

# Öffentliche Finanzen im Umbruch – Sichtweise aus der kommunalen Praxis

von Ulrich Maly unter Mitarbeit von Stefan Anton

*Der Beitrag legt umfassend die Sichtweise der Städte auf die Debatte zu den öffentlichen Finanzen dar. Diese Sichtweise basiert auf dem Selbstverständnis der Städte. Sie bezieht eine Analyse der institutionellen Rolle des Sprachrohrs der Städte, des Deutschen Städtetages, sowie der geänderten Rahmenbedingungen für kommunale Haushalte mit ein und verknüpft diese mit den geänderten Auffassungen zu Schulden der öffentlichen Hand. Im Ergebnis plädiert der Beitrag für eine transparente Finanzpolitik, die für Bürgerinnen und Bürger bewertbar ist und dementsprechend politisch diskutiert werden kann.*

*German cities have a specific view on the debate about public finance. The article develops the rationale for transparent fiscal policies that are open to democratic evaluation, based upon the self-image of German cities as core democratic institutions that offer possibilities of integration and participation to everyone. In addition, the article illustrates the demands on the policy of the German Städtetag (the association of the larger German cities) during the changing debates about fiscal policy.*

## I. Einleitung

Die neue politische Ökonomie, die Spieltheorie und die Fragen rationalen oder irrationalen Verhaltens finden ihre Anwendungsfälle regelmäßig bei Verhandlungen über die föderale Finanzverfassung und die Verteilungen innerhalb dieses Regelwerks. Vom ehemaligen bayerischen Finanzminister Kurt Faltlhauser ist der Satz überliefert - gesprochen nach jahrelanger Amtszeit -, er werde sich sofort den Finanzausgleichsfragen zuwenden, sobald er das System durchschaut habe. Da ist was dran, und die dürftige Transparenz, verbunden mit hochkomplexen „kommunizierenden Röhren“ hält die Debatte regelmäßig in einem eher begrenzten Kreis von Fans und Wissenden.

Nun ist es mal wieder so weit: Der „eingebaute Verfallstag“ des Länderfinanzausgleichs, das Ende des Solidarpakts, das Auslaufen der Übergangsregelungen im GVFG, die Schuldenbremse des Grundgesetzes und der EU-Fiskalpakt zwingen alle Beteiligten an den Verhandlungstisch. Im Vertrag über die große Koalition ist dargelegt, dass die kommunalen Spitzenverbände beteiligt werden – nicht

alle jedoch wollen das.

Im vorliegenden Text soll die Position der Städte im umfassendsten Sinne erklärt werden. Es geht also nicht darum, nur darzustellen, welche Positionen Städte haben oder – noch reduzierter - nur isoliert kommunale Forderungen aufzulisten. Der Text soll in fünf Abschnitten zeigen, in welcher Gedankenwelt sich Kommunen bewegen, warum Kommunen so agieren, wie sie es tun und letztlich, warum es sich bei den kommunalen Forderungen nicht um eigennützige Interessenverfolgung handelt, sondern um den Versuch, das Gemeinwohl zu fördern und die Versprechen unseres Staates an seine mündigen Bürgerinnen und Bürger umzusetzen.

Um erklären zu können, was man sich von der Zukunft erwartet, hilft es, darzustellen, wo man steht. Daher wird im ersten Abschnitt das städtische Selbstverständnis vorgestellt – eine Konsensposition der im Deutschen Städtetag zusammengeschlossenen Städte.

Weil die Forderungen und Positionen von Städten auf nationaler Ebene stark durch den Deutschen Städtetag vermittelt werden, soll auch dieser in einem zweiten Abschnitt näher beleuchtet werden. Die institutionelle Schwäche der Städte gegenüber Bund und Ländern, die so gar nicht zu ihrer Bedeutung für unser Gemeinwesen passt, zwingt uns regelmäßig zu argumentativer Stärke und großer Beharrlichkeit.

Zur Frage, wo man steht, gehört auch die Frage nach der Situation, in der man sich befindet. Auch die ökonomischen Verhältnisse müssen berücksichtigt werden. Es zählen nicht allein die isolierten Fragen nach finanzpolitischen Kennzahlen, sondern nach sozioökonomischen Strukturen, dahinterliegenden Zusammenhängen und den daraus resultierenden Handlungsoptionen und -zwingen. Die Frage, wie sich derzeit die Städtelandschaft entwickelt, welche Mechanismen ein verschärftes Vorgehen gegen zunehmende Heterogenität notwendig machen, beantwortet ein dritter Abschnitt.

Losgelöst von der kommunalen Ebene ist ein Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik, oder, um genauer zu sein, in der Debatte über Finanzpolitik zu beobachten. Dieser Paradigmenwechsel fand nicht erst vor dem Hintergrund der Staats- und Schuldenkrise statt. Der Übergang zu einer regelgebundenen, teilweise auch technisierten Finanzpolitik entspricht auch nicht bloß einer geänderten Sicht auf wirtschaftliche Zusammenhänge. Sie ist nicht nur eine einfache Reaktion auf die Erfordernisse eines gemeinsamen Währungsraums. Vielmehr ist wiederholt eine Argumentation von „Politikversagen“ ins Spiel gebracht worden, wobei Ziel

dieser Argumentation ist, dass – vergleichbar mit der Geldpolitik – einzelne Aspekte der Fiskalpolitik dem politischen Raum entzogen werden sollen. Welche Folgen dies für die Kommunen hat, die als letztes Glied in der fiskalischen Kette Länder brauchen, die willens und in der Lage sind, ihre Verpflichtungen gegenüber Kommunen zu erfüllen, wird in einem vierten Abschnitt diskutiert.

Die Antwort auf die Ausgangsfrage nach den Erwartungen der Kommunen fällt nach der ausführlichen Klärung der Vorbedingungen nicht mehr schwer. Die im fünften und letzten Abschnitt ausführlicher dargestellten Punkte sollen hier kurz vorweggenommen werden: Die Kommunen erwarten und erhoffen sich, dass die neuen Formen, in denen über regelgebundene Finanzpolitik diskutiert wird, dazu führen, dass Kommunen nicht mehr Opfer einer Verantwortungsabschiebung von Bundes- und Landespolitik werden können. Überfällige Debatten zum Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben, der erhöhte Zwang zur Prioritätensetzung und der nur zur begrüßende Zwang zur Benennung dieser Prioritäten können nicht nur die kommunale Finanzlage verbessern, sondern auch die Qualität der politischen Debatte vergrößern. Trotz aller Risiken lässt sich bereits die Chance erkennen, die im Fiskalpakt steckt.

## **II. Selbstverständnis der Städte**

Die Städte haben sehr klare Vorstellungen davon, wo sie stehen, welche zentralen Aufgaben sie haben und wo die Herausforderungen bei der Umsetzung liegen. So unterschiedlich Kommunalpolitik im Einzelnen ausfällt, so breit gestreut die verschiedenen Lösungswege in den einzelnen Städten sind, so sehr Kommunalpolitik im wahrsten Sinne des Wortes Politik ist und nicht reines Verwaltungshandeln auf unterster Ebene, so gibt es doch einen sehr breiten Konsens unter den Städten, worin ihre Kernaufgaben bestehen. Letztlich lassen sich alle Forderungen an Dritte, wie den Bund oder das jeweilige Land, auf die Forderung reduzieren bzw. zurückführen, dass die Stadt ihren Aufgaben im Sinne ihrer Bürgerinnen und Bürger gerecht werden können. Daher soll dieses städtische Selbstverständnis, das nicht nur ein normatives Leitbild sondern in weiten Bereichen auch eine Zustandsbeschreibung ist, im Folgenden vorgestellt werden

Eine Stadt oder eine Gemeinde ist nicht einfach nur ein Ort, an dem Häuser stehen. Eine Stadt ist ebenso wenig ein Unternehmen, das sich auf den Verkauf von Dienstleistungen beschränkt, auch, wenn diese noch so wichtig sind. Städte - auf jeden Fall die europäische Stadt als internationales Erfolgsmodell - sind Orte des Zusammenlebens. Das Leitbild geht davon aus, dass Gesellschaft, sowohl die städtische Gesellschaft als auch die Gesellschaft der Bundesrepublik, erst vor Ort

entsteht, nämlich in den Kommunen. Städte sind diejenigen Bezugspunkte, die Identität gewähren. Zwischen Städten und ihren Bürgerinnen und Bürgern bestehen enge Wechselwirkungen: es ist nicht allein so, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Stadt gestalten, schaffen, prägen. Auch umgekehrt ist es so, dass Städte Einfluss auf ihre Bürgerinnen und Bürger nehmen. Die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger wird maßgeblich durch das Leben vor Ort geprägt.

