen (AKP 1/2010) zum Preis von 10,- € Es enthält mehr als fünf Beiträge zum Thema.

☛ Bestellungen siehe Coupon in diesem Heft oder www.akp-redaktion.de

Konsolidierung und Widerstand bei leeren Kassen

Wenn der Sparkommissar klingelt...

Mit dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise wurde zunehmend die defizitäre Haushaltssituation in den Kommunen auch in den überregionalen Medien thematisiert. In nur zehn Jahren bis zum Jahre 2009 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen bereits auf insgesamt 34,4 Mrd. versechsfacht, weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben bei einer zunehmenden Zahl von mittleren und größeren Kommunen immer weiter auseinanderklafft.

Lars Holtkamp

Anders als (bisher) bei Bund und Ländern führt die Ausweisung von Haushaltsdefiziten bei den Gemeinden zu sofortigen Sanktionen, obwohl diese kommunalen Defizite maßgeblich vom Bundesstaat insbesondere über die Sozialgesetzgebung mitverursacht wurden. Die Haushaltsaufsicht der Kommunen, die

von den Landesregierungen ausgeübt wird, versucht in diesen Defizitkommunen mit Hinweisen, Auflagen bis hin zur Drohungen mit Sparkommissaren den Konsolidierungskurs zu forcieren. Die Landesregierungen verlangen von „ihren“ Kommunen eine deutliche höhere Haushaltsdisziplin, als sie in den meis-

ten Landeshaushalten erkennbar ist. Deshalb gelten die Kommunen in wissenschaftlichen Untersuchungen auch als die sparsamste föderale Ebene in Deutschland.

Durch die Eingriffe und Drohungen der Haushaltsaufsicht werden kommunale

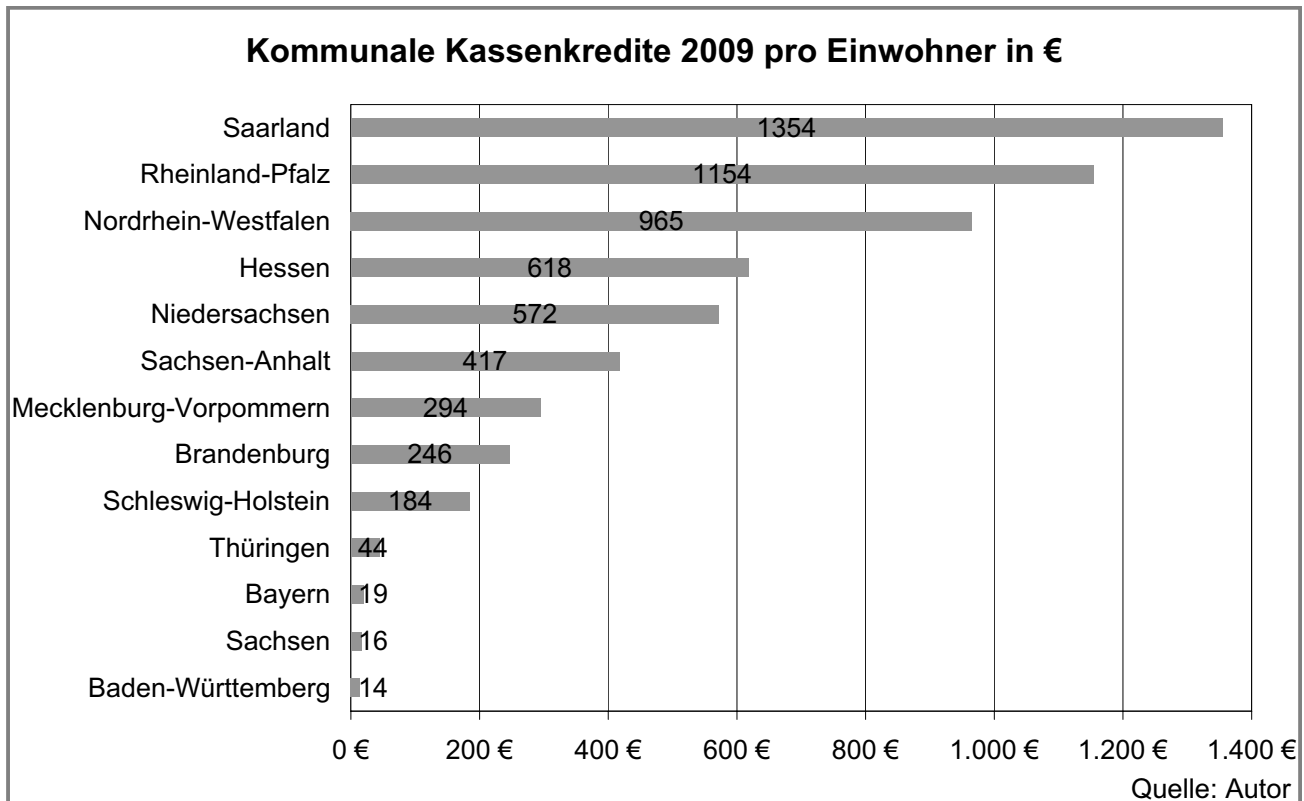
Haushaltsdefizite, die zwar insgesamt deutlich unter denen von Bund und Ländern liegen, unmittelbar für Entscheidungsträger und Wählerschaft fühlbar. Höhere Grundsteuern, weniger Investitionen und mehr Schlaglöcher in den Straßen sind nur einige der sichtbaren Folgen von kommunalen Haushaltsdefiziten. Weniger sichtbar ist der Demokratieabbau, der durch diese Eingriffe und nicht-öffentlichen Verhandlungen der Aufsichtsbehörden in den Kommunen ein bedrohliches Maß angenommen hat.

