

# Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Dortmund

28.12.2005 Wolf Stammnitz

## 0. Ziel und Umfang dieser Einführung

Gesellschaftspolitik bleibt immer auch an die ökonomische Machbarkeit gebunden. In der parlamentarischen Tradition sind daher Haushaltsdebatten besondere Höhepunkte des politischen Richtungsstreits. Auch für linke Kommunalpolitik wurde es zur mühevollen Pflichtaufgabe, sich im Kommunalhaushalt wenigstens soweit zurecht zu finden, daß wir der Verwaltung auf die Finger sehen und nachprüfen können, wofür die Bürger zur Ader gelassen werden sollen.

Wir wollen heute der Frage nachgehen, ob sich daran mit der neuen Haushaltssystematik, die in NRW seit 1994 vorbereitet wurde und zum 1.1.2006 in Dortmund in Kraft tritt, etwas ändert. Ich will und kann damit niemand zum Haushaltsexperten machen, der oder die es nicht schon ist – schon deshalb nicht, weil ich selbst auch nach meinem 6. Dortmunder Haushalt keiner bin – sondern ich möchte meine Kenntnisse in der Geheimsprache der Haushaltsexperten nur soweit mitteilen, daß ihr die Änderungen und was dahinter steckt, politisch bewerten könnt.

Meine Einführung behandelt drei Themen:

- Das "Neue Kommunale Finanzmanagement" als Teil des neoliberalen Projektes
- Seine Auswirkungen auf die kommunale Demokratie
- Bearbeitung des Dortmunder Haushaltsplanentwurfs für 2006

## 1. Das "Neue Kommunale Finanzmanagement" als Teil des neoliberalen Projektes

Das vom Landesgesetzgeber so genannte "Neue Kommunale Finanzmanagement" (NKF) lehnt sich erklärtermaßen eng an die kaufmännische Buchführung privatkapitalistischer Unternehmen an.

Im bisherigen "kameralen" Rechnungswesen verzeichnete der Haushalt sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Kommune im jeweiligen Haushaltsjahr. An die Stelle dieser einfachen Einnahmen-Ausgaben-Buchführung tritt nun mit dem NKF eine doppelte Buchführung, wie sie das HGB für größere Firmen vorschreibt.

Bisher bestand der Kommunalhaushalt aus zwei Teilen (2 dicken Büchern): dem Verwaltungshaushalt und dem Vermögenshaushalt. Während der eine sämtliche laufenden Verwaltungsvorgänge finanziell abbildete, enthielt der andere die Veränderungen des Gemeindevermögens durch Investitionen, Käufe und Verkäufe von Anlagen, Kreditaufnahmen und -tilgungen u.a. Charakteristisch war, daß aber nur die vermögensverändernden Maßnahmen geplant und am Jahresende abgerechnet wurden, der Vermögensbestand insgesamt wurde niemals und nirgends erfaßt.

Diese Zweiteilung weicht nun einer Dreiteilung des Haushalts.

### 1.1 Im Mittelpunkt des NKF steht nun eine Art Erfolgs- oder "Ergebnisrechnung",

angelehnt an die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) privatkapitalistischer Unternehmen. Diese Ergebnisrechnung verbucht nicht mehr Einnahmen und Ausgaben, sondern

### "Erträge und Aufwendungen"

und misst den "Erfolg" des Unternehmens Stadt daran, daß die Erträge möglichst die Aufwendungen übersteigen sollen.

Was Einnahmen und Erträge bzw. Ausgaben und Aufwendungen unterscheidet, kennt jeder Kaufmann. Während die einfache Einnahmen-Ausgaben-Buchführung nur festhält, was in der jeweiligen Rechnungsperiode kassenwirksam ist, erscheinen als Erträge und

Aufwendungen in der GuV auch bestimmte Vorgänge, die erst in späteren Perioden als Zahlungen anfallen, nämlich Rückstellungen, Abschreibungen auf Anlagen, Vorschüsse auf künftige Vorhaben und ähnliches.

Genauso nun auch in der kommunalen Ergebnisrechnung.