Weil die Städte und Gemeinden diese Bedeutung für das konkrete Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger haben, müssen die Rechte zur Gestaltung dieses Umfeldes bei den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort liegen. Kommunale Selbstverwaltung ist selbstverständlich und muss selbstverständlich bleiben.

Auf Grundlage dieser Bestandsaufnahme sind die Ziele von Kommunalpolitik abgeleitet. Zu den Zielen gehört selbstverständlich an vorderster Stelle die Wahrung und Stärkung gelebter Demokratie. Dies geht einher mit einer Orientierung der Stadtpolitik auf die Bürgerinnen und Bürger, denn erst durch sie und für sie existiert eine Stadt. Erreichen möchte man Partizipation und Integration, beides in einem weiten Sinne verstanden. Erst die Möglichkeit mitzuentcheiden und mitzuwirken sichert die Bindung der Bürgerinnen und Bürger an ihre Stadt, aber auch an das demokratische Gemeinwesen als Ganzes. Erst das, was als gestaltbar erlebt wird, wird auch als das Eigene empfunden. Zugleich hat Stadtpolitik immer darauf zu achten, dass die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in einer Form organisiert wird, bei der nicht besonders gut organisierte, durchsetzungsstarke, eventuell ohnehin privilegierte Gruppen unter dem Deckmantel des Gemeinwohls eine hartnäckige Verfolgung von Einzelinteressen durchsetzen können. Als langjähriger Kommunalpolitiker habe ich zugegebenermaßen meine Zweifel, ob sich ein „herrschaftsfreier Diskurs“ leicht herstellen lässt. Nur wenn es gelingt, alle Interessen zu Wort kommen zu lassen, kann die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern den Gemeinwohl fördernden Charakter voll ausschöpfen.

So sehr Politik gestaltend eingreift, so deutlich muss sie sich aber auch ihrer Grenzen bewusst sein. Dabei sind es nicht einmal die in „technischer“ Hinsicht gesetzten Grenzen, deren Überschreitung droht. Diese faktischen Grenzen der politischen Gestaltungsmöglichkeiten werden den jeweiligen Akteuren schnell, wenn auch gegebenenfalls schmerzhaft, bewusst. Ganz im Sinne von Max Weber sind die Bretter hart. Die Gestaltungsansprüche von Stadtpolitik müssen zu Recht einer Reihe von Prüfungen unterliegen. Dazu zählen das Erfordernis der politischen Zielsetzung, die Steuerung und Kontrolle der Maßnahmen, ihre Aus-

richtung am Gemeinwohl oder die Sicherung der Zugänglichkeit für alle. Auch dürfen Städte sich nicht übernehmen, denn die Kontinuität der Aufgabenerfüllung und die Nachhaltigkeit sind wesentliche Kriterien. Gerade letzteres kann ohne eine gesicherte Finanzierung nicht gelingen.

Die Verkürzung von Demokratie zu einer „Diktatur der Mehrheit“ findet in Städten nicht statt. Stadtpolitik löst Konflikte soweit wie möglich auf. Dort, wo nicht zu negierende Zielkonflikte vorliegen, ist sie auf der Suche nach tragfähigen Kompromissen. Der Ausgleich widerstrebender Interessen unter Berücksichtigung einer ganzheitlichen Verantwortung ist Kern von Stadtpolitik.

Unsere Städte, unsere Gesellschaft ist immer vielfältiger geworden, hat sich weiter ausdifferenziert, ist „bunter“ geworden. Waren für die ältere Generation noch Wahlmöglichkeiten entscheidend, ist für die junge Generation in Bezug auf den eigenen Lebensstil und die eigene Lebensplanung, angesichts kaum noch vorhandener Vorgaben, zunehmend von Wahlzwängen die Rede. Diese Entwicklung macht Stadtpolitik zwar nicht gerade einfacher, aber dafür umso spannender und notwendiger. Die zunehmende Ausdifferenzierung der Lebensstile und der damit verbundenen Interessen erhöht zwar die Zahl möglicher Konflikte, gleichzeitig - und dies scheint mir wesentlich bedeutsamer - macht sie den Kern von Stadtpolitik umso deutlicher: Der Erhalt der Stadt als Stadt, die Sicherung der Stadtgesellschaft in ihrer Eigenschaft als Gesellschaft, als deren Teil man sich betrachten kann, stellt den Kern städtischer Pflichten dar. Ohne einen transparenten und bürgernahen, eben urdemokratischen Politik- und Verwaltungsstil der Städte, kann dieses Ziel nicht erfüllt werden. Umgekehrt ist leider nicht gesichert, dass dies alleine ausreicht, um alle in die Stadt einzubinden.

Integration und Teilhabe hat viele Voraussetzungen: Direkt können sich Städte, sofern sie die entsprechenden Mittel haben, darum kümmern, dass die Möglichkeit zu Integration und Teilhabe gegeben ist. Grundlegende Kulturangebote, weite Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik sowie eine entsprechende Wohnungs- und Sozialpolitik zählen auf jeden Fall dazu. Auch ist die Bereitschaft und Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger zur Integration und Partizipation erforderlich.

Viele der hiermit verbundenen städtischen Maßnahmen fallen unter den Begriff der sogenannten freiwilligen Leistungen. Selten hat sich ein Begriff, der derart in die Irre führt, so etabliert wie dieser. Die Aufgaben werden als freiwillig bezeichnet, weil sie nicht gesetzlich detailliert geregelt oder vorgeschrieben sind. Eine „Freiwilligkeit“ dieser Aufgaben würde jedoch bedeuten, dass sie disponi-

bel oder verzichtbar seien. Das sind sie jedoch nicht: Gerade die sogenannten freiwilligen Leistungen sind für das Zusammenleben in einer Stadt, für das Erfolgsmodell Stadt, von zentraler Bedeutung.

Leistungen der Daseinsvorsorge wie Müllabfuhr oder Stadtentwässerung stehen weit seltener als sogenannte freiwillige Leistungen unter einem gleichartigen Rechtfertigungs- und Konsolidierungsdruck. Dies hat zum Teil mit ihrer oftmals vollständigen Finanzierung durch Gebühren, also den direkten Nutzer, zutun. Hinzu kommt, dass nicht für diese Leistungen geworben werden muss, es ist offensichtlich, dass sie notwendig sind.

Das Selbstverständnis der Städte, nämlich die Eigenschaft als Grundpfeiler des demokratischen Staats, macht deutlich, dass die Konsolidierungsmöglichkeiten für die Städte auf der Ausgabenseite Grenzen haben, die nicht überschritten werden dürfen. Die erste Grenze ist unzweifelhaft dann erreicht, wenn den Kommunen keine ausreichenden Mittel mehr zur Verfügung stehen, um ihre grundlegenden Funktionen zu erfüllen. Die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes und die Durchsetzung eines gesellschaftlichen Minimalkonsenses in Bezug auf ein unabdingbares Minimum an Teilhabemöglichkeiten oder an Bildungsgerechtigkeit - aufgrund der Stärkung der frühkindlichen Erziehung mittlerweile auch ein originär kommunales Thema - kann im Rahmen einer demokratischen Politik nicht unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt werden. Wo diese Grenze im Detail liegt, wird diskutiert werden müssen. Grauzonen bestehen, aber an der Existenz der Grenze selbst besteht kein Zweifel.