Zwischen den einzelnen Bundesländern unterscheiden sich allerdings die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen und die kommunalen Haushaltsdefizite gravierend. NRW gehört hierbei zu den restriktivsten Ländern. Haushaltsdefizite führen hier zwangsweise zur Ausweisung von Haushaltssicherungskon-



Was tun, wenn der Sparkommissar das kommunale Vermögen unter die Lupe nimmt?

Foto: Thorsten Freyer / pixelio.de



zepten, in denen in einem klar definierten Zeitraum nachzuweisen ist, wie die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schließen ist. Ist das Haushaltssicherungskonzept nicht in der Lage dies aus Sicht der Kommunalaufsicht zu belegen, fallen die Kommunen ganzjährig unter das Nothaushaltsrecht mit drastischen Kürzungen insbesondere bei den Investitionen. Ende 2010 waren 138 Städte und damit ein Drittel der NRW-Kommunen im Nothaushaltsrecht. Das Nothaushaltsrecht ist zum Normalfall in NRW geworden, die meisten dieser Problemkommunen haben bereits seit den 1990er Jahren steigende Kassenkredite zu verzeichnen und eine Umkehr dieses Trends ist aus eigener Kraft nicht erwartbar.

In anderen Bundesländern, wie beispielsweise Rheinland-Pfalz, hat man dagegen die Haushaltssicherungskonzepte im Zuge von Entbürokratisierung abgeschafft. In Baden-Württemberg und Bayern spielt die Kommunalaufsicht auch eine geringere Rolle, weil in den Kommunen aus sozialstrukturellen Gründen kaum nennenswerte Kassenkredite ausgewiesen werden müssen (vgl. Abbildung 1). Und nur in NRW, Sachsen, Brandenburg und Thüringen ist die Genehmigungspflicht von Haushaltssiche-

rungskonzepten überhaupt festgeschrieben und die Nichtgenehmigung führt automatisch zur Anwendung des Nothaushaltsrechts (Geißler 2009). Aber nur in NRW kommt das Nothaushaltsrecht besonders häufig zur Anwendung, während die ostdeutschen Kommunen aufgrund der Finanztransfers aus dem Westen bis 2019 ihre sozialstrukturelle Belastungen noch etwas besser abdecken können.

Über das Nothaushaltsrecht hinaus kennen die meisten Gemeindeordnungen noch den Beauftragten – den sogenannten Sparkommissar, der tatsächlich die rechtlichen Kompetenzen von Rat oder Bürgermeister übernimmt, um den Haushaltsausgleich im Auftrag der Landesregierung durch Sparmaßnahmen vor Ort gegen alle Widerstände durchzusetzen.

Allerdings ist dieses Schreckenszenario bisher nur in sehr wenigen kleinen Gemeinden eingetreten und führte letztlich dazu, dass das Land einen Teil der Kommunalschulden übernehmen musste. Dazu kommen erhebliche Prozessrisiken, so dass dies eine eher unwahrscheinliche Sanktionsstufe für die städtische Selbstverwaltung ist. Aber auch hier erwies sich NRW am restriktivsten und erfand das Modell des beratenden Sparkommissars.

