

Reader zum Seminar:

# Kommunen in Not - wir mischen uns ein!

Samstag, den 19. Februar 2011, 11 bis 17 Uhr in Frankfurt



## **Zum Reader**

In der einen Kommune wird die Stadtteilbibliothek geschlossen, in der anderen das Schwimmbad. Begründet wird es jeweils mit der Haushaltslage. Die Stadt sei überschuldet und müsse sparen lautet die mal lapidare, mal bedauernde Auskunft von Verwaltung und Politik. Tatsächlich haben viele Städte und Gemeinden nicht nur an den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu tragen. Bereits seit Jahren leiden sie unter den strukturellen Defiziten ihrer Haushalte und schlittern immer weiter in die Verschuldung.

- Wo liegen die Ursachen für die Verschuldung der Kommunen?
- Wie und wo muss umgesteuert werden, damit die Kommunen wieder in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben zu finanzieren?
- Wie können wir uns als Attac-Regionalgruppe vor Ort in diese Auseinandersetzung einmischen?

Dies sind die Fragen, denen wir auf dem Seminar „Kommunen in Not – wir mischen uns ein“ nachgehen wollen.

Zur Vorbereitung auf das Seminar und zum Nachlesen für später haben wir im Folgenden drei Texte zusammengestellt, die für die Arbeit vor Ort nützlich sein können.

Im ersten Beitrag geht **Kai Eicker-Wolf**, Referent für Wirtschaftspolitik beim DGB Hessen-Thüringen, auf die Finanzierung der Kommune und die damit zusammenhängenden Probleme ein. Der Artikel „Die Entwicklung der Kommunal Finanzen in Hessen 1994 bis 2009“ ist zuerst als Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen im November 2010 veröffentlicht worden.

Im zweiten Beitrag, „Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen“ setzt sich **Lars Holtkamp**, Professor an der Fernuniversität Hagen, damit auseinander, welche Handlungsspielräume die Kommunalpolitik bei leeren Kassen noch hat. Der Artikel erscheint zuerst in der Februar-Ausgabe der Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“.

Beim dritten Beitrag handelt es sich um einen Auszug aus dem in Kürze im VSA-Verlag erscheinenden AttacBasisText 37 „Global Denken Kommunal Handeln“.



Kai Eicker-Wolf

# **Die Entwicklung der Kommunal Finanzen in Hessen 1994 bis 2009**

**Arbeitspapier des DGB Hessen-Thüringen Nr. 3  
Frankfurt, November 2010**

## 1. Einleitung

Im Frühjahr 2010 hat ver.di Hessen eine umfangreiche Studie präsentiert, die die Kommunalfinanzentwicklung in Hessen zum Thema hatte (Eicker-Wolf/Truger 2010). Diese Studie ist aufgrund der hohen Nachfrage in 3. Auflagen erschienen (Gesamtauflage 6.000 Stück). Zwischenzeitlich hat das Statistische Landesamt auch Daten für das Jahr 2009 ermittelt, die hier erstmals aufbereitet zur Verfügung gestellt werden – das heißt, der vorliegende Text versteht sich als Update der ver.di-Studie.

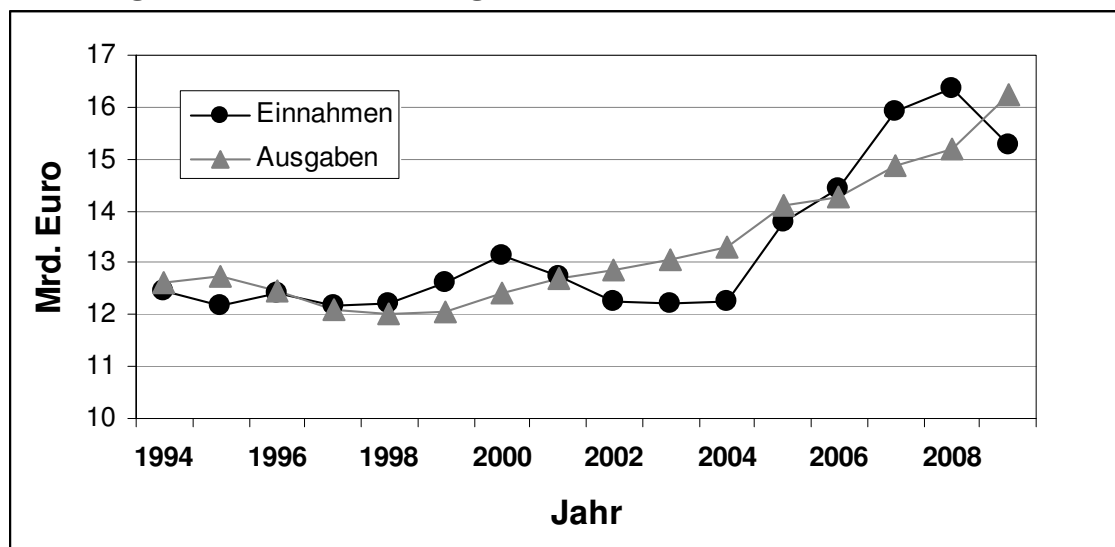
Die Kommunal- oder Gemeindefinanzen umfassen hier die Finanzen der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden, der Kreishaushalte und des Landeswohlfahrtsverbands – die Zweckverbände sind anders als bei Eicker-Wolf/Truger (2010) grundsätzlich nicht erfasst. Letzteres deshalb, weil für die Jahre 2008 und 2009 keine Daten für die Zweckverbände zur Verfügung stehen.<sup>1</sup>

## 2. Die Kommunalhaushalte in Hessen

Wird die Entwicklung der Gemeindefinanzen in Hessen seit Mitte der 1990er Jahre betrachtet, dann zeigt sich in den ersten Jahren eine ausgabenseitige Konsolidierung, die bei einer moderaten Entwicklung der Einnahmen ab 1998 für drei Jahre zu Haushaltsüberschüssen führt. Ab dem Jahr 2001 geraten die Kommunen dann wieder unter beträchtlichen Druck, weil die Einnahmen weg brechen. Im Zuge der konjunkturellen Belebung, die im Jahr 2005 beginnt und in den darauf folgenden Jahren zu beträchtlichen Einnahmensteigerungen führt, erzielen die Kommunen wieder Überschüsse und erhöhen ihre Ausgaben (vgl. Abbildung 1).

---

<sup>1</sup> Da für Hessen die Daten erst ab 1994 in elektronischer Form zur Verfügung stehen, stellen die Abbildungen für die hessischen Kommunen die Entwicklung jeweils erst ab diesem Zeitpunkt dar. Die Zahlen für die hessischen Kommunen beruhen bis einschließlich 2007 auf der (jährlich) durchgeführten Jahresrechnungsstatistik, die Zahlen für 2008 und 2009 auf der vierteljährlichen Kassenstatistik. Infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung ist nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes zudem ab 2008 mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen. Im Jahresvergleich ergeben sich insbesondere bei kreisfreien Städten und Landkreisen Zahlenbrüche. Die Aussagekraft der Zahlen für die Jahre 2008 und 2009 ist deshalb eingeschränkt.

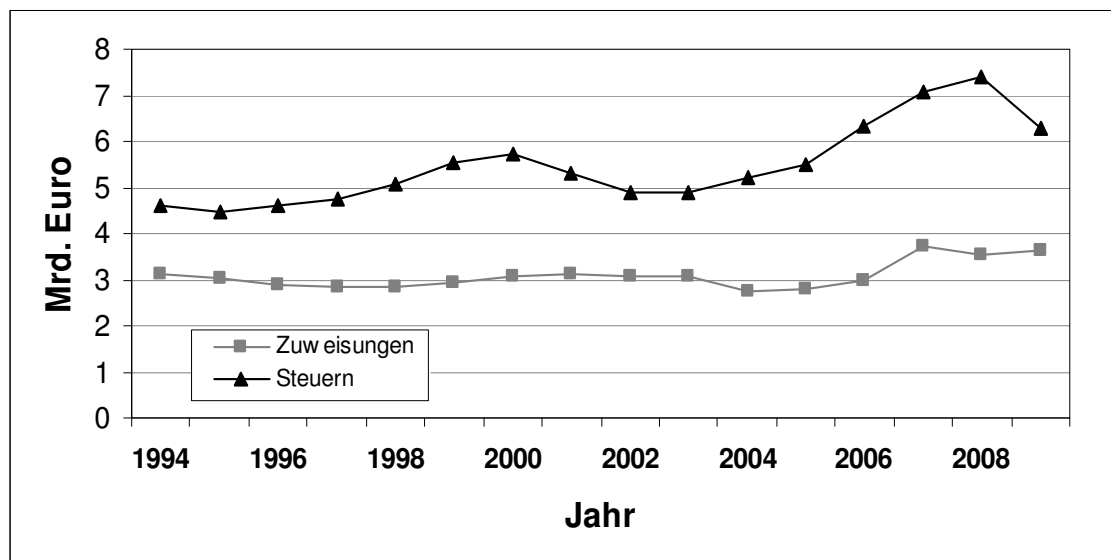
**Abbildung 1: Einnahmen und Ausgaben der Kommunen in Hessen 1994-2009**

**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.**

Die wichtigste Einnahmegröße der Gemeindeebene sind die Steuereinnahmen, die besonders stark schwanken (vgl. Abbildung 2). Daneben spielen in Bezug auf die Einnahmenentwicklung die Landeszuweisungen an die Kommunen eine bedeutende Rolle. Besonders wichtig sind dabei die Zuweisungen der Länder, die im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA)<sup>2</sup> erfolgen. In Hessen sinken die Landeszuweisungen von 1994 bis 1998, dann erhöhen sie sich bis zum Jahr 2000 wieder auf das Niveau von 1994 und verharren dort für die nächsten vier Jahre. Danach erfolgen im Jahr 2004 ein Einbruch und ein langsamer Anstieg bis 2006. 2007 steigen die Zuweisungen dann deutlich. Insgesamt schwanken die Zuweisungen des Landes in Hessen zwischen 1994 und 2006 in einem Korridor zwischen 2,8 und 3,1 Mrd. € (vgl. Abbildung 2).

<sup>2</sup> Grundlage des hessischen KFAs sind die insbesondere um den Länderfinanzausgleich geminderten Einnahmen des Landes aus der Einkommen-, der Körperschaft-, der Umsatz- und der Vermögensteuer sowie der Kfz-Steuer bzw. den Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus der Kfz-Steuer und der LKW-Maut, der Grunderwerbsteuer und der Gewerbesteuerumlage. Aus diesem Aufkommen erhalten die Kommunen 23 %.

**Abbildung 2: Die Steuereinnahmen und die Landeszuweisungen der Kommunen in Hessen 1994-2009\***

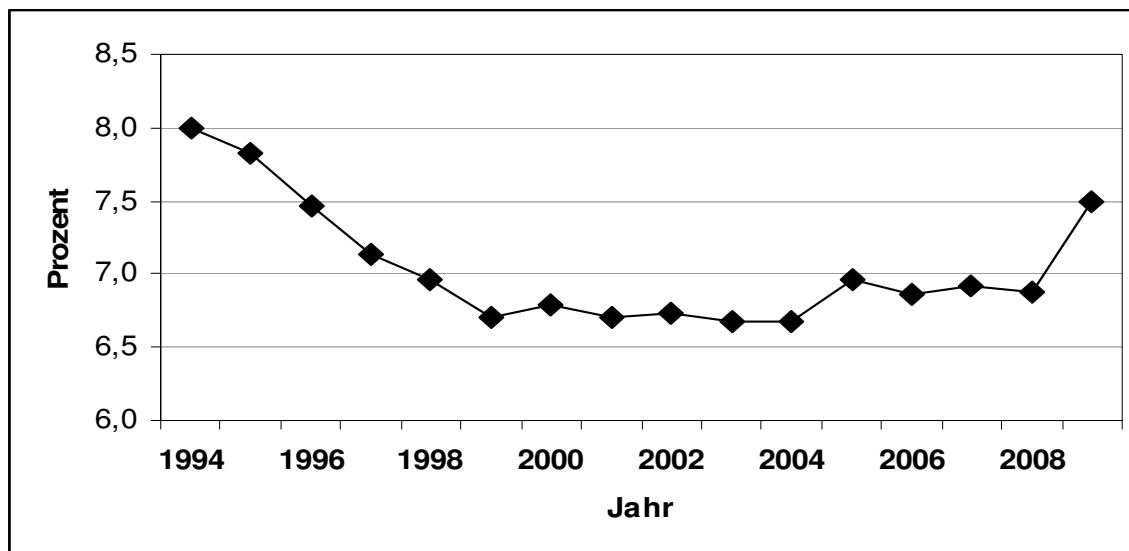


\* Steuern abzüglich Gewerbesteuerumlage und einschließlich steuerähnlicher Einnahmen.