Der nicht mehr zu leugnende Infrastrukturverfall in vielen Städten zeigt eine zweite Grenze möglicher Konsolidierungspolitik auf. Sie ergibt sich nicht aus dem politischen Selbstverständnis, sondern aus ökonomischem Kalkül: Auch unter rein wirtschaftlichen Aspekten ist es schlicht irrational, das Angebot öffentlicher Güter unter ein bestimmtes Maß fallen zu lassen. Dies schließt nicht aus, dass Infrastruktur auf anderem Wege als bislang gefördert bzw. finanziert wird. Dass aber eine Finanzierungsmöglichkeit für die Infrastruktur vorhanden sein muss, ist offensichtlich. Gute Infrastruktur fördert Wohlstand, fehlende oder marode Infrastruktur gefährdet ihn.

Aus dem Selbstverständnis der Städte können drei zentrale Punkte für die Erwartungen der Kommunen abgeleitet werden.

Erstens ist das städtische Selbstverständnis nur sehr langsamen Änderungen unterworfen, anders als es z. B. die jeweiligen Debatten über Finanzpolitik sind. Die Anforderungen der Städte an die Gestaltung der öffentlichen Finanzen blei-

ben daher in Bezug auf die Zielrichtungen konstant. Die Möglichkeiten zum Ausfüllen der kommunalen Selbstverwaltung, also Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort, müssen gegeben sein, denn ohne diese würde die kommunale Selbstverwaltung (und in der Folge auch andere demokratische Institutionen) zu einer leeren Hülle verkommen. Weil sich jedoch der Rahmen kommunalen Handelns ändert, wie z.B. geänderte Familien- und Arbeitsstrukturen zeigen, müssen gegebenenfalls die Anforderungen an öffentliche Finanzen, genauer an die Institutionen in der Finanzpolitik, angepasst werden.

Zweitens entspricht nach meiner Einschätzung das städtische Selbstverständnis in seinen Zielen und Einschränkungen auch dem Selbstverständnis unseres demokratischen Sozialstaats. Auch wenn dies nicht sonderlich überraschend sein mag, hat es wichtige Konsequenzen: Die Städte verfolgen nicht vorrangig eigene institutionelle Ziele, sondern verstehen sich selbst auch als Instrument für die Verfolgung gesamtstaatlicher Ziele. Wer die Rolle der Städte in Frage stellt, muss sich also auch fragen lassen, ob er ebenso die Rolle des demokratischen Teilhabestaats, die Bürgernähe und –einbindung, in Frage stellen will.

Öffentliche Finanzpolitik muss drittens darauf ausgerichtet sein, das Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung garantieren zu können. Die Gewährung von Teilhabemöglichkeiten ist nach meiner Auffassung ein eigenständiges Ziel demokratischer Politik. Darüber hinaus sind zur Sicherung des Zusammenhalts der Gesellschaft Teilhabemöglichkeiten auch eine zwingende Voraussetzung, also ein unabdingbares Mittel für ein nicht zur Diskussion stehendes Ziel. Egal wie die Notwendigkeit von Teilhabemöglichkeiten begründet wird und der Begriff der Teilhabemöglichkeit genau definiert wird, eine Konsolidierungsgrenze ist festgelegt. Sogenannte freiwillige Leistungen sind daher keine „disponiblen“ oder „verzichtbaren“ Leistungen. Dass es mit der ökonomischen Klugheit, die ein effizientes Maß an öffentlicher Infrastruktur erfordert, ein weiteres Argument für eine Grenze der Konsolidierung gibt, kann nur ein Hilfsargument sein.

### **III. Der Deutsche Städtetag - ein Instrument der Städte**

Auf der nationalen Ebene werden die Positionen und Forderungen der Städte durch ihren kommunalen Spitzenverband, den Deutschen Städtetag, kommuniziert. Zu Beginn der Überlegung sind zwei Feststellungen zu treffen. Erstens ist festzuhalten, dass die Städte im Gefüge zwischen Bund, Ländern und Kommunen die institutionell schwächste Ebene sind. Anders als z. B. die Länder gegenüber dem Bund haben Städte keine Möglichkeit, die betreffenden Regelungen

abzulehnen und dadurch ihr Inkrafttreten zu verhindern. Für die Städte ist das schmerzhaft.

Aufgabe des Deutschen Städtetages ist die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung. Dieses auf den ersten Blick bescheiden wirkende Ziel ist eine andauernde Großaufgabe. Denn aufgrund seiner Stellung im Institutionengefüge kann der Deutsche Städtetag Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung nicht direkt verhindern und Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung nicht direkt abwenden. Vielmehr sind die Städte darauf angewiesen, dass in der Bundes- bzw. Landespolitik erst gar keine Beschlüsse gefasst werden, die die kommunale Selbstverwaltung oder deren Grundlagen gefährden. Die Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz kann nur das letzte Auffangnetz sein.

Zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bieten sich zwei gegenseitig ergänzende Wege an. Erstens ist dahingehend auf die Bundes- und Landespolitik einzuwirken, dass sie gar nicht erst Maßnahmen gegen die Interessen der Kommunen ergreifen möchte. Zweitens, und dies ist eigentlich nur eine Auffanglösung, können Angriffe auf die kommunale Selbstverwaltung dadurch abgewehrt werden, dass öffentlichkeitswirksam auf die negativen Folgen aufmerksam gemacht wird. Dies bedeutet letztlich, dass zwar Bundes- und Landespolitik gegen die Kommunen vorgehen würden, wenn sie könnten, die politischen Kosten dafür wären ihnen jedoch schlichtweg zu hoch.. In diesem Fall wird dann von der Bundes- und Landespolitik allein aufgrund des politischen Drucks von einer Politik gegen die Kommunen abgesehen. Dies sollte nur der Ausnahmefall sein, ist es aber leider nicht.

Aus dieser Konstellation ergeben sich Konsequenzen für die Arbeit des Städtetages. Er muss überzeugen. Er darf nicht überreden, er darf nicht überrumpeln, er darf sich nicht von einzelnen Parteien vereinnahmen lassen oder zum Schaden seiner Reputation den kurzfristigen Vorteil suchen. Der Städtetag wird wieder und wieder mit seiner institutionellen Rolle konfrontiert werden. Er wird wieder und wieder überzeugen müssen.

Daher ist Verlässlichkeit und Seriosität oberstes Gebot für sein politisches Arbeiten. Da gibt es einige Versuchungen, denen widerstanden werden muss. Dazu zählt die Abschiebung von Verantwortung auf andere. Nicht jede haushaltspolitische Entscheidung einer Kommune möchte man rechtfertigen müssen. Auch dort passieren Fehler. Nicht jedes Problem, das in einer oder mehreren Kommunen auftaucht, schreit nach Bundes- oder gar EU-Hilfe. Bund und Länder sind nicht



verpflichtet, den Kommunen so viel Geld zur Verfügung zu stellen, dass sich der Zwang zur Priorisierung von Maßnahmen gar nicht erst ergibt. Anders als eine Flutkatastrophe rechtfertigt ein harter Winter mit entsprechenden Schäden an den Straßen nicht die Etablierung eines bundesweiten Notprogrammes. Wenn jemand ständig um Hilfe ruft, obwohl er diese nicht benötigt, braucht er sich nicht zu wundern, wenn sie ihm im Falle einer echten Notsituation verweigert wird. Wenn im Eigeninteresse Situationen dramatisiert würden, würde dies im Nachgang, wenn die Übertreibung offensichtlich geworden ist, zu einem Vertrauensverlust führen.

