

GUTACHTEN ZUM UMGANG MIT KOMMUNALEN SCHULDEN



IMPRESSUM

Gutachten zum Umgang mit kommunalen Schulden im Rahmen einer Reform der Kommunal- und Landesverwaltung

Erarbeitung Prof. Dr. Lars Holtkamp und Dipl.-Pol. Thomas Bathge, FernUniversität Hagen/Institut für Politikwissenschaft im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag

Herausgeberin Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag
Alter Markt 1
14467 Potsdam
Tel. 0331-966 1701
Fax 0331-966 1702
info@gruene-fraktion.brandenburg.de
www.gruene-fraktion-brandenburg.de

Studie unter gruenlink.de/rmp

Fotos Titel: MAK - Fotolia.com
Vorwort: © Fraktion

ISBN 978-3-9815807-3-0

Potsdam, Juni 2014

Diese Publikation enthält Informationen über die parlamentarische Arbeit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag und ist nicht zum Zweck der Wahlwerbung bestimmt.

VORWORT



Ursula Nonnemacher

Kommunal- und Innenpolitische Sprecherin der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag Brandenburg

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Verschuldung einiger Städte und Gemeinden in Brandenburg nimmt zum Teil gravierende Ausmaße an. Die durchschnittliche Höhe der Kassenkredite mag im Bundesvergleich unterdurchschnittlich sein. Betrachtet man aber einzelne Städte, wird eine deutliche Schieflage sichtbar, von der vor allem die drei Kreisfreien Städte Brandenburg/Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) sowie einige weitere Städte und Landkreise im berlinfernen Raum besonders belastet sind. Im Vergleich mit dem benachbarten Sachsen zum Beispiel ist die durchschnittliche kommunale Verschuldung in Brandenburg deutlich höher. Die in einigen Städten seit Jahren steigenden Kassenkredite haben sich mittlerweile auch zu einem für die Landesebene drängenden Problem entwickelt, auf das die Landesregierung noch keine Antwort gefunden hat.

Von Mai 2011 bis Oktober 2013 hat die Enquete-Kommission des Landtags Brandenburg „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ über eine verbesserte Aufteilung von Verwaltungsaufgaben und zukunftsfeste Verwaltungsstrukturen diskutiert. Die Kommission legte in ihrem Endbericht Empfehlungen für eine Landesverwaltung vor, die vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, unterschiedlicher regionaler Entwicklungstrends und finanzieller Herausforderungen leistungsstark und modern sein soll. Der Abschlussbericht enthält auch Empfehlungen zur zukünftigen Struktur der kommunalen Ebene im Rahmen einer Reform und Neuaufstellung der Kommunal- und Landesverwaltung. Zwar hat die Kommission in diesem Rahmen auch die Haushaltssituation der kommunalen Ebene betrachtet, innerhalb des zur Verfügung stehenden Zeitraums konnten diese Aspekte aber nicht abschließend bearbeitet werden.

Aufgrund der zahlreichen offenen Fragen zum Komplex der Verschuldung von Kommunen im Allgemeinen als auch vor dem Hintergrund einer möglichen Verwaltungs- und Kommunalreform hat unsere Fraktion Prof. Lars Holtkamp von der FernUniversität in Hagen mit diesem Gutachten beauftragt. Wir wollten genauere Antworten darauf bekommen, wie das Land zu einer Lösung der gravierenden Schuldenprobleme einiger Kommunen aktiv werden und wie eine Unterstützung hoch verschuldeter Kommunen mit einer Reform der Kommunal- und Landesverwaltung verbunden werden kann. Im Zentrum steht dabei für uns die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in allen Teilen des Landes, die wir mit einem Ausbau direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten verbinden wollen.

Das vorliegende Gutachten von Prof. Dr. Lars Holtkamp und Thomas Bathge von der FernUni Hagen stellt einen hervorragenden Beitrag in der aktuellen Debatte dar. Die Gutachter setzen sich nicht nur mit der spezifisch brandenburgischen Situation auseinander, sondern betrachten auch die Lage in anderen Bundesländern und bewerten die dort bereits eingesetzten Instrumente zur Entschuldung hoch verschuldeter Kommunen. Einen besonderen Reiz des Gutachtens macht die Sonderauswertung des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ für Brandenburg aus. Darin wird die spezifische Situation in unserem Bundesland genau unter die Lupe genommen.

In ihren Empfehlungen machen die Gutachter Vorschläge, an denen die Politik in Brandenburg nicht vorbei kommen wird. Sie verbinden dabei schon in anderen Bundesländern praktizierte Elemente – wie eine Anschubfinanzierung im Rahmen einer Verwaltungsstrukturreform und einen Entschuldungsfonds – mit der Etablierung eines öffentlichen Frühwarnsystems zur Bewertung der kommunalen Haushaltsslage sowie dem Instrument eines „Sparbürgerhaushalts“ zur besseren Einbeziehung der BürgerInnen vor Ort.

Prof. Dr. Lars Holtkamp,

Dipl.-Pol. Thomas Bathge,

FernUniversität Hagen

Institut für Politikwissenschaft

Juni 2014

GUTACHTEN ZUM UMGANG MIT KOMMUNALEN SCHULDEN IM RAHMEN EINER REFORM DER KOMMUNAL- UND LANDESVERWALTUNG

FÜR DIE FRAKTION BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN IM BRANDENBURGER LANDTAG

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung.....	1
1 Einleitung.....	3
2 Kommunale Haushaltspolitik in Brandenburg aus bundesländervergleichender Perspektive	7
2.1 Haushaltsprobleme und Kassenkredite.....	7
2.2 Fallstudien in Brandenburg	18
2.2.1 Allgemeine Haushaltssituation in den vier Untersuchungskommunen.....	19
2.2.1.1 Stadt A	20
2.2.1.2 Stadt B	20
2.2.1.3 Stadt C	21
2.2.1.4 Stadt D	21
2.2.2 Verhältnis zur Kommunalaufsicht	21
2.2.3 Akteurskonstellationen	23
2.2.3.1 Stadt A	23
2.2.3.2 Stadt B	25
2.2.3.3 Stadt C	26
2.2.3.4 Stadt D	28
2.2.4 Zwischenfazit.....	30
2.3 Wahrnehmung der Akteure und Akteurskonstellationen in den landesweiten Befragungen	31
2.4 Zwischenfazit.....	39
3 Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit Starthilfen und möglichen Konsolidierungseffekten im Rahmen von Gebietsreformen	41
3.1 Kreisgebietsreformen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern.....	43
3.1.1 Sachsen.....	43
3.1.2 Mecklenburg-Vorpommern.....	45
3.1.3 Zwischenfazit	47
4 Kommunale Schutzschirme im Bundesländervergleich	49
4.1 Kommunalen Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz.....	51
4.2 „Stärkungspakt“ und aufsichtsbehördliche Sanktionen in NRW.....	54
5 Transparenz und Partizipation bei der Haushaltskonsolidierung	67
5.1 Erfahrungen mit Sparbürgerhaushalten.....	69
5.2 Transparenz durch interkommunale Vergleiche und aufsichtsbehördliche Frühwarnsysteme	77
5.3 Transparente Genehmigungspflichten und Sanktionen im Bundesländervergleich.....	83
6 Empfehlungen für nachhaltige Kommunal финанzen in Brandenburg.....	86
I. Anschubfinanzierung Gebietsreform und Anpassungshilfe für ehemalige Kreisstädte	87

II. Entschuldungsfonds	88
III. Frühwarnsystem	89
IV. Förderung von Sparsbürgerhaushalten	90
Literatur	91
Abbildungsverzeichnis	97

0 Zusammenfassung

In der empirischen Analyse der Kommunal финанzen und lokalen Akteurskonstellationen in Brandenburg haben wir erhebliche Haushaltsprobleme festgestellt. Zunächst gibt es eine kleine Gruppe von größeren Städten die Kassenkredite über 1500 € pro Einwohner ausweisen müssen und die den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft nicht mehr erreichen können. Es ist aber davon auszugehen, dass die Kassenkreditproblematik sich auf viele weitere Kommunen in Brandenburg ausdehnen wird, weil zusätzliche Belastungen (zumindest zunächst) durch die Gebietsreform, durch die sinkenden Einnahmen im Bereich des Solidaritätsfonds Ost und durch weiterhin zu erwartende Abwanderung sowie Einwohnerverluste zu erwarten sind. Zugleich ist der Konsolidierungswille von Bürgermeistern und Stadtverordneten in Brandenburg weniger ausgeprägt als in anderen Bundesländern und die stärkere Parteipolitisierung kann insbesondere beim Rückbau der Infrastruktur zu Blockaden zwischen Bürgermeistern, Mehrheits- und Minderheitsfraktionen führen. Haushaltskonsolidierung ist unter diesen Akteurskonstellationen schwierig und die erhoffte Fusionsrendite über die Gebietsreform wird sich so sicherlich nicht automatisch einstellen.

Insgesamt hat sich in der vorliegenden empirischen Untersuchung damit unsere Hypothese bestätigt, dass es im Zuge der Gebietsreform nicht ausreicht Modelle der Anschubfinanzierung zu realisieren, sondern das Kommunalfinanzsystem sollte insgesamt grundlegend reformiert werden. Im Kern geht es um vier neue Bausteine für das brandenburgische Kommunalfinanzsystem, die in enger Kooperation und Absprache zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden realisiert und spezifiziert werden sollten.

Anschubfinanzierung für neue Landkreise und Anpassungshilfe für ehemalige Kreisstädte:

Jedem neuen Landkreis wird eine Anschubfinanzierung von 8 – 10 Mio. € aus Landesmitteln gewährt. Ehemaligen Kreisstädten und eingekreiste Städte, die nicht Kreisstadt werden, wird eine Landeshilfe von je 2 Mio. € gewährt, die für Anpassungsinvestitionen (z.B. Rückbau oder Umbau von Verwaltungseinrichtungen) verwendet werden muss.

Entschuldungsfonds:

Das Land Brandenburg schafft einen Entschuldungsfonds über 480 Mio. € aus Landesmitteln mit einer Laufzeit von vier Jahren für größere Städte mit mehr als 1.500 € Kassenkrediten pro Einwohner. Die pflichtigen Teilnehmer erbringen zusätzlich einen eigenen Konsolidierungsbeitrag von 70 € pro Einwohner im Jahr. Erfolgt dies nicht, sind die Landeshilfen anteilig zu kürzen.

Frühwarnsystem:

Die Einführung eines öffentlichen Frühwarnsystems ermöglicht den transparenten interkommunalen Vergleich von Haushaltsdaten und die Bewertung der kommunalen Haushaltslage. Anhand dieser Bewertungen soll das Sanktionssystem der Haushaltsaufsicht transparent ausgerichtet werden. Die Haushaltsaufsicht muss durch eine Überarbeitung des haushaltsrechtlichen Handlungsrahmens frühere Eingriffsmöglichkeiten bekommen. Der verpflichtende interkommunale Vergleich erzeugt zudem öffentliche Aufmerksamkeit für die kommunale Haushaltslage und setzt damit für die kommunalen Akteure Anreize zur Effizienzsteigerung.

Sparbürgerhaushalt:

Ein Programm zur Förderung von „Sparbürgerhaushalten“ mit einem Volumen von 1 Mio. € sollte aufgelegt werden. Kern dieser für Brandenburg neuen Form der Bürgerhaushalte sollen repräsentative Bürgerbefragungen sein, in denen den Bürgern unterschiedliche Konsolidierungsmaßnahmen zur Abstimmung vorgelegt werden. Kommunen mit sehr hoher Kassenkreditverschuldung und starken Anpassungsbedarfen im Zuge der Gebietsreform kann der Sparbürgerhaushalt helfen, die Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen zu erhöhen.

1 Einleitung

Gebietsreformen werden häufiger durchgeführt, um Skaleneffekte zu realisieren und damit die kommunalen Haushalte zu entlasten. Diese Konsolidierungseffekte treten aber bestenfalls langfristig auf, falls die Akteure vor Ort tatsächlich bereit sind, stärkere Einschnitte vorzunehmen, und falls sich der Widerstand der Bürger gegen die Zusammenführung der Infrastruktur in Grenzen hält. Kurzfristig sind häufig eher Mehrbelastungen zu erwarten, sodass es plausibel ist seitens des Landes Starthilfen für vereinigte Kommunen etc. zu geben. Die Brandenburger Enquetekommission zur Gebiets- und Funktionalreform hat dies in ihren Beratungen berücksichtigt und scheint eine Lösung nach dem „Sachsener Modell“ ins Auge gefasst zu haben. Allerdings wurden diese Modelle der Anschubfinanzierung nicht näher empirisch untersucht und in Sachsen ist die Ausgangslage der Kommunal Finanzen deutlich besser als in Brandenburg. Von der Haushaltskrise sind in Brandenburg insbesondere mittlere und größere Kommunen betroffen, die zum Teil über Jahre die Kassenkredite aufgetürmt haben. Diese Probleme wird man wahrscheinlich nicht mit einer einmaligen Anschubfinanzierung im Zuge einer Gebiets- und Funktionalreform lösen können, zumal sich die Lage in vielen brandenburgischen Kommunen noch durch Einwohnerverluste und Abbau von Finanztransfers im Zuge des Solidaritätsfonds Ost weiter zuspitzen wird. Eine Entschuldung bei den Kassenkrediten und ein Abbau der jeweiligen originären Fehlbeträge wird, wie es auch von der Enquete-Kommission angedeutet wird, die Voraussetzung für eine nachhaltige territoriale Neugestaltung sein müssen. Erfahrungen hierzu liegen vor allem in den alten Bundesländern vor, deren kommunale Kassenkredite pro Einwohner noch deutlich über den Brandenburger Werten liegen (insbesondere NRW und Rheinland-Pfalz). Hier wurden Schutzschirme und Stärkungspakte auf Länderebene beschlossen, die die Problemkommunen beim Haushaltsausgleich bzw. Reduzierung der Kassenkredite mit sehr hohen Sanierungshilfen unterstützen, aber zugleich auch erhebliche Konsolidierungsoffer von den Kommunen fordern. Dabei sollten aber die von den Kommunen verlangten Eigenleistungen realistisch und nicht zu hoch veranschlagt werden (wie dies offensichtlich beispielsweise in NRW nicht gelungen ist) und zugleich müssen auf weiterhin erfolgende finanzielle Fehlentscheidungen dann auch aufsichtsbehördliche Sanktionen folgen, ohne dabei zu stark die kommunale Selbstverwaltung und damit die Kommune als „Schule der Demokratie“ auszuhöhlen.

Für Brandenburg ist also nach dem derzeitigen Kenntnisstand zu erwarten, dass neben einer einmaligen Anschubfinanzierung im Zuge der Gebietsreform für mehrere Jahre ein kommunaler Schutzschirm aufgebaut werden muss, damit sich insbesondere die größeren Kommunen außerhalb des „Berliner Speckgürtels“ nicht aussichtslos verschulden. Diese Grundhypothese wird im Rahmen dieses Gutachtens näher untersucht werden und in Empfehlungen zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen münden.

Das vorliegende Gutachten argumentiert in vier Schritten:

I. Bestandsaufnahme der Haushaltsprobleme der brandenburgischen Kommunen im interkommunalen Vergleich sowie im Ländervergleich

Im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ wurden über zweieinhalb Jahre in allen Bundesländern die kommunale Haushaltslage untersucht. Das Projekt ist ein Gemeinschaftsantrag von Prof. Dr. Lars Holtkamp (FernUniversität Hagen), Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Universität Kaiserslautern) und Prof. Dr. Uwe Wagschal (Universität Freiburg)¹ und ist damit sicherlich eines der bisher größten Forschungsprojekte zu Kommunalfinanzen in Deutschland.

Wir werden für das vorliegende Gutachten auf kleinräumige Haushaltsdaten, auf repräsentative Befragungen der Stadtverordneten und auf Fallstudien mit vielen Experteninterviews auch in Brandenburg zurückgreifen, sodass wir durch eine intensive Sonderauswertung differenziert die Ausgangslage der Kommunen bewerten können.

Insgesamt wurden im Rahmen des DFG-Projektes empirische Erhebungen in 18 Fallstudien vorwiegend durch halbstandardisierte Interviews in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, NRW und Sachsen durchgeführt.

Für die schriftliche Befragung der Stadtverordneten in den vier Bundesländern wurde eine Stichprobe von 122 Städten zwischen 20.000 bis 100.000 Einwohnern gezogen, in denen alle Stadtverordneten schriftlich befragt wurden (N = 4.502).

¹ Wir danken dem Forschungsteam für die Bereitstellung diverser Daten. Das vorliegende Gutachten spiegelt ausschließlich die Position der beiden Gutachter wider.

Die Rückläufe verteilen sich zwar über die Bundesländer unterschiedlich, sind aber auf einem ähnlichen Niveau.

Abbildung 1: Verteilung der Rückläufer zwischen den Bundesländern

	Grundgesamtheit	Rückläufer	Rücklaufquote	Anteil der Länder an allen Antworten (N=1.841)
Baden-Württemberg	1.330	541	40,7 %	29,4 %
Brandenburg	684	267	39,0 %	14,5 %
Nordrhein-Westfalen	1.849	811	45,1 %	44,1 %
Sachsen	586	222	37,9 %	12,1 %

II. Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit Starthilfen und möglichen Konsolidierungseffekten im Rahmen von Gebietsreformen

Anschließend an die Analyse der kommunalen Haushaltspolitik sollen insbesondere die Erfahrungen mit Funktional- und Gebietsreformen in Bezug auf die kommunale Haushaltslage ausgewertet werden. Dies wurde für das Gutachten durch Hintergrundgespräche, Dokumentenanalyse und eine Sekundäranalyse aufbauend auf den Erkenntnissen der brandenburgischen Enquete-Kommission gesondert erfasst.

III. Erfahrungen mit Entschuldungsfonds und Sanktionen der Haushaltsaufsicht insbesondere aus den alten Bundesländern

Hierbei wird herausgearbeitet, wie man die durchaus negativen Implementationserfahrungen in einigen Bundesländern in Brandenburg vermeiden kann und wie man ein die kommunale Selbstverwaltung tatsächlich stärkendes Modell entwickeln kann, das Sanierungshilfen, kommunale Eigenanteile und Sanktionen der Haushaltsaufsicht sensibel austariert.

IV. Empfehlungen für nachhaltige Kommunalfinanzen in Brandenburg

Abschließend wird die finanzielle Ausgangslage in Brandenburg mit den Erfahrungen aus den anderen Bundesländern zusammengeführt, um Modelle zu entwickeln, die die Kassenkreditproblematik und die kurzfristigen Mehrausgaben durch die Gebietsreformen in den Griff bekommen sollen. Neben den klassischen Konsolidierungsfonds und Modelle der Anschubfinanzierung sollen hier auch alternative bzw. ergänzende Modelle diskutiert werden, die die Partizipation und Transparenz im Konsolidierungsprozess stärken können.

2 Kommunale Haushaltspolitik in Brandenburg aus bundesländervergleichender Perspektive

2.1 Haushaltsprobleme und Kassenkredite

Seit vielen Jahren befindet sich eine Vielzahl von Kommunen in Deutschland in einer tiefgreifenden Haushaltskrise. Die dauerhafte Abdeckung der Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt durch Kassenkredite wurde schon vor der Finanzkrise zu einem kommunalen Massenphänomen (Holtkamp 2010). In dreizehn Jahren bis zum Jahr 2010 haben sich die Kassenkredite² der deutschen Kommunen auf insgesamt 40,5 Mrd. verachtfacht und die Kassenkredite steigen jeden Tag weiter an. Diese extreme Entwicklung der Kassenkredite gilt als das größte Problem in der kommunalen Haushaltspolitik. Allerdings sind nicht alle Kommunen gleichermaßen von der Haushaltskrise betroffen. Denn einigen Kommunen gelingt es auch in Zeiten ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung ihre Etats ohne Neuverschuldung auszugleichen. Es besteht also trotz der im Durchschnitt steigenden Verschuldung eine erhebliche Varianz der Haushaltssituation der Kommunen in Deutschland.

So sind von der kommunalen Haushaltskrise nicht alle Bundesländer im gleichen Maße betroffen. Während in NRW die Finanzierung der Kommunen über Kassenkredite ein Massenphänomen schon vor dem Einsetzen der Finanzkrise war, hatten die Kommunen in einigen anderen Bundesländern kaum gravierende Haushaltsprobleme. Die Verteilung der kommunalen Kassenkredite pro Einwohner verdeutlicht, dass die baden-württembergischen Kommunen durchschnittlich keine gravierenden Haushaltsprobleme haben. Selbst die Gemeinden in den ostdeutschen Bundesländern haben durchschnittlich noch relativ niedrige Kassenkredite zu verzeichnen. Sehr problematisch ist die kommunale Haushaltssituation durchschnittlich insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, wobei sich die Kassenkredite in Rheinland-Pfalz fast ausschließlich auf die wenigen kreisfreien Städte konzentrieren (Holtkamp 2010: 14).

Bezüglich der Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite hat sich die kommunalwissenschaftliche Forschung lange Zeit fast ausschließlich mit den exogenen

² Nach der Einführung der Doppik werden die Kassenkredite als „Kredite zur Liquiditätssicherung“ bezeichnet.

Faktoren (sozioökonomische Rahmenbedingungen und institutionelle Faktoren) beschäftigt und hier vielfältige Zusammenhänge entdeckt. Allerdings weiß man mittlerweile, dass auch endogenen Faktoren eine Erklärungskraft zukommt. Die kommunale Finanzsituation ist damit das Resultat eines komplexen Zusammenspiels aus exogenen Rahmenbedingungen mit endogenen Voraussetzungen und Entscheidungen innerhalb einer Gemeinde. Genaue Aufschlüsselungen über die Anteile exogener und endogener Faktoren gibt es bisher nicht. Fasst man die bisherigen Forschungen zu den Ursachen für die Entwicklung der Haushaltsdefizite der Kommunen zusammen, so lassen sich drei zentrale Erklärungskategorien ausmachen: sozioökonomische, institutionelle und akteursbezogene Faktoren.

Abbildung 2: Potenzielle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite

Sozioökonomische Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsstrukturelle Ursachen (v. a. konjunkturelle Entwicklung, Zinsentwicklung, Branchen- und Betriebsgrößenstruktur sowie Ertragslage der ortsansässigen Unternehmen) • Bevölkerungs- und sozialstrukturelle Ursachen (v. a. Einkommensniveau, Transferempfängerquote, demografische Struktur und Entwicklung) • Siedlungs- und raumstrukturelle Ursachen (v. a. Einwohnerzahl, Verdichtungs- und Zentralitätsgrad)
Institutionelle Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Finanz- und Aufgabenausstattung der Kommunen durch die Bundesländer • Rechtliche Ausgestaltung der Haushaltsnotlagenregime durch die Bundesländer • Kommunalverfassung (Kompetenzzuweisungen an „Steuerungspolitiker“ und Vetospieler) • Wandel in der Haushaltssystematik (doppische Buchführung)
Akteursbezogene Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Parteiendifferenz • Lokaler Demokratiety (Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) • Verhältnis BM-Rat (Kohabitation, unklare Mehrheiten, viele Koalitionspartner als Vetospieler; Unterstützungscoalitionen des Bürgermeisters im Kommunalparlament etc.) • Handhabung der Haushaltsnotlagenregime durch Kommunalaufsicht

Quelle: Holtkamp 2007; Bogumil/Holtkamp/Junkernheinrich/Wagschal 2011

Die Wirtschaftskraft, sozioökonomische Rahmenbedingungen wie die Gemeindegröße und konjunkturelle Entwicklungen eines Landes wie auch einer kommunalen Gebietskörperschaft stellen einen bedeutenden Kontextfaktor für die Situation der kommunalen Haushalte dar. Die stark mit der Konjunktur variierenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer und Einkommenssteuer bestimmen maßgeblich die Haushalte der Kommunen. Westdeutsche Kommunen sind hiervon jedoch in stärkerem Maße betroffen als die ostdeutschen, weil letztere noch stärker von staatlichen Finanzausweisungen profitieren und damit eine auf lange Sicht konstantere Einnahmesituation aufgewiesen haben. Sozialstrukturelle Faktoren wie der Anteil an Beziehern von Sozialleistungen oder die demografische Entwicklung der Bevölkerung bestimmen im Gegenzug stark die Höhe der nicht steuerbaren Ausgaben. Als dritte Determinante treten siedlungs- und raumstrukturelle Faktoren hinzu. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Wahrscheinlichkeit sozioökonomisch-raumstrukturell bedingter Haushaltsdefizite und – in der Folge dauerhaft unausgeglichener Haushalte – Kassenkreditschulden dort besonders hoch ist, wo geringe Wirtschaftskraft, umfangreiche Sozialbelastung, negative Einwohnerentwicklung und hoher Zentralitäts- sowie Verdichtungsgrad zusammenfallen (Bogumil/Holtkamp 2013).

Den institutionellen Erklärungsfaktoren sind die systemisch durch die Bundesländer beeinflussbaren Determinanten Kommunalverfassungsrecht, Finanzausstattung durch kommunalen Finanzausgleich und Landeszuweisungen, Kommunalaufsicht sowie die in den Kommunalverfassungen variierenden Haushaltsnotlagenregime zuzuordnen. Kommunalverfassungsrechtliche Erklärungsfaktoren bestimmen den Aufgabenumfang der Kommunen durch Zuweisung von Aufgaben sowie durch die Gemeindeordnung die Kompetenzverteilung zwischen Bürgermeister, Rat und Verwaltung sowie die Größe des Rates). Die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene werden zudem durch die Ausgestaltung und Höhe von Landeszuweisungen und kommunalem Finanzausgleich mitbestimmt. Die kommunalen Finanzausgleichssysteme können in erheblichem Maße die Handlungsspielräume kommunaler Akteure erweitern. Die Ausübung der Kommunalaufsicht und die Haushaltsnotlagenregime variieren beträchtlich zwischen den Ländern – sowohl hinsichtlich der eingesetzten Instrumente, des Zeitpunktes der Intervention und möglicher Sanktionen. Je früher und je restriktiver die Kommunalaufsicht vorgeht, desto stärker sollten die Anreize zur Begrenzung des Haushaltsdefizits sein.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies zu sehr tiefen Eingriffen in die kommunale Selbstverwaltung und damit in die Kommune als „Schule der Demokratie“ führen kann, sodass eine Maximierung der aufsichtsbehördlichen Eingriffe, so wie zurzeit beispielsweise in nordrhein-westfälischen Kommunen, nicht zielführend sein kann.

Bei den akteursbezogenen Erklärungsfaktoren stehen der lokale Demokratietypp, die Rat-Bürgermeister-Konstellation und der Bürgermeister im Mittelpunkt des Interesses. Konkordanz- oder konkurrenzdemokratische Akteurskonstellationen können eine bedeutende Rolle bei der Erklärung von Haushaltsdefiziten spielen. Unsere These ist, dass die kommunale Konkordanzdemokratie zu geringeren Haushaltsproblemen führt als die Konkurrenzdemokratie (vgl. Holtkamp 2008; 2010). Die kommunale Konkordanzdemokratie zeichnet sich durch einen starken Bürgermeister und einen niedrigen Grad der Parteipolitisierung aus, wie es beispielsweise für viele baden-württembergische Kommunen typisch ist. In der kommunalen Konkurrenzdemokratie stehen sich bei hoher Parteipolitisierung demgegenüber Opposition und Mehrheitsfraktionen gegenüber, und wenn der Bürgermeister sich auf keine Mehrheit seiner Partei stützen kann, drohen gerade in der Haushaltskonsolidierung Blockaden. Allerdings sind hier insbesondere die persönlichen Konsolidierungspräferenzen der Bürgermeister mit zu berücksichtigen. Nicht nur die rechtlichen Kompetenzen des Kämmerers und Bürgermeisters, sondern auch das Amtsverständnis und „das persönliche Bekenntnis zur Konsolidierung“ sind wichtig, wie auch die vergleichende Staatstätigkeitsforschung zeigt (Wagschal 2006: 189). Für die kommunale Ebene konnte belegt werden, wie wichtig die starke Kooperation von Bürgermeister und Kämmerer als Steuerungspolitiker für die Haushaltskonsolidierung ist (Gitschier 1997).

Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie

Die kommunale Konkordanzdemokratie ist geprägt durch eine geringe Parteipolitisierung von Gemeindevertretung und Bürgermeistern in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters. Demgegenüber zeichnet sich kommunale Konkurrenzdemokratie durch eine starke Parteipolitisierung in allen Phasen und einen weniger einflussreichen Bürgermeister aus. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster dominiert, während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird. Der Grad der Parteipolitisierung lässt sich bestimmen als das Ausmaß, „in welchem es den lokalen politischen Parteien gelingt, die Kommunalpolitik personell, inhaltlich und prozedural zu monopolisieren“ (Wehling 1991: 150).

Wenn man sich die Abfolge von Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase beispielsweise in den durchschnittlichen Städten in NRW und in Baden-Württemberg näher anschaut, so lässt sich feststellen, dass die Bürger zum Teil in komplett anderen demokratischen Welten leben.

Abbildung 3: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene

	Konkurrenzdemokratie (eher NRW)	Konkordanzdemokratie (eher BW)
Nominierungsphase innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung)
Wahlkampfphase Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
Wahlphase Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	Starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile für Wählergemeinschaften
Regierungsphase personelle Partei- politisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	hohe Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktion und Verwaltung Mehrheitsregel im Rat geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	geringe Verflechtung Einstimmigkeitsregel im Rat weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
Inhaltliche Parteipolitisierung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
exekutive Führerschaft	schwach ausgeprägt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2008: 95

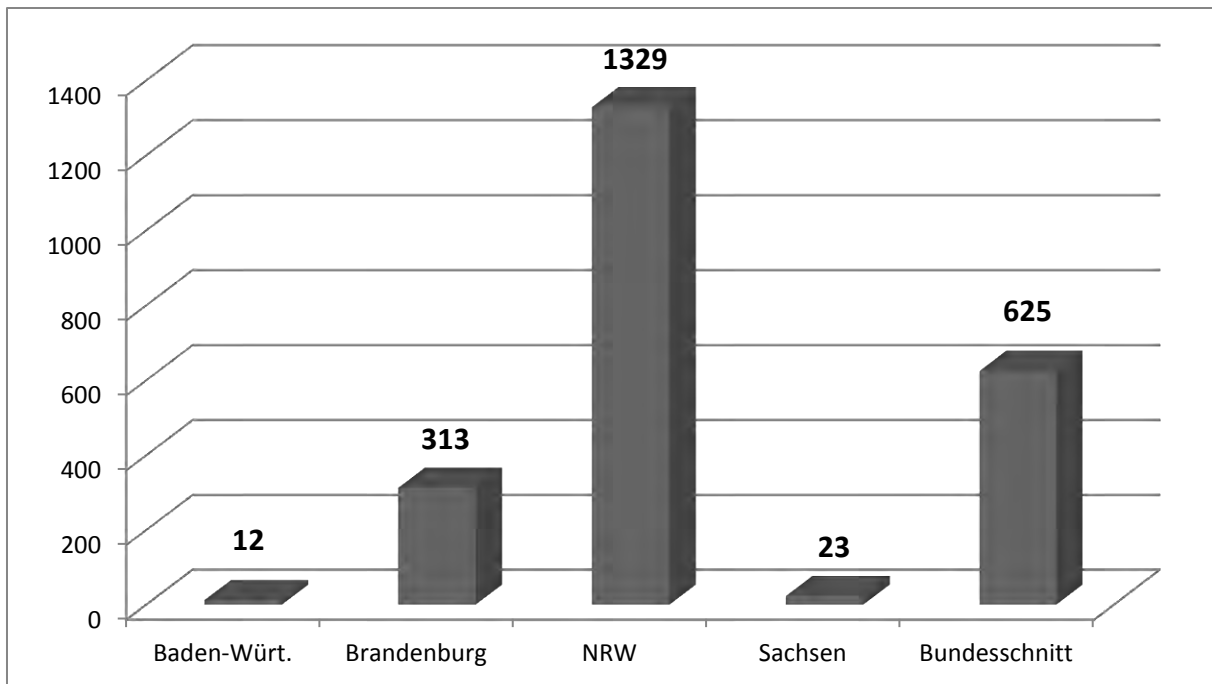
Gerade die endogenen Potentiale durch akteursbezogene Faktoren sind zentral, wenn es, wie in diesem Gutachten, um finanzielle Ausgleichszahlungen und Ablösung von Kassenkrediten geht, um keine falschen Anreize zu setzen. Werden beispielsweise die Kassenkredite vollständig vom Land übernommen, werden Kommunen, die schlecht gewirtschaftet haben, belohnt. Kommunen dagegen, die mit Steuererhöhungen und Leistungsabbau den Haushalt auf Gleichgewichtskurs gehalten haben, würden demgegenüber keine Hilfen bekommen und „bestraft“. Damit wäre es für Kommunalpolitiker rational auf unangenehme politische Konsolidierungsentscheidungen zu verzichten, um die Wählerschaft zu schonen, weil im Zweifelsfall zu erwarten ist, dass das Land im vollen Umfang einspringt (Bail-Out-Problematik). Um diese falschen Anreize zu vermeiden ist es also zentral die hausgemachten endogenen Haushaltsprobleme von denen zu unterscheiden, die beispielsweise durch hohe Arbeitslosigkeit und Abwanderung

entstehen, die kurz- und mittelfristig nicht im starken Maße kommunal beeinflussbar sind. Nur für diese vorrangig exogenen entstandenen Kassenkredite sollte ein Ausgleich vorgenommen werden, wenn die Kommunen aus eigener Kraft diese nicht mehr abbauen können.

Um diese endogenen Potentiale der Brandenburger Kommunen einschätzen zu können, werden in diesem Kapitel nicht nur die Haushaltsalden, sondern gerade auch die kommunalen Akteure näher analysiert werden.

