

Kommunale Haushaltspolitik bei defizitären Verwaltungshaushalten

Lars Holtkamp

veröffentlicht in: Der Gemeindehaushalt 7/2000, 159-161

Seit Anfang der 90er Jahre sind viele Kommunen von einer tiefgreifenden Haushaltskrise erfaßt worden. Auch wenn diese prekäre Lage der kommunalen Selbstverwaltung hinlänglich in den Medien dargestellt und diskutiert wurde, halten sich bei vielen Bürgern und Medienberichterstattem hartnäckig drei populäre Irrtümer:

- Erstens sei die Haushaltskrise v. a. bei den kreisfreien Großstädten akut, während viele kreisangehörige Städte und Gemeinden noch über erhebliche „Fettpolster“ verfügten, so daß man eigentlich nur zu einer finanziellen Umverteilung zwischen Stadt und Umland im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs kommen müßte.
- Zweitens müßten nach Auffassung vieler Bürger die Kommunen nur die Investitionen für „unsinnige Prestigeobjekte“ unterlassen und insgesamt sparsamer wirtschaften, dann könnten sie die Haushaltskrise problemlos bewältigen.
- Drittens gehen viele Bürger davon aus, daß die Haushaltskrise der Kommunen vergleichbar wäre mit der Finanzkrise anderer föderaler Ebenen und verstehen von daher nicht die besonders harten Einschnitte im Rahmen der kommunalen Haushaltskonsolidierung.

Diese drei populären Irrtümer werden im folgenden mit Daten konfrontiert, die der Autor im Rahmen seiner Dissertation über kommunale Haushaltspolitik in Nordrhein-Westfalen erhoben hat. In dieser Dissertation wurden sowohl die Haushaltsdaten aller kreisangehörigen Gemeinden miteinander verglichen als auch drei Städte im Kreis Recklinghausen vertiefend untersucht, indem alle wesentlichen Dokumente analysiert und Interviews mit den wichtigsten kommunalen Akteuren (Bürgermeister, Fraktionsvorsitzende, Kämmerer etc.) geführt wurden.

Haushaltsentwicklung kreisangehöriger Kommunen in NRW

Seit 1992 hat die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ausweisen und von daher in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen müssen, stetig zugenommen. Im Jahre 1992 waren

es noch 35 kreisangehörige Kommunen mit HSK¹ - im Jahre 1998 waren es schon 116 kreisangehörige Kommunen in NRW. Abgesehen davon, daß damit im Jahre 1998 schon fast ein Drittel aller kreisangehörigen Kommunen ein HSK ausweisen mußte, ist zu berücksichtigen, daß viele andere kreisangehörige Kommunen nur durch die Transferierung von Finanzmitteln aus dem Vermögenshaushalt den Ausgleich im Verwaltungshaushalt erreichten. Insgesamt kann man also festhalten, daß die Haushaltskrise auch einen großen Teil des kreisangehörigen Raums erfaßt hat. Weiterhin haben einige wenige kreisangehörige Städte des Ruhrgebietes genauso hohe Fehlbeträge pro Einwohner wie die kreisfreien Städte mit den größten Haushaltsproblemen². Der Mechanismus, der zu diesen immens hohen Fehlbeträgen führt, ist bei kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen natürlich dergleiche. Die Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt eines Jahres müssen in NRW zwei Jahre später im Verwaltungshaushalt abgedeckt werden. Wenn auch der Verwaltungshaushalt dieses Jahres wiederum einen originären Fehlbetrag ausweist, kommt zu der Abdeckung des Fehlbetrages aus Vorjahren noch das Defizit des aktuellen Haushaltsjahres hinzu. Damit wächst der Fehlbetrag im Verlauf der Jahre stetig an.

