



Die Situation der Kommunalfinanzen: gestern – heute - morgen.

Fritz Behrens *

Der frühere Bundesfinanzminister Theo Waigel hat einmal gesagt: „Dienstjahre als Finanzminister zählen doppelt!“ Ich denke, nicht wenige hier im Saal haben die Empfindung, diese Aussage sei ohne weiteres auf Kämmerer übertragbar. So gesehen feiern wir heute schon einen 100. Geburtstag.

Aber natürlich ist auch schon das 50jährige Bestehen Ihres Fachverbandes Anlass für eine herzliche Gratulation. Ich verbinde diese Glückwünsche mit einem ebenso herzlichen Dank für Ihre Einladung. Sie gibt mir Gelegenheit, zu einem Thema zu sprechen, das nicht nur die Kämmerer und den Kommunalminister – sozusagen von Berufs wegen – gleichermaßen beschäftigt, sondern allen politisch Verantwortlichen am Herzen liegt und auch am Herzen liegen muss:

Der Titel meines Vortrags löst vielleicht die Erwartung, wenn nicht gar Befürchtung, aus, ich könnte mich – dem Anlass entsprechend – an einem Streifzug durch 50 Jahre Kommunalfinanzen versuchen. Ich kann Sie beruhigen, dies werde ich nicht tun.

Gleichwohl gehört zur Analyse der aktuellen Situation und zur Diskussion um Handlungserfordernisse auch ein Rückblick. Denn das was heute Zustand ist und was morgen zu tun ist, wird wesentlich bestimmt durch das, was gestern und vorgestern gewesen ist.

Erlauben Sie mir zwei weitere Vorbemerkungen: Wer über die Kommunalfinanzen spricht, läuft Gefahr – gewissermaßen in Umkehrung eines bekannten Sprichwortes - , „vor lauter Wald die Bäume nicht mehr zu sehen“. Was ich meine, ist: *die* Kommunalfinanzen gibt es so nicht. Dies gilt auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen. Auch hier unterscheidet sich die Finanzsituation vor Ort – in guten wie in schlechten Zeiten – zum Teil ganz beträchtlich. Deshalb kann, wenn von der Entwicklung der Kommunalfinanzen die Rede ist, dies nur im Sinne einer Durchschnittsbetrachtung gemeint sein. Es geht um die Beschreibung von Trends. In diesen Trends wird sich nicht jede Kommune wiederfinden können. Gleichwohl ist die Analyse dieser Trends richtig und notwendig.

Die zweite Vorbemerkung enthält, wenn Sie so wollen, ein Geständnis: Noch vor wenigen Monaten habe ich die Lage der Kommunalfinanzen optimistischer beurteilt als ich es heute tue.

Dabei war mir durchaus bewusst, dass das Jahr 2001 wegen der Auswirkungen der Einkommensteuerreform ein schwieriges Jahr werden würde. Allerdings konnten wir zu Beginn des Jahres noch von einem stärkeren Wirtschaftswachstum ausgehen. Und zu Beginn des Jahres war auch nicht damit zu rechnen, dass die Gewerbesteuer – offenbar nicht nur konjunkturbestimmt – solche Kapriolen schlägt, wie sie es jedenfalls im 1. Halbjahr getan hat.

Nun aber zu meinem eigentlichen Thema, das ich in drei Blöcke einteilen möchte. Beginnen will ich, wie schon angekündigt, mit einem kurzen Rückblick auf die Kommunalfinanzen in den 90er Jahren. Daran wird sich anschließen eine Beschreibung der aktuellen Lage und zuletzt ein Blick auf das, was aus meiner Sicht an Weichenstellungen für die Zukunft notwendig ist:

Lässt man die vergangenen 10 bis 15 Jahre Revue passieren, so lassen sich nach meiner Überzeugung 5 große Entwicklungslinien identifizieren, die sich bis heute auf die Kommunalfinanzen auswirken. Dies soll nicht heißen, dass es nicht noch weitere Einflussfaktoren gibt, ich halte aber die folgenden Trends für besonders bedeutsam:

Es gibt einen *Trend zur Überforderung der Sozialhilfe als Sicherheitssystem*. Bis 1995 sind die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen z.T. dramatisch gestiegen. Die Sozialhilfe als das Auffangnetz für außergewöhnliche und vorübergehende Notlagen musste zunehmend Lebensrisiken absichern und finanzieren, für die sie nicht gedacht war. Solche Lebensrisiken sind z.B. die längerfristige Arbeitslosigkeit, die Pflege und neuerdings verstärkt die Eingliederung von Behinderten. Ohne Zweifel hat die 1996 eingeführte Pflegeversicherung Entlastung gebracht. In der jüngsten Vergangenheit steigen allerdings die Ausgaben gerade für die Eingliederung von Behinderten stark an.

