

Ursachen und institutionelle Besonderheiten der langjährigen kommunalen Haushaltskrise

Lars Holtkamp



Lars Holtkamp

Zusammenfassung

Die besorgniserregenden kommunalen Haushaltsdefizite haben sich während der internationalen Finanzkrise noch verschärft. Der Aufsatz beschreibt die in den Medien bisher kaum dargelegte institutionelle Besonderheit der kommunalen Haushaltskrise und diskutiert, gestützt auf Sekundäranalysen, Haushaltsdaten und eigene Fallstudien einige wichtige Ursachen der Haushaltsdefizite. Den Hintergrund bilden die beiden kontroversen Erklärungsthesen: die „Opferthese“ und die „Verschwendungsthese“.

Schlagwörter: Kommunalaufsicht, Gemeindeverschuldung, Kassenkredite, Sparkommissar, Regierungspräsidium, Gemeindeordnung, Doppik, Sozialausgaben

Einleitung

Seit Kurzem wird wieder verstärkt über die kommunale Haushaltskrise in lokalen und überregionalen Medien berichtet. Nach der Berichterstattung der Medien erscheinen die kommunalen Haushaltsdefizite besonders besorgniserregend und haben sich in der internationalen Finanzkrise radikal verschärft. Zugleich werden in der Öffentlichkeit von Wissenschaft und Praxis Problemanalysen und Lösungskonzepte präsentiert. Dabei zerfällt die Diskussion seit Jahren in zwei normative Lager (Holtkamp 2010), die auch die beiden Funktionen kommunaler Selbstverwaltung unterschiedlich gewichten: einerseits als staatsrechtlichen Teil und effektive Vollzugsebene der Bundesländer und andererseits als bürgernahe Ebene mit grundgesetzlich garantierten Entscheidungskompetenzen als „Grundschule der Demokratie“.

Im ersten Lager wird entschieden die „Opferthese“ (Pleschberger 2008: 53) vertreten. Die Kommunen sind danach unverschuldet durch Aufgabenüberwälzung höherer Ebenen und sozioökonomische Probleme in die Haushaltskrise geraten, dies gefährdet die kommunale Demokratie. Die auf die Opferthese folgende Rezeptur ist einfach: Das Haushaltsproblem ist exogen entstanden und muss deshalb auch exogen gelöst werden. Die Kommunen müssen von Bund und Ländern stärker finanziell unterstützt werden, und kommunale Altschulden sol-

Opferthese

len über den Finanzausgleich oder einen Entschuldungsfonds abgedeckt werden. In diesen Aussagen treffen sich der Städtetag, Oppositionsfraktionen im Land und Bund einerseits und lokale Politikforschung und kommunale Finanzwissenschaft andererseits.

Verschwendungs-
these

Im zweiten Lager werden die Versäumnisse und die endogenen Konsolidierungspotentiale der Kommunen hervorgehoben („Verschwendungsthese“). Die Pflicht zum Haushaltsausgleich und die stetige Aufgabenerfüllung als Vollzugsebene gelten als Maxime kommunalen Handelns. Die institutionelle Stärkung des Sparwillens der kommunalen Entscheidungsträger oder die Bestellung von (beratenden) Sparkommissaren sollen diese kommunalen Konsolidierungspotentiale beispielsweise ausschöpfen. In diesen Chor stimmen häufiger die Parteivertreter ein, wenn sie in die Regierungsverantwortung auf Landes- und Bundesebene wechseln, und werden in dieser Deutung von Kommunalaufsicht, Rechtswissenschaft und betriebswirtschaftlicher Verwaltungsforschung unterstützt.

Anders als in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung fehlt also häufig bereits eine differenzierte Analyse von kommunalen Haushaltsdefiziten in Deutschland (Holtkamp 2007). Folglich sind auch die Politikempfehlungen eindimensional und nicht selten realitätsfremd. Die sich hier seit Jahrzehnten auftuende Forschungs- und Praxislücke der Politik- und Finanzwissenschaft kann in diesem Beitrag sicherlich nicht annähernd geschlossen werden.

Ziel der folgenden Analyse ist es deshalb zunächst, überhaupt das in den Medien bisher kaum dargelegte Besondere der kommunalen Haushaltskrise zu beschreiben, um dann gestützt auf Sekundäranalysen, Haushaltsdaten und eigene Fallstudien hypothesenartig einige wichtige Ursachen der Haushaltsdefizite anzudiskutieren. Vor diesem Hintergrund sollen dann die gängigen Reformrezepte bewertet werden.

1. Kommunale Haushaltskrise als institutionelles Problem

Blickt man auf die offizielle Finanzstatistik, so erschließen sich die langjährigen Haushaltsprobleme vieler Kommunen kaum. Bund und Länder sind deutlich höher verschuldet als die über 12000 Kommunen in Deutschland. Das Bundesfinanzministerium weist in 2008 für den Bund eine Verschuldung von 986 Mrd. Euro, für die Länder von 485 Mrd. und für die Gemeinden von 109 Mrd. Euro inklusive Kassenkrediten aus.¹ Damit beträgt der Anteil der Gemeinden an der Gesamtverschuldung lediglich 7%. Von 2004 bis 2008 konnte der Schuldenstand in den Kommunen sogar etwas abgebaut werden, was bei Bundespolitikern immer wieder zur Einordnung der Kommunen „als reiche Verwandte“ führt. In der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung wurde den Kommunen im Ebenenvergleich zudem das Prädikat der sparsamsten Ebene verliehen, und als Erklärung hierfür die wachsame Kommunalaufsicht angeführt (Wagschal 2002: 56), deren Haushaltsnotlagenregime deshalb auch dem Bund gegenüber den hochverschuldeten Bundesländern empfohlen werden (Schuppert/Rossi 2006).