Diese Entwicklung kann man gut bei den 33 kreisangehörigen Städten und Gemeinden beobachten, die zwischen 1994 und 1998 stetig einen Fehlbetrag auswiesen. Im Durchschnitt hat sich in diesen Kommunen der Fehlbetrag in nur fünf Jahren mehr als verdoppelt (1994: 158 DM pro Einwohner und 1998: 405 DM pro Einwohner), womit das ursprünglich von der Landesregierung im Jahre 1991 anvisierte Ziel, den Haushaltsausgleich in höchstens fünf Jahren zu schaffen, „auf den Kopf gestellt wurde“. Bei diesen stetig wachsenden Fehlbeträgen in einigen kreisangehörigen Kommunen ist nicht abzusehen, wie der Haushaltsausgleich innerhalb des nächsten Jahrzehntes gelingen soll, es sei denn, sie hätten viele kommunal gestaltbare Konsolidierungspotentiale noch nicht ausgeschöpft, was im folgenden zu klären ist.

¹ Vgl. im folgenden: Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage zu HSK (LT-Drs 11/8428) und die jährlichen Umfrageergebnisse des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Städtetages.

² Im Jahre 1998 wies die Stadt Oberhausen mit 1025 DM pro Einwohner den höchsten Fehlbetrag von allen kreisfreien Städten in NRW aus. Dem standen die kreisangehörigen Städte des Ruhrgebiets (Witten mit 1371 DM pro E., Datteln mit 1049 DM pro E. und Waltrop mit 914 DM pro E.), die Platz 1, Platz 3 und Platz 4 (bei den Fehlbeträgen in DM pro E.) von allen 373 kreisangehörigen Gemeinden belegten, in Nichts nach.

Bestehende Konsolidierungspotentiale bei HSK-Kommunen

Wenn man die Ursachen für die Ausweisung von Haushaltssicherungskonzepten und mögliche Konsolidierungspotentiale analysieren will, bietet es sich an, die kreisangehörigen Kommunen mit HSK und ohne HSK zu vergleichen, um feststellen zu können, wie sich die Kommunen voneinander unterscheiden. Dabei sind generell zwei verschiedene Arten von Erklärungsvariablen zu berücksichtigen. Einerseits gibt es Variablen, die kurzfristig kommunalpolitisch nur sehr schwer zu beeinflussen sind (z. B. Arbeitslosenquote, Einwohnerzahl) und die im folgenden als exogene Variablen bezeichnet werden. Andererseits kann man Variablen untersuchen, die durch kommunalpolitische Entscheidungen auch kurzfristig gravierend verändert werden können, wie z. B. das Investitionsvolumen, die im folgenden unter der Bezeichnung endogene Variablen zusammengefaßt werden. Bei der Analyse dieses Zusammenhangs zwischen der Variablen „Haushaltssicherungskonzept ja oder nein“ und den exogenen und endogenen Variablen wurde durch geeignete statistische Verfahren der Einfluß von sog. Drittvariablen kontrolliert³.

Bei den exogenen Variablen wurde deutlich, daß kreisangehörige Gemeinden, mit steigender Einwohnerzahl, steigender Arbeitslosenquote und steigender Zahl von Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt pro Einwohner (im Rahmen der Sozialhilfe) mit zunehmender Wahrscheinlichkeit ein Haushaltssicherungskonzept ausweisen. Gerade der Zusammenhang zwischen den letztgenannten beiden Variablen und Haushaltssicherungskonzepten läßt sich v. a. darauf zurückführen, daß sie Belastungen für den kommunalen Haushalt produzieren (weniger Einkommensteuer und höhere Kreisumlage), die durch die Schlüsselzuweisungen des Landes nicht hinreichend kompensiert werden.

