

2

Die Allzuständigkeit der Gemeinde – ein Danaergeschenk mit Verfassungsrang?

2.1 Problembeschreibung

Die Kapitelüberschrift aufnehmend, stellen sich drei Fragen: Was ist ein Danaergeschenk? Was ist kommunale Allzuständigkeit? Und was hat das alles mit dem Grundgesetz zu tun?

Ein Danaergeschenk ist eine poetische Umschreibung für das Trojanische Pferd. Dieses „schenkten“ die vermeintlich abziehenden Griechen (Danaer) der Stadt Troja bekanntlich, um sie zu erobern. Im übertragenen Sinne wird damit eine Gabe zweifelhaften Wertes bezeichnet.

Das *Allzuständigkeits*prinzip gehört zur verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG). Doch wenn die Allzuständigkeit ein

Verfassungsprinzip ist, wie kann sie dann von „zweifelhaftem Wert“ sein? Dann, wenn sie entweder mit anderen Verfassungsgrundsätzen kollidiert oder durch diese in ihrer Umsetzung eingeschränkt wird. Die Forschung ist sich einig, dass eine Vielzahl kommunaler Aufgaben finanziell nicht ausreichend gedeckt ist. Daher diskutiert das folgende Kapitel mögliche Ursachen und Lösungsvorschläge kommunaler Verschuldung. Kommunale Schulden gab es bereits in der Wirtschaftswunderära (vgl. Püttner 1985b). Aber erst seit den 1980er Jahren werden dafür immer wieder drei Ursachen angeführt: sozioökonomische, die in der Ökonomie benannt werden; institutionelle Ursachen, die Thema der Rechtswissenschaft sind, und akteursbezogene Faktoren, die zur Domäne der Sozialwissenschaften zählen (Bogumil und Holtkamp 2013).

Zahlen zeigen, dass die Entwicklung kommunaler Einnahmen bis in die Gegenwart regional unterschiedlich verläuft. Ostdeutsche Kommunen weisen insgesamt immer noch eine geringere eigene Steuerkraft auf als westdeutsche und sind folglich stärker auf Zuweisungen von Ländern und Bund angewiesen. Was die bundesweit ermittelten Durchschnittswerte verdecken: Die Ausgaben für konjunkturunabhängige soziale Leistungen werden nur teilweise vom Bund getragen, und das belastet insbesondere die Haushalte finanzschwacher Städte (vgl. Deutscher Städtetag 2015).

Die Verschuldung der kommunalen Haushalte ist das sichtbare Zeichen für die viel diskutierte „Finanznot“ der deutschen Städte. Nachfolgend geht es um die Beantwortung von drei Fragen:

1. Worin sehen die wissenschaftlichen Teildisziplinen mögliche Ursachen für kommunale Haushaltsdefizite?
2. Welche Lösungsvorschläge werden unterbreitet?
3. Was bedeutet das für die gemeindliche Allzuständigkeit?

2.2 Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Bei der Suche nach den Ursachen der kommunalen „Finanznot“ zu geben, werden vier Diskurskreise unterschieden: (1) der juristische, (2) der (volks-)wirtschaftliche und (3) der verwaltungswissenschaftliche. Innerhalb der lokalen Politikforschung (4) werden diese drei fachlichen Diskurse zusammengeführt.

2.2.1 Der juristische Diskurs

In juristischer Sicht werden lokale Aufgabenerfüllung und kommunale Wirtschaft durch drei Bestände von Rechtsnormen gesteuert: durch das Europäische Gemeinschaftsrecht, das Verfassungsrecht und das einfache Gesetzesrecht (Nierhaus 2011, S. 35). Ansatzpunkte hierfür sind insbesondere die Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und ihre Schwesternormen in den Landesverfassungen (Übersicht bei Nierhaus 2013).

Entsprechend diesen Mindestgarantien muss Gemeinden und Gemeindeverbänden „das Recht gewähr-

leistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 II, 1 GG). Darin ist auch die „Gewährleistung“ der „Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ eingeschlossen (Art. 28 II, 3 GG). Rein verfassungsrechtlich dürfte es deshalb gar keine kommunalen Haushaltsdefizite geben, weil das Grundgesetz Bund und Länder dazu verpflichtet, Kommunen finanziell hinreichend auszustatten.

Tatsächlich wurde aber schon in der alten Bundesrepublik und dann vor allem seit der deutschen Einheit über immer neue Rekordschulden berichtet (Püttner 1985b; Mäding 1998). Dieser Widerspruch zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit wird kommunal- und verwaltungsrechtlich anhand zweier anderer Verfassungsgrundsätze aufgelöst, dem *Subsidiaritätsprinzip* und dem *Konnexitätsprinzip*.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollen öffentliche Aufgaben nur dann von einer höheren Ebene (Bund oder Länder) wahrgenommen werden, wenn dafür eine sachliche Notwendigkeit besteht und das Ergebnis für die Bürger insgesamt vorteilhaft ist (Scherf 2010, S. 368).

Abgesehen vom „Europa-Artikel“ (Art. 23 GG in der Neufassung von 1992; BGBl. I 92, 2086), ist die Subsidiarität nicht im Grundgesetz verankert. Faktisch erhielt das Subsidiaritätsprinzip auf lokaler Ebene 1988 mit dem Rastede-Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 79, 127) und der nachfolgenden Rechtsprechung jedoch Verfassungsrang (Möller 2009, S. 141–156).

Das Subsidiaritätsprinzip rechtfertigt es, mehr und

mehr Aufgaben an die lokale Ebene zu übertragen. Diese gilt zwar staatsrechtlich als Teil der Bundesländer, bildet faktisch aber eine dritte, eigenständige, dezentrale Ebene des politischen Systems (vgl. Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 77). Die Ausweitung kommunaler Aufgaben hatte zur Folge, dass heute 70 bis 90 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundes- und Landesgesetze sowie ein Großteil des EU-Rechts von Kommunen vollzogen werden. Ferner werden zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen über kommunale Behörden getätigt (vgl. Bogumil und Holtkamp 2013, S. 8 f.; Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 76 f.). Darin erkennt die vergleichende Verwaltungswissenschaft Anzeichen für eine „unechte“ Kommunalisierung unter Ressourcenentzug“ (ebd., S. 136–138). In der Praxis steuern Bund und Länder über Finanzausweisungen den Umfang und die Finanzierung kommunaler Angelegenheiten.

Diese Entwicklung ist mit dem Konnexitätsprinzip verknüpft (Lohse 2006; Pielke 2010). Es besagt, dass Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, jeweils selbst tragen (Art. 104a GG). Mit anderen Worten: „Derjenige, der die Kosten einer staatlichen Aufgabe verursacht, soll [nach dem Verursacherprinzip] die Finanzmittel dafür aufbringen“ (Pielke 2010, S. 5). Ein kommunales Konnexitätsprinzip kann unmittelbar aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG) abgeleitet werden (Lohse 2006: 143).

Praktisch sind nur vier Landesverfassungen (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen) mit einem aus Art. 28 II GG

abgeleiteten „kommunalen Konnexitätsprinzip“ vereinbar. Die übrigen Bundesländer versuchen, es zu unterlaufen. „Sie verzichten auf eine Kostenerstattung für einzelne Aufgaben, wie sie das Konnexitätsprinzip eigentlich nahe legt“ (Scherf 2010: 385).

