

Haushaltskonsolidierung als mission impossible?

Dr. Marc Hansmann *

Seit über 20 Jahren betreiben Kommunen Haushaltskonsolidierung. Eine nachhaltige Sanierung des Haushalts ist in vielen Städten dennoch nicht gelungen. Allein das ist schon ein Grund, frustriert zu sein. Mittlerweile ist das Ziel des Haushaltsausgleichs für viele Kommunen faktisch unerreichbar, so dass Sparbemühungen als vergeblich angesehen werden. Ist die Haushaltskonsolidierung eine mission impossible für Kämmerer? Um diese Frage beantworten zu können, werden zunächst Ausmaß und Ursachen der kommunalen Finanzprobleme analysiert, um anschließend Handlungsansätze der Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

1. Ausmaß der kommunalen Finanzkrise

Die Kommunen befinden sich seit Anfang der 90er Jahre in einer strukturellen Finanzkrise. Seitdem schaffen viele Städte und Gemeinden den gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich allenfalls in Boomjahren. Die in guten Zeiten erzielten Haushaltsüberschüsse müssen zum Abbau der Altdefizite eingesetzt werden und stehen nicht zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung. Die Stadt Hannover ist für diese Entwicklung ein gutes Beispiel. Sie ist nicht so „abgesoffen“ wie einige Ruhrgebietsstädte, verfügt aber auch nicht über so exorbitant hohe Gewerbesteuererinnahmen wie Frankfurt am Main oder München. Zuletzt hat Hannover im Jahr 1980 eine signifikante Freie Spitze erwirtschaftet, also einen nennenswerten Teil der Investitionen eigenfinanziert. Bereits in den 80er Jahren wurde es zunehmend schwieriger, den Haushalt auszugleichen. Der Investitionsspielraum verkleinerte sich stark, da zusätzlich zur wegfallenden Eigenfinanzierung die Strategie der Netto-Neuverschuldung-Null verfolgt wurde, was nach der ausufernden Verschuldung in den 70er Jahren infolge des großzügigen Ausbaus der städtischen Infrastruktur auch dringend nötig war. Das Jahr 1990 markierte den ersten nicht ausgeglichenen Haushalt der Stadt Hannover. Bis 2010 folgten zehn weitere. Das Altdefizit konnte nie mehr vollständig abgebaut werden. Die Lücke zwischen laufenden Ausgaben und Einnahmen wurde durch Kassenkredite gefüllt.

Abhängig von den Steuereingängen und Auszahlungsterminen schwankt der Kassenbestand von Tag zu Tag. Eigentlich sollte er jedoch nur um die Nullmarke schwanken. Gerät der Kassenbestand kurzfristig in den negativen Bereich, werden zur Liquiditätssicherung Kassenkredite aufgenommen.¹⁾ So lautet die rechtliche Vorgabe. So ist es auch betriebswirtschaftlich richtig, und so war es auch bei der Stadt Hannover bis 1989 die gängige Praxis. Seit Anfang der 90er Jahre werden in Hannover laufende Ausgaben über kurzfristige Kredite finanziert. Mit aktuell rund 200 Millionen Euro an Liquiditätskrediten liegt Hannover pro Kopf in Niedersachsen im unteren Mittelfeld. Einige Städte insbesondere im Ruhrgebiet haben bereits die Milliarden-Grenze überschritten. Bundesweit stiegen die Kassenkredite in den letzten Jahren beinahe exponentiell auf mittlerweile 44 Milliarden Euro an. Eine Reihe vor allem von süddeutschen Kommunen, aber beispielsweise auch Hannover erwirtschaften in konjunkturell guten Jahren hohe Überschüsse. Hingegen verkleinern viele andere Städte dann lediglich ihre jahresbezogenen Defizite, so dass die Kassenkredite insgesamt weiter steigen. Das verdeutlicht, dass die Finanzierungslücken in den kommunalen Haushalten struktureller Natur sind und durch konjunkturelle Abschwünge „nur“ verstärkt werden.

2. Ursachen der kommunalen Finanzprobleme

Die kommunalen Finanzen sind gefangen in der Zangenbewegung von stark steigenden Sozialausgaben und den volatilen Einnahmen einer in ihrer Struktur ausgehöhlten Steuerbasis. Sowohl das durch die Sozialgesetzgebung und die gesellschaft-

lichen Megatrends bedingte Ausgabenproblem als auch das aus der verfehlten Steuerpolitik des Bundes entstandene Einnahmenproblem sind exogen verursacht. Allerdings wäre es unredlich, die kommunalen Haushaltsdefizite allein dadurch zu erklären.

