

## Zum Gemeindefinanzbericht 2008

# Die nächste Krise in Sicht

Wohl noch nie erschien eine Prognose der Gemeindefinanzen so ungewiss wie in diesem Jahr. Sicher, die des Zahlen des Gemeindefinanzberichtes für das laufende und das Vorjahr sind verlässlich und aktuell wie immer. Doch wen interessieren in dieser Lage noch die Daten für die Vergangenheit? Alles Interesse richtet sich auf die Frage: Wann erreicht die Finanzkrise die Kommunen, und wie wirkt sie sich aus?

### Wolfgang Pohl

Beschäftigen wir uns dennoch zunächst mit Vergangenheit und Gegenwart. Die Finanzdaten für 2007 und 2008 spiegeln das konjunkturelle Zwischenhoch wider, von dem wir inzwischen wissen, dass es nicht von langer Dauer war. Im Jahr 2007 wuchsen die kommunalen Einnahmen deutlich an, 2008 blieben sie auf relativ hohem Niveau stabil. Die Ausgaben stiegen bundesweit um 3,2 bzw. 4,8%. Ergebnis war ein positiver Finanzierungssaldo (sprich, ein kassenmäßiger Überschuss) von 8,6 Mrd. Euro für 2007 und immerhin noch 4,6 Mrd. Euro 2008.

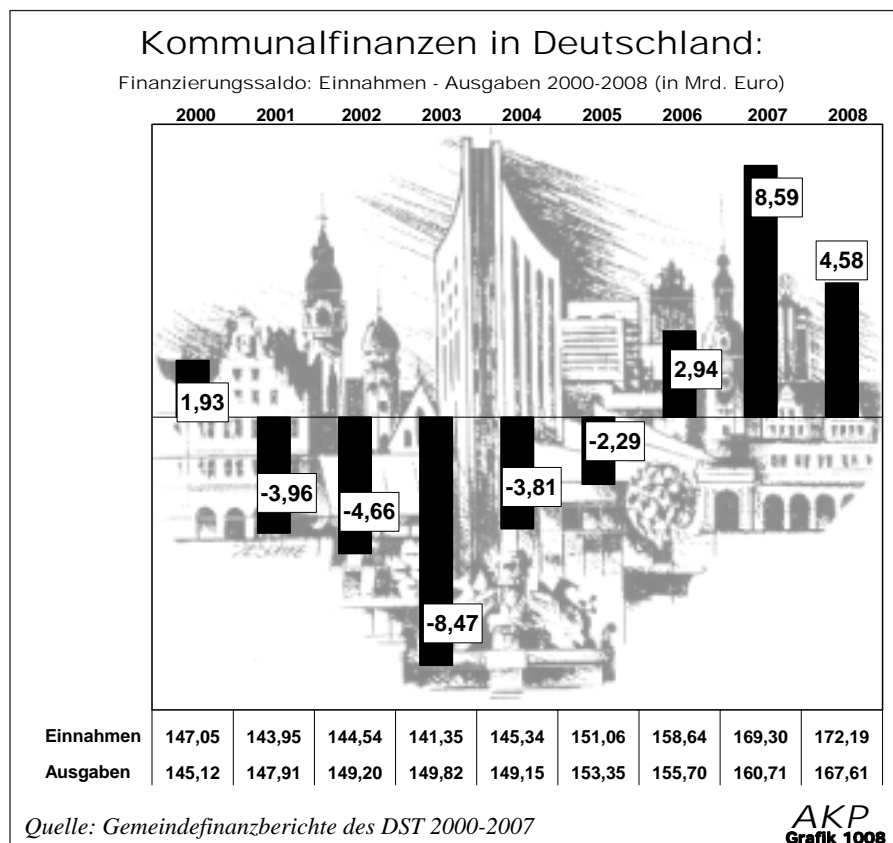
### Zwischenhoch mit Schönheitsfehlern

Der besonders hohe Überschuss 2007 resultiert jedoch teilweise aus Sondereffekten. Insbesondere fielen Nachzahlungen an Gewerbesteuer für die Jahre 2004 und 2005 (in denen die Gewinne höher waren als ursprünglich erwartet) zusammen mit hohen Vorauszahlungen für 2008. Die Besonderheiten der Gewerbesteuervorauszahlungen und -abrechnungen führen immer wieder zu derartigen Schwankungen im Aufkommen.

Soweit die globalen Zahlen. Wir wissen jedoch auch schon aus den früheren Berichten, wie wenig aussagekräftig sie sind. Vom Konjunkturohoch konnten vor allem die Gemeinden mit starker Wirtschaftsbasis profitieren, insbesondere Städte, die den Trend zur Reurbauernisierung mitnehmen können und Bevölkerungszuwächse verzeichnen. Strukturschwache Regionen mit schrumpfender Bevölkerung leiden hingegen dauerhaft auch unter prekären Gemeindefinanzen. Erkennbar ist dies u. a. daran, dass die Kassenkredite in der Summe weiterhin, wenn auch nicht mehr so schnell wie im Vorjahr, zunehmen.

Das bedeutet: Diejenigen Gemeinden, die in den vergangenen Jahren in diese zeitweilig billigere Art der Verschuldung flüchteten, konnten ihre Schulden insgesamt nicht abbauen, sondern mussten weiter auf Pump leben. Die Unterschiede zwischen den Gemeinden haben dabei noch einmal zugenommen. Da strukturschwache und -starke Regionen zwischen Ost und West ungleich verteilt sind, zeigt sich auch ein anhaltender Ost-West-Unterschied in den Steuereinnahmen.

Demnach bleiben die ostdeutschen Gemeinden in ihrer großen Mehrzahl auch im 18. Jahr nach der deutschen Einheit ungleich stärker auf Zuweisungen angewiesen als die westdeutschen. Während im Westen durchschnittlich 27% der bereinigten Einnahmen von Bund und Ländern kommen, sind es im Osten 45% – in Einzelfällen bis über 70%. Die Diskrepanz in der Finanzausstattung hat sich auch hier noch einmal verstärkt, denn die relativ gute Finanzlage der westdeutschen Länder ließ die Zuweisungen dort 2007 um 13,1% und 2008 noch um 7% anstei-



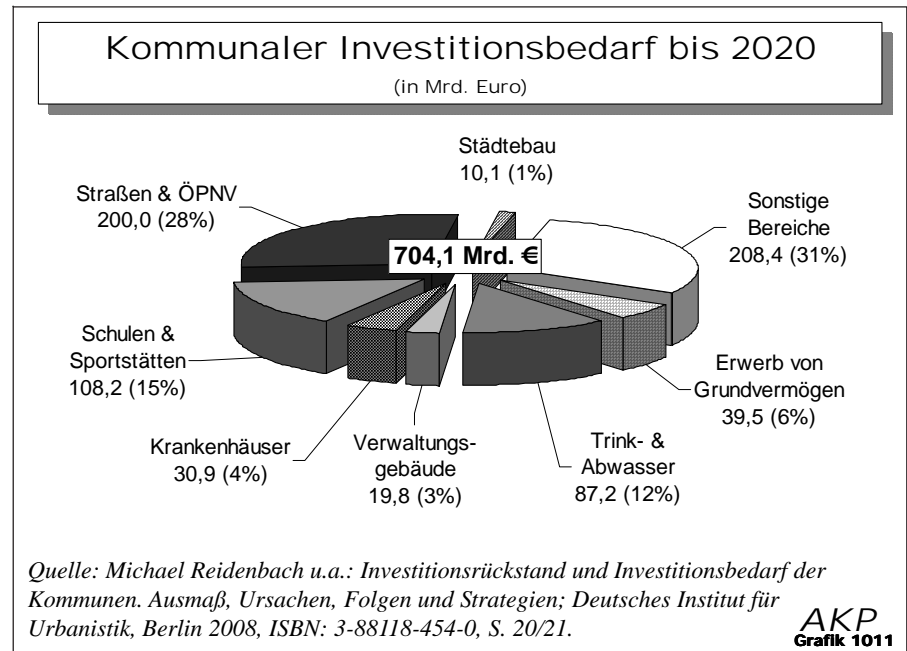
gen; im Osten betrug der Zuwachs 3,2 bzw. 3,5%. Insgesamt ist bei den Gemeindefinzen in den vergangenen Jahren kein Trend zur Angleichung zwischen Ost und West erkennbar.

Der Ausgabenanstieg ist vor allem verursacht durch steigende Personalkosten. Hier schlägt die Tarifierhöhung des Jahres 2008 durch, nach einer langen Phase stagnierender Einkommen im öffentlichen Dienst. Im Osten ist sie wegen des höheren Anteils der Angestellten stärker spürbar als im Westen. Doch dies bedeutet nur, dass im Westen das dicke Ende später kommt: In den kommenden Jahren werden immer mehr kommunale Beamte in Pension gehen. Kommunen, die ihren derzeitigen relativen Vorteil nicht zur Vorsorge nutzen (können), werden dann hohe finanzielle Lasten zu tragen haben.

Die Kommunen, die steigende Gewerbesteuer- und Einkommensteuereinnahmen verbuchen konnten, haben in der Summe auch ihre Investitionen ausweiten können; sie steigen jetzt das dritte Jahr in Folge und erreichen wieder das Niveau von 2003. Zuvor jedoch befanden sie sich 13 Jahre lang im Sinkflug. Sie liegen daher auch jetzt noch 36 % unter dem Niveau des Jahres 1992, nominal, d. h. ohne Berücksichtigung der Inflation. Bedenken wir, welchen Nachholbedarf das Deutsche Institut für Urbanistik jüngst für die kommunale Infrastruktur feststellt, so müssten sich die Investitionen von Kreisen und Gemeinden mitsamt ihrer Unternehmen in den nächsten Jahren nahezu verdoppeln. Davon kann aber keine Rede sein. In Sachen Infrastruktur leben wir weiterhin von der Substanz, und das heißt, auf Kosten künftiger Generationen.

### Streitfall: Kommunaler Finanzausgleich

Seit Jahren schon beschäftigen sich die Gemeindefinanzberichte in einem gesonderten Kapitel mit dem kommunalen Finanzausgleich (KFA). Dieser soll zum einen die Gemeinden zusätzlich zu ihren eigenen Steuereinnahmen an den Landessteuern beteiligen; zum anderen sollen durch den Verteilungsmodus Finanzunterschiede zwischen den Gemeinden zu einem gewissen Maß ausgeglichen werden, was auch die Bezeichnung ausdrückt. Der KFA ist in jedem Bundesland etwas unterschiedlich geregelt (das entsprechende Landesgesetz heißt Finanz-



ausgleichsgesetz oder Gemeindefinanzierungsgesetz), das Grundmuster ist aber fast immer gleich: In einem ersten Schritt legt das Land fest, welche Mittel in den KFA fließen. In einem zweiten wird für jede Kommune die eigene Finanzkraft (Steuereinnahmen pro Kopf, wobei zumeist die unterschiedlichen Hebesätze herausgerechnet werden) mit einem angenommenen Finanzbedarf verglichen. Dieser Bedarf wird meist in größeren Gemeinden pro Kopf höher angesetzt als in kleinen. Im dritten Schritt wird dann die Finanzausgleichsmasse so aufgeteilt, dass der Unterschied zwischen Bedarf und Finanzkraft in jeder Kommune zum gleichen Prozentsatz ausgeglichen wird. Dies Grundprinzip wird durch zahlreiche Sonderregeln ergänzt und verkompliziert.

