

# Ursachen der kommunalen Finanzmisere in Nordrhein-Westfalen

Die Ursachen der kommunalen Finanzmisere in Nordrhein-Westfalen beruht auf:

1. Der Delegation von Aufgaben auf die Kommunen durch Land und Bund
2. Dem Nichtlösen der strukturellen Probleme der Kommunen durch eine Finanzreform, statt dessen Gebrauch des Haushaltsrechts zur fortwährenden Problemverschiebung in die Zukunft.
3. Selbstgemachten Ursachen vor Ort.

## Zu 1. – Delegation von Aufgaben auf die Kommunen durch Bund und Land

- Die Kommunen sind für die meisten, die Bürger direkt betreffenden öffentlichen Aufgaben, die direkten Dienstleister. Das führt dazu, dass die Kommunen fast ausschließlich für die Umsetzung der meisten Bundes- und Landesgesetze verantwortlich gemacht wurden und werden.
- Neue durch Bund oder Land veranlasste Aufgaben haben direkte Auswirkungen auf die Kommunen. Beispiel: U3-Ausbau mit zusätzlichen Personalbedarf sowie baulichen Investitionen.
- Der finanzielle Ausgleich für die durch neue Aufgaben bzw. der Erhöhung der Standards für bestehende Aufgaben, gibt es nur unzureichend, wenn überhaupt. Das Konnexitätsprinzip (§ 3 der Gemeindeordnung) „wer bestellt, bezahlt“, existiert in der Regel nur auf dem Papier.

Konkretes Beispiel: das Land NRW plant für 2014 die Umsetzung der Inklusion (gemeinsamer Schulunterricht für Schüler mit und ohne Behinderung an allgemeinbildenden Schulen, und zwar für Kinder mit allen Behinderungsarten). Hier kommen erhebliche zusätzliche Personal- und Sachaufwendungen auf die Kommunen zu. Das Land sieht hier aber keine neue kommunale Aufgabe, sondern definiert die Inklusion als „Weiterführung“ des bereits seit Jahren praktizierten gemeinsamen Unterrichts mit Körperbehinderten.

Aufgrund dieser Definition wäre das Land von einer Kostenerstattungspflicht frei (einige Kommunen haben jedoch bereits eine Klage angekündigt).

Weiteres Beispiel aus dem gemeinsamen Papier des Städte- und Gemeindebundes, Landkreistages und Städtetages NRW vom 2.11.2011 zum Entwurf des Stärkungspaktgesetzes:

Nach einer Feststellung der Landesregierung Schleswig-Holstein haben allein die (vom Bund veranlassten) Steuerrechtsänderungen der Jahre 2008 bis 2010 bundesweit für die Kommunen Steuerausfälle in Höhe von 22 Milliarden € zur Folge gehabt!

## Zu 2. Nichtlösen der strukturellen Probleme der Kommunen durch eine Finanzreform, statt dessen Gebrauch des Haushaltsrechts zur fortwährenden Problemverschiebung in die Zukunft

- Bis Ende der 80er Jahre musste nicht nur die kommunale Haushaltssatzung genehmigt werden, sondern auch noch zusätzlich jeweils der Höchstbetrag der Kassenkredite sowie der investiven Kredite.

Die Kommunalaufsichten bei den Kreisen waren die Oberkreisdirektoren. Diese mussten die fachliche Eignung noch nachweisen und waren aufgrund langer Wahlzeit (durch den Kreistag gewählt) von 12 Jahren, persönlich unabhängiger.

Demgemäß gab es auch eine sehr strikt an Recht und Gesetz orientierte Kommunalaufsicht.

Anfang der 90er Jahre, als bereits viele der großen Kommunen in die kamerale Haushaltssicherung mussten, wurden im Hinblick auf diese Kommunen die Genehmigungspflichten für die Aufnahme von Kassenkrediten und investiven Krediten ersatzlos gestrichen.

Das verschaffte den Kommunen Luft auf Kosten einer Verschiebung der Finanzprobleme in die Zukunft bei immer werdender Verschuldung.

Anfang 2000 zeichnete sich das Ende dieser Maßnahme der Zeitgewinnung ab, es wurde nach einer neuen Lösung dafür gesucht, die vorhandenen Probleme nicht zu lösen, sondern nur noch weiter auf die lange Bank zu schieben.

Die Lösung nannte man „Neues Kommunales Finanzmanagement“.

Offizielle Begründung für die Einführung:

- Mehr Transparenz
- damit bessere Steuerung durch die Räte
- Darstellung der tatsächlichen Vermögens- und Schuldenlage
- Darstellung des „Ressourcenverbrauchs“
- und damit Sicherstellung der „Intergenerativen Gerechtigkeit“.

Es wurde nun nicht mehr die Schuldensituation, sondern die Vermögenssituation in den Focus gestellt, indem man nach kaufmännischen Gesichtspunkten das kommunale Vermögen ermittelte.

