



LebensWerte Kommune | Ausgabe 1 | 2018

„Hardest Cuts in Living Memory“ – System und Krise der kommunalen Finanzen in England

René Geißler

Summary

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte für die englischen Kommunen schwerwiegende und dauerhafte Konsequenzen. Dies erklärt sich nicht allein aus einem Rückgang der Einnahmen, sondern auch aus einem normativ begründeten Politikwechsel der konservativen Zentralregierung.

Die Struktur der englischen kommunalen Ebene ist seit jeher wenig transparent. Sie variiert regional und ist in ständiger Restrukturierung begriffen. Die Kommunen tragen ein Viertel der gesamtstaatlichen Ausgaben, wobei Schulen, Soziales und Polizei die größten Kategorien sind. Gleichwohl gilt die Bindung der Bürger an die Kommunen und deren politische Relevanz als gering. Knapp ein Viertel der Einnahmen werden aus eigenen Steuern gedeckt. Da Letztere jedoch zentral reguliert werden, ist die reale lokale Steuerhoheit gering.

In Reaktion auf die Finanzkrise hat die Regierung die Zuweisungen rapide gekürzt (49 Prozent zwischen 2010 und 2017). Hinzu trat ein normativer Wandel zu Deregulierung, Kommunalisierung und „schlankem Staat“. Im Kontext steigender Sozialausgaben nahmen die lokalen Haushaltsprobleme zu. Vor diesem Hintergrund ist es überraschend, dass die Pflicht zum Haushaltsausgleich durchgesetzt wurde und offene Haushaltskrisen bislang nahezu unterblieben. Die Durchsetzung der fiskalischen Regeln beruht auf Verbänden, privaten Wirtschaftsprüfern und direkter strafrechtlicher Verantwortung der lokalen Akteure. In der Konsequenz der daraus folgenden Sparmaßnahmen sind die Kommunen und deren Leistungen heute finanziell ausgehöhlt.



Inhalt

Summary	1
1. Einleitung	2
2. Struktur der kommunalen Ebene	3
3. Ausgaben, Einnahmen und Verschuldung	5
4. Aufsicht über die kommunale Verschuldung	6
5. Entwicklungen im Zuge der Finanzkrise	8
6. Fazit	10
Literatur	11
Mission	12
Ausblick	12
Impressum	12

1. Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat viele Länder schwer getroffen. In Deutschland kehrten Bund, Länder und Kommunen überraschend schnell nicht nur auf einen Pfad der Gesundung, sondern, bezogen auf die Steuereinnahmen, geradezu der Prosperität zurück. Ein diametral entgegengesetztes Beispiel ist England. Es sind in Europa wenige Länder zu finden, in denen die fiskalischen Auswirkungen auf die Kommunen gravierender waren. Zurückzuführen ist dies weniger auf die Wirtschaftskrise selbst, denn auf deren Konsequenzen, sprich eine rapide Kürzung staatlicher Zuweisungen. Der Rechnungshof schätzt diese Kürzungen zwischen 2010 und 2017 auf 49 Prozent (NAO 2018: 14 ff.).

Die vorliegende Ausgabe unserer Reihe „Analysen und Konzepte“ widmet sich der Lage der kommunalen Finanzen in England. Kapitel 2 stellt die Struktur der kommunalen Ebene in England dar, die – traditionell komplex und häufigen Änderungen unterworfen – im Nachgang der Finanzkrise weitere Verschachtelungen erfuhr. Von besonderem Interesse ist das System der staatlichen Aufsicht über die kommunalen Finanzen. Es weicht nicht nur deutlich vom deutschen System ab, sondern ist angesichts der Haushaltslagen auch überraschend effektiv. Darauf folgt eine Skizze der Einnahmen und Ausgaben. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Ausgabe liegt in der Darstellung und Interpretation der Auswirkungen der Finanzkrise (Kapitel 5). Jene sind für sich bereits vielfältig in Bezug auf Steuern und Zuweisungen. Sie wurden jedoch zusätzlich verschärft durch einen normativ begründeten Politikwechsel der konservativen Zentralregierung.

Diese Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ ist Teil eines laufenden Forschungsprojektes, das sich der Überwachung kommunaler Haushalte im europäischen Vergleich beschäftigt. Es wird gemeinsam mit der Hertie School of Governance umgesetzt. Die vorliegende Analyse basiert auf der Auswertung amtlicher Berichte und Statistiken, wissenschaftlicher Literatur sowie von Gesprächen mit Experten vor Ort.

2. Struktur der kommunalen Ebene

England, als größter Mitgliedsstaat des Vereinigten Königreiches, ist ein Zentralstaat.¹ Grundsätzlich ist die subnationale Ebene komplex aufgebaut und wurde in den vergangenen Jahrzehnten verschiedentlich re-strukturiert. Ein Schritt in Richtung Dezentralisierung war die Gründung von neun Regionen 1994. Sie stellen eine Art Außenstelle der Zentralregierung dar und dienen dem Ziel, die Programme der Ministerien (Departments) in die Fläche zu vermitteln und die regionale Wirtschaftsentwicklung anzuregen. Mit dem Jahr 2012 wurde diese Verwaltungsebene wieder abgeschafft; nicht zuletzt aus Kostengründen. Als statistische Region (u. a. Nuts-Klassifikation der Europäischen Union) existiert sie weiter.

England zählt 353 reguläre Kommunen (principal authorities). Grundsätzlich ist die lokale Ebene in zwei Formen strukturiert (Sandford 2017: 4):

Es gibt 125 sogenannte „Ein-Ebenen-Kommunen“. Sie sind Kreis und kreisangehörige Gemeinden in Einem und damit auf den ersten Blick mit den deutschen kreisfreien Städten vergleichbar. Allerdings handelt es sich hier auch um ländliche Kommunen mit mehreren Siedlungskernen; quasi Kreise ohne Gemeinden.

Ein Sonderfall kommunaler Verwaltung ist die Stadt London. Sie besteht aus 33 London Boroughs als „Ein-Ebenen-Kommunen“. Ein weiterer Sonderfall und eine „Kommune besonderer Art“ ist aus geographischen Gründen die Insel Scilly.

In anderen Teilen Englands liegt ein dem deutschen vergleichbares „Zwei-Ebenen-Modell“ aus Kreis und kreisangehörigen Gemeinden vor. Im diesen eher ländlichen Räumen finden sich 27 Kreise (county councils), unterteilt in 201 Gemeinden (district councils).

