

## Kommentar zum Gemeindefinanzbericht 2009

# Im freien Fall

Die Wirtschaftskrise kommt bei den Kommunen an. Nicht viel Gutes verheißt der Gemeindefinanzbericht 2009: Der Finanzierungssaldo, also die Differenz zwischen den bereinigten Einnahmen und Ausgaben, fällt von 2008 auf 2009 um über 10 Mrd. Euro. Verzeichneten die Gemeinden 2008 – bundesweit zusammengezählt – noch einen Einnahmeüberschuss von 7,6 Mrd., landen sie im laufenden Jahr bei einem Defizit von voraussichtlich 2,9 Mrd. €.

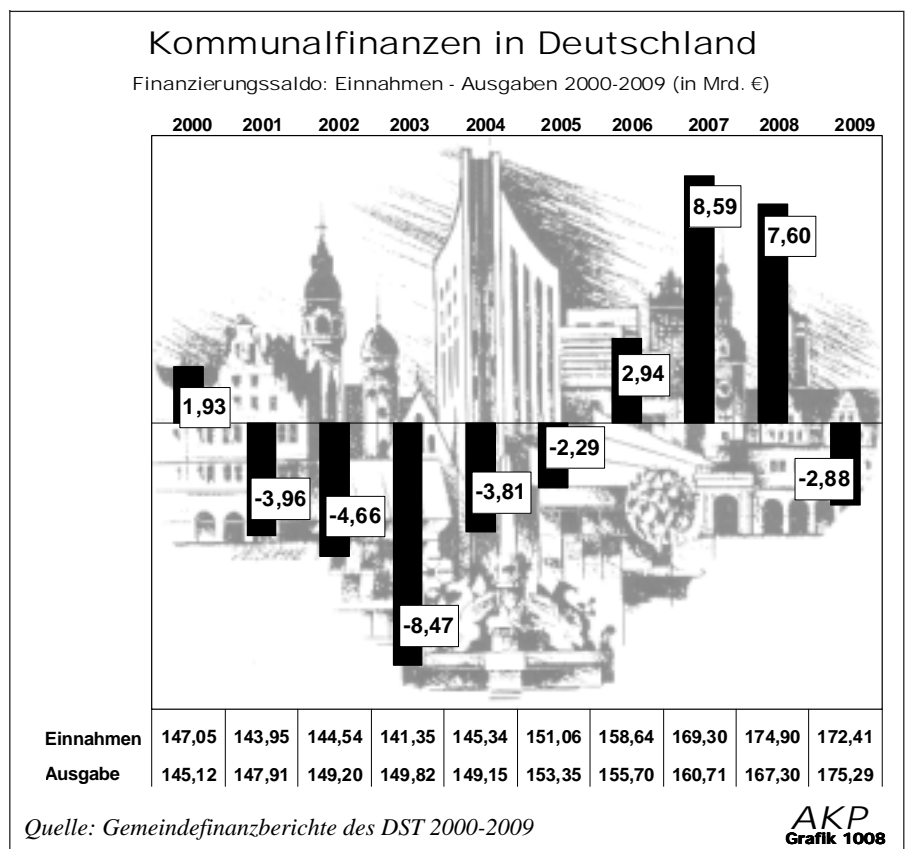
### Wolfgang Pohl

Doch das ist nicht das Ende des Falls: „Es ist zu befürchten, dass mehrere Jahre mit einem Finanzierungsdefizit in zweistelliger Milliardenhöhe folgen werden,“ prognostizieren die AutorInnen in ihrem Bericht<sup>1</sup>. Die vor uns liegende Finanzkrise der Kommunen sprengt damit alles (in der Geschichte der Bundesrepublik) Dagewesene. Zwar hatten die Kommunen bereits seit 1992 weit mehr Jahre mit negativem als mit positivem Finanzierungssaldo: Beziehen wir 2009 ein, gab es in 12 Jahren ein Defizit und nur in 6 Jahren einen Überschuss. Unter dem Strich erlitten die Gemeinden in diesen 18 Jahren einen Verlust von fast 35 Mrd. Euro, und das nur in den Haushalten, also ohne die Abschreibungen. Doch nun droht noch einmal der gleiche Verlust in nur drei Jahren.

### Ursachenforschung: kurzfristig ...

Die Ursachen sind auf beiden Seiten der zusammengefassten Kommunalhaushalte zu finden, bei Einnahmen wie bei Ausgaben. Krisenbedingt sinken die Steuereinnahmen drastisch. Die Gewerbesteuer-einnahmen (netto, d. h. nach Abzug der Umlage) verlieren fast 5 Mrd. Euro, das sind mehr als 15 % Verlust. Der Rückgang bei der Einkommensteuer beträgt für die Gemeinden 2,4 Mrd. Euro, entsprechend über 9 % Verlust. Die kurz nach dem Gemeindefinanzbericht (GFB) veröffentlichte Steuerschätzung beziffert diese Verluste noch etwas höher.

Doch sind die Steuerausfälle damit noch nicht vollständig bei den Gemeinden angekommen. Denn auch die Zuweisungen, die sie von den Ländern im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs



erhalten, basieren auf deren Steuereinnahmen, die ebenfalls zurückgehen. Hier erreichen die Verluste die Gemeinden mit Verzögerung, d. h. erst im Jahr 2010.

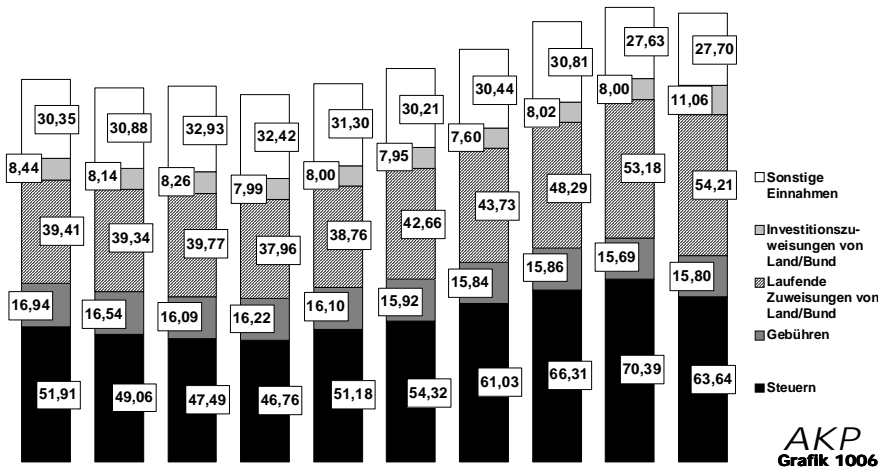
Diese Belastungen folgen nicht nur aus der Krise, sondern auch aus dem Konjunkturpaket, zu dem – neben Mitteln für Investitionen, die zusätzlich sein müssen und die Haushalte daher nicht entlasten – auch Steuererleichterungen gehören, die zu einem Teil von den Kommunen getragen werden. Und sollte die neue Bundesregierung ihr Versprechen weiterer steuerlicher Entlastungen (zum Zeit-

punkt, da dieser Text geschrieben wird, in Höhe von 20 Mrd. Euro) wahr machen, so tragen die Gemeinden davon mehr als 3 Mrd. Euro.

Da sich die Prognosen über den Verlauf der Krise immer noch monatlich ändern, sind auch Schätzungen über die zukünftigen kommunalen Einnahmen schwierig. Der GFB schätzt, das Einnahmenniveau von 2008 könnte etwa 2013 wieder erreicht werden. Doch werden dann die Ausgaben wesentlich höher liegen, denn diese steigen in der Krise stark an. Auch dies erreicht die Kommunen in

Kommunal финанzen in Deutschland: Einnahmen 2000-2009  
(in Mrd. Euro)

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Gesamt	147,05	143,95	144,54	141,35	145,34	151,06	158,64	169,30	174,90	172,41



Quelle: Gemeindefinanzenberichte des Deutschen Städtetages 2000-2009; \* geschätzt

vollem Umfang erst 2010. Denn erst dann wird die Arbeitslosigkeit deutlich steigen, was die Kosten für soziale Leistungen in die Höhe treibt. 2009 wachsen diese im Vergleich zum Vorjahr um „nur“ 4 %.

... und langfristig

In langfristiger Sicht sind die Sozialausgaben der Hauptfaktor der inzwischen chronischen kommunalen Finanzkrise. Eine eindrucksvolle Grafik (Übersicht 16, S. 25 im GFB) zeigt, dass die Gemeinden 1970 nur rund 4 % ihrer Mittel hierfür ausgeben mussten. Für Investiti-

onen stand damals mehr als ein Drittel (rund 35 %) des kommunalen Gesamtbudgets zur Verfügung. Im Jahr 2008 hatte sich der Anteil der Sozialausgaben auf 22 % mehr als verfünffacht. Die Rolle der Investitionen war entsprechend auf unter 15 % Anteil am kommunalen Gesamthaushalt geschrumpft. Im langfristigen Trend wird die Kommune immer mehr zum Ausfallbürgen für die Lücken im sozialen Netz – trotz gelegentlicher Reformen wie Einführung der Pflegeversicherung oder das SGB II. Heute entwickeln sich nicht nur die Kosten der Un-

terkunft für Hartz-IV-EmpfängerInnen, sondern insbesondere auch die Eingliederungshilfe für Behinderte zum Sprengsatz für die Kommunalfinanzen.

Zugleich zeigt die Krise, wie konjunkturenfällig die Einnahmen der Gemeinden sind. Die wichtigsten kommunalen Steuern, Gewerbe- und Einkommensteuer, reagieren weit überproportional auf Schwankungen des Wirtschaftswachstums. Der ansteigende Ausgabenbedarf in der Krise bildet die andere Seite der Schere. Dies gilt nicht nur im zeitlichen Verlauf, sondern ebenso im örtlichen Vergleich: Die Unterschiede zwischen „reichen“ und „armen“ Gemeinden sind immens und verschärfen sich weiter.

Besonders sichtbar wird dies darin, dass die Kassenkredite in der Summe auch in den Jahren weiter anstiegen, als die Gemeinden insgesamt einen positiven Finanzierungssaldo aufwiesen. Dieser auf den ersten Blick paradoxe Befund zeigt: Nicht alle Gemeinden konnten von den finanziell „guten“ Jahren profitieren. Diejenigen, die vorher bereits hoffnungslos überschuldet waren, haben auch Ende der 1990er Jahre oder im „Zwischenhoch“ 2006-2008 weitere Schulden aufgehäuft. Die Grafik „Übersicht 15“ (S. 24 im GFB) zeigt, dass 2008 nur die weniger verschuldeten Kommunen eine Chance hatten, Kassenkredite abzubauen.

