



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Städte in Not

Wege aus der Schuldenfalle?

Städte in Not

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Städte in Not

Wege aus der Schuldenfalle?

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2013 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. René Geißler

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Umschlagabbildung: PantherMedia.net/Lars Halbauer

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-512-8

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	9
<i>Kirsten Witte, René Geißler</i>	
Befunde	15
Kommunen – Ausfallbürgen für Defizite staatlicher Sozial-, Bildungs- und Familienpolitik	17
<i>Monika Kuban</i>	
20 Jahre Haushaltskonsolidierung unter Aufsicht	40
<i>Lars Holtkamp</i>	
Der haushaltsrechtliche Rahmen der kommunalen Aufsicht im Vergleich der deutschen Flächenländer	57
<i>Benjamin Holler</i>	
Die politische Rationalität der Bürger in der Haushaltskrise ...	75
<i>René Geißler</i>	
Innovationen der Länder	93
Kommunaler Schutzschirm Hessen – Werkstattbericht	95
<i>Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger</i>	

Erfahrungen mit dem Stärkungspakt NRW.....	117
<i>Johannes Winkel, Benedikt Emschermann</i>	
Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW als Beraterin im Stärkungspakt	142
<i>Christoph Gusovius</i>	
Frühwarnsysteme – ein innovativer Beitrag zur Sicherung der kommunalen Haushaltsstabilität	164
<i>Mario Hesse, Florian F. Woitek</i>	
Kommunale Standards als Konsolidierungsansatz	191
<i>Peter Kuras</i>	
Handlungsansätze der Städte	217
Von der Haushaltskonsolidierung zur wirkungsorientierten Steuerung	219
<i>Jochen Gottke</i>	
Steuerung mit Kennzahlen in Großstadtverwaltungen	242
<i>Alexander Kroll</i>	
Haushaltskonsolidierung trotz widriger Umstände	263
<i>Marc Seuberlich</i>	
Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen – ein scheiterndes Modell?	288
<i>Tobias Fuhrmann, Alexander Koop</i>	

Ausblicke	307
Nur gemeinsam: Nachhaltige kommunale Finanzpolitik und nachhaltige Infrastrukturplanung	309
<i>Busso Grabow, Stefan Schneider</i>	
Politische Akzeptanz des neuen kommunalen Haushaltsrechts	330
<i>Andreas Burth, Dennis Hilgers</i>	
Bedingungen erfolgreicher Konsolidierung	351
<i>Uwe Wagschal</i>	
Autorinnen und Autoren	376
Abstract	380

Vorwort

Kirsten Witte, René Geißler

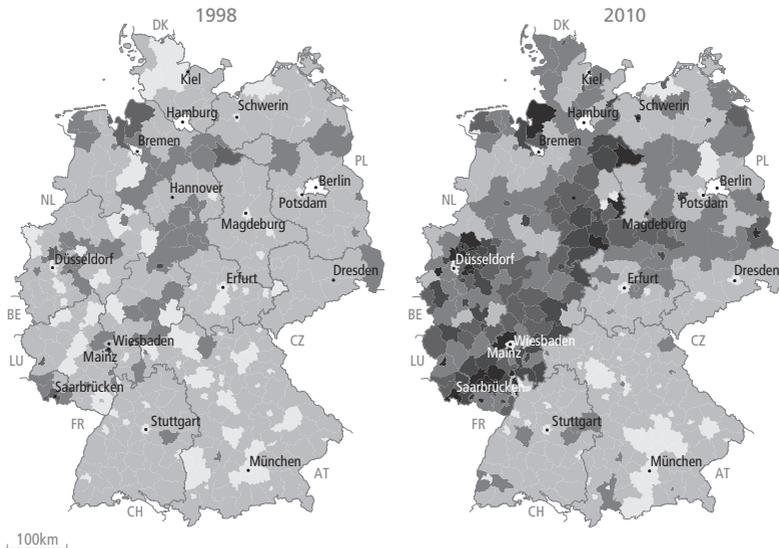
Der Titel ist plakativ. Städte in Not – das ist keine neue Diagnose. Die Nöte der Städte sind altbekannt und vielfältig. Der Titel dieses Buches könnte sich daher auf diverse Politikfelder beziehen. Im Zentrum stehen jedoch, wie meist in der öffentlichen Diskussion, die Finanzen. Die kommunale Haushaltskrise begleitet uns seit fast 20 Jahren. Gemessen wird sie gemeinhin am Stand der Kassenkredite. Erstmals sichtbar wurde die Krise in Nordrhein-Westfalen. Sie breitete sich dann ins Saarland, nach Rheinland-Pfalz, Hessen und Niedersachsen aus. Mit Blick auf die gesamte Bundesrepublik mehren sich die betroffenen Regionen und wächst das Ausmaß der Verschuldung (vgl. Abb. 1). Doch weder sind in diesen Bundesländern alle Kommunen betroffen noch bleiben die übrigen Länder von der Haushaltsnot verschont.