**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.**

Trotz restriktiver Ausgabenpolitik kämpfen die Kommunen seit Mitte der 1990er Jahre mit einer strukturellen Unterfinanzierung. Als Indiz für die sehr zurückhaltende Ausgabenpolitik kann die Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) – das Verhältnis der Kommunalausgaben zum gesamtwirtschaftlichen Produktionsvolumen, also zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) – angeführt werden. Diese Quote ist ab Mitte der 1990er stark zurückgegangen (vgl. Abbildung 3). Der Anstieg im Jahr 2009 beruht auf dem starken Einbruch des hessischen BIP.

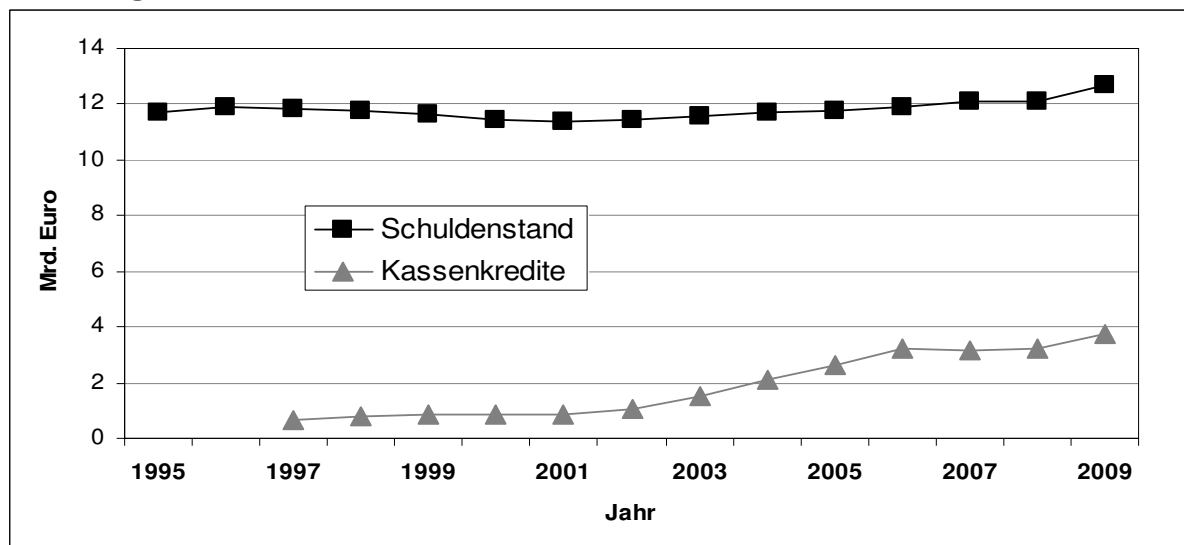
**Abbildung 3: Ausgabenquote („kommunale Staatsquote“) der Gemeinden in Hessen 1994-2009\***



\*Ausgaben der hessischen Kommunen gemäß Abbildung 8 in % des hessischen BIP.

**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.**

Ein weiterer Beleg für die schwierige kommunale Finanzsituation ist der Anstieg der so genannten Kassenkredite, die von der langfristigen Kreditaufnahme zu unterscheiden sind. Langfristige Kredite dürfen nur dann (im Vermögenshaushalt) aufgenommen werden bzw. werden von der Kommunalaufsicht nur dann genehmigt, wenn die Kommunen die anfallenden Zinszahlungen und Tilgung auch leisten können. Kassenkredite dienen im Gegensatz zur Kreditaufnahme ursprünglich der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe, sie haben sich aber mittlerweile zu einem umfangreichen Finanzierungsinstrument entwickelt. Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen (vgl. Abbildung 4): Während der Schuldenstand seit Mitte der 1990er Jahre annähernd stabil ist, ist bei den Kassenkrediten ab 2003 ein Anstieg und ab 2006 das Verharren auf einem Niveau von über 3 Mrd. € zu verzeichnen. Krisenbedingt ist im Jahr 2009 dann wieder eine deutliche Erhöhung auszumachen.

**Abbildung 4: Schuldenstand und Kassenkredite der hessischen Kommunen 1995-2009\***

\* Schuldenstand jeweils zum 31. 12., einschließlich kommunale Eigenbetriebe und kommunale Krankenhäuser. Kassenkredite erst ab 1997 elektronisch verfügbar.

**Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.**

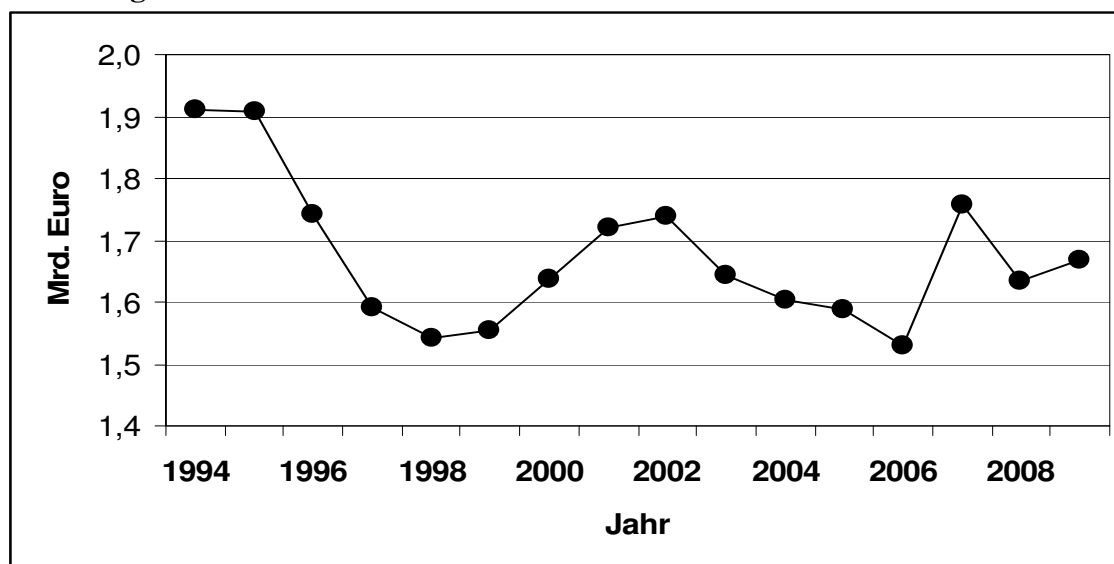
Noch klarer tritt die angespannte Situation der Kommunen zu Tage, wenn die Entwicklung der Sachinvestitionen betrachtet wird, da den Gemeinden bei der (langfristigen) Kreditaufnahme sehr enge haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionstätigkeit ein. Da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann, können die Kommunen hierüber frei entscheiden. Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen seit Anfang der 1990er Jahre kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck. Dieser Rückgang ist sowohl in Deutschland insgesamt als auch in Hessen zu beobachten (Abbildung 5). Wie stark der Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der Gebietskörperschaftsebene der Gemeinden ausfällt, wird deutlich, wenn die Investitionsquote, also das Verhältnis von öffentlichen Investitionen und BIP, betrachtet wird (Abbildung 6). Erst die wirtschaftliche Belebung nach der langen Stagnationsphase 2001-2005 ging mit einer moderaten Erholung der öffentlichen Investitionstätigkeit einher.

Im vergangenen und im laufenden Jahr standen bzw. stehen den hessischen Kommunen beträchtliche investive Mittel aus dem Konjunkturpaket II des Bundes und dem Sonderinvestitionsprogramm des Landes zur Verfügung – insgesamt fast 1,9 Mrd. € einschließlich eines Eigenanteils von rund 284 Mio. €. Dabei fließen den Kommunen 503 Mio. € aus dem Bundes- und fast 1,1 Mrd. € aus dem Landesprogramm zu. Im Jahr 2009 ist



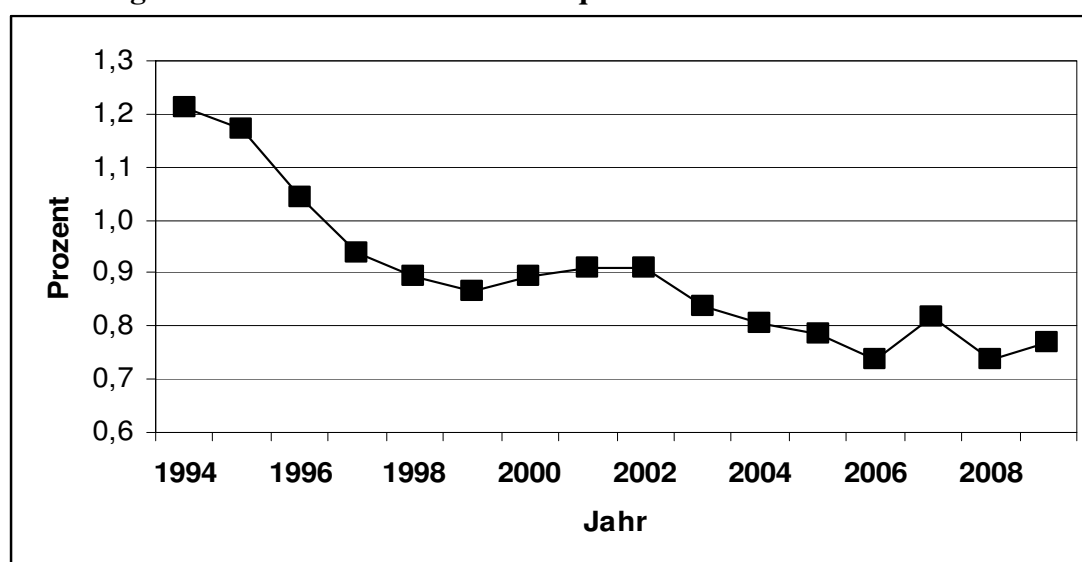
gegenüber dem Vorjahr allerdings kaum ein Anstieg der kommunalen Investitionen in Hessen auszumachen. Aufgrund ihrer desolaten Finanzlage ist damit zu rechnen, dass Städte und Gemeinden ihre Investitionen nach dem Auslaufen der Investitionsprogramme deutlich reduzieren werden.

**Abbildung 5: Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen 1994-2009**



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

**Abbildung 6: Die kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2009\***



\* Sachinvestitionen gemäß Abbildung 12 in % des hessischen BIP.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Damit bleibt zur Finanzentwicklung der Gemeindeebene in Hessen bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise folgendes festzuhalten: Die Kommunen haben seit Mitte der 1990er Jahre eine sehr schwache Einnahmenentwicklung zu verzeichnen, und erst mit der im

Jahresverlauf 2005 einsetzenden konjunkturellen Belebung verbessert sich ihre Einnahmesituation spürbar. Auf der Ausgabenseite haben die hessischen Kommunen seit 1994 lange sehr restriktiv agiert – ab 1995 sind für einige Jahre selbst nominale Rückgänge bei den Ausgaben zu verzeichnen. Erst im Zuge der konjunkturellen Belebung ab 2005 steigen auch die Ausgaben wieder stärker an, ohne dass allerdings von einer übermäßig expansiven Ausgabentätigkeit gesprochen werden kann.

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise sind die Steuern und damit die gesamten Einnahmen der hessischen Kommunen stark eingebrochen (vgl. Abbildung 1 und 2) – der Rückgang bei den Steuereinnahmen beläuft sich im Jahr 2009 auf immerhin 1,1 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr. Trotz erheblichen Sparanstrengungen in der Vergangenheit ist die Finanzlage damit wieder sehr angespannt.