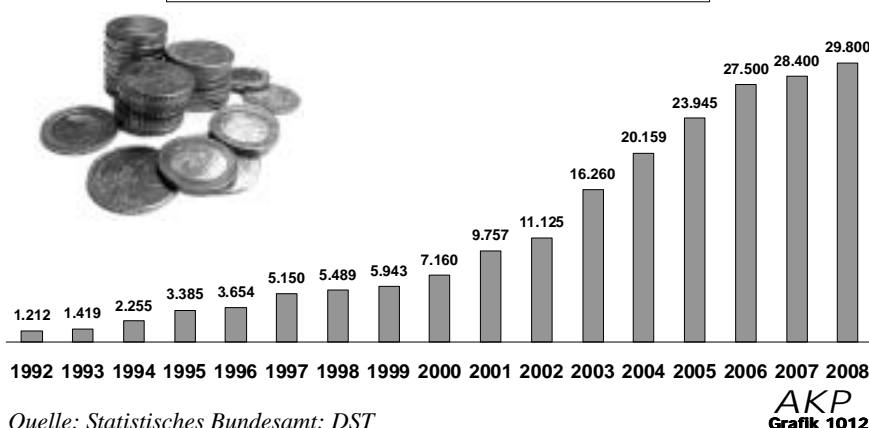
Leben von der Substanz

Die Folgen dauerhaft unterfinanzierter Kommunalhaushalte dürfen nicht unterschätzt werden. In vielen Gemeinden wird weit über das verträgliche Maß hinaus gespart, vor allem bei den „freiwilligen Leistungen“ im Sozial-, Bildungs- und Kulturbereich. Doch längst haben die Einsparungen den „harten Kern“ der kommunalen Tätigkeit erreicht, die Investitionen in die Infrastruktur. Mindestens in den Jahren 2003-2005 haben diese nicht einmal die Abschreibungen aufgewogen, d. h. ein großer Teil der Kommunen lebt von der Substanz, wie das Deutsche Institut für Urbanistik in mehreren Studien feststellte.<sup>2</sup>

All dies mag im Sinne des Haushaltsrechts sparsam sein, doch wirtschaftlich ist es nicht. Denn unterlassene Investitionen ziehen oft wesentlich höhere Folgekosten nach sich. Ein nicht saniertes Gebäude trotz den Witterungseinflüssen nicht mehr; eine nicht energiesparend sanierte Schule verursacht unnötige Heiz-

Entwicklung der kommunalen Kassenkredite in Deutschland

(in Mio. €)



Quelle: Statistisches Bundesamt; DST

kosten; und die fehlende Sozialeinrichtung kostet die öffentlichen Haushalte womöglich später hohe Anstrengungen im Umgang mit gescheiterten Biographien. Nachhaltig ist all dies nicht.

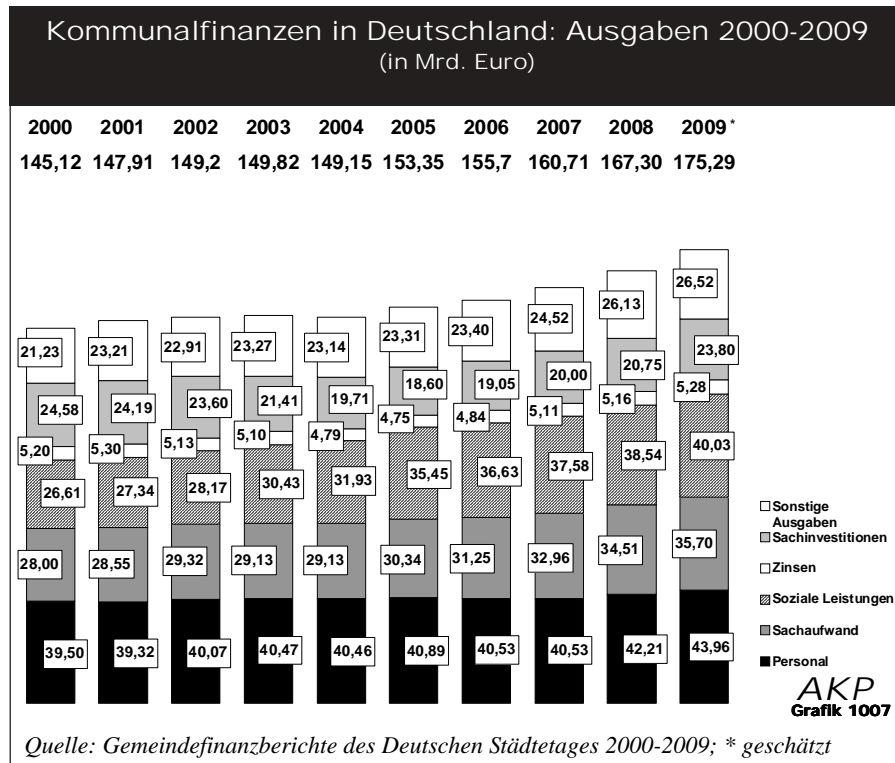
Auch wenn in jüngerer Zeit die Begrenzung staatlicher Schulden gerne mit der Generationengerechtigkeit begründet wird – wer nachfolgenden Generationen statt finanzieller Schulden einen niedrigen Bildungsstand oder eine unzulängliche, heruntergekommene Infrastruktur überlässt, untergräbt ihre Möglichkeiten und Chancen mindestens ebenso sehr.

### Gewerbsteuer erneut in der Diskussion

Die hier besprochenen Fakten waren bei den Verhandlungen zum schwarz-gelben Koalitionsvertrag allesamt bekannt. Doch zeigt dieser keinen konkreten Weg zu ihrer Lösung auf, sondern verspricht steuerliche Entlastungen, die die Gemeinden zusätzlich in Bedrängnis bringen. Für alles Weitere wird, wie an vielen anderen Stellen des Vertrages, eine Kommission angekündigt<sup>3</sup>, die „den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatz“ prüfen soll. Damit erwartet uns die Neuaufgabe einer uralten Debatte.

Seit Jahrzehnten kritisiert die FDP – und immer auch Teile der CDU – die Gewerbesteuer in Deutschland: Sie belastet die Unternehmen, insbesondere auch dann, wenn sie keine Gewinne machen („Substanzbesteuerung“), und benachteiligt deutsche Unternehmen im internationalen Vergleich. In den 1990er Jahren wurden aufgrund dieser auch von Wirtschaftsverbänden vorgetragenen Kritik Einschnitte an der Gewerbesteuer vorgenommen. Insbesondere wird jetzt fast nur noch der Ertrag besteuert, was für die hohe Konjunkturanfälligkeit dieser Steuer sorgt. Immerhin gelang es in Zeiten von Rot-Grün und auch während der Großen Koalition, die Gewerbesteuer zu stärken und zu stabilisieren. Auch Angela Merkel bekannte sich zuletzt zum Erhalt dieser – im Grundgesetz verankerten – Steuer.

Der Prüfauftrag im Koalitionsvertrag basiert, wie so viele, auf einem Meinungsunterschied der Koalitionspartner. Offenbar stehen mindestens große Teile



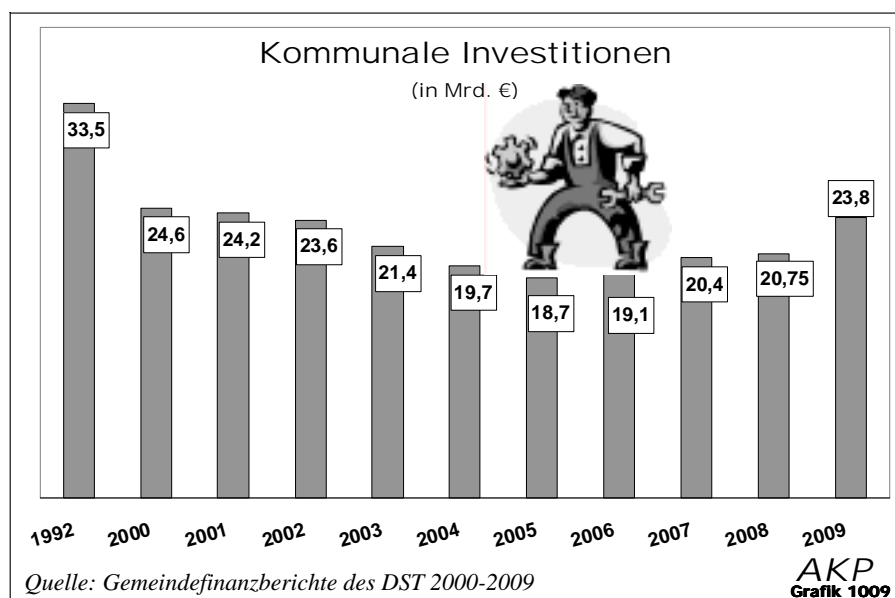
der CDU zu dem in der großen Koalition gefundenen Kompromiss.

### Weitere Finanzthemen

Auch die Verschärfung der Konkurrenz unter den Gemeinden durch Einführung eines Hebesatzes auf den kommunalen Anteil an Körperschaft- und Einkommensteuer passt zum Weltbild der FDP. Die Ergebnisse der angekündigten Kommission hängen auch von der öffentlichen Debatte zu diesen Themen ab. Die GRÜNEN sollten sich hier entschieden einmischen. Im Gemeindefinanzbericht 2009 ist – wie schon im Vorjahr – der

Teil, der sich mit der vertieften Analyse der momentanen und zukünftigen Finanzsituation der Gemeinden befasst, kürzer ausgefallen als in früheren Zeiten. Statt dessen erhalten politische Themen, die mittel- und langfristig für die Gemeindefinanz von Bedeutung sind, breiteren Raum und werden intensiv diskutiert, teils von anderen AutorInnen. Zwei dieser Diskussionspunkte sollen hier herausgegriffen werden, die entsprechenden Abschnitte sind lesenswert:

**Kommunaler Finanzausgleich:** Die Länder sind verpflichtet, einen Teil ihrer



Steuereinnahmen an die Kommunen als Zuweisungen weiterzuleiten; mit dem dabei verwendeten Verteilungsschlüssel gleichen sie dabei auch Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Kommunen aus. Das zumeist verwendete Verfahren führte immer wieder zu Konflikten. Mehrere Länder haben es inzwischen reformiert. So kennt Brandenburg den „Gleichmäßigkeitsgrundsatz“: Die kommunalen Mittel werden dabei an das Auf und Ab der Landesmittel angekoppelt. Beim „Thüringer Modell“ wird versucht, eine Bedarfsermittlung zur Grundlage der Länderzuweisungen an die Kommunen zu machen. Rheinland-Pfalz hat schließlich einen Fonds eingerichtet, der den Mittelzufluss an die Gemeinden verstetigen soll. Kritik und Diskussion dieser Modelle würden hier den Rahmen sprengen und sollen zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

**Konnexität:** Damit ist, umgangssprachlich ausgedrückt, das Prinzip gemeint „Wer bestellt, bezahlt“, sprich: Wenn Land oder Bund den Gemeinden neue Aufgaben zuweisen, müssen sie auch für die Finanzierung aufkommen. In den meisten Landesverfassungen finden sich inzwischen – unterschiedlich strikt ausgestaltet – entsprechende Regelungen, und in einigen Bundesländern führten darauf bezogene Rechtsstreitigkeiten schon zu Urteilen.