In den drei Ruhrgebietskommunen Hagen, Waltrop und Marl wurden für mehrere Jahre „Berater“ bestellt, die im Rathaus unterzubringen und deren Kosten von den Kommunen selbst zu tragen sind. Für den Fall, dass die Vorschläge des beratenden Sparkommissars nicht umgesetzt werden sollten, drohte die Kommunalaufsicht offensiv mit der Bestellung eines richtigen Beauftragten, der Rat und Bürgermeister entmachten würde.

In allen drei Kommunen baten die „Berater“ nach nur kurzer Zeit um ihren Rücktritt, auch weil sie keinen Ausweg aus der Schuldenmisere sahen. Währenddessen stiegen die Kassenkredite in den Kommunen immer weiter (Holtkamp 2010) und auch heute ist durch die rot-grüne Landesregierung keine Trendwende in den Ruhrgebietskommunen zu erwarten, weil allein schon die Zinsen für die immens hohen Kassenkredite erdrückend sein werden.

Was können Kommunen bei leeren Kassen noch tun?

Unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen haben die Kommunen über Jahrzehnte Strategien erproben müssen, die nun auch für viele andere Kommunen als Vorbild dienen können. Das sind in der

Regel weniger glänzende Managementkonzepte, wie sie mit dem Neuen Steuerungsmodell und neuerlich der Doppik den Kommunen verschrieben wurden. Diese erfordern im Gegenteil erstmal hohe Investitionen und Personalkosten bei Einführung und Pflege, so dass sie für die Haushaltskonsolidierung gänzlich ungeeignet sind. Sie schaffen vor allem teure Datenfriedhöfe und endlose Produktbücher, die aber auf die tatsächlichen haushaltspolitischen Entscheidungen keinen nennenswerten Einfluss haben (Holtkamp 2008).

Defizitkommunen können drei durchaus unterschiedliche Wege gehen, die sich empirisch seit Jahren „bewährt“ haben. Es kommt nur darauf an, was der Kommunalpolitik am wichtigsten ist: Ist es der maximale Konsolidierungsertrag, der Erhalt der öffentlichen Infrastruktur oder die gemeinschaftliche Einbindung der Bürger?

- **Bombenwurfstrategie:** Will man den maximalen Sparertrag, muss der Bürgermeister das Zepter in die Hand nehmen und sich gegen die zu erwartenden Widerstände der Konsolidierungsoffer in den Fachverwaltungen, in den Fachausschüssen und in der Öffentlichkeit durchsetzen. Dies gelingt am besten, wenn der Bürgermeister die Konsolidierungsoffer möglichst wenig beteiligt und ein nicht-öffentlich zusammengeschnürtes Sparpaket zügig durch den Stadtrat pakt. Alle Erfahrungen zeigen, dass lange Diskussion in den Fachausschüssen und in der Öffentlichkeit eher dazu führen, dass das Sparpaket wieder aufgeschnürt wird und der Rat dann deutlich niedrigere Kürzungen (wenn überhaupt) verabschiedet. Konsequenz der Bombenwurfstrategie ist also weniger Demokratie bei maximalen Einsparungen.

- **Widerstandstrategien:** Für Regierungsfractionen ist es nicht schwer – auch als Nothaushaltskommune –, die öffentliche Infrastruktur zu erhalten. Man muss nur den Haushalt an der Öffentlichkeit vorbei schönen und am Haushalt vorbei seine Aufgaben realisieren und ansonsten abwarten, wie weit die Kommunalaufsicht sich vorwagen möchte. Man richtet sich also im Nothaushaltsrecht relativ „gemütlich“ ein. Man verlangt bei jedem Hinweis der Kommunalaufsicht einfach eine schriftliche Darlegung.

Sollten dann tatsächlich ausnahmsweise klare schriftliche Auflagen der Aufsicht zu konkreten Haushaltspositionen oder öffentlichen Einrichtungen vorliegen, ist der Klageweg zu prüfen. Die gerichtliche Niederlage der Aufsicht ist in diesen Fällen zumeist vorprogrammiert und wird sicher dazu führen, dass die Aufsicht noch vorsichtiger mit Einzelmaßnahmen wird.