Die Tatsache, dass kaufmännisches und kommunales Vermögen strategisch entgegengesetzte Pole sind, wurde übergangen. Kaufmännisches Vermögen ist, wie die Kämmerei der Stadt München in einer Verwaltungsvorlage dargestellt hat, keine Vermögen, sondern eine Last, die unterhalten werden muss. Dieses Vermögen dient im Gegensatz zum kaufmännischen Vermögen auch nicht der Wertschöpfung, sondern ausschließlich der Erfüllung der gesetzlichen öffentlichen Aufgaben.

Daher darf alles, was dieser Aufgabenerfüllung dient, weder beliehen (damit es nicht zwangsversteigert werden kann) noch verkauft werden. Es steht damit auch nicht zur Schuldenabdeckung zur Verfügung.

- Folgen des „plötzlich vorhandenen“ Vermögens

Im kameralen Haushalt gab es die „Allgemeine Rücklage“. Dies war der „Sparstrumpf“ der Kommune, in der Regel eine Festgeld- oder eine Sparbuchanlage. Diese Allgemeine Rücklage bestand somit aus Geld.

Im NKF-Haushalt gibt es ebenfalls die „Allgemeine Rücklage“. Diese errechnet sich aus dem Saldo Vermögen minus Schulden.

Mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz hatte z.B. die Stadt Köln auf einmal eine Allgemeine Rücklage mit einem Bestand von 6,5 Mrd. €. Mit einem Schlage kamen

alle bereits kameral in der Haushaltssicherung befindliche Kommunen aus dieser Sparwirtschaft heraus. Dabei hatte sich am Schuldenstand, an zu hohen Ausgaben und zu geringen Einnahmen weiter nichts geändert.

Die Ratsmitglieder, die im Übrigen noch heute nicht die wesentliche Systematik des NKF verstehen, schlossen daraus, dass sie nunmehr 6,5 Mrd. € auf der hohen Kante hätten und überlegten, was sich die Stadt davon nun leisten könnte.

Der Haushaltsausgleich war nun sehr einfach, es musste nur auf die Allgemeine Rücklage zugegriffen werden, die war ja reichlich vorhanden.

Folge: neue Prestigeobjekte, neue Schulden, insbesondere Kassenkreditschulden.

- Einzigartig: die „Ausgleichsrücklage“

Viele Bundesländer haben das kommunale Rechnungswesen ebenfalls auf eine Art des kaufmännischen Rechnungswesens umgestellt. Allerdings mit viel strengeren Regelungen als NRW und das Saarland. Diese beiden haben die identische Systematik. Nur diese beiden kennen eine sogenannte „Ausgleichsrücklage“. Was ist das?

Die Ausgleichsrücklage wird mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz in Höhe von 1/3 der gesamten Steuereinnahmen und staatlichen Zuweisungen gebildet. Beispiel:

Eine Stadt bekommt 100 Mio. € an Steuern und Zuweisungen (in Geld). Das Geld gibt sie zu 100 % für die Erfüllung ihrer Ausgaben aus. Sie darf nun aber zusätzlich eine „Rücklage“ mit dem Namen Ausgleichsrücklage in Höhe von 33 Mio. € bilden. Was enthält diese Rücklage? – Nichts - . Sie wird jedoch zusammen mit der Allgemeinen Rücklage in der Bilanz als Eigenkapital aufgeführt, stellt also „Vermögen“ dar. Mit dieser „Heißluft Rücklage“ darf die Stadt nun ihren Haushalt „fiktiv“ ausgleichen.

Wie deckt sie aber das geldliche Haushaltsloch ab? Durch die immer weitere Aufnahme von Kassenkrediten.

**Mit dem NKF wurde das Hantieren mit Spielgeld zur Ultima Ratio der Kommunalpolitik. Allerdings mit der Folge, dass die Kassenkredite geradezu explodierten.**

- Kassenkredite

Die Kassenkredit aller Kommunen in NRW betragen zum 31.12.2000 noch 2,2 Mrd. €, Ende 2012 bereits 24 Mrd. €.

Kassenkredite kennen keine Tilgungspläne mit langfristiger Zinsbindung und kontinuierlicher Tilgung. Kommunen bekommen derzeit Kassenkredite für 1 % Zinsen. Das macht Zinslasten von jährlich 240 Mio. € aus. Steigen diese Zinsen auf 4 %, dann kämen hierfür Belastungen von zusätzlich 720 Mio. € auf die Kommunen zu (zum Vergleich: das Land zahlt im Rahmen des Stärkungspaktes 350 Mio. €).

- Erneutes „Zeitgewinnen“ statt Problemlösung

2011 änderte der Landtag die Frist für das Haushaltssicherungskonzept. Bisher musste im Haushaltssicherungskonzept dargestellt werden, dass innerhalb von 4 Jahren wieder ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird. Dieses Instrument nutzte

sich dann auch schnell ab, da sich die Wirklichkeit nicht an die Sicherungskonzepte hielt.

Die Landesregierung fand eine sehr einfache Lösung:

Die 4-Jahresfrist wurde zu einer 10-Jahresfrist gemacht. Innenminister Jaeger lobte diese Lösung, indem er sagte, dass aufgrund dieses Geniestreiches die meisten Kommunen wieder aus der nichtgenehmigungsfähigen Haushaltssicherung herauskämen und nur wieder selbstbestimmt handeln könnten.