Die Haushaltskrise verstetigt sich. Sie wird zur dauerhaften, fast gewohnten Begleiterin der Kommunen, der Politik, der Beschäftigten, der Bürgerinnen und Bürger. Das hohe Gut der kommunalen Selbstverwaltung ist in Gefahr; vielerorts kann nicht mehr wirklich davon die Rede sein. Die Städte sind die politische und administrative Ebene mit der größten Bürgernähe. Nicht zufällig fühlen sich die Bürger* ihren Kommunen besonders verbunden und wünschen sich deren Stärkung. Städte, denen die Handlungsfähigkeit fehlt und die die Erwartungen ihrer Bürger an Leistungen, Infrastruktur und Mit-

* In dieser Publikation verwenden wir nicht durchgängig eine geschlechtergerechte Sprache. Mit »Bürger«, »Wähler«, »Bürgermeister« etc. sind immer auch Frauen gemeint.

wirkung nicht mehr erfüllen können, sind daher auch ein demokratietheoretisches Problem.

Abbildung 1: Entwicklung der Kassenkredite



Kommunale Kassenkredite in Euro je Einwohner



Quelle: Bundesamt für Bau, Stadt und Raumordnung 2012

Die Haushaltsnot hat zahllose Folgen. Viele sind auf den ersten Blick nicht sichtbar. Wenige sind so transparent wie der Stand der Kassenkredite – was diese zum zentralen Krisenindikator gemacht hat, die Sicht auf andere Folgen gelegentlich aber verstellt.

Ein genauerer Blick in die kommunalen Haushalte verrät uns, dass die Investitionstätigkeit in den alten Bundesländern in den letzten 20 Jahren zurückgegangen ist. Auch die Konjunkturpakete waren nur ein Strohfeuer – finanziert durch Kredite des Bundes. Die Haushaltsstrukturen der Städte haben sich bedenklich zulasten der Inves-

titionen und Zukunftsaufgaben verschoben. Die kommunale Infrastruktur leidet. Die Finanzierungsstruktur der Kommunen verschlechtert sich ebenfalls. Ein immer größerer Teil der Kredite sind Kassenkredite, die kurzfristig finanziert ein wachsendes Zinsrisiko darstellen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013). Die Gestaltungsfähigkeit der Städte ist in den Regionen gesunken, in denen die gesellschaftlichen Problemlagen und der Handlungsbedarf am größten sind.

Wo bestehende Infrastruktur nicht erhalten und pflichtige Leistungen nicht finanziert werden können, ist an zukunftsbezogene Gestaltung, an Herausforderungen wie Bildung, Integration und Demographie nicht zu denken. Im Jahr 2012 schätzen die Kommunen den Investitionsrückstand auf rund 128 Mrd. Euro – mehr als das Fünffache der tatsächlichen jährlichen Investitionen (KfW Bankengruppe 2013: 34 ff.; vgl. den Beitrag von Grabow und Schneider in diesem Band). Die größten Engpässe bestehen in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur und Bildung. Letzteres sind die langfristigen, noch nicht sichtbaren Folgen der Haushaltskrise.

