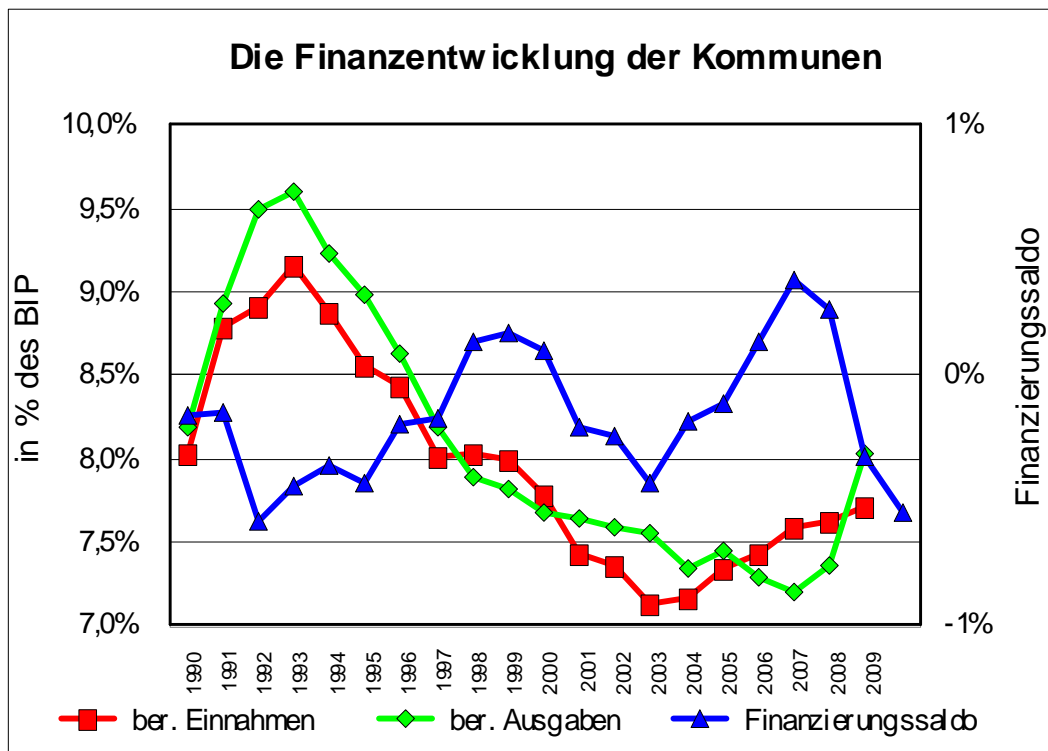


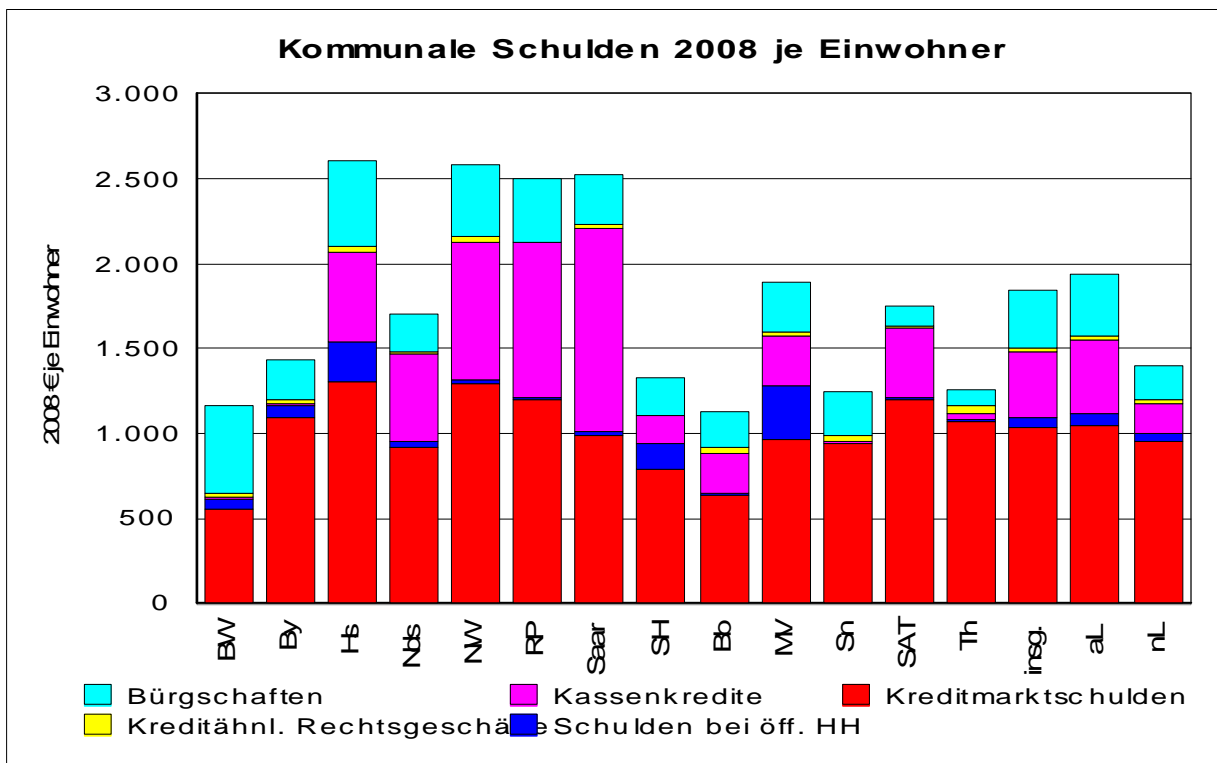
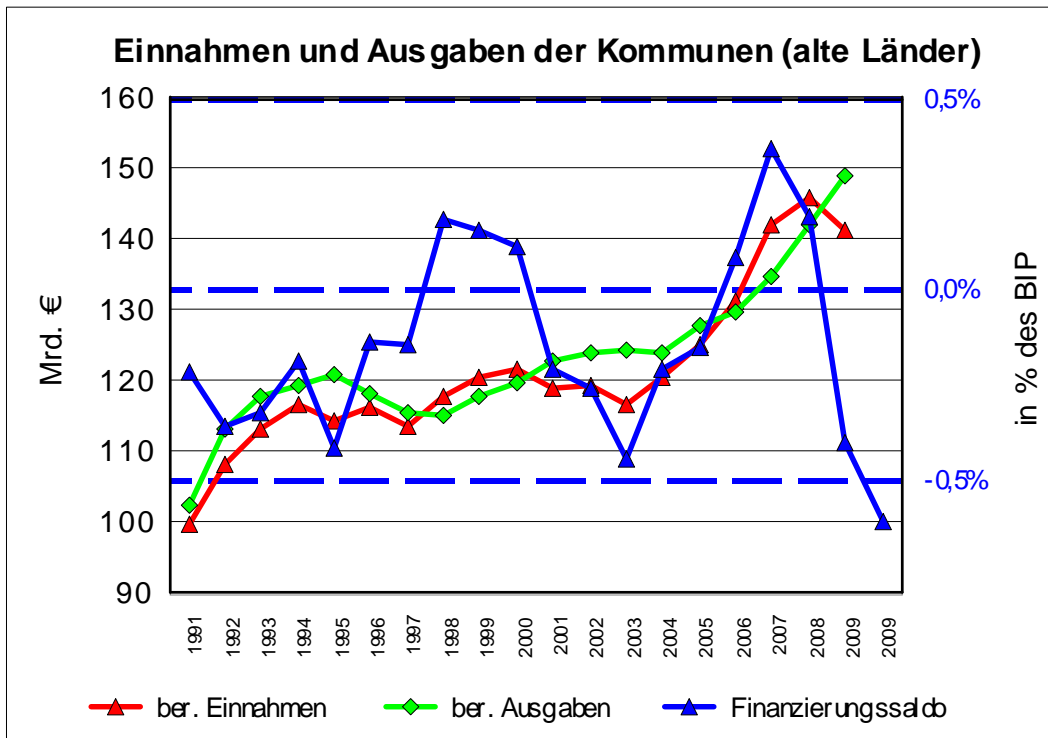
ZUR ÜBERSCHULDUNG UND ENTSCULDUNG DER NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN STÄDTE

Impulsreferat anlässlich der Mitgliederversammlung des Städtetages NRW am 10. Juni 2010 in Neuss

Die Finanzkrise hat viele Städte mit unsanierten Haushalten vor nahezu unlösbare Probleme gestellt. Fortgesetzte Steuerreformen schon während des ganzen letzten Jahrzehnts haben die Steuereinnahmen der Kommunen nicht nur nominal lange Zeit schrumpfen und stagnieren lassen, zwischen 2000 und 2010 wuchsen die Steuereinnahmen der Kommunen je Einwohner im Bundesdurchschnitt in realen Preisen nur um 4,5%, die der nordrhein-westfälischen Gemeinden schrumpften real sogar knapp. Gegenüber dem Wachstum des BIP blieben die Einnahmen der Kommunen deutlich zurück. Im gleichen Zeitraum stiegen insb. die Sozialausgaben weiter von 26,3 Mrd. € auf über 40 Mrd. €. In Nordrhein-Westfalen wurden 2008 mit 559 € je Einwohner 27% aller Ausgaben für soziale Leistungen aufgewendet, in den kreisfreien Städten – wenn man die Ausgaben der Landschaftsverbände mit einbezieht, die ja über die Umlage finanziert werden – je nach Rechnung zwischen 28 und 30%. Die Finanzierungssalden der Kommunen waren nur vorübergehend am Ende der 90er Jahre und in den Jahren 2006-2008 positiv. 2009 betrug das Defizit 7,2 Mrd. €, für 2010 wird ein Wert von minus 12 Mrd. €, 0,55% des BIP, erwartet.



