

Universitätsprofessor Dr. *Janbernd Oebbecke*

Wege aus der Finanznot?*

Ich könnte es mir leicht machen und fragen: Leidet eine Familie mit einem Jahreseinkommen von 60.000 € Finanznot, weil sie jeden Monat 500 € mehr ausgibt als einnimmt? Oder noch deutlicher: Leidet sie Finanznot, wenn sie ihre Einnahmen durch schlichten Beschluss um die fehlenden 6.000 € im Jahr erhöhen kann?

Beide Fragen sind sehr berechtigt, man wird damit aber den Schwierigkeiten, vor denen die handelnden Personen in den Kommunen stehen, doch nicht ganz gerecht. Ich will deshalb versuchen, drei Fragen zu beantworten:

- Worin besteht die kommunale Finanznot?
- Welches sind die Gründe für unterbliebenen Haushaltsausgleich?
- Was kann man tun?

Vorher noch eine Vorbemerkung: Ich weiß natürlich nicht, wie man die Finanznot in Bielefeld beheben kann. Die Lage ist in jeder Gemeinde anders, die Ursachen sind verschieden und die Prioritäten unterscheiden sich. Wie man das von einem Wissenschaftler erwartet, bleibe ich also eher abstrakt.

1. Worin besteht die kommunale Finanznot?

Bevor man therapiert, muss man wissen, woran der Patient leidet. Schon das ist bei der kommunalen Finanznot nicht leicht.

Es gibt einen Zweig der Psychologie, der davon ausgeht, dass

Menschen ihrem Leben Sinn und Bedeutung verleihen, indem sie ihr Leben in Form einer Erzählung, einer Geschichte, neudeutsch: eines Narrativs wiedergeben. Sie kennen das: Der erfolgreiche Pianist hat schon als Säugling in der Wiege besonders munter gestrampelt, wenn Musik ertönte. Der Kleinkriminelle hatte eine schwere Kindheit usw. Diese Erzählungen dienen dazu, dem Leben, das ganz maßgeblich aus Zufällen und Entscheidungen besteht, die ebenso gut anders hätten getroffen werden können, den Anschein von Folgerichtigkeit zu verleihen. In den Termini des wissenschaftlichen *genius loci*: Sie sollen helfen, Kontingenz zu bewältigen.

Mehr oder weniger viele Einzelelemente dieser Geschichten entsprechen den Tatsachen, andere spiegelt die Erinnerung nur vor und vor allem die kausalen Zusammenhänge sind bei Licht besehen fast immer erfunden.

Eine solche Geschichte - ein Narrativ - erzählen auch die Kommunalpolitiker aller Ebenen über die Kommunalfinanzen. Sie geht etwa so:

Seit Jahren klaffen die kommunalen Einnahmen und die kommunalen Ausgaben immer weiter auseinander. Immer mehr freiwillige Aufgaben wandelt der Gesetzgeber in Pflichtaufgaben um. Land und Bund erzwingen durch Gesetze immer mehr Ausgaben, ohne eine adäquate Deckung bereitzustellen. Ein Übriges tut die Steuerpolitik. Die Gewerbesteuer, früher einmal **die** kommunale Einnahmequelle, ist durch Ausnahmen immer weiter geschwächt worden. Für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten bleibt wegen der vielen

Pflichtaufgaben praktisch kein Spielraum mehr. Weil wir ohnehin strukturschwach sind - oder: obwohl wir keineswegs strukturschwach sind -, gelingt es uns nicht mehr, die Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Seit Jahren nehmen wir eine Sparrunde nach der nächsten auf uns. Gerade wenn wir einen Silberstreifen am Horizont sehen, bricht unerwartet die Konjunktur ein oder der Gesetzgeber beschert uns eine neue Belastung und die Kassenkredite wachsen doch wieder weiter.

So oder so ähnlich erzählen Bürgermeister und Kämmerer, Finanzausschuss- und Fraktionsvorsitzende die Geschichte. So steht sie aber auch in den Zeitungen von der Lokalpresse bis zur FAZ und nach meiner Erfahrung ist es fast unmöglich zu verhindern, dass Doktoranden sie so in ihre Dissertationen schreiben. Wie oft man sie lesen oder hören kann, hängt von der momentanen Lage ab. 2007 und 2008 eher selten - die Kommunen in Deutschland hatten die höchsten Einnahmen der Nachkriegsgeschichte mit deutlichen Einnahmeüberschüssen -, 2009 und 2010 war wieder alles ganz schlimm, jetzt ist es wieder eher still.