### **3. Die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle in Hessen**

Die Ausführungen aus Kapitel 2 haben gezeigt, dass seit Mitte der 1990er Jahre auf der Gemeindeebene in Hessen keine übermäßig expansive Ausgabenpolitik betrieben wurde. Deshalb stellt sich die Frage, warum trotzdem ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum im Landeshaushalt selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse ausgewiesen wurden. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

Der Konjunkturunbruch im Zuge der 2008 beginnenden Weltwirtschaftskrise hat zu einem starken Rückgang der Steuereinnahmen geführt, was einen erheblichen Teil der aktuellen Defizite in den öffentlichen Kassen erklärt. Übersehen wird allerdings in der Regel, dass in den Konjunkturpaketen auf Bundesebene erhebliche Steuersenkungen enthalten sind, die beträchtliche dauerhafte Einnahmемinderungen zum Ergebnis haben. Auch im Rahmen der aktuellen Debatte um die Erfüllung der Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse wird die Einnahmenentwicklung ausgeklammert – hierauf wird im folgenden Kapitel 4 mit Blick auf Hessen noch einmal eingegangen.

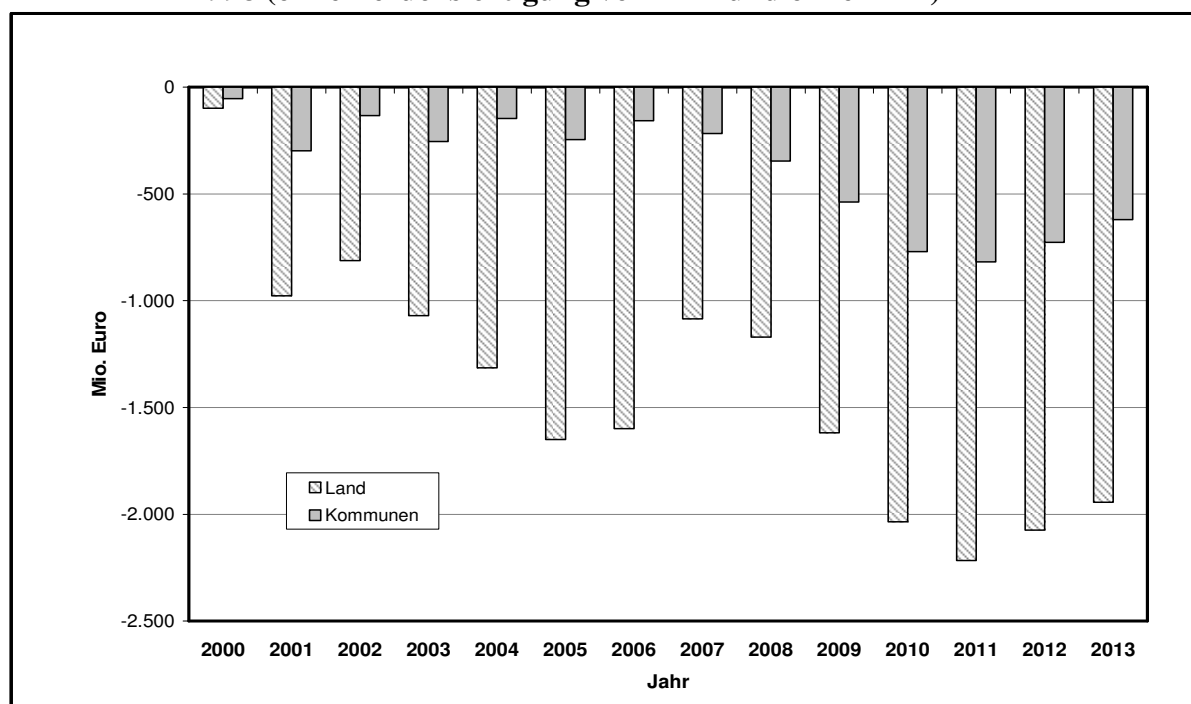
Tatsächlich erklärt ein Blick auf die Einnahmenseite – und hier insbesondere auf die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle –, warum etwa der Landeshaushalt in den

vergangenen 10 Jahren trotz einer moderaten Ausgabenentwicklung selbst in konjunkturell guten Zeiten keine nennenswerten Überschüsse ausgewiesen hat.

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung seit dem Jahr 1998 haben hohe Ausfälle verursacht. Besonders von ihnen profitiert haben aufgrund des drastisch abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist von Rot-Grün kräftig entlastet worden, insgesamt um jährlich 11 Mrd. €.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 in der Summe einen anderen Kurs eingeschlagen: Zwar hat es zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben. Per Saldo haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer zum 01.01.2007 überwogen haben. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende 2009 auf den Weg gebrachten „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ haben sich die Steuerausfälle – ausgehend vom Rechtsstand 1998 – auf aktuell jährlich gut 50 Mrd. € erhöht (vgl. dazu auch den Anhang). Ohne diese Steuersenkungen würden die Staatsverschuldung und damit auch die staatlichen Zinszahlungen aktuell deutlich geringer ausfallen, und es hätte ein erheblich größerer Ausgabenspielraum bestanden.

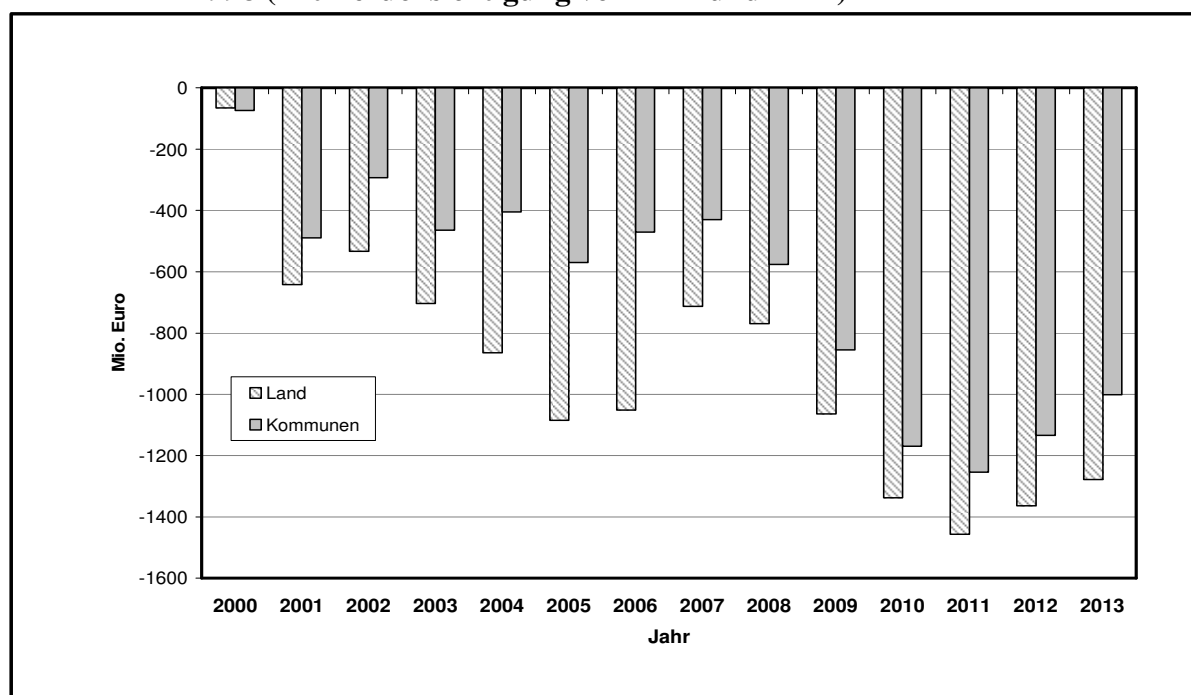
**Abbildung 7: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen von 2000-2013 aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 (ohne Berücksichtigung von LFA und ohne KFA)**



**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.**

In Hessen ergeben sich für Land und Kommunen die in den Abbildungen 7 bzw. 8 ausgewiesenen Steuerausfälle (mit bzw. ohne Berücksichtigung von Länderfinanzausgleich – kurz LFA – und KFA). Werden LFA und KFA berücksichtigt, dann haben die hessischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von fast 1,2 Mrd. € zu verkraften. Beim Land fallen die Ausfälle in allen Jahren noch höher aus als bei den Kommunen: Vor LFA und KFA hätte das Land in diesem Jahr rund 2 Mrd. € mehr in der Kasse, nach Abzug von LFA und KFA ständen dem hessischen Landesbudget rund 1,4 Mrd. € zusätzlich zur Verfügung.

**Abbildung 8: Die steuerreformbedingten Ausfälle beim Land Hessen und den hessischen Kommunen von 2000-2013 aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 (mit Berücksichtigung von LFA und KFA)**



**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.**

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Die voran stehenden Ausführungen belegen, dass seit Mitte der 1990er Jahr bis zum Ende der Stagnationsphase 2005 auf der kommunalen Ebene in Hessen eine sehr schwache Einnahmeentwicklung zu verzeichnen war – diese Entwicklung ist in erheblichem Umfang die Folge von Steuerreformen, die große Einnahmeausfälle auf der kommunalen Ebene verursacht haben. Städte, Gemeinden und Landkreise haben in diesem Zeitraum eine sehr restriktive Ausgabenpolitik betrieben. Erst mit dem danach einsetzenden Aufschwung in der Zeit ab dem Jahr 2006 haben sich die Einnahmen spürbar erholt, und auch die Ausgabentätigkeit belebte sich leicht. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise hat sich die Kommunalfinanzlage aufgrund des konjunkturbedingten Einnahmeeinbruchs aber dramatisch zugespitzt. Trotz einer seit Mitte der 1990er Jahre verfolgten insgesamt sehr zurückhaltenden Ausgabentätigkeit stehen viele Kommunen angesichts von Rekorddefiziten vor der Handlungsunfähigkeit.

Das Land Hessen tut nichts, um dieser Situation entgegenzuwirken, ganz im Gegenteil: Durch die ab dem Jahr 2011 geplanten Kürzungen bei den Landeszuweisungen in Höhe von 360 Mio. € wird die kommunale Finanzsituation erheblich verschärft. Auch der von der Landesregierung angekündigte „Kommunale Schutzschirm“ („Kommunaler Gemeinschaftsfonds“) in einer Größenordnung von 3 Mrd. € ist skeptisch zu sehen. Innerhalb von rund 8 Jahren finanziert die kommunale Ebene diesen Fonds über die Kürzungen bei den Zuweisungen selbst. Zwar liegt die konkrete Ausgestaltung des geplanten Schutzschirms noch völlig im Dunkeln. Es ist aber zu befürchten, dass Kommunen nur bei Erfüllung harter Spar- und Kürzungsaufgaben unter diesen Schutzschirm schlüpfen dürfen.

Es bleibt die Erkenntnis, dass Mehrheiten für eine tatsächliche Stärkung der kommunalen Finanzen – und darüber hinaus auch der öffentlichen Finanzen insgesamt – gefunden werden müssen. Was die kommunale Ebene betrifft, so ist hier in erster Linie an eine dauerhafte Stärkung der kommunalen Einnahmenbasis zu denken – gerade auch angesichts der erheblichen steuerreformbedingten Ausfälle, die die Kommunen, aber auch die beiden anderen Gebietskörperschaftsebenen zu verzeichnen hatten und haben. Eine sinnvolle Maßnahme wäre aus Sicht der Kommunen die Weiterentwicklung der Gewerbe- zu einer Gemeindewirtschaftsteuer, wie dies im Rahmen der gescheiterten Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 vorgesehen war. Darüber hinaus würde etwa eine Wiedererhebung der Vermögensteuer den Ländern Geld in die Kassen spülen – hieran könnten sie die Kommunen über den KFA beteiligen.

## Anhang: Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in Deutschland

Nicht nur auf der kommunalen Ebene in Hessen, sondern in Deutschland insgesamt ist die Ausgabenentwicklung sehr moderat ausgefallen.<sup>3</sup> Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben in Deutschland betrug im Zeitraum 1998-2008 gerade einmal 1,4 % (vgl. Tabelle A1). Der Durchschnitt der alten EU-Länder liegt knapp dreimal so hoch. In diesem Zeitraum verzeichnet kein anderes entwickeltes Land mit Ausnahme von Japan ein niedrigeres Staatsausgabenwachstum als Deutschland. Preisbereinigt sind die deutschen Staatsausgaben im Jahresdurchschnitt sogar um 0,2 % gesunken! Der geschilderte Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung der deutschen Staatsquote wider: Diese ist von rund 48 % Ende der 1990er Jahre auf knapp 44 % im Jahr 2008 gesunken – einen im internationalen Vergleich höchst unterdurchschnittlichen „Spitzenwert“.