Der Städtetag ist einmal - und das war nicht unbedingt als Kompliment gemeint - als Institution der „leisen Töne“ bezeichnet worden. Zwei Sätze weiter wurde in dem Zeitungsartikel sinngemäß fortgeführt, dass eine Situation dann sehr ernst sein müsse, wenn selbst der Städtetag sie als ernst bezeichnen würde. Dies ist genau das, worauf es bei einer langfristig ausgelegten Arbeit ankommt: Das Vertrauen in die Aussagen einer Institution muss gegeben sein. Eine Institution muss mit dem Vertrauen, das ihr und ihren Aussagen entgegengebracht wird, verantwortungsvoll umgehen. Um das Beispiel fortzuführen: Bei der in vieler Hinsicht schwierigen Debatte über die Belastungen und Herausforderungen, die sich aufgrund des Zuzugs von Sinti und Roma in einzelnen Städten ergeben haben, wurde innerhalb der Bundesrepublik von niemandem angezweifelt, dass tatsächlich ein Problem vorliegt und Handlungsbedarf (im Sinne einer Unterstützung der betroffenen Städte) besteht. Anhand der Debatte um die Zuwanderung zeigt sich noch eine Verpflichtung, die aus dem Vertrauen, das dem Deutschen Städtetag entgegengebracht wird, resultiert. Es gibt wohl wenig andere Institutionen in der Republik, denen es gelungen wäre, das Thema ohne den Vorwurf der „rechten Stimmungsmache“ in der Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Diese differenzierte Argumentation des Deutschen Städtetages gilt auch für weitere Bereiche. Als ein Beispiel sei die Debatte über die kommunale Finanzlage genannt. Auch hier gilt: Das Produzieren von Hiobsbotschaften, das Prognostizieren tieferer Finanzierungssalden ohne entsprechenden Anlass, ist nicht Sache des Städtetages. Mit großem Aufwand versucht der Städtetag in seinem Gemeindefinanzbericht die finanzpolitisch relevanten Entwicklungen darzustellen. Nicht nur die Schatten-, sondern - manchmal gibt es sie ja doch - auch die Sonnenseiten.

Es verbleiben Konfliktfelder, bei denen Interessengegensätze zwischen Bund, Ländern und Kommunen offen bleiben und Kompromisse nicht leicht gefunden werden können. Die Verteilung finanzieller Mittel gehört unzweifelhaft dazu.

Besonders schwierig wird die Diskussion über die Verteilung zwischen den einzelnen Ebenen dann, wenn Mechanismen und Verantwortlichkeiten für die Wählerinnen und Wähler unklar bleiben. Denn in diesem Fall sind auch die erzielbaren „politischen Lorbeeren“ ungleich verteilt. Dann lohnt es sich, Initiator einer neuen Aufgabe zu sein, aber nicht, deren Finanzier zu sein.

Sowohl als Anhänger einer transparenten Politik als auch aufgrund seiner eigenen Rolle ist der Städtetag gerade hier ein starker Anhänger von geregelten Verfahren. Das Konnexitätsprinzip hat mittlerweile im Diskurs uneingeschränkte Akzeptanz gefunden. Dass die konkreten Konnexitätsverhandlungen oder überhaupt die Beantwortung der Frage, ob Konnexitätsverhandlungen notwendig seien, intensive Streiffelder sind, berührt diese Aussage nicht. Streitigkeiten um die Anwendung bzw. die Umsetzung des Konnexitätsprinzips sind weit besser zu handhaben und weitaus weniger schädlich für das politische Klima als die bloße Zuordnung von Aufgaben an die Kommunen.

Angesichts des Problems der zunehmenden Heterogenität zwischen Städten, die auch vom Deutschen Städtetag offen thematisiert wird, muss die Frage beantwortet werden, wie sich der Deutsche Städtetag hierzu stellt. Ausgehend von dem obigen Grundverständnis kommunaler Selbstverwaltung und dem Verständnis einer europäischen Stadt, die demokratisch regiert und allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang in die Stadtgesellschaft gewährleisten will, ist auch dem Ausmaß der Unterschiede zwischen Städten eine Grenze gesetzt. Dort, wo der Verlust der finanziellen Handlungsspielräume zu einem faktischen Verlust der kommunalen Selbstbestimmung zu werden droht, wird das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung als Ganzes in Frage gestellt. Dies kann keine Stadt zulassen. Daher setzen sich im Städtetag finanzstarke und finanzschwache Städte gemeinsam für ausreichende kommunale Finanzmittel ein. Umgekehrt ist festzuhalten, dass es Unterschiede zwischen einzelnen Städten schon immer gegeben hat und in einer dynamischen Welt auch immer geben wird. Dies ist nach meiner Auffassung dann nicht problematisch, wenn nicht aufgrund der Unterschiede dem Grundverständnis des Sozialstaats, dessen Verwirklichung sich gerade in den Kommunen zeigt, widersprochen wird.

Die institutionelle Schwäche der Städte hat weitreichende Auswirkungen auf die Arbeit der Interessenvertretung der Städte, die auf Überzeugung ausgerichtet sein muss. Hieraus wiederum resultiert, dass es Verfahrensweisen bzw. Politikstile gibt, in denen die Interessenvertretung gut funktionieren kann und Verfahrensweisen, in denen Interessenvertretung schlecht funktioniert. Und darauf basieren die Erwartungen an die Zukunft: Die deutschen Städte sind auf einen transparen-

ten, diskursiven und differenzierten politischen Prozess angewiesen. In bloßen Machtkämpfen zwischen Bund, Ländern und Kommunen gehen Kommunen und ihre Anliegen unter.

#### **IV. Finanzlage der Kommunen**

Bei den im öffentlichen Raum stattfindenden Debatten über die kommunale Finanzlage ist in den letzten Jahren ein Qualitätsgewinn zu verzeichnen. Die Differenziertheit, mit der Kommunalfinanzen heutzutage durch Bundes- oder Landespolitiker betrachtet werden, wäre in vergangenen Zeiten undenkbar gewesen. Auch ein Blick in die großen Tageszeitungen offenbart, dass Kommunalfinanzen nicht nur als Thema an Bedeutung gewonnen haben, sondern, dass sich die Medien mit den Informationen, die ihnen seit langem vom Deutschen Städte-tag und anderen zur Verfügung gestellt werden, weit intensiver auseinandersetzen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. So sehr diese intensive Auseinandersetzung auch Ausdruck der Krise ist, in der sich die Kommunalfinanzen lange Zeit befanden und, in deutlich veränderter Form, weiterhin befinden, ist dies bei der Suche nach tragfähigen Lösungen zu begrüßen.

Auch die wesentlichen Entwicklungen bei den Kommunalfinanzen sind bekannt: hierzu zählt der Übergang von Investitionshaushalten, wie man sie im Westen der Republik in den 70er Jahren kannte, hin zu Sozialhaushalten, in denen die Sozialausgaben ein Vielfaches der Investitionen betragen. Ebenso werden die Mechanismen, die zu einer Überlastung der Kommunalhaushalte beigetragen haben, zumindest für die Vergangenheit offen benannt: Auf die Nichteinhaltung des Konnexitätsprinzips, die Übertragung von Aufgaben ohne die Sicherstellung einer entsprechenden Finanzierung, wird regelmäßig hingewiesen. Dass Kassenkredite ihre ursprüngliche Funktion der Liquiditätssteuerung in vielen Städten verloren haben und vielmehr zur dauerhaften Finanzierung von laufenden Ausgaben benötigt werden, ist zum Allgemeingut geworden. Selbst Betrachtungen, die sich auf den drohenden Niedergang einzelner Städte beziehen, sind bekannt. Der Teufelskreislauf zwischen hohen Sozialausgaben, dadurch verringerten Investitionen und abnehmender Standortattraktivität, gegebenenfalls erzwungenen Hebesatzerhöhungen und insgesamt sinkender Wettbewerbsfähigkeit ist bekannt.

Diese allgemein bekannten Strukturen sollen im Folgenden in Einzelbereichen aktualisiert sowie in anderen Bereichen ergänzt werden.

