



„2. NRW-Nachhaltigkeitstagung – Zukunftsfähiges Nordrhein-Westfalen 2030“

18.11.2013, im Landtag NRW Düsseldorf

Dokumentation des Workshops: Nachhaltige öffentliche Finanzen (14:30-15:30 Uhr)

Autorin: lab concepts GmbH

Teilnehmende an der Diskussion:

Werner Haßenkamp, Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Norbert Kersting, Leiter des Kompetenzzentrums „Nachhaltige kommunale Finanzpolitik“
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Lehrstuhl für Kommunal- und Regionalpolitik

Dr. Lukas Mangelsdorff, Abteilungsleiter im Finanzministerium Nordrhein-Westfalen

Moderation: Andreas Esche, *Direktor des Programms „Nachhaltig Wirtschaften“*,
Bertelsmann Stiftung

Einleitung

Andreas Esche führte in das Thema nachhaltige öffentliche Finanzen ein und verwies darauf, dass das Thema nachhaltige öffentliche Finanzen trotz der guten konjunkturellen Lage in Deutschland eine der zentralen mittel- bis langfristigen Herausforderungen für Staat und Gesellschaft darstelle. Die öffentliche Verschuldung nimmt nicht ab und die Lage wird nach wie vor als problematisch eingeschätzt. Die Interdependenzen zwischen Bund, Land und Kommunen sind vielfältig und kompliziert, neue Lösungen und Herangehensweisen sind angesichts sich wandelnder gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen in einem Gesamtzusammenhang zu sehen und zu finden. Bei der Diskussion um ein zukunftsfähiges

Nordrhein-Westfalen 2030 ist die Sicherstellung nachhaltiger öffentlicher Finanzen von besonderer Relevanz. Es müssen Antworten auf Veränderungen gefunden werden, z. B. im Bereich der Demografie, um die Handlungsfähigkeit auch für zukünftige Generationen sicherzustellen und strukturelle Neuausrichtungen anzugehen.

Wie sieht die Ausgangslage dazu konkret in NRW aus?

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) beschreibt diese in seiner Stellungnahme zum Haushaltsgesetz 2013 folgendermaßen: „Angesichts des immensen Konsolidierungsbedarfs sollte die Landesregierung die Haushaltskonsolidierung intensivieren. Je später sie damit beginnt, desto schwieriger wird es, im Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. [...] Sollen einzelne Ausgabekomponenten wie die investiven Ausgaben in Human- und Sachkapital gesteigert werden, muss dies auch durch Einsparungen bei anderen, in erster Linie eher konsumtiven Ausgaben ‚finanziert‘ werden. Die Landesregierung steht damit vor der Aufgabe, zur Finanzierung von neuen vorrangigen Projekten auch Einsparpotenziale bei nachrangigen Projekten zu benennen – nur dann kann von einer nachhaltigen Finanzpolitik die Rede sein“.

Zur kommunalen Finanzlage hat die Bertelsmann Stiftung im August 2013 einen eigenen Bericht vorgelegt. Die Studie macht deutlich, dass insbesondere wenn man sich die Entwicklung der Kassenkredite in den kommunalen Haushalten ansieht, die Lage zum Teil dramatisch ist. Die Kassenkredite stiegen zwischen 2007 und 2011 um 60% an. Sie machen mittlerweile knapp die Hälfte der gesamten kommunalen Schulden aus. Damit liegt NRW insgesamt an dritter Stelle und somit deutlich über dem Schnitt der Bundesländer insgesamt. Diese Ausgangslage unterstreicht ganz klar: Es besteht dringender Handlungsbedarf.

Statements & Diskussion

Die Statements verdeutlichen drei unterschiedliche Ebenen und Sichtweisen auf das Thema:

Die politische Perspektive des Landes, vertreten durch Dr. Lukas Mangelsdorff; die kommunale, vertreten durch Werner Haßenkamp; und die politikwissenschaftliche Analyse, die von Prof. Dr. Norbert Kersting präsentiert wurde.