Auch hier sind die Einzelelemente teils richtig, teils falsch, das Gesamtbild ist jedoch so unvollständig und verzerrt, dass die Geschichte nicht stimmt.

Richtig ist, dass Bund und Länder eine Zeitlang versucht haben, eigene Probleme auf Kosten der Kommunen zu lösen. Der bekannteste Fall ist die strafrechtliche Neuregelung der Abtreibung nach der Einheit. Der endlich gefundene verfassungskonforme Kompromiss wurde - damals

noch in Bonn - dadurch erzielt, dass man den Anspruch auf den Kindergartenplatz schuf, den die Kommunen erfüllen mussten. Verschwiegen wird aber, dass der Bund seit der Föderalismusreform keine Lasten mehr unmittelbar auf die Kommunen durchreichen kann und dass inzwischen in allen Ländern Verfassungsbestimmungen es verbieten, den Kommunen Kosten für neue Aufgaben ohne entsprechende Deckung aufzuerlegen. Die Regelung in Nordrhein-Westfalen ist die wohl schärfste in Deutschland.

Ja, sagen die Kommunen jetzt, unser Problem sind nicht die neuen Aufgaben, sondern die Kostensteigerungen bei den alten, vor allem bei den Sozialausgaben. Verschwiegen wird, dass das klassische Kommunalaufgaben sind. Anders als vor sechzig oder siebzig Jahren haben die Empfänger solcher Leistungen heute aber gesetzlich festgeschriebene Aufgaben. Die Kommunen können manche Leistungen deshalb nicht einfach kürzen. Das wäre nur dann ein Argument, wenn die Kommunen kürzen wollten. Entsprechende Anregungen an den Gesetzgeber sind aber nicht bekannt geworden. Gäbe es im Rat der Stadt Bielefeld eine Mehrheit für die Absenkung der Hilfen für Behinderte? Im Übrigen war die gesetzliche Absicherung von Ansprüchen eine gerade auch von kommunalen Sozialpolitikern erhobene Forderung.

Viele Leistungen sind auch gar nicht der Höhe nach festgeschrieben. Vergleiche der Ausgaben zwischen den Ländern zeigen etwa, dass trotz sehr ähnlicher Bedingungen die Kosten pro Fall, aber auch die Fallzahlen sehr unterschiedlich sind. Verschwiegen wird auch, dass der Bund den Kommunen durch die Schaffung der Pflegeversicherung

schon vor Jahren einen guten Teil der Last abgenommen hat und er wird in den nächsten Jahren die Kosten der Grundsicherung übernehmen.

Die Differenzierung zwischen freiwilligen und Pflichtaufgaben, von der immer die Rede ist, erweckt den falschen Eindruck, dass die Kommunen bei den freiwilligen Aufgaben Entscheidungsfreiheit besitzen, bei den Pflichtaufgaben aber nicht. Richtig ist, dass freiwillige Aufgaben von Rechts wegen aufgegeben werden dürfen. Das gilt etwa für die meisten Aktivitäten in den Bereichen Kultur und Sport, aber auch für manches andere. Auch das ist politisch eine eher theoretische Möglichkeit. Versuchen Sie mal, ein Theater zu schließen. Bei den Pflichtaufgaben entscheiden die Kommunen zwar nicht darüber, ob sie sie wahrnehmen, aber wie sie das tun. Ein Beispiel: Die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung ist eine kommunale Pflichtaufgabe, die durch die Ordnungsämter wahrgenommen wird. In Münster wird seit Jahren darüber diskutiert, ob und mit wie viel Personal das Ordnungsamt sicherstellen soll, dass in den Wohngegenden der Altstadt die Anwohner nicht durch Kneipengänger gestört werden. Niemand macht hier Vorgaben.

Eher noch größer sind die Fehlstellen auf der Einnahmeseite. Dass die Gewerbesteuer nicht längst durch eine weniger konjunkturanfällige und breiter auf die Wirtschaftstätigkeit zugreifende Steuer ersetzt oder etwa durch einen Zuschlag auf die Einkommenssteuer ergänzt worden ist, liegt an Interessengegensätzen der Kommunen. München und Frankfurt, Düsseldorf und Stuttgart und einigen anderen geht es gut mit der Gewerbesteuer. Gegen diese Städte werden im Deutschen

Städtetag keine Entscheidungen getroffen und ohne den Städtetag gibt es keine Haltung der Kommunen gegenüber der Bundespolitik. Ich halte es für falsch, dass der Bund seinen Vorschlag des Zuschlages auf die Einkommenssteuer nicht trotz der kommunalen Ablehnung realisiert hat, die Kommunen wollten diese Lösung aber nicht.

