

SOLIDE FINANZEN ALS GRUNDLAGE AKTIVER KOMMUNALPOLITIK

Kapitelredakteur: René Geißler

Um die positiven Effekte kommunaler Selbstverwaltung zur Entfaltung kommen zu lassen, benötigen die Kommunen **Handlungsspielräume und Ressourcen**. Finanzen sind nicht die einzige Grundlage lokaler Politik, gleichwohl eine wichtige. Diese finanzielle Grundlage ist einem Teil der Kommunen in den vergangenen 20 Jahren abhandengekommen. Hier sind kommunale Selbstverwaltung und gestaltende Politik de facto nicht mehr möglich. Die Haushaltslage einer Kommune wird wesentlich durch das soziodemographische Umfeld beeinflusst. Gleichwohl besteht kein Automatismus. Die finanzielle Lage einer Kommune ist von vielfältigen endogenen und exogenen Faktoren abhängig. Ebenso vielfältig sind die Handlungsansätze zur Sicherung oder Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit. Hierfür sind Bund, Länder und kommunale Akteure in die Verantwortung zu nehmen.

Mehr Engagement des Bundes ist unverzichtbar

Eine Lösung der regional vorliegenden kommunalen Haushaltskrise ohne Beteiligung des Bundes ist nicht vorstellbar. Die gewaltigen und wachsenden Unterschiede in der Bundesrepublik begründen und bedingen eine gesamtstaatliche Verantwortung. Die Neujustierung der Aufgaben- und Finanzverteilung verbunden mit wirksamer gesamtstaatlicher Koordinierung ist unerlässlich. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik weist für die Kommunen entscheidende Mängel auf.

1. Über Jahrzehnte wurden den Kommunen **soziale Aufgaben** (SGB 2, 8, 12) ohne direkte finanzielle Kompensation übertragen. **Der Bund muss sich an diesen Aufgaben finanziell beteiligen**, ohne dass hierdurch die Vorteile dezentraler Aufgabenerfüllung verloren gehen. Mit der Bundesbeteiligung muss Transparenz durch ein überregionales Monitoring der Leistungen einhergehen. Im Zuge der SGB-Statistik werden seit Langem umfangreiche Datenerhebungen, die hierfür genutzt werden können.
2. Die Finanzverfassung muss Regelungen enthalten, die es erlauben, die großen und wachsenden **Unterschiede der kommunalen Steuerkraft** stärker **auszugleichen**. Dies kann über den Länderfinanzausgleich oder über Bundeszuweisungen erfolgen.

3. Die Schuldenbremse für Bund und Länder ist ein notwendiger und überfälliger Schritt zur finanziellen Stabilisierung der Bundesrepublik. Sie gilt jedoch nur für die Landeshaushalte und induziert für die Kommunen daher die Gefahr einer Verlagerung von Ausgaben von den Ländern auf die Kommunen. Die **Kommunalhaushalte müssen daher von der Schuldenbremse der Länder ebenfalls erfasst werden**. Die Schuldenbremse sollte kumuliert für Land und Kommunen gelten. Sie muss darüber hinaus mit wirksamen Sanktionen belegt werden. Der Stabilitätsrat muss in seiner präventiven und repressiven Funktion zu stärken. Eine gesamtstaatliche Koordinierung der Haushalte muss möglich werden.
4. Eine **Reform der Gemeindesteuern** ist in der Vergangenheit mehrfach gescheitert. Nichtsdestotrotz muss die gemeindliche Steuerkraft über die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer ausgebaut und verstetigt werden. In der Grundsteuer B muss die Bemessungsgrundlagen erneuert und mit einem dynamischen Faktor zu versehen werden, der Wertsteigerungen erfasst. Die Gewerbesteuer sollte auf die freien Berufe ausgedehnt und zu einer lokalen Wirtschaftssteuer weiterentwickelt werden. Zudem wäre für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die Einführung eines Hebesatzrechts der Kommunen hilfreich.

Land und Kommune bilden eine Schicksalsgemeinschaft

Die Sanierung der Haushalte und die Sicherung der Handlungsfähigkeit sind für die Länder und ihre Kommunen nur gemeinsam möglich. Die Länder sind in erster Linie für die Finanzierung der Kommunen verantwortlich. Dieses System stößt jedoch an Grenzen, wenn Haushaltskrisen und Strukturschwäche landesweit auftreten. Dennoch bestehen für die Länder Handlungsansätze, primär im kommunalen Finanzausgleich und in der Kommunalaufsicht.

5. Im kommunalen **Finanzausgleich** sollte die Bedarfsfaktoren regelmäßig überprüft werden, insbesondere mit Blick auf die sozioökonomischen Bedingungen der Kommunen.
6. Über die **Kommunalaufsicht** tragen die Länder Verantwortung, die Entstehung und Verfestigung von Defiziten zu vermeiden. Dabei geht es nicht um formalistisch-hierarchische Repression, sondern um das Setzen eines verbindlichen Rahmens und um die Stärkung lokaler Reflektion und Haushaltsdisziplin. Die Aufsicht muss dazu ein **landesweites Finanzmonitoring** implementieren und bestenfalls veröffentlichen, um

sachliche Diskussionen zu fördern. Das Verhältnis zwischen Aufsicht und Kommunen wird nie konfliktfrei sein. Es muss aber konstruktiv verlaufen.