Der KFA führt immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Kommunen und ihren Ländern und ist daher auch regelmäßig Gegenstand von Gutachten und Gerichtsverfahren. Beispielsweise hatte der niedersächsische Verfassungsgerichtshof bereits zum vierten Mal über eine Verfassungsbeschwerde von Kommunen zu entscheiden (Urteil „Bückeburg IV“ im März 2008). Auch in Thüringen und in Bayern liegen neue Urteile vor. Sie können hier nicht im Detail besprochen werden, ebenso wenig wie das Gutachten des Ifo-Instituts zum KFA in Nordrhein-Westfalen oder des NIW zu Bayern. Festzuhalten ist aber, dass an mehreren Fronten gestritten wird:

**Erstens:** Was ist eine „bedarfsgerechte Finanzausstattung“ für Kommunen? In Thüringen wurde der Versuch unternommen, Kriterien für den kommunalen Finanzbedarf zu finden. Das stößt jedoch auf grundlegende Probleme, da als Maßstab im wesentlichen die Ausgaben der vergangenen Jahre zur Verfügung stehen – und die richten sich, wie alle wissen, im wesentlichen nach der vorgefundenen Finanzausstattung. Daraus entsteht die Gefahr, dass eine zu geringe Ausstattung normiert und festgeschrieben wird. In Niedersachsen und Bayern liegen Urteile vor, wonach die Gemeinden in der Lage sein müssen, ihre Aufgaben – auch freiwillige – zu erfüllen; doch gibt es weitere Urteile, die das für den Fall einer Haushaltsnotlage des Landes relativieren.

**Zweitens:** Ist es vielleicht aussichtsreicher, wenn Kommunen nicht auf die Festbeschreibung eines bestimmten Bedarfs, sondern auf verbrieft Verfahrensrechte in der Festlegung der Eckdaten für den KFA setzen? Der Bayerische Verfassungsgerichtshof ging diesen Weg und erklärte den KFA in Bayern wegen zu geringer Beteiligungsrechte für die Kommunen für verfassungswidrig.

**Drittens:** Einige (vor allem ostdeutsche) Länder haben zur Vermeidung regelmäßiger Auseinandersetzungen den „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“ eingeführt, wonach die Finanzausstattung von Ländern und Kommunen jeweils um den gleichen Prozentsatz wachsen soll. Auch hier ist die Frage nicht ohne Tücken, an welchen

Maßstäben jeweils gemessen, was in den Vergleich einbezogen wird.

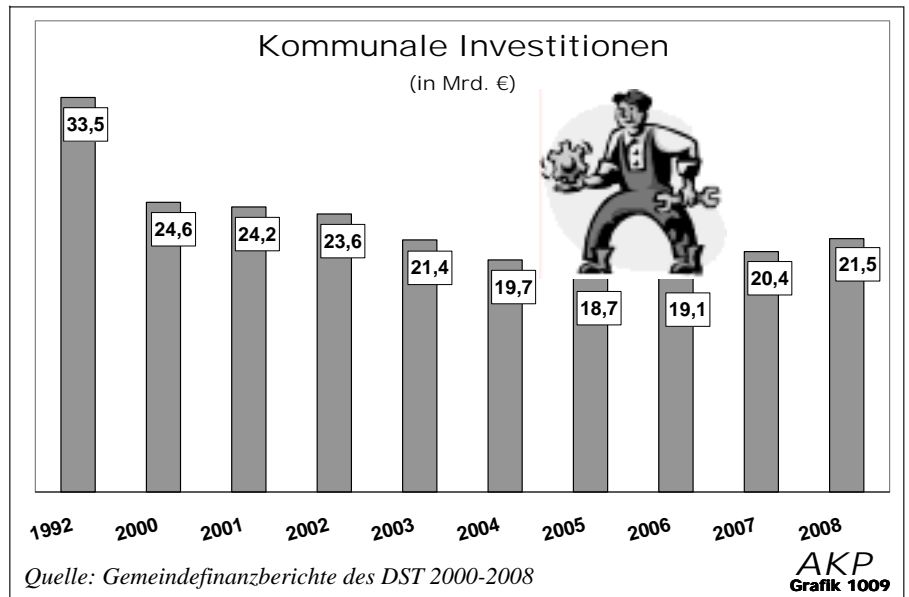
**Viertens:** Rheinland-Pfalz und zukünftig wohl auch Sachsen verwenden unterschiedlich ausgestaltete Fonds, um die kommunale Finanzausstattung zu versteinern.

### Die Krise ist vorbei, es lebe die Krise!

Inzwischen pfeifen es die Spatzen von den Dächern: Die weltweite Finanzkrise wird eine Wirtschaftskrise nach sich ziehen und auch in den Kommunen ankommen. Eine erste Welle ist schon über sie hinweggeschwappt: Einige von ihnen, die sich innovativer Finanzierungsinstrumente bedient hatten, landeten unsanft auf dem Boden der kapitalistischen Tatsachen.

So berichtete die Presse, dass sich Kommunen beim Zinsoptimieren durch sogenannte Swap-Geschäfte verspekuliert hatten; andere, die auf Cross-Border-Leasing gesetzt hatten (ein Geschäft, bei dem kommunale Einrichtungen an Investoren in den USA verkauft und zurückgeleast werden, um amerikanische Steuervorteile zu nutzen) mussten vertragsgemäß Banken oder Versicherungen, die in dem Geschäft beteiligt waren und deren Rating sich verschlechtert hatte, für teures Geld wechseln. So haben manche Kommunen Millionen, einige gar einen zweistelligen Millionenbetrag verloren.

Doch erst im nächsten Jahr wird die größere Welle in den Gemeinden ankommen. In seiner Pressemitteilung vom 5.11.2008 rechnet der Städtetag für 2009



mit einem Rückgang der Gewerbesteuer-einnahmen um ca. 4 % bei nur noch geringem Anwachsen der Einnahmen aus der Einkommensteuer. Diese Prognose basiert auf der jüngsten Steuerschätzung, die noch von einem leichten Wirtschaftswachstum von 0,2 % für das kommende Jahr ausgeht. Doch derzeit will darauf kaum noch jemand wetten, die Prognosen verschlechtern sich von Woche zu Woche. Was wird damit auf die Gemeindefinanzen zukommen?

Absehbar ist – wie berichtet – ein Stagnieren oder gar Sinken der Steuereinnahmen. Auch die Zahlungen von Bund und Ländern dürften in etwa stagnieren, da ihre Haushalte durch Bürgschaften und Konjunkturprogramme in Anspruch genommen werden. Die Einnahmentwicklung der Gemeinden könnte also durchaus noch unter den -0,5 % bleiben, die der Städtetag erwartet. Auf der Ausgabenseite werden dabei manche Gemeinden die Notwendigkeit zur Stützung der lokalen Wirtschaft und nicht zuletzt ihrer eigenen Unternehmen sehen.

Ebenso gehört nicht viel Prophetie dazu, steigende Sozialausgaben vorherzusagen – etwas stärker als in den vergangenen drei Jahren, da die Arbeitslosigkeit wieder zu- statt abnehmen wird. Alles in allem erwartet die Gemeinden und Kreise schon 2009 eine neue Finanzkrise, nachdem sie in den vergangenen drei Jahren kaum ein Polster bilden konnten, um sie abzufedern.

Damit steht erneut auch die Debatte um eine Reform der Gemeindefinanzen auf der Tagesordnung. Dabei geht es nicht

nur um eine insgesamt stabile und verlässliche Grundlage für die kommunale Finanzierung. Noch wichtiger ist derzeit eine Neujustierung der Einnahmeverteilung, die sich stärker an dem lokalen Bedarf als an der lokalen Wirtschaftskraft ausrichtet.

Da die Finanzausgleichssysteme schon lange tendenziell überfordert sind, müssen dabei zunächst die primären Einnahmen, vor allem die Steuern, betrachtet werden. Die Gemeinden müssen nicht nur in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben – einschließlich eines Mindestbestandes an freiwilligen Leistungen – stetig zu erfüllen, wie dies alle Gemeindeordnungen fordern.

Sie müssen daneben die Kraft haben, Vorsorge für die Zukunft zu treffen – beim (mindestens) Erhalt der notwendigen öffentlichen Infrastruktur, beim Energiesparen und energetischen Sanieren, bei Beschäftigungssicherung und -förderung, um nur wenige Beispiele zu nennen. Gerade in schwierigen Zeiten braucht es einen starken Staat, nicht nur zentral, sondern auch vor Ort.

☛ Der Autor, Wolfgang Pohl (Jg. 1956), lebt in Berlin und ist Referent der Kommunalpolitischen Infothek der Heinrich-Böll-Stiftung. (Diese ist im Internet zu erreichen unter [www.kommunale-info.de](http://www.kommunale-info.de)). Als langjähriger ehrenamtlicher AKP-Redakteur hat Wolfgang Pohl auch in den zurückliegenden Jahren schwerpunktmäßig die Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetags für unsere Leserschaft analysiert. Zur vergleichenden Lektüre können wir empfehlen: AKP-Heft 1/2008 mit einer Analyse des Gemeindefinanzberichtes 2007 und AKP-Heft 1/2007 mit dem Gemeindefinanzbericht 2006.

### ☛ lesehilfe

#### Gemeindefinanzbericht

Der Gemeindefinanzbericht erscheint seit einigen Jahren regelmäßig im Spätherbst und wurde 2008 erstmalig von Stefan Anton und Dr. Dörte Diekmert verfasst, nachdem die langjährigen Finanzexperten des Städtetages, Hanns Karrenberg und Engelbert Münstermann, in den Ruhestand traten. Er wird in der Zeitschrift „der städtetag“ Nr. 5/2008 veröffentlicht und umfasst mit Grafiken und Tabellen 79 Seiten. Vorangestellt ist eine Kurzfassung von nur 5 Seiten.

## Kommunalverschuldung

# Dialog braucht Transparenz

Welche Gefahren ergeben sich heute aus der Kommunalverschuldung für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen? Wie wirkt sich das auf heutige und kommende Generationen aus und wie kann eine nachhaltige Haushaltssteuerung erreicht werden? All diese Fragen bedürfen präziser Informationen über den Status quo der Finanzen. Nur auf dieser Basis kann eine partnerschaftliche Haushaltssteuerung zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung im Sinne eines echten Dialogs stattfinden.

### Marc Gnädinger

Auf der kommunalen Ebene ist die Verbindung zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung besonders eng. Dennoch mangelt es an transparenten Informationen über die Haushaltslage. Das Gemeindefinanzsystem selbst stellt nur an wenigen Stellen die Verbindung zwischen Nutzern kommunaler Leistungen und Zahlern her. Was ein Bürger an Steuern an seine Kommune zahlt, ist kaum nachvollziehbar. Deshalb besteht latent die Gefahr der Anspruchsinflation seitens der Bürger und der Wunscherfüllung durch die Politik.

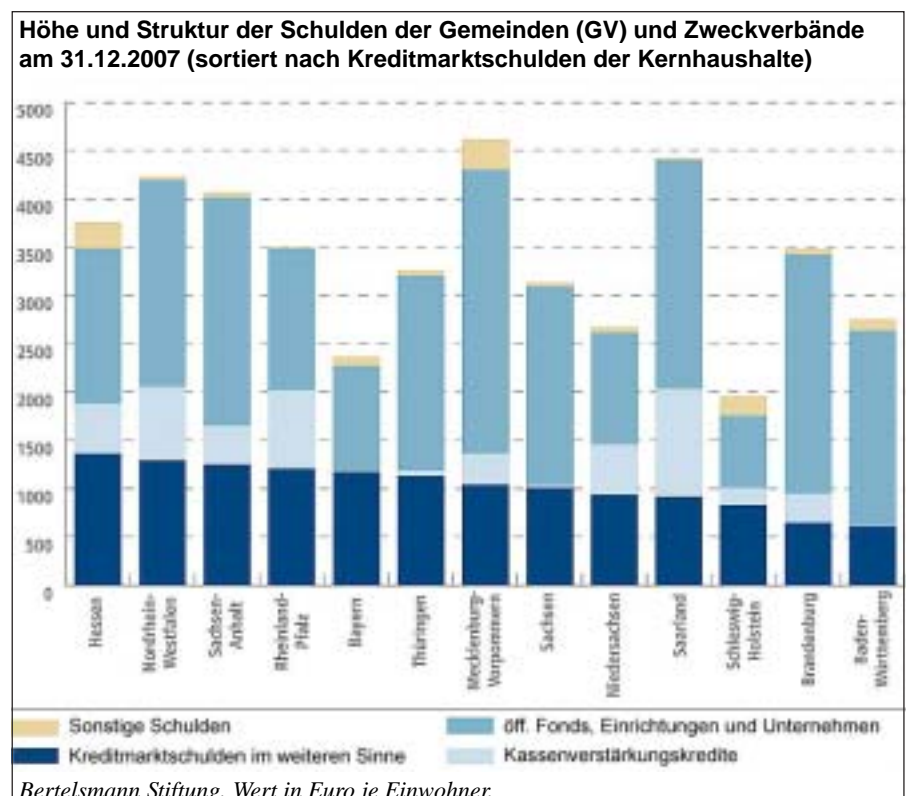
Daneben ist das in vielen Kommunen noch heute anzutreffende kameralistische Haushalts- und Rechnungswesen alles andere als einfach – Informationen zur finanziellen Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen werden nicht selten zum Spezialwissen einer kleinen Gruppe gut Informierter: Unter diesen Rahmenbedingungen erscheint eine auf dem moralischen Fundament der Generationengerechtigkeit fußende Haushaltspolitik als schwierig.

