

Wege aus der Schuldenfalle

**Forderungen der Städte des Ruhrgebiets
und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik**

18. Dezember 2008

Impressum

Herausgeberin Stadt Mülheim an der Ruhr • Dezernat II – Finanzen

Gestaltung/Layout Werner Ryschawy
Stadt Essen • Presse- und Kommunikationsamt

Druck Stadt Essen • Amt für Zentralen Service
Erscheinungsdatum 18. Dezember 2008

Bezugsquelle www.muelheim-ruhr.de
Nicole Borninghoff · 0208-4559922

Arbeitsgemeinschaft der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik

Bochum	Oberbürgermeisterin Dr. Ottilie Scholz Stadtkämmerer Dr. Manfred Busch
Bottrop	Oberbürgermeister Peter Noetzel Stadtkämmerer Dr. Klemens Kreul
Dortmund	Oberbürgermeister Dr. Gerhard Langemeyer Stadtkämmererin Dr. Christiane Uthemann
Duisburg	Oberbürgermeister Adolf Sauerland Stadtkämmerer Dr. Peter Langner
Essen	Oberbürgermeister Dr. Wolfgang Reiniger Stadtkämmerer Marius Nieland †
Gelsenkirchen	Oberbürgermeister Frank Baranowski Stadtkämmerer Lars Martin Klieve
Gladbeck	Bürgermeister Ulrich Roland Stadtkämmerer Jürgen Holzmann
Hagen	Oberbürgermeister Peter Demnitz Stadtkämmerer Christoph Gerbersmann
Hamm	Oberbürgermeister Thomas Hunsteger-Petermann Stadtkämmerer Jörg Hegemann
Herne	Oberbürgermeister Horst Schiereck Stadtkämmerer Peter Bornfelder
Mülheim an der Ruhr	Oberbürgermeisterin Dagmar Mühlenfeld Stadtkämmerer Uwe Bonan
Oberhausen	Oberbürgermeister Klaus Wehling Stadtkämmerer Bernhard Elsemann
Recklinghausen	Bürgermeister Wolfgang Pantförder Stadtkämmerer Christoph Tesche
Remscheid	Oberbürgermeisterin Beate Wilding Stadtkämmerer Burkhard Mast-Weisz
Solingen	Oberbürgermeister Franz Haug Stadtkämmerer Ralf Weeke
Wesel	Bürgermeisterin Ulrike Westkamp Stadtkämmerin Gabriele C. Klug
Witten	Bürgermeisterin Sonja Leidemann Stadtkämmerer Matthias Kleinschmidt
Wuppertal	Oberbürgermeister Peter Jung Stadtkämmerer Dr. Johannes Slawig
Regionalverband Ruhr	Regionaldirektor Heinz-Dieter Klink Bereichsleiter II Wirtschaftsführung Dieter Funke
Wissenschaftliche Begleitung	Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Technische Universität Kaiserslautern

Präambel

Berichte über kräftig gestiegene Steuereinnahmen und über hohe Haushaltsüberschüsse haben bis zum Sommer 2008 den Eindruck einer guten finanziellen Situation der Kommunen in der Öffentlichkeit erweckt. So zutreffend dieses Bild für die Summe aller Kommunen auch sein mag, der statistische Durchschnitt verdeckt die gefährliche Auseinanderentwicklung, die unter dem Mantel des positiven Gesamttrends zwischen den Städten, Gemeinden und Kreisen in Deutschland stattgefunden hat. Fiskalische Abwärtsspiralen verstärken die bereits entstandenen Infrastrukturdefizite und forcieren damit ökonomische Abkoppelungsprozesse. Dies würde den gerade wieder einsetzenden wirtschaftlichen Aufholprozess im Ruhrgebiet und im Bergischen Land schwächen.

In der Euphorie wird zudem übersehen, dass Haushaltsüberschüsse oder ein Haushaltsausgleich noch nicht gleichbedeutend sind mit einer Lösung der kommunalen Finanzkrise. So konnten viele Städte auch im außerordentlich guten Haushaltsjahr 2007 ihre laufenden Haushalte nicht ausgleichen, ein Zeichen dafür, dass sie weiterhin von einer strukturell bedingt nicht ausreichenden Finanzausstattung betroffen sind. Und so ist trotz eines bundesweiten Überschusses von 8,6 Mrd. Euro im Jahr 2007 das Volumen der kommunalen Kassenkredite um weitere 900 Mio. Euro auf 28,8 Mrd. Euro angewachsen, nicht zuletzt, um damit die Zinsen für die wachsende Schuldenlast zu bedienen. Diese Alarmsignale wurden bisher nur unzureichend wahrgenommen. Scheinbar vergessen wurde darüber hinaus, dass auf zahlreichen Feldern der Gemeindefinanzen weiterhin dringender Reformbedarf besteht.

Die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes wollen in dieser Situation mit ihrem vierten gemeinsamen Memorandum auf die Unterschiede zwischen den Kommunen hinweisen. Sie wollen aufzeigen, wo immer noch große Probleme und strukturell bedingte Schief lagen die Kommunen belasten, und sie wollen ihre bisherige Arbeit für eine Weiterentwicklung des Gemeindefinanzsystems fortsetzen. Seit dem ersten Memorandum im Jahr 2001 hat sich zwar einiges verändert und verbessert. Gleichwohl bleibt noch viel zu tun, um das Gemeindefinanzsystem auf eine strukturell feste Basis zu stellen, die eine für alle Kommunen nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik ermöglicht. Noch weist es zu viele Systemfehler, Fehlansätze und Ungleichgewichte auf, um es als zukunftssicher ansehen zu können. Noch werden den nachfolgenden Generationen zu viele Lasten aufgebürdet, noch ist das Gemeindefinanzsystem von einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft weit entfernt.

In diesem Sinne beziehen die Städte Stellung zur aktuellen Entwicklung der Kommunalfinanzen und entwickeln darauf Forderungen zu einzelnen Handlungsfeldern. Angesichts der absehbaren Auswirkungen der Finanzkrise und der sich abzeichnenden Rezession sind Reformen notwendiger denn je.

Wege aus der Schuldenfalle

Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzreform

- I Der vergangene Konjunkturaufschwung half vielen Kommunen, aber nicht allen: Die Disparitäten zwischen den Städten, Gemeinden und Kreisen nehmen zu. Die aufgabenangemessene Finanzausstattung bleibt somit weiter die Kernforderung der strukturschwachen Kommunen, ohne die alle anderen Maßnahmen fruchtlos bleiben.

Der konjunkturelle Aufschwung der letzten Jahre hat deutlich mehr Geld in die kommunalen Kassen fließen lassen. Allerdings hat dies den strukturschwachen Städte, Gemeinden und Kreisen nur unzureichend geholfen. Ihre Haushaltslöcher wurden zwar kleiner und der Schuldenanstieg verlangsamte sich. Angesichts der weitgehend staatlich festgelegten Aufgaben und trotz eines stark eingeschränkten Angebots freiwilliger Leistungen, die ein unverzichtbares Element kommunaler Selbstverwaltung darstellen, reichten die steigenden Einnahmen hier aber immer noch nicht für einen Haushaltsausgleich oder gar für einen Abbau der Schuldenlast. Das strukturelle Defizit setzt sich fort – und es wird zusehends um die wachsenden Zinslasten erhöht.

In der Aufschwungphase bis Ende 2007 zeigten sich die Folgen der langjährigen Unterfinanzierung sehr deutlich. Die strukturschwachen Gemeinden werden weiter abgehängt von der allgemeinen Entwicklung. Damit verstärken sich die Unterschiede in der Lebensqualität zwischen den Städten und Gemeinden in einer bedrohlichen Weise. Dies gefährdet die bereits erreichten Erfolge der Haushaltskonsolidierung und des Strukturwandels. Aus diesem Grunde bleibt die zentrale Forderung der Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes nach einer den Aufgaben angemessenen Finanzausstattung der Kommunen bzw. nach einem Abbau der pflichtigen Aufgaben und Standards weiter bestehen.

- II Die Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung ist eine zentrale Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs. Mit dem ifo-Gutachten zur Überprüfung des nordrhein-westfälischen Kommunalfinanzausgleichs wurden aber Empfehlungen vorgelegt, deren Umverteilungswirkungen fast ausschließlich zu Lasten strukturschwacher Kommunen mit überdurchschnittlich großen Haushaltsproblemen gehen. Ihre Umsetzung ist abzulehnen, weil damit die Strukturprobleme weiter verstärkt und die Konsolidierungsanstrengungen ausgehebelt werden. Darüber hinaus beantwortet das Gutachten nicht die Frage, ob die im Finanzausgleich bereitgestellte Finanzmasse hinreichend ist, um alle kommunalen Aufgaben, die zu rd. 95 % gesetzlich vorgegeben sind, auch wahrnehmen zu können. Diese Prüfung ist nachzuholen.

Das ifo-Institut hat den kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen überprüft. Die Umsetzung der Empfehlungen würde für die strukturschwachen Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes deutliche Einnahmenverluste von bis zu 120 Mio. Euro jährlich (Vergleichsbasis 2008) bedeuten. Sie bewirken insbesondere eine massive Umverteilung von den großen, kreisfreien Städten zu den kleinen Städten und Gemeinden des ländlichen Raumes. Angesichts der bestehenden Finanz-

probleme der strukturschwachen Städte würde dies zu einer Problemverschärfung führen und den Weg aus der Schuldenfalle erschweren. Insbesondere die Bedarfe der Städte im Sozialbereich werden unterbewertet. Eine ausreichende Dotierung der Finanzausgleichsmasse und/oder eine deutliche Entlastung bei den Aufgaben bleiben aber weiterhin die Voraussetzung zur Gesundung der Kommunalfinanzen.

