

# Forum

Die Stadt Langerwehne informiert  
über den Schuldenstand in

**DEUTSCHLAND**

1449911475898.89 €  
Mrd. Tsd. Cent

1713.99 €

17567.94 €

www.gs-gmbh.de

Grüne/Alternative in den Räten NRW e.V. · Jahrgang 11 · Heft 4 · September/Oktober · ISSN 1616-4806

Kommunale Finanzen

# Jammern ohne Ende?

## Liebe Leserinnen und Leser,

nach einer Wahl gibt es meist allzu viele Gewinner. Doch obwohl das Ergebnis dieser Bundestagswahl keine strukturelle Mehrheit zulässt, stellen sich Schröder und Merkel derzeit als Sieger ins Rampenlicht. Klar, es geht eben darum Machtansprüche geltend zu machen. Doch nach Punkten kann ein ganz anderer Mitspieler auftrumpfen – die Linkspartei.

„Spiel nicht mit den Schmuttelkindern“, darin waren sich die etablierten Parteien einig, als die Grünen einst in die Parlamente zogen. Jetzt ist die Linkspartei auch im Westen mit immerhin fast fünf Prozent dabei und hat die Ordnung im gesamtdeutschen Parteienlager durcheinandergewirbelt. Doch mit denen soll nicht verhandelt werden, wieder lautet der Kanon „Sing nicht ihre Lieder“.

Dabei ist eine Partei links von der Sozialdemokratie ein durchaus logisches Echo auf die Agenda 2010. In dieser Hinsicht hat diese Wahl eine klare Botschaft: Die Gesellschaft polarisiert sich in der Auseinandersetzung um den Sozialstaat. Die Konflikte werden deutlicher und ein differenzierteres Parteienspektrum ist die Antwort darauf. Die SPD, aber auch die Grünen, haben einen Teil ihrer links orientierten Wähler an die Linkspartei verloren – wie einst unter Schmidt die postmateriell orientierten Wähler zu den Grünen zogen.

Wie auch immer: Ob Ampel, Jamaika-Schwampel oder schließlich doch die große Koalition. Ob in Ost oder West. „Schmuttelkinder“ gibt es überall. Sie wurden demokratisch gewählt, sind Teil der Parteienlandschaft und werden dort in Zukunft mitspielen. Schauen wir mal.

Wir wünschen anregendes Lesefutter mit dieser Ausgabe.

*Dunja Briese*  
– Redaktion –

### inhalt

<b>GARaktuell</b>	
Die Kraft der Vision .....	3
Deutschlands Städte wollen mehr Macht .....	4
Auf Schusters Rappen durch die Haard .....	6
<b>personalia</b>	
Gabriele C. Klug .....	5
Dr. Manfred Busch .....	5
Gudrun Thierhoff .....	6
<b>Forum</b>	
Kommunale Finanzen. Jammern ohne Ende? .....	7
Keine Entwarnung für Kommunalfinanzen in NRW! .....	8
Über Widersprüche und Konsolidierungsfallen .....	10
Stadtpolitik im Rahmen von pflichtigen Leistungen .....	14
Kommunale Handlungsfähigkeit im Visier .....	16
Kommentar: Eine Hagener Erfolgsgeschichte? .....	19
Fürstliche Schatztruhen in Essen .....	21
Schluss mit dem Vermögensverzehr .....	22
Die Zukunft der Sparkassen .....	24
<b>service/info</b>	
Die Umweltinformationsrichtlinie .....	26
Öffentlichkeit von Aufsichtsratssitzungen .....	27
Traum oder Albtraum Cross Border Leasing? .....	27
<b>rezension</b>	
Kommunale Wirtschaft .....	28
Dorferneuerung in Nordrhein-Westfalen .....	28
Kommunales Kulturrecht .....	29
Versteckte Kosten des städtischen Autoverkehrs .....	29
<b>Landtag</b>	
Die Kommunen sehen Schwarz! .....	30
<b>GARnet</b>	
Auf den Haushalt vorbereitet? .....	31

### impressum

Forum Kommunalpolitik erscheint fünfmal im Jahr und wird an die Mitglieder der GAR NRW kostenlos abgegeben. Der Abonnentenpreis für Nicht-Mitglieder beträgt 18,40 € inklusive Versandkosten, der Einzelpreis 3,90 €. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der GAR NRW wieder. Die Redaktion behält sich vor, Beiträge in gekürzter Form abzdrukken. Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung der Redaktion und unter Quellenangabe gestattet. Dies gilt nicht für Mitglieder der GAR NRW.

Herausgeber: GAR NRW, Grüne/Alternative in den Räten NRW  
Jahnstr. 52 · 40215 Düsseldorf · Fon: 0211-38476-0  
E-mail: info@gar-nrw.de · Web: www.gar-nrw.de

Redaktion, V.i.S.d.P.: Dunja Briese, Fon: 0211-38476-14, briese@gar-nrw.de

Redaktionelle Mitarbeit: Ilona Schmitz (-15), Volker Wilke (-13)

Anzeigen: Dunja Briese (-14)

Layout: Roland Lang  
Titelfoto: Roland Lang  
Fotos: Roland Lang (S. 7, 9, 11, 13, 25)  
Druck: TIAMATdruck GmbH, Düsseldorf  
ISSN: 1616-4806

Thema der nächsten Ausgabe: Grüne in den Kommunen.  
Redaktionsschluss der nächsten Ausgabe: **31.10.2005**

# Kommentar zur Bundestagswahl

## Die Kraft der Vision

Die Wahl ist gerade gelaufen, nichts ist entschieden. Wie kann Schröder nun behaupten, dass er Kanzler bleibt? Und doch wirkten seine Worte in der Elefantenrunde am Sonntagabend überzeugend. Schröder ist der Mann der Stunde. Während im Gesicht von Merkel stand: Ich bin die Verliererin. Irgendwie dürr wirkte dann auch Merkels Verweis auf die Arithmetik der Zahlen. Welche Realität wird sich nun durchsetzen?

### Die Arithmetik

Die Zahlen sind die eigentliche Überraschung. Es bleibt zu hoffen, dass die Legionen von ParteienforscherInnen der Umfrageinstitute ihre Machtstellung als moderne Auguren auf unbestimmte Zeit eingebüßt haben. Hatten diese doch geglaubt der „Wille der Götter“ sei klar schwarz-gelb. Sie lagen gründlich daneben, mit fast allem. Nur 0,9% trennen die beiden Volksparteien voneinander, nicht wie gewissagt rund 10%. Zu verdanken ist dies sicherlich nicht zuletzt der Person Merkel, die weder persönlich noch mit ihrer Personalpolitik überzeugte. Das Ergebnis der Grünen ist mit 8,1% Bundesweit und mit 7,6% in NRW auch deutlich besser als prognostiziert. Wenig überraschend lagen in NRW unsere Hochburgen in Köln, Aachen, Münster und Bonn. Während wir dort gegenüber der Bundestagswahl 2002 durchschnittlich 2% verloren, legten wir gegenüber der Landtagswahl den gleichen Anteil zu. Sehr erfreulich: Christian Ströbele konnte sein Direktmandat in Berlin mit 43,2% der Stimmen verteidigen. Anders als von einigen befürchtet, hat die Gründung der Linkspartei uns kaum geschadet. Deren WählerInnen leben auch nach dem Zusammenschluss vor allem im Osten und in NRW in den Ruhrgebietsstätten. Dort setzen sich vor allem aus frustrierten SPD WählerInnen und potenziellen NichtwählerInnen zusammen. Die FDP gewann eindeutig durch die Zweitstimmen der CDU WählerInnen, die eine große Koalition verhindern wollten. Dass die Grünen trotz des guten Ergebnisses die kleinste der drei kleinen Fraktionen geworden sind, ist ein Wehrmutstropfen. Soweit die Zahlen.

### Sind wir Helden?

Vielleicht kann man diese Wahl auch als „Heldenepos“ lesen. Schröder und Fischer – die beiden Individualisten und Machtmenschen – konnten

sich in ihrer Laufbahn stets Respekt verschaffen. In dieser historischen Situation haben beide an ihren Erfolg geglaubt und sich mit ihrer ganzen Energie dafür eingesetzt. Sie haben das Rad der Geschichte so zumindest in Atem gehalten. Sie haben ihre Partei gestärkt, in dem sie ihnen den Glauben an sich selbst und damit den Mut zu kämpfen zurückgegeben haben. Vielleicht ist es das, was Schröder erneut zum Kanzler machen kann: Dass er das Vertrauen in sich nicht verliert. So lautet das nachdrückliche Motto der SPD nun auch: „Eine Regierungsbeteiligung ohne einen Kanzler Schröder ist ausgeschlossen.“ Und entgegen aller Fakten ist es schwer vorstellbar, dass Merkel die Führung dieses Landes übernehmen könnte, in welcher Konstellation auch immer. Zu sehr haftet das Stigma der Verliererin an ihr, der es nicht einmal im Wahlkampf gelungen ist sich Respekt bei ihren eigenen Leuten zu verschaffen.

„Kraftvoll, Mutig, Menschlich“ stand auf den Plakaten des noch Kanzlers und „Ja“ auf denen des grünen noch Außenministers. Und vielleicht ist es gerade diese Kombination von Tatkraft und Optimismus, die sogar eine faktische Niederlage in einen Sieg verwandeln kann.

*Ilona Schmitz, Bildungsreferentin der GAR NRW*

+++info+++

## Alle 51 grünen Abgeordneten im neuen Bundestag:

Kerstin Andreae  
 Marieluise Beck  
 Volker Beck  
 Cornelia Behm  
 Birgitt Bender  
 Matthias Berninger  
 Grietje Bettin  
 Alexander Bonde  
 Ekin Deligöz  
 Dr. Thea Dückert  
 Dr. Uschi Eid  
 Hans-Josef Fell  
 Joschka Fischer  
 Kai Gehring  
 Katrin Göring-Eckardt  
 Anja Hajduk  
 Britta Haßelmann

Winfried Hermann  
 Peter Hettlich  
 Priska Hinz  
 Ulrike Höfken  
 Bärbel Höhn  
 Dr. Anton Hofreiter  
 Thilo Hoppe  
 Ute Koczy  
 Sylvia Kotting-Uhl  
 Renate Künast  
 Fritz Kuhn  
 Markus Kurth  
 Undine Kurth  
 Monika Lazar  
 Dr. Reinhard Loske  
 Anna Lührmann  
 Jerzy Montag

Kerstin Müller  
 Winfried Nachtwei  
 Brigitte Pothmer  
 Claudia Roth  
 Krista Sager  
 Elisabeth Scharfenberg  
 Christine Scheel  
 Irmgard Schewe-Gerigk  
 Dr. Gerhard Schick  
 Rainer Steenblock  
 Silke Stokar  
 Hans-Christian Ströbele  
 Dr. Harald Terpe  
 Jürgen Trittin  
 Wolfgang Wieland  
 Josef Winkler  
 Margareta Wolf

## „100 Jahre Deutscher Städtetag: Die Zukunft liegt in den Städten“

# Deutschlands Städte wollen mehr Macht

Bei der 33. Hauptversammlung des deutschen Städtetags vom 31. Mai bis 2. Juni 2005 in Berlin ging es zu wie im Mittelalter: Die freiheitsliebenden Städte und ihre Protagonisten aus den Räten begehren auf, gegen die Fürsten aus Bund und Land. Sie fordern Mitspracherecht, wenn geregelt wird, wie Kinder zu betreuen, Arbeitslose zu vermitteln oder Bildungsstandards zu setzen sind. Denn erledigen müssen all dies die Kommunen. Deutschlands Städte müssen die politischen Entscheidungen des Bundes häufig ausbaden – sprich finanzieren. Allein für 2005 erwartet der deutsche Städtetag ein Gesamtdefizit der Kommunen von 7 Milliarden Euro. Darum nutzte die Spitzenorganisation der großen deutschen Städte ihren 100. Geburtstag mit 1200 Delegierten auch dazu, die Forderung nach einer Gemeindefinanzreform zu untermauern.

### Pflöcke setzen

Ein Adressat dieser Klagen war Bundespräsident Horst Köhler. Mit ungewöhnlich scharfer Kritik und klaren Forderungen für eine Neuordnung der Kompetenzen im Staate, versuchten die Repräsentanten der Städte noch vor den Neuwahlen Pflöcke im Sinne der Städte zu setzen. So mahnte der Bundespräsident geflissentlich auch größere Handlungsspielräume für die Kommunen an. Also, weniger Bürokratie, weniger Lösungen von der Stange und weniger Zentralismus. Er erwarte, dass die Föderalismusdebatte zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder aufgenommen werde. Der andere Adressat, Bundeskanzler Gerhard Schröder, forderte die Länder auf, die Entlastung im Zuge der Arbeitsmarktreform an die Kommunen weiterzuleiten. Die Länder müssten ihrer Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen nachkommen. Dass dies nur eine Seite der Medaille ist, unterstrich die scheidende Präsidentin des Deutschen Städtetags Petra Roth mit der Feststellung, dass Bund und Länder die Städte als „finanziellen Steinbruch“ missbrauchen.

### Forderungen

Zum Abschluss erhoben die deutschen Städte drei Kernforderungen:

- ❑ Eine Gemeindefinanzreform soll die strukturellen Finanzprobleme der Städte an der Wurzel bekämpfen

- ❑ Eine Föderalismusreform soll die substantiellen Rechte der Kommunen gegenüber Bund und Ländern im Gesetzgebungsverfahren stärken
- ❑ Neue Formen der Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Städten sollen die öffentlichen Dienstleistungssysteme sanieren und modernisieren.

Dazu wurde nach Beratungen in sieben Fachforen ein Thesenpapier verabschiedet.

### Personalia

Bei den abschließenden Wahlen wurde der Münchner Oberbürgermeister Christian Ude neuer Präsident des Deutschen Städtetages. Die Delegierten wählten ihn als Nachfolger der Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth, die zur Vizepräsidentin gewählt wurde. Die Ehrenpräsidentenschaft wurde dem langjährigen bayerischen Städtetagspräsidenten Josef Deimer zuteil. Der CDU-Mann ließ es sich nicht nehmen in einer launig gehaltenen Rede die Verhältnisse der Republik als Paradies für Konzerne darzustellen, in dem die Unternehmen weniger zahlen als die Raucher. Zum Schluss gab's noch eine Lebenshilfe: Habt Acht, dass ihr frühzeitig seht, wenn die Lüge in der Nähe der Wahrheit weilt! Da fühlt sie sich nämlich am wohlsten.

Die nächste Hauptversammlung des Deutschen Städtetags findet in zwei Jahren in München statt.

*Volker Wilke*

*Geschäftsführer der GAR NRW*

- Info [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

#### Grüne im Deutschen Städtetag

##### Präsidium

Oberbürgermeister

Dr. Dieter Salomon, Freiburg im Breisgau (BaWü)

##### Hauptausschuss

Dr. Dieter Salomon,  
OB Freiburg, BaWü

Horst Frank,  
OB Konstanz, BaWü

Boris Schwartz,  
Stadtrat München, Bayern

Horst Burghardt,  
BM Friedrichsdorf, Hessen

Angela Spizig,  
BM Köln, NRW

Günter Karen-Jungen,  
Düsseldorf, NRW

Volker Wilke,  
Geschäftsführer GAR NRW

#### +++info+++

## Deutscher Städtetag

Wichtigster kommunaler Spitzenverband.

219 Städte sind unmittelbare Mitglieder, weitere 4434 Städte mittelbare Mitglieder. Auch die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gehören dazu. Die Mitgliedsstädte gehören jeweils einem von 16 Landesverbänden an.

## Kämmerin in Wesel

# Gabriele C. Klug

Gabriele C. Klug ist neue Kämmerin der Stadt Wesel. Bei ihrer Wahl am 21. Juni erhielt die 50jährige 45 der 51 Stimmen im Rat.

Gabriele C. Klug studierte Rechtswissenschaften in Frankfurt am Main und war dann als Rechtsanwältin im Arbeits-, Verfassungs- und europäischen Recht in Frankfurt am Main tätig, ehe sie in die Verfassungsabteilung der hessischen Staatskanzlei und schließlich in die Verwaltung des Landtags wechselte. 1991 übernahm sie die Leitung des Ministerbüros im grün geführten Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit in Hessen.

1994 war Gabriele C. Klug unter schwarz-grün sechs Jahre Bürgermeisterin (Erste Beigeordnete) der Stadt Rüsselsheim. Dort war sie von 1994 bis 2000 als Dezernentin für Ordnung, Soziales, Kultur und Jugend tätig und wurde bei den kommunalen Spitzenverbänden aktiv. Durch ihre Wahl in den Hauptausschuss des Deutschen Städtetags war sie die erste hauptamtliche Grüne dort. Sie engagierte

sich darüber hinaus im Präsidium des Hessischen Städtetages und arbeitete im Organisations- und im Finanzausschuss mit. Gabriele C. Klug ist zudem Gründungsvorstandsmitglied von GrünKom, dem Bundesverband der hauptamtlichen grünen WahlbeamtenInnen. Seit 2000 wirkte sie erneut als Rechtsanwältin mit verfassungs- und europarechtlichem Schwerpunkt. Dem Thema Europäisierung der Daseinsvorsorge und Neuordnung des kommunalen Wirtschaftshandelns blieb sie verbunden.

„Ich möchte die Steuerung des Gemeinwesens durch die gewählten politischen EntscheidungsträgerInnen unterstützen und das Zusammenwirken der Kommune mit ihren Wirtschaftsbetrieben und Beteiligungsunternehmen zu Gunsten des ‚Gesamtkonzerns Stadt‘ weiter entwickeln. Denn es geht darum die Steuerung durch die Politik im Zeitalter von Privatisierung und Public Private Partnership zu gestalten.“

Wir wünschen ihr viel Erfolg.

(DB)



## Kämmerer in Bochum

# Dr. Manfred Busch

Mit den Stimmen von SPD und Grünen hat der Rat der Stadt Bochum Dr. Manfred Busch am 21. April zum Beigeordneten für Finanzen gewählt. Zum Finanzdezernat gehören derzeit neben der Kämmererei, das Kassen- und das Steueramt, das Institut für medizinische Mikrobiologie, die Bezirksverwaltungsstellen und die Geschäftsstellen des Ausschusses für Migration und Integration sowie des Seniorenbeirats. Auf die ausgeschriebene Stelle hatten sich zwei Frauen und 20 Männer beworben. Den Ausschlag gaben Buschs ausgezeichnete Sachkunde im Bereich der öffentlichen Finanzen sowie seine langjährige Erfahrung als Landtagsabgeordneter und in der kommunalen Verwaltung. Die Stelle des Beigeordneten ist auf acht Jahre befristet.

Manfred Busch ist 51 Jahre alt, hat Wirtschaftswissenschaften in Bochum studiert und war zuvor Kämmerer in Wesel. Dort hat er die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF), die in Bochum in den nächsten Jahren ansteht, schon fast zum Abschluss gebracht.

Manfred Busch hat in den achtziger Jahren für die Bundestagsfraktion der Grünen gearbeitet, ehe er 1990 Mitglied des nordrhein-westfälischen Landtags wurde. Dort war er zunächst wirtschafts- und finanzpolitischer Sprecher und ab 1995 als energiepolitischer Sprecher und parlamentarischer Geschäftsführer tätig. Seit 1998 wirkt Manfred Busch als Kämmerer in Wesel.

In seiner Freizeit geht er in einem Tanzkreis gerne „gepflegt“ tanzen. Wenn es ihn zur „rauen“ See zieht, macht er als Sport-See-Schiffer mit FreundInnen gerne das Ijsselmeer unsicher.

Manfred Busch möchte sich, „angesichts der schwierigen Haushaltslage um Konsenslösungen bemühen und so das Kostenbewusstsein in der Gesamtverwaltung stärken“. Weitere Details wollte er noch nicht nennen, sondern erst Gespräche mit der Oberbürgermeisterin, dem Verwaltungsvorstand, den Fraktionen und vor allem mit seinen MitarbeiterInnen führen. „Ich habe viele Ideen“, kündigt Busch schon mal an.

Wie wünschen ihm dann noch viel Geld. (DB)



## Beigeordnete für Schule, Jugend und Kultur in Herne Gudrun Thierhoff



Am 28 Juni 2005 wurde Gudrun Thierhoff vom der Rat der Stadt Herne mit den Stimmen von Grünen und SPD mehrheitlich zur neuen Beigeordneten gewählt. Sie ist für die Bereiche Schule, Jugend und Kultur zuständig. Die ehemalige Fachbereichsleiterin für Kindertageseinrichtungen des Düsseldorfer Jugendamtes tritt damit im Oktober die Nachfolge von Doktor Dagmar Goch (SPD) an. Im Rahmen der rot-grünen Zusammenarbeit in Herne, die seit der Kommunalwahl 2004 besteht, wurde der ursprüngliche Dezernatszuschnitt um den Fachbereich Kinder, Jugend und Familie erweitert. Damit wurden die für ein Bildungsdezernat notwendigen Fachbereiche unter einem ‚Dach‘ zusammengeführt.

Gudrun Thierhoffs Qualifikationen liegen in ihrem Fachwissen und in ihrem Lokalbezug. Die 50-jährige Diplom-Pädagogin studierte Erziehungswissenschaften in Marburg. Sie ist in Bochum und Herne aufgewachsen und hat zwischen 1981 und 1992 wieder in Herne gelebt. Seit Anfang der 80er

Jahre ist sie bei den Grünen aktiv und gehörte von 1984 bis 1989 dem Rat der Stadt Herne an. Von 1990 bis 1999 war sie als Referentin der grünen Ratsfraktion in Düsseldorf für die Bereiche Jugendhilfe, Schule, Gesundheit und Soziales, Kultur und Sport zuständig.

Gudrun Thierhoff hat einen 16-jährigen Sohn. In ihrer Freizeit fährt sie gerne Rad und würde gerne häufiger ins Kino gehen. Sie liest zur Entspannung gerne Krimis, vor allem englische und amerikanische im Original.

„Damit die aktuellen Herausforderungen an Bildung und Erziehung bewältigt werden können sind veränderte Sichtweisen und neue Kooperationen nötig.“ Gudrun Thierhoff sieht in dem erweiterten Zuschnitt dieses Dezernates eine gute Chance die dafür notwendigen Strukturen und Perspektiven zu schaffen.

Wir wünschen ihr dabei gutes Gelingen.

(DB)

### GARaktuell

## Betriebsausflug der GAR Auf Schusters Rappen durch die Haard



„Der Wald gilt als das Gegenbild der Stadt – als ein Ort der Ruhe und als Zufluchtstätte vor den Zwängen der Urbanität. Hier kann man sich treiben lassen und zu längst verloren geglaubter innerer Gelassenheit zurückfinden.“ So heißt es beim Regionalverband Ruhrgebiet (RVR) in der „Information über die Wälder im Ruhrgebiet“: Und genau darauf haben sich die „Stadtflüchtenden“ der GAR NRW und der Grünen Jugend NRW auf dem diesjährigen Betriebsausflug am 6.07.2005 eingelassen.

Mit Förster Harald Klingebiel zogen wir auf Schusters Rappen durch die Haard, eine grüne Hügellandschaft am Nordrand des Ruhrgebiets. Die Waldfläche der Haard umfasst rund 5.500 ha und ist neben der unmittelbar angrenzenden Hohen Mark das größte geschlossene Waldgebiet im Ruhrgebiet. Erst 1968 wurde das öffentliche Wegerecht per Gesetz eingeführt. Damit begann, was heute so selbstverständlich ist, der Wald wurde öffentlich und konnte betreten und erlebt werden. Unter den Laubkronen geht jedoch der uralte Streit zwischen

den Interessen der Forstwirtschaft und den Interessen der Jäger noch immer weiter. Während die Jäger daran interessiert sind einen möglichst hohen Wildbestand zu erhalten – damit sicher was vor die Flinte kommt – favorisieren die Förster einen niedrigeren Wildbestand – damit nicht jeder junge Baum gleich abgenagt wird.

Zum Abschluss unseres Ausfluges wurden wir auf einen Feuerwachturm geführt. Die Aussichts- und Feuerwachtürme in der Haard ermöglichen ein geschlossenes System der Waldbrandüberwachung. Doch auch allein für den Panoramablick lohnt der Aufstieg: Und siehe da, aus der luftigen Höhe von 40 Metern ist das Ruhrgebiet schon wieder zum Greifen nah.

Herzlichen Dank an den Förster Harald Klingebiel, der seine Freude an der Natur so fachkundig und mitreißend zu vermitteln wusste. (DB)

Der RVR bietet zahlreiche Führungen zur Umweltbildung an.

Weitere Informationen dazu gibt es unter:

<http://www.rvr-online.de>



## Kommunale Finanzen

### Jammern ohne Ende?

Die Haushaltslage der Kommunen ist schlecht, die Zahlen bleiben tiefrot. Obwohl sich die jüngsten Steuereinnahmen positiv entwickeln, ist die Lage keineswegs entspannt. Ende Mai 2005 befanden sich 178 der 427 Städte, Gemeinden und Kreise in NRW in der Haushaltssicherung (HSK). Nur 101 davon wurde das Haushaltssicherungskonzept von der Bezirksregierung genehmigt. Die weiteren 78 Kommunen können auch mittelfristig keinen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Sie befinden sich in der vorläufigen Haushaltswirtschaft und müssen vor wichtigen Entscheidungen erst ihre zuständige Bezirksregierung konsultieren. Mit anderen Worten. Diese Kommunen haben den Rechtsstatus eines Minderjährigen.

Unzählige Konsolidierungsrunden haben die Stadträte längst müde gemacht. Der Vermögensverzehr gehört zum Alltag der Kämmereien. Dabei steht außer Zweifel, dass die Kommunen kein Ausgabenproblem, sondern vor allem ein Einnahmeproblem haben. Doch Jammern hilft nicht! Sehen wir uns an, was vor Ort getan wird und wie die Zukunft gestaltet werden soll.

Monika Kuban beschreibt die Finanzlage der Kommunen in NRW und leitet daraus Erwartungen an die Landesregierung ab. Dr. Manfred Busch begibt sich in die Praxis der Haushaltssicherung und stößt dabei auf Widersprüche und Konsolidierungsfallen. Volker Wilke nimmt sich die Haushaltssituation der Stadt Oberhausen vor und berechnet den Drahtseilakt unter Nothaushaltrecht. Günter Pollex sieht für die Stadt Hagen wieder Licht am Ende des Tunnels. Hagen will die Haushaltssicherung verlassen und die kommunale Handlungsfähigkeit wiederherstellen.

Hubertus Wolzenburg kommentiert den Hagener Konsolidierungsprozess und macht die Grüne Sicht klar. Johannes Brackmann sieht die Stadt Essen geradewegs auf dem Weg in die kameralistische Vergangenheit, zum Nachteil für die kommunalen Kultureinrichtungen. Jörg Frank thematisiert die Rolle der Beteiligungsgesellschaften im Konsolidierungsprozess der Stadt Köln. Kerstin Andreae setzt sich mit der Zukunft der Sparkassen auseinander, die sich unter EU-Wettbewerbsrecht neu positionieren müssen.



# Die kommunale Finanzlage Keine Entwarnung für Kommunalfinanzen in NRW!

**Monika Kuban**  
Geschäftsführerin und  
Beigeordnete für Finanzen  
des Städtetages NRW

Die Haushaltslage der Städte und Gemeinden in NRW ist weiterhin dramatisch schlecht. Viele Städte und Gemeinden befinden sich am Rand der Handlungsunfähigkeit.

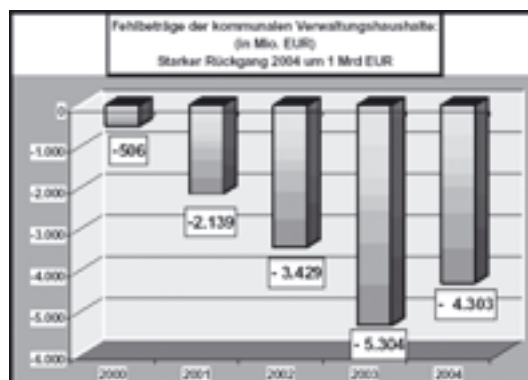


Quelle: „Kommunalfinanzbericht Juni 2005“  
Innenministerium NRW

## Die Haushaltsergebnisse

Das belegen die kommunalen Haushaltsergebnisse aus dem Jahr 2004:

- ❑ Die Defizite in den Verwaltungshaushalten summieren sich auf 4,3 Mrd. €.
- ❑ Die unabgedeckten Fehlbeträge aus 2002 und 2003 summieren sich zusätzlich auf 9,6 Mrd. €.
- ❑ Die Kassenkredite haben die schwindelnde Höhe von 8,5 Mrd € erreicht.
- ❑ Die Sachinvestitionen liegen mit 3,4 Mrd. knapp 40 % unter dem Niveau von 1994.
- ❑ Ende Mai 2005 befanden sich 178 der 427 Städte, Gemeinden und Kreise in NRW in der so genannten Haushaltssicherung.



Quelle: „Kommunalfinanzbericht Juni 2005“  
Innenministerium NRW

Das macht deutlich, dass sich die Kommunen in NRW trotz besserer Steuereinnahmen immer noch in einer dramatischen Finanzkrise befinden. Zwar haben sich auch in NRW 2004 die kommunalen Steuereinnahmen positiv entwickelt. Sie stiegen gegenüber 2003 um 8,1% oder netto um rund 1 Mrd. €. Insbesondere die Gewerbesteuer hat mit Mehreinnahmen von netto 1,4 Mrd. € – bedingt durch Steuerrechtsänderungen und die Absenkung der Umlage – zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Das hat die Lage in einigen wenigen Kommunen etwas entspannt, aber die Mehrzahl der Kommunen ist noch lange nicht über den Berg!



Quelle: „Kommunalfinanzbericht Juni 2005“  
Innenministerium NRW

Dabei steht außer Zweifel, dass die Kommunen in NRW kein Ausgaben-, sondern ein Einnahmenproblem haben. Folgerichtig heißt es auch im „Kommunalfinanzbericht Juni 2005“ des Innenministers: „Die Kommunen blieben auch im Haushaltsjahr 2004 insgesamt weiter bei ihrer finanzwirtschaftlichen Spar- und Konsolidierungslinie. Die kommunalen Ausgaben erhöhten sich nur um 1,3%. Damit verfolgten die Gemeinden (GV) weiterhin eine sparsame Ausgabenpolitik und orientierten sich an den Empfehlungen des Finanzplanungsrates, soweit es ihnen möglich war.“

In der Koalitionsvereinbarung hat die neue Landesregierung die Finanznot der Kommunen dann auch ausdrücklich bestätigt. Gemeinsam mit den Kommunen will die Landesregierung angemessene Lösungen finden. Die Verteilung der finanziellen Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzaus-

gleichs soll in Zukunft „transparenter, gerechter und planbar“ erfolgen.

## Erwartungen ans Land

Das Land als Träger des kommunalen Finanzausgleichs ist in der föderalen Pflicht und kommunalpolitischen Verantwortung, durch Zuweisungen aus dem Steuerverbund und auch aus weiteren Landessteuereinnahmen den Städten das finanzielle Existenzminimum zu sichern. Die Städte brauchen einen stabilen Finanzausgleich, auf den sie sich auf Dauer verlassen können. Für Konsolidierungsoffer zu Gunsten des Landes gibt es in den Finanzausgleichskassen der nordrhein-westfälischen Kommunen einfach kein Geld, zumal allein der Steuerverbund des Finanzausgleichsjahres 2006 bereits mit Rückzahlungsansprüchen des Landes in Höhe von rund 675 Mill. n vorbelastet ist.



Quelle: „Kommunalfinanzbericht Juni 2005“  
Innenministerium NRW

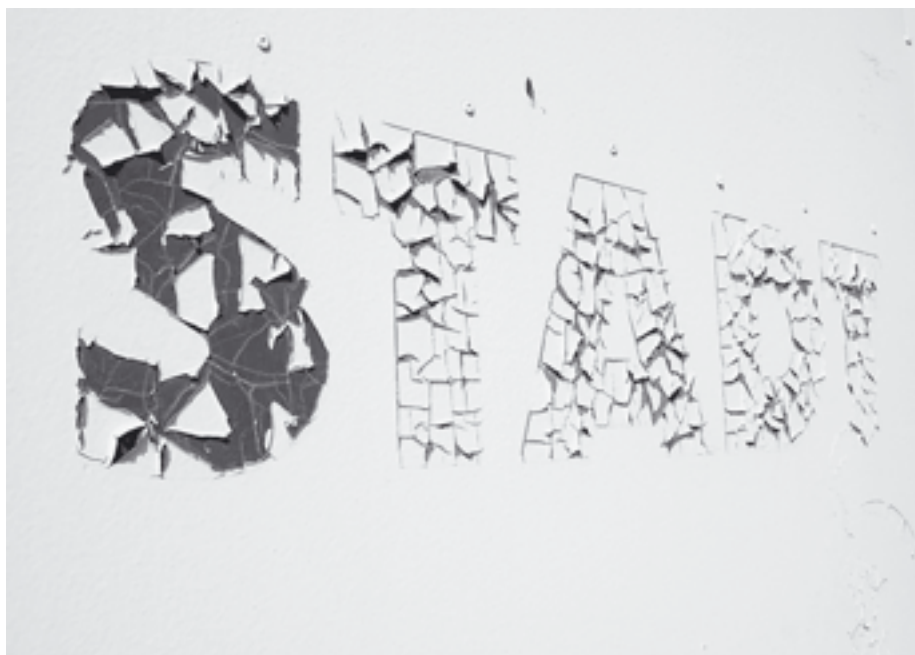
Nachdem nun auch in Nordrhein-Westfalen das strikte Konnexitätsprinzip und die dazu gehörenden Konsultationsverfahren in die Verfassung aufgenommen worden sind, verfügen die Städte in der Finanzausgleichspolitik über prozedurale Leitplanken, die geeignet sind, städtische Finanzausgleichsrechte zu stützen und zu stabilisieren. Die Städte werden zukünftig aber genau darauf achten, dass ihre neuen Verfassungsrechte nicht nur auf dem Papier stehen. Das Land muss darauf verzichten, zur Schonung der Staatsfinanzen Aufgabenlasten „nach unten“ abzuwälzen.

Vor dem Hintergrund des kommunalen Finanzdesasters ist das Land NRW gefordert und verpflichtet, alles zu tun, um seine Kommunen wieder handlungsfähig zu machen.

1. Das Land muss weiterhin die Anstrengungen der Städte und Gemeinden zur Reform der Gemeindefinanzen auf Bundesebene unterstützen. Nicht nur im Interesse der Städte müssen die Arbeiten an einer Gemeindefinanzreform unverzüglich wieder aufgenommen werden.

2. Das Land muss den Kommunen einen stabilen und bedarfsgerechten Finanzausgleich garantieren. Die zyklischen Rhythmen des Steuerverbundes sind abzumildern, um die kommunalen Einnahmen zu verstetigen und die Planungssicherheit zu stärken.
3. Die Befrachtung des Steuerverbundes mit Zweckzuweisungen in einer Höhe von derzeit rund 325 Mill. € ist zu revidieren, ohne gleichzeitig in entsprechender Höhe die Verbundleistungen zu senken. Mit einer analogen Kürzung des Steuerverbundes würden die Befrachtungen nicht revidiert, sondern im Nachhinein sanktioniert.
4. Der kommunale Finanzausgleich in NRW muss qualitativ und strukturell weiter entwickelt werden. Die Schlüsselzuweisungen haben für die Städte oberste Priorität. Zweckbindungen von Zuweisungen sind so weit wie möglich aufzuheben. Die bisherigen Zweckzuweisungen müssen in ungekürzter Höhe den allgemeinen, für die Städte disponiblen Zuweisungen zugeführt werden.
5. Bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen müssen auch gerade in NRW als dem Land der Städte weiterhin die zentralörtlichen Leistungen der Städte und ihre besonderen sozialen Lasten angemessen zu berücksichtigt werden.
6. Die Entlastungen des Landeshaushaltes durch Hartz IV müssen in vollem Umfang und ohne investive Bindung an die Städte weitergegeben werden. Die Verteilung dieser Mittel hat sich an den unterschiedlichen lokalen Kosten der Unterkunft zu orientieren. Die Refinanzierung des so genannten Ostausgleiches ausschließlich durch die kommunale Seite ist strikt abzulehnen.

*Der Lack ist ab.  
Viele Städte und  
Gemeinden befinden  
sich am Rande der  
Handlungsunfähigkeit.*





# Vorläufige Haushaltsführung und Haushaltssicherung Über Widersprüche und Konsolidierungsfallen

Dr. Manfred Busch  
Kämmerer der Stadt Bochum

Die Regelungen zur „vorläufigen Haushaltsführung“ galten ursprünglich für den Zeitraum zwischen Jahresbeginn und Inkrafttreten eines (grundsätzlich ausgeglichenen) Haushaltsplans also für wenige Wochen oder Monate. Inzwischen dienen § 81 GO (vorläufige Haushaltsführung) und § 75 GO (Haushaltssicherung) als oberste Maximen für fast alle Städte und Gemeinden in NRW. Derzeit können 17 von 23 kreisfreien Städten noch nicht einmal ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept erreichen (Stand Mai 2005 lt. NW-Kommunalfinanzbericht, Juni 2005).

## Kommunalaufsicht

Die Kommunalaufsicht hat als Reaktion auf die zunehmende Zahl von Defizit-Gemeinden die Regeldichte erhöht – in scharfem Widerspruch zur grundgesetzlich garantierten kommunalen Finanzautonomie (Art. 28 II GG). Wie wenig es dennoch gelungen ist, das Elend zu steuern, zeigt sich an Indikatoren wie der enormen Höhe der Fehlbeträge (eb. S. 37), der Verdopplung der Kassenkredite 2004 gegenüber 2002 (eb. S. 40) sowie der Halbierung der Sachinvestitionen 2004 gegenüber 1992 (eb. S. 32).

Haushaltskonsolidierung ist eben nicht die einzige Aufgabe, die Kommunen zu erfüllen haben. Sie müssen umfangreiche, oft mit einem gesetzlichen Anspruch versehene Pflichtaufgaben erfüllen, und sie wollen für ihre BürgerInnen attraktiv bleiben. Im Konfliktfall – wenn gesetzliche Aufgaben anders nicht erfüllt werden können – kann sogar ein genehmigter Maximal-Kreditdeckel überschritten werden, wie § 75 VII S. 2 GO ausdrücklich feststellt. Angesichts der komplexen Problemlage ist auch noch kein Fall bekannt geworden, wo die Kommunalaufsicht eine/n Beauftragte/n (§ 75 V S. 2 GO) bestellt hätte, um „eine geordnete Haushaltswirtschaft wieder herzustellen“. Damit hätte sie sich die Kommunalaufsicht dem Realitätstest unterziehen müssen. Wer möchte z.B. mögliche Personenschäden verantworten, die auf dem Sparzwang gepflegte Bauunterhaltung zurückzuführen sind?

Da erscheint es wesentlich einfacher und politisch verträglicher Instrumente aus der Ferne zu bedienen, die zwar nicht unbedingt zielführend, aber

administrierbar sind: wie die Reduzierung der Kreditaufnahme und Beförderungsverbote, die Untersagung einzelner Rechtsgeschäfte (z.B. Übernahme von Bürgschaften).

## Stufen der Intervention

Folgende Abstufungen kommunalaufsichtlicher Maßnahmen können – je nach Haushaltslage – unterschieden werden:

### *Noch nicht verabschiedeter, aber grundsätzlich ausgeglichener Verwaltungs- und Vermögenshaushalt*

Die NW-Gemeindeordnung regelt in § 81 den Fall, dass ein Haushaltsplan nicht rechtzeitig zu Beginn eines Haushaltsjahres veröffentlicht und damit rechtskräftig wird. In diesem „zeitlichen Vakuum“ dürfen alle Ausgaben geleistet werden, für die rechtliche Verpflichtungen bestehen oder „die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“ – damit ist ausdrücklich auch die Aufrechterhaltung sozialer und kultureller Einrichtungen gemeint. Auch Maßnahmen im Vermögenshaushalt können fortgesetzt werden, solange sie mit einem Viertel der Kredite des Vorjahres finanzierbar sind, um in der (begrenzten) Übergangszeit keinen Schaden anzurichten. Lediglich neue Maßnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts sind untersagt.

### *Nicht ausgeglichener Verwaltungshaushalt, aber genehmigtes Haushaltssicherungskonzept*

Der aktuelle Verwaltungshaushalt konnte trotz aller Sparbemühungen nicht ausgeglichen werden.

Es wurde aber nach § 75 IV GO ein Haushaltssicherungskonzept erarbeitet und beschlossen, in dem die Maßnahmen zum Abbau der originären Defizite plausibel dargestellt sind und auf das sich der Rat per Beschluss verpflichtet hat. Im vierten Jahr nach Ende des nicht ausgeglichenen Haushaltsjahres wird der originäre Ausgleich in der Planung erreicht, und auch die Altdefizite können innerhalb weiterer fünf Jahre durch Überschüsse abgebaut werden – wenn keine Rückschläge eintreten. In diesem Falle wird die Haushaltswirtschaft



Der Hahn ist zu. Einsparrunden haben die Verwaltungshaushalte aufgezehrt.

überwacht, aber von weiteren kommunalaufsichtlichen Interventionen wird weitgehend abgesehen.

#### **Nicht genehmigter Haushalt**

Kann ein mittelfristiger Ausgleich im HSK nicht dargestellt werden oder wurde der mittelfristige Ausgleich mehrfach verschoben (so dass die Kommunalaufsicht keine nachhaltigen Einsparungen erkennt), wird der vorgelegte Haushalt nicht genehmigt. Damit ist der Tiefpunkt erreicht – mit konkreten Konsequenzen. Im Vermögenshaushalt gilt die strenge Vorgabe, dass Kreditaufnahmen nur für „rentierliche“ Investitionen (im Rahmen der Gebührenhaushalte) und Tilgungen möglich sind; selbst dieser Kreditdeckel kann noch gekürzt werden. Die „unrentierlichen“ Investitionen müssen über sonstige Einnahmen des Vermögenshaushaltes finanziert werden, was regelmäßig zu einer deutlichen Reduzierung der durchführbaren Projekte führt.

Es muss eine Investitions-Prioritätenliste aufgestellt und von der Kommunalaufsicht genehmigt werden; dabei sind neue Folgekosten zu hinterfragen. Zum Jahresabschluss dürfen beispielsweise keine Reste für noch nicht begonnene Maßnahmen gebildet werden, wodurch der Spielraum weiter eingeschränkt wird.

Es dürfen keine neuen freiwilligen Leistungen übernommen werden; der bisherige Umfang ist schrittweise zu reduzieren. Bürgschaften oder weitere Verpflichtungen zu Lasten des städtischen Haushalts dürfen nicht eingegangen werden. Nicht marktfähige Hilfsbetriebe (Gärtnereien, zentrale Werkstätten, Fuhrparks etc.) sind stillzulegen. Für die verwaltungsinternen Befindlichkeiten ist ä-

berst wichtig, dass zwei Jahre lang überhaupt keine Beförderungen mehr erfolgen dürfen, danach nur im Rahmen eines engen Korridors.

Frühestens nach einer Durststrecke von zwei Jahren kann der Neustart in ein genehmigtes HSK erfolgen.

#### **Angemessene Instrumente?**

Ziel dieses abgestuften Eingreifens der Kommunalaufsicht ist, Kommunen allmählich wieder „auf den Pfad der Tugend“ zurückzuführen.

Die Ausgaben sollen sich an der „künftigen, dauernden Leistungsfähigkeit“ (§ 75 IV GO) der Gemeinde orientieren. Diese Leistungsfähigkeit als Ausdruck vernünftigen finanziellen Handelns zu definieren ist allerdings an der komplexen Realität gescheitert. Denn wie soll eine Gemeinde mit strukturell schwachem Gewerbesteueraufkommen erklären, sie könne nur noch die Hälfte ihrer Kinder mit Kindergartenplätzen oder Lernmitteln ausstatten? Sollen Maßnahmen der Stadtentwicklung aufgegeben werden, weil die Gewerbestruktur schwach ist, oder wäre nicht das Gegenteil gerade richtig?

Dem Vorgehen der Kommunalaufsicht liegt die Annahme zu Grunde, die Finanznot sei „hausgemacht“, also im Ausgabeverhalten der jeweiligen Kommunen begründet. Da es in jeder Kommune sicher auch Beispiele für finanzielles Fehlverhalten gibt, hat dieser Ansatz mehr Befürworter, als einem kommunal Verantwortlichen lieb sein kann.

Bei sachlicher Bewertung dieser Annahme bietet sich allerdings ein völlig anderes Bild. Nachweislich sind die (inflationbereinigten) kommunala-

len Ausgaben in den letzten 10 Jahren bundesweit gesunken. Der Anteil der Kommunen in der vorläufigen Haushaltsführung ist mit den seit 2000 sinkenden Steuereinnahmen (Unternehmen- und Einkommensteuer-Reform) sprunghaft angestiegen. Es gibt in einigen Kommunen ein Ausgabenproblem, aber in allen Kommunen ein Einnahmenproblem.

## Das Regelwerk im Einzelnen

Wie widersprüchlich und wenig hilfreich das geltende Regelwerk zur „vorläufigen Haushaltsführung“ ist, lässt sich in verschiedenen Bereichen veranschaulichen.

### „Freiwillige“ Ausgaben

Jahrelang waren sie der besondere Ansatzpunkt aller Strategien zur Haushaltskonsolidierung: Da die „Pflichtaufgaben“ sakrosankt erschienen, sollten vor allem die freiwilligen Aufgaben und Ausgaben reduziert werden. Inzwischen hat auch die Kommunalaufsicht erkannt:

„Häufig sind wirksame Konsolidierungsmaßnahmen eher bei Pflichtaufgaben, vertraglich gebundenen Leistungen oder zum Beispiel beim Personalaufwand durchzusetzen als bei Zuschüssen an Vereine oder an Einrichtungen zu finden, die für die Kommunen Aufgaben kostengünstig erledigen. Deshalb wäre es nicht angemessen, die Lösung von Konsolidierungsproblemen im HSK allein bei den sog. freiwilligen Leistungen zu suchen“ (Erlass 4.6.2003, S. 8).

Dem ist nichts hinzuzufügen! Neue freiwillige Leistungen sollen allerdings weiterhin keinesfalls übernommen werden. Auch die bestehenden freiwilligen Leistungen sind kontinuierlich abzubauen. Ausnahmen gelten nur dann, wenn Bund oder Länder die Wohltaten selber beschlossen haben, z.B. bei der Betreuung der Unter-Dreijährigen und der Offenen Ganztagschule.

### Personalkosten und Stellenplan

Die Auflagen der Kommunalaufsicht zielen auf die Bewirtschaftung des Stellenplans und insbesondere auf die darin abzuwickelnden Beförderungen. Allerdings sind im Stellenplan häufig mehr Stellen ausgewiesen als Personen beschäftigt; Überstunden oder Bereitschaftsdienste spiegeln sich gar nicht wider. Stellenbesetzungs- und Beförderungsverbote lähmen die Organisation und haben erhebliche demotivierende Effekte.

Inzwischen werden von der Kommunalaufsicht auch Erfolge in der Personalkostenbudgetierung akzeptiert. Im Erlass v. 18.3.2005 wird erklärt, dass ab 2006 im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung Beförderungen nur noch auf der Basis von Personalkostenbudgets geduldet werden sollen –

allerdings scheint hier aktuell Stillstand eingetreten zu sein.

### Ausgliederungen

Kosmetische Haushaltskonsolidierung lässt sich betreiben, indem defizitäre Aktivitäten und Schulden in Eigenbetriebe (oder eigenbetriebsähnliche Einrichtungen) und Eigengesellschaften (meist GmbHs) ausgelagert werden. Es dauert dann einige Jahre, bis trotz kaufmännischem Rechnungswesen und gewinnorientierter Geschäftsführung das Unvermeidliche offensichtlich wird und Defizite über Verlustabdeckungen oder Eigenkapital-Zuführungen wieder den Kernhaushalt erreichen.

Lange Jahre hat die Kommunalaufsicht dies faktisch geduldet. „Durch Ausgliederungen entstehen Intransparenz und versteckte Schulden“, hat der Innenminister das bekannte Problem der Untersteuerung nun formuliert (Kommunalfinanzbericht Juni 2005, S. 31).

### „Public Private Partnership“-Modelle

Im Rahmen von Public Private Partnership (PPP) findet ein „Outsourcing“ von Investitionen und damit eine Entlastung der Vermögenshaushalte statt. Das ist gerade für Gemeinden ohne genehmigtes HSK, deren Kreditrahmen reduziert wurde, sehr attraktiv. Nach den Vorgaben von der Bundes- und Landesebene wurden entsprechende Modellprojekte gefördert und von der Kommunalaufsicht positiv begleitet.

Allerdings führt diese vorübergehende Entlastung im Vermögenshaushalt in den Folgejahren zu steigenden Dienstleistungs-Entgelten im Verwaltungshaushalt. Übrig bleibt dann ein in langjährigen Verträgen festgelegter, von der Budgetgestaltung ausgenommener Ausgabeblock im Verwaltungshaushalt, der nur sehr schlecht an sich verändernde Realitäten angepasst werden kann. Zweifel an der Wirtschaftlichkeit solcher Modelle mehren sich.

### Zinslastsenkung durch modernes Schuldenmanagement

Die klassische Kommunalfinanzierung basiert auf Krediten mit langen Laufzeiten, die zwar eine extrem hohe Planungssicherheit gewährleisten, aber auf Dauer und im Durchschnitt mit sehr hohen Zinslasten erkaufte werden muss. Ein Unternehmen, das über ähnlich gute Refinanzierungsmöglichkeiten wie eine Kommune verfügt, würde mit wesentlich kürzeren Laufzeiten höhere Zinslast-Änderungsrisiken in Kauf nehmen, dafür aber die laufenden Zinskosten niedrig halten. Mit den modernen Instrumenten des Finanzmarktes („Derivate“) ist es jederzeit möglich, ein gewünschtes Verhältnis von Planungs-

sicherheit und durchschnittlichem Zinsaufwand herzustellen.

Gemessen an diesen Möglichkeiten, die Bund und Länder inzwischen intensiv nutzen, und der Interventionstiefe in anderen Bereichen, verhält sich die Kommunalaufsicht hier äußerst ambivalent. Aussagen wie „Die Zinsbelastung ist so gering wie möglich zu halten“ und „Die eingesetzten Finanzierungsinstrumente müssen mit dem Prinzip der Haushaltssicherheit vereinbar sein“ (6.10.99) stehen beziehungslos nebeneinander. Im Erlass vom 7.11.01 findet sich gar die irrige Einschätzung, die Kassenkreditzinssätze seien normalerweise höher als die Buchkreditzinsen. Auch im Erlass zur Frage der Fremdwährungskredite (30.8.04) wird zunächst der Vorrang von Sicherheit und Risikominimierung betont, ohne die Chancen von Zinslastsenkung und Risikostreuung zu erkennen. Hier wäre ein Kurswechsel, der finanz- und betriebswirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund stellt, überfällig.

### Einmalige Vermögensveräußerungen

Im „Handlungsrahmen“ vom 6.10.1999 heißt es: „Soweit ... eine Veräußerung wirtschaftlich vertretbar ist, ist das Vermögen zu veräußern und der Erlös gem. § 22 III GemHVO dem Verwaltungshaushalt zuzuführen“. Den HSK-Anträgen sollen Listen, der zur Veräußerung geeigneten Anlagegüter, beigefügt werden. Zahlreiche Kommunen haben in den letzten Jahren Vermögen veräußert, um Altdefizite im Verwaltungshaushalt abzubauen.

Diese Vorgabe steht im krassen Gegensatz zur Logik des zeitgleich vorbereiteten Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF), wonach Veräußerungen zunächst einmal lediglich einen Aktivtausch in der Bilanz darstellen und keineswegs finanzielle Linderung bringen. Die Ergebnisrechnung könnte nur verbessert werden, wenn das Vermögen geringere Erträge als die marktübliche Verzinsung erbracht hätte – am Markt veräußerbar sind aber erfahrungsgemäß nur kommunale Vermögenswerte, die auch ordentliche Erträge abwerfen.

### Ausblick

Die NRW-Koalitionsvereinbarung vom 15.6.2005 (S. 51) macht Aussagen, die auch an dieser Stelle zu hinterfragen sind:

„Wir halten es für ordnungspolitisch geboten, dass sich die Kommunen auf ihre Kernaufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge konzentrieren. Wirtschaftliche Betätigungen gehen zu Lasten des Mittelstands und sind an strenge Voraussetzungen zu binden“ und „Voraussetzung einer reduzierten wirtschaftlichen Betätigung ist eine Gemeindesteuerreform, die den Kommunen ausreichende und

planbare Steuereinnahmen sichert, ohne dass sie auf die Erträge eigener Unternehmen angewiesen sind.“

Der spezifische Beitrag von Schwarz-Gelb zur Gemeindesteuerreform war bislang die Forderung nach der Abschaffung der Gewerbesteuer. Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen wurde auch so schon äußerst restriktiv gehandhabt – ein Schutz des Mittelstands ist sachlich überflüssig. Schon gar nicht taugt dieses Argument dazu, die Kommunen zu (Not-) Verkäufen ihrer Beteiligungen zu zwingen.

Mit solchen Notverkäufen könnten (im alten kameralen System) vielleicht einzelne kommunale Sanierungsstaus aufgelöst und ordnungspolitisch motivierte Wahlkampfversprechen der konservativ-liberalen Landesregierung eingelöst werden – ein Königsweg aus der vorläufigen Haushaltsführung wird so nicht gewiesen. Im Gegenteil: Im Neuen Kommunalen Finanzmanagement wird die chronische Unterfinanzierung der Kommunen noch deutlicher hervortreten.

*Zahlreiche Kommunen haben in den letzten Jahren Vermögen veräußert. Doch diese Notbremse hat kaum geholfen.*





# Ohne Moos nix los in Oberhausen

## Stadtpolitik im Rahmen von pflichtigen Leistungen

**Volker Wilke**  
Fraktionssprecher der grünen  
Ratsfraktion und Mitglied im  
Haupt- und Finanzausschuss  
der Stadt Oberhausen

Die Bürgerinnen und Bürger müssen die immer schlechter werdenden Leistungen der Städte und Kommunen hinnehmen, während die Wirtschaft ohne Aufträge der öffentlichen Hand auskommen muss. Das sind die gravierenden Konsequenzen, der zurzeit unlösbaren Staats- und Kommunalfinanz in fast allen Kommunen des Landes.

### Tiefrote Zahlen

Schon seit Jahren schreiben die Kommunen in Nordrhein-Westfalen tiefrote Zahlen. 200 von 427 Städten, Gemeinden und Kreisen sind nicht in der Lage, ihren Haushalt ausgeglichen zu gestalten. Darunter sind bezeichnenderweise 20 der 23 Großstädte. Ausnahmen sind lediglich Düsseldorf, Münster und Bonn; aber auch nur, weil dort Entnahmen aus Rücklagen und Vermögensverkäufen vorgenommen wurden. Vermögensverzehr gehört mittlerweile zum Alltag der Kämmereien. 178 Städte und Gemeinden befinden sich Ende Mai 2005 in der so genannten Haushaltssicherung (HSK). Nur 101 haben ihr HSK von der zuständigen Bezirksregierung genehmigt bekommen. Das ist neben Oberhausen weiteren 77 Kommunen nicht gelungen. Diese befinden sich – infolge eines nicht genehmigten HSK – in der so genannten vorläufigen Haushaltswirtschaft (§81 Gemeindeordnung). Sie unterliegen dem Nothaushaltrecht und müssen vor wichtigen Entscheidungen erst ihre Bezirksregierung konsultieren. In diesem Status der vorläufigen Haushaltsführung sind freiwillige Aufgaben grundsätzlich untersagt. Pointiert lässt sich feststellen: Der Rechtsstatus dieser Kommunen ist mit dem eines Minderjährigen vergleichbar.

Die Regeln der Haushaltswirtschaft, wie sie die Gemeindeordnung vorsieht, sind für Städte wie Oberhausen reine Makulatur. Die unzähligen Konsolidierungsrunden der letzten Jahrzehnte haben gerade Städte wie Oberhausen finanziell mürbe gemacht. Die Konsolidierungsreserven sind ausgeschöpft. Oberhausen hat in diesem Jahr Jubiläum, nämlich 20 Jahre ein strukturelles Defizit im Haushalt. Die Anstrengungen der Stadt zielen nunmehr darauf ab, in den Zustand eines genehmigten Haushaltssicherungskonzepts zu kommen.

### Keine Impulse

Noch schlimmer wird's, wenn man sich die externen Auswirkungen der Misere in den kommunalen Haushalten anschaut. Nicht nur, dass sich städtische Dienstleistungen der Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger verschlechtern. Die Stadt Oberhausen fällt, wie in den vergangenen Jahren, im Wesentlichen weiter als Investor und Auftraggeber für das verarbeitende Gewerbe und das Handwerk aus. Damit kann sie ihren eigentlich wichtigen Beitrag zur Konjunkturerholung und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht mehr leisten, was auch angesichts von 4,7 Millionen arbeitslos Gemeldeten und immer schlechterer Prognosen für das deutsche Wirtschaftswachstum katastrophal ist.

Das Oberhausener Investitionsprogramm aus dem Vermögenshaushalt beträgt für das Haushaltsjahr 2005 insgesamt 16,7 Mio €. Zweidrittel dieser Summe (10 Mio. €) werden vergraben und gehen in das Kanalbausanierungsprogramm der Stadt. Das Straßenbausanierungsprogramm mit 2,08 Mio € und die dringend erforderliche Schulbausanierung (2,87 Mio €) beanspruchen mit knapp 5 Mio € ein großes Reststück. Die verbleibenden gut 1,5 Mio € gehen in diverse Instandsetzungs- und Sanierungsprogramme (Friedhofinstandsetzung, Grünflächeninstandsetzung, Sporthalleninstandsetzung, Kindergarteninstandsetzung). Die Wortwahl Instandsetzung und Sanierung verdeutlicht das sich verschärfende Problem. Neues wird kaum geschaffen, eben „nur“ altes saniert und Instand gesetzt. Und das zumeist nicht in dem Maße und so schnell, wie es nötig wäre. So wird die rechtliche Verpflichtung, dass die Kommune eine Leistung erbringen muss – also die Unabdingbarkeit einer kommunalen Leistung – zur Programmatik im Vermögenshaushalt.

### Ausgaben höher als Einnahmen

Dem Haushalt der Stadt Oberhausen liegt für das Jahr 2005 ein originärer Fehlbetrag von 116,6 Mio € zu Grunde. Das sind nur die neuen Schulden für das Jahr 2005. Sollten alle Oberhausener dem absurd anmutenden Gedanken nachkommen wollen und bis zum 31.12. dieses Jahres einen Betrag von 530 € in die Stadtkasse einzahlen, mit dem Vermerk

„Freiwillige Leistung für den Haushalt 2005“, hätte der Kämmerer einen ausgeglichenen Haushalt. Das Dumme ist, die Bürger müssten es – unter den gegebenen Bedingungen – jedes Jahr machen. Denn zwei Prozent Einnahmewachstum stehen sieben Prozent Ausgabewachstum entgegen. Somit bleiben noch die aufgelaufenen Schulden und Zinsen: die so genannten Altfehlbeträge in Höhe von 635 Mio. € Wollte unsere fiktive Oberhausener Gemeinschaft auch diesen Betrag tilgen, müsste jeder Oberhausener ob jung oder alt jeden Tag 7,90 € zur Stadtkasse bringen. Ein ALG II-Empfänger hätte dann noch 3,44 € zum täglichen Lebensbedarf. Die Kasse ist mithin nicht nur bei der Stadt leer. Dennoch: Leistungen müssen erbracht und Zahlungen getätigt werden, auch bei nicht genehmigtem Haushalt. Der Oberhausener Haushalt hat in 2005 eine Obergrenze für Kassenkredite in Höhe von 900 Mio. €. Geld, mit dem nicht nur laufende Leistungen, sondern auch Zinsbelastungen abzudecken sind. Geliehenes Geld, mit dem unter anderem die Zinsen für geliehenes Geld getilgt werden. Die aufzuwendende Zinsbelastung allein für den Kassenkredit beträgt 17,5 Mio. € und ist höher als das Investitionsprogramm aus dem Vermögenshaushalt der Stadt. Dies unter Berücksichtigung einer günstigen Zinssituation auf dem Kapitalmarkt, mit entsprechenden Folgen bei einem möglichen Anstieg des Zinsniveaus.

Nun lässt sich sagen: Schulden sind relativ! Wenn Sie einen Oberhausener oder eine Oberhausenerin fragen: Welche Stadt weist gemessen am Verwaltungshaushalt den höchsten Schuldenstand auf? Genannt würden sicherlich zunächst Kommunen im Osten der Republik – wofür zahlt man denn sonst den Solidaritätsausgleich: Eisenhüttenstadt? Cottbus? Hoyerswerda? Fehlanzeige! Vielleicht doch Gelsenkirchen, die repräsentieren doch die Stadt des Ostens im Westen. Totale Fehlanzeige! Es ist Oberhausen und dann kommt erstmal lange Zeit nichts, bevor Duisburg, Saarbrücken, Mainz und Cottbus auf den weiteren Plätzen folgen.

## Keine EU-Förderung?

Zurück zum Oberhausener Haushalt. Die Erlasse des Innenministers (6/2003 und 6/2004) geben der Haushaltsentlastung Vorrang vor sinnvollen Investitionen in gesellschaftliche Aufgaben. Dies hat zur Folge, dass die Stadt sich an Landesprogrammen nicht mehr in vollem Umfang beteiligen kann. So gestaltet sich beispielsweise auch die Reaktivierung einer vormaligen Stahlwerksfläche im einstigen wirtschaftlichen Herzen der Stadt zum Vabanquiespiel. Es ist politischer Konsens in der Stadt, die nicht unerheblichen Ziel II – Mittel der Europäischen Union für strukturschwache Regio-

nen (80 Mio €) in Oberhausen zu binden. Denn in naher Zukunft werden nicht nochmal Mittel in dieser Größenordnung für strukturpolitische Projekte zur Verfügung stehen. Mittel, mit denen – sinnvoller Weise – die wirtschaftliche Basis der Stadt gestärkt werden kann. Dennoch gestaltet sich die Darstellung des kommunalen Eigenanteils trotz hoher EU-Förderung und ergänzender Landeszuschüsse zunehmend zum Drahtseilakt ohne Fangnetz. Der Rat hat mit „Bauchgrimmen“ beschlossen, die städtischen RWE-Aktien zu verkaufen, um den Eigenanteil aufbringen zu können. Mit dem Verkauf soll neues städtisches „Vermögen“ in Form der Infrastrukturerschließung (ÖPNV etc.) auf einer ehemaligen Stahlwerksfläche geschaffen werden.

## Kommunale Selbstverwaltung bedroht!

Dennoch ist augenfällig: die verfassungsrechtlich abgesicherte kommunale Selbstverwaltung steht insgesamt auf dem Spiel. Wenn Kommunen wie Oberhausen durch vor allem externe Faktoren ihre Aufgaben nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen können, muss politisch gehandelt werden. Und es wird ja nicht besser: Durch die erzielten Einigungen, bei der so genannten Gemeindefinanzreform, wird Oberhausen nur unzureichend entlastet. Eine grundsätzliche Trendwende ist nicht in Sicht. Die Ergebnisse der Gemeindefinanzreform sind spärlich. Die Modernisierung der Gewerbesteuer ist trotz sehr guter Sachargumente gescheitert. Es gab zwar die Wiederabsenkung der Gewerbesteuerumlage, jedoch ist die Einbeziehung der freien Berufe in die Gewerbesteuer am Widerstand von CDU und FDP gescheitert. Damit war die Modernisierung der Gewerbesteuer als wichtigste Einnahmequelle der Kommunen durch Erweiterung der Bemessungsgrundlage und des Kreises der Steuerpflichtigen gescheitert. Wie die Reformen im Umfeld der Hartz-Gesetze auf den städtischen Haushalt wirken, ist noch nicht absehbar. Unklar ist, ob und inwieweit die zugesagten 2,5 Milliarden Entlastung auch den besonders mit Sozialhilfe für Langzeitarbeitlose belasteten strukturschwachen Kommunen wie Oberhausen zu Gute kommen. Hier ist ein belastungsge-rechter Schlüssel sicherlich ausschlaggebend.

Von den derzeitigen Ratsmitgliedern wird niemand mehr einen schuldenfreien Haushalt der Stadt Oberhausen erleben.

Dabei ist das vom Kämmerer vorgelegte Zeitfenster für den Haushaltsausgleich im Jahr 2022 gar nicht so relevant. Nicht nur der amtierende Rat, sondern auch die nachfolgenden Gremien werden einen qualitativen Schrumpfungsprozess steuern müssen. Jeder andere Weg würde die Verantwortung für spätere Generationen und deren Ressourcen über Bord werfen.



## Konsolidierungsmanagement in Hagen

# Kommunale Handlungsfähigkeit im Visier

**Günter Pollex**  
Projektleiter Konsolidierungs-  
management und  
Neues Kommunales  
Finanzmanagement

Die Stadt Hagen befindet sich, wie viele andere Kommunen auch, in einer finanziell dramatischen Situation. Trotz verstärkter Bemühungen im Ausgabenbereich, sind die Einnahmeeinbrüche bei Steuern und den Zuweisungen nicht zu kompensieren. Eine anhaltende strukturelle Unterfinanzierung des städtischen Haushaltes ist die Folge. Verschärft wird die Haushaltssituation noch durch grundsätzliche Veränderungen wie Einwohnerrückgang oder wirtschaftsstrukturellen Wandel. Die dramatische Finanzlage der Stadt macht sich an dem strukturellen Defizit in Höhe von 138 Mio. € des Jahres 2002 fest.

Seit Jahrzehnten befindet sich die Stadt bereits in der Haushaltssicherung. Angesichts der Größenordnung des Defizits gerät die Stadt mehr und mehr in eine „Vergeblichkeitsfalle“. Interne Konsolidierungsbemühungen und weitergehende Spardiskussionen können die Situation nicht mehr ausreichend beeinflussen. Die „traditionelle“ kommunale Art der Konsolidierungsdiskussionen rund um pauschale Ausgabenkürzungen oder aber so genannte blaue oder rote Listen verlieren an Durchschlagskraft.

### Der Auftrag

Das Beratungsunternehmen „Roland Berger Strategy Consultants“ wurde von der Stadt Hagen mit der Durchführung eines „Quick-Checks“ beauftragt. Das Unternehmen sollte innerhalb von sechs Wochen, mittels eines Kurzanalysenansatzes, eine quantifizierte Übersicht über konsolidierungswirksame Potenzialthemen geben.

Zwei Kernaussagen kennzeichnen das Ergebnis:

- „Konsolidierung lohnt“, die Vergeblichkeitsfalle ist überwindbar
- Das für die Stadt Hagen definierte Konsolidierungspotential beläuft sich auf rund 60 Mio. €.

Die reale Umsetzung eines so ambitionierten Konsolidierungsziels ist nicht auf herkömmliche Weise zu realisieren. Es gilt einerseits, das Ziel der Konsolidierung möglichst einvernehmlich zu verankern. Andererseits muss ein transparenter und controllingfähiger Weg der Realisierung aufgebaut werden.

Es gelingt, eine „Koalition der Vernunft“, bestehend aus Rat und Verwaltungsspitze zu bilden. Ober-

bürgermeister, Stadtkämmerin und Fraktionsvertreter treten in einen kontinuierlichen Austausch über Zielsetzung und Möglichkeiten der Konsolidierung. Angestrebter Zeitpunkt der Konsolidierung aus eigener Kraft ist das Jahr 2008. Also die Zurückgewinnung der kommunalen Handlungsfähigkeit zu diesem Zeitpunkt.

### Das Konsolidierungsmanagement

Die enormen Herausforderungen des notwendigen Konsolidierungsprozesses erfordern eine neue Herangehensweise. Das Wiederbeleben tradierter Verfahren – etwa der Aufgabenkritikkommission – wird als wenig sinnvoll verworfen.

Immerhin sollen ca. 10 Prozent des Verwaltungshaushaltes dauerhaft gekürzt oder durch Einnahmeverbesserungen erwirtschaftet werden. Zum 1.5.2003 wird ein aus sechs verwaltungsinternen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bestehendes Konsolidierungsmanagement in Form einer befristeten Projektgruppe eingerichtet. Ziel ist es, durch die heterogene Zusammensetzung des Teams möglichst viele Politikfelder innerhalb der Verwaltung kompetent abzudecken.

In dem komplexen Konsolidierungsprozess, der praktisch alle städtischen Ämter und Fachbereiche, zuzüglich einer Reihe von Eigenbetrieben und Beteiligungen über mehrere Jahre einbindet, stellt das Konsolidierungsmanagement den Überblick über den Gesamtprozess sicher. Es verfolgt den Umsetzungsstand, erkennt frühzeitig Umsetzungshindernisse und erarbeitet gemeinsam mit den Umsetzungsverantwortlichen (Beigeordneten, Amts- und Fachbereichsleitungen) rechtzeitig Gegenmaßnahmen. Vereinfacht ausgedrückt übernimmt das Konsolidierungsmanagement die Funktion eines Prozessmotors.

### Das Konzept

Kernelement des neuen Kurses ist die vorbehaltlose Transparenz von

- Konsolidierungsziel
- Konsolidierungsmaßnahme und
- Konsolidierungsverantwortung.

Die Verantwortung für die zu benennenden Maßnahmen zur Erreichung des definierten Konsolidierungsziels bleibt in der fachlichen Zuständigkeit verankert. Das Konsolidierungsmanagement hebt allerdings die Konsolidierung aus der Zufälligkeit, fordert die konkrete, maßnahmenscharfe Absicherung des Konsolidierungsziels durch die Umsetzungsverantwortlichen.

So begleitet und unterstützt das Konsolidierungsmanagement insgesamt neun Strategieworkshops mit allen Amts- und Fachbereichsleitungen gemeinsam mit den zuständigen Beigeordneten. Ziel dieser Workshops ist es, Maßnahmenpakete und „Preisschilder“ (quantifizierte Einschätzung möglicher Konsolidierungspotenziale) zu definieren und damit das Einsparziel der Stadt Hagen von rund 60 Mio. € zu hinterlegen. Zugleich geht es darum, für die einzelnen Maßnahmenpakete, Einzelmaßnahmen, Verantwortliche, nächste Meilensteine und wesentliche Realisierungsvoraussetzungen zu bestimmen.

Die Zusammenfassung der Workshopergebnisse ist die Grundlage für das gesamtstädtische Strategiekonzept, das langfristig die Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit der Stadt Hagen beinhaltet. Dieses Strategiekonzept zeigt die von den Ämtern erarbeiteten konkrete Konsolidierungspotenziale in einer strukturellen Höhe von 57 Mio. € auf und bildet die Grundlage für

- ❑ das Aufsetzen eines dv-gesteuerten Maßnahmenmanagements
- ❑ die Schaffung von Berichtsroutinen
- ❑ die Abstimmung der finanzwirtschaftlichen Steuerung
- ❑ die Erarbeitung eines Personalkonzeptes
- ❑ den Anstoß eines gesamtstädtischen Strategiedialoges sowie
- ❑ die Einrichtung einer mit der Politik verzahnten Lenkungsgruppe.

Das dv-gestützte Maßnahmenmanagement beinhaltet die detaillierte Beschreibung der Konsolidierungsmaßnahmen (Start- und Endtermin, Verantwortliche, Aufteilung in Sach- und Personalkosten sowie Einnahmensteigerungen) sowie die erforderlichen Informationen zu Umsetzungsstand und -fortschritt. Die aufgebaute (Access-) Datenbank bildet rund 200 Maßnahmenpakete mit einer Vielzahl von geplanten Einzelschritten ab.

Das Konsolidierungsteam unterstützt die umsetzungsverantwortlichen Amts- und Fachbereichsleitungen bei der Erarbeitung des Maßnahmenplans, der monatlich überprüft und aktualisiert wird. Von daher bildet das Maßnahmenmanagement sämtliche relevanten Informationen zeitnah ab und sichert so ein Höchstmaß an Transparenz.

Die im Rahmen der Konsolidierung systematisch und strukturiert geführten 400 Managementgespräche im Jahre 2004 (unter Hinzuziehung von Organisatoren, Personalwirten und Finanzwirtschaftlern) mit den Führungs- und Leitungskräften der Verwaltung, sind hierbei ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer neuen Steuerungsphilosophie.

## Personalpolitik

Als Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Beschäftigten wird ein „Beschäftigungspakt“ erarbeitet. Kommunalpolitisch einvernehmlich wird dieser Beschäftigungspakt zwischen Oberbürgermeister, Personalvertretung sowie den Gewerkschaften geschlossen.

Zwar sind sich die Beteiligten darüber im Klaren, dass die Stadt zukünftig durch Aufgabenverzicht, Aufgabenverdichtung oder die Reduzierung von Standards mit deutlich reduziertem Personalbestand auskommen muss, dennoch besteht Einvernehmen, dieses Ziel sozialverträglich zu erreichen.

„Flexibilität für Sicherheit“ ist der Grundsatz nach dem der Stellenabbau erfolgt. Das bedeutet unter anderem, dass alle Beschäftigten die Bereitschaft zur Flexibilität zeigen müssen, um die Arbeitsplatzgarantie für die Beschäftigten auch in der Zukunft zu sichern. Im Gegenzug sichert der Oberbürgermeister zu, betriebsbedingte Kündigungen weiterhin auszuschließen.

Zur Unterstützung des sozialverträglichen Abbaus der Personalkosten richtet die Stadt Hagen eine Interne Mobilitätsagentur (vier intern verlagerte Stellen) ein, die daran arbeitet, die im Maßnahmenmanagement festgestellten Personalüberhänge möglichst kurzfristig innerhalb der Verwaltung zu vermitteln. Dazu werden – soweit erforderlich – passgenaue Qualifizierungskonzepte entwickelt und umgesetzt. Weiterhin entwickelt das Mobilitätsteam Sonderprogramme, beispielsweise in den Bereichen Altersteilzeit, Abfindungen und Teilzeitarbeit.

## Neues Kommunales Finanzmanagement

Es ist notwendig das Konsolidierungsmanagement und die Einführung des Neuen kommunalen Finanzmanagement (NKF) miteinander zu verzahnen, denn hier wie dort tritt eine neue Steuerungsphilosophie zu Tage.

Die Verwirklichung der Konsolidierung erfordert eine stringente Vernetzung der Fach- und Ressourcenverantwortung auf zentraler und vor allem auch auf dezentraler Ebene. Das Maßnahmenmanagement bildet auf der Ebene der Beigeordneten die

Grundlage für eben diese intensivere Verzahnung beider Verantwortlichkeiten.

Gleichzeitig bedingt das NKF durch Produktorientierung und der damit verbundenen Neuausrichtung der Steuerung weitere wesentliche Veränderungsmaßnahmen innerhalb der gesamten Verwaltung. Verbesserung der dezentralen Ressourcen und die Stärkung der zentralen Steuerungsfähigkeit sind die zwei Seiten einer Medaille, die in gleicher Weise bei der Realisierung des NKF und der Umsetzung des Konsolidierungsprozesses geprägt werden.

Konsequenterweise ist daher die Leitung der Projektgruppe „Konsolidierungsmanagement“ zusammengefasst mit der Leitung des ebenfalls eingerichteten Projektes „Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“. Durch die Verzahnung dieser beiden Prozesse in der Projektleitungsebene ist eine größtmögliche Synchronisation sichergestellt.

Dabei sichert ein abgestuftes Berichtswesen die jederzeitige Aufnahme und Anpassung geänderter Rahmendaten oder aber den Austausch spezifischer Maßnahmenpakete und deren Folgeabschätzung. Das Konsolidierungsmanagement wird damit zum Vorreiter eines umfassenden Berichtswesens.

Die Zusammenführung beider großen Projekte gewährleistet die grundsätzliche tragfähige Neuausrichtung der Verwaltung unter den Leitvorgaben

- Wirtschaftlichkeit
- Effektivität und
- zielorientierte Steuerung.

Das dargestellte Konzept bietet einen weit reichenden Ansatz für die Modernisierung und Weiterentwicklung der Stadtverwaltung Hagen. Neben der Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit geht es insbesondere auch um eine finanzpolitisch tragfähige Neuausrichtung der Aufgabenwahrnehmung. Gleichzeitig sollen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse verkürzt und beschleunigt werden.

## Das Jahr EINS

Der Entwurf des Haushaltssicherungskonzeptes sah zunächst für 2004 ein Konsolidierungspotential in Höhe von 5 Mio. € vor. Auf Grund der Rückkopplungen mit den Ämtern/Fachbereichen (Strategieworkshops) wird diese Planung aktualisiert und angepasst und als Zielgröße ein Betrag von 10,9 Mio. € angestrebt.

Nach Abschluss des Jahres 2004 ist festzustellen, dass als Konsolidierungssumme ein Betrag von 9,6 Mio. € für den städt. Haushalt erreicht worden ist. Das Minus gegenüber der ambitionierten Haus-

haltsplanung erklärt sich in weiten Teilen durch die verspätete Betriebsaufnahme eines Eigenbetriebes für den Bereich der Gebäudewirtschaft.

Die erzielten Einsparungen schlüsseln sich wie folgt auf:

- 4,8 Mio. € auf Einsparungen im Sachausgabenbereich
- 3,4 Mio. € auf Einsparungen im Personalkostenbereich und
- 1,4 Mio. € bei Einnahmesteigerungen und Zuführungen.

Der Reformansatz der Stadt Hagen umfasst bereits alle Verwaltungseinheiten. In die Bemühungen um die Konsolidierung der städtischen Finanzen werden aber auch die städtischen Beteiligungen eingebunden. Rund 8,5 Mio. € (15 % des gesamten Konsolidierungsvolumens) werden aus diesem Bereich erwartet.

Allen Beteiligten ist klar, dass das erste Jahr der Konsolidierung „zu den leichteren“ gehört. Gleichwohl hat dieser erste Schritt gezeigt, dass die Vergleichlichkeitsfalle überwunden wurde und, dass mit dem jetzigen Konsolidierungskurs die kommunale Handlungsfähigkeit zurückgewonnen werden kann.

## Nachhaltigkeit des Konzeptes

Monatlich finden mit den rund 40 Amts- und Fachbereichsleitungen in den fünf Vorstandsbereichen Rückkoppelungen statt; mit den zuständigen Beigeordneten werden quartalsweise Gespräche geführt. Diese Managementgespräche bilden für die Stadt Hagen eine neue Grundlage der Zusammenarbeit zwischen Zentraleinheit und Fachamt bzw. Fachbereich. Dieses „Instrument“ soll auch im Gesamtkontext der Neuausrichtung der Verwaltungssteuerung sowie für das zukünftige, flächendeckende Controlling ausgebaut und verfeinert werden.

Die Grundlage der Gespräche bildet ein Berichtswesen, das für die unterschiedlichen Steuerungsebenen regelmäßig aus dem DV-Verfahren „Maßnahmenmanagement“ Übersichten zum Stand der Konsolidierung generiert. Hierbei wird zunehmend die finanzwirksame Tragweite einzelner Entscheidungen erkennbar. Dabei findet ein wesentlicher Lernprozess in Richtung Ressourcenverantwortung statt, der begleitet wird durch das stringenter Rollenverständnis zwischen Steuerung, Realisierung und Controlling.

## Fazit

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Problemlage ist die Wiederherstellung der kommunalen Hand-

lungsfähigkeit mit den Mitteln üblicher „Sparpolitik“ genauso wenig zu bewältigen wie mit einer ausschließlich am Steuerungssystem ansetzenden Verwaltungsreform. Eine Neuordnung bedarf nicht nur einer veränderten Vorgehenslogik, sondern eines neuen Verständnisses der Kommunen, ihrer Aufgaben und der Steuerungsphilosophie. Ein integrativer Reformansatz, mit einer konsequenten Konsolidierungsstrategie zur Neuordnung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, ist dabei eine grundlegende Voraussetzung.

Auch wenn der beschrittene Weg von Zeit zu Zeit noch steinig und dornenreich ist, sind die bis-

her gemachten Erfahrungen grundsätzlich positiv. Von daher bietet das dargestellte Hagerer Konzept zur langfristigen Wiederherstellung der kommunalen Handlungsfähigkeit all den Kommunen Ansätze für vertiefte Überlegungen, die unter einem ähnlichen Haushalts- und Konsolidierungsdruck stehen und die ebenfalls mit der Umstellung des Rechnungswesens zur Doppik befasst sind.

Damit ist zumindest in Nordrhein-Westfalen ein breiter Kreis angesprochen. Für diese Kommunen ergibt sich durch die Realisierung von Konsolidierungspotenzialen eine bessere Startbasis für das Neue Kommunale Finanzmanagement.

## Kommentar zum Konsolidierungskonzept

# Eine Hagerer Erfolgsgeschichte?



*Hubi Wolzenburg  
Fraktionsgeschäftsführer  
der Grünen in Hagen*

Der Konsolidierungsprozess in Hagen wird von allen Fraktionen mitgetragen. Auch wir GRÜNEN waren trotz unserer Rolle als Daueropposition von Anfang an im Boot – allerdings nicht ohne einige kritische Untertöne.

Die Analyse, die der Einführung des Konsolidierungsmanagements zugrunde lag, teilen wir: Die Jahre ohne genehmigten Haushalt haben Hagen an den Rand der kommunalen Handlungsunfähigkeit gebracht. Ewige Runden der Aufgabenkritik erschöpften sich im rituellen Vortanzen von Amtsleitern in einer interfraktionellen Kommission, wo der versammelten Politik blumig begründet wurde, warum gerade in diesem Amt alle Einsparpotenziale schon lange ausgeschöpft seien. Neue Wege mussten gefunden werden.

Von Anfang an war handlungsleitend, dass alle Verwaltungseinheiten in den Konsolidierungsprozess einbezogen werden, aber nicht das „Rasenmäher-Prinzip“ regieren durfte. Insofern erbrachte die Einstiegs-Untersuchung durch das Beratungsunternehmen Roland Berger eine differenzierte Aufstellung der in den einzelnen Ämtern erzielbaren Potenziale. Allerdings führten die zugrunde geleg-

ten Benchmarks aus anderen Kommunen teilweise zu einem Vergleich von Äpfeln mit Birnen: Wenn zum Beispiel die Kosten von Kindergärten in Kleinstädten mit homogener Bevölkerungsstruktur und einer weitgehend privaten Trägerschaft als Zielmarke für die Betreuungskosten einer Großstadt angestrebt werden sollte, war das Ergebnis absehbar unrealistisch.

### Es lohnt

Immerhin, das von Roland Berger mit rund 60 Mio. € strukturell ermittelte Einsparpotenzial der Hagerer Gesamtverwaltung lohnte den Einstieg in eine erneute Konsolidierungsrunde. Für uns GRÜNE ist allerdings klar: Nicht die Endsumme ist entscheidend. Denn das letztlich vereinbarte Sparziel von 57 Mio. € bis 2009 bezieht sich auf eine konkrete Situation zu Beginn des Konsolidierungszeitraums 2003. Unter den damals geltenden Bedingungen, in Bezug auf Ausgaben und Einnahmen der Stadt, ließ sich durch diese Einsparsumme der Haushaltsausgleich im gesetzlich vorgegebenen Zeitrahmen rechnerisch darstellen. Aber mit jeder neuen Steuer-

schätzung und jeder neuen nicht hinreichend gegenfinanzierten gesetzlichen Aufgabe an die Städte und Gemeinden ist diese Rechnung schon veraltet.

Unsere Maxime ist also: Für ein Sparziel, das seine erwünschte Wirkung – den ausgeglichenen Haushalt – zum Zeitpunkt der Zielerreichung schon wieder verfehlen muss, wollen wir kommunale Leistungen und Infrastrukturen nicht kaputt sparen. Ganz zu schweigen von wilden Privatisierungen, Personalabbau und Aufgabenverdichtung ohne Rücksicht auf die Auswirkungen für die kommunale Aufgabenerfüllung. Diese Risiken sind jedoch, ehrlich betrachtet, kaum Bestandteil der städtischen Sparvorschläge.

## Der Teufel im Detail

Wir achten stattdessen bei jeder einzelnen der rund 150 Einzelmaßnahmen darauf, dass sie sozial, ökonomisch und ökologisch vertretbar ist. Dazu passt, dass wir schon in der Planung für die operative Umsetzung des Sparkonzeptes erfolgreich eingefordert haben, dass alle Maßnahmen in eigenen Verwaltungsvorlagen den ganz normalen Gremien durchlauf durch Fachausschüsse, Bezirksvertretungen und Rat nehmen müssen. Damit bei jedem neuen Einsparvorschlag auch inhaltlich darüber diskutiert wird, was für die Hagener Bevölkerung wegbreicht, und damit nicht nur darauf geschaut wird, ob die jeweils vorgesehene Zielsumme erreicht wird.

Das führt im Einzelfall auch dazu, dass wir Maßnahmen nicht mittragen; allerdings ist das deutlich seltener der Fall, als wir am Anfang dachten. So waren die bereits erwähnten Sparvorschläge im Bereich der Kinderbetreuung ein zentraler Streitpunkt. Diese Kürzungen wurden von uns, und auch von der SPD, abgelehnt, was in der aufgeheizten Situation des Kommunalwahlkampfes zur Rücknahme der vorgeschlagenen Einsparsumme von 4,2 Mio. € führte. Diese „weggebrochene“ Summe wurde mittlerweile durch neue Sparvorschläge aus anderen Bereichen ersetzt.

Wenn, wie in diesem Fall, ein Einzelvorschlag aus dem Sparpaket wegfällt – etwa, weil er politisch keine Mehrheit findet oder schlicht aus sachlichen Gründen nicht umsetzbar ist – gilt in der Regel der Zwang, einen Ersatzvorschlag in gleicher Höhe zu finden. An dieser Stelle unterscheiden wir uns klar von den anderen Fraktionen: Da für uns die Gesamtsumme nicht in Stein gemeißelt ist, bestehen wir auch nicht auf dem Nachweis von Ersatzmaßnahmen für jeden weggefallenen Sparvorschlag. Schon gar nicht, wenn sie auch noch im jeweiligen Amt an anderer Stelle erbracht werden sollen. Dazu sind einige Verwaltungseinheiten schon zu ausgeblutet und einige städtische Angebote schon zu

dünn, so z.B. im Gesundheits- oder im Kulturbereich. Wer am Ende die ganzen 57 Mio. € realisieren will, muss diesen Eins zu Eins-Ersatz sicher fordern. Da wir die Gesamtsumme aber eher für eine gegriffene Größe halten, bestehen wir nicht darauf. Wenn es dann in 2009 nur 45 Mio. € sind, ist das aus Sicht der GRÜNEN Fraktion schon ein erheblicher Erfolg.

## Im Ergebnis

Wir unterstützen den Hagener Weg, ohne sklavisch am numerischen Ziel zu kleben. Die Konsolidierung ist im zweiten Jahr und bis zum Ende der Laufzeit sind sicher noch größere Konflikte zu erwarten. Positiv kann man jedoch heute schon festhalten, dass ein sehr zielorientierter und kontrollierter Prozess in Gang gekommen ist, der Verwaltungshandeln transparenter macht als jemals zuvor in Hagen. Allein das DV-gestützte Ampelsystem, mit dem der jeweilige Umsetzungsstand der Sparvorlagen jederzeit erkennbar ist, hat dafür gesorgt, dass auch über die Konsolidierung hinaus plötzlich Beschlüsse nachvollzogen werden können und ein effektives Berichtswesen aufgebaut wird. Viele Ansätze zu moderner Steuerung und Verwaltungsmodernisierung, die vorher in Hagen ihr Dasein als schiere Absichtserklärungen fristen mussten, werden neuerdings unter den Bedingungen des strikten Sparzwangs umgesetzt. Schade, dass es dafür erst diese Notlage braucht. Sicher ist jedoch: Die Hagener Verwaltung wird am Ende der Konsolidierung nicht mehr dieselbe sein wie zu Beginn. Und das ist ein Fortschritt!

### +++Konsolidierungs-Oscar für Hagen+++

Die Stadtverwaltung Hagen erhält 2005 eine Auszeichnung der deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, den „Speyer-Preis“. Das städtische Konsolidierungsmanagement der Stadt überzeugte die Jury. Der Preis zeichnet alle zwei bis drei Jahre herausragende Lösungen und Innovationen in der öffentlichen Verwaltung aus.

# Fürstliche Schatztruhen in Essen



„Hoch auf der Ka-mera-li-stik“ \*, so müsste das Hohelied klingen, das zurzeit in der Bewerberstadt zur europäischen Kulturhauptstadt 2010 gesungen wird. Mit neuen Zuwendungsrichtlinien für kulturelle Projekte, insbesondere aber für die institutionelle Förderung freier Kultureinrichtungen, geht die Stadt Essen nun einen gewaltigen Schritt zurück in die ‚Fördersteinzeit‘. Auf der Strecke bleiben könnten dabei die ohnehin immer knapper gehaltenen Einrichtungen.

Schon im Mai 2003 hat die Stadtverwaltung Essen, ohne die Politik davon in Kenntnis zu setzen, die „Allgemeinen Bewilligungsbedingungen/Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen und zur projektbezogenen Förderung als Dienstanweisung an Dritte“ neu gefasst (ANBest-I, ANBest-P). Zurzeit findet in der Stadtverwaltung darüber ein interner Klärungsprozess statt, der in „neue Richtlinien“ gegossen, abschließend von der Politik verabschiedet werden soll. Wenn diese Richtlinien in der bislang vorliegenden Form tatsächlich angewendet würden, droht einem großen Teil der institutionell geförderten Kultureinrichtungen eine völlig unnötige Verschlechterung ihrer ohnehin schon schwierigen Finanzsituation.

Insbesondere folgende Aspekte sind von Bedeutung:

- ❑ Nur noch eine Fehlbetrags- statt der bisherigen Festbetragsfinanzierung wäre zugelassen
- ❑ Überschüssige Mittel müssen am Ende des Haushaltsjahres zurückgezahlt werden
- ❑ Erträge dürfen nicht in das kommende Haushaltsjahr übertragen werden, Zuwendungen müssen zwei Monate nach Zahlungseingang verbraucht sein
- ❑ Die Bildung von Rücklagen ist nicht mehr möglich
- ❑ Investitionen über 400 € dürfen ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht getätigt werden
- ❑ Was zuwendungsfähige Kosten sind, würde von der Bewilligungsstelle definiert.

Gerade die freien Kultureinrichtungen haben sich seit Jahren – oft aus der Not – durch effektiven Mitteleinsatz ausgezeichnet. Die kommunale Regelförderung liegt hier zwischen 10% und 30% der

Gesamtkosten. Der Rest wird aus Erträgen wie Eintrittsgeldern, Mieten und Pachten selbst erwirtschaftet. Die für diesen effektiven Mitteleinsatz notwendige betriebswirtschaftliche Flexibilität soll mit den neuen Zuwendungsrichtlinien nun entscheidend eingeschränkt werden. Das geplante Korsett der städtischen Kameralistik hätte schmerzliche Folgen:

- ❑ das Dezemberfieber würde wieder grassieren (was Ende des Jahres nicht ausgegeben wurde, müsste schnell verprasst werden)
- ❑ Intelligente Finanz- und Mittelakquise würde durch Rückzahlung von Fördermitteln bestraft
- ❑ notwendige, vertraglich und betrieblich zwingende Investitionen könnten nicht mehr getätigt werden
- ❑ Energieraubende Streitereien mit der städtischen Bewilligungsbehörde über Anschaffungen ab 400 € wären vorprogrammiert.

Zweifelloos ist eine Kontrolle durch die öffentlichen Fördergeber berechtigt als wechselseitige Partnerschaft in Form von Zuwendung und Beleg für die erbrachte öffentliche Leistung. Doch in Essen scheint wieder ein Staatsverständnis zu grassieren, dass freie gemeinnützige Kulturträger als Bittsteller und potenzielle Subventionsbetrüger behandelt. Dabei sind die Kommunen in der Lage, ihre Förderrichtlinien flexibel zu gestalten.

Laut NRW-Gesetz über das neue kommunale Finanzmanagement (NFK), müssen alle Städte und Gemeinden bis 2008 ihre Haushalte von der Kameralistik auf die Doppik umstellen. Der damit mögliche flexiblere Mitteleinsatz durch Rücklagenbildung, Mittelübertragung und Bilanzierung – gehört bereits seit langem zur Alltagspraxis freier Kultureinrichtungen. Nur die Stadt Essen scheint davon zurzeit nichts wissen zu wollen.

Allerdings hat hier die Politik das letzte Wort: Sie hat zu entscheiden, ob die „neuen Richtlinien“ die Gestaltungsspielräume der freien Kulturträger noch weiter drosseln oder nicht.

### \* **Kameralistik**

(v. lat. camera = fürstliche Schatztruhe), auch kameralistische Buchführung oder Kameralbuchhaltung

**Johannes Brackmann**

Geschäftsführer des Kulturzentrum GREND und Vorsitzender des Kulturbeirats der Stadt Essen



## Beteiligungsgesellschaften in Köln

# Schluss mit dem Vermögensverzehr

**Jörg Frank**  
Mitglied im Finanzausschuss  
und Geschäftsführer der Grünen  
im Kölner Rat

2005 befinden sich in Nordrhein-Westfalen 20 kreisfreie Städte, vier Kreise und 157 kreisangehörige Gemeinden in Haushaltssicherungskonzepten (HSK) oder in der vorläufigen Haushaltsführung. Sie alle können seit Jahren keinen ausgeglichenen Haushalt aufstellen. Eine Verbesserung dieser Schuldenspirale ist kaum absehbar. Wer einmal im HSK steckt, scheint daraus nicht mehr herauszukommen. Die Frage, wie es dazu kommt, macht also Sinn. Dabei werden vor allem die ausgegliederten Aufgaben und die kommunalen Beteiligungen untersucht.

### Theorie

§ 75 der Gemeindeordnung NRW regelt, was getan werden muss, wenn im kommunalen Haushalt die Einnahmen und Ausgaben nicht mehr ausgeglichen sind. Dann ist ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Eine Genehmigung des HSK kann die Kommunalaufsicht nur erteilen, „wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im vierten, auf das dem Haushaltsjahr folgenden Jahr, die Einnahmen die Ausgaben (ohne Abdeckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren) decken werden.“ Der Kommunalaufsicht muss angezeigt werden, wenn die Jahresrechnung einen höheren Fehlbetrag aufweist, als im HSK vorgesehen. In diesem Fall ist die Kommunalaufsicht auch befugt, Anordnungen zur kommunalen Haushaltswirtschaft zu treffen. Sofern Haushaltssatzung und HSK-Fortschreibung für ein Haushaltsjahr nicht vorliegen, gelten die Bestimmungen der „vorläufigen Haushaltsführung“, die im Kern beinhaltet, dass die Kommune nur Ausgaben leisten darf, zu denen sie „rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.“ Im Nothaushaltsrecht ist festgelegt, dass Kredite für Investitionen genehmigt werden müssen, die Höhe der Kredite darf 25 % des Gesamtbetrages der im Vorjahr festgesetzten Kredite nicht übersteigen. Ausnahmen sind möglich, sofern sie genehmigt werden. Laut Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO, § 23) soll das HSK „die schnellstmögliche Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs gewährleisten. Nach er-

folgreicher Konsolidierung soll der Haushalt so gesteuert werden können, dass er auch in Zukunft dauerhaft ausgeglichen ist.“ Doch dieses Ziel wird tatsächlich zunehmend zum aussichtslosen Unterfangen.

### Praxis

Im Jahr 2003 waren 168 Kommunen im HSK, 38 davon wurde die Genehmigung versagt. Vor diesem Hintergrund hat das Innenministerium Hinweise (4.06.2003) herausgegeben, mit denen „finanzwirtschaftliches Neuland“ betreten werden sollte. Hier wird beschrieben, welcher Umgang mit dem Nothaushaltsrecht von den Kommunen erwartet wird und wie unter Nothaushaltsrecht wieder ein HSK möglich wird.

Festgehalten wird das die Frist für das Erreichen des jahresbezogenen (originären) Haushaltsausgleich „nicht von Jahr zu Jahr neu festgesetzt werden kann.“ Aber es wird auch von der „Chance auf einen Neubeginn“ gesprochen. Dieser „Neustart“ in ein genehmigtes HSK soll nach mindestens zwei Jahren mit Nothaushaltsrecht möglich sein, wenn die Solidität des Konsolidierungskurses nachgewiesen wird.

Diese Neuorientierung mag eine vorsichtige Annäherung an die Realität sein. Doch das wird kaum reichen. Denn auch wenn der originäre Ausgleich in einem absehbaren Zeitraum erzielbar wäre bleibt schleierhaft, wie die aufgehäuften Fehlbeträge in der Folgephase abgebaut werden sollen. Doch sehen wir uns dazu das Kölner Beispiel genauer an, das sicherlich nicht zu den dramatischsten gehört.

### Ausverkauf?

2003 stellte die damalige schwarz-grüne Koalition für die Domstadt erstmals ein HSK auf. Vorab scheiterte im Rat der Versuch, die städtische Wohnungsgesellschaft GAG AG an eine britische Investmentgesellschaft zu verkaufen, mit deren Erlös von 420 Mio € das Haushaltsloch gestopft werden sollte. Bereits wenige Monate später war klar, dass selbst diese Summe dafür nicht gereicht hätte. Das HSK ging nun von einem originären Ausgleich in 2007

aus, ein Gesamtfehlbetrag von bereits 435 Mio. € sollte zwischen 2008 und 2012 abgebaut werden. 2005 hat sich die finanzielle Lage erneut deutlich verschlechtert. Die nun herrschende große Koalition muss im HSK für 2005/2006 einem kumulierten Fehlbetrag von nun 618 Mio. € festschreiben. Der Fehlbetrag stieg erneut um 183 Mio. €. Doch dieses weitere Defizit war nicht hausgemacht, sondern wurde vorwiegend durch externe Effekte verursacht.

## Liegenschaftspolitik

Wie kann mit diesem Fehlbetrag umgegangen werden? „Der Abbau wird angesichts der Größenordnung nur durch Veräußerung von Vermögen im großen Umfang möglich sein.“ Das erklärte der Kölner Kämmerer im November 2004 den neuen Koalitionären. Die Kontroverse um den Umgang mit dem kommunalen Vermögen spitzt sich weiter zu. Der Druck den Vermögensverzehr auszuweiten steigt, und schon die Liegenschafts- und Beteiligungspolitik verändert sich stetig. Grundstücksverkäufe werden immer stärker unter dem Gesichtspunkt der Höchstpreiserzielung betrachtet. Die Folge ist, dass Stadtplanungsziele auf der Strecke bleiben. Eine nachhaltige Liegenschaftspolitik die Grundstückserlöse zur Refinanzierung von Grundstücksbevorzugung und Erschließung nutzt ist kaum noch möglich. Für ein zukunftsträchtiges Flächenmanagement ist ein revolvierendes Grundstücksmanagement erforderlich. Unter HSK-Bedingungen alles heiße Luft. Jeder Euro müsste in die Fehlbetragstilgung gesteckt werden – zum Schaden für die Stadtentwicklung und die Wirtschaftsförderung.

## Beteiligungen

Mittlere und größere Städte verfügen über ein Netz von Beteiligungsgesellschaften, die in aller Regel Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge wahrnehmen. Dazu zählen ÖPNV, Energie- und Wasserversorgung, Abwasser, Abfallwirtschaft und Wohnraumversorgung. Einige Bereiche, wie der ÖPNV, sind strukturell defizitär. Andere Bereiche, wie die Stadtwerke, arbeiten strukturell wirtschaftlich. Seit dem HSK erbringt der Stadtwerke-Konzern dem kommunalen Haushalt jährlich einen Betrag von 30 Mio. €, der derzeit noch aus dem laufenden Geschäft erwirtschaftet wird. Die Großkoalitionäre wollen die Ausschüttung in 2006 verdoppeln und treiben den Konzern damit in den Substanzverzehr. Noch radikaler sind weitere Vorstellungen: Die kommunale Wohnungsgesellschaft soll vollständig verkauft werden und bei der Energieversorgung sind Teilverkäufe geplant. Mit einem Gesamterlös von vielleicht 800 Mio € soll der „Befreiungsschlag“ gelingen. Das Gegenteil wird der Fall sein. Denn die Defizite im ÖPNV lassen sich dann beispielsweise über den steuerlichen Querverbund nicht mehr ausgleichen. „Die Kuh, die man melkt, soll man nicht schlachten!“ Eine nachhaltige Finanzpolitik pflegt vor allem die strategischen Beteiligungen und nutzt sie als soziale und infrastrukturelle Gestaltungsinstrumente, statt sie aufzugeben.

Der Vermögensverzehr, der die strukturelle Handlungsfähigkeit irreversibel schädigt, muss abgebaut werden. Diese Debatte sollten wir vorantreiben und zur grünen Aufgabe machen.

## NRW-Städte in Haushaltssicherung

Stadt	HSK Beginn	Geplanter Ausgleich	Zeitziel Abbau AltFB	HSK liegt vor	HSK genehmigt
Aachen	1992	offen	offen	kein Antrag	entfällt
Bielefeld	2002	2009	2014	2004	nein
Bochum	2002	2006	2011	2003/04 2005	ja offen
Bottrop	2000	2011	2017	2004	nein
Duisburg	1998	2013	offen	2004	nein
Dortmund	2005	2008	2013	2005	ja
Essen	2000	offen	offen	2003/04	nein
Gelsenkirchen	1999	offen	offen	2004/05	offen
Hagen	1991	2010	2016	2004	nein
Hamm	1997	2000	2009	2005	ja
Herne	2004	2008	2013	2004	ja
Köln	2003	2007	2012	2005/06	offen
Leverkusen	2002	offen	offen	2004	nein
Mönchengladbach	1994	offen	offen	2003/04	nein
Mülheim/Ruhr	2001	2015	offen	2004	nein
Oberhausen	1997	2013	2022	2004	nein
Wuppertal	1998	offen	offen	2004/05	nein

### Anmerkungen:

Quelle Innenministerium NRW, Stand Mai 2005

„HSK“ = Haushaltssicherungskonzept gemäß § 75 GO NW

„AltFB“ = kumulierter Altfehlbetrag, der nach Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleich erreicht werden muss.

„HSK liegt vor“ = von der Kommune gemäß § 75 GO der Kommunalaufsicht zur Genehmigung vorgelegtes HSK

„HSK genehmigt“ = jüngste Genehmigung gemäß § 75 GO durch die Kommunalaufsicht

Bei Nichtgenehmigung des HSK befindet sich die Kommune in der „vorläufigen Haushaltsführung“.



## Neue Bedingungen unter EU-Wettbewerbsrecht

# Die Zukunft der Sparkassen

*Kerstin Andreae, MdB  
kommunalpolitische Sprecherin  
der grünen Bundestagsfraktion*

Seit nunmehr über 200 Jahren werden in den Kommunen Sparkassen gegründet. Die Erkenntnis, dass das private und eigenverantwortliche Sparen langfristig kommunale Aufgaben wie Armutsabsicherung schmälern könne, brachte die Initialzündung. Sparkassen sind auch heute noch ein fester Bestandteil regionaler und kommunaler Strukturen. Im Rahmen ihres besonderen Auftrages gelten sie als Förderer sozialer und kultureller Anliegen.

Durch die Liberalisierung und Deregulierung zahlreicher Märkte in den vergangenen Jahren konkurrieren privatwirtschaftliche Unternehmen zunehmend mit den Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Europäische Kommission sah sich infolgedessen immer häufiger veranlasst, auch öffentliche Institutionen mit Gemeinwohlverpflichtungen ihrer Beihilfenkontrolle zu unterziehen. Der Konflikt wurde 1999 durch die Europäische Bankenvereinigung ausgelöst. Sie hatte Wettbewerbsbeschwerden bei der Kommission eingelegt und dabei die Westdeutsche Landesbank, die Westdeutsche Immobilienbank, aber auch die große Kölner Sparkasse exemplarisch benannt. Ihr Vorwurf: „Anstaltslast“ und „Gewährträgerhaftung“, also die Haftung der öffentlichen Hand für ihre Sparkassen und Landesbanken, wäre eine unerlaubte staatliche Beihilfe. Dadurch hätten öffentliche Banken

Vorteile, etwa weil sie günstigere Kredite anbieten könnten.

### Staatsgarantien aufgehoben

Aus europäischer Sicht wird die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen dann problematisch, wenn dadurch Grundprinzipien des Binnenmarktes und des Wettbewerbsrechts berührt werden. In Deutschland wirkte sich dies bisher durch die „Anstaltslast“ und „Gewährträgerhaftung“ aus, also durch die „Staatsgarantien“ der Sparkassen und Landesbanken. Falls eine Sparkasse, beispielsweise durch einen Kreditausfall, in finanzielle Probleme bis hin zur Insolvenz geraten würde, müssten die Träger der Sparkasse, beispielsweise die Kommunen, für die Verbindlichkeiten des Instituts geradestehen. Diese Garantien gibt es nun nicht mehr. Seit dem 19. Juli 2005 sind diese Staatsgarantien aufgehoben.

Durch diesen Wegfall können sich die Bedingungen der Refinanzierung, also die Kosten der Geldbeschaffung, verändern. Diese Veränderung werden durch Ratingagenturen ausgelöst, die nach dem Wegfall der Staatsgarantien schlechtere Bonitätsnoten für Sparkassen vergeben könnten. Externe Gutachter – wie etwa die Kölner ifb AG – schätzen die zusätzlichen potenziellen Kosten für die Sparkassengruppe auf bis zu 400 Mio. Euro jährlich.

Der Sparkassen- und Giroverband (DSGV) dagegen weist darauf hin, dass die Sparkassen zur Geldbeschaffung nicht auf die Finanzmärkte angewiesen sind, also auch keine Verteuerung der Geldbeschaffung zu erwarten ist. Tatsächlich sind manche Sparkassen auf Grund der hohen Einlagen von Kunden (Sparbücher) sogar „überfinanziert“. Ihnen steht also mehr Geld zur Verfügung, als sie als Kredit ausleihen können. Unklarheit besteht insofern über die Höhe des ratingempfindlichen restlichen Refinanzierungsvolumens. Dass ein solches Restvolumen besteht, ist jedoch unstrittig.

### Refinanzierung über Pfandbriefe

Um die Kosten für dieses Volumen an benötigtem Geld zu senken, müssen die Sparkassen versuchen,

#### +++ Veranstaltungshinweis +++

### Kommunalpolitischer Ratschlag der Landtagsfraktion

## Wie weiter mit der Gemeindeordnung?

Der Koalitionsvertrag von CDU und FDP enthält eine Reihe von Veränderungsvorschlägen für die Gemeindeordnung und das Kommunalwahlgesetz. Da diese Veränderungen für die kommunalpolitische Arbeit vor Ort von entscheidender Bedeutung sind, lohnt eine ausführliche Debatte.

Daher laden wir euch herzlich zu unserem ersten Kommunalpolitischen Ratschlag in der neuen Wahlperiode in den Landtag ein:

**Mittwoch, 19.10.2005, 18:00 – 20:00 Uhr, Landtag Düsseldorf**

Weitere Informationen und Anmeldung  
im Büro Horst Becker, MdL  
per mail: [helmar.pless@landtag.nrw.de](mailto:helmar.pless@landtag.nrw.de)

diese Mittel teilweise auf anderem, günstigerem Wege zu erhalten als bisher. Eine sehr gute Möglichkeit bietet die Refinanzierung über Pfandbriefe, die nach dem ebenfalls am 19. Juli in Kraft getretenen neuen Pfandbriefgesetz auch Sparkassen und Landesbanken verbesserte Möglichkeiten schafft. Das Pfandbriefgesetz der rot-grünen Koalition war von allen im Bundestag vertretenen Parteien akzeptiert und in der Bankenwelt sehr positiv aufgenommen worden.

Ein Artikel des „Handelsblattes“ vom 03.08.2005 kommentiert bezüglich dieser neuen Möglichkeiten, viele Sparkassen würden hier die Zeichen der Zeit noch nicht erkennen, Sparkassen sollten entsprechend sensibilisiert werden. Der DSGV unterstützt mittlerweile alle Sparkassen, die Pfandbriefe emittieren wollen. Weil das Pfandbriefgesetz aus Sicherheitsgründen eine gewisse Größe der emittierenden Bank zur Voraussetzung macht, was nicht auf alle Sparkassen zutrifft, wird an „Pool-Lösungen“ gearbeitet, bei denen kleinere Sparkassen gemeinsam mit Landesbanken diese Refinanzierungsmöglichkeit nutzen können.

## Gut im Geschäft?

Die Sparkassen können also auch nach dem Wegfall der Staatsgarantien bis auf Weiteres ein interessantes Element kommunaler Strukturen bleiben – wenn sie sich den veränderten Bedingungen schnell und flexibel anpassen. Zusätzlich wird mittelfristig eine Konsolidierung im öffentlich-rechtlichen Sektor anstehen: Die Anzahl der Landesbanken und mittelfristig auch der Sparkassen (der Unternehmen, nicht notwendigerweise der Filialen) wird geringer werden. Dass sie erhalten werden, ist für die Kommunen positiv: Sparkassen sind auch aus kommunalpolitischer Sicht ein wichtiges Bindeglied. Sie leisten weite Teile der Mittelstandsfinanzierung. Für die Kommune ist eine aktive und erfolgreiche lokale Wirtschaftsstruktur wichtig. Jede Bank vor Ort leistet einen wichtigen Beitrag zur Lebensqualität. Sparkassen erbringen eine breite, flächendeckende Versorgung mit Bankdienstleistungen, die aus ihrer Sicht ein ausschließlich privat organisierter Anbietermarkt nicht leisten könnte.

Basis eines gesunden Bankensektors ist das erfolgreiche Kleinkundengeschäft, das so genannte „retail-banking“. Experimente mit anderen Ausrichtungen einer privaten Bank in der Bundesrepublik (Deutsche Bank 24) haben eindrucksvoll bestätigt: Das verärgerte Abwandern vieler Kleinkunden führte zu erheblichen Imageverlusten. Die privaten Banken haben dieses Kleinkundengeschäft über viele Jahre sträflich vernachlässigt – was sie heute aufzuholen versuchen. Mittelstandsfinanzierung und Kleinkundengeschäft brauchen Ansprechpartner



Sparkassen sind Förderer sozialer und kultureller Anliegen.

vor Ort. Internetbanking ist zwar auf dem Vormarsch, wird aber weite Teile der Privatkundenbetreuung nicht ersetzen können.

Wohin bewegt sich also der deutsche Bankensektor in Zukunft? Welche Rolle spielen dann die Sparkassen? Bleibt es beim Drei-Säulen-Modell? Wie wirkt sich der Veränderungsdruck aus? Diese Fragen gilt es zu beantworten. Und schließlich ist auch die Politik gefordert, die gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderung zu analysieren und wenn nötig steuernd einzugreifen.

## Fazit

Wichtig für die Bürgerinnen und Bürger ist in jedem Fall Kundenfreundlichkeit und Flexibilität. Auch eine flächendeckende Versorgung muss gewährleistet sein. Möglicherweise wird im Wettbewerb und dem damit verbundenen ständigen Ringen um Effizienz auch in Deutschland eine Konsolidierung des Sparkassensektors stattfinden.

Sicherlich ist eine partielle Öffnung der Sparkassen für privates Kapital denkbar. Dann wäre zu beobachten, welche Folgen, Chancen und Probleme auftauchen. Eine derartige Öffnung kann nicht ohne Analyse der betriebswirtschaftlichen Beherrschungsverhältnisse vorgenommen werden. Gesichert werden sollte aber auf jeden Fall der Einfluss, den die Kommune bei der Sparkasse tatsächlich hat. So bleiben Sparkassen „regional“: Mit Kundennähe, Anbindung an den örtlichen Mittelstand sowie als Förderer sozialer und kultureller Anliegen.

## Ein schneller Weg zur Akteneinsicht

# Die Umweltinformationsrichtlinie

Ein wesentliches Instrument zur Kontrolle der Verwaltung ist die Möglichkeit der Akteneinsicht. Leider steht nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung dieses Recht nicht jeder Ratsfraktion zu, wie das etwa in Niedersachsen der Fall ist, sondern es bedarf eines Ratsbeschlusses oder einer Unterstützung von 20 % der Ratsmitglieder. Deshalb haben Grüne Ratsfraktionen häufig Schwierigkeiten, zu der beabsichtigten Akteneinsicht zu kommen.

Einen Weg, um zu ökologisch interessanten Informationen zu kommen, bot insoweit bislang das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG). Inzwischen hat der Bund jedoch das UIG 2001 zum 01.01.2005 aufgehoben. Das an seine Stelle getretene UIG 2005 gibt einen Informationsanspruch grundsätzlich nur noch gegenüber Bundesbehörden. Die Länder müssen eigene Gesetze erlassen. Ein Landesgesetz gibt es bislang nicht in NRW. Besteht für den Bürger deshalb keine Möglichkeit, Umweltinformationen von der Gemeinde oder Landesbehörden zu verlangen? Im Gegenteil!

### Informationspflicht

Der Informationsanspruch besteht weiterhin, er stützt sich jetzt allerdings unmittelbar auf die EU-Richtlinie 2003/EG vom 28.01.2003. Die Umweltinformationsrichtlinie regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen. Diese Richtlinie hätte bis zum 14.02.2005 in Landesrecht umgesetzt werden müssen. Deshalb finden nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Grundsätze über die unmittelbare Wirkung einer nicht fristgemäß umgesetzten Richtlinie Anwendung<sup>1</sup>. Richtlinien der Europäischen Union sind zwar grundsätzlich auf eine Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten ausgerichtet. Setzen die Mitgliedsstaaten die Richtlinien allerdings nicht fristgemäß um, so können Bürger, die durch die Richtlinie begünstigt werden, Ansprüche gegenüber dem Staat geltend machen. Genau um solche Pflichten des Staates geht es auch bei der Umweltinformationsrichtlinie. Zur Information verpflichtet sind aber nicht nur alle Behörden der öffentlichen Verwaltung, sondern auch Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, insbesondere Dienstleistungen der umweltbezogenen Daseinsvorsorge. Es kommt also nicht darauf an, ob

das städtische Heizkraftwerk im Eigentum der Stadtwerke GmbH steht oder von der Gemeinde als Eigenbetrieb geführt wird. Auch die Stadtwerke GmbH als Tochter der Gemeinde ist durch die EU-Richtlinie zur Information verpflichtet.

### Wirkungskreis

Die Informationspflicht bezieht sich auf alle Informationen über die Umwelt, den Zustand der Luft, der Atmosphäre, des Wassers, des Bodens und der Landschaft. Es geht um Umweltfaktoren wie Stoffe, Energie, Lärm, Strahlung, Abfälle und Immissionen. Gleichfalls sind umweltbezogene Maßnahmen und Tätigkeiten und die damit verbundenen Kostenutzenanalysen Gegenstand des Informationsanspruchs.

Den Anspruch kann jede Person geltend machen, auch juristische Personen und Vereine, aber nicht Gemeinden oder öffentlich-rechtlich organisierte Vereinigungen, wie etwa Ratsfraktionen. Das Mitglied der Ratsfraktion müsste also als Bürger den Informationsanspruch geltend machen.

Der Bürger kann wählen, in welcher Form er die begehrte Information haben möchte. Die Frist zur Information beträgt grundsätzlich einen Monat, maximal zwei Monate bei komplexen Informationen. Dann muss allerdings nach einem Monat darüber informiert werden, weshalb die Beantwortung längere Zeit in Anspruch nimmt.

### Der Rest ist Schweigen

Natürlich besteht der Anspruch auf Umweltinformation nicht unbegrenzt. So besteht kein Anspruch, wenn negative Auswirkung auf die internationale Beziehungen, die Verteidigung, die Vertraulichkeit von Beratungen oder die Durchführung eines laufenden Gerichts- oder strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens zu befürchten sind. Gleiches gilt bei befürchteten negativen Auswirkungen auf die Umwelt. Es besteht also etwa kein Anspruch darauf, von der Gemeinde zu erfahren, wo die seltenen Orchideen wachsen, über die in der Zeitung berichtet wurde.

Ablehnungsgründe ergeben sich auch dann, wenn personenbezogene Daten betroffen sind, Rechte des geistigen Eigentums oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Dann muss abgewogen werden, ob die Interessen der Betroffenen beein-

#### Anmerkung:

<sup>1</sup> Vgl. Verwaltungsgericht Minden, Beschluss vom 25.05.2005, Az.: 11 K 32/05

trächtig werden. Anders übrigens das Informationsfreiheitsgesetz des Landes: Hier ist der Zugang zu solchen Informationen von einem rechtlichen Interesse oder der Zustimmung des Betroffenen abhängig. Auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann sich ein Unternehmen nicht berufen, wenn es um Immissionen geht. Wer also wissen möchte, welche Abgase durch den

Schornstein des örtlichen Textilunternehmens gehen, kann diese Informationen vom staatlichen Umweltamt auch dann erlangen, wenn die Firma geltend macht, es handele sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

*Wilhelm Achelpöhl*

*Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Münster*

## Mehr Transparenz in Herford

# Öffentlichkeit von Aufsichtsratssitzungen

Am 10.06.05 hat der Rat der Stadt Herford mit den Stimmen von SPD, Grünen und FDP beschlossen, für die Sitzungen der beiden Aufsichtsräte der kommunalen Gesellschaften neben dem nichtöffentlichen Teil auch einen öffentlichen Teil vorzusehen. Von dieser Entscheidung betroffen sind die Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH HVV, die Holding-Gesellschaft für die gesamten städtischen Unternehmensbeteiligungen in den Bereichen Energie, Wasser, Abwasser, Müllabfuhr, Straßenreinigung, Grünflächenpflege, Stadthalle, Stadtmarketing, Kultur (100% der Anteile bei der Stadt) und die für Wohnungsbau und Liegenschaften zuständige Wohn- und Wirtschaftsservice Herford GmbH (99% der Anteile bei der Stadt).

Diese Regelung, die es bereits von 1994-1999 unter rot-grüner Mehrheit gegeben hatte, wurde

1999 durch die mit absoluter Mehrheit regierende CDU abgeschafft. Die bündnisgrüne Ratsfraktion hat sich für die Wiedereinführung dieser Regelung vor allem deshalb eingesetzt, weil damit eine größere Transparenz dieser Unternehmen für die Öffentlichkeit verbunden ist. Zudem waren in den letzten fünf Jahren zusätzlich städtische Aufgabebereiche in privatrechtlich organisierte Gesellschaften (als Tochterunternehmen der HVV) eingebracht worden, was zu weiteren Transparenzverlusten geführt hatte. Uns ist nicht bekannt, ob und in welchem Umfang derartige Regelungen in anderen Kommunen bestehen. Wir vermuten, dass diese Praxis kaum verbreitet ist und möchten anderen Kommunen diese Initiative daher empfehlen.

*Herbert Even*

*Fraktionssprecher der Ratsfraktion Herford*

## Das Kleingedruckte zählt

# Traum oder Albtraum Cross Border Leasing?

Immer deutlicher ziehen sich düstere Wolken über den Kommunen zusammen, die den Traum von der wunderbaren Geldvermehrung in Cross-Border-Leasing-Verträgen konkretisiert haben. Die Lücke im amerikanischen Steuerrecht, die den deutschen Städten vielfachen Nutzen versprach, wurde bereits im März vergangenen Jahres geschlossen. Aktuell zeichnet sich darüber hinaus ab, dass die amerikanische Steuerbehörde die Auffassung vertritt, dass das damalige Gesetzesverfahren keine Legitimierung von Transaktionen bedeute, die vor dem Stichtag abgeschlossen worden sind. Derartige Alttransaktionen seien nach allgemeinen steuerrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen, wonach sale-in-and-lease-out Transaktionen kein Interesse an den Leasinggegenständen seitens der Leasinggeber erkennen ließen. Aus einem aktuellen

Schreiben des International Revenue Service (IRS) geht hervor, dass auch vor der Steuerrechtsänderung abgeschlossene Transaktionen nicht von den damit beabsichtigten steuerlichen Vorteilen profitieren. Das U.S. Steuergericht erklärt hierzu: „Wenn sich, wie hier einem Steuerpflichtigen etwas präsentiert, das wie die fabelhafte Möglichkeit zur Steuermeidung aussieht, so sollte er bedenken, dass er bei seinem Vorgehen auf eigene Gefahr handelt.“ Der Wegfall des bereits einkalkulierten Steuervorteils ist wirtschaftlich gleichbedeutend mit einem entsprechenden Verlust. Ob sich also der Traum in einen Albtraum verwandelt, hängt maßgeblich davon ab, wer laut Vertrag das Risiko einer Änderung des US Amerikanischen Steuerrechts, also des Verlustes, trägt.

(15)



**Alfred Katz, Kommunale Wirtschaft Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb Kohlhammer 2004 Stuttgart 343 Seiten, 39 € ISBN 31700179381**

# Öffentliche Unternehmen zwischen Gemeinwohl und Wettbewerb Kommunale Wirtschaft

Die Ausgliederung kommunaler Tätigkeiten ging in den letzten Jahren mit einer Vielzahl neuer rechtlicher Regelungen vor allem durch die EU einher. Der so erzeugte Anpassungs- und Veränderungsdruck wird durch die enormen Finanzprobleme der Kommunen noch verstärkt. Es wird immer schwieriger Gemeinwohlinteressen mit dem durch Wettbewerb und Privatisierung entstandenen Handlungsdruck in Einklang zu bringen.

Das Buch „Kommunale Wirtschaft“ von Alfred Katz will hierzu einen Beitrag leisten. Es greift die Palette der Problemstellungen auf und stellt sie in verständlicher, übersichtlicher und knapper Form dar. Im ersten Teil gibt es auf nur 140 Seiten einen Überblick über die einschlägigen Themen und Handlungsfelder: über die rechtliche Ausgangslage der kommunalen Wirtschaft, deren Zulässigkeitsvoraussetzungen und Grenzen, ihre Organisationsformen, der Frage der Einflussssicherung der Kom-

munen in ihren Unternehmen und ihres Beteiligungsmanagements, bis hin zur Privatisierung von Aufgaben und den EU Auswirkungen auf die Vergabepaxis. Der zweite Teil ist für NRWler weniger relevant. Er enthält eine Kommentierung des Rechts der wirtschaftlichen Betätigung des Landes BaWü, mit einer synoptischen Darstellung des Rechts der übrigen Flächenländer.

Das primär juristische Buch ist auch explizit für KommunalpolitikerInnen geschrieben, deshalb enthält es weniger betriebswirtschaftliche Aspekte als andere Bücher zum gleichen Thema. Katz gelingt es, die kommunale Wirtschaft zwischen Gemeinwohlanprüchen und Wettbewerbsbedingungen souverän zu betrachten. Auch die rechtlichen Regelungen von GO und aktuelle EU Richtlinien werden plausibel veranschaulicht. Das macht das Buch zu einer lohnenden Lektüre. *(IS)*



**Heinrich Bräutigam Dorferneuerung in Nordrhein-Westfalen Kommunal- und Schulverlag, 2003 Kartoniert, 56 Seiten, 7 € ISBN 3-8293-0676-8**

## Darstellung

# Dorferneuerung in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen ist ein bedeutendes Agrarland, mehr als 75 Prozent der Landesfläche werden land- oder forstwirtschaftlich genutzt. In den rund 4.000 Dörfern, mit immerhin sechs Millionen Menschen, vollzieht sich ein erheblicher Strukturwandel. Die Dorferneuerung in Nordrhein-Westfalen will diese Dörfer lebendig und zukunftsfähig machen.

In der Publikation werden Ziele und Instrumente der Dorferneuerung übersichtlich dargestellt. Die Einleitung gewährt einen interessanten Überblick über die Situation und die Entwicklung der nunmehr zwanzigjährigen Geschichte der Dorferneuerung von den kleinen Anfängen bis zu ihrer heutigen Bedeutung. Der Verfahrensablauf zur Förderung der Dorferneuerung wird anschaulich in die Förderung von öffentlichen Maßnahmen und die Förderung von privaten Maßnahmen unterschieden. Die erst seit 1998 im Rahmen der Dorferneuerungsrichtlinie mögliche Förderung der Umnutzung landwirtschaftlicher Bausubstanz wird ausführlich behandelt. Zur schnelleren Übersicht werden die

unterschiedlichen Fördervoraussetzungen und Fördersätze in übersichtlichen Tabellen dargestellt. Das Inhaltsverzeichnis führt zielsicher zu den jeweils gewünschten Informationen. Ein praxisdienlicher Anhang mit der Richtlinie und dem Antrag über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Dorferneuerung sowie wichtige Fachadressen runden das Thema ab.

Der Autor, Regierungsdirektor Heinrich Bräutigam, leitet in landesweiter Zuständigkeit seit zehn Jahren das Dorferneuerungsdezernat in der Verwaltung für Agrarordnung von Nordrhein-Westfalen und verfügt damit über profunde Sachkenntnis und Praxiserfahrung.

Das für den ländlichen Raum zentrale Thema wird knapp aber kompetent und verständlich dargestellt. Der informative Praxis-Ratgeber ist für Gemeinden und Landkreise sehr empfehlenswert und mit einem Preis von sieben Euro ebenso erschwinglich. *(DB)*

# Kultureinrichtungen, Kulturförderung und Kulturveranstaltungen

## Kommunales Kulturrecht

„Recht kann Kulturentfaltung verhindern, aber auch Freiräume für Kulturoffensiven schaffen“, dieses Spannungsfeld wird gleich in der Einleitung aufgeworfen - und beantwortet. Denn wer die rechtlichen Grundlagen anzuwenden weiß, bekommt Boden unter die Füße und kann sich künstlerische Freiheiten verschaffen.

Der neue Praxisleitfaden erläutert das gesamte Recht der kommunalen Kulturarbeit in einer auch für Nichtjuristen verständlichen Sprache. Es handelt sich um die erste Gesamtdarstellung aller Rechtsprobleme, die im kommunalen Kulturmanagement vorkommen. Der Autor Dr. Oliver Scheytt ist Beigeordneter für Bildung und Kultur der Stadt Essen, also ein praxisorientierter Kenner der Materie, der sich bereits durch zahlreiche Publikationen zum Kulturmanagement und Kulturrecht ausgewiesen hat.

Das kommunale Kulturrecht ist keine eigene Disziplin, sondern speist sich aus unterschiedlichen Rechtsquellen des öffentlichen und privaten

Rechts. Um den Zugang zu der umfangreichen Materie zu ebnet, orientiert sich die Darstellung an den drei wesentlichen Handlungsfeldern der kommunalen Kulturarbeit: den Kultureinrichtungen, der Kulturförderung und den Kulturveranstaltungen. Die thematischen Schwerpunkte sind: Das Recht der Kultureinrichtungen (z.B. Museum, Musikschule, Kunstschule, Theater, Bibliotheken, VHS, Archiv), die Wahl der Rechtsform (z.B. Verein, GmbH, Stiftung), die Rechtsverhältnisse zu den Beschäftigten und Nutzern von Kultureinrichtungen, das Recht der Kulturförderung (z.B. Zuwendungsrecht, Sponsoring, Spenden, Raumüberlassung, das Kulturveranstaltungsrecht (z.B. Verträge mit Künstlern und Besuchern, Abgaben, GEMA, Versicherung).

Zahlreiche Beispiele aus der Praxis, Checklisten und Schaubilder machen die zum Teil auch schwierige Materie anschaulich. Das Buch ist daher auf dem Schreibtisch von KulturpolitikerInnen bestens aufgehoben. (DB)



*Oliver Scheytt  
Kommunales Kulturrecht  
Verlag C.H. Beck, 2005  
kartoniert, 300 Seiten  
38 €  
ISBN: 3-406-52550-4*

## Öffentliche Gelder für den privaten Verkehr

# Versteckte Kosten des städtischen Autoverkehrs

Bis zu 15 Milliarden Euro geben die deutschen Städte jährlich für den Autoverkehr aus. Aber nur 15 – 45 Prozent dieser Ausgaben werden mit autogebundenen Einnahmen erwirtschaftet. Damit liegt der durchschnittliche Kostendeckungsgrad des Autoverkehrs teilweise deutlich unter dem des Öffentlichen Nahverkehrs. Und dennoch wird immer zuerst der ÖPNV genannt, wenn es darum geht, Einsparungen im städtischen Etat vorzunehmen.

Die im Rahmen des EU-Projektes „SIPTRAM – Sustainability in the Public Urban Transport Market“ durchgeführte Untersuchung deckt die tatsächlichen Gesamtausgaben für den Autoverkehr in

ausgewählten Städten auf. Dabei werden auch versteckte Etat-Posten beleuchtet, die nicht eindeutig der Position „Verkehr“ zugeordnet werden. Die Analyse der Ausgaben und Einnahmen für den Autoverkehr gibt Städten und Gemeinden ein Werkzeug an die Hand, wie der örtliche Verkehr mit den vorhandenen finanziellen Mitteln effizienter und umweltschonender gestaltet werden kann. Die Ergebnisse der Untersuchung sind in der Kurzbroschüre anschaulich veröffentlicht. (DB)

Weitere Informationen zum SIPTRAM-Projekt gibt es im Internet unter: <http://www.vcd.org/themen/04d.html>



*Öffentliche Gelder für den privaten Verkehr  
Kurzbroschüre, Din A4-Format, 6 Seiten  
Bearbeitungs- und Versankostenpauschale 2,50 €  
Bestellungen beim VCD-Versandservice  
Tel: 02962/800152  
E-Mail: [bestellung@vcd.org](mailto:bestellung@vcd.org)*

## Nach der Landtagswahl

# Die Kommunen sehen Schwarz!

**DIE GRÜNEN** —  
im Landtag NRW

Im Wahlkampf und den langen Oppositionsjahren hatte die CDU sich stets als die „wahre Kommunalpartei“ zu profilieren versucht. Grund genug nun einmal genau hinzuschauen, was die Kommunen von der neuen Landesregierung zu erwarten haben und wie sich die Regierung die Rahmenbedingungen für die kommunalpolitische Arbeit vorstellt.

Der Koalitionsvertrag ist derzeit die einzige Quelle, die über die Pläne der neuen Koalition Aufschluss geben kann. Neben einer Reihe von eher nebulösen Bekenntnissen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, werden hier einige konkrete Vorschläge gemacht, deren Umsetzung die kommunale Landschaft in NRW erheblich verändern würde.

### Verlängerung der Amtszeit für BürgermeisterInnen

CDU und FDP wollen offenbar die Stellung der (Ober-) BürgermeisterInnen zu kleinen Provinzfürsten ausbauen. Die Amtszeit soll auf acht Jahre verlängert, die Direktwahl damit von der Ratswahl abgekoppelt werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf wird noch in diesem Jahr erwartet. Dass die Direktwahl in einem Wahlgang entschieden werden soll, ist besonders fragwürdig: Stichwahlen würde es dann auch nicht mehr geben. Es drängt sich der Verdacht auf, dass sich die CDU in weiten Landesteilen mit dem Wegfall der Stichwahl ab 2009 die wichtige Schlüsselposition der BürgermeisterInnen bis 2017 sichern will. Zudem soll die Entscheidungs- und Verantwortung zwischen OberbürgermeisterIn und Rat neu abgegrenzt werden. Dadurch sollen die Räte zugunsten der Hauptverwaltungsbeamten geschwächt werden.

### Weniger wirtschaftliche Betätigung

CDU und FDP halten es für „ordnungspolitisch geboten, dass sich die Kommunen auf ihre Kernaufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge konzentrieren“. Angestrebt wird eine Reduzierung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen, da dies zu Lasten des Mittelstands ginge. Der § 107 der Gemeindeordnung soll entsprechend geändert werden. Deutliche Mindereinnahmen für viele Kommunen wären die Folge. Darüber hinaus würden im Energiebereich die bestehenden Oligopole, im Abfallbereich die Monopolbildungen, weiter gefördert.

### Abschaffung der Gewerbesteuer

Schwarz-gelb will die Gewerbesteuer im Rahmen einer Gemeindefinanzreform abschaffen und die Grundsteuer reformieren – angeblich um eine Verstärkung der kommunalen Einnahmen zu erreichen. Vollkommen im Nebel bleibt dabei, wodurch denn die Gewerbesteuer ersetzt werden soll.

### Kumulieren und Panaschieren

Die geplante Einführung von Kumulieren und Panaschieren bei der Kommunalwahl wird aus grüner Sicht begrüßt. Entgegen den öffentlichen Verlautbarungen ist das zwischen CDU und FDP allerdings nicht fest vereinbart, sondern lediglich ein Prüfauftrag.

### Und sonst?

Besonders problematisch für die kommunale Familie ist der schwarz-gelbe Plan, die Schulbezirke abzuschaffen. Dies hatte ja in den letzten Wochen schon zu ersten Unstimmigkeiten in der Koalition gesorgt, nachdem die Schulministerin und der Integrationsminister davon abgerückt waren. Übrigens: Bis auf die Stimmen der beiden FDP-Vertreter hat sich am 25.8.05 das gesamte Präsidium des NWStGB gegen diese Änderung ausgesprochen!

Im Bereich der Verwaltungsreform sollen eine Reihe von Aufgaben kommunalisiert werden. Wir werden genau darauf achten, ob hier der von uns in der Landesverfassung verankerte Grundsatz der Konnexität eingehalten wird. Das Land darf sich nicht auf Kosten der Kommunen von Aufgaben und den entsprechenden Ausgaben befreien. Die hinter den Kulissen derzeit geführte Diskussion über eine Kürzung des Verbundsatzes, der seit vielen Jahren bei 23% stabil war, lässt nichts Gutes erwarten.

Wir haben in den 15 Jahren im Landtag in engem Dialog mit unseren Ratsfraktionen Politik für die Kommunen gemacht. Nun werden wir der neuen Landesregierung und den Koalitionsfraktionen im Interesse der Kommunen genau auf die Finger schauen.

# Kommunales Finanzmanagement Auf den Haushalt vorbereitet?

Gerade beim Thema kommunale Finanzen ist es wichtig auf „ungefärbte“ Informationen zurückzugreifen. Solide aufbereitete Fakten gibt es beispielsweise beim Statistischen Bundesamt. In der Pressemitteilung vom 17. März 2005 teilte das Statistische Bundesamt mit, dass „die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gv.) in Deutschland (ohne die Stadtstaaten) im Jahr 2004 149,2 Mrd. Euro und damit 0,5% weniger als im Jahr zuvor ausgegeben haben. Dagegen lagen die kassenmäßigen Einnahmen der Gemeinden/Gv. mit 145,3 Mrd. Euro um 2,8% über dem entsprechenden Vorjahresbetrag.“ Das Finanzdefizit in Höhe von 3,7 Mrd. Euro hat sich damit gegenüber 2003 mehr als halbiert.

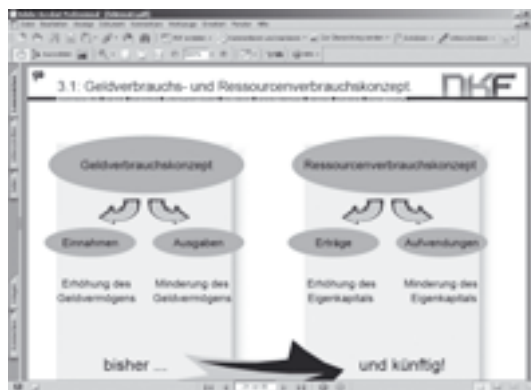
In der öffentlichen Debatte wurden die Städte und Gemeinden von CDU und FDP allerdings oft ärmer geredet, als sie in Wirklichkeit waren. Trotzdem kann natürlich keine Entwarnung gegeben werden. Die grüne Ex-MdL und Haushaltsexpertin Edith Müller hat die prekäre finanzielle Lage – insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenlast des Landes NRW – in vielen Orts- und Kreisverbänden vorgestellt. Auf der Homepage der Grünen im Kreis Soest wird ihr Beitrag umfassend dargestellt.

Im Kommunalweb des difu lässt sich die thematische Suche verfeinern. Unter den Kategorien – von Abgaben über Gebühren bis zum Finanzmanagement – sind verschiedene Dokumente hinterlegt. Allerdings könnte deren Anzahl erweitert und aktualisiert werden.

Das neue kommunale Finanzmanagement (NKF), das in NRW spätestens bis zum 1.1.2008 eingeführt werden muss, wird Verwaltung und Politik noch einiges abverlangen. Insbesondere KommunalpolitikerInnen, aber auch viele Verwaltungsmitarbeiter sind nicht kaufmännisch geschult oder gar BWLer mit entsprechender Erfahrung. Da ist Qualifikation gefragt. Den Kämmergeien und Fachämtern bietet das vom Innenministerium gesponserte NKF-Netzwerk NRW Unterstützung: Hier werden Informationen aus den Pilotkommunen aufgearbeitet, grundsätzliche Fragen beantwortet und Fortbildungen angeboten. Ein Projekttagbuch gibt ein Musterablaufplan vor, wie ein NKF-Transferprojekt gemanagt werden kann. Unter „Publikationen“ sind auch einige nützliche Foliensätze hinterlegt, die sich zur Einführung ins NKF eignen.

Das Innenministerium NRW weist auf seinen Seiten ebenfalls auf das NKF hin und bietet eine

zweiteilige Handreichung zum Download. Zielgruppe sind Kommunen und Kommunalaufsichtsbe-



hörden. Die Handreichung basiert auf den Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung, zu denen auch die Regeln über die Aufstellung der Eröffnungsbilanz und des Übergangs in das neue Rechnungswesen gehören.

Fortbildungen für die KommunalpolitikerInnen zum NKF werden erst zaghaft angeboten. So gibt es bei der GAR-NRW am 29.10.05 ein Seminar, das Peter Finger von der grünen Fraktion Bonn leitet. Er steht auch für Inhouse-Fortbildungen zur Verfügung. Vor allem die Kommunen sollten ihre MandatsträgerInnen für die neue Haushaltssystematik fitt machen. Ein entsprechender Antrag vor Ort könnte dazu beitragen, dass auch PolitikerInnen gewappnet sind.

Hans-Jürgen Serwe



## Webadressen:

Kommunale Finanzdaten des Statistischen Bundesamtes  
[www.destatis.de/presse/deutsch/pm2005/p1270061.htm](http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2005/p1270061.htm)

Haushaltsexpertin Edith Müller über die kommunalen Finanzen  
[www.gruene-kreis-soest.de/veranstaltungen/rathaeuser0502/soest0502.html](http://www.gruene-kreis-soest.de/veranstaltungen/rathaeuser0502/soest0502.html)

Kommunalweb des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu)  
[www.kommunalweb.de/webguide/8/192/](http://www.kommunalweb.de/webguide/8/192/)

Foliensatz des NKF-Netzwerks NRW  
[ps02.mummert.de/nkf-netzwerk/dokumente/NKF%20Foliensatz-Feb-05-kurz.pdf](http://ps02.mummert.de/nkf-netzwerk/dokumente/NKF%20Foliensatz-Feb-05-kurz.pdf)

Handreichung des Innenministeriums NRW zum NKF  
[www.im.nrw.de/bue/seiten/nkf/handreichung/index.htm](http://www.im.nrw.de/bue/seiten/nkf/handreichung/index.htm)

# Städte in der Schuldenfalle – Spirale in die Ausweglosigkeit?

Freitag, 4.11.2005

16 Uhr in Köln

Landschaftsverband  
Rheinland

Horionhaus

Hermann-Pünder-Straße

Raum Wupper

Fast alle Städte in NRW befinden sich in Haushaltssicherung oder vorläufiger Haushaltsführung. In den Kreisen sieht es kaum besser aus. Haushaltssicherungskonzepte (HSK) sollen die Kommunen in die Lage versetzen, schrittweise wieder den Zustand eines ausgeglichenen Haushalts zu erreichen. Doch die Praxis sieht anders aus!

Seit vielen Jahren stehen die Städte und Gemeinden unter erheblichen Konsolidierungsdruck. Einsparwellen haben die Verwaltungshaushalte ausgezehrt. Während auf der Ausgabenseite einschneidende Konsolidierungen erfolgten, bricht die Einnahmenseite – vor allem durch Einbrüche bei Steuern und durch Zuteilung weiterer Aufgaben von Bund und Land – zusehends weg. Die Last kumulierter Altfehlbeträge drückt zusätzlich, die durch weiteren Vermögensverzehr getilgt werden soll.

Eine gefährliche Strategie, die die Handlungsfähigkeit der Kommunen bedroht!

Gibt es Auswege aus diesem Dilemma? Sind geltendes Haushaltsrecht und HSK-Richtlinien noch angemessen? Wie unterscheiden sich die Herangehensweisen der NRW-Bezirksregierungen?

## **Referenten**

- Dr. Manfred Busch, Kämmerer der Stadt Bochum
- Jörg Frank, Fraktionsgeschäftsführer, Grüne im Rat der Stadt Köln
- Günter Schabram, Fraktionsgeschäftsführer, Grüne im Rat der Stadt Aachen
- Ralf Krumpholz, Fraktionsgeschäftsführer, Grüne im Rat der Stadt Duisburg
- Volker Wilke, Fraktionssprecher, Grüne im Rat der Stadt Oberhausen
- Horst Becker, MdL, kommunalpolitischer Sprecher der grünen Landtagsfraktion

Veranstalter: **Grüne im Kölner Rat** • **Grüne im LVR** • **GAR NRW**