



Dennis Wölte

Wege aus der Kommunalverschuldung

Eine Untersuchung
zur Erzielung von Fühlbarkeit
im Gemeindefinanzsystem



PETER LANG

Einleitung

Das Thema Staatsverschuldung ist in Deutschland, der Europäischen Union und dem Rest der Welt nicht erst seit dem Einschlag der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahre 2007 alltäglich in der Diskussion. Mit mehr als 2.000.000.000.000 (Billionen) Euro sind die öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik derzeit verschuldet.¹ Diese Summe müssen die jüngeren sowie nachfolgenden Generationen allein aufbringen, obwohl höchstens ein Achtel der Schulden auf Krisenzeiten zurückzuführen ist.² Folgerichtig wurde die nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen von der Großen Koalition des 16. Deutschen Bundestages sowie der Nachfolgeregierung aus CDU, CSU und FDP in den Fokus gestellt,³ auch um die Kriterien des Maastrichter Stabilitätspaktes einzuhalten,⁴ die der Förderung von Stabilität und Wachstum in Europa dienen. Als ein erster Schritt dazu ist die Einführung der sog. Schuldenbremse für Bund und Länder in Art. 109 III GG im Zuge der Föderalismusreform II⁵ zu verstehen, dessen Inkrafttreten Art. 143d GG regelt.

Von der Verschuldung betroffen ist ebenfalls eine Vielzahl von Kommunen, die im Haushaltssicherungskonzept stecken und deren Hände sprichwörtlich gebunden sind. Letzteres kann aufgrund der in Art. 28 II GG verfassungsrechtlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie allenfalls die Ausnahme sein. Denn ihre Grundlage ist eine aufgabenangemessene Finanzausstattung sowie die Befähigung, durch eigene Anstrengungen unterm Strich schwarze Zahlen zu schreiben. Dass eines Tages eine Bürgerin die Gemeinde mit vier Kilo schweren Goldbarren im Wert von über 120.000 Euro beglückt,⁶ eine prominente Persönlichkeit seiner Heimatstadt die gesamten Werbe- sowie zehn Prozent seiner Fernseheinnahmen für gemeinnützige Zwecke überlässt,⁷ oder ein Bür-

1 Den aktuellen Stand der Verschuldung zeigt die sog. Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler, abrufbar unter <http://www.steuerzahler.de>. Grafisch dargestellt ist der deutsche Schuldenberg von 1950-2010 zudem in der FAZ vom 22.02.2011, S. 10.

2 So der Ökonom *Börsch-Supan* in der FAZ vom 07.5.2010, S. 14.

3 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 76 ff. bzw. von CDU, CSU und FPD vom 26.10.2009, S. 9, 19.

4 Zu den Referenzwerten vgl. Art. 126 II 3 AEUV i.V.m. Art. 1 Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (ABl. Nr. C 191 S. 84). Die EU-Kommission hat die Bundesrepublik aufgefordert, diese ab 2013 nicht zu überschreiten, SEC(2009)1545/F.

5 57. Gesetz zur Änderung des GG vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2248).

6 So geschehen in der Stadt Fürth, FAZ vom 22.1.2010, S. 14.

7 Der Moderator Jauch ist ein Glücksfall für Potsdam, FAZ vom 27.2.2010, S. 16.

germeister zur Förderung des Nachwuchses ein „Babygeld“ aus eigener Tasche zahlt,⁸ werden dagegen wohl einzigartige Geschichten kommunaler Verbundenheit bleiben.

Ziel dieser Arbeit ist es, für die Zukunft mögliche Wege aus der Kommunalverschuldung aufzuzeigen und rechtlich zu bewerten. Das besondere Augenmerk gilt dabei dem Aspekt, wie es gelingen kann, die Gemeindebürger fühlbar an der Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge zu beteiligen und diesbezüglich zu sensibilisieren. Dazu ist zu untersuchen, wie die Gemeindefinanzierung für uns Bürger vor Ort spürbar ausgestaltet werden kann und somit unser Interesse weckt. Dagegen fehlt es an der „Tuchfühlung“⁹, wenn kommunale Leistungen aus einem großen Abgabentopf finanziert werden, ohne dass der Bürger in der Lage ist, einen Bezug zwischen den gezahlten Abgaben und den dafür empfangenen Diensten der Kommune wahrnehmen zu können.

Der Befund zur fiskalischen Situation der Kommunen leitet die Untersuchung ein (1. Teil). Danach folgt die Darstellung der bisherigen kommunalen Einnahmequellen (2. Teil) sowie der Reformmodelle, die Gegenstand der Kommissionen zur Reform der Gemeindefinanzen der Jahre 2002 und 2010 waren respektive heute noch sind (3. Teil). Sodann werden die Möglichkeiten zur Erzielung von Fühlbarkeit im kommunalen Finanzsystem ausführlich beleuchtet (4. Teil). Im Anschluss ist auf einige wichtige Entwicklungen auf der Ausgabenseite einzugehen (5. Teil) und die Behandlung der Altlasten kurz zu thematisieren (6. Teil), bevor eine Zusammenfassung der Ergebnisse sowie ein Ausblick die Arbeit abrunden.

Sofern landesrechtliche Vorschriften von Bedeutung sind, werden die nordrhein-westfälischen Regelungen verstärkt in den Blickpunkt genommen. Klargestellt sei noch angemerkt, dass die Begriffe Kommune und Gemeinde im Folgenden synonym Verwendung finden und die Arbeit die Gemeindeverbandsebene (Kreise, Landschaftsverbände) nicht erfasst.

8 FAZ vom 8.3.2010, S. 11.

9 Haller Finanzarchiv, N.F. Bd.21, 1961, 248 [248].