Zunächst aber ein Blick auf die Kassenkreditproblematik in Brandenburg. In 2012 haben die brandenburgischen Kommunen durchschnittlich Kassenkrediten von 313 € pro Einwohner ausgewiesen. Im Bundesländervergleich ist das nicht sehr besorgniserregend, sondern liegt gut 50 % unter dem Bundesdurchschnitt. Allerdings ist die Haushaltssituation deutlich angespannter als in den Vergleichsbundesländern Baden-Württemberg und Sachsen, in denen es nahezu keine Haushaltsprobleme und damit auch kein Handlungsbedarf der Landesregierungen gibt. Am anderen Ende der Skala liegt NRW mit 1329 € pro Einwohner Kassenkredite und in der Tendenz seit Jahren extrem steigend. In NRW fallen mittlerweile ca. die Hälfte aller Kassenkredite in den deutschen Kommunen an.

Abbildung 4: Kommunale Kassenkredite in € pro Einwohner im Bundesländervergleich



Quelle:

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte2140500127004.pdf?__blob=publicationFile (14.4.2014)

Die doch relativ großen Unterschiede zwischen Sachsen und Brandenburg lassen sich sicher nicht durch sozial-strukturelle Varianzen erklären, wie im Fall von NRW und Baden-Württemberg. Die SGBII-Quote ist in beiden Bundesländern identisch.

Abbildung 5: SGBII-Quoten im Vergleich

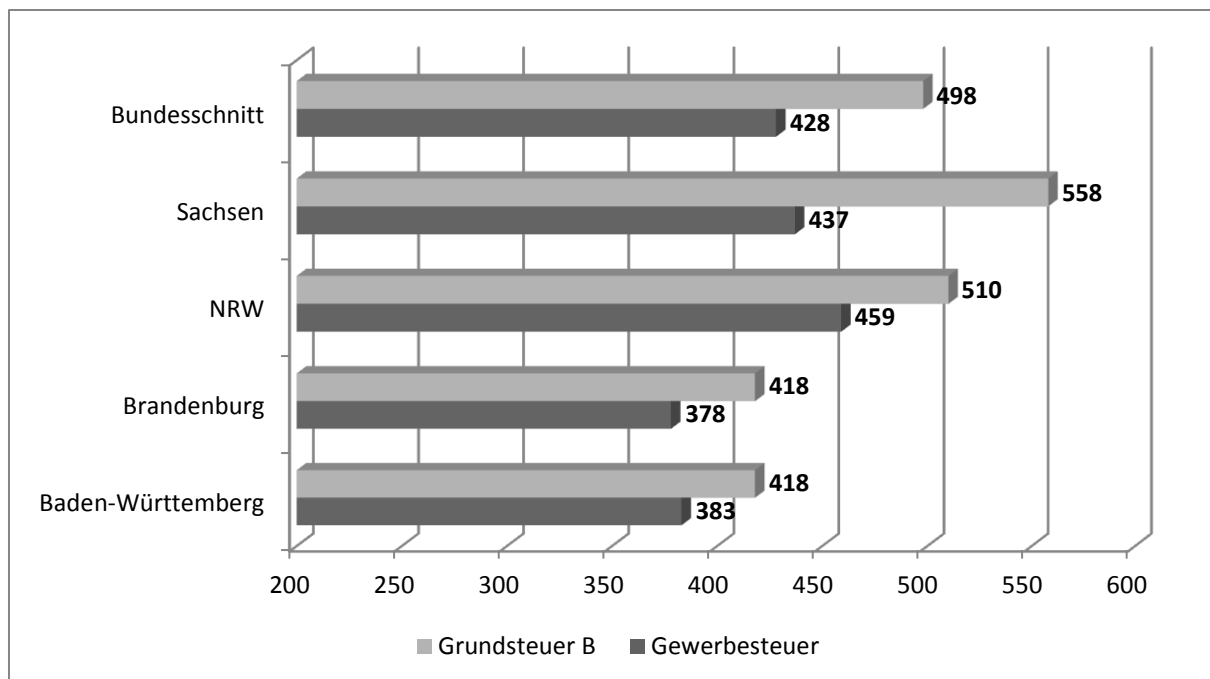
Bundesland	SGBII-Quote (Jahreswechsel 13/14)
Baden-Württemberg	4,9
Brandenburg	12,9
Nordrhein-Westfalen	11,3
Sachsen	12,9
Bundesrepublik	9,4

Im Vergleich zu NRW ist die Ausgangslage in Brandenburg bei den Kassenkrediten aber noch deutlich günstiger, weil die Kassenkreditproblematik noch keinen Flächenbrand verursacht hat. Dadurch sollte die Kassenkreditproblematik in Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen in Brandenburg noch lösbar sein, was beispielsweise in NRW angesichts der aufgetürmten Fehlbeträge kaum noch erwartbar ist.

Im Kern sind es derzeit nur sehr wenige Kommunen, die einen Großteil der Kassenkredite in Brandenburg auf sich vereinigen und diese Probleme wohl nicht mehr aus eigener Kraft bewältigen können. In den vielen anderen Kommunen Brandenburgs, die unter dem landesweiten Durchschnittswert für Kassenkredite liegen, wird man diese durch konventionelle Konsolidierungsmaßnahmen („Rasenmäher“, Haushaltssperren, Steuererhöhungen, Einstellungstops etc.) zunächst in den Griff bekommen können, wobei mittelfristig dann aber genauer die Wirkung von wegfallenden Leistungen aus dem Solidaritätsfonds Ost und möglichen weiteren Einwohnerverlusten genau zu beobachten sind (siehe Frühwarnsysteme der Aufsicht im fünften Kapitel), um dann gegebenenfalls nachzusteuern. Um nur ein Beispiel für konventionelle Konsolidierungsmaßnahmen zu nennen, reicht ein Blick auf die Hebesätze der Gewerbesteuer und Grundsteuer B. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer ist in Brandenburg von allen Bundesländern am niedrigsten und auch die Grundsteuer B liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Hier bestehen also erhebliche Konsolidierungspotentiale³, die beispielsweise in Sachsen und NRW schon längst genutzt werden, während sich Baden-Württemberg den Luxus niedriger Steuerbelastungen bei guter wirtschaftsstruktureller und haushaltswirtschaftlicher Ausgangslage leisten kann.

³ Es mag sein, dass es sich für einzelne Kommunen im Berliner „Speckgürtel“ langfristig rentieren kann sich bei der Gewerbesteuer am Mindesthebesatz von 200 v. H. zu orientieren, aber das wird kaum für die Brandenburgischen Kommunen jenseits des Berliner Raums gelten, die heute schon Kassenkredite im nennenswerten Ausmaß ausweisen.

Abbildung 6: Hebesätze in v. H. 2013 im Bundesländervergleich



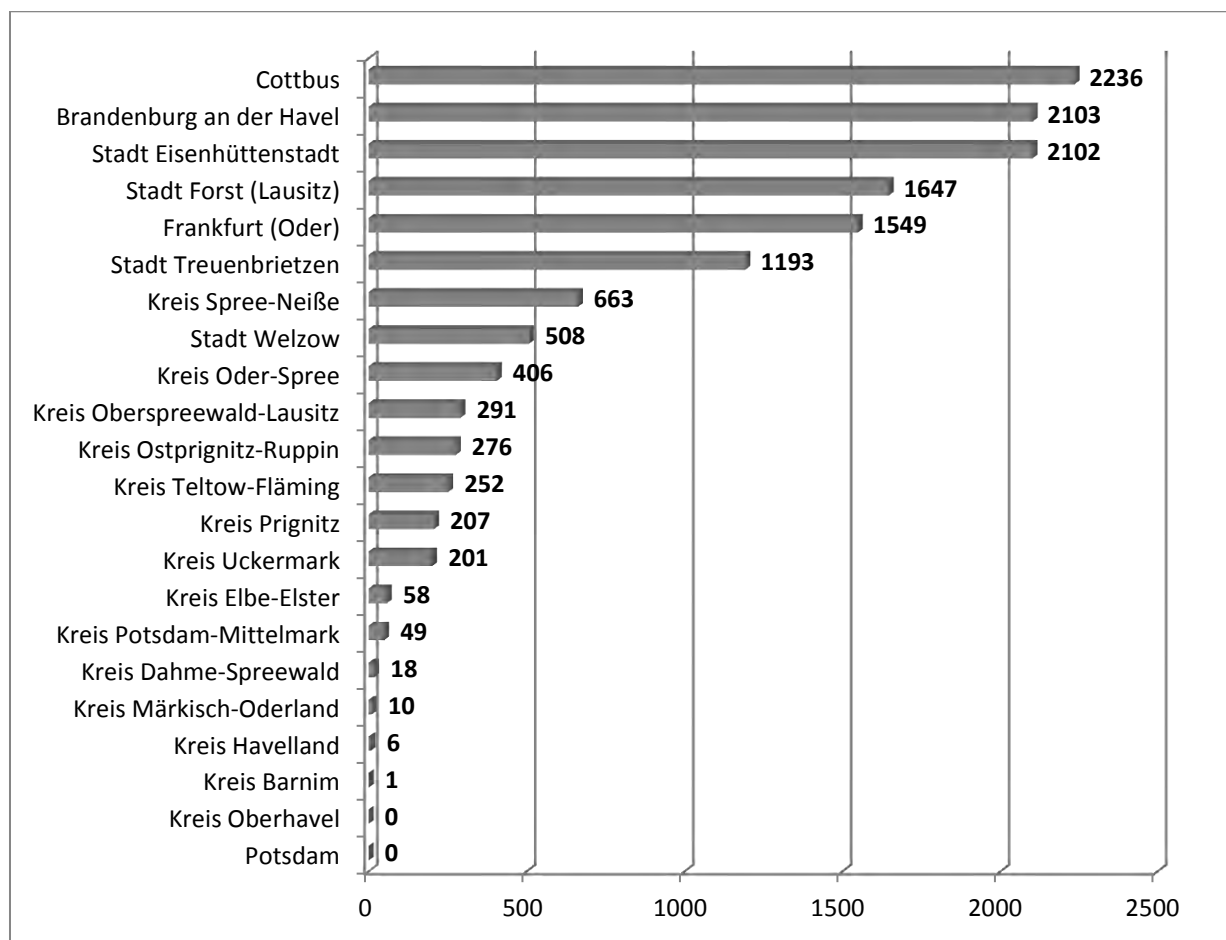
Quelle: <http://www.ifst.de/images/schriften/2013/493/493.pdf> (14.4.2014)

Die wenigen Kommunen mit ernsthaften Haushaltsproblemen in Brandenburg liegen in der Regel weiter vom Berliner Raum entfernt und gehören zu den größeren Städten, während die Situation in den kleineren Gemeinden und auch in vielen Landkreisen durchweg (bisher) weitgehend unproblematisch ist. Die Problemkommunen sind insbesondere Cottbus, Brandenburg an der Havel, Frankfurt an der Oder, Eisenhüttenstadt und die Kreisstadt Forst. Diese Städte erfüllen die Aufgaben von Ober- und Mittelzentren, von denen es nicht mehr viele in Brandenburg gibt. Hier wurden häufig die Kassenkredite über Jahre angehäuft und bei weiteren zu erwartenden Einnahmeverlusten werden diese Kommunen auf Hilfen des Landes angewiesen sein, damit sie ihre zentralen Funktionen für das Land Brandenburg erfüllen können. Zusätzlich wird aber auch in diesen Kommunen gelten, dass erhebliche endogene Konsolidierungspotentiale mobilisiert werden können und zur Vermeidung von Fehlanreizen auch müssen. Ein Teil dieser Kommunen wurde in anonymisierter Form auch im Rahmen unseres DFG-Projekts als Fallstudien tiefgehend analysiert und hier wurden auch größere hausgemachte Probleme deutlich, wie es im Folgenden zu zeigen sein wird. Bereits ein Blick auf die Hebesatzstatistiken 2013 zeigt, dass diese größeren Kommunen erstaunlich niedrige Hebesätze bei starker haushaltspolitischer Schieflage erheben.

In den kreisfreien Problemkommunen beträgt der Hebesatz für die Grundsteuer B bei 450 und für die Gewerbesteuer bei knapp 400⁴. Damit liegen auch diese Problemkommunen in Brandenburg deutlich unter dem Bundesdurchschnitt, was angesichts der hier aufgelaufenen Kassenkredite kaum vertretbar erscheint.

Die Landkreise werden demgegenüber nicht intensiver untersucht, weil hier die Kassenkredite vergleichsweise niedrig sind und die Konsolidierungsprobleme über die Kreisumlage lösbar sein sollten (möglicherweise mit Ausnahme der Kreise Spree-Neiße und Oder-Spree, in denen zum Teil auch die kreisangehörigen Problemkommunen liegen).

Abbildung 7: Kassenkredite brandenburgischer Kommunen in € pro Einwohner 2012

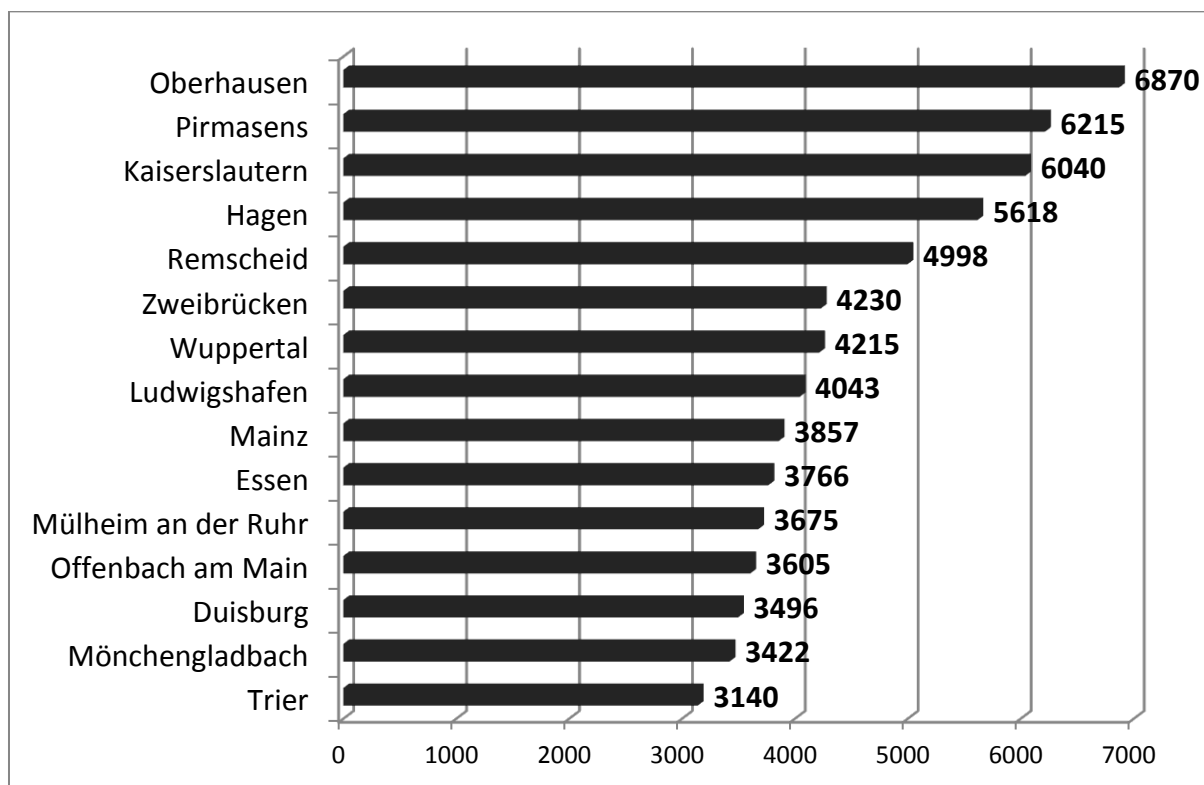


Quelle: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2013/SB_L03-01-00_2012j01_BB.pdf

⁴ https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2013/SB_L02-06-00_2013j01_BB.pdf (14.4.2014).

Bei einer Analyse der brandenburgischen Problemkommunen ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese mit Spitzenwerten von Kassenkrediten über 2000 € pro Einwohner nicht an die Problemkommunen in NRW und Rheinland-Pfalz heranreichen. Dies sollte allerdings kein Anlass für Untätigkeit sein, sondern als Chance gewertet werden, dass die Kassenkredite mit vergleichsweise geringeren Anstrengungen des Landes abgebaut werden können.

Abbildung 8: TOP 15 der bundesdeutschen Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten pro E. 2011



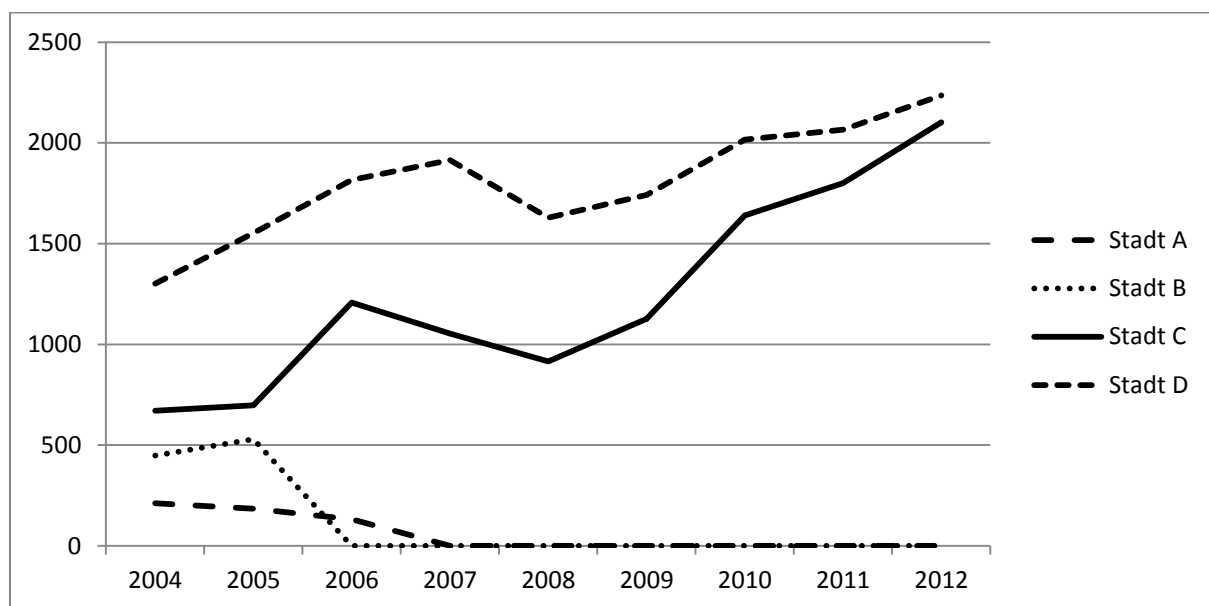
Quelle: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article119187203/Viele-deutsche-Kommunen-stehen-vor-dem-Nichts.html> (14.4.2014)

2.2 Fallstudien in Brandenburg

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite“ wurden vier Städte in Brandenburg untersucht. Die drei kreisangehörigen Mittelstädte mit bis zu 31.000 Einwohnern und die kreisfreie Stadt mit knapp unter 100.000 Einwohnern haben mit einem teils beträchtlichen Statusverlust seit 1990 zu kämpfen, der sich in der Abwanderung von Bevölkerung (bis zu 40 %), Unternehmen, Verwaltungseinrichtungen und damit Arbeitsplätzen sowie in ihrer kommunalrechtlichen Stellung (teilweise Verlust der Kreisfreiheit) widerspiegelt.

Die Untersuchungskommunen A, B, C und D haben auf den Statusverlust und auf Haushaltsdefizite in der Untersuchungsperiode zwischen 2003 – 2012 sehr unterschiedlich reagiert. In den Kommunen C und D sind die Haushaltsdefizite, hier vor allem gemessen am Indikator der Kassenkredite, teilweise „hausgemacht“, weil es versäumt wurde endogene Konsolidierungspotenziale durch Abbau von kommunalen Leistungen oder Steuer- und Gebührenerhöhungen zu nutzen. Die Gründe hierfür sind vor allem in der unterschiedlichen Konflikt- bzw. Konsensorientierung in der Kommunalpolitik zu suchen. Eine starke Parteipolitisierung der Kommunalpolitik und damit einhergehend eine sichtbare Trennung zwischen Bürgermeister und Mehrheitsfraktion zu den Oppositionsfraktionen verhindern die gemeinsame Verantwortungsübernahme eines Großteils der Gemeindevertretung für Konsolidierungsbeschlüsse.

Abbildung 9: Kassenkredite pro Einwohner der Fallstudienkommunen in Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder sowie der Bertelsmann Stiftung (wegweiser-kommune.de).

2.2.1 Allgemeine Haushaltssituation in den vier Untersuchungskommunen

Die Privatisierung der alten Kombinate in der Stahl-, Kohle- und petrochemischen Industrie führte nach 1990 zu enormen Arbeitsplatz- und Bevölkerungsverlusten in den Städten B, C und D. Stadt A musste zwar die Schließung eines wichtigen NVA-Standortes und einiger Verwaltungseinrichtungen hinnehmen, der Bevölkerungsverlust konnte durch die Umwandlung in einen großen Bundeswehrstandort allerdings begrenzt werden. Größere

Industrieansiedlungen gab es zu DDR-Zeiten nicht, sodass die Stadt vom Wandel auf dem Industriesektor nur wenig betroffen war. Mit einer SGB II-Quote von 17,8 % bis 21,4 % (2010) weisen aber alle Städte eine ungünstige Sozialstruktur auf. Die Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur zeigen sich in der Höhe der durchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen pro Einwohner zwischen 2006 und 2010 von 127 (Stadt A), 197 (Stadt B), 389 € (Stadt C) und 443 € (Stadt D). Jedoch weisen ausgerechnet die Städte mit den höchsten Gewerbesteuereinnahmen (C und D) auch die höchsten Kassenkredite auf.

Aus dem vergangenen Status speisten sich in den Städten noch lange Zeit hohe Ansprüche der Bevölkerung, aber auch der Politik und Verwaltung an die kommunale Infrastruktur, gerade im Bereich der freiwilligen Aufgaben und der Ausstattung mit Personal.

2.2.1.1 Stadt A

Als Überbleibsel der hier stationierten Truppen und der Militärverwaltung blieben zahlreiche große Wohngebiete mit einer umfassenden Infrastruktur an sozialen Einrichtungen und Schulen erhalten. Die Stadt ist zwar dem Großraum Berlin zuzurechnen, konnte aber bisher weniger als ihre westlichen Nachbargemeinden von der Umlandlage profitieren. Trotz hoher SGB-II-Quote und sehr niedriger Gewerbesteuereinnahmen hat die Stadt ihren Haushalt im Untersuchungszeitraum erfolgreich konsolidiert und seit 2007 keine Kassenkredite mehr aufgenommen.

2.2.1.2 Stadt B

Die Haushaltsdefizite der Stadt lassen sich zu einem Großteil aus per Gesetz übertragenen, aber nur unzureichend finanzierten Sonderaufgaben, z. B. im Bereich der Jugendhilfe, die aber Ende der 1990er Jahre an den Kreis abgegeben wurden, sowie aus den Belastungen des Haushalts durch Verluste des sehr großen kommunalen Klinikums erklären. Mit der Privatisierung des Klinikums konnten Altfehlbeträge vollständig abgebaut und die Aufnahme neuer Kassenkredite seit 2007 vermieden werden. Danach konnten in den Jahren 2008 – 2011 sogar Überschüsse und eine Rücklage erwirtschaftet werden. Auf den starken Bevölkerungsrückgang – fast 15 % allein zwischen 2004 und 2011 – reagierte die Stadt bereits frühzeitig mit dem Abriss alter Mietshäuser und der Schließung von Grundschulen.

2.2.1.3 Stadt C

Die Stadt mit aktuell 27.000 Einwohnern hatte als Standort der Stahlindustrie eine Sonderstellung in der DDR und ist mit Freizeit- und Kultureinrichtungen gut ausgestattet. Sie verlor bereits 1993 ihren kreisfreien Status und allein zwischen 2004 und 2011 circa 21 % ihrer Bevölkerung. Der per Gesetz verliehene Sonderstatus, durch den die Stadt bestimmte Aufgaben wie die Jugendhilfe, allerdings nur unzureichenden durch den Kreis finanziert, behalten konnte, wurde lange Zeit nicht angetastet. Durch im Vergleich mit den Vorjahren sehr hohe Gewerbesteuererinnahmen in den Jahren 2007 und 2008 konnten die Kassenkredite bis 2009 reduziert werden, um sich nach ausbleibender Fortsetzung des Booms zwischen 2008 und 2012 auf mehr als 2.000 € pro Einwohner zu verdoppeln.

2.2.1.4 Stadt D

Trotz zahlreicher Eingemeindungen ist die kreisfreie Stadt keine Großstadt mehr und hat aktuell nur noch etwa 99.000 Einwohner. Gleichzeitig besitzt sie eine gut ausgebaute Infrastruktur in den Bereichen Kultur und Sport. Die problematischen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen belasten die städtische Haushaltslage. Die hohe SGB-II-Quote geht mit einer ausgeprägten wirtschaftlichen Strukturschwäche einher. Dies ist vor allem eine Folge des Arbeitsplatzabbaus in der Braunkohleindustrie. Die Kassenkreditverschuldung der Stadt ist mit einer Ausnahme (2008) kontinuierlich auf über 2.200 € pro Einwohner gestiegen.

2.2.2 Verhältnis zur Kommunalaufsicht

Die Kommunalaufsicht in den brandenburgischen Fallbeispielen tritt überwiegend wenig repressiv in Erscheinung, erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums schöpft sie ihre Möglichkeiten stärker aus. Gerade in den stark verschuldeten Städten C und D gab es eine Tendenz, sich in der vorläufigen Haushaltsführung („Nothaushaltsrecht“) einzurichten. Weder die Verwaltungsspitze noch die Aufsichtsbehörden hielten den Ausgleich der Haushalte und den Abbau der Altdefizite in den besonders betroffenen Städten C und D für realistisch. So konstatierten die Haushaltssicherungskonzepte der Kommune C jahrelang immer wieder: „Wiederholt muss festgestellt werden, dass die Stadt nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft einen Haushaltsausgleich zu erreichen“ (z. B. HSK 2005). Auflagen der Haushaltsaufsicht zur Reduzierung freiwilliger Leistungen wurden nicht erfüllt.

„Wenn man die Haushaltssicherungskonzepte der Vergangenheit mal Revue passieren lässt, dann werden Sie feststellen, dass wir immer wieder Maßnahmen aufgeführt haben, über die wir heute noch reden“ (Verwaltung Stadt C). Und auch die prognostizierten Einnahmen durch Grundstücksverkäufe oder über die Gewerbesteuer blieben oft hinter den Erwartungen zurück. Erst relativ spät reagierte die Kommunalaufsicht hierauf mit der Beschränkung und schließlich mit der vollständigen Sperrung von Investitionskrediten. In vielen Fällen gelang es den Bürgermeistern bzw. den regional und überregional vernetzten Kommunalpolitikern der Stadt C in Verhandlungen stärkere Aufsichtsmittel abzuwenden. Hier schaltete sich sogar teilweise der Innenminister ein, um Eigenanteile für den Abruf von Fördermitteln zu genehmigen. „Das eigenartige war, der Haushalt wurde dann immer irgendwie hingeschoben. (...) Er [der Bürgermeister] hat es geschafft, dass er immer wieder Investitionen machen konnte“ (Kommunalpolitik Stadt C). Die Kommunalaufsicht wird auch von den Fraktionen als kommunikativ und kooperativ beschrieben. „Dadurch, dass ich beim Kreistag bin, kann ich den Dezernenten direkt ansprechen. (...). Es gibt keine Geheimnisse“ (Kommunalpolitik Stadt C). Die Genehmigungspraxis in der Stadt D wird selbst vom Kämmerer als großzügig charakterisiert. Im Gegensatz zur deutlich kleineren Stadt C rutschte die Großstadt D auch erst relativ spät (ab 2006) in die vorläufige Haushaltsführung. Die anschließende Verknüpfung der Genehmigung von Investitionskrediten und der weiteren Erhöhung der Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuer stieß bei der Kommunalpolitik auf Ablehnung. Auch gegen die Erhöhung von Gebühren wehrte sich die Kommunalpolitik lange Zeit erfolgreich. Erst als die Kommunalaufsicht 2012 der Stadt C mit der Ersatzvornahme drohte, passte die SVV den Hebesatz an den Brandenburger Durchschnitt an. Stadt D liegt dagegen als Großstadt (bis Ende 2011) über dem Brandenburger Durchschnitt bei den Hebesätzen für Grundsteuer B und Gewerbesteuer. Frühere Forderungen nach weiteren Erhöhungen beider Hebesätze wurden nicht umgesetzt und der Finanzbürgermeister als Urheber dieses Konsolidierungsvorschlags anschließend sogar abgewählt.

Für die beiden Städte A und B, die ab 2007 ausgeglichene Haushalte vorlegen und ihre Altdefizite vollständig abbauen konnten, spielt die Haushaltsaufsicht nur zu Beginn der Untersuchungsperiode eine Rolle. Die frühzeitige Nichtgenehmigung des Haushalts 2003 als deutlicher Warnschuss hat die Konsolidierungsbemühungen in Stadt A gefördert. „Wenn der Druck nicht da ist, glaube ich, schafft man das auch nicht“ (Verwaltung Stadt A).

Die Aufsicht habe die Stadt z. B. bei der Beantragung von Bedarfszuweisungen beim Land unterstützt. In der Stadt B wird die Rolle der Kommunalaufsicht als marginal eingeschätzt. Die Stadt musste bis 2006 ein HSK aufstellen. Die Verwaltung bestätigt zwar „Hinweise“ der Aufsicht im Bereich der freiwilligen Aufgaben. „Gravierende Auflagen“ oder Beschränkungen der Kreditaufnahme für Investitionen habe es aber nicht gegeben (Verwaltung Stadt B).

2.2.3 Akteurskonstellationen

Auffällig ist, dass in den Städte C und D mit den höchsten Kassenkrediten auch zumindest zeitweilig ungünstige Akteurskonstellationen existierten, die sich in beiden Fallkommunen aufgrund ihrer relativ ausgeprägten Parteipolitisierung und der damit einhergehenden Trennung in Mehrheits- und Oppositionsfraktion auf die Interaktion in der Haushaltspolitik negativ auswirkten. In beiden Fallkommunen gab es Blockadesituationen zwischen SVV und der Verwaltungsspitze, die die Haushaltskonsolidierung behinderten. Diese Blockaden traten in den weniger parteipolitisierten Kommunen A und B nicht auf. Außerdem differierten die Konsolidierungsorientierung der Bürgermeister und ihre Unterstützung durch die Fraktionen erheblich.

2.2.3.1 Stadt A

Einer verwaltungsintern sehr starken Kämmerin und einem als Moderator agierenden parteilosen Bürgermeister ohne Verwaltungserfahrung gelang es mit wechselnden Mehrheiten die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben. 2010 wurde die parteilose langjährige Kämmerin in der Stichwahl gegen den Amtsinhaber zur Bürgermeisterin gewählt. Die Ergebnisse der Bürgermeisterwahlen zeigen eine starke Präferenz der Wähler für einen Bürgermeister ohne Parteibindung, die insbesondere vor dem Hintergrund der großen Stärke der Linken im Parteienwettbewerb bemerkenswert ist, die im Untersuchungszeitraum alle anderen Wahlen gewann. Während es zwischen der Bürgermeisterin und der SPD-Fraktion eine „intensive Zusammenarbeit gibt“ (Verwaltung Stadt A), hat sich zwischen der Bürgermeisterin und der Fraktion der Linken „ein sehr, sehr angespanntes Verhältnis“ entwickelt (Kommunalpolitik Stadt A). Im Gegensatz zum Alt-Bürgermeister, der sich stärker auf die Repräsentation der Stadt konzentrierte, versucht die neue Bürgermeisterin die Führungsrolle in der Kommunalpolitik zu übernehmen.

Trotz Konflikten der Bürgermeisterin mit der Linken als deutlich stärkste Fraktion um die Intensität weiterer Konsolidierungsrunden – hier verteidigt die Linke insbesondere das Niveau der freiwilligen Ausgaben – und den Führungsanspruch in der Kommunalpolitik konnte der parteiübergreifende Konsens, die kommunalpolitischen Handlungsspielräume nicht durch eine unsolide Haushaltspolitik zu gefährden, erhalten werden. Die relative Stabilität wird durch eine langjährige Kooperation der Linken mit der SPD gewährleistet.

Die Haushaltskonsolidierung wurde zwar grundsätzlich von den Stadtverordneten gemeinsam angestrebt, trotzdem erfolgte der Beschluss des Haushaltssicherungskonzeptes 2004–2009 nur mit einer relativ knappen Mehrheit, bei uneinheitlichem Abstimmungsverhalten des rot-roten Mehrheitsbündnisses. Besonders umstritten war die Entlassung von 25 Beschäftigten der Stadtverwaltung. Die Entscheidung zum Personalabbau traf auf massiven Widerstand bei den Beschäftigten und wurde nicht umgesetzt, da keine Einigung mit dem Personalrat erzielt werden konnte. Eine erhebliche Personalkostenentlastung konnte aber wenig später dadurch erreicht werden, dass nach der Hartz IV-Reform 17 Beschäftigte aus dem städtischen Sozialamt zum Jobcenter der ARGE gewechselt sind. Weitere Einsparungen im Personalbereich konnten durch die Vereinbarung eines „Haustarifs“ mit den Beschäftigten in der Stadtverwaltung erreicht werden. Im Gegenzug zu dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen akzeptierten die Angestellten eine Reduzierung ihrer Wochenarbeitszeit von 40 auf 38 Stunden. Auch Zuschusskürzungen in den Bereichen Sport und Kultur sorgten für harte Auseinandersetzungen.