**Tabelle A1: Staatsausgabenentwicklung in ausgewählten Ländern von 1998 bis 2008 (durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in %)**

Land/Ländergruppe	nominal	real*	Land/Ländergruppe	nominal	real
EU-27	4,3	1,5	Großbritannien	6,7	5,2
EU-15	3,9	1,8	Slowakische Republik	6,6	0,7
EWU-16	3,8	1,5	Tschechien	6,3	3,5
EWU-12	3,8	1,5	USA	6,3	3,4
Rumänien	30,8	9,5	Norwegen	6,2	4,2
Lettland	14,7	8,6	Malta	5,6	3,0
Island	13,4	8,6	Portugal	5,3	2,4
Estland	12,5	7,5	Niederlande	4,9	2,5
Bulgarien	10,9	4,0	Belgien	4,1	1,8
Irland	10,9	7,3	Frankreich	3,9	2,0
Ungarn	9,5	2,6	Finnland	3,9	2,1
Slowenien	9,2	3,5	Italien	3,6	1,2
Zypern	9,0	6,1	Schweden	3,5	1,8
Litauen	8,7	5,8	Dänemark	3,2	1,1
Luxemburg	7,6	4,6	Österreich	3,0	1,1
Polen	7,5	3,5	Schweiz	2,0	-
Griechenland	7,4	4,8	<b>Deutschland</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,2</b>
Spanien	7,3	3,9	Japan	-1,3	-1,1

\*Deflationiert mit dem (harmonisierten) Verbraucherpreisindex.

**Quelle: IMK**

Es ist angesichts eines so deutlichen Einschnitts bei den öffentlichen Ausgaben auch kein Wunder, dass Deutschland beim von der OECD vorgenommenen Ranking der Bildungsausgaben jedes Jahr aufs Neue ganz schlecht abschneidet: Gemessen an der Wirtschaftsleistung gibt Deutschland immer weniger Geld für Bildung aus. Im Jahr 2007 lag

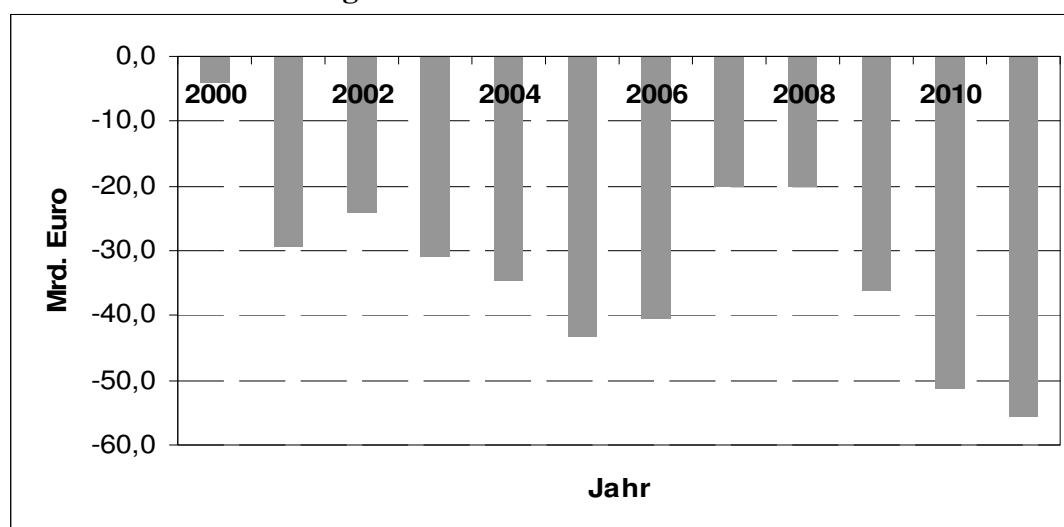
<sup>3</sup> Vgl. dazu ausführlich Truger (2010).

der Anteil am deutschen BIP nur noch bei 4,7 % - mittlerweile geben nur noch drei OECD-Länder bezogen auf ihre Wirtschaftsleistung weniger Geld für Bildung aus als Deutschland.

Angesichts der dargestellten Zahlen zur Ausgabenentwicklung stellt sich natürlich die Frage, warum die öffentlichen Haushalte in Deutschland selbst in guten Jahren kaum Überschüsse aufweisen. Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung.

Insbesondere die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung haben zu enormen Einnahmeausfällen geführt. Von den Steuersenkungen profitierten aufgrund des drastisch abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes insbesondere reiche Haushalte. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende 2009 auf den Weg gebrachte „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“ haben sich die Steuerausfälle – ausgehend vom Rechtsstand 1998 – auf aktuell jährlich gut 50 Mrd. € erhöht (Abbildung A1).

**Abbildung A1: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen seit 1998 von 2000-2011**



**Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.**



## **Literatur**

Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2010): Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen. Studie im Auftrag von ver.di Hessen, Frankfurt.

Truger, A. (2010): Steuersenkungen, Schuldenkrise und Konjunkturrisiken – Welche Spielräume bleiben für den Staat?, in: Eicker-Wolf, K./Thöne, U. (Hrsg.) (2010): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

# Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen

Prof Dr. Lars Holtkamp

Unsere Stadt ist pleite, war in den letzten Monaten in vielen Lokalzeitungen zu lesen. Alle sollen nun den Gürtel enger schnallen, für Solarien und Straßenbeleuchtung neuerdings kommunale Gebühren zahlen und dennoch drohe bald der Konkurs und die Überschuldung, sind die wenig beruhigenden Nachrichten. Aber, so ist auch zu lesen, es wird bald wieder besser: die Konjunktur zieht an, die Landesregierung will den armen Kommunen helfen und der Bürgermeister weiß genau, mit welchem Sparpaket der Haushalt wieder auszugleichen ist. Was als aufregende Berg- und Talfahrt zwischen Konkurs und erfolgreichen Sparbemühungen inszeniert und medial vermittelt wird, hat bei nüchterner Betrachtung der Haushaltsdaten weniger spektakuläre Wendungen. Mit Blick auf viele nordrhein-westfälische Kommunen kann man feststellen, dass sie schon vor zehn Jahren nur rote Zahlen schreiben mussten und dass auch zukünftig keine finanzielle Gesundung, aber auch kein Konkursfall in Sicht ist. Die Verschuldung wird sich hier, wie in Bund und Ländern, erhöhen, allerdings mit der Besonderheit, dass die Kommunen dauerhaft unter Haushaltsaufsicht stehen und damit die Handlungsmöglichkeiten und –strategien in allen Politikfeldern eingeschränkt bzw. verändert werden.<sup>1</sup>

In diesem Beitrag sollen in einem ersten Schritt diese besonderen Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltspolitik bei leeren Kassen skizziert werden. Zweitens soll zwischen der kommunalen Haushaltsentwicklung in einzelnen Bundesländern differenziert werden und die finanzpolitische Polarisierung der Städte veranschaulicht werden. Drittens werden möglichst unterschiedliche Strategien für die ärmeren Kommunen entwickelt, um zu zeigen, dass es auch bei leeren Kassen und unter strenger Haushaltsaufsicht politisch etwas zu entscheiden gibt. Wenn also Kämmerer und Bürgermeister beteuern, dass Sparbeschlüsse politisch alternativlos sind, um die Ratsmitglieder zu „entlasten“, ist dies lediglich *eine* politische Strategie, während genauso gut auch auf kommunale Sparpakete verzichtet werden kann. Diese politischen Entscheidungen zwischen Alternativen und ihre Folgewirkungen sind vor Ort zu diskutieren, wozu zunächst allerdings erst die Handlungsoptionen „ungeschminkt“ offen zulegen sind.

## 1 Das kommunale Haushaltsproblem

Mit Blick auf die offizielle Finanzstatistik erschließen sich die langjährigen Haushaltsprobleme vieler Kommunen nicht. So sind Bund und Länder deutlich höher verschuldet als die über 12.000 Kommunen in Deutschland (vgl. Abbildung 1), was bei Bundespolitikern immer wieder zur Einordnung der Kommunen „als reiche Verwandte“ beigetragen hat. In der Politikwissenschaft wurde den Kommunen im Ebenenvergleich auch das Prädikat der sparsamsten Ebene verliehen und als Erklärung hierfür wurde die wachsame Kommunalaufsicht angeführt.<sup>2</sup> Die Kommunalaufsicht ist zugleich auch die wesentliche Ursache dafür, dass die kommunalen Akteure Haushaltsdefizite und –krisen als besonders einschneidend erleben, während Bund und Länder sich bisher faktisch ohne nennenswerte Sanktionen immer höher verschulden können. Auch nach Einführung der sog.

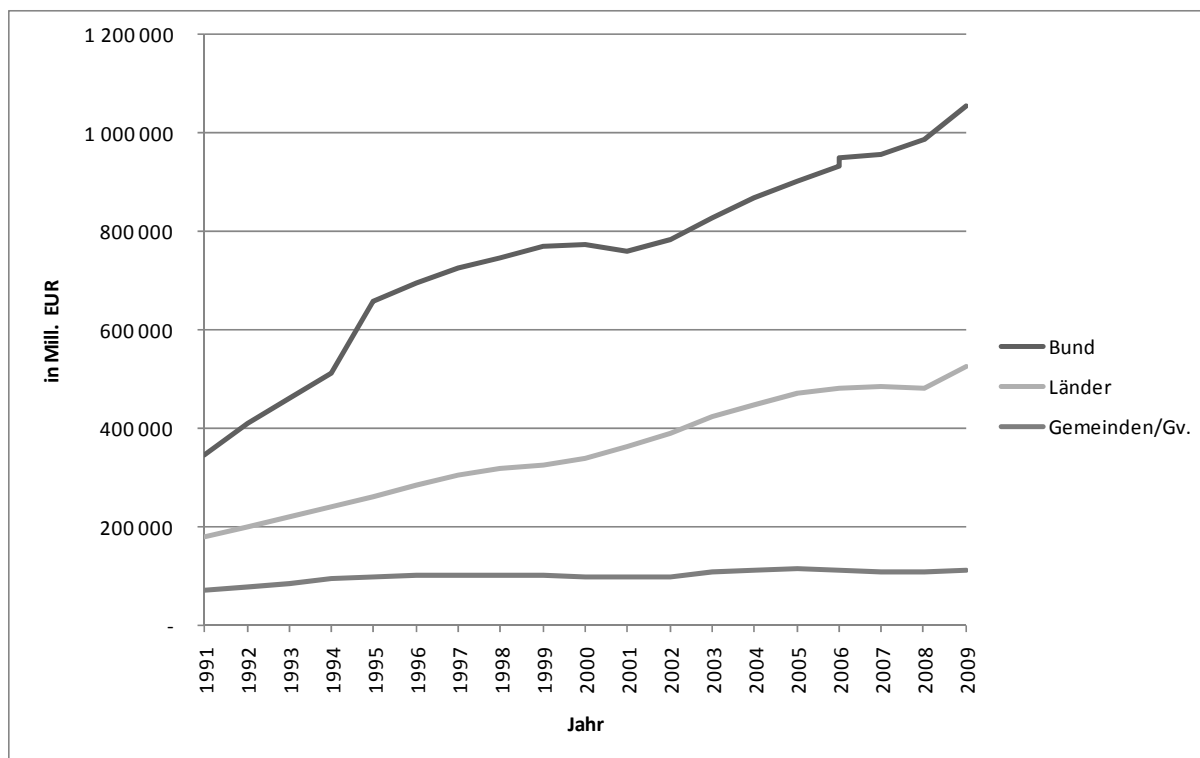
---

<sup>1</sup> Lars Holtkamp, Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen, Berlin 2010.

<sup>2</sup> Uwe Wagschal, Verfassungsbarrieren als Grenzen der Staatstätigkeit, in: Swiss Political Science Review, 8 (2002) 1, S. 51-78, hier: S. 56.

Schuldenbremse durch die Föderalismuskommission II sind keine dem Kommunalrecht vergleichbare Sanktionen für die Nichtbefolgung „gut gemeinter“ Schuldengrenzen vorgesehen.

**Abbildung 1: Schuldenentwicklung im Ebenenvergleich**



Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt 2010: Fachserie 14, Reihe 5. Verschuldung und Kassenkredite inklusive Nebenhaushalte.