Für die kommunale Ebene insgesamt werden für die kommenden Jahre nur geringe Überschüsse erwartet. Ausgehend von einem Überschuss im laufenden Jahr von ca. 1,5 Mrd. Euro nehmen die Überschüsse in der Grundtendenz in den kommenden Jahren um jeweils eine viertel bis halbe Milliarde Euro ab. Allein die Soforthilfe des Bundes in Höhe von einer Milliarde Euro, die ab 2015 wirksam werden soll, führt dazu, dass im Jahr 2015 eine kleine Verbesserung des Finanzierungssaldos zu erwarten ist. Hierbei handelt es sich jedoch um saldierte Zahlen, die lediglich für die Gesamtheit der Kommunen gelten. Eine Reihe von Kommunen wird weitere Defizite jedoch nicht vermeiden können.

Bei einer Betrachtung der kommunalen Kassenstatistik für das Jahr 2013 zeigt sich im Vergleich zu den Vorjahren eine teilweise besorgniserregende Tendenz. Die Ausgaben für soziale Leistungen steigen weiterhin in allen Teilbereichen mit Zuwachsraten, die oberhalb der sonstigen Ausgaben liegen. Das Gewicht der Ausgaben für soziale Leistungen innerhalb der Kommunalhaushalte nimmt weiter zu. Weil diese Ausgaben insbesondere in Städten mit besonderen soziostrukturellen Herausforderungen liegen, ist davon auszugehen, dass diese ohnehin belasteten Städte überproportional von diesen Ausgabensteigerungen betroffen sind.

Auch ist auffällig, dass sich in Bezug auf die Entwicklung der Kommunalfinanzen in Deutschland mittlerweile mehrere unterschiedliche Regionen ausmachen lassen. In den finanz- und wirtschaftsstärkeren Regionen nehmen die ohnehin überdurchschnittlichen Investitionsausgaben überproportional zu. Dies ist nicht nur für die Frage der Heterogenität zwischen den Kommunen von Bedeutung, sondern es ist auch ein ernstzunehmender Hinweis auf den allort vorhandenen Investitionsbedarf. Wenn selbst in den als vorbildlich sparsam bekannten baden-württembergischen Kommunen eine Steigerung des Investitionsvolumens von mehr als 15 % auftritt, sobald der finanzielle Spielraum vorhanden ist, zeigt dies, wie hoch der Investitionsbedarf für die gesamte deutsche Ebene sein muss. Sollten alle Kommunen in Deutschland in gleicher Weise investieren können, müsste das jährliche Investitionsvolumen der deutschen Kommunen um 7 Milliarden Euro steigen.

In den finanzschwächeren westdeutschen Regionen ist kein Anstieg der Investitionen festzustellen, hier hat sicherlich auch mit Blick auf die anstehenden Umsetzungen der Schuldenbremse und des Fiskalpakts, die Haushaltskonsolidierung oberste Priorität. Die Absenkung der jeweiligen Investitionsniveaus, die im bundesweiten Vergleich ohnehin niedrig sind, wird zukünftig die Disparitäten verstärken.

Dies bedeutet auch, dass die zunehmende Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Regionen sich nicht mehr an steigenden Unterschieden zwischen den jeweiligen landesweiten Finanzierungssalden oder der Entwicklung der Kassenkredite festmachen lassen wird. Unterschiede in Finanzierungssalden werden abgebaut (keine hohen Finanzierungssalden in finanzstarken Regionen aufgrund hoher Investitionstätigkeit, abnehmende Finanzierungsdefizite in finanzschwachen Regionen aufgrund harter Konsolidierung z. B. im Investitionsbereich). Statt der unterschiedlichen Finanzierungssalden werden zunehmend die Unterschiede in der Investitionsentwicklung von Bedeutung sein. Die selbstverstärkenden Effekte eines Auseinanderdriftens der Kommunen sind somit im Vergleich zu früher zwar keinesfalls verringert, sie wirken sich jedoch in der Finanzstatistik anders aus als sie dies in der Vergangenheit taten.

Das Ausbleiben des bislang zu beklagenden Anstiegs der Kassenkredite ist kein Zeichen für eine Entwarnung. Es ist richtig, dass die kommunalen Kassenkredite seit nahezu zwei Jahren nicht wesentlich gestiegen sind. Aber unabhängig davon, dass ein Kassenkreditbestand von nahezu 50 Mrd. Euro so oder so angesichts der Zinsrisiken ein enormes Risiko für die Haushalte der betroffenen Kommunen darstellt und als solcher viel zu hoch ist, kommt hinzu, dass der ausbleibende Anstieg in den letzten beiden Jahren zum Großteil Sondereffekten geschuldet war. Zu Recht haben viele Länder Sonderprogramme zur finanziellen Stützung ihrer Kommunen aufgelegt (inwiefern sich diese Länder die Mittel hierfür erst durch einen vorherigen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich verschafft haben, soll hier nicht diskutiert werden). Einzelne dieser Programme haben als Einmaleffekt zu einer direkten Absenkung der Kassenkreditbestände der betroffenen Kommunen geführt. Ohne diese Einmaleffekte, die sich in den nächsten Jahren nicht wiederholen werden, wäre ein Anstieg der bundesweiten Kassenkredite zu verzeichnen gewesen. Das Thema der Kassenkredite wird daher weiterhin auf der Tagesordnung bleiben müssen.

Die Unterschiede zwischen den Städten rücken immer mehr in den Blickpunkt. Ursache ist nicht ein schärferer Blick, sondern größere Unterschiede. Es kristallisiert sich die Auffassung heraus, dass anstelle von Effekten, die in der Vergangenheit stabilisierend gewirkt haben, nunmehr destabilisierende Effekte getreten sind. Um Beispiele zu nennen: In der Vergangenheit war Wachstum mit hohen Infrastrukturkosten verbunden, heute ist Stagnation und Niedergang mit besonders hohen Sozialkosten verbunden. Früher wurde Wachstum gedämpft, heute wird der Abstieg beschleunigt. Zunehmende Mobilität der Arbeitskräfte, verbunden mit dem zunehmenden Wunsch nach Arbeitsplätzen für beide Partner in

einer Familie, verstärkt die Tendenz. „Pfadabhängigkeiten“ in der Entwicklung, wie der Ökonom oder die Ökonomin sagen würde, können aus politischer Sicht ein ernstes Problem darstellen. Bezüglich der genauen Mechanismen, die zu unterschiedlicher Entwicklung führen, herrscht auch in der Wissenschaft noch keine völlige Klarheit, aber eines ist unwidersprochen: Die destabilisierenden Effekte, die arme Städte ärmer werden lassen, haben zugenommen. Dementsprechend muss auch bei der Bekämpfung des Problems mehr Kraft aufgewendet werden. Die Risiken einer unterlassenen Hilfeleistung sind bereits jetzt zu sehen: In vielen Städten ist zu befürchten, dass aufgrund eines nicht gelungenen Strukturwandels Probleme, die anfangs als Übergangsprobleme gesehen wurde, mittlerweile handfeste, sich selbst verstärkende strukturelle Probleme geworden sind.

Diese Entwicklungen in der kommunalen Landschaft haben weitreichende Folgen für die Debatten um öffentliche Finanzen. So ist z.B. bei der Überprüfung der Kommunalfinanzen keineswegs mehr ausreichend, einen Blick auf den zusammengefassten Finanzierungssaldo aller Kommunen zu richten. Auch die erzwungene, im Finanzierungssaldo nicht erfasste Tendenz, Defizite durch eine verringerte Pflege der vorhandenen Infrastruktur zu vermindern, reduziert die Aussagekraft des kommunalen Finanzierungssaldos. Die Entwicklungen in der kommunalen Landschaft erfordern eine stärkere Differenzierung, die auf die gestärkten Tendenzen zur Heterogenisierung reagiert. Diese zunehmende Differenzierung steht dabei gleichzeitig unter dem Vorbehalt, transparent zu bleiben. Das Themenfeld Kommunalfinanzen ist aufgrund der Entwicklung in der kommunalen Landschaft komplexer geworden.