Die Jahre der Haushaltssicherung werden von allen Interviewpartnern als prägende Erfahrung angesehen. Danach bestünde partei- und fraktionsübergreifend, ein gemeinsames Interesse der Kommunalpolitiker daran, dass die Stadt nicht wieder in die Haushaltssicherung fällt, um so auch die kommunalpolitischen Handlungsspielräume zu erhalten. Das wird durch die freiwillige Umsetzung eines HSK ab 2011 belegt. Zum ersten Mal nach mehreren Jahren wurde die Haushaltssatzung 2011 wieder mit einigen Gegenstimmen verabschiedet. Wegen der sicheren Mehrheitsverhältnisse konnten beide Fraktionen auch Positionen gegen die übrigen Fraktionen durchsetzen.

Die insgesamt schwache Fraktionsdisziplin mit Ausnahme der Linkspartei – so haben sich in der zweitgrößten Fraktion (mit ebenso vielen Mandaten wie die SPD) Kandidaten mehrerer Parteien und unabhängige Bewerber zusammengeschlossen – lässt in der SVV aber auch immer wieder Mehrheiten zu Stande kommen, die über die rot-rote Kooperation hinausgehen.

2.2.3.2 Stadt B

Dem SPD-Bürgermeister mit Verwaltungshintergrund gelingt es im Zusammenspiel mit einer von allen Fraktionen akzeptierten Kämmerin und einer deutlichen relativen SPD-Mehrheit in der Gemeindevertretung im Rücken breite Mehrheiten für die weitere Stabilisierung des Haushalts zu sichern. Sein langjähriger SPD-Vorgänger im Bürgermeisteramt konnte die konflikthafte Privatisierung des kommunalen Krankenhauses über Fraktionsgrenzen hinweg durchzusetzen. Das Bild der Haushaltsberatungen weist zwei völlig verschiedene Seiten auf: eine konflikthafte zu Zeiten hoher Kassenkreditverschuldung mit der schwierigen Privatisierungsentscheidung des kommunalen Krankenhauses im Jahr 2005 und eine seitdem dominierende konkordante Seite mit weitgehend hoher Zustimmung quer durch alle Fraktionen zu den meist ausgeglichenen Haushalten. „Wir haben das Klinikum privatisiert. Das hat die Stadt zerrissen, die Politik zerrissen hier durch alle Fraktionen. Da gab es Befürworter und Gegner. Das war ganz schlimm. Es war richtig schlimm hier“ (Kommunalpolitik Stadt B). Der Konflikt lässt sich nicht an den Fraktionsgrenzen nachzeichnen. SPD-Landrat und Kreistag übten auf die SVV und den Bürgermeister Druck aus das Krankenhaus in eine Kreisgesellschaft einzubringen. Das Unbehagen in der Bürgerschaft und den Beschäftigten drückte sich im Verbund mit den Gewerkschaften in Kundgebungen und Protesten aus und führte auch zu einem erfolgreichen Bürgerbegehren. Der Bürgerentscheid zum Klinikverkauf scheiterte jedoch knapp.

Die Beratungswege in der Haushaltspolitik sind etabliert und werden von den Fraktionen akzeptiert, die sich gut informiert fühlen. Die Haushaltssatzung wurde in den meisten Jahren sehr pünktlich spätestens im Dezember beschlossen. Der Haushaltsplanentwurf wird bereits Anfang Oktober den Fraktionen übergeben, die daraufhin Zeit für Fragen und Ergänzungen bekommen.

„Man ist doch rechtzeitig informiert und hat auch die Möglichkeit die Kämmerin einzuladen, separate oder gemeinsame Fraktionssitzungen zu machen – ist also alles denkbar“ (Kommunalpolitik Stadt B). Die Verabschiedung des Haushalts in der SVV ist wenig konflikthaft und wird von den Fraktionen nicht zur Selbstdarstellung z. B. per Haushaltsrede genutzt. Mehrheiten werden fallweise gesucht, wobei SPD-Fraktion und die Verwaltung die Haushaltsbeschlüsse prägen. Dies wird durch die weitgehende Kooperation der großen Fraktionen und auch der Wählergemeinschaften, die kaum Fraktionsdisziplin aufweisen, erleichtert. Auch die Linke als zweitstärkste und relativ zerstrittene Fraktion mit ihren teils parteilosen Mitgliedern betreibt keine geschlossene Oppositionspolitik. Bis auf die FDP besteht inhaltlich grundsätzlich eine große Übereinstimmung der Parteien. „Insbesondere dieser soziale Gedanke zieht sich schon durch alle Fraktionen, dass es gerade im Bereich der freiwilligen Aufgaben sehr schwer ist Kürzungen vorzunehmen“ (Verwaltung Stadt B). Während Maßnahmen zur weiteren Verbesserungen der Ertragssituation und zum Ausgleich des Haushalts, wie die deutliche Anhebung der Grundsteuer B von 400 v.H. auf 435 v.H. oder der Verkauf der restlichen kommunalen Anteile am privatisierten Klinikum, mit großer Mehrheit oder einstimmig verabschiedet wurden, trafen Einsparvorschläge im freiwilligen Bereich auf Widerstand. Allerdings kam es aufgrund des starken Wohnrückgangs zur Schließung von mehreren Kindertagesstätten und Grundschulen (HSK 2003-2005). Auch wurde bereits in den Jahren zuvor mit dem Rückbau der Infrastruktur, insbesondere dem Abriss von großen Mietshäusern begonnen.

2.2.3.3 Stadt C

Die ehemalige Fraktionsvorsitzende der Linken sieht sich als Bürgermeisterin seit 2010 gemeinsam mit der sie geschlossen unterstützenden Mehrheitsfraktion der Linken einer Blockadekoalition aus SPD, CDU, Bürgervereinigung und FDP in Haushaltsfragen gegenüber. Die Fraktionsdisziplin ist bei den größeren Fraktionen ausgeprägt, insbesondere bei der Linken und der SPD. Fraktionsübergreifende Kompromisse sind so nur sehr schwer zu erreichen. So verabschiedete die SVV 2012 trotz mehrerer Anläufe keinen Haushalt. Zwischenzeitlich weigerte sich die Bürgermeisterin gar einen weiteren veränderten Entwurf vorzulegen, weil sie die wiederholte Ablehnung voraussah.

Der Vorschlag der Aufsicht einen Sparberater zu engagieren, markiert den aktuellen Höhepunkt der konfrontativen Entwicklung der Haushaltsberatungen. „Da arbeitet eigentlich jeder gegen jeden“ (Redakteur Stadt C). Politik und Verwaltung machen sich dabei gegenseitig Vorwürfe die Konsolidierung nicht energisch genug voranzubringen und fordern voneinander Einsparvorschläge. „Aber man merkt daran, dass wir Nachholbedarf im Kommunikationsverhalten zueinander haben, um es mal vorsichtig zu sagen“ (Verwaltung Stadt C). Die Versuche der Bürgermeisterin die Fraktionen in außerparlamentarische Runden einzubinden, scheiterten.

„Sie hat diese Runden aus unserer Sicht missbraucht, um sich selbst aus der Schusslinie zu nehmen“ (Kommunalpolitik Stadt C). Allerdings konnte auch der seit 1993 amtierende SPD-Vorgänger auf keine stabilen Mehrheiten setzen. Die Linke als stärkste Oppositionsfraktion lehnte alle Haushalte im Untersuchungszeitraum ab und der ebenso wie seine Nachfolgerin nur wenig konsolidierungsorientierte SPD-Bürgermeister konnte in manchen Jahren ebenfalls nur mühsam Stimmen abseits der „eigenen“ Fraktion für die Haushaltsbeschlüsse gewinnen. „Also meine Einschätzung ist so, dass (...) der Gegensatz zwischen Mehrheit und Opposition verläuft und dass wir das in der Vergangenheit hatten und dass wir das auch heute haben“ (Verwaltung Stadt C). Die Haushaltsbeschlüsse der letzten Jahre wurden, wenn sie gefasst wurden, nur von knappen Mehrheiten getragen. Die Beschlussfassung erfolgt meist erst Mitte des laufenden Haushaltsjahres. Auch diese verspätete Verabschiedung hatte sich bereits unter dem alten Bürgermeister eingeschliffen. Inhaltlich dreht sich der Konflikt zwischen der Bürgermeisterin und den Fraktionen häufig um den weiteren Personalabbau in der Verwaltung. Hier wechselten die Fraktionen des jeweiligen Bürgermeisters die politischen Fronten und die Bindung des Bürgermeisters an „seine“ Fraktion wird deutlich. Ähnlich wie jetzt die Linkspartei verteidigte auch die SPD die gefassten Einsparbeschlüsse zum Verwaltungspersonal, während die anderen Fraktionen mehr Einsparungen forderten.

Die Erhöhung der Gebühren für den Winterdienst 2010/11 scheiterte am massiven Protest von Fraktionen und Bürgern. „Dann ging der Proteststurm los“ (Verwaltung Stadt C). Die Verwaltung zog die Vorlage letztlich zurück, was zu einer weiteren Erhöhung des Kassenkredits um eine Million € führte.

Der nach Verlust der Kreisfreiheit per Gesetz übertragene Sonderstatus der Stadt als „Große kreisangehörige Stadt“ mit verschiedenen Aufgaben, für die im Normalfall der Landkreis zuständig ist, wurde lange Zeit nicht angetastet. Nachdem im Laufe der Zeit Jugendamt, weiterführende Schulen und die Volkshochschule an den Kreis übertragen wurden, gelang es erst Ende 2012 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis zur Übernahme der Bauaufsichtsbehörde samt Personal zu schließen. Die Einsicht auf diese Aufgaben zu verzichten, reifte erst relativ spät. Beide Bürgermeister sind von ihren politischen Präferenzen als wenig konsolidierungsorientiert einzuschätzen. So hielten beide Kandidaten im Wahlkampf 2009 die Konsolidierungspotenziale in der Stadt für ausgeschöpft, verteidigten lange Zeit den Status der Stadt und betonten ihre besondere Stellung.

Für die Bürgermeisterin sind die aufgelaufenen Defizite im Kern ein Einnahmeproblem, dass durch die unregelmäßigen Gewerbesteuerzahlungen des größten Unternehmens vor Ort verursacht wird.

2.2.3.4 Stadt D

Die von 2002 bis 2006 amtierende parteilose Oberbürgermeisterin und ehemalige Finanzdezernentin in Stadt D besaß keine „Hausmacht“ in der SVV, sodass die Haushaltspolitik teilweise blockiert wurde. Die Konsolidierungsvorschläge ihres ebenfalls parteilosen Finanzbeigeordneten lehnte die SVV ebenso ab wie den Haushaltsentwurf 2004. In der von einer stark parteipolitisierten Kommunalpolitik geprägten Stadt konnte die parteilose Oberbürgermeisterin nur schwer fraktionsübergreifende Mehrheiten organisieren. Einsparungen im freiwilligen Aufgabenbereich, wie vom parteilosen Finanzbeigeordneten in den Jahren 2003 und 2004 vorgesehen, lehnte die SVV deshalb ebenso ab, wie die vorgesehene Erhöhung der Hebesätze von Gewerbe- und Grundsteuer oder die Einführung eines Haustarifs für städtische Angestellte. Zusätzlich in die Kritik geriet der Finanzbeigeordnete, weil die beschlossenen Einsparungen im Bereich der Personal- und Sachausgaben von der Verwaltung nicht erbracht wurden. Die Oberbürgermeisterin entzog dem Finanzbeigeordneten darauf das Vertrauen, unterstützte sogar das Abwahlverfahren gegen ihn und verzichtete auf weitere tiefgreifende Konsolidierungsbemühungen. Schließlich wurde auch die Oberbürgermeisterin nach völliger Entfremdung von den Fraktionen per Bürgerentscheid abgewählt.

Ihr landespolitisch erfahrener SPD-Nachfolger konnte sich zwar auf ein rot-rot-grünes Bündnis in der SVV stützen und die Konflikte in der Haushaltspolitik entschärfen, war aber nur wenig konsolidierungsorientiert.

Fraktionsübergreifend ist die Bereitschaft endogene Konsolidierungspotenziale zu erschließen gering, wenn damit für die Bürger spürbare Belastungen in Form von Leistungskürzungen oder Steuer- und Gebührenerhöhungen verbunden sind. So verständigten sich die Fraktionen 2004 drauf, dass keine weiteren Einsparungen im Bereich der freiwilligen Leistungen erfolgen sollen. Fast alle Fraktionen sehen die Stadt in einer Vergeblichkeitsfalle.

„Aber man löst das Problem nicht mal ansatzweise und deswegen haben wir das Ding durchgewinkt. [...] Und auch mit der Einigkeit, die wir seit ein paar Jahren schon haben: Wir streichen im freiwilligen Bereich nicht weiter“ (Kommunalpolitik Stadt D). In der Kommunalpolitik ist ein ausgeprägtes Anspruchsdenken verwurzelt, das der kreisfreien Stadt eine Ausnahmestellung zuweist. Hierzu passend, haben einige Großprojekte in der Stadtentwicklung (z.B. Bundesgartenschau) und Missmanagement (z.B. Stadtwerke, Sanierung Stadthalle, PPP-Projekt Bäderzentrum) zu erheblichen langfristigen finanziellen Belastungen für die Stadt geführt. Der kommunalpolitische Schwerpunkt liegt eindeutig auf dem Erhalt des Status quo und der Konservierung der Infrastruktur unter den Bedingungen des Nothaushalts und nicht auf der Konsolidierung des Haushalts. Durch die Erfolge bei der Konservierung der kommunalen Infrastruktur wird die städtische Haushaltsnot von den Bürgern nur vergleichsweise wenig wahrgenommen. „Wir haben hier eine relativ gute Sport- und Kulturinfrastruktur. Im Sport sogar eine sehr gute. Und dadurch merken die Bürger die eigentliche Finanzsituation der Stadt noch nicht“ (Kommunalpolitik Stadt D). Den Versuch der parteilosen Oberbürgermeisterin im Personalbereich radikale Einschnitte von bis zu 400 Stellen vorzunehmen, griff der 2006 gewählte SPD-Oberbürgermeister auch aufgrund des erstmals nicht genehmigten Haushaltes wieder auf. Zwar sah das beschlossene HSK 2007 eine Einsparung von 250 Stellen durch betriebsbedingte Kündigungen vor, die jedoch am Widerstand der Beschäftigten scheiterte. Die SVV nahm die Stellenkürzung wieder zurück und beschloss eine Arbeitszeitverkürzung auf 80 %, die aber von der Linken nicht mitgetragen wurde.

Da eine hierarchische Durchsetzung dieses Beschlusses aufgrund der juristischen Ausgangslage nicht möglich war, sollten Verhandlungen mit dem Personalrat zu einem entsprechenden Haustarifvertrag führen, was die Gewerkschaft Verdi allerdings ablehnte. Die endogenen Potenziale zur Haushaltskonsolidierung wurden in der Untersuchungskommune kaum genutzt. Durch die geringen eigenen Konsolidierungsanstrengungen und die ungenügende Reaktion der kommunalen Entscheidungsträger auf die langjährigen Haushaltsdefizite steigt die Kassenkreditverschuldung seit Jahren fast ungebremst an.

2.2.4 Zwischenfazit

Die besonders stark verschuldeten Kommunen richteten sich im Nothaushaltsrecht ein. Auch die Kommunalaufsicht konnte die weitere Erhöhung der kommunalen Haushaltsdefizite nicht bremsen. Ein selbstständiger Defizitabbau erschien Politik, Verwaltung in den besonders stark verschuldeten Kommunen und selbst den Aufsichtsbehörden als unrealistisch. Zum Gefühl in einer Vergeblichkeitsfalle hervorgerufen durch exogene Belastungen zu stecken, gesellt sich ein ausgeprägtes Statusdenken in diesen Städten. Kleine Nadelstiche wie die Sperrung von Investitionskrediten sorgten zwar für kurzfristige Sparaktivitäten, die oftmals aber eher fiktive Konsolidierungsansätze auf der Einnahmen- und Ausgabenseite enthielten. Zudem konnte die Verwaltungsspitze immer wieder Ausnahmen mit der Aufsicht aushandeln, um z.B. Fördermittel nicht verloren gehen zu lassen. Auch bei der Erschließung von Einnahmepotenzialen über Steuer- und Gebührenerhöhungen ist nur selten Einigkeit zwischen Gemeindevertretung, Verwaltungsspitze und der Kommunalaufsicht festzustellen. Zudem geht die Kürzung von freiwilligen Aufgaben in allen Kommunen mit starken Konflikten einher.

Die Erschließung endogener Konsolidierungspotenziale gestaltet sich in jenen Städten mit ungünstigen Akteurskonstellationen aber als besonders schwierig. Hier sind die Konsolidierungsorientierung der Bürgermeister sowie ihr Verhältnis zum Kämmerer und der Kommunalvertretung von hoher Bedeutung. Dabei spielt die Parteipolitisierung der Kommunalpolitik eine große Rolle. Insbesondere die Linke hat einen höheren Organisations- und Professionalitätsgrad sowie eine stärkere Fraktionsdisziplin als andere Fraktionen in Brandenburg. Sie steht außer in Kommune B und mit Abstrichen in Kommune A für ein

relativ geschlossenes Abstimmungsverhalten, das sie auch deutlich an programmatischen Gesichtspunkten ausrichtet, die über die eigene Kommune hinausgehen. Eine strikte Trennung der SVV in Mehrheits- und Oppositionsfraktionen kann Blockadesituationen in der Haushaltspolitik, wie insbesondere in Stadt C, begünstigen. In solchen Fällen ist es auch für einen parteilosen und konsolidierungsorientierten Bürgermeister ohne „Hausmacht“ nur schwer möglich fraktionsübergreifende Mehrheiten für signifikante Einsparungen zu gewinnen (z.B. Stadt D).

In den Kommunen A und B gelang es dagegen auch teils sehr umstrittene Konsolidierungsvorschläge umzusetzen. Nach dem Abbau der Altdefizite, die allerdings auch ein niedrigeres Niveau als in den beiden Vergleichsstädten hatten, waren sich Verwaltungsspitze und Fraktionen einig weitere Haushaltsdefizite zu verhindern und beschlossen hierzu fraktionsübergreifend und präventiv weitere Einsparungen bzw. Steuererhöhungen.

2.3 Wahrnehmung der Akteure und Akteurskonstellationen in den landesweiten Befragungen

Im Rahmen des DFG-Forschungsprojektes haben wir zudem eine quantitative Befragung der Stadtverordneten in Kommunen zwischen 20.000 und 100.000 durchgeführt, um über die Fallstudien hinaus zu repräsentativen Ergebnissen zu kommen. Dazu wurden auch in Brandenburg in 21 Kommunen alle Stadtverordneten befragt.⁵ Neben Brandenburg wurden auch die Ratsmitglieder in NRW, in Baden-Württemberg und in Sachsen in dieser Gemeindegrößenklasse befragt.

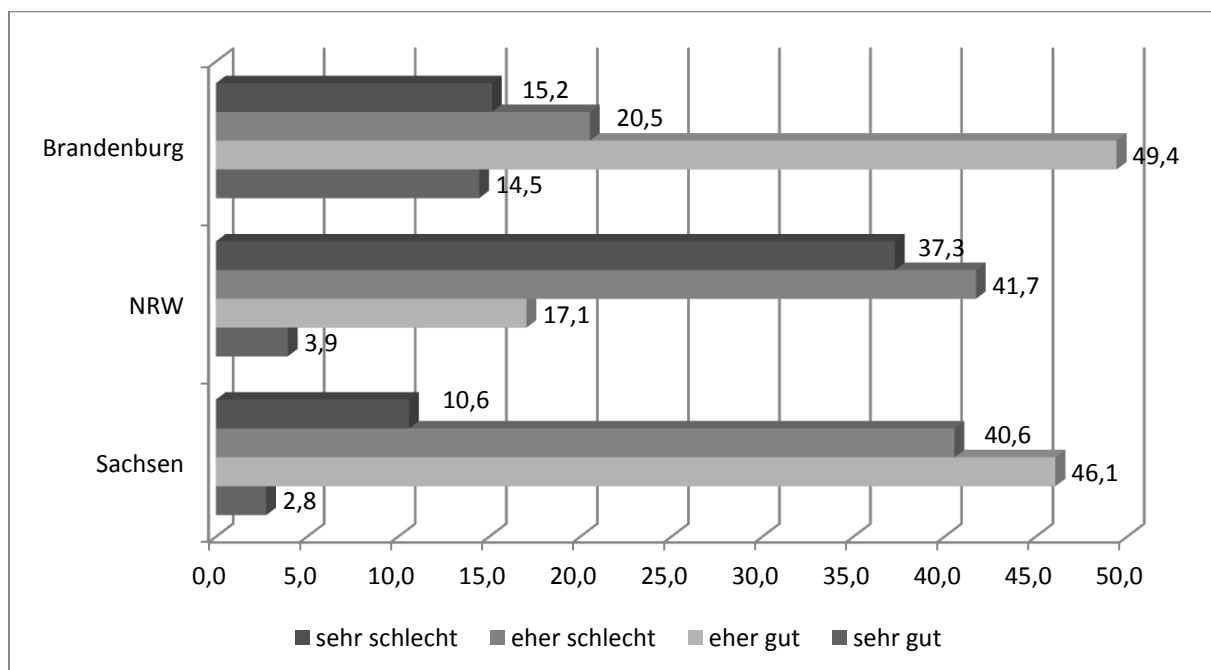
Die Ergebnisse sollen im Folgenden kurz im Bundesländervergleich dargestellt werden. Als erstes haben wir den Stadtverordneten die Frage vorgelegt, wie sie die Haushaltsprobleme ihrer Kommune einschätzen. Für NRW gaben viele Ratsmitglieder, wie erwartet, an, dass die Haushaltssituation problematisch ist. Überraschenderweise gaben aber die Stadtverordneten in Brandenburg ähnlich wie in Sachsen an, dass die Haushaltslage eher gut sei, auch wenn mehr Stadtverordneten in Brandenburg angaben, dass ihre Kommune Kassenkredite ausweise als in Sachsen.

⁵ Diese Stichprobe entspricht 80 % der Kommunen in Brandenburg in dieser Gemeindegrößenklasse.

Obwohl immerhin 23 % der Stadtverordneten angeben, dass ihre Stadt in Brandenburg Kassenkredite ausweisen musste, sehen nur gut 15 % die Haushaltslage ihrer Stadt als sehr schlecht an. Offenbar werden in Brandenburg die Ausweisung von Kassenkrediten nicht immer mit einer sehr schlechten Haushaltslage verbunden. Demgegenüber geben in Sachsen nur 0,5 % der Stadtverordneten an, dass ihre Stadt Kassenkredite ausweisen muss, aber immerhin knapp 11 % ordnen die Haushaltslage ihrer Stadt als sehr schlecht ein.

Dies spricht insgesamt für ein geringeres Problembewusstsein der Brandenburger Kommunalpolitiker, das schon teilweise in den Fallstudien deutlich wurde.

Abbildung 10: Wie schätzen sie die aktuelle Haushaltslage in ihrer Stadt ein?

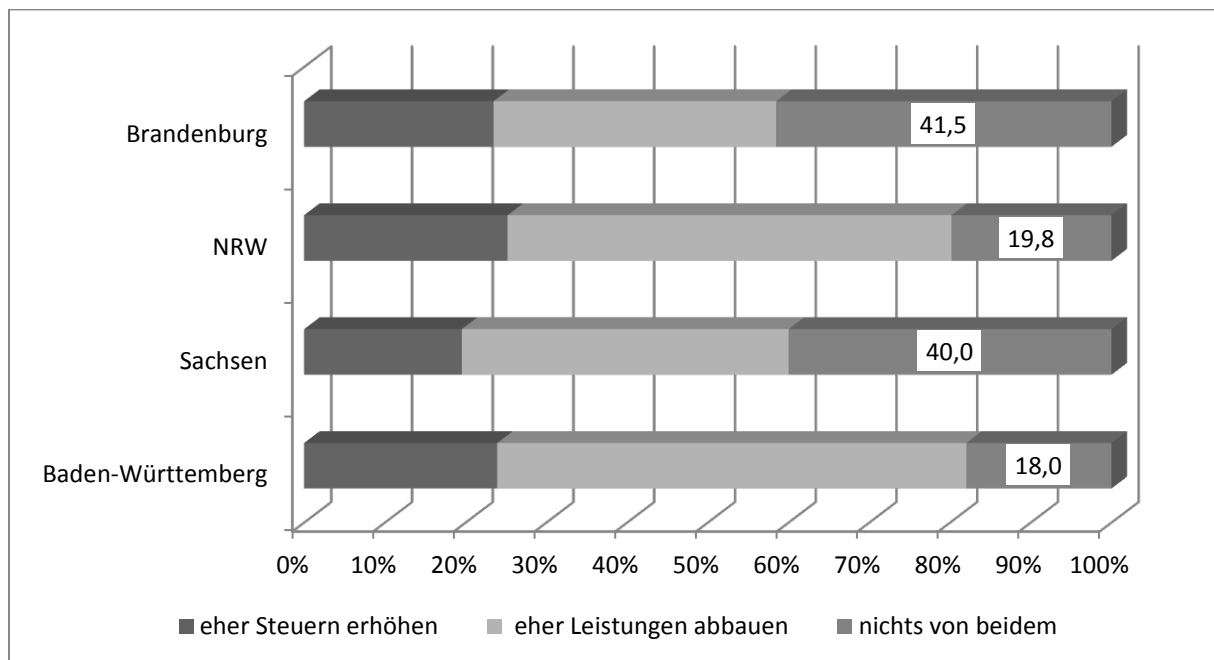


Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %

Als nächstes wurde den Stadtverordneten die Frage vorgelegt, welchen Weg sie in der Haushaltskonsolidierung beschreiten würden. Im Bundesländervergleich fällt auf, dass in Brandenburg und in Sachsen der Anteil der Stadtverordneten besonders hoch ist, die weder Steuern erhöhen noch Leistungen abbauen würden. Nicht nur in NRW, sondern auch in Baden-Württemberg mit vergleichsweise sehr geringen Haushaltsproblemen ist demgegenüber der Anteil der „Konsolidierungsverweigerer“ deutlich niedriger. In Brandenburg gehören immerhin 42 % der Stadtverordneten dieser Gruppe an, was der Spitzenwert im Bundesländervergleich ist.

Lediglich beim Verwaltungspersonal sieht die Mehrheit der Stadtverordneten in Brandenburg, sowie ähnlich in den anderen Bundesländern, Kürzungsmöglichkeiten. Konsolidierungsstrategien, die auf Personalabbau setzen, dürften damit noch auf die größte Akzeptanz bei den Ratsmitgliedern treffen. In den meisten anderen Aufgabenbereichen (Sozialpolitik, Umwelt, Gesundheit etc.), die wir abfragten, tendierten die Stadtverordneten in Brandenburg eher zu Erhöhungen als zu Kürzungen.

Abbildung 11: Würden Sie eher Steuern erhöhen oder Leistungen abbauen, um den Haushalt zu konsolidieren?

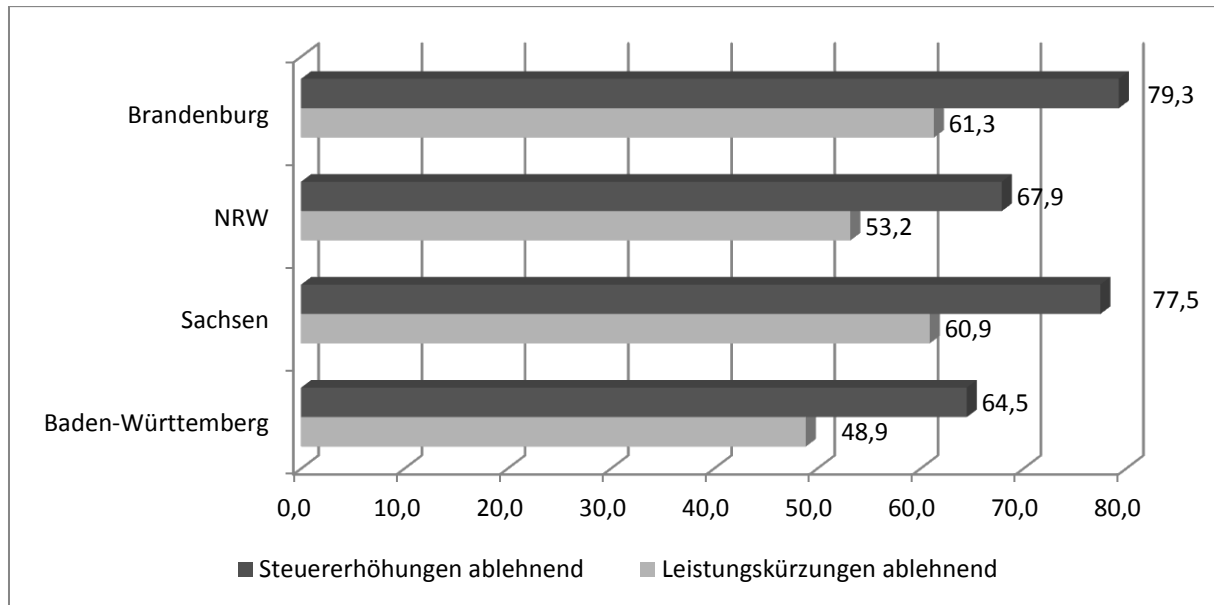


Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %

Die nächste Abbildung zeigt eine mögliche Ursache für diese unterschiedlichen Präferenzen der Stadtverordneten in Ost- und Westdeutschland. In Brandenburg sind die Kommunalpolitiker zu fast 80 % der Auffassung, dass trotz guter Erklärung der Politik, die Bürger nicht zur Zustimmung bei Steuererhöhungen bewegt werden können. Auch ist die Bürgerakzeptanz für Ausgabenkürzungen aus Sicht der brandenburgischen Kommunalpolitiker gering. Ähnlich skeptisch stehen die Kommunalpolitiker in Sachsen die Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen auf Bürgerseite, wobei allerdings hier bereits die Hebesätze für Gewerbesteuer und Grundsteuer B im Vergleich zu Brandenburg massiv erhöht und damit endogene Konsolidierungspotentiale realisiert wurden. Günstiger für die Haushaltskonsolidierung wird die Situation in den alten Bundesländern beurteilt, wobei auch hier deutlich wird, dass zu einem beträchtlichen Anteil mit Wählerwiderständen gerechnet wird.

Haushaltskonsolidierung ist also im Hinblick auf die Wählerschaft aus Sicht aller Kommunalpolitiker ein schwieriges Geschäft, wobei dies offenbar in den neuen Bundesländern aus der Perzeption der Kommunalpolitiker besonders schwer vermittelbar ist.

Abbildung 12: Bürgerreaktion auf Leistungskürzungen und Steuererhöhungen, wenn diese gut erklärt werden?



Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %

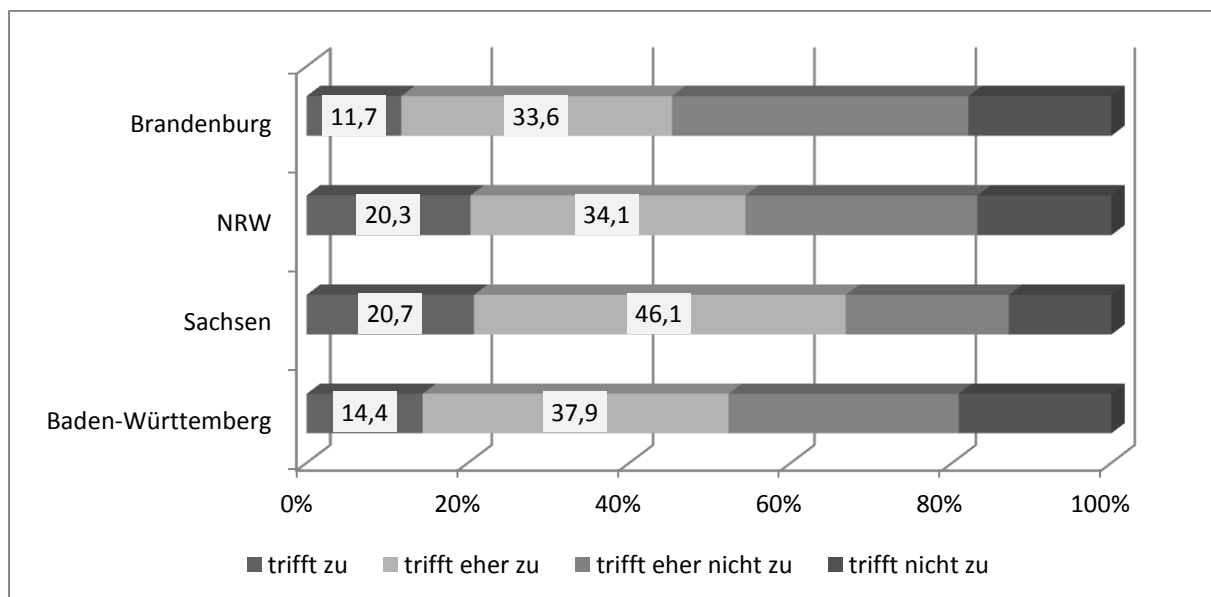
Trotz dieser skeptischen Haltung wurden gerade in Brandenburg die Bürger besonders stark an der Haushaltspolitik beteiligt. Knapp 39 % der Brandenburger Kommunalpolitiker gibt an, dass die Bürger in jüngster Zeit intensiv an der Haushaltsplanung beteiligt wurden, was im Bundesländervergleich der Spitzenwert ist. Allerdings erwarten die Brandenburger Kommunalpolitiker von den Bürgerhaushalten häufig keine Konsolidierungseffekte, sondern erhoffen sich eher eine höhere Zufriedenheit der Bürger mit der Kommunalpolitik. Das Bürgerhaushalte durchaus auch zu Konsolidierungseffekten führen können, wird noch am Schluss des Gutachten zu zeigen sein, sodass die ausgeprägtere partizipative Kultur der kommunalen Entscheidungsträger in Brandenburg durchaus positiv für die Haushaltskonsolidierung genutzt werden kann.