Der juristische Diskurs zu gemeindlichen Aufgaben und zu den Ursachen kommunaler Verschuldung lässt sich in fünf Aussagen zusammenfassen:

1. Die kommunale *Allzuständigkeit*, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 II,1 GG) und die „Gewährleistung (...) der finanziellen Eigenverantwortung“ (Art. 28 II,3 GG) sind grundgesetzlich garantiert.
2. Verfassungsrechtlich dürfte es daher keine nennenswerte kommunale Verschuldung geben.
3. Trotzdem bestehen seit langem de facto kommunale Haushaltsdefizite.
4. Der Grund dafür ist, dass die Verteilung staatlicher Aufgaben nach unten überdehnt wird (Verstoß gegen Subsidiarität), wobei die Verknüpfung von Aufgaben und Ausgaben verletzt wird (Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip).
5. Dies widerspricht sowohl dem Geist als auch den entsprechenden materiellen Regelungen des Grundgesetzes und beeinträchtigt die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 II GG).

2.2.2 Der volkswirtschaftliche Diskurs

Die volkswirtschaftliche Bewertung der kommunalen Verschuldung ist nicht einmütig und auch sie selbst folgt ökonomischen, politischen und wissenschaftlichen Konjunkturen. Das zeigt der Blick in die Geschichte der Bundesrepublik. Die Währungsreform von 1948 hob kommunale Schulden weitgehend auf (Püttner 1985, S. 616 f.). Allerdings entwickelten sich kommunale Defizite schon „in den 50er Jahren und verstärkt in den 60er Jahren erheblich“ (Niclauss 2015, S. 19–63). Vergleichsweise früh wurden ordnungspolitische Dimensionen der Kommunalfinanzen sowie deren Optimierungsmöglichkeiten und Standortwirkungen diskutiert (vgl. die Beiträge in Timm und Jecht 1964). Doch einige Kommunen hatten schon ihre Verschuldungsgrenze erreicht und waren deshalb zu finanzieller Zurückhaltung gezwungen, obwohl der Investitionsbedarf weiterhin hoch war (Püttner 1985b: 617).

Unter der ersten Großen Koalition im Bund (1966–69) wurde ein „Stabilitätsgesetz“ auf den Weg gebracht, das bis heute Bestand hat (BGBl. I 67, 582; Hartwich 2001, S. 92; Niclauss 2015, S. 108–115). Die keynesianisch inspirierte Globalsteuerung beruhte auf einer antizyklischen Konjunkturpolitik, dem *deficit spending* (Wohltmann und Horn 2015; Schubert und Klein 2011). Dieses Konzept wurde aber seinerzeit nicht vollständig auf die lokale Ebene übertragen. Eine mit dem „Stabilitätsgesetz“ verbundene „Schuldendeckelverordnung“ von 1973 erzwang zudem rechtlich die Begrenzung der kom-

munalen Kreditneuaufnahme auf den Durchschnittsbetrag der letzten fünf Jahre (Püttner 1985b, S. 617).

Im Zuge der Nachfragepolitik, vor allem während der Kanzlerschaft Helmut Schmidts (1974–1982), wuchs die Staatsverschuldung enorm an (Niclauss 2015, S. 163–168). Infolge der bereits bestehenden Begrenzungsvorschriften konnten Kommunen jedoch ihre „Kreditaufnahme durchweg nicht weiter ausdehnen“ (Püttner 1985b, S. 617). Deshalb wuchs der kommunale Schuldenstand im Vergleich zu Bund und Ländern nur mäßig (ebd.).

„Ab 1980 trafen sich Ausgaben- und Einnahmepolitik wieder beim Ziel der Konsolidierung der Staatsfinanzen“ (Zohlhöfer 2006, S. 296). Die These, dass kommunale Defizit habe sich bis Mitte der 1980er Jahre in einen Überschuss verwandelt,¹ was in den 1990er Jahren dann nicht mehr gelungen sei (Mäding 1998 S. 105 f.), lässt sich jedoch anhand der Zahlen nicht bestätigen. In den 1990er Jahren dauerte es nur etwas länger (rund 4 Jahre), bis 1998 der Ausgleich erzielt wurde.

In den 1990er Jahren blieb Haushaltskonsolidierung ein Leitthema bundesdeutscher Verwaltungen (Holtkamp 2012, S. 11). Seither gelten die Kosten der deutschen Einheit als eine der Hauptursachen kommunaler Verschuldung (Mäding 1998, S. 107; Bogumil und Holtkamp 2013, S. 60–66). Holtkamp (2012, S. 148) schätzt, dass westdeutsche Kommunen jährlich ca. 3,5 Mrd. € für die deutsche Einheit „zahlen“. Allerdings lässt sich das

1 So Mäding (1998, S. 103–106), gemessen am kommunalen Finanzierungssaldo.

so genau nicht bestimmen. „Genaue Aufschlüsselungen über die jeweiligen Anteile gibt es bisher nicht“ (Bogumil und Holtkamp 2013, S. 64). Dies wäre aber nötig, um den „Netto-Effekt“ der Vereinigungskosten zu ermitteln.

Die rot-grüne Bundesregierung (1998–2005) vollzog einen Richtungswechsel. Das Modell des „aktivierenden Staates“ (Lamping und Koschützke 2002) und die Agenda 2010 markierten eine partielle Abkehr von gewohnten Praxen sozialer Marktwirtschaft und Globalsteuerung. Die Verwaltungswissenschaft deutet die Agenda-Politik daher auch als „Reaktion auf die sich als Folge der Vereinigungskosten verschärfenden Probleme der Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung“ (Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 115). Eine „Gemeindefinanzreform, von der man einen indirekten Beitrag zur Finanzierung der Hartz-Reformen erwartete, kam nicht zustande“ (Niclauss 2015, S. 312).

Wenig überraschend identifiziert die vom Wirtschaftsminister einberufene Expertenkommission (2015, S. 30–32) die kommunale Infrastruktur als eines der vordringlichsten Probleme. Die mangelhafte Ressourcenausstattung (steigende Sozialausgaben, sinkende Einnahmen und demographische Veränderungen) führe zu „niedrigeren Sachinvestitionen und höherer kommunaler Verschuldung“ (ebd., S. 30). Gerade in strukturschwachen Regionen gingen die Investitionen zurück, weil viele Kommunen sich diese aufgrund ihrer Haushaltslage nicht mehr leisten könnten (Diemert 2013, S. 86; Expertenkommission 2015).