Die Bertelsmann Stiftung versteht sich als Institution zwischen Wissenschaft und Praxis. Ihr Anspruch ist es, Lösungsbeiträge für drängende gesellschaftliche Probleme im Dialog zu entwickeln und praxisorientierte Konzepte anzubieten. Finanzen sind hierbei ein Querschnittsthema zu Handlungsfeldern wie Bildung, Integration, Zivilgesellschaft, Beteiligung oder Demographie. Nachhaltige Finanzen sind eine Voraussetzung eines starken Staates, der Chancen und Teilhabe gewährleisten kann. Die Städte können ihre Haushaltskrise meist nicht allein lösen; es bedarf koordinierter Maßnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, die Wechselwirkungen berücksichtigen. Nicht zuletzt aus dieser Erkenntnis setzt sich die Bertelsmann Stiftung für eine Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen ein (vgl. Bertelsmann Stiftung 2012).

Die kommunale Haushaltskrise hat viele Ursachen (vgl. Schwarting 2011). Die umfangreiche Diskussion endogener und exogener Faktoren soll hier nicht vertieft werden. Dieses Buch widmet sich mit seinen 16 Beiträgen weniger den Ursachen denn möglichen Reaktionen. Es entstand aus der Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Praxis und soll den Ansprüchen und Interessen beider Zielgruppen gerecht werden.

Die Beiträge des ersten Teils *Befunde* beziehen sich auf Hintergründe oder Ausprägungen städtischer Not. Monika Kuban behandelt die (ungewollte) Rolle der Städte als Ausfallbürgen staatlicher Politik. Die steigenden Sozialausgaben sind wesentliche Treiber der Haushaltskrise. Noch viel mehr sind sie allerdings auch Folge und symptomatisch für eine verfehlte gesamtstaatliche Sozialpolitik. Die Auswirkungen treffen die Kommunen nicht allein finanziell, sondern auch in Form zunehmender gesellschaftlicher Zerrüttung. Lars Holtkamp geht auf die Folgen langjähriger Haushaltsdefizite ein, wie sie sich speziell in Nordrhein-Westfalen (NRW) in Gestalt haushaltsrechtlicher Sanktionen stellen – welche vielerorts gescheitert sind.

Auf das Wachstum der Haushaltsdefizite reagierten die Innenministerien mit einer Verschärfung des Haushaltsrechts. Nicht nur die Defizite selbst, sondern auch das Haushaltsrecht an sich stürzt die Städte in Not. Gleichwohl ist das Aufsichtsrecht als Steuerungsressource notwendig und nicht zwangsläufig wirkungslos. Die unterschiedlichen Ausprägungen der Probleme in den Ländern können teilweise auch hierauf zurückgeführt werden. Benjamin Holler hat eine Methode entwickelt, die Stärke des Haushaltsrechts zu messen. Die Politik in den Städten sieht sich häufig als getrieben von überbordenden Erwartungen der Bürgerschaft. René Geißler geht der Frage nach, wie die Bürger die Haushaltspolitik, die Haushaltslage ihrer Stadt einschätzen und wie sie zur Haushaltskonsolidierung stehen.

Der zweite Teil dieses Buches versammelt unter der Überschrift *Innovationen der Länder* fünf Beiträge, die sich mit der Rolle des Landes in der kommunalen Haushaltsnot beschäftigen. In jüngerer Zeit sind bemerkenswerte Bemühungen der Bundesländer zu beobachten, mit der Haushaltskrise der Kommunen neu umzugehen. In NRW und Hessen wurden Finanzen bereitgestellt, um die Konsolidierung der Städte zu fördern. Beide Programme sind langfristig angelegt; gleichwohl unterscheiden sie sich deutlich in der Ausgestaltung. Ulrich Keilmann und Marc Gnädinger berichten aus der Perspektive des Hessischen Finanzministeriums, Johannes Winkel und Benedikt Emschermann aus der des Innenministeriums NRW.

In NRW ist die Gemeindeprüfungsanstalt als Beraterin eingebunden. Christoph Gusovius gibt in seinem Beitrag die Erfahrungen und Lehren aus der Begleitung von 57 Städten wieder.

