

## Schwerpunkt: 5. Deutscher Kämmerertag

# Modernes Finanzmanagement in Bayern

Rechnungswesen allein garantiert noch keinen wirtschaftlichen Erfolg, es kommt auf die Anwender an

**Die Erfahrungen der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise zeigen, dass mehr denn je das Leitbild des umsichtigen und vorsorgenden Kämmerers im Zentrum der Diskussion um ein modernes Finanzmanagement stehen muss.**

Von Georg Fahrenschon

Was heißt „modernes“ Finanzmanagement? Kennzeichen der Moderne ist das sich stets Wandelnde. Modernes Management heißt daher, sich aktiv am Wandel zu beteiligen. Eine verantwortungsvolle Verwaltung kann jedoch nicht bei Versuch und Irrtum stehenbleiben – und umso mehr nicht im Umgang mit den öffentlichen Finanzen. Sie kann nicht ohne das stete Verfolgen fester Leitlinien auskommen – mögen sie auch manchmal als unmodern belächelt werden. Modernes Finanzmanagement muss den Mut haben, immer wieder den Zeitgeist kritisch zu hinterfragen. Dies gilt für die grundlegenden finanzpolitischen Entscheidungen genauso wie für die Anwendung der neuen Steuerungsmodelle im Haushalts- und Rechnungswesen.

### Beispielloser Wettersturz

Es ist ein Wettersturz ohne Beispiel. Deutschland erlebt die tiefste Rezession seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Was die finanzielle Situation der Kommunen betrifft, müssen wir davon ausgehen, dass sich dort der Konjunkturreinbruch sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite deutlich niederschlagen wird. Insbesondere bei denjenigen Kommunen, die in den letzten Jahren überdurchschnittlich von steigenden Gewerbesteuererträgen profitierten, zeichnet sich bereits jetzt ein spürbarer Rückgang der Gewerbesteuererträge ab. Vor allem Anpassungen der Gewerbesteuererträge aufgrund der un-

günstigen wirtschaftlichen Entwicklung können für Gemeinden zu im Einzelfall deutlichen Gewerbesteuerausfällen und -rückzahlungen führen. Wir müssen uns aber davor hüten, jetzt in einen Wettbewerb um die düsterste Lageeinschätzung einzutreten. Zum einen wirkt inzwischen eine Reihe von begünstigenden ökonomischen Faktoren. Zum anderen wurden politisch richtige und mutige Entscheidungen gefällt, die ihre Wirkungen nicht verfehlt haben.

Den Kommunen kommt dabei eine ganz herausragende Rolle bei der Bewältigung der Krise zu. Schon weil die kommunale Ebene über 60 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionsleistungen erbringt, stehen die Kommunen zu Recht im Mittelpunkt des Investitionsprogramms aus dem Konjunkturpaket des Bundes. In Bayern wird dies zusätzlich durch eine deutliche Schwerpunktsetzung bei den Investitionsmitteln im kommunalen Finanzausgleich begleitet. Denn die Nachfrageflaute kann durch staatliche Mittel abgemildert werden. Und wir schaffen mit den Investitionen die Grundlagen, um gestärkt aus der Krise hervorzugehen. Dabei sind es vor allem die Bürger und die Wirtschaft vor Ort, denen die Infrastrukturmaßnah-



Georg Fahrenschon, Bayerischer Staatsminister der Finanzen.



Rund 200 Teilnehmer diskutierten auf dem 5. Deutschen Kämmerertag in der Fürstbischöflichen Residenz in Würzburg über die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf deutsche Kommunen.

men zugutekommen. Dies erzeugt Wachstum und stabilisiert nicht zuletzt die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand und damit auch die kommunale Einnahmeseite. Staat und Kommunen müssen sich gemeinsam mit aller Kraft gegen den Konjunkturreinbruch stemmen. Hierbei helfen allerdings überzogene Forderungen nicht weiter. Der Konjunkturreinbruch trifft alle öffentlichen Haushalte in vergleichbarem Umfang. Staat und Kommunen sitzen in einem Boot. Der Staat kann die Kommunen nicht einseitig von den Folgen der Finanzkrise freistellen.

### Handwerkszeug des Kämmerers

Die Bewältigung dieser Herausforderungen ist eine harte Bewährungsprobe für alle öffentlichen Haushalte. Aber derjenige wird sie bestehen, der in der Vergangenheit solide gewirtschaftet hat und weiter solide wirtschaften wird. Insbesondere die Erfahrungen der letzten Monate haben uns deutlich vor Augen geführt: Antizyklische Haushaltspolitik besteht in Zeiten der Kri-

se in der Stärkung der Nachfrage. Sie beginnt aber viel früher. Antizyklische Haushaltspolitik beginnt im Aufschwung, beginnt an dem Punkt, wo man im Aufschwung Geld zurücklegt, um in schwierigeren Zeiten investieren zu können und gestalterisch tätig zu sein. Deshalb ist und bleibt Vorsorge das Handwerkszeug des umsichtigen Kämmerers und Haushälters. Dies mag in guten Zeiten als unmodern belächelt werden. Die aktuellen Herausforderungen zeigen uns aber deutlich, dass diese Leitlinien unverzichtbar und alles andere als unmodern sind. Deshalb sind sie für mich zentraler Bestandteil eines „modernen“ Finanzmanagements.