Das Prinzip klingt einfach, ist aber in der Realität voller Tücken: Wann wird eine Aufgabe an die Kommunen übertragen – nur wenn es sich wirklich um eine neue Aufgabe handelt oder auch wenn z. B. Standards erhöht werden? Was, wenn der Bund die Aufgabe delegiert hat, aber offen gelassen hat, ob Land oder Kommune zuständig sind? Zudem kann das Land, auch wenn es mit der Aufgabenübertragung eine Kostenerstattung gewährt, leicht an anderer Stelle Mittel kürzen und sich so schadlos halten. Interessant sind hier die besonders kommunalfreundlichen Urteile aus Brandenburg.

Weitere Teile des Gemeindefinanzberichts beschäftigen sich mit Themen wie

- dem Zukunftsinvestitionsgesetz (im Rahmen des Konjunkturpakets);
- dem Stand der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (Neues kommunales Finanzmanagement, Doppik);

- dem rechtlichen Stand und den Perspektiven des steuerlichen Querverbunds, bei dem Überschüsse aus kommunalen Leistungen (z. B. Stromversorgung) im Rahmen eines gemeinsamen Unternehmens zur Verlustabdeckung in anderen Bereichen (z. B. ÖPNV) genutzt werden, was der Kommune Steuern erspart.

So ist der Gemeindefinanzbericht 2009 nicht nur für die im engeren Sinne Finanzinteressierten eine ergiebige und lohnende Lektüre.

## Dokumentation

# Finanzielle Forderungen an die neue Regierung

*Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat auf seiner Tagung in Leipzig am 30. September 2009 „Zehn Hauptforderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung“ gestellt. Aus der dazugehörigen Präambel dokumentieren wir nachfolgend den Passus über „Gemeindefinanzen“.*

## Deutscher Städtetag

### Aufgabengerechte Finanzausstattung unverzichtbar

Eine Finanzausstattung, die nicht einmal die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben sicherstellt, sowie der Substanzverlust beim kommunalen Vermögen kennzeichnen die Situation, in der sich eine wachsende Zahl von Städten befindet. Deshalb ist die Erhaltung bzw. Wiederherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung für die Kommunen weiterhin ein Kernanliegen des Deutschen Städtetages.

### Gewerbsteuer stärken

Die Gewerbsteuer als wichtigste Steuer der Städte muss Bestand haben. Forderungen nach einer Schwächung oder gar Abschaffung der Gewerbsteuer werden auf den entschiedenen Widerstand der deutschen Städte stoßen. Die Städte bauen auf die klare Ansage der Bundeskanzlerin vom 26. Mai 2009 in Berlin:

## Fußnoten

(1) Stefan Anton und Dr. Dörte Diemert: Kommunalfinanzen im freien Fall? Gemeindefinanzbericht 2009. in: der städtetag 5/2009, S. 5-85

(2) Zuletzt: Reidenbach, Bracher, Grabow, Schneider, Seidel-Schulze: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, edition difu, 2008 [Mehr Informationen [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/2\\_08/02.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/2_08/02.phtml)]

(3) Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Seite 6

➔ Wolfgang Pohl lebt in Berlin, ist dienstältester ehrenamtlicher AKP-Redakteur und Referent der Kommunalpolitischen Infothek der Heinrich-Böll-Stiftung.

„Ich habe auf dem Deutschen Städtetag eine Zusage gemacht, die wir auch halten werden. Die Gewerbsteuer bleibt unangetastet.“

Die Gewerbsteuer hat in den vergangenen Jahren – auch durch die Maßnahmen im Rahmen der Unternehmenssteuerreform – an Stabilität und Aufkommensstärke gewonnen. Sie hat erneut bewiesen, dass sie eine gute Gemeindesteuer ist. Dieser Auffassung stehen auch die derzeitigen konjunkturbedingten Einbrüche nicht entgegen.

Vor diesem Hintergrund bleibt es ein vorrangiges Ziel der Städte, die Gewerbsteuer als kommunale Steuerquelle weiter zu stabilisieren und auszubauen. Dies kann durch eine Fortsetzung der Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage erreicht werden. Mit der Unternehmenssteuerreform sind bereits erste wichtige Schritte in diese Richtung unternommen worden. Zu nennen sind insbesondere die Begrenzung der Verlust-

abzugsmöglichkeiten, die Zinsschrankenregelung sowie die anteilige Hinzurechnung von Finanzierungsaufwendungen. All diese Maßnahmen haben dazu beigetragen, dass heute auch wieder Großbetriebe und nicht mehr nur kleine und mittlere Unternehmen zur Gewerbesteuer herangezogen werden können. Diese Regelungen dürfen auf keinen Fall zurückgenommen werden.

Die Städte fordern im Gegenteil weitere Schritte zur Stärkung der Gewerbesteuer. Im Mittelpunkt müssen dabei folgende Maßnahmen stehen.

- Weitere Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage
- Beendigung der gewerbesteuerlichen Organschaft
- Beendigung der Steuerfreiheit von gewinnen aus der Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften

Die Absenkung der Gewerbesteuerumlage ist ein weiterer Baustein zur Stärkung der kommunalen Finanzkraft. Insbesondere die zur Finanzierung der deutschen Einheit bis 2019 beschlossene Erhöhung der Umlage entbehrt von vornherein jeglicher Grundlage. Dieser ungerechtfertigte Zugriff von Bund und Ländern auf das Gewerbesteueraufkommen muss beendet werden.

### **Grundsteuer muss reformiert werden**

Die Grundsteuer ist ein solider Eckpfeiler im kommunalen Steuersystem. Eine Reform ist seit Jahren überfällig; Vorschläge hierzu liegen auf dem Tisch. Wesentliche Forderungen für eine Reform aus Sicht der Kommunen sind, dass

- die mit einem Hebesatzrecht ausgestattete Grundsteuer mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Risiken zukunftsicher umgestaltet wird,
- die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage bundeseinheitlich erfolgt,
- dabei aber auch in einem möglichst einfachen und rechtssicheren verfahren ermittelbar bleibt und insoweit auch vom Bürger nachvollzogen werden kann,
- die vielfältige Durchlöcherung der Befugnis zur Grundsteuererhebung durch die diversen Befreiungstatbestände konsequent zurückgeführt wird.
- Sichergestellt wird, dass das Aufkommen auch weiterhin in angemessener

Weise sowohl durch privat als auch durch gewerblich genutzte Grundsteuerobjekte aufgebracht wird,

- Im Rahmen einer umfassenden Reform – mit Gesetzesfolgenabschätzung – geprüft wird, mit welchen Maßnahmen neben den steuerpolitischen auch bodenpolitische Zielsetzungen der Städte einbezogen werden können,
- Eine vollständige Kommunalisierung der Grundsteuererhebung nur unter strikter Wahrung des Konnexitätsprinzips durchgeführt und daher durch Landesgesetze geregelt wird.

### **Konnextität: Wer bestellt, bezahlt!**

Die Ausführung von Bundes- und Landesaufgaben durch die Kommunen bzw. die Kooperation mehrerer Verwaltungsebenen bei der Aufgabenerfüllung ist aus Sicht des Bürgers sowohl aufgrund von Qualitätsvorteilen als auch aufgrund von Kostenvorteilen wünschenswert. Allerdings darf die Finanzverantwortung



nicht innerhalb des föderalen Bundesstaats auf eine andere Ebene verschoben werden. Nach dem Prinzip „Wer bestellt, bezahlt!“ muss sie vielmehr bei derjenigen Ebene im bundesstaatlichen Gefüge verbleiben, die über die Schaffung oder Veränderung von Aufgaben und Leistungspflichten entscheidet und damit Verursacher entstehender finanzieller Belastungen ist. Diese Spielregel ist allerdings auch heute noch nicht garantiert und wird nach wie vor nicht eingehalten. Es bedarf daher auch auf der Bundesebene Regelungen, die die Einhaltung des Konnexitätsprinzips sichern.

### **Starke kommunale Sparkassen**

Die kommunalen Sparkassen tragen wegen ihrer Dezentralität und Kundennähe ganz erheblich zur Stabilisierung des deutschen Bankensystems bei. Sie stellen gerade auch in der Finanzmarktkrise die Kreditversorgung der heimischen Wirtschaft und Bevölkerung sicher. Für

die Kommunen als öffentlich-rechtliche Eigentümer der Sparkassen hat deshalb der Schutz ihrer Sparkassen Vorrang vor der Bestandssicherung einzelner Landesbanken. Vorschläge zur Stabilisierung des Finanzsystems dürfen nicht zu einer Schwächung der Institute führen, die in der Krise ihre besondere Stärke bewiesen haben und das besondere Vertrauen der Bevölkerung genießen. Die rechtliche und wirtschaftliche Selbstständigkeit der kommunalen Sparkassen muss deshalb erhalten und gestärkt werden.

### **Kostengünstige Finanzierung städtischer Aufgaben über den Kreditmarkt sicherstellen**

Durch die zur Finanzierung städtischer Aufgaben erforderlichen Verbindungen zum Finanzsektor sind die Städte unmittelbar von den Ausschlägen und Ausfällen im Finanzsystem berührt. Die Betroffenheit der Städte erstreckt sich nicht nur auf den Kernbereich selbst, sondern auch auf die Eigengesellschaften, Eigenbetriebe und Stiftungen mit ihrem angelegten Stiftungskapital. Die bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen ermöglichen für deutsche Kommunen ein Risikogewicht von null zur Risikobewertung durch Banken. Diese Regelung hat sich bewährt, sie ist beizubehalten.

### **Entlastung bei kommunalen Sozialausgaben**

Der stetig wachsende Kostenblock der kommunalen Sozialausgaben ist eine der wesentlichen Ursachen für die katastrophale Haushaltslage vieler Kommunen. Die hohen Soziallasten – verbunden mit geringer Finanzkraft – gehören zu den Hauptursachen für die sich immer weiter öffnende Schere zwischen armen und reichen Städten. Die negativen Folgen der Verletzung der Konnexitätsregeln werden hier besonders deutlich. Gerade die strukturschwachen Kommunen brauchen dringend Entlastungen bei den Sozialausgaben, um überhaupt wieder handlungsfähig zu werden.