Diese Behandlung der Kommunalaufsicht lediglich als abhängige Variable zur Erklärung der geringen kommunalen Haushaltsprobleme greift nicht nur entschieden zu kurz, sondern verdeckt gerade die institutionelle Spezifität der tatsächlich als besonders extrem von den kommunalen Akteuren wahrgenommenen Haushaltskrise.

Kommunalaufsicht

Zentral für die Genehmigung von Kommunalhaushalten durch die Haushaltsaufsicht ist insbesondere die Höhe der Kassenkredite. Auch nach der Umstellung vieler Kommunen von der Kameralistik auf die Doppik (Neues Kommunales Finanzmanagement = NKF) ist die haushaltsrechtliche Normalvorstellung immer noch davon geprägt, dass die laufenden Einnahmen im (ehemaligen) Verwaltungshaushalt höher sein sollten als die laufenden Ausgaben, um aus diesem Überschuss einen Teil der notwendigen Investitionen finanzieren zu können (Schwarting 2010). Weist der Verwaltungshaushalt dagegen einen Fehlbetrag aus, muss diese Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben durch Kassenkredite abgedeckt werden. Diese Kassenkredite dürfen haushaltsrechtlich nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung verwendet werden, und deshalb drängt die Kommunalaufsicht darauf, dass sie möglichst in kurzer Frist wieder abgebaut werden. Allerdings gelingt dies in vielen Kommunen schon seit mehr als einem Jahrzehnt nicht mehr, und jedes Jahr kommen Kassenkredite zur Finanzierung der aktuellen Fehlbeträge und Zinsleistungen hinzu. Die Kassenkredite werden damit dauerhaft und nach herrschender juristischer Meinung rechtswidrig zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet (Heinemann et al. 2009: 49). Anders als den fundierten Schulden für Investitionen stehen den Kassenkrediten keine realen Werte (Schulen, Straßen, Kanalisation etc.) gegenüber. Kassenkredite sind damit im Grunde genommen nichts anderes als ein überzogenes Girokonto bzw. ein Dispo-Kredit.

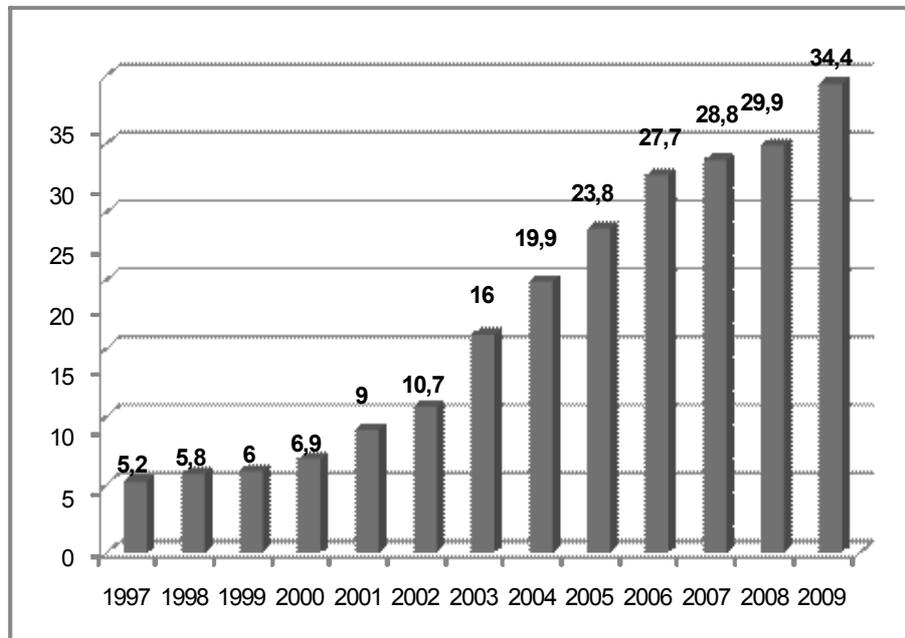
Kassenkredite

Kassenkredite nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung

In nur zehn Jahren bis zum Jahre 2009 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen bereits auf insgesamt 34,4 Mrd. versechsfacht (vgl. Abbildung 1), weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben bei einer zunehmenden Zahl von größeren Kommunen immer weiter auseinanderklafft. Zwar ist im Zuge der internationalen Finanzkrise ein stärkerer Anstieg der Kassenkredite im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2009 zu bilanzieren, aber die Steigerungsrate unterscheidet sich auch nicht gravierend vom Wachstum der Kassenkredite in den Jahren 2003 bis 2006.

Die Höhe der kommunalen Kassenkredite ist dennoch im Vergleich zur Verschuldung des Bundes und der Länder eigentlich immer noch nicht besonders besorgniserregend. Obwohl sie über Jahre in den Kommunen aufgelaufen sind, liegen sie immer noch knapp unter der durchschnittlichen Nettokreditaufnahme, die der Bund *jedes Jahr* (noch vor der Finanzkrise und den Konjunkturpaketen) sich selbst im Bundestag genehmigt hat.

