

Verspielt NRW die Zukunft seiner kommenden Generationen?

- Risiken und Nebenwirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements –

In der Geschichte Deutschlands hatte Nordrhein-Westfalen immer eine besondere Rolle. Es war das Zentrum der Schwerindustrie. Um seine Braun- und vor allem Steinkohlezechen herum siedelten sich die Stahlkocher an. Krupp und Thyssen prägten das Bild. Diese Motanindustrie prägte das Ruhrgebiet, den „Ruhrpott“. Die Region zog bereits zu Beginn des vorigen Jahrhunderts, lange vor Spaniern, Italienern und Türken, die ersten „Gastarbeiter an“. Bergeleute und Handwerker aus Polen. Im „Ruhrpott“ findet man heute noch viele Namen, die auf ihre polnische Herkunft hindeuten. Nationalspieler wie die Torhüter Kwiatkowski, Tilkowski oder Szepan oder Koslowski. Seine Funktion als „Schmelztigel der Nationen“ wurde – nach dem aufgrund des Eisernen Vorhanges dem schon traditionellen Fachkräftenachschub aus Polen der Nachzug nicht mehr möglich war, behielt die Region mit durch das Wirtschaftswunder der 50er und zu Beginn der 60er Jahre bedingten Zuzug von Fachkräften aus Italien, Spanien und der Türkei bei.

Nordrhein-Westfalen, die Region und dabei insbesondere die großen Ruhrgebietsstädte erblühten. Die kommunalen Steuereinnahmen flossen reichlich, die Städte leisteten sich Wohltaten für das Volk. Theater, Museen, Fußballstadien, Schwimmbäder, neue Rathäuser.

Die Politik im Lande und den großen Städten wurde durch die SPD geprägt. Sie hatte jahrzehntelang fast schon ein Monopol auf die Mehrheit im Landtag und den Rathäusern.

Der Niedergang dieser blühenden Wirtschaftsstellung des Ruhrgebiets begann langsam. Aus einem Schnellball sollte eine Lawine erwachsen. Zwischen 1957 und 1969 ging der Anteil der Steinkohle am Primärenergieverbrauch in der Bundesrepublik von 69,8 auf 32,3 Prozent zurück, außerdem stellte neben dem Erdöl auch die staatlich subventionierte Kernenergie im weiteren Verlauf der Bergbaukrise eine zusätzliche Konkurrenz dar. Allein 1963 wurden 13 Zechen geschlossen.

Die Politik im Land und den großen Kommunen reagierte nur sehr zögerlich auf diese Entwicklung. Liebgewonnene Einrichtungen wurden beibehalten, in neue „Leuchtturmprojekte“ wurde trotz rückläufiger Einnahmen weiter investiert. Dies hat sich bis heute nicht geändert, wie das Beispiel der Stadt Essen zeigt. Für ihren vierklassigen Verein Rot-Weiß-Essen baut eine städtische Gesellschaft ein neues Stadion. Ursprünglich sollte es 31 Millionen Euro kosten, inzwischen geht man von 64 Millionen Euro aus. Die Stadt Essen ist mit rund 3,4 Milliarden Euro verschuldet. Gut 2 Milliarden Euro davon sind sogenannte „Kassenkredite“, vergleichbar dem Kontoüberziehungskredite einer Privatperson. Tendenz steigend. Wer und wann diese „Kontenüberziehung“ einmal ausgleichen soll, steht in den Sternen.

Essen ist nur eine von vielen „Spitzen des Eisbergs“ im einstmals hochgelobten Wirtschaftswunderland Nordrhein-Westfalen. Zugegeben: die Bewältigung der mit dem Niedergang der Kohleindustrie verbundene Umwälzung des Wirtschaftsstandorts Nordrhein-Westfalen war eine Herkulesaufgabe. Eine Aufgabe die aber viel zu zögerlich angegangen wurde, zumeist wurde von der Politik nicht gestaltet, sondern nur abgewickelt.

Im Zuge dieser Entwicklung gerieten insbesondere die großen Ruhrgebietsstädte in Haushaltsnöte. Die hohe wirtschaftsstrukturelle Bedeutung dieser Region, die Größe der flächendeckend betroffenen Städte und deren überregionale Ausstrahlungswirkung zwang die damalige SPD-Landesregierung zur Einführung des Instruments der „Haushaltssicherung“. In seiner Ausarbeitung „Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung“ kommt René Geißler, Universität Potsdam, zu folgender Bewertung:

