

Um eine neue Qualität urbaner Mitwirkungs-, Verantwortungs- und Steuerungskultur zu erreichen, die auch vor dem Hintergrund ökonomischen Wandels, politischer, sozialer und kultureller Fragmentierung der Stadtgesellschaften Handlungsfähigkeit ermöglicht, wird es hilfreich sein, die Grundüberzeugungen des Programms »Soziale Stadt« zu übernehmen und dennoch neue Wege in der ganzen Stadt zu gehen: Macht zu teilen und eingefahrene Strukturen zu verlassen. *Urban Governance* ist solch ein Weg, denn Governance fragt nicht nur danach, wer die Macht hat, sondern vor allem, wie kommunale Ziele erreicht werden können. Akteure, soziale Gruppen und Institutionen setzen sich miteinander in Beziehung, um gemeinsame Ziele zu diskutieren, festzulegen und umzusetzen.

Eine wichtige Voraussetzung eines solchen Prozesses wird sein, Zugehörigkeitsgefühl und Selbstbewusstsein bei allen Stadtbürgerinnen und -bürgern zu ver-

ankern und darüber Engagement, Identität, Glauben in die eigene Gestaltungskraft zu schaffen und zu erhalten und ein lebenswertes Umfeld für alle Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt zu realisieren. Nur die Menschen, die sich anerkannt und in ihrem Wert geschätzt fühlen, werden in der Lage sein, ihre Ressourcen und Fähigkeiten zu kommunizieren, sich aktiv in die Gestaltung von Prozessen einzubringen und so Freude an sich, ihrem Lebensumfeld und ihrer Stadt zu haben.

Dies setzt dynamische Gestaltungsprozesse voraus, die auch Politik und Verwaltung notwendigerweise einbeziehen und verändern. Am Ende steht eine neue Art des Regierens, in der die Verwaltungen nicht mehr alleiniger Entscheider, sondern vielmehr antreibender Moderator sein müssen. Eine Art des Regierens, die dynamische Entwicklung aufnimmt, mitgestaltet und umsetzen kann. Es ist wohl so: Man muss den Mut haben zu tun, was unmöglich erscheint!

Martin Junkernheinrich

Wider eine Fahrt ins fiskalische »Nirwana«

Kommunalfinanzpolitische Herausforderungen in altindustriellen Metropolregionen

Neben den prosperierenden Metropolregionen mit hohen Steuereinnahmen gibt es entwicklungsschwache Metropolregionen mit geringen Steuereinnahmen und hohen Soziallasten. Das Ruhrgebiet und das Bergische Land, die räumlichen Keimzellen der industriellen Revolution, zählen mittlerweile zu den fiskalischen Krisenregionen. Eine nachhaltige Haushaltspolitik erfordert hier völlig neue Wege.

Die deutschen Städte, Gemeinden und Landkreise erzielten in den letzten Jahren hohe Überschüsse. Noch vor dem Bund und den Ländern hatten sie es im Konjunkturaufschwung der letzten Jahre geschafft, ihre laufenden Haushalte auszugleichen. 2006 bis 2008 schlossen sie sogar im Plus.



Martin Junkernheinrich

(* 1958) ist Professor für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Aspekte an der TU Kaiserslautern. Er ist u.a. Mitherausgeber des Handbuches für Umweltökonomie und der Schriftenreihen *Angewandte Umweltforschung* und *Forum Öffentliche Finanzen*.
junkernh@rhrk.uni-kl.de

In der zum Teil euphorischen Stimmung über die hohen Steuerzuwächse geraten aber einige Entwicklungen aus dem Blickfeld: Nicht überall, auch nicht in allen Metropolregionen, erzielen die Kommunen Überschüsse. Diese konzentrieren sich schwerpunktmäßig in den Wachstumsregionen Süddeutschlands, d.h. in Regionen, die zuvor von der Finanzkrise in der Regel weniger stark betroffen waren. Und: Die Krise der Jahre 2001 bis 2005 hat in vielen Kommunen eine massive Erhöhung des Schuldenbergs verursacht. Gerade dort, wo er am höchsten ist, reichte der Aufschwung nicht für einen Haushaltsausgleich. Die Schulden steigen weiter an.

Die zentrale Problematik der kommunalen Finanzsituation liegt in den regionalen bzw. lokalen Unterschieden und damit in der Gefahr einer Abwärtsspirale für fiskalische Problemkommunen. Der kommunale Finanzierungssaldo deutet im mittelfristigen Vergleich insbesondere in Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Hessen auf unge löste Haushaltsprobleme mit hohem Verschuldungsbedarf hin. Entsprechend weist die Aufnahme von kommunalen Kassenkrediten starke räumliche und gemeindetypenspezifische Disparitäten auf. Bal lungsräume sind dabei keineswegs immer Wachstumsträger. Gerade die ehemaligen Kohle- und Montanregionen befinden sich seit Jahren in einer fiskalischen Abwärtsspirale.