Abbildung 1: Entwicklung der Kassenkredite in deutschen Kommunen in Mrd. Euro



Fiktion der nur
kurzfristigen
Kassenkredite

Die Wahrnehmung der Kreditentwicklung als tiefgreifende Haushaltskrise ergibt sich damit weitgehend aus den Besonderheiten des kommunalen Haushaltsrechts und den kommunalaufsichtlichen Eingriffen (vgl. zu einem bundesweiten Überblick über die Haushaltsnotlagenregime Geißler 2009). Noch komplizierter wird die Lage für die Öffentlichkeit dadurch, dass die Eingriffe der Aufsicht nicht immer mit der Höhe der Kassenkredite zunehmen. Vielmehr werden in immer neuen Gesetzen, Erlassen und Handlungsrahmen „Nachbesserungen“ vorgenommen, die zwar alle an der Fiktion der nur kurzfristigen Kassenkredite festhalten, aber unterschiedliche Berechnungsmodelle beinhalten, ab wann der Kommunalhaushalt dennoch wieder genehmigt werden kann. Mit zunehmender Zahl von Kommunen mit Nothaushalt steigt der Druck auf die Innenministerien, die Regeln des Haushaltsausgleichs wieder weiter aufzuweichen. Faktisch werden also die zunehmenden Kassenkredite nicht rechtlich eingeschränkt oder „gesteuert“, sondern das Haushaltsrecht passt sich in wellenförmigen Entwicklungen immer wieder inkrementalistisch an die zunehmenden Defizite an, obwohl es zugleich die Fiktion der Kurzfristigkeit der Kassenkredite fortschreibt (Holtkamp 2000; 2010). Real finanzieren die Kommunen gerade in Nordrhein-Westfalen häufig schon seit Anfang der 1990er Jahre einen wachsenden Anteil ihrer Aufgaben dauerhaft durch die vorgeblich kurzfristigen Kassenkredite und erleben immer mal wieder, dass dennoch Phasen des Nothaushaltsrechts abgelöst werden von Phasen der finanziellen Entwarnung, weil die Kriterien für Kassenkredite wieder angepasst wurden. Anders als im Nothaushaltsrecht darf die Kommune dann wieder investieren und neue Aufgaben begründen und vermit-

telt damit den Akteuren, dass die Haushaltslage wieder unter Kontrolle sei, bzw. sogar dass sie den Haushalt „gesund gespart habe“, obwohl die Kassenkredite real immer weiter steigen (vgl. ausführliche Fallbeispiele für symbolische Haushaltspolitik Holtkamp 2010).

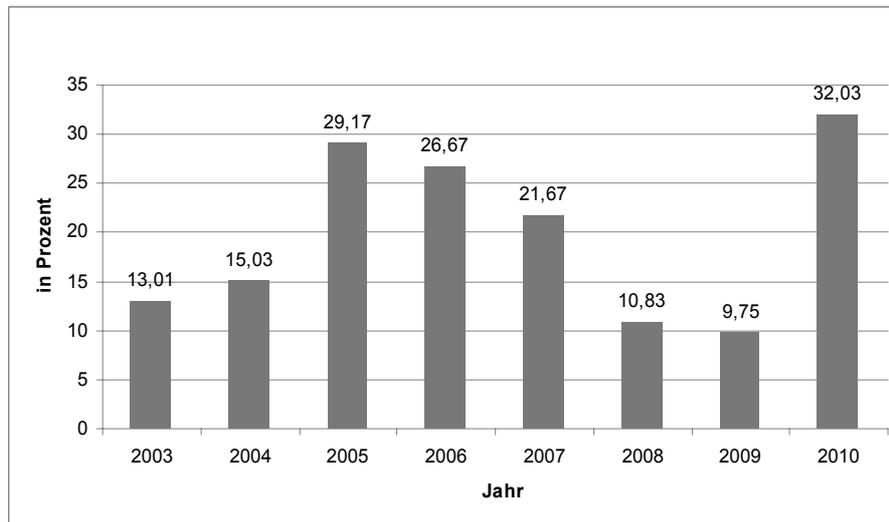
So hat beispielsweise die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik dazu geführt, dass man gegen die Kassenkredite das sukzessive neu erfasste kommunale Vermögen anrechnen konnte. Die Schätzwerte von wenig marktgängigen Straßen und Wäldern werden in der Bilanz so über eine Ausgleichsrücklage mit den realen hohen strukturellen Defiziten verrechnet. Damit war zumindest für eine kurze Übergangszeit bis zur Kommunalwahl 2009 durch NKF wieder für sehr viele Kommunen die Möglichkeit gegeben, frei von den Restriktionen des Nothaushaltsrechts zu agieren und zu investieren. 2010 ist nun in den meisten NRW-Kommunen das künstlich errechnete Vermögen durch die hohen jährlichen Defizite „rechnerisch“ annähernd aufgebraucht, und vorwiegend deshalb wird der Nothaushalt, wie schon vor der Reform 2005, wieder zum Normalfall. Deshalb berichten die Medien auch wieder über die kommunale Haushaltskrise und vermitteln den Eindruck eines durch die internationale Krise konjunkturell ausgelösten Haushaltsproblems, während in NRW als Hauptkrisenregion nur die durch Doppik induzierte „Schönung“ struktureller Haushaltsprobleme sich auflöst. Dies hatte der Kölner Regierungspräsident bereits vor den Auswirkungen der internationalen Finanzkrise in rheinischer Gelassenheit als Kommunalaufsicht prognostiziert:

„Die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement schönt das Bild der Kassenlage... Und wenn nun in einem oder zwei Jahren die Ausgleichsrücklage verbraucht ist, befindet sich die Kommune im gleichen Haushaltszustand wie zuvor, und das heißt HSK oder Nothaushalt.“²

Mehrere Großstädte in NRW haben auch schon ein negatives Eigenkapital (z.B. Hagen, Duisburg, Oberhausen), was in der Gemeindeordnung ausdrücklich verboten ist, und auch dies wird in vielen Kommunen weiter wachsen und weitere rechtliche Anpassungen erforderlich machen.

Damit ist selbst für den interessierten Teil der Wählerschaft kaum noch einschätzbar, wie ernst die Haushaltslage der Kommune tatsächlich ist. Zudem ist zunehmend unklar, wer von den mit der Kommunalaufsicht nichtöffentlich verhandelnden Akteuren dafür die Verantwortung trägt und an wen man sich wenden kann, um beispielsweise die Schließung von Schwimmbädern und die Erhöhung der Steuern verhindern zu können.