Alle diese Kommunen besitzen einen gewählten Rat und einen Bürgermeister. Die Kommunen können selbst entscheiden, ob der Bürgermeister direkt durch die Bevölkerung oder den Rat gewählt wird. Tabelle 2 zeigt die Größenordnungen dieser kommunalen Typen.

TABELLE 1 Kommunale Struktur Englands

Ein-Ebenen-Kommunen	Zwei-Ebenen-Kommunen
125	27 Kreise 201 Gemeinden

Quelle: Sandford 2017: 4

TABELLE 2 Spannweite der Einwohnerzahlen der englischen Kommunen

	Größte Kommune	Kleinste Kommune	Median
Ein-Ebenen-Kommunen	Cornwall	Rutland	Bournemouth
	554.000	39.000	198.000
Kreise	Kent	Dorset	Northamptonshire
	1.542.000	423.000	733.000
Kreis-angehörige Gemeinden	Birmingham	Insel Scilly	North Herfordshire
	1.125.000	2.300	133.000

Quelle: Office for National Statistics

Unterhalb der eigentlichen kommunalen Ebene finden sich in den meisten Landesteilen weitere kleinere „towns“ oder „parishes“ genannte Einheiten (ca. 9.000). (Dieser Typus existiert jedoch nicht in Ein-Ebenen-Kommunen.) Gesetzlich sind diese den kreisangehörigen Gemeinden weitgehend angenähert, wobei einige regulatorische Vereinfachungen bestehen (z. B. bei der Wirtschaftsprüfung oder der Grundsteuer). Tatsächlich füllen sie ihre Kompetenzen allerdings infolge geringer Verwaltungskraft in den allermeisten Fällen nicht aus (Sandford 2015: 8).² Die tatsächliche Aufgabenverteilung zwischen diesen kommunalen Ebenen obliegt individuell lokalen Entscheidungen und bleibt somit relativ unklar. Da „towns“ und „parishes“ sehr kleinteilig und bürgernah sind, beschäftigen sie sich oft mit „community building“. Sie können einen Anteil der lokalen Grundsteuer erhalten. Anstelle eines eigenen Rates können sie ihre Angelegenheiten auch über eine Bürgerversammlung regeln. Sie umfassen ungefähr ein Viertel der englischen Bevölkerung. „Towns“ und „parishes“ gelten nicht etwa als antiquiert oder überflüssig. Auch in jüngerer Zeit wurden neue Einheiten gegründet. Dies ist sogar politisch gewünscht und wurde gesetzlich erleichtert (Sandford 2015: 12).

1 England bindet rund 84 Prozent der Bevölkerung des Vereinigten Königreiches.

2 Im Einzelfall können diese Einheiten beachtliche Größen aufweisen. Circa vierzig „parishes“ haben mehr als 30.000 Einwohner.

Seit jeher praktizieren die Kommunen mannigfache Formen gemeinschaftlicher Aufgabenerledigung, insbesondere im Bereich der Polizei oder Feuerwehr.³ Mit dem Jahr 2009 erfand die Zentralregierung eine weitere Ebene kommunaler Kooperation. Diese „verbundenen Kommunen“ (combined authorities) bilden sich freiwillig und verhandeln individuell mit den Ministerien, welche Aufgaben der Zentralregierung sie unter welchen Umständen übernehmen. Mit diesem neuen Typ will die Regierung Effizienz und Wirtschaftswachstum fördern. Bis zum Jahr 2017 haben sich neun solcher Verbände gefunden.

Damit setzt sich die kommunale Ebene, regional unterschiedlich, aus bis zu vier Ebenen zusammen:

1. „Towns“ und „parishes“ (ca. 9.000)
2. Kreisangehörige Gemeinden (201)
3. Kreise (27) und „Ein-Ebenen-Kommunen“ (125)
4. Verbundene Kommunen (9)

In den vergangenen Jahrzehnten wurde die kommunale Ebene mehrfach restrukturiert (Stewart 2014). 1972 wurde ganz England in die Form der Zwei-Ebenen-Kommunen gegliedert. Um das Jahr 1996 wurde eine Reihe dieser Kommunen zu 46 neuen Ein-Ebenen-Kommunen fusioniert. Und 2008 traten neun weitere Fusionen dieser Art hinzu. Der allgemeine Trend besteht darin, die Zahl der kommunalen Einheiten über Fusionen zu „Ein-Ebenen-Kommunen“ zu reduzieren, da jene als funktional und wirtschaftlich überlegen gelten. Gleichwohl ist dies keine langfristig stabile Strategie, sondern wird durch kurzfristige und durchaus auch parteipolitisch begründete Maßnahmen konterkariert (King 2014: 307). Die Kommunen sind im Durchschnitt überaus groß und intransparent. Es variieren nicht allein die Organisationsformen oder Bezeichnungen. So ist zum Beispiel die tatsächliche Bedeutung der „towns“ und „parishes“ nicht allgemeingültig zu beschreiben. Zusätzlich wurde mit den Kommunalverbänden ein neuer Typus erfunden, der zum einen nur vereinzelt vorliegt und zum anderen vollkommen individuell strukturiert ist. Die Aufgabenteilung innerhalb der kommunalen Ebene variiert von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft und ist inhaltlich nicht klar festgeschrieben.

³ 2017 gibt es 45 Feuerwehr- und 38 Polizeibehörden in England. Vgl. Sandford 2017: 4 f.

Drei Fragen an Prof. Dr. Kai Wegrich Professor of Public Administration and Public Policy, Hertie School of Governance



1. Warum gab es angesichts der extremen Kürzungen der kommunalen Mittel so geringen Protest aus der Gesellschaft?

In der Tat gab es lange Zeit relativ wenige Proteste gegen die Austeritätspolitik. Darin sind durchaus auch Spätfolgen der Thatcher-Ära erkennbar. Die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst sind schwach, öffentliche Aufgaben wurden weithin privatisiert, die Bevölkerung steht dem Staat und damit auch den Kommunen eher kritisch gegenüber.