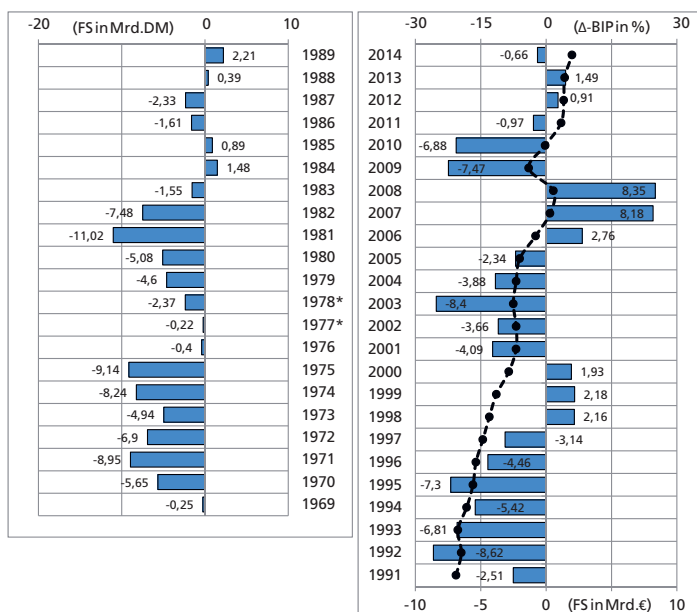
Anders als der juristische (Kap. 2.1.1) beruht der volks-

wirtschaftliche Diskurs besonders stark auf Finanzstatistiken. Dabei sind drei Indikatoren bedeutsam: einmal der Schuldenstand, dessen Aussagekraft jedoch seit langem in der Kritik steht (Mäding 2013, S. 69). Deshalb sind mittlerweile der Finanzierungssaldo (Abbildung 3.1) und die Entwicklung der Kassenkredite (Abbildung 3.2) gewichtiger geworden (Bogumil und Holtkamp 2013, S. 60 f.; Diemert 2013, S. 85; Mäding 2013, S. 69).

Eine Längsschnittbetrachtung 1969–2014 des Finanzierungssaldos – das ist eine aggregierte Haushaltskennziffer, die über die Differenz zwischen bereinigten Ausgaben und Einnahmen einschließlich haushaltstechnischer Verrechnungen gebildet wird (Burth und Gnädinger 2015) – zeigt, dass die kommunalen Ausgaben üblicherweise die Einnahmen übersteigen (Abbildung 3.1). Dies gilt in der Finanzökonomie seit langem als strukturelle Hauptursache kommunaler Defizite (Wittmann 1976, S. 155 f.).

Kommunale Defizite sind nur schwer vorhersagbar. Tatsächlich profitierten die Kommunen offenbar von den „Rekordsteuereinnahmen“ der Jahre 2012/13 (Abbildung 3.1). Deshalb gilt ihre durchschnittliche Finanzlage neuerdings sogar „als erfreulich“ (Brand 2015, S. 51), obwohl der Finanzierungssaldo 2014 schlechter ausfiel als 2012/13 (s. o. Abbildung 3.1). Alles in allem bleibt die Kreditaufnahme eine wichtige Finanzierungsquelle für Städte und Gemeinden.

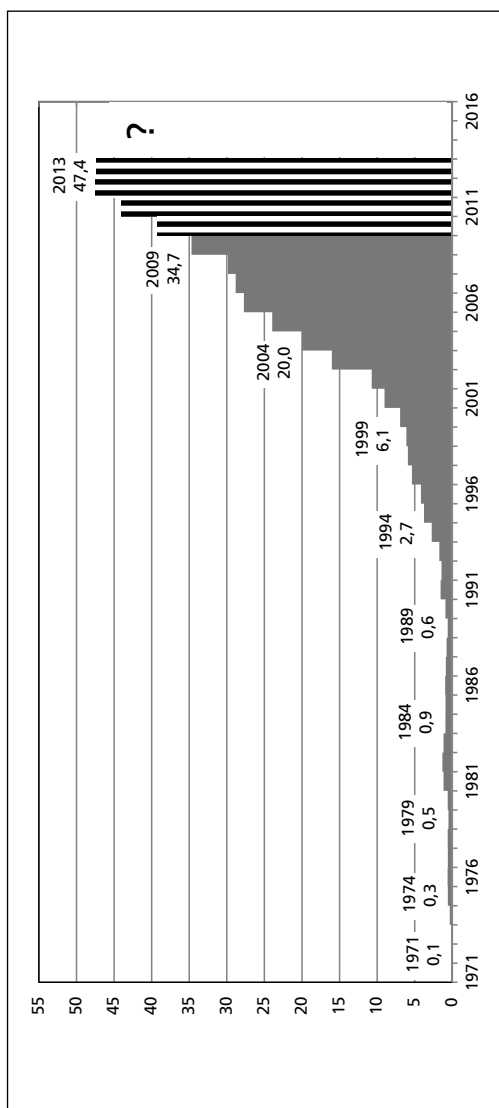
Weist ein kommunaler Verwaltungshaushalt, der nur laufende Ausgaben und Einnahmen berücksichtigt, einen Fehlbetrag auf, wird er kurzfristig über Kassenkredite (Abbildung 3.2) ausgeglichen. Dies war bereits vor

Abb. 2.1 Kommunale Finanzierungssalden (nominal)**Legende:**

Alte Bundesrepublik: bis 1989 in Mrd. DM. Die Werte ab 1977/78 sind mit den vorigen nicht voll vergleichbar (Statistisches Jahrbuch 1980: 405, FN 2). Gesamtdeutschland: ab 1991 in Mrd., zusätzlich mit der Veränderung des BIP-Index in % (preis-, saison- und kalenderbereinigt; Basisjahr 2010 = 100; © Statista 2015)

Quelle: eigene Darstellung, Zahlen laut Statistisches Bundesamt 1953 ff. (1973 ff.).

Abb. 2.2 Entwicklung kommunaler Kassenkredite (1971–2013) in Mrd. (nominal)



Legende:

In der Schuldenstatistik (ab 2010) des Statistischen Bundesamtes wird zwischen Kassenkrediten beim nicht-öffentlichen Bereich und Kassenkrediten beim öffentlichen Bereich unterschieden (Burth und Gnädinger 2015). Insofern sind die Werte bis 2009 nicht mehr direkt mit denen für 2010 ff. vergleichbar.

Quelle: eigene Darstellung, Zahlen nach Destatis (2014).

der internationalen Finanzkrise ein „Massenphänomen“ (Holtkamp 2012, S. 151; Bogumil und Holtkamp 2013, S. 60).

An sich dürfen konsumtive Kommunalausgaben nicht über Kredite finanziert werden. Auch aus diesem Grund können Kredite zur Liquiditätssicherung (bzw. Kassenkredite) nur kurzfristig Engpässe überbrücken (Diemert 2013, S. 85). Die klassische Kreditaufnahme beschränkt sich hingegen auf Investitionen (Brand 2015). Mit Investitionskrediten werden im Idealfall künftig nutzbare, materielle Gegenwerte geschaffen (Kindergärten, Schulen, Straßen, Kanalisation, etc.), die es rechtfertigen, Tilgung und Zinslasten auf kommende Generationen zu verschieben (Diemert 2013, S. 85 f.). Bei Kassenkrediten ist das nicht der Fall.

Die vier Kernbotschaften des volkswirtschaftlichen Diskurses lauten:

1. Eine einheitliche ökonomische oder wirtschaftspolitische Bewertung kommunaler Schulden gibt es nicht. Sie variiert vielmehr im Zeitverlauf mit Wirtschaftsstruktur, Kapitalmarktentwicklung und den ökonomischen Leitideen von Volkswirtschaft und Politik. Verschuldungsgrenzen bewirkten aber, dass sich die lokale Ebene weniger verschuldete als Bund oder Länder. Seit den 1980er Jahren wurden die Kommunen indes mit immer höheren Sozialausgaben belastet. Eine Haushaltskonsolidierung war daher nicht umsetzbar.
2. Der Schuldenstand zeigt, dass die kommunalen Schulden seit den 1950er/60er Jahren hinter denen von

Bund und Ländern zurückblieben, was als Fortwirken kommunaler Verschuldungsgrenzen gedeutet wird.