Abbildung 2: Prozentanteil der Nothaushaltskommunen in NRW unter den kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Quelle: eigene Berechnung nach den jährlichen Angaben des Städte- und Gemeindebunds NRW

Die Verhandlungen zwischen der Aufsichtsbehörde und den Kämmerern im Rahmen des Haushaltsgenehmigungsprozesses führen im Ruhrgebiet seit mehr als einem Jahrzehnt dazu, dass durch die zunehmende Politikverflechtung Konflikte auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ausgetragen werden und die Mitwirkung der kommunalen Vertretungskörperschaft relativ gering ist. Die Dominanz der Kommunalverwaltungen (insbesondere des Kämmerers) wird in der Regel durch diese bipolaren Verhandlungen gestärkt, wobei insbesondere die Oppositionsparteien und die Öffentlichkeit häufig nur schwer die Forderungen der Aufsichtsbehörde von den „eigenmächtigen“ Empfehlungen der Kommunalverwaltung oder der Regierungsfractionen unterscheiden können. So wird beispielsweise von der Kommunalaufsicht den Kommunen nichtöffentlich immer mal wieder empfohlen, die Hebesätze für die Grundsteuer B zu erhöhen, um möglicherweise doch wieder einen genehmigten Haushalt bzw. genehmigtes Haushaltssicherungskonzept erwirken zu können. Damit wird direkt in die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie eingegriffen, und nicht wenige Kommunen folgen diesen „Hinweisen“, um stärkere Eingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden, obwohl vor den Verwaltungsgerichten unmittelbare Auflagen zu den Hebesätzen als nicht rechtmäßig eingeordnet wurden (Bogumil/Holtkamp 2006). Zusammen mit den Regierungspräsidien hat die Landesregierung bereits 1996 in Form eines „Geheimerlasses“ einen Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten erarbeitet (Holtkamp 2000), in dem u. a. festgeschrieben wurde, dass bei Gemeinden mit Kassenkrediten die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer deutlich über dem Durchschnitt ihrer jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegen müssen. Damit hat die Landesregierung eine klassische Aufwärtsspirale für die Hebesätze kon-

Hebesätze für die Grundsteuer B

Aufwärtsspirale für die Hebesätze

struiert, weil jedes Jahr der Durchschnitt steigt, wenn einzelne Kommunen dazu gezwungen werden, ihre Hebesätze zu erhöhen. Mit steigendem Durchschnitt entsteht dann bei den anderen Gemeinden schnell wieder ein Anpassungsdruck usw. Diese starke Erhöhung der Gewerbesteuerhebesätze kann nicht die Zielsetzung der sich im starken Standortwettbewerb befindenden Kommunen sein. Nach zehnjähriger Anwendung ordnet jetzt auch das Innenministerium diese „Hinweise“ als kontraproduktiv ein. Es sei „nicht beabsichtigt, eine sich steigernde Hebesatzspirale in Gang zu setzen“³, wird nun nach jahrelang erfolgten Hinweisen zur Steigerung der Hebesätze festgestellt. Dennoch wird auch aktuell von den Aufsichtsbehörden immer wieder die Erhöhung der Hebesätze eingefordert und mit noch härteren Sanktionen bis zum Austausch des Stadtrates durch einen Staatskommissar gedroht, falls die Problemkommunen diese „Hinweise“ nicht befolgen wollen (Holtkamp 2010).

Insgesamt mutiert also unter Haushaltsnotlagenregimen die Kommune als überschaubare „Schule der Demokratie“ mit grundgesetzlich garantierten Entscheidungskompetenzen zu einem doppelbödigen Labyrinth. Den demokratischen Potentialen der kommunalen Selbstverwaltung steht also in der Haushaltskrise real häufiger ein massiver Demokratieabbau im Rahmen von informellem Verwaltungshandeln und unberechenbaren Eingriffen der Aufsicht gegenüber. Haushaltskrisen sind damit auf kommunaler Ebene häufig zugleich Demokratiekrisen.

Demokratieabbau

In der Verwaltungswissenschaft präferiert man demgegenüber klare Lösungen. Um die rechtswidrige Kassenkreditpraxis, die häufiger als kommunale Verschwendung eingeordnet wird, einzudämmen, sollen den Kommunen (beratende)⁴ Sparkommissare verordnet werden (Bajohr 2009; Duve 2008; Glöckner/Mühlenkamp 2009). Nur zeigt sich in den detailliert untersuchten wenigen Fällen, in denen diese noch härteren Aufsichtsmittel eingesetzt wurden, dass auch hier die Kassenkredite stetig weiter stiegen und die (beratenden) Sparkommissare von sich aus darauf drängten, von der Kommunalaufsicht abgezogen zu werden (Holtkamp 2010). Für den angesichts der Kassenkredite aus dieser Sicht eigentlich nötigen massenweisen Einsatz von Sparkommissaren dürften aber nicht nur bei der Personalrekrutierung erhebliche Probleme entstehen, sondern dies ist weder rechtlich noch politisch durchsetzbar. Der massenweise Einsatz von Staatskommissaren in den Kommunen, wie gegen Ende der Weimarer Republik, ist weder mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz vereinbar, noch dürfte eine Landesregierung dafür den nötigen Rückhalt bei den hiervon in ihren Wahlkreisen betroffenen Landtagsabgeordneten erreichen. Die mit der Verschwendungsthese verknüpften Lösungsrezepte sind also nicht praktikabel (und zudem normativ fragwürdig).

Sparkommissare

Die rasante Entwicklung der Kassenkredite, die offensichtlich auch nicht durch die härtesten Aufsichtsmittel umkehrbar ist, spricht also entsprechend der Opferthese zunächst für exogen verursachte Haushaltsdefizite, die auch nur durch exogene Finanzhilfen und nicht durch stärkere hierarchische Eingriffe reduziert werden können.

2. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

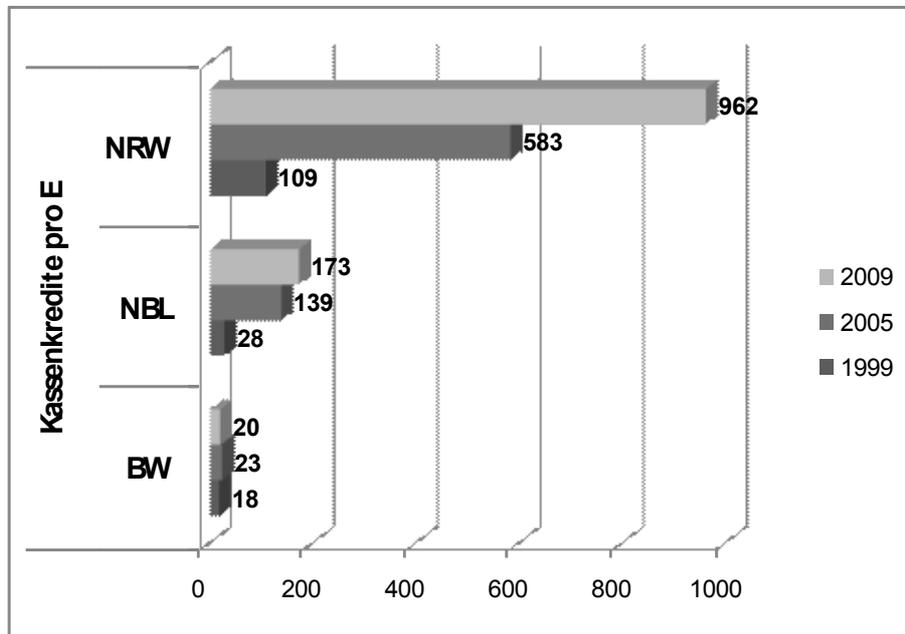
Lange Zeit galt die Stellung der deutschen Kommunen im Föderalstaat aufgrund des breiten Aufgabenprofils und der Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz als vorbildlich. Ihnen wurden die stärkste Autonomie und die größten Handlungsspielräume im internationalen Vergleich bescheinigt (Page 1991). Aber bereits Mitte der 1990er Jahre fallen die deutschen Kommunen im europäischen Vergleich hinsichtlich der lokalen Handlungsspielräume ins Mittelfeld zurück, wenn man nicht nur die formalen Kompetenzen, sondern auch die Haushalts-spielräume berücksichtigt (Vetter/Holtkamp 2008).

2.1 Exogene Ursachen

Ein immer größerer Anteil der kommunal auch nur sehr bedingt beeinflussbaren Einnahmen wurde durch die steigenden Sozialausgaben gebunden. Dies ist wiederum auf höhere Leistungsstandards und ambitionierte Sozialgesetze von Bund und Ländern zurückzuführen, sowie auf sozioökonomische Entwicklungen, die in den Kommunen als unterste Ebene und Ausfallbürge besonders stark haushaltswirksam wurden (Massenarbeitslosigkeit, Pflegebedürftigkeit, etc.). Auch im neuen Jahrtausend hat sich diese Entwicklung schon vor der internationalen Finanzkrise fortgesetzt. Größere Steigerungsraten waren in den letzten Jahren insbesondere bei den Kosten für die Grundsicherung im Alter, bei Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose und bei Ausgaben für die Jugendhilfe inklusive Kinderbetreuung zu verzeichnen, die häufig auch auf höhere verpflichtende Standards durch Bund und Länder zurückzuführen sind. Die Sozialausgaben in den deutschen Kommunen sind dementsprechend allein von 2002 bis 2008 um knapp 40 % gestiegen (Holtkamp 2010).

Die hieraus resultierende jahrzehntelange strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Selbstverwaltung wurde detailliert insbesondere für Ruhrgebietskommunen nachgewiesen (Junkernheinrich et al. 2009). In nicht wenigen anderen Bundesländern ist allerdings anhand grober Finanzindikatoren davon auszugehen, dass man bisher kaum von einer Unterfinanzierung reden kann, weil entweder, wie beispielsweise in Baden-Württemberg, aufgrund günstigerer sozial- und wirtschaftsstruktureller Faktoren die Sozialausgaben pro Einwohner deutlich niedriger ausfallen, oder, wie in Ostdeutschland, die staatlichen Finanzhilfen extrem höher ausfallen (Anton/Diemert 2009). Zwischen 1990 und 2005 erhielten die ostdeutschen Kommunen im Jahr durchschnittlich 1180 Euro pro Einwohner als Landeszuweisungen. In den westdeutschen Kommunen war es in diesem Zeitraum durchschnittlich weniger als die Hälfte (Freitag/Vatter 2008: 215). Dementsprechend sind die seit Jahrzehnten aufgetürmten Kassenkredite vor allem ein Phänomen der nördlichen alten Bundesländer mit einem Kristallisationskern in den meisten Großstädten und in den altindustriellen Regionen. So sind aktuell die Kassenkredite pro Einwohner im Ruhrgebiet gleich zehnmal so hoch wie im Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen, was allerdings wenig an der Verpflichtung der Ruhrgebietskommunen ändert bis 2019 Finanzhilfen für die ostdeutschen Kommunen im Zuge des Fonds Deutsche Einheit zu leisten (Holtkamp 2010).

Abbildung 3: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner



Für die Problemkommunen wird im aktuellen Gemeindefinanzbericht des Städtetags durchaus berechtigt ein seit Jahren beobachtbarer Teufelskreis konstatiert:

„Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit führt zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Pflichtausgaben. Die dadurch erzwungenen Einschränkungen bei den freiwilligen Leistungen führen in der Zukunft zu höheren Sozialleistungen sowie aufgrund der niedrigeren Attraktivität für die Bürger und Unternehmen allgemein zu schlechteren Bedingungen bei dem Anwerben von Unternehmen. Hieraus resultieren ebenfalls geringere zukünftige Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben. Dieser Teufelskreis kann von einer einzelnen Stadt ohne Hilfe von außen kaum durchbrochen werden“ (Anton/Diemert 2009: 18).