„Die umfassende Reform des Gemeindehaushaltsrechts (in NRW) von 1972 geschah unter dem Leitbild des aktiven Staates, welcher Mittels öffentlicher Planung und Aufgaben gesellschaftliche Herausforderungen lösen zu können glaubte und eine starke Ausweitung der Budgets zu Folge hatte. Die Gefahren wachsender Staatsverschuldung traten vor dem Hintergrund des Glaubens an Regelbarkeit und Lösungskompetenz der Behörden in den Hintergrund (die heutige Finanzsituation war damals schlicht nicht vorstellbar). Diese Tendenz wurde in NRW durch die Abschwächung des Zieles ausgeglichener Kommunalhaushalte von einer „Muss“ in eine „Soll-Vorschrift“ zumindest bestärkt. Dieses Staatsbild wurde ergänzt durch ein keynesianisches, nachfrageorientiertes Wirtschaftsverständnis, welches die entscheidende Quelle wirtschaftlichen Wachstums in öffentlichen Investitionen sah. Der Gedanke, die in der Phase des „deficit spending“ aufgehäuften Verbindlichkeiten mittelfristig tilgen zu können, verkannte in grotesker Weise die Rationalitäten der politischen und bürokratischen Akteure sowie die Einflusskraft organisierter Empfänger öffentlicher Leistungen, mit denen sich gerade kommunale Politiker tagtäglich konfrontiert sehen.“

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung war die aufgrund einer Änderung der Gemeindeordnung im Jahre 1994 erfolgte Abschaffung sämtlicher Genehmigungsvorbehalte der Kommunalaufsicht bezüglich der Haushaltssatzungen. Bis dahin musste die jeweils zuständige Kommunalaufsichtsbehörde noch die von den kommunalen Räten in ihren Haushaltssatzungen beschlossenen Höchstbeträge der investiven Kredite sowie der erlaubten Kassenkredite genehmigen.

Diese Genehmigungspflicht viel ersatzlos weg. Der Weg in die Verschuldung, insbesondere hinsichtlich der Kassenkredite war geöffnet und wurde auch, schon fast gnadenlos, genutzt. Zum Jahresende 2014 betrug diese „Kontenüberziehungskredite“ aller Kommunen in der Bundesrepublik noch rund 51 Milliarden Euro. Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben hieran den Bärenanteil von gut 26 Milliarden Euro. Auf Einwohnerzahlen umgerechnet war jeder Bürger in NRW mit rund 1.500 Euro belastet, die Bürger in Bayern mit 25 Euro, in Baden Württemberg mit sogar nur 18 Euro. Dass es noch schlechter geht, beweist allerdings das Saarland mit einer Pro-Kopf-Verschuldung in Höhe von 2.100 Euro.

Diese Entwicklung ist Grund für die Frage, wie konnte es dazu kommen, war das unvermeidbar oder sogar „alternativlos“? Die Beantwortung dieser Frage beginnt mit einem Rückblick:

Ende der 90er Jahre waren die großen Ruhrgebietsstädte sowie eine Vielzahl mittlerer Kommunen in der damaligen kamerale Haushaltssicherung. Sie erhielten staatliche Zuwendungen aus dem Landessäckel, dem sogenannten „Ausgleichsstock“. Eine nachhaltige Gesundung dieser notleidenden Kommunen konnte damit allerdings nicht erreicht werden. Im Gegenteil: das Land war gezwungen, immer höhere Zuwendungen den Kommunen zukommen zu lassen. Das fiel angesichts der zunehmenden eigenen Verschuldung immer schwerer. Ein Ausweg aus dieser Spirale wurde gesucht und auch gefunden.

Nordrhein-Westfalen und das Saarland, ebenso ein ehemaliges „Kohlerevier“, haben zur Bewältigung des Niedergangs der kommunalen Finanzen parallel ein identisches neues Haushaltsrecht für die Kommunen entwickelt und umgesetzt. Der damalige NRW-Innenminister Fritz Behrens (SPD) initiierte ein Pilotprojekt für eine neues Gemeindehaushaltsrecht. Pilotkommunen waren die Städte Brühl, Dortmund, Düsseldorf, Moers und Münster. Innenminister Behrens formulierte es so: „Damit ist der Startschuss für die bundesweit größte Erprobung zur Einführung der kaufmännischen Buchführung in das öffentliche Rechnungswesen gefallen“.

Der strukturelle Mangel der Kommunalfinanzierung sollte durch die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen behoben werden. Die Kommunen sollten nun wie Wirtschaftsbetriebe handeln und wirtschaften. Ein auf den ersten Blick einnehmender Gedanke. Warum eigentlich nicht?

Der Frage, ob das Wirtschaftssystem von gewinnorientierten Wirtschaftsbetrieben überhaupt auf Kommunen anwendbar ist, wurde nicht wirklich ernsthaft geprüft. Zu groß war die Begeisterung, mit einem total neuen Ansatz die wirtschaftliche Misere der Kommunalfinanzen beheben zu können.