Die gewaltigen *Transferleistungen für den „Aufbau Ost“* belasten alle Haushalte, auch die kommunalen. Bis heute haben das Land Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen gemeinsam über 40 Mrd. DM an Transferleistungen erbracht, davon tragen die kommunalen Haushalte etwas weniger als die Hälfte. Um Missverständnissen vorzubeugen: Ich war und bin von der Notwendigkeit dieser Transferleistungen überzeugt. Aber es liegt auf der Hand, dass die abfließenden Mittel in einer Reihe von kommunalen Haushalten - im übrigen auch im Landeshaushalt - bitter fehlen.

Auf der Einnahmeseite gibt es einen Trend, der sich wohl ohne Übertreibung als der *Niedergang der Gewerbesteuer* bezeichnen lässt. Nicht zuletzt Reformen und Eingriffe auf Bundesebene, z.B. die Abschaffung der Lohnsummensteuer und der Gewerkekapitalsteuer als wesentliche Bestandteile der Gewerbesteuer haben dazu geführt, dass diese Einnahmequelle heute für viele Kommunen nicht mehr verlässlich ist. Um auch hier Missverständnissen vorzubeugen:

Die Eingriffe mögen aus übergeordneten wirtschaftspolitischen und/oder steuersystematischen Gründen zu rechtfertigen sein - auch hierüber kann man im

Einzelfall trefflich streiten -, aber die gerade mit Blick auf Finanzautonomie zentrale Bedeutung der Gewerbesteuer ist heute deutlich reduziert. Natürlich tun die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere der international operierenden Unternehmen, das ihrige dazu, den Trend zu verschärfen.

Für die Gesamtheit der Kommunen ist die Kompensation in Form der Umsatzsteuerbeteiligung – jedenfalls quantitativ – kein „schlechtes Geschäft“. Qualitativ steht sie aber der mit Hebesatzrecht ausgestatteten Gewerbesteuer eindeutig nach, ganz unabhängig von den interkommunalen Verteilungswirkungen.

Kaum präzise zu quantifizieren, gleichwohl von Bedeutung ist ein weiterer Trend, nämlich der *Trend zur Verlagerung von Aufgaben bzw. Übertragung neuer Aufgaben auf die kommunale Ebene*. Wenn ich hier als prominentes Beispiel den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nenne, will ich damit den Blick nicht allein auf den Bund lenken. Ich bin mir sehr wohl darüber im klaren, dass auch das Land an diesem Trend kräftig mitgewirkt hat.

Ebenso schwer zu quantifizieren, aber nach meiner Einschätzung nicht minder wichtig ist ein „hausgemachter“ Trend innerhalb der kommunalen Familie. Ich meine den *Trend, die Erfüllung kommunaler Aufgaben eigenständigen Organisationsformen – überwiegend mit rechtlicher Selbständigkeit (z.B. GmbH) – zu übertragen* und sie damit aus der Kommunalverwaltung, aber auch aus dem Kommunalhaushalt herauszulösen. Ich will mich an dieser Stelle nicht mit den Auswirkungen dieses Trends auf die Transparenz und die demokratische Legitimation kommunalen Handelns beschäftigen. Auch diese Auswirkungen halte ich für sehr erörterungsbedürftig. Mit Blick auf das mir heute gestellte Thema geht es mir aber darum, die Folgen für die kommunalen Haushalte zu problematisieren. Mit der Wahl solcher Rechtsformen verbindet sich häufig die Erwartung einer effizienteren Aufgabenerfüllung. Ob diese Erwartung zutrifft oder nicht, lässt sich nicht immer nachweisen. Mir scheint das manchmal fast eher eine Glaubensfrage zu sein als anhand von konkreten Zahlen belegt. Ich meine jedoch feststellen zu können, dass die ausgelagerten Organisationseinheiten – jedenfalls lange Zeit – in die notwendige Haushaltskonsolidierung deutlich weniger einbezogen waren und sind als die übrigen Teile der kommunalen Verwaltung. Wer sich etwa die Verwaltungsgebäude und deren Ausstattung einer Stadtverwaltung einerseits, eines Stadtwerks andererseits betrachtet, weiß, was ich meine.