Große Ziele fordern uns dazu auf, genau hinzuschauen, was im Kern wirklich dahintersteckt und ob eine Realisierung realistisch ist. Dies hat uns bei der Einführung der kommunalen Doppik in Bayern geleitet. Die kritische Überprüfung hat zur Frage geführt, ob den Kommunen mit dem neuen Haushaltsrecht auch ein praxistaugliches Instrumentarium an die

Hand gegeben wird. Bei kleinen Gemeinden, die kaum ausgelagerte Verwaltungsbereiche haben, kann der zusätzliche Erkenntnisgewinn durch die Umstellung viel geringer sein als in größeren Städten. In Bayern können daher die Kommunen ihren Rechnungsstil wählen. Beinahe täglich ist davon die Rede, den staatlichen Einfluss zurückzufahren und den Kommunen neue Handlungsspielräume zu eröffnen. Dazu würde es nicht passen, den Kommunen neue Verpflichtungen aufzuerlegen. Überzeugung statt Zwang ist der richtige Weg.

Wir müssen aber die nächsten Jahre beobachten, ob die aus den unterschiedlichen Buchführungen gewonnenen Statistikdaten, die theoretisch vergleichbar sein sollen, diesem Anspruch auch in der Praxis gerecht werden. Denn die Zahlen der Finanzstatistik müssen verlässlich miteinander vergleichbar bleiben, weil sie eine entscheidende Bedeutung für viele Verteilungsfragen innerhalb der kommunalen Familie haben – zum Beispiel beim Finanzausgleich. Eine Umstellung des Rechnungswesens stellt jedoch keine automatische Voraussetzung für eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik dar. Vielmehr kann die Konsolidierung des Staatshaushalts auch unter kamerale Bedingungen stattfinden. Das System ist immer bloßes Werkzeug. Über Erfolg oder Misserfolg seines Einsatzes bestimmen die Anwender.

Die kommenden Jahre werden Jahre der Ausgabendisziplin. Eine umsichtige und vorsorgende Haushaltspolitik ist wichtiger denn je. Langfristiges Denken, das sich nicht nach dem riskanten kurzfristigen Vorteil richtet, ist gefragt. Dies ist Dreh- und Angelpunkt jedes modernen Finanzmanagements. Hierfür brauchen wir starke Kämmerer!

Georg Fahrenschon ist Bayerischer Staatsminister der Finanzen.

# Finanzpolitik in unsicherer Zeit

Volkswirte über Entwicklung des Wachstums uneins – Lob für staatliche Konjunkturpakete

**Auf dem 5. Deutschen Kämmerertag nahmen Professor Peter Bofinger und Holger Schmieding die makroökonomischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushalte in den Blick. Bei ihren Prognosen für die nächsten Jahre kommen die beiden Volkswirte zu unterschiedlichen Ergebnissen.**

Von Matthias Elbers

Gut ein Jahr ist vergangen, seit die Insolvenz der US-Investmentbank Lehman Brothers zuerst das Weltfinanzsystem und anschließend die Weltwirtschaft an den Rand des Zusammenbruchs brachte. Während bei Banken und Unternehmen schon wieder Optimismus keimt, bekommt die öffentliche Hand die Auswirkungen der Krise erst jetzt richtig zu spüren: Staatliche Bürgschaften und Stützungsmaßnahmen einerseits, sinkende Steuereinnahmen und steigende Sozialausgaben andererseits reißen riesige Löcher in die Etats.

Folgerichtig standen auf dem 5. Deutschen Kämmerertag in Würzburg die Krise und ihre Folgen im Mittelpunkt der Vorträge und Diskussionen. Im barocken Ambiente der fürstbischöflichen Residenz ging Professor Peter Bofinger vor über 200 Teilnehmern der Frage nach den Ursachen der Krise und den finanzpolitischen Konsequenzen nach. Bofinger, Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg und Mitglied des Sachver-

ständigenrates, stellte zunächst fest, dass es der Politik gelungen sei, den völligen Absturz der Weltwirtschaft abzuwenden. „Der Aufzug ist vom dritten Stock ins erste Untergeschoss gefallen; zum Glück stürzte er nicht bis zum Grund des Schachts“, sagte er. Im Gegensatz zur Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit sei es den Staaten durch eine expansive Geld- und Fiskalpolitik geglückt, eine Abwärtsspirale zu verhindern. Hoffnun-



Dr. Holger Schmieding, Chefvolkswirt Bank of America.

gen auf eine rasche wirtschaftliche Erholung erteilte er aber eine deutliche Absage. Zeichen für eine schnelle Rückkehr auf den Wachstumspfad der Jahre 2007 und 2008 seien nicht auszumachen. Dies gelte umso mehr für die deutsche Volkswirt-

schaft. Stattdessen sei mit einer Stagnation oder allenfalls mäßigem Wirtschaftswachstum zu rechnen. Deutschland treffe die Krise besonders hart, weil alles Wachstum exportinduziert gewesen sei. Die Binnennachfrage stagniere dagegen seit zehn Jahren. Da die hohe Staatsverschuldung einer staatlichen Stützung der Gesamtnachfrage Grenzen setze, seien kräftige Konjunkturimpulse kaum zu erwarten. „Vor diesem Hintergrund gleicht das Warten auf hohe Wachstumsraten dem Warten auf Godot“, sagte Bofinger. Für die öffentlichen Haushalte sei in den nächsten fünf Jahren mit erheblichen strukturellen Defiziten zu rechnen. Daher gebe es keinen Spielraum für Steuersenkungen. Stattdessen plädierte er für Investitionen, deren Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit durch einen Expertenrat garantiert werden solle. Insbesondere im Bildungsbereich gebe es Nachholbedarf. Die Schuldenbremse wirke hier kontraproduktiv.