In dem bisherigen kameralen Rechnungswesen spielte das Vermögen einer Kommune keine Rolle. Der alte Haushaltsplan erfasste alle in Geld erfolgenden Einnahmen und Ausgaben, getrennt nach einem Haushalt für den „laufenden Lebensunterhalt“, dem Verwaltungshaushalt, und einem Haushalt für Investitionen, dem Vermögenshaushalt. Er war somit ein reiner Geldhaushalt. Das sollte sich nunmehr ändern.

Die neue Überlegung war, dass die Kommunen doch allein aufgrund ihrer Liegenschaften, Kanäle, Straßen, Wege und Plätze über ein großes Vermögen verfügen und man dieses doch unbedingt in die Haushaltswirtschaft einbeziehen müsse. Hierzu trat zum 1.1.2005 in NRW das Gesetz zur Neuen Kommunalen Finanzwirtschaft (NKF) in Kraft. Es verpflichtete alle Kommunen, ihr Rechnungswesen bis spätestens zum 1.1.2009 auf das neue System umzustellen.

Die von der Landesregierung publizierten Hauptziele waren:

- Weitere Verbesserung der Steuerungsfähigkeit in den Kommunen durch konsequente Produktorientierung und Steuerung über Ziele und Kennzahlen
- vom Geldverbrauchs-konzept zum Ressourcenverbrauchs-konzept: Förderung nachhaltiger Haushaltswirtschaft
- Herstellung der intergenerativen Gerechtigkeit und
- Mehr Transparenz im kommunalen Haushalt für die Bürgerinnen und Bürger.

Das NKF-Gesetz führte in den Rathäusern zu einer hektischen Betriebsamkeit. Das gesamte kommunale Vermögen musste erfasst werden. Die Länge und der Zustand der Straßen wurden ermittelt, die Rathäuser, Schulen, Feuerwehrhäuser, Kindergärten wurden von Fachleuten in Augenschein genommen und bewertet. Eine Fülle von Fachaufsätzen überschwemmte die Finanzverantwortlichen in den Rathäusern. Es wurde zum Beispiel darüber diskutiert, für die verschiedenen Schichten des Materialaufbaues einer Straße unterschiedliche Abschreibungssätze anzuwenden. Für die Kämmerer und ihre Mitarbeiter war das ein absolutes Neuland. Ein Neuland, das einen bis dahin nicht vorhandenen, millionenschweren Markt für die Branche der Wirtschaftsprüfer schuf. Kaum ein Rathaus, das sich zur Unterstützung dieser Fragen nicht eines Wirtschaftsprüfers bediente. Schließlich mussten ja auch die bis spätestens zum 1.1.2009 zu erstellenden Eröffnungsbilanzen geprüft und von einem Wirtschaftsprüfer testiert werden.

Heraus kam nunmehr für jede Kommune eine eigene Bilanz. Nach kaufmännischen Regeln aufgestellt, wies sie das Vermögen sowie die Schulden aus. Aus dem Saldo von beidem ergab sich das Eigenkapital. „Mit dieser Bilanz können wir getrost zur Bank gehen“, war ein geflügelter Spruch stolzer Kämmerer und Bürgermeister.

Es gab und gibt hierzu aber auch kritische Stimmen. In dem Fachbuch von Prof. Dr. Eberhard Scheffler „Bilanzen richtig lesen“ heißt es:

„Das Eigenkapital steht dem Unternehmen i.d.R. auf Dauer zur Verfügung und bildet die Haftungsgrundlage gegenüber seinen Gläubigern“. In die Bilanz eines Unternehmens darf daher nur das Vermögen aufgenommen werden, das im Falle der Liquidation des Unternehmens auch am Markt verwertbar ist. Dieser Grundsatz hat auch in den NKF-Bestimmungen Eingang gefunden. So heißt es in der Kommentierung zum § 33 der Gemeindehaushaltsverordnung NRW, dass in die Kommunalbilanz nur das Vermögen aufgenommen werden darf, das auch verwertbar ist. Ein klarer Fall? Oder etwa nicht.

Die Gemeindeverordnung bestimmt in ihrem § 90, dass die Kommune nur das Vermögen veräußern - also verwerten – darf, was sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht mehr benötigt. Üblicherweise ist dies aber nur zwischen 10 und 20 Prozent. Würde die Kommunen also, streng nach Handelsrecht, nur diese 10 bis 20 Prozent ihres Vermögens als solches in die Bilanz aufnehmen, wäre sie bereits zugleich mit der Bilanz aufstellung überschuldet.