Von Bedeutung ist zudem, dass die Finanzkrise die Kommunen in den alten Ländern härter trifft als in den neuen Ländern. Letztere wiesen 2009 noch einen positiven Finanzierungssaldo auf, während die Gemeinden und Gemeindeverbände in den alten Ländern ein Defizit von 7,8 Mrd. € bzw. 0,4% ihres BIP realisierten.



Das chronische Finanzproblem der nordrhein-westfälischen Städte zeigt sich auch daran, dass sie selbst im guten Jahr 2008 insgesamt noch ein Defizit von 92 € je Einwohner aufwiesen, als der kreisangehörige Raum mit einem Finanzierungsüberschuss in Höhe von rd. 128

€ je Einwohner abschloss. Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben zudem je Einwohner nicht nur nach den finanzstarken Hessen die zweithöchsten fundierten Schulden, sondern nach dem Saarland und Rheinland-Pfalz die dritthöchsten Kassenkredite je Einwohner. Am 30.6.2009 betrug die Summe der Kassenkredite knapp 16 Mrd. €. 14% aller Kommunen waren 2009 in der Haushaltssicherung, bei den Städten lag die Quote bei 36% zuzüglich von 13% nicht ausgeglichener, mit Auflagen genehmigter Haushalte. Für 2010 geht der Gemeindefinanzbericht von einem Anstieg der Haushaltssicherungskommunen und den Städten auf 58% aus. Und es werden einige Städte am Ende des Jahres ihr Eigenkapital aufgezehrt haben, wobei zugegebenermaßen niemand weiß, was das letztlich für Folgen haben wird.

Die Verschuldungssituation der Städte in Nordrhein-Westfalen ist höchst unterschiedlich. Neben der hohen Anzahl an Haushaltssicherungskommunen gibt es auch Städte mit gesunden, ausgeglichenen Haushalten. Bei der Frage nach den Ursachen der Unterschiede sind in jedem Fall besondere Probleme des Strukturwandels vor allem in den Ruhrgebietsstädten einerseits und hausgemachte Schief lagen andererseits zu nennen. Viel zu spät ist den Städten klar geworden, dass sie durch die Hinnahme der Defizite anstelle frühzeitiger Sanierungsanstrengungen ihre Lage noch verschlimmern. Und all die finanzpolitischen gefährlichen „Sperenzchen“ mit Cross-Border-Leasing, Swap-Geschäften und anderen hochspekulativen Finanzierungsinstrumenten, die manchen Kämmerer – und Finanzminister! - von der Lösung seiner Probleme im Schlaf träumen ließen, haben die kritische Finanzsituation nur noch verschärft. Bis heute hat sich offensichtlich nicht herumgesprochen, dass solche Risiken auch in vielen sog. PPP-Projekten schlummern. Viel zu langfristig sind die Vertragsbindungen, um bei Veränderungen des finanzwirksamen politischen Umfeldes noch finanzpolitische Reaktionsmasse zu haben. Ohne Ausweis der solide abdiskontierten zukünftigen Zahlungsverpflichtungen sollten derartige Lastenverschiebungen auf zukünftige Generationen verboten, und für die Risiken müssten in der Doppik angemessene Rückstellungen gebildet werden. Dann wird sich weisen, ob die Flucht aus dem Budget, die auch politischen Kontrollverlust bedeutet, ökonomisch noch so attraktiv ist.

Die Schulden, die heute da sind, lassen sich aber eben nicht so einfach ausradieren, und die Finanzkrise, die die Kommunen wegen der „Schleppwirkungen“ des kommunalen Steuerverbundes im übrigen um etwa ein Jahr zeitversetzt trifft, wird die Unterschiede zwischen weitgehend finanziell gesunden und den „todkranken“ Städten vertiefen. Was kann getan werden? Was sollte man auch der noch zu bildenden neuen Landesregierung mit auf den Weg geben, was ist zu den dringlichsten Aufgaben der Sicherung der kommunalen Standorte in Nordrhein-Westfalen zu zählen? Die Rahmenbedingungen sind denkbar schlecht, da die Haushaltslage des Landes selbst nur als „schlimm“ zu klassifizieren ist und das Land spätestens 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen, also selbst sparen muss.