Empirische Schlaglichter

Der Steuereinbruch in den Jahren 2001 bis 2005 verursachte in den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes einen massiven Einnahmefall bei den Gemeindesteuern und den allgemeinen staatlichen Zuweisungen. Parallel zum Steuereinbruch nahmen die Belastungen aus sozialen Leistungen weiter massiv zu.

Gerade in den Jahren, in denen heftig über die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe debattiert und um eine Entlastung der Kommunen von 2,5 Mrd. Euro gestritten wurde, nahmen die reinen Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände deutschlandweit um 1,85 (2003) und 1,35 Mrd. Euro (2004) zu. Die Entlastung, die zudem gleich wieder mit der Erweiterung der Kinderbetreuung belastet wurde, war also schon aufgezehrt, bevor sie beschlossen wurde und in Kraft trat.

Die massiven Belastungen aus sozialen Leistungen sind eine zentrale Ursache für ein strukturelles Ungleichgewicht – und dies ist nicht nur eine Folge des mangelnden interkommunalen Ausgleichs sondern auch die Folge einer den Aufgaben bzw. dem Ausgabenzuwachs nicht angemessenen Finanzausstattung.

Der Umfang der Haushaltsdefizite, die in Folge der Steuerlücke, der wachsenden Sozialausgaben, der kommunalen Solidarbeiträge und anderer Ausgabensteigerungen in den Jahren bis 2005 entstanden sind, war durch Konsolidierungsbemühungen nicht annähernd aufzufangen. Die Kommunen des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes konnten nur durch eine massive Ausweitung der Kreditaufnahme ihren verbindlichen Zahlungsverpflichtungen nachkommen. In vielen Städten wurde ein wesentlicher Teil der laufenden Personal-, Sach- und Sozialausgaben durch kurzfristige Kredite zur Liquiditätssicherung finanziert.

Dass die Kreditaufnahme in den Städten des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes auch in den Jahren mit hohen Überschüssen der kommunalen Haushalte in Deutschland weiter stark gewachsen ist, liegt daran, dass sie weiterhin keinen Haushaltsausgleich erzielen konnten. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass die laufenden Ausgaben und Einnahmen fast schon wieder in Übereinstimmung gebracht werden konnten. Belastend wirken

nun die in den letzten Jahren aufgebauten Schulden, denn 98 % des Finanzierungsdefizites entfallen auf die Zinslasten (613 Mio. Euro). Der aufgebaute Berg an Kassenkrediten muss folglich erst abgearbeitet werden, bevor die kommunale Haushaltskrise als überwunden angesehen werden kann. Es bedarf deshalb weiterhin einer strikten Ausgabendisziplin. Allerdings reicht es in vielen Städten nicht einmal aus, alle freiwilligen Leistungen zu streichen, um die Finanzierungslücke zu schließen.

Inzwischen ist die Euphorie verfliegen. Der sich schon vorher abzeichnende konjunkturelle Abschwung wurde von der Finanzkrise an den internationalen Kapitalmärkten noch kräftig verstärkt. Ohne die finanziellen Polster, die sich andere Kommunen im vergangenen Aufschwung zulegen konnten, werden die strukturschwachen Städte des Ruhrgebietes und des Bergischen Landes von der sich abzeichnenden Rezession besonders hart getroffen werden. Der Ausgleich der laufenden Haushalte oder gar ein Abbau der Schulden scheinen damit wieder in weite Ferne gerückt zu sein. Vor dem Hintergrund der schon entstandenen räumlichen Disparitäten ergibt sich daraus die Gefahr der Verstärkung regionaler Abkoppelungstrends.

Wege aus der Schuldenfalle

Die kommunale Finanzkrise im Ruhrgebiet und im Bergischen Land ist zunächst Folge der sozioökonomischen Situation und Entwicklung in dieser Region. Eine wirtschaftlich dünne Basis produziert nur ein schwaches Steueraufkommen. Der kommunale Finanzausgleich kann mit seinen Zuweisungen eine so ausgeprägte ökonomische Schiefele quantitativ nur teilweise ausgleichen – und das auch nur, wenn die Steuereinnahmen außerhalb der

Region kräftig genug fließen. Ohne eine aufgabenangemessene Finanzausstattung bzw. eine den vorhandenen Finanzen angemessene Aufgabenzuweisung ist eigenverantwortliches Handeln nicht möglich. Exogene Entscheidungen, die zu einem nachhaltigen Steuereinbruch führen oder Ausgaben sprunghaft ansteigen lassen, verkraften gerade diejenigen Kommunen schwer, die ohnehin fiskalisch mit dem Rücken an der Wand stehen.