Die Folge sind an vielen Orten sichtbar: Nahezu jeder Kommunalpolitiker würde die Frage, ob er oder sie einer Politik auf Kosten kommender Generationen zustimmt, sofort mit einem NEIN beantworten. Werbe- und Wahlprospekte von Parteien und Wählervereinigungen strotzen geradezu von Attributen für die haushaltspolitische Kompetenz: von nachhaltiger, solider, generationengerechter Haushaltspolitik ist die Rede – die Liste der Beschreibungen ließe sich beliebig erweitern. Aus Perspektive des Bürgers müsste man fast meinen, in den Räten wimmelt es von Finanzexperten

und die Kommunen schwimmen im Geld. Vor diesem Hintergrund erscheint es verwunderlich, dass die reale Situation in zahlreichen Kommunen ganz anders aussieht. Und genau das ist ein Grund, warum die Glaubwürdigkeit der Kommunalpolitik und das Vertrauen der Bürger in die Haushaltspolitik leidet – das in einer derartigen Situation viele nicht an etwaige Folgen einer unangemessenen Verschuldung für nachfolgende Generationen denken, ist trivial.

Die Bertelsmann Stiftung hat es sich daher zur Aufgabe gemacht, die Finanzen der Städte, Gemeinden und Ge-

meindeverbände für den Bürger in einer transparenten Weise darzustellen. Mit dem jüngst publizierten kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, wurde für alle Flächenländer eine Darstellung der kommunalen Haushaltsituation für die Kernhaushalte und die Auslagerungen erstellt. Die Studie gibt erstmals einen vollständigen Überblick über die Verschuldung der Kommunen auf aggregierter Länderebene, die in zahlreichen Städten, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu einem zentralen Problem geworden ist. Neben den üblicherweise dargestellten fundierten



Schulden der kommunalen Kernhaushalte werden zusätzlich die Kassenkredite sowie die mittelbaren Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände erfasst, die von ihren Zweckverbänden und rechtlich ausgelagerten Aufgabenbereichen, das heißt den öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, aufgenommen worden sind

Daneben steht das Portal [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de). Hier werden für alle Kommunen ab einer Größenordnung von 5.000 Einwohnern umfassende und verständliche Informationen zur finanziellen Leistungsfähigkeit öffentlich zugänglich eingestellt.

Das Ziel ist die Schaffung von größtmöglicher Transparenz. Denn: Informationen über die tatsächliche finanzielle

die Gemeinden in Schleswig-Holstein mit unter 1.957 €EW. Dieser Wert ist weniger als halb so groß, als derjenige der im Länderdurchschnitt am höchsten verschuldeten Kommunen in Mecklenburg Vorpommern. Hier beträgt die Pro-Kopf-Verschuldung 4.619 €EW.

Die Unterschiede in der Verschuldung sind eine ernst zu nehmende Gefahr für den Erhalt und die Weiterentwicklung einer flächendeckend guten Ausstattung mit kommunalen Infrastruktureinrichtungen und Leistungsangeboten an die Bürger. Hohe Schulden führen zu hohen Zinsbelastungen – insbesondere bei jetzt wieder hohen Zinssätzen. Zinsausgaben vermindern wiederum die Finanzmittel, die für die eigentliche Aufgabenerfüllung gebraucht werden.

Das aktuell positive bundesdeutsche Gesamtergebnis verdeckt somit, dass sich in der Vergangenheit Altlasten aufgebaut haben, deren Abarbeiten noch nicht überall begonnen hat. Gerade die Entwicklung der Kassenkredite ist bedenklich. Sie nahmen zwischen 2000 und 2007 um 318,7 % auf 376 €je Einwohner zu. Ihr Anteil an allen Schulden beträgt mittlerweile 11,5 %.

Kassenkredite haben die Funktion, im laufenden Geschäft kurzfristig die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. In vielen Kommunen ist daraus aber eine „Dauereinrichtung“ auf hohem Niveau geworden – bei ihnen stellt sich in besonderem Maße die moralische Frage, ob kommende Generationen mit Schulden belastet werden sollen, die nicht durch materiell geschaffene Werte gedeckt sind.

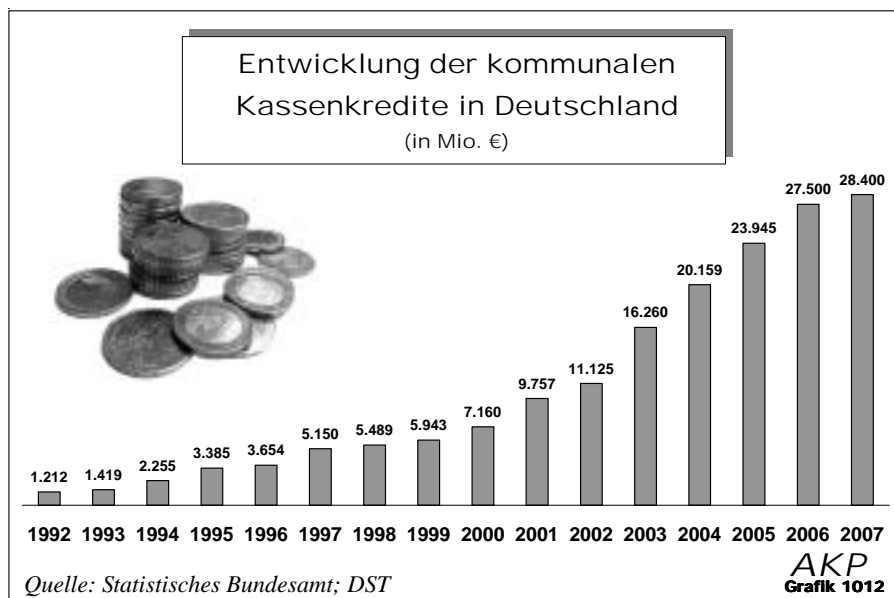
### Fragmentierung der Haushalte wird überdeutlich

Ein Großteil der Kommunalverschuldung befindet sich aufgrund organisatorischer Auslagerungen nicht mehr in den Kernhaushalten. Diese Tatsache erfordert umfangreiche Verschuldungsanalysen, um verloren gegangene Transparenz zurückzugewinnen: Im Jahr 2007 entfiel nur noch ein Anteil von 32,6 Prozent der Gesamtverschuldung auf fundierte Schulden im Kernhaushalt. Der überwiegende Teil erstreckte sich auf die Auslagerungen.

Die Schulden der Gemeinden und Zweckverbände, die von öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen getragen werden erreichen einen Anteil von nunmehr 53,1 Prozent. Gerade auch die Schulden der Auslagerungen müssen stärker diskutiert werden: Noch nie ist die Haushaltssituation einer Kommune dadurch besser geworden, dass wesentliche Teile der Verschuldung nicht ausreichend öffentlich benannt und besprochen wurden.

Die Vielfalt der Schuldenarten ähnelt heute einem Puzzle, das aus vielen Quellen mühsam zusammengesetzt werden muss. Ein Überblick ist häufig nicht mehr gegeben – und damit auch keine Einschätzung der Risiken für den Bürger oder Politiker möglich. Transparente Informationen sind von entscheidender Bedeutung: Dialog braucht Transparenz!

☛ Marc Gnädinger ist Project Manager im Programm „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.



Lage der Gebietskörperschaften sind die Grundlage jedweden Dialogs zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft über kommunale Aufgabenerfüllung und Konsolidierungsmaßnahmen. Aus dem Datensatz lassen sich Schlussfolgerungen ableiten...

### Extreme Unterschiede in der Gesamtverschuldung

Die Gesamtverschuldung – definiert als die Summe aller unmittelbaren Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der mittelbaren Schulden bei kommunalen Zweckverbänden und den öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen – entwickelt sich extrem unterschiedlich. Die geringste Pro-Kopf-Verschuldung haben

### Schere zwischen reichen und armen Kommunen öffnet sich

In den Jahren 2007 und 2008 hat sich die Haushaltslage der Kommunen entspannt. Allerdings profitieren längst nicht alle Kommunen in gleichem Ausmaß: Während einige hohe Haushaltsüberschüsse aufweisen und deshalb wieder verstärkt in kommunale Infrastruktur investieren, müssen andere ihr Kassenkreditvolumen erhöhen, weil sie weiterhin Fehlbeträge erwirtschaften. Gerade in den Kommunen der Länder mit den höchsten Kassenkreditvolumen, z. B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland Pfalz und dem Saarland fehlen Überschüsse oder fallen geringer aus als in anderen Ländern.

## Gemeindehaushalte in Ostdeutschland

# Schulden, Schieflagen und Stadtmanagement

*Die ostdeutschen Kommunen hatten im ersten Halbjahr 2008 7,2 % mehr für Zinsen aufbringen müssen. Im Westen konnten die Zinsausgaben dagegen um 5,4 % zurückgeführt werden. Viele ostdeutsche Kommunen hatten noch vor vier Jahren einen „ausgeglichenen Haushalt“, während sie dies heute nicht mehr melden können. Hierzu gehört auch die Hansestadt Stralsund in Vorpommern. Am Beispiel dieser 58.000 EW-Stadt soll im folgenden die spezifische Entwicklung des städtischen (Schulden-)Haushalts Ost aufgezeigt werden. Dabei wird auf Fehler und Auswege gewiesen.*

### Arnold von Bosse / Jürgen Suhr

Stellen wir uns vor, eine Stadt in Ostdeutschland hat erhebliche wirtschaftliche Potenziale: Sie verfügt immerhin über einen industriellen Kern, nämlich eine florierende Großwerft und die zuarbeitenden Stahlveredelungsbetriebe. Ihre Backsteingotik-Altstadt ist Unesco-Weltkulturerbe und beherbergt zwei Top-Meeresmuseen, der Tourismus boomt. Es gibt eine Fachhochschule und die Bundesversicherungsanstalt. Man könnte schlussfolgern, dass der kommunale Haushalt dann ebenfalls gut dastehen müsste.

Weit gefehlt. Mit 2.040,- Euro Prokopf-Verschuldung gehört Stralsund in Mecklenburg-Vorpommern (M-V) zu den am höchsten verschuldeten Städten: Ein Schuldenberg von 119 Mio. Euro hat sich aufgetürmt. Das Innenministerium schrieb demgemäß im Juli 2008 dem Oberbürgermeister: „Da auch im vorgelegten Haushaltssicherungskonzept keine positive Entwicklung der Haushaltssituation in den kommenden Jahren aufgezeigt wird, ist bei Stralsund derzeit von einem Wegfall der finanziellen Leistungsfähigkeit auszugehen.“

Wie konnte es dazu kommen? Hier gibt es strukturelle spezifisch ostdeutsche Gründe, aber auch hausgemachte Stralsunder Ursachen. Zunächst zum erstgenannten Umstand: Zwar nahm im Osten der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer im 1. Halbjahr 2008 mit 67,6% kräftig zu (Erhöhung im Westen: 11%). Hiervon profitieren vor allem kleine und

mittlere Gemeinden, die zur Finanzierung ihrer Aufgaben stärker auf die Einkommenssteuer angewiesen sind als auf die Gewerbesteuer. Diese wuchs im Osten zwar um beachtliche 15 % statt 5% im Westen (1. Halbjahr 2008). Insgesamt betragen die Prokopf-Einnahmen aus der Einkommenssteuer allerdings immer noch weniger als 40% des Westniveaus und bei der Gewerbesteuer nur 50%. Diese strukturelle Steuerschwäche ist eine der Hauptursachen für die defizitären ostdeutschen Haushalte. Hierzu passt, dass der Deutsche Städte- und Gemeindebund eine fortgesetzte Spreizung zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen festgestellt hat.

