

Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren?

von *Stefan Bajohr*

I. Bestandsaufnahme

„Das Spiel ist unfair!“¹ Laut und fordernd ertönt der Ruf kommunaler Funktionsträger und ihrer Spitzenverbände nach finanzieller Unterstützung der Städte durch Bund und Länder.² Anhand eindrucksvoller Rechenbeispiele zeigen sie auf, in welcher dramatischer Situation sich viele deutsche Kommunen, vor allem Großstädte, befinden. Die Belastungen seien so immens, dass manchenorts nicht einmal mehr die pflichtigen Aufgaben ohne Inanspruchnahme von Kassenkrediten erfüllt werden könnten.

In der Tat bewegen sich zahlreiche Kommunen am Rande des finanziellen Abgrundes. Nicht wenige haben die Grenze zur bilanziellen Überschuldung bereits überschritten, zum Teil weit hinter sich gelassen. Die Defizite sämtlicher Kommunen in der Bundesrepublik summieren sich 2009 auf 7,2 Milliarden Euro. Für 2010 rechnen die kommunalen Spitzenverbände mit einem Defizit von 14,9 Milliarden Euro.³ Privatunternehmen müssten in einer solchen Lage längst den Gang zum Insolvenzgericht antreten. Noch gelten Kommunen in Deutschland als insolvenzfähig,⁴ so dass den (Ober-)Bürgermeister/innen dieser Weg (vorerst) erspart bleibt. Im Kern beruht dies auf der – juristisch nicht fixierten, daher nicht verlässlichen – Vermutung einer finanziellen Beistandspflicht der Länder für ihre Gemeinden.⁵ Es liegt aber ein rechtswidriger Zustand vor, denn „die Gemeinde darf sich nicht überschulden“.⁶

1 Gerd Landsberg, geschäftsführendes Präsidiumsmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Pressemeldung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 29.03.2010.

2 Oberbürgermeisterin Petra Roth, Präsidentin des Deutschen Städtetages: „Die finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung sind ernsthaft bedroht.“ Pressekündigung des Deutschen Städtetages vom 23.03.2010.

3 Vgl. Gemeindefinanzbericht 2010, in: Der Städtetag 05/2010, S. 11.

4 Vgl. Charles B. Blankart, Erik R. Fasten, Achim Klaißer, Föderalismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst, 86, 2006, S. 567-571, hier S. 570.

5 Vgl. Angela Faber, Insolvenzfähigkeit für Kommunen?, in: Eiltdienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Heft 12/2005, S. 441-447, hier S. 444f.

6 Siehe § 75 Abs. 7 S. 1 GO NRW. Der Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen hat es indessen versäumt zu bestimmen, welche Folgen eine Überschuldung nach sich zieht. Auch die einschlägigen juristischen Kommentare schweigen sich zu dieser Thematik aus. Daher sind verschiedene Szenarien bis hin zur Einsetzung eines Beauftragten gemäß § 124 GO NRW denkbar, von denen indes eines,

Die kommunalen Nöte verstärkt hat die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise 2008-2010. Auf der Einnahmenseite brach die konjunkturabhängige Gewerbesteuer tief ein und auf der Ausgabenseite stiegen die Sozialtransfers (vor allem Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose und Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen) sprunghaft an. Diese Faktoren verhängten die Bilanzen selbst solcher Kommunen, die bis dahin nicht schlecht dagestanden hatten.

Das Kernproblem einer großen Zahl von Kommunen besteht darin, dass sie mehr ausgeben als sie einnehmen. Sicher gilt diese Feststellung nicht für alle Gemeinden in der Bundesrepublik und manche Gemeinden, die gegenwärtig Defizite produzieren, kreditfinanzieren sich nicht seit gleich vielen Jahren wie andere Gemeinden und auch nicht in gleicher Höhe – gleichgültig, ob wir dies in absoluten Geldbeträgen oder in Anteilen am Haushaltsvolumen oder an den Steuereinnahmen messen. Weitere Faktoren treten hinzu, die die kommunale Finanzsituation differenzieren: da spielt die Gemeindegröße eine Rolle und die Frage, ob es sich bei der Kommune um ein Ballungszentrum handelt bzw. ob sie einem Ballungsraum zugehört oder sich in einer ländlichen Region befindet, ob es sich um eine ost-, eine west- oder eine süddeutsche Gemeinde handelt und ob sie in einem strukturschwachen oder -starken Umfeld angesiedelt ist. Generalisierende Aussagen verbieten sich also.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat ausgeführt, dass die Effekte der budgetären Fehlentwicklungen besonders bei den großen Städten konzentriert seien.⁷ Es dürfte sich daher empfehlen, für die nachfolgenden Überlegungen die 22 kreisfreien Städte des Landes einer näheren Betrachtung zu unterziehen.⁸

Die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen – diese Generalisierung schließt abweichende Entwicklungen im Einzelfall ein – haben seit 1990 insgesamt nur in vier Jahren Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet, während sie in den übrigen 15 Jahren Defizite produzierten. Dabei ist eine Niveauverschiebung zu beobachten, die Anlass zu Sorge bereitet: Während die Defizite in den 1990er Jahren mit einer Ausnahme weniger als fünf Milliarden Euro jährlich ausmachten, lagen sie nach 2000 deutlich über diesem Betrag. Selbst das niedrigste Defizit im ersten

nämlich jenes, wonach die Dinge weiterlaufen können wie zuvor, ausgeschlossen sollte. Vgl. Gerald Buck, Der Beauftragte als Mittel der Kommunalaufsicht, Berlin 2009.

7. Vgl. Gemeindefinanzbericht 2010, in: Evidenz Städtetag Nordrhein-Westfalen, Heft 10/2010, S. 3.

8. Nicht kreisfreie Großstädte in Nordrhein-Westfalen sind Bergisch Gladbach, Moers, Neuss, Paderborn, Recklinghausen und Siegen.

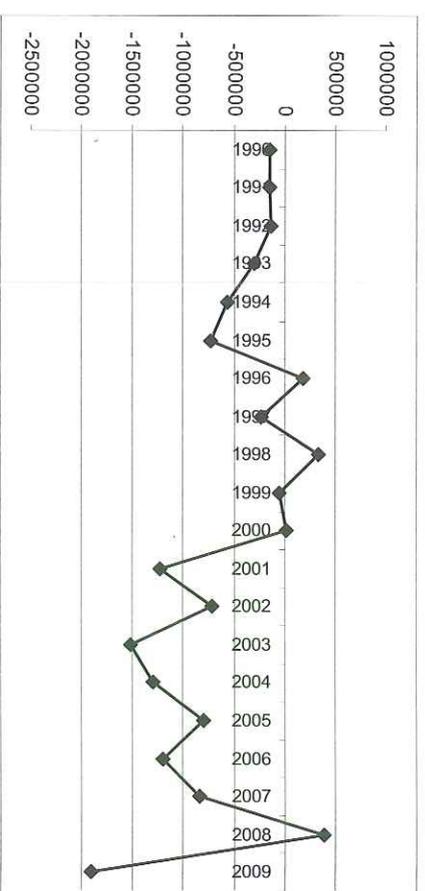


Abb. 1: Defizite kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen (in 1.000 Euro)

Quelle: IT NRW

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat diese budgetären Schwierigkeiten allerdings nicht verursacht, sondern „bloß“ gesteigert. Bereits vor dem Herbst 2008, in dem die Lehman Brothers Inc. Milliardenbeträge versenkte und eine Weltwirtschaftskrise lostrat, befanden sich etliche Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik in ärgsten finanziellen Nöten – trotz der seinerzeitigen konjunkturellen Schönwetterperiode. Dies weist darauf hin, dass die kommunalen Haushaltsprobleme struktureller Art sind und folglich andere Faktoren ursächlich sein müssen als die Auswirkungen der Weltfinanz- und -wirtschaftskrise.

Die Politik fortwährend defizitärer Haushalte hat die Verschuldung der kreisfreien Städte anschwellen lassen. Vor allem nach der Jahrtausendwende vollzog sich ein deutlicher Anstieg.