Vor diesem Hintergrund ist ein breit angelegter Strategiemix notwendig, um mittel- und langfristig eine nachhaltige Haushaltspolitik zu ermöglichen. Aufbauend auf einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung sollen schrittweise vier Reformelemente realisiert werden:

Erstens: Verbesserung des Regelwerkes zum Umgang mit Haushaltsdefiziten, übermäßiger Verschuldung und Eigenkapitalverzehr.

Zweitens: Neuausrichtung der Kommunalaufsicht als unabhängige Institution zum Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Ihre Aufgabe ist die konsequente Überwachung des kommunalen Haushaltsverhaltens und der Konnexität von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen Kommunen, Land und Bund.

Drittens: Schaffung einer Eigenkapitalversicherung, um besonders hoch verschuldete Kommunen überhaupt in die Lage zu versetzen, den neuen Regeln folgen zu können. Bei übermäßiger Verschuldung bzw. starkem Eigenkapitalverzehr soll die unter strengen Auflagen zu gewährende Unterstützung Hilfe zur Selbsthilfe sein.

Viertens: Im Falle kritischer Haushaltslagen mit überdurchschnittlicher Verschuldung soll als zuletzt einzusetzende Option die Möglichkeit bestehen, Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft über einen sichtbaren finanziellen Beitrag an der Haushaltskonsolidierung zu beteiligen, um ein Verschieben der Belastungen auf nachfolgende Generationen zu verhindern (Generationsbeitrag). Dieser Beitrag ist nicht als

zusätzliche Belastung gedacht, sondern soll die bisher übliche, für die Bürgerinnen und Bürger wenig transparente Heraufsetzung der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze, ablösen. Die deutliche Sichtbarkeit ist als präventiv wirkendes Sanktionsinstrument gegen den Missbrauch von Kreditaufnahmen zu bewerten und für alle Akteure als Anreiz zu frühzeitigem Eingreifen bei finanziellen Problemen gedacht.

Es kann keine einfachen Lösungen geben. Zum einen unterwerfen sich die Kommunen – nach Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung – klaren Verschuldungsgrenzen, die auch die Kassenkredite mit einschließen. Damit soll der Weg in Verschuldung und die Abwälzung von fiskalischen Lasten auf Kinder und Enkel deutlich erschwert werden. Dies muss jedoch mit einer Reform der Haushaltsaufsicht einher gehen. Eine unabhängige Institution, nur ihrer gesetzlichen Grundlage verpflichtet, soll das Verhalten der Kommunen kontrollieren, aber auch – und darin liegt das Neue des Vorschlags – die Konsequenzen des finanzwirksamen Verhalten von Bund und Land betrachten. Damit wird ein Schutz vor fiskalischen Abwälzungsstrategien der zentralen Gebiets-

körperschaften institutionalisiert. Die neue Aufsicht wäre Kontrolleur und Anwalt der Kommunen. Für die Kommunen, die auf Grund der Höhe der fiskalischen Altlasten keine Möglichkeit haben im Rahmen politisch planbarer Zeiträume einen hinreichenden Schuldenabbau allein zu erreichen, ist eine Hilfe des Landes vertretbar. Jede Entschuldungshilfe muss jedoch mit erheblichen und nachweisbaren kommunalen Eigenanstrengungen »erkauft« werden. Um eine nachhaltige Haushaltswirtschaft politisch attraktiv zu machen, ist schließlich auch der Bürger mit einzubeziehen. Bürger, die von schuldenfinanzierten kommunalen Leistungen profitieren, müssen auch zur Finanzierung herangezogen werden. Diese Fühlbarkeit der fiskalischen Lasten macht den Abbau der Verschuldung auch für den Bürger sinnvoll.

Will man die Fahrt der strukturschwachen Kommunen ins fiskalische »Nirwana« ernsthaft stoppen, so haben diese Vorschläge eine gewisse Alternativlosigkeit. Sie binden alle schuldenverursachenden Akteure ein. Das macht die politische Umsetzung schwierig. Fällt aber nur ein Element aus dem Strategiemix heraus, so ist die Umsetzung des ganzen Vorhabens gefährdet.

Hartmut Häußermann

Ungleichheit und Wohnen

Wie und wo jemand wohnt, sagt etwas über seine Position in der Gesellschaft aus – ein- oder ausgeschlossen. Mit welchen Strategien kann der Ausgrenzung begegnet werden?

Hartmut Häußermann

(* 1943) ist Professor (em.) für Stadt- und Regionalsoziologie an der Universität Kassel (1976-78), der Universität Bremen (1978-93) und 1993-2008 an der Humboldt-Universität zu Berlin. 2007 erschien: *Stadtpolitik* (zus. mit D. Läßle und W. Siebel)



Die Größe der Wohnung, das Ausstattungsniveau und ihre mehr oder weniger attraktive Lage hängen ab von den materiellen und sozialen Ressourcen, über die ein Haushalt verfügt. Die Wohnung und die Wohnumgebung haben aber auch einen Einfluss auf die Lebenschancen dadurch, dass von ihnen der Zugang zu privaten und