Tab. 1: Ursachen der kommunalen Finanzprobleme²⁾

Ursachen der kommunalen Finanzprobleme	
Exogen verursacht: <ul style="list-style-type: none"> • Steuersenkungspolitik auf Bundesebene • Steigende Soziallasten als Folge des ökonomischen Wandels und der Bildungsarmut • Verletzung des Konnexitätsprinzips • Kommunaler Finanzausgleich als Reservekasse des Landes 	Endogen verursacht: <ul style="list-style-type: none"> • Schuldenillusion • Nichtausschöpfung der eigenen Ertragsmöglichkeiten • Budgetmaximierung der Fachverwaltung und Prestigeprojekte der Politik • Gering ausgeprägtes Wirtschaftlichkeitsdenken • Haushaltskonsolidierung keine TOP-Priorität • Infrastrukturausbau ohne Berücksichtigung der Folgekosten • Unnütze interkommunale Konkurrenz

2.1 Steuersenkungspolitik auf Bundesebene

Das Einnahmenproblem der Kommunen hat vordergründig vor allem mit der konjunkturreagiblen Entwicklung der Gewerbesteuer zu tun. In der Tat ist die Gewerbesteuer beispielsweise im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 regelrecht abgestürzt. Dabei wird aber häufig übersehen, dass das Ausmaß der konjunkturellen Ausschläge eine unmittelbare Folge des Ausschöpfungprozesses der Gewerbesteuer ist. Mit Ausnahme der Hinzurechnungen sind die ertragsunabhängigen Elemente, insbesondere die Lohnsumme im Jahr 1979 und das Gewerbekapital 18 Jahre später, beseitigt worden. Daher mutet es perfide an, wenn die Abschaffung der Gewerbesteuer mit ihrem volatilen Aufkommen begründet wird. Darüber hinaus schmälert fast jede Unternehmensteuerreform das Gewerbesteueraufkommen substantiell,³⁾ während der Solidarbeitrag der Kommunen, der über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage abgeführt wird, sich im Falle der Stadt Hannover bis einschließlich 2010 auf 649 Millionen Euro beläuft. So beherzt der Gesetzgeber in die Steuerbasis der Gewerbesteuer eingegriffen hat, so desinteressiert zeigt er sich gegenüber der anderen Realsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, die sogenannten Einheitswerte, wurde vom Bundesgesetzgeber seit bald 50 Jahren nicht mehr angepasst, obwohl die Hauptfeststellung eigentlich alle sechs Jahre zu erfolgen hat. Die Grundsteuer ist heute nur noch ein Schatten ihrer selbst. Darüber hinaus wurde auch das Aufkommen der Einkommensteuer durch die Steuersenkungspolitik der letzten beiden Jahrzehnte massiv gemindert.

Die Auswirkungen der im vorherigen Absatz genannten steuerpolitischen Entscheidungen sind für den Haushalt der Stadt Hannover berechnet worden.⁴⁾ Sie summieren sich – wie Tabelle 2 zeigt – auf insgesamt bis zu 250 Millionen Euro pro Jahr. Dieser

Tab. 2: Auswirkungen der Steuerpolitik des Bundes auf den Haushalt der Landeshauptstadt Hannover

Steuerpolitische Maßnahmen	Strukturelle Mindereinnahmen im Haushalt der Stadt Hannover
Solidarbeitrag bei der Gewerbesteuerumlage	bis zu 41 Mio. €
Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer	bis zu 28 Mio. €
Unternehmensteuerreformen	bis zu 104 Mio. €
Einkommensteuerreformen	bis zu 31 Mio. €
Unterbliebene Grundsteuerreform	bis zu 46 Mio. €
Insgesamt	bis zu 250 Mio. €

überraschend hohe Wert scheint sogar eher niedrig geschätzt zu sein. So hat das Finanzministerium Schleswig-Holstein allein bezogen auf die Steuerrechtsänderungen der Jahre 2008 bis 2010 eine strukturelle Belastung der Kommunen in Höhe von 6 bis 7 Milliarden Euro berechnet.⁵⁾

2.2 Steigende Soziallasten als Folge des ökonomischen Wandels und der Bildungsarmut

Die kommunalen Sozialausgaben haben sich von 1990 bis 2010 ungefähr verdoppelt und mittlerweile die Marke von 40 Milliarden Euro durchbrochen.⁶⁾ Diese Zahl klingt seit den astronomischen Summen im Rahmen des Rettungsschirms für Banken und der Hilfeleistungen für insolvenzbedrohte EU-Länder nicht besonders dramatisch. Das Bild wird deutlicher, wenn die Investitionen zu den Sozialausgaben ins Verhältnis gesetzt werden. Waren im Jahr 1973 die Investitionen der Stadt Hannover drei mal so hoch wie die Sozialausgaben, so hatte sich das Verhältnis im Jahr 2010 nicht nur gedreht, sondern sogar dramatisch verschlechtert. Die Sozialausgaben betragen nun 800 Prozent der Investitionen.