Zentral für die Genehmigung von Kommunalhaushalten durch die Haushaltsaufsicht ist insbesondere die Höhe der Kassenkredite. Auch nach der Umstellung vieler Kommunen auf eine neue Haushaltsgliederung<sup>3</sup> ist die rechtliche Normalvorstellung immer noch davon geprägt, dass die laufenden Einnahmen im Verwaltungshaushalt höher sein sollten als die laufenden Ausgaben, um aus diesem Überschuss einen Teil der notwendigen Investitionen finanzieren zu können.<sup>4</sup> Weist der Verwaltungshaushalt dagegen einen Fehlbetrag aus, muss diese Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben durch Kassenkredite abgedeckt werden. Diese Kassenkredite dürfen haushaltsrechtlich nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung verwendet werden und deshalb drängt die Kommunalaufsicht darauf, dass die Kassenkredite möglichst in kurzer Frist wieder abgebaut werden. Allerdings gelingt

<sup>3</sup> Nach der Einführung der Doppik in den Kommunalverfassungen, die sich stärker an der kaufmännischen Buchführung als an der tradierten Kameralistik orientiert, hat sich an dem Krisenindikator der Kassenkredite (bzw. nach Doppik „Kredite zur Liquiditätssicherung“ genannt) und den an nicht ausgeglichene Haushalte geknüpften Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht wenig geändert. Der Ergebnishaushalt enthält wie der frühere Verwaltungshaushalt die laufenden Einnahmen und Ausgaben eines Jahres, im Wesentlichen ergänzt durch die bilanziellen Abschreibungen und Rückstellungen für Pensionszahlungen. Auch der Ergebnishaushalt sollte ausgeglichen sein bzw. der Ausgleich sollte kurz- bis mittelfristig unter Einbeziehung von Haushaltssicherungskonzepten wiedererlangt werden. Als „zweite Warnlampe“ für die Kommunalaufsicht dient die Entwicklung des Eigenkapitals. Bei negativem Eigenkapital, beispielsweise durch eine fortwährende Aufzehrung durch Defizite im Ergebnishaushalt - gelten die Kommunen als überschuldet. Großstädte, wie Hagen, Duisburg und Oberhausen, wiesen bereits 2009 ein negatives Eigenkapital aus.

<sup>4</sup> Gunnar Schwarting, Den kommunalen Haushaltsplan richtig lesen und verstehen, Berlin 2010.

dies in vielen Kommunen schon seit mehr als einem Jahrzehnt nicht mehr und jedes Jahr kommen Kassenkredite zur Finanzierung der aktuellen Fehlbeträge und Zinsleistungen hinzu. Die Kassenkredite werden damit dauerhaft und nach herrschender juristischer Meinung rechtswidrig zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet.<sup>5</sup> Anders als den fundierten Schulden für Investitionen stehen den Kassenkrediten keine realen Werte (Schulen, Straßen, Kanalisation etc.) gegenüber. Kassenkredite sind damit im Grunde genommen nichts anderes als ein überzogenes Girokonto bzw. ein Dispo-Kredit.

In nur zehn Jahren bis zum Jahre 2009 haben sich die Kassenkredite der deutschen Kommunen bereits auf insgesamt 34,4 Mrd. versechsfacht, weil die Lücke zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben bei einer zunehmenden Zahl von größeren Kommunen immer weiter auseinanderklafft. Zwar ist im Zuge der internationalen Finanzkrise ein stärkerer Anstieg der Kassenkredite im abgeschlossenen Haushaltsjahr 2009 zu bilanzieren, aber die Steigerungsrate unterscheidet sich auch nicht gravierend vom Wachstum der Kassenkredite in den Jahren 2003 bis 2006. Obwohl die Kassenkredite über Jahre in den Kommunen aufgelaufen sind, liegen sie immer noch knapp unter der durchschnittlichen Nettokreditaufnahme, die der Bund *jedes Jahr* (noch vor der Finanzkrise und den Konjunkturpaketen) sich „selbst im Bundestag genehmigt“ hat. Der Anstieg der kommunalen Kassenkredite geht demgegenüber unmittelbar einher mit fühlbaren Sanktionen.

Zudem wurden in den Kommunen die Investitionskredite seit Jahren deutlich abgebaut, so dass insgesamt, im Gegensatz zu Bund und Ländern, schon seit zwei Jahrzehnten auch unter Einbezug des rasanten Anstiegs der Kassenkredite kein größeres Schuldenwachstum für die Gemeinden zu verzeichnen ist (vgl. Abbildung 1).

In Nordrhein-Westfalen, das für viele Bundesländer als Vorbild fungierte, sind vorwiegend zwei Sanktionsstufen der Kommunalaufsicht bei Städten mit höheren Kassenkrediten zu unterscheiden.

Kann der Verwaltungshaushalt nicht ausgeglichen werden, verstößt die Kommune gegen das in den Kommunalverfassungen verankerte Gebot des Haushaltsausgleichs und muss in NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. In diesem Haushaltssicherungskonzept ist verpflichtend der Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen der Ausgleich des Verwaltungshaushalts wieder erlangt wird und die Kassenkredite abgebaut sind.

Die Aufsichtsbehörde kann darüber hinaus das Haushaltssicherungskonzept (und damit auch den Haushalt insgesamt) in Nordrhein-Westfalen nicht genehmigen. Damit fallen die Gemeinden mit nicht genehmigtem Haushaltssicherungskonzept unter die Bestimmungen zur vorläufigen Haushaltsführung (das sog. Nothaushaltsrecht). Bei der vorläufigen Haushaltsführung kann die Kommune beispielsweise nur einen Bruchteil der langfristigen Investitionskredite des Vorjahres aufnehmen, um notwendige Investitionsmaßnahmen durchführen zu können. Zugleich dürfen auch keine neuen freiwilligen Aufgaben in den Haushalt einfließen. Das Haushaltssicherungskonzept wird in der Regel nicht genehmigt, wenn in der Prognose für die nächsten Jahre nicht nachgewiesen werden kann, dass der Fehlbetrag auf Null gefahren werden kann. In NRW waren Ende 2006 schon 114 Kommunen im Nothaushaltsrecht, also mehr als 25% der nordrhein-westfälischen Kommunen hatten keinen genehmigten Haushalt. Aktuell wird für 2010 davon ausgegangen, dass ca. ein Drittel der NRW-Kommunen ihren Haushalt nicht genehmigt bekommen. Damit wird das Nothaushaltsrecht in den nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten zum Normalfall.

Im Nothaushaltsrecht nehmen insbesondere die Verhandlungen zwischen Aufsichtsbehörde und den Kämmerern zu. Konflikte über noch zulässige Investitionen oder erwartete Steuer- und Gebührenerhöhungen werden durch die zunehmende Politikverflechtung auf den verschiedenen Verwaltungsebenen ausgetragen und die Mitwirkung der kommunalen

---

<sup>5</sup> Friedrich Heinemann u.a., Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden 2009, S. 49.

Vertretungskörperschaft ist dabei relativ gering. Die Dominanz der Kommunalverwaltungen (insbesondere des Kämmerers und Bürgermeisters) wird in der Regel durch diese bipolaren Verhandlungen gestärkt, wobei insbesondere die Oppositionsparteien und die Öffentlichkeit häufig nur schwer die Forderungen der Aufsichtsbehörde von den „eigenmächtigen“ Empfehlungen der Kommunalverwaltung oder der Regierungsfractionen unterscheiden können. So wird beispielsweise immer mal wieder von der Kommunalaufsicht den Kommunen nichtöffentlich empfohlen, die Hebesätze für die Grundsteuer B zu erhöhen, um möglicherweise doch wieder einen genehmigten Haushalt erwirken zu können. Damit wird direkt in die grundgesetzlich garantierte Hebesatzautonomie eingegriffen und nicht wenige Kommunen folgen diesen „Hinweisen“, um stärkere Eingriffe der Kommunalaufsicht zu vermeiden, obwohl vor den Verwaltungsgerichten unmittelbare Auflagen zu den Hebesätzen als nicht rechtmäßig eingeordnet wurden. Insgesamt mutiert die Kommune als überschaubare „Schule der Demokratie“ mit grundgesetzlich garantierten Entscheidungskompetenzen im Nothaushaltsrecht zu einem doppelbödigen Labyrinth. Wen sollen die Wähler politisch zur Verantwortung ziehen, wenn die Steuern erhöht und die Freibäder geschlossen werden? Den Bürgermeister, den Stadtrat, den Kämmerer oder doch die Kommunalaufsicht? Kommunale Haushaltskrisen sind damit wegen zunehmend unklarer politischer Verantwortlichkeiten häufig zugleich Demokratiekrise.

Rechtlich aber sind die zulässigen Eingriffe der Kommunalaufsicht durchaus eingeschränkt. Ein Konkurs der Kommunen ist gesetzlich ausgeschlossen, die Entsendung von Sparkommissaren ist weitgehend gescheitert<sup>6</sup> und so bleibt nur das Nothaushaltsrecht, das schon eine abschreckende Wirkung hat, aber dauerhaft angewendet wenig effektiv für die Haushaltskonsolidierung ist. Akzeptieren die Kommunen die mit dem Nothaushaltsrecht verbundenen Einschränkungen insbesondere bei den Investitionen können sie sich im Nothaushaltsrecht dauerhaft „einrichten“. Die tradierte Kostenstruktur im Verwaltungshaushalt, die zur Reduzierung der Kassenkredite deutlich gekürzt werden müsste, kann die Kommunalaufsicht nicht direkt beeinflussen. Die Kommunen können also ihr Personal und ihre Infrastruktur auch unter dem restriktiven Nothaushaltsrecht weitgehend konservieren. Zudem lässt sich in NRW beobachten, dass mit zunehmender Anzahl der Problemkommunen die Kontrollen der Kommunalaufsicht oberflächlicher werden, weil das Prüfungspersonal mit der Lektüre der Haushaltssicherungskonzepte und der Einzelprüfungen im Nothaushaltsrecht überlastet ist und die Abstimmungskosten auch zwischen den Aufsichtsbehörden drastisch zunehmen. Wird die Haushaltsaufsicht zum Massenbetrieb, kommt also die einzelne Kommune mit gravierenden Haushaltsproblemen häufiger „in der Horde häufig ungeschoren davon“.

## 2 Die finanzielle Polarisierung der Städte

Von der Haushaltskrise und den Auseinandersetzungen mit der Kommunalaufsicht sind allerdings einige Regionen in Deutschland nicht betroffen. Der Städtetag spricht im aktuellen Gemeindefinanzbericht von einer zunehmenden Schere zwischen armen und reichen Kommunen im Bundesländervergleich,<sup>7</sup> wobei allerdings darauf verzichtet wird, die Bundesländer namentlich zu nennen. Was die Haushaltskrise für arme Kommunen bedeuten kann, wird demgegenüber klarer zum Ausdruck gebracht:

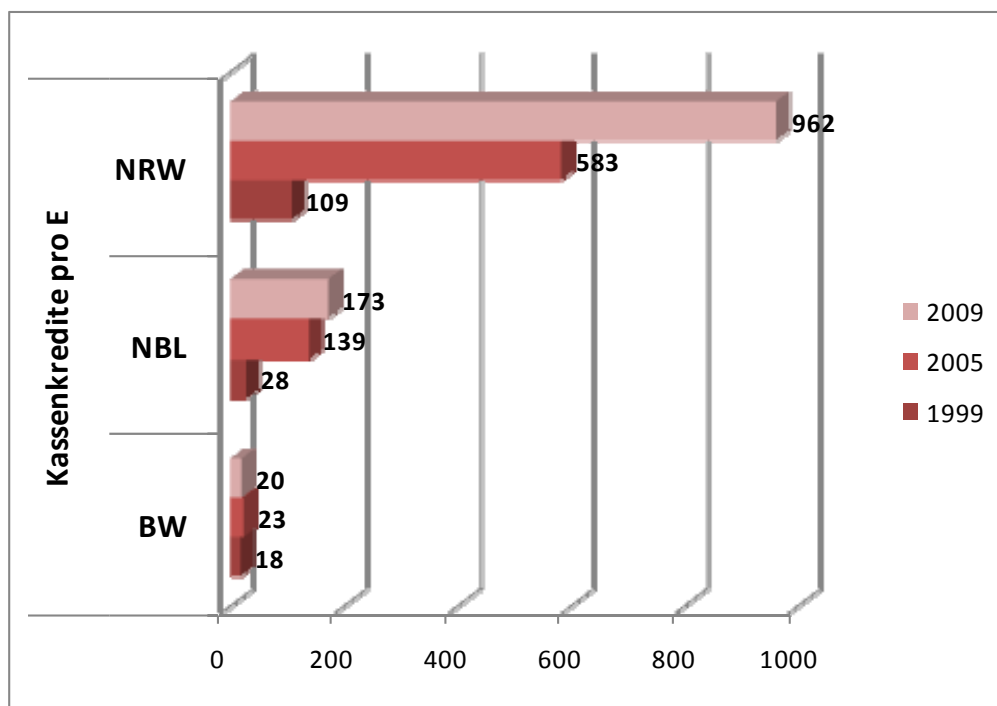
„Die Kombination aus geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit führt zu geringen Einnahmen bei gleichzeitig überdurchschnittlich hohen Pflichtausgaben. Die dadurch

<sup>6</sup> L. Holtkamp (Anm. 1).