1.2 Neben dieser längerfristigen Betrachtung der Erträge und Aufwendungen braucht der Kaufmann nach HGB aber noch ein Kassenbuch, in das er alle Einzahlungen und Auszahlungen der aktuellen Rechnungsperiode einträgt und aus dem er am Anfang, am Ende und jederzeit die Liquidität des Unternehmens ablesen kann. Das wird nun im NKF die "Finanzrechnung".

Sie erfaßt alle Einzahlungen und Auszahlungen des Haushaltsjahres, und zwar sowohl für laufende Verwaltungsvorgänge als auch für Investitionen.

1.3 Um die Analogie zum kaufmännischen Rechnungswesen komplett zu machen, tritt neben die Ergebnisrechnung und die Finanzrechnung als dritte Säule die "Bilanz".

Sie ist aufgebaut wie bei jeder Aktiengesellschaft. Auf der Aktivseite stehen Anlage- und Umlaufvermögen einschließlich liquide Mittel aus der Finanzrechnung, auf der Passivseite Eigen- und Fremdkapitalien, einschließlich Gewinn oder Verlust aus der Ergebnisrechnung.

- Moment mal! Was bei einer AG Kapital ist, weiß man doch und kann es sich halbwegs vorstellen: die Einlagen der Anteilseigner (Shareholder), Verbindlichkeiten gegenüber Gläubigern, Gewinnrücklagen, bestimmte Sonderposten und eine "allegemeine Rücklage" zum Bilanzausgleich.

Aber was soll bei einer Kommune das Eigenkapital sein? Wer sind ihre Shareholder? An dieser Stelle kippt das ganze Konstrukt des NKF in pure Ideologie um. Bekommen nun etwa alle Bürger Anteilscheine an ihrer Stadt ausgestellt, die sie beim Wegzug an der Börse verkaufen könnten? Pfui Teufel, das wäre ja, wenn nicht Sozialismus, so doch eine Form von Gemeineigentum wie Genossenschaften – davor bewahre uns der Himmel!

Also bleibt das "Eigenkapital" der Kommune eine reine Rechengröße, eine ideologisch motivierte Fiktion. Die obendrein politisch höchst umstritten schon bei der Gesetzgebung war. Denn ihre Höhe soll nicht etwa im Verhältnis zum Fremdkapital Auskunft darüber geben, wann die Kommune überschuldet ist, sondern das "Eigenkapital" enthält eine vom Gesetzgeber willkürlich festgesetzte

"Ausgleichsrücklage"

für Defizite aus der Ergebnisrechnung. Nach dieser fiktiven Rechengröße soll sich nun entscheiden, ob eine defizitäre Gemeindekasse unter die Zwangsverwaltung der Kommunalaufsicht fällt oder nicht.

Gemäß dieser fiktiven Rechengröße steht Dortmund nun plötzlich kerngesund im Saft, obwohl das reale Haushaltsdefizit 2006 mit 134 Mio Euro kaum geringer ausfällt als im Vorjahr mit 140 Mio.

Nach der Ideologie hinter dieser Fiktion brauchen wir nicht lange zu suchen. Die Landesregierung selbst nennt als wesentliche Vorzüge des neuen Systems:

1. die Vergleichbarkeit zwischen kommunalen und privat angebotenen Leistungen,
2. die Erweiterung des Blickwinkels vom bloßen Geldverbrauch auf den umfassenderen "Ressourcenverbrauch" – wobei als "Ressource" nun das gesamte städtische Vermögen gilt.

Beides macht aber nur Sinn, wenn man

1. die öffentliche Hand in Wettbewerb mit Privatunternehmen treiben will,
2. wenn man kommunales Vermögen als wirtschaftliche Manövriermasse vermarkten will.