Was der deutsche Städtetag im Gegensatz zu seiner nordrhein-westfälischen Untergliederung bisher allerdings kaum betont, ist, dass die Kommunen in den südlichen und ostdeutschen Bundesländern in vielen Fällen von dieser problematischen Entwicklung bisher nicht betroffen waren; erst im Zuge der internationalen Finanzkrise mögen die deutlich geringeren Steuereinnahmen 2010 zur erstmaligen Aufnahme von gravierenden Kassenkrediten führen.

Hieraus ergeben sich strukturell unterschiedliche Verteilungsinteressen, wenn es entsprechend der „Opferthese“ um größere Staatshilfen für überwiegend exogene Haushaltsprobleme geht. So will derzeit ein großer Teil der Kommunen zunächst eine finanzielle Entlastung für alle, tendenziell nach dem „Gießkannenprinzip“. Für die langjährigen Problemkommunen wäre dies allerdings nur ein Tropfen auf den heißen Stein, der allein schon durch die hohen Zinsleistungen für die seit Jahrzehnten aufgetürmten Kassenkredite verpufft.

Entschuldungsfonds

Keine Vetoposition im Bundesrat

Dementsprechend fordern die Problemkommunen und ihre Spitzenverbände zuerst einen Entschuldungsfonds. Beide Forderungen stehen in erheblicher Konkurrenz um knappe Haushaltsmittel, sodass sich die Interessen der Kommunen nur schwerlich gemeinsam mit Nachdruck vertreten lassen. Hinzu kommt, dass die Kommunen im kooperativen Föderalismus keine wichtigen institutionellen Vetospieler sind. Anders als die Bundesländer verfügen sie über keine Vetoposition im Bundesrat, und es können ihnen immer noch relativ unproblematisch neue Aufgaben von der Landesebene unter faktischer Verletzung des Konnexitätsprinzips zugewiesen werden.

Auch von der Wählerschaft ist kaum ein nachhaltiger Druck für Staatshilfen oder zusätzliche kommunale Einnahmequellen zu erwarten. Aufgrund der Eigenart der kommunalen Haushaltsdefizite als Kassenkredite und der komplexen Aufsichtsbeziehungen, Finanzzuweisungssysteme und Steuerverbünde wird die kommunale Haushaltsproblematik in den Medien kaum angemessen vermittelt. In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit haben so derzeit alle föderalen Ebenen in der internationalen Finanzkrise extreme Haushaltsprobleme, was innerstaatliche Umverteilungen nicht als vorrangige Problemlösung erscheinen lässt.

Mit Milliarden-Hilfspaketen, die in den Kassenkrediten der Kommunen (im Gegensatz zur Investitionsförderung) praktisch unbemerkt „versickern“, können sich Bundes- und Landespolitiker kaum profilieren. Sie haben im Gegenteil aufgrund der Konkurrenz um knappe Haushaltsmittel mit massiven Widerständen der Finanz- und Fachpolitiker bereits in der eigenen Fraktion zu rechnen. Dies gilt insbesondere unter den aktuellen haushaltspolitischen Vorzeichen der verschärften Mittelkonkurrenz und Schuldenlast. In Bundes- und Landeshaushalten sind in den letzten Monaten die Schulden wegen Konjunktur- und Rettungsprogrammen, Steuersenkungen und Verlusten der Landesbanken extrem angestiegen, während zugleich die Schuldenbremse für Bund und Länder eingeführt wurde.

Insgesamt sind die Kommunen also keine ernstzunehmenden Vetospieler und können bei der skizzierten Ausgangslage deshalb nicht mit Finanzhilfen rechnen, die über doch eher symbolische „Feuerwehrtöpfe“ hinausgehen. Aus pragmatischer Sicht scheiden damit die Lösungsansätze der Verfechter der Opferthese als eher unwahrscheinlich weitgehend aus, wobei es zusätzlich in Einzelfällen fraglich sein dürfte, ob Staatshilfe für langjährige Problemkommunen gängigen Gerechtigkeitskonzeptionen entspricht.

2.2 Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Schließlich sind in einigen Problemkommunen die Haushaltsdefizite in erheblichem Maße auch endogen verursacht, sodass umfassende staatliche Hilfen massive Fehlanreize setzen könnten. Diesen Schluss legen bereits quantitative Untersuchungen der nordrhein-westfälischen Kommunen nahe. Bei konstant gehaltenen institutionellen Rahmenbedingungen und Gemeindegrößen weisen zwar sozioökonomische Indikatoren, wie die Arbeitslosenquote, einen signifikanten Zusammenhang mit den Kassenkrediten auf, aber die Erklärungskraft in den Regressionsanalysen ist deutlich geringer, als es nach der Opferthese zu erwarten wäre (Heinemann et al. 2009: 94f; Holtkamp 2000: 290; Junkernheinrich