<sup>7</sup> Stefan Anton/Dörte Diemert, Gemeindefinanzbericht 2010. Kommunale Finanzen. Kein Licht am Ende des Tunnels!, in: Der Städtetag, (2010) 5, S. 10-85, hier: S. 23f.

erzwungenen Einschränkungen bei den freiwilligen Leistungen führen in der Zukunft zu höheren Sozialleistungen sowie aufgrund der niedrigeren Attraktivität für die Bürger und Unternehmen allgemein zu schlechteren Bedingungen bei dem Anwerben von Unternehmen. Hieraus resultieren ebenfalls geringere zukünftige Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben. Dieser Teufelskreis kann von einer einzelnen Stadt ohne Hilfe von außen kaum durchbrochen werden“.<sup>8</sup>

**Abbildung 2: Kassenkredite der Kommunen pro Einwohner im Bundesländervergleich**



Quelle: eigene Darstellung; Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Von dieser Abwärtsspirale sind aber beispielsweise Kommunen in Baden-Württemberg in der Regel nicht betroffen, so dass sie aufgrund deutlich niedrigerer Sozialausgaben seit Jahren kaum Haushaltsdefizite und Kassenkredite ausweisen müssen. Demgegenüber explodieren die Kassenkredite in nordrhein-westfälischen Kommunen seit Jahren (vgl. Abbildung 2). Bei ebenfalls relativ hohen Sozialausgaben ist in den ostdeutschen Kommunen aufgrund der hohen staatlichen Zuweisungen die Haushaltslage weniger angespannt als zumindest in den nordrhein-westfälischen Kommunen. Zwischen 1990 und 2005 erhielten die ostdeutschen Kommunen durchschnittlich im Jahr 1180 Euro pro Einwohner als Landeszuweisungen. In den westdeutschen Kommunen war es in diesem Zeitraum durchschnittlich weniger als die Hälfte.<sup>9</sup> Dass die nordrhein-westfälischen Problemkommunen über die Leistungen für den Aufbau Ost die ostdeutschen Kommunen seit Jahrzehnten pauschal mitfördern, hat zudem nicht unerheblich die Kassenkredite in NRW erhöht.<sup>10</sup>

Die seit Jahren so aufgetürmten Kassenkredite in NRW-Kommunen sind aus eigener Kraft nicht mehr abbaubar. Auch die von der neuen Landesregierung zugesagten

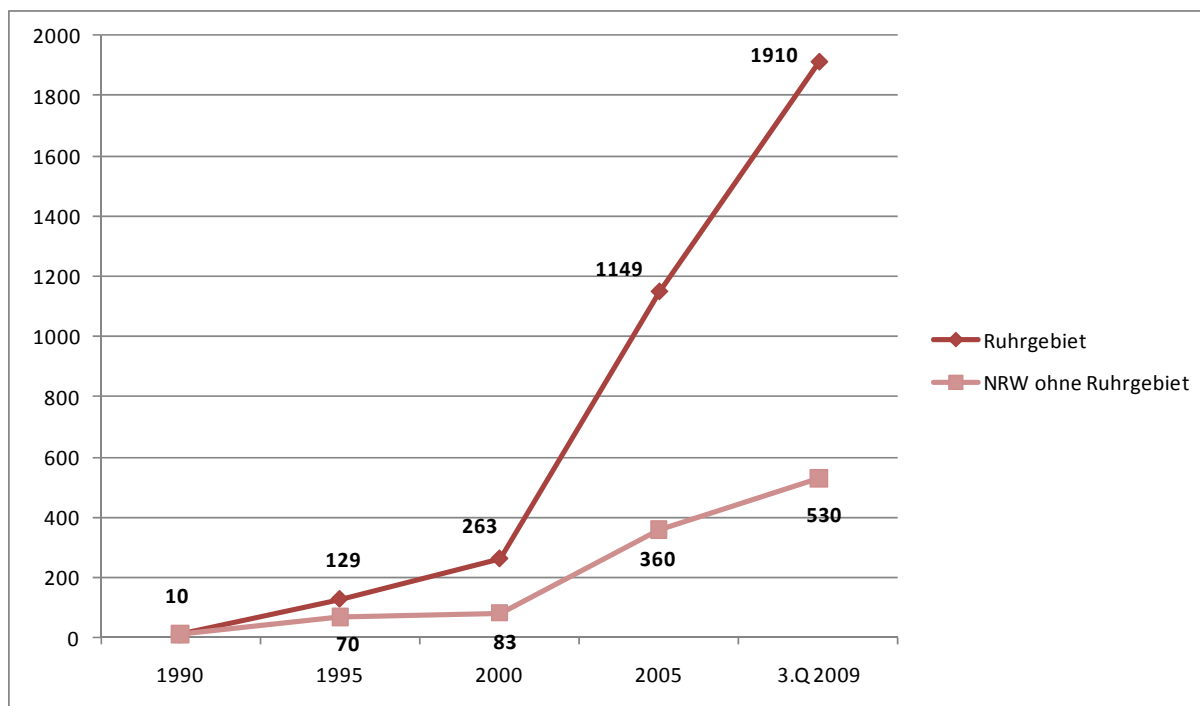
<sup>8</sup> Stefan Anton/Dörte Diemert, Gemeindefinanzbericht 2009. Kommunalfinanzen im freien Fall?, in: Der Städtetag, (2009) 5, S. 10-85, hier: S. 18.

<sup>9</sup> Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Opladen 2008, S. 215.

<sup>10</sup> Martin Junkernheinrich u.a., Finanzen im Kreis und finanzielle Unterausstattung. Finanzwissenschaftliche Analyse des Kreises Recklinghausen und seiner Städte, FORA, unveröffentlichtes Ms., Kaiserslautern 2009, S. 63f.

Entschuldungshilfen werden die extrem hohen Kassenkredite nicht deutlich reduzieren (2009 bereits 17 Mrd. Euro in NRW und damit die Hälfte der Kassenkredite deutscher Kommunen), so dass viele nordrhein-westfälische Kommunen weiterhin unter Haushaltsaufsicht stehen werden. Wie es in den Ruhrgebietskommunen schon seit 20 Jahren ohne nennenswerte staatliche Maßnahmen zu beobachten ist (siehe Abbildung 3),<sup>11</sup> wird der Kassenkreditbestand jedes Jahr durch eine aktuelle Deckungslücke wahrscheinlich weiter wachsen. Was die Akteure unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen noch tun können, soll nun abschließend skizziert werden.

**Abbildung 3: Kassenkredite der Ruhrgebietskommunen pro Einwohner**



Quelle: Eigene Darstellung, Daten aus Landtag NRW Drucksache 14/10577; Antwort der Landesregierung vom 22.1.2010; 3.Q.2009 steht für drittes Quartal 2009, da die Jahresrechnung 2009 bei der Antwort der Landesregierung noch nicht vorlag.

### 3 Kommunale Konsolidierungs- und Widerstandsstrategien

Will man in den Kommunen den maximalen Sparertrag realisieren, muss der Bürgermeister, zugespitzt formuliert, das Zepter in die Hand nehmen und sich gegen die zu erwartenden Widerstände der Konsolidierungsoffer in den Fachverwaltungen, in den Fachausschüssen und in der Öffentlichkeit hierarchisch durchsetzen.<sup>12</sup> Dies gelingt am besten, wenn der Bürgermeister in enger Zusammenarbeit mit dem Kämmerer die Konsolidierungsoffer möglichst wenig beteiligt und ein nichtöffentlich zusammengeschnürtes Sparpaket zügig durch den Stadtrat „paukt“. Alle Erfahrungen zeigen, dass lange Diskussionen in den Fachausschüssen und in der Öffentlichkeit nur dazu führen, dass das Sparpaket wieder aufgeschnürt wird und der Rat dann deutlich niedrigere Kürzungen verabschiedet bzw. die

<sup>11</sup> Lars Holtkamp, Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien, Diss., Opladen 2000.

<sup>12</sup> Kay-Uwe May, Haushaltskonsolidierung durch Ausgabenkürzungen. Restriktionen und Strategien, Frankfurt 2002; L. Holtkamp (Anm. 1).

Schließung von Einrichtungen nicht mitträgt. Konsequenz dieser immer wieder angewendeten hierarchischen Sparstrategie ist ein hoher Konsolidierungsertrag bei einer allerdings nicht unerheblichen Einschränkung parlamentarischer Entscheidungsprozesse, die durch die Haushaltsaufsichtbeziehungen bereits angelegten Entdemokratisierungstendenzen „nach unten“ weiter verlängert.

Versteht sich die Politikwissenschaft allerdings nicht einseitig als eine „Art Betriebswirtschaft der öffentlichen Angelegenheiten“<sup>13</sup>, die aus der Gesetzgeberperspektive effiziente Problemlösungen und Strategien zur Überwindung von Konsolidierungswiderständen formuliert, so sind auch alternative Handlungsoptionen aufzuzeigen, die es ermöglichen andere haushaltspolitische Prioritäten zu setzen. Auf kommunaler Ebene ist dabei zu berücksichtigen, dass die Kommunen hierbei nicht unerheblichen Restriktionen durch die Haushaltsaufsicht unterliegen, die allerdings mikropolitisch umgangen werden können.

Wenn es beispielsweise die kommunalen Entscheidungsträger als vorrangig ansehen angesichts der „Vergeblichkeitsfalle“ und der unrealistischen Vorgaben des Haushaltsrechts bzw. der Kommunalaufsicht die kommunale Infrastruktur in ihrer Stadt aufrechtzuerhalten und die Bürger nicht durch höhere Steuern zu belasten, dann können sie sich bereits auf erfolgreich erprobte Strategien im Sinne dieser alternativen Zielsetzung stützen. Man kann sich als Kommune, wie bereits skizziert, im Nothaushaltsrecht einrichten und keine Kürzungen bei bestehenden Einrichtungen und Aufgaben vornehmen und die Hebesätze nicht erhöhen. In den Extremfällen, in denen sich die Kommunalaufsicht zu konkreten Eingriffen und Auflagen in die bestehende Struktur durchringt, haben die Kommunen eine effektive Vetoposition. Vor den Verwaltungsgerichten werden nach den bisher vorliegenden Urteilen diese extremen Eingriffe in der Regel keinen Bestand haben, woraus sich auch die Neigung der Kommunalaufsicht für informelle, nicht schriftlich dargelegte, Verhandlungslösungen erklärt.<sup>14</sup> Insofern kann es bereits der Abwehr von informellen Forderungen dienen, wenn die Verwaltungsführung auf einer Verschriftlichung der Positionen der Kommunalaufsicht für die Ratsvorlagen besteht, was zu erheblichen Prozessrisiken für die Aufsicht führt. Hinzu kommen die seit Jahren erprobten Methoden der Haushaltsschönung und fiktiven Konsolidierungsansätze.<sup>15</sup>

Auch die zivilgesellschaftlichen Akteure stehen dem Abbau der kommunalen Infrastruktur nicht einflusslos gegenüber, selbst wenn durch Hierarchisierung der kommunalen Entscheidungsstruktur die Schließung von öffentlichen Einrichtungen durchgesetzt werden soll. Sie verfügen über das ganze Widerstandsarsenal, das aus der empirischen Analyse von Bürgerinitiativen und Initiatoren von Bürgerbegehren hinlänglich bekannt ist.<sup>16</sup> Im Kern können sie sich auf die mikropolitischen Spielzüge beim Hierarchisierungsansatz einstellen und daraus spiegelverkehrt ihre Strategien entwickeln. Während die Bürgermeister und der Verwaltungsvorstand häufig dazu tendieren werden, die Akteure unter Zeitdruck zu setzen und in der parlamentarischen Arena möglichst wenig Diskussionsraum und Entscheidungspunkte zu geben, werden zivilgesellschaftliche Akteure bestrebt sein, das Gegenteil zu erreichen, um die Schließung von Einrichtungen bzw. massive Kürzungen

---

<sup>13</sup> so zu Recht kritisch Michael Greven, „Politik“ als Problemlösung und als vernachlässigte Problemursache, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?, Der 23. wissenschaftliche Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Baden-Baden 2007, 329-340, hier: S. 334.