Besonders unangemessen ist es aber, dass die Kommunen suggerieren, sie könnten sich selbst nicht helfen und damit ihre Forderungen an die Länder begründen. Im Gegensatz zu den Ländern, die nach wie vor praktisch über keine der Höhe nach disponible Steuer verfügen, sind die Kommunen in der angenehmen Lage, über eine ganze Reihe von Einnahmequellen zu verfügen, deren Erträge sie selbst bestimmen. Stark vernachlässigt haben sie seit Jahrzehnten vor allem die Grundsteuer. Jeder Bielefelder zahlt im Durchschnitt 14 € im Monat. Zieht man den erklecklichen Teil ab, den die Wirtschaft davon trägt, sinkt der Betrag für den einzelnen Bürger auf eine Größenordnung von vielleicht zweieinhalb Schachteln Zigaretten oder sieben, acht Liter Superbenzin im Monat. Niemand hindert die Kommunen daran, ihre Haushalte auf diesem Wege auszugleichen.

Dass das Narrativ von der kommunalen Finanznot so erzählt und geglaubt wird, ist eine enorme Erfolgsgeschichte, nämlich der Erfolg der jahrzehntelangen Öffentlichkeitsarbeit der kommunalen Spitzenverbände. Es ist ihnen gelungen, ihre Sicht der Dinge in die Köpfe zu bekommen, nicht nur die Köpfe der eigenen Leute, sondern auch in die der Journalisten und sogar vieler Bundes- und Landespolitiker. Dass die betroffenen Länder nicht dagegen halten, liegt daran, dass die Pressearbeit dort ganz anders ausgerichtet ist.

Verbände wollen sachliche Anliegen transportieren, Landesministerien machen Presserarbeit für den Minister. Er soll wieder in den Landtag kommen, in seiner Partei eine gute Figur machen und mindestens dasselbe Ressort wieder erhalten. Es geht nicht darum, die Sichtweise des Landes auf bestimmte Probleme zu vermitteln. Die meisten von Ihnen werden deshalb die Namen der Herren Walter-Borjans, Linssen, Jäger und Wolf kennen, die Namen Articus, Landsberg oder Henneke - das sind die Geschäftsführer der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene - kennen sicher sehr viel weniger. Bei dem, wofür die Herren in Sachen Kommunalfinanzen stehen, ist es umgekehrt. Sie alle kennen die Sichtweise der Spitzenverbände, aber wer weiß schon, wie die zuständigen Landesminister das Thema Kommunalfinanzen sehen.

Ob die kommunalen Spitzenverbände der Institution der kommunalen Selbstverwaltung langfristig einen Gefallen tun, indem sie das Bild der vom Staat abhängigen und geknechteten Kommunen zeichnen, ist eine andere Frage.

Wenn man Not als eine vom Betroffenen nicht beherrschbare bedrohliche Lage versteht, gibt es eine kommunale Finanznot allenfalls bei ganz wenigen Städten, vor allem in Nordrhein-Westfalen.

Auch wenn man von den Einbrüchen aufgrund der Finanzkrise absieht, welche die meisten Kommunen überwinden werden, bleibt aber der untragbare Umstand, dass in Nordrhein-Westfalen eine größere und wachsende Zahl von Gemeinden, vor allem die meisten Großstädte, ihre Haushalte entgegen der unzweideutigen gesetzlichen Vorgabe nicht ausgleichen und deshalb Kassen- bzw. Liquiditätskredite in teilweise

schwindelerregender Höhe aufbauen. Das ist ein finanzpolitisches, ein kreditwirtschaftspolitisches und ein rechtsstaatliches Problem.

2. Gründe für unterbliebenen Haushaltsausgleich

Schon die Lage in den Kommunen ist sehr unterschiedlich. Nach wie vor gibt es Gemeinden, die ihren Haushalt ausgleichen. Wo es Probleme gibt, sind die Auslöser sehr unterschiedlich.

Wenn man nach den Ursachen für den fehlenden Haushaltsausgleich fragt, also nach der fehlerhaften Reaktion auf das Problem, muss man sich zuerst klar machen, dass es sich vor allem um ein Phänomen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland handelt.

