

Über Haushaltssicherungskonzepte und kommunale Befreiungsschläge

Viele kreisangehörige Gemeinden müssen angesichts der aktuellen Haushaltsentwicklungen erstmals ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen. Andere sind mit dem Thema bereits durch, weil ein Haushaltsausgleich in den nächsten Jahrzehnten nicht mehr darstellbar ist. Die einen Kommunen interessieren sich dafür, wie die Haushaltswirtschaft bei Haushaltssicherungskonzepten bzw. nicht genehmigten Haushalten aussieht, die anderen fragen sich mehr denn je, wie man die Eingriffe der Aufsichtsbehörden ins Leere laufen lassen kann.

Beiden Fragen möchte ich in der gebotenen Kürze nachgehen. Die folgenden Hinweise beziehen sich auf die Analyse der Haushaltspolitik in einigen kreisangehörigen Gemeinden (Holtkamp 2000). Ergänzende Hinweise und Tipps aus anderen Städten wären hier allerdings sehr hilfreich, da sich die Eingriffe der Aufsichtsbehörden und die möglichen kommunalen Gegenstrategien stark nach Gemeindegröße und Regierungsbezirken unterscheiden.

Auswirkungen von HSK

Eine der ersten Auswirkungen ist, dass die Aufsichtsbehörden Druck machen, die Hebesätze für die Grundsteuern zu erhöhen. In den Prüfrastern der Bezirksregierungen wird gefordert, dass die Hebesätze von HSK-Kommunen deutlich über dem Landesdurchschnitt liegen müssen. Dies führt dazu, dass der Durchschnitt im Zeitverlauf deutlich steigt und damit die HSK-Kommunen immer wieder zu Anpassungsreaktionen gezwungen werden, die ihrerseits wieder zu steigenden Durchschnittswerten führen usw.. Diese Aufwärtsspirale hat dazu geführt, dass die rot-grüne Landesregierung in Düsseldorf die höchsten Hebesatzerhöhungen von allen alten Bundesländern zu verantworten hat (Holtkamp 2001). Solche Eingriffe der Aufsichtsbehörden in die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie gehören aber weiterhin zu den ersten Amtshandlungen bei HSK-Kommunen.

Zweitens wirkt die Aufsichtsbehörde bei kreisangehörigen Gemeinden häufig darauf hin, dass das Kreditvolumen und damit die Investitionen reduziert werden.

Drittens führen die Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde im Rahmen des HSK zu erheblichen Demokratiedefiziten. Die Aufsichtsbehörde fixiert ihre Forderungen aus guten Gründen meist nicht schriftlich, so dass für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar ist, wer für Konsolidierungsmaßnahmen verantwortlich ist. Ist es die Aufsichtsbehörde oder der „eigenmächtige“ Kämmerer bzw. Vorsitzende der Mehrheitsfraktion? Letztlich kann keiner zur Verantwortung gezogen werden.

Auswirkungen von nichtgenehmigten HSK

Auch wenn immer wieder vom Sparkommissar in der Presse die Rede ist, wurde dieser bisher von der Landesregierung auch aufgrund massiver rechtlicher Probleme nicht eingesetzt (Meir 1995). Ein nichtgenehmigtes Haushaltssicherungskonzept bzw. Haus-

haltsplan führt dazu, dass die Stadt das ganze Jahr unter die vorläufige Haushaltsführung fällt (§ 81 GO NW). Die Nichtgenehmigung wird in der Regel ausgesprochen, wenn die Kommunen im HSK nicht mehr nachweisen können, dass sie in dem rechtlich vorgegebenen Zeitraum den Haushaltsausgleich im Verwaltungshaushalt schaffen können. Folgen sind häufig deutliche Kürzungen bei den freiwilligen Aufgaben im Verwaltungshaushalt sowie weitere deutliche Reduzierungen der Kredite und damit der Investitionen. Darüber hinaus werden politische Entscheidungen endgültig in die Verhandlungen zwischen Kämmerer und Aufsichtsbehörde verlagert. Wen die Kürzungen treffen ist somit nicht mehr kalkulierbar und für die Kommunalpolitik und die Öffentlichkeit nur noch bedingt beeinflussbar.