Das konnte und durfte nicht sein. Man musste eine Lösung finden und man fand sie.

Die „Verwertbarkeit“ kommunalen Vermögens wurde einer Neudefinition unterzogen. In der Kommentierung zum § 33 der Gemeindehaushaltsverordnung heißt es:

„Darüber hinaus fordert der Gesetzgeber auch die selbstständige Verwertbarkeit der Vermögensgegenstände. Hierzu muss der Gegenstand im Einzelfall nicht tatsächlich veräußerbar sein. Vielmehr reicht die reine Möglichkeit der Einzelveräußerung aus. Es ist also auf die abstrakte, nicht die konkrete Verkehrsfähigkeit abzustellen. Weder muss im Einzelfall eine Nachfrage nach dem Vermögensgegenstand bestehen, noch steht ein gesetzliches oder vertragliches Veräußerungsverbot der selbstständigen Verwertbarkeit entgegen. Damit sind insbesondere auch diejenigen Teile des Infrastrukturvermögens für die kein Markt besteht und die in der Praxis nicht veräußerbar sind (wie z. B. Straßen), selbstständig verwertbar“.

Motto: alle Autos sind weiß, alle Autos, die nicht weiß sind, gelten als weiß

Auf dieser „Gesetzesfiktion“ basiert das ganze schöne neue kommunale Haushaltsrecht in NRW. Ein Unternehmer, der auf dieser Basis seine Bilanz aufstellt, kommt ohne weitere Umwege wegen Bilanzbetrugs ins Gefängnis. Die Kämmererei der Stadt München ist anlässlich der versuchsweisen Aufstellung einer Modellbilanz der Stadt München zu folgendem Ergebnis gekommen:

„Inhaltlich darf es (das Eigenkapital) nicht so ohne weiteres verglichen werden mit dem Eigenkapitalausweis bei gewinnorientierten privaten Unternehmen. Steht bei Letzteren doch im Regelfall Ertragsüberschüsse bringendes Anlagevermögen auf der Aktivseite, so sehen wir bei einer kommunalen Bilanz in einem hohen Maße zuschussfordernde Einrichtungen im Anlagevermögen. Auf eine kurze Formel gebracht, lässt sich etwas verkürzt und stark den betriebswirtschaftlichen Aspekt betonend sagen: Kommunales Anlagevermögen ist wirtschaftlich eine Last, fordert laufende „Subventionierung“ für seinen Betrieb. Es kann auch nicht zum Ausgleich von Liquiditätsbedarfen veräußert werden, da es als gebundenes Vermögen zwingend für die Erledigung kommunaler Aufgaben benötigt wird.“

Nur durch dieses „fiktive“ Vermögen ließ sich aber überhaupt kommunales Eigenkapital kreieren. Und dieses „Eigenkapital“ sollte aber dazu dienen, den in den Neunziger Jahren in der Haushaltssicherung befindlichen Kommunen wieder einen ausgeglichen Haushalt zu ermöglichen und sie damit aus den Zwängen der Haushaltssicherung herauszulösen. Die Kommunen konnten nunmehr ihre jährlichen Haushaltsdefizite einfach durch eine nur buchungsmäßige Verringerung ihres Eigenkapitals fiktiv ausgleichen. Damit waren vorerst alle Finanzprobleme behoben, das Land hatte es kein Geld gekostet, im Gegenteil konnte es ab sofort die Zahlung von Landesmitteln zur Stützung der „Ausgleichsstock-Kommunen“ einstellen.

So war allen Seiten gedient. Für die Kommunen begann wieder eine Zeit der kommunalpolitischen Finanzfreiheit, neue Projekte konnten angefasst, Geld ausgegeben werden.

“Honi soit qui mal y pense” – oder “Ein Schuft der Schlechtes dabei denkt”. Diese Devise des englischen Hosenbandordens kommt in den Sinn, wer sich näher mit dem Eigenkapitalbegriff auseinandersetzt. Das Eigenkapital besteht in der Hauptsache aus zwei Komponenten: der Allgemeinen Rücklage sowie der Ausgleichsrücklage. Die Allgemeine Rücklage ist – vereinfacht gesagt - die Differenz zwischen Vermögen und Schulden. Die Ausgleichsrücklage ist