Von Seiten der politischen Ebene wurden Definitionen und Etappenziele benannt, die die Herangehensweise und das Verständnis der Landesregierung widerspiegeln.

Von welcher Definition ist bei der Diskussion um nachhaltige öffentliche Finanzen auszugehen?

Die gegenwärtige Höhe der Verschuldung des Landes Nordrhein-Westfalen beträgt 134 Milliarden Euro. Das Verständnis der Landesregierung von Nachhaltigkeit basiert auf der Zielvorstellung, dauerhaft strukturell ausgeglichene Haushalte zu erwirken. Dabei soll jede Generation damit auskommen, was ihr an Einnahmen zur Verfügung steht. Und jede Generation löst ihre Verteilungskonflikte für sich, ohne Konflikte auf dem Rücken zukünftiger Generationen auszutragen, indem sie einfach in die Verschuldung ausweicht. Mit diesem Verständnis von nachhaltigen öffentlichen Finanzen wird auch ein Instrument zur Sicherung der Generationengerechtigkeit eingeführt.

Wie lassen sich diese Zielvorstellungen erreichen?

Dazu ist ein Dreiklang aus folgenden Maßnahmen und Zielen von der Landesregierung definiert worden, berichtete Dr. Lukas Mangelsdorff:

- Eine gezielte Sparpolitik: Diese soll nicht nach der „Rasenmähermethode“ vorgehen, sondern sich durch eine bewusste Kritik der erforderlichen oder verzichtbaren Aufgaben sowie durch eine Effizienzanalyse des Mitteleinsatzes auszeichnen.
- Investitionen in die Zukunft: Dazu gehören vorausschauende Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Infrastruktur sowie wachstumsfördernde Maßnahmen und die Umsetzung einer vorsorgenden Politik, um später nicht Geld für Nachsorge ausgeben zu müssen.
- Sicherung der Einnahmen: Dies umfasst verstärkte Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerhinterziehung und entsprechende steuerpolitische Aktivitäten.

Wie sehen die Etappenziele der Landesregierung auf dem Weg zu einem ausgeglichenen Haushalt aus?

Der Koalitionsvertrag hält fest, dass bis zum Ende der Legislaturperiode 2017 eine Milliarde Euro strukturell eingespart werden soll. In einem weiteren Schritt hat sich die Landesregierung dazu bekannt, dass die Schuldenbremse eingehalten werden soll, d. h. konkret im Jahr 2020 muss die Nettoneuverschuldung Null lauten. Gleichzeitig laufen Bemühungen, die Schuldenbremse in der NRW-Landesverfassung zu verankern (dazu dient auch die Einrichtung einer Verfassungskommission). Das Land will dabei ausdrücklich seinen Verpflichtungen nachkommen, ohne einen „Verschiebebahnhof“ in Richtung der Kommunen zu initiieren.

Wie weit ist die Landesregierung bei der Erreichung der Etappenziele?

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind deutlich mehr als die Hälfte von dem Sparziel einer Milliarde Euro bis 2017 erreicht. Der jüngst von der Landesregierung vorgelegte zweite Nachhaltigkeitsbericht legt dar, dass noch ein weiterer Konsolidierungsbedarf besteht, der über 2017 hinausgeht und der bis 2020 weitere Konsolidierungsanstrengungen erforderlich macht.

Kann die Landesregierung 2020 das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreichen?

Das Ziel kann erreicht werden, da die gegenwärtigen Umstände positiv sind: Höhere Steuereinnahmen und niedrige Zinsen lassen eine günstige Prognose zu. Bei allem darf nicht vergessen werden, dass die Landesregierung auf dem Weg zur Einhaltung der Schuldenbremse bereits weit vorangekommen ist: Ausgehend von einer geplanten Nettoneuverschuldung in 2010 von 6,6 Milliarden Euro liegt diese im vorliegenden Haushaltsentwurf für 2014 bereits nur noch bei rund 2,4 Milliarden Euro.

Dr. Lukas Mangelsdorffs persönliche und abschließende Einschätzung geht dahin, dass das Ziel 2020, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, nur dann erfolgreich erreicht werden kann, wenn es gelingt, demografische Entlastungen im Gesamthaushalt zu sichern.