Dr. Holger Schmieding, Chefvolkswirt der Bank of America sieht die Ursache der Wirtschaftskrise in der unangemessenen Reaktion der US-Regierung auf die Lehman-Pleite: „Lehman wurde so abgewickelt, dass mit Lehman gleich das ganze globale Finanznetz mitabgewickelt wurde – dieser Fehler wäre vermeidbar gewesen“, sagte Schmieding. Das Ergebnis sei eine Finanzkrise gewesen, vergleichbar der von 1929. Im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit hätten die finanzpolitischen Entscheidungsträger aber richtig



Professor Peter Bofinger, Mitglied des Sachverständigenrates.

reagiert: „Die US-Notenbank hat klargemacht, dass sie alles tun wird, um den Zusammenbruch des Weltfinanzsystems zu verhindern, indem sie die Dollarpresse angeworfen hat“, sagte er. Auch das Konjunkturpaket der Bundesregierung lobte der Volkswirt: „Die Konjunkturprogramme wirken, sie kamen alles in allem zum rechten Zeitpunkt.“ Für das erste Halbjahr beziffert er den Effekt, mit dem der desaströse Einbruch des BIP in der Größenordnung von 6 Prozent gedämpft werden konnte, auf 0,4 Prozent der Wirtschaftsleistung. 2010 dürften die Konjunkturpakete eine Anhebung des Wachstums von bis zu 0,3 Prozent bewirken. Schmiedings Szenario für die kommenden Jahre ist optimistischer als das von Bofinger: „Ich ge-

he für die nächsten drei Jahre von einem Wachstum von 2 bis 2,5 Prozent Wachstum in Deutschland aus“, sagte der Chefvolkswirt. Er rechnet damit, dass die EZB die Zinsen Mitte 2010 wieder anheben wird. Den Kämmerern gab er den Rat, sich angesichts dieser Aussichten jetzt mit Krediten einzudecken – eine Empfehlung, derer es wohl kaum bedürft hätte.

m.elbers@derneuekaemmerer.de

### INHALT

|  |               |
|--|---------------|
| <b>Finanzmanagement in Bayern</b>  | <b>S. S-1</b> |
| Es kommt auf die Anwender an   |               |
| <b>Finanzpolitik in unsicherer Zeit</b>                                  | <b>S. S-1</b> |
| Volkswirte über Wachstum uneins  |               |
| <b>Verteidigen und sichern</b>   | <b>S. S-2</b> |
| Kommunen müssen sich für stärkere Achtung der Selbstverwaltung einsetzen |               |
| <b>Europa braucht starke Kommunen</b>                                    | <b>S. S-2</b> |
| Kommunaler Aufgabenkatalog als europäische Charta                        |               |
| <b>2009 ist das Jahr der Kommunen</b>                                    | <b>S. S-3</b> |
| Beteiligungschancen für Kommunen   |               |
| <b>Jenseits der roten Linie</b>  | <b>S. S-4</b> |
| Zur Rückkehr des Staates in die Wirtschaft                               |               |

## Schwerpunkt: 5. Deutscher Kämmerertag

# Verteidigen und sichern

Kommunen müssen sich für eine stärkere Achtung der Selbstverwaltung und eine aufgabengerechte Finanzausstattung in Berlin und Brüssel einsetzen

**Kommunen und kommunalnahe Unternehmen stabilisieren die lokale und regionale Wirtschaft. Die Öffentlichkeit schätzt ihre Leistungen und die Orientierung am Gemeinwohl. Dennoch befinden sich die Kommunen in einem immerwährenden Kampf um eine angemessene Finanzausstattung.**

Von Monika Kuban

Das Jahr 2009 steht und stand in Deutschland und Europa ganz im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Sie hat spätestens seit dem vierten Quartal des Jahres 2008 die Städte erreicht. Ihren deutlichsten Ausdruck findet sie in dem für 2009 zu erwartenden negativen kommunalen Finanzierungssaldo: Lag der Finanzierungssaldo 2008 noch mit 7,6 Milliarden Euro im Plus, wird für 2009 ein Minus von knapp 3 Milliarden Euro erwartet – eine Differenz von mehr als 10 Milliarden Euro. Weil auch für die nächsten Jahre zweistellige Finanzierungsdefizite zu befürchten sind, stellt sich die Frage nach den Rahmenbedingungen kommunalen Handelns, wie sie nicht nur von Bund und Ländern, sondern auch von der EU vorgegeben werden.

Die kommunale Finanzlage wird sich zweifellos wieder dramatisch verschlechtern. Die Einnahmen des Staates und damit der Kommunen haben sich durch den drastischen Konjunkturreinbruch stark vermindert. Gleichzeitig gehen die Einnahmen durch die von der Regierung im November 2008 beschlossenen Steuererleichterungen zurück. Allein diese führen in den nächsten fünf Jahren zu Einnahmeausfällen in Höhe von knapp 20 Milliarden Euro für die Kommunen, inklusive der Stadtstaaten. Das Gewerbesteuerniveau des Jahres 2008



Monika Kuban vom Deutschen Städtetag (3. v. links) diskutierte gemeinsam mit (v. links nach rechts) Christian Schuchardt, Finanzdezernent der Stadt Würzburg, Holger Steltzner, Herausgeber der F.A.Z., Bernd Scheelen, MdB, und Dr. Tobias Traupel, Ministerialrat im Wirtschaftsministerium NRW, über europäische Kommunalpolitik und kommunale Bundespolitik im Superwahljahr 2009.

wird nach aktuellen Prognosen erst im Jahr 2013 wieder erreicht; bis dahin werden insbesondere die Sozialausgaben in den Kommunen aufgrund der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt deutlich ansteigen. Diese Kombination von wegbrechenden Einnahmen und steigenden Sozialausgaben wird insbesondere in den finanzschwachen Städten, die seit Jahren mit defizitären Haushalten zu kämpfen haben, den finanziellen Kollaps zu einer realen Gefahr werden lassen.

Das Anfang 2009 vom Bund beschlossene Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) mit seinem kommunalen Investitionsprogramm führt im Gegenzug in den nächsten drei Jahren zu zusätzlichen Einnahmen der Kommunen von knapp 10 Milliarden Euro. Sie reichen aber nicht aus, um die krisen- und gesetzgebungsbedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben zu kompensieren. Ebenso wenig können sie den Investitionsstau in den Kommunen lösen.