Gerade die erste Hälfte der 90er Jahre war vor diesem Hintergrund gekennzeichnet von einer sich öffnenden Schere zwischen kommunalen Ausgaben und kommunalen Einnahmen. Die Entwicklung erreichte in 1995 ihren Höhepunkt. In diesem Jahr erzielten die nordrhein - westfälischen Kommunen ein Rekorddefizit von 4,6 Mrd. DM. Nicht zuletzt unter dem Eindruck dieses Rekorddefizits haben die Kommunen in unserem Land in der zweiten Hälfte der 90er Jahre – jedenfalls insgesamt – einen deutlichen Konsolidierungskurs eingeschlagen. Dieser Kurs schlägt sich in konkreten Zahlen nieder. In den Jahren 1998, 1999 und 2000 konnten die nordrhein-westfälischen Kommunen jeweils einen Finanzierungsüberschuss vermelden.

Dieses erfreuliche Ergebnis darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass schon vor Bekanntwerden der Halbjahreszahlen von 2001 kein Grund zur Entwarnung bestand:

Das Gesamtergebnis verdeckt, dass immer noch eine Reihe von Kommunen mit z.T. erheblichen Finanzierungsdefiziten zu kämpfen haben. Von 396 Gemeinden und Städten führten im vergangenen Jahr 99 ein Haushaltssicherungskonzept.

Das Gesamtergebnis verdeckt auch, dass in den vergangenen Jahren viele Kommunen gezwungen waren, Teile ihres Vermögens zu veräußern, um ihren Haushalt auszugleichen. Dies lässt sich nicht unbegrenzt fortsetzen.

Das Gesamtergebnis verdeckt schließlich auch, dass insbesondere der Aufbau Ost und der Soziallasten-Anstieg nicht zuletzt auf Kosten der Investitionen und der Unterhaltungsaufwendungen ging. Der in den zurückliegenden Wochen und Monaten vielfach beklagte Sanierungsstau in öffentlichen Gebäuden (z.B. Schulen) belegt, dass auch dies sich keinesfalls dauerhaft fortsetzen lässt.

Wenn man dies alles im Hinterkopf hat, machen einem die Zahlen des laufenden Jahres umso mehr Sorgen. Dabei beschäftigt mich nicht einmal in erster Linie der Rückgang bei der Einkommensteuer. Dieser hält sich durchaus etwa im Rahmen der steuerreformbedingten Erwartungen. Und auch wenn die Konjunktur nicht so läuft, wie wir uns das alle wünschen, werden die Einnahmen aus der Einkommensteuer im nächsten Jahr wieder ansteigen. Brisanter erscheint mir allerdings die Entwicklung bei der Gewerbesteuer, und dies aus zwei Gründen:

- Einmal gehen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer im Landesdurchschnitt um knapp 4 % zurück, die Steuerschätzung hat dagegen einen Zuwachs – wiederum im Landesdurchschnitt – von rd. 3,5 % vorhergesagt.
- Zum anderen ist die Entwicklung von Kommune zu Kommune so unterschiedlich wie nie zuvor. Zweistellige Zuwachsraten auf der einen Seite (bis zu 30, 40 %), zweistellige Rückgänge auf der anderen Seite (bis zu 50 % und sogar darüber). Und dies innerhalb der gleichen Größenklasse, innerhalb einer Region oder sogar bei Nachbarstädten.

Nun ist es kein Geheimnis, dass die Gewerbesteuereinnahmen immer schon stärkeren Schwankungen unterlagen als andere Steuern. Dies gilt ganz besonders für die Kommunen, in denen einige wenige Gewerbesteuerpflichtige das Gesamtvolumen wesentlich beeinflussen. Trotzdem ist das, was wir z.Z. erleben, beispiellos. Auf die Konsequenzen werde ich gleich noch eingehen.