Bis vor einiger Zeit bestand die Hauptursache des explosiven Anstiegs der Sozialausgaben in der strukturellen Massenarbeitslosigkeit, die insbesondere die Fallzahlen bei der Sozialhilfe nach oben trieb. Die Kommunen wehrten sich in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, mit deren Hilfe die vormaligen Sozialhilfeempfänger zunächst Arbeitslosengeld und später Arbeitslosenhilfe bezogen und damit von der Sozialversicherung bzw. aus dem Bundeshaushalt bezahlt wurden. Mit der Sozialreform von 2005 sollte diesem Verschiebehahnhof ein Ende bereitet und die Kommunen um 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Diese Entlastung trat jedoch nicht ein. Die Anzahl der Sozialhilfeempfänger sank zwar drastisch, dafür stiegen aber die von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft viel stärker als erwartet. Faktisch ist zudem ein Niedriglohnssektor entstanden, der zwar vergleichbar zu den angelsächsischen Ländern die Arbeitslosenquote reduziert, aber über die sogenannten Aufstocker die öffentlichen Kassen stark belastet. Zusätzlich zu den Kosten der Unterkunft, also der direkten Folge der Arbeitslosigkeit, wachsen mit großer Dynamik weitere Sozialleistungen, insbesondere die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe für Behinderte und die Hilfen zur Erziehung. Die Ursachen dieser Kostenentwicklung liegen in gesellschaftlichen Megatrends, wie der demographischen Entwicklung, dem Anstieg des Lebensalters von Behinderten, dem Zerfall traditioneller Familienstrukturen sowie einer jahrzehntelang vernachlässigten Integrationspolitik. Die längere Lebensdauer löst zwar hohe Kosten aus, ist aber ein überaus positiver Trend, dem Kommunen selbstverständlich nicht entgegenwirken wollen. Hingegen arbeiten die Städte stark daran, die Kinder aus prekären Verhältnissen (mit und ohne Migrationshintergrund) durch einen massiven Ausbau der Kindertagesbetreuung insbesondere im Krippen- und Grundschulbereich gezielt zu fördern. Das wird sich aus langer Sicht zweifellos bezahlt machen, belastet die kommunalen Haushalte aber erst einmal immens.

2.3 Verletzung des Konnexitätsprinzips

Die Verletzung des Konnexitätsprinzips wird bei der Kindertagesbetreuung besonders deutlich. Mitte der 90er Jahre wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz eingeführt. Ab 2013 gilt der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz. Die Ausgaben der Stadt Hannover für die Kindertagesstätten haben sich von 1989 bis 2009 beinahe verfünffacht. Allein von 2006 bis 2011 stieg der Aufwand um 39 Prozent, während der Zuschussbedarf, also das was die Stadt netto zuschießen muss, mit 32 Prozent kaum weniger wuchs. Nicht zufällig ist die Kindertagesbetreuung das Produkt im städtischen Haushalt, dessen Aufwand und Zuschussbedarf in absoluten Zahlen am höchsten sind. Der Fachbereich Jugend und Familie der Stadt Hannover hat mittlerweile einen höheren Zuschussbedarf bzw. ein negatives Ergebnis als der Fachbereich Soziales.

Die Liste von weiteren, allerdings nicht so spektakulären Belastungen der Kommunalhaushalte durch Beschlüsse auf Bundes- und Landesebene ließe sich beliebig fortführen. Nach dem Amoklauf von Winnenden wurden beispielsweise schärfere Waffenkontrollen beschlossen. Die Kommunen mussten ihr Personal erheblich aufstocken, ohne dafür die Kosten erstattet zu bekommen. Allein im Ordnungsbereich können für die jüngste Zeit zudem der neue Personalausweis, der elektronische Aufenthaltstitel für Ausländer sowie strenge EU-Vorgaben im Verbraucherschutz als weitere Beispiele aufgezählt werden.

2.4 Kommunalen Finanzausgleich als Reservekasse des Landes

Unabhängig davon, welche Partei regierte, wurde in Niedersachsen in den letzten Jahrzehnten die Steuerverbundquote gesenkt. Lag diese 1990 noch bei 17,5 Prozent, so beträgt ihr aktueller Wert 15,5 Prozent. Damit wurde der „fiscal gap“ der Kommunen deutlich vergrößert. Angesichts der problematischen Ausgabenstruktur (hohe Zins- und Pensionslasten) und der Tatsache, dass die meisten Bundesländer nur auf steigende Steuereinnahmen hoffen und keinen wirklichen Sparkurs eingeleitet haben, dürfte als Folge des Neuverschuldungsverbots der Schuldenbremse ab 2020 ein weiterer Zugriff der Länder auf den kommunalen Finanzausgleich erfolgen.⁷⁾