2. Was sind die wesentlichen Unterschiede zwischen deutschen und englischen Kommunen?

Grundlegend ist der Unterschied, dass es ein Verfassungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung in England historisch nicht gibt. Die Kommunen sind eine Schöpfung der Zentralregierung. Dies spiegelt sich in der deutlich intensiveren Kontrolle der Kommunalverwaltungen wider. Außerdem sind die Kommunen in England viel stärker von der Verlagerung öffentlicher Dienstleistungen an den privaten Sektor oder an „autonome“ Agenturen betroffen. Sie sind damit in ihren Tätigkeiten in mehrfacher Hinsicht limitiert.

3. Gab es in den letzten Jahren Veränderungen im Verhältnis der Kommunen zu Bürgern und Staat?

Spätestens seit dem Brexit-Referendum ändert sich das Bild. Das Referendum selbst kann als Ausdruck der Unzufriedenheit, auch mit der Austeritätspolitik, betrachtet werden. Gleichzeitig gingen mit der Austeritätspolitik aber auch gewisse Lockerungen der staatlichen Kontrolle einher. So wurde zum Beispiel die flächendeckende Kennzahlenerhebung zur Leistungsmessung abgeschafft. Zudem gibt es Ansätze, das politische Profil der Kommunen zu stärken. So ist es nun möglich, die Bürgermeister durch die Bürger direkt zu wählen. Wirklich praktiziert wird dies aber noch nicht.

3. Ausgaben, Einnahmen und Verschuldung

Die kommunale Ebene trägt ungefähr ein Viertel der öffentlichen Ausgaben. Der wichtigste Ausgabenbereich im Haushaltsjahr 2016/17 ist Bildung (vgl. Abbildung 1). Hierzu zählen Infrastruktur, Sach- und Personalkosten (einschließlich Lehrer) der Grund- und Oberschulen. Der zweitwichtigste Ausgabenbereich sind soziale Leistungen.⁴ In England ist auch die Polizei eine kommunale Aufgabe. Dies ist der drittgrößte Ausgabenblock

In einer Kategorisierung nach Kostenarten entfällt der größte Teil der Ausgaben auf das Personal. Jenseits der allgemeinen Verwaltung sind dies insbesondere Lehrer und Polizisten (zusammen rund 40 Prozent der Personalkosten).

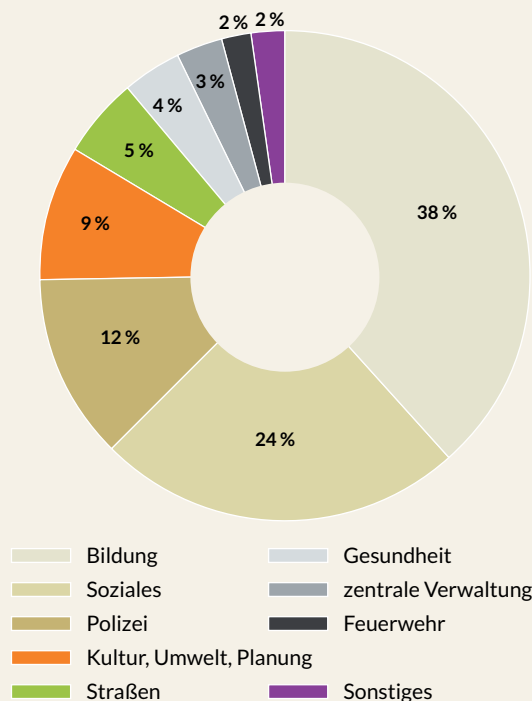
Die laufenden Ausgaben betragen im Haushaltsjahr 2016/2017 rund 102 Milliarden Euro. Hinzu kommen Investitionen von ca. 26 Milliarden Euro. Von Letzteren sind Straßen, Wohnungen und Bildung die drei wichtigsten Politikfelder (zusammen ca. 17,3 Milliarden Euro). Den Tiefpunkt in der jüngeren Geschichte erreichten die Investitionen im Jahr 2012/2013 mit 21 Milliarden Euro.

Gut die Hälfte der kommunalen Einnahmen speist sich aus Zuweisungen der Zentralregierung (vgl. Abbildung 2). Diese können zweckgebunden oder frei verwendbar sein, laufenden oder investiven Zwecken dienen. Ab dem Jahr 2013/2014 wurde das Zuweisungssystem geändert. In den Vorjahren wurde die Grundsteuer für Nichtwohngebäude (business rates) zentral in einem Fonds gesammelt und als eine Art Finanzausgleich nach sozioökonomischen Indikatoren auf die Kommunen verteilt. Heute gilt dies nur mehr für einen Teil dieser Steuerart. Die dieser Verteilung zugrunde liegenden Indikatoren sind strittig. Überdies sind die Zahlungen seit 2013 nominal konstant und reagieren nicht auf lokale Veränderungen der Indikatoren.

Ungefähr 35 Prozent des Haushaltes decken englische Kommunen durch eigene Einnahmen. Die Grundsteuer für Wohnimmobilien (council tax) und die Grundsteuer für gewerblich genutzte Immobilien (business rates)

⁴ Leistungen für Erwachsene umfassen z. B. Wohnung, Gesundheit, Suchtverhalten oder Behinderung. Leistungen für Kinder und Familien sind z. B. Familienhilfen, Erziehungshilfen oder stationäre Unterbringung. Allgemein entwickeln sich beide Leistungsarten hoch dynamisch.

ABBILDUNG 1 Struktur der laufenden Ausgaben englischer Kommunen, Haushaltsjahr 2016/2017



Quelle: Department for Communities and Local Government 2017: 18 | BertelsmannStiftung

sind die einzigen lokalen Steuern. Sie machen rund 22 Prozent der kommunalen Einnahmen aus. Gleichwohl sind die Steuersätze durch die Zentralregierung reguliert; sowohl in Bezug auf die absolute Höhe nach Immobilienarten als auch auf zulässige Steigerungsraten. Die Aufkommensdynamik ist daher gering. Hinzu kommt, dass die der Grundsteuer zugrunde liegenden Immobilienwerte seit 1992 nicht mehr aktualisiert wurden. Je nach lokaler Verwaltungsstruktur wird die Grundsteuer an mehrere Behörden verteilt, so wie die „parishes“, Gemeinden, Kreise, Polizei und Schulen. Auch in den Zwei-Ebenen-Kommunen wird der Steuersatz von den Kreisen (innerhalb des regulierten Rahmens) festgesetzt. Erhoben wird die Steuer jedoch von den Gemeinden. Die Grundsteuer als Einnahmeposition findet sich aber auch in den Kreishaushalten wieder.