Für die Erwartungen der Städte an die Zukunft heißt dies, dass Verfahren gefunden werden müssen, die die unterschiedlichsten Problemlagen erfassen können. Eine Finanzarchitektur muss einer prosperierenden Stadt ebenso ermöglichen, ihren Erfolgskurs auch im Sinne ihres Umlandes fortzuführen, wie sie einer krisengeschüttelten Stadt erlauben muss, ihre Lage kurzfristig zu stabilisieren sowie mittel- und langfristig zu verbessern. Es wird die Debatte geführt werden müssen, wie angesichts der Differenziertheit, die die Finanzströme bzw. deren Begründung aufweisen müssen, die Überschaubarkeit dennoch gewährleistet werden kann.

## V. Umbrüche in der finanzpolitischen Debatte

Die Debatten über öffentliche Finanzen teilen mit einem ihrer Gegenstände, den öffentlichen Schulden, eine Eigenschaft: Sie drohen uferlos zu werden. Dennoch kann auch an dieser Stelle auf eine Darstellung der aus kommunaler Sicht we-

sentlichen Entwicklungen in der Debatte um öffentliche Finanzen nicht verzichtet werden.

Der Fokus liegt vielmehr auf denjenigen Fragen, die für die zukünftige kommunale Finanzlage der Kommunen besonders bedeutsam sind. Eben weil über die Lage kommunaler Haushalte nicht nur in den Kommunalparlamenten entschieden wird, sondern indirekt mittels der Finanz- und Aufgabenzuweisung auch auf Bundes- und Landesebene, ist es für die Kommunen von besonderer Bedeutung, wie über Defizite diskutiert wird. Auch ist es für die Kommunen von Bedeutung, wie kommunale Defizite innerhalb der jeweiligen Fiskalregeln auf nationaler und europäischer Ebene berücksichtigt werden.

Die Sichtweise auf öffentliche Schulden war bereits in der Vergangenheit selten völlig konsensual. Dennoch lassen sich, wenn man den in Gesetzesform gegossenen Mainstream betrachtet, drei wesentliche Phasen ausmachen. Vor dem Jahr 1969 waren Schulden alleine für sogenannte rentierliche Investitionen zulässig. Ab dem Jahr 1969 herrschte der Fortschrittsglaube vor: Völlig im Einklang mit dem auch auf anderen politischen und gesellschaftlichen Gebieten existierenden Vertrauen in Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten, waren Schulden zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung des Konjunktur-Zyklus zulässig. Im Rahmen des „magischen Vierecks“ waren der Defizitaufbau und – in der Theorie – der Defizitabbau zulässige und wünschenswerte finanzpolitische Eingriffe. Wichtig ist hierbei anzumerken, dass mittels Schulden aber nicht allein eine konjunkturpolitische Steuerung erreicht werden sollte. Vielmehr wurde auch davon ausgegangen, dass die Schuldenaufnahme zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen nicht nur zum jeweiligen Zeitpunkt, sondern auch für die folgenden Jahre und Jahrzehnte aufgrund eines höheren Wirtschaftswachstums und trotz der Pflicht zur Schuldenrückzahlung wohlfahrtssteigernd sei. Diese Sichtweise begründete sich insbesondere auf dem aufgebauten Kapitalstock, der mit einer zunehmenden Verschuldung einhergehen würde. Daher sei, auch wenn es damals anders formuliert wurde, aus Gesichtspunkten der Generationengerechtigkeit ein hoher Schuldenstand nicht per se problematisch, weil ihm ein ebenso hoher bzw. noch höherer Investitionsstock gegenüber stehe.

Diese Sichtweise scheint sich stark geändert zu haben. Nach einem deutlichen Rückgang der Unterstützer keynesianischer Ansätze hat sich unter Professorinnen und Professoren der Volkswirtschaftslehre die Auffassung gefestigt, dass im Normalfall von einer aktiven konjunkturpolitischen Steuerung abzusehen sei. Zusätzlich zum grundsätzlichen Vorbehalt treten an dieser Stelle auch Argumentationen über die technische Unmöglichkeit diese zeitnah zu steuern hinzu. Zu-



dem wird grundsätzlich von einer Unwirksamkeit finanzpolitischer Ansätze ausgegangen, basierend auf den Annahmen, dass die Wirtschaftssubjekte sehr schnell wirtschaftspolitische Maßnahmen antizipieren und dass Schulden von heute als die Steuern von morgen anzusehen seien.. Ebenso wird angefügt, dass konjunkturpolitische Maßnahmen, solange sie nicht europaweit oder sogar global koordiniert sind, wirkungslos seien. Dies wird auf die neue Offenheit der Volkswirtschaften gegenüber dem jeweiligen Ausland zurückgeführt.. Entscheidender scheint mir jedoch bei der Debatte um öffentliche Schulden ein weiterer Aspekt außerhalb der ökonomischen Debatte zu sein, der dazu geführt hat, dass die oben wiedergegebenen Ansichten in der öffentlichen Meinung und im politischen Raum vorherrschend geworden sind. Ausgehend von der Umweltbewegung, die Belastungen zukünftiger Generationen durch Umweltschäden thematisiert hat, wird in der öffentlichen Wahrnehmung keinesfalls mehr davon ausgegangen, dass die ältere Generation der jüngeren Generation Kapital überträgt. Vielmehr werde eine geschädigte Umwelt hinterlassen, in gewisser Hinsicht also Schulden.

Ihren Abschluss in Form der Gesetzgebung fand diese Debatte innerhalb Deutschlands bereits vor der europäischen Staatsschuldenkrise. Die Schuldenbremse wurde zwar erst im Jahr 2009 beschlossen, sie war aber bereits länger in der Diskussion. Auf europäischer Ebene ist sogar noch früher mit den sogenannten Maastricht-Kriterien ein (teilweise wirkungsloses) Instrument der „Stabilitätskultur“ eingeführt worden. Allerdings liegen hier die Dinge etwas anders, denn die Maastricht-Kriterien wurden auch mit Verweis auf die Probleme, die innerhalb einer Währungsunion die Schulden des einen Landes für das andere Land bedeuten können, im Zusammenhang mit der Euroeinführung beschlossen.

Ich glaube, dass es falsch ist, von einem Politikversagen in dem Sinne zu sprechen, dass Politiker oder die Wählerinnen und Wähler egoistische, verantwortungslose und nur kurzfristig denkende Akteure seien. Vielmehr bin ich der Überzeugung, dass ein – zugegeben höchst unglückliches – Zusammenspiel von immenser Komplexität des Themas „öffentliche Finanzen“ auf der einen Seite und einer Politik und Diskussion, die nicht auf Komplexitätsreduktion ausgerichtet ist, auf der anderen Seite die Ursache der zunehmenden Schuldenstände ist. Aus eigener Anschauung als langjähriger Vorsitzender des Finanzausschusses des Deutschen Städtetages weiß ich, wie schwierig es selbst für gestandene Kämmerinnen und Kämmerer ist, sich den Feinheiten des Fiskalföderalismus zu nähern. Aus unzähligen Haushaltsdebatten in Nürnberg weiß ich, dass es ständige Pflicht, aber auch eine enorme Herausforderung für die Stadtverwaltung ist, den Haushalt der Stadt transparent und somit entscheidungsfähig darzustellen.



Auch ist es nicht unüblich, dass die jeweiligen Parteien „Nebelkerzen“ in die finanzpolitische Debatte werfen. Zur vermeintlichen Stärkung der eigenen Position werden viel zu viele Aspekte miteinander vermischt, die man eigentlich auch trennen könnte (und sollte). Um ein aktuelles Beispiel zu nennen: Viele Gegner der Schuldenbremse argumentieren mit dem durch die Schuldenbremse vermeintlich erzwungenen Abbau staatlicher Leistungen und dem Rückgang des Angebots öffentlicher Güter. Dabei schreibt die Schuldenbremse gar nicht zwingend eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite vor, auch eine Beibehaltung des bisherigen Umfangs an staatlichen Leistungen wäre mit der Schuldenbremse problemlos vereinbar, notwendig wären lediglich – zugegeben, nicht leicht umsetzbar – entsprechende Steuererhöhungen (dies soll keine Werbung für Steuererhöhungen darstellen, sondern nur auf die Möglichkeit und somit auf die Vermengung von Themenkreisen hinweisen).