2.5 Anspruchsinflation und Schuldenillusion

Die Bürger verlangen kommunale Dienstleistungen im Grunde zum Nulltarif. Während der Preis für eine Autowäsche klaglos hingenommen wird, gilt ein Museumseintritt in Höhe von 6 Euro als inakzeptabel hoch. Gleichwohl steigen die Ansprüche stetig. Auch wenn man keinen und schon gar keinen höheren Elternbeitrag zahlen möchte, muss der Kita-Platz ganztags und wohnortnah sein. Im Jahre 2009, also auf dem Höhepunkt der Finanz- und Wirtschaftskrise, forderten hannoversche Bürger, den Ententeich im Stadtwald zu sanieren. Finanzierungsvorschläge wurden selbstredend keine gemacht. Wenn der Kämmerer in der Öffentlichkeit, in der Politik oder in der Verwaltung die Haushaltsituation darstellt, wird zwar in der Regel höflich zugehört, aber danach sofort zur Tagesordnung übergegangen. Die Bürger wollen ihr spezielles Anliegen durchsetzen.

Da viele Politiker sowohl die Erhöhung der Realsteuern als auch Ausgabenkürzungen unbedingt vermeiden wollen, muss die Lücke durch Kreditaufnahme geschlossen werden. Hierbei handelt es sich um eine Schuldenillusion.⁸⁾ Die Lasten werden lediglich in die Zukunft verschoben und durch den Zinseszinsseffekt vergrößert. Nur das äußerst niedrige Zinsniveau hat den Schaden dieser Strategie bisher minimiert. Die Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes haben dieses Kernproblem in ihrem Memorandum „Wege aus der Schuldenfalle“ präzise umrissen: „Die mangelnde Spürbarkeit finanzpolitischer Entscheidungen stellt ein Kardinalproblem der kommunalen Haushaltspolitik dar und ist eine zentrale Ursache für die hohe Verschuldung. Solange die Politik mit der Kreditaufnahme über die Möglichkeit verfügt, öffentliche Leistungen scheinbar zum Nulltarif anbieten zu können, wird das Risiko fortdauernder Defizite bestehen bleiben.“⁹⁾

2.6 Nichtausschöpfung der eigenen Ertragsmöglichkeiten

In dem zuvor genannten Memorandum wurde als ein Lösungsansatz vorgeschlagen, das Grundsteueraufkommen jeweils um das Defizit des Vorjahres zu erhöhen. Dann wäre der bequeme Ausweg versperrt, den die Kassenkredite darstellen, um Steuererhöhungen, Gebührenanpassungen und Ausgabenkürzungen zu vermeiden. Es ließe sich lange darüber diskutieren, ob solch ein Automatismus nicht ebenfalls Fehlanreize setzte. Fakt ist aber, dass fast sämtliche Kommunen ihr Ertragspotential nicht ausschöpfen. Dies gilt insbesondere für die Grundsteuer, deren Belastungswirkung relativ gering ist und die breit auf sämtliche Einwohner und Unternehmen einer Stadt streut. Insofern ist sie die optimale Abgabe zur Finanzierung der städtischen Infrastruktur durch deren Nutzer.¹⁰⁾

2.7 Budgetmaximierung der Fachverwaltung und Prestigeprojekte der Politik

Die Budgetierung als ein Kernelement des Neuen Steuerungsmodells hat die Mittelbewirtschaftung erleichtert und die Anzahl der überplanmäßigen Ausgaben reduziert, doch die „organisierte Verantwortungslosigkeit“ (Gerhard Banner) wurde im Grunde nicht beseitigt. Die Frontstellung zwischen den Späßbremsen (den Querschnittsbereichen) und den Sparbremsen (den Fachbereichen) hat die dezentrale Ressourcenverantwortung nicht auflösen können. Die Verantwortung für die Finanzierung der kommunalen Aufgaben wird nach wie vor als alleinige Aufgabe des Kämmers betrachtet. Nur unter Druck werden Gebühren oder Eintrittspreise erhöht. Ansonsten wird wie eh und je auf die Ausweitung der Budgets gesetzt, um die eigenen Gestaltungsspielräume zu erweitern und neue Projekte anschieben zu können. Dabei kommt es nicht selten zu einer Allianz zwischen Fachverwaltung und Fachpolitik. Wer dabei wen mehr anschiebt, ist nicht immer klar auszumachen. Auf jeden Fall geht es stets um höhere Ausgaben und nicht selten um völlig unnötige Prestigeprojekte. Die Elbphilharmonie in Hamburg oder das Space Center in Bremen sind dabei nur die Spitzen des Eisbergs.