☞ Quelle: Der vollständige Text der vorstehenden Dokumentation befindet sich in Heft 6/2009 der Zeitschrift „der städtetag“, S. 5-21. Das betreffende Heft kann grünen KommunalpolitikerInnen des Weiteren auch ans Herz gelegt werden, weil es einen Artikelblock über Kommunalpolitik mit Beiträgen zur Föderalismusreform, über Stadtwerke, regionale Energieversorgung und Kultur enthält. Bestellungen über Internet: [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

## Gemeindefinanzen

# Im Strudel der Wirtschaftskrise und schwarz-gelber Wettbewerbsideale

*Die Städte und Gemeinden sind von der Wirtschaftskrise besonders betroffen. Im Vergleich zu Bund und Ländern tragen die Kommunen die größeren Verluste der drastischen Einbrüche bei den Steuereinnahmen – bei gleichzeitig steigenden Ausgaben der Sozialleistungen. Allein im Jahr 2009 fehlten den Städten und Gemeinden 8,6 Mrd. Euro an Steuereinnahmen. Sie sanken von 80,4 Mrd. Euro in 2008 auf 71,8 Mrd. Euro in 2009. Während Bund und Länder ein Minus von 5 Prozent bzw. 6,7 Prozent bei den Steuereinnahmen hinnehmen mussten, vollzog sich die Krise bei den Kommunen mit einem Minus von 10 Prozent wesentlich dramatischer.*

**Britta Haßelmann**



Foto: aboutpixel.de

Für das Jahr 2009 prognostizierte der Deutsche Städtetag jüngst in seinem Gemeindefinanzbericht ein Minus im kommunalen Gesamthaushalt von mehr 10 Mrd. € im Vergleich zum Vorjahr. Diese Prognose basierte noch auf der Steuerschätzung vom Mai diesen Jahres. Sie muss auf Basis der aktuellen Steuer-

schätzung vom November um zusätzliche Steuerausfälle korrigiert werden, so dass inzwischen von einem Einbruch von bis zu 11 Mrd. € im kommunalen Gesamthaushalt für das Jahr 2009 ausgegangen werden muss. Dieser dramatische Einbruch bei den Gemeindefinanzen wird in den nächsten Jahren aller Voraussicht

nach noch übertroffen werden. Denn der Anstieg der Sozialleistungen, insbesondere bei den Wohnkosten für ALG II-Beziehende und auch die Verluste bei den Gewerbesteuererinnahmen werden erst im nächsten Jahr voll durchschlagen. Auch von der in 2010 erwarteten leichten Konjunkturerholung profitieren die

Kommunen kaum. Die Steuerschätzer sagen ein weiteres Einnahmeminus von 4% voraus.

### **Gewerbsteuer auf Talfahrt**

In der Krise wird die besondere Abhängigkeit der Gemeindefinanzen von den Unternehmenssteuern deutlich. Mit den aktuell für 2009 prognostizierten Gewerbesteuererinnahmen von 33,6 Mrd. € müssen die Städte und Gemeinden ein Minus in Höhe von 7,4 Mrd. € verkraften. Dies entspricht einem Verlust von 18% gegenüber dem Gesamtvolumen von 41 Mrd. € im Vorjahr. Für 2010 wird ein noch größerer Tiefstand in Höhe von 32,8 Mrd. € erwartet.

Einige Städte sind besonders hart von der Krise betroffen. So sind es vor allem die Standorte der Finanzdienstleister und der exportorientierten Industrien, die Steuerausfälle von 50 % und mehr bei der Gewerbsteuer bewältigen müssen.

### **Steuersenkungen forcieren finanziellen Sinkflug**

Im Vergleich zur Gewerbsteuer sind die Einbrüche bei der Einkommenssteuer in diesem Jahr noch vergleichsweise moderat. Sie sinken um rund 2 Mrd. € von 27,8 Mrd. € auf 25,7 Mrd. €. Dies entspricht einem Minus von 7,5 Prozent. Die Einnahmeverluste der Gemeinden sind nicht nur eine Folge der Wirtschaftskrise, sie sind zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auch Folge der Steuersenkungsbeschlüsse der Großen Koalition.

Nach Auskunft der alten Bundesregierung auf meine mündliche Frage geht in 2010 fast die Hälfte der geschätzten Mindereinnahmen in den Gemeinden – nämlich 4,7 Mrd. € – auf noch von der Großen Koalition u.a. in den Konjunkturpaketen beschlossene Steuerrechtsänderungen, sprich Steuererleichterungen zurück (Basis der Mai-Steuerschätzung gegen über 2008).

### **Weitere Einnahmeverluste**

Von der neuen Bundesregierung droht den Gemeindefinanzen weiteres Ungemach. Schwarz-Gelb plant weitere Entlastungen bei Einkommen und Unternehmen in Höhe von 20 Mrd. € (volle Jahreswirkung) für das Jahr 2011. Von diesen geplanten Steuererleichterungen werden sich mindestens 3 Mrd. € an Steuerausfällen im kommunalen Gesamthaushalt niederschlagen.

Auf der diesjährigen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages versprach Bundeskanzlerin Angela Merkel, eine Bestandsgarantie der Gewerbesteuer. Ihr Wort hat nur wenige Monate gehalten. Denn die neue Koalition plant bereits ab 2010 durch das inzwischen auf den Weg gebrachte „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ Familien und Unternehmen um 8,5 Mrd. € zu entlasten.

Der Finanzierungsanteil der Städte und Gemeinden an diesen Entlastungen in Höhe von mindestens 1,6 Mrd. € ist im Vergleich zu Bund und Ländern sehr hoch, da Schwarz-Gelb bereits in einem ersten Schritt an der Gewerbsteuer-Schraube dreht. Denn mit diesem Gesetz will die neue Koalition die im Jahr 2008 beschlossenen Ansätze zur Stabilisierung der Gewerbsteuer in Teilen wieder rückgängig machen. Der sog. Hinzurechnungssatz auf Mieten und Pachten für Immobilien soll von 65 % auf 50 % reduziert werden. Auch die geplanten veränderten Verlust- und Zinsabzugsbeschränkungen (Mantelkauf und Zinschranke) bei der Körperschaftsteuer führen zu geringeren Einnahmen bei der Gewerbsteuer, da die Gewinnermittlung bei der Körperschaftsteuer als Grundlage für den Gewerbeertrag bei der Gewerbsteuer herangezogen wird.

So tragen von den geplanten 3,5 Mrd. € Steuerentlastungen für die Unternehmen nach konservativen Schätzungen des Bundesministeriums für Finanzen allein die Kommunen rund 900 Mio. € Alles in allem werden die kurz- und mittelfristig anvisierten schwarz-gelben Steuerpläne die Kommunen mit mindestens weiteren 4 Mrd. € belasten.

### **Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft**

Obwohl die Kosten der Unterkunft in den vergangenen Jahren – unabhängig von der Zahl der Bedarfsgemeinschaften – kontinuierlich gestiegen sind, kürzte der Bund Jahr um Jahr seine Beteiligung an diesen Kosten. Schwarz-Gelb setzt diese Tradition fort. Noch in diesem Jahr wird der noch vom alten Kabinett verabschiedete Regierungsentwurf zu einer weiteren Reduzierung des Bundesanteils in 2010 auf durchschnittlich 23,6% den Bundestag passieren.

Zur Erinnerung: im Ausgangsjahr 2005 betrug der Anteil 29,1%. Wie stark die Belastung für die Kommunen in absolu-

ten Zahlen ausfallen wird, lässt sich derzeit schwer voraussagen, denn der Arbeitsmarkt läuft der Konjunktur hinterher. Nach einer aktuellen Projektion des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) soll die Zahl der ALG-II-EmpfängerInnen bis 2010 um knapp ein Fünftel ansteigen: von 2,25 Mio. im Jahr 2008 auf 2,6 Mio. 2010.

Der Deutsche Städtetag rechnet auf der Basis von Finanzplanungsdaten des Bundes damit, dass die Kommunen 2010 rund 1,8 Mrd. € mehr für die Unterkunftskosten zahlen müssen als in diesem Jahr. Die Gesamtausgaben für die Unterkunftskosten werden hiernach voraussichtlich von 14 Mrd. € in 2009 auf 15,8 Mrd. € im kommenden Jahr ansteigen. Während der Bund seinen Anteil reduziert, steigt der kommunale Anteil um 17% von 10,3 Mrd. € auf rund 12,1 Mrd. €

Schwarz-Gelb senkt nicht nur aktuell den Bundesanteil an diesen Kosten. Sie planen zugleich die Wohnkosten für ALG II-Beziehende zu pauschalisieren. Wenn dies in ein Gesetz gegossen wird, werden die Hilfebedürftigen künftig ihre gestiegenen Energie- und Mietkosten aus ihrem ohnehin zu niedrigen Regelsatz zahlen müssen. Diese sozialpolitisch völlig inakzeptable Lösung soll offenbar dazu führen, dass die seit Jahren steigenden Kosten der Unterkunft eingefroren werden. Statt ihrer sozialpolitischen Verantwortung durch eine gerechte Beteiligung an den Wohnungskosten für Betroffene nachzukommen, will die neue Koalition die Sozialleistungen kürzen.

### **Sozialhilfe und Kita-Ausbau**

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes setzte sich auch im Jahr 2008 der Trend ansteigender Ausgaben für Sozialhilfe nach dem SGB XII fort. Nettogaben die Kommunen 19,8 Mrd. € für Sozialhilfe aus, das waren 4,9% mehr als im Vorjahr (18,8 Mrd. €). Der größte Anteil der Sozialhilfeausgaben entfällt auf die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen (57% der Sozialhilfeaufwendungen). Er betrug 2008 11,2 Mrd. € und stieg im Vergleich zu 2007 um 5,3%. Aber auch die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und die „Hilfe zur Pflege“ steigen kontinuierlich.

Der von der großen Koalition auf den Weg gebrachte Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige bis 2013 ist leider nicht ausreichend finanziert.

Bund, Länder und Gemeinden sollen jeweils 4 Mrd. € in den Kita-Ausbau einbringen. Die veranschlagten Kosten beruhen jedoch auf einer Kalkulation aus dem Jahre 2007 in der die Einführung eines Rechtsanspruches noch nicht Gegenstand des Gesetzes war. Nicht kalku-

liert sind auch die Aufwendungen von Sozialversicherungsbeiträgen für die Tagespflege und Förderleistungen, die ausschließlich von den Kommunen getragen werden.

Aber auch die gesamte Bedarfsplanung des Bundes steht auf tönernen Füßen.