<sup>14</sup> Lars Holtkamp, Kommunale Konsolidierung. Viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: Verwaltungsrundschau 52 (2006) 9, 294-298.

<sup>15</sup> L. Holtkamp (Anm. 1).

<sup>16</sup> Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policy-orientierte Einführung, Wiesbaden 2006, S. 196f.



abzuwenden. Der Schwerpunkt wird auf öffentlichen Protesten, Vernetzung mit anderen Akteuren und Mobilisierung von Oppositionsfraktionen und betroffenen Fachpolitikern und Bezirksvertretern auch der Mehrheitsfraktionen liegen. Mit diesen Strategien gelingt es den zivilgesellschaftlichen Akteuren häufiger, ihre legitimen Interessen durchzusetzen, insbesondere wenn sich der parlamentarische Beratungsprozess länger hinzieht, weil es in der Regel nicht schwer fällt, Zweifel an den Konsolidierungserzählungen der Verwaltung zu streuen und im Bündnis mit der Fachpolitik und Bezirksvertretung die Mehrheitsfraktionen öffentlich unter Druck zu setzen. Darin liegt auch der zentrale Grund, warum die Bürgermeister ihrerseits bemüht sind, den Entscheidungsprozess zu beschleunigen und die Entscheidungen als alternativlos zu präsentieren. Das explizit Politische der Haushaltspolitik in der Krise wird durch die Bürgermeister häufiger gelegnet. Es gibt also real nichts zu entscheiden und deshalb kann auch keiner politisch für Entscheidungen zur Verantwortung gezogen werden, ist die implizite legitimationsentlastende Formel der kommunalen Entscheidungsträger. Die zivilgesellschaftlichen Akteure werden demgegenüber bestrebt sein, die Ratsmitglieder als Entscheider in das Rampenlicht der Öffentlichkeit zu rücken und Alternativen in einer gemeinwohlorientierten Darstellung zu präsentieren. Damit verbinden sie in der Regel die Hoffnung, dass Ratsmitglieder unter dem öffentlichen Druck nachgeben. Gelingt dies nicht, steht den zivilgesellschaftlichen Akteuren immer noch der Bürgerentscheid als effektive Vetoposition zur Verfügung. Zwar sind Bürgerentscheide zu Haushaltsfragen rechtlich in den meisten Kommunalverfassungen ausgeschlossen, aber in Beratungen mit Verbänden gelingt es häufig, die Abstimmungsfragen und -inhalte so zu strukturieren, dass der Bürgerentscheid vom Stadtrat für zulässig erklärt wird. So waren beispielsweise viele Bürgerentscheide gegen Privatisierungsvorhaben in der Vergangenheit erfolgreich, sodass bereits die Androhung von Bürgerbegehren häufiger zu einem Einlenken des Kommunalparlaments führt.

Mit den in diesem Beitrag skizzierten Strategien, die entweder die demokratische Transparenz oder die Konsolidierungsleistung einschränken<sup>17</sup>, stehen zumindest real unterschiedliche Handlungsoptionen und Zielsetzungen trotz der restriktiven institutionellen Rahmenbedingungen auch in den ärmeren Kommunen zur Verfügung, über die es sich für die Akteure vor Ort lohnen dürfte zu streiten.

---

<sup>17</sup> Dieses Effizienz-Legitimationsdilemma wird auch nicht durch die Bürgerhaushaltsmodelle aufgelöst. Am „runden Tisch“ werden von den Bürgern kaum im Konsens Sparmaßnahmen entwickelt.

## Eine andere Kommune ist möglich

Thomas Eberhardt-Köster

Einerseits sind die Städte und Gemeinden die Orte, an denen unser tägliches Leben organisiert wird. Hier werden die Entscheidungen darüber getroffen, wofür Steuermittel ausgegeben werden, ob für die Finanzierung von Kita-Plätzen oder für eine neue Veranstaltungshalle. Hier wird darüber debattiert wofür kommunale Flächen verwandt werden, ob zum Bau einer Schnellstraße oder zur Anlage einer Grünfläche mit Fuß- und Radweg. Hier wird der öffentliche Streit ausgetragen, wie städtische Plätze genutzt werden, ob nur für kommerzielle Events für Besserverdienende oder auch von skatenden Jugendliche oder Menschen, die gezwungen sind, sich viel auf der Straße aufzuhalten, weil sie keine eigenen vier Wände haben. Andererseits wird oft an anderer Stelle, nämlich auf den globalen Märkten, in den Institutionen der EU, im Bundestag oder in den Länderparlamenten über die Aufgaben und die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen entschieden. Diese Unübersichtlichkeit macht es teilweise schwer, Ansatzpunkte für eine Kommunalpolitik zu finden, die sich weder im Klein-Klein verliert, noch beim Appellieren an die Verantwortlichen an anderer Stelle stehen bleibt. Nachfolgend werden einige Themen aufgezeigt, die sich für Attac-Gruppen anbieten, wenn sie kommunal handeln wollen. Dass es sich um keinen abschließenden Katalog handelt, ist angesichts der kommunalen Vielfalt selbstredend. Hinzu kommt, dass Themen, die in manchen Kommunen gut politisierbar sind, sich in anderen nicht eignen. Es muss jeweils vor Ort untersucht werden, an welchen Punkten sich eine Einmischung lohnt.

### Kommunalpolitische Themen für Attac?

Bei der Auswahl von Attac-kompatiblen kommunalpolitischen Themen können folgende Fragen hilfreich sein. Erstens ist zu prüfen, ob sich das Thema eignet, um daran gesellschaftliche Auseinandersetzungen exemplarisch zuzuspitzen. Nehmen wir das Beispiel der regelmäßig anstehenden Vergabe der Konzession für die Versorgung des Gemeindegebietes mit Energie. Hier kann die Frage aufgeworfen werden, ob diese Energieversorgung von Stadtwerken im Besitz der Kommune erledigt wird oder von einem Energiekonzern und zu welchen Bedingungen die Vergabe erfolgt. Denkbar wäre, dem Anbieter die Ausweitung des Anteils regenerativer Energien vorzugeben. Auch sollte bei der Themenauswahl eine Rolle spielen, ob bei hinreichend guter lokaler Kampagnenarbeit zumindest ein Teilerfolg erzielt werden kann. Mit Kampagnen, bei denen nur die bösen Mehrheitsfraktionen oder die uneinsichtige Kommunalverwaltung angeklagt werden, die aber keine Option auf alternative Entscheidungen oder auf Kompromisse bieten, kann man sich zwar heftig entrüsten, wird aber wenig MitstreiterInnen gewinnen und in erster Linie Frust ernten. Es ist daher wichtig, Themen zu wählen, bei denen BündnispartnerInnen gewonnen werden können. Diese können aus ganz unterschiedlichen Bereichen kommen. Gegen die Schließung des Schwimmbades kann dies genauso der örtliche Schwimmverein sein, der die Interessen seiner Mitglieder vertritt, wie die Gewerkschaft ver.di, die sich um die Nöte der Beschäftigten kümmert. Für Attac-Aktivitäten sind besonders die Themen geeignet, bei denen sich kommunale Betroffenheit mit globaler verknüpfen lässt. So können bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen durch die Kommune Bedingungen aus dem Forderungskatalog des Fairen Handels mit aufgenommen werden, etwa das Verbot von Kinderarbeit oder das Recht der Beschäftigten, sich gewerkschaftlich zu organisieren.

## Attac-Forderungen

Attac hat kein kommunalpolitisches Programm. Dies ist auch weder notwendig noch sinnvoll. Attac hat allerdings Forderungen zu einigen kommunalpolitischen Problemlagen, auf die sich Attac-Gruppen bei ihrer Arbeit in den Städten und Gemeinden beziehen können.

### **Rekommunalisierung statt Privatisierung**

Eine der Gründungsforderungen von Attac war die nach einer »demokratischen Reform der öffentlichen Dienstleistungen«. Attac hat sich damit nachdrücklich gegen die Privatisierung öffentlicher Dienste und der Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, z.B. des Gesundheits- und Bildungssystems sowie der Wasserversorgung gewandt. Aber auch zum Ausdruck gebracht wird damit, dass eine Demokratisierung und eine stärkere soziale Ausrichtung dieser Dienstleistungen gewollt sind und es nicht nur darum geht, das Alte zu restaurieren. Gerade im Kommunalen Bereich haben die Privatisierungen der letzten drei Jahrzehnte viel Flurschaden angerichtet. Städte und Gemeinden brauchen aber eine eigene, lokal gestaltbare Infrastruktur mit vielfältigen kommunalen Einrichtungen und Betrieben. Deshalb setzten sich viele Attac-Gruppen dafür ein, dass begonnene Privatisierungsvorhaben gestoppt und bereits privatisierte Bereiche rekommunalisiert werden. Bei der Rekommunalisierung bestehender Betriebe oder der Neugründung von kommunalen Betrieben sollte sie so aufgebaut sein, dass eine größtmögliche Transparenz und Einflussnahme von BürgerInnen gewährleistet ist. Ein als GmbH organisierter kommunaler Verkehrsbetrieb kann dazu beispielsweise mit einem Beirat ausgestattet werden, in dem nicht nur KommunalpolitikerInnen vertreten sind, sondern auch NutzerInnen, die von den BürgerInnen direkt dort hinein gewählt werden oder von den Verkehrs- und Umweltverbänden delegiert sind. In den meisten Bundesländern sind den kommunalen Betrieben enge Schranken gesetzt, wenn sie wirtschaftlich tätig werden wollen. Diese Regelungen dienen in erster Linie dazu, die privaten Unternehmen zu schützen und müssen daher beseitigt werden. Kommunale Unternehmen brauchen gleiche Chancen und Möglichkeiten wie private Unternehmen.

### **Mehr lokale Demokratie wagen**

Die Städte und Gemeinden sind die staatliche Ebene, zu der die BürgerInnen den unmittelbaren Kontakt haben und die wesentlich dazu beiträgt, ihre direkte Lebensumwelt zu gestalten. Kommunen könnten auch zu der Ebene werden, an der mit Elementen direkter Demokratie mehr Demokratie praktiziert werden könnte. Mit der inzwischen flächendeckend vorhandenen Möglichkeit, in den Kommunen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchzuführen, sind die Bedingungen dafür heute deutlich besser als vor 20 Jahren. Allerdings müssen die Instrumente optimiert werden, indem die Quoren gesenkt, die thematischen Einschränkungen reduziert und die bürokratischen Hindernisse beseitigt werden.

### **BürgerInnenbudget**

Heute berät und beschließt der Rat über den städtischen Haushalt. Die Sitzungen finden zwar öffentlich statt, von einer wirklich öffentlichen Debatte kann allerdings in den wenigsten Fällen gesprochen werden. Die wenigen in Deutschland existierenden Ansätze für Bürgerhaushalte fördern in keinsten Weise die tatsächliche Beteiligung von BürgerInnen an Haushaltsentscheidungen, sondern sind weitgehend reine Alibiveranstaltungen, in denen lediglich Wünsche und Anregungen abgefragt werden. Dass Bürgerhaushalte mehr als dies sein können, zeigt das Beispiel Porto Alegre. Hier haben die BürgerInnen nicht nur reale Mitbestimmungsrechte, die Haushalte tragen durch ihre Umverteilungsfunktion vielmehr zur sozialen Gerechtigkeit bei. So verstandene Bürgerhaushalte, ergänzt um Formen von Wirtschaftsdemokratie, könnten Trittsteine sein für den Weg in Richtung einer solidarischen, ökologisch nachhaltigen und demokratischen Gesellschaft. Während bei Bürgerbegehren, Bürgerent-

scheiden und Bürgerhaushalten die Kommunen direkt die Ansprechpartner sind, richten sich die folgenden Forderungen an die Landes- und Bundesebene, die hier die Gesetzgebungskompetenz haben.