Gegenstrategien bei Laufzeitproblemen des HSK

Viele Kommunen wollen insbesondere die Nichtgenehmigung von Haushaltssicherungskonzepten vermeiden, um den letzten Rest von kommunalen Handlungsspielräumen gerade zum Wohle ihrer Bürger zu erhalten. Für viele ist es illusorisch den Haushaltsausgleich in der bei Haushaltssicherungskonzepten vorgegebenen Laufzeit durch seriöse Konsolidierungsstrategien zu erreichen. Für sie sind Laufzeitprobleme in erster Linie Darstellungsprobleme! Die Aufsichtsbehörden sind auch aufgrund der massiven zeitlichen Beanspruchung nicht in der Lage alle Konsolidierungsansätze vernünftig zu prüfen. Insbesondere die Veräußerung von Vermögen, die wiederum dem Verwaltungshaushalt zugeführt wird, ist das Einfallstor für fiktive Konsolidierungsansätze. Bei diesen Haushaltspositionen kann sich die Aufsichtsbehörde nicht auf Orientierungsdaten des Landes stützen, so dass prinzipiell fast das ganze Grundvermögen einer Gemeinde für die nächsten Jahre zum Haushaltsausgleich eingestellt werden kann, ohne dass die ernsthafte Absicht bestünde das letzte Tafelsilber tatsächlich zu verscherbeln. Ist das ganze Grundvermögen bereits ins Haushaltssicherungskonzept eingestellt, bleiben noch Möglichkeiten der künstlichen Vermögensvermehrung. So wird beispielsweise von einigen Kommune vorgegeben, dass man zukünftig viele neue Bebauungspläne ausweisen und den Planwertzuwachs bei den privaten Eigentümern abschöpfen will. Relativ unkonkrete Pläne reichen dazu aus, diese Einnahmen in die Haushaltssicherungskonzepte einzustellen und das diese von den Aufsichtsbehörden genehmigt werden.

Weiter werden in den Kommunen in dieser Phase viele Nebelkerzen gezündet. Die plötzliche Ausgliederung von großen Verwaltungsteilen können bei akuten Laufzeitproblemen ungeahnte Effizienzprobleme zumindest auf dem Papier erschließen, die durch diverse Umbuchungen für Externe nur schwer nachzuprüfen sind.

Gegenstrategien bei nicht genehmigten HSK

Wenn die Städte bei aller Phantasie keinen Haushaltsausgleich mehr darstellen können, haben einige schon vorgesorgt. Freiwillige Leistungen an freie Träger haben sie zum Teil schon über Leistungsvereinbarungen langfristig abgesichert und Vermögenswerte in private Gesellschaftsformen überführt, um auch bei Nichtgenehmigung noch handlungsfähig zu sein. Eine weitere beliebte Maßnahme ist insbesondere die Ausgründung

von freiwilligen Aufgabenbereichen in Form optimierter Regiebetriebe etc., auf die die Aufsichtsbehörden im Zuge der vorläufigen Haushaltsführung nicht so intensiv zugreifen. Darüber hinaus werden für anstehende Investitionen auffallend viele externe Gutachten vergeben, um nachzuweisen, dass diese rentierlich und damit genehmigungsfähig sind. Bei der richtigen Auswahl der Gutachter sind überraschend viele Investitionen rentierlich.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Gegenstrategien der Kommunen nur beschrieben und nicht empfohlen wurden, auch weil es sich hierbei um Rechtsverstöße handelt. Allerdings scheint sich in den Kommunen zunehmend die Auffassung durchzusetzen, dass diese kleineren Verstöße die adäquate Antwort auf die Eingriffe der Aufsichtsbehörden in die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung und Hebesatzautonomie ist.

Literatur:

- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Holtkamp, Lars 2001: Den Letzten beißen die Hunde - Das Verhältnis rot-grüner Regierungen zur kommunalen Selbstverwaltung und der Lösungsansatz Kommunalkammer, in: Alternative Kommunalpolitik 4/2001, S. 59-62
- Meier, Norbert 1995: Der Sparkommissar als Beauftragter im Sinne des § 121 GO NW; in: Der Gemeindehaushalt 12/95, S. 265-267