Nach jetziger Gesetzeslage sollen in 2013 für ein Drittel der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze bereit stehen. Laut einer neuen Umfrage wollen jedoch zwei Drittel aller Eltern ihre Kinder unter drei Jahren betreut sehen. Diese erhalten ab 2013 einen Rechtsanspruch auf einen

## musteranfrage

### Kommunal Finanzen

Empfehlung: Da die schwarz-gelbe Regierung die Kürzung des Bundesanteils an den Wohnkosten und das vermeintliche Wachstumsbeschleunigungsgesetz noch kurz vor Jahresende 2009 durch Bundestag und Bundesrat peitschen will, so der Informationsstand kurz vor Redaktionsschluss, sollten grüne Fraktionen nicht zögern und baldmöglichst von der Musteranfrage Gebrauch machen.

### Text der Musteranfrage

Die Kommunen sind im Vergleich zu Bund und Ländern von der Wirtschaftskrise mit einem Einbruch bei den Steuereinnahmen von 10% in 2009 besonders betroffen. Für das Jahr 2010 ist trotz moderaten Wirtschaftswachstums ein weiteres Minus von 4 % prognostiziert. Allein im Jahr 2009 fehlten den Städten und Gemeinden 8,6 Mrd. Euro an Steuereinnahmen. Dies liegt zum einen an der besonderen Abhängigkeit der Kommunen von den Unternehmenssteuern. Zum anderen an den noch von der großen Koalition beschlossenen Steuererleichterungen in den Konjunkturpaketen I und II sowie dem Bürgerentlastungsgesetz.

Dieser Einbruch in den Gemeindefinanzen wird durch das von der CDU/FDP Bundesregierung eingebrachte Wachstumsbeschleunigungsgesetz verschärft, welches weitere Steuererleichterungen für Unternehmen und Bürger/innen bereits für 2010 in einem Gesamtvolumen von 8,5 Mrd. Euro vorsieht. Bereits ab 2011 plant die Bundesregierung weitere Steuerentlastungen von 20 Mrd. Euro. Beide Vorhaben bringen Einnahmeverluste für die Kommunen mindestens in Höhe von 4 Mrd. Euro mit sich.

Schließlich müssen die Kommunen auf der Ausgabenseite eine zusätzliche

Belastung durch eine erneute Reduzierung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft für ALG II-Beziehende auf 23,6 % in 2010 hinnehmen. In der Folge werden die Kommunen die aufgrund der Wirtschaftskrise steigenden Mehrkosten bei der Unterkunft von ALG II-Empfänger/innen von 1,8 Mrd. Euro allein tragen müssen. Krisenverschärfend wirkt zudem die Unterfinanzierung des Kita-Ausbau für unter Dreijährige.

Diese Steuererleichterungen und Ausgabensteigerungen schwächen auch die Investitionskraft und damit die Zukunftsfähigkeit unserer Stadt/Gemeinde.

### Wir fragen die Verwaltung:

1. Wie beurteilt die Verwaltung die Entwicklung der Finanzlage der <Gemeinde> in den nächsten 5 Jahren?
2. Mit welcher Entwicklung der Steuereinnahmen rechnet der die Verwaltung im Jahr 2010?
3. Mit welchen Mindereinnahmen rechnet der die Verwaltung in Folge der von der großen Koalition in 2009 beschlossenen Steuererleichterungen nach Maßgabe des Konjunkturpaketes I, Konjunkturpaketes II und des Bürgerentlastungsgesetzes?
4. Mit welchen Mindereinnahmen rechnet die Verwaltung aufgrund der Steuererleichterungen nach Maßgabe des von der neuen Bundesregierung beschlossenen Wachstumsbeschleunigungsgesetzes differenziert nach Einkommenssteueranteilen, Umsatzsteueranteilen und Gewerbesteuer?
5. Mit welchen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen rechnet die Verwaltung, wenn die im Koalitionsvertrag von CDU und FDP versprochenen weiteren Steuererleichterungen in einem Umfang von 20 Mrd. Euro (volle Jahreswirkung) umgesetzt werden?

6. Welche Auswirkungen werden die steuerlichen Mindereinnahmen auf die

Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich für unsere Stadt/Gemeinde haben?

7. Wie beurteilt die Verwaltung die Pläne der FDP-Fraktion im Bundestag, die Gewerbesteuer durch Umsatzsteueranteile und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer zu ersetzen und ein örtliches Hebesatzrecht auf die Einkommenssteuer und die Körperschaftssteuer einzuführen?


8. Mit welchen Mehrkosten rechnet die Verwaltung im Jahr 2010 bei der Betreuung der Hartz-IV-Bezieherinnen? Wie viel davon ist auf die Entwicklung am örtlichen Arbeitsmarkt zurückzuführen? Wie hoch ist der Anteil der Mehrkosten, der auf die Kürzung des Bundesanteils zurückzuführen ist?

9. Mit welchen zusätzlichen finanziellen Belastungen rechnet die Verwaltung für den Kita-Ausbau für unter Dreijährige bis 2013? Wie hoch wird der Bedarf sein, wenn ab 2013 ein Rechtsanspruch besteht? Ist bei dieser Belastung noch die vereinbarte Drittelfinanzierung durch Bund, Länder und Kommunen gegeben?

10. Wie beurteilt die Verwaltung die im Koalitionsvertrag von FDP und Union vereinbarte Gleichstellung von privaten und kommunalen Anbietern in der Abfallwirtschaft und der Abwasserbeseitigung?

11. Welche finanziellen Auswirkungen hätte eine Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung kommunaler Anbieter in der Abfallwirtschaft und für Abwasser für den Haushalt der <Gemeinde> und für die Bürgerinnen und Bürger?

**Britta Haßelmann**

 Bei weiterem Informationsbedarf an das Büro von Britta Haßelmann (MdB Bündnis 90 / Die Grünen) wenden. Tel. 030-22774504.

Kita-Platz, was wir natürlich als Grüne begrüßen. Doch die zu erwartenden Mehrkosten aufgrund des höheren Bedarfs will die neue Koalition offenbar allein den Kommunen aufbürden. Im Koalitionsvertrag findet sich jedenfalls kein Wort zur Unterfinanzierung des Kita-Ausbaus.

Vielorts ist auch umstritten, ob die Länder in ausreichendem Maße die Bundesmittel weiterleiten und sich in gleicher Weise an der Kofinanzierung beteiligen. Auch die neue Koalition verzichtet beim Kita-Ausbau auf jeglichen Einfluss, wie die Bundesmittel verwendet werden. Neben mangelndem politischem Rückgrat im Hinblick Strukturvorgaben (Gruppengrößen, Personalschlüssel) ist eine Ursache hierfür das sog. Kooperationsverbot zwischen Bund und Kommunen, das die Große Koalition mit der Föderalismusreform I in die Verfassung schrieb.

Eine Abschaffung dieses Verbotes, das beim Kita- und Ganztagschulausbau, beim Konjunkturpaket oder auch bei der Frage der Organisation der Jobcenter große Probleme bereitet, plant die neue Koalition nicht. Auch in Zukunft wird der Bund den Kommunen keine direkten Hilfen mehr geben dürfen.

## Keine Hoffnung durch Schwarz-Gelb

Es ist nicht zu erwarten, dass die schwarz-gelbe Bundesregierung die Gemeindefinanzen auf eine neue solide Basis stellen wird. Nicht nur, dass die neue Koalition das Kooperationsverbot erhalten und damit den Wettbewerbsföderalismus vortreiben will. Auch die Steuerwette wird den Städten und Gemeinden in der Wirtschaftskrise zusätzlich Finanzkraft entziehen. Damit schwächt Schwarz-Gelb die Wachstumskräfte, die man mit den kommunalen Investitionshilfen aus dem Konjunkturpaket stärken wollte.

Vor dem Hintergrund drastisch sinkender Steuereinnahmen und steigender Kosten für Sozialleistungen werden den KommunalpolitikerInnen ihre letzten Handlungsspielräume genommen. Vielorts werden Einrichtungen schließen müssen. Der infrastrukturelle Flurschaden, der in vielen Städten und Gemeinden damit angerichtet wird, wird kaum wieder gutzumachen sein.

## Noch eine Kommission

Konkrete Beschlüsse, die geeignet sind, die Gemeindefinanzen neu zu ordnen, sucht man im Koalitionsvertrag vergebens. So konnte sich die neue Koalition nur auf die Einrichtung einer Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen verständigen. Diese soll auch den Ersatz der Gewerbesteuer durch Umsatzsteueranteile und einen kommunalen Zuschlag auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer mit eigenem Hebesatz „prüfen“.

Dieses Umsatzsteuermodell, das nun Gegenstand eines Prüfauftrages ist, stammt aus der Wunschliste der FDP. Wir Grüne stehen derartigen Modellen skeptisch gegenüber. Sie sind in der Vergangenheit bereits eingehend geprüft und aus guten Gründen verworfen worden. Die Steuerpflicht der Unternehmen würden in diesem Modell die Verbraucherinnen und Verbraucher durch höhere Umsatzsteuerpunkte übernehmen. Eine solche Steuerverteilung würde nicht nur die Nachfrage schwächen, sie verkennt, dass die Unternehmen – auch die Global Player – in vielfacher Weise von der kommunalen Infrastruktur profitieren und deshalb ihren Beitrag zur kommunalen Daseinsvorsorge leisten sollten.

Ein kompletter Wegfall der Gewerbesteuer würde nicht durch höhere Umsatzsteuerpunkte kompensiert werden können. Die FDP überschätzt die Möglichkeiten einer Kommune, ihr Hebesatzrecht im interkommunalen Wettbewerb wahrzunehmen. Hier soll einem Rollback in den interkommunalen Wettbewerb der Weg geebnet werden, obwohl in Zeiten demografischen Wandels und Finanzknappheit die interkommunale Kooperation das Gebot der Stunde sein sollte.

Schließlich würden die Kommunen im Verteilungskampf zwischen Bund und Ländern bei einem solchen Komplettumbau der Gemeindefinanzen erwartbar den Kürzeren ziehen. Denn durch die Schuldenbremse werden Bund und Länder gezwungen sein, den jetzt noch zusätzlich verstärkten Konsolidierungsdruck auf die Städte und Gemeinden abzuwälzen.

## Grüne Eckpunkte für eine Gemeindefinanzreform

Was die Städte und Gemeinde brauchen ist eine Gemeindefinanzreform, die die Probleme an der Wurzel anpackt. Wir

Grüne wollen eine Gemeindefinanzreform mit folgenden drei Eckpunkten:

**Erstens** muss eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen im Grundgesetz gesichert werden durch

- eine Ergänzung der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen in Art. 28 GG durch eine Garantie der Mindestfinanzausstattung und einen Ausgleich für Mehrbelastungen bei zusätzlichen Aufgabenübertragungen;
- Aufhebung des sog. Kooperationsverbotes zwischen Bund und Kommunen insbesondere bei Zukunftsinvestitionen für Bildung, Umwelt und Soziales;
- eine Regelung zur „Konnexität“, um zu verhindern, dass die Kosten von Gesetzesvorhaben weiterhin auf die Kommunen abgewälzt werden;
- verbesserte Anhörungsrechte im Gesetzgebungsverfahren.