Dagegen atmete die alte kamerale Finanzverfassung tatsächlich noch den vorkapitalistischen Geist der Territorialhoheit. Den feudalen Grundbesitzer interessierte zu normalen Zeiten nicht der Wert seines Vermögens, sondern nur der jährliche Ertrag seiner Güter, und erst wenn er sie vererben, in die Ehe einbringen oder als Pfand für Schulden

einsetzen wollte, erst da interessierte ihn der Vermögenswert selbst. Die mittelalterliche Allmende war wertlos, denn sie gehörte allen, und es war ein erster Schritt der Kapitalisierung, wenn notleidende Städte sie stückweise an Private verkaufen mußten. - Jetzt aber erklären die selbsternannten "Manager" des "Konzerns Stadt" es für normal, daß sie laufend wissen möchten, welche Vermögenswerte sich da noch zu Geld machen lassen. Normal erscheint das nur, wenn man die öffentliche Daseinsvorsorge für eine Variable der Kapitalverwertung hält.

Genau das ist das Kernanliegen des Neoliberalismus.

Nicht zufällig entstand das Konzept des NKF in einer der einflußreichsten deutschen Ideenschmieden des Neoliberalismus, der Bertelsmann-Stiftung. Nicht zufällig wurde es in NRW unter dem neoliberalen Ministerpräsidenten Clement aufgegriffen. Nicht zufällig bot der Neoliberale Langemeyer Dortmund als Modellkommune zur Erprobung an.

Und man traut seinen Ohren nicht, wenn auch einige linke Kommunalpolitiker in das Loblied aller bürgerlichen Parteien auf dieses neoliberale Projekt einstimmen, wie beim Kommunalpolitischen Forum im Frühjahr in Dortmund zu hören war.

## 2. Auswirkungen des NKF auf die kommunale Demokratie

Der alte kamerale Haushalt war nach Aufgabenbereichen in 9 Einzelpläne gegliedert (z.B. EP Soziale Sicherung, Schulen, Gesundheit), jeder Einzelplan weiter in Abschnitte und Unterabschnitte, so daß ganz unten jede einzelne Aufgabe der Stadtverwaltung sowohl im Verwaltungshaushalt als auch im Investitionshaushalt abgebildet war. Quer dazu waren alle Einnahmen und Ausgaben nach Einnahme- und Ausgabearten gruppiert (z.B. Steuereinnahmen, Gebühren, Personalausgaben, Sachausgaben usw.). In diesem zweidimensionalen Raster fanden jede Aufgabe und darin jeder Finanzvorgang ihre bestimmte Haushaltsstelle, und zwar – das war ein entscheidender Vorteil der Kameralistik – mit erkennbarem Bezug auf ihre jeweilige gesetzliche Grundlage. Wer also nachprüfen und beeinflussen wollte, wieviel Geld die Stadt im laufenden Jahr z.B. für Kinderzahnpflege ausgibt, konnte das mit einiger Übung trennscharf im Haushalt feststellen.

2.1 Das ändert sich jetzt radikal. An die Stelle klar definierter Aufgaben treten jetzt sogenannte "Produkte".

Schon diese Wortwahl spiegelt wieder die krampfhaftige Angleichung der öffentlichen Dienste an die privatkapitalistische Warenproduktion. Und das ist nicht bloß eine verbale Marotte kommunaler Mächtiger-Manager. Die Produkte werden nun weitgehend unabhängig von gesetzlichen Vorgaben nach Gutdünken der jeweiligen Amtsleitung definiert und mehr oder weniger messbar beschrieben, und zwar so daß sie bei Bedarf auch am Markt ausgeschrieben werden können.

Wer zum Beispiel die Ausgaben der Stadt für Obdachlosenunterkünfte sucht, fand die betreffende Haushaltsstelle bis jetzt im Unterabschnitt 4350 – im neuen Haushalt sucht man sie vergebens, sie sind untergegangen im großen Topf mit allen "Hilfen bei (drohender) Wohnungslosigkeit", dessen Ziele in schönster Behördenlyrik so beschrieben werden: "Hilfen zum Erhalt und zur Erlangung einer Wohnung bei Räumungsklagen und Zwangsräumungen, Neubegründung von Wohnverhältnissen und Wohnungsintegration, Sicherung des Obdachs im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen bei geringer Verweildauer, Stabilisierung der wirtschaftlichen und persönlichen Situation um den Lebensunterhalt und die Fixkosten des Haushaltes zu sichern" – alles klar?