- III Trotz einer jahrelangen Unterfinanzierung ihrer Haushalte unterstützen die strukturschwachen Westkommunen den infrastrukturellen Aufbau in Ostdeutschland. In der Regel müssen sie für diesen Solidarbeitrag Kredite aufnehmen. Mittlerweile bezuschussen sie damit auch florierende Ostkommunen. Diese Förderung nach der „Himmelsrichtung“ ist für strukturschwache Kommunen aufzugeben und durch eine Infrastrukturhilfeförderung strukturschwacher Westkommunen zu ergänzen.**

Strukturschwache westdeutsche Kommunen, deren Infrastrukturen zusehends mangels ausreichender Finanzmittel verfallen, sind gezwungen Kredite aufzunehmen, um den Aufbau in Ostdeutschland zu finanzieren. Gleichzeitig weisen immer mehr ostdeutsche Kommunen Haushaltslagen auf, die wesentlich günstiger aussehen. Sie werden nicht nur weiter gefördert, sondern brauchen sich auch nicht solidarisch am Aufbau Ost zu beteiligen. Die Infrastrukturförderung muss sich künftig wieder nach dem Bedarf richten.

- IV Die nordrhein-westfälische Landesregierung muss die kommunalen Überzahlungen des Solidarbeitrages, wie sie im Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes festgehalten wurden, vollständig zurückzahlen. Diese kommunalen Zwangsabgaben dürfen nicht zur Haushaltssanierung des Landes eingesetzt werden.**

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat die vertikale Abrechnung des nordrhein-westfälischen Solidarbeitrages auf unzulässige Weise verändert und will kommunale Überzahlungen insbesondere aus der Gewerbesteuerumlage nicht zurückzahlen. Dies kann nicht geduldet werden, da es die Finanzausstattung der Kommunen in unzulässiger Weise weiter aushöhlt.

- V Eigenkapitalsicherung und Schuldenbegrenzung: Neue Impulse, klare Regeln und Hilfen für Kommunen in der Schuldenfalle sind notwendig, wenn ein Kollaps der Haushalte strukturschwacher Städte und Gemeinden vermieden und mittelfristig eine nachhaltige Haushaltswirtschaft erreicht werden sollen. Mit ihren Überlegungen wollen die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes eine überfällige Diskussion auch jenseits eingefahrener Wege anstoßen.**

Die langjährige Unterfinanzierung strukturschwacher Städte, Gemeinden und Kreise konnte nur durchgehalten werden, weil alle Akteure die daraus resultierenden Anpassungen gescheut haben. Angesichts des hohen aufgelaufenen Schuldenberges bzw. des drohenden oder schon eingetretenen Eigenkapitalverlustes müssen nun Konsequenzen gezogen werden: Auf der Grundlage einer anzustrebenden aufgabenangemessenen Finanzausstattung ist ein erweitertes System der Haushaltssicherung zu entwickeln. Klare Regeln müssen nunmehr auch für den Einsatz von Krediten zur Liquiditätssicherung und deren Begrenzung verfasst werden. Die Kommunalaufsicht ist künftig unabhängig von den Einflussnahmen von Land und Kommunen zu verankern und hat die Konnexität von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen in beide Richtungen zu überwachen. Das Land, dessen Kommunalaufsicht jahrelang den Weg der Verschuldung mitgegangen ist, muss zur Eigenkapitalsicherung beitragen, um Kommunen überhaupt in die Lage zu versetzen, den Weg einer nachhaltigen

Haushaltswirtschaft einzuschlagen. Letztendlich müssen die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen, wenn alle anderen Maßnahmen eingesetzt worden sind und trotzdem eine übermäßige Verschuldung eintritt, auch einen deutlich sichtbaren Beitrag zu Entschuldung leisten. Tatsächlich tragen sie schon heute mit überdurchschnittlichen Grund- und Gewerbesteuern zur Haushaltssanierung bei. Würde dieser Beitrag als eigenständiger Konsolidierungsbeitrag aus den anderen Steuern aufkommensneutral herausgelöst und sichtbar gemacht, würde dies ganz neue Anreizstrukturen schaffen, um Schulden zu vermeiden. Damit würde ein wesentliches Instrument zur generationengerechten Finanzierung kommunaler Leistungen entstehen.

I. Ausgangslage

- 1 Die deutschen Kommunen erzielten bis Ende 2007 wieder Überschüsse. Der genauere Blick zeigt aber, dass die Kommunen unter der Oberfläche der positiven Gesamtentwicklung in gefährlicher Weise auseinander treiben. Überschüsse fallen vor allem dort an, wo die finanziellen Probleme bisher gering waren. In den strukturschwachen Kommunen haben sich dagegen allenfalls die jährlichen Defizite verringert, der Schuldenanstieg setzte sich aber gebremst fort. Sie drohen nun endgültig fiskalisch abgehängt zu werden. Die Bürgerinnen und Bürger spüren das z. B. an steigenden Kindergartenbeiträgen, während andernorts die kostenlose Tagesstätte propagiert wird. Damit schwindet die Chancengleichheit, und es entsteht eine Gerechtigkeitslücke. Ohne neue Impulse, ohne neue Konsolidierungs- und Unterstützungskonzepte werden die strukturschwachen Kommunen Nordrhein-Westfalens in der Standortentwicklung zurückgeworfen. Sie stehen vor oder stecken bereits in einer fiskalischen Abwärtsspirale. Dies hat nachhaltige Rückwirkungen für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen.

Kommunen nach dem Aufwind

Die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise erzielten bis Ende 2007 wieder Überschüsse. Noch vor dem Bund und den Ländern hatten sie es im Konjunkturaufschwung der letzten Jahre geschafft, ihre laufenden Haushalte auszugleichen. Waren sie 2006 mit rd. 2,7 Mrd. Euro im Plus, so waren es 2007 – nach vorläufigen Berechnungen – sogar 8,6 Mrd. Euro. Die Städte im Ruhrgebiet und im Bergischen Land waren froh über diesen generellen Trend. In der zum Teil euphorischen Stimmung über die hohen Steuerwüchse geraten aber einige Entwicklungen aus dem Blickfeld:

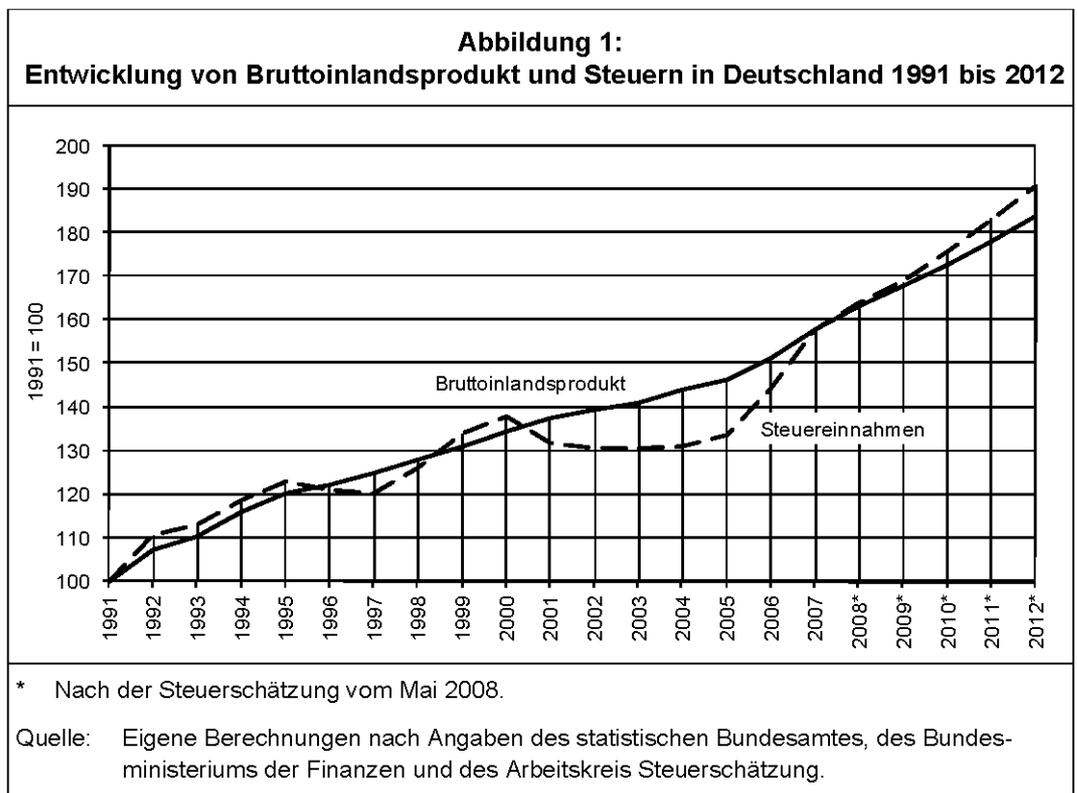
- Nicht überall erzielen die Kommunen Überschüsse. Diese konzentrieren sich schwerpunktmäßig in den Wachstumsregionen Süddeutschlands, d. h. in Regionen, die zuvor von der Finanzkrise in der Regel weniger stark betroffen waren.
- Die Krise der Jahre 2001 bis 2005 hat in vielen Kommunen eine massive Erhöhung des Schuldenbergs verursacht. Gerade dort, wo er am höchsten ist, reichte der Aufschwung nicht für einen Haushaltsausgleich. Die Schulden steigen weiter an.

Somit besteht die Gefahr, dass sich die räumlichen Disparitäten in Deutschland zusehends verschärfen. Hiervon sind die Städte im Ruhrgebiet und im Bergischen Land besonders negativ betroffen.