Gleichzeitig müssen wir feststellen, dass bei den Ausgaben für soziale Leistungen die Zeiten einer moderaten Entwicklung offenbar vorbei sind. Nicht zuletzt die Einführung der Pflegeversicherung in 1996 hat hier einige Jahre für Entspannung gesorgt, die entsprechenden Ausgaben gingen z.T. sogar zurück.

Jetzt ziehen die Sozialhilfekosten wieder deutlich an. Anders als in früheren Jahren geht dieser Anstieg allerdings nicht auf die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zurück. Er ist vielmehr in erster Linie eine Folge steigender Fallzahlen und steigender Kosten im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Diese überwiegend von den Landschaftsverbänden als den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe zu finanzierenden Leistungen treffen natürlich über die Umlage alle Gemeinden und Gemeindeverbände. Und die Sozialexperten gehen davon aus, dass jedenfalls die Fallzahlen in diesem Feld der Sozialhilfe noch steigen werden. All dies

führt zwingend zu der Einschätzung, dass die aktuelle Lage der Kommunalfinanzen sehr ernst ist. Zwar bleibt gültig – ich darf hier auf meine Vorbemerkung zurückkommen –, dass diese Zustandsbeschreibung nicht für alle nordrhein-westfälischen Kommunen zutrifft. Gleichwohl habe ich mich, nachdem man mir die Zahlen des 1. Halbjahres vorgelegt hat, veranlasst gesehen, meine Sorgen öffentlich zu machen.

Ich habe dies auch als eine Art Weckruf verstanden, nicht nur im Hinblick auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Gemeindefinanzreform, sondern auch mit Blick auf alle, die in Nordrhein-Westfalen politische Verantwortung tragen, auf welcher Ebene auch immer.

Natürlich weiß ich, dass ich nicht der Einzige bin, der sich um die Kommunalfinanzen sorgt. Die Kommunen und ihre Spitzenverbände weisen immer wieder auf ihre schwierige Finanzsituation hin. Allzu regelmäßige Alarmrufe – wenn sie mir diese kritische Randbemerkung gestatten – bergen aber die Gefahr, dass sie überhört oder nicht mehr ernst genommen werden. Ein Alarmruf des Kommunalministers kann da jedenfalls nicht schaden. Das Echo auf meine Äußerungen scheint mir zu belegen, dass diese Einschätzung nicht so ganz falsch ist.

Nach meiner Beobachtung besteht zur Zeit weitgehend Einigkeit in der Beurteilung der Lage. Umso dringlicher ist dann die Frage, was können, was müssen wir tun, um Einnahmen und Ausgaben dauerhaft ins Gleichgewicht zu bringen. Dabei gibt es Dinge, die sofort angepackt werden müssen und auch können. Es gibt aber auch Weichenstellungen, die einen etwas längeren Atem brauchen, ohne dass sie auf die lange Bank geschoben werden dürfen.

Ganz bewußt will ich an den Anfang stellen die kritische, ja auch selbstkritische Frage: Was kann das Land tun? Und wenn ich hiermit beginne, dann stelle ich mich auch ganz bewußt zunächst der Diskussion um die Auswirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes 2002:

Der Regierungsentwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 verlangt auch von den Kommunen einen Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Dies trägt bei den Kommunen natürlich nicht zur Entspannung bei, weder atmosphärisch noch finanzwirtschaftlich.

So sehr ich aber die kommunale Verärgerung über diese Beschlüsse nachvollziehen kann, so sehr bitte ich darum, bei der Bewertung „die Kirche im Dorf zu lassen“.

Die Situation des Landeshaushalts ist – vorsichtig formuliert – nicht weniger dramatisch als die Situation vieler Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept (HSK). Vor diesem Hintergrund konnten die Einsparnotwendigkeiten beim Landeshaushalt die Kommunen nicht ausklammern. Keinesfalls trifft es aber zu, dass – wie gelegentlich zu hören ist – das Land vornehmlich bei den Kommunen spart. Zur Erinnerung: die Schlüsselzuweisungen steigen im nächsten Jahr um 3 %, die Leistungen im Steuerverbund insgesamt sogar um 3,4 %. Demgegenüber gehen die Ausgaben im übrigen Landeshaushalt sogar leicht zurück.