et al. 2009: 63f.). Hieraus wird in der Regel geschlossen, dass die kommunalen Akteure offensichtlich doch einen starken Anteil an den auch innerhalb sozialstrukturell ähnlicher Regionen erheblich variierenden Kassenkrediten haben. In qualitativ vergleichenden Untersuchungen, insbesondere in der Krisenregion Ruhrgebiet, wurde deutlich, dass extrem hohe Kassenkredite im interkommunalen Vergleich erstens auf einzelne extrem gravierende Fehlinvestitionen bzw. Fehlspekulationen an der Börse zurückzuführen sind, die bezeichnenderweise häufig auch von Kommunen getätigt werden konnten, die schon seit vielen Jahren unter strengen Haushaltsnotlagenregimen stehen (Holtkamp 2010). Die fortwährende Aufnahme von Kassenkrediten als schuldenbasierte Liquidität hat in einigen dieser Problemkommunen die Einstellung verfestigt, „der wirtschaftliche, soziale und demografische Strukturwandel sei ohne Kursänderungen beherrschbar. Für die Politik hatte dies den Vorteil, die Wiederwahlchancen nicht durch Offenlegung der tatsächlichen Kosten ihres Handelns bzw. Unterlassens zu gefährden. Die Verwaltung konnte ihren aufgeblähten Apparat pflegen ... Die Einwohner wiederum wähten sich in der Lage, konsumieren zu können, ohne entbehren zu müssen“ (Bajohr 2009: 174). Ob es sich hierbei „lediglich“ um eine Fiskalillusion der Akteure handelt, kann allerdings bezweifelt werden. Vielmehr stellt sich auch auf kommunaler Ebene trotz strenger Aufsicht die in der Finanzwissenschaft viel diskutierte Bail-Out-Problematik. Kommunen können sich in erheblichem Maße überschulden, ohne Probleme mit den Kreditgebern erwarten zu müssen, weil die Banken davon ausgehen können, dass im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer Kommune das Land aus politischen Gründen einspringt. Dadurch wird die Haushaltsdisziplin der kommunalen Akteure nicht gerade forciert, zumal wenn sich viele Kommunen bereits im Nothaushaltsrecht befinden und den meisten nicht glaubhaft noch härtere Eingriffe durch die Bestellung von Staatskommissaren angedroht werden können. So haben sich einige Ruhrgebietskommunen im Nothaushaltsrecht dauerhaft „gut eingerichtet“.⁵ Die Kommunen können durch verschiedene, häufig intransparente, mikropolitische Taktiken ihr Personal und ihre Infrastruktur auch unter dem restriktiven Nothaushaltsrecht konservieren, wobei allerdings Neuinvestitionen und neue Aufgaben nur schwer an der Kommunalaufsicht vorbei realisierbar sind. Bei diesen Strategien unterliegen die kommunalen Akteure also weniger einer Fiskalillusion, sondern können in extremen Krisenfällen durchaus bewusst auf die Bail-Out-Option spekulieren (Sarnes 2010), zumal wenn der Abbau der Kassenkredite selbst durch härteste Sparprogramme aufgrund des Zinseszins-Effekts und des strukturellen Fehlbetrags auch in Jahrzehnten nicht mehr realisierbar erscheint („Vergeblichkeitsfälle“).

Fehlinvestitionen
bzw.
Fehlspekulationen

Fiskalillusion der
Akteure
Bail-Out-Problematik

Zweitens gingen sehr hohe Kassenkredite einher mit direkt gewählten Bürgermeister*innen, die vorwiegend in der ehrenamtlichen Kommunalpolitik sozialisiert wurden, und mit unklaren bzw. in Kohabitationskonstellationen gegenläufigen Ratsmehrheiten (Timm-Arnold 2010). Im Zeitvergleich konnte zudem festgestellt werden, dass in Nordrhein-Westfalen diese für die Haushaltskonsolidierung offensichtlich problematischen Akteurskonstellationen durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters und den damit begleiteten Trend zu präsidentiellen Kommunalverfassungen zugenommen haben (Holtkamp 2010). Der Verwaltungschef kommt nun deutlich häufiger aus der ehrenamtlichen

direkt gewählte
Bürgermeister

Konkurrenz-
demokratische
Muster

Kommunalpolitik und betrachtet den Haushaltsausgleich nicht als so zentral (vgl. auch Banner 2006), wie die Profilierung in der Bürgerschaft, die der Haushaltskonsolidierung bei konkreter negativer Betroffenheit eher ablehnend gegenübersteht. Ferner führen die konkurrenzdemokratischen Muster im Kommunalparlament (Holtkamp 2008a) in den vorher kaum möglichen Kohabitationskonstellationen zu extremen Auseinandersetzungen und zu Entscheidungsblockaden in der Haushaltspolitik.

Ironischerweise hat damit die Einführung der Direktwahl in NRW durchweg das Gegenteil von dem erreicht, was in der lokalen Politikforschung insbesondere durch Gerhard Banner propagiert wurde (Banner 1989). Er ging davon aus, dass durch die Einführung der Direktwahl, angelehnt an bis dahin vorliegende baden-württembergische Erfahrungen, der Konsolidierungswille und die Stellung des zentralen Steuerungspolitikers gegenüber den „verschwendungssüchtigen“ Stadträten, Parteien und Fachverwaltungen gestärkt würden. Als empirischen Beleg für diese (alt-)institutionalistische These führte er damals immer wieder die höheren Haushaltsdefizite in NRW-Kommunen im Vergleich zu den süddeutschen Kommunen an und führte dies überwiegend auf die damals noch stark variierenden Kommunalverfassungen zurück.

Abbildung 4: Ursachen für Haushaltsdefizite

Sozioökonomische Faktoren (eher exogen)	Sozialstruktur Regionale Wirtschaftsstruktur Gemeindegröße Konjunkturelle Entwicklung Zinssatzentwicklung
Polity (eher exogen)	Föderalstaatliche Aufgabenverteilung und Abstimmungsregeln im GG (faktische) Bail-Out-Problematik Steuergesetzgebung und Finanzausgleich Fachgesetze und Standards Haushaltsnotlagenregime Verfassungsstrukturelle Ursachen durch zugewiesene Kompetenzen der „Steuerungspolitikern“ und Vetospieler
Politics (eher endogen)	Reale Machtstellung des Bürgermeisters Rat-Bürgermeister-Konstellation (Kohabitation, unklare Mehrheiten, viele Koalitionspartner als Vetospieler etc.) Konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratische Verhaltensmuster Konsolidierungspräferenzen und Interaktionsorientierung von Bürgermeister, Kämmerer und Kommunalaufsicht Mikropolitische Strategien Parteiendifferenz
Policy	Haushaltsergebnisse Steigende Kassenkredite „aktivieren“ durch die rechtlichen Rahmenbedingungen die Kommunalaufsicht und forcieren damit den Konsolidierungsdruck (Erblast), können aber mittelfristig auch zu Resignation der kommunalen Akteure führen („Vergeblichkeitsfalle“)