In den Brandenburger Fallbeispielen wurde deutlich, dass das kommunale Verhältnis zwischen Bürgermeister und Stadtverordnetenversammlung für die Haushaltskonsolidierung eher ungünstig sind, was allerdings für Nordrhein-Westfalen in noch stärkerem Maße gilt.

Ein häufiger nicht konsolidierungsbereiter Bürgermeister trifft auf einen stärker parteipolitisierten Rat, was insbesondere bei gegenläufigen oder unklaren Ratsmehrheiten zu Blockaden zwischen Bürgermeister und kommunaler Vertretungskörperschaft führen kann. Diese problematischen Akteurskonstellation wurden für Brandenburg auch in unserer Ratsbefragung auf einer größeren empirischen Basis tendenziell bestätigt.

Der Bürgermeister tritt in Brandenburg aus Sicht der Stadtverordneten am wenigsten für Ausgabenzurückhaltungen ein, während ihm in Sachsen im Sinne der Haushaltskonsolidierung das beste Zeugnis ausgestellt wird. Allerdings sind die Unterschiede nicht ganz so gravierend, wie es in unseren Fallstudien zum Ausdruck kam.

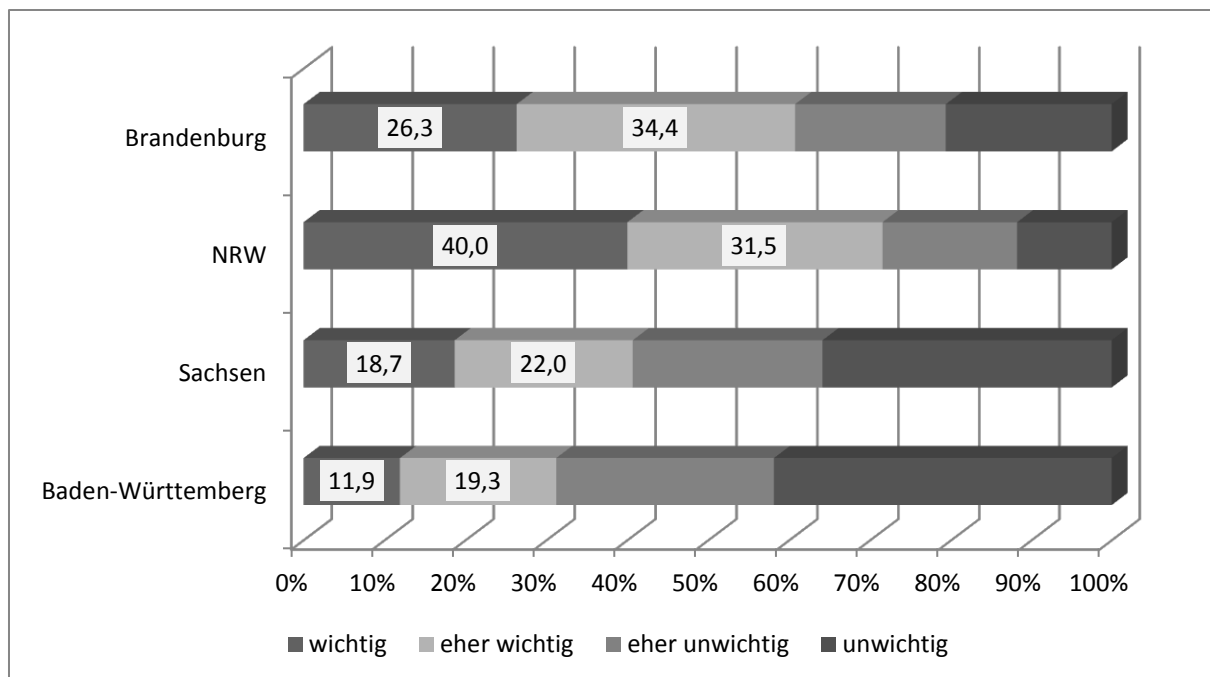
Abbildung 13: OB / BM tritt für Ausgabenzurückhaltungen ein



Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %

Spitzenreiter sind bei der Parteipolitisierung erwartungsgemäß die Kommunen in NRW, in denen noch kein Kumulieren und Panaschieren eingeführt wurde, sondern ein guter Teil der Ratsmitglieder über starre Parteilisten gewählt werden. Hier erwarten die Ratsmitglieder somit auch häufiger, dass sie aufgrund ihres Parteienengagements gewählt werden. Der Anreiz zur Wiederwahl führt damit auch zu einer starken Bindung der Ratsmitglieder an ihre Partei und Fraktion.

Abbildung 14: Wichtigkeit des Parteienengagements für die Wahl



Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %

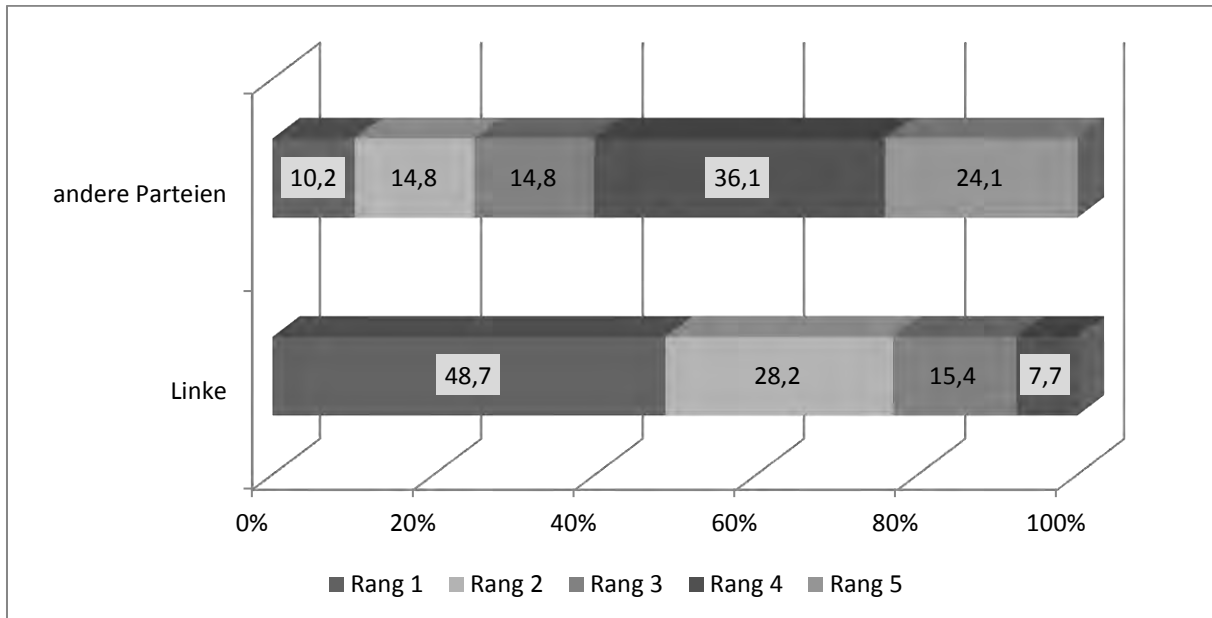
In Brandenburg wird von den Kommunalpolitikern auch stärker ihr Parteienengagement hervorgehoben als in Sachsen und in Baden-Württemberg. Der Trend geht also in Brandenburg auch eher in Richtung Konkurrenzdemokratie, die eher problematisch für die Haushaltskonsolidierung ist. Dies könnte auch auf die stärkere Präsenz der Linken und den niedrigeren Anteil der Wählergemeinschaften, die für ihre niedrigere Parteiorientierung bekannt sind, zurückzuführen sein. So waren 25 % der Stadtverordneten in Brandenburg in der Partei Die Linke, während knapp 22 % parteilos bzw. in einer Wählergemeinschaft waren. In Brandenburg ist die Partei die Linke in dieser Gemeindegrößenklasse damit die stärkste Kraft und es dürfte bei den fragmentierten Stadtverordnetenversammlungen schwierig sein, Konsolidierungsmehrheiten an dieser Partei vorbei zu organisieren.

In Sachsen stellt sich das Verhältnis umgekehrt dar. Dort sind in unserer Ratsbefragung nur 13 % Mitglied der Partei Die Linke, aber 36 % parteilos bzw. in einer Wählergemeinschaft. Damit ist die Linke nur viertstärkste Kraft in den befragten sächsischen Kommunen und ist somit für eine Konsolidierungskoalition weniger zentral.

Die Linke in Brandenburg hat zur Haushaltskonsolidierung eine relativ homogene Position. Ihre Stadtverordneten gehen deutlich häufiger davon aus, dass die Haushaltskrise exogen verursacht wurde als die Stadtverordneten der anderen Parteien. Sie sehen

dementsprechend auch die kommunale Haushaltskonsolidierung nicht als ein wichtiges Thema an. Vielmehr werden soziale Leistungen als das zentrale kommunale Thema eingeordnet.

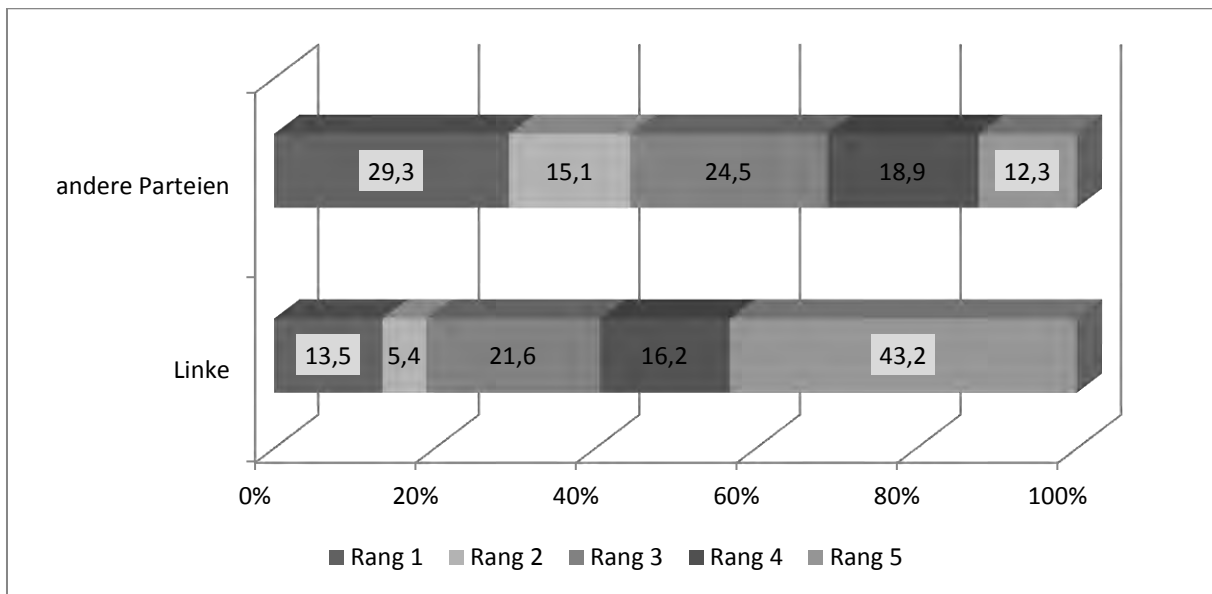
Abbildung 15: Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialer Gerechtigkeit aus Sicht der Linken und der anderen Parteien in Brandenburg



Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %, bei dieser Frage wurde darum gebeten 5 kommunale Aufgaben⁶ ihrer Wichtigkeit nach zu ordnen.

⁶ Folgende fünf Aufgaben wurden vorgegeben: Wohlstand durch gute Bedingungen für örtliche Wirtschaftsunternehmen, Erhaltung und Ausbau der Gemeinde als attraktiver Wohnort, Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialer Gerechtigkeit, Förderung von Bürgerbeteiligung und ehrenamtlichen Engagements und Sicherstellung des sparsamen Wirtschaftens der Gemeindeverwaltung.

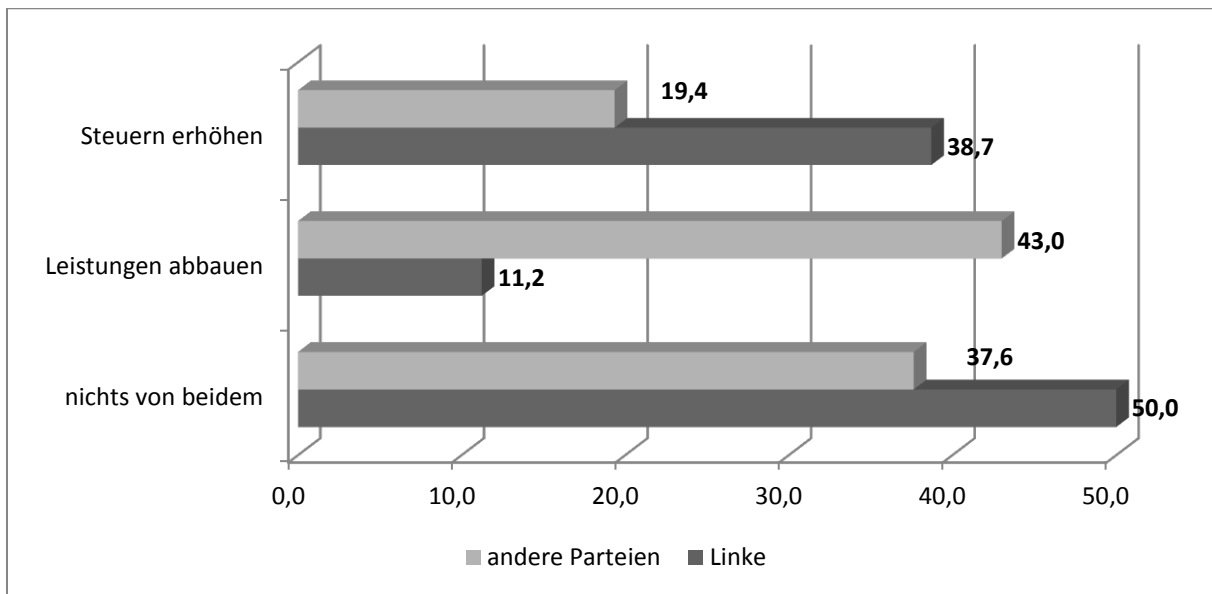
Abbildung 16: Sicherstellung des sparsamen Wirtschaftens der Gemeindeverwaltung aus Sicht der Linken und der anderen Parteien in Brandenburg



Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %

Insgesamt ist auch die Gruppe der Konsolidierungsverweigerer bei der Linken am Größten. Damit kommt auch unter Einbezug der Fallstudien ein relativ homogenes Weltbild der Linken zum Ausdruck, das sich primär gegen Ausgabenkürzungen wendet, sodass die Linke als stärkste Partei nur schwer in Konsolidierungskoalitionen eingebunden werden kann.

Abbildung 17: „ Würden Sie eher Steuern erhöhen oder Leistungen abbauen, um den Haushalt zu konsolidieren“ aus Sicht der Linken und der anderen Parteien in Brandenburg



Quelle: eigene Erhebung; DFG-Befragung; Angaben in %

2.4 Zwischenfazit

In Brandenburg sind nicht nur in den wenigen Kommunen mit hohen Kassenkrediten die Akteurskonstellationen für die Haushaltskonsolidierung problematisch. In allen Kommunen über 20.000 Einwohner zeigte sich in unseren flächendeckenden Befragungen, dass Bürgermeister und Stadtverordnete niedrigere Konsolidierungspräferenzen hatten als in den anderen untersuchten Bundesländern. Die Haushaltsaufsicht hat zu wenig interveniert, selbst wenn die Kassenkredite aus dem Ruder laufen, wie in den Fallstudien deutlich wurde. Generell bleiben Konsolidierungspotenziale unausgeschöpft, wie auch die durchschnittlich sehr niedrigen Hebesätze der Gewerbe- und Grundsteuer zeigen. Gegenseitige Blockaden drohen zudem zwischen Bürgermeister, Mehrheits- und Oppositionsfraktionen, weil die brandenburgischen Kommunen über 20.000 Einwohner stärker zur Konkurrenzdemokratie tendieren als beispielsweise die sächsischen Kommunen. Die starke Rolle der Linken in Brandenburg macht es zudem schwer, Konsolidierungskoalitionen für Ausgaben- und Personalreduzierung zu „schmieden“. Damit sind insgesamt die brandenburgischen Kommunen wenig gerüstet für die zukünftig über den demografischen Wandel, den Solidaritätsfonds Ost und die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse zu erwartenden Belastungen, die die Kassenkredite auch in Brandenburg zu einem fast flächendeckenden Problem werden lassen können.

Dementsprechend kann sich Politik und Haushaltsaufsicht nicht ausschließlich auf die Problemkommunen konzentrieren, sondern hier sollten präventiv Konsolidierungsmodelle für alle Kommunen eingesetzt werden, die insbesondere im fünften und sechsten Kapitel des Gutachtens näher erörtert werden.

3 Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit Starthilfen und möglichen Konsolidierungseffekten im Rahmen von Gebietsreformen

In den 1970er Jahren wurden durch die Landesgesetzgeber in den alten Bundesländern viele Kommunen zusammengelegt. In den 1990er und 2000er Jahren wurden vorwiegend in den neuen Bundesländern viele Gemeinden und Landkreise zusammengeschlossen. Neben dem massiven Bevölkerungsschwund in den neuen Bundesländern wurde und wird für diese Gebietsreformen immer wieder als Argument angeführt, dass man durch die Zusammenlegung von Kommunen und damit Schaffung von größeren Kommunen Verwaltungspersonal und Sachkosten deutlich reduzieren könnte (vgl. zum Überblick BBSR 2010; Rosenfeld et al. 2007). Der dahinter stehende theoretische Ansatz besagt, dass „Kleinheit“ spezifische Kosten verursacht, die zu höheren Verwaltungsausgaben pro Kopf in kleineren Kommunen führt. Kausalmechanismen werden hierfür sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite ausgemacht. Auch in kleineren Kommunen fragen die Wähler einen Mindeststandard an öffentlicher Infrastruktur nach, sodass die kommunalpolitischen Repräsentanten in jeder noch so kleinen Gemeinde beispielsweise zumindest ein Schwimmbad vorhalten, dessen Kosten dann pro Einwohner deutlich höher ausfällt als in größeren Kommunen. Zudem rechnen sich technische Anschaffungen, z. B. Aufbau und Pflege von E-Government, aufgrund von Skaleneffekten erst ab einem gewissen Benutzungsgrad und können dann zur Rationalisierung der Arbeitsprozesse und Personaleinsparungen beitragen. Aus dieser finanzwissenschaftlichen Perspektive kommt es dadurch zu Größensparnissen (Economies of Scale), sodass bei Aktivitäten, die mit Fixkosten verbunden sind, die Stückkosten bei größerer Menge der Produkte sinken.

Allerdings zeigt sich in einigen wenigen Untersuchungen, dass entgegen der Position der Gebietsreformer sogar teilweise ein positiver Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Pro-Kopf-Ausgaben bestehen kann (Lüchinger/Stutzer 2002). Auch aus international vergleichender Perspektive ist der Forschungsstand zu den Kosten bzw. auch zu den Nutzen von „Kleinheit“ ambivalent (Blesse/Thushyanthan 2013: 1; Hesse 2012).

Größer ist danach also nicht immer kostengünstiger, sodass zumindest der Konsolidierungseffekt von Gebietsreformen, die in der Regel eine Vergrößerung der Kommunen durch Zusammenlegung anstreben, sich sicherlich nicht automatisch einstellt.

Ein möglicher Erklärungsansatz dafür, dass mit steigender Gemeindegröße nicht immer die Kosten sinken, stellt auf sog. Remanenzkosten ab. Kostenremanenzen sind insbesondere im Hinblick auf soziale Infrastrukturen zu erwarten, wenn ihr Rückbau nur schwerlich politisch durchsetzbar ist und trotz sinkender Nachfrage das Angebot an sozialer Infrastruktur auf einem konstanten Level verbleibt (Rosenfeld et al. 2007). Insbesondere in ländlichen Regionen werden solche Kostenremanenzeffekte erwartet. Konsolidierungspotentiale, die von Gutachtern meist hoch veranschlagt werden, können somit (zumindest anfangs) nicht in dem Maße realisiert werden, weil die Schließung von Einrichtungen bei der Zusammenlegung von Kommunen auf erhebliche politische Widerstände trifft, zumal die Zusammenführung der Infrastruktur meist kurzfristig Mehrausgaben durch notwendige Investitionen induziert.

Aus dieser Problematik lassen sich zwei politische Empfehlungen ableiten. Erstens bedarf es bei der Zusammenführung von Gebietskörperschaften einmaliger finanzieller Zuschüsse, um die vorübergehenden Mehrausgaben abzudecken und um die Akzeptanz der Gebietsreform zu forcieren.

Die Brandenburger Enquetekommission zur Gebiets- und Funktionalreform hat dies in ihren Beratungen berücksichtigt und hat eine Lösung nach dem „Sachsener Modell“ favorisiert, das im Folgenden näher dargestellt wird.

Zweitens ist auch mittel- und langfristig nicht automatisch eine Fusionsrendite zu erwarten, sondern dafür müssen die kommunalen Akteure bei zu erwartenden Vorbehalten der Öffentlichkeit erstmal motiviert werden, um auch die einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen durchzusetzen. Dies wird im fünften Kapitel noch zu diskutieren sein, wie durch einen veränderten rechtlichen Ordnungsrahmen, durch interkommunale Leistungsvergleiche und aufsichtsbehördliche Frühwarnsysteme sowie durch partizipative Verfahren die Anreize in Richtung einer nachhaltigeren Haushaltskonsolidierung gestärkt werden, was potentiell alle Gemeinden und nicht nur die großen Problemkommunen betreffen würde. Dass Fusionsrenditen bei dementsprechendem Druck durchaus realistisch

sind, wurde in den neusten Publikationen zu Gebietsreformen in Deutschland dargelegt. So hat Martin Junkernheinrich nachgewiesen, dass mit steigender Gemeindegröße die Zuschussbedarfe der allgemeinen Verwaltung pro Kopf deutlich sinken insbesondere im Vergleich zu den kleinen Kommunen unter 10.000 Einwohner (Junkernheinrich 2013: 253). Für die letzte Gebietsreform in Brandenburg konnte zudem belegt werden, dass hier tatsächlich Fusionsrenditen bei Ausgaben und Personal erreicht wurden (Blesse/Thushyanthan 2013: 23f.). Insofern besteht die begründete Hoffnung, dass Konsolidierungseffekte auch bei der neuen Gebietsreform in Brandenburg wieder erreicht werden, insbesondere wenn der institutionelle Handlungsrahmen und die Anreize für die kommunalen Akteure angemessen gestaltet werden.

3.1 Kreisgebietsreformen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern

Auch in den Nachbarbundesländern Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern kam es in jüngerer Vergangenheit zu ähnlichen Kreisgebietsreformen. Die Ausgestaltung dieser Reformen und die gemachten Erfahrungen sollen hier kurz geschildert werden, um daraus einige Empfehlungen für die Planungen in Brandenburg zu entwickeln. Dabei interessieren insbesondere die bereitgestellten Finanzmittel zur Durchsetzung und Durchführung der Reformen. Finanzielle Anreize („Kreishochzeitsgeld“) können die potenziell ausgeprägten Konflikte mindern und helfen Schulden der Altkreise abzubauen.

3.1.1 Sachsen

Mit dem Gesetz zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise wurden die Landkreise in Sachsen zum 1. August 2008 von 22 auf 10 und die kreisfreien Städte von 7 auf 3 reduziert.⁷ Die bisherigen Landkreise und bisherigen kreisfreien Städte erhalten jeweils pauschale Zuweisungen von 10 Mio. €, die in drei Raten ausbezahlt wird. Die sogenannte Anschubfinanzierung ist für „strukturelle Anpassungsmaßnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses, für eine effizientere Neuausrichtung der Verwaltungen bei der Bildung neuer Landkreise und der Einkreisung der (...) kreisfreien Städte im Zuge der Kreisgebietsneugliederung sowie bis zu einer Höhe von 5 000 000 EUR zum Schuldenabbau einzusetzen“ (Art. 1 § 26). Zusätzlich erhalten alle Städte, die nicht mehr Kreisstadt sind oder

⁷ Sächsischer Landtag, Drs. 4/8811.

als ehemals kreisfreie Stadt nicht Kreissitz wurden jährlich eine „Förderpauschale für investive Maßnahmen, die in Höhe von bis zu 50 vom Hundert zum Schuldenabbau eingesetzt werden kann“ (Art. 2). Diese variiert zwischen 150.000 und 433.000 € pro Stadt und beläuft sich insgesamt über fünf Jahre auf 28,8 Mio. € für insgesamt 15 Städte.

Städte und Landkreise, die mehr als 50 % der Mittel zum Schuldenabbau einsetzen wollen, dürfen dies nur mit Genehmigung der Kommunalaufsicht. Zugleich ist dem Haushaltsplan ein Maßnahmenplan beizulegen, um die Mittelverwendung für einzelne Projekte darzustellen. Laufende Haushaltsdefizite dürfen mit den Mitteln nicht ausgeglichen werden.

Eine Evaluierung des Ausgabeverhaltens als Antwort auf eine kleine Anfrage vom 25.6.2009 ergibt, dass für die effiziente Neuausrichtung der Verwaltung von den neugebildeten Landkreisen (ohne LK Görlitz, LK Meißen und LK Sächsische Schweiz-Osterzgebirge) durchschnittlich 6,3 Mio. € eingeplant wurden.⁸ Der Schwerpunkt lag dabei auf dem Umbau der IT-Systeme (bis zu 8,9 Mio. €, LK Mittelsachsen) und auf der Sanierung und Umbau von Verwaltungsgebäuden. Einige Städte und Landkreise verbuchten solche Ausgaben auch unter „Strukturelle Anpassungsmaßnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses“. Im Bereich „investive Maßnahmen“ konnten die Landkreise und Städte sehr verschiedene Projekte finanzieren.

Ein Großteil der verwendeten Mittel floss dabei in den Kreisstraßenbau. Aber auch die Sanierung eines Fußballstadions oder der Um- und Ausbau einer Rennstrecke wurde aus diesen Mitteln bestritten.

Die Mittelverwendung für den Schuldenabbau variiert beträchtlich. Nur im Falle des LK Nordsachsen wurden z.B. Zweidrittel der Anschubfinanzierung für den Schuldenabbau eingesetzt, während die eingekreisten Städte Plauen und Zwickau keine Mittel der Förderpauschale für den Schuldenabbau verwendeten. Die Hebesätze der Kreisumlage stiegen zwischen 2008 und 2010 in sechs der 10 Landkreise moderat um durchschnittlich 2,14 v. H. und nur zwei Landkreise verlangten einen Hebesatz von mehr als 30 v. H.⁹ Für 2013 muss konstatiert werden, dass der Hebesatz nun in acht von zehn Kreisen über 30 v.H.

⁸ Sächsischer Landtag, Drs.4/15669. Zahlen wurden für die Landkreise Bautzen, Mittelsachsen, Nordsachsen, Leipzig Vogtlandkreis, Erzgebirgskreis sowie für die eingekreisten Städte Plauen und Zwickau vom sächsischen Innenministerium erhoben.

⁹ Sächsischer Landtag, Drs. 5/2397.

liegt (Sächsischer Rechnungshof 2013: 36). Bezifferbare Effizienzvorteile der Gebietsreform konnte das sächsische Innenministerium auf Anfrage nicht nennen. Auch von der sächsischen Politik auf Landes- und Kommunalen Ebene sind die Einschätzungen hierzu eher skeptisch: „Gefühlt ist es teurer geworden. Es gibt immer noch viele Doppelstrukturen und einen Personalüberhang“.¹⁰ Der Sächsische Landesrechnungshof stellt zumindest fest: „Die Verschuldung der 10 LK konnte zum 31.12.2008 um 10 % im Vergleich der Verschuldung der 22 Altkreise zum 31.12.2007 gesenkt werden“. „Hauptursachen waren die Zuweisungen vom Land im Rahmen der Funktional- und Kreisgebietsreform“ (Sächsischer Rechnungshof 2009: 8f.).¹¹ Weitere „prognostizierte Einspareffekte [können] nicht sofort realisiert werden“ (Sächsischer Rechnungshof 2009: 18). Die Kreisgebietsreform verlief trotz der finanziellen Anreize nicht gänzlich ohne Widerstand aus Bevölkerung, Politik und Verwaltung. Gerade Städte wie Aue und Plauen hatten erhebliche Vorbehalte gegen den Verlust des Kreissitzes bzw. der Kreisfreiheit. Beide Städte zogen sogar – erfolglos – vor das Landesverfassungsgericht.

3.1.2 Mecklenburg-Vorpommern

Das am 4. September 2011 in Kraft getretene Kreisstrukturgesetz sieht eine Reduzierung von zwölf auf sechs Landkreise und den Verlust der Kreisfreiheit für vier Städte vor.¹² Die weitergehende Reform aus dem Jahr 2006, die eine Einkreisung aller kreisfreien Städte und nur noch fünf Landkreise vorsah, wurde vom Landesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Auch die neu verabschiedete 6+2-Variante löste jedoch vielfachen juristischen Widerstand aus, u.a. zog die Stadt Neubrandenburg gegen den Verlust ihrer Kreisfreiheit vor das Landesverfassungsgericht. Die Verfassungsbeschwerden gegen die neue Kreisgebietsreform wurden jedoch vom Gericht verworfen.

Ähnlich wie in Sachsen sollen die neuen Landkreise eine Anschubfinanzierung erhalten: „Die neuen Landkreise erhalten zum 1. Januar 2013 zu gleichen Teilen eine einmalige Anschubfinanzierung von insgesamt 12 000 000 €. Die Mittel sind vorrangig für investive,

¹⁰ Interview mit einem Mitglied des Sächsischen Landtags, das zugleich auch Mitglied in einem Stadtrat ist vom 16.5.2014. Siehe auch „Bislang wenig Einsparungen durch die Kreisgebietsreform, in: Lausitzer Rundschau, 8.3.2013.

¹¹ Hierunter fällt auch eine Erhöhung des „Mehrbelastungsausgleichs“ für die Aufgabenübernahme im Zuge der Funktionalreform.

¹² Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/2683.

strukturelle Anpassungsmaßnahmen zur Förderung des Integrationsprozesses sowie für eine effiziente Neuausrichtung der Verwaltungen zu verwenden. Die Mittel können auch zum Schuldenabbau eingesetzt werden, wobei der Abbau von Krediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit Vorrang hat“ (§ 44). Der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern hat aber noch ein zusätzliches Instrument zur Schuldentilgung für die neuen Landkreise geschaffen. Die „Strukturbeihilfe“ von insgesamt 12 Mio. € darf nur zum Schuldenabbau verwendet werden und richtet sich nach dem Bedarf: „Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Landkreise richtet sich nach dem Verhältnis des auf den jeweiligen Landkreis zum 31. Dezember 2010 entfallenden Fehlbetrages zum kumulierten Fehlbetrag aller Landkreise“ (§ 44). Zusätzlich gibt es für die Städte, die ihre Kreisfreiheit verlieren und nicht Kreissitz werden sowie für die ehemaligen Kreisstädte eine „Anpassungsbeihilfe“ über insgesamt 12 Mio. €, die zu gleichen Teilen an die betroffenen Städte fließt. „Die Mittel sind insbesondere zur Verbesserung der Infrastruktur oder zum Schuldenabbau zu verwenden“ (§ 44). Damit leistet das Land insgesamt 36 Mio. € Finanzhilfe an die neuen Kreise bzw. die betroffenen Städte. Für den Altschuldenabbau der Alt-Kreise sieht das Gesetz aber noch ein weiteres Instrument vor. Mit der „Altfehlbetragsabgabe“ verlangt das Land von den kreisangehörigen Kommunen einen Beitrag zum Schuldenabbau.

Zum Abbau von (...) Altfehlbeträgen sollen die neuen Landkreise von ihren Gemeinden entsprechend deren Zugehörigkeit zu den aufgelösten Landkreisen, aus deren Gebiet die neuen Landkreise gebildet wurden, innerhalb einer Frist von zehn Jahren eine angemessene Umlage erheben“ (§ 25). Bei schwieriger Haushaltsslage kann der Zeitraum der Umlageerhebung nach Genehmigung der Kommunalaufsicht um fünf Jahre verlängert werden.

Wie aus einem Bericht der Landesregierung hervorgeht soll ein Großteil der Altschulden (130 Mio. €, Stand 2011) über diese Altfehlbetragsabgabe getilgt werden. So erhält der Landkreis Rostock 1,5 Mio. € Strukturbeihilfe und 2 Mio. € Anschubfinanzierung. 9 Mio. € sollen über die Altfehlbetragsumlage finanziert werden.