2.2 Damit nicht genug. Mit der Definitionsmacht wird reale Macht verschoben. Auf Ebene der Organisationseinheiten, also etwa der Stadtämter, werden Produkte und Produktgruppen jetzt zu sogen.

"Budgets"

zusammengefasst. Was bedeutet das? Wenn bisher für eine bestimmte Aufgabe z.B. weniger Geld ausgegeben wurde als geplant, hatte der Rat zu entscheiden, was mit dem

Überschuß geschehen sollte, und auch wenn er das der Verwaltung freistellen wollte, mußte er in jedem Fall die gegenseitige Deckungsfähigkeit der jeweiligen Haushaltstitel beschließen.

Mit der Budgetierung bekommen jetzt die Amtsleiter weitgehende Blankovollmachten, z.B. beim eigenen Personal zu sparen und dafür Fremdfirmen anzuheuern. Was also die gewählte Volksvertretung an Durchblick und Kompetenz einbüßt, gewinnen die höheren Beamtenränge an Spielraum zur Marktöffnung. Und da sich diese schon aus natürlichem Eigennutz auf einer Stufe mit Wirtschaftsmanagern wähnen, wird ihre "Budgetverantwortung" die mächtigste Triebkraft zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben.

Nach meinem Eindruck geht es dabei nicht um das bewußte Austricksen demokratischer Kontrollgremien – das wäre kaum vonnöten, da auch im kameralen Rechnungswesen nur verschwindend wenige Ratsmitglieder durchblickten, und noch viel weniger die Bürger! – sondern es geht im Kern um die ideologische Umwertung der politischen Aufgaben öffentlicher Daseinsvorsorge in rein ökonomische, über Kennzahlen steuerbare Marktreflexe. Wo die erdrückende Mehrheit der Volksvertreter selbst die Kommune nicht mehr als Gemeinwesen ansieht, sondern als einen Wettbewerber am Markt neben allen Privatunternehmen, da braucht demokratische Willensbildung und Kontrolle nicht ausgetrickst zu werden, da stirbt sie von selbst ab. Darauf genau zielt der Neoliberalismus.

### 3. Zur Bewertung des Dortmunder Haushaltsplanentwurfs für 2006

Das bedeutet nun nicht, daß wir zum jetzt eingebrachten Haushalt, den der Rat im Februar 2006 verabschieden soll, nichts mehr zu sagen hätten. Ohnehin ging es uns in den Haushaltsdebatten ja immer vor allem um die konkrete Darstellung der grundsätzlichen Alternative zum Ausliefern des Gemeinwesens an Banken und Geschäftemacher. Umso wichtiger wird es jetzt, der neoliberalen Hegemonie unser sozialkulturelles Konzept entgegenzustellen von einem Gemeinwesen, in dem die Wirtschaft dem solidarischen Zusammenleben aller Menschen dient.

Der neue Haushalt ist kaum noch mit seinen Vorgängern vergleichbar. Nicht einmal der Produktbereich, der ab 2006 "Soziales" heißt, ist im Umfang noch mit dem bisherigen Einzelplan 4 "Soziale Sicherung" identisch. Allerdings haben wir weiterhin das Recht, zu jeder konkreten Verwaltungsaufgabe Anfragen an die Verwaltung zu richten. Bereits 2005 stellte ich 9 konkrete Fragen zum Sozialhaushalt. Aber die Haushaltskritik über Anfragen ist ein zeitraubendes Verfahren und stark vom "guten Willen" der Verwaltung abhängig. Um den steht es in Dortmund unter seinem jetzigen OB nicht zum besten.

Wir werden es also künftig erheblich schwerer haben, Dortmunds Finanzpolitik zu kontrollieren. Es wird einige Zeit dauern und uns viel Zeit kosten, bis wir fundierte Stellungnahmen dazu abgeben können. Inzwischen wird der Haushaltsplan voraussichtlich schon abgenickt worden sein.

Wir sollten es uns dennoch antun.