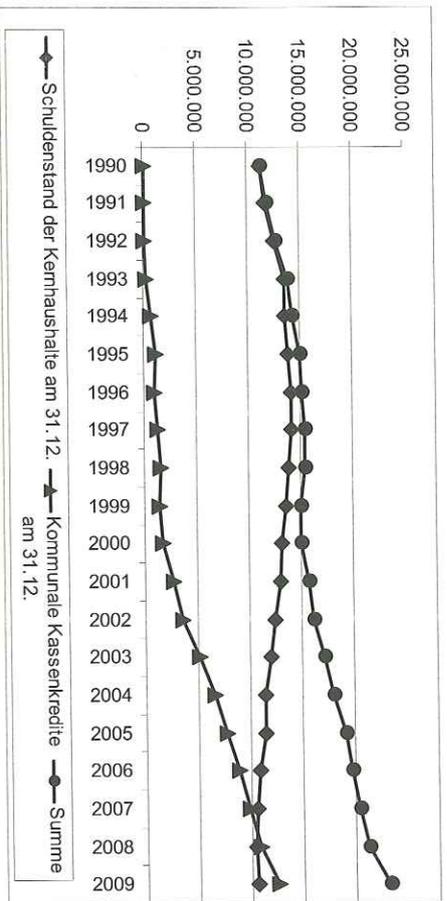


Abb. 2: Gesamtverschuldung kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen (in 1.000 Euro)

Quelle: IT NRW

Wie im Falle der Defizite können wir auch bei der Entwicklung der Verschuldung eine Niveauverschiebung ab der Jahrtausendwende erkennen. Seither hat sich das Wachstum der Gesamtverschuldung der kreisfreien Kommunen in Nordrhein-Westfalen beschleunigt. Dies allein wäre beunruhigend genug. Das Problem verschärft sich wegen der gegensätzlichen Verläufe von Investitions- und Kassenkrediten: Während die Investitionskredite, mit denen – zumindest theoretisch – städtisches Vermögen geschaffen, gemehrt oder erhalten wird, schrumpfen, wachsen die konsumtiven Kredite zur Liquiditätssicherung. Vermögensaufbau und Verbindlichkeiten entwickeln sich also seit der Jahrtausendwende voneinander fort.⁹

Die Belastung, die die öffentliche Verschuldung den Gebietskörperschaften auf Dauer auferlegt, wird wegen der gegenwärtigen Niedrigzinsphase bisweilen unterschätzt. Die jährlichen Kosten der eingegangenen Verbindlichkeiten haben bei den kreisfreien Städten schon mehrere Male die Milliardengrenze erreicht bzw. überschritten und sie sind zwischen 2002 und 2005 nur aufgrund des Outsourcing scheinbar gesunken.¹⁰ Deutlich zeigt Abbildung 3 aber, dass neue Investitions-

9 Zu einem Teil mag sich der Rückgang der Investitionskredite aus den kräftigen Ausgliederungen kommunaler Aufgaben erklären. Kommunale Konzernbilanzen werden diesen Effekt für die Zukunft wohl wieder ausgleichen.

10 Der Wert für 2009 ist übrigens wegen der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik mit den Vorjahren nicht vergleichbar.

Kredite in jenen Jahren, in denen keine Nettoilgung stattfand, vollständig vom Schuldendienst aufgebraucht wurden. Die Verschuldung nährt sich also seit vielen Jahren aus sich selbst heraus¹¹ und trägt längst nicht mehr zum Vermögensaufbau bei.

Wie kontraproduktiv Kreditaufnahmen wirken, zeigt auch der Vergleich der absoluten Beträge: Von 1990 bis 2009 übertrafen die Zinsausgaben (17,4 Mrd. Euro) die Nettokreditaufnahme (3,2 Mrd. Euro) in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens um mehr als das Fünffache. Hätten Räte und Verwaltungen bei Zeiten darauf verzichtet, ihre Politik mit Krediten zu finanzieren, dann stünde es heute wesentlich besser um die städtischen Finanzen.

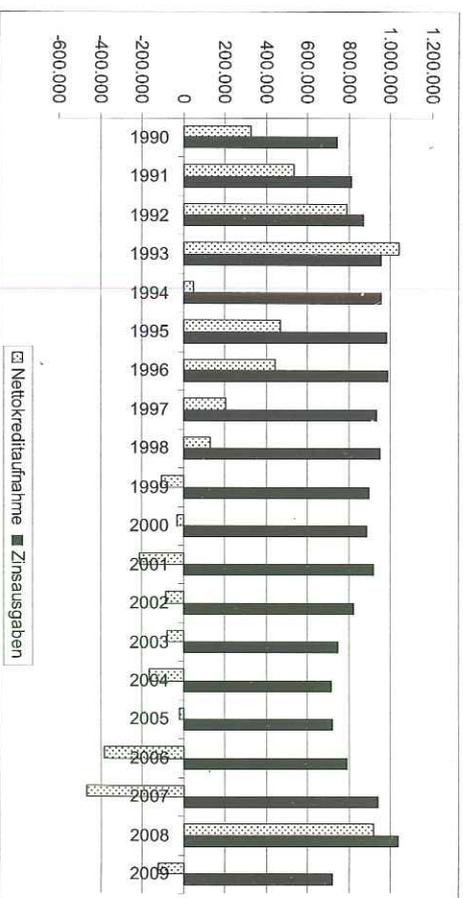


Abb. 3: Nettokreditaufnahme und Zinsausgaben kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen (in 1.000 Euro)

Quelle: IT NRW

Selbst in Jahren, in denen Nettoilgungen von Investitionskrediten erfolgten, mussten die Städte hohe Zinszahlungen leisten. Dies resultiert zum Teil aus dem Fortwirken hoher Nettoneuverschuldung in vorangegangenen Jahren und dafür abzuleistender Schuldendienstpflichten. Es ist aber in erster Linie, wie Abbildung 4 zeigt, ein Ergebnis des präzedenzlosen Steigens der Kassenkredite seit 2001.

11 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1997, S. 30.

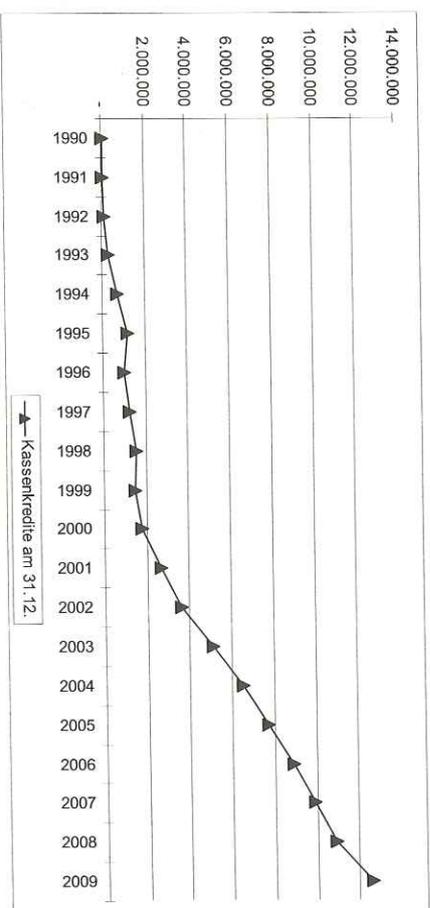


Abb. 4: Kassenkredite kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen (in 1.000 Euro)

Quelle: IT NRW

Mit fortschreitender Verschuldung engt aber die Inanspruchnahme des Steueraufkommens für den Schuldendienst die politische Entscheidungsfreiheit und Gestaltungsfähigkeit von Bezirksvertretungen, Räten und Oberbürgermeister/innen mehr und mehr ein. Die Zins-Steuer-Quote¹² zeigt an, dass aktuell rund zehn Prozent des Steueraufkommens in den kreisfreien Städten der Budgethoheit der Räte längst entzogen sind. Dieser Teil der Steuerleistungen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen steht nicht für Schulen oder Sport oder Kultur oder Sicherheit oder die Verbesserung der Infrastrukturen zur Verfügung, sondern muss unmittelbar an die Kapitalsammelstellen und andere Kreditgeber abgeführt werden. Von den Zinsausgaben allein des Jahres 2009 hätten die kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen 160.000 Kindern acht Jahre lang an jedem Schultag ein kostenloses Mittagessen anbieten können.