2.8 Gering ausgeprägtes Wirtschaftlichkeitsdenken

Die Umstellung des kameralen Rechnungswesens auf die Doppik war bisher von der technischen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben geprägt. Der Ansatz, die Politik zu entpolitisieren und ausschließlich über Kennzahlen diskutieren zu lassen, ist zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Geldausgeben ist – wie Milton Friedman formulierte – das Lebenselixier von Politikern, weil es die Grundlage ihrer Macht ist. Allerdings wäre schon viel gewonnen, wenn das verwaltungsinterne Handeln betriebswirtschaftlicher werden würde. Es bleibt abzuwarten, ob dies gelingt. „[O]b und inwieweit die von dem neuen doppischen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen bereitgestellten Informationen von den maßgebenden Akteuren auch tatsächlich genutzt werden, ist zunächst einmal völlig losgelöst von dem neu ausgestalteten Informationssystem zu sehen und nicht diesem zuzuordnen. Dies bedeutet, dass ein neues Haushalts- und Rechnungswesen kein einziges der anstehenden Steuerungsprobleme, geschweige denn die Schulden- und Finanzkrise sui generis löst.“¹¹⁾

Positiv formuliert, besteht in den meisten Kommunen noch viel Potential zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit. So wurde im Jahr 2008 jeder Besucher eines hannoverschen Museums mit bis zu 40 Euro subventioniert. Zwar belegt ein geringer Kostendeckungsgrad nicht zwangsläufig unwirtschaftliches Handeln, aber er ist zumindest ein Indiz dafür. Wenn sich beispielsweise Museumsdirektoren als Künstler und überhaupt nicht als Manager verstehen und die Diskussion um höhere Wirtschaftlichkeit als abwegig einstufen, wird der Kostendeckungsgrad sicherlich nicht steigen.

2.9 Haushaltskonsolidierung keine TOP-Priorität

Die Haushaltskonsolidierung wird im Grunde als alleiniges Problem des Kämmers betrachtet. Die nachhaltige Finanzpolitik wird sonntags beschworen. Die meisten Akteure finden aber von Montag bis Freitag jedes Einzelprojekt wichtiger. Sofern überhaupt ein eindeutiges Ziele-System besteht, rangiert die Haushaltskonsolidierung bestenfalls als gleichberechtigtes Ziel unter mehreren. Für nicht wenige Hauptverwaltungsbeamte – gerade für diejenigen, die nicht zuvor Kämmers waren oder in einem Unternehmen gearbeitet haben – sind Finanzen nur Mittel zum Zweck.

2.10 Infrastrukturausbau ohne Berücksichtigung der Folgekosten

Obwohl sich viele Städte ihre insbesondere in den 70er Jahren stark ausgebaute Infrastruktur nicht mehr leisten können, wird dieser Tatsache mit Larmoyanz begegnet. Häufig wird die Infrastruktur sogar nicht nur defensiv verteidigt, sondern weiterhin

und ohne Berücksichtigung der Folgekosten ausgebaut. Vielerorts wird der Bevölkerungsrückgang weitgehend ignoriert und die Infrastruktur allenfalls halbherzig zurückgebaut, so dass Aufwand und Schulden pro Einwohner steigen.

2.11 Unnütze interkommunale Konkurrenz

Wohl kein Land der Erde besitzt – pro Kopf betrachtet – so viele Flughäfen, Messen, Theater und Schwimmbäder wie Deutschland. Stets wird mit Umwegrentabilität und kulturellem Anspruch jede kritische Diskussion im Keim erstickt. Die Konkurrenz zwischen den Kommunen führt dazu, dass städtische Beteiligungen Verluste erwirtschaften und der Deckungsgrad beispielsweise von Bädern auf einem niedrigen Niveau verharrt. Jedes Spaßbad, das im Umland für viel Geld errichtet wird, zieht potentielle Nutzer der städtischen Bäder ab.

3. Handlungsansätze der Haushaltskonsolidierung

Die Handlungsansätze der Haushaltskonsolidierung lassen sich genauso wie die Ursachen der Finanzprobleme in exogene und endogene unterscheiden.