Den kommunalen Blick auf das Thema nachhaltige öffentliche Finanzen fokussierte Werner Haßenkamp mit der Betrachtung der Haushaltslage der Kommunen in NRW. Davon ausgehend erläuterte er das Verständnis von nachhaltigen öffentlichen Finanzen, welches darauf abzielt, dass Nachhaltigkeit erst dann gegeben ist, wenn eine Generation nur die Ressourcen verbraucht, die sie selbst erwirtschaftet hat („periodengerechter Blick“). Dieser Ansatz stimmt mit der Gemeindeordnung überein, die besagt, dass jeder Haushalt jedes Jahr ausgeglichen sein muss.

Die Realität hingegen gestaltet sich anders: Die Nachhaltigkeit in den kommunalen Haushalten stellt ein großes Problem dar. Nur sechs Prozent der Kommunen in Nordrhein-Westfalen schaffen einen Haushaltsausgleich. Nimmt man die so genannte Ausgleichsrücklage dazu, so steigt der Wert auf 30%. Mit anderen Worten 70% der Kommunen in NRW sind überschuldet und sind nur in der Lage ihren Haushalt auszugleichen, wenn sie dafür ihr Eigenkapital einsetzen und damit zu Lasten zukünftiger Generationen agieren.

Beim Thema Verschuldung offenbaren sich auch Riesenlasten – wobei dies differenziert zu betrachten ist. Auf der einen Seite subsumiert sich darunter die Aufnahme von Investitionskrediten. Bei der Bewertung dieser Form der Kreditaufnahme unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten stellt sich

die Frage der Schuldenfähigkeit der Kommunen und des Landes. Dieser Form der Verschuldung wird die Anschaffung von Werten gegenüberstehen, die auch zukünftigen Generationen zur Verfügung gestellt werden können. Auf der anderen Seite steigt die Verschuldung von Kommunen über die wachsende Aufnahme von Kassenkrediten, mit denen z. B. Gehälter und Löhne von Beamten und Angestellten im öffentlichen Bereich zum Teil bezahlt werden – ein Ansatz, der dem Prinzip der Nachhaltigkeit diametral gegenübersteht. Die Aufnahme von Kassenkrediten ist in den letzten Jahren um zehn Prozent pro Jahr gestiegen.

Wie kann Nachhaltigkeit in den Kommunalhaushalten gelingen?

Der Abbau der Altschulden kann erst im zweiten Schritt erfolgen. Erstes Ziel muss ein strukturell ausgeglichener Haushalt und der Abbau der strukturellen Unterfinanzierung sein, ohne dass dabei die Lasten von dem einen auf den anderen verschoben werden (Stichwort „Konnexitätsprinzip“). Dies kann nur gelingen, wenn die Ausgaben gesenkt und damit die Aufgaben reduziert bzw. verändert werden (stärkere Aufgabenkritik). Dieser Prozess kann nur durchgesetzt werden, wenn der politische Wille zur Umsetzung schmerzhafter Veränderungen da ist, vorhandene eigene Spielräume effizienter genutzt werden und eine ehrliche Risikoanalyse der Haushalte vorgenommen wird. Die Kernforderung lautet: Die Ausrichtung der politischen Ziele muss sich am Machbaren orientieren und sich dabei nicht auf die Bewältigung gegenwärtiger Herausforderungen beschränken, sondern eine langfristige Perspektive in den Blick nehmen.

In diesem Kontext verfolgt – in der Bewertung von Werner Haßenkamp – der Stärkungspakt den richtigen Ansatz, so dass Maßnahmen und Beschlüsse zur Haushaltssicherung, die seit Jahren bei etlichen Kommunen im Gespräch waren, jetzt möglich und mit einer harten Aufsicht durchsetzbar geworden sind (Stichwort: Sparkommissar).

Gelingt es den Kommunen in NRW, in 2020 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen? Welche Einschätzung vertritt die Politikwissenschaft?