³ Als statistische Verfahren wurden die multiple Regressionsrechnung und die Partialkorrelation verwendet. Ohne hier in die „technischen Details“ gehen zu wollen, soll hier kurz an einem Beispiel der Sinn dieser multivariaten Verfahren verdeutlicht werden. Im Rahmen der Analyse hat sich gezeigt, daß Kommunen mit HSK wesentlich höhere Personalkosten ausweisen als Kommunen ohne HSK. Wenn man wissen will, ob HSK-Kommunen tatsächlich „freiwillig“ mehr für Personalkosten ausgeben, muß man berücksichtigen, daß sie beispielsweise auch wesentlich mehr Sozialhilfeempfänger pro Einwohner und häufiger auch ein eigenes kreisangehöriges Jugendamt haben. Die zusätzlichen Personalkosten, die hierdurch entstehen, muß man also aus dieser Beziehung zwischen der Variablen Personalkosten und der Variablen „HSK ja oder nein“ herausrechnen. Die Daten für diese statistische Analyse wurden im wesentlichen den einschlägigen Publikationen des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik entnommen. Die Haushaltsdaten fußen auf den Jahresrechnungsergebnissen 1995 der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Im folgenden werden nur die Beziehungen zwischen Variablen dargestellt, die auch nach der Kontrolle von Drittvariableneinflüssen mindestens auf einem Niveau von $p < 0,05$ signifikant sind.

Bei den endogenen Variablen zeigt sich lediglich bei den Personalkosten, daß die kreisangehörigen HSK-Kommunen deutlich höhere Ausgaben ausweisen als die kreisangehörigen Kommunen ohne HSK. Bei vielen anderen endogenen Variablen zeigt sich im Gegenteil, daß die HSK-Kommunen aus Sicht der Haushaltskonsolidierung besonders vorbildlich sind. Sie haben deutlich höhere Hebesätze bei den Gewerbesteuern und der Grundsteuer B, sie haben ein wesentlich geringeres Investitionsvolumen bei Baumaßnahmen, und sie bekommen im Verhältnis zu diesen Investitionen wesentlich mehr Investitionszuschüsse des Landes. Dies weist darauf hin, daß HSK-Kommunen häufiger als Kommunen ohne HSK nur noch Investitionen durchführen, die auch vom Land gefördert werden, und somit ein weiteres Stück Handlungsautonomie verlieren (Problematik der „goldenen Zügel“).

Insgesamt kann man feststellen, daß ein großer Teil der kommunalen Haushaltskrise nicht hausgemacht ist, sondern durch kommunal nur schwer beeinflussbare Größen (z. B. Arbeitslosigkeit) verursacht wurde. Die Konsolidierungspotentiale sind in vielen HSK-Kommunen zu einem guten Teil ausgeschöpft, soweit man dies durch den Vergleich von doch eher „grobem“ Haushaltsvariablen feststellen kann. Lediglich bei den Personalkosten besteht für viele HSK-Kommunen sicherlich noch Handlungsbedarf. Aber auch hier darf man kurzfristig keine großen Konsolidierungseffekte erwarten, weil der dafür nötige Personalabbau, bei faktisch ausgeschlossenen betriebsbedingten Kündigungen, nur langsam zu realisieren ist.

Man kann also davon ausgehen, daß viele der eingangs erwähnten kreisangehörigen Kommunen, die seit Jahren ein HSK ausweisen müssen, aus eigener Kraft den Haushaltsausgleich - auch bei noch so großen Sparbemühungen - in absehbarer Zeit nicht schaffen werden.

Auswirkungen von Haushaltssicherungskonzepten

Im Mittelpunkt der tiefergehenden Analyse der drei Untersuchungsgemeinden, die alle im Kreis Recklinghausen liegen, der wohl die größten Haushaltsprobleme von allen Kreisen in NRW hat, stand die Frage, wie man sich den Aushandlungsprozeß zwischen Aufsichtsbehörde und Kommunen im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes vorzustellen hat. Der Leiter der Kommunalabteilung des Innenministeriums NRW schildert diesen Aushandlungsprozeß als einen Beratungsprozeß:

„Die gesetzlichen Bestimmungen beschreiben den Handlungsrahmen, so daß die Kommunen in einem gelenkten Selbststeuerungsprozeß über den Konsolidierungsweg selbst bestimmen können... Auch wenn die kommunalverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen Anordnungsrechte einräumen bis hin zur Bestellung eines Beauftragten, sollten sich die Kommunalaufsichtsbehörden auf eine Moderatorenrolle beschränken“⁴ .