7. Für einige Kommunen sind **Entschuldungsfonds** der Länder notwendig, um den Weg aus der Verschuldung zu finden. Sie müssen jedoch die Verschuldungsursachen adressieren und mit klaren Auflagen verbunden sein. Die konsequente Umsetzung der Sanierungspläne durch die Kommune muss durch die Aufsicht sichergestellt werden.
8. In der Vergangenheit befanden viele verschuldete Kommunen sich in dem Dilemma, aufgrund fehlender Eigenteile Fördermittel nicht nutzen und Investitionen nicht tätigen zu können. Verfall von Infrastruktur und Verlust von Standortqualität beschleunigten sich. **Notwendige Investitionen in zukunftsrelevante Infrastruktur, müssen auch verschuldeten Kommunen ermöglicht werden.** Alle geplanten Investitionen müssen dabei im Hinblick auf ihren langfristigen Bedarf und ihre Folgekosten einem Demographietest unterzogen werden.
9. Die Verantwortung der Länder besteht auch in der Abschaffung der unkoordinierten Vielfalt dutzender Fachförderprogramme, die beständig die Haushaltsdisziplin in Frage stellen und **Fehlinvestitionsanreize** an die Kommunen senden.

Lokale Verantwortung übernehmen

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet unabdingbar auch kommunale Selbstverantwortung. Der unter Umständen hohe Erklärungsanteil externer Faktoren darf keine Ausrede für das Unterlassen eigener, auch unbequemer, Entscheidungen sein.

10. Potenziale der finanziellen Stabilität liegen u.a. in den Verfahren von Haushaltsplanung und Vollzug sowie im **Verwaltungsmanagement** allgemein. Die Haushaltsplanung sollte auf Grundlage mittelfristiger Prognosen und langfristiger Umfeldbeobachtungen erfolgen und zum Beispiel demographische Trends berücksichtigen. Die Haushaltsplanung muss zentral vorgegebenen Eckwerten folgen; der Vollzug dezentral in den Fachbereichen. Finanzmanagement ist nicht die alleinige Zuständigkeit der Kämmerei, es muss zum Stellenprofil jeder Führungskraft gehören.
11. Die Qualität von Politik bemisst sich am Umgang der Akteure miteinander, an der Akzeptanz von Budgetgrenzen und an der Ehrlichkeit politischer Kommunikation. Stabile Haushalte sind das Resultat langfristiger **Haushaltsdisziplin** und Bescheidenheit; in

fiskalisch guten wie auch schlechten Zeiten. Haushaltsdisziplin ist im politischen Kontext keine Selbstverständlichkeit. Sie muss über die Selbstverpflichtung der lokalen Akteure und die Aufsicht herbeigeführt und unumstößliche dauerhafte Grundlage der gesamten Politik werden.

12. Zentrales haushaltspolitisches Ziel der Lokalpolitik muss es sein, Defizite und deren Kumulation zu vermeiden und **Kassenkredite abzubauen**, denn nichts stellt für die Handlungsfähigkeit einer Kommune eine größere Gefahr dar. Mit ihnen begibt sich die Kommune in die Abhängigkeit der Kapitalmärkte, deren Schwankungen weder zu steuern noch intern abzufangen sind.
13. Den Gemeinden sind **über Gebühren und Realsteuern erhebliche Einnahmespielräume eröffnet**. Diese Spielräume müssen zur Vermeidung von Defiziten ausgeschöpft werden. Vollauf zu Recht ist seit ca. zehn Jahren ein starkes Wachstum der Hebesätze der Grundsteuer B zu beobachten. Die Grundsteuer B ist das direkte finanzielle Band zwischen Bürger und Kommune. Den Bürgern muss deutlich werden, dass höhere Ansprüche an kommunale Leistungen höhere Abgaben bedeuten.
14. Die meisten Kommunen haben in den vergangenen Jahren mit hohem Aufwand das **doppische Haushaltswesen** technisch eingeführt. **Nun muss dieses Instrument auch zur Steuerung eingesetzt werden**. Hierzu sind Produkte und Kennzahlen, verbunden mit dezentraler Verantwortung, eine unverzichtbare Grundlage.
15. Ein großer und steigender Anteil kommunalen Personals, kommunaler Investitionen und auch Schulden wurden in den vergangenen 20 Jahren in kommunale Unternehmen ausgelagert. Dafür gibt es nachvollziehbare Gründe. Auslagerungen dürfen aber weder zu einer Verselbstständigung der Unternehmen noch zu deren Betrachtung als reine „cash cow“ führen. Die kommunalen Unternehmen müssen sowohl in der Lokalpolitik allgemein als auch in der Haushaltspolitik als Akteur und Instrument vollständig berücksichtigt werden. **Beteiligungssteuerung ist eine selbstverständliche Grundlage**.
16. **Eine Gesundung der kommunalen Haushalte ist ohne die Bürger nicht möglich. Ehrliche Kommunikation** der Haushaltslage, Perspektiven und Handlungsspielräume sollten in der Lokalpolitik natürlich sein. Entgegen häufig angebrachter Vermutungen existieren keine empirischen Belege dafür, dass Sparsamkeit mit Abwahl bestraft wird. Gleichwohl verlangt Sparsamkeit von den politischen Akteuren, wesentliche Investitionen und Grundentscheidungen der Haushaltspolitik den Bürgern zum direkten Entscheid vorzulegen und ihnen gleichzeitig zu verdeutlichen, dass höhere Leistungsstandards höhere Abgaben bedeuten.

Ohne eine umfassende **Reform der Finanzverfassungen** und eine **disziplinierte Haushaltssteuerung** der Kommunen können die hochverschuldeten Kommunen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe faktisch schon heute nicht mehr nachkommen. Finanzieller Handlungsspielraum ist nicht alles, aber ohne diesen Handlungsspielraum geht ist Kommunalpolitik nicht möglich.