Dagegen sind Kassen- oder Liquiditätskredite in Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen und Sachsen kein Problem, in den anderen Flächenländern nur in sehr viel geringerem Umfang. Dieser Umstand spricht dagegen, dass irgendwelche bundespolitischen Vorgaben wie die Soziallasten ursächlich sind.

Alles spricht dafür, dass institutionelle Gründe für diese Unterschiede verantwortlich sind. Plausibel ist die Annahme, dass in Nordrhein-Westfalen die Kommunalaufsicht weniger entschieden gegen aufkommende Schieflagen vorgeht oder vorgegangen ist. Eine scharfe und enge Kommunalaufsicht ist wegen der politischen Anreize, denen die Kommunalpolitik ausgesetzt ist, unentbehrlich.

Wie sehen diese Anreize nämlich aus: Auf einer abstrakten Ebene sieht jeder Bürger ein, dass die Kommune nicht mehr ausgeben als einnehmen kann. Er hält es ja privat auch nicht anders. Wenn es

konkret wird, sieht die Sache anders aus. Soll ein Schwimmbad geschlossen werden, wehren sich die Schwimmer. Das ist zwar nur eine kleine Schar, aber alle anderen interessiert die Sache nicht, denn was hat die Debatte mit ihnen zu? Ziel der Kommunalpolitiker ist legitimerweise ihre Wiederwahl. Sie sehen wegen der Proteste ihre Chancen schwinden und geben deshalb nach - wenn die Kommunalaufsicht es zulässt.

Ähnlich sieht es auf der Einnahmeseite aus. Die Gewerbesteuer ist bei den Kommunalpolitikern auch deshalb so beliebt, weil sie Wähler nicht in relevanter Zahl betrifft. Die Zahl der Gewerbesteuerzahler ist relativ klein, häufig handelt es sich um Gesellschaften und die dahinter stehenden Personen sind nicht so zahlreich, dass sie Wahlen entscheiden. Das ist bei der Grundsteuer anders; deshalb zögert man hier zuzugreifen. Stattdessen fordert man die anderen politischen Ebenen, Bund und Land auf, einem zu helfen. Die können das zwar auch nur aus Steuermitteln tun, für die eigenen Wahlaussichten ist es aber natürlich besser, wenn andere dem Bürger in die Tasche fassen.

Die allermeisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen könnten ihren Haushalt ausgleichen. Der institutionelle Rahmen macht ihnen das aber sehr schwer, vor allem unter den Bedingungen in den Großstädten. In kleineren Gemeinden sieht es - noch - etwas besser aus. Hier spielen hausväterliche Betrachtungsweisen eine größere Rolle und die intrinsische Motivation der handelnden Personen ist vielfach immer noch stärker als das Wiederwahlkalkül.

Einige Städte - Oberhausen, Hagen usw. - sind allerdings in einer Lage,

in der sie ohne zusätzliche Hilfen nicht aus dem Sumpf kommen können. Die Herausforderung für die Landespolitik besteht dabei nicht allein darin, das Geld bereitzustellen, sondern sicherzustellen, dass dieses Geld nicht nutzlos verschwindet. Sie müsste die Verantwortung für die unverzichtbaren harten Einschnitte übernehmen. Das fällt ihr aus denselben Gründen schwer wie der Kommunalpolitik. Das Konzept, das jetzt in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden soll, halte ich nur teilweise für erfolgversprechend: Das Geld wird abfließen, eine dauerhafte Sanierung der Problemkommunen wird es nicht geben.

3. Was kann man tun?

Soweit ich sehe, sind die meisten kommunalen Haushalte nicht über die Verwaltungsausgaben zu sanieren. Die immer wiederholten globalen Minderausgaben, Sparrunden, Personalkürzungen usw. haben die Verwaltungen in vielen Bereichen an die Grenze der Funktionsfähigkeit gebracht. Sicher wird es auch in der Zukunft hier und da Rationalisierungsmöglichkeiten und Einsparungen geben. Die damit erzielbaren Größenordnungen reichen aber bei weitem nicht aus.

Ich weiß, dass in der Wirtschaft hier und da ein anderer Eindruck besteht. Nach meiner Erfahrung hält dieser Eindruck einer Nachprüfung und schon einer kritischen Diskussion meistens nicht stand. In der Regel besteht dasselbe Problem, das ich hätte, wenn ich über die Einsparungen bei der Produktion von Puddingpulver oder dem Vertrieb von Textilien reden wollte.