Die Ausrichtung der Strukturbeihilfe am Bedarf und ihre Begrenzung auf insgesamt nur 12 Mio. € führen dazu, dass der Kreis Vorpommern-Greifswald 9 Mio. € oder 75 % der Strukturbeihilfe erhält. Demgegenüber steht aber, dass die Altkreise Vorpommern (über 40 Mio. €) und Uecker-Randow (61 Mio. €) bereits über 100 Mio. € an Altschulden in den neuen

Kreis einbringen. Auch hier soll der restliche Betrag nach Abzug der Strukturbeihilfen über die Altfehlbetragsumlage finanziert werden. Die Altschuldenreduzierung erscheint bei Betrachtung der Fehlbedarfe 2013 (Plandaten) in den Ergebnishaushalten der neuen Landkreise von insgesamt 78,6 Mio. € als besonders dringlich. Zusätzlich sind Zuweisungen aus dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds (Volumen: 100 Mio. €) möglich. Die Hebesätze der Kreisumlagen in Mecklenburg-Vorpommern liegen bei über 45 v.H. im Durchschnitt deutlich über denen in Sachsen. Im Vergleich zum Haushaltjahr 2012 haben vier Kreise 2013 die Hebesätze um durchschnittlich 1,46 v.H. erhöht.¹³

3.1.3 Zwischenfazit

Die Kreisgebietsreformen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sind in einigen Punkten nachahmenswert, in Teilen erweisen sich die Modelle aber auch als problematisch. Gerade in Sachsen fallen die „Kann-Regelung“ zum Schuldenabbau und die eher gering ausgeprägte Kontrolle bei den Investitionsmaßnahmen auf.

Hier setzt das Modell aus Mecklenburg-Vorpommern einen deutlich anderen Akzent und schafft mit der Strukturhilfe einen weiteren Fonds, dessen Zuweisungen vollständig zur Schuldentilgung genutzt werden müssen. Dabei orientiert sich die Zuweisung am Bedarf, also an der Verschuldung der Landkreise, während das Sächsische Modell eine Pauschale zur Verfügung stellt, in der kein Anteil fest für die Schuldentilgung vorgesehen ist. Zweifellos entstehen bei der Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten Anpassungskosten z.B. für den Umbau der IT-Systeme oder für die Sanierung und Ausbau von Verwaltungsgebäuden. Hier stellen beide Modelle Investitionsmittel bereit, für deren Verwendung aber zu viele Spielräume gelassen werden.

Ein gewichtiges Problem ist in Mecklenburg-Vorpommern die Höhe der Strukturbeihilfen. Hier orientiert sich das Reformmodell zwar an den aufgelaufenen Defiziten der Landkreise, ist aber insgesamt mit zu geringen Finanzmitteln ausgestattet, um für eine nachhaltige Erleichterung der Schuldenlast sorgen zu können. Ein hoher Teil der Tilgung soll über eine Altfehlbetragsumlage durch die Kommunen des betroffenen Altkreises selbst erbracht werden. Mit dieser zusätzlichen Belastung zu den bereits hohen Hebesätzen der Kreisumlage

¹³ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/2093.

wird das Ziel die kommunale Ebene zu entlasten – u.a. mit einem Konsolidierungsfonds – konterkariert. Die Entwicklung der Hebesätze der Kreisumlage gilt es allgemein zu beobachten. Tendenziell kam es in beiden Bundesländern überwiegend zu weiteren Erhöhungen nach den Reformen. In Mecklenburg-Vorpommern wurden vor und nach der Reform in den Landkreisen Fehlbeträge im Ergebnishaushalt erwirtschaftet. Hier zeigt sich, dass Hilfen zur Schuldentilgung und die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten allein, ohne eine ausreichende, dauerhafte Finanzierung der kommunalen Ebene durch Land und Bund, das Schuldenproblem nicht lösen können.

Als problematisch ist grundsätzlich der Widerstand der Städte gegen die Reform zu bewerten, die ihren Status, Kreisfreiheit oder Kreisstadt, verlieren. Beide Modelle gehen hier den sinnvollen Weg, diese Städte durch zusätzliche Finanzmittel zu unterstützen und die Anpassungskosten abzufedern.

Aus der Erfahrung der Brandenburger Kreisgebietsreform von 1993 gilt es vor allem darauf zu achten, dass solche Städte nicht mehr noch bis zu 20 Jahre lang an ihrem ursprünglichen Aufgabenbestand aus Prestige Gründen festhalten können.¹⁴ Wenn ihnen dennoch Sonderaufgaben zugedacht werden sollen, müssen diese ausreichend finanziert sein. Dennoch haben betroffene Kommunen in beiden Reformmodellen gegen den drohenden Statusverlust geklagt.

¹⁴ Siehe hierzu auch den Bericht der Brandenburger Enquetekommission, Drs. 5/8000: 30f.

4 Kommunale Schutzschirme im Bundesländervergleich

Mit fortschreitender Haushaltskrise wurde der Ruf der kommunalen Spitzenverbände nach Schuldenhilfen immer lauter. Insbesondere sollte durch Landes- und Bundeshilfen die immer weiter aus dem Ruder laufende Kassenkreditproblematik unter Kontrolle gebracht werden. Mittlerweile haben viele der alten Bundesländer einen kommunalen Entschuldungsfonds bzw. Schutzschirm oder Stärkungspakt. In den neuen Bundesländern sind die Entschuldungsprogramme auch aufgrund der noch vergleichsweise niedrigen Kassenkredite im Durchschnitt der Kommunen noch die Ausnahme bzw. beziehen sich eher auf die langfristigen Investitionskredite, wie in Sachsen-Anhalt (Schwaring 2013: 12). Vor gut einem Jahr wurde allerdings auch in Mecklenburg-Vorpommern ein Haushaltskonsolidierungsfonds aufgelegt. Dadurch sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden mittelfristig wieder den Haushaltsausgleich zu erreichen. Für eine Einschätzung der Wirkung des Konsolidierungsfonds in Mecklenburg-Vorpommern ist es allerdings noch zu früh. Zumindest wird deutlich, dass auch in den neuen Bundesländern diese Fonds mit Sanktionen verknüpft werden, weil durch die Verordnung zum Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds auch die Grundlage geschaffen wurde, einen beratenden Beauftragten zu bestellen (Lenk et al. 2013: 99). Für die Landeshauptstadt Schwerin wurde sogar schon dieses Instrument in 2013 eingesetzt, das zu einer demokratisch problematischen Verantwortungsmischung führen kann (vgl. zu Erfahrungen mit beratenden „Sparkommissaren“ Holtkamp 2012 und spätere Ausführungen in diesem Kapitel).

Damit wird deutlich, dass die Schuldenhilfe den Kommunen in aller Regel nicht als „Geschenk“ präsentiert wird, sondern von den Problemkommunen wird erwartet, dass sie ihre eigenen Konsolidierungsbeiträge erbringen und sich unter eine verstärkte Haushaltsaufsicht stellen. Diese eingeforderten Gegenleistungen sind prinzipiell nachvollziehbar. Nicht alle kommunalen Haushaltsprobleme sind durch Bund und Länder entstanden, sondern in vielen Kommunen – auch in Brandenburg – gibt es auch einen Teil hausgemachter Probleme, die nicht durch Entschuldungsfonds abgedeckt werden sollten. Es wären sicherlich die falschen Anreize, wenn schlecht wirtschaftende Kommunen als Belohnung Schuldenhilfen ohne Auflagen bekämen:

„Entschuldungshilfen sollten prinzipiell so ausgestaltet werden, dass das Verursacherprinzip nicht gänzlich außer Kraft gesetzt wird... Andernfalls sinkt der Anreiz für eine solide Haushaltsführung bzw. es würde derjenige bestraft, der umfangreiche Eigenanstrengung zur Sanierung des Haushalts unternommen hat“ (Zipfel 2010: 3).

Hierbei ist allerdings zu bedenken, dass die Entschuldungsfonds so ausgestaltet sind, dass sie sich auf vergangene Defizite beziehen und nicht seitens der Kommunen mit weiteren Entschuldungsprogrammen in der Zukunft gerechnet werden kann. Allein schon aufgrund der angespannten Haushaltslage der Länder unter der Schuldenbremse können also die Kommunen nicht auf weitere Entschuldungsrunden setzen, sodass die Fehlanreize sich in der Praxis in Grenzen halten könnten (Schwaring 2013: 17).

Auch für Brandenburg haben wir im zweiten Kapitel gezeigt, dass es erhebliche endogene Konsolidierungspotentiale zu verzeichnen gibt, die bei Schuldenhilfen berücksichtigt werden sollten, ohne dabei zu stark in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen.

Wenn man sich die Höhe der Förderung in den Bundesländern anschaut, die die Kommunen mit den höchsten durchschnittlichen Kassenkrediten pro Einwohner haben, wird deutlich, dass die Bundesländer sehr unterschiedliche Wege gehen. Relativ günstig für die Kommunen sieht es in Rheinland-Pfalz aus, in dem die Förderung immerhin 63 % der aufgelaufenen Kassenkredite ausmacht. Schlusslicht sind Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, in denen die Förderung nur ein Viertel der aufgelaufenen Kassenkredite ausmachen. In NRW kommt erschwerend hinzu, dass der dortige „Stärkungspakt“ keine freiwillige Veranstaltung ist, sondern knapp 10 % der Kommunen gesetzlich verpflichtet wurden an diesem Pakt teilzunehmen. Sie müssen einen Haushaltsanierungsplan anstelle der früheren Haushaltssicherungskonzepte aufstellen, um bis 2016 den Haushaltsausgleich durch Konsolidierungsmaßnahmen nachzuweisen. Gelingt ihnen dies für diesen Planungszeitraum nicht, werden nicht nur die Schuldenhilfen entzogen, sondern im Gesetz wird direkt der Einsatz von Staatskommissaren – und damit der Verlust der kommunalen Selbstverwaltung – verpflichtend vorgeschrieben (Knirsch 2012).

Abbildung 18: Entschuldungsfonds in Bundesländern mit sehr hohen kommunalen Kassenkrediten

	Kassenkredit pro E. 2011	Name	Förderung in % der Kassenkredite	Höhe in Mrd. €	freiwillig	Sanktion
RP	1.444 €	„Kommunaler Entschuldungsfonds“	63 %	3.825	ja	Keine Hilfen
NRW	1.249 €	„Stärkungspakt Stadtfinanzen“	25 %	5.850	nein	Keine Hilfen Staatskommissar
HE	1.052 €	„Kommunaler Schutzschirm“	46 %	3.200	ja	Keine Hilfen Alle Aufsichtsmittel
NDS	633 €	„Entschuldungsfonds“	25 %	1.260	ja	Keine Hilfen

Quelle: Stolzenberg/Heinelt 2013 und Lenk et al. 2013

Im Folgenden soll der restriktivste und der die Selbstverwaltung am meisten schonende Schutzschirm näher analysiert werden, um für den auch in Brandenburg notwendigen Entschuldungsfonds auf mögliche Probleme und Potenziale dieser Lösungen hinzuweisen.

4.1 Kommunaler Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz

Von den für Ende 2009 ermittelten Kassenkrediten werden 2/3 über den Entschuldungsfonds abgedeckt, die über einen Zeitraum von 15 Jahren getilgt werden sollen. Hiervon trägt das Land 1/3 und ein weiteres Drittel tragen die Kommunen insgesamt über den Finanzausgleich. Das letzte Drittel muss von den Kommunen im Entschuldungsfonds selbst aufgebracht und nachgewiesen werden. Die Konstruktion des Entschuldungsfonds kann somit nur dann greifen, wenn die getilgten Kredite deutlich höher sind als die jedes Jahr nach 2009 neu auflaufenden Kassenkredite durch die aktuellen Defizite, die nicht in den Fonds einbezogen wurden (Zipfel 2010: 6).

Im kommunalen Entschuldungsfonds sind alle kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz und mehr als die Hälfte der Landkreise und verbandsfreien Kommunen. Die Kommunen erbringen bisher ihren Eigenanteil überwiegend über Hebesatzerhöhungen. So erhöhten 598 Gemeinden die Grundsteuer B allerdings im Vergleich zu NRW meist nur geringfügig.

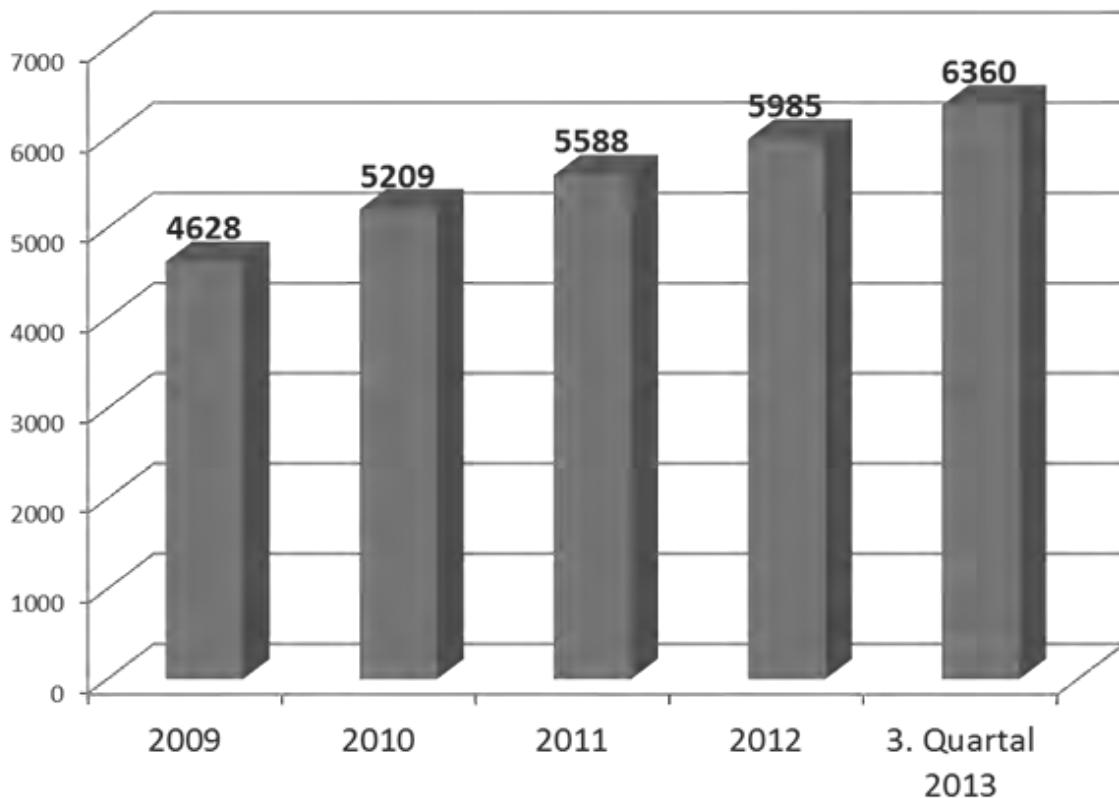
Die Landkreise erhöhten demgegenüber überwiegend ihre Umlage, womit die Konsolidierungslast in erheblichem Maße auf den kreisangehörigen Raum verlagert wurde. So wurde insgesamt gut 80 % der Eigenanteile durch Einnahmesteigerungen erbracht, während die Ausgabenreduzierung bisher eine sehr geringe Rolle spielt (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2013: 64). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Hebesätze für Grundsteuer B und Gewerbesteuer in Rheinland-Pfalz deutlich unter dem Bundesdurchschnitt lagen und somit mit diesen Konsolidierungsmaßnahmen die Bürger nicht über Gebühr belastet wurden. Zudem ist zu konstatieren, dass diese Steuererhöhungen nicht allein von den Kommunen ausgehen, sondern die Haushaltsaufsicht in der praktischen Implementation an wenigen, einfach überprüfbaren Konsolidierungsmaßnahmen interessiert ist und deshalb die Hebesatzerhöhungen forciert (Schwarming 2013: 20).

Der rheinland-pfälzische Rechnungshof kommt im aktuellen Jahresbericht zu dem Fazit, dass die Neuverschuldung deutlich höher ist als die Tilgung der alten Kassenkredite und dass der Entschuldungsfonds nicht ausreicht, „um das Problem der Liquiditätskredite zu lösen“ (Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2013: 63).

Die aktuelle Haushaltsentwicklung in den Kommunen in Rheinland Pfalz zeigt, dass selbst das Wachstum der Kassenkredite sich kaum verlangsamt hat. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass dieses starke Kassenkreditwachstum gerade die kreisfreien Städte als die wichtigsten Teilnehmer im Entschuldungsfonds betrifft. Hier stiegen die Kassenkredite nach der Haushaltsanalyse der IHK Rheinland-Pfalz von durchschnittlich 3265 € pro Einwohner in 2010 bis 2013 auf 4111 €. ¹⁵

¹⁵ IHK Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz 2013: Haushaltsanalyse 2013, downloadbar unter http://www.pfalz.ihk24.de/linkableblob/luihk24/existenzgruendung_und_unternehmensfoerderung/Steuern/S-teuerpolitik_aktuell/downloads/2785436/.4./data/Haushaltsanalyse_2013-data.pdf (14.4.2014).

Abbildung 19: Kassenkredite in Rheinland-Pfalz in Mio. €



Quelle: IHK Rheinland-Pfalz 2013

Insgesamt wurde damit der Entschuldungsfonds bereits von der aktuellen Haushaltsentwicklung überholt. Es werden in dem langen Zeitraum von 15 Jahren, wenn sich dieser Trend fortsetzt, deutlich höhere neue Kassenkredite anfallen, als man an alten Kassenkrediten tilgen kann. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass wenn durch Entschuldungsprogramme die Kassenkredite abgebaut werden sollen, diese eine deutlich kürzere Laufzeit haben müssen, wenn nicht zugleich noch zusätzliche Hilfen für aktuell entstehende Haushaltsdefizite geleistet werden können, was angesichts der auch unter Konsolidierungsdruck stehenden Länderhaushalte ziemlich unwahrscheinlich ist. Eine kürzere Laufzeit bedeutet aber auch, dass es für die Problemkommunen selbst bei ausgeprägtem Konsolidierungswillen kaum möglich sein dürfte ein Drittel der Belastung zu erbringen. Vielmehr wird man für diese Kommunen ermitteln müssen, welchen Konsolidierungsbeitrag sie leisten können, der deutlich unter einem Drittel auch in Brandenburg liegen wird. In der Praxis wurde bei der Umsetzung des Hessischen Schutzschirms als Faustformel davon ausgegangen, dass ein Konsolidierungsbeitrag von 100 € pro Einwohner leistbar sein müsste (Schäfer et al. 2013: 891).

Empirische Daten und Auswertungen gibt es dazu bisher aber noch nicht. Deshalb werden wir auf den eigenen Konsolidierungsbeitrag der Kommunen am Beispiel des nordrhein-westfälischen Stärkungspakts näher eingehen, zudem bereits umfassende Daten vorliegen.

4.2 „Stärkungspakt“ und aufsichtsbehördliche Sanktionen in NRW

Im Rahmen des Stärkungspaktgesetzes wurde im Dezember 2011 geregelt unter welchen Bedingungen die Kommunen an den Konsolidierungshilfen partizipieren können. Dabei richtet sich das Gesetz vor allem auf die jeweils entstehenden aktuellen Haushaltsdefizite, während in Rheinland-Pfalz sich der Entschuldungsfonds ganz auf den alten Kassenkreditbestand konzentriert. Aber ähnlich wie in Rheinland-Pfalz wurde die Drittellösung gewählt, nachdem die Konsolidierung zu jeweils einem Drittel vom Land, vom kommunalen Finanzausgleich und den jeweiligen Problemkommunen getragen werden soll. Ab dem Jahre 2011 wurden 34 Kommunen zur Teilnahme am Stärkungspaktgesetz verpflichtet. In einer zweiten Stufe nehmen auf freiwilliger Basis zusätzlich 27 Kommunen teil. Unter direkter Androhung eines Staatskommissars sind die Stärkungspakt-Kommunen gezwungen bis 2016 des Haushaltsausgleichs zumindest rechnerisch darzustellen. Eine Kommune wollte dem nicht folgen und deshalb hat die Stadt Nideggen seit März 2013 einen „richtigen“ Staatskommissar vom Land gestellt bekommen. Der Rat hat in Haushaltsfragen nichts mehr zu beschließen und kann nur an den Sitzungen des Staatskommissars teilnehmen und die Ratsmitglieder werden genauso wie die Bürger aus den nichtöffentlichen Teilen der Sitzungen ausgeschlossen. In 2014 wurde zudem für die Stadt Altena ein Staatskommissar bestellt, sodass immerhin schon in zwei von 34 pflichtigen Stärkungskommunen die parlamentarische Demokratie außer Kraft gesetzt wurde. Entgegen der Intention der rot-grünen Landesregierung hat durch den Stärkungspakt in diesen zwei Kommunen sicherlich keine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung stattgefunden. Dies verdeutlicht, wie wichtig es ist vor der Auflage von Entschuldungsfonds mögliche (Neben-) Wirkungen insbesondere der aufsichtsbehördlichen Sanktionen in der Implementationsphase zu reflektieren.

Im Zeitverlauf ist in NRW ein Trend zu immer restriktiveren Aufsichtsmitteln erkennbar. In den nichtöffentlichen Verhandlungen drohen die Aufsichtsbehörden immer stärkere Eingriffe an. Die scharfen Sanktionen bei den Problemkommunen werden wiederum dazu verwendet, auch die anderen Defizitkommunen unter Druck zu setzen (Timm-Arnold 2010).

Dabei ähneln die Aufsichtsinstrumente zunächst den auch in Brandenburg eingesetzten Sanktionsstufen. Kommunen mit Haushaltsdefiziten mussten Haushaltssicherungskonzepte ausweisen, die darstellen sollten, wie sie mittelfristig den Haushaltsausgleich erreichen wollen. Gelingt dies nicht, fallen die Kommunen unter das Nothaushaltsrecht, indem insbesondere die Investitionen extrem eingeschränkt werden müssen. Anfangs zeigte die Androhung des Nothaushaltsrecht in den Kommunen noch Wirkung, da sich aber die Sanktionen des Nothaushaltsrecht vorwiegend auf die Investitionen bezogen, hatten sich viele Kommunen in NRW – ähnlich wie in Brandenburg – im Nothaushaltsrecht eingerichtet. 2011 waren 33,5 % der Kommunen im Nothaushaltsrecht. In diesen Kommunen werden kaum noch neue Aufgaben wahrgenommen und die Investitionen auf ein Mindestmaß eingefroren, während kaum Initiativen ergriffen wurden, um die laufenden Defizite durch einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen abzubauen.

Daraufhin wurden drei beratende Staatskommissare in Ruhrgebietskommunen eingesetzt. In die Stadt Waltrop, mit knapp 30 000 Einwohnern im Ruhrgebiet gelegen, entsandte der Regierungspräsident als Aufsichtsbehörde als Erstes einen beratenden Sparkommissar (Holtkamp 2012). Aufgabe des bestellten Beraters war es, gemeinsam mit dem Waltroper Verwaltungsvorstand einen neuen Haushaltsplan 2006 aufzustellen und die Stadt drei Jahre intensiv im Rathaus »zu begleiten«. Zwar mussten die von ihm entwickelten Konsolidierungsmaßnahmen schließlich im Stadtrat verabschiedet werden, aber für den Fall, dass dieser die Empfehlungen nicht umsetzen wollte, hatten die Aufsichtsbehörden bereits die Entsendung eines »richtigen« Beauftragten angekündigt, der dann alle haushaltsrelevanten Entscheidungen anstelle des Kommunalparlaments treffen sollte. Die Kosten für diese Zwangsberatung waren im vollen Umfang von der Stadt Waltrop zu tragen. Darauf folgten auch in Marl und in der Großstadt Hagen der Einsatz von beratenden Sparkommissaren, die nach den Veröffentlichungen der Aufsichtsbehörden weitgehend die Haushalte saniert haben.

In empirischen Untersuchungen konnte allerdings gezeigt werden, dass in allen drei Städten die Kassenkredite extrem weiter angestiegen sind und alle drei beratenden Sparkommissare mangels Konsolidierungserfolgs um ihren Rücktritt gebeten haben (Holtkamp 2010). Letztlich wurde mit den bekannten Methoden der Haushaltsschönung (viel zu hoher Ansatz für Gewerbesteuern und Anrechnung neuer Vermögensbewertung durch die Doppik) der Haushalt »gesundgerechnet«. In der Phase des beratenden Sparkommissars zeigte sich bereits, dass die aufgelaufenen Zinsverpflichtungen und zusätzlichen exogenen Belastungen insbesondere im Bereich der Sozialausgaben den Haushaltsausgleich selbst bei radikalem Konsolidierungskurs als unrealistisch erscheinen lassen. Zudem konnten im Konflikt mit den kommunalen Entscheidungsträgern keine Konsolidierungsmaßnahmen rechtlich durchgesetzt werden. Insbesondere in Hagen, bei deutlich selbstbewussteren großstädtischen Akteuren, wurden die Auflagen vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) angefochten. Nach Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Münster musste die Stadt Hagen der Anordnung des Regierungspräsidenten, einige Schulstandorte zu schließen, nicht nachkommen. Der Kommunalaufsicht wurde vielmehr nahegelegt, sich noch intensiver in die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts zum Schuldenabbau in der Stadt Hagen einzubringen und dies nicht nur einem bestellten Berater zu überlassen. Diese Aufforderung des OVG beendete faktisch das Modell des beratenden Sparkommissars in Hagen (vgl. Bajohr 2009). Zudem ist dieses Instrument aus demokratietheoretischer Perspektive problematisch, weil erstens für die Wählerschaft vollkommen unklar ist, wer die Verantwortung für Konsolidierungsentscheidungen in diesen drei Städten trägt (der beratende Sparkommissar, die parallel agierende Haushaltsaufsicht, der Bürgermeister oder der Stadtrat?). Zweitens wurde das Kommunalparlament aus den Verhandlungen der Verwaltungen weitgehend ausgeschlossen und die nicht direkt demokratisch legitimierte Haushaltsaufsicht drohte explizit mit der Auflösung des Stadtrates über die Lokalpresse, sofern ihre Vorstellungen nicht umgesetzt würden. Schließlich wurden die Wähler in den kreisangehörigen Kommunen bewusst durch Konsolidierungsmärchen „hinters Licht geführt“ und es wurde kontrafaktisch von den Entscheidungsträgern die Gesundung der Stadtfinanzen inszeniert, um gemeinsam die beratenden Sparkommissare wieder aus den Kommunen „wegloben“ zu können. Wer unter diesen intransparenten Bedingungen als Wähler noch rational von seinem Wahlrecht Gebrauch machen soll und kann, bleibt unklar. Damit wurde die Demokratie in diesen Defizitkommunen ihres wesentlichen Kerns beraubt.

Die demokratische Kontrolle der Verwaltung durch die Wählerschaft und ihre gewählten Ratsvertreter fiel insbesondere in den kreisangehörigen Gemeinden weitgehend aus.

Die repressive Tendenz der Haushaltsaufsicht hat sich durch den Stärkungspakt in Nordrhein-Westfalen noch weiter verschärft. Auch den drei aus Sicht der Aufsicht „gesund gesparten“¹⁶ Ruhrgebietskommunen wurde per Gesetz wieder ein Staatskommissar angedroht. Denn alle drei Kommunen hatten auch unter den beratenden Sparkommissaren weiter steigende Kassenkredite und sind überschuldet. Entsprechend dem Stärkungspaktgesetz müssen diese Kommunen einen Haushaltsanierungsplan (durchaus vergleichbar mit den vorherigen Haushaltssicherungskonzepten) aufstellen, der aufzeigt wie mit den Landesmitteln und den eigenen Konsolidierungsmaßnahmen der Haushaltsausgleich wieder mittelfristig erreichbar ist. Dies erfordert in NRW allerdings deutlich einschneidendere Konsolidierungsmaßnahmen als in Rheinland-Pfalz, weil hier die hohen aktuellen Haushaltsdefizite jährlich abgedeckt werden müssen und nicht über 15 Jahre der alte Kassenkreditbestand abgetragen wird.

Mit der Androhung und Entsendung von Staatskommissaren wurde unfraglich in NRW erreicht, dass die Kommunen in ganz erheblichem Maße einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, wie wir es in unseren Fallstudien in NRW im Rahmen des DFG-Projekts immer wieder feststellen konnten. Allerdings sind diese, wie in Rheinland-Pfalz, zu einem Teil auch auf Steuererhöhungen ausgerichtet. Die Aufsichtsbehörden drängten in den Stärkungspaktkommunen teilweise auf eine Verdoppelung der Hebesätze der Grundsteuer B, um die sehr hohen kommunalen Eigenanteile erbringen zu können. Dadurch, dass zuvor bereits diese Hebesätze in NRW im Bundesländervergleich relativ hoch waren, sind bzw. werden einige dieser Kommunen bundesdeutsche Spitzenreiter und liegen noch vor Berlin mit 800 v. H. bei der Grundsteuer B.

¹⁶ „Gesund gespart worden“, in: Bezirksregierung Münster 2009: Jahresrückblick 2008, Münster: 41.

Abbildung 20: Aufsichtsinstrumente in Nordrhein-Westfalen

	seit den 1990er	seit 2006	seit 2012
Entwicklung von Konsolidierungsoptionen	Haushaltssicherungskonzepte	beratender Sparkommissar	Haushaltssanierungspläne
Drohpotential zur Durchsetzung	Nothaushaltsrecht	Beauftragter	Fördermittelentzug Beauftragter

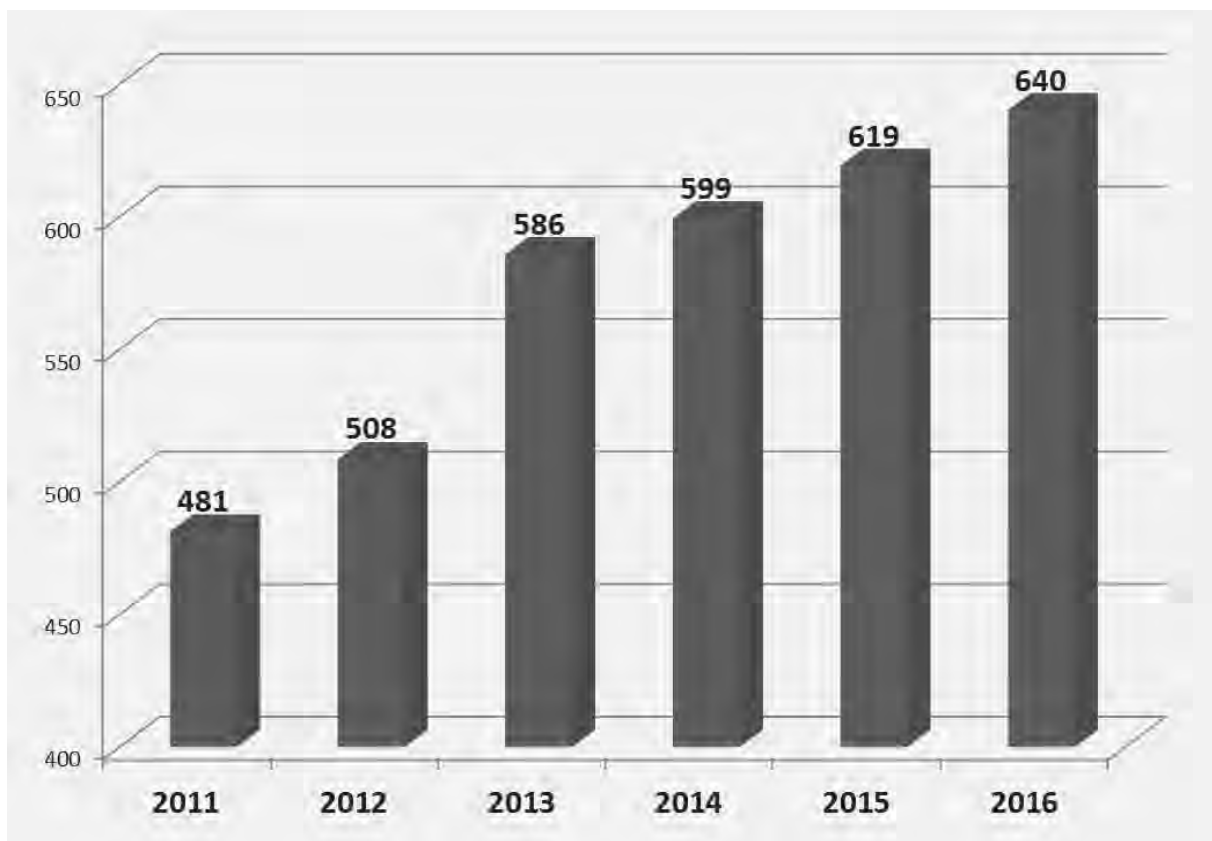
Quelle: Holtkamp 2013

Auch in den drei Ruhrgebietskommunen mit vorherigem beratenden Sparkommissar gelang es durch massive Steuererhöhungen im Haushaltssanierungsplan den Haushaltsausgleich mittelfristig darzustellen und damit die Landesmittel zu bekommen. Die Erfahrungen mit Haushaltssicherungskonzepten und einzelne sehr allgemeine Konsolidierungsmaßnahmen in der Sanierungsplanung lassen allerdings erwarten, dass trotz dieser Steuererhöhung der Haushaltsausgleich wohl kaum in den Jahresrechnungen erreicht wird. Hinzu kommt, dass die Städte für die Schätzung der wesentlichen Steuereinnahmen die Orientierungsdaten des Innenministeriums verwenden, die diesmal außerordentlich optimistisch ausfielen und eine dauerhafte konjunkturelle Belebung unterstellten. Es spricht also viel dafür, dass wie in den vergangenen Jahren der Haushaltsausgleich allein deshalb schon nicht erreicht wird, weil die Zinsen für die extrem hohen Kassenkredite dazu führen, dass Einnahmesteigerungen weitgehend „aufgefressen“ werden.

Am höchsten sind bisher die geplanten Steuererhöhungen in der Stadt Nideggen. Der Staatskommissar hat dort zwischenzeitlich seine Arbeit beendet und der Haushaltssanierungsplan sieht dort nun für das Jahr 2021 einen Hebesatz von 910 v. H. bei der Grundsteuer B vor. Im Durchschnitt aller Stärkungspaktkommunen sind in den Haushaltssanierungsplänen massive Steuererhöhungen festgeschrieben.