3. Die Entwicklung der Finanzierungssalden (Abbildung 3.1) belegt das strukturelle Kernproblem kommunaler Haushalte: In der Regel übersteigen die Ausgaben die Einnahmen.
4. Eine Unterfinanzierung von Kommunen ist auch aus dem permanenten, exponentiellen Wachstum der kurzfristigen Kassenkredite seit Mitte der 1990er Jahre ablesbar (Abbildung 3.2). Zahlreiche Kommunen müssen heute Kassenkredite aufnehmen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können, was Praktiker, Gerichte und Fachleute für verfassungswidrig halten.

2.2.3 Der verwaltungswissenschaftliche Diskurs

Sozial- und Verwaltungswissenschaften beschäftigen sich ebenfalls mit kommunaler Haushaltskonsolidierung. Sie orientieren sich dabei vor allem an rechtlichen Vorgaben (Kap. 2.1.1) und erstrebenswerten Haushaltszielen (Holtkamp 2012, S. 14).

Ausgangspunkt ist ein widersprüchlicher Befund: Einerseits werden zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen über kommunale Behörden getätigt (Bogumil und Holtkamp 2013, S. 8; Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 76f.). Andererseits wird ein öffentlicher Investitionsstau derzeit in erster Linie auf der lokalen Ebene verortet (Expertenkommission 2015, S. 30).

Fraglich ist, ob und wie bei verminderten Einnahmen

(Gewerbesteuerumlage) und steigenden (Sozial-)Ausgaben eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte bei gleichzeitiger Steigerung der Investitionstätigkeit erreicht werden kann. Die Forschung stimmt zumindest darin überein, dass im Kontext des derzeitigen Austeritätsdenkens, das auf staatliche Einsparungen setzt, Reformen gefragt sind, die höhere Effizienz und Haushaltskonsolidierungseffekte versprechen (Holtkamp 2012, S. 14 f.).

Dabei kreist die Debatte bevorzugt um Fragen der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs, des wichtigsten Instruments „im deutschen Föderalismus, um die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften zu regeln“ (Margedant 2003, S. 7). Mit der Finanzreform von 1956 erhielten westdeutsche Kommunen einen Anspruch auf die Grund- und Gewerbesteuererinnahmen (Art. 106 VI GG). Zudem mussten sie nach Maßgabe der jeweiligen Landesgesetzgebung Anteile der Ländereinnahmen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer erhalten und wurden ferner fakultativ an den übrigen Landessteuern beteiligt. Doch erst die Finanzreform von 1969 verankerte im Austausch gegen die Gewerbesteuerumlage eine unmittelbare Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer (einschließlich Lohnsteuer; nach Art. 106 V und VII GG; Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 59) in Höhe von 14 Prozent (BMF 2015, S. 1).

Diese Reform verschaffte den Gemeinden eine regelmäßige Einnahmequelle (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 148, 160–163) und verbesserte vorübergehend die finanzielle Situation bereits stark verschuldeter lo-

kaler Gemeinwesen (vgl. dazu Püttner 1985a, S. 617). Ab 1980 wurde die Lohnsummensteuer abgeschafft und der kommunale Einkommensteueranteil auf 15 Prozent erhöht. Seit 1993 waren Gemeinden direkt am Aufkommen des Zinsabschlags zu 12 Prozent beteiligt (BMF 2015, S. 2). Diese Entwicklung eines Steuerverbundes wurde 1998 mit dem Austausch der Gewerbekapitalsteuer gegen einen Umsatzsteueranteil (2,2 %) fortgesetzt (ebd.; Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 59). Seit 2009 werden Kommunen außerdem noch zu 12 Prozent am Aufkommen der Teile der Abgeltungssteuer beteiligt, die bislang dem Zinsabschlag unterlagen (BMF 2015, S. 2).

Die genannten Änderungen des Gemeindefinanzsystems haben bis heute Bestand. Daneben besitzt die lokale Ebene seit 1969/70 die Ertragshoheit über die sogenannten „kleinen Gemeindesteuern“ (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 149–151; BMF 2015). Hierzu gehören Verbrauchsteuern (z. B. Getränke- oder Speiseissteuer), Vergnügungssteuer (z. B. auf Spielautomaten), Aufwandsteuern (z. B. für Jagd, Fischerei oder Hundehaltung) sowie Verkehrssteuern (z. B. Schankerlaubnissteuer und gemeindliche Zuschläge zur Grunderwerbsteuer). Die geringe Bedeutung dieser „kleinen Gemeindesteuern“ für die kommunalen Einnahmen in Relation zum beträchtlichen (v. a. personellen) Aufwand, der bei ihrer Erhebung anfällt, schlagen sich in der abwertenden Bezeichnung „Bagatellsteuern“ und in regelmäßigen Vorstößen nieder, diese abzuschaffen (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 150).

Alles in allem bezogen sämtliche Gemeindefinanzreformen von 1958 bis 2009 die Kommunen immer stär-

ker in einen Finanzverbund ein (Mischfinanzierung). Dies ging mit einem zunehmenden Verlust an Steuerautonomie, kommunaler Entscheidungsfreiheit und lokalen Handlungsmöglichkeiten einher (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 59).

Zuweisungen von Bund und Ländern machen noch vor den Steuereinnahmen den größten Anteil kommunaler Einnahmen aus (Walter-Rogg et al. 2005, S. 419–428; Rehm und Matern-Rehm 2010, S. 72–74; vgl. Tabelle 3.2). Im letzten Jahrzehnt hat sich die Struktur kommunaler Ausgaben und Einnahmen zwar nicht vollständig, aber doch erheblich angeglichen. Die relative Verteilung der Ausgaben zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern, die kurz nach der Wiedervereinigung sehr ungleichgewichtig war (höhere Personalkosten und Sachinvestitionen bei niedrigerer Zinsbelastung in den neuen Ländern), ist mittlerweile nahezu deckungsgleich (Vetter und Holtkamp 2008, S. 24–26).

Die Einnahmestruktur hingegen zeigt zwar immer noch niedrigere Steuereinnahmen und dafür einen höheren Anteil von Zuweisungen für ostdeutsche Kommunen an (vgl. Rademacher 2015, S. 270; Tabelle 3.2). Noch jüngst berichtete Disparitäten² haben sich nach den letzten Daten des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2015) jedoch angeglichen. Mittlerweile überstei-

2 Landeszuweisungen (1990–2005) belaufen sich auf 29 % der Gesamteinnahmen in westdeutschen und auf 56 % in ostdeutschen Kommunen (Holtkamp 2012, S. 153; vgl. auch Bogumil und Holtkamp 2013, S. 65).

gen auch die Landeszuweisungen an westdeutsche Kommunen die Hälfte der Gesamteinnahmen (Tabelle 3.2).

Unbestreitbar haben die im Vergleich mit Westdeutschland bislang höheren Zuweisungen ostdeutschen Kommunen eine verlässlichere Finanzgrundlage gewährleistet, gleichzeitig aber auch zu erheblichen „Fehlanreizen“ geführt (vgl. Holtkamp 2012, S. 153 f.). Eine Folge davon ist, dass ostdeutsche Gemeinden personell besser ausgestattet sind als westdeutsche Kommunen (ebd., S. 154). Doch hat sich der Personalbestand inzwischen weiter angeglichen: 2012 waren in westdeutschen Kommunen durchschnittlich 11,64 Vollzeitäquivalente (VZÄ) je Tsd. Einwohner beschäftigt, in ostdeutschen Gemeinden waren es 12,97 VZÄ je Tsd. Einwohner (Zahlen nach SRH 2014, S. 68).