Wir müssen uns dabei zunächst auf folgende Fragen konzentrieren:

- Wie verändert sich der Gesamtumfang des kommunalen Haushalts?
- Wie entwickeln sich Steuer- und Gebühreneinnahmen sowie Landeszuweisungen?
- Wie entwickelt sich das Verhältnis zwischen laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionen?
- Wie entwickeln sich die städtischen Baumaßnahmen?
- Wie entwickeln sich Neuverschuldung und Schuldentilgung sowie die Zinszahlungen dafür?
- Soll noch mehr "Tafelsilber" verkauft werden?

Über solche summarischen Fragestellungen hinaus werden wir nur dort ins Detail zu gehen versuchen, wo sich ein Bedarf aus der aktuellen Politik ergibt. So wird uns z.B. die Entwicklung der Wohnkosten für Hartz-IV-Opfer interessieren. Wo der Haushaltsplanentwurf selbst darüber keine Auskunft gibt, werden wir uns mit Anfragen an die Verwaltung wenden.

### 3.1 Gesamtvolumen des Haushalts

Zwar kennt das NKF die Unterscheidung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt nicht mehr, aber anhand des Gesamtfinanzplans läßt sich doch ein grober Vergleich des Haushaltsplans 2006 mit dem Vorjahr herstellen. Zu diesem Zweck bereinigen wir zuerst den Haushalt 2005 um alle internen Verrechnungsposten wie "Zuführungen zum/vom Vermögenshaushalt", "Entnahme aus/Zuführung in Rücklagen", "Zuweisung an kommunale Sonderrechnungen (NKF)" usw. Dabei fällt auf, daß ein gewaltiger Posten, der den alten Haushalt mit 224 Mio E. belastete (11 % des Gesamthaushalts), in der neuen Haushaltssystematik schlicht keinen Platz mehr hat: die "Deckung von Sollfehlbeträgen aus früheren Haushaltsjahren". Denn im NKF werden Haushaltsdefizite jeweils am Jahresende sofort mit der Ausgleichsrücklage saldiert. Da bietet der Systemwechsel eine günstige Gelegenheit, die Sünden der Vergangenheit, verursacht vor allem vom Ausbluten der Kommunalfinanzen durch Land und Bund, in aller Stille zu beerdigen. Um diese internen Verschiebebahnhöfe bereinigt, liegt der neue Gesamtfinanzplan mit seinem Auszahlungsvolumen von 1.692 Mio E. um etwa 27 Mio E. unter den planmäßigen Gesamtausgaben des Vorjahres, und zwar im wesentlichen per saldo folgender Veränderungen:

Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen	- 36 (Mio E.)
Baumaßnahmen	- 28
Vermögenserwerb	+ 7
Schuldentilgung	+ 8
Zinszahlungen	+ 9
sonstige Auszahlungen	+ 60

Die Personalausgaben des Vorjahres lassen sich mit 2006 wegen der geänderten Erfassung der Versorgungszahlungen im NKF nicht mehr unmittelbar vergleichen. Allerdings geht der Stellenplan 2006 von unverändert 5.528 Planstellen (vollzeitverrechnet) aus. Der neue Tarifvertrag war zum Zeitpunkt der Planaufstellung noch nicht umgesetzt.

### 3.2 Entwicklung der städtischen Steuereinnahmen und Zuweisungen von Bund und Land

Nach einem Rückgang um -15 Mio E. in 2005 sollen die gesamten Steuereinnahmen der Stadt Dortmund in 2006 wieder ansteigen, nämlich um +31 Mio auf 496 Mio E. Davon entfallen +13 Mio E. auf die Gewerbesteuer.

Die allgemeinen (Schlüssel-)Zuweisungen des Landes stagnieren bei 343,5 Mio E. Die Investitionszuschüsse von Land und Bund sinken von 110 Mio auf 77,6 Mio E.

### 3.3 Kommunale Investitionen, Bautätigkeit

Die Stadt Dortmund will ihre Investitionen in 2006 weit überproportional zurückfahren, von 175 Mio (2005) auf 153 Mio (2006). Damit setzt sie ihre für die lokale Ökonomie verhängnisvolle Desinvestitionspolitik der letzten Jahre weiter fort. Seit dem Jahr 2000 schrumpfte ihr Investitionshaushalt von 325 Mio auf nunmehr 223 Mio E. (im NKF: Investitions- plus Finanzierungssaldo).