In der Bewertung von Prof. Dr. Norbert Kersting ist die Situation der Kommunen – auch wenn die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gut sind – nach wie vor krisenhaft. Dies ist als ein Beleg dafür zu werten, dass Unterfinanzierung und Verschuldung der Kommunen struktureller Art und nicht konjunkturabhängig sind. So stellt sich die Frage, ob Kommunen nicht auch Konkurs gehen können. In der Politikwissenschaft, der Ökonomie aber auch den Rechtswissenschaften wird der Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und kommunalen Finanzen mittlerweile als ein „wicked problem“ eingestuft, also als eine Problemstellung, die eines Wertewandels bedarf. Es muss ein

Umdenken auf allen Ebenen herbeigeführt werden – wie bei allen Nachhaltigkeitsthemen – dies ist aber im Bereich der nachhaltigen Finanzen von besonderer Relevanz.

Wer muss umdenken und welche Akteure stehen dabei im Vordergrund?

Zum einen gibt es strukturelle Gründe, also exogene Faktoren, die mit für die defizitären kommunalen Haushalte verantwortlich sind. Mit anderen Worten: Reichen die Mittel vom Bund und/oder dem Land? Muss die Verteilung strukturell neuorganisiert werden?

Zum anderen muss sich der Blick auf die Sparpotenziale der Kommune richten, und dabei sollen drei Bereiche zum Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen gemacht werden:

- Die Verwaltungsspitze
- Die Bürgerinnen und Bürger
- Die Parteien/ Verbände

Die Verwaltungsspitze: Dazu liegen Erkenntnisse aus der Wissenschaft vor, die hier von Relevanz sind. Der Ökonom Professor Thomas Döring (Hochschule Darmstadt) kommt mit Kollegen in einer Studie zu der Erkenntnis, dass die Bürgermeister, seit es die Direktwahl gibt, nicht mehr die direkten Akteure / Treiber im Bereich der Kommunalfinanzen sind. Im Gegenteil, denn es scheint von den Wählern honoriert zu werden, wenn Bürgermeister eine dezidierte Sparpolitik verfolgen.

Die Bürgerinnen und Bürger: Es gibt eine Reihe von neuen Beteiligungsinstrumenten (Bürgerentscheide, Referenden, Bürgerhaushalte etc.), denen kostentreibende Wirkungen unterstellt werden. Mit Blick auf die Bürgerhaushalte zieht dieses Argument nicht, da es sich z. B. dabei um ein elektronisches Vorschlagswesen handelt, das kaum Auswirkungen auf die Haushalte hat. Die Referenden zeigen eher v. a. bei thematischen Sachentscheidungen und Großprojekten, dass die Bürger sparen wollen und klar den Kosten-Nutzen-Faktor bei ihren Entscheidungen in den Mittelpunkt ihrer Wahl stellen (Beispiel: Referendum zur Olympia-Bewerbung).

Die Parteien / organisierte Interessensverbände: In diesen Bereichen gibt es verstärkt Forderungen nach einer verbesserten Ausstattung (Feuerwehr, Sport etc.), die wiederum zu einer Ausgabensteigerung beitragen. In diesem Kontext sollte eine Debatte über Standards angeregt werden. Sind es übertriebene Standards und Forderungen, die die Preise treiben? Wo gibt es Sparpotenziale? Warum steht NRW in bestimmten Bereichen im Ländervergleich, z. B. mit Bayern, so schlecht da?

Wie können Lösungsversuche aussehen?

Was wird laut Professor Norbert Kersting aus Sicht der Politik gebraucht?

- Haushaltsprozesse müssen neu gestaltet werden, d. h. weg von den „Wünsch-Dir-Was-Listen“.
- Es müssen Leitplanken implementiert werden, wie sie in anderen Bundesländern bereits existieren. Die GPA ist nicht mehr der „zahnlose Tiger“ (Kersting), sie interveniert viel stärker als bislang.
- Verstärkte interkommunale Kooperationen, d. h. konkret muss die Frage diskutiert werden, ob z. B. jede Kommune Institutionen der Hochkultur etc. braucht oder kann man Bereiche sinnvoll zusammenlegen und Synergien schaffen.
- Eine Neuordnung der Finanzen und Schaffung einer anderen Basis durch die Einsetzung einer Föderalismus III-Kommission.