Gleichwohl bin ich mir der belastenden Wirkungen des Haushaltsbegleitgesetzes sehr wohl bewusst. Nicht zuletzt deshalb habe ich im Kabinett sehr darauf gedrängt, ein Maßnahmenpaket zu schnüren – möglichst in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden -, das den kommunalen Haushalten kurzfristig und spürbar Entlastung bringt.

Die Notwendigkeit hierzu wird auch von keinem meiner Ressortkollegen bestritten. Erst am vergangenen Dienstag hat das Kabinett erneut über mögliche Maßnahmen beraten. Auf der Grundlage dieser Beratungen werden wir den kommunalen Spitzenverbänden in Kürze ein Angebot zur schnellen Zusammenarbeit unterbreiten. Entlastung ist zu suchen zum einen bei Leistungen, die - auf Grund landesgesetzlicher Regelungen – von den Kommunen zu bezahlen sind. Entlastung ist aber auch zu suchen durch deutliches Abspecken von Vorgaben für die Art und Weise, in der kommunale Leistungen erbracht werden.

Ich weiß, das Thema Standard-Abbau erscheint dem ein oder anderen auch hier im Saal wahrscheinlich als ausgereizt. Ich sehe dies keineswegs so. Wir dürfen allerdings dann auch nicht vor den wirklich „großen Brocken“ halt machen. Ich nenne ganz bewusst als durchaus brisantes Beispiel den Bereich der Kindertagesstätten. Hier höre ich von kommunaler Seite immer wieder, dass eine Reduzierung der gesetzlichen Vorgaben deutliche Einsparmöglichkeiten bringt; und dies ohne dass auch nur im Ansatz von nicht mehr zumutbaren Betreuungsbedingungen unserer Kinder die Rede sein kann.

Wenn dies so ist, dann darf ein solches Thema nicht tabu sein!

Ich lege allerdings bei diesem Thema Wert auf die Feststellung, dass Standards der Aufgabenerfüllung in aller Regel nicht einseitig vom Land festgelegt werden. Vielmehr ist es weit überwiegend so, dass sich Fachleute der verschiedenen Ebenen auf das verständigen, was aus ihrer Sicht für die jeweilige Aufgabenerfüllung sinnvoll und notwendig ist. Ich will auch nicht bestreiten, dass auf diese Art und Weise entstehende Standards fachlich vernünftig sind. Über die ganze Bandbreite kommunaler Aufgabenerfüllung hinweg betrachtet sind sie aber nicht mehr finanzierbar. Und dem Gedanken der Finanzierbarkeit müssen wir eindeutig ein stärkeres Gewicht einräumen.

Ebenso ist es an der Zeit, Fördermittel für die Kommunen mehr als bisher zu pauschalisieren. Pauschalierung erhöht den kommunalen Handlungsspielraum und erleichtert den der jeweiligen Situation vor Ort angepassten Einsatz finanzieller Mittel. Mit der Einführung einer Schulpauschale im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2002 sind wir einen wichtigen Schritt gegangen. Weitere Schritte sind aber nach meiner Einschätzung notwendig und auch möglich.

Allerdings weiß ich sehr wohl, dass hier noch Überzeugungsarbeit bei den Fachleuten in Politik und Verwaltung zu leisten ist. Denn wer pauschalisiert, gibt den lieb gewonnenen „goldenen Zügel“ aus der Hand.

Ich versichere Ihnen: Wir werden dieses Thema zügig und energisch anpacken, energischer, als dem ein oder anderen vielleicht lieb ist. Wir tun dies deshalb, weil sich das Land seiner Mitverantwortung für die Kommunalfinanzen sehr wohl bewusst ist.

Das ändert aber nichts daran, dass in den Kommunen selbst ein konsequenter Konsolidierungskurs ohne Alternative ist. Das gilt ganz besonders für Kommunen, die ein Haushaltssicherungskonzept verwirklichen müssen.