Es war bereits fast unmöglich vorherzusagen, welche Einnahmen und Ausgaben eine Stadt in 4 Jahren haben würde. Nunmehr sollen konkrete Vorhersagen für einen 10-Jahreszeitraum im Haushaltssicherungskonzept dargestellt werden. Hier hilft eigentlich nur die berühmte Kristallkugel (an dieser Regelung ist doch zu erkennen, dass die Kommunalaufsichten von den Kommunen vorsätzlich belogen werden sollen).

- Stärkungspaktgesetz – eine weitere Maßnahme zur Zeitgewinnung statt Problemlösung

Die Kommunen bekommen ab 2014 die zur Verteilung an sie vorgesehene Finanzmasse um 115 Mio. € gekürzt und sollen zusätzlich weitere 195 Mio. € aufbringen. Diese 195 Mio. € sollen die „starken“ bzw. „reichen“ Kommunen nach einem vom Land noch festzulegenden Schlüssel entrichten.

Durch diese Zahlungspflicht wird auch noch denjenigen Kommunen, denen es bisher noch gelungen ist, ihren Haushalt durch die Inanspruchnahme ihrer „Rücklagen“ fiktiv auszugleichen, noch schwerer werden, unter den Hürden für die Haushaltssicherung zu bleiben. Paradoxerweise werden – soweit dies heute bereits absehbar ist – auch Kommunen zahlungspflichtig werden, die bereits in einer nicht genehmigungsfähigen Haushaltssicherung sind.

Als Fazit zu diesem „Stärkungspakt“ ist festzustellen:

a) für die „Schwachen“ ist der kommunale „Solidarbeitrag“ nur ein Tropfen auf den heißen Stein, der lindert, aber nicht hilft,

b) für die „Starken“ (Zahlungspflichtigen) ist er der letzte noch fehlende Sargnagel.

- Umverteilung der Landesmittel zu Gunsten des städtischen, zu Lasten des ländlichen Raumes

Das Land drückt sich weiterhin vor einer Lösung der strukturellen Probleme und lässt sich zur vorwiegenden Linderung der Probleme der zumeist SPD-regierten Großstädte eine einfache Lösung einfallen: die Landesmittel werden durch Änderung der bisherigen Verteilerschlüssel dem ländlichen Raum genommen und dafür dem großstädtischen Raum zugeführt.

- Abschreibungen, Rückstellungen

Beides sind lediglich zahlungsunwirksame Posten, belasten aber den Haushaltsausgleich. Es werden keine Gelder zurückgelegt, sondern nur Buchposten.

Daraus folgt, dass für die Zwecke (Erneuerung/Unterhaltung des Vermögens sowie Zahlung der Beamtenpensionen) dann auch keine Gelder zur Verfügung stehen. Das wird dann verstanden unter Erhaltung des Vermögens und Sicherstellung der

Intergenerativen Gerechtigkeit.

- Land will 'Schwarzen Peter' für Steuererhöhungen an Räte abgeben

Wenn die Räte nicht willens sind, ihre Haushalte durch Steuererhöhungen zu sanieren, dann wird das durch die Kommunalaufsicht angeordnet.

Eine Erhöhung der Grundsteuer trifft alle, nicht nur die Grundbesitzer. Vermieter legen höhere Grundsteuer auf die Mieter um. Es trifft dann wieder die Ärmsten.

Nideggen weigert sich, damit bleibt dem Land nichts anderes übrig, als den Rat in Haushaltsfragen abzusetzen. Für den dortigen Bürger hat nun aber das Land den schwarzen Peter.

### **Fazit/Bewertung**

Demokratie beginnt auf der untersten Staatsebene. Nicht umsonst hat das Grundgesetz im Artikel 28 (fortgesetzt im Art. 78 der Landesverfassung NRW) der kommunalen Selbstverwaltung Verfassungsrang gegeben. Dieses Verfassungsrecht wird mit der Einsetzung eines Sparkommissars außer Kraft gesetzt.

Was hat der Rat jetzt noch zu sagen?

Er ist für alle mit dem Haushalt zusammenhängenden Angelegenheiten nicht mehr zuständig. Es bleiben ihm noch Gestaltungsrechte wie z.B. Benennung von Straßen, Festlegung der Öffnungszeiten von Kindergärten usw.

Da stellt sich die Frage, ob die Kosten des Rates (Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder, Sachkosten) die weitere Existenz des Rates überhaupt noch rechtfertigen?

Der nächste Schritt (den Nideggern wäre das zuzutrauen) wäre, dass die Ratsmitglieder ihre Mandate niederlegen. Es reicht bereits, wenn dies eine knappe Mehrheit tut, dann ist der Rat nicht mehr beschlussfähig.

**Der Staat kann den Verfassungsauftrag der kommunalen Selbstverwaltung nur dann erfüllen, wenn er zugleich die für diese Selbstverwaltung notwendigen Finanzmittel dauerhaft bereitstellt. Tut er dies nicht, endet die Selbstverwaltung und damit die Basis der Demokratie.**