Hinter dem Überschuss – was gerne übersehen wird

Steuarentwicklung

Der Glanz, der von den hohen Wachstumsraten der Steuereinnahmen der letzten drei Jahre ausgeht, verfliegt schnell, wenn man einen Blick hinter die Entwicklungen wirft. In den Jahren 2001 bis 2004 fand eine bis dahin nicht gekannte Abkoppelung der Steuereinnahmen vom Bruttoinlandsprodukt statt (vgl. Abb. 1). Die Ursachen lagen in einer Kombination verschiedener Faktoren, die in unglücklicher Weise zusammentrafen (u. a. die konjunkturelle Abschwächung und daraufhin die überproportionale Reduzierung der Vorauszahlungen für die Körperschaft- und Gewerbesteuer, die Reform der Einkommensteuer). Im Jahr 2004 drehte sich die Entwicklung auf der Steuerseite wieder, aber erst 2006 erreichten die Steuereinnahmen erneut den Pfad der Wirtschaftsentwicklung. Im gleichen Jahr erreichten die Kommunen – zumindest im Durchschnitt – auch wieder einen Überschuss. Die bis vor kurzem noch positiven Aussichten auf einen länger anhaltenden hohen Steuerzufluss werden derzeit aber wieder durch die sich abschwächende Konjunktur, verstärkt um die Wirkungen der Krise der globalen Finanzmärkte, deutlich getrübt. Die nächste kommunale Finanzkrise ist abzusehen.



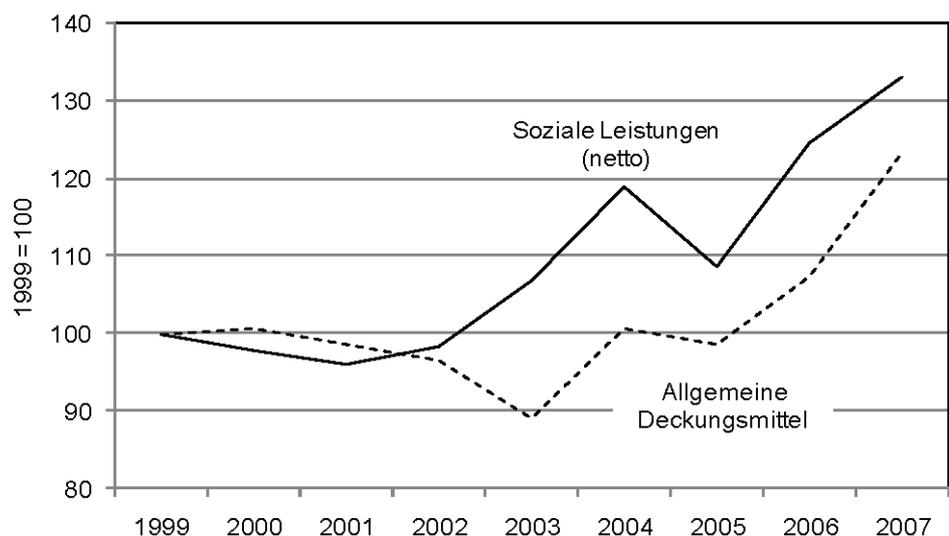
Der Steuereinbruch in den Jahren 2001 bis 2005 verursachte in den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes einen Einnahmefall bei den Gemeindesteuern und den allgemeinen staatlichen Zuweisungen (allgemeine Deckungsmittel) in Höhe von 802 Mio. Euro (gegenüber 1999/2000). In den Jahren 2006/2007 erfolgten dann Zuwächse von 1,32 Mrd. Euro. Damit wurden die aufgelaufenen Verluste scheinbar kompensiert. Tatsächlich gelang damit aber nur ein Aufschließen zum allgemeinen Wachstumspfad. Kritisch bleibt ferner, dass das Einnahmenniveau der strukturschwachen Städte mit 1241 Euro je Einwohner noch um 158 Euro (-11,3 %) unter dem Niveau der übrigen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen liegt – eine erste Ursache für ein strukturelles Ungleichgewicht.

Soziale Leistungen

Parallel zum Steuereinbruch nahmen die Belastungen aus sozialen Leistungen weiter massiv zu. Gerade in den Jahren, in denen heftig über die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe debattiert und um eine Entlastung der Kommunen von 2,5 Mrd. Euro gestritten wurde, nahmen die reinen Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände deutschlandweit um 1,85 (2003) und 1,35 Mrd. Euro (2004) zu. Die Entlastung, die zudem gleich wieder mit der Erweiterung der Kinderbetreuung belastet wurde, war also schon aufgezehrt, bevor sie beschlossen wurde und in Kraft trat. Tatsächlich betrug der Rückgang der reinen Sozialausgaben im Reformjahr 2005 unter dem Druck steigender sozialer Probleme auch nur -306 Mio. Euro. In 2006 und 2007 stiegen die Ausgaben dann weiter um 796 bzw. 626 Mio. Euro an.

In den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes ergaben sich gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 1999/2000 für die reinen Sozialausgaben bis zum Jahr 2005 Mehrausgaben in Höhe von insgesamt 466 Mio. Euro. Zusammen mit dem Rückgang von Steuern und Zuweisungen baute sich somit bis zu diesem Zeitpunkt eine Finanzierungslücke von rd. 1,27 Mrd. Euro auf. In 2006 und 2007 stiegen die reinen Sozialausgaben um 349 und 375 Mio. Euro an. Trotz des überproportionalen Zuwachses an Steuern und allgemeinen Zuweisungen in diesen beiden Jahren verblieb damit eine Finanzierungslücke von 670 Mio. Euro bestehen. Die massiven Belastungen aus sozialen Leistungen sind eine zweite Ursache für ein strukturelles Ungleichgewicht – und dies ist nicht nur eine Folge des mangelnden interkommunalen Ausgleichs, sondern auch die Folge einer den Aufgaben bzw. dem Ausgabenzuwachs nicht angemessenen Finanzausstattung.

Abbildung 2:
Entwicklung der sozialen Leistungen und der allgemeinen Deckungsmittel (Steuern und Zuweisungen) in den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes 1999 bis 2007, 1999 = 100

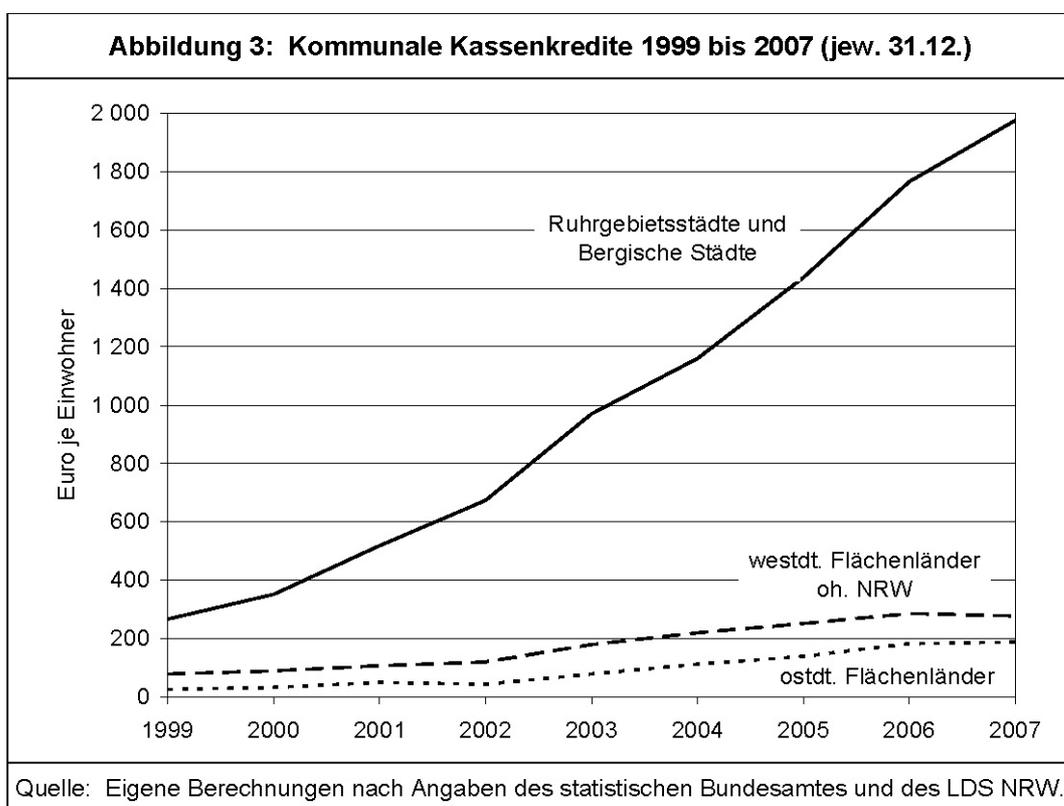


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des LDS NRW.

Kassenkredite

Der Umfang der Haushaltsdefizite, die in Folge der Steuerlücke, der wachsenden Sozialausgaben, der kommunalen Solidarbeiträge und anderer Ausgabensteigerungen in den Jahren bis 2005 entstanden sind, war durch Konsolidierungsbemühungen nicht annähernd aufzufangen. Die Kommunen des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes konnten nur durch eine massive Ausweitung der Kassenkredite (vgl. Abb. 3) ihren verbindlichen Zahlungsverpflichtungen nachkommen. Gegenüber 2001 hat sich das Volumen der Kassenkredite fast vervierfacht und betrug Ende 2007 nahezu 2000 Euro je Einwohner. Im übrigen Westdeutschland (ohne Nordrhein-Westfalen und die Stadtstaaten) hatten die Kommunen gerade einmal Kassenkredite in Höhe von knapp 280 Euro je Einwohner, in Ostdeutschland waren es sogar nur rd. 190 Euro. Dabei muss unterschieden werden zwischen Ländern, in denen die Kommunen kaum Kassenkredite aufgenommen hatten (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen) und solchen, in denen hohe Kassenkredite bestanden (Rheinland-Pfalz, Saarland, Hessen). Damit wurde in vielen Städten ein wesentlicher Teil der laufenden Personal-, Sach- und Sozialausgaben durch Kredite zur Liquiditätssicherung finanziert.

Ende 2007 hatten die Kassenkredite in den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes ein Volumen von 8,62 Mrd. Euro erreicht. Dieses Kreditvolumen lag um knapp 60 % über den Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen. Auf diese Städte konzentrierten sich mithin 63,0 % der kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen bzw. 29,9 % des gesamtdeutschen Kassenkreditvolumens der Kommunen – bei lediglich 5,7 % der Einwohner (ohne Stadtstaaten).