Immer höhere Steuern für immer weniger öffentliche Leistungen wird dauerhaft den Trend der Abwanderung von Einwohnern und Unternehmen eher noch forcieren, was wiederum die Haushaltsprobleme verschärfen kann. Insofern ist auch nicht abzusehen, dass durch diese kurzfristigen Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung die Problemkommunen saniert werden und damit zumindest langfristig wieder ihre Handlungsfähigkeit zurückgewinnen werden.

Abbildung 21: Hebesatzentwicklung in den 61 Stärkungspaktkommunen



Quelle: eigene Berechnung auf der Grundlage von Angaben des Innenministeriums NRW¹⁷

¹⁷ Innenministerium NRW 2013: Stand und Umsetzung des Stärkungspakts, downloadbar unter: http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Newsletter/2013_11_10_Umsetzung_Staerkungspakt_November_2013.pdf (14.4.2014).

Einsatz eines Staatskommissars in der Stadt Nideggen in 2013 (NRW)

Die Stadt Nideggen gehört zu den 34 nordrhein-westfälischen Städten, die Ende 2011 vom Land NRW zur Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen verpflichtet wurden. Nachdem der Rat der Stadt Nideggen keinen genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplan (HSP) beschlossen hat, wurde in Nideggen erstmals in der Geschichte Nordrhein-Westfalens durch das Landesinnenministerium ein Staatskommissar eingesetzt, der die Aufgabe hatte anstelle des Rates einen genehmigungsfähigen HSP zu beschließen. Seit 2001 waren die Haushaltssicherungskonzepte der Stadt nicht mehr genehmigungsfähig. Seitdem unterlag die Stadt dem Nothaushaltsrecht. In Folge dessen musste die Stadt u.a. bei der Kommunalaufsicht Einzelgenehmigungen für alle Investitionen ab 60 € einholen.

Im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen erhielt Nideggen für das Jahr 2011 eine Konsolidierungshilfe in Höhe von etwa 850.000 €. Voraussetzung für die Auszahlung der Konsolidierungshilfe durch das Land NRW in den Folgejahren war die Verabschiedung und Einhaltung eines Haushaltssanierungsplanes. Der vom Rat der Stadt im Juni 2012 beschlossene HSP wurde jedoch von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt, da er den Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes nicht entsprach und für das Jahr 2016 nicht den geforderten Haushaltsausgleich unter Einbezug der Konsolidierungshilfen vorsah. Das planmäßige Defizit belief sich für 2016 auf über 1,7 Mio. €.

In der Folgezeit scheiterten alle weiteren Bemühungen den Rat der Stadt Nideggen doch noch zu einem mehrheitlichen Beschluss eines genehmigungsfähigen HSP zu bewegen. Seitdem die CDU bei der Kommunalwahl 2009 ihre absolute Mehrheit im Rat der Stadt verloren hat, stellt sich die Mehrheitsbildung im Nideggener Rat insgesamt als außerordentlich schwierig dar. Konflikte zwischen den sechs Ratsfraktionen einerseits und das äußerst angespannte Verhältnis zwischen einigen Ratsfraktionen und der parteilosen Bürgermeisterin andererseits haben die Mehrheitsbildung im Rat in den vergangenen Jahren wiederholt verhindert und zu politischen Blockaden geführt.

Bereits im Dezember 2012 forderte die Bürgermeisterin die Bezirksregierung Köln als Kommunalaufsicht auf, einen Staatskommissar für Nideggen zu bestellen, nachdem das

Land die weitere Auszahlung der Fördermittel nach dem Stärkungspaktgesetz gestoppt hatte. Eine Ratsmehrheit aus CDU, FDP, der Wählervereinigung *Menschen für Nideggen* und Teilen der SPD lehnten die Vorlagen des HSP und der Hebesatzung ab, die u.a. die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B von 450 auf 600 % und der Gewerbesteuer von 420 auf 450 % rückwirkend zum 1.1.2013 vorsahen. Neben der einmaligen, leichten Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes im Jahr 2013 von 420 auf 450 %, sah der HSP-Entwurf drastische Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuer B von 420 % (2012) bis auf 990 % vor. Lediglich die Fraktion der Grünen, Teile der SPD und eine Wählervereinigung stimmten für den vorgelegten HSP.

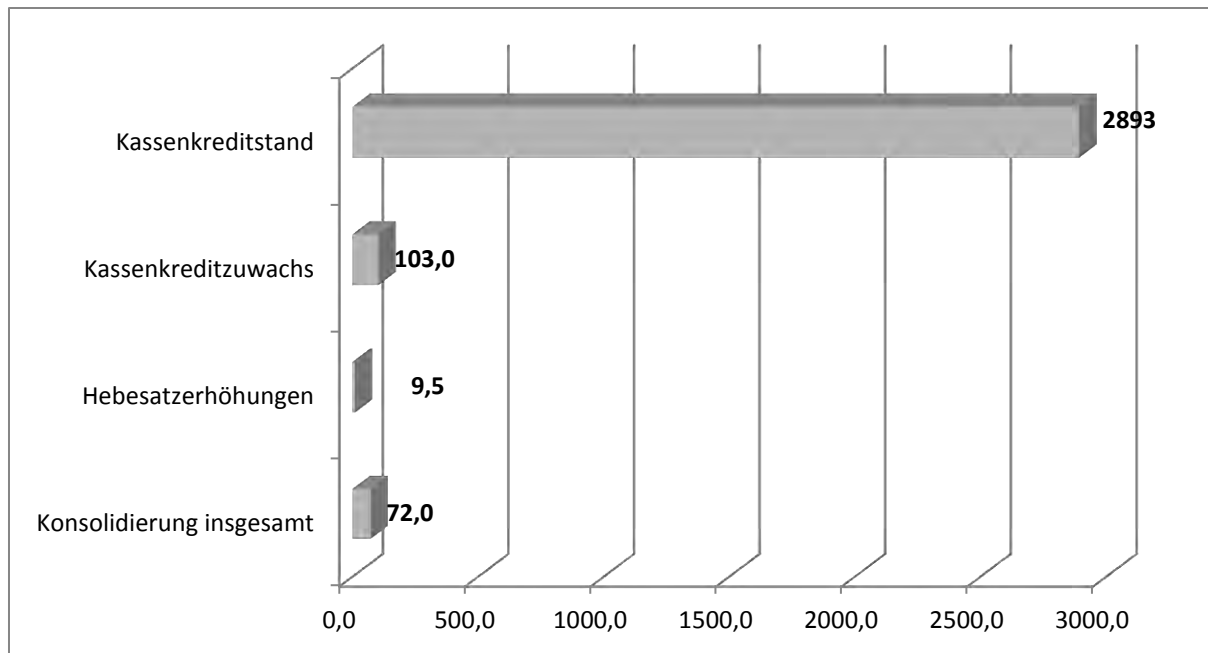
Nachdem im Rat keine Mehrheit für den Beschluss des HSP zustande kam hat das nordrhein-westfälische Innenministerium im Mai 2013 einen Oberregierungsrat der Bezirksregierung Köln als Staatskommissar für die Stadt Nideggen bestellt. Dem Staatskommissar wurden an Stelle des Rates der Stadt die folgende Aufgaben übertragen: Beschlussfassung genehmigungsfähiger Haushaltssanierungspläne 2012 und 2013 sowie der Haushaltssatzung 2013, Festsetzung der Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuern rückwirkend zum 1. Januar 2013 sowie alle hierfür erforderlichen vorbereitenden Entscheidungen. In vier Sitzungen führte der Staatskommissar anstelle des Rates der Stadt die oben aufgeführten Beschlüsse herbei. Die gewählten Ratsmitglieder durften an den Sitzungen des Staatskommissars lediglich als Zuschauer teilnehmen wie wurden aus den nichtöffentlichen Teilen wie alle anderen Bürger ausgeschlossen. Im November 2013 beendete der Staatskommissar seine Tätigkeit, nachdem er die ihm übertragenen Beschlüsse gefasst hatte. Im Haushaltssanierungsplan 2012 - 2021 ist für das Jahr 2021 eine Konsolidierungswirkung mit einem Gesamtvolumen in Höhe von rund 3,3 Mio. € vorgesehen. Rund 75 % der Konsolidierungswirkung ist dabei auf Maßnahmen zurückzuführen, die auf eine Verbesserung der Einnahmesituation der Stadt Nideggen abzielen. Die bei Weitem größte Konsolidierungswirkung geht dabei mit geplanten über 2 Mio. € von den Erhöhungen der Grundsteuer B aus. Durch den Einsatz des Staatskommissars konnte das Land NRW in Nideggen den Beschluss eines genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplanes gemäß Stärkungspaktgesetz durchsetzen und die politische Blockade durch den Rat der Stadt brechen. In Nideggen wurde der demokratisch gewählte Rat der Stadt vom Land NRW entmachtet und die kommunale

Selbstverwaltung der Durchsetzung eines genehmigungsfähigen Haushaltssanierungsplanes und einer planmäßigen Darstellung des Haushaltsausgleichs geopfert.

Bei einer Beurteilung des Stärkungspaktes muss man allerdings auch erwähnen, dass die extremen Hebesatzerhöhungen vor allem in den kreisangehörigen Kommunen der Stufe 1, die gesetzlich zur Teilnahme verpflichtet waren, verabschiedet wurden. Hier gab es zu wenig Konsolidierungsmasse, um den Eigenbetrag stärker über Ausgabenkürzungen zu reduzieren. Im Durchschnitt aller Stärkungspaktkommunen kann man demgegenüber feststellen, dass der Eigenanteil zumindest 2012 überwiegend über Ausgabenreduzierung erbracht wurde. Dies ist sicherlich auch auf die aktive Beteiligung der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW zurückzuführen, die auf der Grundlage von interkommunalen Vergleichen die Ausgabenspitzen in den jeweiligen Kommunen identifizierte und direkt vor Ort den Konsolidierungsprozess mitbetreut hat. Anders als in Rheinland-Pfalz wurde hierdurch ein großer Teil des Eigenanteils über Kürzungen erbracht. Aber selbst unter starken Androhungen von Staatskommissaren und teilweise radikalen Einsparungen und Steuererhöhungen bleibt die Höhe des Eigenanteils ernüchternd, wenn man die bereits aufgelaufenen Kassenkredite pro E. gegenüberstellt. Dem eigenen Konsolidierungsanteil von gerade einmal 72 € pro Einwohner in den Stärkungspaktkommunen in 2012 stehen insgesamt aufgelaufene Kassenkredite von durchschnittlich knapp 2900 € pro Einwohner gegenüber. Damit liegt der Eigenanteil noch unter den 100 € pro Einwohner der in Hessen als Faustformel für die Beratungen zugrunde gelegt wurde.

Zugleich hat dieser Eigenanteil nicht bewirkt, dass keine zusätzlichen Kassenkredite ausgewiesen werden mussten, sondern diese sind auch in 2012 in den Stärkungspaktkommunen wieder um 103 € pro Einwohner gestiegen. Damit bewirkt der Stärkungspakt lediglich, dass in 61 NRW-Kommunen die Kassenkredite etwas langsamer anwachsen, während in den anderen gut 300 NRW-Kommunen die Kassenkredite ungebremst weiter steigen.

Abbildung 22: Sparmaßnahmen und Kassenkredite in den Stärkungspaktkommunen 2012 in € pro Einwohner



Quelle: eigene Berechnung auf der Grundlage von Angaben des Innenministeriums NRW

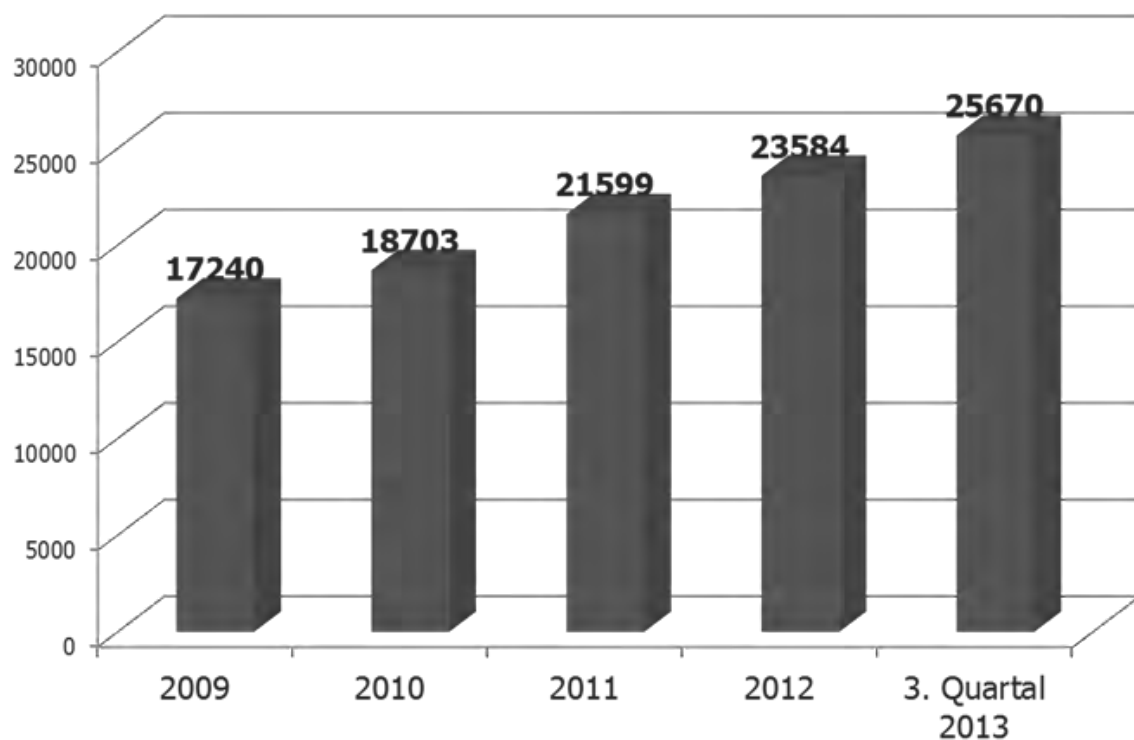
Insgesamt sind die Kassenkredite in allen NRW-Kommunen auch nach dem Stärkungspakt gestiegen wie zuvor. Sinkende Kassenkredite waren allein deshalb schon nicht zu erwarten, weil der alte Bestand an Kassenkrediten nicht im Fokus des Stärkungspaktes steht. Warum der Stärkungspakt nicht die alten Kassenkredite miteinbezieht, ergibt sich mit einem Blick auf die fünf Stärkungspaktkommunen, die nominal die höchsten Kassenkredite in 2012 ausweisen. Das sind Essen mit gut 2,3 Mrd. €, Duisburg mit 1,7 Mrd., Oberhausen und Wuppertal mit jeweils 1,5 Mrd. und Hagen mit 1,1 Mrd. Damit wären die insgesamt bereitgestellten 5,8 Mrd. des Stärkungspaktes schon allein für diese Städte aufgebraucht gewesen, wenn man ernsthaft die alte Kassenkreditproblematik seitens des Landes hätte lösen wollen. So werden mit dem Bezug nur auf die aktuell anfallenden Defizite lediglich die Probleme an der Oberfläche behandelt.

Immerhin ist der Stärkungspakt nicht gänzlich wirkungslos, weil zumindest in den 61 Stärkungspaktkommunen die jährliche Erhöhung der Kassenkredite reduziert werden konnte. Welche Auswirkung die Belastung vermeintlich reicher Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich auf die Kassenkredite haben wird, ist noch nicht abzuschätzen. Sie werden über eine sog. Abundanzumlage belastet, die 2014 das erste Mal erhoben werden soll.

Bis 2022 sollen sie 776 Mio. € für den Stärkungspakt einbringen und es ist davon auszugehen, dass verfassungsgerichtlich über die Umlage zu entscheiden sein wird (Diemert 2014). Der Städtetag wendet sich vehement gegen diese kommunale Mitfinanzierung, was auf ein erhebliches Konfliktpotential der sog. Drittelösungen hinweist, das kaum in Kooperation mit den Spitzenverbänden entschärft werden kann, sodass auf diese Art der Mitfinanzierung zur Vermeidung von Akzeptanzproblemen in Brandenburg verzichtet werden sollte. Der Städtetag argumentiert überzeugend, dass diese Mitfinanzierung durch Kommunen unter Gerechtigkeitsaspekten kaum zu legitimieren ist:

„Auch unter Verursachungsgesichtspunkten erscheint die Mitfinanzierung widersinnig. Ursache für die Probleme der Stärkungspaktkommunen ist die strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Familie insgesamt – nicht aber die Haushalts- und Finanzwirtschaft der übrigen Kommunen“ (Diemert 2014, S. 15).

Abbildung 23: Kassenkredite NRW-Kommunen in Mill. €



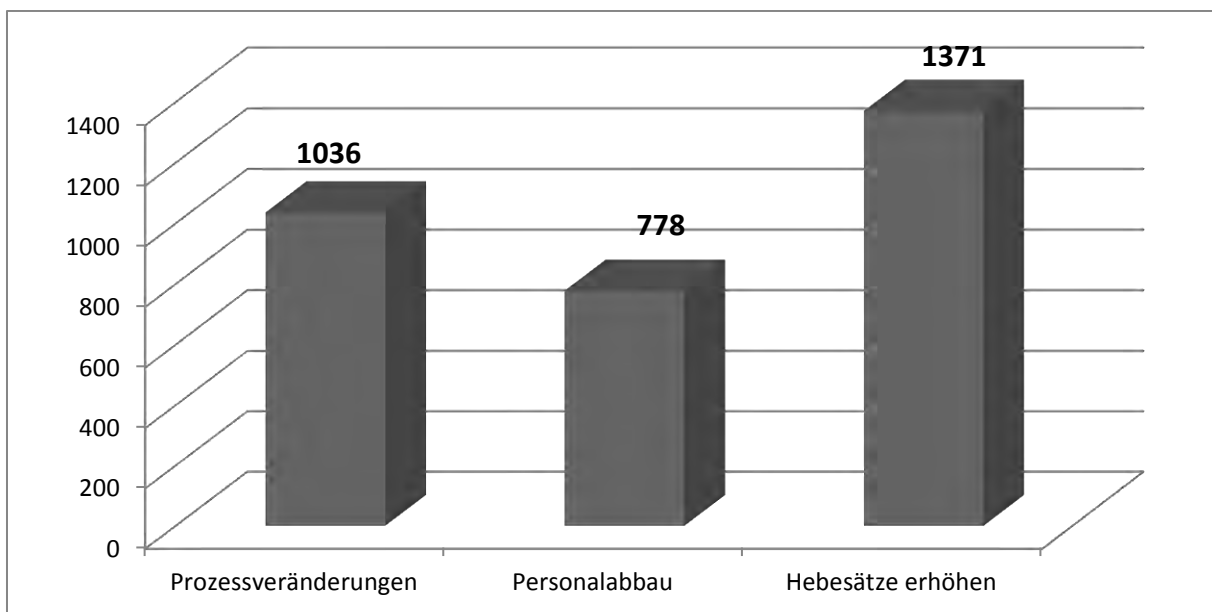
Quelle: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200133234.pdf?__blob=publicationFile (14.4.2014)

Insgesamt ist bei einer Bewertung des Stärkungspakts zu berücksichtigen, dass wir hier nur auf die Veränderungen 2012 auf der Grundlage der Kassenstatistik eingehen konnten.

Darüber hinaus sind aber weitere Konsolidierungsmaßnahmen für die nächsten Jahre in den Haushaltsanierungsplänen festgelegt worden, insbesondere auch weitere drastische Hebesatzerhöhungen, die überwiegend bereits für die Zukunft in Hebesatzsatzungen festgelegt wurden. Die Auswertungen der GPA zeigen, dass wenn man die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nach der Höhe bis 2021 sortiert, schon die Steuererhöhungen einen großen Anteil ausmachen, insbesondere wenn man Gewerbe- und Grundsteuererhöhungen gemeinsam betrachtet.

Auffällig ist dabei, dass die kreisangehörigen Gemeinden der Stärkungspaktstufe 1, für die auch die ersten beiden Staatskommissare in NRW bestellt wurden, die Grundsteuererhöhungen besonders zentral sind. Bei diesen Kommunen führt deutlich die Erhöhung der Grundsteuer B mit einem Konsolidierungsvolumen von insgesamt 389 Mio. €, während der Personalabbau mit einem deutlichen Abstand von 180 Mio. € folgt. Diese Pflichtteilnehmer des Stärkungspakts belasten ihre Bürger besonders stark, auch weil auf der Ausgabenseite weniger Kürzungspotential als beispielsweise in den Großstädten besteht.

Abbildung 24: Die bedeutendsten Konsolidierungsmaßnahmen aller Stärkungspaktkommunen bis 2021 in Mio. €.



Quelle: eigene Berechnung nach Angaben der GPA¹⁸

¹⁸ GPA 2013: Unterstützungsleistungen der GPA NRW im Stärkungspakt Stadtfinanzen, Erfahrungsbericht, downloadbar unter http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Newsletter/2013_11_19_Gemeindepruefungsamt_zu_HHS-Plaenen_Staerkungspaktkommunen.pdf (14.4.2014).

Der Stärkungspakt ist damit insgesamt eher ein Negativbeispiel, wie bei ganz extremen Eingriffen der Haushaltsaufsicht lediglich ein Absenken des Kassenkreditwachstums in 61 Kommunen erreicht wurde, während in den anderen Kommunen, die Kassenkredite weiter aus dem Ruder laufen. Aber aus den Fehlern in NRW und bedingt auch in Rheinland-Pfalz kann man für die nötige Auflage eines Entschuldungsfonds in Brandenburg einiges lernen.

In NRW wird deutlich, dass nicht zu hohe Eigenanteile von den Kommunen gefordert werden sollten, weil sonst immer wieder die Steuerzahler zur Finanzierung herangezogen werden und so eine regionale Spaltung und für Problemkommunen eine Abwärtsspirale droht bzw. sonst mit dem Staatskommissar als Ende der kommunalen Selbstverwaltung zu rechnen ist. Demgegenüber ist der rheinland-pfälzische Entschuldungsfonds besser geeignet für die Kommunen in Brandenburg, weil er nicht so restriktiv angelegt ist und geringere kommunale Eigenanteile in absoluten Zahlen festschreibt, wobei der Ausgleich der alten Kassenkredite deutlich schneller ins Auge gefasst werden sollte, damit sich nicht die aktuellen Defizite wieder zu extrem hohen Kassenkrediten auftürmen können, bevor die Altfehlbeträge überhaupt abgelöst wurden. Eine Verkürzung des Zeitraums bedeutet aber auch, dass von den Problemkommunen und vom kommunalen Finanzausgleich dann nicht ein Drittel finanziert werden kann, weil sonst die kommunale Selbstverwaltung in wenigen Jahren zu stark belastet wird, sodass das Land Brandenburg stärker in die Pflicht zu nehmen ist. Von den Kassenkreditkommunen kann demgegenüber nur ein jährlich zu erbringender Eigenanteil von ca. 70 € pro Einwohner erwartet werden, wie u. a. die ersten nordrhein-westfälischen Konsolidierungserfahrungen zeigen.

5 Transparenz und Partizipation bei der Haushaltskonsolidierung

Die aktuelle Haushaltssituation der Kommunen erschließt sich in der Regel den Bürgern kaum. Das liegt nicht nur in der Komplexität des kameralen oder doppischen Haushalts begründet, sondern die kommunalen Akteure und die Haushaltsaufsicht setzen häufig auf vertrauliche Verhandlungen kombiniert mit der Androhung hierarchischer Eingriffe. Eine starke Haushaltsaufsicht und ein starker Bürgermeister bei gering ausgeprägtem Parteienwettbewerb, die in kleinen Runden Verhandlungspakete schnüren, führen häufig tatsächlich zu Konsolidierungserfolgen. Nur droht dadurch die Reduzierung demokratischer Kontrolle durch das Kommunalparlament und die Wählerschaft bis hin zur „Abwicklung“ der kommunalen Demokratie durch beratende Sparkommissare und „richtige Staatskommissare“, deren Einsatz aus Sicht der Gutachter hoch problematisch ist. Im Kern ist es durch diese extremen Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung nicht gelungen, auf der Ausgabenseite nennenswerte Konsolidierungserfolge zu erzielen und die Haushaltstransparenz sowie die demokratische Kontrolle wurden weitgehend abgebaut.

Werden demgegenüber Konsolidierungsvorschläge zu schnell öffentlich und werden diese ausführlich in großer Runde diskutiert, dann fällt es häufig deutlich schwieriger die Konsolidierungsmaßnahmen im Stadtrat durchzusetzen. Die Opposition verbündet sich dann gerade in konkurrenzdemokratischen Konstellationen häufiger mit den Konsolidierungsoffern und je länger sich die öffentliche Diskussion hinzieht, desto wahrscheinlicher werden auch andere Ratsmitglieder die Konsolidierungslinie der Verwaltung nicht durchhalten (Holtkamp 2010). Deshalb setzen Bürgermeister und Aufsicht häufig auf die „Bombenwurfstrategie“ – das heißt die Konsolidierungsvorschläge kommen von oben und es wird versucht sie schnell und umfassend im Stadtrat durchzusetzen.

Handelt es sich also hierbei tatsächlich um ein Effizienz-Legitimations-Dilemma, bei dem man entweder nur den Haushalt auf Kosten der demokratischen Mitbestimmung sanieren kann oder man die Bürger und den Stadtrat intensiv beteiligt, aber keine Konsolidierungseffekte erzielt? Zumindest ist Vorsicht angebracht, wenn man Haushaltskonsolidierung und Bürgerbeteiligung zusammen postuliert. Es kommt genau darauf an, welche Institutionen und Einführungsstrategie ausgewählt werden, um beide Ziele zumindest im gewissen Maße erfüllen zu können. Aus theoretischer Sicht muss es dabei gelingen die Konsumenten- und Steuerzahlerrolle der Bürger stärker zusammenzuführen.

Beispielsweise durch umfassende Bürger- und Volksentscheiden zu Haushaltsfragen kann es dann zu einer Integration der Steuerzahler- und Konsumentenrolle kommen, wenn die Bürgerschaft gleichzeitig über Ausgaben und Einnahmen abstimmen kann (Feld/Kirchgässner 1998). Dadurch können die Ausgabenwünsche der Bürger gedrosselt werden. In Untersuchungen der Schweizer Kommunen wurde empirisch sogar belegt, dass zur Verringerung der öffentlichen Schulden direktdemokratische Elemente wirksamer sind als eine Stärkung der Kompetenzen der Steuerungspolitiker – also der Bürgermeister und Kämmerer (Feld/Kirchgässner 2000). Zentral hierbei sind die obligatorischen Bürgerentscheide, die es in dieser Form noch in keiner bundesdeutschen Kommunalverfassung gibt. In einigen Schweizer Kantonen können die Bürger im Gegensatz dazu nicht nur durch Bürgerbegehren in den Kommunen eine Beteiligung an Haushaltsfragen erzwingen, sondern bei der Überschreitung von definierten Obergrenzen von Ausgaben und Krediten müssen den Bürgern obligatorisch (ohne ihr „Begehren“) die Verwaltungsvorlagen zur Abstimmung vorgelegt werden (vgl. ausführlich Bützer 2007). Dies führt in der Schweiz eindeutig zu einer geringeren Verschuldung. Mehr Partizipation und mehr Effizienz sind also zugleich möglich, wobei die Einführungen solcher direktdemokratischen Elemente allerdings wohl auf erhebliche Bedenken treffen würden und eine solche „Verfassungsrevolution“ kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten ist. Pragmatischer ist es deshalb zu überlegen, wie die Bürgerschaft in der bestehenden Verfassungsordnung an der Haushaltsplanung vermehrt beteiligt werden kann und wie damit die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit von Konsolidierungsmaßnahmen erhöht werden kann. Neben der Möglichkeit von Bürgerhaushalten werden in diesem Kapitel noch interkommunale Leistungsvergleiche, aufsichtsbehördliche Frühwarnsysteme und der haushaltsrechtliche Ordnungsrahmen diskutiert. Alle diese Maßnahmen richten sich nicht nur an die wenigen Problemkommunen mit hohen Kassenkrediten, sondern hier sollten potentiell alle Gemeinden einbezogen werden. Die auslaufende Förderung durch den Solidaritätsfonds Ost und die weiterhin bestehende Tendenz der Abwanderung lassen für viele Kommunen erwarten, dass sie in den nächsten Jahren mit der Kassenkreditproblematik konfrontiert werden und dementsprechend Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet werden müssen, die auch die im Zuge der Gebietsreform erwarteten Fusionsrenditen erschließen sollten.

Dies ist allerdings nur erwartbar, wenn der Druck der Öffentlichkeit und bedingt der Haushaltsaufsicht zunimmt bzw. die Bürger stärker in die Haushaltskonsolidierung miteinbezogen werden, um die politische Akzeptanz von Konsolidierungsentscheidungen zu erhöhen.

5.1 Erfahrungen mit Sparbürgerhaushalten

In unseren Ratsbefragungen im Rahmen des DFG-Projekts wurde deutlich, dass gerade in Brandenburg der Bürgerhaushalt sehr häufig eingesetzt wird, die Ratsmitglieder aber eher skeptisch sind, ob dadurch das Ziel der Haushaltskonsolidierung besser erreicht werden kann. In anderen Bundesländern, wie beispielsweise NRW hat man aber bereits umfassende Erfahrungen zu diesen Sparbürgerhaushalten gesammelt und in Hessen wird der kommunalen Schutzschirme sogar häufiger mit einer intensiveren Bürgerbeteiligung verknüpft (Stolzenberg/Heinelt 2013: 475).

Dies könnte gerade auch für Brandenburg mit langer Bürgerhaushaltstradition eine sinnvolle Perspektive sein, um die bisher eher im „Hinterzimmer“ geführten Konsolidierungsdebatten transparenter zu machen und dennoch zugleich einen kommunalen Konsolidierungsertrag zu erreichen. Deshalb werden im Folgenden die Erfahrungen mit Bürgerhaushalten etwas ausführlicher dokumentiert. Anschließend wird zudem auf Institutionen der Länder eingegangen, die die Kommunalhaushalte öffentlich miteinander vergleichen und somit die Haushaltslage für Bürger aber auch Ratsmitglieder transparenter machen, was eine der Voraussetzung für effektive Partizipation ist.

Viele Kommunalpolitiker, die umstrittene Konsolidierungsmaßnahmen beschließen, befürchten, dass sich für sie hieraus Wettbewerbsnachteile bei der nächsten Wahl bis hin zum Verlust von Amt und Mandat ergeben könnten. Konflikträchtige Konsolidierungsmaßnahmen, wie die Schließung öffentlicher Einrichtungen, sind daher politisch nur schwer durchsetzbar und werden oft lange vermieden, wie wir es auch in unseren Brandenburger Fallstudien feststellen konnten. Dadurch verschärfen sich die Haushaltsprobleme, insbesondere in Kommunen, die sich schon länger in der Haushaltskonsolidierung befinden. Deshalb kann es für die Kommunalpolitik legitimationsentlastend wirken, wenn die Bürger selbst über Konsolidierungsoptionen beraten und abstimmen.

Die Zahl der Städte mit einem Bürgerhaushalt ist zwar nicht exorbitant hoch, aber in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Im Jahr 2013 haben über 100 Städte und Gemeinden in Deutschland einen Bürgerhaushalt durchgeführt. Dazu gehören auch einige Großstädte wie z.B. Köln, Frankfurt a.M., Stuttgart, Bonn und mehrere Berliner Bezirke, sodass sich in Deutschland mehrere Millionen Bürger in ihrer Kommune an einem Bürgerhaushalt beteiligen können. Allerdings sind die Beteiligungsverfahren der Bürgerhaushalte unterschiedlich ausgestaltet. Verschiedene Beteiligungsmethoden und -ziele stehen im Mittelpunkt. Einige Bürgerhaushalte werden mit einem großen Aufwand an finanziellen und personellen Ressourcen betrieben (z.B. Berlin-Lichtenberg, Frankfurt a.M.). Demgegenüber werden die meisten Bürgerhaushalte mit einem deutlich geringeren Aufwand betrieben. Die Verfahrenskosten steigen insbesondere wenn durch eine umfassende Werbe- und Mobilisierungskampagne und das Angebot verschiedener Beteiligungskanäle (Online-Forum, Bürgerforen, Kleingruppen, postalische Befragung) eine möglichst hohe und auch sozial ausgewogene Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erreicht werden soll und eine hohe deliberative Qualität der Bürgerbeteiligung angestrebt wird.

Das Ziel der Haushaltskonsolidierung hat in den Bürgerhaushalten einen sehr unterschiedlichen Stellenwert. In den ersten Jahren war die Bürgerhaushaltsdiskussion in Deutschland konzeptionell eng mit den Themen Verwaltungsmodernisierung und Effizienzsteigerung und damit auch mit dem Thema Haushaltskonsolidierung verknüpft. In den folgenden Jahren hat sich der Fokus der Bürgerhaushaltsdiskussion stark in Richtung des Ideals einer partizipatorischen Erneuerung der lokalen Demokratie verschoben. In diesem Kontext wird häufig die brasilianische Millionenstadt Porto Alegre zu einem Vorbild für deutsche Kommunen erklärt. In Porto Alegre wurde von der Arbeiterpartei PT nach dem Ende der brasilianischen Militärdiktatur ein umfangreiches und z.T. direktdemokratisches Beteiligungsverfahren am Haushalt (*orçamento participativo*) institutionalisiert, mit dem Klientelismus und Korruption zurückgedrängt, die städtischen Armen politisch aktiviert und eine Umverteilung zugunsten armer Stadtteile erreicht werden konnte.