Die Haushaltslage der Städte in Sachsen erscheint im Vergleich positiv. Ist das auch eine Folge kluger Kommunalaufsicht? Mario Hesse und Florian F. Woitek stellen ein neues Aufsichtsinstrumentarium vor, mit dem kennzahlenbasiert Haushaltslagen überwacht und transparent werden. Nur ein kleiner Teil kommunaler Ausgaben ist tatsächlich hausgemacht. Im Gegenteil leiden die Städte unter kosten-trächtigen Leistungsstandards, die ihnen auch von den Ländern auferlegt werden. Sachsen-Anhalt hat daher eine interministerielle Projektgruppe eingesetzt, um den Leistungskatalog der Städte kritisch zu durchforsten und Einsparpotenziale aufzudecken. Peter Kuras berichtet über Hintergründe, Verfahren und Hürden dieser Bemühungen.

Im dritten Teil des Sammelbandes stehen die Städte selbst im Blickpunkt. Unter *Handlungsansätze der Städte* soll nicht die Diskussion um Einnahmeerhöhung und Ausgabensenkung, gewissermaßen die Mikroebene der Konsolidierung, aufgegriffen werden. Die Beiträge behandeln auf einer Metaebene Handlungsansätze, die indirekt positive Auswirkungen auf den Haushalt haben. Jochen Gottke stellt den bemerkenswerten Umgang der Stadt Solingen mit einer langjährigen Haushaltskrise vor. Die Stadt hat ein eigenes Modell der Aufgabenkritik entwickelt, das Ausgabensenkungen mit einer strategischen Wirkungsanalyse verbindet. Die interne Steuerung von Stadtverwaltungen steht ebenfalls seit vielen Jahren auf der Reformagenda. Über Kennzahlen können Kosten und Ergebnisse messbar gemacht werden. Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung steigt, der Ressourcenverbrauch sinkt – allerdings nur, wenn die Beschäftigten und Führungskräfte tatsächlich mit diesem Instrument arbeiten. Alexander Kroll untersucht, ob dies funktioniert und wie sich Akzeptanz und Nutzen in den Verwaltungen steigern lassen.

Letztlich hängt es auch in einem schwierigen sozioökonomischen Umfeld von den Menschen ab, wie Haushaltspolitik in den Städten betrieben wird. Marc Seuberlich belegt, dass ein gemeinsames Leitbild

und Sachlichkeit in den Stadträten elementare Faktoren stabiler Haushalte sind. Niemand redet gern über Nöte. Ein inzwischen etabliertes Instrument der Kommunikation und Beteiligung ist der Bürgerhaushalt in seinen vielen Varianten. Tobias Fuhrmann und Alexander Koop vergleichen diverse Ausprägungen. Im Ergebnis zeigt sich, dass Bürgerhaushalte mit dem Ziel der Konsolidierung eigenen Rahmenbedingungen folgen und einer speziellen Konzeption bedürfen.

Im Abschnitt *Ausblicke* wagen wir einen Blick nach vorn. Busso Grabow und Stefan Schneider beleuchten den Begriff der Nachhaltigkeit am Beispiel kommunaler Finanzen. Der Abbau von Schulden und der Erhalt bzw. sogar Ausbau der Infrastruktur dürfen nicht rivalisierend gegeneinanderstehen; vielmehr sollten sie zusammenhängen und können sich gegenseitig bedingen. Nachhaltigkeit und ein integriertes Verständnis von Finanzen und Infrastruktur sollen auch über das neue kommunale Haushaltsrecht gestärkt werden. Andreas Burth und Dennis Hilgers analysieren auf Basis einer Befragung von 608 Kommunen, ob die Reformervwartungen erfüllt wurden, die Aussagekraft des Haushalts und die städtische Steuerung sich verbessert haben. Verschuldung hat, wie erwähnt, viele Ursachen, die stets nur gemeindeindividuell zu beurteilen sind. Gleiches kann über Konsolidierungsstrategien gesagt werden. Nichtsdestotrotz können und sollten die Akteure voneinander lernen. Uwe Wagschal leitet aus seiner langjährigen Erforschung staatlicher Haushalte eine Reihe nützlicher Empfehlungen ab, wie Konsolidierung wirksamer erfolgen kann.