In der anschließenden Diskussion kristallisierten sich zwei Themenfelder heraus, die den Teilnehmenden bei der Debatte um nachhaltige öffentliche Finanzen wichtig waren:

Zum einen die Frage nach neuen Modellen und Kooperationen, die für Entlastungen im kommunalen Haushalt sorgen können. Stichworte: Public Private Partnership (PPP) oder Project Bonds: Was können diese bewirken?

Dr. Lukas Mangelsdorff machte deutlich, dass diese Wege verstärkt im kommunalen Sektor gegangen werden und das Land dazu bereits eine Task Force eingerichtet hat. Werner Haßenkamp unterstrich allerdings, dass eine PPP kein Allheilmittel bei der Konsolidierung kommunaler Haushalte darstelle und dass gegenwärtig eher der Trend zu erkennen wäre, diese Form der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit wieder zurückzuführen.

Eine andere Form der inter- bzw. intrakommunalen Zusammenarbeit wurde ins Spiel gebracht: das Genossenschaftsmodell. Das Land delegiere bereits erfolgreich Aufgaben an regional spezifische Genossenschaften (z. B. im Emscherland/ Echterhoff), gemeinsame Einkaufsgenossenschaften oder andere erfolgreiche Beispiele von Zusammenschlüssen, z. B. in den Bereichen Personalwesen, Finanzverwaltung oder auch IT, würden zeigen, dass es Spielräume gibt und man diese effizient und sinnvoll nutzen kann.

Zum anderen wurde kontrovers darüber diskutiert, an welchen Stellen zu sparen ist, welche Standards in der kommunalen Versorgung auf den Prüfstein gehören und welche nicht. Prof. Dr. Norbert Kersting betonte noch einmal, dass Subventionen abgebaut werden müssen und es zu einem Wertewandel kommen muss, einem Umdenken, vor allem bei der Bewertung kultureller Einrichtungen (Stichwort: Braucht jede Stadt ein Opernhaus?). Darin könnte auch eine Chance liegen, es könnten sich neue kulturelle Zentren bilden, die das Erstarren einer Region befördern würden. Wichtig in diesem Kontext ist, dass mit den Bürgerinnen und Bürgern frühzeitig darüber Dialoge geführt werden, so dass sie aktiv in diese Veränderungsprozesse einbezogen werden. Diese Position blieb nicht unwidersprochen, und es wurde von verschiedenen Teilnehmenden deutlich gemacht, dass sie das Problem nicht einzig auf der Ausgabenseite sondern auch auf der Einnahmenseite sehen. Erwiesenermaßen würde auch bei der Streichung aller freiwilligen Leistungen ein kommunales Haushaltsdefizit verbleiben, die ganze Diskussion zeige nur eins: Der kontinuierliche Anstieg defizitärer kommunaler Haushalte spiegelt ein substanzielles Strukturproblem und dies muss beseitigt werden bzw. die Leistungsverteilung zwischen Bund, Land und Kommune neu geordnet werden. In diesem Kontext wurde erneut betont, wie wichtig die Einrichtung einer Förderalismus III-Kommission sein dürfte, um langfristig handlungsfähig zu bleiben.

Fazit

Der Workshop machte deutlich, dass das Thema nachhaltige öffentliche Finanzen angesichts der gesellschaftlichen Herausforderungen (demografischer Wandel, steigende soziale Transferleistungen etc.) ein Topthema auf der Agenda der Nachhaltigkeitsdiskurse im Land wie auch in den Kommunalverwaltungen darstellt und neue Wege und Herangehensweisen erfordert. Neue Konzepte auf dem Weg zu strukturell nachhaltigen und ausgeglichenen Haushalten können aber nicht singulär betrachtet werden, sondern müssen immer im Zusammenspiel von Bund, Land und Kommune analysiert werden.