ein inhaltsloses Nichts. Interessanterweise kennen nur Nordrhein-Westfalen und das Saarland diese „Rücklage“. Die Ausgleichsrücklage durfte im Jahr der Eröffnungsbilanz gebildet werden. Sie betrug ein Drittel der Steuereinnahmen und Finanzaufweisungen aus dem Durchschnitt der vergangenen drei Jahre. Man stelle sich vor, eine Kommune hatte als diesen Durchschnitt 60 Millionen Euro Einnahmen, und zwar in Geld. Der gleiche Betrag wurde zur Bestreitung der Aufgaben aber auch wieder ausgegeben. Trotz dieses geldlichen Null-Saldos wurde nun aber eine „Rücklage“ in Höhe von 20 Millionen Euro gebildet und als Teil des Eigenkapitals in die Bilanz aufgenommen. Mit dieser „Rücklage“ durfte in den folgenden Jahren dann der Haushalt „ausgeglichen“ werden. Mussten jedoch Defizite, die in echtem Geld entstanden, ausgeglichen werden, wurden diese Defizite durch immer höhere Kontenüberziehung beglichen. Das ist mit einer der Gründe für den exzessiven Anstieg der Kassenkredite bei den nordrhein-westfälischen Kommunen. Als Anhaltspunkt für die Bedeutung einer solchen „Ausgleichsrücklage“ mag die Eröffnungsbilanz der Stadt Köln 2008 dienen. Diese weist einen Betrag von gut 614 Millionen Euro auf.

Ein ebenso schwer wiegender Grund liegt auch in der zweiten Rücklage: der neuen „allgemeinen Rücklage“. Am 1.1.2008 betrug diese im Falle der Stadt Köln fast 6 Milliarden Euro.

Das alte kamerale Haushaltsrecht kannte ebenfalls die „allgemeine Rücklage“. Im Unterschied zum NKF handelte es sich dabei aber um eine Rücklage, die in Geld vorhanden war und zumeist in Form eines Sparbuches geführt wurde. Bereits im Jahre 2005 berichtete der Kölner Stadtanzeiger: „Die allgemeine Rücklage der Stadt ist aufgebraucht...“.

Es braucht wenig Fantasie um zu ermessen, wie Ratsmitglieder, die bereits lange Jahre im Rat der Stadt saßen und wussten, dass es keine Rücklage mehr gab, aus denen sie ihre Wunschprojekte finanzieren konnten, reagierten, als sie in der ersten NKF-Bilanz nun lasen, dass es wieder ein „allgemeine Rücklage“ gab und diese sogar fast 6 Milliarden Euro enthielt! Die Beibehaltung des gleichen, aber wertmäßig total anders belegten Begriffes der Rücklage, führt gewiss nicht zu einer Motivation, mit den Haushaltsmitteln sparsam umzugehen.

Die kommunalpolitische Bewegungsfreiheit, welche die Einführung des neuen Finanzmanagements eröffnete, wurde demzufolge auch fleißig genutzt. Haushaltsdefizite konnten mittels der allgemeinen Rücklage ausgeglichen werden. Allerdings nur auf dem Papier. Zum Ausgleich der in Geld entstandenen Defizite mussten wiederum Kassenkredite in Anspruch genommen werden. Wie ist dies zu erklären? Warum kann ein Haushalt durch eine „Rücklage“, in der aber kein Geld ist, ausgeglichen werden, nicht jedoch ein in Geld vorhandenes Defizit?

Der alte, kamerale, Haushalt kannte zwei Haushaltsteile: den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt. Die dort aufgeführten Beträge waren in beiden Fällen Geldbeträge. Der Gesamthaushalt war dann ausgeglichen, wenn die beiden Teilhaushalte jeweils auch ausgeglichen waren. War ein Haushalt also insgesamt ausgeglichen, so hielten sich auch die in Geld vorzunehmenden Zahlungen in Einnahme und Ausgabe in der Waage.

Dies ist im neuen NKF-Haushalt nicht so. Auch er kennt zwei Haushaltsteile: den Ergebnis- und den Finanzhaushalt. Der Ergebnishaushalt enthält kein Geld. Er ist ein reiner buchmäßiger Haushaltsplan. Er kennt keine Einzahlungen oder Auszahlungen, in ihm geht es um Erträge und Aufwendungen. Die Zahlungen erfolgen ausschließlich über den zweiten Haushalt, den Finanzhaushalt.

Maßgebend für die Frage, ob ein Haushalt ausgeglichen ist oder ein Defizit hat und gegebenenfalls sogar die Haushaltssicherung droht, ist ausschließlich der geldlose Ergebnishaushalt. Sie erinnern sich? Einer der publizierten Hauptgründe für die Einführung des neuen Systems die Herstellung von mehr Transparenz für Bürgerinnen und Bürger. Tatsächlich kennt kaum ein Bürger, ja sogar kaum viele Ratsmitglieder diesen wichtigen Unterschied.