Ein reiner Effizienzvergleich übersieht, dass mit den verschiedenen Beschäftigungsquoten auch den regionalen Arbeitsmarktunterschieden Rechnung getragen wurde. Trotz der Verbesserung der Wirtschaftskonjunktur liegt die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland auch noch 2015 im Schnitt höher als in Westdeutschland. Grundsätzlich können ökonomische Ost-West-Disparitäten (Arbeitsmarkt, Einkommen, Kaufkraft, Vermögensverteilung, etc.) die lokalen Unterschiede in der kommunalen Steuerkraft nach wie vor am besten erklären (Rademacher 2013, 249 f., 270 f.; Rademacher 2015, S. 270).

Der aktuelle verwaltungswissenschaftliche Diskurs über die Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite verteilt sich auf zwei Lager. Strittig ist, ob kommunale Haushaltsdefizite eher auf äußere (exogene) oder mehr auf hausgemachte (endogene) Ursachen zurückzuführen

Tab. 2.1 Strukturen kommunaler Einnahmen und Ausgaben (in %)

Gebiet	Jahr	Einnahmen		Ausgaben					Sachinv.
		Steuern	L. Zuweis.	Inv.-Zuw.	Personal	Sachaufw.	soz.-Leist.	Zinsen	
Westdeutschland	1992	38,4	22,7	5,9	26,1	18,1	17,5	4,3	21,1
	1996	34,9	22,7	5,1	26,1	17,9	21,0	4,2	16,1
	2002	38,3	23,7	4,0	26,5	19,7	19,9	3,7	14,5
	2008	40,6	48,0	3,7	21,7	16,6	12,8	2,8	10,4
	2013	41,1	56,6	3,5	23,3	19,9	11,4	1,9	9,9
Ostdeutschland	1992	7,8	43,0	19,0	34,5	18,8	7,0	1,0	32,5
	1996	11,5	42,2	14,3	29,5	17,9	13,8	3,0	25,1
	2002	16,9	43,5	12,7	29,0	19,4	15,6	3,6	19
	2008	23,2	58,9	10,1	22,8	27,5	12,2	2,2	11,8
	2013	25,5	63,6	7,2	26,7	20,5	13,3	1,2	9,7

Quelle: eigene Darstellung, Zahlen (bis 2002) nach Walter-Rogg, Kunz und Gabriel (2005, S. 424); (für 2008) eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (Destatis) (2010) (für 2013) nach Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015).

sind (Vetter und Holtkamp 2008, S. 29). Im Lager der „Opferthese“ wird eine exogene Ursachenanalyse vorgenommen. Demnach geraten Kommunen unverschuldet durch Aufgabenüberwälzung höherer Ebenen und sozioökonomische Probleme in eine Schuldenkrise.

Demgegenüber geht die „Verschwendungsthese“ von endogenen Einsparungs- und Konsolidierungspotenzialen der Kommunen aus. „Mit effizienteren Verwaltungsreformen, mit eisernem Sparwillen oder mit Sparkommissaren sollen diese kommunalen Konsolidierungspotenziale ausgeschöpft werden“ (Bogumil und Holtkamp 2013, S. 171).

Indes: Häufig entstehen kommunale Schulden aus einer Verkettung endogener **und** exogener Ursachen. In der lokalen Politikforschung wurde daher eine komplexere Ursachenforschung (Heuristik) entwickelt (Kap. 2.2.4).

Die fünf Kernthesen des verwaltungswissenschaftlichen Diskurses lauten:

1. Ursprünglich sah das Grundgesetz keine direkten Gemeindesteuern vor; das änderte sich jedoch mit der Zeit schrittweise.
2. Keine der bisherigen Gemeindefinanzreformen konnte das Fortschreiten der kommunalen Verschuldung verhindern, obwohl das zu den erklärten Reformzielen gehörte.
3. Die Reformen banden die Kommunen zunehmend in den föderalen Finanzverbund ein.
4. Diese Verflechtung ging mit einem Verlust an lokaler Autonomie einher.

5. Im verwaltungswissenschaftlichen Diskurs über kommunale Haushaltsdefizite stehen sich „Verswendungsthese“ und „Opferthese“ gegenüber. Erstere betont die inneren, letztere die äußeren Ursachen kommunaler Verschuldung. Die tatsächlich komplexen Wirkungsketten kann jedoch keine der beiden Positionen für sich allein aufdecken.

2.2.4 Der Diskurs der lokalen Politikforschung

Lange suchte die lokale Politikforschung die Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite vorwiegend in exogenen Faktoren (Bogumil und Holtkamp 2013, S. 64). Das änderte sich erst im Zuge der „Aufgabenkritik“, einem systematischen Kontroll- und Steuerungsverfahren, das die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) in den 1970er Jahren entwickelt hatte (Holtkamp 2012, S. 91f.). Dabei wird der gesellschaftliche Ertrag (Outcome) kommunaler Aufgaben anhand von Kosten-Nutzen-Analysen geprüft (Holtkamp 2012, S. 91). In der Folge richtete sich das Erkenntnisinteresse auf die *inneren* Wirkungszusammenhänge (*politics*) lokalpolitischen Handelns (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 12–14). Seither wird die finanzielle Situation von Gemeinden als das Resultat komplexer Ursachengeflechte eingeschätzt (Vetter und Holtkamp 2008, S. 29–41; Bogumil und Holtkamp 2013, S. 60–67, 170f.; Mäding 2013, S. 69–74).

Es gibt einige Anläufe, einen systematischen Zugang zu den Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite inner-

halb der lokalen Politikforschung zu finden (Vetter und Holtkamp 2008, S. 29; Bogumil und Holtkamp 2013, S. 65).

Der dabei mitklingende Nachhall von wissenschaftlichen Themenkonjunkturen und „Modezyklen“ lässt sich an einem begrifflichen Beispiel verdeutlichen: Vetter und Holtkamp (2008, S. 29) nennen die vielbeschriebenen „Goldenen Zügel“³ als eine institutionelle Ursache kommunaler Schulden. „Goldene Zügel“ sind Zweckzuweisungen höherer politischer Ebenen, die nur einen Teil der bezweckten Investitionen abdecken und deshalb eine Mitfinanzierung der Kommunen anregen oder gar erzwingen (sollen). Allerdings wurde ihre Wirksamkeit bereits in den 1980er und 90er Jahren bezweifelt (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 187, mit weiteren Angaben in Anm. 242 f.) Denn auch die Gemeinden verstünden es, „an einem Zügelende zu ziehen“ (ebd.; nach Faber 1982, S. 34). Vier Jahre später schließt Holtkamp (2012, S. 247) die Zügelmetapher jedoch kategorisch aus seiner Ursachenheuristik aus: „Die Zunahme der Bürgerforen in Bezug auf die gesamtstädtische Entwicklung, die in der Regel nicht von der Landesregierung gefördert werden, zeigt allerdings, dass die Kommunen nicht zwingend auf die ‚goldenen Zügel‘ des Landes angewiesen sind“.