Nimmt die Verschuldung weiter zu, weil die Städte auch künftig mehr Geld ausgeben als sie einnehmen, oder steigen die Zinssätze auf den Kreditmärkten oder kommt beides zusammen, dann nimmt der Gestaltungsspielraum der Politik mit hoher Geschwindigkeit weiter ab. Es wäre dann der Zeitpunkt nicht mehr fern, an dem sich die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes faktisch erledigt hätte.

12 Vgl. Abbildung 5.

Die Zinslasten sind aber auch ein eindrucksvolles Beispiel dafür, dass im Gefolge jeder Kreditaufnahme eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen von unten nach oben stattfindet: Es sind ja nicht die Geringverdiener und Vermögenslosen, die der Stadt Kredite eingeräumt haben, sondern Kapitalsammelstellen und hinter ihnen stehende einkommensstarke und vermögende Privatpersonen. Ihre Ansprüche an eine vollständige und pünktliche Zahlung der Zinsen müssen von der Gesamtheit aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erfüllt werden. Jahr für Jahr können also wenige private Gläubiger die städtischen Zinsausgaben auf der Habenseite ihrer Konten verbuchen.



Abb. 5: Zins-Steuer-Quote kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen

Quelle: IT NRW

II. Ursachenanalyse

Was die Ursachen dieser für viele Kommunen schwierigen, für manche bereits bedenklichen, für andere sogar gefährlichen Haushaltslage anbetrifft, so lassen sich endogene und exogene Faktoren unterscheiden.

Zu den endogenen Faktoren zählt erstens die Erzeugung von Fiskalillusionen. Verwaltung und vor allem Politik haben Dienstleistungen angeboten und Wohl-

fahrtsversprechen abgegeben, ohne die Bürgerinnen und Bürger über deren tatsächliche Kosten aufzuklären. Für die Politik hatte dies den Vorteil, ihre Wiederwahlchancen¹³ nicht durch Offenlegung der tatsächlichen Kosten ihres Handelns bzw. Unterlassens zu gefährden. Fortwährende Kreditaufnahmen schienen die stattdessen notwendige Anpassung an neue Gegebenheiten (Arbeitsplatzverluste, Zunahme von Sozialtransfers, Bevölkerungsrückgang usw.) entbehrlich zu machen, ohne den Wählerinnen und Wählern dafür etwas abverlangen zu müssen. Damit aber geriet der Zusammenhang von städtischen Angeboten und Zahlungspflichten aus dem Blickfeld.

Als zweiter endogener Faktor muss der Ausbau von Infrastrukturen ohne Rücksicht auf deren Folgekosten benannt werden. Kreisfreie Städte in Nordrhein-Westfalen haben sich überdimensionierte Gemeindestraßen, Verkehrlich unnötige Untergrundbahnen sowie zu viele und zu große Freizeit-, Sport- und Kulturrichtungen zugelegt. Sie haben ihre Personalzahlen aufgebläht und ihre Liegenheitsbedarfe bisher nirgendwo konsequent zurückgefahren.

Dritter endogener Faktor ist das stillschweigende Übereinkommen, den Bevölkerungsrückgang zu ignorieren und keine finanzpolitischen Konsequenzen daraus zu ziehen. Statt einen Wettbewerb um Einwohnerinnen und Einwohner auszutragen, der für jede beteiligte Kommune erhöhten Aufwand verursacht und als Nullsummenspiel unter Schrumpfungbedingungen endet, hätten die Städte ihre Personalausstattung und Infrastrukturen schon längst an sinkende Nachfragen und Auslastungen anpassen müssen. Keine Kommune hat diese Chance zur Kostensenkung bisher ergriffen.

Zu den exogenen Ursachen der finanziellen Klemme der Kommunen zählt an erster Stelle die jahrzehntelange Verletzung des Konnexitätsprinzips. Sie wird von den Funktionsträgern der Gemeinden gezielt herausgestellt. In der Tat haben Bund und Länder den Kommunen oft und mit großen finanziellen Nachwirkungen Aufgaben aufgebürdet, ohne ihnen echte Kostenersatzungen zuzugestehen. Immerhin: Seit 2006 verbietet Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG dem Bund die Übertragung von Aufgaben auf die Gemeinden. Auch in den Verfassungen einiger Flächenländer ist die Pflicht zur Beachtung des Konnexitätsprinzips verankert.¹⁴ Dass

13 Vgl. Andreas Osner, Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform: ökonomische Effizienz und politische Steuerung, Berlin 2001, S. 185.

14 Vgl. Art. 71 Abs. 3 Baden-Württemberg, Art. 83 Abs. 3, 7 Bayern, Art. 137 Hessen, Art. 57 Abs. 4 Niedersachsen, Art. 78 Nordrhein-Westfalen. Andere Länder haben gesetzliche Regelungen getroffen. Vgl. Walter Müller, Horst Meffert, „Wer bestellt, der bezahlt!“ Die Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt 2006/6, S. 121-126.

Umgehungen trotzdem möglich sind, zeigt beispielhaft die – pädagogisch und familienpolitisch begrußenswerte – Schaffung eines ab 2013 geltenden Rechtsanspruchs von Kindern auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr, für die bisher kein voller Finanzausgleich erkennbar ist.

Ausschlaggebend sind die Verletzungen des Konnexitätsprinzips jedoch nicht: Selbst wenn die Not leidenden Kommunen diesbezüglich sofort und vollumfänglich schadlos gestellt würden, würden sie dennoch beachtliche Defizite produzieren. Insofern kann der Einwand, eine Sanierung aus eigener Kraft sei ohne zusätzliche Zuwendungen von Bund und Ländern unmöglich, nicht überzeugen.¹⁵ Vor allem aber würde die Deckung der kommunalen Finanzbedarfe zusätzliche Löcher in die Haushalte von Bund und Ländern reißen, so dass der öffentliche Gesamthaushalt um keinen Deut besser dastünde als zuvor.

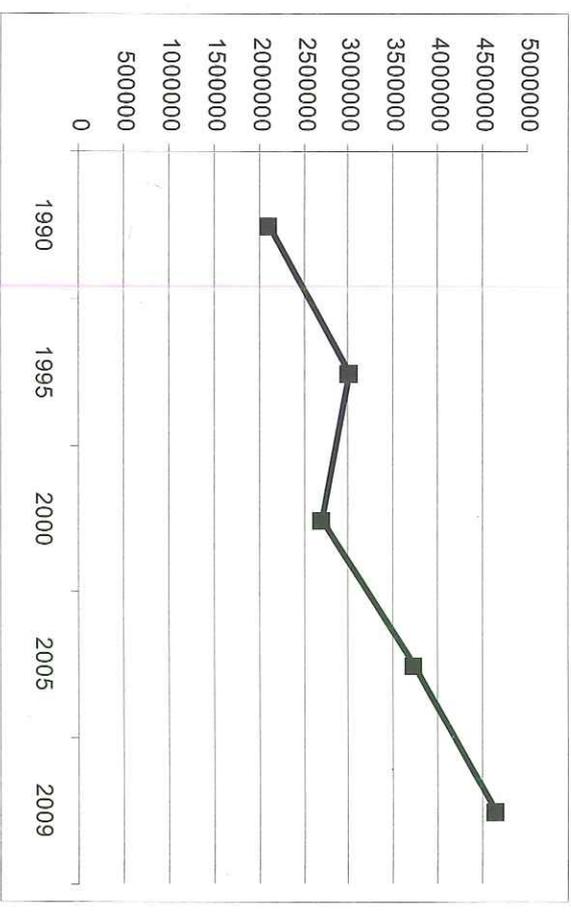


Abb. 6: Sozialausgaben kreisfreier Städte in Nordrhein-Westfalen (in 1.000 Euro)

Quelle: IT NRW

15 Vor allem dürfte umstritten sein, ob ein Unterstützungsanspruch auch bei selbst verschuldeter Notlage besteht. Vgl. Gabriela M. Sierck, Matthias Pöhl, Möglichkeiten des Bundeszwangs nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines „Sparkommissars“?, www.bundestag.de/wissen/analysen/2006/moeglichkeiten_des_bundeszwangs_nach_art_37_grundgesetz_einsetzung_einen_sparkommissars.pdf, S. 8.