Der Ausgleich ist nur durch deutliche Leistungskürzungen oder durch Einnahmeerhöhungen, also Steuererhöhungen oder eine Kombination

von beidem möglich. Den Bürgern muss klar vor Augen gestellt werden, dass die von der Kommune unterhaltene Infrastruktur, die von ihr erbrachten Leistungen Geld kosten, dass niemand anders aufbringen kann als sie selbst. Dieser Zusammenhang zwischen Leistungen der Kommune und Leistungen der Bürger muss wahrnehmbar gemacht werden.

Die gesetzliche Bestimmung, dass die Haushalte ausgeglichen werden müssen, ist richtig, aber sie ist unvollständig, weil sie nicht bestimmt, wie das zu geschehen hat. Wir brauchen eine Regel, die hier präzise Vorgaben dafür macht. Eine solche Regel gibt es für die Umlageverbände: Sie müssen eine Umlage in entsprechender Höhe erheben. Für die Gemeinden könnte eine solche Regel lauten: Sie müssen eine bestimmte Steuer erhöhen, wenn durch Ausgabensenkungen und andere Einnahmeerhöhungen sonst kein Ausgleich zustande kommt. Weil diese Steuer genügend ergiebig sein muss, scheiden die kleinen Steuern aus. Schon weil das Aufkommen genügend sicher prognostizierbar sein muss, ist die Gewerbesteuer ein schlechter Kandidat. Die Grundsteuer dagegen ist mit sehr hoher Sicherheit in ihrem Aufkommen vorhersehbar. Sie hat einen weiteren Vorteil: Von den ALG II- Beziehern abgesehen, trifft sie praktisch jeden Wähler. Wenn sie erst genügend hoch ist, wird sie deshalb den Zusammenhang zwischen kommunalen Leistungen und Steuerbelastung von selbst herstellen. Partikularinteressen werden es sehr viel schwerer haben, sich politisch durchsetzen. Dass sie fast jeden trifft, heißt aber nicht, dass sie jeden gleich trifft. Wegen der Anknüpfung an den Aufwand für das Wohnen dürfte die Progression eher stärker sein als bei der Einkommenssteuer.

Der Zwang, die Grundsteuer in dem Umfang zu erheben, wie dies notwendig ist, um den Haushalt auszugleichen, ist obendrein so einfach zu überwachen, dass das auch die in den letzten Jahren personell stark ausgedünnte nordrhein-westfälische Kommunalaufsicht schaffen kann.

Diese Regel gibt es aber bisher nicht und ich fürchte, es wird auch noch eine Weile dauern.

In der einzelnen Kommune könnte man sich damit behelfen, dass man einen breiten Konsens in der Kommunalpolitik herstellt. Die wichtigen Fraktionen können sich gegenseitig öffentlich versprechen - neudeutsch: sich committen -, den Haushalt auf jeden Fall, notfalls über die Grundsteuer auszugleichen. Das ist möglich; aber es ist deshalb nicht einfach, weil man leicht wie der Dumme aussieht, wenn man sich als einzige oder als eine der wenigen Kommunen richtig verhält. Wenn alle bei roter Ampel über die Straße gehen, kommt man sich blöd vor, wenn man stehen bleibt.

In den letzten zwei Jahren ist Bewegung in die Diskussion geraten, weil die Banken zunehmend darauf hinweisen, dass der unbegrenzte Kredit der öffentlichen Hand keine Selbstverständlichkeit ist. Es hat in einzelnen Fällen Probleme bei der Kreditgewährung gegeben. Wenn die Rettungsaktion für die Problemkommunen scheitert, wofür m. E. einiges spricht, wird sich die Lage relativ schnell zuspitzen, auch weil der Spielraum des Landes wegen der Schuldenbremse weitgehend schwindet.

In jedem Fall sollten die derzeit günstige Konjunkturlage und

anlaufenden Entlastungen bei der Grundsicherung durch den Bund genutzt werden, Schulden abzubauen. Dabei muss jedem klar sein, dass die Gewerbesteuerereinnahmen auch wieder sinken und dass wegen der Belastung durch den Stärkungspakt vom Land keine zusätzlichen Mittel zu erwarten sind.

Wie hart sich die vermutlich in wenigen Jahren für alle verbindlich gemachten Maßnahmen vor Ort auswirken, hängt davon ab, wie weit es gelingt, jetzt schon das Richtige zu tun.

- * Vortrag auf der Veranstaltung "Bielefeld in der Schuldenkrise - Wer zahlt die Zeche?" der IHK OWL zu Bielefeld und der Stadt Bielefeld am 15.9.2011.