



# Entwicklung der



Ein Gastbeitrag von Heinrich Böckelühr  
Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt  
Nordrhein-Westfalen (gpaNRW)

Die Kommunen sind die „Schule der Demokratie“. Sie sind die Keimzelle kommunaler Selbstverwaltung im besten Wortsinne. Sie organisieren in weiten Teilen das öffentliche Leben ihrer Einwohnerinnen und Einwohner, sorgen sich um Bildung, Freizeit und Hilfen in sozialen Notlagen. Um ihre vielfältigen Aufgaben adäquat wahrnehmen zu können, ist es daher essentiell, dass die Städte und Gemeinden in NRW über eine ausreichende Finanzausstattung verfügen. Darum stand es in den vergangenen Jahrzehnten eher schlecht. Nach der tiefen kommunalen Haushaltskrise in den alten Bundesländern zu Beginn der 1980er Jahre – in Duisburg sprach man damals beispielsweise vom „Bankrott“ - setzte Mitte des Jahrzehnts eine positivere Entwicklung ein, bevor Anfang der 1990er Jahre die Kommunen der alten Bundesländer aber wieder einen negativen Finanzierungssaldo auswiesen.

Dennoch wurden die Strukturprobleme der Kommunalaushalte, namentlich in NRW, zum Teil durch die positive Entwicklung bei den Steuereinnahmen infolge des einigungsbedingten Booms erst einmal überdeckt. Mittelfristig verschärften sich aber die erheblichen Strukturprobleme in den westdeutschen Kommunen in Folge der Wiedervereinigung. Mitte der 1990er Jahre reagierten die Kommunen auf die exogen bedingte Einnahmekrise mit einer deutlichen Ausgabenreduzierung. Die Personalausgaben wurden vielfach nahezu „eingefroren“, was zu einem moderaten Personalabbau geführt hat; mit den damit verbundenen Leistungseinschränkungen für die Bürgerinnen und Bürger.

Eine leichte Erholung der Kommunalfinanzen Ende der 1990er Jahre wurde 2001 durch einen massiven Einbruch bei der Gewerbesteuer jäh beendet. Ursache für diese Entwicklung waren Konzentrationsprozesse in einigen Branchen und die Steuergesetzgebung des



# Kommunal Finanzen - Chancen und Risiken

Bundes. Gerade viele größere Unternehmen mussten deutlich weniger oder überhaupt keine Steuern mehr zahlen.

Erstmals seit dem Jahre 2008 haben die NRW-Kommunen in ihren Kernhaushalten dann 2017 per Saldo wieder schwarze Zahlen geschrieben. Die Einnahmen (Einzahlungen) überstiegen die Ausgaben (Auszahlungen) um annähernd zwei Mrd. Euro (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung: Kommunalfinanzbericht 2017). Bedingt durch eine sehr gute wirtschaftliche Konjunktur seit 2012 und ein historisch niedriges Zinsniveau gelang es den NRW-Kommunen nun, das Normziel zu erreichen: einen ausgeglichenen Haushalt.

Allerdings muss man bei der Haushaltsentwicklung bedenken, woher die nordrhein-westfälischen Kommunen kommen: In den vergangenen Jahrzehnten wurden in den kommunalen Haushalten in erheblichem