Zweiter exogener Faktor sind die Leistungen nach dem SGB II (Unterkunft und Heizung), die Sozialhilfe, die Grundsicherung im Alter, die Jugendhilfe, die Kriegsopferversorgung und die Zuwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die sämtlich von den kommunalen Haushalten finanziert werden müssen. Diese Sozialtransfers nehmen nicht nur in absoluten Beträgen zu, sondern beanspruchen auch einen größer werdenden Teil der kommunalen Budgets. Dies übrigens ganz im Unterschied zum öffentlichen Gesamthaushalt, dessen Sozialleistungsquote seit der Jahrtausendwende sinkt.

Dritter exogener Faktor und entscheidender Grund für dieses fortwährende Wachstum kommunaler Soziallasten ist die hohe Schulabbrecherquote. Wenn in vielen Großstädten gut zehn Prozent der Schülerinnen und Schüler ihre Schule ohne Abschluss verlassen, dann ist das nicht nur ein bildungs- oder ein integrationspolitisches Problem, sondern auch ein haushaltspolitisches Alarmzeichen. Die Sozialtransfers können auch deshalb nicht sinken, weil wir uns eine strukturelle Bildungsarmut leisten und sie in die nächste Generation fortschreiben. Denn wer heute die Schule ohne Abschluss verlässt, wird morgen und in den nächsten sechs Jahrzehnten als nicht vernichtbarer Sozialleistungsempfänger auf kommunale Sozialleistungen angewiesen sein.

Denn was die Gesellschaft heute nicht in die Modernisierung und Effizienzsteigerung des Bildungswesens investiert, wird morgen ein Vielfaches an Sozialausgaben verursachen. Diesem Effekt kann nicht durch Kürzungen von Sozialleistungen begegnet werden, sondern allein auf dem Wege einer Intensivierung der öffentlichen Bildungsanstrengungen auch für schwierige Gruppen von Schülerinnen und Schülern.

Bund und Länder sind aufgerufen, den Kommunen die finanziellen Belastungen zu ersparen, die die Bildungsarmut verursacht. Bund und Länder müssen jetzt das Bildungs-, das Ausbildungs- und das Fortbildungssystem ertüchtigen. Anderenfalls riskieren sie nicht nur das Abrutschen der Kommunen in dauerhafte Haushaltsnotlagen, sondern vor allem das Ende der Wohlstandsgesellschaft.

Vierter exogener Faktor ist die Entkoppelung von Wirtschaftskraft und Steuereinnahmen. Während die Wachstumskurven in früheren Jahrzehnten in etwa parallel verliefen, hinkt das minimal gewachsene Steueraufkommen dem deutlich gestiegenen Bruttoinlandsprodukt seit Beginn der 1990er Jahre hinterher. Daraus entstand eine Einkommens- und Vermögenskonzentration, die in krasssem Gegensatz zur Überschildung von 25 Prozent der privaten Haushalte und zur Finanznot des öffentlichen Sektors steht.

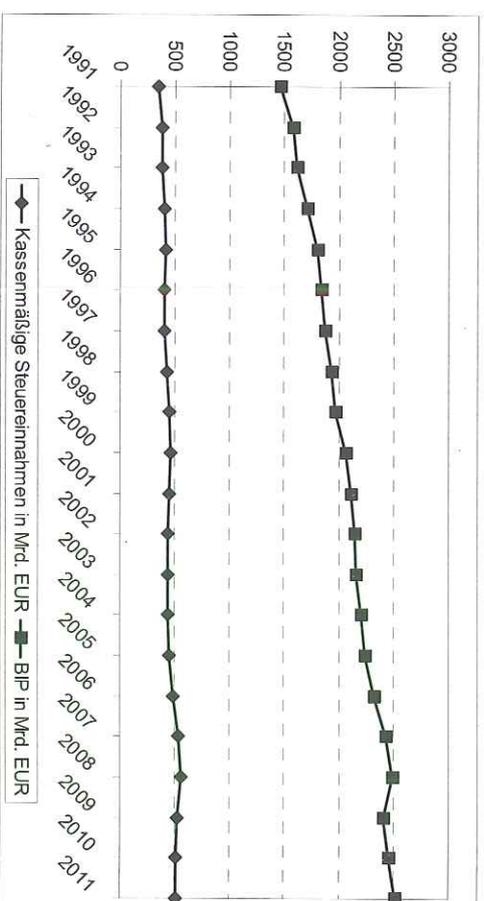


Abb. 7: Steueraufkommen und BIP in der Bundesrepublik Deutschland

Quelle: Bundesfinanzministerium, Finanzbericht 2011

Grund dafür sind einschneidende Steuerrechtsänderungen zugunsten großer Einkommen und Vermögen. So wurden

- die Erhebung der Vermögensteuer ausgesetzt,
- die Börsenumsatzsteuer abgeschafft,
- die Gewerbesteuer besenkt,
- die Körperschaftsteuer gesenkt,
- die Einkommensteuer vor allem an der Spitze heruntergefahren und
- die Erbschaftsteuer zugunsten von Unternehmenserben reduziert.

III. Notwendigkeit und Dringlichkeit der Sanierung

Eine Politik, die sich der Verantwortung für künftige Generationen stellt, muss den fatalen Kreislauf aus Neuverschuldung, Gesamtverschuldung und Zinsbelastung in eigener Verantwortung durchbrechen. Die Sanierung der kommunalen Haushalte von Städten mit Haushaltssicherungskonzept oder nicht genehmigten Haushalten ist außerdem notwendig, weil

- die Wiedererlangung kommunaler Gestaltungskraft und die Wiederherstellung funktionierender Gemeinwesen kommunalpolitische Gebote sind;

- es der Selbstachtung und dem Prinzip der Selbstverwaltung widerspricht, die Kommunen an ihre Gläubiger auszuliefern;
 - von der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes mehr bleiben muss als eine geleerte Rechtshülse.
- Entscheidend für den Erfolg der Sanierung ist nicht nur, dass der Rat nach und nach Mehreinnahmen und Minderausgaben im Volumen des strukturellen Defizits beschließt. Gleichmaßen entscheidend ist das Tempo der Sanierung. Ansonsten entsteht während des Sanierungszeitraums eine weitere Neuverschuldung mit der Folge zusätzlicher Zinslasten.

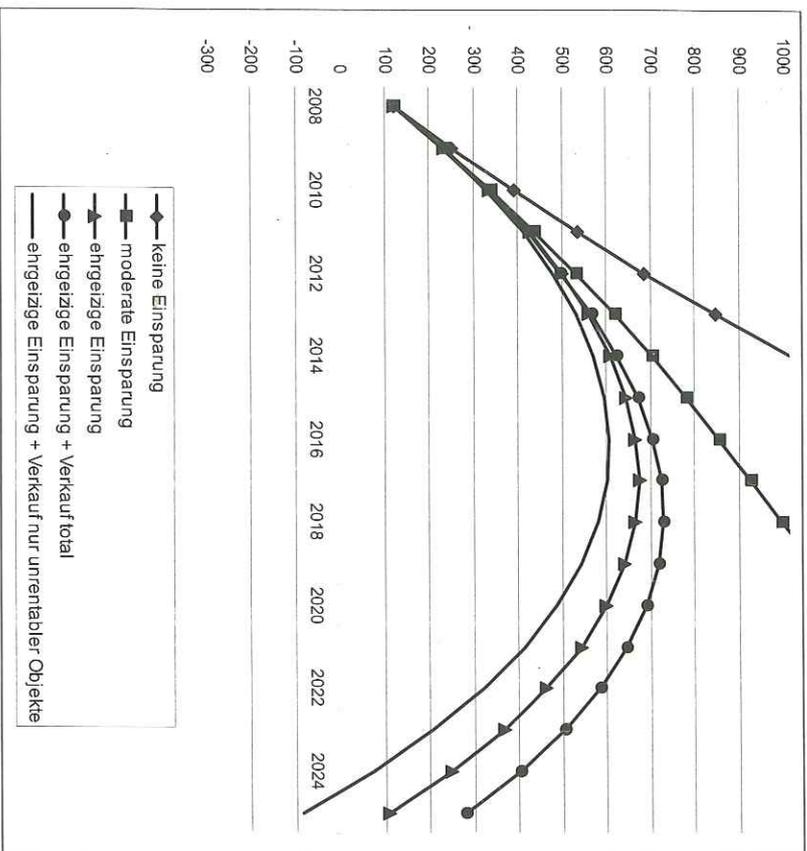


Abb. 8: Sanierungsszenarien am Beispiel einer kreisfreien Stadt in NRW (in Mio. Euro)¹⁶