Ein weiterer entscheidender Grund ist die überproportional hohe Belastung der Kreishaushalte mit den Kosten der Unterkunft für sog. Hartz-IV-Empfänger. Vor dem Hintergrund der lange anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland sind immer mehr Menschen in den ALG-II-Bezug gerutscht. Dabei gibt es etwa in M-V zusätzlich ein Ost-West-Gefälle, da die weiter im westlichen Bereich liegenden Kommunen von der Nähe zu den wirtschaftlichen Ballungsräumen im Westen profitieren. Weiter im Osten liegende Kommunen wie etwa Stralsund haben dagegen mit Arbeitslosenquoten um die 20% und hohen Anteilen Langzeitarbeitsloser zu kämpfen. Die hohe Belastung der kommunalen Haushalte ist die Konsequenz.

Unausgeglichene kommunale Haushalte gibt es seit 2005 vor allem in Ostdeutschland: Diese sind bei mehr als 70% der Kommunen in Brandenburg, M-V und Sachsen-Anhalt zu verzeichnen (im Westen: NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland). Für die 200.000 EW-Stadt Rostock z.B. merkte der Landesrechnungshof an: „Rostock ist faktisch nicht mehr investitionsfähig.“ Im Osten stehen Sachsen und Thüringen mit nur ca. 1/3 defizitären Kommunen vergleichsweise gut da.

Nach den allgemeinen Grundsätzen des kommunalen Haushaltsrechts sind nicht ausgeglichene Haushalte nur zulässig, wenn der Ausgleich spätestens im übernächsten Jahr erfolgt. Hiergegen wird fast flächendeckend Jahr für Jahr verstoßen. Legt man zudem statt der veralteten Kameralistik die Maßstäbe eines ehrlicheren Rechnungswesens, das den echten Ressourcenverbrauch darstellt, an, so gibt es sogar noch erheblich mehr defizitäre kommunale Haushalte. Dies wird weiter unten vertieft dargestellt.

### Haushaltssicherungskonzepte – absurde Normalität

Auch bei dem Instrument des Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) befindet sich Stralsund in „guter“ Gesellschaft: Einer Untersuchung des kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam (KWI) zufolge müssen ca. 40 % aller Kommunen in Deutschland der Kommunalaufsicht ein HSK vorlegen (50 % hiervon bereits seit 1999 oder

davor). Ursprünglich diene das HSK als „ultima ratio“ aufsichtsrechtlicher Maßnahmen der Disziplinierung kommunaler Räte bzw. als Anreiz freiwilliger Sanierung. Allerdings haben sich in den letzten 20 Jahren HSKe zu einer fast flächendeckenden „absurden Normalität“ entwickelt. Mit den Festlegungen in einem Haushaltssicherungskonzept bindet sich die Kommune mittelfristig an Kürzungs- und Einsparentscheidungen.

Stralsund ist in „guter“ Gesellschaft auch in weiterer Hinsicht: Die Kommunalaufsicht hat der Stadt mit Schreiben v. 23.7.2008 Kassenkredite in Höhe von „nur“ 17 Mio. statt der beantragten 20 Mio. Euro genehmigt. Begründung: Gemäß Kommunalverfassung sind mehr als 10% Anteil Kassenkredite der im Verwaltungshaushalt veranschlagten Einnahmen nicht zulässig. Bei den Kassenkrediten handelt es sich um ein Instrument zur liquiditätsmäßigen Überbrückung kurzfristiger Zahlungsschwierigkeiten. Es ist kein mittel- oder langfristiges Finanzierungsinstrument.

Auf eine solche weit verbreitete kommunale Zweckentfremdung deutet aber die bundesweite Zunahme der Kassenkredite von ca. 1,5 Mrd. Euro im Jahr 1991 auf über 28 Mrd. Euro im Jahr 2008 hin. In der o.g. Studie des KWI wird festgestellt, dass vor allem in Kommunen mit HSK verstärkt auf die mit hohen Zinskosten verbundenen Kassenkredite zurückgegriffen wird. Dass im übrigen die Kommunen von Bund und Land generell eine zu geringe Finanzausstattung haben, stellt einen weiteren strukturellen Mangel dar (wird unten näher beleuchtet).

### **Der Stralsunder Defizit-haushalt: Stadt im Würgegriff**

Kurz zusammengefasst geschah in Stralsund seit 2005 folgendes: Im Haushalt 2005 sind neue Kredite für Investitionen in Höhe von rund 7,7 Mio. Euro genehmigt worden. Da zudem im Verwaltungshaushalt ein Haushaltsfehlbetrag in Höhe von fast 5,3 Mio. Euro zu verzeichnen war, trat erstmals ein strukturelles Haushaltsdefizit auf. Als Gründe wurden geringere Gewerbesteuer-einnahmen und steigende Hartz IV-Ausgaben angegeben.

Im Haushalt 2006 sind neue Kredite für Investitionen in Höhe von rund 4,7 Mio. Euro genehmigt worden, allerdings nun

u.a. mit der Auflage der weitgehenden Auflösung der allgemeinen Rücklage. Der jährliche Haushaltsfehlbetrag betrug nun schon insgesamt rund 10,3 Mio. Euro. Auch hier wurden u.a. gewachsene Sozialausgaben als Grund ermittelt. Im Haushalt 2007 schließlich sind die beantragten neuen Kredite für Investitionen in Höhe von rund 5,2 Mio. Euro nur in einer Höhe von rund 1,2 Mio. Euro genehmigt worden. Zudem sind erstmals auch über das Haushaltsjahr 2006 hinausgehende sog. Verpflichtungs-Ermächtigungen in Höhe von rund 2,5 Mio. Euro durch die Kommunalaufsicht kassiert worden. Aufgrund des Zuwachses der Gewerbe- und Einkommensteuer ist „nur“ ein Haushaltsfehlbetrag in Höhe von 7,3 Mio. Euro zu verzeichnen.

Der Entwurf des Haushaltes 2008 wies einnahmeseitig rund 168 Mio. Euro und ausgabeseitig rund 183 Mio. Euro aus (einschließlich ca. 10 Mio. Euro Schulden aus 2007). Die Gesamtschulden der Stadt stiegen 2008 von rund 115 Mio. Euro des Vorjahres auf rund 119 Mio. Euro für 2008. Dem alten soliden Kämmerer-Grundsatz, dass Kredite nur bis zu der Höhe aufgenommen werden dürfen, in welcher der gesamte Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) aus Einnahmen des Verwaltungshaushaltes geleistet werden kann, konnte nicht mehr Genüge geleistet werden.

Daraufhin zog die Kommunalaufsicht im Innenministerium die Notbremse und traf am 23.7.2008 in einer 17-seitigen Anordnung strenge Auflagen für das Erstellen eines Entschuldungskonzeptes, nämlich u.a.: Hauswirtschaftliche Sperre, HSK bis zum 31.3.2009, Nichtgenehmigung von neuen Investitionskrediten in Höhe von rund 4 Mio. Euro, Personal-Wiederbesetzungssperre, Pflicht zum Personalbedarfskonzept mit Aufgabenkritik. Bzgl. des Personalabbaues in der Stadtverwaltung muss man konzedieren, dass hier zügig vorgegangen worden ist und Stralsund dementsprechend mit 750 Beschäftigten im guten Durchschnitt liegt. Allerdings fordert auch hier der Landesrechnungshof noch mehr Einsparungen, da die Stadt eben stark defizitär ist.

Zudem wird in der Anordnung der Kommunalaufsicht angeregt, die zu niedrigen Hebesätze für die Realsteuern zu überprüfen und die zu hohen Sozialausgaben, Musikschulskosten, Kosten für

freiwillige Aufgaben und Fraktionszuschüsse zu senken. Im übrigen sei die Stadt den Konsolidierungsanordnungen des Innenministers vom Vorjahr nicht nachgekommen. Auch seien Zuführungen von Veräußerungserlösen in den Verwaltungshaushalt nicht zielführend, vielmehr müssten damit Altfehlbeträge verringert werden. Der negative Schuldetrend wird auch aus folgender Zusammenstellung sichtbar: Die Prokopf-Verschuldung betrug noch 1993 rund 500 Euro und verdoppelte sich nach 4 Jahren auf 1000 Euro; nach weiteren 11 Jahren, also 2008, fand wieder eine Verdoppelung statt. Die Zinslasten stiegen von 2,2 Mio. Euro 1993 auf 5,1 Mio. Euro 2008.

Die strengen Vorgaben der Kommunalaufsicht wurden in der Ostseezeitung v. 31.7.2008 mit der Überschrift „Stadt im Würgegriff“ kommentiert. Die lokale Diskussion bedauerte, dass wichtige Investitionsvorhaben wie z.B. die Sanierung von Schulen auf der Strecke bleiben.

### **Verschleuderte Privatisierungserlöse**

Was sind nun die hausgemachten Ursachen für diese Misere? Hätte man vielleicht schon Anteile an städtischen Unternehmen privatisieren sollen, um die Schulden damit abzubauen? Aber bekanntlich führen Privatisierungen meist nur vorübergehend zu einer Entlastung und wirken sich letztlich negativ auf die langfristige Substanzerhaltung des städtischen Vermögens aus. Dabei muss man bei der Stralsunder Situation vermerken, dass bereits Privatisierungen stattfanden, zuletzt der Verkauf des Klinikums zu einem (nach Experten-Meinung zu niedrigen) Preis von 32 Mio. Euro.

Hier setzt die Kritik an: Diese Erlöse sind nur mit ca. 800.000 Euro zum Schuldenabbau verwandt worden. Dass u.a. 15 Mio. Euro für die Sanierung des Jugendstil-Theaters verwandt wurden, ist zunächst (mit Bedenken) verständlich. Gänzlich unverständlich ist hingegen die Reservierung von 9 Mio. Euro für den Bau einer Stadthalle. Bzgl. dieser Fehl-investition wird städtisches Vermögen verschwendet: Gegen Expertenrat (Gefahr des defizitären Betriebes) und erheblichem Widerstand zweier Bürgerchaftsfraktionen. Die 9 Mio. Euro wären für den Schuldenabbau dringend notwendig gewesen.



Altstadtfassaden in Stralsund

Foto: Simon Eugster

Gravierende Fehler sind auch im Bereich der Wirtschaftsförderung zu verzeichnen: Investoren wurden durch unprofessionelles Verwaltungshandeln verprellt, Genehmigungswege sind zu lang und der Entwurf eines Wirtschaftsförderungskonzeptes liegt seit März 2005 nicht beschlossen in der Schublade. Hinzu kommt, dass die regionale Zusammenarbeit zu wünschen übrig ließ. Es ist notwendig, Wirtschaftsförderung als regionale Aufgabe zu begreifen und nicht mit einer Konkurrenzmentalität in Kirchturmdenken zu verharren. Zudem sind durch die unzureichende Kooperation mit der Fachhochschule nicht alle Ansiedlungs-Chancen ausgeschöpft worden. Auch wurden Einsparpotenziale im Verwaltungshaushalt im Wege der Energieeinsparung zu spät oder noch gar nicht ausgeschöpft, z.B. über das Energie-Contracting für die energetische Sanierung von öffentlichen Gebäuden.