Strukturelle Finanzierungslücken

Dass die Kassenkredite in den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes auch in den Jahren mit hohen Überschüssen der kommunalen Haushalte in Deutschland weiter stark gewachsen sind liegt daran, dass sie weiterhin keinen Haushaltsausgleich erzielen konnten. Die Ausgaben lagen 2006 noch um 1,3 Mrd. Euro und 2007 um 625 Mio. Euro über den Einnahmen. Damit ist das Konsolidierungsziel noch nicht erreicht. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass die laufenden Ausgaben und Einnahmen fast schon wieder in Übereinstimmung gebracht werden konnten. Belastend wirken nun die in den letzten Jahren aufgebauten Schulden, denn 98 % des Finanzierungsdefizites entfallen auf die Zinslasten (613 Mio. Euro). Der aufgebaute Berg an Kassenkrediten muss folglich erst abgearbeitet werden, bevor die kommunale Haushaltskrise als überwunden angesehen werden kann. Es bedarf deshalb weiterhin einer strikten Ausgabendisziplin. Allerdings reicht es in vielen Städten nicht einmal aus, alle freiwilligen Leistungen zu streichen, um die Finanzierungslücke zu schließen.

Kommunen vor dem Abschwung

Spätestens seit Mitte 2008 ist die Euphorie verfliegen. Der sich schon vorher abzeichnende konjunkturelle Abschwung wurde von der Finanzkrise an den internationalen Kapitalmärkten dann noch kräftig verstärkt. Ohne die finanziellen Polster, die sich andere Kommunen im vergangenen Aufschwung zulegen konnten, werden die strukturschwachen Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes von der sich abzeichnenden Rezession besonders hart getroffen werden. Der Ausgleich der laufenden Haushalte oder gar ein Abbau der Schulden scheinen damit wieder in weite Ferne gerückt zu sein. Vor dem Hintergrund der schon entstandenen räumlichen Disparitäten ergibt sich daraus die Gefahr der verstärkten Abkoppelung der Region.

II. Ursachen der kommunalen Finanzkrise: Systematische Schuldenanreize und unzureichende Finanzausstattung

- 2 Im hoch komplexen Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland war und ist ein Verschieben von finanziellen Verantwortlichkeiten leicht möglich. Dabei wurden in der Vergangenheit diejenigen am stärksten belastet, die im politischen Prozess keine Stimme hatten: die nachfolgenden Generationen. Sie werden für die Schulden ihrer Eltern und Großeltern aufkommen müssen, weil diese nicht rechtzeitig gehandelt und vorgebeugt, sondern Anpassungsprozesse oft nur vertagt haben. Dies gilt auch für die Städte und Gemeinden, die sich selbstkritisch fragen müssen, ob sie notwendige Problemlösungen stets rechtzeitig angepackt haben.

Allerdings sind die Kommunen – als letztes Glied in der staatlichen Hierarchie – in der Vergangenheit von Bund und Ländern wiederholt als Verschiebepunkt für finanzielle Lasten missbraucht worden. Ihre Schulden sind angesichts der hohen ausgaben- und einnahmenseitigen Fremdbestimmung durch den Staat auch die Folge einer in der Vergangenheit unzureichenden und nicht aufgabengerechten Finanzausstattung. Die Verantwortlichkeiten – zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, zwischen Wählern und Gewählten, zwischen Politik und Verwaltung – müssen deshalb wieder spürbar gemacht werden. Wer eine Leistung will, muss dafür auch finanziell einstehen.

Mangelhafter ordnungspolitischer Rahmen: verwischte Verantwortlichkeiten

Schon in den drei vorausgegangenen Memoranden der Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes wurde ausführlich darauf hingewiesen, dass eine zentrale Ursache der kommunalen Haushaltskrise in den Fehlanreizen des Gemeindefinanzsystems wie des gesamtstaatlichen Verantwortungskontextes besteht. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Beziehung des Staates zu den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft als auch für die Beziehungen der staatlichen Ebenen innerhalb des föderalen Systems. Im Dickicht aus Politikverflechtung und Mischfinanzierung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geht die für effiziente Entscheidungen unabdingbare Korrespondenz zwischen Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern verloren: Unter Umständen wissen die Bürgerinnen und Bürger weder, wer für eine politische Entscheidung letztlich die Verantwortung trägt, noch kennen sie ihre tatsächlichen Kosten. Die Folge ist eine Inflation der Ansprüche an die öffentliche Hand und die Verteidigung von Besitzansprüchen, der sich die im politischen Wettbewerb stehenden Akteure nur eingeschränkt entziehen können und die Anpassungsprozesse an geänderte Bedingungen erheblich erschweren.

Pauschale Schuldzuweisungen an Bürgerinnen und Bürger oder Politik gehen dementsprechend am Kern des Problems vorbei. Verantwortlich für die hohe Verschuldung der Städte und Gemeinden sind weniger einzelne Personen, Kommunen oder Gebietskörperschaftsebenen, verantwortlich ist vielmehr der fehlerhafte finanzpolitische Ordnungsrahmen in der Bundesrepublik, der eine übermäßige Kreditaufnahme durch die umfangreichen Möglichkeiten der Lastabwälzung auf entscheidungsunbeteiligte Dritte geradezu provoziert. Im Endeffekt stecken alle politischen Akteure in einem klassischen Gefangenendilemma: Wer den Grundsatz einer vorausschauenden Haushaltsführung ernst nimmt und Kredite wirklich nur subsidiär, als letztmögliches Mittel verwendet, der läuft Gefahr, im Wettbewerb um Wählerstimmen zu unterliegen. Dieses Risiko schränkt den politischen Handlungsspielraum der konsolidierungswilligen Akteure ein und erschwert eine sparsame, an den finanziellen Möglichkeiten ausgerichtete Politik ungemein.

Strukturwandel und Anpassungsvermögen

Zwar ist eine vorausschauende, auf Ausgleich bedachte Haushaltsführung auch unter diesen fehlerhaften ordnungspolitischen Rahmenbedingungen keineswegs unmöglich, wie zahlreiche Gemeinden in Nordrhein-Westfalen beweisen. Allerdings sind hierfür entweder überdurchschnittlich günstige finanzielle oder politische Rahmenbedingungen, etwa in Form dauerhaft sprudelnder Einnahmequellen bzw. eines günstigen räumlichen Umfeldes für die wirtschaftliche Entwicklung, oder ein enger konsolidierungspolitischer Schulterschluss aller politischen Akteure vor Ort notwendig, oder es liegen außerordentliche politische und administrative Fähigkeiten – der klare Willen zur Konsolidierung und ein beachtliches politisches Durchsetzungs- und Stehvermögen – der kommunalen Führungsebene vor.

Erheblich erschwert wird unter dem derzeitigen Verantwortungswirrwarr eine nachhaltige Haushaltsführung aber insbesondere dort, wo der wirtschaftliche Strukturwandel überdurchschnittliche Anpassungsprozesse erfordert und damit bei vielen Betroffenen Angst und Unsicherheit hervorruft und sie zu Abwehrhaltungen und Gegenreaktionen herausfordert. In den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes hat der massive Verlust von Arbeitsplätzen in den vergangenen 30 Jahren dazu geführt, dass sich die Beschäftigtendichte nur noch wenig von der Situation in den ostdeutschen Bundesländern unterscheidet. In entsprechendem Umfang sind auch die kommunalen Einnahmen zurückgegangen und die Ausgaben für soziale Leistungen angestiegen. Notwendige, zukunftsweisende Investitionen konnten so nur unzureichend vorgenommen werden. Die hohen Schuldenberge der strukturschwachen Städte gehen folglich nicht allein auf die übermäßige rechtliche Verfügbarkeit der – politisch verlockenden – Verschuldung zurück. Vielen strukturbelasteten Städten und Gemeinden blieb und bleibt schlichtweg keine andere Wahl, da Ausgabenbedarf und Einnahmemöglichkeiten aufgrund ihrer problematischen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in einem grundsätzlichen, von den lokalen Akteuren nur begrenzt beeinflussbaren Missverhältnis stehen.

Speziell in konjunkturellen Krisenzeiten reichen die gemeindlichen Einnahmemöglichkeiten in vielen Städten an der Ruhr und im Bergischen Land nicht einmal aus, um die staatlich vorgeschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Die Folge sind Haushaltslöcher, die sich nur mit Hilfe von Kassenkrediten stopfen lassen, mit dem Effekt, dass die dafür fälligen Zinsen im konjunkturellen Aufschwung die Haushalte zusätzlich belasten und wie derzeit – bei einem Höchststand kommunaler Steuereinnahmen – das Haushaltsdefizit fast allein determinieren.

Neue und alte Aufgaben ohne ausreichende Finanzierungsbedingungen

In der Situation eines überdurchschnittlich intensiven Strukturwandels wirkt ein fehlerhafter finanzpolitischer Ordnungsrahmen mit verwischten Verantwortlichkeiten doppelt negativ. Bund und Länder haben in der Vergangenheit wiederholt finanzielle Verantwortlichkeiten auf die kommunale Ebene abgewälzt (z. B. Kindergartenplatzgarantie, Erweiterung der Kinderbetreuung) oder die finanziellen Wirkungen von Reformen falsch eingeschätzt (z. B. Einkommensteuerreform 2000 bis 2005, Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe). Dadurch haben die Gemeinden einen erheblichen Teil ihrer finanziellen Gestaltungsfreiheit eingebüßt. Eine aufgabengerechte Finanzausstattung ist somit in den strukturschwachen Städten und Gemeinden schon längst nicht mehr überall gewährleistet. Umso unverständlicher sind die Empfehlungen, die das ifo-Institut für eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen gegeben hat. Ihre Umsetzung hätte eine massive Umverteilung zu Lasten der strukturbelasteten Städte und Gemeinden zur Folge und würde deren ohnehin bereits ausgesprochen angespannte Finanzlage weiter verschärfen (siehe dazu Abschnitt III).