16 Bei Erstellung dieser Abbildung wurden folgende Annahmen getroffen: strukturelles Defizit am Beginn (2010) 120 Millionen Euro; durchschnittlicher Kapitalmarktzins 5 Prozent; Vermögensrenta-

Am Beispiel der Haushaltsituation und der Finanzplanung einer westfälischen Großstadt kann gezeigt werden, dass die städtischen Finanzen unausweichlich in eine unerhörte Überschuldung hineintreiben, falls die Haushaltssanierung ausbleibt. Dies verdeutlicht die links aufsteigende Linie in Abbildung 8. Selbst ein gemäßiger Konsolidierungskurs würde nicht weiterhelfen. Auch in diesem Falle wüchse die Überschuldung, wie die zweite Linie von links zeigt, ins Unendliche. Allein ein konsequenter Sanierungskurs, bestehend aus drastischen Maßnahmen zur Erzielung von Mehreinnahmen und zur Verminderung der Ausgaben, kann den städtischen Haushalt in Ordnung bringen. Dies zeigt der Verlauf der vierten Kurve von links: Hiernach wächst die Verschuldung, solange die Maßnahmen nicht voll greifen, zunächst an; um 2019 herum tritt der Haushaltsausgleich ein und von da an beginnt die Tilgung der seit Beginn des Sanierungsprozesses aufgenommenen Kredite. Viele Jahre später wird die Nulllinie erreicht und es kann danach der Abbau der Alverschuldung einsetzen. Diese Kurve zeigt aber auch, dass ein ambitionierter Sanierungskurs allein nicht genügt, den Haushalt in überschaubarer Zeit auszugleichen.

Dies kann nur gelingen, wenn die Stadt die Entstehung neuer Zinslasten verhindert oder zumindest merklich abbrems, indem sie ihr Ziel verstärkter Mehreinnahmen und Minderausgaben um durchgreifende Vermögensaktivierungen ergänzt. Die Veräußerungserlöse dürfen ausschließlich zur Schuldentilgung eingesetzt und nicht zur Haushaltskosmetik missbraucht werden.¹⁷

Zum prinzipiell aktivierbaren Vermögen zählen beispielsweise Liegenschaften, die nicht für kommunale Kernaufgaben benötigt werden, Wald, Kunstgegenstände und Unternehmensbeteiligungen. Allerdings sollten nur solche Vermögenswerte veräußert werden, deren Eigenkapitalrendite sich unterhalb des durchschnittlichen Zinssatzes am Kapitalmarkt befindet. Würde hingegen ohne Rücksicht hierauf sämtliches Vermögen verkauft, so entfielen auch die daraus herrührenden Erträge. Das Ergebnis bestünde, wie die dritte Kurve von links zeigt, in einem Sanierungsverlauf, der für die Stadt ungünstiger wäre als im Falle eines gänzlichen Verzichts auf Vermögensveräußerungen. Die rentablen Vermögensgegenstände, das so genannte Tafelsilber mit seinen jährlichen guten Erträgen, müssen folglich bei der Stadt verbleiben. Unter diesen Voraussetzungen kann

bilität 8 Prozent. Die bis Ende 2009 angehäufte Verschuldung wurde gleich Null gesetzt, um die neu hinzukommende Verschuldung zu verdeutlichen. Erst mit Durchbrechen der Nulllinie nach 2026 wird der Schuldenstand vom Beginn der Sanierung wieder erreicht.

17 Das bedeutet, dass nicht die nur einmal erzielbaren Veräußerungserlöse als Sanierungsbeitrag gewertet werden, sondern lediglich die infolge der Tilgung verringerten Zinslasten.

sich ein Sanierungserfolg einstellen, wie ihn die unterste Kurve beschreibt. Eine vollständige Tilgung wird allerdings erst möglich, wenn nicht eine neue Phase defizitärer Budgets folgt, sondern die städtischen Haushalte Jahr für Jahr Überschüsse erwirtschaften.

IV. Sanierungsstrategien

Es gibt keinen „Königsweg“ zur Sanierung städtischer Haushalte. Es gibt auch keine Sanierung, die niemanden trifft, die niemand bemerkt. Eine Haushaltssanierung reduziert das städtische Leistungsangebot sowie die Erwerbsgelegenheiten im öffentlichen Dienst. Und sie erlegt den Steuer- und Gebührentzahler/innen erhöhte Zahlungsverpflichtungen auf. Zugleich entlastet sie von Bürden der Gegenwart und eröffnet neue Chancen für die Zukunft.

Leider werden Haushaltssanierung und Schuldenabbau häufig als Absage an die Sozialstaatlichkeit fehlinterpretiert. Tatsache ist aber, dass nichts unsozialer ist, als global operierenden Kapitalsammelstellen Jahr für Jahr Steuermilliarden zuzuwenden, die anderswo dringend benötigt werden. Haushaltssanierung ist deshalb kein „Kaputtsparen“, sondern die einzig vernünftige Antwort auf die bisherige Politik des „Kaputtverausgabens“, die spätere Generationen teuer werden bezahlen müssen, wenn nicht wir Heutigen die Wende vollziehen. Dabei darf es, wie bei der Finanzkontrolle, keine prüfungsfreien Räume geben. Niemand darf sich der Überprüfung seiner Aufgaben, seiner Aufwendungen, seiner Aufbau- und Ablauforganisation entziehen. Außerdem muss ermittelt werden, welche Aufwendungen bestimmte Produkte und Dienstleistungen bei vergleichbaren Einrichtungen verursachen. Das dazu gehörende Stichwort heißt Benchmarking oder Lernen vom Besten.¹⁸ Wichtig ist, den Leistungsvergleich im Vorhinein eingehend abzustimmen, gemeinsame Standards zu entwickeln und eine von allen anerkannte Einrichtung mit der Aufgabe des Benchmarking zu betrauen – und dann dafür zu sorgen, dass die Ergebnisse nicht zerredet werden.

Vollständigkeit der Prüfung und Benchmarking sind aber nicht allein aus haushaltswirtschaftlichen Gründen geboten, sondern auch aufgrund von Erkenntnis-

sen der Akzeptanzforschung.¹⁹ Hiernach können unangenehme politische Entscheidungen umso eher mit Unterstützung rechnen, je breiter die Lastverteilung angelegt ist. Auf die Haushaltssanierung übertragen heißt das: Je größer die Gewissheit der Bürger/innen ist, dass die Nachbarn, die konkurrierenden kommunalen Angebote (Sport, Kultur, Erholung, Umweltschutz usw.), alle gesellschaftlichen Schichten, Grundstückseigentümer und Mieter mit gleichen Maßstäben geprüft werden und ohne Ausnahme zur Konsolidierung beitragen müssen, desto größer sind die Chancen auf Zustimmung. Dazu empfiehlt sich ein förmlicher Pakt mit den Bürgerinnen und Bürgern, dessen Ziele in einer solidarischen Lastenverteilung für die Gegenwart und in der Herstellung von Generationengerechtigkeit für die Zukunft bestehen.

Überdies muss Abschied genommen werden von der wenig einflussreichen Vorstellung, Sanierungsbeschlüsse (bis hin zum denkbaren Fortfall ganzer Fördertöpfe) hätten zwangsläufig „das Aus“ von Einrichtungen und Angeboten zur Folge. Wo steht denn geschrieben, dass Einsparungen zur vollständigen Schließung eines Sportplatzes, eines Schwimmbades, einer Bücherei oder eines Theaters führen müssen? Als Alternative, zumindest als Ergänzung zur Finanzierung solcher Einrichtungen aus öffentlichen Mitteln kommt zum Beispiel deren Überführung in andere Rechtsformen (gemeinnütziger Verein, Stiftung) in Betracht.