Weitere wichtige, lokal steuerbare Einnahmearten sind Gebühren und Mieteinnahmen.

Die kommunale Verschuldung beläuft sich auf 82 Milliarden Euro, wovon lediglich 0,4 Prozent kurzfristiger Art sind. Seit dem Haushaltsjahr 2011/2012 ist die Verschuldung um rund sieben Milliarden Euro angestiegen.

Englische Kommunen sind befugt, Anleihen auf dem Kapitalmarkt zu begeben. Tatsächlich wird aber über 98 Prozent des Kapitalbedarfs über Kredite gedeckt. Weit überwiegend erfolgt dies über das Public Works Loan Board (PWLB), eine Art kommunaler Bank, damit indirekt über das Finanzministerium.

4. Aufsicht über die kommunale Verschuldung

Grundsätzlich dürfen sich englische Kommunen nur zu investiven Zwecken verschulden. Der laufende Haushalt muss ausgeglichen sein. Dessen Kreditfinanzierung ist nicht zulässig.

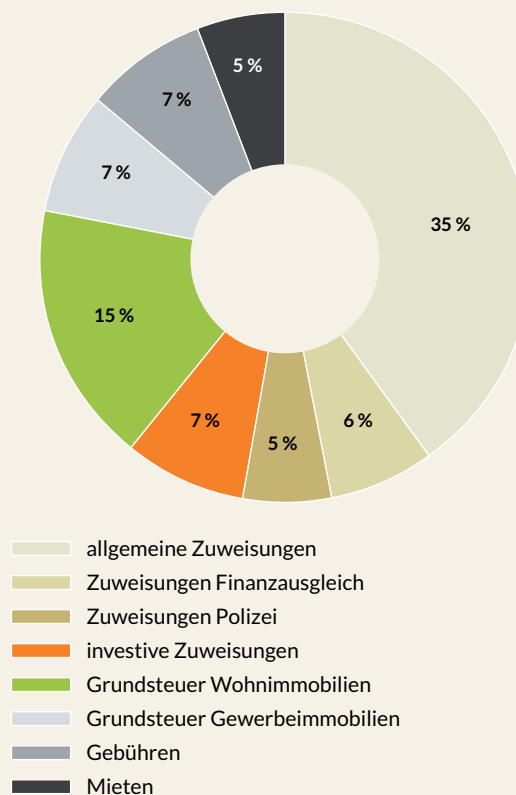
Kredite werden daher ausschließlich für investive Zwecke aufgenommen. Für mehr als einhundert Jahre existierte in England ein zentralisiertes System der Finanzaufsicht, in dem die Regierung für jede Kommune einen zulässigen Kreditrahmen festlegte (King 2006: 304 ff.; Bailey, Darinka und Hood 2012: 212). Jenes System wurde 2003 aufgegeben, da es sich als bürokratisch und sowohl für Staat als Kommunen ineffektiv erwiesen hatte.

Mit der Novellierung der Gemeindeordnung 2004 (Local Government Act) änderten sich die Verschuldungsregeln diametral. Die neue Gemeindeordnung entwarf ein System der Selbstregulierung kommunaler Verschuldung. Intention war es, die Entscheidungshoheit und Verantwortung über Investitionskredite auf die Kommunen zu verlagern, da nur dort sachgerechte Entscheidungen zu treffen seien. Einher ging diese neue Autonomie mit einem System aus „Checks and Balances“, externer (Selbst-)Überwachung und diverser Kodizes.

Im Wesentlichen bestehen für die kommunale Haushaltsführung drei Kodizes, jeweils entwickelt durch den Verband kommunaler Kämmerer und Wirtschaftsprüfer (Chartered Institute of Public and Accountancy). Deren wichtigster ist der „Prudential Code“; einer Art Kodex vernünftiger Haushaltspolitik.⁵ Ab dem Jahr 2004 oblag es jeder Kommune selbst, die Grenze tragfähiger Verschuldung unter Anwendung der Bestimmungen dieses Kodizes zu bestimmen. Einer Genehmigung durch das Ministerium bedurfte es nicht mehr. Die Entwicklung

⁵ Weitere Regelwerke sind „Local Authorities Capital Finance and Accounting Amendment Regulations“ und „Treasury Management Code of Practice“.

ABBILDUNG 2 Struktur der Einnahmen englischer Kommunen, Haushaltsjahr 2016/2017



Quelle: Department for Communities and Local Government, 2017: 7

BertelsmannStiftung

dieser Kodizes durch die kommunale Fachgemeinschaft vermittelt den Kodizes hohe Reputation. Darüber hinaus sind die Kämmerer Mitglieder des Verbandes, unterliegen dessen Zertifizierung und dem „Peer-Druck“ der Kollegen.

Der „Prudential Code“ will grundsätzlich sicherstellen, dass die Verschuldung langfristig tragbar ist. Alle Verpflichtungen müssen sich daher in einem Gesamtrahmen bewegen, die budgetären Entscheidungen müssen den Standards guter Praxis entsprechen und die Kommune muss sich selbst ein klares, transparentes und verantwortliches Regelwerk geben sowie jährlich über die Anwendung des Kodexes berichten.

Der Kodex gibt Kriterien vor, die in der Abwägung der eigenen Schuldengrenze Berücksichtigung finden müssen. Am wichtigsten sind die prognostizierbaren frei verfügbaren Einnahmen. Fiskalische Indikatoren sind auch die Zinsausgabenquote oder die Effekte auf die

Grundsteuer. Es gibt jedoch keine exakte Formel. Im Notfall besitzt der Staatssekretär des Kommunalministeriums das Recht, bei offensichtlichem Missverhältnis der Schuldengrenze und damit einem Verstoß gegen den „Prudential Code“ einzugreifen. Die Tragfähigkeit kommunaler Verschuldung macht sich des Weiteren nicht allein an Finanzkennzahlen fest. Auch die Qualität des Finanzmanagements und die Governance der Kommune selbst werden einbezogen.