III. Kommunalen Finanzausgleich

- 3 Die Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung ist eine zentrale Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs. Das ifo-Institut hat den kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen überprüft. Die Umsetzung der Empfehlungen würde für die strukturschwachen Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes deutliche Einnahmenverluste bedeuten. Sie bewirken insbesondere eine massive Umverteilung von den großen, kreisfreien Städten zu den kleinen Städten und Gemeinden des ländlichen Raumes. Angesichts der bestehenden Finanzprobleme der strukturschwachen Städte würde dies zu einer Problemverschärfung führen und den Weg aus der Vergeblichkeitsfalle erschweren. Insbesondere die Bedarfe der Städte im Sozialbereich werden unterbewertet. Ob überhaupt eine ausreichende Dotierung der Finanzausgleichsmasse gegeben ist, wurde erst gar nicht überprüft. Ohne die aufgabenangemessene Finanzausstattung ist aber eine Gesundung der Finanzen strukturschwacher Kommunen nicht möglich.

Finanzausgleichsmasse

Die wenigsten Kommunen können ihre Aufgaben aus eigenen Einnahmequellen wie Steuern und Gebühren finanzieren. Deshalb ist das Land verpflichtet, sie an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellten Finanzmittel richten sich aber nicht nach den tatsächlichen Erfordernissen. Dies wird schon allein daran deutlich, dass der in den letzten drei Jahrzehnten erfolgte beachtliche Anstieg der Sozialausgaben keinen Niederschlag in einer Aufstockung der Verbundquote, die die kommunale Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern festsetzt, gefunden hat, sondern allein durch eine Umverteilung innerhalb der kommunalen Familie getragen wurde. Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird vielmehr nach Einschätzung des Landesgesetzgebers in Abwägung zur Leistungsfähigkeit des Landes festgelegt.

Die gegenwärtige vertikale Finanzverteilung wird vom ifo-Institut nicht bemängelt. Aufgrund eines methodischen Zirkelschlusses („keine Aufgabenveränderungen: daher sachgerechte Finanzausstattung“) stellt es keine Fehlentwicklung fest, die korrigiert werden müsste. Die grundsätzliche Frage nach der Auskömmlichkeit der kommunalen Finanzausstattung in Bezug auf die wahrzunehmenden Aufgaben wird überhaupt nicht thematisiert. Hier liegt aber ein Grundproblem der kommunalen Finanzkrise.

So ist die restriktive Zuweisungspolitik des Landesgesetzgebers angesichts der schlechten Finanzlage des Landes zwar verständlich. Sie ist aber aufgrund der weitgehenden Fremdbestimmung kommunaler Aufgaben durch Bundes- und Landesgesetzgeber nicht akzeptabel. Wer Leistungen bei den Kommunen bestellt, muss dafür auch die Kosten tragen – oder er soll die Leistungen wieder „abbestellen“. Die Finanzprobleme des Landes können nicht auf dem Rücken der Kommunen gelöst werden. Insofern erwarten die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes, dass das Land in enger Zusammenarbeit mit den Kommunen

- eine grundlegende Bestandsaufnahme kommunaler Pflichtaufgaben und der Kosten zur Abschätzung der Auskömmlichkeit der Finanzausgleichsmasse veranlasst,
- den Kanon der Aufgaben überprüft und verringert und
- den eigenverantwortlichen Spielraum bei der Aufgabenerfüllung vergrößert.

Eine Bestandsaufnahme kommunaler Ausgabenverpflichtungen ist ein sinnvoller Ausgangspunkt für eine künftige unabhängige Haushaltsaufsicht (Siehe Abschnitt V).

Steuerkraftmessung

Die Steuerkraftmessung soll nach der ifo-Empfehlung vom Prinzip her unverändert bleiben. Lediglich für die Gewerbesteuer wird eine Abkehr von der Verwendung des landesdurchschnittlichen Hebesatzes als normiertem Hebesatz der Steuerkraftmessung vorgeschlagen. Stattdessen soll der bundesdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz zur Grundlage genommen werden, was eine Absenkung des normierten Hebesatzes bedeuten würde. Dies führt zu einer Umverteilung der Zuweisungen von steuerschwachen zu steuerstarken Gemeinden und würde folglich deutliche Einnahmenverluste für die Mehrheit der Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes bedeuten.

Die Absenkung des normierten Hebesatzes soll einerseits die für Nordrhein-Westfalen schädliche Aufwärtsspirale der Gewerbesteuerhebesätze bremsen und andererseits den Anreiz zur Pflege der Steuerquellen erhöhen. Zwar ist ein höherer Selbstbehalt beim Steueraufkommen grundsätzlich zu begrüßen. Erfolge lokaler Wirtschaftspolitik sollen auch belohnt werden. Dies würde den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes im Verlauf eines erfolgreich bewältigten Strukturwandels ebenso zugutekommen. Derzeit würden aber die Zuweisungsverluste die Konsolidierungsbemühungen der strukturschwachen Städte und Gemeinden konterkarieren und ihre finanziellen Probleme weiter verschärfen. Insofern macht dieser Vorschlag nur Sinn, wenn den strukturschwachen Kommunen auf andere Weise, z. B. im Rahmen der unten angesprochenen Eigenkapitalsicherung, nachhaltig geholfen würde. Ferner muss gewährleistet sein, dass die Finanzausgleichsmasse hinreichend dotiert ist. Bei zu geringer Ausgleichsmasse ist eine hohe Umverteilungsintensität zur Basisabsicherung der steuerschwächeren Kommunen unvermeidbar. Schließlich bedarf es einer bedarfsgerechten Verteilung der Finanzmasse. Aber auch hier bringen die ifo-Empfehlungen nur Nachteile für strukturschwache Kommunen. Insofern ist der Vorschlag abzulehnen.

Bedarfsmessung

Das ifo-Institut hat auf der Grundlage seiner Überprüfung der Bedarfsmessung im kommunalen Finanzausgleich Empfehlungen zu allen Elementen der Bedarfsmessung abgegeben und dabei die Option für zwei neue Nebenansätze hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung und der Fläche eröffnet. Zusammengenommen würde – von Ausnahmen abgesehen – die Umsetzung der Empfehlungen zu massiven Zuweisungsverlusten für die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes führen:

- Die Reduzierung der Hauptansatzstaffel und die Einführung eines Flächenansatzes begünstigen kleinere und kleinste Gemeinden insbesondere des ländlichen Raumes.
- Die Umstellung des Schüleransatzes auf die Gewichtung nach Halb- und Ganztagsbetrieb würde aufgrund der Konzentration insbesondere der bisher aufgrund der tatsächlichen Kosten hoch gewichteten Gesamtschulen in den großen Städten ebenfalls zu einer Umverteilung zugunsten des verstädterten und ländlichen Raumes führen. Diese Empfehlung ergibt den größten Einzeleffekt der Umverteilung.
- Die Berücksichtigung der Bevölkerungsverluste hingegen begünstigt stark von Schrumpfung betroffene Gemeinden, hat aber lediglich die quantitative Bedeutung eines „Trostpflasters“.
- Die Verdopplung des Gewichtes des Zentralitätsansatzes würde die strukturschwachen Städte benachteiligen, weil sie aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit nur eine unterdurchschnittliche Beschäftigtendichte aufweisen. Gleichwohl nehmen sie ebenso zentralörtliche Funktionen für gleich große Bevölkerungsgruppen wahr.
- Der Sozillastenansatz soll hingegen in seinem Gesamtgewicht innerhalb der Bedarfsmessung lediglich konstant gehalten werden.

Die Empfehlungen basieren – mit Ausnahme des Flächenansatzes – auf den Ergebnissen eines regressionsanalytischen Messverfahrens. Sie werden jedoch nicht 1 zu 1 in den Empfehlungen umgesetzt. Vielmehr gibt es Abweichungen. Die größte Abweichung besteht beim Sozillastenansatz, dessen Gewichtung nur zur Hälfte berücksichtigt wird. Gerade hier ist eine weitere Überprüfung gefordert, denn die quantitative Bedeutung dieses Ansatzes und des dahinter stehenden Problems verbietet eine unkorrekte Bedarfsmessung im besonderen Maße. Dabei wäre auch zu prüfen, inwieweit die Finanzausgleichsmasse in der Vergangenheit entsprechend den gewachsenen Sozillasten adäquat angepasst worden ist.

Umverteilungswirkung

Bei einer Schlüsselmasse von rd. 5,1 Mrd. Euro (2008) bedeutet eine Umverteilung von den kreisfreien Städten zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden von im Maximum rd. 175 Mio. Euro dort ein Verteilungsvolumen von 3,45 %, bezogen auf die Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte einen Verlust von 6,5 % der Schlüsselzuweisungen. Damit haben alle Reformvorschläge zusammen die quantitative Wirkung der Reform der Jahre 1996 bis 1998, nur laufen sie in die exakt umgekehrte Richtung und neutralisieren die letzte Reform. Der Verlust der Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes würde rd. -120 Mio. Euro (-5,5 %) betragen. Durch die gleichzeitige Bevorzugung ländlicher Flächengemeinden wie auch steuerstarker Städte werden die strukturschwachen kreisfreien Städte zu den Verlierern der Empfehlungen des ifo-Gutachtens. Angesichts ihrer finanziellen Lage bedeuten die ifo-Empfehlungen eine Verstärkung der Vergeblichkeitsfalle, in der sich die strukturschwachen Städte befinden. Sie sind daher abzulehnen.

Tabelle 1: Umverteilungswirkung einzelner ifo-Empfehlungen für die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes im Vergleich zum GFG 2008		
Empfehlung	Mio. Euro	%
fiktiver Gewerbesteuerhebesatz 380 v. H.	-11,0	-0,5
neue Hauptansatzstaffel	-31,7	-1,4
Demographieansatz	+5,9	+0,3
Schüleransatz	-39,1	-1,8
Zentralitätsansatz	-15,9	-0,7
neuer Bedarfsansatz mit Flächenansatz	-110,7	-5,0
Gesamtmodell mit Flächenansatz	-120,4	-5,5
Quelle: Eigene Darstellung.		