Die Schaffung des geldlosen Ergebnishaushalts wurde mit der Herstellung der „Intergenerativen Gerechtigkeit“ begründet. In dem Haushalt soll der sogenannte „Ressourcenverbrauch“ dargestellt werden. Konkret: alle Belastungen, die in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auf die Kommune zukommen, sind im Haushalt abzubilden. Dabei handelt es sich vorwiegend um die Pensionsverpflichtungen für die Kommunalbeamten sowie den Erhalt des kommunalen Vermögens. Dieser soll durch die Abbildung von Abschreibungen dargestellt werden. „Dargestellt“ bedeutet jedoch nicht „sichergestellt“. Ein „Sicherstellen“ des Erhalts des vorhandenen Vermögens, also der Liegenschaften, Straßen usw. mittels des Ansparens von Geld in echten Rücklagen, aus denen dann später die notwendigen Instandsetzungen finanziert werden können, ist mit dem NKF-System weder gemeint noch beabsichtigt. Der Eindruck bei den meisten Ratsmitgliedern sowie Bürgerinnen und Bürgern ist aber ein anderer. Sie nehmen noch immer an, dass in den Pensionsrückstellungen sowie Instandhaltungsrückstellungen das Geld ist, um eines Tages darauf die Pensionen bzw. Instandsetzungsmaßnahmen bezahlen zu können. Weit gefehlt.

Der vom Land vorgeschriebene amtliche Kontenplan sieht nur im geldlosen Ergebnishaushalt Ausgabepositionen für Abschreibungen und Zuführungen zu Pensions- und Instandhaltungsrückstellungen vor. Im Geldplan, dem Finanzplan, existieren solche Positionen nicht. Daraus ist ersehen, dass die Erwirtschaftung sowie das Zurücklegen von Geldmitteln zur Absicherung späterer Ausgabenrisiken nicht vorgesehen ist. Die Sicherstellung der „Intergenerativen Gerechtigkeit“ – mit anderen Worten: die kommenden Generationen sollen nicht für heute gemachte Verbindlichkeiten aufkommen – wird also nur fiktiv „sichergestellt“. Richtigerweise ist dann auch bezüglich der Rückstellungen und Abschreibungen in den Kommentierungen zum Haushaltsrecht nur von einer „Darstellung“ bzw. vom „Abbilden“ dieser künftigen Haushaltsrisiken zu lesen.

Der Eindruck in den Räten und in der Bevölkerung ist aber ein anderer. Die richtige Bewertung des neuen Systems bringen nur wenige Kommunalpolitiker zu Sprache. Einer von ihnen ist der damalige Bürgermeister der Stadt Übach-Palenberg, Wolfgang Jungnitsch. Dieser schrieb in seiner Haushaltsrede 2011:

„Wir hatten bis zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, also in der Welt der kameralen Haushaltsführung, immer einen ausgeglichenen Haushalt. Mit der Einführung des NKF wurde das anders. Spezielle Merkmale des NKF sind, dass die Liegenschaften der Stadt aufgenommen und bewertet werden mussten, Abschreibungen generiert werden müssen, Pensionsrückstellungen gerechnet werden müssen usw. In der Summe, und dies habe ich mal an den Nettozuschusskosten für einen Schüler in unserer Stadt errechnen lassen, ist eine erhebliche Verteuerung alleine durch den Finanzsystemwechsel bedingt erfolgt! So kostete uns ein Schüler der ca. 3500 Schüler in unserer Stadt in der kameralen Welt durchschnittlich ca. 1000 Euro pro Jahr Zuschuss, nach der Einführung von NKF ohne jegliche Leistungsveränderung ca. 1200 Euro. Also eine 20%ige Steigerung der aufzubringenden Mittel, nur durch die Änderung des Finanzsystems! Und - welches Privatunternehmen könnte eine schlagartige Kostensteigerung von 20% problemlos verkraften? Wobei private Unternehmen immer noch die Möglichkeit haben, die Preise anzupassen. Dies ist im öffentlichen Bereich nur sehr eingeschränkt möglich!“

Der Bürgermeister der Stadt Dorsten bringt seine Enttäuschung über das neue Finanzmanagement in seiner Rede zum Haushalt 2011 zum Ausdruck:

„Bereits seit Jahren wurde immer wieder betont, dass das NKF „nur“ eine Änderung des Rechnungsstils bewirkt, hierdurch aber kein zusätzliches Geld in die Kasse kommt. Aber die Fehlbeträge der Verwaltungshaushalte der vergangenen Jahre sind damit nicht aus der Welt. Sie werden nun lediglich nicht mehr als „Fehlbeträge“ ins neue Jahr vorgetragen, sondern belasten als Liquiditätskredite die Bilanz. Denn die Fehlbeträge stehen nicht nur auf dem Papier, sondern mussten auch mit Liquiditätskrediten finanziert werden.“