Englische Kommunen unterziehen ihr Haushaltswesen einer jährlichen externen Prüfung (Auditing). Im Zuge dessen wird auch die Einhaltung der Kodizes geprüft. Mit dem Jahr 2014 wurde das seit 1983 bestehende System der Auditierung geändert (Local Audit and Accountability Act 2014). Die staatliche nationale Auditkommission wurde aufgelöst. Eine ihrer Aufgaben bestand darin, Prüfer für den Einsatz in den entsprechenden Kommunen auszuwählen. Diese Auswahl eines externen privaten Prüfers obliegt nun grundsätzlich den Kommunen selbst, obgleich eine neue intermediäre Behörde gegründet wurde, um dies zu unterstützen. Intention der Regierung war es, Flexibilität, Transparenz und Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Die Prüfung des Haushaltes muss bis Ende des darauffolgenden Jahres abgeschlossen sein. Es wird lediglich die Anwendung des Rechts ex post, nicht der Haushaltsplan geprüft. Der Rechnungshof ist zuständig, die privaten Wirtschaftsprüfer zu regulieren. Er veröffentlicht den „Code of Audit Practice“, in welchem Ziele, Verfahren, Rechte und Pflichten der Wirtschaftsprüfung festgehalten werden.

Falls im Zuge der Haushaltsplanung oder im Laufe des Haushaltsjahres eine Notlage auftritt, muss der Kämmerer einer Kommune einen sogenannten „114 Report“ veröffentlichen (benannt nach § 114 der Gemeindeordnung). Daraufhin kann das Kommunalministerium eine Kommission entsenden, welche die Haushalte untersucht und ggf. die Geschäfte ganz übernimmt.

Das Kommunalministerium besitzt im Rahmen der bestehenden Gesetze wenige Möglichkeiten, direkt in die lokale Verschuldung einzugreifen (NAO 2014: 23). Grundsätzlich erfolgt die Regulierung kommunaler Verschuldung und der Finanzaufsicht in England in einem System der Selbstkontrolle. Das Kommunalministerium ist jedoch in den entsprechenden CIPFA-Gremien⁶ vertreten und wirkt an der Entwicklung dieser

Kodizes mit. Im Zuge wachsender Spannungen hat das Ministerium in den letzten Jahren zusätzlich begonnen, ein eigenes Finanzmonitoring aufzubauen.

Die Verantwortung für die Einhaltung der Haushaltsregeln liegt bei Kämmerer, Bürgermeister und Council. Jene sind persönlich, auch strafrechtlich haftbar. Was dies praktisch bedeutet, ist jedoch unklar, denn solche Verfahren wurden noch nie vollzogen. Der Kämmerer muss sich bei Verstößen gegen das Recht auch innerhalb des CIPFA verantworten und kann seine Lizenz verlieren.

Alles in allem ist dieses Aufsichtssystem für den Staat ausgesprochen schlank. Die Entwicklung der Kodizes als auch die Implementation erfolgt primär außerhalb staatlicher Verwaltung durch die Kommunen selbst, begleitet durch private Wirtschaftsprüfer. Probleme in der Umsetzung dieser Selbstregulierung sind nicht bekannt (vgl. Textbox 1).

TEXTBOX 1 Public Works Loan Board

Das Public Work Loan Board (PWLB) ist eine Agentur des Finanzministeriums, die den einzigen Zweck erfüllt, Kredite an Kommunen zu vergeben. Im Wesentlichen tritt das PWLB als Kreditmittler zwischen Finanzministerium und Kommunen auf. Es deckt den eigenen Finanzbedarf über einen Fonds des Finanzministeriums (National Loans Fund) und speist daraus seine Kreditvergabe an die Kommunen.

Im Haushaltsjahr 2016/2017 vergab das PWLB 622 neue Kredite im Volumen von rund vier Milliarden Euro. Ein Trend jüngerer Zeit ist die Zunahme der Laufzeiten. Über die Hälfte des Volumens wurde mit einer Laufzeit von 40 Jahren und mehr vergeben (DMO 2017: 21). Die PWLB vergibt auch kurzfristige Kredite mit einer Laufzeit ab einem Jahr, was aber in Anbetracht des Preisgefüges unwirtschaftlich ist. Insgesamt hält das PWLB kommunale Kredite über rund 60 Milliarden Euro (a. a. O.: 14).

Der Regulierungsrahmen des PWLB wird durch das Finanzministerium gesetzt. Jenes gibt eine Formel zur Berechnung der Zinssätze vor. Der Zinssatz wird zweimal täglich angepasst, ist aber grundsätzlich für alle Kommunen einheitlich. Das Finanzministerium setzt der PWLB einen Höchstbetrag des Kre-

6 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

ditvolumens, der sich 2017 auf ca. 106 Milliarden Euro beläuft.

Das PWLB führt keine individuelle Kreditbegrenzung, es prüft nicht den Verwendungszweck der Kredite und praktiziert kein Rating. Der gesamte Prozess ist aufwandsarm. Die antragstellende Kommune muss nachweisen, dass sie die entsprechenden Kodizes einhält. Kommunale Kredite sind automatisch über die kommunalen Einnahmen besichert. Zusätzliche spezielle Sicherheiten werden nicht vereinbart. Zahlungsausfälle sind dem PWLB nicht bekannt.

An der Spitze des PWLB steht eine 12-köpfige Kommission. Sie besitzt allerdings nur den Charakter eines Aufsichtsrates. Die tägliche Arbeit wird über eine Agentur des Finanzministeriums getragen (United Kingdom Debt Management Office, DMO). Über die Zeit wurde das PWLB immer enger an das Finanzministerium angebunden. Die jüngsten Pläne sehen vor, die PWLB ganz aufzulösen und in das DMO einzugliedern. Das PWLB als solches wird somit verschwinden. Dessen Funktion der kommunalen Kreditversorgung wird jedoch weiterhin über das DMO ausgeführt.

Grundsätzlich sind die Kommunen frei darin, auch Anleihen am Kapitalmarkt zu begeben oder Kredite bei sonstigen öffentlichen bzw. privaten Banken aufzunehmen. Diese Möglichkeiten wurden über Jahrzehnte kaum genutzt, da das PWLB für langfristige Kredite die wirtschaftlichste Variante ist. Zur Deckung kurzfristiger Finanzbedarfe stehen den Kommunen diverse Optionen, sei es über private Banken oder untereinander, zur Verfügung. In den letzten Jahren wächst, von sehr geringem Niveau aus, das Interesse an Anleihen. Um diesen Weg zu befördern und die Transaktionskosten zu senken, haben 56 Kommunen eine eigene Agentur gegründet.

trat ein normativ begründeter Politikwechsel, der darin besteht, den Zentralstaat zu verkleinern und möglichst viele Aufgaben auf die Kommunen zu verlagern. Das Spektrum dieser potenziell zu verlagernden Aufgaben ist nicht abschließend definiert.