Kreisfinanzausgleich

Der Kreisfinanzausgleich wurde vom ifo-Institut nicht thematisiert. Gleichwohl lässt sich hier ein struktureller Fehler feststellen, durch den die Kreise mit überdurchschnittlich großen Städten benachteiligt werden. Durch den Hauptansatz werden größeren kreisangehörigen Städten mehr Bedarfe zugerechnet als kleineren. Sie erhalten folglich mehr Schlüsselzuweisungen. Dieses Mehr an Schlüsselzuweisungen wird bei der Verteilung der Kreisschlüsselzuweisungen mit angerechnet, weshalb Kreise mit überdurchschnittlich großen Städten eine vergleichsweise höhere Finanzkraft aufweisen und deshalb weniger Schlüsselzuweisungen erhalten. Sie müssen deshalb über die Kreisumlage auf das Mehr an Schlüsselzuweisungen der Städte zurückgreifen, wobei diese Schlüsselzuweisungen ja gerade für die städtischen Sonderbedarfe gedacht waren. Diese Fehlkonstruktion muss mit der Einführung einer Einwohnergewichtung bei der Bedarfsmessung der Kreise abgeschafft werden.

IV. Kommunalen Solidarbeitrag

Fördermittelverteilung nicht mehr nach der „Himmelsrichtung“

- 4 18 Jahre nach der Deutschen Einheit muss der infrastrukturelle Lastenausgleich zwischen ost- und westdeutschen Kommunen wieder gesamtdeutsch konzipiert werden. Angesichts der günstigeren Entwicklung der Kommunalfinanzen in Ostdeutschland ist die einseitige Belastung strukturschwacher Kommunen in Westdeutschland zu beenden, denn sie gefährdet deren eigene Standortentwicklung.

Die ohnehin belasteten Kommunen des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes leisten ihren Beitrag zum Aufbau Ost wie alle anderen Kommunen. Bis zum Ende des Jahres 2000 hatten sie schon rd. 1,84 Mrd. Euro abgeführt. Gleichzeitig betrug das Volumen der kommunalen Kassenkredite zu diesem Zeitpunkt bereits 1,57 Mrd. Euro. Mit anderen Worten: Die Solidarität mit den ostdeutschen Kommunen erfolgt überwiegend auf Pump und belastete damit die Haushalte zusätzlich durch Zinsen und Zinseszinsen. In den folgenden Jahren, in denen erneut massive Haushaltsdefizite entstanden, wurden die Solidarbeitragsleistungen fortgesetzt. Zwischen 2001 und 2006 wurde dafür ein ebenfalls wieder kreditfinanziertes Finanzvolumen von rd. 887 Mio. Euro bereitgestellt. Insgesamt haben damit die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes mit rd. 2,7 Mrd. Euro zum Aufbau Ost beigetragen. Viele von ihnen leben derweil seit Jahren mit Nothaushalten und haben große Probleme, die Leistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger zu erbringen.

Angesichts ihrer massiven Strukturschwäche benötigt die Region diese Mittel selbst, um den eigenen Umbauprozess begleiten und die Verschuldung abbauen zu können. Es ist den Bürgerinnen und Bürgern in dieser Region nicht mehr zu erklären, weshalb der Solidarpakt in der jetzigen Form weitergeführt werden soll, wenn einzelne Kommunen in Ostdeutschland eine prosperierende Entwicklung und die ostdeutschen Kommunen in den letzten beiden Jahren insgesamt eine bessere Haushaltsituation als die westdeutschen Kommunen aufweisen. Deshalb sind die Mittel des Solidarbeitrages nicht mehr nach der „Himmelsrichtung“, sondern nach dem Bedarf zu verteilen.

Solidarbeitragsverteilung zwischen Land und Kommunen

- 5 Die Landesregierung ist vom Verfassungsgericht aufgefordert, den Kommunen überzahlte Solidarbeiträge für das Jahr 2006 in Höhe von 450 Mio. Euro zu erstatten – mit der Konsequenz ähnlich hoher Rückforderungen für die Folgejahre. Die von der Landesregierung nunmehr vorgelegte Neuberechnung der kommunalen Solidarbeitragsberechnung ist nicht zu akzeptieren, da sie erstens den von ihr bis dato verwandten Verteilungsmodus nachträglich und gegen die Feststellung des Verfassungsgerichtes verändert und zweitens einen Zustand aus dem Jahre 1995 auf Dauer festschreiben will, der von der realen Entwicklung bereits jetzt überholt ist. Mit dieser Politik der Zurückhaltung kommunaler Finanzmittel trägt die Landesregierung zur Finanzmisere der Kommunen bei.

Das von der Landesregierung für die Solidarbeitragsaufteilung zwischen Land und Kommunen bisher, das heißt auch für die Jahre 2007 und 2008, angewandte und zunächst mit Prognosewerten besetzte Berechnungsverfahren hat vor dem Ver-

fassungsgericht Bestand gehabt und wurde dort von der Landesregierung auch nicht substanziell angegriffen. Insofern kann - aus rein fiskalischen Gründen - nicht rückwirkend ein anders Verfahren die für diese Jahre getroffenen Berechnungen, die es nun mit den Ist-Werten zu aktualisieren gilt, aushebeln. Eine Verfahrensänderung lässt sich nur für die Zukunft diskutieren.

Das nunmehr von der Landesregierung vorgeschlagene Verfahren bedarf einer kritischen Diskussion. Es würde eine Verteilungsstruktur aus dem Jahre 1995 zementieren und ignoriert, dass die Einheitslasten, die Nordrhein-Westfalen über den Länderfinanzausgleich trägt, zusehends kleiner geworden sind und von anderen Ländern übernommen wurden. Eine Zahllast der Kommunen gegenüber dem Land nun daraus abzuleiten, dass Nordrhein-Westfalen ohne die Deutsche Einheit schon längst Empfängerland geworden wäre und deshalb mehr Finanzmittel zustünden, ist aber unzulässig. Eine hypothetische Empfängersituation würde mittelbar über die Transmission im kommunalen Finanzausgleich auch für die Kommunen gelten. Zudem sind im Länderfinanzausgleich allenfalls andere Bundesländer Adressaten einer Zahllast. Spätestens im Jahr 2020 könnten von den Kommunen keine Solidarbeiträge mehr eingefordert werden. Dann wären die finanziellen Disparitäten zwischen den Ländern als Normalzustand anzusehen, die im Länderfinanzausgleich in der üblichen Weise auszugleichen wären. Daran sind die Kommunen im positiven wie im negativen Fall ohnehin beteiligt.

Tabelle 2: Rückzahlung überzahlter Solidarbeiträge 2006		
Stadt	Rückzahlung in 1 000 Euro	
	Abschlag 280 Mio. Euro	bei Vollerstattung 450 Mio. Euro
Bochum	7 688	12 331
Bottrop	2 147	3 444
Dortmund	12 904	20 697
Duisburg	10 723	17 199
Essen	12 449	19 968
Gelsenkirchen	5 525	8 861
Gladbeck	1 352	2 169
Hagen	3 738	5 996
Hamm	3 457	5 545
Herne	3 205	5 141
Mülheim an der Ruhr	2 987	4 792
Oberhausen	4 084	6 551
Recklinghausen	2 151	3 450
Remscheid	2 057	3 300
Solingen	2 882	4 623
Wesel	1 070	1 717
Witten	1 696	2 720
Wuppertal	7 110	11 404

V. Wege aus der Verschuldung und zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik und Eigenkapitalsicherung

- 6 Die bestehenden Kreditobergrenzen und deren Überwachung durch die Kommunalaufsicht konnten nicht verhindern, dass in zahlreichen Kommunen, so auch in denen des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes, hohe Schuldenlasten aufgebaut wurden und das Eigenkapital aufgezehrt wird. Teilweise ist eine Situation erreicht, die die Kommunen nun in die Vergeblichkeitsfalle abgleiten lässt. Aus diesem Grund ist das System der Schuldenbegrenzung und der Kommunalaufsicht nach den Prinzipien einer nachhaltigen kommunalen Finanzwirtschaft und Haushaltspolitik weiterzuentwickeln (Prävention). Zugleich müssen die hoch verschuldeten Kommunen einmalig in die Lage versetzt werden, nachhaltig zu haushalten (Rehabilitation). Dazu bedarf es Anreize und Hilfen zur Selbsthilfe.

Mit den folgenden Überlegungen wollen die Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes einen Denkanstoß für eine neue Struktur der Schuldenbegrenzungspolitik und Eigenkapitalsicherung geben. Sie wollen ausdrücklich zur Diskussion über Grundsatzfragen der Haushaltsaufsicht und der kommunalen Selbstverwaltung aufrufen. Das vorgestellte Konzept ist insofern auch als Anreiz gedacht, abseits der eingefahrenen Wege Neues zu erproben.