Ersichtlich wird: Die lokale Politikforschung ist durch eine Pluralität wissenschaftlicher Ansätze gekennzeich-

3 Zur Genese des Begriffes vgl. Naßmacher und Naßmacher (2007, S. 186, Anm. 231).

net, und sie unterliegt gleichzeitig dem Einfluss von Themenkonjunkturen bzw. Modezyklen (Benz 2003; Heinelt und Vetter 2008, S. 7 f.). Die Kernthesen der lokalen Politikforschung zu den Verschuldungsursachen lauten:

1. Kommunale Verschuldung darf nicht monokausal erklärt werden, sondern als eine Folge komplexer Wirkungsketten, in denen endogene und exogene Ursachen gleichzeitig wirken.
2. Diese Kausalketten sind miteinander verwoben: „Erblastenproblem“ (Vetter und Holtkamp 2008) und manche Lösungsansätze (z.B. Haushaltsnotlagenregime) leisten eigene Beiträge zum Grundproblem.
3. Insofern bietet die lokale Politikforschung keine gegenstandsbezogenen Theorien, Ansätze oder Methoden, sondern allenfalls Heuristiken, die jedoch, Themenkonjunkturen folgend, variieren.
4. Im „pluri-disziplinären“ Diskurs der lokalen Politikforschung verschwimmen die Grenzen zwischen Ursachen und Lösungen sowie Gründen und Folgen kommunaler Schulden.

2.3 Handlungsempfehlungen und Lösungsstrategien

Im Anschluss an Mäding (2013) ist davon auszugehen, dass Ursachenfindung und Lösungsvorschläge sowohl thematisch als auch über die Diskurse der Nachbardisziplinen miteinander verknüpft sind. Im Folgenden wer-

den die drei dargestellten fachwissenschaftlichen Verschuldungsdiskurse auf ihre Lösungsdichte hin geprüft.

2.3.1 Juristische Lösungsvorschläge

Die Annahme, in der Rechtswissenschaft dominiere die „Verschwendungsthese“ (so z. B. Bogumil und Holtkamp 2013, S. 171; Mäding 2013, S. 72), lässt sich empirisch nicht halten. Auch Holtkamp (2012, S. 16) stellt fest, die juristisch geleitete kommunalwissenschaftliche Literatur referiere das Haushaltsrecht und rüge die nicht rechtskonforme Verschuldungspraxis sowie Verletzungen des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs. Damit werden vor allem exogene, institutionelle Ursachen kommunaler Verschuldung kritisiert, und das ist eher ein Kennzeichen der „Opferthese“ (Vetter und Holtkamp 2008, S. 29; Holtkamp 2012, S. 158).

Gerichtsurteile folgen diesem Ansatz überwiegend. Bis zum Beschluss der Schuldenbremse (Art. 109 III,4 und Art. 115 II,2 GG) im Jahr 2009, aber auch noch darüber hinaus, wurden landesspezifische Finanzausgleichsgesetze (FAG) fast durchgehend für *nicht* verfassungskonform erklärt (vgl. Schmitt 2013).⁴ Diese Rechtsauffas-

4 Z. B. vom NdsStGH, Urt. v. 15.08.1995 – STGH 2/93, DVBL. 1995, 1175; ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – VerfGH 28/03; BayVerfGH, Urt. v. 28.11.2007 – VerfGH 60, 184; VfGBbg, Urt. v. 15.12.2008 – VfGBbg 66/07; RhPFVerfGH, Urt. v. 14.02.2012 – VGH N 3/11; StGH Hessen, Urt. v. 21.05.2013 – Az.: P.St. 2361.

sung teilt auch das Bundesverwaltungsgericht (zuletzt z. B. BVerwG, Urt. v. 31. 01. 2013 – 8 C 1.12). Der Tenor all dieser Urteile geht dahin, die Grundsätze der Subsidiarität und Konnexität aufzuwerten.

Jüngst wies jedoch ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen Verfassungsbeschwerden von ca. 60 überwiegend ländlichen Gemeinden gegen das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) von 2011 zurück. Das Bundesland NRW ist seit langem besonders stark von kommunaler Verschuldung betroffen. Die von der bisherigen Rechtsprechung (Schmitt 2013) abweichende Auffassung kommt im dritten Leitsatz des Urteils zur Geltung: „Weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG ergibt sich die Pflicht zur Gewährung einer Mindestfinanzausstattung im Sinne einer ‚absoluten‘ Untergrenze, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte“ (VerfGH NRW, Urt. v. 6. 05. 2014 – VerfGH 14/11).

Zudem urteilte das Bundesverfassungsgericht: „Ein Land mit Kommunen von geringer eigener Finanzkraft muss seine Finanzkraft stärker für deren Finanzausstattung einsetzen als ein Land mit Kommunen, die ihrerseits über eine große Finanzkraft verfügen“ (BVerfGE 86, 148 [219]). In diesem Sinne führte der Thüringer Verfassungsgerichtshof 2005 aus: Ein Land, das für seine Kommunen nicht ausreichende Mittel bereitstellen kann, müsse jene entweder von übertragenen Aufgaben entlasten oder die landesgesetzlichen Standards senken. Überdies wäre auf die Übertragung weiterer Aufgaben zu verzichten. Andernfalls sollte dieses Bundesland seinen

Einfluss im Bundesrat nutzen, um seinen Kommunen neue Einnahmequellen zu erschließen (ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – VerfGH 28/03). Die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Bundeslandes sei kein hinreichendes Kriterium, das zum Unterlaufen von Art. 28 II GG berechtige (vgl. dazu auch Holtmann und Rademacher 2015).

Bis 2013 fielen verfassungs- und verwaltungsrechtliche Entscheidungen recht einheitlich zugunsten kommunaler Kläger aus (Schmitt 2013). Das hat an der kommunalen Verschuldung jedoch wenig geändert. Gemäß der Einschätzung Holtkamps (2012, S. 16) liegt das daran, dass die Urteile politisch kaum umgesetzt wurden.

Alles in allem lässt sich die Stoßrichtung juristisch angeleiteter Handlungsempfehlungen zur Überwindung kommunaler Haushaltsdefizite wie folgt zusammenfassen:

1. Die Annahme, in der Rechtswissenschaft dominiere die „Verschwendungsthese“, lässt sich nicht stichhaltig belegen.
2. Stattdessen überwiegen (bis 2014) Vorschläge zur Reformierung der institutionellen Rahmenbedingungen kommunaler Aufgaben- und Finanzstrukturen (Grundgesetz, Finanz- und Kommunalverfassung) und damit die „Opferthese“.
3. Auch juristische Entscheidungen sind nicht völlig frei von wissenschaftlichen Moden bzw. von aktuellen Themenkonjunkturen (Schuldenbremse, Euro- und Finanzkrise, etc.). Es dauert nur etwas länger, bis sich diese auch in der Rechtsprechung niederschlagen.

4. Offenbar werden Lösungsvorschläge des juristischen Bereiches nur selten politisch umgesetzt.

2.3.2 Ökonomische Lösungsansätze

Die Volkswirtschaftslehre (VWL) beschäftigt sich mit gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen. Darum erklärt sie kommunale Schulden über externe Ursachen (z. B. Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, demographischer Wandel, Steuerpolitik oder Finanzausgleich), die sich dem Zugriff der Kommunen entziehen („Opferthese“). Die herrschende volkswirtschaftliche Meinung betont vorwiegend Einnahmeprobleme. Dies gipfelt in der Erkenntnis, dass „Schuldenabbau, Haushaltsausgleich und schleichende Expansion kommunaler Aufgaben ohne angemessene Einnahmeentwicklung“ nicht funktionieren können (Junkernheinrich 2011, S. 138).