Neuerdings bietet das Genossenschaftsrecht attraktive Möglichkeiten für soziale und kulturelle Betriebe.²⁰ So würden zum Beispiel in einem Genossenschaftsatelier statt eines Intendanten und/oder Kulturdezernenten die gleich stimmberechtigten Genossenschafter/innen über Aufwendungen und Erträge, d.h. Art und Umfang von Beschäftigungsverhältnissen, räumliche Nutzung (Vermietung für Ausstellungen und Werbeveranstaltungen, Café, Restaurant usw.), künstlerische und inhaltliche Ausrichtung, des Theaters entscheiden. Dass sich in dieser Richtung deutschlandweit kaum etwas bewegt, offenbart, in welchem Maße der bequeme Griff in die geleerten, aber fortwährend durch Kassenkredite aufgefüllten Stadtsäckel die bürgerschaftliche Initiative lähmt. Ähnliches gilt für die Stadtbüchereien, deren bevorstehende Schließung in aller Regel einen Aufschrei

18 Vgl. § 105 Abs. 3 Nr. 3 GO NRW. Bund und Länder können gemäß dem im Rahmen der Föderalismusreform II eingefügten Art. 91d GG „zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“

19 Vgl. Carsten G. Ulrich, Sozialpolitische Gerechtigkeitsprinzipien, empirische Gerechtigkeitsüberzeugungen und die Akzeptanz sozialer Sicherungssysteme, in: Stefan Liebig, Holger Lengfeld, Stefan Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt a.M. 2004, S. 69-96, hier S. 71; Andreas Wurzer, Wertorientierte Anreizgestaltung, Norderstedt 2008, S. 10.

20 Vgl. <https://www.genossenschaftsverband.de/gruender/genossenschaft-gruenden>, Heinz Bierbaum: Renaissance der Genossenschaften? Alternative zu finanzmarktgetriebener Unternehmenspolitik, in: Forum Wissenschaft 25(2008), S. 6-9.

empörter Bildungsbürger/innen zur Folge hat. Dabei wäre es für das Zusammenreffen von Kind und Buch Erfolg versprechender, wenn das ehrenamtliche Engagement beflügelt und beispielsweise pensionierte Lehrkräfte mit wöchentlich wechselnden Paketen spannender Kinder- und Jugendliteratur vor allem auch an Schulen in bildungsfernen Quartieren entsandt würden, als wenn die Bücher in überdimensionierten Stadtreisbibliotheken auf die Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern warten.

Oberster Grundsatz jeglicher Haushaltssanierung ist die Ausrichtung der kommunalen Angebote am Finanzrahmen und nicht am Gewünschten. Was die Steuerzahler/innen nicht finanzieren können oder wollen – und dies haben sie mit der Wahl bestimmter Mehrheiten und deren steuer- und verteilungspolitischer Programmme unterschieden –, ist eben nicht realisierbar oder kann nicht beibehalten werden.

Einem weit verbreiteten Fehltrail folgend setzen zu viele Sanierungsstrategien noch immer auf die so genannte Aufgabenkritik. Dabei gibt es keine größere Gewissheit dafür, dass das meiste beim Alten bleibt als die Aufgabenkritik. Wer dennoch meint, auf diesem Wege Personal und sächliche Aufwendungen einsparen zu können, muss scheitern, denn am Beginn der Aufgabenkritik stehen langwierige Prüforgänge – womöglich unter Zeit schindender Beziehung externer Beratung –, die von entscheidungsverzögernden Debatten begleitet werden. Im Ergebnis erweist sich, dass kaum eine Aufgabe unwichtig oder entbehrlich genug ist, um nicht Zuflucht unter dem Schutzschirm aus Beharrungsvermögen, argumentativer Geschicklichkeit, Parkinson'schem Gesetz²¹ sowie Verwirrung von Zuständigkeiten und Abläufen zu finden. Es ist daher keineswegs verwunderlich, dass gerade diejenigen, die einen Personalabbau verhindern möchten, nach vorangehender Aufgabenkritik rufen.

Die Erfahrung zeigt, dass eine Aufgabenkritik die in ihr steckenden Potenziale erst dann entfalten kann, wenn sie einer nach anderen Kriterien festgelegten Personaleinsparungsvorgabe folgt. Unter dieser Voraussetzung können durchaus verwertbare Antworten auf die Frage erwartet werden, ob bisher als selbstverständlich angesehene Aufgabenstellungen tatsächlich unverzichtbar sind und ob die gegenwärtigen Aufgabenledigungsprozesse rationaler und damit wirtschaftlicher gestaltet werden können.

Da die Aufwendungen für das städtische Personal als hauptsächlichster Kostenträger neben oder gleich nach den Transfers rangieren, muss ihnen in jeder Sanie-

rungsstrategie besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies gilt vor allem, weil Automatisierung, Standardisierung, der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung und aufgrund des Bevölkerungsrückganges rückläufige Fallzahlen Anpassungen des Personalbestandes erlauben. Das mögliche und notwendige Volumen des Personalabbaus lässt sich u.a. durch Benchmarking ermitteln.

- Mittel zur Realisierung eines festzulegenden Personalziels sind
- die Verminderung der Zahl von Dezernaten,
 - die Streichung von Hierarchieebenen,
 - die Ausschöpfung der „natürlichen“ Fluktuation der Beschäftigten,
 - eine Personalplanung, die notwendigen Ersatzbedarf rechtzeitig erkennt, das vorhandene Personal dementsprechend qualifiziert und (erforderlichenfalls im Wege betrieblicher Änderungskündigungen) umsetzt,
 - die Einführung eines Modells „kurze Vollzeit“ auf tariflicher oder freiwilliger Grundlage
 - sowie die Schaffung von Anreizen wie zum Beispiel die Versetzung von Beamten/innen in den einstufigen Ruhestand, Abfindungsregelungen für Tarifbeschäftigte und Beurlaubungen für Beamten/innen und Tarifbeschäftigte, die in die Privatwirtschaft wechseln.²²

Ein weiteres mögliches Instrument der Sanierung wollen manche in Öffentlich-Privaten Partnerschaften finden. Die ÖPP Deutschland AG ist Teil der Innovationsoffensive der Bundesregierung und soll dazu beitragen, öffentliche Infrastrukturprojekte durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft effizienter zu realisieren als bisher. Zugrunde gelegt wird der ÖPP ein so genannter Lebenszyklusansatz, mit dem das Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und Verwerten beispielsweise von Infrastrukturvorhaben im Hoch- oder Tiefbau in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden soll. Die Belege dafür sind allerdings dürftig und die Auskünfte hinsichtlich der Einsparpotenziale, die mit zehn bis 20 Prozent angegeben wurden,²³ zu allgemein gehalten, als dass eine generelle Empfehlung ausgesprochen werden könnte. Außerdem hat die Finanzkrise selbst bei der ÖPP Deutschland AG für Ernüchterung gesorgt.²⁴ Vor allem aber wird der grundsätzlich bestehende Konflikt zwischen dem privatwirtschaftlichen Interesse an Gewinnmaximierung und

22 Hierfür müsste zum Teil der Landesgesetzgeber tätig werden, der dies in NRW für die Beamten im Landesdienst ermöglicht hat.

23 Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 15/5668 vom 14.06.2005 (ÖPP-Beschleunigungsgesetz), S. 1.

24 Vgl. ÖPP Deutschland AG (Hrsg.), Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf Öffentlich-Private Partnerschaften, insbesondere im Hochbau, Berlin 2010, vor allem S. 32 ff.

21 Vgl. Cyril Northcote Parkinson, Parkinson's Law or the Pursuit of Progress, London 1958.

dem öffentlichen Nutzen nicht überzeugend zugunsten von Staat und Kommunen gelöst.

Mehr Potenzial besitzt die interkommunale Zusammenarbeit, für die sich bestimmte Aufgaben der Personalverwaltung (Gehaltszahlungen, Beihilfen), das Kassenkreditmanagement, eine Zusammenführung von back-offices, Gewerbeparks und Freizeiteinrichtungen sowie Systemleistungen anbieten. Vor dem Abschluss entsprechender Kooperationsvereinbarungen müssen allerdings deren Ziele, die jeweils am besten geeignete Rechtsform (öffentlich-rechtlich: Zweckverband, Anstalt; privatrechtlich: AG, GmbH), die politische Steuerung sowie das Controlling festgelegt und die erreichbaren Kostensenkungen abgeschätzt werden.

Für viele kreisfreie Städte wird es auch darauf ankommen, ihre wirtschaftlichen Beteiligungen stärker auf Gewinnmaximierung auszurichten und auf die Ausschüttung ihrer Erlöse an die Eigentümer zu verpflichten. Das gilt vor allem für die Sparkassen, die Energieversorgungs-, die Versorgungs- und die Wohnungsunternehmen.

Auch die Gebührenordnungen müssen angepasst werden. Das Kostendeckungsprinzip ist überall dort anzuwenden, wo nicht zwingende sozial-, kultur- oder wirtschaftspolitische Gründe entgegenstehen.

V. Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft

Eine erfolgreiche Sanierung ist undenkbar ohne Menschen, die um den Ernst der Situation wissen und danach handeln. Informierte und selbstbewusste Menschen sind imstande, souverän zu agieren, Egoismen hinten zu stellen und aktive, kooperative Diskurse über eine solidarische Lastenverteilung, der sich niemand entzieht, über Wege zu ausgeglicheneren Haushalten und über Generationenengerechtigkeit zu führen. Es geht beim Sanierungsprozess nicht darum, wer sich ins Rampenlicht stellt, sondern um einen Wettstreit zwischen Vernunft und Populismus. Dafür braucht es Mutige, die vorangehen und ihre Kraft im Interesse der Städte und kommender Generationen der Sanierung widmen.

Die kommunale Politik muss sich daher dazu durchringen, die erwähnten Fiskalillusionen aufzudecken und auf nicht finanzierbare Wohlfahrtsversprechen zu verzichten. Die Politik muss die Bürgerinnen und Bürger über die tatsächlichen Sachverhalte informieren und in die Haushaltspolitik der kommenden Jahre ein-

binden. Das Instrument des Bürgerhaushalts bietet hierfür geeignete Möglichkeiten.

Die kommunale Politik muss aber auch darlegen, welche allgemeinen Ziele sie verfolgt. Welche Chancen bietet die Haushaltssanierung? Wie sollen die Städte in Zukunft aussehen? Worin unterscheidet sich die eigene Stadt von anderen, was zeichnet sie aus? Welche Leitbilder will sich eine Stadt geben?²⁵ Insgesamt geht es also darum, eine Vision „Gemeinde 2020“ zu entwerfen und in die Köpfe zu tragen.

Der Verwaltung kommt in diesem Prozess die Aufgabe zu, gemeinsam mit der Politik und auch unabhängig von ihr Sanierungskonzepte zu entwickeln. Sie muss allfällige Blockaden, Hemmnisse und Hürden beseitigen und dafür sorgen, dass die Ratsbeschlüsse zur Haushaltssanierung zügig umgesetzt werden.

Befreit von Fiskalillusionen und über die tatsächliche Haushaltslage unterrichtet, ist es an der Zivilgesellschaft anzuerkennen, dass die städtischen Ressourcen endlich sind und dass die Kommunen mit ihrer gegenwärtigen Finanzausstattung nicht all das leisten können, was von ihnen erwartet wird.

Die Zivilgesellschaft ist indes nicht bloß Anspruchstellerin und Leistungsempfängerin. Sie ist gleichermaßen Auftraggeberin und von ihr beziehen Rat und Verwaltung ihre Legitimation.²⁶ Sie kann und sollte daher mit Fug und Recht die Politik zur Haushaltssanierung drängen und den Sanierungsprozess mit eigenen Aktivitäten begleiten. Dazu gehört es auch, Angebotsverschlechterungen, Gebühren- oder Steuererhöhungen nicht mit Verweigerung oder Fortzug zu beantworten, sondern „in guten wie in schlechten Zeiten“ zur Stadt zu stehen und private Investitionen nicht zurückzuhalten. Die Zivilgesellschaft sollte sich auf die eigenen Stärken besinnen und dem medialen mainstream widerstehen, der fortwährend nach Steuerenkungen – sprich: Mindereinnahmen für den öffentlichen Sektor – ruft. Sie kann übrigens auch vieles selbst organisieren: durch die Gründung und Mitfinanzierung von Stiftungen, durch die Bildung von Genossenschaften, durch ehrenamtliche Aktivitäten, durch Kultur- und Sozialpatenschaften der Unternehmen.

²⁵ Vgl. Katharina D. Giesel, Leitbilder in den Sozialwissenschaften. Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte, Wiesbaden 2007, S. 38.

²⁶ Vgl. Erich Rehn, Ulrich Cronauage, Hans Gerd von Lempp, Kommentar zu § 40 GO NRW, Nr. II, S. 2 f.

VI. Kommunale Finanzausstattung

Die Achtung des Konnexitätsprinzips, Vermögensveräußerungen und strikte Kostensenkungen werden dennoch nicht ausreichen, den Städten volle Handlungsfreiheit wiederzugeben. Hierzu bedarf es einer besseren Finanzausstattung, die jedoch von der „Kommission zur Neuordnung der Gemeindefinanzen“ kaum zu erwarten ist.

Dieser Kommission wurde nicht etwa, was nahe gelegen hätte, die Aufgabe übertragen, die systemwidrige Gewerbesteuerumlage²⁷ zu bewerten. Stattdessen sollte nach einem aufkommensneutralen Ersatz für die Gewerbeertragsteuer gesucht und die Möglichkeit von Zuschlägen auf die Einkommensteuer erkundet, also ein Konzept prüfen, das ursprünglich für die Länder entworfen wurde, aber im Altpapiercontainer gelandet ist. Auch ein von der Kommission zu erwägender höherer kommunaler Anteil an den Umsatzsteuereinnahmen wird an dem Grundproblem unzureichender Finanzausstattung nichts ändern: Eine Torte wird schließlich nicht dadurch größer, dass man das Stück für die kommunalen Gäste zu Lasten der Gasgeber aus Berlin und den Ländern tüppiger schneidet.

Das Grundproblem besteht darin, dass die Einnahmen des öffentlichen Sektors, wie in Abbildung 7 gezeigt, von den Zuwächsen des Bruttoinlandsprodukts abgekoppelt wurden und heute nicht ausreichen, die Herausforderungen Bevölkerungsrückgang und gesellschaftliche Alterung, Arbeitsmarkt, Bildung und Pflege anzunehmen. Es wäre eine sinnvolle Aufgabe der Gemeindefinanzkommission gewesen, die Kommunen in die Lage zu versetzen, hierauf Antworten zu geben. Die wichtigste Antwort in diesem Zusammenhang lautet: Stärkung der kommunalen Steuereinnahmen. Hierzu schweigt die Gemeindefinanzkommission.

Dabei hätte es nahegelegen, die Bedeutung des Bandes zwischen Unternehmen und Gemeinden hervorzuheben, das sich in der Gewerbesteuer manifestiert, die von interessierten Kreisen immer wieder gern in Frage gestellt wird.²⁸ Es hätte ebenso nahegelegen, im Zusammenhang mit der Konjunkturabhängigkeit der Gewerbesteuer die Erweiterung ihrer Bemessungsgrundlagen²⁹ zu diskutieren.

27 Ihr Aufkommen in 2008 belief sich auf 6,34 Milliarden EUR. Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4486/DE/Wirtschaft/Finan_und_wirtschaftspolitik/Foederales_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzien/TabelleEntw.Gewerbesteuerumlage.templateId=raw;property=publicationFile.pdf

28 Vgl. z. B. für das unternehmerische Institut der deutschen Wirtschaft <http://www.ivkoein.de/Publikationen/iwv/Archiv/abid/122/articledid/30609/Default.aspx>.