**Zweitens** müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre Einnahmen zu stabilisieren durch

- Weiterentwicklung der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer. Mit dieser Steuer soll durch die volle Einbeziehung gewinnunabhängiger Elemente die Bemessungsgrundlage der bisherigen Gewerbesteuer verbreitert werden. Auch Freiberufler sollen in die Gewerbesteuerpflicht miteinbezogen werden;
- eine ökologische Ausrichtung und Verstetigung der Grundsteuer auf Basis aktualisierter Bodenrichtwerte und nach Maßgabe der Flächeninanspruchnahme;
- Altschuldenhilfe nicht nur für finanzschwache Bundesländer, sondern auch für besonders notleidende Kommunen.

**Drittens** dürfen die Städte und Gemeinden nicht auf den Kosten einer verfehlten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sitzen bleiben. Das kann verhindert werden durch

- eine Neuausrichtung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft für ALG II-Empfänger/innen an den tatsächlichen Unterkunftskosten;
- eine Diskussion über die Finanzierung der Sozialhilfeausgaben und des Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung ab dem vollendeten 1. Lebensjahr.

☞ Britta Haßelmann (MdB) ist kommunalpolitische Sprecherin der grünen Bundestagsfraktion.

## Bürgerhaushalte in Deutschland und das Beispiel Trier

# Eine neue Institution erobert die Rathäuser

*Bürgerhaushalte fördern die Transparenz öffentlicher Haushalte, nutzen für die Beteiligung oft das Internet und können sparen helfen, wie das Beispiel Trier zeigt. Bürgerhaushalte werden seit 1989 weltweit zunehmend genutzt. In größeren Städten hat sich die Kombination mit dem Internet als aktivierendem Web 2.0 bewährt. Ansätze zur rechtlichen Verankerung finden sich in Neuseeland und im Land Berlin.*

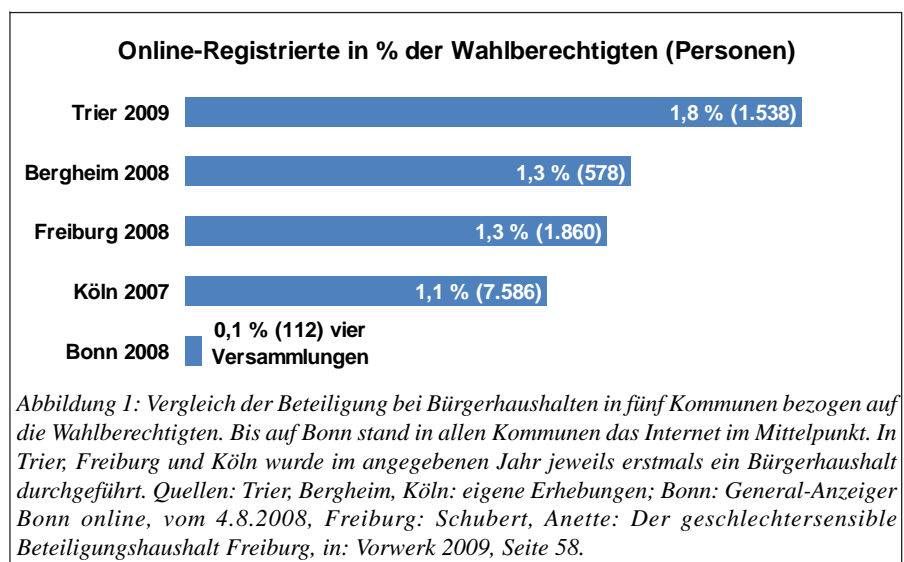
### Volker Vorwerk / Toni Loosen-Bach

Neue Institutionen verändern bestehende und erfordern von allen Beteiligten Lernbereitschaft. Angesichts rückläufiger Einnahmen sollte die Chance genutzt werden, die Weisheit der Vielen zu nutzen (Sunstein 2009), um innovative Sparprogramme und neue Einnahmequellen zu etablieren. Beim Trierer Bürgerhaushalt war die Mehrheit der Vorschläge kostenneutral oder Einsparungen und Einnahmen gewidmet.

Bürgerhaushalte sind kompatibel zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement. Einnahmen, Ausgaben und die Erreichung formulierter Ziele werden transparenter. Mit dem Gender Budgeting teilen Bürgerhaushalte das Ziel, Benachteiligungen sichtbar zu machen und die öffentlichen Haushalte öffentlich zu diskutieren (Vorwerk 2009). Das gemeinsame Ziel ist eine innovative, transparente und gerechte Haushaltspolitik.

### Ziele kommunaler Bürgerhaushalte

Das Wissen der Fachverwaltungen, der Ortsbeiräte und des Rates wird beim Bürgerhaushalt um die verteilten Kenntnisse und Ideen der Bürgerinnen und Bürger erweitert. Vorschläge aus Verwaltung, Politik und Bevölkerung können durch abstimmungsähnliche Verfahren bewertet werden. Die Präferenzen der Bevölkerung werden so sichtbar. Kommunale Entscheidungen werden verbessert, weil mehr Informationen berücksichtigt werden. Rat, Verwaltung und Bevölkerung lernen dazu.



Diese Lernprozesse fordern allen Beteiligten viel ab. Die Rätinnen und Räte müssen die Empfehlungen der Beteiligten ernsthaft abwägen und gewohnte Entscheidungspfade verlassen. Die Mitarbeitenden in den Fachämtern müssen ihre Routinen überdenken und eine verständlichere Sprache nutzen. Die beteiligten Bürgerinnen und Bürger müssen Vorschläge liefern, die die Kommune umsetzen kann.

### Ablauf und Konzeption

Üblicherweise beginnt ein Bürgerhaushalt mit einer öffentlichen Diskussion zum Beispiel auf Initiative der Lokalen Agenda 21, einzelner Parteien, Personen oder der Verwaltung. Diese mündet in einem häufig einstimmigen Ratschluss.

Die Verwaltung erarbeitet daraufhin – bisweilen unterstützt durch fachlich Beratende – ein an die örtlichen Besonderheiten angepasstes Konzept. Lokale Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen fließen ebenso ein wie Erkenntnisse anderer Kommunen mit Bürgerhaushalten. In Trier werden beispielsweise die Ergebnisse einer Bürgerbeteiligung zu Stadtteilrahmenplänen aufgegriffen. Häufig werden mittels eines Beirats Bürgerinitiativen, lokale Organisationen oder Parteien eingebunden und das Verfahrenskonzept abgestimmt.

### Information und Konsultation

Am Anfang der Hauptphase des Bürgerhaushalts steht eine aktivierende Öffentlichkeitsarbeit, die aus einer intensiven Pressearbeit, Online-Marketing, Pla-

katen, Postwurfsendungen, Versammlungen und vielem mehr bestehen kann. Die Verwaltung legt eine lesbare Version des Entwurfes des Haushaltsplans vor, die im Internet bereit steht oder bei der Kämmererei bestellt werden kann.

In der heißen Phase des Bürgerhaushalts, der Konsultation der Bürgerinnen und Bürger werden unterschiedliche Beteiligungsformate oder Kombinationen davon genutzt:

- Umfragen zu Haushaltsfragen
- zentrale oder dezentrale Bürgerversammlungen, teilweise mit Zufallsauswahl
- Online-Dialoge im Internet

Voraussetzung für eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung ist, dass die Empfehlungen und Hinweise der Bürgerinnen und Bürger ernsthaft geprüft und ggf. auch umgesetzt werden. Bloße Informationsveranstaltungen werden kaum besucht. Beispielsweise kamen in Bonn 2008 zu Bürgerversammlungen nur 112 Personen oder rund 0,1% der Wahlberechtigten.

Besonders viele Menschen werden über nutzergerechte Internetseiten erreicht, auf denen Interessierte Ideen einbringen, kommentieren und bewerten können. In Trier registrierten sich 1,8% der Wahlberechtigten oder 1.538 Personen; diese formulierten 411 Vorschläge und gaben 57.538 Bewertungen ab. Die Zahl der Besuchenden der Internetseiten ohne Anmeldung liegt etwa um den Faktor 10 darüber.

Soll ein Bürgerhaushalt nachhaltig etabliert werden, muss sichtbar werden, welche Beiträge umgesetzt wurden und begründet werden, wenn vom Votum der Bürgerinnen und Bürger abgewichen wird. Hierzu dient die Rechenschaft. In Trier werden dazu die Verwaltungshinweise für den Rat, Kommentare der Fraktionen und Ortsbeiräte sowie die Ergebnisse der Ratsbeschlüsse im Internet veröffentlicht. Die Plattform in der Stadt Trier bietet den Fraktionen und der Verwaltung dazu eigene Eingabemaschinen.

### **Internationale Vorbilder**

Ein Wegbereiter der neuen informellen Institution „Bürgerhaushalt“ ist die Stadt Porto Alegre (1.300.000 Einwohner, Brasilien). Das gegen Korruption entwickelte Modell startete 1989 mit etwa 1.000 Beteiligten, aktuell nehmen mit den

selbstorganisierten Nachbarschaftstreffen rund 100.000 Personen, etwa 15% der Wahlberechtigten teil (vgl. Herzberg 2001).

Für die bundesdeutsche Diskussion ist vor allem die neuseeländische Stadt Christchurch (300.000) von Bedeutung, die 1993 von der Bertelsmann Stiftung prämiert wurde. Ausgangspunkt ist in Christchurch allerdings keine lokale Initiative, sondern eine geänderte Gesetzeslage im Zuge der Modernisierung der Verwaltung. Seit 1989 ist in Neuseeland die Bürgerbeteiligung bei lokalen Haushaltplanungen gesetzlich verankert (vgl. Vorwerk 2009).

Die Bürgerhaushalte in Porto Alegre und Christchurch zeigen bei allen Unterschieden drei wichtige Ähnlichkeiten: Die Dezentralität wird gefördert, die Bürgerbeteiligung findet frühzeitig, vor der Einbringung des Haushaltsentwurf in den Rat statt, und es gibt eine rechtliche Verankerung des Verfahrens. Weltweit haben bislang etwa tausend Städte dieses innovative Verfahren genutzt; in Deutschland sind es rund 100 Kommunen.