Diese Betrachtungsweise der Debatten um öffentliche Finanzen ist für die Optionen, die sich für die Kommunen ergeben, von großer Bedeutung. Denn die Kommunen sind in weiten Bereichen auch von den Fehlanreizen, die aus der Komplexität und der damit einhergehenden mangelnden demokratischen Kontrollmöglichkeit folgen, betroffen. Es ist in den Kommunen übereinstimmende Sichtweise, dass in der Bundes- oder Landespolitik sehr oft Kompromisse zu Lasten Dritter, nämlich der Kommunen, getroffen wurden. Dies wird erst durch intransparente oder überkomplexe Finanzierungsverfahren politisch ermöglicht. Die kommunalen Defizite sind daher Ausdruck der oben beschriebenen Mängel in der Debatte um öffentliche Finanzen auf Bundes- und Landesebene geworden.

Innerhalb der Kommunen kommen diese Effekte teilweise natürlich auch zum Tragen. Aufgrund der weit größeren Übersichtlichkeit eines Kommunalhaushaltes und der weitaus besser nachvollziehbaren finanziellen Größenordnungen hoffe ich, dass diese Effekte in Kommunen kleiner sind. Die Kosten für den Neubau eines Kindergartens sind noch vorstellbar, die dauerhaften Belastungen in Milliardenhöhe für die Einführung eines neuen Standards im Sozialbereich hingegen nicht. Auch sind die gesetzlichen Regelungen zur Einhaltung tragfähiger Haushalte im Kommunalbereich weit strenger, als sie dies in der Vergangenheit auf Bundes- und Landesebene waren. Nichtsdestotrotz soll natürlich nicht geleugnet werden, dass auch auf kommunaler Ebene aufgrund von kommunalen Entscheidungen Defizite entstanden sind. Allerdings ist von außen kaum festzustellen, ob eine Kommune zur Sicherung der Stadtgesellschaft diese Schulden aufnehmen musste (z. B. aufgrund eines unzureichenden Finanzausgleichs) oder ob die Defizite aufgrund von eigenen Entscheidungen entstanden sind.

Im Zusammenhang mit der Schuldenbremse ist in vielen Kommunen die Angst umgegangen, dass seitens der Länder Defizite, die diese nun zukünftig nicht mehr machen dürfen, in die Kommunen „verlagert“ werden. Durch eine entsprechende Kürzung des kommunalen Finanzausgleichs könnte ein Land zumindest auf dem Papier seine Anforderungen aus der Schuldenbremse leicht realisieren. Die Leidtragenden wären die Kommunen. Ihre Haushalte, Investitionen und Leistungen müssten drastisch gekürzt werden, die kommunalen Schulden würden steigen. Im Rahmen der Schuldenbremse stellt dies kein Problem für Bund und Länder dar – sie erfüllen ihre formalen Anforderungen. Diese Befürchtung hat durch den europäischen Fiskalpakt eine Wendung erfahren. Anders als bei der Schuldenbremse sind bei der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts in den einzelnen Ländern auch die kommunalen Defizite relevant. Aus Sicht des Fiskalpakts ist es egal, ob die Defizite im Landes- oder Kommunalhaushalt anfallen. Daher besteht für die Länder zukünftig kein erhöhter Anreiz mehr, Defizite in die Kommunen zu verlagern, sie werden ihnen ohnehin zugerechnet. Allerdings besteht nunmehr ein erhöhter Anreiz, den Konsolidierungsdruck in die Kommunen zu verlagern. Im Anschluss an eine Kürzung der Landesmittel würde eine strenge Kommunalaufsicht dafür sorgen, dass diese Zuweisungskürzungen in den Kommunalhaushalten 1:1 in Ausgabenkürzungen umgesetzt werden.

Den Kommunen bleibt angesichts dieses Umfeldes und dieser Entwicklung nur die Flucht nach vorne übrig. Es ist auch Aufgabe der Kommunen und ihrer Spitzenverbände, dafür zu werben, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik gegeben sind. Diese Rahmenbedingungen bestehen nicht alleine in einem Regelwerk, das solide Finanzpolitik erzwingen soll und – überspitzt formuliert – die Symptome nachlässiger Politik verbietet.

Nimmt man die Forderung, dass Politik bewertbar und dementsprechend dem demokratischen Prozess zugänglich sein muss, ernst, so lässt sich sowohl für die Fiskalregeln als auch für die Debatten hierüber einiges ableiten. Die beste Regel hilft erstens nicht, wenn sie nicht verstanden wird. Und die beste Regel hilft zweitens auch dann nicht, wenn sie nicht von einer breiten Mehrheit geteilt wird. Es existiert ein Spannungsfeld zwischen der aus technischer Sicht bestmöglichen Regelung und der einfachsten Regelung. Hier wird politisch ein Mittelweg zu fixieren sein. Beispielhaft sei dies an der Debatte um die Konjunkturbereinigung dargestellt. Wie bekannt ist, sollen auch im Rahmen des Fiskalvertrags und der Schuldenbremse allein der strukturelle Finanzierungssaldo ausgeglichen sein. Dies erfordert einen strukturellen von einem konjunkturellen Defizit analytisch zu trennen. Die aus technischer Sicht vermutlich besten Verfahren sind derartig

ausgefeilt, dass sie weder von einem breiten Kreis verstanden noch ihre Ergebnisse von einer Mehrheit akzeptiert würden. Anstelle einer gewünschten Selbstbindung für die Fiskalpolitik würde eine Entmündigung treten. Daher wird auch bei der Konjunkturbereinigung der kommunalen Haushalte, die im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung zukünftig länderspezifisch ausgeglichen sein sollen, darauf zu achten sein, dass eine einfache Konjunkturbereinigungsregel gefunden wird. Der Umstand, dass dies letztlich zu Ungenauigkeiten führen wird, darf dem nicht entgegenstehen.

In der Vergangenheit hat es zwei „Verlierer“ der mangelnden Transparenz und Nachvollziehbarkeit im undurchdringlichen Geflecht der Finanzbeziehungen gegeben: An erster Stelle sind die Bürgerinnen und Bürger betroffen, weil – ich möchte es ausdrücklich betonen – die unnötige Komplexität der Finanzbeziehungen letztlich ihre Möglichkeit beeinträchtigt, ihr Wahlrecht auszuüben. Diese Beeinträchtigung geschieht in zweifacher Hinsicht: Die überbordende Komplexität, die daraus resultierende Verwischung von Verantwortlichkeiten, die völlige Unklarheit über die tatsächlich zu erwartenden Folgen einer gewählten Politik, lassen eine fundierte Wahlentscheidung in Bezug auf die öffentlichen Finanzen kaum zu. Natürlich kann man entscheiden, welche Wahlkampfaussage einem näher liegt. Eine Bewertung der vergangenen Finanzpolitik als Indikator für die zukünftige Finanzpolitik ist jedoch kaum jemandem möglich. Zweitens wird ein Wahlrecht beeinträchtigt, wenn das zu wählende Gremium selbst keine Entscheidungskraft mehr hat. Die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung geschah ja nicht nur durch überbordende Regulierung, sondern vielerorts auch durch die Aushöhlung der fiskalischen Basis. Wo jedoch nichts bestimmt werden kann, läuft das Wahlrecht ins Leere. Hier treten die Kommunen als zweite Verlierer zu den Wählerinnen und Wählern hinzu.

Geschadet hat den Kommunen die Intransparenz der Debatten um Finanzpolitik, aber auch der hieraus folgenden Intransparenz der Finanzbeziehungen. Die grundlegende wirtschaftspolitische oder auch europapolitische Debatte, welche volkswirtschaftlichen Überlegungen man finanzpolitischen Regelungen zugrunde legt, wird durch die Kommunen nicht wesentlich beeinflusst werden können. Dies mag man für falsch oder bedauerlich halten, es ist jedenfalls Fakt. Eines gibt es jedoch, für das Kommunen erfolgversprechend massivwerben können: Für die Etablierung von Institutionen und Verfahren, die für eine transparente Finanzpolitik sorgen. Wie dies aussehen kann und sollte, wird im folgenden Abschnitt behandelt.