Insbesondere die Auszahlungen für Baumaßnahmen fallen seit 2001 kontinuierlich von 152 Mio auf nunmehr 109 Mio E. Darunter leidet die örtliche und regionale Bauwirtschaft. Wenn man bedenkt, daß die Stadt der größte Auftraggeber der Bauwirtschaft ist, vernichtet sie also indirekt Jahr für Jahr mehrere Hundert Arbeitsplätze am Bau.

### 3.4 Entwicklung des städtischen Anlagevermögens

War der Saldo zwischen Erwerb und Veräußerung von Anlagevermögen (Grundstücke, Gebäude und Finanzanlagen) 2004 noch negativ, so kehrte er sich in 2005 um (vor allem infolge einer Kapitalaufstockung der DSW AG für das Phönix-Projekt). Dieser positive Trend soll sich in 2006 fortsetzen, und zwar nun auch bei den Sachanlagen (Tabelle 1).

Tabelle 1	2004	2005	2006
Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	14,5 (Mio E.)	10,6	16,0
<u>Veräußerung von Sachanlagen</u>	<u>-17,8</u>	<u>-15,9</u>	<u>-11,6</u>
Saldo Sachanlagen	-3,3	-5,3	+4,4
Erwerb von Finanzanlagen	2,3	21,3	13,7
<u>Veräußerung von Finanzanlagen</u>	<u>-4,1</u>	<u>-2,6</u>	<u>-4,2</u>
Saldo Finanzanlagen	-1,8	+18,7	+9,5

Auch wenn also das Verramschen von Tafelsilber zunächst gestoppt scheint, sollten wir die Entwicklung des kommunalen Gemeineigentums künftig genauer unter die Lupe nehmen. Dabei ist zu beachten, daß die Stadt den größten Teil ihrer Immobiliengeschäfte über Sondervermögen abwickelt, die im regulären Haushalt nicht auftauchen.

### 3.5 Verschuldung

Seit Jahren führt die Stadt Dortmund Schrittchen für Schrittchen ihre Investitionskredite bei privaten Gläubigern (Geschäftsbanken) zurück (siehe Tabelle 2). So löblich der Abbau der Staatsverschuldung im Grundsatz ist, geht er hier jedoch einher mit einem drastischen Schrumpfen der Investitionstätigkeit selbst, mit den negativen Folgen für die heimische Wirtschaft (siehe oben). Und da gleichzeitig die kurzfristigen Kassenkredite zur laufenden Liquiditätssicherung nachgerade explodieren (Tabelle 2), verschlimmert sich die Gesamtverschuldung der Stadt weiter dramatisch und gelingt es nicht bzw. nur mit "kreativer" - im Klartext: spekulativer - Finanzakrobatik, die jährliche Zinslast im Zaum zu halten. Zwar erwies sich der amtierende Kämmerer als geschickter Jongleur bei Umschuldungen mit variablen Zinssätzen, Derivaten usw., aber damit liefert er die Kommune dem unberechenbaren Auf-und-Ab der internationalen Spekulation aus. (Im übrigen steht er kurz vor seiner Ablösung und hinterläßt jedem Nachfolger ein Riesenproblem:) Solange nicht Bund und Land endlich für die Stabilisierung der Gemeindefinanzen sorgen, kann es hier jeden Tag zum großen Krach kommen.

Tabelle 2	2004	2005	2006
Neuaufnahme Investitionskredite	56,2 (Mio E.)	56,2	55,4
<u>Tilgung</u>	<u>-57,4</u>	<u>-63,3</u>	<u>-70,2</u>
Saldo	-1,2	-7,1	-14,8
Gesamtverschuldung Invest.kred.	972	965	954
Entwicklung der Kassenkredite	247	377	517
jährlicher Zinsaufwand	74,8	62,7	71,6

Dortmund, im Januar 2006  
Wolf Stammnitz