### ***Einführung einer kommunalen Kammer***

In der EU, im Bundestag, im Bundesrat und in den Landesparlamenten wird über die Aufgaben und über die Finanzierung der Kommunen entschieden. Die Städte und Gemeinden selbst haben in Deutschland keine Möglichkeit, auf institutionellem Weg Einfluss auf diese Entscheidungsprozesse und Gesetzgebungsverfahren zu nehmen. Es bleibt ihnen nicht mehr als Stellungnahmen abzugeben. Die Einführung von Beteiligungsrechten für die Städte und Gemeinden bei allen Gesetzgebungsverfahren, die sie betreffen, ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass ihre Anliegen Eingang in diese Verfahren finden. Die kommunalen Spitzenverbände fordern für sich ein privilegiertes Anhörungsrecht im Bundestag und die Einführung eines Anhörungsrechtes im Rahmen der Ausschussberatungen im Bundesrat (Städtetag NRW 2010: 3). Dies wäre aber erst ein erster Schritt, denn Anhörungsrecht heißt nicht Mitbestimmungsrecht. Erst die Einrichtung einer Städte- und Gemeindekammer, die bei allen die Kommunen betreffenden Gesetzen mitbestimmt, wird dazu führen, dass sie in der Auseinandersetzung um die Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht immer wieder den Kürzeren ziehen.

### ***Kommunale Finanzen stärken***

Seit Jahren ist es offensichtlich, und kaum jemand bestreitet es in der öffentlichen Debatte noch: Den Kommunen fließen, gemessen an ihren Aufgaben, zu wenig Finanzmittel zu. Deshalb fordert der Deutsche Städtetag einen wirkungsvollen Schutzmechanismus für die Kommunen, der ihnen ein Recht auf finanzielle Mindestausstattung im Sinne einer Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung einräumt, die unabhängig von der Finanzlage in Bund und Ländern ist. (Deutscher Städtetag 5/2010: 8) Wichtige Schritte dazu wären eine Reform der Gewerbesteuer, damit diese zu einer soliden und auskömmlichen Basis für die Gemeinden und Städte werden kann und eine deutliche Erhöhung des Anteils an Gemeinschaftssteuern, der den Kommunen zufließt. Fortentwicklung der Gewerbe- zur Gemeindegewerbesteuer Die Gewerbesteuer darf nicht, wie von Unternehmerseite, der FDP und Teilen der CDU gefordert, abgeschafft und durch kommunale Aufschläge auf die Einkommenssteuer ersetzt werden. Dies würde einerseits nur zu einer weiteren Umverteilung zu Gunsten der Unternehmen führen und andererseits das kommunale Steuerdumping anheizen. Vielmehr sollte die Gewerbesteuer endlich zu einer Gemeindegewerbesteuer ausgebaut werden. Mit der heutigen Gewerbesteuer wird nur ein kleiner Teil der Unternehmenswirtschaft in den Kommunen erfasst. Einbezogen werden müssen aber alle, auch die Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit inklusive der Dienstleistungsbereiche. Die Gemeindegewerbesteuer muss am gesamten Kapitaleinsatz ausgerichtet sein. Wer in der Kommune Infrastruktur für seinen Betrieb nutzt, wird steuerpflichtig. Die Finanzausstattung der Kommunen würde durch die Gemeindegewerbesteuer erheblich verbessert. Die Kommunen sollten ihr Recht behalten, den Hebesatz für diese Steuer autonom festzusetzen, wobei ein gesetzlicher Mindesthebesatz als Schutz gegen Steuerdumping die Senkung der Hebesätze beschränken sollte. Erhöhung des Gesamtsteueraufkommens und des Anteils der Kommunen am Gesamtsteueraufkommen Derzeit erhalten die Kommunen lediglich 13,5% des Gesamtsteueraufkommens (Statistisches Bundesamt 2010: 567). Angesichts der Bedeutung der kommunalen Aufgaben sollte dieser Anteil deutlich erhöht werden, zumal er früher schon einmal bei 18% lag. Die Wiedereinführung der Vermögenssteuer und die Reform der Erbschaftssteuer würden ohne weiteres die notwendigen Mittel in die öffentlichen Kassen spülen, um diese Reform der Kommunalfinanzierung zu tragen. 1997 wurde die Vermögenssteuer ausgesetzt. Ihre Wiedereinführung mit einem Steuersatz von lediglich 1% bei einem Freibetrag von 500.000 Euro würde mindestens 16 Mrd.

Euro pro Jahr generieren (Stierle 2010: 44). Derzeit liegt Deutschland bei der Besteuerung von Vermögen unterhalb der Hälfte des OECD-Durchschnitts, schon von daher wäre eine deutliche Anhebung möglich. Die Wiedereinführung der Vermögenssteuer würde auch zu mehr Steuergerechtigkeit führen. Große Erbschaften müssten auch wesentlich höher als bisher besteuert werden. Die gültigen Freibeträge reichen aus, um eine steuerfreie Vererbung normalen selbstgenutzten Wohneigentums an Ehegatten, Kinder oder Enkel zu ermöglichen. Die Begünstigung des Betriebsvermögens ist allerdings abzulehnen – zumal keine Erkenntnisse vorliegen, dass die Erbschaftssteuer Betriebsübergänge an die folgende Generation behindern und Arbeitsplätze kosten würde.

### **BündnispartnerInnen, Instrumente, Aktionen**

Zwar könnte man meinen, alle von den Kürzungen kommunaler Leistungen Betroffenen ließen sich einfach und schnell für Bündnisse gegen die Sparpakete mobilisieren. Dies ist aber keineswegs so. Der Schwimmverein nutzt lieber seine Kanäle über den örtlichen Sportbund und die Kontakte zu einzelnen KommunalpolitikerInnen, um sich gegen die Schließung des Schwimmbades zu wehren. Das selbstverwaltete Jugendhaus versucht über die ParteienvertreterInnen im Jugendhilfeausschuss und über die Jugendamtsleitung das Beste für sich herauszuholen. Solche Strategien können auch durchaus erfolgreich sein und zumindest das Ausmaß der jeweiligen Kürzungen im eigenen Bereich verringern. Sie führen letztendlich aber dazu, dass vor allem bei denjenigen am meisten eingespart wird, die sich am wenigsten wehren können. Entweder weil sie am schlechtesten vernetzt sind oder auf ihre Interessen am wenigsten Rücksicht genommen werden muss. Kommunale Bündnisse sollten, bezogen auf ihre Forderungen, so angelegt werden, dass sie dieser Aufspaltung der sozialen und gesellschaftlichen Gruppen in der Stadt in KürzungsverliererInnen und KürzungsgewinnerInnen keinen Vorschub leisten, indem etwa die Jugendarbeit gegen den Sport ausgespielt wird und dieser gegen die freie Kulturszene. Wenn bereits lokale Bündnisse bestehen macht es oft mehr Sinn, dort einzusteigen als weitere zu initiieren. Dies gilt selbst dann, wenn diese nicht in allen Punkten den Vorstellungen von Attac entsprechen. Arbeit im Bereich der Kommune sollte sich auch nicht darauf beschränken, unsoziale Kürzungen zu verhindern, sondern auch in die Richtung gehen, globalisierungskritische Themen in die Kommunalpolitik einzubringen: beispielsweise die Forderung nach einem Beschaffungswesen, das bei der Ausschreibung von Leistungen ökologische und soziale Kriterien mit berücksichtigt. Eine Kommune kann sich dazu verpflichten, keine Produkte einzusetzen, die unter unmenschlichen Bedingungen produziert wurden (FIAN 2010) oder ihre Möglichkeiten einsetzen, selbst nur noch regenerative Energie zu nutzen. So vielfältig wie die Themen sind deshalb auch die potenziellen AnsprechpartnerInnen. Wenn es um die Schließung oder Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen geht, sind es die NutzerInnen und ihre Vereine und Gruppen sowie die Gewerkschaft ver.di. Wenn es um die Verhinderung eines Kohlekraftwerkes geht und um den Umbau der Energieversorgung in Richtung regenerativer Energien, drängen sich die Umweltverbände als Ansprechpartner auf. Will man die Vergabepolitik der Kommune beeinflussen, sind die Eine-Welt-Initiativen, die Gewerkschaften und die Kirchen gefragt. Letzte können auch mit ins Boot geholt werden, wenn man sich zusammen mit Gruppen, die das »Recht auf Stadt« verteidigen, gegen die Vertreibung unerwünschter Personen von öffentlichen Plätzen wendet.

So vielfältig wie die Bündnispartner sind auch die Instrumente, die man einsetzen kann, um Kommunalpolitik zu beeinflussen sowie die dazu passenden Aktionen. Geht es darum, Haushaltskürzungen zu verhindern, ist es nützlich, mit den eigenen Positionen in die lokale Presse zu kommen. KommunalpolitikerInnen reagieren meist sehr sensibel auf deren Berichterstattung. Oft lohnt sich auch der Besuch von Ausschuss-Sitzungen, in denen über den Haushalt beraten wird. Da diese Ausschüsse

einerseits öffentlich sind, andererseits meist wenig Öffentlichkeit durch den Besuch von BürgerInnen erfahren, erregt eine Gruppe von 20 bis 30 Interessierten bereits Aufmerksamkeit. Noch mehr Aufmerksamkeit erzielt sie, wenn sie unter Begleitung der Presse den Ausschussmitgliedern kleine Sparpakete mit der Aufschrift »Zurück an die Absender« überreicht. Bei anderen Fragen, wie beispielsweise bei umstrittenen Bauprojekten, kann, wenn das Mobilisierungspotenzial entsprechend hoch ist, auch der Versuch unternommen werden, ein Bürgerbegehren mit anschließendem Bürgerentscheid anzuschieben. Dafür ist es allerdings notwendig, dass das Thema dafür geeignet ist und genügend BündnispartnerInnen vorhanden sind. Denn ein solches Verfahren erfordert viel Arbeit und auch Geld sowie einen langen politischen Atem. Um Beschlüsse des Kommunalparlaments herbeizuführen gibt es verschiedene Wege. In den Städten und Gemeinden besteht in der Regel die Möglichkeit, sich mit Anregungen und Beschwerden an den Rat zu wenden. Da es sich hier nur um eine relativ schwache Möglichkeit der Einflussnahme handelt, sollte man parallel versuchen, eine oder am besten mehrere Ratsfraktionen dazu zu bringen, dass sie das Anliegen als Beschlussantrag in die Kommunalgremien einbringen. Die Einbringung sollte immer durch eigene Aktionen und Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Die Aktionen müssen nicht groß sein, aber interessant. Sie sollten so gestaltet sein, dass die eigene Forderung direkt deutlich wird und es nicht der Lektüre eines zweiseitigen Flugblattes bedarf, um sie zu verstehen.

Die Wege in die mögliche andere Welt beginnen im heute. Einer der Ausgangsort sind die Städte und Gemeinden, weil hier, trotz der miserablen Rahmenbedingungen, solidarischere und ökologischere Alternativen zum neoliberalen Gesellschaftsmodell möglich sind, für die es sich zu kämpfen lohnt. Vergessen darf man dabei allerdings nie, parallel an der Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu arbeiten. Es gilt, die zerstörerischen Kräfte unregulierter Märkte zu beseitigen, die ungleiche Verteilung des gesellschaftlich produzierten Reichtums, die täglich Hunger und Elend für Milliarden von Menschen bedeutet, zu bekämpfen und der Naturzerstörung des kapitalistischen Wachstumsmodells ein Ende zu setzen.

#### Literatur:

Bundesamt für Statistik (2010): Statistisches Jahrbuch 2010, Wiesbaden.

Deutscher Städtetag (2010): der Städtetag – Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis 5/2010. Gemeindefinanzbericht 2010, Köln.

FIAN (2010): Öko-soziale Beschaffung jetzt! Ein Leitfaden für lokale Initiativen, Köln.

Städtetag Nordrhein-Westfalen (2010): Eildienst – Informationen für Rat und Verwaltung 10/2010, Köln.

Stierle, Steffen (2010): Reichtum & Armut: Eine Verteilungsfrage, Hamburg.