## VI. Schlussfolgerungen und offene Fragen

Die Erwartungen, die Hoffnungen und Forderungen der Kommunen an die Zukunft der öffentlichen Finanzen lassen sich auf Basis der oben skizzierten vier Themenbereiche benennen.

Die Kommunen gehen davon aus, dass in Deutschland die Schuldenbremse und der Fiskalvertrag umgesetzt werden. Ihre Erwartung besteht darin, dass die Ländern den durch den Fiskalvertrag sowie die Schuldenbremse verursachten Druck, dauerhafte Defizite zu vermeiden, nicht durch eine weitgehende Verlagerung des Konsolidierungsdrucks in die Kommunen abbauen werden. Dies wird noch viel Arbeit für die Kommunen und ihre Spitzenverbände bedeuten. Es wäre ein Zeichen für Fehlentwicklungen, wenn diese Arbeit vorrangig aus „Abwehrkämpfen“ gegen Eingriffe der Länder in die kommunale Finanzausstattung bestehen muss. Stattdessen erhoffen sich die Kommunen in mehrfacher Hinsicht Einsichten einer verantwortungsvollen Politik.

Der ehemalige Bundespräsident Johannes Rau hat in der Vergangenheit sehr zutreffend eine zentrale Anforderung für eine gute Politik formuliert, die ich uneingeschränkt teile und von der ich versuche, sie als Oberbürgermeister in Nürnberg umzusetzen: „Der demokratische Staat muss verständlich sein und er muss sich verständlich machen.“

Dies gilt in besonderem Maße für die Finanzpolitik. Sie ist erstens zentral für die Sicherstellung von Ressourcen, über die ein großer Bereich von Politik umgesetzt wird. Und zweitens ist gerade in der Finanzpolitik aus technischen Gründen die Versuchung besonders groß, die Komplexität ins Unermessliche wachsen zu lassen. Das Steuerrecht als ein kleiner Teilbereich ist jedem als mahnendes Beispiel präsent.

Zwei der großen Neuerungen der Finanzpolitik, Schuldenbremse und Fiskalpakt, müssen genau vor diesem Hintergrund betrachtet werden. Nach meiner Auffassung spricht zwar aus ökonomischer Sicht zunächst nichts dagegen, einen Teil der öffentlichen Investitionen über Schulden zu finanzieren, aber ich weiß auch, welche Intransparenz mit einem derartigen Verfahren verbunden ist. Gerade das Zusammenspiel einer kameralen Buchführung, die den fortlaufenden Werteverzehr nicht erfasst, und der Möglichkeit zu schuldenfinanzierten Investitionen droht einen Schleier der Unkenntnis über die tatsächlich relevanten Finanzverhältnisse zu legen. Dies steht einer für das Funktionieren der Demokratie notwendigen Beurteilung entgegen.

Die Hoffnung der Kommunen besteht darin, dass die neuen Fiskalregeln zu einer notwendigen Debatte um den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben führen. Der Beantwortung der Frage, welches Belastungsniveau wir haben wollen, damit ein ebenfalls zu diskutierendes Angebot bereitgestellt werden kann, darf Politik nicht durch die Aufnahme von Schulden ausweichen. Die Kommunen können von einer derartigen Debatte nur profitieren, weil sie – dies ist meine feste Überzeugung – zentrale und wichtige Aufgaben wahrnehmen, die die Bürger nach einiger Überwindung auch bereitwillig finanzieren.

Die Schuldenbremse oder der Fiskalpakt lösen dabei selbst kein Problem; die Ansicht, dass die Fiskalregeln eher Symptome als Ursachen bekämpfen, ist nicht völlig von der Hand zu weisen. Die Fiskalregeln zwingen allerdings zur Lösung des Problems an anderer Stelle. Steuersenkungen, die ohne eine gleichzeitige Absenkung von Ausgaben derzeit nur zu höheren Defiziten führen würden, werden mit Verweis auf die Schuldenbremse abgelehnt. Schon längst wird vielerorts nicht von einer Schuldenbremse, sondern von einer Steuersenkungsbremse gesprochen.

Auf dem Weg zu einer Finanzpolitik, die den demokratischen Anforderungen gerecht wird, sind allerdings noch weitere Fallstricke zu beachten. Zu den Anforderungen an die Umsetzung der Finanzpolitik gehören auf der Planungsseite Verfahren, die dafür sorgen, dass nicht mehr darum gestritten wird, wie sich eine Situation voraussichtlich entwickeln wird. Erst wenn allseits akzeptierte Planungsgrundlagen vorliegen, kann sich Politik auf ihr Kerngeschäft konzentrieren, nämlich die Prioritätensetzung. Die Sicherung der Akzeptanz der Prognosen erscheint mir dabei letztlich sogar wichtiger als eine geringfügige Erhöhung ihrer ohnehin eingeschränkten Treffgenauigkeit. Eine weitreichende Technisierung der Verfahren, d.h. die Anwendung komplexer statistischer Verfahren, die wie eine Black Box Ergebnisse ohne Begründung auswerfen, muss unbedingt verhindert werden. Denn ohne Verständnis ist Akzeptanz nur schwer zu erreichen. Im Rahmen der Einführung der Schuldenbremse wurde sehr ernst diskutiert, ob hier eine Selbstbindung der Parlamente oder nicht eher eine Selbstentmündigung vorliegen würde. Sobald die Herrschaft über die Verfahren ohne klare Vorgaben an eine ökonometrisch-technische Fachelite abgegeben wird, liegt der Verdacht auf Selbstentmündigung nahe. Sofern aber die Funktionsweise der technischen Verfahren bzw. der der Regelumsetzungen im politischen Raum bekannt sind, ist der Begriff der Selbstbindung sicher angemessener.

Auf der Ausgabenseite müssen Verfahren, die eine solide Gesetzesfolgenabschätzung beinhalten, zum selbstverständlichen Repertoire gehören. Natürlich ist

nicht alles mit Sicherheit prognostizierbar, Entscheidungen unter Ungewissheit sind unumgänglich. Aber die möglichen Auswirkungen, die verbliebenen Unsicherheiten, müssen ebenfalls nach einem standardisierten und transparenten Verfahren erarbeitet werden. Die Kommunen sind ein Freund des Normenkontrollrates, dessen Gegenstück auf europäischer Ebene übrigens fehlt.

Auch kann ich mir als überzeugter Doppiker, also als Anhänger einer öffentlichen Rechnungslegung, die nicht allein auf die Finanzmittelströme abstellt, sondern den Werteverzehr beim öffentlichen Vermögen mit erfasst, einige Nachfragen nicht ersparen: Ein Haushaltsausgleich im alleine Finanzmittelströme erfassenden sogenannten kameralen System lässt sich kurzfristig durch den Verzicht auf Pflege und Unterhalt der öffentlichen Gebäude oder Straßen realisieren. Auch die neuen Fiskalregeln sind an Zahlungsströmen orientiert, die Konjunkturbereinigung ist diesbezüglich nicht relevant. Sie erfassen daher nicht den Vermögensverzehr und erhöhen damit den Druck, Instandhaltungsaufgaben zu verschieben. Auch wird gerade in der EU sehr intensiv diskutiert, der Doppik vergleichbare Standards für die Rechnungslegung der öffentlichen Hand europaweit einzuführen. An eine Anpassung des Fiskalpakts an eine doppelischen Prinzipien entsprechende Rechnungslegung scheint aber niemand zu denken. Hier passt einiges nicht zusammen. Die große Frage ist, ob überhaupt transparent und technisch solide das umgesetzt werden kann, was Fiskalpakt und Schuldenbremse erreichen wollen.

Schuldenbremse, Gesetzesfolgenabschätzungen, Konnexitätsverhandlungen – all dies macht Politik auf Bundes- und Landesebene nicht leichter, aber besser. Und darauf kommt es an.