Tab. 3: Handlungsansätze der kommunalen Haushaltskonsolidierung

Handlungsansätze der Haushaltskonsolidierung	
Exogene Handlungsansätze: <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der kommunalen Steuerbasis im Rahmen einer Gemeindefinanzreform, insbes. Ausbau der Gewerbesteuer und Reform der Grundsteuer • Übernahme von Soziallasten durch den Bund • Beachtung der Konnexität • Höhere Dotierung des kommunalen Finanzausgleichs • Effektive Bildungspolitik im Sinne eines vorsorgenden Sozialstaats 	Endogene Handlungsansätze: <ul style="list-style-type: none"> • Haushaltskonsolidierung als richtungweisende TOP-Priorität • Deutliche Erhöhung der Erträge, insbes. der Grundsteuer • Reduzierung des Aufwands, u.a. durch Aufgabenkritik, Um- und Rückbau der Infrastruktur und Interkommunale Zusammenarbeit • Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, u.a. durch Nutzung der Doppik • Höhere Gewinnabführungen der Beteiligungen, insbes. der Stadtwerke und Sparkassen • Investitionen in Bildung

Ob es jemals zu einer grundlegenden Gemeindefinanzreform, die die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ausbaut und diejenige der Grundsteuer modernisiert, kann mit einiger Berechtigung bezweifelt werden.¹²⁾ Die beiden mächtigen Interessenvertretungen, nämlich die der Wirtschaft und der Kommunen, prallen bei dieser Frage antagonistisch aufeinander. Es bedürfte einer entschlossenen und kommunalfreundlichen Bundesregierung, die über eine Bundesratsmehrheit verfügt und den Mut hat, sich über das Votum der Unternehmensverbände hinwegzusetzen. Der Ausbau der Hinzurechnungen und die Einbeziehung der Freiberufler würde die Gewerbesteuer um rund ein Drittel steigen lassen,¹³⁾ die Konjunkturabhängigkeit mindern und das deutsche Steuersubstrat im Nebeneffekt besser schützen.¹⁴⁾ Die persönliche Steuerbelastung der Freiberufler würde bei einer Gewerbesteuerpflicht allenfalls maßvoll steigen, da eine Verrechnung der Gewerbesteuer mit der Einkommensteuer möglich ist. Im Ergebnis würde eine Umverteilung von Bund und Land an die Kommunen erfolgen, die die kommunalen Einnahmeverluste infolge der massiven Senkung der Einkommensteuer zumindest teilweise kompensierten.

Während die Gemeindefinanzreformen im steuerlichen Bereich regelmäßig scheitern, hat der Bund mit der Übernahme der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung die Kommunen massiv entlastet. Weniger konstruktiv ist das Verhalten der meisten Bundesländer: Weder wird die Konnexität gelebt noch der kommunale Finanzausgleich angemessen ausgestattet.

Der beste Ansatz, um langfristig die Zuwachsraten der sozialen Transferleistungen in den Griff zu bekommen, mit der Integration nach jahrzehntelangen Versäumnissen einen großen Schritt

weiter zu kommen und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu erhalten, dürfte in einer effektiven Bildungspolitik liegen. Jeder vierte Junge gilt hierzulande als funktionaler Analphabet. Diese Jungen, die überproportional häufig einen Migrationshintergrund haben, werden auf dem Arbeitsmarkt kaum eine Chance haben und sind daher die Aufstocker von morgen. Mittlerweile ist immerhin auch in Deutschland die Bedeutung der frühkindlichen Bildung und der schulischen Ganztagsbetreuung für den Bildungserfolg erkannt worden. In diesen Bereichen strengen sich gerade die Kommunen gewaltig an. Die kommunalen Haushalte erlauben es aber nicht, dass die Städte und Gemeinden zur Reparaturwerkstatt der gescheiterten Bildungs- und Integrationspolitik der Länder werden.

Endogene Handlungsansätze zur Konsolidierung des Haushalts gibt es reichlich.¹⁵⁾ Im Kern geht es immer darum, Erträge zu steigern, den Aufwand zu reduzieren oder zumindest zu deckeln und die Wirtschaftlichkeit zu steigern. Vermutlich dürfte es keine Kommune geben, die sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Aufwandsseite ihr Konsolidierungspotential ausgereizt hat. Allerdings muss dies auch gewollt werden. Nur wenn der Haushaltsausgleich ernsthaft angestrebt wird, kann der Haushalt trotz aller Widerstände saniert werden.