Insgesamt müssen angesichts der globalen Finanzkrise die Kommunen mehr regulieren, steuern und Investitions- und Stadtentwicklungsprojekte selber anschieben, wenn sich Investoren zurückhalten, prognostiziert auch Prof. M. Gornig von der TU Berlin. Im folgenden sollen weitere Zukunfts-Perspektiven zur

Sanierung der defizitären kommunalen Haushalte aufgezeigt werden:

### Schief lagen

Die Finanzausstattung durch das Land gemäß dem Finanzausgleichsgesetz ist zu schwach und muss verbessert werden. Eine in M-V mit Unterstützung des Städte- und Gemeindetages M-V durchgeführte Klage auf höhere Zuweisungen ist jedoch bereits im Jahre 2006 beim Landesverfassungsgericht M-V gescheitert. Es muss also politisch weiter verhandelt werden, auch z.B. dazu, dass das Konnexitätsprinzip (Aufgabenübertragung nur, wenn auch die Kosten den Kommunen abgenommen werden) von Bund und Land fairer beachtet wird.

Jedenfalls wird sich die Situation der Kommunen durch die globale Finanzkrise oft gravierend verschlechtern: Der Städte- und Gemeindebund prognostiziert wegbrechende Gewerbesteuererhöhungen und wieder steigende kommunale Aufwendungen für die Arbeitslosigkeit. Bekanntlich sind die Kommunen z.B. mit fast 70% an den Unterhaltskosten für Langzeitarbeitslose beteiligt. Demgegenüber kann auf der Positivseite verzeichnet werden, dass kommunale Wohnungsbaugesellschaften als die Ge-

winner der Finanzkrise zu sehen sind: Deren „old economy“ der Immobilienbewirtschaftung erweist sich jetzt als stabiler Anker, wie jüngst der Bundesimmobilienkongress in Berlin festgestellt hat. Insgesamt stellt das Deutsche Institut der Wirtschaft (DIW) fest, dass ohne angemessene Finanzausstattung die kommunalen Strategien zur Stärkung der Wettbewerbsposition der Städte nicht greifen werden.

Auch die strukturelle Schief lage Stadt-Umland muss stärker ins Visier genommen werden, um perspektivisch die kommunalen Haushalte vor allem von größeren Städten zu sanieren. Wenn die Umlandgemeinden nicht bereit sind, sich an den Infrastrukturkosten der Städte zu beteiligen, müssen sie entweder zwangseingemeindet werden (was allerdings zwar rechtlich, aber wohl nicht politisch durchsetzbar wäre). Oder es muss z.B. zu Planungsverbänden mit regional genutzten Infrastrukturen kommen, wie es in der Region Hannover praktiziert wird.

Vor dem ersatzlosen Verlust der nur im Oberzentrum zu erbringenden Leistungen (auch auf dem Hintergrund ruinöser Einwohnerkonkurrenz) könnte im Umland die Bereitschaft zu kooperativen Lösungen wachsen. Zumal es ja wieder ei-

nen Trend „zurück in die Innenstädte“ gibt. Stralsund hat ausgerechnet, dass eine Gemeindegebietsreform – in welcher Form auch immer – der Stadt ca. 4 Mio. Euro zusätzliche Steuereinnahmen pro Jahr bescheren würde.

### Schuldenbremse mit Biss

Zuletzt soll auf einen wichtigen Punkt zur Sicherung und Sanierung der kommunalen Finanzen hingewiesen werden, nämlich auf die Umstellung der Kameralistik auf das System der sog. Doppik (AKP 6/2005). Mit diesem ehrlicheren Rechnungswesen wird nämlich in den Kommunen sichtbar, dass bisher oft mehr Ressourcen in Anspruch genommen wurden als inkompetente Kommunalpolitiker gedacht haben. Damit hätte vielleicht eine Fehlinvestition wie die o.g. Stadthalle vermieden werden können. „Ausgeglichene“ Haushalte werden so aufgrund der höheren Abschreibungen schnell zu defizitären Haushalten und zwingen früher zum Handeln. Es ist zu vermuten, dass eine ehrliche Bilanz in Stralsund bereits in den 90er Jahren zu unausgeglichene Haushalten geführt hätte.

Der Begriff „ausgeglichener Haushalt“ ist also immer zu hinterfragen, etwa auch dergestalt, dass ein Haushalt dieses Etikett eigentlich nicht verdient, wenn er mit einer Kreditaufnahme erreicht wird. Eine solche „Schuldenbremse mit Biss“ postuliert z.B. die Schweizer Bundesverfassung. Ein entsprechender Konsolidierungskurs mit Augenmaß ist gerade in Ostdeutschland angesichts des demografischen Wandels und geringerer Aufbau-Ost-Mittel dringend vonnöten.

#### Literaturhinweise:

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Kommunalreport Öffentliche Haushalte, Okt. 2008

Thomas Döring, Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs durch Einrichtung eines Stabilisierungsfonds (Rheinland-Pfälzisches Modell) in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. II, 2006

Ernst Mönlich, Ruinöse Einwohnerkonkurrenz, Nov. 2008, Hochschule Bremen

Frischmuth, Bals, Kommunales Schuldenmanagement – Auf dem Weg zu mehr Effizienz, Heft 89, 2007, Deutscher Städtetag

☞ Dr. jur. Arnold von Bosse ist seit 1991 Projektjurist im Umwelt- und Bauamt der Stadt Stralsund, seit 1999 Vorstandssprecher einer Wohnungsbaugenossenschaft und seit 2004 Sprecher des Grünen Kreisverbandes ([www.avb-mv.de](http://www.avb-mv.de)). Jürgen Suhr ist Kaufmann, seit 1998 Geschäftsführer der Produktionsschulen gGmbH, seit 2004 Mitglied der Stralsunder Bürgerschaft und Landesvorsitzender der Grünen in M-V ([www.juergensuhr.de](http://www.juergensuhr.de)).

## Warum wir transparent arbeitende, öffentliche Banken brauchen

# Sparkassen: Vorreiterrolle

*In den vergangenen Jahren wurde auf den unterschiedlichen politischen Ebenen eine geradezu ideologische Debatte um die Sparkassen geführt. Sparkassen verzerren den Wettbewerb im Bankensektor, kritisieren die privaten Großbanken – und fordern ein Ende der Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute.*

### Heide Rühle

Die EU-Kommission bläst in das gleiche Horn und überzieht das bewährte deutsche Sparkassensystem mit Vertragsverletzungsverfahren. Die eine oder andere Landesregierung will bei der Reform ihrer Sparkassengesetze Kernelemente der Sparkassenstruktur aufgeben – und leistet damit den europarechtlichen Bedenkenträgern Vorschub. Selbst manchem Kommunalpolitiker erscheint die Privatisierung der örtlichen Sparkasse nach wie vor attraktiv, um die klammen kommunalen Kassen zu sanieren. Die aktuelle Finanzmarktkrise hat nun die Diskussion um die Rolle der öffentlichen Banken im Allgemeinen und der Sparkassen im Speziellen neu aufleben lassen:

Auf der einen Seite hat sich gerade das deutsche dreigliedrige Bankenwesen mit seinen drei Säulen Sparkassen, Geschäftsbanken und Genossenschaftsbanken in der Krise bisher als relativ stabil erwiesen. Auf der anderen Seite haben sich auch öffentliche Banken, allen voran viele Landesbanken – deren Miteigentümer die Sparkassen sind – mangels tragfähiger Geschäftsmodelle an hochriskante Kapitalmarktgeschäfte gewagt und Milliarden an Steuergeldern verzockt. So manche Sparkasse hat, meist über die jeweiligen Landesbanken, Schrott- bzw. Risikopapiere angekauft und weiterverkauft.

### Gemeinwohlorientierung

Die Wurzel der Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre liegt in der Sonderstellung der Sparkassen. Sparkassen sind neben Privatbanken und Genossenschaftsbanken eine tragende Säule des

dreigliedrigen deutschen Bankensystems – und das aus gutem Grund. Sie sind kein beliebiges Bankinstitut, weder in ihrer Rechtsform, noch in ihrem Geschäftsmodell. Sparkassen sind öffentlich-rechtliche Banken, sie gehören in der Regel den Kommunen (kommunale Trägerschaft) und unterliegen damit der Kontrolle der kommunalen Parlamente.

Folgerichtig weist Ihnen das Kreditwesengesetz in Artikel 40 „eine am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung“ zu. Diese Gemeinwohlorientierung unterscheidet Sparkassen von den auf Gewinnmaximierung ausgerichteten privaten Banken. Die erzielten Gewinne fließen – soweit sie nicht für Rücklagen verwendet werden – an den Träger, also die jeweiligen Landkreise oder Städte und kommen damit der Allgemeinheit zu Gute. Viele Sparkassen unterhalten eigene Stiftungen, die soziale und kulturelle Projekte in der Region unterstützen.

### Regionalprinzip

Ein weiteres Wesensmerkmal der Sparkassen bildet das Regionalprinzip: eine Sparkasse darf nur in ihrer jeweiligen Region aktiv sein. Für Handwerker, kleine Unternehmen und den Mittelstand vor Ort sind die Kredite von Sparkassen oft unverzichtbar. Sparkassen haben bei der Kreditvergabe an Handwerker einen Marktanteil von 67%. Während viele große Privatbanken aufgrund der Finanzkrise derzeit deutlich weniger Kredite vergeben, verleihen die Sparkassen und die Volks- und Raiffeisenbanken dank hoher Kundeneinlagen z.Zt. sogar mehr Geld an Unternehmen. Jede zweite Exis-



Foto: Tim Jauer

tenzgründung wird von einem Institut der Sparkassen-Finanzgruppe begleitet.

Das Regionalprinzip sorgt für eine flächendeckende Versorgung mit Bankdienstleistungen: Sparkassen sind auch in ländlichen und strukturschwachen Gebieten präsent und eben nicht nur in Ballungsräumen, wo größere Renditen winken. Während Privatbanken Arbeitslosen und Sozialgeldempfängern oft ein Konto verweigern, übernehmen Sparkassen hier gesellschaftliche Verantwortung: Rund 80% der Sozialhilfeempfänger unterhalten ihr Konto bei Sparkassen.

Nicht zuletzt dadurch ist in Deutschland – trotz steigender Tendenz – der Anteil der Menschen ohne Konto deutlich geringer als in anderen europäischen Ländern, die einen rein privaten Banksektor haben. Und abschließend erscheint auch die Hoffnung nicht ganz unbegründet, dass – auch wenn sich einige öffentliche Banken von der Renditegier anstecken ließen – gerade die regional Nähe zum Kunden es bewirkt hat, dass das Verantwortungsbewusstsein nicht völlig verschwunden ist.

Öffentliche Banken haben im Gegensatz zu Ihren privaten Konkurrenten einen klar definierten Auftrag: Sie müssen eine allgemeinwohlverpflichtete Geschäftspolitik betreiben und der regiona-

len Wirtschaft Finanzierungsmöglichkeiten bieten. Öffentliche Banken, allen voran die Sparkassen, müssen aber auch grüner und sozialer werden und stärker als bisher eine Vorreiterrolle bei innovativen Finanzansätzen wie nachhaltigem Investment oder der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen einnehmen.

### Transparenz und Kontrolle

Doch vor den unbestreitbaren Problemen der Sparkassen die Augen zu verschließen, wäre falsch. Ob nun mangelnde Transparenz oder Filz mit der lokalen Politik – es gibt erheblichen Reformbedarf. Gerade weil Sparkassen öffentlich-rechtliche Institute sind, muss den Mitgliedern der Verwaltungsräte und der Öffentlichkeit mehr Einblick gewährt werden. Die Vorlagen zu Verwaltungsratssitzungen sollten schriftlich verschickt werden, die Mitglieder Sitzungsprotokolle erhalten. Die Gehälter der örtlichen Sparkassenvorstände sollten offen gelegt werden. Als weiteren wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz und demokratischer Kontrolle sollte die örtliche Sparkassenführung einmal im Jahr ihre Geschäftspolitik im Kreistag vorstellen und den gewählten VolksvertreterInnen Rede und Antwort stehen. Das wurde etwa im Landkreis Tübingen auf Initiati-

ve der dortigen grünen Kreistagsfraktion eingeführt. Diese und ähnliche Maßnahmen könnten auch gewährleisten, dass Sparkassen ihren öffentlichen Auftrag besser als bisher erfüllen.