Die Wirtschaftskrise, welche als Finanzmarktkrise begann und sich zu einer Staatsschuldenkrise entwickelte, traf das Vereinigte Königreich infolge der Bedeutung der Finanzbranche überproportional. Die im Jahr 2010 gewählte neue konservative Regierung (David Cameron) sah sich mit dem größten Haushaltsdefizit seit dem zweiten Weltkrieg konfrontiert. Es belief sich auf 25 Prozent des Haushaltes (HM Treasury 2010: 13 f.).

In Reaktion darauf nahm das Finanzministerium, eine sogenannte „Spending Review“ vor. Mit dieser Untersuchung werden mittelfristige Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Ressorts einschließlich von Maßnahmen derer Umsetzung festgelegt. Im Durchschnitt betragen die Kürzungen 19 Prozent. Da einige Politikbereiche geschont wurden (Gesundheit, Bildung), traf es andere umso härter. Dem Kommunalministerium wurde eine Einsparung von 27 Prozent binnen vier Haushaltsjahren vorgegeben (HM Treasury 2011: 10). Die Kürzungen waren damit um Einiges tiefer und erfolgten schneller, als jene in den 1970er und 1980er Jahren unter Margaret Thatcher (Bailey, Bramley und Hastings 2015: 571). Die Kommunen sollten sich auf „harte Entscheidungen“ vorbereiten und ihre Verwaltungen „radikal reformieren“ (HM Treasury 2011: 47 ff.).

Die Zielstellung der „Spending Review“ ging jedoch über die rein fiskalische Komponente hinaus. Die Kürzungen waren verbunden mit einer Deregulierung des öffentlichen Sektors und der möglichst breiten Übertragung öffentlicher Aufgaben an die Kommunen; nicht zuletzt mit der Erwartung, das Wirtschaftswachstum zu erhöhen (a. a. O.: 31 ff.). Dieser Politikwechsel erfolgte im Anschluss einer langen sozialdemokratischen Regierungszeit mit ständig wachsenden kommunalen Budgets (Bailey, Bramley und Hastings 2015: 574).⁷

Parallel zur Verabschiedung der „Spending Review“ verkündete die neue Regierung ein übergreifendes Gesetzesvorhaben zur Deregulierung der Kommunalverwaltungen (2011: Localism Act). Dieses Kommunalisierungsgesetz änderte die Spielregeln, die Rolle und die

⁷ Der Anteil subnationaler Ausgaben im Vereinigten Königreich stieg zwischen den Jahren 2000 und 2009 von 10,4 auf 13,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

5. Entwicklungen im Zuge der Finanzkrise

Es gibt zwei Entwicklungen, welche die kommunalen Finanzen und die Kommunen selbst in den vergangenen Jahren empfindlich prägten: Zum einen die Konsolidierungsmaßnahmen der Zentralregierung, die sich in rapide sinkenden Zuweisungen ausdrückten. Hinzu

Funktionen der kommunalen Verwaltungen grundsätzlich. Ziel war es, kommunale Autonomie, Entscheidungsspielräume und Innovation zu erhöhen und Kommunen so die Möglichkeit zu geben, auf die Kürzungen flexibel zu reagieren. Dazu gehörte die Abschaffung der Zweckbindung einiger Zuweisungen, die Abschaffung des übergreifenden Benchmarkings lokaler Dienstleistungen, bestimmter hemmender Planungsvorschriften und, historisch neu, die Schaffung eines Aufgabenerfindungsrechts (Lowndes und Pratchett 2012: 25 f.). Traditionell waren die englischen Kommunen auf explizite gesetzliche Übertragungen angewiesen. Die Option, Bürgermeister direkt zu wählen, sollte die Verbundenheit zwischen Kommunalverwaltung der Bevölkerung stärken. Paradoxe Weise geht diese Delegation von Verantwortung nicht mit größeren Spielräumen in den lokalen Steuersätzen einher. Im Gegenteil beschränkt die Zentralregierung jene in den ersten Nachkrisenjahren durch die Vorgabe von Erhöhungsraten und lokalen Plebisziten.

Parallel zu den Kürzungen der Zuweisungen waren die Kommunen mit einer steigenden Nachfrage sozialer Leistungen konfrontiert (NAO 2018: 19). In den ersten Jahren reduzierten die Kommunen ihre Ausgaben mehr oder weniger direkt in Anlehnung an die gesunkenen Zuweisungen bzw. nutzten vorhandene Rücklagen. Dabei wurde versucht, die sozialen Leistungen zu schützen. Diese sanken von 2010 zu 2017 um drei Prozent, die übrigen Ausgaben um 33 Prozent (NAO 2018: 29). Langfristig verschoben sich die Gewichte der Politikfelder in den kommunalen Haushalten zugunsten sozialer Ausgaben und zulasten des Bildungsbereiches.

Die gute Einnahmeentwicklung in den Vorkrisenjahren erleichterte in den ersten Jahren den Umgang mit sinkenden Zuweisungen. Spätestens seit 2014 verschärfte sich die Krise kommunaler Haushalte. Die Kommunen schöpften die (begrenzten) Spielräume für Steuererhöhungen aus und der Druck stieg, alternative Wege der Einnahmengenerierung zu finden. Seit 2014/2015 haben die Kommunen in Summe ihre Haushaltsplanansätze in zunehmenden Maße überschritten (primär im sozialen Bereich), was einen Verstoß gegen die Haushaltsregeln darstellt. Im Jahr 2015 beauftragte die Regierung eine neue „Spending Review“. In deren Konsequenz wurde die Zuweisungspolitik gemildert. So wurden ein zusätzlicher Fonds zur Unterstützung der Sozialausgaben eingeführt, die Zuweisungen in Summe nominal nahezu stabil gehalten und Steuererhöhungen erleichtert. Nichtsdestotrotz sind dies nur relative Verbesserungen. Der Kommunalverband prognostiziert für das Jahr 2020 eine Finanzierungslücke von 6,6 Milliarden Euro.⁸

Die Regierung verfolgt eine Agenda des „schlanken Staates“, der vor allem Aufgaben der sozialen Fürsorge auf die Gesellschaft, die Familien oder die Kommunen überträgt. Normativer Hintergrund ist die Idee einer sehr viel stärkeren Verantwortung der lokalen Bevölkerung und des Dritten Sektors. Die konservative Politik nach 2009 bedeutete einen Pfadwechsel von „Big Government“ zu „Big Society“. Damit einher geht eine Verlagerung finanzieller und gesellschaftlicher Risiken von der Zentralregierung auf die Kommunen.