Als Oppositionsfraction muss man demgegenüber das Kontrastprogramm zur Bombenwurfstrategie fahren, um die öffentliche Infrastruktur zu erhalten: Maximale Öffentlichkeit gegen die anvisierten Schließungen durch den Bürgermeister mobilisieren, Bürgerinitiativen unterstützen, Bürgerentscheide androhen und auf lange parlamentarische Beratungen und Zeitspiel setzen.

- **Eingeschränkte Bürgerbeteiligung:** Die dritte Strategie ist die Förderung von Bürgerengagement. Zur Grundidee der kommunalen Selbstverwaltung gehört es, dass die Bürger die gemeinsamen Angelegenheiten mit eigener Kraft angehen. Wer als Bürger etwas fordert, der muss dann seine eigenen Ressourcen einbringen. Freibäder werden aus dieser Sicht dann geschlossen, wenn die Bürger sich nicht in ein Bürgerbad einbringen wollen. Als Handlungsmaxime in dieser „mageren“ Version der Bürgerkommune gilt dann ohne Ausnahme: Nur wer in konkreten Projekten mitarbeitet und nicht nur redet, kann seine Stadt in der Haushaltskrise noch mitgestalten. Dann werden sich Bürger nur noch für Leistungen einsetzen, die sie tatsächlich haben wollen.

Vor allem ist diese Förderung von freiwilligem Engagement aber dazu geeignet, trotz immer engerer Haushaltsspielräume, eine breite Leistungspalette städtischer Angebote aufrechtzuerhalten und neue Angebote überhaupt noch entwickeln zu können. Die bereits vorhandene Ausgabenstruktur wird dadurch aber nur bedingt reduziert, so dass die „Bombenwurfstrategie“ deutlich höhere Konsolidierungsbeiträge erbringen kann. Immerhin lässt sich durch stark gesteuerte Bürgerbeteiligung auch die Akzeptanz für die Schließung einzelner Einrichtungen „herstellen“, falls dies politisch beabsichtigt sein sollte.

Wenn den Bürgern im Rahmen des Bürgerhaushalts ausschließlich unterschiedliche Sparvorschläge in schriftlichen Befragungen oder Onlineabstim-

mungen vorgelegt werden, finden sich häufiger Mehrheiten für die Schließung einzelner Stadtteileinrichtungen bzw. kultureller Einrichtungen (z.B. Solingen, Essen). Lädt man dagegen zum Bürgerhaushalt am runden Tisch ein, kommen vor allem diejenigen, die die Schließung ihrer Einrichtungen durch lange Diskussionen verhindern wollen. Der Bürgerhaushalt wird dann zum Wunsch- und nicht zum Streichkonzert.

Fazit

Keine der hier skizzierten Strategien würde man in einer idealen kommunalen Welt wählen. Aber in der extremen Haushaltskrise, die für nicht wenige Kommunen noch sehr lange anhalten wird, muss man sich zwischen den Zielen der maximalen Konsolidierung, dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Bürgereinbindung schon entscheiden. Gerade deshalb lohnt es sich, vor Ort über diese Ziele und die tatsächlich realisierbaren Handlungsstrategien politisch zu streiten, weil sie zu ganz unterschiedlichen Entwicklungen in unseren Kommunen führen.

Literatur

- Geißler, Rene 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, KWI-Gutachten 4, Potsdam. downloadbar <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2009/3073/>
- Holtkamp, Lars 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell, in: der moderne staat 2/08: 423-446. downloadbar <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/issue/view/186>
- Holtkamp, Lars 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin, edition sigma
- Schwartz, Gunnar 2011: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfaden für Rat und Verwaltung, 3. Aufl., Berlin.

➔ Prof. Dr. Lars Holtkamp, Inhaber des Lehrgebiets „Politik und Verwaltung“ an der Fern-Universität Hagen, grünes Ratsmitglied seit 1989 in der Ruhrgebietsstadt Waltrop, seit 2009 Fraktionsvorsitzender der Grünen.

kurz aufgezeigt

Lars Holtkamps letztes Buch trägt den Titel „**Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen – Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen**“; Edition Sigma, als Band 33 der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, ISBN 978-3-8360-7233-5, Berlin 2010, 95 Seiten mit 14 Tabellen und Diagrammen, Preis: 8.90 €