Indes sollten in jedem Fall die verzerrenden Wirkungen der erhöhten Gewerbesteuerumlagen zumindest für die Städte kompensiert werden, die sich in der Haushaltssicherung befinden. Das Land hat mit Ausnahme von rd. 286 Mio. € keine nennenswerten Lasten aus der deutschen Vereinigung mehr zu tragen. Auch wenn die erhöhte Gewerbesteuerumlage auf Bundesrecht basiert und dort abgeschafft werden muss, so gibt es doch landesrechtliche Möglichkeiten ihre verzerrenden Wirkungen zu kompensieren, statt sie – wie durch die Beschwerung der kommunalen Finanzausgleichsmasse - noch zu verschärfen.

Des weiteren sollte das Land, das um Kürzungen von Zuweisungen an die Kommunen gar nicht herumkommt, hier wenigstens die Entscheidungsspielräume der Kommunen erhöhen: Für jeden Euro Kürzung bei Zweckzuweisungen sollte das Land den allgemeinen Finanzausgleich, die Schlüsselzuweisungen, um 50 Cent erhöhen. Der „goldene Zügel“ hat in Sanierungssituationen nichts zu suchen, weil er Entscheidungen zusätzlich verzerrt und in vielen Fällen noch Eigenbeiträge der Kommunen bindet. Zusätzliche Freiheitsgrade hingegen schaffen Spielräume für neue, kostengünstigere Lösungen und setzen zudem Engagement auch bei den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern frei. Im übrigen kann hier der Weg aus der Krise nur in einer kompletten Neuverhandlung der landesinternen Verteilungsregeln der Steuereinnahmen zwischen Land und Kommunen bestehen. Angesichts der leeren Kassen wird hier zwar nirgendwo Freude aufkommen, aber vielleicht eine neue Basis für faire Regeln miteinander geschaffen.

Freiheitsgrade und kostengünstige Lösungen brauchen die Kommunen auch bei der Umsetzung von Landes-, Bundes- und Europarecht. Diese übertragenen Aufgaben binden seit Jahren immer größere Anteile der kommunalen Ausgaben und verdrängen systematisch die verbleibenden Finanzierungsspielräume für Selbstverwaltungsaufgaben. Die Länder haben aber durchaus Spielräume bei der Umsetzung von Bundesrecht und scheinen diesen – wie jüngere Analysen zum Vollzug von Bundesrecht nahelegen – auch mit entsprechenden Folgen für die Kosten der vollziehenden Kommunen zu nutzen. Mit dem Standardkostenmodell gibt es mittlerweile ein Instrument, um die Kosten des übertragenen Wirkungskreises zu messen und damit auch dem Konnexitätsprinzip neue methodische Sprengkraft zu verleihen. Und das Land könnte unschwer den Bestand seiner eigenen Gesetze der Vollzugsregulierungen daraufhin überprüfen, ob es bessere, bürokratieärmere, zeitlich weniger belastende und kostengünstigere Lösungen für die Vollzugsaufgaben der Kommunen gibt. Mit solchen Überprüfungen zur Qualitätssicherung nicht nur für die Gesetzgebung, sondern auch und gerade des Gesetzesvollzugs durch die Kommunen könnten relativ schnell Prozesse der Entbürokratisierung und von Kostensenkungen nicht nur für die Verwaltungen, sondern auch für die lokale Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger zugunsten einer höheren Standortattraktivität eingeleitet werden, die dann auch wieder höhere Steuereinnahmen beschert.

Wenn die Städte aber jetzt nicht das Rad herumreißen und die Haushalte nicht wirklich sanieren und an die strukturell gesunkenen Einnahmen anpassen, dann taumeln sie mit jedem Jahr weiteren Zuwartens auf einen Zustand finanzpolitischer Hilflosigkeit zu, den die politisch Verantwortlichen eigentlich nicht wollen können. Denn dann gibt es keine Wahl mehr zwischen verschiedenen kommunalpolitischen Parteiprofilen, sondern nur den Minimalhaushalt, den auch ein echter „Kommissar“ exekutieren kann. Erst dann gibt es keinen „moral hazard“ mehr bezüglich Hilfeleistungen. Dann aber braucht man Sie nicht mehr. Das können sie vor ihren Wählerinnen und Wählern aber nicht wirklich verantworten wollen.