TEXTBOX 2 Die Haushaltsnotlage in Northamptonshire County

Englische Kommunen sind nach der Gemeindeordnung verpflichtet, vor Beginn des Haushaltsjahres (April) einen ausgeglichenen Haushalt zu beschließen. Ist dies nicht möglich, muss die Kommune eine Erklärung nach Paragraph 114 der Gemeindeordnung veröffentlichen. Überraschenderweise ist dies selbst im Zuge der erheblichen Kürzungen im Nachgang der Wirtschaftskrise nicht vorgekommen. Die letzte Erklärung dieser Art datierte aus dem Jahr 2000. Dies änderte sich mit dem 2. Februar 2018. An diesem Tag stellte der Kämmerer von Northamptonshire County öffentlich und formell fest, dass die Kommune vor „ernsthaften finanziellen Herausforderungen steht“, die geplanten Ausgaben nicht durch Einnahmen gedeckt, die Rücklagen aufgebraucht sind und der Kommune neue Handlungsoptionen fehlen. In der Konsequenz dieser Erklärung werden alle Auszahlungen jenseits vertraglicher Verpflichtungen und Sozialleistungen gestoppt.

Diese Erklärung und deren Implikationen musste der Kreisrat binnen 21 Tagen diskutieren und parallel neue Sanierungsmaßnahmen für den Haushalt erarbeiten. Die einzige kurzfristige Option ist ein „sale and lease back“-Verfahren des gerade erst eröffneten neuen Verwaltungssitzes. Eine außerordentliche Erhöhung der Grundsteuer steht ebenso im Raum. Sie ist jedoch mit hohen Kosten und Risiken verbunden. Der dafür erforderliche Bürgerentscheid wurde bis dato in England noch nie gewonnen.

Externe Ursachen der Krise sind die gekürzten freien Zuweisungen, steigende soziale Problemlagen, die sich im Finanzausgleich nicht widerspiegeln, sowie die Regulierung der Grundsteuer. Vor diesem Hin-

⁸ Local Government Association 13th July 2017.

tergrund hat der Kreis, soweit gesetzlich möglich, starke Einschnitte im Leistungsspektrum vorgenommen und alle Leistungen in Umfang und Qualität zur Disposition gestellt. Im Zeitraum 2010/2011 bis 2017/2018 wurden die Ausgaben nominal um 15 Prozent gekürzt. Die Verwaltung sollte radikal verschlankt und 95 Prozent des Personals in vier Tochtergesellschaften ausgegliedert werden (Next Generation Northamptonshire Council). Hoffnungen lagen auf Effizienz, Innovation, Prävention und Zivilgesellschaft. Diese Reorganisation galt bereits 2018 als gescheitert.

Die Erklärung der Notlage durch den Kreis hatte sich angedeutet. Die Landrätin hat die Regierung über Jahre auf die Situation hingewiesen und um Hilfe gebeten. Anfang 2018 eskalierte die Krise: Der Verkauf von Immobilien, gedacht zum Ausgleich des Haushaltes, scheiterte. Eine externe Analyse des Kommunalverbandes ergab bedenkliche Ergebnisse und veranlasste das Kommunalministerium, im Januar einen Inspektor zu entsenden. Wenige Tage nach der 114-Erklärung stellten die Wirtschaftsprüfer fest, dass der aktuelle und der kommende Haushaltsplan ungesetzlich sei (advisory notice). Anlass dieser Warnung war der Verdacht, dass der Kreis über Jahre Erlöse aus Vermögensveräußerungen zweckentfremdet hatte. Zulässig wäre die Verwendung für sogenannte „transformativ Ausgaben“ gewesen (z. B. Reorganisation, Digitalisierung). Solcherlei Projekte konnten aber nicht dargelegt werden. Diese Konstellation aus 114-Erklärung und öffentlicher Warnung der Wirtschaftsprüfer trat erstmals auf und bedeutet eine besondere Zuspitzung der Haushaltskrise.

Im März wurde der Bericht des Inspektors öffentlich. Dieser attestierte als wichtigste Ursache der Haushaltskrise langjährige Mängel in Organisation und Führung. Die Landrätin trat in Reaktion darauf zurück. Der Bericht empfiehlt einen „Neustart“, was die Auflösung des Kreises und (wahrscheinlich) die Bildung zweier neuer „Ein-Ebenen-Kommunen“ bedeutet.

6. Fazit

Die Kommunen Englands befinden sich seit 2010 in einer Phase finanzieller Einschnitte, die in der Nachkriegszeit ohne Beispiel ist. Hinzu tritt die Politik einer Deregulierung und Aufgabenverlagerung auf die Kommunen, verstärkt durch eine steigende Nachfrage bei den sozialen Leistungen. Finanzkrise und Kommunalisierungspolitik wurden durch die konservative Regierung in einem politischen Zusammenhang dargestellt, der keineswegs unausweichlich war. Im Gegenteil diente die Finanzkrise als Anlass und Druckmittel für einen normativ begründeten administrativen und gesellschaftlichen Umbau.

Im Ergebnis sind die kommunalen Leistungen heute ausgehöhlt. Das Leistungsniveau sinkt, was schwache Bevölkerungsgruppen umso härter trifft. Dieser Trend scheint sich fortzusetzen. In jüngster Zeit reagierte die Regierung mit einer Aufstockung der Zuweisungen für soziale Leistungen. Auch die Transparenz kommunaler Verwaltungen hat abgenommen; nicht allein hinsichtlich der Qualität, sondern bereits in Bezug auf den Aufgabenkatalog selbst.