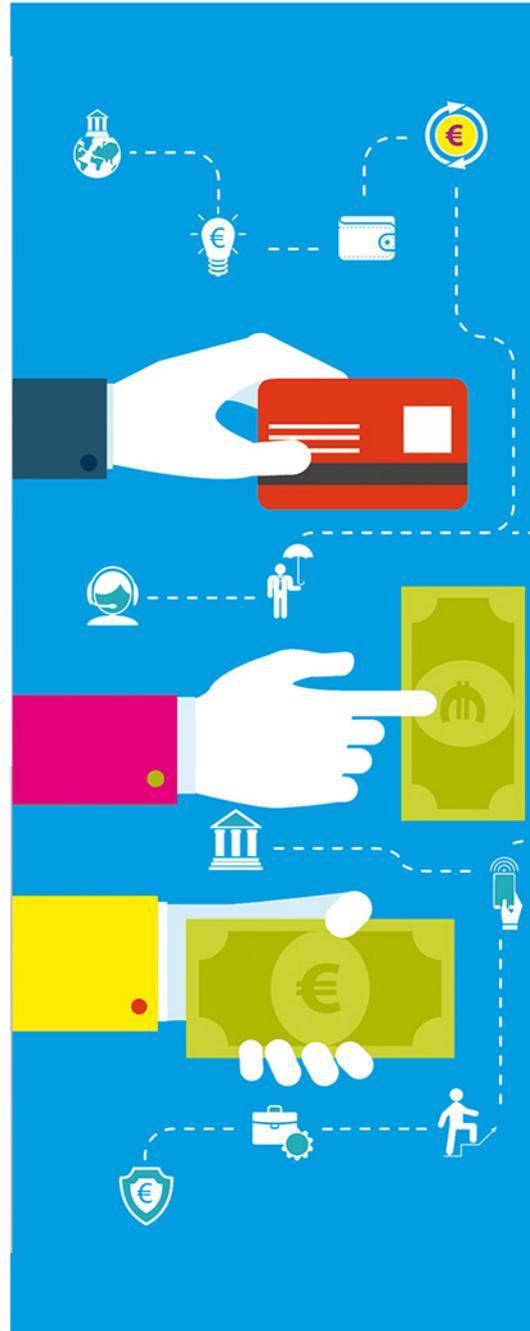
Umfang und massiv sogenannte Liquiditätskredite („Kassenkredite“) aufgebaut. Diese „Kassenkredite“ sind quasi der Dispo der Kommunen. Sie sind in der Regel verbunden mit hohen Sozialaufwendungen und Steuersätzen, niedrigen Investitionen und geringen kommunalen Handlungsspielräumen, was die Lage vor Ort für die Lebensverhältnisse der Bevölkerung zusätzlich erschwert.

Ferner kann festgestellt werden, dass bei den Steuereinnahmen und damit bei der Wirtschaftskraft der NRW-Kommunen eine deutliche Scherenwirkung besteht: Zwar sind die Steuereinnahmen der Kommunen seit 2012 insgesamt um rund 30 Prozent gestiegen (Bertelsmann Stiftung, Kommunaler Finanzreport 2018), jedoch fiel die Verteilung im Lande höchst unterschiedlich aus. Die an der Spitze der Steuerkraft liegenden Gebietskörperschaften, der Kreis Mettmann und die Stadt Düsseldorf, erzielten pro Kopf der Bevölkerung die dreifachen Steuereinnahmen wie die abgeschlagene Stadt Herne (Bertelsmann Stiftung).

Dabei kommt es gerade in strukturschwachen Regionen auf Impulse für Unternehmen und Bevölkerung in Form von Standortqualität und –perspektive als Voraussetzung für Wachstum an. Jedoch ist die Konkurrenz groß - gerade auch in Ballungsräumen. In der Rheinschiene lässt sich dies aktuell beobachten: Die kleine Stadt Monheim am Rhein bewirkt durch deutlich niedrige Gewerbesteuer-Hebesätze eine massive Dynamik in umliegenden und angrenzenden Kommunen.

Positiv unterstützt wurde die Entwicklung der Kommunalhaushalte in NRW durch erhebliche Hilfen durch das Land in Form des sogenannten „Stärkungspaktes Stadtfinanzen“ für besonders finanzschwache Kommunen. In diesem Bail-Out-Programm stellt das Land 61 Kommunen der Stufen 1 (pflichtige Programmteilnahme) und 2 (freiwillige Teilnahme) bis zum Jahr 2021 insgesamt 5,95 Mrd. Euro mit dem Ziel zur Verfügung, einen nachhaltigen Haushaltsausgleich („Schwarze Null“) zu erreichen. In der Stufe 3 (Laufzeit bis 2023) werden noch einmal drei Kommunen (u.a. die aktuell hoch verschuldete Stadt Mülheim an der Ruhr) unterstützt. Im Gegenzug müssen die Stärkungspakt-Kommunen teilweise harte Sanierungskurse in Form sogenannter „Haushaltssanierungspläne“ steuern. Die gpaNRW unterstützt die Kommunen bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen beratend durch eine Task Force.