Quelle: Vetter/Holtkamp 2008 mit Ergänzungen

Auch diese mit der Verschwendungsthese verbundene Rezeptur schlug offensichtlich in Nordrhein-Westfalen fehl, weil bei diesem Institutionentransfer die traditionell stark parteipolitisierten Strukturen in den durchschnittlich sehr großen nordrhein-westfälischen Kommunen nicht berücksichtigt wurden und der Einfluss der exogenen sozialstrukturellen Variablen im Vergleich Baden-Württemberg – NRW systematisch unterschätzt wurde.

Damit wird wiederum deutlich, dass die Ursachen von kommunalen Haushaltsdefiziten multikausal sind, wie es auch die Ergebnisse der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für den internationalen Vergleich und den Bundesländervergleich erwarten lassen und weshalb auch einfache Rezepturen problematisch sind (Holtkamp 2007; Wagschal et al. 2009; Wenzelburger 2009). Die genaue Gewichtung der exogenen und endogenen Einflussfaktoren auf kommunale Haushaltsdefizite wird zukünftigen Forschungsvorhaben überlassen bleiben müssen (vgl. zu einer ersten Übersicht der Faktoren Abbildung 4).

Ursachen von kommunalen Haushaltsdefiziten sind multikausal

Anmerkungen

- 1 Vgl. Monatsbericht BMF November 2009: 93.
- 2 vgl. Bezirksregierung Köln 2008: Aktuelle Entwicklung der Kommunalhaushalte, Presseinformation 25/2008.
- 3 Innenministerium NRW: Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten. Düsseldorf, 2006.
- 4 Seit 2007 wurden beratende Sparkommissare bisher in den drei Ruhrgebietskommunen Hagen, Marl und Waltrop eingesetzt. Sie haben die Aufgabe als Aufsichtsmittel über Jahre die Kommunalpolitik bei den Sparbemühungen zu „begleiten“. Werden ihre Vorschläge nicht umgesetzt, wird mit dem Austausch des Kommunalparlaments bzw. des Oberbürgermeisters durch einen Staatskommissar gedroht. Staatskommissare wurden bisher allerdings nur außerhalb NRW in sehr kleinen Kommunen eingesetzt, die auch dort nicht die Kassenkredite hinreichend abbauen konnten (Duve 2008).
- 5 Vgl. die Formulierungen im Erlass des Innenministeriums NRW von 2003 zum Umgang mit Kommunen im Nothaushaltsrecht.

Literatur

- Anton, Stefan/Diemert, Dörte 2009: Gemeindefinanzbericht 2009 – Kommunal Finanzen im freien Fall? in: Der Städtetag 5/09.
- Bajohr, Stefan 2009: Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune – Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen; in: Verwaltung & Management: 171-186.
- Banner, Gerhard 1985: Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung, in: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, Band 8, Berlin: 423-440.
- Banner, Gerhard 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: Schimanke, Dieter (Hg.): Stadtdirektor oder Bürgermeister, Basel: 37-61.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2/06: 57-69.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden.
- Diemert, Dörte 2005: Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW, Stuttgart.
- Duve, Thomas 2008: Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, in: Verwaltung & Management 6/08, 283-293.

- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.) 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich. Opladen.
- Geißler, Rene 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, KWI-Gutachten 4, Potsdam.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger 2009: Die kommunale Finanzkontrolle; in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung 4/09: 397-420.
- Heinemann, Friedrich et al. 2009: Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden.
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars 2006: Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau 52, 294-298.
- Holtkamp, Lars 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, polis-Heft 64/07, FernUniversität Hagen, Hagen.
- Holtkamp, Lars 2008a: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2008b: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: Der moderne Staat 2/08, 423-446.
- Holtkamp, Lars 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin et al. 2009: Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung – Finanzwissenschaftliche Analyse des Kreises Recklinghausen und seiner Städte, FORA, unveröffentlichtes Ms., Kaiserlautern.
- May, Kay-Uwe 2002: Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen – Restriktionen und Strategien, Frankfurt.
- Page, Edward C. 1991: Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government, New York.
- Pleschberger, Werner 2008: „Schutz“ der kommunalen Finanzen. Zur Bewältigung einer föderalen „Asymmetrie“ am Beispiel des österreichischen Konsultationsmechanismus (Stabilitätspakts), in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden.
- Sarnes, Juliane 2010: Remedies for the Public Dept Problem – The Impact of Dysfunktional Incentive Structures and Behavioural Aspects on German Municipal Dept, Hertie School of Governance, Workings Papers Nr. 51, Berlin.
- Schwarting, Gunnar 2010: Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, vierte Auflage, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke/Rossi, Matthias 2006: Bausteine eines bundesstaatlichen Haushaltsnotlagenregimes – Zugleich ein Beitrag zur Governance der Finanzbeziehungen im Bundesstaat, Hertie School of Governance 3/06, Berlin.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter 2010: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Diss., Wiesbaden.
- Vetter, Angelika/Holtkamp, Lars 2008: Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland, in: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, 19-50.
- Wagschal, Uwe 2002: Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit, in: Swiss Political Science Review 1/02: 51-78.
- Wagschal, Uwe/Wintermann, Ole/Petersen, Thieß 2009: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer, Gütersloh.
- Wenzelburger, Georg 2009: Haushaltskonsolidierung und Reformprozesse – Determinanten, Konsolidierungsprofile und Reformstrategien in der Analyse, Diss., Heidelberg.