Ich kann nachempfinden, dass in dem ein oder anderen Fall eine resignative Stimmung um sich greift nach dem Motto: „Sparen hat keinen Zweck, wir kommen ohnehin nie auf einen grünen Zweig.“

Aber niemand, der Verantwortung trägt, darf sich von dieser resignativen Stimmung beherrschen lassen. Deshalb halte ich - auch daraus mache ich keinen Hehl - nichts davon, durch eine Änderung der Gemeindeordnung bestehende Fristen für die Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs in den HSK - Kommunen nach hinten zu verschieben. Solche Forderungen werden ja vereinzelt erhoben. Ich hielte eine entsprechende Rechtsänderung aber für ein völlig falsches Signal:

Die gesetzliche Verpflichtung zum Haushaltsausgleich bringt nichts anderes zum Ausdruck als die elementare Bedeutung eines verantwortlichen Umgangs mit Finanzen. Es geht darum, die dauerhafte Aufgabenerfüllung - und ich betone das Wort „dauerhaft“ - sicherzustellen. Haushaltskonsolidierung hat deshalb immer und unmittelbar zu tun mit der Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen. Haushaltskonsolidierung zu verschieben, heißt im Ergebnis, auf künftige Handlungsspielräume zu verzichten. Noch krasser: Haushaltskonsolidierung verschieben heißt, die Lösung der Probleme schlicht der Zukunft zu überlassen. Dies mag verführerisch sein, weil Haushaltskonsolidierung immer schmerzhaft ist. Verantwortungsvoll ist es aber nicht.

Gerade in HSK - Kommunen ist gelegentlich zu hören, sämtliche Einsparpotentiale seien nun ausgeschöpft. Dies stimmt aber keinesfalls und ich bin sicher, der hier versammelte Fachverband aus den Kämmereien weiß dies aus eigener Erfahrung. Was mir aber - wiederum vorsichtig formuliert - ausbaufähig zu sein scheint, ist das Verständnis für eine gemeinsame, d.h. auch parteienübergreifende Verantwortung für Finanzpolitik. Dies gilt für alle Ebenen, aber auch für die kommunale Ebene.

Dieser gemeinsamen Verantwortung wird nicht gerecht, wer auf Sparvorschläge der jeweils anderen Couleur mit dem Parole „Kahlschlag, Kahlschlag!“ reagiert. Notwendig ist vielmehr gerade in Gemeinden und Städten mit ganz kritischer Haushaltssituation das gemeinsame Handeln aller. Dies schließt Diskussionen um einzelne Maßnahmen beileibe nicht aus, ganz im Gegenteil.

Aber, bitte, in dem Bewusstsein einer gemeinsamen Verantwortung und nicht beherrscht von eher (partei-)taktischen Überlegungen. Hierfür will ich auch an dieser Stelle ganz nachdrücklich werben. Ebenso will ich werben für eine stärkere Einbeziehung der ausgegliederten Organisationseinheiten in die Haushaltskonsolidierung. Dort scheint mir das Bewusstsein für eine Verantwortung gegenüber dem gesamten Kommunalhaushalt manchmal unterentwickelt. Dies ist umso gravierender, als immer mehr Teile der kommunalen Aufgabenerfüllung in solche ausgegliederten Einheiten verlagert wird. Umso weniger können diese Bereiche dann aber von der notwendigen Konsolidierung ausgenommen bleiben. Hier tut mehr Steuerung von Beteiligungen not!

Letztlich heißt Haushaltskonsolidierung natürlich auch, das eigene Leistungsangebot zu reduzieren. Ich weiß sehr wohl, dass dies vom Rednerpult aus leichter gesagt als vor Ort durchgesetzt ist. Ich weiß aber auch, dass die Reduzierung kommunaler Leistungen in vielen Kommunen bereits fester Bestandteil von Sparprogrammen ist. Ich bin auch sehr dafür, diese Diskussion offensiv zu führen.

Wenn Haushaltskonsolidierung unvermeidbar ist, und das ist sie, dann müssen alle Bürgerinnen und Bürger eine Wahrheit akzeptieren: Nicht alles, was wünschenswert und sinnvoll ist, ist auch finanzierbar.