Während das Thema Haushaltskonsolidierung in der akademischen Bürgerhaushaltsdiskussion und in der Partizipationsszene allenfalls eine Nebenrolle spielt und der Einsatz des Bürgerhaushalts für die Haushaltskonsolidierung hier häufig skeptisch gesehen wird, haben viele Städte in Deutschland, die in den letzten Jahren einen Bürgerhaushalt durchgeführt haben, das Thema Haushaltskonsolidierung in ihrem Bürgerhaushalt mitberücksichtigt und die Bürger nicht nur um Ausgabenvorschläge, sondern auch um Vorschläge für Sparmaßnahmen und Einnahmesteigerungen gebeten. Allerdings haben diese thematisch offenen Bürgerhaushalte, die häufig mit dialogorientierte Bürgerforen realisiert wurden, kaum einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung oder zu einem effizienteren Ressourceneinsatz geleistet (vgl. Holtkamp 2012: 262ff.). Zudem ist in allen unabhängigen Evaluationen zum Bürgerhaushalt in Deutschland nicht erkennbar, dass in Bürgerforen nennenswerte Konsolidierungsvorschläge entwickelt wurden (Eising 2005; Klages/Daramus 2007, S. 30). Wenn überhaupt eine Deckung der in Bürgerforen geforderten Mehrausgaben angestrebt wurde, wurde eher eine Abgabenerhöhung zu Lasten unbeteiligter Dritter präferiert.¹⁹ In der Regel dominieren Vereine und Interessengruppen die Bürgerforen, die vorwiegend einen Abbau ihrer Förderung bzw. der von ihnen genutzten öffentlichen Einrichtungen vermeiden wollen. Während es für viele Bürger belastend ist, sich in Bürgerforen öffentlich für Leistungskürzungen gegenüber Interessengruppen einzusetzen, ist der Nutzen nur wenig greifbar (z. B. sind spürbare Steuerentlastungen in Defizitkommunen kaum zu erwarten). Bürgerforen im Rahmen des Bürgerhaushalts lassen sich als freiwillige Verhandlungssysteme charakterisieren, die auf dem Konsensprinzip basieren, das sich kaum für die Durchsetzung von Umverteilung und Kürzungen eignet. In freiwilligen Verhandlungssystemen werden konflikthafte Entscheidungen, die gerade im Rahmen der Haushaltskonsolidierung anstehen, oft weitgehend ausgeklammert und nicht bearbeitet, damit die wenigen Teilnehmer nicht ihre Exit-Option nutzen (Messner 1994, Fürst 2002). Der Druck der Kleingruppe führt in Bürgerforen häufig auch zu relativ einseitigen konsensualen Sichtweisen, die nicht die Meinung der Mehrheit der Bürger berücksichtigen und häufiger von dieser auch nicht akzeptiert (Klages 2007: 48f.) bzw. durch Bürgerbegehren anschließend sogar wieder „kassiert“ werden (Haus u.a. 2005).

¹⁹ So setzten sich die beteiligten Bürger in der nordrhein-westfälischen Stadt Emsdetten eher für eine Erhöhung der Gewerbesteuer (von der sie in der Regel nicht direkt negativ betroffen waren) als für Kürzungen im freiwilligen Aufgabenbereich ein. Der Stadtrat folgte im Prinzip diesem Votum und erhöhte, wenn auch geringer als von den Bürgern vorgeschlagen, die Hebesätze für die Gewerbesteuer (Sintomer et al. 2005: 26).

Einige Städte mit großen Haushaltsproblemen sind daher in den letzten Jahren einen anderen Weg gegangen und haben Verfahren der Bürgerbeteiligung am Haushalt durchgeführt, die vollständig auf das Thema Haushaltskonsolidierung ausgerichtet waren und verstärkt auf Befragungen und Abstimmungen gesetzt haben. Hier wurden durchaus Mehrheiten in der Bürgerschaft für einzelne Konsolidierungsmaßnahmen gefunden, die dann von der Politik leichter umgesetzt wurden. Voraussetzungen hierfür ist es, dass der Bürgerhaushalt von einem „Wunschkonzert“ zu einem Konsolidierungsinstrument „umfunktioniert“ wird.²⁰

Die nordrhein-westfälischen Großstädte Essen (ca. 570.000 Einwohner) und Solingen (ca. 155.000 Einwohner) haben beide in den letzten Jahren ausschließlich auf das Thema Haushaltskonsolidierung ausgerichtete Verfahren der Bürgerbeteiligung durchgeführt. Beide Städte haben seit vielen Jahren große Haushaltsprobleme und gehören zu den 20 Städten in Deutschland mit der höchsten Kassenkreditverschuldung pro Kopf.

Die Stadt Essen stand während der ersten „bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung“ im Jahr 2010 kurz vor der bilanziellen Überschuldung. Die Bürgerbeteiligung bezog sich auf den Entwurf des Haushaltssicherungskonzeptes und fand ausschließlich online statt. Von den insgesamt 165 im Entwurf des Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen wurden 78 Maßnahmen in einem Internet-Forum zur Abstimmung und Diskussion gestellt. Außerdem konnte über 16 weitere Maßnahmen im Internet-Forum abgestimmt werden (pro/contra/neutral), die von der Verwaltung als sogenannte „Denkansätze“ zur Haushaltskonsolidierung erarbeitet wurden, aber nicht in den Entwurf des HSK eingegangen sind. Darüber hinaus wurden die Bürger um eigene Konsolidierungsvorschläge gebeten.

Über 3.700 Nutzer registrierten sich, um im Internet-Forum in der dreiwöchigen Beteiligungsphase abstimmen, diskutieren und eigene Konsolidierungsvorschläge unterbreiten zu können. Damit lag die Beteiligungsquote bei 0,8 % der Wahlberechtigten und somit auf dem Beteiligungsniveau der Bürgerhaushalte in Frankfurt 2011 (0,7 %) und Köln 2011 (0,9 %) (vgl. Eisel 2012: 3). Die Stadt Essen gibt an, dass sich außerdem 29.000 Leser ohne Registrierung im Internet-Forum informiert hätten.

²⁰ „Sparkommissar Volk“ in: Der Neue Kämmerer 5/2010: 1.

Die Zusammensetzung der Teilnehmer war nicht repräsentativ und sozial sehr unausgewogen. Beispielsweise gab mehr als die Hälfte der Teilnehmer (57 %) als höchsten Bildungsabschluss das Abitur, einen Fachhochschul- oder einen Universitätsabschluss an. Eine große Mehrheit der Teilnehmer wohnte in den wohlhabenderen südlichen Stadtbezirken der Stadt. Junge und alte Menschen beteiligten sich kaum (vgl. Stadt Essen 2010).

Die Konsolidierungssumme der 78 von der Verwaltung geplanten Maßnahmen, die im Beteiligungsverfahren thematisiert wurden, belief sich auf ca. 244 Millionen €. 28 der 78 von der Verwaltung vorgeschlagenen Haushaltsicherungsmaßnahmen wurde in den Abstimmungen des Beteiligungsverfahrens mehrheitlich unterstützt. Das finanzielle Volumen der von den Teilnehmern mehrheitlich unterstützten Konsolidierungsvorschläge belief sich auf ca. 117 Mio. € und somit 48 % der von der Verwaltung zur Verhinderung der bilanziellen Überschuldung insgesamt angestrebten Konsolidierungssumme. Die Unterstützung der Haushaltskonsolidierung durch die Bürger variierte zwischen den verschiedenen Themenbereichen erheblich. So erhielten die von der Verwaltung geplanten Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich Kinder-Familie-Jugend-Soziales beispielsweise nur eine Unterstützung von insgesamt 11 % des geplanten Konsolidierungsvolumens. Demgegenüber lag die Zustimmung im Bereich Politik und Verwaltung beim Höchstwert von 85 %.

Die „bürgerbeteiligte Haushaltssicherung“ der Stadt Solingen bezog sich im Jahr 2010 ebenfalls auf den Entwurf des Haushaltssicherungskonzepts. Um die bilanzielle Überschuldung der Stadt im Jahr 2013 zu verhindern, sollte ein Konsolidierungsvolumen von 45 Mio. € realisiert werden. Die Verwaltung unterbreitete dem Rat hierzu 248 Konsolidierungsvorschläge. Davon wurden 78 Vorschläge mit einem Finanzvolumen von 22 Mio. € in einem Internetforum drei Wochen lang zur Diskussion und Abstimmung gestellt. Hinzu kamen 30 „Sondermaßnahmen“ (25 Mio. €), die nicht in den HSK-Entwurf eingeflossen waren, die aber den Bürgern als politische Alternativen im Konsolidierungsprozess vorgelegt wurden. Mit fast 3600 registrierten Teilnehmern und somit 2,8 % der Wahlberechtigten lag die Beteiligung an der bürgerbeteiligten Haushaltssicherung in Solingen weit über den Beteiligungszahlen fast aller Bürgerhaushalte in Deutschland.

63 der 78 von der Verwaltung vorgeschlagenen Haushaltsicherungsmaßnahmen wurde in den Abstimmungen des Beteiligungsverfahrens mehrheitlich unterstützt. Das finanzielle Volumen der von den Teilnehmern mehrheitlich unterstützten Konsolidierungsvorschläge belief sich auf ca. 8,4 Mio. € und somit 38 % der von der Verwaltung zur Verhinderung der bilanziellen Überschuldung insgesamt angestrebten Konsolidierungssumme von 22 Mio. €. ²¹

Bei den Abstimmungen votierte jeweils eine große Mehrheit der Teilnehmer für die Schließung von mehreren städtischen Einrichtungen. Abstimmungsmehrheiten fanden sich beispielsweise für den Abriss des Solinger Fußballstadions, für die Schließung von zwei Veranstaltungssälen und von neun Schulen sowie für die Zusammenführung aller bisherigen Bürgerbüros. Dies gilt offensichtlich insbesondere für Stadtteileinrichtungen, die sonst kaum geschlossen werden, weil die Kommunalpolitik dezentrale Widerstände der Nutzer fürchtet (Naßmacher 2010: 13f.). Zur Verbesserung der städtischen Einnahmesituation gab es ein klares Votum der Beteiligten für die Ausweitung Parkraumbewirtschaftung und für die Erhöhung der Hundesteuer. Überwiegend abgelehnt wurden dagegen beispielsweise die vorgeschlagene Schließung von zwei Schwimmbädern, die Erhöhung der Grundsteuer B, die Erhöhung der Gewerbesteuer und die Reduzierung des Sachaufwandes Straßenunterhaltung. Das finanzielle Volumen der 15 mehrheitlich abgelehnten Konsolidierungsvorschläge belief sich auf ca. 13,6 Mio. €.

Für die erstmalige Durchführung der Beteiligungsverfahren beliefen sich die Kosten verwaltungsexterne Dienstleistungen auf jeweils ca. 50.000 €. Verwaltungsintern ist insbesondere die Bearbeitung der Bürgervorschläge mit einem relativ hohen Aufwand verbunden.

Die Abstimmungen über Konsolidierungsvorschläge der Verwaltung im Internet eröffnen den Bürgern eine zeitlich und örtlich ungebundene und wenig zeitaufwendige Beteiligungsmöglichkeit.

²¹ Dieser relativ niedrige Anteil ist vor allem das Ergebnis der in der Bürgerbeteiligung überwiegend abgelehnten Grund- und Gewerbesteuererhöhungen, die insgesamt 10,6 Mio. € zusätzliche Einnahmen erbringen sollten.

Im Vergleich mit herkömmlichen Formaten der Bürgerbeteiligung wie Bürgerversammlungen oder Bürgerforen, aber auch verglichen mit reinen Vorschlagsammlungen, können auf diese Weise viele Bürger motiviert werden sich kommunalpolitisch zu beteiligen und ihre Präferenzen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu artikulieren. Durch die inhaltliche Ausrichtung der Bürgerbeteiligung auf die Haushaltskonsolidierung können Beteiligungsergebnisse anders als bei herkömmlichen Bürgerhaushalten auch unter restriktiven Haushaltsbedingungen umgesetzt werden. In Solingen hat diese öffentliche Resonanz in Verbindung mit den Abstimmungsergebnissen dazu geführt, dass das Ziel der Haushaltskonsolidierung einen größeren politischen Stellenwert bekommen hat. In einem veränderten politischen Diskussionsklima haben die Ratsmitglieder auch unter Berufung auf die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung potenziell konfliktträchtige und seit vielen Jahren verschleppte Konsolidierungsmaßnahmen wie den Abriss des Fußballstadions und die Schließung von Veranstaltungssälen, Schulen und Bürgerbüros beschlossen. Beteiligungsverfahren, die ausschließlich im Internet stattfinden, haben jedoch auch erhebliche Defizite. Die politische Beteiligung im Internet hat grundsätzlich eine starke soziale Schieflage und verstärkt die ohnehin starke soziale Unausgewogenheit von politischer Beteiligung, insbesondere zuungunsten von Personen mit niedrigem und ohne Schulabschluss sowie von Bürgern ohne Internetzugang. Durch eine sozial unausgewogene politische Beteiligung wird die demokratische Norm politischer Gleichheit verletzt und können bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten weiter verstärkt werden. Insbesondere wenn auf die verbindliche Angabe des Klarnamens und der persönlichen Adresse der Teilnehmer sowie deren Überprüfung verzichtet wird, sind Abstimmungen im Internet außerdem sehr manipulationsanfällig.

Im Gütersloher Bürgerhaushalt wurde so beispielsweise die Einrichtung einer Berufsfeuerwehr mit den meisten Stimmen versehen. Die Beliebtheit der Feuerwehr wurde auch damit begründet, dass ein Gütersloher Feuerwehrmann über Facebook alle seine Bielefelder Kollegen gebeten hatte, im Gütersloher Bürgerhaushalt für die Feuerwehr zu votieren.²²

²² „Bei der Abstimmung getrickst“, in: Neue Westfälische Nachrichten, 1.2.2011.

Beim Potsdamer Bürgerhaushalt ist eine massive Manipulation der Abstimmung erst aufgefallen, nachdem sich ein anonymes „Team Potsdam“ freiwillig bei der Presse meldete und bekannte, mit den Daten von 200 Potsdamern die Mehrheiten verschoben zu haben. Die Stadt dementierte dies zunächst, musste hinterher aber diese Manipulation eingestehen.²³

Beim Sparhaushalt in Essen hatte es die Verwaltung hingegen mit unerwartet vielen „Fans“ des Theaters zu tun und erklärt sich das im Nachhinein wie folgt: „Zu den Sparmaßnahmen, die beurteilt werden sollten, gehörten auch Maßnahmen aus dem Kulturbereich, z.B. ‚M 157 Reduzierung des Verlustausgleichs (Theater und Philharmonie Essen mbH)‘. Für eine lange Dauer des Online-Verfahrens gab es dazu einen hohen Zustimmungswert der registrierten Teilnehmer. Erst in den letzten Tagen des Verfahrens haben sich außerordentlich viele Teilnehmer gegen Kürzungen in diesem Bereich ausgesprochen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass in diesem Bereich „Mobilisierungsprozesse“ stattgefunden haben. Solche Mobilisierungsprozesse, angestoßen mit anderen Medien wie Email-Ketten, SocialMedia (z.B. facebook, studiVZ) oder twitter lassen sich nicht vermeiden, sondern sind ständige Begleiter relevanter Online-Beteiligungsverfahren“.²⁴

Deshalb kann bei derzeitigem „Stand der Technik“ (und der geringen Akzeptanz bzw. Verbreitung von digitalen Signaturen als Voraussetzung für relativ manipulationssichere Partizipation) nicht empfohlen werden, ausschließlich auf Online-Beteiligung zu setzen.

Um allen interessierten Bürgern eine Beteiligungsmöglichkeit zu bieten, parallel aber außerdem ein möglichst repräsentatives Meinungsbild der Bürger zur Haushaltskonsolidierung zu erhalten, ist daher neben einer Bürgerbeteiligung im Internet die Durchführung einer repräsentativ angelegten Bürgerbefragung unverzichtbar (vgl. Masser 2013; Klages/Masser 2010). Sollten Kommunen mit großen Haushaltsproblemen nicht in der Lage sein die Kosten für ein solches Beteiligungsverfahren alleine zu tragen, wäre eine Förderung durch Landesmittel geboten.

²³ Abstimmung wurde doch manipuliert“, in: Märkische Allgemeine Zeitung, 20.10.2010.

²⁴ Stadtkämmerei Stadt Essen im November 2010: „Rechenschaftsbericht zur Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung, Essen kriegt die Kurve“.

Die Bürger sollten im Rahmen des Beteiligungsverfahrens in beratender Funktion am Prozess der Haushaltskonsolidierung beteiligt werden, wobei dies schwerpunktmäßig durch repräsentative Befragungen erfolgen sollte und das Internet eher als Werbe- und Informationsplattform, denn als Abstimmungsplattform genutzt werden sollte.

5.2 Transparenz durch interkommunale Vergleiche und aufsichtsbehördliche Frühwarnsysteme

Formen interkommunaler Leistungsvergleich, die sich gerade auch auf Haushaltsdaten stützen, sind nicht neu. In der Regel waren sie früher in Deutschland aber als freiwillige Leistungsvergleiche konzipiert, mit der Konsequenz, dass die Kommunalverwaltungen selbst entschieden haben, ob sie daran teilnehmen und ob die Ergebnisse auch veröffentlicht werden. In der Regel blieben die Leistungsvergleiche für die Öffentlichkeit intransparent, weil sich die Kommunalverwaltungen öffentlich nicht mit anderen Verwaltungen vergleichen lassen wollten, u. a. auch um Imageschäden bei einem schlechten Abschneiden zu vermeiden. Das hat sich dadurch verändert, dass einige Landesregierungen die Leistungsvergleiche oder Haushaltsvergleiche richtigerweise gesetzlich verpflichtend geregelt haben und diese auch der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Positive Erfahrungen wurden so beispielsweise in den sächsischen Untersuchungskommunen im Rahmen unseres DFG Forschungsprojekt mit dem kommunalen Frühwarnsystem der Aufsichtsbehörden gemacht, ein elektronisches Instrument, welches es den Kommunen ermöglicht sich nach der verpflichteten Eingabe ihrer finanziellen Kennzahlen mit anderen sächsischen Kommunen zu vergleichen. Die Transparenzsteigerung und Aussagekraft dieses Instruments wird als sehr hilfreich in den Untersuchungskommunen angesehen. Auf dieser Grundlage werden die Kommunen in unterschiedliche Kategorien eingeordnet, die von stabiler bis zu unstabiler Haushaltslage reichen. Für die Öffentlichkeit ist so relativ einfach die jeweilige Kommune mit dem Durchschnitt ihrer Gemeindegrößenklasse vergleichbar und zugleich werden die Kriterien transparent gemacht, die zu hierarchischen Eingriffen der Haushaltsaufsicht führen. So wird auf der Grundlage der in diesem Frühwarnsystem veröffentlichten pro Kopf Verschuldung Einzelprüfungen veranlasst.

Liegt bei kreisfreien Städten beispielsweise die Verschuldung des Kernhaushalts über 1400 € pro Einwohner, dann muss die Haushaltsaufsicht prüfen, wie die Verschuldung zurückgeführt werden kann. Kommt die Haushaltsaufsicht zu dem Fazit, dass die dauernde Leistungsfähigkeit aufgrund der hohen Verschuldung nicht mehr gewährleistet ist, kann eine weitere Kreditaufnahme „in der Regel nicht oder nur unter Auflagen erfolgen“²⁵. Das verweist darauf, dass die durchaus sinnvolle Nutzung der interkommunalen Vergleiche als Frühwarnsysteme nur dann ihre volle Wirkung entfalten kann, wenn diesen Indikatoren auch aufsichtsbehördliche Prüfungen und Eingriffe transparent zugeordnet werden. In Sachsen war dieses Frühwarnsystem zunächst nur nichtöffentlich die Grundlage für die Interventionen der Aufsichtsbehörden. Erst durch mehrere Anträge der sächsischen Landtagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen werden diese Daten in gut aufbereiteter Form im Internet veröffentlicht. Die Grünen erwarten sich die folgenden Leistungen eines öffentlichen Haushaltsvergleichs: Positive Wettbewerbseffekte und eine Stärkung des finanzpolitischen Ehrgeizes der einzelnen Gemeinden. Es ist zu erwarten, dass eine Gemeinde sich mit ihren haushalterischen Fundamentaldaten nicht schlechter präsentieren möchte als die Nachbargemeinden“²⁶ Insgesamt kann man die folgenden Erfolgsfaktoren nennen, damit ein Frühwarnsystem sein volle Wirkung entfalten kann: Aktualität und Öffentlichkeit der Daten, intensive Kommunikation zwischen den föderalen Ebenen, Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten (Duve 2010: 11).

Abbildung 25: Das Frühwarnsystem "Kommunale Haushalte" in Sachsen

Bewertungssystem:
 In den Frühwarnsystemen "Kommunale Haushalte (Kameralistik)" und "Kommunale Haushalte (Doppik)" werden folgende Kategorien zur Darstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen verwendet:

Kategorie	Einstufung	Punkte Kameralistik	Punkte Doppik	Farbe
A	stabile Haushaltslage	0 bis 10 Punkte	0 bis 10 Punkte	hellgrün
B	hinreichende Leistungsfähigkeit	11 bis 20 Punkte	11 bis 20 Punkte	gelb

²⁵ Sächsischer Landtag Drs. 5/7582.

²⁶ Sächsischer Landtag Drs. 4/11369.

C	kritische Haushaltslage	21 bis 39 Punkte	21 bis 30 Punkte	rosa
D	instabile Haushaltslage	ab 40 Punkte	ab 31 Punkte	rot

Kennziffern im Frühwarnsystem "Kommunale Haushalte (Kameralistik)":

Dem Frühwarnsystem "Kommunale Haushalte (Kameralistik)" liegen folgende Kennziffern zugrunde:

Gesamthaushaltsvolumen: Das Gesamthaushaltsvolumen wird zur Information ausgewiesen und nicht separat bewertet.

Verschuldung der Gebietskörperschaft: Angabe der Verschuldung der Gebietskörperschaft in EUR je Einwohner. Diese Kennziffer wird wie folgt bewertet:

Richtwert	Bewertung
bei Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen mit einer Verschuldung der Gebietskörperschaft von mehr als 3.000 EUR je Einwohner:	10 Pkt.
bei Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen mit einer Verschuldung der Gebietskörperschaft von mehr als 2.500 EUR je Einwohner:	9 Pkt.
bei Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen mit einer Verschuldung der Gebietskörperschaft von mehr als 2.000 EUR je Einwohner:	8 Pkt.
bei Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen mit einer Verschuldung der Gebietskörperschaft von mehr als 1.500 EUR je Einwohner:	7 Pkt.
bei Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen mit einer Verschuldung der Gebietskörperschaft von mehr als 1.000 EUR je Einwohner:	6 Pkt.
bei Kreisfreien Städten und kreisangehörigen Kommunen mit einer Verschuldung der Gebietskörperschaft von mehr als 800 EUR je Einwohner:	2 Pkt.

Quelle: <http://www.statistik.sachsen.de/appl1/fws/hinweise.jsp> (14.4.2014)

Auch In Mecklenburg-Vorpommern wurde ein solches Frühwarnsystem im Internet bereits eingeführt und hier ist die schlechteste Einstufung für Kommunen der „Wegfall der dauernden Leistungsfähigkeit“. Diese Einstufung erfolgt, wenn u. a. folgende Kriterien erfüllt sind:

- ein Haushaltsausgleich kann bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums nicht dargestellt werden,
- ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept liegt nicht vor,
- eine allgemeine Rücklage ist nicht vorhanden,
- der Kassenkreditrahmen liegt deutlich über dem genehmigungsfreien Betrag, etc.

Die darauf folgenden Sanktionen der Aufsicht wurden per Erlass transparent geregelt:

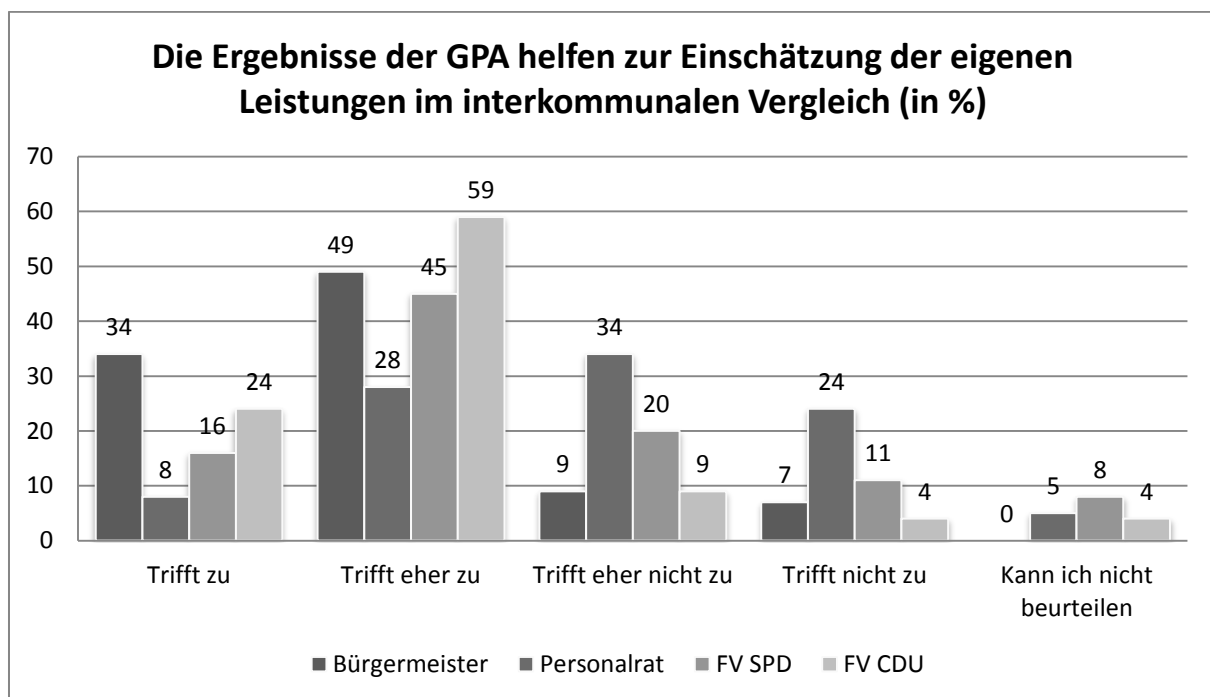
„Da in dieser Leistungsgruppe der genehmigungsfreie Kassenkreditrahmen zur Liquiditätssicherung (§ 49 Abs. 3 KV M-V) in der Regel überschritten sein wird, sind weitere Kassenkreditgenehmigungen nur noch sehr restriktiv zu erteilen... Soweit erforderlich, hat die Rechtsaufsichtsbehörde sowohl in Bezug auf den vorgelegten Haushalt, als auch bezogen auf das Haushaltssicherungskonzept (§ 43 Abs. 3 KV M-V), alle rechtsaufsichtsbehördlich zur Verfügung stehenden Mittel konsequent anzuwenden. Dieses beginnt bei der konstruktiven Beratung der Kommune und kann bis zur Einsetzung eines Beauftragten führen (s. §§ 81 ff. KV M-V).“²⁷

Hier wird nochmals deutlich, dass ein Frühwarnsystem nur dann Sinn macht, wenn auch genügend Sanktions- und Genehmigungsinstrumente unterhalb der Einsetzung eines Staatskommissar zur Verfügung stehen, damit auch Kommunen die sich in schwieriger Haushaltsslage einrichten, auch notfalls gegen ihren Willen Grenzen gesetzt werden. Deshalb werden wir im nächsten Unterkapitel noch auf die Sanktionsinstrumente und Genehmigungspflichten in Brandenburg eingehen, um hier weiteren Reformbedarf identifizieren zu können.

²⁷ http://www.im.mv-regierung.de/rubikon/downloads/_dateien/runderlass_beurteilung_dauernde_leistungsfahigkeit_kommunen.pdf (14.4.2014).

Ein weiteres Beispiel für gesetzlich verpflichtende Vergleichsringe ist die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW). Die GPA NRW ist eine verhältnismäßig neue Form der überörtlichen Gemeindeprüfung. Im Rahmen der gemeinsam mit Jörg Bogumil durchgeführten Evaluation der GPA wurde in den flächendeckenden Befragung der Bürgermeister deutlich, dass diese den interkommunalen Vergleich überwiegend als hilfreich für die Einschätzung der eigenen Leistungen einordnen und auch als fachkundigen Impuls für die Haushaltskonsolidierung bewerten. Das Antwortverhalten der Personalräte ist demgegenüber deutlich kritischer, was auch auf nicht unerhebliche Konfliktpotentiale der Leistungsvergleiche hinweist, insbesondere wenn damit Personalabbau und Leistungsverdichtung angestrebt wird.

Abbildung 26: Selbsteinschätzung mit Hilfe von GPA-Ergebnissen

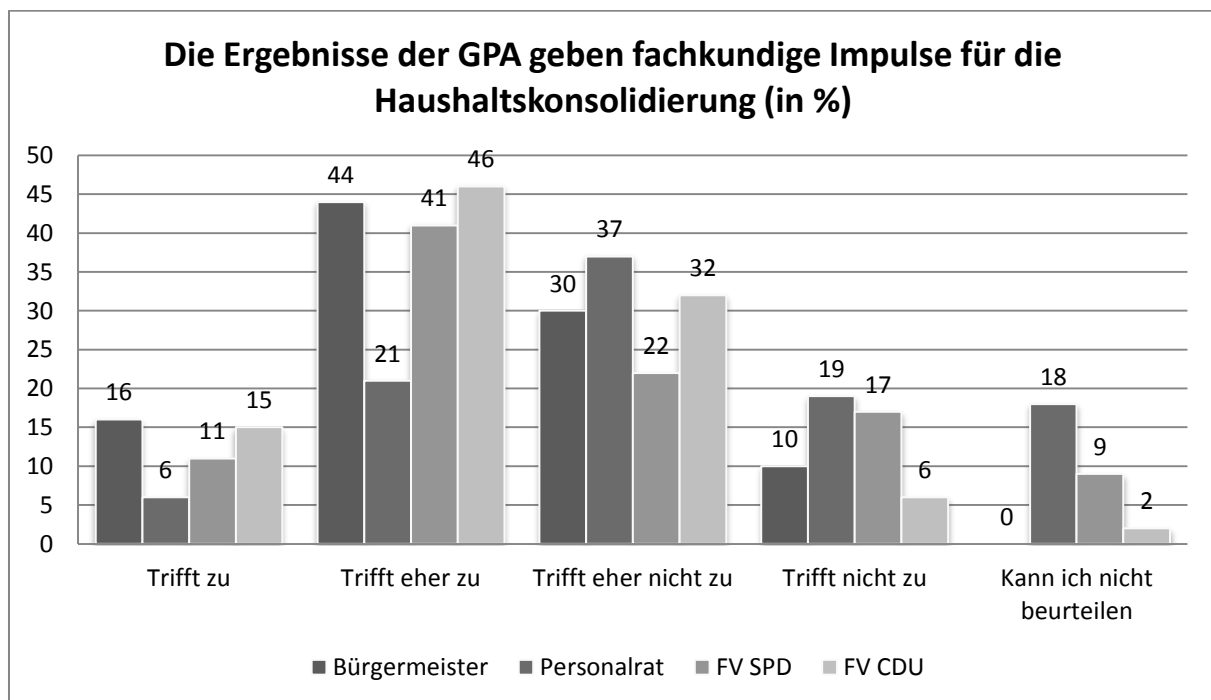


Quelle: Eigene Erhebung gemeinsam mit Jörg Bogumil

Zur Akzeptanzsteigerung von Leistungsvergleichen ist es dementsprechend sinnvoll, die Kommunen und kommunalen Spitzenverbände an der Entwicklung des Indikatorensystems möglichst frühzeitig zu beteiligen. Für Brandenburg wird aber wohl weniger das Modell der GPA NRW als die Frühwarnsysteme in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern ein Vorbild sein können, weil letztere deutlich kostengünstiger und für die Öffentlichkeit transparenter sind.

Die wenig prekäre Haushaltslage der Kommunen im Sachsen wird man zwar sicherlich nicht monokausal auf dieses Frühwarnsystem in Verbindung mit restriktiveren Eingriffen der Haushaltsaufsicht zurückführen können. Aber es ist schon auffällig, „dass in Ländern mit stabileren Kommunalfinzen Frühwarnsysteme die Arbeit der Kommunalaufsicht unterstützen“ (Hesse/Woitek 2013, S. 179). Insbesondere wenn es dadurch gelingt schon frühzeitig in Kommunen mit mangelnden Konsolidierungswillen einzugreifen, bevor sich über Jahre die Kassenkredite aufgetürmt haben, kann die Haushaltskonsolidierung schnell zum Erfolg führen. Die kommunalen Entscheidungsträger sind dann noch nicht in die „Vergeblichkeitsfalle“ getappt und durch vergleichsweise moderate Sparmaßnahmen ist der Haushaltsgleich leichter erreichbar als wenn durch den Zinses-Zins-Effekt allein schon die Konsolidierungsmaßnahmen verpuffen. Damit dürfte es dann auch leichter sein die Entscheidungsträger durch kleinere Eingriffe zur Haushaltskonsolidierung durch frühzeitige Signale zu motivieren.

Abbildung 27: Impulse der GPA für Haushaltskonsolidierung



Quelle: Eigene Erhebung gemeinsam mit Jörg Bogumil

In Brandenburg sind demgegenüber transparente Haushaltsvergleiche Mangelware. Im Internet ist weder ein Kommunalfinanzbericht auf den Seiten des Innenministeriums noch eine Auflistung aller Kommunen im HSK und im Nothaushaltsrechts zu finden.