Die Betriebswirtschaftslehre (BWL) widmet sich unternehmensinternen Prozessen. Kritisiert wird seitens der lokalen Politikforschung eine „betriebswirtschaftliche Verwaltungswissenschaft“ (insbesondere Holtkamp 2012, S. 14, 205 f.). Durch die Betonung von Binnenprozessen und -entscheidungen dominiere die „Verschwendungsthese“. Als Maximen kommunalen Handelns gelten dabei „die Pflicht zum Haushaltsausgleich und die stetige Aufgabenerfüllung“ (Holtkamp 2010, S. 8; Bogumil und Holtkamp 2013, S. 171). Die Verschuldung sei, so die kritisierte Position, in vielen Kommunen „hausgemacht“ und kausal auf die Verschwendung lokaler Ressourcen zurückzuführen (Holtkamp 2012, S. 143 f.). Im Folgen-

den werden Einsparmöglichkeiten sowie ihre staatliche Sanktionierung durch Sparkommissare diskutiert.

Einzelne Kommunen nehmen bereits seit den 1960er Jahren Einsparungen vor (Püttner 1985b, S. 617). Auch führte die ordoliberalen Tabuisierung von Schuldenaufnahme dazu, dass sich Kommunen erheblich weniger verschuldeten als Bund oder Länder (ebd.; Holtkamp 2012, S. 146, 148). In den 1980er und 1990er Jahren sind „Sparlisten“, die der Deutsche Städtetag unter seinen Mitgliedsstädten erhoben hat (1983: 80 Fälle; 1995: 97 Fälle), von besonderem empirischen Interesse (Mäding 1998, S. 102–105). Am häufigsten wurden schon damals Konsolidierungsmaßnahmen genannt, die entweder personalbezogen waren (Nichtbesetzung bzw. Wegfall von Stellen) oder die lokale Infrastruktur und ihre Erhaltung betrafen. Ebenso wurden auch schon aufgabenspezifische Kürzungen in Betracht gezogen (für Schulen, Bibliotheken, Sportvereine oder Straßenunterhaltung). Noch heute planen Kommunen Kürzungen vor allem beim Sachaufwand und bei den Personalausgaben. „Betroffen sind vor allem die soziale Infrastruktur [...], Schwimmbäder, Bibliotheken und andere Kultureinrichtungen, der ÖPNV und immer häufiger sogar die Straßenbeleuchtung“ (Mäding 2013, S. 79).

Die Entwicklung der Schuldenstände, der Finanzierungssalden (Abbildung 3.1) und der Kassenkredite (Abbildung 3.2) vermitteln im Zeitverlauf nicht den Eindruck, als wären endogene Einsparungen bisher sehr ergiebig gewesen. Tatsächlich haben immer mehr Gemeinden Haushaltsprobleme (Junkernheinrich 2011, S. 118). Im Bundesländervergleich standen im Jahr 2010

das Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen an der Spitze der Verschuldungspyramide, sowohl bei den Finanzierungssalden als auch bei der Liquiditätskreditaufnahme (Junkernheinrich 2011, S. 116).

Das klassische Instrumentarium kommunaler Aufsichtsbehörden sind Haushaltssicherungskonzepte und „Haushaltsnotlagenregime zur Umsetzung von Schuldenbremsen“ (Holtkamp 2012, S. 159–182; Tabelle 3.4). Kommunale Finanzen unterstehen seit langem einer vergleichsweise strengen Haushaltsaufsicht. Im Rahmen kommunaler Finanzausgleichsgesetze (FAG) gibt es in allen Flächenländern derartige Vorkehrungen für Finanznotfälle. Speziell in Nordrhein-Westfalen wird dieses Haushaltsnotrecht bereits als „Normalfall“ betrachtet (Junkernheinrich 2011, S. 117 f.; Holtkamp 2012, S. 162).

Die Gemeindeordnung NRW sieht Sparberater nicht vor. Falls die Befugnisse der Kommunalaufsicht (Unterrichtungs-, Beanstandungs- und Anordnungsrecht; §§ 121–123 GO NRW) nicht ausreichen, kann das Innenministerium einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben einer Gemeinde auf deren Kosten wahrnimmt und die Stellung eines Gemeindeorgans hat (§ 124 GO NRW). Dies ist ein „echter“ Staatskommissar, weil er alle gemeindlichen Aufgaben übernehmen kann. Staatskommissare sind „keine Erfindung der heutigen Zeit, sondern haben viele historische Vorbilder und Ausprägungen“ (Duve 2008, S. 86). Auch die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens kennt ihre Beauftragung von Beginn an (vgl. §§ 107–110 GO NRW vom 28. 10. 1952; WWU Münster 2013).

Neu ist der Sparberater bzw. beratende Sparkommissar, der eine hybride Stellung innehat. Er ist kein gewöhnlicher Berater mehr, aber auch noch kein Staatskommissar (Holtkamp 2012, S. 171). Obwohl ihre Bestellung als rechtswidrig gilt (Holtkamp 2010, S. 70 mit weiterführenden Angaben), wurden Sparberater in Ruhrgebietsstädten eingesetzt (Hagen und Marl). In Hagen wurde das Modell vom Oberverwaltungsgerichts Münster kasziert (OVG NRW – vom 17. 12. 2008 – Az. 15 B 1755/08).

Der von Landespolitik und Kommunalaufsicht festgestellte Erfolg von Sparberatern wird von Kritikern als „Konsolidierungsfassade“ eingestuft (Holtkamp 2012, S. 181f.). Nach ihrem Rücktritt bzw. Abzug mussten alle drei nordrhein-westfälischen Städte wieder unter strenge Haushaltsaufsicht gestellt werden (ebd., S. 135). Derzeit nehmen Hagen, Marl und Waltrop mit 31 weiteren nordrhein-westfälischen Kommunen (darunter Großstädte wie z. B. Duisburg, Oberhausen und Wuppertal; vgl. MIK NRW 2015), verpflichtend an der Konsolidierungshilfe des Landes NRW teil. Weitere 27 Kommunen (darunter Bottrop, Essen, Gelsenkirchen und Solingen) partizipieren freiwillig an dieser Konsolidierungshilfe, weil zwischen 2014 bis 2016 mit dem Eintritt ihrer Überschuldung zu rechnen ist.

Der Stärkungspakt (StPG) vom 9. 12. 2011 veränderte in NRW die Spielregeln für alle Beteiligten, d. h. die Kommunen, die Kommunalaufsicht, das Ministerium für Inneres sowie die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gesetz enthält weitergehende Sanktionsmöglichkeiten für den Fall, dass eine teilnehmende Gemeinde ihre Auflagen nicht erfüllt, d. h. keinen

Haushaltssanierungsplan aufstellt bzw. davon abweicht sowie keine fristgemäßen Änderungen vornimmt. Damit ist eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen worden, die bereits in § 110 GO NRW (vom 28. 10. 1952) vorgesehenen Beauftragten (Staatskommissare) auch zur Haushaltskonsolidierung einzusetzen.