Auch im direkten Kontakt mit den Kundinnen und Kunden müssen die öffentlichen Banken eine Vorreiterrolle in Punkto Transparenz einnehmen. Die Bedeutung der Finanzmärkte für die Verbraucherinnen und Verbraucher nimmt, nicht nur wegen der wachsenden Verantwortung bei der privaten Altersvorsorge, stetig zu. Wenn es um den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Kunden von Finanzdienstleistungen, gute und verständlichere Informationen oder ökologische, ethische und soziale Investments geht, müssen die öffentlichen Banken in die Pflicht genommen werden.

### Reform der Landesbanken

Nach dem Wegfall der Staatsgarantien fehlt vielen Landesbanken ein tragfähiges Geschäftsmodell. Nicht zuletzt deswegen haben sie sich in hochriskante Kapitalmarktgeschäfte gewagt. Die Steuerzahler kommen nun für die Folgen dieser verfehlten Geschäftspolitik auf. Die Sparkassen spüren die Folgen, da sie als Miteigentümer je nach Anteilen Kapital

nachschließen müssen. Die Reform der Landesbanken hin zu einem bzw. einigen wenigen Zentralinstituten für die Sparkassen ist daher überfällig. Statt als politische Hausbanken für die jeweiligen Landesregierungen zu fungieren, könnten die neuen Zentralinstitute dafür sorgen, dass die Sparkassen nicht von den Privatbanken und der internationalen Knowhow-Entwicklung abgekoppelt, sondern mit passgenauen Finanzprodukten, z.B. bei der Refinanzierung oder der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen, versorgt werden.

Natürlich sollen öffentliche Banken auch weiterhin auf den internationalen Märkten agieren dürfen, um wichtige Funktionen für die Sparkassen und ihre Kunden zu übernehmen. Doch solche Geschäfte müssen im Einklang mit dem öffentlichen Auftrag stehen. Staatsvermögen darf nicht für die Jagd nach maximaler Rendite eingesetzt werden, wie das bei

der Spekulation mit Immobilienrisiken geschehen ist. Privatbanken versuchen seit einigen Jahren zunehmend das Kleinkundengeschäft für sich zu erschließen und betrachten die Sparkassen dabei als Hindernis. Ihr Credo: Die Sonderstellung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen verzerrt den Wettbewerb im Bankensektor und muss deshalb ein Ende finden. Sie fordern, dass es auch Privatbanken erlaubt werden soll, Sparkassen zu übernehmen und unter diesem bewährten Markennamen zu agieren.

Leider hat sich auch die Europäische Kommission, v.a. Wettbewerbskommissarin Kroes, dieser falschen Argumentation angeschlossen und wiederholt mit einer kartellrechtlichen Prüfung des Geschäftsmodells bzw. der Verbundsstruktur der Sparkassen und Genossenschaftsbanken gedroht. Verwunderlich dabei ist, dass normalerweise zu große und nicht zu kleine Gewinnmargen Ausgangspunkt

kartellrechtlicher Überprüfungen sind. Die Kommission übersieht völlig, dass der Wettbewerb im deutschen Bankensystem weitaus besser funktioniert als in anderen EU-Staaten, wo oft wenige private Großbanken den Markt dominieren. Von der hohen Wettbewerbsintensität in Deutschland profitieren die Verbraucherinnen und Verbraucher in der Form günstiger Kontoführungsgebühren und einer hohen Filialdichte. Außerdem ist es fadenscheinig, wenn die Kommission vorgibt, als Anwalt der Verbraucherinnen und Verbraucher zu handeln. Das Gegenteil ist der Fall: Die Politik der Kommission ist keineswegs im öffentlichen Interesse, sondern nach wie vor von der fixen Idee geprägt, dass nur Global-Player auf dem Bankensektor eine Daseinsberechtigung hätten.

Dies hat sich auch bei den jüngsten und selbst in Brüssel kritisierten Interventionen von Kroes in Sachen WestLB ge-

## ☞ Cross Border Leasing I

### Folgen der Finanzkrise

*Aufgrund der aktuellen Finanzkrise und daraus resultierenden zusätzlichen Kosten für das CBL in manchen Städten ist das heiße Thema – nach fünfjähriger Eiszeit – wieder aufgetaucht.*

Zum Hintergrund: In einem Hauptmietvertrag hatten zahlreiche Städte ihr Kanalnetz (oder andere langlebige Wirtschaftsgüter) an einen US-Investor vermietet (nicht: verkauft!!); dieser Vertrag läuft über sehr lange Zeiten (jedenfalls 125% der gewöhnlichen Nutzungsdauer des Wirtschaftsgutes) und ermöglicht damit dem US-Investor, das Wirtschaftsgut zu bilanzieren (ohne hieran Eigentum erworben zu haben) und steuersparend abzuschreiben. Wie man heute weiß, wurde diese Rechnung ohne die amerikanische Steuerbehörde gemacht – ein Problem, das der amerikanische Investor und nicht die deutsche Kommune hat. Die Miete aus dem Hauptmietvertrag wurde in einer Summe (in Bochum rd. 500 Mio. US-\$) in 2003 gezahlt – hieraus blieb der Stadt ein erheblicher Netto-Barwertvorteil (in Bochum rd. 20,4 Mio. €).

In einem zweiten Vertrag mietete die Stadt ihr Kanalnetz zurück; die Miete aus diesem Vertrag wurde dann ratierlich über einen kürzeren Zeitraum (in Bochum 30 Jahre) aus der anfänglich gezahlten Summe zurückgezahlt. Danach kann dann die Option gekauft werden, den Hauptmietvertrag zu beenden (gekauft wird nicht das Kanalnetz, da es ja auch nicht verkauft wurde!). Die Zahlung der Miete und des Beendigungspreises wurde über eine Finanzinstitution mit erstklassigen Bonität abgesichert.

Diese in 2003 noch AAA geratete Finanzinstitution hat innerhalb von 5 Jahren so stark abgewirtschaftet, dass gemäß den üblichen Verträgen ein Austausch oder die Stellung zusätzlicher Sicherheiten erforderlich ist. Während dies in normalen Zeiten Kosten von unter 1 Mio. € verursacht hätte, ist nun angesichts der allgemeinen Bankenkrise mit deutlich höheren Kosten zu rechnen, was alle früheren Kritiker wieder auf den Plan gerufen hat. Zur Zeit kaufen alle betroffenen Kommunen US-Bundesanleihen, um ihre Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen; damit geht ein erheblicher Teil des ursprünglichen Barwertvorteils – wenn auch meist weniger als die Hälfte – verloren.

Zur moralischen Dimension bleibt festzuhalten, dass sich alle beteiligten Städte

ihrer Rolle im föderalen Finanzsystem voll bewusst waren und sind: So wurden immer schon alle Steuerspar-Möglichkeiten genutzt, z.B. im Rahmen des kommunalen steuerlichen Querverbundes, also insbesondere der Verrechnung von Verlusten aus dem Nahverkehr mit Gewinnen aus der Energiewirtschaft. Als der Bundesfinanzhof (BFH) aus steuersystematischen Gründen diesen Querverbund kippen wollte, wurde flugs das Jahressteuergesetz 2009 hilfreich ergänzt, so dass weitgehend alles beim alten bleibt – moralische Bedenken wurden hier nicht beobachtet.

Das amerikanische und deutsche Steuerrecht war und ist voller – bewusster – Subventionstatbestände. Auf der deutschen Seite wurden alle CBL-Transaktionen mit den Finanz- und Aufsichtsbehörden abgestimmt, auch auf amerikanischer Seite waren die Finanzbehörden von Anfang an informiert. Nach jahrzehntelanger Blockade bis hinauf zum Kongress wurden weitere CBL-Geschäfte letztendlich (2004) mit einer kleinen Gesetzesänderung verhindert!

**Manfred Busch**

☞ Der Autor, Dr. Manfred Busch, ist Stadtkämmerer in Bochum.

zeigt: Der Wettbewerbskommissarin geht es nicht um einen tragfähigen Restrukturierungsplan, sondern um eine Zäsur im öffentlich-rechtlichen Bankensystem. Sie will über den Zugang der Landesbanken zum Retailgeschäft, der letztendlich nur durch die Übernahme mindestens einer Sparkasse möglich wäre, und eine spätere Privatisierung der WestLB letztendlich nichts anderes erreichen, als die in Berlin missglückte Überwindung des deutschen Dreisäulenmodells. Dies aber ist ein Eingriff in die Eigentumsordnung der Bundesrepublik Deutschland – ein Eingriff, den ihr Art. 295 EGV verbietet. Frau Kroes überschreitet ihre Kompetenzen und muss deutlich in ihre Schranken gewiesen werden.

Die Kommission meint, dass die Sparkassen mit ihren Besonderheiten die europäischen Binnenmark- und Wettbewerbsregeln verletzen. Dies wurde beim Streit um den in Deutschland gesetzlich verankerten Namensschutz für Sparkassen (Art. 40 Kreditwesengesetz) besonders deutlich. Dieser besagt, dass der

Name „Sparkasse“ nur von öffentlich-rechtlichen Instituten oder Unternehmen geführt werden darf, die regional begrenzt tätig und dem Gemeinwohl verpflichtet sind und wird in Brüssel als Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EGV) und den freien Kapitalverkehr (Art. 56) gewertet. Begründung: Private InvestorInnen könnten nicht vom Geschäftswert des Namens profitieren und damit faktisch keine Sparkassen erwerben.

### Flagge zeigen

Ein diesbezüglich eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren konnte 2007 nur unter dem großen politischen Druck der anstehenden deutschen Ratspräsidentschaft entschärft werden. Die damals erzielte Einigung zwischen Berlin und Brüssel steht allerdings europarechtlich auf wackeligen Beinen und löste den eigentlichen Konflikt nicht. Bereits beim nächsten Verkauf einer Sparkasse könnte der Streit wieder auf die Brüsseler Agenda kommen. Das alles zeigt: Der Druck auf die Sparkassen wird in nächs-

ter Zeit wohl kaum geringer werden. Deshalb müssen wir Grüne auf allen Ebenen – von der Kommune bis hin zur Europäischen Union – Flagge zeigen für den Erhalt der öffentlich-rechtlichen Sparkassen.

Denn Sparkassen übernehmen mit ihrer gemeinwohlorientierten Ausrichtung nicht nur wirtschaftliche, sondern auch gesellschaftliche Verantwortung. Das Regionalprinzip gewährleistet eine flächendeckende und kundennahe Versorgung der Menschen mit Finanzdienstleistungen. Die Sparkassen sind Teil der kommunalen Daseinsvorsorge. Zugleich müssen wir aber auch den Sparkassen auf die Finger schauen, damit sie ihren öffentlichen Auftrag auch wirklich ausreichend erfüllen. Eine zukunftsfähige Sparkassenstruktur muss eine hohe Transparenz und angemessene öffentliche Kontrolle gewährleisten.

➔ Heide Rühle, MdEP, Sprecherin für Binnenmarkt und Verbraucherschutz der Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament. [www.heide-ruehle.de](http://www.heide-ruehle.de)

### ➔ Cross Border Leasing II

#### Aufpassen!

*Auch die Umstellung auf Staatsanleihen birgt Risiken – genaue Ausgestaltung der Verträge ist wichtig. Der nachstehende Artikel befasst sich nicht mit der grundsätzlichen politischen Bewertung der Cross-Border-Transaktionen, sondern mit der Frage, wie die bereits geschlossenen Verträge nicht zum Nachteil der Kommunen gereichen.*

Durch die Finanzkrise geraten Kommunen, die ihre Anlagen über Cross-Border verleast haben, in Bedrängnis. Diese Verträge verpflichten sie, für eine Mindestbonität der beteiligten Partner zu sorgen. Durch die Finanzkrise können zahlreiche Banken und Versicherungen (beispielsweise AIG), die die üblichen Partner beim CBL sind, diese Bonität nicht mehr erbringen. Sie müssen nun ausgetauscht werden.