4. Haushaltskonsolidierung als mission impossible?

Die aufgezeigten Handlungsansätze erlauben keinen Rückschluss darauf, dass die Haushaltskonsolidierung eine mission impossible sein muss. Viele kommunale Entscheidungsträger sehen dies anders und weisen darauf hin, dass sämtliche freiwillige Ausgaben nicht ausreichten, um das Defizit zu beseitigen, und der Haushalt definitiv „auskonsolidiert“ sei. Sie fordern Hilfe von Land und Bund und hoffen auf eine steigende Gewerbesteuer, haben jedoch die eigenen Konsolidierungsanstrengungen weitgehend eingestellt. Diese Haltung ist (finanz-)politisch unverantwortlich. Die Haushaltsdefizite sind in der Regel nicht nur exogen, sondern auch endogen verursacht.¹⁶⁾ Die Mischung variiert von Kommune zu Kommune und von Zeit zu Zeit. Strukturelle wirtschaftliche Veränderungen und eine stark sinkende Bevölkerung mögen zwar Haushaltsprobleme erklären, sind aber kein Grund die Haushaltskonsolidierung nur dilatorisch zu betreiben. Sparpotential ist zweifellos noch vorhanden. So leisten sich einige Städte mit hohen Kassenkrediten nicht nur mehr Hochkultur¹⁷⁾ als Städte mit ausgeglichenen Haushalten, sondern weisen auch bei einer Pflichtaufgabe wie der Feuerwehr höhere Standards auf. Sparen ist zweifellos nicht vergnügungsteuerpflichtig, wenn man an Maßnahmen wie beispielsweise Schulschließungen, Aufgabe von Theatern und Bädern, Personalabbau, Steuererhöhungen, Einführung von Kita-Essensgeld oder Erhöhung der Hallenmieten für Sportvereine denkt. Jede Maßnahme muss gegen den Widerstand einer mächtigen Phalanx, bestehend aus Fachverwaltung, Politik, Personalräten und Bürgern, durchgesetzt werden. Dies darf jedoch nicht als Ausrede benutzt werden, um unpopuläre Maßnahmen nicht anzugehen und sich bequem in der Defizitwirtschaft einzurichten.

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Haushaltskonsolidierung ist das Verhalten des Hauptverwaltungsbeamten.¹⁸⁾ Wenn er jedoch wie weiland Kanzler Schröder zu Finanzminister Eichel sagt „Lass mal gut sein, Hans“¹⁹⁾, kann ein Kämmerer einpacken. Genießt die Haushaltssanierung hingegen oberste Priorität und besitzt der Finanzdezernent eine starke Stellung, sinken die Defizite. Das erklärt zu einem nicht geringen Teil den unterschiedlichen Stand der Kassenkredite bei Städten, die eine weitgehend identische sozioökonomische Problemlage aufweisen.²⁰⁾ In Wissenschaft²¹⁾ und Praxis setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass bei der Haushaltskonsolidierung vor allem ein stringenter, zentral gesteuerter Ansatz mit eindeutigen, dezentral zu erbringenden Sparvorgaben erfolgreich ist. Ein strategischer, im Grunde überlegener Ansatz, in dem über die Festlegung von Zielen und Prioritäten langfristige Einsparungen

erzielt werden sollen, scheitert in der Praxis hingegen fast immer.²²⁾

Mit der zentralen Aussage dieses Beitrags, dass die Haushaltskonsolidierung keineswegs eine mission impossible ist, soll keineswegs die Verantwortung von Bund und Ländern geschmälert werden. Erst wenn der Bund eine Gemeindefinanzreform durchführt, die die Gemeindefinanzen stärkt und nicht eine Senkung der Unternehmensteuern zum Ziel hat, die Länder den kommunalen Finanzausgleich angemessen ausstatten und das Konnexitätsprinzip wirklich beachten, kann die strukturelle Krise der Kommunal Finanzen gelöst werden.

Anmerkungen:

- * Dr. Marc Hansmann ist Stadtkämmerer der Landeshauptstadt Hannover und Lehrbeauftragter am Institut für Öffentliche Finanzen der Leibniz Universität Hannover.
- 1) Vgl. allgemein Friedrich Heinemann u.a., Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden 2009 (= ZEW Wirtschaftsanalysen - Schriftenreihe des ZEW Bd. 93).
- 2) Quelle: Basierend auf Stefan Bajohr, Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren?, in: Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin 2011 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 223), S. 215-237.
- 3) Allein die Unternehmensteuerreform 2008 hat das Gewerbesteueraufkommen um 16,2 Prozent reduziert. Siehe Katharina Finke u.a., Impact of Tax Rate Cut Cum Base Broadening Reforms on Heterogeneous Firms - Learning from the German Tax Reform 2008, Oxford 2010 (= WP 10/05), S. 21.
- 4) Siehe Memorandum der Landeshauptstadt Hannover zu den Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen auf den städtischen Haushalt, Hannover 2010 (http://www.hannover.de/de/buerger/verwaltungen/dez_fb_lhh/dezernat_lhh/fin_dez/dezernent/publikationen.html). Vgl. Marc Hansmann, Das mutwillig erzeugte Einnahmenproblem. Die Steuerpolitik der letzten Jahrzehnte und ihre Auswirkung auf die kommunalen Haushalte, in: Verwaltung und Management 16 (2010), S. 236-242.
- 5) Siehe Schleswig-Holsteiner Landtag, Drucksache 17/573 vom 07.06.2010, Antwort der Landesregierung Schleswig-Holstein auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinhold (Bündnis 90/Die Grünen) zu den Auswirkungen Steuerrechtsänderungen auf Schleswig-Holstein, S. 15.
- 6) Vgl. Deutscher Städtetag, Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben, Berlin und Köln 2010.
- 7) Vgl. Helmut Dedy, Ann Dahlke, Die Auswirkungen der Schuldenbremse auf die Kommunen, in: der gemeindehaushalt 112 (2011), S. 1-3, hier S. 1.
- 8) Vgl. Hannes Rehm, Sigrid Matern-Rehm, Kommunalfinanzen, Wiesbaden 2010, S. 165.
- 9) Wege aus der Schuldenfalle. Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik, hg. von der Stadt Mülheim an der Ruhr, Essen 2008, S. 27.
- 10) Vgl. Horst Zimmermann, Die Grundsteuer als geborene Gemeindesteuer, in: Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin 2011 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 223), S. 194-212.
- 11) Siehe Dietrich Budäus, Dennis Hilgers, Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 223), Berlin 2011, S. 253-273, hier 272f.
- 12) Vgl. Martin Junkernheinrich, Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), S. 423-443.
- 13) Siehe Michael Broer, Steuersystematische Überlegungen und empirische Wirkungsanalysen zur aktuellen Gewerbesteuerreformdiskussion, in: Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin 2011 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 223), S. 154-172.
- 14) Vgl. Stefan Ronnecker Die gewerbesteuerlichen Hinzurechnungen im Kontext der Gemeindefinanzreform, in: Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin 2011 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 223), S. 173-193.
- 15) Dazu ausführlicher Gunnar Schwarting, Der kommunale Haushalt, Berlin 4. Auflage 2010, S. 94f., sowie Marc Hansmann, Kommunale Haushaltskonsolidierung in der Vergeblichkeitsfalle?, in: Mareike Köller, Dietrich Fürst (Hg.), Kommunale Finanznot: regionale Auswirkungen, kommunale Reaktionsmöglichkeiten und politische Vergeblichkeitsfalle, Frankfurt 2012; im Erscheinen.
- 16) Vgl. Martin Junkernheinrich, Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: Wolfgang Gernert, Norbert Konegen, Reinhard Meyers (Hg.), Nachhaltige Kommunalpolitik - ein Anforderungsprofil. Rüdiger Robert zum 65. Geburtstag, Münster u.a. 2010, S. 175-198, hier S. 189-191.
- 17) Der Begriff „Hochkultur“ ist zwar etwas polemisch, passt aber trotzdem in den problematischen Kontext, der von Jens Libbe folgendermaßen umrissen wird: „Wenn Kultur in Zukunft noch mehr als heute eine wichtige Bildungs- und Inte-

grationsfunktion in der immer bunter werdenden Stadtgesellschaft übernehmen soll, dann dürfte es künftig nicht mehr vertretbar sein, 90 Prozent der Kulturetats zur Subventionierung von Angeboten bereitzustellen, die nur 5 Prozent der Bevölkerung erreichen, bei 45 Prozent nur gedämpftes Interesse wecken und dabei auch noch in hohem Maße sozialselektiv wirken. Ein möglichst hoher Zukunftsertrag wird sich nur erreichen lassen, wenn Kulturförderung nicht nur eine irgendwie definierte Hochkultur subventioniert sondern gerade bei schwindender Finanzkraft am gesellschaftlichen Bedarf ausgerichtet wird. In diesen Zusammenhang sollte eine stärkere Nutzerfinanzierung kein Tabu sein.“
Siehe Jens Libbe, Investitionen in Bildung und Kultur – Fass ohne Boden oder Zukunftsertrag?, in: Klaus J. Beckmann (Hg.), Kommunale Haushalte in Not. Anregungen aus der Stadtforschung für die Stadtpolitik, Berlin 2011, S. 60-65, hier S. 65

18) Vgl. Klaus-Peter Timm-Arnold, Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Diss.

Hagen 2010, Wiesbaden 2011 (= Stadtforschung aktuell Bd.116), sowie René Geißler, Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Diss. Potsdam 2010, Wiesbaden 2011.

19) Siehe DER SPIEGEL 47/2002, S. 110.

20) Vgl. Marc Gnädiger, Schuldenfreie Kommunen 2010. Ein Überblick über die schuldenfreien Gemeinden und Gemeindeverbände der dreizehn deutschen Flächenländer, Taunusstein 2010, S. 69.

21) Vgl. Lars Holtkamp, Kommunale Krisenstrategien bei leeren Kassen, in: Marc Hansmann (Hg.), Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze, Berlin 2011 (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Bd. 223), S. 238-252.

22) Vgl. Jörg Bogumil u.a., Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin 2007 (= Modernisierung des öffentlichen Sektors Bd. 29).