Für die Kommunen bedeutet dies: Die Erosion der finanziellen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung schreitet weiter fort. Es bedeutet aber auch, dass es bei den kommunalen Einnahmen keinen Spielraum nach unten gibt – schon gar keinen für eine erneute dauerhafte Senkung der Gewerbesteuer.

Reformmaßnahmen zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen bleiben so weiter auf der Tagesordnung. Besonderen Handlungsbedarf gibt es im Bereich der Stärkung der kommunalen Steuerkraft – insbesondere mit einer weiteren Stabilisierung der Gewerbesteuer und einer Reform der Grundsteuer – und einer Entlastung bei den Sozialausgaben.

Wie wichtig es ist, die kommunale Selbstverwaltung weiter zu stärken, zeigt sich insbesondere vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die Relevanz der Kommunen und kommunal-

naher Unternehmen wird gerade jetzt deutlich: Sie sind wichtiger Infrastrukturdienstleister in Deutschland, der die lokale und regionale Ver- und Entsorgung garantiert sowie die lokale und regionale Wirtschaft stützt und stabilisiert. Auf diese Weise werden Beschäftigung und Investitionen in der Region gesichert. Die volkswirtschaftlich relevante Bedeutung dezentraler Versorgungsstrukturen muss auch von der europäischen Energie-, Umwelt- und Ordnungspolitik beachtet werden. Dies ist dauerhaft ein entscheidender Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung.

### Citizen-Value-Orientierung

Umfragen belegen, dass Bürger bevorzugt durch kommunale Unternehmen und nicht durch private Anbieter mit den Grundleistungen der Daseinsvorsorge versorgt werden möchten. Kommunale Unternehmen stehen in der Bevölkerung für Werte, die bis heute nicht an Modernität und Akzep-

tanz verloren haben. Kommunale Unternehmen sind am Gemeinwohl orientiert. Kommunale Unternehmen müssen effizient und wirtschaftlich arbeiten – dennoch orientieren sie sich nicht am größtmöglichen Profit, sondern am Citizen-Value, dem öffentlichen Wohl. So ist die Resonanz der Öffentlichkeit gegenüber den aktuellen Tendenzen zur Rekommunalisierung im Energiebereich positiv.

Die Erbringung dieser wichtigen Aufgaben der Daseinsvorsorge – im europäischen Raum als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bezeichnet – wird durch eine Reihe von gesetzlichen und politischen Vorgaben auf europäischer und nationaler Ebene gefährdet. In Lissabon haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU erstmalig die kommunale Gestaltungsfreiheit für den Bereich der Daseinsvorsorge an übergeordneter Stelle im europäischen Primärrecht verankert. Diese Idee muss – ungeachtet der Zukunft des Vertrags von Lissabon – maßgeblichen Einfluss auf die zukünftige europäische und nationale Politikgestaltung behalten. Der Deutsche Städtetag selbst und viele seiner Mitgliedsstädte arbeiten im Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), der z.B. in Beratungsgremien der EU-Institutionen vertreten ist, intensiv mit. Auch hier und an anderer Stelle in Brüssel geht es um die Vertretung der Interessen der Kommunen. Für die Arbeit auf europäischer Ebene gilt ebenso wie auf nationaler Ebene: Ziele sind die Stärkung und Erhaltung der kommunalen Selbstverwaltung.

Monika Kuban ist stellvertretende Hauptgeschäftsführerin und Finanzdezernentin beim Deutschen Städtetag.  
monika.kuban@staedtetag.de

## Europa braucht starke Kommunen

Die kommunale Ebene braucht einen Aufgabenkatalog in Form einer europäischen Charta

**Wesentliche Forderungen der deutschen Kommunen an Europa sind nicht näherungsweise umgesetzt. Eine institutionelle Einbindung der kommunalen Ebene in Rechtssetzungsprozesse, die über Anhörungen hinausgeht, ist nicht gegeben. Die Kommunen müssen aktiv werden.**

Von Christian Schuchardt

Als begeisterter Europäer kann man sich nur über die Fortschritte im europäischen Integrationsprozess freuen. Der Vertrag von Lissabon befindet sich auf der Zielgeraden und reformiert das europäische Institutionengefüge grundlegend. Das auf nationaler Ebene im Beratungsprozess befindliche „Gesetz über die Stärkung der Zuständigkeiten des Parlaments in europäischen Angelegenheiten“ verbessert hoffentlich auch in der Praxis die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer. Für Mitarbeiter einer europäischen Kommunalverwaltung ist allerdings auch erkennbar, dass die kommunale Ebene leider nicht zum Institutionengefüge dazugehört. Im Lissabonner Vertragstext sind die beratenden Einrichtungen der Union aufgeführt. Hierzu zählen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Vertreter der Zivilgesellschaft im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Hier ist auch der Ausschuss der Regionen verankert. Kommunen sind aber keine Lobbygruppe oder Gesellschafterscheinung. Sie sind Teil des föderalen Staatsaufbaus dieses Landes. Und auch in den eher zentralistischen Ländern sind sie Teil des Staatsaufbaus, selbst wenn dort die autonomen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden weniger ausgeprägt sind. Ihre Aufgabenstellung bedarf eines Verfassungsrangs. Europa erhält im Rahmen des Lissabonner

Vertrages keinen vierstufigen Staatsaufbau. Dies macht die Kommunen weiterhin zum Objekt europäischen Handelns. Die Auswirkungen der europäischen Politik sind aber mittlerweile gravierend und damit in einem hohen Maß arbeitsintensiv. Wie der bayerische Städtetag feststellt, stammen rund 80 Prozent aller Normen in Verwaltung und Wirtschaft aus Brüssel.