In den drei Untersuchungsgemeinden zeigte sich bei der Analyse von Dokumenten (v. a. Genehmigungsschreiben zu den Haushaltsplänen) und der geführten halbstandardisierten Interviews, daß die Aufsichtsbehörde massiv in die kommunale Selbstverwaltung eingreift. Die in den Genehmigungsschreiben von der Aufsichtsbehörde gegebenen „Hinweise“ wurden von den kommunalen Akteuren in Regierungsverantwortung als Bedingungen interpretiert, die erfüllt sein müssen, um im nächsten Jahr das Haushaltssicherungskonzept und damit den Haushalt⁵ genehmigt zu bekommen. In einer Kommune des Kreises Recklinghausen wurde bereits im Jahre 1994 der Haushalt nicht genehmigt, weil die angegebene Laufzeit des Haushaltssicherungskonzeptes länger als fünf Jahre betrug. Übereinstimmend wiesen alle befragten Akteure darauf hin, daß es nunmehr das erste Ziel der Haushaltspolitik sei, einen genehmigungsfähigen Haushalt zu erreichen, um die Restriktionen der sog. vorläufigen Haushaltsführung zu vermeiden. Die Hinweise der Aufsichtsbehörde werden also von den Kommunen erfüllt, nicht etwa weil sie von der Richtigkeit der einzuleitenden Maßnahmen argumentativ überzeugt wären, sondern weil sie weiteres „Unheil“ in Form von Nichtgenehmigung des Haushaltes von der Stadt abwenden wollen. Besonders pikant sind die Hinweise der Aufsichtsbehörde zu den Realsteuerhebesätzen. Nach Auffassung der Akteure in zwei der drei untersuchten Städte waren die Kommunen durch den Druck der Aufsichtsbehörde gezwungen, die Realsteuerhebesätze zu erhöhen, obwohl sie bereits deutlich über dem Durchschnitt ihrer Gemeindegrößenklasse lagen. Man kann hierin sicherlich eine Aushöhlung der grundgesetzlich garantierten Hebesatzautonomie der Gemeinden sehen.

⁴ Vgl. Friedrich Wilhelm Held, Zur Rolle der Länder bei der Bewältigung der kommunalen Finanzprobleme - Erfahrungen mit Haushaltskonsolidierungskonzepten in Nordrhein-Westfalen, in: Birgit Frischmuth (Hrsg.): Sparstrategien, Difu-Materialien, Berlin 1995, S. 66

⁵ Vgl. Lars Holtkamp, Kommunale Haushaltspolitik, in: Uwe Andersen (Hrsg.), Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln 1998, S. 234-254

Bezogen auf die eingangs skizzierten populären Irrtümer kann man also festhalten, daß die Gemeinden in der Haushaltskrise durch die Interventionen der Aufsichtsbehörden und die starke Abhängigkeit von zweckgebundenen Investitionszuweisungen des Landes („goldene Zügel“) viel stärker ihre Handlungsautonomie einbüßen als die anderen, noch höher verschuldeten, föderalen Ebenen. Insofern sind also die Auswirkungen der Haushaltskrise des Bundes und des Landes nicht mit den massiven Einschnitten in die kommunale Selbstverwaltung im Rahmen der kommunalen Haushaltskonsolidierung vergleichbar.

Zusammenfassend kann man festhalten, daß die Haushaltskrise auch den kreisangehörigen Raum voll erfaßt hat, daß diese Haushaltskrise einhergeht mit einer Einschränkung der kommunalen Handlungsspielräume und daß sich für einige Problemgemeinden – auch bei etwas positiveren Haushaltsentwicklungen in 1999 und 2000 - nicht abzeichnet, wie sie aus eigener Kraft diese kommunalen Handlungsspielräume zurückgewinnen sollen.