Es werden derzeit vor allem Lösungen angeboten, die auf US-Staatsanlei-

hen, die so genannten Treasury Strips, setzen. Die Banken, die sie vermitteln (dem Verfasser vor allem bekannt sind in diesem Kontext UBS und die Deutsche Bank), heben vor allem die höhere Sicherheit dieser Papiere im Gegensatz zu privaten Schuldverschreibungen hervor. Aber hier gibt es einige Fallstricke zu beachten.

Zwar ist davon auszugehen, dass die Anleihen sicher sind. Dies betrifft jedoch nur den Wert am Ende der Laufzeit, der Preis dieser Papiere hängt während der Laufzeit jedoch vom Zinsniveau auf dem Markt ab. Somit kann der Wert der Anleihen durch einen Anstieg der Zinsen sinken. Die Verträge verpflichten die Kommunen aber, einen konstanten Wert aufrecht zu erhalten. Es entstünde somit unter Umständen eine Nachschusspflicht der Kommunen.

Dieses Risiko muss in den Verträgen abgesichert sein. Es gibt dazu mehrere Möglichkeiten: die Einnahmen der Eigenkapitalseite zu verpfänden, mehr Papiere anzuschaffen, das Risiko vertraglich auf die Bank zu verlagern. Am einfachsten wäre dabei sicherlich die Verpfändung. Die Sicherung gegen den Zins-

anstieg muss jedoch zwingend im Voraus vereinbart werden, um die Kommune nicht zusätzlich zu gefährden. Diese Sicherung des Mindestwerts ist auch dringend notwendig, um der Kommune einen Ausstieg aus den Verträgen zu ermöglichen, wenn sie es beschließt.

Es sollte auch an die Sicherung der jährlichen Leasingraten gedacht werden, denn auch sie werden aus dem Fremdkapital des Trusts beglichen. Da der Verkauf oder die Auszahlung der Anleihen die Mittel hierfür aufbringen müssen, ist darauf zu achten, dass auch hier jederzeit, ungeachtet der Wertschwankungen, ein ausreichender Rückfluss gesichert ist.

Auch wenn die Materie eher kompliziert ist – genaues Hinschauen lohnt sich. Dies gebietet allein schon die Verpflichtung, das kommunale Eigentum zu erhalten. Alles Geschilderte gilt sinngemäß auch für Zweckverbände, kommunale Unternehmen und Ähnliches.

**Michael Joukov**

➔ Der Verfasser ist Diplom-Ökonom und Stadtrat in Ulm.

## Geld und Raum: Kommunal финанzen in Karten

# GeoFinanzen: Haushalt mal anders

*Die Finanzen einer Kommune sagen nicht nur viel aus über ihr Wohlergehen. Ein genauerer Blick erlaubt auch die Unterscheidung in Stadtteile, die weniger finanzielle Mittel erhalten, und solche, auf deren Fläche überdurchschnittlich hohe Ausgaben von Seiten der Stadtverwaltung getätigt werden. Es ist anzunehmen, dass in vielen Fällen räumliche Ungleichheit durch die finanziellen Aktivitäten einer Kommune reproduziert wird. Die Kenntnis über eine Ungleichverteilung der Mittel stellt somit ein wichtiges Hilfsmittel für die Kommunalpolitik dar, um steuernd eingreifen zu können. Allerdings spielt bisher bei der Haushaltsdiskussion die räumliche Dimension keine Rolle. Im Rahmen der Doppik-Umstellung der Stadt Trier 2009 will das Forschungsprojekt GeoFinanzen der Universität Trier, Abteilung Kartographie, eine räumliche Darstellung der Kommunalfinanzen ermöglichen.*

### Anja Matatko

Mit der Einführung der doppischen Buchführung in den Kommunen geht in der Kommunalpolitik die Erwartung einher, einen verständlicheren, transparenteren Haushaltsentwurf zu erhalten. Jedoch bietet die Doppik bisher nur die üblichen Darstellungsformen der Finanzen an: umfangreiche Tabellenwerke, ergänzt durch einige Diagramme. Und an der Finanzsituation der Kommunen ändert die neue Buchführung nichts. Nach wie vor gilt: Kürzungen im bisherigen Leistungsspektrum sind erforderlich, um genehmigungsfähige Haushalte aufzustellen.

Bei den Streichungen und Kürzungen werden die BürgerInnen verstärkt eingebunden (Stichwort: Bürgerhaushalt). Doch inwiefern ist es überhaupt möglich, Partizipation zu erreichen, wenn die Darstellungsform ein Mitreden für einen Großteil der BürgerInnen unmöglich macht? Bei den existierenden Bürgerhaushaltsverfahren werden meist nur Teilbereiche des kommunalen Haushalts besonders verständlich aufbereitet und mit den BürgerInnen diskutiert. An all den Zahlen jenseits der bunten Broschüren wird die Bevölkerung jedoch scheitern – zumal es in etlichen Kommunen

gang und gebe ist, dass auch Verwaltung und Stadtrat weder Details des eigenen Haushalts nachvollziehen noch einen Gesamtüberblick gewinnen können.

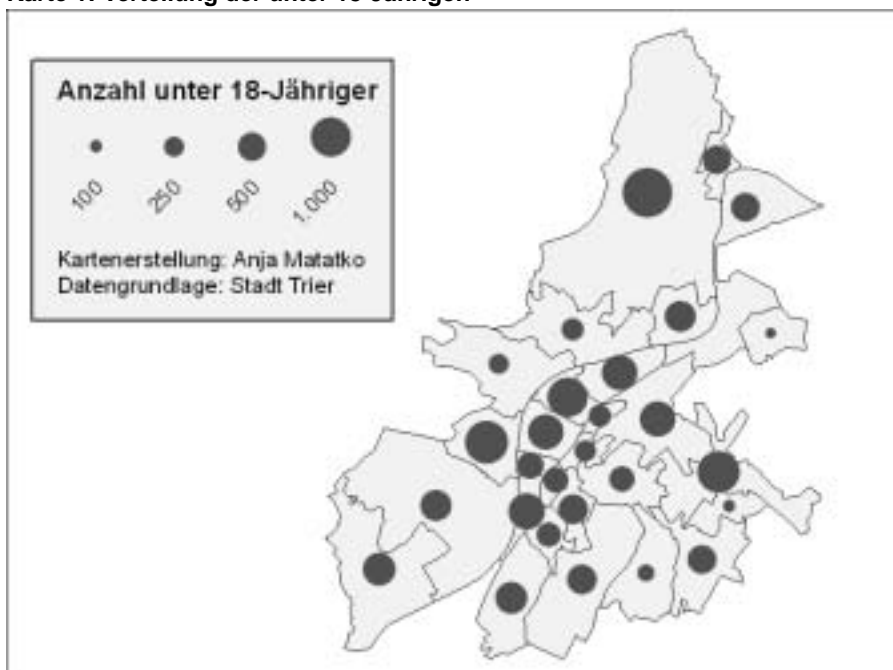
Neben der Verständlichkeit der Darstellung ist für eine gelungene Bürgerbeteiligung der Bezug des Themas, hier des Haushalts, zur Lebenswelt der BürgerInnen von Belang. Dies bedeutet, dass BürgerInnen besonders die Finanzdaten verstehen müssen, die für sie selbst von Bedeutung sind. Die Investition in die eigene Straße wird als wichtiger erachtet als die Investition in einem Neubaugebiet, in dem sich der / die entsprechende BürgerIn nie aufhalten wird. Zahlreiche Erfahrungen aus Bürgerbeteiligungsverfahren haben gezeigt: Das A und O einer gelungenen Beteiligung ist die persönliche Betroffenheit der zu Beteiligten.

### GeoFinanzen: Kombination aus Raum und Geld

Doch wie soll bei unseren BürgerInnen eine Betroffenheit entstehen, wenn die Zahlen derart abstrakt sind, dass keinerlei Bezug zur Lebenswelt hergestellt werden kann (die Sanierung einer bestimmten Schule und ähnliche Maßnahmen seien hiervon natürlich ausgenommen)? Um das Interesse „vor der eigenen Haustüre“ zu befriedigen, ist daher auch im Bereich der Finanzen eine räumliche Darstellung erforderlich.

Aus den beiden Grundgedanken „Verständlichkeit“ und „Raumbezug“ heraus entstand die Idee für das Forschungs-

**Karte 1: Verteilung der unter 18-Jährigen**



projekt GeoFinanzen, das bis Ende 2010 an der Universität Trier, Abteilung Kartographie, durchgeführt wird. Mit Hilfe eines Geographischen Informationssystems (GIS) werden Karten zur räumlichen Darstellung der Finanzen einer Kommune erstellt.

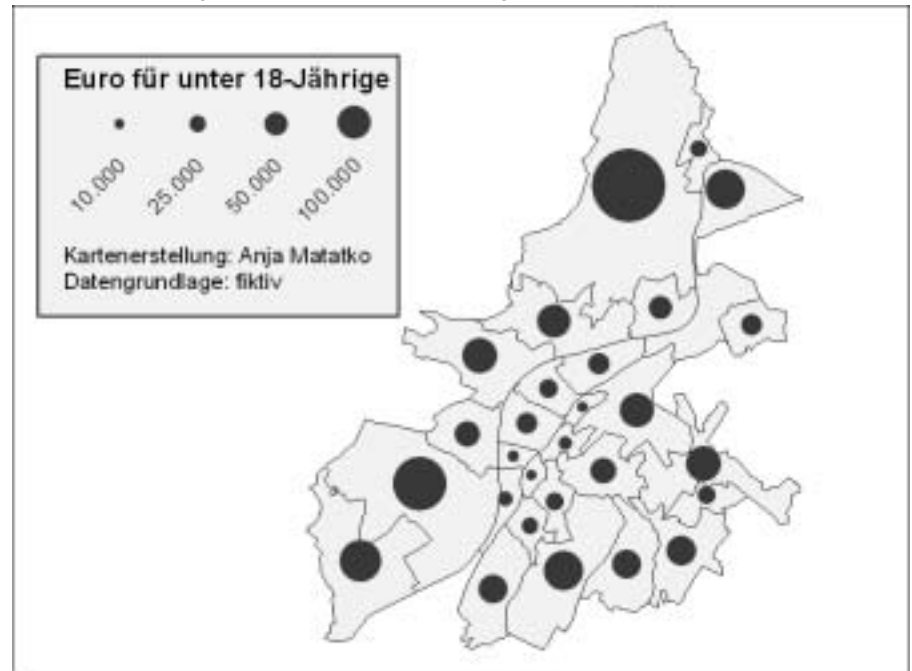
Die Idee der Verknüpfung von Finanzen und Raum, in der Form von Raumhaushalten, verfolgte bereits Wermker (2003). Er forderte Sozialraumbudgets. Nur für stadtteilübergreifende Projekte sollte ein gesamtstädtisches Budget zur Verfügung stehen, der Rest unter den Stadtteilen aufgeteilt werden. Seine Sozialraumbudgets gelangten in Essen jedoch nicht zur Umsetzung. In anderen Kommunen wird mit Sozialraumbudgets gearbeitet, insbesondere in der „Sozialen Stadt“. Allerdings wird dabei nicht der gesamte Haushalt betrachtet, sondern nur kleine räumliche Ausschnitte.

### GeoFinanzen: Karten statt Tabellen

GeoFinanzen dreht den Ansatz Wermkers um: Die vorhandene Mittelverteilung im Stadtgebiet wird in Form von Karten betrachtet. Die kommunalen Ausgaben werden jeweils den Räumen zugeordnet, in denen die NutzerInnen der Ausgabe leben. Hierbei ist zu beachten, dass eine bloße Finanzkarte nicht ausreicht, um räumliche Ungleichheit aufzuzeigen: Unterschiede, z.B. im Bereich der Kinderbetreuung, können schließlich auch darauf zurückzuführen sein, dass in jedem Stadtteil unterschiedlich viele Kinder leben.