Diese Aufstellungen sind in anderen Bundesländern, wie in NRW, seit mehr als einem Jahrzehnt eine Selbstverständlichkeit. Das Statistische Landesamt Berlin Brandenburg hat zudem seit 2006 die Reihe Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände eingestellt. Damit sind die Kommunen und die Öffentlichkeit eindeutig mit Informationen zur Haushaltskonsolidierung unterversorgt und dies ließe sich mit einem Frühwarnsystem, wie in Sachsen, gravierend verbessern. Demgegenüber sind die Kommunen in Brandenburg deutlich weiter, die häufig im Zuge des Bürgerhaushalts nicht nur Haushaltsdaten zur Verfügung stellen, sondern auch anschaulich in Broschüren etc. vermitteln.

5.3 Transparente Genehmigungspflichten und Sanktionen im Bundesländervergleich

Zur Transparenz in Haushaltsfragen gehört es auch, dass die Genehmigungspflichten und die Sanktionen der Aufsicht klar geregelt sind und diese auch so vollzogen werden. In der Analyse der brandenburgischen Untersuchungskommunen hat sich gezeigt, dass die Haushaltsaufsicht in Brandenburg zumindest anfangs nur wenig in die kommunalen Haushalte eingriff, auch wenn diese bereits aus dem Ruder gelaufen sind. Dies kann einerseits auf informelle Beziehungen zurückgeführt werden, die bei den wenigen größeren Städten in Brandenburg zur Landesregierung besonders stark ausgeprägt sind und immer wieder zu positiven Einzelfallentscheidungen für diese Kommunen führten. Demgegenüber dürften kleinere Kommunen, wahrscheinlich weniger durchsetzungsfähig sein, sodass es auch innerhalb eines Bundeslandes zu recht unterschiedlichen Aufsichtsbeziehungen kommen kann (Holtkamp 2010).

Diese informellen Normen und Kontakte lassen sich allerdings nur schwer intentional steuern, auch wenn sie zur Ungleichbehandlung und Intransparenz führen mögen.

Anders sieht es bei den formellen Rechtsnormen aus, die sich zwischen den Bundesländern stark unterscheiden. Die Vermutung liegt nahe, dass die zurückhaltende Aufsicht in Brandenburg auch auf diesen Rechtsrahmen zurückzuführen ist und hier bei weiter zunehmender Kassenkreditproblematik für den Landtag Handlungsbedarf bestehen wird. In Rechtsvergleichen wird deutlich, dass die Brandenburger Kommunen einen offeneren haushaltsrechtlicheren Rahmen haben als beispielsweise in NRW oder in Sachsen (Holler 2013: 69; Herrmann 2011: 45ff.).

Im Bundesvergleich fällt auf, dass in Brandenburg auf wichtige Genehmigungspflichten, die die Verhandlungsposition der Haushaltsaufsicht stärken, verzichtet wird und die Regelungen zu Haushaltssicherungskonzepten wenig streng gefasst sind.

So kann die Kommunalvertretung die Höhe der Kassenkredite selbst festlegen, ohne dies von der Haushaltsaufsicht genehmigen zu lassen, was in allen anderen Kommunalverfassungen gerade ausgeschlossen wird.²⁸

Auch der Konsolidierungszeitraum bei Haushaltssicherungskonzepten ist nicht abschließend geregelt, sodass die Kommunen immer wieder in Verhandlungen darauf setzen können, die Laufzeit des HSKs zu verlängern und einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen damit zu verschieben. So heißt es im aktuellen Runderlass des Innenministeriums Brandenburg:

„Ist der gesetzliche Haushaltsausgleich innerhalb des mittelfristigen Planungszeitraumes objektiv nicht zu erreichen, kann nach pflichtgemäßem Ermessen ein von der konkreten Situation der Kommune abhängiger längerer Zeitraum genehmigt werden“.²⁹

Mit der Umstellung auf die Doppik wurde zudem der Stellenwert des HSKs in Brandenburg deutlich geschwächt. Viele Kommunen müssen danach erstmal jahrelang kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen, selbst wenn sie regelmäßig ein Defizit ausweisen:

„Somit besteht - auch bei einem mehrjährigen Ausweis eines Fehlbetrages im außerordentlichen Ergebnis - derzeit keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Allerdings ist zu beachten, dass dies bezügliche Fehlbeträge zu einer Verringerung des Eigenkapitals führen“.³⁰

Das widerspricht deutlich dem Präventionsgedanken und der Konzeption von Frühwarnsystemen. Defizite sollten spätestens wenn sie zwei Jahre hintereinander ausgewiesen werden zur Aufstellung von gesetzlich vorgeschrieben

²⁸ <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kassenkredit-schuldenbremsen-in-der-kommunalen-doppik.html> (14.4.2014).

²⁹ Runderlass des Ministeriums des Innern in kommunalen Angelegenheiten Nr. 1 / 2013 Maßnahmen und Verfahren der Haushaltssicherung und der vorläufigen Haushaltsführung http://www.doppik-kom.brandenburg.de/media_fast/4055/RdErl.%201-2013%20-%20Ma%C3%9Fnahmen%20und%20Verfahren%20HSK%20und%20vorl.%20Haushaltsf%C3%BChrung.pdf (14.4.2014).

³⁰ „Rundschreiben in kommunalen Angelegenheiten zur Anwendung des doppischen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens“; Innenministerium 2011: <http://www.doppik-kom.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.257522.de> (14.4.2014).

Haushaltssicherungskonzepten führen, weil dann in der Regel mit der Aufzehrung des Eigenkapitals zu rechnen ist. Hierbei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass ein guter Teil des Eigenkapitals gar nicht marktgängig und mit Gewinn veräußerbar ist, sodass die real zu zahlenden Kassenkredite durch Defizite immer weiter steigen, ohne dass dem ein realisierbarer Gegenwert durch das Eigenkapital gegenüber stehen würde. Zudem wird durch diese Regelung vor Ort suggeriert, dass es den Kommunen besser geht, da sie kein HSK mehr ausweisen müssen.

Das schafft Anreize für Mehrausgaben gerade zur Kommunalwahl hin und es täuscht die Öffentlichkeit über die meist steigenden Kassenkredite hinweg, wie es bei der Einführung der Doppik auch in NRW zu beobachten war (Holtkamp 2010). Gerade im Hinblick auf die erwartbaren Konsolidierungsprobleme durch weitere Abwanderung, durch auslaufenden Solidaritätsfonds Ost und in der Einführungsphase durch die Funktional- und Gebietsreform ist dies ein falsches Signal. Mit der Einführung eines Frühwarnsystems in Brandenburg sollte der haushaltsrechtliche Handlungsrahmen strikter gefasst werden, damit Kommunen notfalls auch gegen ihre Intention zur Haushaltskonsolidierung motiviert werden können. Dafür bedarf es klarer Genehmigungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten deutlich unterhalb der kaum wünschenswerten Bestellung eines (beratenden) Staatskommissars.

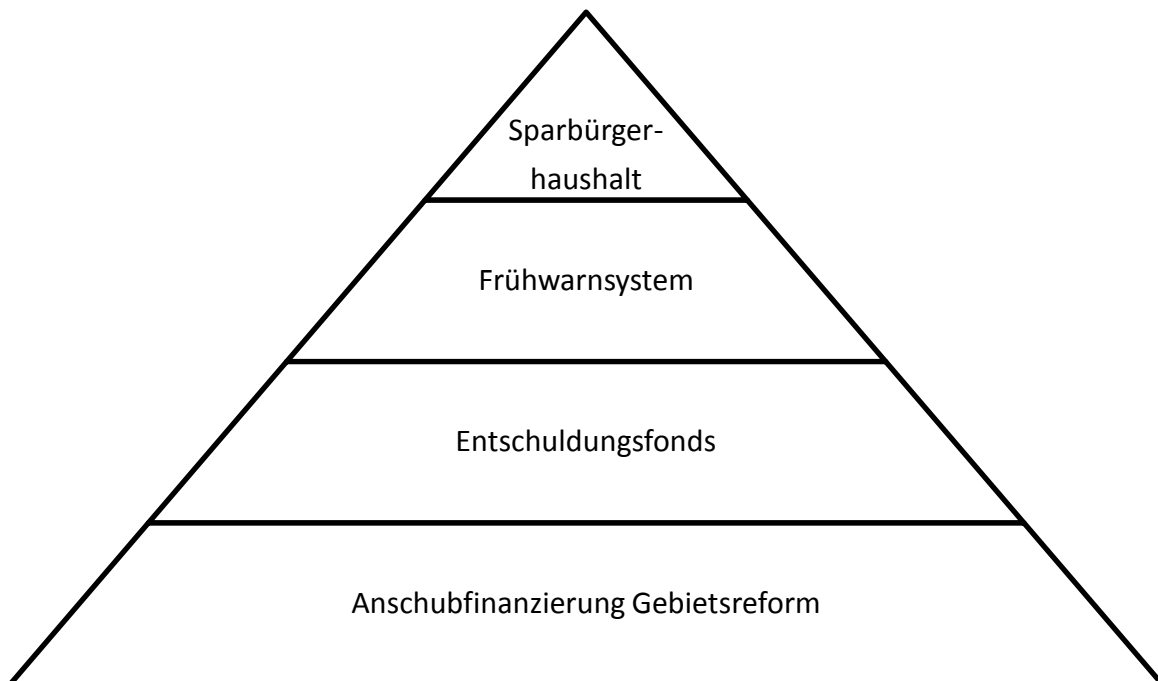
6 Empfehlungen für nachhaltige Kommunal финанzen in Brandenburg

In der empirischen Analyse der Kommunal финанzen und Akteurskonstellationen in Brandenburg haben wir erhebliche Haushaltsprobleme festgestellt. Zunächst gibt es eine kleine Gruppe von größeren Städten die Kassenkredite über 1500 € pro Einwohner ausweisen müssen und die den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft nicht mehr erreichen können. Es ist aber davon auszugehen, dass die Kassenkreditproblematik sich auf viele weitere Kommunen in Brandenburg ausdehnen wird, weil zusätzliche Belastungen (zumindest zunächst) durch die Gebietsreform, durch die sinkenden Einnahmen im Bereich des Solidaritätsfonds Ost und durch weiterhin zu erwartende Abwanderung sowie Einwohnerverluste zu erwarten sind. Zugleich ist der Konsolidierungswille von Bürgermeistern und Stadtverordneten in Brandenburg weniger ausgeprägt als in anderen Bundesländern und die stärkere Parteipolitisierung kann insbesondere beim Rückbau der Infrastruktur zu Blockaden zwischen Bürgermeistern, Mehrheits- und Minderheitsfraktionen führen. Sei es nun, dass sich der Bürgermeister „feindlichen“ Mehrheiten in der Gemeindevertretung gegenüber sieht, oder die Mehrheitsfraktionen befürchten müssen, dass sich die Oppositionsfraktionen mit den Konsolidierungsopfern verbünden bis hin zu kassierenden Bürgerentscheiden. Haushaltskonsolidierung ist unter diesen Akteurskonstellationen schwierig und die erhoffte Fusionsrendite über die Gebietsreform wird sich so sicherlich nicht automatisch einstellen. Gefordert ist vielmehr ein aktiveres Eingreifen des Landes Brandenburgs, auch weil derzeit die kommunalen Haushaltsprobleme noch lösbar erscheinen. Wartet die Landesregierung demgegenüber noch weiter ab, werden sich die Kassenkredite weiter auf türmen und nicht wenige Kommunen werden in die Vergeblichkeitsfalle tappen, aus der sie später das Land nur noch sehr kostenintensiv herausholen kann.

Dementsprechend hat sich unsere Hypothese bestätigt, dass es im Zuge der Gebietsreform nicht ausreicht Modelle der Anschubfinanzierung zu realisieren, sondern das Kommunalfinanzsystem sollte insgesamt grundlegend reformiert werden. Im Kern geht es um vier neue Bausteine für das brandenburgische Kommunalfinanzsystem, die in enger Kooperation und Absprache zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden realisiert und spezifiziert werden sollten.

Ziel ist es dabei nicht nur die Kommunen auf die zu erwartenden Herausforderungen der Haushaltskonsolidierung einzustimmen und ein kommunalen Eigenanteil hierfür zu realisieren, sondern das Kommunalfinanzsystem sollte auch deutlich transparenter werden.

Abbildung 28: Bausteine eines nachhaltigen Kommunalfinanzsystems in Brandenburg



Quelle: Eigene Abbildung

I. Anschubfinanzierung Gebietsreform und Anpassungshilfe für ehemalige Kreisstädte

Die finanzielle Ausstattung der Anschubfinanzierung sollte sich zwischen den beiden vorgestellten Modellen einpendeln. Anhand der durchschnittlichen Ausgaben für Anpassungsinvestitionen der neuen sächsischen Landkreise sollte eine Anschubfinanzierung von jeweils 8-10 Mio. € für jeden neuen Kreis vorgesehen werden. Je nach Reformmodell würden die Gesamtkosten dann zwischen 56 – 100 Mio. € variieren. Zur besseren Kontrolle der Mittelverwendung sind genau die Maßnahmen zu definieren, die als Anpassungskosten gelten können, wie z. B. Umbau, Erweiterung und Anpassung von IT-Systemen oder die Sanierung und Errichtung Verwaltungsgebäuden. Abweichungen hiervon sollten nur per Einzelgenehmigung durch die Kommunalaufsicht zugelassen werden.

Städte die ihren Status als kreisfreie Stadt verlieren und nicht Kreisstadt werden bzw. Städte, die ihren Status als Kreisstadt einbüßen, sollten eine Anpassungshilfe erhalten. Im schlimmsten Fall ist von zehn Städten auszugehen, die einen solchen Statusverlust erleiden könnten. Die zur Verfügung gestellten Mittel sollten ebenfalls an bestimmte Maßnahmen gebunden werden. Im Zuge der Übertragung von Aufgaben an den Kreis könnten dies z. B. Rückbau- oder Umbaumaßnahmen von Verwaltungsgebäuden oder Umschulungen von Mitarbeitern sein. Auch hier empfehlen wir einen Mittelweg zwischen beiden Modellen in der finanziellen Ausstattung von 2 Mio. € pro Stadt. Bei bis zu zehn betroffenen Städten wären dies höchstens 20 Mio. €. Zusätzlich sollte darauf geachtet werden den ehemals kreisfreien Städten keinen Sonderstatus in der Aufgabenerledigung mehr zukommen zu lassen, wenn dieser nicht vollständig finanziert ist.

II. Entschuldungsfonds

In den Entschuldungsfonds sollten die brandenburgischen Kommunen mit mehr als 1500 € Kassenkrediten pro Einwohner (in 2012) als pflichtige Teilnehmer einbezogen werden. Von diesen Kommunen ist ein Eigenbeitrag zur Konsolidierung von 70 € pro Einwohner zu erwarten, über deren Realisierung turnusgemäß der Haushaltsaufsicht und der Öffentlichkeit zu berichten ist. Erfolgt dies nicht, sind die Landeshilfen entsprechend anteilig zu kürzen. Weitere harte Sanktionen, wie die Bestellung von (beratenden) Staatskommissaren, sollten nicht zum Zuge kommen, um die kommunale Selbstverwaltung und Demokratie tatsächlich stärken zu können (im Gegensatz beispielsweise zum sog. Stärkungspakt in NRW).

Der Entschuldungsfonds sollte auf vier Jahre begrenzt werden, in dem der Kassenkreditstand von 2012 gänzlich abgebaut wird. Bei Berücksichtigung der kommunalen Eigenanteile wären jährlich ca. 120 Mio. € aus dem Landeshaushalt in den Entschuldungsfonds zu zahlen bzw. bei einmaliger Zahlung knapp 480 Mio. €. Auf eine Teilfinanzierung über den kommunalen Finanzausgleich sollte verzichtet werden, um tatsächlich zu einem Konsens mit den kommunalen Spitzenverbänden kommen zu können und nicht die Kommunen gegeneinander aufzubringen.

Im Vergleich zu den alten Bundesländern kann also mit einer vergleichsweise niedrigen Finanzausstattung des Entschuldungsfonds die Altkassenkreditproblematik in relativ kurzer Zeit gelöst werden, wobei die Entwicklung von neuen Kassenkrediten nicht solche Ausmaße

annehmen kann wie in Rheinland-Pfalz, auch wenn diese über ein Frühwarnsystem genau zu beobachten sind.

III. Frühwarnsystem

Das Frühwarnsystem in Sachsen könnte ein gutes Vorbild für Brandenburg sein. So sollten alle Haushaltsdaten zum interkommunalen Vergleich auf die Internetseite des Innenministeriums gestellt werden und die Haushaltslage jeder Kommune sollte in einfachen Stufen von stabilisierter bis destabilisierter Haushaltslage bewertet werden. Dieser Einstufung sollten auch eindeutige Genehmigungspflichten und Sanktionen zugeordnet werden.

Wesentlich ist dabei, dass schon relativ früh bei der Ausweisung von Kassenkrediten und dem Aufzehren des Eigenkapitals seitens der Haushaltsaufsicht eingegriffen wird und ein Haushaltssicherungskonzept vorgeschrieben wird. Dadurch ist es möglich, noch mit relativ wenigen Einschnitten schon frühzeitig die Konsolidierungsprobleme kommunal zu lösen. Aber nicht nur über die Androhung von Sanktionen, sondern auch durch den öffentlichen interkommunalen Wettbewerb können die Anreize zur Haushaltskonsolidierung auch in denjenigen Kommunen gestärkt werden, die noch nicht sehr hohe Kassenkredite ausweisen. Hierdurch können die Stadtverordneten und interessierte Bürger ihre Stadt bei allen wesentlichen Haushaltspositionen interkommunal vergleichen und dabei sicher feststellen, dass einige Kommunen ähnlich Leistungen deutlich kostengünstiger anbieten, um auf dieser Grundlage Konsolidierungspotentiale ausloten zu können. Zugleich wird damit landesweit ein aussagekräftiges Informationssystem zur Verfügung gestellt, auf dem auch die Bürgerhaushalte vor Ort besser aufbauen können. Denn derzeit sind die Kommunalfinanzen im interkommunalen Vergleich und die Eingriffe der Haushaltsaufsicht in Brandenburg noch gänzlich intransparent und jede Kommune schaut nur auf sich, ohne über interkommunale Vergleiche von den besseren Städten lernen zu können. Zumindest wird es das Bestreben der meisten Kommunen im neuen gesetzlich verpflichtenden Frühwarnsystem sein, nicht als Klassenletzter im interkommunalen Wettbewerb geoutet zu werden, was Anreize zur kommunalen Haushaltskonsolidierung generiert.

IV. Förderung von Sparbürgerhaushalten

Die Landesregierung sollte ein Förderprogramm für Sparbürgerhaushalte auflegen (Volumen ca. 1 Mio. € bei maximal 80 % Landesförderung). Bisher wurden zwar gerade in Brandenburg viele Bürgerhaushalte aufgelegt, aber die kommunalen Entscheidungsträger sind noch sehr skeptisch, ob man damit Partizipation und Effizienz gemeinsam realisieren kann. Evaluierte Beispiele aus NRW zeigen aber, dass dies tatsächlich möglich ist, wenn das institutionelle Design im Zuge des Partizipationsmanagements richtig zugeschnitten wird. Der Kernbestandteil des Sparbürgerhaushalts sollten repräsentative Befragungen sein, in denen den Bürgern unterschiedliche Konsolidierungsmaßnahmen zur Abstimmung vorgelegt werden.

Diese Fördermöglichkeiten sollten prinzipiell allen Kommunen offenstehen, aber mit einer Priorität auf Kommunen mit höheren Kassenkrediten oder Kommunen die durch Eingemeindungen im Zuge der Gebietsreform besonders starke Anpassungsbedarfe haben. Denn die Fusionsrenditen stellen sich bei Gebietsreformen nicht immer mit der Zeit ein, sondern sind stark abhängig von den Akteurskonstellationen und der Akzeptanz von Konsolidierungsmaßnahmen durch die Bürgerschaft. So kann der Sparbürgerhaushalt gerade im Anschluss an Gebietsreformen für die kommunalen Entscheidungsträger legitimationsentlastend wirken und einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Literatur

- Bajohr, Stefan 2009: Beratender Sanierungsmanager in einer hoch verschuldeten Kommune – Erfahrungsbericht aus der Stadt Hagen, in: *Verwaltung & Management* 15/2009: 171-186.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 2/06: 57-69.
- Banner, Gerhard 2010: Solingen spart – und die Bürger ziehen mit, in: Hill, Hermann (Hg.): *Bürgerbeteiligung – Analysen und Praxisbeispiele*, Baden-Baden: 23-29.
- BBSR 2010: Gebietsreformen – politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik, in: *BBSR-Berichte* 6/2010, 1-11.
- Bertelsmann Stiftung/ Hans-Böckler-Stiftung/ KGSt (Hrsg.) 2001: *Der Bürgerhaushalt. Ein Handbuch für die Praxis*, Eine Publikation des Netzwerks Kommunen der Zukunft, Gütersloh.
- Blesse, Sebastian / Thushyanthan, Baskaran 2013: Do municipal mergers result in scale economies, *Discussion Papers, Center of European Governance and Economic Development*, 176/13, Göttingen.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars 2013: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – eine praxisorientierte Einführung*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Junkernheinrich, Martin / Wagschal, Uwe 2011: *Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite*, Gemeinschaftsantrag bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft.
- Bützer, Michael 2007: *Direkte Demokratie in Schweizer Städten*, Baden-Baden.
- Diemert, Dörthe 2014: Stärkungspakt Stadtfinanzen – Quo vadis? in: *Eildienst – Informationen für Rat und Verwaltung* 4/14: 15-23.
- Diemert, Dörthe 2005: *Das Haushaltssicherungskonzept – Verfassungs- und haushaltsrechtliche Grundlagen in NRW*. Stuttgart.
- Duve, Thomas 2008: Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse, in: *Verwaltung & Management* 6/08: 283-293.
- Duve, Thomas 2010: Kommunale Verschuldung und Ansätze zu ihrer Prävention, in: *AWV-Informationen* 1/10: 10-12.

- Eisel, Stephan 2012: Online-Bürgerhaushalte als potemkinsche Dörfer. Thesenpapier zum Bundeskongress Politische Bildung 2012 der Bundeszentrale für Politische Bildung, 21.-23. Mai 2012 in Berlin, online unter: http://www.bundeskongress-partizipation.de/wiki/images/3/32/Thesenpapier_Eisel.pdf (14.4.2014)
- Eising, Ursula 2005: Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung in der Kooperativen Demokratie – Eine kritische Bestandsaufnahme des Bürgerhaushalts, unveröffentlichte Diplomarbeit, Konstanz.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard 2000: Staatsverschuldung und direkte Demokratie: Empirische Ergebnisse für Schweizer Gemeinden, in: Neck, Rudolf et al. (Hg.): Staatsschulden am Ende? Ursachen, Wirkungen und Zukunftsperspektiven, Wien: 215-236.
- Feld, Lars P. / Kirchgässner, Gebhard 1998: Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht, discussion paper Nr. 9807, Universität St. Gallen.
- Fürst, Dietrich 2002: Schwierigkeiten der fachübergreifenden Koordination, in: Brand, Karl-Werner (Hg.): Politik der Nachhaltigkeit, Berlin: 179-191.
- Geißler, Rene 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich. KWI-Gutachten 4/09, Potsdam.
- Geißler, Rene 2011: Kommunale Konsolidierung – Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden.
- Gitschier, Wilfried 1997: Kommunale Haushaltskonsolidierung zwischen ‚Fiscal Stress‘ und ‚Political Stress‘, Neustadt/Coburg.
- Glöckner, Andreas / Mühlenkamp, Holger 2008: Die kommunale Finanzkontrolle, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung 4/08: 397-420.
- GPA 2013: Unterstützungsleistungen der GPA NRW im Stärkungspakt Stadtfinanzen, Erfahrungsbericht, downloadbar unter http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Newsletter/2013_11_19_Gemeindepruefungsamt_zu_HHS-Plaenen_Staerkungspaktkommunen.pdf (14.4.2014).
- Haus, Michael / Heinelt, Hubert / Egner, Björn / König, Christine 2005: Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden.
- Herrmann, Karoline 2011: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler Heft 108, online unter <http://www.econstor.eu/obitstream/10419/48278/1/663088771.pdf> (14.4.2014).

- Hesse, Joachim Jens 2012: Kommunalstrukturen in Niedersachsen, online unter http://www.nlt.de/pics/medien/1_1279203451/Hesse-Gutachten_-_Kommunalstrukturen_in_Niedersachsen.pdf (14.4.2014).
- Hesse, Markus / Woitek, Florian 2013: Frühwarnsysteme – ein innovativer Beitrag zur Sicherung der kommunalen Haushaltsstabilität, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle, Gütersloh: 164-190.
- Holler, Benjamin 2013: Der haushaltsrechtliche Rahmen der kommunalen Aufsicht im Vergleich der deutschen Flächenländer, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle, Gütersloh: 57-74.
- Holtkamp, Lars 2013: 20 Jahre Haushaltskonsolidierung unter Aufsicht, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle, Gütersloh: 40-56.
- Holtkamp, Lars 2012: Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen: Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin.
- Holtkamp, Lars 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, polis-Heft 64/07, FernUniversität Hagen.
- IHK Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz 2013: Haushaltsanalyse 2013, online unter http://www.pfalz.ihk24.de/linkableblob/luihk24/existenzgruendung_und_unternehmensfoerderung/Steuern/Steuerpolitik_aktuell/downloads/2785436/.4./data/Haushaltsanalyse_2013-data.pdf (14.4.2014).
- Innenministerium NRW 2013: Stand und Umsetzung des Stärkungspakts, downloadbar unter: http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/ltf/Newsletter/2013_11_10_Umsetzung_Staerkungspakt_November_2013.pdf (14.4.2014).
- Institut Finanzen und Steuern 2013: Grundsteuer und Gewerbesteuer Update 2013, Köln, online unter www.ifest.de.
- Junkernheinrich, Martin 2009: Umgang mit kommunalen Schulden – Länderdisparitäten in der kommunalen Schuldenpolitik, in: Baus, Ralf Thomas et al. (Hg.): Der deutsche Föderalismus, Baden-Baden: 161-184.
- Junkernheinrich, Martin 2013: Neuordnung von Gemeinden – drei Schritte auf dem Weg zur Sicherung leistungsfähiger Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, in:

- Junkernheinrich, Martin / Lohrig, Wolfgang (hg.): Kommunalreformen in Deutschland, Baden-Baden, 245-269.
- Klages, Helmut 2007: Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrung, Bonn.
- Klages, Helmut / Daramus, Carmen 2007: ‚Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg‘ – Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und –kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin, Speyerer Forschungsbericht 249, Speyer.
- Klages, Helmut/ Masser, Kai 2010: Die Stadt im Blickfeld des Bürgers. Das Speyerer Bürgerpanel als Element beteiligungsorientierter Stadtentwicklung, Speyerer Forschungsberichte 265, Speyer.
- Knirsch, Hanspeter. Zur Genehmigungsfähigkeit von Haushaltssanierungsplänen nach dem nordrhein-westfälischen Stärkungspaktgesetz, in: *Der Gemeindehaushalt 2012*: 97-100.
- Lenk, Klaus et al. 2013: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Online unter http://www.uni-leipzig.de/fiwi/Forschung/pdf/130909_Synoptische%20Darstellung%20FAG_LRHMV_final.pdf (14.4.2014).
- Lüchinger, Simon / Stutzer, Alois 2002: Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung – Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: *Swiss Political Science Review* 1/02: 27-50.
- Masser, Kai 2013: Zwei Bürgerpanelbefragungen mit der Universitätsstadt Tübingen, Speyerer Forschungsberichte 273, Speyer.
- Naßmacher, Hiltrud 2010: Bürgerhaushalte: Instrumente gegen Finanznot? In: *Der Städtetag* 6/10: 10-15.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2013: Jahresbericht 2013, online unter: <http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/5d1/5d160fdd-a2e4-0d31-c3fb-13a6040d17ef,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf> (14.4.2014).
- Rosenfeld, Martin et al. 2007: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren des Landes Sachsen-Anhalt , Institut für Wirtschaftsforschung, Halle.
- Sächsischer Rechnungshof 2013: Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020, Leipzig.
- Sächsischer Rechnungshof 2009: Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene. Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen, Leipzig.

- Schäfer, Thomas / Keilmann, Ulrich / Gnädiger, Marc 2013: Praxisbericht zur administrativen Umsetzung des Kommunalen Schutzschirms Hessen, in: DVBl 14/13: 887-893.
- Schwarting, Gunnar 2013: Kommunale Entschuldungshilfen – „Notwendige Hilfe“ oder „Bail-Out“, Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Sozialpolitik, Ms. online unter http://www.dhvspeyer.de/lba/schwarting/pdf/Kommunale_Entschuldungshilfen_VfSP.pdf (14.4.2014).
- Schwarting, Gunnar 2006. Der kommunale Haushalt – Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kameralistik und Doppik. Berlin 2006.
- Sintomer, Yves / Herzberg, Carsten / Röcke, Anja 2005: Participatory Budgets in a European Comparative Approach, Volume II, Hans Böckler Stiftung, Ms.
- Stadt Essen 2010: Rechenschaftsbericht zur Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung „Essen kriegt die Kurve“, Essen, online unter: <http://www.essen-kriegt-die-kurve.de/sites/default/files/downloads/Rechenschaftsbericht%20Essen%20kriegt%20die%20Kurve%202010.pdf> (14.4.2014).
- Stadtkämmerei Stadt Essen im November 2010: „Rechenschaftsbericht zur Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung, Essen kriegt die Kurve“.
- Stadt Solingen 2010: Rechenschaftsbericht zur bürgerbeteiligten Haushaltssicherung, online unter: http://solingen-spart.de/sites/2010/www.solingen-spart.de/dito/web/Rechenschaftsbericht%2B%28PDF%299c2d.pdf?action=op_enattachment&id=235&attachmentid=73&rootid=14 (14.4.2014).
- Statistik Berlin Brandenburg 2013: Schulden der öffentlichen Haushalte und deren öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen des Landes Brandenburg am 31.12.2012, online unter: https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/Publikationen/Stat_Berichte/2013/SB_L02-06-00_2013j01_BB.pdf (14.4.2014).
- Stolzenberg, Philipp / Heinelt, Hubert 2013: „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer. dms 2/2014: 463-484.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter. Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Wiesbaden 2010.
- Vetter, Angelika / Holtkamp, Lars 2008: „Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland“, in: Heinelt, Hubert / Vetter, Angelika (Hg): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden: 19-50.
- Wagschal, Uwe 2006: Erfolgreiche Budgetkonsolidierung im internationalen Vergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Wehling, Hans-Georg 1991: ‚Parteipolitisierung‘ von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Heinelt, Hubert / Wollmann, Hellmut (Hg.): Brennpunkt Stadt, Basel: 149-166.

Zipfel, Frank 2010: „Bail-Out“ für Kommunen, in: Deutsche Bank Research 19.9.2010: 1-7.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Rückläufer zwischen den Bundesländern	5
Abbildung 2: Potenzielle Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite	8
Abbildung 3: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene	12
Abbildung 4: Kommunale Kassenkredite in € pro Einwohner im Bundesländervergleich	14
Abbildung 5: SGBII-Quoten im Vergleich	14
Abbildung 6: Hebesätze in v. H. 2013 im Bundesländervergleich.....	16
Abbildung 7: Kassenkredite brandenburgischer Kommunen in € pro Einwohner 2012.....	17
Abbildung 8: TOP 15 der bundesdeutschen Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten pro E. 2011	18
Abbildung 9: Kassenkredite pro Einwohner der Fallstudienkommunen in Brandenburg.....	19
Abbildung 10: Wie schätzen sie die aktuelle Haushaltslage in ihrer Stadt ein?.....	32
Abbildung 11: Würden Sie eher Steuern erhöhen oder Leistungen abbauen, um den Haushalt zu konsolidieren?.....	33
Abbildung 12: Bürgerreaktion auf Leistungskürzungen und Steuererhöhungen, wenn diese gut erklärt werden?.....	34
Abbildung 13: OB / BM tritt für Ausgabenzurückhaltungen ein	35
Abbildung 14: Wichtigkeit des Parteienengagements für die Wahl	36
Abbildung 15: Verwirklichung eines hohen Maßes an sozialer Gerechtigkeit aus Sicht der Linken und der anderen Parteien in Brandenburg	37
Abbildung 16: Sicherstellung des sparsamen Wirtschaftens der Gemeindeverwaltung aus Sicht der Linken und der anderen Parteien in Brandenburg.....	38
Abbildung 17: „ Würden Sie eher Steuern erhöhen oder Leistungen abbauen, um den Haushalt zu konsolidieren“ aus Sicht der Linken und der anderen Parteien in Brandenburg.....	39
Abbildung 18: Entschuldungsfonds in Bundesländern mit sehr hohen kommunalen Kassenkrediten	51
Abbildung 19: Kassenkredite in Rheinland-Pfalz in Mio. €.....	53
Abbildung 20: Aufsichtsinstrumente in Nordrhein-Westfalen.....	58
Abbildung 21: Hebesatzentwicklung in den 61 Stärkungspaktkommunen	59
Abbildung 22: Sparmaßnahmen und Kassenkredite in den Stärkungspaktkommunen 2012 in € pro Einwohner	63
Abbildung 23: Kassenkredite NRW-Kommunen in Mill. €.....	64
Abbildung 24: Die bedeutendsten Konsolidierungsmaßnahmen aller Stärkungspaktkommunen bis 2021 in Mio. €.....	65
Abbildung 25: Das Frühwarnsystem "Kommunale Haushalte" in Sachsen.....	78
Abbildung 26: Selbsteinschätzung mit Hilfe von GPA-Ergebnissen	81
Abbildung 27: Impulse der GPA für Haushaltskonsolidierung	82
Abbildung 28: Bausteine eines nachhaltigen Kommunalfinanzsystems in Brandenburg.....	87