Die angehäuften Fehlbeträge sind somit keineswegs „erledigt“ oder verschwunden. Die Umstellung auf NKF ist eben kein Neustart und ist somit auch keine Chance, die Haushaltswirtschaft unter anderen Rahmenbedingungen weiterzuführen. Eine Finanzreform, die den Städten hilft, ist das NKF nicht!“

Die Tatsache, dass Nordrhein-Westfalen mit seinem kommunalen Finanzmanagement das Gegenteil der eigentlich angestrebten Entlastung kommender Generationen erreicht, wird am Beispiel der Pensionsvorsorge besonders deutlich. Im Jahre 1994 beschloss die damalige Parlamentsmehrheit der SPD im nordrhein-westfälischen Landtag das „Versorgungsfonds-gesetz“. Es trat am 1.4.1994 in Kraft. Die Kommunen wurden verpflichtet, in den folgenden Jahren einen stetig steigenden Betrag in einen Versorgungsfonds einzuzahlen. Damit wurde der richtige Weg in die Schaffung einer kapitalgedeckten Versorgungsrücklage beschritten. Aus diesem Fonds sollten dann die späteren Pensionszahlungen geleistet werden.

Mit der Einführung des neuen Finanzmanagements änderte sich dies. In der Kommentierung zum § 88 der Gemeindeordnung heißt es nunmehr: „Die bislang aufgrund der bestehenden Pflicht der Gemeinden, zur Sicherung ihrer Versorgungsaufwendungen eine Sonderrücklage zu bilden ist mit der Einführung des NKF entfallen. Die Pensionslasten werden nunmehr als Rückstellungen unmittelbar auf der Passivseite der Bilanz abgebildet“.

Auf Deutsch gesagt: die sachgerechte und notwendige Absicherung der späteren Pensionszahlungen erfolgt nicht mehr durch die Ansparung des dafür notwendigen Kapitals, sondern nur noch durch „Abbildung“ auf der Passivseite der Bilanz. Die Zahlungen in den Versorgungsfonds entfielen.

Der Verwaltungsrechtler Dr. Christian Magin von der Verwaltungshochschule Speyer kommentiert dieses Vorgehen wie folgt:

„Eine buchungstechnische Rückstellung ist nämlich - anders als im allgemeinen Sprachgebrauch verwendet - kein „Zurücklegen von Geld für spätere Zwecke“. Sie ist lediglich ein Passivposten auf der rechten Seite der Bilanz. Dieser Passivposten hat keinen eigenständigen Wert. Er weist lediglich darauf hin, dass in Zukunft monetäre Belastungen in seiner ungefähren Höhe auftreten können“.

Bei den nach dem neuen Finanzsystem vorzunehmenden Aufwendungen für Pensionsrückstellungen wird also, wie für Abschreibungen, kein Geld zurückgelegt, sondern lediglich auf dieses spätere Risiko „hingewiesen“. Damit sollen die kommenden Generationen von heute bereits veranlassten und später zu finanzierenden Belastungen verschont werden!

Es ist davon auszugehen, dass es die damalige Landesregierung nur darauf abgesehen hatte, mit der Einführung des neuen Finanzmanagements Zeit zu gewinnen, anstatt die damals bereits vorhandenen Probleme der kommunalen Unterfinanzierung effektiv und nachhaltig zu lösen. Zeitgewinn auf Kosten der kommenden Generationen, mithin genau das Gegenteil von dem, was als Begründung für die Umstellung des Buchungssystems angeführt wurde. Man kann hier durchaus berechtigt von einer „Vogel-Strauß-Politik“ sprechen.

Diese Strategie des „Zeitgewinns“ setzte sich in den kommenden Jahren fort.

Bis zum Jahre 2011 mussten Kommunen, die sich in der Haushaltssicherung befanden, in einem Haushaltssicherungskonzept durch entsprechende Maßnahmen – zumeist Einsparungen und Steuererhöhungen – darstellen, dass sie innerhalb von 4 Jahren den Haushaltsausgleich wieder erreichen. Für viele dieser Kommunen war dies seriös nicht möglich, so dass die Aufsichtsbehörden im Jahre 2011 nur 33 von 177 Haushaltssicherungskonzepten genehmigen konnten.

Vor diesem Hintergrund wurde durch eine kleine Gesetzesänderung wieder einmal auf den Zeitgewinnungsfaktor gesetzt. Die Vierjahresfrist wurde auf 10 Jahre verlängert. Für den Fall, dass auch diese 10 Jahre nicht ausreichen sollten, wurde vorsichtshalber bereits eine Hintertür eingebaut: im Einzelfall darf mit Zustimmung der jeweiligen Bezirksregierung auch ein längerer Zeitraum genehmigt werden.