Literatur

Bertelsmann Stiftung. *Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020*. Gütersloh 2012.

Bertelsmann Stiftung. *Kommunaler Finanzreport 2013*. Gütersloh 2013.

Bundesamt für Bau, Stadt und Raumforschung. *Kommunale Kassenkredite*. Bonn 2012.

KfW Bankengruppe. *KfW-Kommunalpanel 2012*. Frankfurt a.M. 2013.

Schwarting, Gunnar. *Haushaltskonsolidierung in Kommunen*. 3. Auflage. Berlin 2011.

Autorinnen und Autoren

Andreas Burth

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Public Management
der Universität Hamburg
andreas.burth@wiso.uni-hamburg.de

Benedikt Emschermann

Leiter des Referats kommunales Haushaltsrecht, Finanzaufsicht,
Haushaltssicherung, Finanz- und Haushaltsplanung
benedikt.emschermann@mik.nrw.de

Tobias Fuhrmann

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Politik und Verwaltung
der Fernuniversität in Hagen
tobias.fuhrmann@fernuni-hagen.de

Dr. René Geißler

Project Manager im Programm »LebensWerte Kommune«
der Bertelsmann Stiftung
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Marc Gnädinger

Referent im Referat Kommunaler Finanzausgleich,
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern,
Schlüsselzuweisungen, Grundsatzfragen der Landes- und
Regionalentwicklung im Hessischen Ministerium der Finanzen
marc.gnaedinger@hmdf.hessen.de

Jochen Gottke
Leiter der Konzernkoordinierung der Stadt Solingen
j.gottke@solingen.de

Dr. Busso Grabow
Leiter Bereich Wirtschaft und Finanzen,
Deutsches Institut für Urbanistik
grabow@difu.de

Christoph Gusovius
Stellvertretender Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen
christoph.gusovius@gpa.nrw.de

Mario Hesse
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen
und Public Management der Universität Leipzig
hesse@wifa.uni-leipzig.de

Prof. Dr. Dennis Hilgers
Vorstand des Instituts für Public und Nonprofit Management
an der Johannes Kepler Universität Linz
dennis.hilgers@jku.at

Benjamin Holler
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Städtetages,
Dezernat II-Finanzen
benjamin.holler@staedtetag.de

Prof. Dr. Lars Holtkamp
Professor für Politik und Verwaltung an der Fernuniversität Hagen
lars.holtkamp@fernuni-hagen.de

Dr. Ulrich Keilmann
Stv. Leiter der Abteilung für Staatsvermögens- und
Schuldenverwaltung, kommunaler Finanzausgleich,
Bau- und Immobilienmanagement im Hessischen Ministerium
der Finanzen
ulrich.keilmann@hmdf.hessen.de

Alexander Koop
Project Manager im Programm »Zukunft der Demokratie«
der Bertelsmann Stiftung
alexander.koop@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Alexander Kroll
Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Universität Potsdam
alexander.kroll@uni-potsdam.de

Monika Kuban
Stadtdirektorin a.D.
monika.kuban@gmx.net

Peter Kuras
Leiter der Projektgruppe kommunaler Standardabbau
im Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt
peter.kuras@mi.sachsen-anhalt.de

Stefan Schneider
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich
Wirtschaft und Finanzen am Deutschen Institut für Urbanistik
schneider@difu.de

Marc Seuberlich
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche
Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Universität Bochum
marc.seuberlich@ruhr-uni-bochum.de

Prof. Dr. Uwe Wagschal
Professur für Vergleichende Regierungslehre
an der Universität Freiburg
uwe.wagschal@uni-freiburg.de

Johannes Winkel
Leiter der Abteilung Kommunale Angelegenheiten
im Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen
johannes.winkel@mik.nrw.de

Dr. Kirsten Witte
Leiterin des Programms »LebensWerte Kommune«
der Bertelsmann Stiftung
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

Florian F. Woitek
Referent der Geschäftsführung und wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Bucerius Law School, Hamburg
florian.woitek@law-school.de