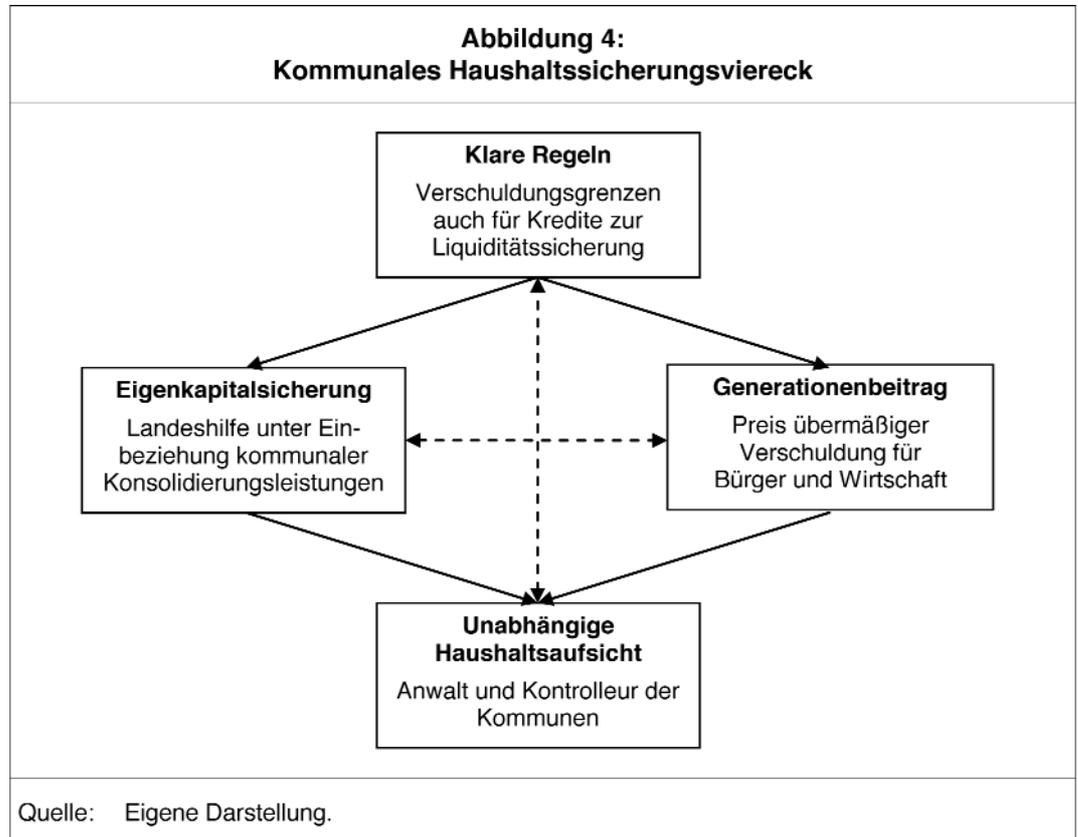
Grundsätzliches zu den Überlegungen

Die Weiterentwicklung des Sicherungssystems für eine nachhaltige Finanzwirtschaft soll vier miteinander verflochtene Aspekte aufgreifen, für die ein Gesamtsystem mit aufeinander bezogenen Sicherungsbausteinen zu entwickeln und umzusetzen ist. Eine wesentliche Grundlage dafür ist die Gewährleistung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung.

- **Baustein 1:** Verbesserung des Regelwerkes zum Umgang mit Haushaltsdefiziten, übermäßiger Verschuldung und Eigenkapitalverzehr.
- **Baustein 2:** Neuausrichtung der Kommunalaufsicht als unabhängige Institution zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Ihre Aufgabe ist die konsequente Überwachung des kommunalen Haushaltsverhaltens und der Konnexität von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Kommunen, Land und Bund.
- **Baustein 3:** Schaffung einer Eigenkapitalsicherung, um besonders hoch verschuldete Kommunen überhaupt in die Lage zu versetzen, den neuen Regeln folgen zu können. Bei übermäßiger Verschuldung bzw. starkem Eigenkapitalverzehr soll die unter strengen Auflagen zu gewährende Unterstützung Hilfe zur Selbsthilfe sein.
- **Baustein 4:** Im Falle kritischer Haushaltslagen mit überdurchschnittlicher Verschuldung soll als zuletzt einzusetzende Option die Möglichkeit bestehen, Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft über einen sichtbaren finanziellen Beitrag an der Haushaltskonsolidierung zu beteiligen, um ein Verschieben der Belastungen auf nachfolgende Generationen zu verhindern (Generationenbeitrag). Dieser Beitrag ist nicht als zusätzliche Belastung gedacht, sondern soll die bisher übliche, für die Bürgerinnen und Bürger wenig transparente Heraufsetzung der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze ablösen. Die deutliche Sichtbarkeit ist als präventiv wirkendes Sanktionsinstrument gegen den Missbrauch von Kreditaufnahmen zu bewerten und für alle Akteure als Anreiz zu frühzeitigem Eingreifen bei finanziellen Problemen gedacht.

Die nachfolgend dargestellten Überlegungen zum Umgang mit übermäßigen kommunalen Schulden sind auf zwei eng miteinander korrespondierende Ziele gerichtet,

- dem Primärsaldoausgleich einerseits sowie der
- Sicherung einer ausreichenden Eigenkapitaldecke bzw. Verbesserung des Finanzierungsergebnisses andererseits.



Ein ausgeglichener Primärsaldo ist ein Indikator für die Nachhaltigkeit der aktuellen Haushaltspolitik. Die Gemeinden müssen wieder in die Lage versetzt werden, ihre laufenden Aufgaben innerhalb des eigenen Budgets ohne neue Schulden zu finanzieren. Die Beseitigung der strukturellen Defizite ist damit zugleich die Grundvoraussetzung für die Vermeidung künftiger Schulden. Mit dem Ausgleich des Primärsaldos allein ist es in den hochverschuldeten Gemeinden jedoch nicht getan. Ohne materielle Hilfe bei der Sicherung der Eigenkapitalbasis bzw. der Verbesserung des Finanzierungsergebnisses ist keine nachhaltige Lösung des Schuldenproblems möglich.

Baustein 1 – Klare Regeln: Verschuldungsgrenzen bleiben unverzichtbar

- 7 Die bestehende kommunale, auf Investitionskredite bezogene Schuldengrenze hat sich im Großen und Ganzen bewährt. Verbliebene Lücken – insbesondere bei der Gewährung von Kassenkrediten bzw. Krediten zur Liquiditätssicherung – müssen jedoch geschlossen werden.

Auf kommunaler Ebene besteht seit Jahrzehnten eine Schuldenbremse für Investitionskredite, die sich an der lokalen Tilgungsfähigkeit orientiert. Der Vergleich mit der Schuldenentwicklung auf Bundes- und Länderebene zeigt, dass sich diese kommunale Schuldenbremse bewährt hat. Alle Maßnahmen zur Lösung des Schuldenproblems knüpfen daher an den bestehenden Regeln an. Ziel ist somit kein vollkommen neues Regelwerk. Vielmehr sollen die verbliebenen Lücken, die insbesondere beim Einsatz von Krediten zur Liquiditätssicherung bestehen, geschlossen werden, um einen erneuten Dammbbruch bei der kommunalen Schuldenentwicklung zu verhindern.

Das schuldenpolitische Regelwerk sollte an der lokalen Tilgungsfähigkeit anknüpfen und angesichts der Bevölkerungsentwicklung eine Nachhaltigkeitskomponente enthalten. Der Schuldenrahmen muss schrumpfen, wenn die Zahl der Einwohner und damit der tilgenden Steuerzahler deutlich abnimmt. Sofern in konjunkturell schlechten Jahren eine hohe Schuldaufnahme notwendig ist, muss diese durch eine Rücklagenbildung in konjunkturell guten Jahren gegenfinanziert werden. Hier bedarf es einer streng bindenden Regel, die die Bildung einer Rücklage sichert.

Mit strikteren Regeln für das kommunale Haushaltsverhalten allein wird sich das Kassenkreditproblem jedoch nicht lösen lassen. Die eigentlich zur Überbrückung vorübergehender Liquiditätsengpässe – als kommunaler Dispo – gedachten Kassenkredite wurden in der Vergangenheit von vielen Städten und Gemeinden zur Finanzierung laufender Aufgaben genutzt und insofern zweckentfremdet. Diese Fehlentwicklung allein den Kommunen anzulasten, ist vor dem Hintergrund ihrer finanzwirtschaftlichen Situation – ihrer haushaltspolitischen Möglichkeiten und Erfordernisse – allerdings nicht gerechtfertigt. Eine Einschränkung des Kassenkreditvolumens ist leichter gefordert als umgesetzt: Sie setzt voraus, dass die Kommunen über eine auskömmliche Finanzausstattung verfügen. Andernfalls wäre sie nur durch Einsparungen möglich, die gerade in strukturell besonders belasteten Gemeinden schon aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgabenanforderungen nicht zu leisten sind. Hier ist folglich der Gesetzgeber in der Pflicht, die Frage nach der Bedarfsgerechtigkeit der gemeindlichen Finanzausstattung endlich in adäquater Weise zu beantworten. Mittel- und langfristig kommt darüber hinaus der Reform der Haushaltsaufsicht eine zentrale Rolle zu (s. u.). Diese muss landes- und bundesseitig verursachte Aufgaben- und Ausgabenverpflichtungen, die nicht durch entsprechende Mittelzuweisungen gedeckt sind, im Sinne des Konnexitätsprinzips an den Staat zurückverweisen. Dass z. B. die den Kommunen zugesagte Entlastung von 2,5 Mrd. Euro bei der Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sogleich wieder mit dem Ausbau der Kinderbetreuung verbunden wurde, hätte bei einer unabhängigen Aufsicht zu erheblichen Widerständen führen müssen – so aber blickt die jetzige Kommunalaufsicht ohne Ursachenbezug nur auf die finanziellen Folgen bundes- und landespolitischer Entscheidungen.

Baustein 2 – Unabhängige Haushaltsaufsicht: Politisch unabhängiger Anwalt und Kontrolleur der Kommunen

- 8 Dringend erforderlich ist eine institutionelle Neuansiedlung der jetzigen Kommunalaufsicht, verbunden mit einer sachlich begrenzten, materiellen Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme seitens des Landes und der Kommunen. Nur unter diesen Voraussetzungen hätte sie die Möglichkeit, die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze, der Schuldengrenzen und der Entschuldungsverfahren konsequent zu überwachen und gegebenenfalls Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen. Zugleich würde sie damit aber auch in die Lage versetzt, gegenüber der Landesregierung als energischer Anwalt der Kommunen aufzutreten, d. h. zu prüfen, ob das Land seiner Pflicht zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Mittelausstattung in hinreichendem Maße nachkommt. Die dauerhafte Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung setzt voraus, dass Aufsicht nicht nur in eine Richtung schaut, sondern auch die Einhaltung des Konnexitätsprinzips durch das Land und den Bund im Blick hat.