29 Vgl. Marc Hansmann, Das mutwillig erzeugte Einnahmeproblem, in: *Verwaltung und Management* 16 (2010), S. 236-242, hier S. 241.

Und es hätte schließlich auch nahegelegen, sich für die Wiedereinsetzung der 1998 abgeschafften Gewerkekapitalsteuer auszusprechen. Sie hatte zuletzt rund 3,3 Milliarden Euro eingetragen.³⁰

Unabhängig hiervon müssen die Städte ihre Realsteuerhebesätze heraufsetzen. Dies verlangt schon § 77 Abs. 2 GO NRW, demzufolge Einnahmen aus Steuern bei der Finanzmittelbeschaffung zwingend vor Kreditaufnahmen rangieren. Es entspricht überdies den Erwartungen der „Arbeitsgemeinschaft der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes“, wonach die „Bürgerinnen sowie die Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen [...] einen deutlich sichtbaren Beitrag zu[...] Entschuldung leisten“ müssen.³¹

Bei der Gewerbesteuer muss das bisher übliche Dumping zu Lasten der Nachbargemeinden und der eigenen Haushalte aufhören und einem verantwortbaren und glaubwürdigen Sanierungskonzept weichen. Die örtlichen Unternehmen sind im Sinne der zivilgesellschaftlichen Verantwortung und auf dem Hintergrund der nur marginalen Bedeutung der Gewerbesteuer als Kostenfaktor³² gefordert, solcherart Steueranhebungen nicht als Anreize zum Standortwechsel fehlzuinterpretieren.³³

Auch bezüglich der Grundsteuer, die der Bundesgesetzgeber endlich reformieren und als verlässliche Einnahmequelle stärken muss,³⁴ sollten die Städte den weiten Ermessensspielraum ausschöpfen, der ihnen bei Festlegung des Hebesatzes zusteht. Die Einnahmen aus der Grundsteuer müssen über ihr bisheriges Maß hinaus dazu beitragen, die jährlich anfallenden Zinslasten abzudecken. Angesichts dramatischer Haushaltsschneiflagen sind starke Anhebungen der Grundsteuerhebesätze vertretbar, soweit diese die Steuerpflichtigen nicht übermäßig belasten, die Ausübung des Eigentums wirtschaftlich nicht unmöglich machen oder die Vermögensverhältnisse nicht grundlegend beeinträchtigen.³⁵

30 Vgl. Die Welt vom 01.03.1997: „Bundestag billigt Wegfall der Gewerkekapitalsteuer“.

31 Wege aus der Schuldenfalle, Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik, hrsg. von der Stadt Mülheim an der Ruhr, Essen 2008, S. 9.

32 Vgl. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 3, hrsg. von Willi Albers, Stuttgart u.a. 1981, S. 627.

33 In Hagen hat sich 2008 erwiesen, dass die Städtewerksliche HKK und die Kreishandwerkschaft im Interesse des Gemeinwesens Stadt keine Einwendungen gegen die Anhebung des Gewerbesteuerhebesatzes von 450 auf 465 Punkte erhob. Vgl. Sparpaket I für die Stadt Hagen, Drucksachennummer 0450/2008 vom 06.05.2008 (http://www.phil.uni-duesseldorf.de/fileadmin/Redaktion/Institute/Sozialwissenschaft/Politikwissenschaft/Dokumente/Bajohr/0605_08_Sparpaket_Hagen_1.pdf).

34 Vgl. Hansmann, Einnahmeprobleme, S. 239 f.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Reform der Grundsteuer, in: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen vom Januar 2011, S. 41-48.

35 Vgl. BVerfGE 30, 250 (271 f.).

Da die Grundsteuer nicht allein von Grundstückseigentümer/innen getragen wird, sondern qua Überwälzung auch von den Mieterinnen und Mietern, würden sich Mehrbelastungen auf sämtliche Unternehmen und Haushalte erstrecken, wobei die Höhe entsprechend dem unterschiedlichen Gewerbe- und Wohnflächenverbrauch erheblich differieren würde: Großflächige Gewerbe- und wirtschaftlich gut situierte Haushalte mit in der Regel höheren Wohnflächen würden mehr belastet als weniger große und weniger vermögende. Empfänger von Sozialtransfers wären wegen ihres Anspruchs auf (Teil-)Erstattung wohnbedingter Kosten überhaupt nicht betroffen. Die Kommunen wiederum büßen trotz dieser Sozialtransfers nur wenig ein, da das Wohngeld nicht von ihnen, sondern hälftig von Bund und Ländern getragen wird (§ 32 WoGG) und die Kosten der Unterkunft nach § 46 SGB II, die die Kommunen zu zahlen haben, teilweise aus den Bundeshaushalt erstattet werden.³⁶

Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren? Diese Frage kann bejaht werden. Personalreduktionen, ressourcenschonender Organisationsumbau, Verzicht auf überdimensionierte Infrastrukturen, Einschränkungen von Dienstleistungsangeboten, Veräußerungen unrentierlichen und entbehrlichen Vermögens, interkommunale Zusammenarbeit statt Konkurrenz um Einwohnergewinne, Einnahmenezuwächse durch höhere Ausschüttungen, Gebührenanpassungen und Aufstockungen der Realsteuerhebesätze sind probate Mittel zur Erreichung haushaltswirtschaftlicher Zielsetzungen.

Sobald die Kommunen diese Anforderungen erfüllt haben und sofern ihre Finanzbedarfe dann noch ihre verfügbaren Mittel übersteigen, rückt die Ausreichendheit der gesamtwirtschaftlichen Steuerquote ins Zentrum weiterer Betrachtungen. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote belief sich im Jahre 2009 auf knapp 22 Prozent, also auf einen im internationalen Vergleich³⁷ niedrigen Wert. Ursächlich hierfür sind die wiederholten und bereits erwähnten Steuersenkungen seit den 1990er Jahren. Wie groß diese steuerpolitischen Fehlgriffe der vergangenen 20 Jahre waren, zeigt ein Vergleich mit der steuerlichen Belastung im Jahre 1980, also mit der Regierungszeit des Kanzlers Helmut Schmidt. Wäre die Steuerquote heute gleich groß wie damals, dann würden die diesjährigen Steuer-

einnahmen bundesweit um rund 95 Milliarden Euro höher ausfallen.³⁸ Niemand müsste sich um defizitäre Kommunalhaushalte sorgen.

Haushaltssanierung heißt also auch: Rückabwicklung der verfehlten Steuersenkungspolitik. Deshalb muss der kommunalen Finanzkrise bundespolitisch mit einer Anhebung der Einkommensteuer auf Spitzensteuersätze begegnet werden wie sie unter den Regierungen Kohl/Genscher (53 Prozent) bzw. Schmidt/Genscher (56 Prozent) in Kraft waren. Außerdem sind Arbeitseinkommen und Kapitalerträge einkommensteuerlich gleich zu behandeln. Beide Maßnahmen könnten die Einnahmenseite der Kommunen in sozial gerechter Weise verbessern.

Unverzichtbar ist allerdings, Sicherungen gegen aufkommende Begehrlichkeiten kommunaler Politik einzubauen: Die Mehreinnahmen aus allen hier vorgeschlagenen steuerpolitischen Schritten sind gesetzlich bzw. durch Satzung für Zwecke des Schuldendienstes zu verwenden. Die dabei ersparten Abführungen öffentlicher Gelder an private Kreditinstitute können dann kulturellen, sportlichen, sozialen, jugend- und umweltpolitischen oder infrastrukturellen Zielen zufließen. Dann sähe man auch wieder Licht am Ende des Tunnels und es bestünde eine echte Chance zur Rückgewinnung kommunaler Selbstverwaltung.

36 Die Höhe der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft 2010 bei bundesdurchschnittlich 23,6 Prozent.

37 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2011, Berlin 2010, S. 396.

38 Dieser Überlegung liegt folgende Rechnung zugrunde: Voraussichtliche Steuereinnahmen 2010 = 511,5 Mrd. Euro = Steuerquote 20,5 %. Bei einer Steuerquote von 24,3 % (1980) lägen die Steuereinnahmen bei 606,3 Mrd. Euro.