### **Bürgerhaushalte in Deutschland – ein Überblick**

Die ersten deutschen Bürgerhaushalte werden 1998 in Anlehnung an Christchurch im Kontext des Reformnetzwerkes „Kommunen der Zukunft“ initiiert, das von Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) etabliert wurde. Vorreiterinnen sind die baden-württembergischen Gemeinden Mönchweiler (3.000 Einwohner), Blumberg (11.000) und 1999 Rheinstetten (21.000). Es folgen Groß-Umstadt (22.000), Rödermark (27.000), Nürtingen (38.000). Bis heute (2009) werden in Rheinstetten und Groß-Umstadt jährlich Bürgerhaushalte durchgeführt.

Durch das Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“ (2000 - 2004) etablieren Bertelsmann Stiftung und das Innenministerium in Nordrhein-Westfalen Bürgerhaushalte in sechs nordrhein-westfälischen Städten: Castrop-Rauxel (28.500), Hilden (57.000), Monheim (43.000), Vlotho (21.000), in Hamm (180.000, nur eine Befragung) und Emsdetten (35.000). In Hilden und Emsdetten werden bis heute Bürgerhaushalte durchgeführt. Diese bestehen aus

einer meist halbtägigen Bürgerversammlung (Emsdetten-Konferenz), in der die Verwaltung wichtige Maßnahmen mit Teilen der Bevölkerung besprechen.

Ab 2003 wird in Berlin angesichts von Verschuldung und Bankenskandal der Bürgerhaushalt diskutiert und 2005 mit Unterstützung der Stiftungen aller politischen Parteien und der Bundeszentrale für politische Bildung in einigen Bezirken eingeführt. Vorreiter ist der Bezirk Lichtenberg (258.000), in dem bis heute ein medienübergreifender Ansatz mit Internet, Umfragen und dezentralen Versammlungen verfolgt wird. Ebenfalls im Jahr 2005 beginnen Projekte in Landau (42.000), Bonn (313.000), Cottbus (110.000) und Potsdam (145.000). In Bergheim (63.000) werden – ähnlich wie in Emsdetten und Hilden – mit zufällig ausgewählten BürgerInnen eine zentrale Versammlung durchgeführt und Vorschläge der Verwaltung bewertet.

In 2006 wird in Hamburg erstmals in einem Stadtstaat ein Bürgerhaushalt durchgeführt. Eine Besonderheit ist der Einsatz eines Haushaltsrechners im Internet, bei dem die Beteiligten angeben können, wo gespart oder wo mehr ausgegeben werden soll. Dieser wird auch in Leipzig eingesetzt. In den Stadtteilen Biesdorf, Hellersdorf-Süd und Marzahn-Nord des Berliner Bezirks Marzahn-Hellersdorf (250.000) wird zunächst versuchsweise mit dem Bürgerhaushalt begonnen, 2009 wird das Verfahren auf den Gesamtbezirk ausgedehnt.

In Thüringen werden 2007 erste kommunale Bürgerhaushalte gestartet und vom Land gefördert, zum Beispiel in Erfurt (200.000), Jena (100.000) und Suhl (41.000). Im gleichen Jahr startet der Kölner Bürgerhaushalt, beim das Internet im Zentrum steht. In 2008 führt Bergheim einen zweiten Bürgerhaushalt durch. Diesmal unter intensivem Einsatz des Internets. In Freiburg wird ein geschlechtersensibler Beteiligungshaushalt eingesetzt, der Aspekte des Gender Budgetings berücksichtigt; außerdem wird ein Haushaltsrechner genutzt.

Der Bürgerhaushalt in Trier (100.000) in 2009 nutzt intensive Maßnahmen zur Aktivierung aller Bevölkerungsgruppen in den Stadtteilen, steht im Austausch mit der Frauenbeauftragten und greift die Ergebnisse einer anderen Bürgerbeteiligung auf. Erstmals kommentieren die Fraktionen die Bürgervorschläge direkt

im Internet und die 19 Stadtteile spielen mit ihren Budgets eine wichtige Rolle.

## Rechtlicher Hintergrund

Die wichtigste Grundlage für das kommunale Haushaltsrecht sind in Deutschland die Kommunalverfassungen. Hier wird festgelegt, wie die städtischen Einnahmen und Ausgaben zu planen sind. Bei den direkt-demokratischen Instrumenten ist hierzulande, im Unterschied zur Schweiz, der Haushalt – als „Königsrecht“ des Parlaments – explizit angenommen.

Beim Bürgerhaushalt handelt es sich um ein informelles Verfahren. Die überwiegende Zahl der Kommunalverfassungen sieht eine bloße Unterrichtung der Bürgerinnen und Bürger über die Haushaltssatzung über eine siebentägige Auslegung nach der Verabschiedung bzw. Genehmigung vor, so zum Beispiel § 81 Gemeindeordnung Baden-Württemberg.

In den Kommunalverfassungen Berlins und Nordrhein-Westfalens gibt es indes Ansätze, die eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vorsehen. Entsprechend gibt es hier eine formelle Basis für die Durchführung von Bürgerhaushalten, die aber hinter den Regelungen in Neuseeland und der Praxis informeller Bürgerhaushalte zurückbleiben.

### Berliner Bezirksverwaltungsgesetz:

Im Berliner Bezirksverwaltungsgesetz in der Fassung von 2007 findet sich die weitestgehende Regelung. § 41, Absatz 2 sieht eine aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vor: „Bei wichtigen Planungen und Vorhaben des Bezirks, die das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerinnen und Einwohner nachhaltig berühren, insbesondere beim Haushaltsplan und bei mittel- und längerfristigen Entwicklungskonzeptionen oder -plänen, unterrichtet das Bezirksamt die Einwohnerschaft rechtzeitig und in geeigneter Form über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen. Den Einwohnerinnen und Einwohnern soll Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Die Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt.“

**Nordrhein-westfälische Gemeindeordnung:** In Nordrhein-Westfalen gibt es eine etwas schwächere Form der Beteiligung. Nach § 80, Absatz 3 der Gemeindeordnung ist der Haushaltsplanentwurf 14 Tage auszulegen und die Bürgerinnen

und Bürger können Einwände zum Entwurf des Haushaltsplans der Verwaltung formulieren. Dies entspricht dem in Deutschland häufig zu findenden Fall, dass der Bürgerhaushalt parallel zur Beratung des Haushaltsplanentwurfes im Rat stattfindet. Die Hinweise der Bürgerinnen und Bürger können dadurch vom Rat berücksichtigt werden.

## Fazit

Bürgerhaushalte können nicht nur als eine partizipative Erweiterung der Haushaltsaufstellung, sondern auch als partizipativer Teil des Gender Budgetings verstanden werden und zu einer geschlechtergerechten Haushaltspolitik führen,

Die Umsetzung von Bürgerhaushalten erfordert von allen Beteiligten den Mut zu Veränderungen. Über den Erfolg entscheidet nicht zuletzt das Engagement von Rat und Verwaltung. Die vielen guten Beispiele sollten die Gesetzgeber ermuntern, Bürgerhaushalte ähnlich wie in Neuseeland stärker im Kommunalrecht zu verankern.

## Literatur

- Bürgerhaushalt Trier: <http://www.buergerhaushalt-trier.de>  
 Sunstein, Cass R., 2009: Infotopia. Wie viele Köpfe Wissen produzieren, Frankfurt a.M.  
 Vorwerk, Volker, 2008: Verfahren und Ergebnisse der Bürgerbeteiligung, Bergheim, (Download, 18.11.2009: <http://www.buergerwissen.de/pdf/2008-doku-bergheim-kurz.pdf>)



Kritischer Blick auf den Bürgerhaushalt

Foto: Stefanie/aboutpixel.de

wenn die Interessen von Frauen und Männern, von Menschen in allen Lebenslagen in gleichem Maße eingehen können.

Durch Partizipation werden am ehesten die Interessen und Lebenslagen der Bevölkerung erfasst und in Politik übersetzt, wenn niemand systematisch ausgeschlossen wird und jede Stimme Gewicht hat. Bürgerbeteiligung via Internet liefert hierzu passende Instrumente. Die in Städten nur mehr etwa 30% der Bevölkerung ohne Internetzugang wurden in Trier aktiv unterstützt, um das Internet nutzen zu können. Rund 200 Personen ohne Internet wurden erreicht.

- Vorwerk, Volker (Hg.), 2009: Bürgerhaushalt und Gender Budgeting – (wie) geht das zusammen?, Köln, (Download, 18.11.2009: <http://www.buergerwissen.de/pdf/2009-gender-bhh-bericht-web.pdf>)

➔ Zu den Autoren: Volker Vorwerk berät Kommunen, die Bürgerhaushalte oder das Internet für Bürgerbeteiligungen nutzen möchten. Er war beteiligt an den Bürgerhaushalten Trier, Köln, Bergheim und Berlin-Lichtenberg. <http://www.buergerwissen.de>, vorwerk@buergerwissen.de. Toni Loosen-Bach ist Koordinator für Bürgerbeteiligung bei der Stadt Trier, koordiniert den Trierer Bürgerhaushalt und ist direkt dem Oberbürgermeister zugeordnet. <http://www.buergerhaushalt-trier.de>, toni.loosen-bach@trier.de

## Wird die Haushaltsnotlage zum Normalfall?

# Konsolidierungsdruck und Steuergeschenke

*Während immer mehr Kommunen gravierende finanzielle Einschnitte durchsetzen und harsche BürgerInnenproteste aushalten müssen, verkündet die neue schwarz-gelbe Koalition im Bund milliardenschwere Steuergeschenke. Da fragt sich manche/r KommunalpolitikerIn, ob die bisherige konstruktive Linie weiterhin durchhaltbar ist oder mangels überzeugender Perspektive aufgegeben werden muss. Chancen und Risiken beider Wege stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags.*

### Manfred Busch

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise, aber auch die Steuerrechtsänderungen der letzten Jahre haben zu erheblichen Steuerausfällen geführt, wie die Steuerschätzung vom Mai 2009 ermittelt und die letzte Schätzung vom November 2009 noch einmal bestätigt hat. Die kommunale Gewerbesteuer wird 2009 gegenüber dem Vorjahr um rund 18,7% sinken, 2010 dann noch einmal um 2,6%. Die kommunalen Steuereinnahmen insgesamt sinken 2009 um rd. 7,7 Mrd. € oder 10%, davon rund die Hälfte bedingt durch Steuerrechtsänderungen (insbesondere auch Pendlerpauschale). 2010 werden weitere 2,8 Mrd. € (4%) folgen.

Dieser Aderlass führt dazu, dass immer mehr Kommunen ihre Haushalte nicht mehr ausgleichen und auch keine Haushaltssicherungskonzepte (HSK) mehr aufstellen können, mit denen ein plausibler Weg zur Wiedergewinnung der finanziellen Stabilität beschrieben werden könnte. In einer Umfrage des Städtetags NRW erklärten 47% der befragten Städte, in 2010 kein genehmigungsfähiges HSK mehr aufstellen zu können.