Die Diskussion offensiv zu führen, heißt auch, die Bürgerinnen und Bürger stärker als bisher für den kommunalen Haushalt, seine Möglichkeiten, aber auch seine Grenzen zu interessieren. Wir werden über neue Wege der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger am Haushaltsgeschehen intensiv nachdenken müssen.

Das Modellprojekt „Bürgerhaushalt“, das wir gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung und sieben Kommunen durchführen, soll uns und allen nordrhein-westfälischen Kommunen ganz praktische Hinweise liefern. Ich will an dieser Stelle den Zusammenhang zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ nicht weiter vertiefen. Dass es einen solchen Zusammenhang gibt, liegt aber auf der Hand.

All dies, was ich bisher skizziert habe, kann und wird helfen, finanzielle Engpässe zu mildern. Es führt aber kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass wir eine grundlegende Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen brauchen. Diese Erkenntnis ist nicht neu, bisher fehlte aber die politische Kraft für eine nachhaltige Reform. Sie ist – nicht zuletzt angesichts der jüngsten Entwicklung der Gewerbesteuer – allerdings unverzichtbarer denn je.

Eine Gemeindefinanzreform bedarf einer sorgfältigen und intensiven Vorbereitung. Mit dieser Vorbereitung müssen wir aber jetzt beginnen, damit zu Beginn der nächsten Legislaturperiode des Bundes ein Konzept auf dem Tisch liegt. Selbst dann wird die Umsetzung noch dauern. Umso wichtiger ist es, dass wir jetzt und hier die Arbeiten an einem solchen Konzept in Angriff nehmen.

Und weil die Zeit drängt, muss Nordrhein-Westfalen nach meiner Überzeugung so schnell wie möglich gegenüber dem Bund initiativ werden. Mit meinem Kollegen, Herrn Finanzminister Steinbrück, habe ich mich hierüber bereits ausgetauscht. Mir liegt aber auch an einer Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden. Ich werde in Kürze auf sie zugehen.

Eine Gemeindefinanzreform muss sich nach meiner Auffassung an folgenden Eckpfeilern orientieren:

- Wir müssen die kommunalen Einnahmen verlässlicher und stetiger machen.
- Wir müssen die kommunale Finanzautonomie erhalten und ausbauen. Wesentlicher Bestandteil der Finanzautonomie ist ein Hebesatzrecht auf eine quantitativ und qualitativ gewichtige Steuer.
- Wir müssen den kommunalen Handlungsspielraum durch Begrenzung von Pflichtaufgaben und durch die Abschaffung bzw. Reduzierung von Vorgaben

für die Aufgabenerfüllung einerseits, durch die weitgehende Pauschalierung von Fördermitteln andererseits erhöhen.

- Wir müssen die Verantwortung, aber auch das Geld dort konzentrieren, wo Aufgaben erledigt werden. Dies bedeutet auch den weitgehenden Verzicht auf Mischfinanzierung.

Viele von Ihnen werden sagen: „Soweit, so gut. Übereinstimmung in diesen Zielen wird vielleicht zu erreichen sein. Schwierig wird es aber, wenn es um die Wege und Instrumente geht, die zu diesen Zielen führen sollen.“

Dies räume ich ohne weiteres ein. Gleichwohl gehört die Vereinbarung von Zielen an den Beginn eines solchen Reformprozesses.

Eines will ich an dieser Stelle noch betonen: Meine öffentlichen Äußerungen zu diesem Thema sind vereinzelt dahingehend missverstanden worden, ich hätte die Gewerbesteuer bereits aufgegeben. Dem ist keineswegs so. Bei allen hinlänglich bekannten Schwächen der Gewerbesteuer: Wer die Gewerbesteuer abschaffen will, muss etwas qualitativ und quantitativ Besseres anbieten. Es mutet manchmal etwas bizarr an, wenn in diesen Wochen die mangelnde Verlässlichkeit der Gewerbesteuer auch und besonders von denen beklagt wird, auf deren Druck die verschiedenen Eingriffe in die Gewerbesteuer vollzogen worden sind.