Die jetzige Kommunalaufsicht stellt schon im bestehenden System ein zentrales Element der kommunalen Schuldenbegrenzung dar. Die Erfahrungen mit ihr sind jedoch ambivalent. Einerseits ist ihr Beitrag zur Begrenzung der kommunalen Verschuldung unbestritten. Andererseits weist sie in ihrer bestehenden Form erhebliche Defizite auf. Obwohl die Kommunalaufsichtsbehörden formell unabhängig sind, haben sie es in der Praxis mit politischem Druck sowohl von gemeindlicher als auch von staatlicher Seite zu tun. Dieser ist umso höher, je heikler die Situation und je größer dementsprechend die Notwendigkeit einer auf der Grundlage von sachlichen Erwägungen entscheidenden Aufsicht ist. So wurde das Haushaltsverhalten zahlreicher Städte in der Vergangenheit nicht immer mit der rechtlich gebotenen Konsequenz kontrolliert bzw. sanktioniert. Da die politikexterne, einzig an rechtlichen Grundsätzen orientierte Kommunalaufsicht im bestehenden schuldenrechtlichen Institutionengefüge den wichtigsten „Damm“ gegen die ausgabensteigernde Anspruchsinflation von Bürgerinnen und Bürgern, Interessengruppen und Politik darstellt, ergibt sich aus der unzureichenden Konsequenz bei der Haushaltskontrolle eine Mitverantwortung an der finanziellen Lage.

Im kreisangehörigen Raum befindet sich die für die Gemeinden beim Kreis angesiedelte Kommunalaufsicht in einer zwiespältigen Situation. Einerseits muss sie die Gemeinden kontrollieren und gegebenenfalls sanktionieren, andererseits greift der Kreis selbst über die Kreisumlage auf die Finanzen der Gemeinden zu und bestimmt deren Haushaltssituation. Diese Dilemmasituation ist aufzulösen.

Die Kommunalaufsicht wird in der gegenwärtigen Situation eher als verlängerter Arm der Landesregierung wahrgenommen, denn als Anwalt und Hüter der kommunalen Selbstverwaltung. Ihr Auftrag sollte daher über die Vermeidung kommunalen Fehlverhaltens hinaus auch auf den Schutz vor übermäßigen staatlichen Eingriffen in die gemeindliche Finanzausstattung ausgeweitet werden. Bisher mussten die Städte und Gemeinden solche Angriffe mehr oder weniger stillschweigend akzeptieren. Mit der unabhängigen Aufsicht hätten sie endlich einen ernst zu nehmenden und engagierten Anwalt ihrer grundgesetzlich garantierten Rechte.

Baustein 3 – Eigenkapitalsicherung: Nothilfe im Gegenzug für vorausschauende Haushaltsführung

- 9 Die Einhaltung der Regeln einer nachhaltigen Finanzwirtschaft setzt voraus, dass die Kommunen eine reale Chance haben, dieses Ziel zu erreichen. Angesichts der in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten aufgelaufenen Schulden und des eingetretenen Eigenkapitalverzehr ist diese Voraussetzung für viele Kommunen nicht erfüllt. In extremen Haushaltsnotlagen müssen deshalb Hilfen bereitgestellt werden, die die betroffenen Kommunen entlasten. Diese Hilfen sind jedoch an Bedingungen und Eigenanstrengungen zu knüpfen. Werden diese nicht erfüllt, sind die Hilfsleistungen umgehend zu streichen.

In einigen Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes ist der Haushaltsausgleich auf absehbare Zeit nicht möglich. Hier ist der bestehende Schuldenberg selbst zum größten strukturellen Problem geworden. Die Ausgaben für Zins und Tilgung nehmen den Gemeinden die Luft zum Atmen, die Verschuldung „nährt sich aus sich selbst heraus“ und schmälert immer weiter die Eigenkapitalbasis, weil selbst bei ausgeglichenen laufenden Haushalten die Zinslasten zu hohen Haushaltsdefiziten führen. Es erscheint illusorisch, anzunehmen, dass die betroffenen Städte und Gemeinden mit eigener Kraft aus dieser Vergeblichkeitsfalle aus altschuldenbedingten Defiziten und neuer Kreditaufnahme ausbrechen können. Sie sind daher auf eine finanzielle Entlastung durch Land und Bund angewiesen. Für die Erfolgchancen eines kommunalen Schuldenbegrenzungskonzepts ist die Lösung des Altschuldenproblems und der Eigenkapitalsicherung von zentraler Bedeutung. An die Eigenkapitalhilfe sind jedoch Bedingungen zu knüpfen. Sie darf eben nicht voraussetzungsfrei gewährt werden. Dazu gehört, dass

- die Hilfeleistung an strikte Bedingungen der Haushaltsführung gekoppelt ist,
- überdurchschnittliche Einsparungen realisiert werden,
- kein dauerhafter Hilfebedarf besteht (zeitliche Befristung),
- eine Kontrollinstanz konsequent auf die Einhaltung der Bedingungen achtet und
- die Option einer Rückzahlung der Hilfen offen gehalten wird.

Die Eigenkapitalhilfen sind in Form von Tilgungs- sowie Zinsausgabehilfen zu leisten und richten sich grundsätzlich an alle Gemeinden, deren Eigenkapitalverzehr noch zu bestimmende Grenzwerte überschreitet bzw. für die ein vollständiger Eigenkapitalverzehr anhand der Finanzplanung absehbar ist bzw. die eine überdurchschnittliche Verschuldungssituation aufweisen. Das Land, das in der Vergangenheit durch seine inkonsequente Haltung bei der Überschreitung der Konsolidierungszeiträume sowie durch die nicht aufgabenangemessene Finanzausstattung in den betroffenen Kommunen eine Mitverantwortung trägt, sollte Träger der Eigenkapitalhilfe sein und damit seinen Beitrag zur Lösung leisten.

Baustein 4 – Generationenbeitrag: Der Preis übermäßiger Schulden

- 10 Mit Hilfe der Verschuldung lassen sich finanzielle Lasten in die Zukunft verschieben. Die Möglichkeit ist auf kurze Sicht ausgesprochen verlockend, bietet sie doch die Chance, scheinbar kostenlose Wohltaten zu verteilen. Entsprechend groß ist das Risiko einer regelwidrigen Verschuldung. Diese Gefahr lässt sich nur bannen, wenn Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft und Politik bei einer Verletzung der neuen Haushaltsregeln die wahren Kosten der Verschuldung schon im Moment der Kreditaufnahme wahrnehmen. Damit wird verhindert, dass die ohnehin anfallende Zahllast für Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft nicht auf nachfolgende Generationen übertragen wird. Aus diesem Grund sollte in einem zukünftigen System der Haushaltssicherung die bisher übliche überdurchschnittliche Anspannung der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze in einen eigenständigen, deutlich sichtbaren, aber zeitlich auf die Konsolidierungsphase befristeten Generationen- oder Nachhaltigkeitsbeitrag überführt werden. Der Preis übermäßiger Verschuldung und des Eigenkapitalverzehrs soll als präventiv wirkender Anreiz sowohl den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen als auch der Politik als verantwortlichem Gestalter der Stadtentwicklung ein eindeutiges Signal für den Ernst der Lage geben und frühzeitiges Handeln veranlassen.

Die mangelnde Spürbarkeit finanzpolitischer Entscheidungen stellt ein Kardinalproblem der kommunalen Haushaltspolitik dar und ist eine zentrale Ursache für die hohe Verschuldung. Solange die Politik mit der Kreditaufnahme über die Möglichkeit verfügt, öffentliche Leistungen scheinbar zum Nulltarif anbieten zu können, wird das Risiko fortdauernder Defizite bestehen bleiben. Eine wirksame Schuldenbegrenzung muss folgerichtig auch am Preis der Verschuldung ansetzen. Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Politik – die Nachfrager und Anbieter kommunaler Leistungen – müssen die Kosten ihres Handelns spätestens dann zu spüren bekommen, wenn die Verschuldung eine im Rahmen der neuen Verschuldungs- und Haushaltssicherungsregelungen bestimmte Grenze erreicht hat. Das Überschreiten dieser Kreditobergrenze sollte regelgebunden einen eigenständigen finanziellen Beitrag zur Haushaltssicherung aktivieren. Damit kann der Inflation von Ausgabenwünschen entgegenwirkt werden, die von nachfolgenden Generationen bezahlt werden müssen.

- Dem Generationenbeitrag kommt im neuen System der Haushaltssicherung eine präventiv wirkende Signalfunktion zu, die bei allen Akteuren einen wesentlich größeren Vermeidungsanreiz auslösen soll.
- Er soll die bisherige überproportionale Anspannung der Grund- und Gewerbesteuer ablösen – nicht zusätzlich ergänzen. Damit bleiben die steuerlichen Signale im interkommunalen Wettbewerb unverzerrt. Strukturschwache Kommunen müssten z. B. nicht mit überdurchschnittlichen Gewerbesteuerhebesätzen um neue Arbeitsplätze konkurrieren – wengleich auch der Generationenbeitrag im Falle seiner Notwendigkeit eine finanzielle Belastung der Unternehmen bringen würde.
- Im Falle der Notwendigkeit seiner Erhebung soll die direkte Spürbarkeit eine Verstärkung der Haushaltskonsolidierung bewirken. Die Höhe sollte dabei so gewählt werden, dass er für Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft und Politiker der betroffenen Gemeinden merklich ist.

- Das Aufkommen des Beitrags sollte in voller Höhe zusätzlich in die Schuldentilgung fließen und damit die nachfolgenden Generationen vor Belastungen durch einen übermäßigen Ressourcenverbrauch in der Vergangenheit schützen.
- Der Generationenbeitrag weist eine eindeutige Zielorientierung auf eine rasche Haushaltskonsolidierung auf. Er entfällt beim Erreichen des Ziels automatisch, so dass auch der haushaltspolitische Erfolg sofort spürbar wird. Beim schulden- bzw. konsolidierungsinduzierten Anheben eines Realsteuerhebesatzes besteht dagegen die Gefahr, schleichend einen Normalzustand herbeizuführen.
- Er ist als Zuschlag an eine bestehende Steuer auszugestalten. Er sollte mit einem proportionalen Prozentsatz an die Zahllast der Grundsteuer B – oder der Einkommensteuer – anknüpfen, über die alle Einwohner und Gewerbetreibende einer Gemeinde erfasst werden.

Der Generationenbeitrag rundet das Viereck der neuen Haushaltssicherung ab.