Gerade die Stärkungspaktkommunen sind durch hohe Belastungen bei den Transferaufwendungen (Jugend- und Sozialhilfe) aufgrund ihrer Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur besonders betroffen. Durch aktive Steuerung lassen sich aber auch hier haushaltsentlastende Wirkungen ohne Verkürzung eines gesetzlichen Anspruchs erzielen. Wie überhaupt eine Finanzkrise als „Modernisierungslabor“ genutzt werden kann und sollte, so lassen sich sogenannte „Back-Office-Bereiche“ wie Zahlungsabwicklung, Personalverwaltung, Rechnungsprüfung oder IT-Dienstleistungen (Chared Service Centers) interkommunal kostengünstig organisieren ohne Wirkungsverlust bei den Bürgerinnen und Bürgern. Einzelne Stärkungspaktkommunen gehen diesen Weg bereits erfolgreich.





Haushaltskonsolidierung ist kein publikumsträchtiges Thema. Wenn es um Sparen, Kürzen und Einschränken geht, wird man wenig öffentlichen Beifall ernten. Und Kommunalpolitiker wollen wiedergewählt werden. Das ist ein echtes Dilemma. Aus der Beratung zum Stärkungspakt wissen wir allerdings, dass bei konkreter Verbindung von „Zumutung“ und „Perspektive“ Räte, Personalräte und Bürger bereit sind, Einschränkungen und sogar zusätzliche Belastungen zu akzeptieren, wenn am Ende der Weg aus der „Vergeblichkeitsfalle“ führt. Erfolgversprechend scheinen auch Ansätze zu sein, Bürgerinnen und Bürger an der Leistungserstellung unmittelbar und bei verbesserter Wirkung zu beteiligen. Ermutigende Beispiele sind z.B. Bürgerbusse in strukturarmen Gegenden, Sozialpatenschaften für Menschen in persönlichen Notlagen oder der Erhalt von Stadtteilbibliotheken durch Bürgervereine. Und die Freiwillige Feuerwehr ist ein Erfolgsmodell für bürgerschaftliches Engagement seit vielen hundert Jahren.

Wie geht es weiter? Die Altschuldenproblematik in den kommunalen Budgets ist ungelöst. Das Zinsänderungsrisiko schwebt als Damoklesschwert über den kommunalen Haushalten. Und eine derzeit noch sehr gute Konjunktur kann sich schnell wieder abkühlen. Nicht zuletzt sind hohe Steuerhebesätze im interkommunalen Standortwettbewerb auf längere Sicht nachteilig. Die Verantwortlichen in den Kommunen, die ehrenamtliche wie hauptamtliche Politik sowie die Verwaltung sind aufgerufen, ihre Kommunen für die Zukunft „wetterfest“ zu machen. Die gegenwärtige Lage ist trotz gewisser Ungleichgewichte, wie aufgezeigt, günstig. Ein Denken „out of the box“ ist gefragt: interkommunale Zusammenarbeit organisieren im Kleinen (Museumsverein) wie im Großen (gemeinsame Gewerbegebiete), Digitalisierungschancen nutzen (digitales Bürgerbüro), Kooperation und Koproduktion mit den Bürgerinnen und Bürgern, permanente Aufgabenkritik. Politik und Verwaltung sind gemeinsam für nachhaltige Haushaltswirtschaft verantwortlich. Und im Allgemeinen haben wir kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem!