

N i e d e r s c h r i f t
über die Frühjahrstagung
des Fachverbandes der Kämmerer in NRW e.V.
am 25. Juni 2009
im Kultur- und Medienzentrum „MEDIO.RHEIN-ERFT“ in



Der Vorsitzende **Manfred Abrahams**, Stadtkämmerer von Krefeld, begrüßte die rd. 180 Mitglieder, Referenten, Vertreter von Aufsichtsbehörden, Ministerien und zahlreichen Fachleuten aus der Finanzwelt sowie die Teilnehmer der begleitenden Fachausstellung.

Seinen besonderen Dank richtet Herr Abrahams an die erste Bürgerin der Stadt Bergheim, Bürgermeisterin **Maria Pfordt**, die mit deutlichen Worten auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung in den Städten und Gemeinden hinweist, die mit Kürzungen von Zuschüssen und der Schließung mancher Einrichtungen verbunden sein wird. Dies sei ein schmerzhafter Prozess, der aber auch Sensibilität und kreatives Verhalten verlangt, damit die gewachsenen, guten Strukturen des Gemeinwesens nicht zerstört werden. Leider machen Aufgabenzuwächse ohne Kostenentlastungen oder entsprechende Kostenerstattungen viele gute Sparbemühungen zunichte, so dass ohne eine grundlegende Änderung durch neue Finanzausgleiche und Umverteilungsprozesse eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung nicht zu schaffen ist. Die Entwicklung eines gemeinsamen Zukunftsmodells, in dem alle Ebenen ihren Teil der Verantwortung übernehmen, sei unverzichtbar, so abschließend Bürgermeisterin Pfordt.

In seinen Eröffnungsworten machte Herr Abrahams deutlich, dass viele Kollegen mit großer Sorge die Entwicklung des Eigenkapitals betrachten, nachdem sie entsprechend der gesetzlichen Regelung in NRW zum 01.01.2009 erstmalig eine Eröffnungsbilanz für ihren kommunalen Haushalt vorgelegt haben. In einer Zeit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und der jetzt schon exorbitant hohen Kassenkredite von rd. 15 Milliarden EUR zum 31.12.2008 für die insgesamt 427 Gebietskörperschaften in NRW werden die erheblichen strukturellen Defizite in den kommunalen Haushalten einen schnellen Verzehr des Eigenkapitals zur Folge haben. Insoweit ist es für die Mehrheit der Städte und Gemeinden eine Perspektive der Zukunft, eines Tages ohne Eigenkapital dazustehen und deshalb brauchen auch Kommunen für ihre Haushaltswirtschaft einen Rettungsschirm, in welcher Form auch immer. Er erläutert die wesentlichen Ziele und Kernforderungen der sog. Bergheimer Erklärung, die heute verabschiedet werden soll, und mit der Bund und Land aufgefordert werden sollen, ihren Beitrag zur Rettung der Kommunalfinanzen zu leisten.

Zunächst werden kurze Praxisbeispiele zur Situation in unterschiedlichen Kommunen vorgestellt. Den Anfang machte mit seinem Folienvortrag **Uwe Quitter**, ab September 2009 neuer Kämmereileiter der kreisfreien Stadt Hagen, der eine der Ursachen der Haushaltsprobleme in der Entwicklung der Bevölkerungszahlen der Stadt Hagen sieht. Im Jahr 1975 hatte Hagen noch 230.000 Einwohner, derzeit sind es noch 196.000 und für das Jahr 2025 geht die Prognose von nur noch 168.000 Einwohnern aus, mit Gelsenkirchen zusammen der schlechteste Wert in NRW. Besonders die Entwicklung des strukturellen Defizits der Stadt Hagen mit 144 Mill. im aktuellen Entwurf des Haushaltsplans stellt sich als katastrophal dar, bei 540 Mill. EUR auf der Aufwandsseite und Erträgen von rd. 400 Mill. EUR. Dramatisch sind auch die Zahlen bei den Investitions- und Liquiditätskrediten. Die Kassenkredite liegen bei 830 Mill. EUR, zusammen mit den Investitionskrediten wurde die Schuldengrenze von 1 Milliarde EUR überschritten. Hagen zahlt jeden Tag 112.000 EUR Zinsen, im Jahr rd. 42 Mill. EUR und verschuldet sich täglich neu mit fast

400.000 EUR. Seit 2001 ist Hagen im Nothaushaltsrecht und gilt in 2009 als überschuldet, trotz permanenter Konsolidierungsanstrengungen bis hin zur Einsetzung eines in 2008 auf Intervention des RP Arnsberg geforderten Mentors, der bereits zwei in der Öffentlichkeit heftig diskutierte Sparpakete aufgelegt hat und der Gründung einer sog. Zukunftskommission.

Zu Beginn sein Praxisberichtes für den Kreis Unna stellt **Heinz Appel**, dort Leiter des Steuerungsdienstes, die Strukturdaten vor. Mit 418.000 Einwohnern in 10 Städten und Gemeinden von 20.000 bis 90.000 Einwohnern ist der Kreis Unna mit den typischen Problemen des Ruhrgebiets behaftet, wie geringe Steuerkraft, geringe Anzahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze und hoher Arbeitslosenquote von 10 %. Aufgrund des Strukturwandels hat der Kreis Unna seit Beginn der 80er Jahre Erfahrungen mit Haushaltssicherungskonzepten und nach vielen Sparpaketen die Möglichkeiten der Konsolidierung weitestgehend ausgeschöpft. Die Städte und Gemeinden im Kreis können den Haushaltsausgleich nur durch eine massive Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage oder gar nicht darstellen. Der Schuldenstand lag Mitte letzten Jahres bei 700 Mill. EUR, wobei der Anteil an Liquiditätskrediten in einigen Städten und Gemeinden dramatisch gestiegen ist. Zahlreiche Problemlösungen zum Abbau der Altfehlbeträge sind in Angriff genommen worden, dennoch steht der Kreis Unna derzeit gemäß Entwurf der formellen Eröffnungsbilanz ohne Eigenkapital da und ist somit bilanziell überschuldet. Es gibt keine Ausgleichsmöglichkeit mehr in Bezug auf die Festsetzung der Kreisumlage, da auch die Eigenkapitalreichweite der Stadt und Gemeinden im Kreis sehr begrenzt ist. Die Ursachen liegen u. a. in der strukturellen Unterfinanzierung der Region und den von den Kommunen zu tragenden Soziallasten, die das Verteilungssystem des kommunalen Finanzausgleichs nicht in ausreichender Weise berücksichtigt.

Am Beispiel der Stadt Dorsten mit rd. 79.000 Einwohnern beschreibt Kämmerer **Wolfgang Quallo** die finanzielle Situation einer kreisangehörigen Stadt, die zum Kreis Recklinghausen, dem größten Kreis in Deutschland mit rd. 640.000 Einwohnern, gehört. Bemerkenswert ist, dass sich alle 10 Städte im letzten Jahr ihres kameralen Haushalts im Nothaushaltsrecht befanden. Der Kreis Recklinghausen stellt zwar 6% der Bevölkerung des kreisangehörigen Raumes in NRW, aber 9,3 % der SGB II-Empfänger und fast jedes 3. Kind muss von Hartz IV leben. In der Erkenntnis, dass insb. wegen der hohen Soziallasten eine auskömmliche Finanzierung des Kreises und seiner Städte nicht gegeben ist, haben sich alle Räte und der Kreistag im letzten Jahr darauf verständigt, Verfassungsbeschwerde gegen das GFG 2008 einzulegen. Bei der Kreisumlage zahlt Dorsten rd. 45 Mio. EUR, 10 Mio. EUR mehr als noch vor zwei Jahren, die Höhe der Liquiditätskredite beträgt rd. 132 Mio. EUR, die Investitionskredite rd. 148 Mio. EUR.

Auch für **Bernd Kuckels**, Stadtdirektor und Kämmerer der Stadt Mönchengladbach (263.680 Einwohner), führten zahlreiche konnexitätsrelevante Sachverhalte dazu, dass den Städten und Gemeinden in erheblichem Umfang neue öffentliche Aufgaben übertragen wurden, von ihnen höhere Standards der Aufgabenwahrnehmung eingeführt und dadurch Finanzierungspflichten ausgeweitet werden mussten. Prägnante Beispiele wie der Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem 3. Lebensjahr, die U-3-Betreuung und die Ganztagsbetreuung an Schulen werden genannt. Weitere Ursachen der Haushaltskrise sind die Zahllast von rd. 215 Mio. EUR, die die Stadt Mönchengladbach bis einschl. 2009 zur Mitfinanzierung des „Fonds Deutscher Einheit“ aufzubringen hatte. Mit dem Zuwachs der Arbeitslosigkeit stiegen auch die Sozialausgaben der Kommunen. Dieser bei weitem größte Aufwandsposten schlägt bei der Stadt Mönchengladbach im Haushalt 2009 allein im Bereich der Sozialtransferaufwendungen und Aufwendungen für Zuschüsse mit rd. 136 Mio. EUR, gleich 17 % der Gesamtaufwände, zu Buche. Das strukturelle Defizit von Mönchengladbach beträgt in 2009 über 118 Mio. EUR, die Liquiditätskredite liegen bei rd. 680 Mio. EUR, die Investitionskredite bei rd. 377 Mio. EUR.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut an der Universität Münster) nimmt anschließend aus rechtswissenschaftlicher Sicht zum Tagungsthema Stellung. Für ihn kommen als theoretische Ursachen für die desolote finanzielle Lage der Gemeinden die unzureichende Finanzausstattung angesichts der Aufgaben in Betracht und die fehlende Kraft oder der fehlende Mut der Gemeinden, ihr Haushaltsgebaren an ihren finanziellen Möglichkeiten auszurichten. Aus juristischer Sicht kommt es dabei nicht so sehr auf die Ursachen an, denn erstens muss man die Frage stellen, ob die Gemeinden mit der finanziellen Notlage überfordert

sind und zweitens ob sie verpflichtet sind, ihren Haushalt auszugleichen. Rechtlich gesehen entbindet eine Überforderungssituation die Gemeinde nicht von ihrer Pflicht zum Haushaltsausgleich. Prof. Oebbecke weist darauf hin, dass für den Fall der Unterfinanzierung das Recht von niemandem erwartet, über seine Kräfte hinaus Lasten zu tragen und hat bereits 1996 über die Gemeinden geschrieben: "Wenn die Gesetzgebung in Bund und Land bei der Aufgabe versagt, die finanzielle Belastung und die Ausstattung der öffnete Kommunen ausgeglichen zu halten, wird der Raum für die Selbstverwaltung nicht enger, sondern sie gewinnen auch von Rechts wegen neue Bewegungsräume." Die These war, dass die Pflicht zum Haushaltsausgleich allen anderen Pflichten vorgeht, weil auf die Dauer keine Pflicht mehr erfüllt werden kann, wenn der Haushaltsausgleich nicht gelingt. Wirklich überforderte Gemeinden müssen also von Rechts wegen gesetzliche Vorgaben für ihre Aufgabenerfüllung nicht beachten. Allerdings hat der Staat seine Verpflichtung, diese kommunale Pflicht zum Haushaltsausgleich durchzusetzen, über lange Jahre vernachlässigt. Das gilt zwar für die Kommunalaufsichtsbehörden, aber in erster Linie für den Gesetzgeber. Die Frage nach der Sicherung des Haushaltsausgleichs in Nordrhein-Westfalen und einigen anderen Ländern ist inzwischen drängend und eine Sanierung der Kommunalfinanzen unausweichlich. Bevor aber - von wem auch immer - ein Rettungsschirm wegen fehlenden Eigenkapitals oder hoher Kassenkredite aufgespannt werden kann, muss sichergestellt sein, dass unter dem Schutzschirm nicht weiter gemacht wird wie bisher. Als Voraussetzung für umfassende und solidarische Hilfsmaßnahmen ist die Verhinderung neuer Fehlbeträge unentbehrlich. Der Umfang der notwendigen Gesetzesänderungen ist gering. Als Lohn winkt nicht allein eine Trendumkehr bei der Entwicklung der Kommunalfinanzen und eine dauerhafte Entlastung der kommunalen Haushaltspolitik, die auch dem Land zugute kommt. Es besteht zudem die Chance, ein neues Interesse der Bürger an der Kommunalpolitik zu wecken und generell den Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und ihren Kosten stärker ins Bewusstsein zu rücken. - Je eher gehandelt wird, desto besser.

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich (Lehrstuhl für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie an der Technischen Universität Kaiserslautern) eröffnet seinen finanzwissenschaftlichen Blick auf die Problematik mit einer breit angelegten Situationsanalyse und verschiedenen Modellrechnungen zur Entwicklung der Kommunalfinanzen, um aus der Intensität der wissenschaftlichen Probleme zu den notwendigen Handlungsbedarfen zu kommen. Aufgabenbezogene Finanzausstattung heißt nicht automatisch mehr Geld, sondern kann auch die Reduzierung von Aufgaben bedeuten, was gesamtstaatlich gesehen bei Bund, Ländern und Gemeinden der einzige Weg aus der Krise zu sein scheint, denn die Hoffnung auf mehr Geld im System ist vermutlich illusorisch.

Als Maßnahmen zur Lösung der Probleme können durchaus die alten finanzwissenschaftlichen Prinzipien herangezogen werden: Das Korrespondenzprinzip soll die Beziehungen zwischen den finanzpolitischen Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern stärken. Zwischen der Entscheidung und dem Kostenträger ist gedanklich das Konnexitätsprinzip angesiedelt, zwischen dem Nutzer und dem Kostenträger hat man das Äquivalenz- oder Entgeltprinzip und zwischen Entscheidern und Nutzern das Kongruenz- oder Subsidiaritätsprinzip. Wenn das Finanzsystem konsequent daran ausgerichtet wird, gäbe es eine viel engere Verantwortung. Im öffentlichen Bereich klafft dies leider auseinander und verhindert im Kern eine Konsolidierung der Haushalte, so Prof. Junkernheinrich. Diese Prinzipien, als Reformleitbild umgesetzt, würden mittelfristig Schutzschirme weniger erforderlich machen.

Ministerialdirigent **Johannes Winkel**, Leiter der Kommunalabteilung beim Innenministerium NRW, begann seine Schilderung aus Sicht des Landes mit eindrucksvollen Kennzahlen wie den Finanzierungssalden der Gemeinden in NRW seit 1975. In den letzten 35 Jahren gab es in nur 5 Jahren positive Finanzierungssalden, 26 Jahre waren die Salden negativ und in der Hälfte davon war der Finanzierungssaldo höher als eine Milliarde EUR, was für die Verbindlichkeiten im kommunalen Bereich, die derzeit so hoch sind wie noch nie, erhebliche Auswirkungen hatte. Auf der Basis von 133 Eröffnungsbilanzen (Stand August 2008 bzw. Schlussbilanzen 2007) liegt die Eigenkapitalquote in Kreisen bei 11,3 %, bei kreisfreien Städten 23,5 % und kreisangehörigen Gemeinden 37,0 %. Offenkundig ist eine Eigenkapitalquote besser, je kleiner eine Kommune ist, allerdings mit einer hohen Spannweite von minus 15 % bis plus 80 %! Einen strukturell ausgeglichenen Haushalt, also ohne Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, haben in NRW auf der Basis 2009 nur 43 Kommunen; 276 (über 2/3) haben einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt nur mit Hilfe der Ausgleichsrücklage. 44 Kommunen haben ein nicht genehmigungsfähiges

Haushaltssicherungskonzept, darunter sind 10 Kommunen, bei denen eine Überschuldung bereits eingetreten ist bzw. unmittelbar bevorsteht.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass wir seit Jahrzehnten über unsere Verhältnisse leben und uns an den Zustand über Jahre gewöhnt haben, was in Vorwahlzeiten bedauerlicherweise mit weiter-so-Parolen spürbar ist, obwohl Haushaltskonsolidierung in erster Linie vornehme Pflicht einer jeden Selbstverwaltungskörperschaft sein müsste. Die Realität sieht leider anders aus. Die Gebietskörperschaften brauchen eine neue Ehrlichkeit, eine Definition dessen, was wir als öffentliche Aufgaben wahrgenommen wissen wollen, die - nach Herstellung eines gesellschaftlichen Konsens - auch öffentlich finanziert werden müssen, so Herr Winkel. Bevor der Staat Entlastungen vornimmt, die für manche Haushalte unverzichtbar sind, müssen Entscheidungen getroffen werden, die sicherstellen, dass es nach dem Aufspannen eines Rettungsschirms nicht in gleicher Weise weitergeht wie vorher. Die Antwort muss vorher gefunden werden.

Die Vorträge können auf der Homepage des Fachverbandes unter www.kaemmerer-nrw.de nachgelesen werden.

Nach Diskussion der Kernaussagen verabschiedete die Versammlung einstimmig die nachstehende Erklärung:

Bergheimer Erklärung der nordrhein-westfälischen Kämmerer

„Die weltweit zu verzeichnende Finanz- und Wirtschaftskrise wird die Haushaltssituation der nordrhein-westfälischen Gemeinden, Städte, Kreise und Landschaftsverbände – trotz aller beschlossenen Maßnahmen des Deutschen Bundestages und des nordrhein-westfälischen Landtages zur Stabilisierung und Belebung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – dauerhaft verschlechtern.

Allein die aktuelle Steuerschätzung prognostiziert für die Kommunen in den alten Bundesländern einen Rückgang aller Steuereinnahmen im laufenden Jahr um rund 9% gegenüber dem Vorjahr und im kommenden Jahr 2010 um weitere 4%.

Zugleich sind aufgrund der Auswirkungen der Krise auf dem Arbeitsmarkt drastische Steigerungen der Transferleistungen im sozialen Bereich zu erwarten, die bislang in den Haushalten der nordrhein-westfälischen Kommunen nicht etatisiert sind.

Durch diese Entwicklungen werden die ohnehin defizitären kommunalen Haushalte weiter belastet, so dass sie langfristig strukturell unterfinanziert sein werden. Das führt dazu, dass

- 1) ein rapider Verzehr des bilanziell vorhandenen Eigenkapitals bis hin zur bilanziellen Überschuldung in naher Zukunft festzustellen sein wird, und
- 2) ein weiterer dramatischer Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung, die bereits zum Ende des letzten Jahres einen Umfang von 15 Mrd. Euro in NRW erreicht haben, zu erwarten ist.

Aus Sicht der nordrhein-westfälischen Kämmerer sind zur Rettung der Kommunalfinanzen deshalb folgende Maßnahmen unerlässlich:

- 1) Für den kommunalen Aufgabenbestand muss den Gemeinden, Städten, Kreisen und Landschaftsverbänden durch Bund und Land eine angemessene Finanzausstattung garantiert werden. Die kommunale Finanzausstattung entspricht in keinster Weise diesem aktuellen Aufgabenbestand.
- 2) Das Konnexitätsprinzip ist strikt einzuhalten. So sind den Kommunen dauerhaft alle Kosten zu erstatten, die durch die Aufgabenübertragung entstehen. Es darf keine schleichende Verlagerung der Belastung auf die Kommunen erfolgen.
- 3) Die Gewerbesteuerumlage ist abzusenken.
- 4) Eine Förderung nach geografischer Lage ist fast 20 Jahre nach der Deutschen Einheit nicht mehr gerechtfertigt. Die finanzielle Beteiligung der Städte und Gemeinden am Solidarbeitrag Ost ist deshalb neu zu bestimmen.
- 5) Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der von den Landschaftsverbänden bislang allein

getragenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderung.

6) Die Bemühungen der Kommunen zur Konsolidierung und Sanierung ihrer Haushalte werden honoriert. Hierzu werden aufgelaufene Altschulden in einem nationalen Fonds zusammengeführt und entsprechend der Leistungsfähigkeit der Kommunen zurückgeführt.

Landtag und Landesregierung werden aufgefordert, die Bestimmungen zum Haushaltsrecht und zur Kommunalaufsicht neu zu gestalten mit dem Ziel, dass die Kommunen ihren Haushaltsausgleich wirksamer und konsequenter erreichen können.

Nur durch eine schnelle Umsetzung dieser Maßnahmen können die Kommunen das aktuelle Angebot der Dienstleistungen, der Infrastrukturen, der Versorgungsleistungen und insbesondere die soziale Fürsorge, die Arbeitsförderung und die Betreuungs- und Bildungsangebote aufrecht erhalten.“

Der Vorsitzende dankt allen Teilnehmern und Referenten, weist auf den Termin der Herbsttagung am 29.10.2009 in Bad Sassendorf hin und schließt die Tagung gegen 14.15 Uhr.

gez.
Abrahams
Vorsitzender

gez.
Hähle
Geschäftsführer

Krefeld/Mönchengladbach, den 14. Juli 2009