Daher bietet GeoFinanzen die Möglichkeit, Gelder, die in bestimmte Aufgabenbereiche einer Kommune fließen, zielgruppenspezifisch darzustellen: die Ausgaben werden in Verhältnis gesetzt zur Verteilung soziodemographischer Merkmale im Stadtgebiet. Dies ermöglicht dann Antworten auf Fragestellungen in der Art von „Wie viel Euro, die in Maßnahmen fließen, die sich an die unter 18-Jährigen richten, fallen pro Kopf an die unter 18-Jährigen im Stadtteil X? Wie viel sind es im Stadtteil Y?“ Die Unterschiede, die bei diesen Vergleichen offenkundig werden, sollen als wichtige Entscheidungsgrundlage bei der Haushaltsplanaufstellung dienen: Gibt es Stadtteile, die aufgrund ungleicher Finanzausstattung strukturell benachteiligt sind? Solche Unterschiede sollten

Karte 2: Verteilung der Euro für unter 18-Jährige

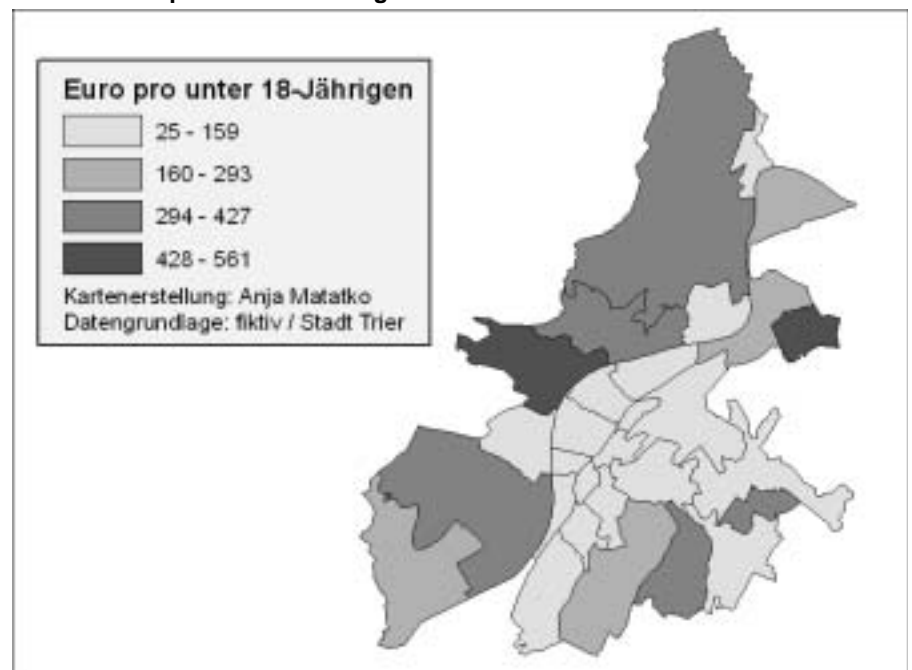


dann intensiv diskutiert werden, vor allem im Hinblick auf die Frage, ob sich die Benachteiligung durch Änderungen im Haushaltsplan verringern lässt.

Um eine Raumdarstellung der Kommunalfinanzen zu erzeugen, ist jede Menge Vorarbeit erforderlich: alle Maßnahmen, die im städtischen Haushalt stehen, sind auf ihre Raumwirksamkeit und inhaltliche Bedeutung (soziodemographische Zielgruppe) hin zu analysieren. Dies geschieht im Projekt GeoFinanzen mit Hilfe von Experten-

gesprächen (AmtsleiterInnen der Stadtverwaltung). Denn nur diejenigen, die verantwortlich sind für bestimmte Leistungen einer Kommune, können abschätzen, welche Bevölkerungsgruppen eine Leistung in Anspruch nehmen, und wo diese Bevölkerungsgruppen leben. Bei bestimmten Leistungen, wie z.B. Bibliotheken, kann die Nutzerverortung über Adressdateien schnell und zügig auf elektronischem Wege (Stichwort: Geokodierung) durchgeführt werden. Andere Leistungen erfordern umfangreichere

Karte 3: Euro pro unter 18-Jährigen in den Stadtbezirken von Trier



☞ rezensionen

*Seibold-Freund, Sabine: **Besteuerung von Kommunen. Regiebetrieb, Eigenbetrieb und kommunale GmbH im Ertragsteuer-, Grundsteuer-, Umsatzsteuer- und Gemeinnützigkeitsrecht;** Erich Schmidt Verlag, Berlin 2008, ISBN 3-503-11223-4, 168 Seiten, 39,80 €*

Das Buch versteht sich als Praxisleitfaden und will eine straffe Gesamtdarstellung zur aktuellen Besteuerung der Gemeinden, Städte und Landkreise bieten. Pluspunkt: Mit etwas Geduld erschließt sich auch dem Laien die ausgesprochen komplexe Materie.

*Kanzlei RP Richter & Partner (Hrsg.): **Gewerbsteuer. Gestaltungsberatung in der Praxis;** Gabler, Wiesbaden 2008, ISBN 3-8349-0696-0, 308 Seiten, 44,90 €*

Die Gewerbesteuer als tragende Säule der Gemeindefinanzen hat im Zuge der Unternehmensteuerreform einige gesetzliche Änderungen erfahren. Diesen haben teils große Tragweite. Mit einer systematischen Darstellung, die die Schwerpunkte Gewerbesteuerpflicht, Bemessungsgrundlage, Steuerbefreiung, Hebesätze, gewerbesteuerliche Verlustnutzung, Anrechnung auf Einkommensteuer und Einfluß auf die Rechtsformwahl bearbeitet, wollen die Herausgeber ihren Beitrag zu einer steueroptimalen Beratung bieten.

*Reidenbach, Michael u.a.: **Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien;** Edition Difu, Berlin 2008, ISBN 3-88118-454-0, 466 Seiten, 39,- €*

Die Difu-Studie prognostiziert auf der Grundlage fundierter Berechnungen für die zehn wichtigsten kommunalen Investitionsbereiche den Finanzbedarf bis zum Jahre 2020, der zusammen (seit 2006) bei 704 Mrd. € liegen soll. Wie schon die Vorgängerstudie, die den Bedarf bis 2009 errechnete, wird auch dieses Szenario wieder einen wichtigen Beitrag für das kommunale Investitionsmanagement bilden.

**Gerald Munier (Bielefeld)**

Recherchen in den Ämtern der Stadtverwaltung. Ein dritter Bereich lässt sich auf keinerlei Weise verorten, z.B. die Schuldzinsen einer Kommune. Da diese jedoch sowieso nicht zu den im Rahmen einer Bürgerbeteiligung relevanten Haushaltszahlen gehören, ist eine Einbindung in GeoFinanzen nicht erforderlich.

Google Earth und Co. wachsen stetig, doch die Kommunalverwaltungen springen nur langsam auf den Zug der Geoinformation auf. Lediglich Datenverwaltung findet derzeit mit Hilfe von Geoinformationssysteme statt (z.B. Baumkataster, Brachflächenkataster, Altlastenkataster). Zur Entscheidungsunterstützung und querschnittsorientierten Betrachtung von Daten werden die neuen Technologien kaum genutzt. Dies will GeoFinanzen ändern.

### Anwendungsbeispiel

Die Stadt Trier ist gegliedert in 29 Stadtbezirke und 99 statistische Bezirke, für die jeweils sozioökonomische Daten vorliegen (z.B. Altersverteilung, Nationalität, Schulabschluss). Die Karten 1 bis 3 zeigen die Vorgehensweise von GeoFinanzen exemplarisch an fiktiven Finanzdaten, bezogen auf die Stadtbezirke.

In Karte 1 wird zunächst die Verteilung der unter 18-Jährigen im Trierer Stadtgebiet dargestellt. Karte 2 zeigt eine mögliche Verteilung von Finanzmitteln. Dabei wird nur der Anteil der Kommunalausgaben betrachtet, der sich an unter 18-Jährige richtet. Karte 3 zeigt die Kombination der Finanzdaten mit den sozioökonomischen Grundlagendaten: Euro pro unter 18-Jährige eines Stadtbezirks. Während in Karte 2 nur zu erkennen ist, dass sich die Finanzmittel nicht einheitlich verteilen, ist in Karte 3 zusätzlich die Aussage möglich, dass in bestimmten Stadtbezirken unter- oder überdurchschnittlich viel in Maßnahmen für unter 18-Jährige investiert wird. Solche räumlichen Differenzen sind in einem weiteren Schritt inhaltlich zu hinterfragen: werden nachvollziehbare Gründe für die Ungleichheit ermittelt, sind keine Änderungen am Haushaltsplan erforderlich.

Zum Beispiel ist zu erwarten, dass Stadtbezirke mit sehr geringen Anzahlen an unter 18-Jährigen dennoch einen gewissen Sockelbetrag an Finanzmitteln benötigen, um z.B. die Fixkosten für einen Jugendraum abzudecken. Falls sich keine Argumente für eine notwendige

Ungleichverteilung finden, kann im Sinne einer Aufgabenkritik eine Umschichtung von Mitteln erfolgen.

Zum Abschluss ein kleiner Ausblick: das Konzept von GeoFinanzen stieß bei Akteuren der Wasserwirtschaft auf Interesse. Daher wird derzeit geprüft, inwiefern eine Einbindung von GeoFinanzen in die Umsetzung der WRRL möglich ist. Nicht der kommunale Haushalt, sondern die für einzelne Flussabschnitte getätigte Maßnahmen sowie die Beiträge der betroffenen Anrainer zu den Zweckverbänden stehen dann im Zentrum der Betrachtung. Auch hier geht es um räumliche Visualisierung und das Aufzeigen räumlicher Ungleichheit, die in ansonsten abstrakten Finanzdaten versteckt ist. Wer zahlt wie viel, und welche Leistungen werden dafür vom Zweckverband auf dem eigenen Flussabschnitt erbracht? Einnahmen werden Ausgaben gegenüber gestellt, um für mehr Gerechtigkeit zwischen den Zweckverbandsmitgliedern zu sorgen.

### Vergleichskommunen gesucht!

Und zuallerletzt: ein kleiner Hilferuf. Für die Untersuchungen im Rahmen von GeoFinanzen werden noch Vergleichskommunen gesucht, die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten besitzen und evtl. bereits mit unterschiedlichen Präsentationsformen der Haushaltsdaten gearbeitet haben. Diese Kommunen sollten dazu bereit sein, mehrere Expertengespräche durchzuführen und Ihre Vorgehensweise und Ihren Erfolg bei der Vermittlung der Finanzinformationen darzustellen – sowohl gegenüber den BürgerInnen, also auch gegenüber den Ratsmitgliedern.

### Weiterführende Literatur:

MATATKO, A. (2008): GeoFinanzen: Wohin fließt das Geld in der Stadt? – In: STROBL, J. / BLASCHKE, T. / GRIESEBNER, G. (Hrsg.): Angewandte Geoinformatik 2008. Beiträge zum 20. AGIT-Symposium. Heidelberg, S. 838-847.

WERMKER, K. & HEIL, C. (2003): Vom Modellprojekt zur Regelstruktur. – In: Informationen zur Raumentwicklung 3 / 4, S. 253-257.

ZAHRADNIK, S. (2006): Von der Kameralistik zur Doppik und der Nutzen für die Kommunalpolitik. – In: KLIEVE, L. M. (Hrsg.), Der doppische Kommunalhaushalt. – Recklinghausen, S. 26-59.

☞ Anja Matatko (Jg. 1981), Dipl.-Geogr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Trier, Abteilung Kartographie. Seit 2004 für Bündnis 90 / Die Grünen im Stadtrat Trier. Politische Schwerpunkte: Mobilität, Stadtentwicklung, Bürgerbeteiligung, Umwelt.