Am 7. Mai 2013 wurde in der Kleinstadt Nideggen (Landkreis Düren) der erste Staatskommissar durch den Innenminister berufen (DPA 2013; Burth 2013). Am 25. März 2014 erfolgte eine zweite Beauftragung im sauerländischen Altena (MIK NRW 2014; Gnädinger 2014). In Nideggen wurde – rückwirkend zum 1. Januar 2013 – der Hebesatz für die Grundsteuer B von 450 auf 600 Prozent angehoben, der bis 2017 noch auf 970 Prozent steigen soll (Hebesatzspirale). Der Hebesatz der Grundsteuer A steigt von 300 auf 500 Prozent und die Gewerbesteuer von 420 auf 450 Prozent. Zudem werden Parkgebühren angehoben, Personal abgebaut (Bauhof), Zuschüsse für die Musikschule gestrichen und die öffentlichen Toiletten privatisiert (Burth 2013). Auch die Bürger Altenas müssen mit einer Anhebung der Realsteuern rechnen (Gnädinger 2014). Obwohl die Berufung von Staatskommissaren (gemäß § 124 GO NRW, geltende Fassung) den stärksten Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie darstellt, wird an Maßnahmen festgehalten, die bisher wenig erfolgreich waren (Einsparungen, Hebesatzspirale, Nothaushaltsrecht, etc.). Ob sich dadurch die Finanzsituation tatsächlich bessert, bleibt abzuwarten und wird von externen Beobachtern bislang eher bezweifelt (Burth 2013; Gnädinger 2014).

Die Befunde zu den ökonomischen Handlungsoptio-

nen bzw. ökonomisch geleiteten Handlungsvorgaben für verschuldete Kommunen lassen sich so zusammenfassen:

1. Es gibt volkswirtschaftliche („Opferthese“) und betriebswirtschaftliche („Verschwendungsthese“) Vorschläge zur Reduktion kommunaler Defizite.
2. Die herrschende volkswirtschaftliche Meinung stimmt überwiegend mit der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Rechtsprechung überein.
3. Betriebswirtschaftlich inspirierte Lösungsansätze der Landesregierungen und Kommunalaufsichten (Haushaltskonsolidierung und Nothaushaltsrecht) waren lange erfolglos und blieben ohne Sanktionen (Holtkamp 2012, S. 162).
4. Neuere Sanktionsmöglichkeiten, wie Sparbeauftragte (2006–2009) oder Staatskommissare (eingesetzt seit 2013), schränken die Selbstverwaltungsgarantie ein. Echte Konsolidierungsbeiträge leisten sie nicht, weil die Beauftragten keine anderen Instrumente haben als diejenigen, welche auch ohne sie bisher erfolglos blieben (Hebesatzspirale, endogene Einsparungen, etc.).

2.3.3 Verwaltungsreformen

Neuerdings geben Bund und Länder bei der Übertragung neuer Aufgaben an die Kommunen immerhin Finanzierungszusagen ab.⁵ Allerdings handelt es sich da-

5 Seit 2011 gibt es z. B. Finanzierungszusagen einzelner Bundesländer zur Inklusion behinderter Schüler (gemäß Art 24 der UN-

bei nicht um Zugeständnisse. Vielmehr entspricht diese Maßnahme vor dem Hintergrund der diskutierten Verfassungsprinzipien (Allzuständigkeit, Subsidiarität und Konnexität) den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen des Grundgesetzes. Und auch das trifft nur zu, wenn die vorab getroffenen Finanzierungsvereinbarungen auch eingehalten werden (Holtmann und Rademacher 2015).

Im Rahmen der kommunalen Finanzkrise gelten *Bürgerhaushalte* und *Sparbürgerhaushalte* als die neuesten demokratischen Innovationen. Bis 2011 hatten 55 Kommunen Bürgerhaushalte eingeführt (Holtkamp 2012, S. 265). Derzeit führt ein Serviceangebot der Bundeszentrale für politische Bildung in Deutschland (ohne Stadtstaaten) 461 Kommunen mit Bürgerhaushalten auf (buergerhaushalt.org 2015).⁶ Diese Form der Bürgerbeteiligung soll die Akzeptanz für Konsolidierungsmaßnahmen erhöhen: „Wenn die Menschen selbst die Sparvorschläge machen, dann akzeptieren sie sie auch eher“ (Holtkamp 2012, S. 261).

Behindertenrechtskonvention). Aktuell betreffen solche Zusagen vor allem die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen vornehmlich aus Syrien.

- 6 Weitere 181 Bürgerhaushalte befinden sich noch in der Implementation, das heißt sie werden noch diskutiert (130 Fälle, existieren erst in einer Vorform (45 Fälle) oder wurden gerade erst beschlossen (6 Fälle). In den übrigen 201 Kommunen sind die Bürgerhaushalte entweder schon wieder auf dem „Abstellgleis“ (53) oder es liegen über sie keine Informationen vor (148 Fälle; Zahlen nach buergerhaushalt.org 2015).

Indes sind Bürgerhaushalte mit Umsetzungsproblemen konfrontiert. Bürgerforen, in denen Bürgerhaushalte entwickelt werden, weisen hohe Transaktionskosten (v. a. Zeitaufwand) für die Beteiligten auf. Dadurch sind sie sozial hoch selektiv und werden durch Vereine und Interessengruppen dominiert. Das führt wiederum dazu, dass Mehrausgaben, finanziert über Abgabenerhöhungen (z. B. der Gewerbesteuer) zu Lasten unbeteiligter Dritter, bevorzugt werden (ebd., S. 261 ff.).

Die Weiterentwicklung zum *Sparbürgerhaushalt* funktioniert den Bürgerhaushalt von einem „Wunschkonzert“ zum Konsolidierungsinstrument um (ebd., S. 267). Dabei werden „die Bürger an der [konkreten] Auswahl von Sparmaßnahmen im Zuge der mehrjährigen Haushalts-sicherung beteiligt“ (ebd., S. 266). Von den 261 Bürgerhaushalten, über die Informationen vorliegen, sind nur 44 in diesem Sinne rein „sparorientiert“ (buergerhaushalt.org 2015).

Zusammenfassung

Die Verfassungsgarantie der „Allzuständigkeit“ der kommunalen Selbstverwaltung für die örtlichen Angelegenheiten findet in der Praxis ihre Grenzen in der seit langem unzureichenden finanziellen Ausstattung der Kommunen. Eine wesentliche Ursache für die „Finanznot“ der Gemeinden ist, dass Bund und Länder ihnen fortwährend mittels Gesetz zusätzliche Aufgaben zur Erledigung übertragen, ohne für eine ausreichende Gegenfinanzierung zu sorgen.

Ob hauptsächlich externe Faktoren wie dieser oder aber *hausgemachte* Umstände wie ein mangelnder lokaler Sparwille für die klammen Kassen der Kommunen verantwort-

lich sind, ist in Politik- und Kommunalwissenschaft umstritten. Je nach fachspezifischer Tradition und Methodik werden unterschiedliche Untersuchungsansätze verfolgt und Lösungsmodelle vorgeschlagen. Diese haben in verschiedener Auswahl und Kombination Eingang in aufeinander folgende Konzepte kommunaler Reformen gefunden, ohne die Strukturprobleme der kommunalen Finanzen sowie die damit verknüpfte Herausforderung, zwischen finanzierbaren kommunalen Leistungen und den Leistungserwartungen der Bürger eine Balance zu finden, bislang lösen zu können.

Kommunalpolitik

Eine Einführung

Holtmann, E.; Rademacher, C.; Reiser, M.

2017, X, 252 S. 5 Abb., 2 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-531-14799-4