Nach dem im Lissabonner Text fortgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip wird die Union nur dann tätig, wenn die in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht auf Mitgliederebene besser verwirklicht werden können. Eine klare Aufgabenabgrenzung mit Aufzählung der kommunalen Aufgaben wäre zielführend. Dies wäre klar und schützend für die Kommunen, würde aber auch die Adressierung europäischer Rechtsetzung vereinfachen. Außerdem stellt der Grad an kommunaler Selbstverwaltung in Deutschland ein Extrem dar. Das andere Extrem sind Kommunen in England, die eher als ausführende Verwaltung der Zentralregierung zu sehen sind. Dies hat geschichtliche Gründe. Diese Unterschiedlichkeit bedeutet aber, dass institutionelle, den Aufbau und die Aufgaben der Kommunen tangierende Regelungen nur mittelbar durch prozedurale Regelungen erfolgen können. Beispiel hierfür ist die Einführung des Einheitlichen Ansprechpartners als One-Stop-Kontaktpunkt im Rahmen der Niederlassungsfreiheit. Eine wünschenswerte, europaweit einheitliche Delegation der Aufgabe auf die Kommunen hat es nicht gegeben und geben können. Stattdessen ist viel Zeit durch die Aufgabenverortung ungenutzt geblieben.

Europäische Wettbewerbs- und Liberalisierungspolitik wirkt für die Kommunen faktisch regulierend. Dem sind gerade kleinere und mittlere Kommunen nicht gewachsen. Selbst in einer kleineren Großstadt besteht das Rechtsamt schließlich nur aus wenigen Mitarbeitern. Beispiel hierfür ist die Auftragsvergabe für die Betriebsführung eines Schwimmbads. Der Markt hierfür ist ein überschaubarer. Die Nutzer kommen auch nicht aus dem europäischen Ausland. Solche Entscheidungen stehen in kleineren Kommunen nicht als permanente Aufgabe an, sondern einmal in Jahrzehnten.

Die europarechtssichere Bearbeitung bindet enorme personelle Ressourcen oder erfordert alternativ einen hohen haushaltswirksamen externen Beratungsaufwand. Das Ergebnis ist am Ende einer solchen Vergabeentscheidung nicht zwingend ein anderes oder kostengünstigeres.

Die Folge der Regulierung ist eine erhöhte Komplexität, teilweise begleitet von Rechtsunsicherheit auch in Handlungsfeldern, die keinen europäischen Maßstab haben, da sie weder grenzüberschreitend noch aufgrund ihrer Spezifität hinsichtlich der Aufgabenerledigung faktisch sinnvoll europaweit vergabefähig sind. Die Auswirkungen der Gerichtsentscheidungen zu kommunalen Grundstücksveräußerungen im Rahmen der Errichtung von Einkaufszentren und deren Qualifizierung als öffentlicher Auftrag wirken lähmend und blockieren kommunale Entwicklungsmöglichkeiten.

Es gibt auch Erfolge zu berichten. Die Möglichkeiten für die interkommunale Zusammenarbeit sind juristisch gefestigt

worden. Bei einer rein interkommunalen Zusammenarbeit handelt es sich um die bloße Delegation einer Aufgabe. Durchexerziert wurde dies jüngst im Bereich der Abfallentsorgung. Eine Ausschreibung ist dann entbehrlich. Kommunen wollen frei



Christian Schuchardt, Finanzreferent der Stadt Würzburg.

sein in der Entscheidung über die Art der Aufgabenerledigung.

Weitere positive Beispiele sind, dass der Kommunalkredit als solcher nicht europaweit ausschreibungspflichtig ist, und natürlich, dass über die Solvabilitätsgewichtung mit 0 Prozent Eigenkapitalunterlegung doch längerfristig die günstige Finanzierungsform des deutschen Kommunalkredits gesichert werden konnte. Verteuerungen wegen Eigenkapitalunterlegung, Ratingkosten und Verpassens von Marktchancen ob einer europaweiten Vergabe wären der größtmögliche Schaden für die Kommunalhaushalte gewesen. Dies ist allerdings, bedingt durch kommu-

nale Haftungsverbünde und mangelnde Insolvenzfähigkeit, ein nationaler Sonderweg. Im Ergebnis werden Kommunen durch (positiv) die Vielfalt bzw. (negativ) durch die fehlende Standardisierung in Europa zum nahezu wehrlosen Objekt gemeinschaftlichen Handelns. Dies ist die bedauerliche Realität.

Voraussetzung für eine dauerhafte effiziente öffentliche Aufgabenerledigung ist die Anerkennung der Kommunen als vierte Ebene des europäischen Hauses. Diese müssen auf lokaler Ebene selbst bestimmen können, welche Dienstleistungen sie für ihre Bürger vor Ort erbringen wollen und wirtschaftlich im Rahmen eines fairen Wettbewerbs an mehr oder minder effizienten Märkten einkaufen.

Hierzu bedarf es eines konkreten Aufgabenkatalogs, der durch die kommunale Ebene in der Union quasi als Konkretisierung der europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung an die EU herangetragen wird. Vielleicht gelingt es, ein solches Dokument so zu verankern, dass es eine justitiable, schützende Wirkung entfalten kann. Zu diesen Aufgaben zählen aus deutscher Sicht insbesondere die lokale Energieversorgung sowie Wasser und Abwasser, aber auch der ÖPNV. Die nationalen Regierungen können dann entscheiden, ob sie lokale Aufgaben auf die regionale Ebene hochzonen. Da der Lissabonner Vertrag mit Sicherheit auf Jahre nicht modifiziert werden dürfte, ist Politik „von unten“ durch die demokratisch legitimierte kommunale Selbstverwaltung der einzig gangbare Weg.

Christian Schuchardt ist Finanz- und Personalreferent der Stadt Würzburg.  
Christian.Schuchardt@stadt.wuerzburg.de

## Schwerpunkt: 5. Deutscher Kämmerertag

## 2009 ist das Jahr der Kommunen

Bundestagswahlen, EU-Parlamentwahl und Vertrag von Lissabon: das Jahr bietet Kommunen neue Beteiligungschancen

**Der Vertrag von Lissabon stärkt den kommunalen Einfluss in Europa. Auf bundespolitischer Ebene bleibt noch einiges zu tun: In der 17. Wahlperiode sollte endlich ein kommunalpolitischer Ausschuss eingerichtet werden.**

Von Bernd Scheelen

Nach einer Eurobarometer-Umfrage vom Februar 2009 halten die meisten EU-Bürger ihre lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für die glaubwürdigsten Regierungs- und Verwaltungsebenen. Sie trauen ihnen vorrangig zu, das Misstrauen gegenüber Europa zu überwinden. Nahezu 60 Prozent würden ein größeres Mitspracherecht kommunaler Vertreter auf EU-Ebene begrüßen, zumal diese am besten erklären könnten, wie sich Europapolitik im Alltag auswirkt. Die kommunalen Forderungen waren folgerichtig:

- Mitsprache- und Beteiligungsrechte sowie die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips,
- Gesetzesfolgenabschätzung, Minimierung von finanziellen und administrativen Lasten,
- Definitions- und Organisationshoheit für die Daseinsvorsorge und
- Schutz der kommunalen Organisationsfreiheit sowie weitreichende Handlungsmöglichkeiten.

Europa ist mehr als ein Verbund der Mitgliedsstaaten – auch wenn sich Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft ausschließlich an diese und nicht an die regionale oder lokale Ebene wenden. 2009 war

es das Gebot der Stunde, für die Bürger herauszustellen, warum im Einzelfall die EU für ihre Kommunen in der Praxis von existentieller Bedeutung ist.

**Gesetzgebung verabschiedet**

Im Jahr 2009 ging es auch um die Ratifizierung des Lissabon-Vertrages. Ein weiterer kommunaler Eckpfeiler in dem sich ausweitenden europäisch-lokalen Wirkungskreis. Der Vertrag zieht hieraus – positiv für die Kommunen – die Konsequenzen und stärkt ausdrücklich das Recht der lokalen und regionalen Selbstverwaltung (Art. 4 EUV). Er verbessert die Subsidiaritätskontrolle (Art. 5 EUV), die stärkere Einbindung der repräsentativen Verbände im Wege des Anhörungsrechts (Art. 11 EUV) und führt ein Klagerecht des Ausschusses der Regionen ein. Das Bundesverfassungsgericht beschied Ende Juni 2009, dass das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU, als Teil der Lissabon-Gesetzgebung, nicht verfassungskonform sei. Bundestag und Bundesrat würden im Rahmen von europäischen Rechtssetzungs- und Vertragsänderungsverfahren keine hinreichenden Beteiligungsrechte eingeräumt. Die Einbringung der vier neuen Lissabon-Begleitgesetze in den Deutschen Bundestag erfolgte am 26. August 2009, so dass sie am 8. September in 2./3. Lesung verabschiedet werden konnten.

Es war die SPD, die sich bereits während der Beratungen zum EU-Verfassungsvertrag (ab 2002) für die primärrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung, die Subsidiaritäts-

Verhältnismäßigkeitskontrolle stark machte und nun über die Artikel 4, 5 und 11 des EU-Vertrages vermeiden möchte, dass Europa die Kommunen nicht wahrnimmt.

In den parlamentarischen Beratungen der Begleitgesetze beantragte die CSU die Erweiterung des § 9 Abs. 4 EUZBBG (Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union) um einen Satz 5. Dadurch soll die



Bernd Scheelen, MdB, Bürgermeister in Krefeld.

Bundesregierung verpflichtet werden, mit Stellungnahmen des Deutschen Bundestages zu Themen der kommunalen Daseinsvorsorge genauso zu verfahren wie mit sonstigen Stellungnahmen des Parlaments. Die SPD-Bundestagsfraktion hält diese Änderung für „weiße Salbe“. Außer einer textlichen Hervorhebung der „kommunalen Daseinsvorsorge“ im Gesetz ergibt sich kein rechtlicher Vorteil. So meinte denn auch der Sachverständige Prof. Dr. Matthias Ruffert von der Friedrich-Schiller-Universität Jena in der Anhörung zum

Gesetzesentwurf: „Der Satz ist nicht verfassungswidrig, sondern schlicht überflüssig.“ § 9 Abs. 4 Satz 5 sichert auch nicht, wie von der Union behauptet, die kommunale Selbstverwaltung. Lissabon garantiert dieses Recht vielmehr ausdrücklich in Art. 4 Abs. 4 EU, als Bestandteil der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedsstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Innerstaatlich sind die Länder für die kommunalen Belange zuständig. Dazu sagt § 10 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern (EUZBLG): „Bei Vorhaben der Europäischen Union ist das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu wahren und sind ihre Belange zu schützen.“ Analog zur Erweiterung des § 9 Abs. 4 Satz 5 EUZBBG wurde, auf Antrag der Länder, folgerichtig ein neuer Abs. 2 in § 10 EUZBLG aufgenommen, der auf ihre Möglichkeiten zur Stellungnahme bei Angelegenheiten der kommunalen Daseinsvorsorge hinweist: „Nimmt der Bundesrat bei Vorhaben der EU zu Fragen der kommunalen Daseinsvorsorge Stellung, ist die Stellungnahme von der Bundesregierung unter den Voraussetzungen des § 5 zu berücksichtigen. Die Beteiligungsrechte des Bundesrates gemäß § 5 Abs. 2 bleiben unberührt.“

Eine zu selten debattierte Änderung durch den Lissabon-Vertrag sei zum Schluss erwähnt: die Abkehr vom allum-

fassenden Wettbewerb hin zur sozialen Marktwirtschaft. Erstmals wird eine Grundlage für die europarechtliche Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge geschaffen (Art. 14 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

**Was bleibt zu tun?**

1. Der neue Standard muss Regelfall des nationalen Rechts werden, in den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages, der Bundesministerien, des Bundesrates.
2. Die zunehmend kommunalpolitischen Fragestellungen auf EU-Ebene und in allen Ausschüssen des Deutschen Bundestages, der Bundesministerien, des Bundesrates.
3. Eine Enquetekommission sollte supranationale, nationale und lokale Verflechtungen von Kommunalpolitik beleuchten, innerstaatliche Ländervergleiche aufstellen, gemeinsame Politikschwerpunkte und ihre Bewältigung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels erarbeiten.

Bernd Scheelen, MdB, ist kommunalpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion. [bernd.scheelen@bundestag.de](mailto:bernd.scheelen@bundestag.de)

## PROGRAMM FÜR DIE ZUKUNFT: INVESTITIONSOFFENSIVE INFRASTRUKTUR

## Sie möchten als Kommune Ihre Infrastruktur verbessern?

The advertisement features three smiling individuals (two women and one man) standing in front of a whiteboard. The whiteboard contains a central diagram with 'KOMMUNEN' at the center, branching out to various infrastructure categories: 'INFRASTRUKTUR' (with a bus icon), 'ENERGIESPARENDE' (with a house icon), 'STRASSENBAU' (with a road icon), 'SANKTIONEN RATHAUS' (with a building icon), and 'GRÜNPFLANZE / SPELPLATZ' (with a playground icon).

Im Rahmen des **Konjunkturpakets der Bundesregierung** stellt die KfW zusätzliche Mittel für die Programme Kommunalkredit, Kommunal Investieren und Sozial Investieren zur Verfügung. So helfen wir, die Infrastruktur von Kommunen in strukturschwachen Regionen zu verbessern.

Kommunen, kommunale Eigenbetriebe  
und kommunale Zweckverbände  
[kommune@kfw.de](mailto:kommune@kfw.de)

Kommunale Unternehmen, gemeinnützige  
Organisationen einschließlich Kirchen  
[infocenter@kfw.de](mailto:infocenter@kfw.de)

Tel. 030 20264 5555

Tel. 0180 1 335577\*

Die Zukunftsförderer



\*3,9 Cent/Minute aus dem Festnetz der Deutschen Telekom, Preise aus Mobilfunknetzen können abweichen.

## Schwerpunkt: 5. Deutscher Kämmerertag

## Jenseits der roten Linie

Der Staat gehört nicht als Spieler auf das Feld der Wirtschaft – er sollte nur die Regeln setzen, nach denen gespielt wird

**Machtvoll kehrt der Staat in die Wirtschaft zurück: In 2010 steigt die Staatsquote auf eine Rekordhöhe von 49 Prozent. Nachdem drei Jahrzehnte lang das Leitbild der Entstaatlichung dominiert habe, verblassten nun die marktliberalen Leitbilder, frohlockt die gewerkschaftsnahe Hans-Böckler-Stiftung. In weiten Teilen der Politik verliert die Idee des „schlanken Staates“ an Zustimmung.**

Von Holger Steltzner

Heute ist der Staat als Retter gefragt. Ein Konjunkturprogramm jagt das andere. Ein Unternehmen nach dem nächsten wird gerettet. Der Staat gibt das Geld der Steuerzahler mit vollen Händen aus. Die Schulden des Staates schnellen in nie gekannte Höhen. Ordnungspolitische Prinzipien werden über Bord geworfen. Der Staat ist auf dem Vormarsch. Wie stark der Einfluss des Staates auf die wirtschaftliche Leistung in Deutschland ist, zeigt ein Blick auf die Staatsquote. Im nächsten Jahr wird die Staatsquote auf 49 Prozent steigen. Nur 1996 lag dieser Wert ein wenig höher. 1960 betrug der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt nur 32,9 Prozent. Heute fließt wieder knapp die Hälfte der Wirtschaftsleistung in Deutschland durch die Hände des Staates. Die große Koalition hatte sich zwar vorgenommen, die Staatsfinanzen zu konsolidieren. Aber dazu wurden vor allem die Einnahmen erhöht, zum Beispiel durch die größte Mehrwertsteuererhöhung der Geschichte. Die gute Konjunktur sorgte vorübergehend für

ein sinkendes Defizit, während die Ausgaben weiter stiegen. Als dann aber die Finanzkrise kam, gab es kein Halten mehr. Angefangen hat das große Retten mit den Banken. Es wäre besser gewesen, man hätte kleine Institute wie IKB oder Sachsen LB abgewickelt, als sie mit Milliarden zu stützen. Allerdings kann in dieser Branche der Fall einer großen Bank das ganze Finanzsystem zum Einsturz bringen. Um einen Sturm der Kunden auf alle Banken zu verhindern, musste die wankende Großbank HRE auf Kosten der Steuerzahler rausgepackt werden. Solche „systemischen Risiken“ gibt es nur in der Finanzwelt. Es ist zwar unfair, dass der Staat die Versager unter den Banken auffangen muss. Das rechtfertigt jedoch nicht, auch das Missmanagement in anderen Branchen mit Steuergeld zu belohnen.