SPD-Innenminister Jäger verkündete ein Jahr später den Erfolg der Maßnahme:

„Die Haushaltssituation der Gemeinden hat sich im Jahr 2012 deutlich verbessert. Von den von 175 Gemeinden aufzustellenden Haushaltssanierungsplänen nach dem Stärkungspaktgesetz (61) oder Haushaltssicherungskonzepten nach der Gemeindeordnung konnten 146 genehmigt werden. Im Jahr 2011 hingegen konnten von 177 Haushaltssicherungskonzepten nur 33 genehmigt werden“.

Jedem Kaufmann, Unternehmer, Banker, aber auch jedem Privatmann ist klar, dass es faktisch unmöglich ist, belastbare Aussagen über die Entwicklung von Preisen, Löhnen, der Konjunktur und der Entwicklung der Steuereinnahmen für einen Zeitraum von 10 Jahren zu machen. Nach dem Willen der verantwortlichen Politiker ist dies aber die Basis für die Kommunalfinanzen.

Einen zusätzlichen Versuch, der Optik halber die Zahl der in der Haushaltssicherung befindlichen Kommunen entscheidend zu senken, unternahm die NRW-Landesregierung im Jahre 2012. Sie brachte das 1.NKF-Weiterentwicklungsgesetz in den Landtag ein. Darin war u.a. vorgesehen, die Grenze für den Eintritt der Haushaltssicherung zu ändern. Durften bislang die Kommunen sanktionsfrei jährlich 5 % ihrer Allgemeinen Rücklage zum Zwecke des Haushaltsausgleichs verbrauchen, sollte nunmehr diese Grenze auf 10 % verdoppelt werden. Auf die Stadt Köln angewendet hätte dies zur Folge gehabt, dass statt 300 Millionen Euro nunmehr 600 Millionen Euro aus der Rücklage sanktionsfrei hätte verbraucht werden dürfen. Diese „kleine Differenz“, also das Verdoppeln der Sanktionsgrenze, wurde von der Landesregierung in ihrer Gesetzesvorlage wie folgt begründet:

„Zur besseren Handhabbarkeit und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist die Bestimmung **über die Höhe der Bagatellgrenze** für die vorgesehene Verringerung der allgemeinen Rücklage, die als gesonderter Bilanzposten im bilanziellen Eigenkapital anzusetzen ist, neu festgelegt worden“.

Der Gesetzentwurf wurde jedoch kurz nach seiner Einbringung wieder zurückgezogen. Zur Verabschiedung kam es nicht. Eine Verabschiedung hätte im Falle der Stadt Köln bedeutet, dass ein Betrag in Höhe von 600 Millionen Euro als „Bagatelle“ zu gelten gehabt hätte. Das war wohl dann doch nicht gewollt.

Die Zeche zahlen, wie immer, die Bürgerinnen und Bürger. Der Indikator für diese unrealistische, die vorhandenen Probleme ignorierende Finanzpolitik ist neben den explodierenden Schulden für Kassenkredite auch die Entwicklung der Grundsteuer B in Nordrhein-Westfalen. Die durchschnittliche Belastung der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens durch die Grundsteuer B lag im Jahre 2014 bereits bei 501 Prozentpunkten, während Länder wie Bayern, Baden Württemberg, Brandenburg und Rheinland Pfalz nur unter 400 Punkten lagen.

Aktuell besonders viel verlangen in NRW Städte wie Altena (910 Punkte), Hattingen (875 Punkte), Overath (899 Punkte), Selm (820 Punkte), Welver (907 Punkte) und Bergneustadt (959 Punkte). Tendenz steigend.

Die Erhöhung der Grundsteuer B ist auch immer eine soziale Frage. Jede Bürgerin, jeder Bürger ist von ihr unmittelbar betroffen. Der Vermieter legt die Grundsteuer auf die Miete

um, der Eigenheimbesitzer zahlt sie sowieso. Sozial- und Einkommensschwache leiden besonders. Angesichts der sich stetig ausweitenden Altersarmut von Rentnern und Rentnerinnen trifft sie diesen Personenkreis besonders.

Da wird der Ruf nach einer Grundsteuerbremse laut. Eigentlich ein Thema für sozialdemokratische Politiker. Es ist kaum zu erwarten, dass diese sich dem Thema annehmen. Bevorzugen sie doch, wie sie es mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen gezeigt haben, Probleme auf die Zukunft und damit die kommenden Generationen zu verschieben, anstatt ihre Lösung hier und heute anzugehen.

Rolf Böhmer, 12. März 2016
Rheinblick 7
53343 Wachtberg

Tel. 0228 344121
Mail: boehmer.wachtberg@t-online.de