Die Devise darf nicht lauten: „Operation gelungen, Patient tot!“ Da halte ich mich lieber an Mark Twain und sage: „Die Nachricht vom Ableben der Gewerbesteuer ist stark übertrieben!“

Aber gerade das Beispiel Gewerbesteuer macht deutlich, dass beim Thema Gemeindefinanzreform ganz unterschiedliche Interessen berührt sind und sich in die Diskussion einschalten.

Ich sage aber noch einmal: Die Einsicht in die Notwendigkeit einer grundlegenden Finanzreform ist heute breiter denn je. Dies stimmt mich zuversichtlich.

Ein Blick in die Zukunft der Kommunalfinzen wäre unvollständig, wenn das Thema Reform des kommunalen Haushaltsrechts ausgeklammert bliebe. Deshalb hierzu abschließend ein paar Gedanken: Nach meiner Beobachtung findet die von uns angestrebte Reform des kommunalen Haushaltsrechts in Richtung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen immer mehr Zustimmung. Und bei denen, deren Begeisterung sich noch in Grenzen hält, macht sich zumindest etwas mehr Gelassenheit breit. Ich begrüße natürlich beides und füge hinzu: Wir werden diese Reform nicht übers Knie brechen. Die Kommunen werden ausreichend Zeit haben, sich auf das neue Haushaltsrecht einzustellen. Dies ändert nichts daran, dass wir die Reform zügig voranbringen wollen. Aber es muss und wird angemessene Übergangsfristen geben.

Eine Bemerkung scheint mir zudem notwendig: Was wir dem Gesetzgeber als Reform vorschlagen werden, basiert auf den Erkenntnissen unserer Modellkommunen. Es gibt keine Reform „vom grünen Tisch aus“, sondern auf der Basis der praktischen Erfahrungen vor Ort. Deshalb will ich diese Gelegenheit heute nutzen, um den Modellkommunen für ihre Pionierarbeit ausdrücklich zu danken.

Eine zweite Bemerkung: Niemand behauptet, die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens könne die kommunalen Haushalte schlagartig ins Gleichgewicht bringen. Die Reform soll und wird aber einen Beitrag dazu leisten, dass wir unserer Verantwortung für die nachkommenden Generationen stärker Rechnung tragen. Jede Generation soll die Leistungen, die sie in Anspruch nimmt, auch vollständig bezahlen. Das ist der Kern des sog. Ressourcenverbrauchskonzepts. Deshalb ist es unverzichtbar, den Verzehr kommunalen Vermögens zu ermitteln und denjenigen in Rechnung zu stellen, denen dieser Vermögensverzehr zugute kommt. Das wird in dem ein oder anderen Fall offen legen, dass wir z.Z. allzu sehr von der Substanz leben. Nur wer dies weiß, kann allerdings seine Prioritäten neu setzen. Wer den Substanzverzehr dagegen ignoriert, steckt den Kopf in den Sand, und dies auf Kosten seiner Kinder. Dies sollten wir uns selbst nicht erlauben!

Die heutige und künftige Situation der Kommunalfinanzen ist ohne Zweifel ein ernstes Thema. Gleichwohl will ich – mit Blick auf die nächste Jubelfeier Ihres Verbandes in vielleicht 25 Jahren – mit einer nicht ganz so ernst gemeinten Empfehlung schließen. Ich denke dabei an die Namensgebung Ihres Verbandes. Wenn wir jetzt in der Kölner Fußgängerzone eine spontane Umfrage starten würden, wäre ich nicht so sicher, wie viele Passanten mit dem Begriff Kämmerer etwas anfangen könnten.

Deshalb rege ich an, einen Blick über die Grenzen, genauer gesagt in die Schweiz, zu wagen. Wenn Sie dieser Anregung folgen, dann feiern wir im Jahre 2026 das 75jährige Bestehen des „Fachverbandes der Gemeindegeldmeister“. Auf dem Weg dahin wünsche ich Ihnen Allen viel Kraft, Ausdauer und Glück!

Anmerkungen:

* Festvortrag von Dr. Fritz Behrens, Innenminister des Landes Nordrhein – Westfalen aus Anlass des 50jährigen Bestehens des Fachverbandes der Kämmerer in Nordrhein – Westfalen e. V. am 21. September 2001 im Senatshotel in Köln. Unwesentlich redaktionell verändert.

© Foto: Peter Mattes, Bergisch Gladbach