Weitere 29% müssen nur deshalb kein HSK aufstellen, weil sie noch von einer sog. „Ausgleichsrücklage“ zehren, die zur Abfederung des Übergangs von der Kameralistik zur Doppik eingeführt wurde. „Haushaltsnotlage als Normalfall?“ lautet der Titel des aktuellen NRW-Gemeindefinanzberichts des Städtetags.<sup>1</sup>

Die Entscheidungen der schwarz-gelben Koalition im Bund zu weiteren Steuerensenkungen (nach der „großen“ Steuer-

reform 2000 und der Unternehmensteuerreform 2006) sind gegen die Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, der Bundesbank und auch der OECD gefallen. Sollten die angekündigten 40 Mrd. €/Jahr ab 2011 so wie geplant umgesetzt werden, müssten die Kommunen Steuerausfälle in gleicher Größenordnung wie infolge der Wirtschaftskrise hinnehmen (rechnerisch rund 5,3 Mrd. €).

### „Vergeblichkeitsfälle“

Vor diesem Hintergrund fühlen sich Kommunalpolitiker, die im Rahmen der Haushaltssicherung gegen solche Steuerausfälle ansparen sollen, in einer „Vergeblichkeitsfälle“. Sie sollen die Verantwortung für die Schließung von Jugendfreizeitheimen, Erziehungsberatungsstellen und Schwimmbädern übernehmen und entsprechende BürgerInnenproteste hinnehmen, damit Schwarz-Gelb im Bund Steuergeschenke verteilen kann.

Selbst dort, wo grundsätzlich noch Möglichkeiten zu vertretbaren Konsolidierungsmaßnahmen bestehen, wird kritisch hinterfragt, ob es zum Weg der Haushaltssicherung Alternativen gibt, ob also Kommunen nicht ebenso wie Land und Bund in die weitere Verschuldung gehen können und welche Konsequenzen dies hätte. Hier stellt sich die Frage, über welches Instrumentarium die Kommunalaufsicht verfügt, Kommunen zum Haushaltsausgleich zu zwingen. Dies soll am Beispiel Nordrhein-Westfalens dargestellt werden.

In § 75 I GO-NW findet sich die Verpflichtung, den Haushalt auszugleichen. Wird gegen diese Pflicht verstoßen, greift ein detailliertes Eskalationsszenario, das in den §§ 75 und 76 GO-NW ausformuliert ist. Wird hiergegen verstoßen, könnte die Landesregierung gemäß § 124 GO-NW den Rat ausschalten und einen Beauftragten („Sparkommissar“ analog einem Insolvenzverwalter) entsenden.

Diese scheinbar naheliegende Möglichkeit ist allerdings in noch keinem Fall genutzt worden, obwohl immerhin drei Großstädte (Oberhausen, Hagen, Duisburg) den Stand der Überschuldung erreicht haben bzw. unmittelbar davor stehen. Zwar hat es auf „freiwilliger“ Basis direkte Einflussversuche auf die Kommunalpolitik gegeben (Mentor, Berater etc.), die aber ohne durchgreifende Erfolge geblieben sind.<sup>2</sup>

Den letztlich einzig konsequenten Weg, die nach Ausschöpfung aller Konsolidierungsmöglichkeiten noch verbleibende Finanzlücke aus einer massiven Erhöhung der Grundsteuer zu decken, wollten Kommunalaufsicht und Landesregierung in Hagen angesichts des öffentlichen Sturms der Entrüstung nicht mitgehen. Genau hier liegt der Kern: Aus Sicht des Landes birgt die „ultima ratio“ des Beauftragten offensichtlich ein zu hohes Risiko. Das Land würde sich unmittelbar in die politische Verantwortung begeben, ohne an den grundlegenden Problemen wirklich etwas ändern zu können oder zu wollen.

## Restriktionen und Sanktionen

Weitere Handlungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht bestehen im Aufbau finanzieller Restriktionen und Sanktionen. § 82 GO-NW sieht vor, dass Kommunen ohne genehmigten Haushalt keine neuen Maßnahmen beginnen dürfen und nur die zur Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar erforderlichen Ausgaben leisten dürfen. Die Umsetzung in der Praxis sieht so aus:

- Die Kommunalaufsicht kann die Mitzeichnung von Förderbescheiden verweigern mit der Folge, dass die betroffene Kommune den Zugang zu Fördermitteln, d.h. durchschnittlich ca. 1/3 ihrer investiven Einnahmen, verliert. Diese Sanktion wirkt katastrophal, weil die Kommune das verliert, was sie am dringendsten benötigt: finanzielle Unterstützung! Da liegt aber auch das politische Problem dieser Sanktion: Der betroffenen Öffentlichkeit ist sie nicht erklärbar – sie wirkt (und ist) willkürlich und kontraproduktiv. Aus Sicht der Landespolitik kommt ein weiteres wichtiges Problem hinzu: Der Abfluss von Landesmitteln wird gestört, die Landes-Förderprogramme können nicht wirken, die Landesregierung kann ihre politischen Ziele nicht erreichen.
- Nicht ganz so drastisch wirkt die Beschränkung der Kreditaufnahme (s. Erlass IM-NW v. 6.3.2009) auf ein deutlich niedrigeres Maß als in den Vorjahren; dies kann bis hin zur völligen Kreditverweigerung gesteigert werden.
- § 82 GO-NW verbietet den Beginn neuer bzw. zusätzlicher Maßnahmen. Hierzu kann die Kommunalaufsicht einzelne Ratsbeschlüsse beanstanden und sich die Genehmigung von Maßnahmen vorbehalten, z.B. Einstellungen und Beförderungen, ohne direkt die Verantwortung zu übernehmen. Im Falle Oberhausen hat die Kommunalaufsicht auch erfolgreich auf Durchführung einer Maßnahme (Anhebung von Elternbeiträgen für Kindertagesstätten) geklagt. Von spektakulären Einzelfällen abgesehen hat aber keine Kommunalaufsicht bislang versucht, Gesamtverantwortung zu übernehmen.

Insgesamt hat sich dieses seit Jahren praktizierte und immer weiter verschärfte Instrumentarium – gemessen an der

Zielsetzung – als weitgehend wirkungslos erwiesen. So stiegen z.B. allein die Kassenkredite in NRW von 2,5 Mrd. € in 2000 auf 14,6 Mrd. € in 2009. Für die betroffenen Kommunen sind die Einschnitte gleichwohl hart – insbesondere die Einschränkung der Investitionen und des Zugangs zu Fördermitteln wirft sie im interkommunalen Vergleich immer weiter zurück, ohne dass sie finanzielle Stabilität erreichen könnten.

## Solvenzgarantie

Darüber hinaus haben die Gerichte aktuell auch noch die rechtlichen Grundlagen der kommunalaufsichtlichen Restriktionen empfindlich geschwächt. Das VG Arnsberg und danach das OVG NW (15 B 1755/08 v. 17.12.2008) stellten klar, dass der § 82 GO-NW kein Instrumentarium der Haushaltskonsolidierung sei, sondern vor allem dem Schutz des Rates vor eigenmächtigen Entscheidungen der Verwaltung diene. Nur Sparmaßnahmen, die der Rat selbst (z.B. im Rahmen eines HSK) beschlossen hat, können von der Kommunalaufsicht anschließend auch eingeklagt werden.

Da die Kommunen rechtlich Teil des Landes sind, gilt auch für sie die Solvenzgarantie der Verfassung (oft als „Insolvenz-Unfähigkeit“ bezeichnet). Dem entspricht auch die Mitschuld des Landes an der aktuellen Situation der Kommunen, wie die wiederholten und nachhaltigen Verletzungen des Konnexitätsprinzips belegen. Immer wieder werden Aufgaben auf die Kommunen verlagert, ohne dass eine adäquate Finanzausstattung mitgeliefert würde.

Letztes Beispiel in einer langen Reihe: Der gebundene Ganztagsort soll nach Willen der NRW-Landesregierung flächendeckend ausgebaut werden (schul- und gesellschaftspolitisch eine zentrale Aufgabe), aber die finanzielle Förderung des investiven Ausbaus ist marginal, die des konsumtiven Teils fehlt völlig. Gerade die erhöhten Betriebskosten wirken aber nachhaltig negativ auf den städtischen Haushalt.

## Weiter so?

„Vergeblichkeitsfalle“, teils stumpfe aufsichtsrechtliche Instrumente und die (unfreiwillige) Solvenzgarantie des Landes könnten für ein „weiter so“ sprechen. Dem stehen allerdings gewichtige Argumente entgegen:


- Die von Jahr zu Jahr zunehmenden Schulden führen zu exponentiell steigenden Zinslasten, die die kommunalen Handlungsspielräume immer weiter einschnüren. Ein Gegensteuern wird immer schwieriger, je länger der Prozess dauert.
- Der rechtliche Rahmen (Nothaushaltsrecht bzw. vorläufige Haushaltsführung nach § 82 GO-NW) verhindert grundsätzlich neue Maßnahmen und damit die notwendige Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen. Nothaushalt bedeutet Stillstand und Rückschritt!
- Überschuldung – als Konsequenz immer weiter steigender Schulden – bedeutet im Klartext, dass die Stadt den Banken gehört und nicht mehr ihren BürgerInnen. Dies ist unverantwortlich vor dem Hintergrund der Intergenerationen-Gerechtigkeit.

Aus gesamtstaatlicher Sicht sind sowohl die laufenden Defizite als auch die Verschuldung der Kommunen sicherlich nachgeordnete Probleme, gemessen an den gewaltigen Defiziten von Bund und Ländern. Die Umstellung von der Kameeralistik auf die Doppik macht lediglich noch offensichtlicher, was auch vorher schon erkennbar war. Deshalb ist die Weigerung von Bund und den meisten Ländern, auf Doppik umzustellen, nur konsequent: Es würde ja einmal mehr belegt, dass weitere Steuergeschenke zutiefst unsolid sind und die Belastung nachfolgender Generationen unerträglich erhöhen!

## Fußnoten

- (1) Eildienst Heft 11, November 2009.
- (2) Siehe Bajohr: Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune. Ein Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen; in: Verwaltung & Management 4/2009, S. 171-186.

➔ Zum Autor: Dr. Manfred Busch ist grüner Stadtkämmerer in Bochum.

 noch vorrätig

## Gemeindefinanzen

AKP-Schwerpunktheft 1/2009: „Berg- und Talfahrt der Gemeindefinanzen“

➔ Bestellungen: Entweder postalisch siehe dieses Heft S. 50/51 oder per Internet: [www.akp-redaktion.de](http://www.akp-redaktion.de)