Es ist vor diesem Hintergrund überraschend, dass die strengen fiskalischen Regeln formell eingehalten werden. Experten prognostizieren jedoch eine Zunahme offener Haushaltskrisen, wie sie jüngst in Northamptonshire County auftrat. Die Risiken in Hinblick auf die Planbarkeit der Einnahmen, die Gestaltbarkeit der eigenen Aufgaben und die Politik der Zentralregierung nehmen zu. Eine grundsätzliche Debatte über die Rolle der Kommunen sowie die Bedeutung und die Finanzierung öffentlicher Leistungen wird sowohl in der Politik als auch der Gesellschaft nicht geführt.

Literatur

- Bailey, Stephen; Darinka Asenova und John Hood (2012). „The UK’s Prudential borrowing framework. Professional discipline and control“. *Local government studies* 2. 211–229.
- Bailey, Nick; Glen Bramley und Annette Hastings (2015). „Symposium Introduction. Local Response to Austerity“. *Local government studies* 4. 571–581.
- Department for Communities and Local Government (2017). „Local Government Financial Statistics England“. No. 27. London. (Auch online unter https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/627895/LGFS27_Web_version.pdf, Download 17.5.2018.)
- HM Treasury (2010). „Spending Review“. London. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf (Download 17.5.2018).
- Jones, Martin (2017). „English resilience in the face of austerity“. *Governmental financial resilience: International Perspectives on how Local Governments Face Austerity*. Hrsg. Ileana Steccolini, Martin Jones und Iris Saliterer. Bingley: Emerald. 73–92.
- King, David (2006). „Local Government Organization and Finance: United Kingdom“. *Local Governance in Industrial Countries*. Hrsg. Anwar Shah. Washington DC: World Bank. 265–312.
- Local Government Association (2016). „Provisional Local Government Finance Settlement 2017/18 – On the Day Briefing“. London. <https://www.gov.uk/government/collections/provisional-local-government-finance-settlement-england-2017-to-2018> (Download 17.5.2018).
- Lowndes, Vivien, und Lawrence Pratchett (2012). „Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the ‚Big Society‘“. *Local Government Studies* 1. 21–40.
- Lowndes, Vivien (2016). „Local Government under the Conservatives“. *Local Government Studies* 3. 357–375.
- National Audit Office (2014). „Financial Sustainability of Local Authorities 2014“. London. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/11/Financial-sustainability-of-local-authorities-20141.pdf> (Download 17.5.2018).
- National Audit Office (2018). „Financial sustainability of local authorities 2018“. London. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/Financial-sustainability-of-local-authorities-2018.pdf> (Download 17.5.2018).
- Sandford, Mark (2015). „Parish and town councils: recent issues“. *Briefing Paper* 04827. London: Hrsg. House of Commons Library.
- Sandford, Mark (2016a). „Devolution to Local Government in England: Structures“. *Briefing Paper* 07029. London: House of Commons Library.
- Sandford, Mark (2016b). „Local government in England: capital finance“. *Briefing Paper* 05797. London: House of Commons Library.
- Sandford, Mark (2017). „Local Government in England: Structures“. *Briefing Paper* 07104. London: House of Commons Library.
- Stewart, John (2014). „An Era of Continuing Change. Reflections on Local Government in England 1974–2014“. *Local Government Studies* 6. 835–850.
- United Kingdom Debt Management Office (2017). „Public Works Loan Board Annual Report and Accounts 2016–2017“. London. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630053/PWLB_annual_report_and_accounts_2016-2017_print.pdf (Download 17.5.2018).

Mission

„Analysen und Konzepte“ ist eine Publikationsreihe aus dem Programm „LebensWerte Kommune“ der Bertelsmann Stiftung. Das Programm widmet sich den drei großen gesellschaftlichen Herausforderungen auf kommunaler Ebene: dem demographischen Wandel in seinen Ausprägungen und Auswirkungen auf alle Politikfelder, der zunehmenden sozialen Spaltung, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, sowie der Haushaltskrise, die sich regional vertieft und kommunales Agieren behindert. „Analysen und Konzepte“ soll Ergebnisse der Stiftungsarbeit zu diesen Themen praxisgerecht vermitteln und den Entscheidungsträgern relevante Informationen zur Verfügung stellen.

Die Bertelsmann Stiftung engagiert sich in der Tradition ihres Gründers Reinhard Mohn für das Gemeinwohl. Sie versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Die Bertelsmann Stiftung tritt ein für die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung, da auf kommunaler Ebene gesellschaftlichen Herausforderungen am wirkungsvollsten begegnet werden kann. Die Stiftung ist unabhängig und parteipolitisch neutral.

Ausblick

Nr. 2 | 2018 erscheint im Juni 2018

Angekommen in Deutschland – Flüchtlingsintegration in Kommunen

Städte, Kreise und Gemeinden stehen seit mehr als drei Jahren vor der Herausforderung, die Integration von Geflüchteten zu „schaffen“. Sie werden noch immer durch zahlreiche Ehrenamtliche dabei unterstützt. Die Bertelsmann Stiftung begleitet und unterstützt 23 Pilotkommunen bei der Entwicklung kommunaler Integrations- und Teilhabestrategien – mit dem Ziel einer strategischen Vernetzung der Akteure vor Ort, um die Integration von Geflüchteten effektiver und effizienter zu gestalten. Welche Herausforderungen, Erfahrungen und guten Beispiele zur Flüchtlingsintegration gibt es inzwischen? Die kommende Ausgabe von „Analysen und Konzepte“ gibt einen Überblick über die Ergebnisse der Prozessbegleitung. Arbeitsmarktintegration steht hierbei als Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche gesamtgesellschaftliche Integration im Vordergrund. Auf Grundlage der Projektergebnisse und der aktuellen Fachliteratur wird aufgezeigt, wie der ganzheitliche Gesamtprozess von Arbeitsmarktintegration – mit der groben Analyse der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen – in die Praxis umgesetzt werden kann und in welchen Bereichen weiterhin Handlungsbedarf besteht.

Impressum

© 2018 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Autor Dr. René Geißler | **Verantwortlich** Dr. René Geißler | **Lektorat** Rudolf Jan Gajdacz, München | **Gestaltung** Nicole Meyerholz, Bielefeld | **Bildnachweis** Pixabay-Walkerssk, Ausschnitt CC BY 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/legalcode.de> | **ISSN** 2199-7969