Die Staatshilfe für Opel ist mehr als eine ordnungspolitische Sünde. Die Regierung überschreitet eine rote Linie; sie setzt den Wettbewerb außer Kraft und überfordert den Steuerzahler. Die Treuhändlung für Opel enthält das unhaltbare Regierungsversprechen, Arbeitsplätze garantieren und den Strukturwandel aufhalten zu können. Das kann keine Regierung. Sie kann allenfalls mit Instrumenten wie Kurzarbeitergeld und Abwrackprämie die Folgen der Absatzkrise dämpfen. Die Überkapazitäten im Autobau und die Schwierigkeiten von Opel sind älter als die Wirtschaftskrise. Auch im Falle einer Insolvenz ginge Opel nicht unter, sondern wandelte sich lediglich vom Anhängsel einer miserabel geführten amerikanischen Muttergesellschaft zur sanierten Marke eines anderen Herstellers.



Holger Steltzner, Herausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, sprach auf dem 5. Deutschen Kämmerertag über die Rolle des Staates als Unternehmer.

Foto: Der Neue Kämmerer

Die Stunde der Wahrheit schlägt nach der Bundestagswahl. Dann kommt es zum obligatorischen Kassensturz. Die bittere Erkenntnis wird lauten, dass man entweder die Ausgaben im Sozialbereich kürzen oder die Einnahmen durch Steuererhöhungen steigern muss. Niemand weiß besser als die Kassenwarte, mit welcher Wucht auch die Gemeinden von der Finanzkrise getroffen werden. Und die Kämmerer wissen auch, wie schwer das Leben mit Sparhaushalten und Rekordschulden ist. Der Bund wird nach der mittelfristigen Finanzplanung nächstes Jahr 328 Milliarden Euro ausgeben und muss sich hierfür mit 86 Milliarden Euro neu verschulden. Die Kredite in den Nebenetats zur Bankenrettung und zur Konjunkturbelebung sind da

noch nicht einmal eingerechnet. Um den Bundeshaushalt ohne Steuererhöhungen ausgleichen zu können, müsste auf der Ausgabenseite jeder vierte Euro gestrichen werden. Weil die nächste Regierung die Schuldenbremse nicht aus dem Grundgesetz entfernen kann, muss sie die Kreditaufnahme beenden. Und da sparen weh tut und der Eingriff in Leistungsgesetze hierzulande politischem Selbstmord gleichkommt, wird die Steuerpolitik ins Zentrum der Koalitionsverhandlung rücken.

Wer den Zustand der Staatsfinanzen nur als Saldo von Ausgaben und Einnahmen begreift, der kommt zwangsläufig zum Ergebnis, dass leere Kassen mit höheren Steuern gefüllt werden müssen. Wer in der Wirtschaft aber einen dynamischen Prozess sieht, wird fragen, wie man mehr Wachstum und mehr Arbeit schaffen kann.

**Gegenwart wird zementiert**

Die Basis der Staatsfinanzen ist die arbeitende Bevölkerung. Die Arbeitnehmer zahlen Steuern auf ihr Einkommen, die Unternehmer auf den Gewinn, und alle zahlen als Konsumenten die Verbrauchsteuern. Beide Gruppen können nur konsumieren und investieren, wenn sie finanziellen Spielraum haben.

Bei den Leistungsträgern, den Facharbeitern und Angestellten, ist dieser Spielraum immer enger geworden. Der vergangene Aufschwung ist an der Mittelschicht vorbeigegangen. Die kalte Progression hat einen Anstieg der Nettoeinkommen verhindert. Die reale Kaufkraft der gesellschaftlichen Mitte ist gesunken, die hohe Abgaben- und Steuerlast lähmt Deutschland. Hier müsste die nächste Regierung

ansetzen, wenn sie wirtschaftliche Dynamik entfalten will. Die expansive Fiskalpolitik in der Krise zementiert die Gegenwart. Der staatliche Geldsegen ergießt sich über Branchen, die ihre beste Zeit bereits hinter sich haben. Das Öffnen der Geldschleusen baut die Unsicherheit nicht ab. Die Staatshilfe von heute sind die Steuern von morgen. Und weil auf Kredit gerettet wird, wächst der staatliche Schuldenberg und mit ihm die Sorge vor der Inflation. So verliert man das Vertrauen in die wirtschaftliche Zukunft.

Der Staat gehört nicht als Spieler auf das Feld der Wirtschaft. Der Staat muss die Regeln setzen, nach denen gespielt wird, und er muss sie auch durchsetzen, was er in der Finanzkrise leider versäumt hat.

Auch im 21. Jahrhundert sind die ordnungspolitischen Prinzipien von Walter Eucken gültig. Dazu gehören das private Eigentum und die persönliche Haftung, damit Gewinn und Verlust zugeordnet werden können. Wenn dann der Staat noch für Vertragsfreiheit und einen freien Markt sorgt und stabiles Geld garantiert, hat er seine Hausaufgaben gemacht. Er kann nicht wissen, welcher Wirtschaftszweig die beste Zukunft hat. Die Spezialisten für die Erfindung neuer Produkte und Entdeckung der Märkte von morgen sind die Unternehmer. Sie treiben den Strukturwandel voran, sie sind der Motor für steigenden Wohlstand für alle.

Holger Steltzner ist Herausgeber der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. [h.steltzner@faz.de](mailto:h.steltzner@faz.de)

## MODERNER STAAT 2009

Strategie und Best Practice für IT, Personal und Finanzen

24. - 25. November 2009

Messegelände Berlin

Jetzt  
 ➤ Kongressprogramm online!  
 ➤ und anmelden unter  
[www.moderner-staat.com!](http://www.moderner-staat.com)

MODERNER  
 STAAT

13. FACHMESSE UND KONGRESS

Veranstalter:

Kongresspartner:

[www.moderner-staat.com](http://www.moderner-staat.com)