

Teil 5: Finanzsteuerung – der Haushaltsausgleich als Zielmarke?

Literatur:

René Geißler, Kommunale Haushaltskonsolidierung – Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden 2011

Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 3. Aufl. Berlin 2011

Florian Böttcher, Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Diss. Kaiserslautern 2012

Marc Gnädinger, Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen, Taunusstein 2012

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle?, Gütersloh 2013

Martin Junkernheinrich/Thomas Lenk u.a., Haushaltsausgleich und Schuldenabbau, Berlin 2014

Jens Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin 2014

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Kommunaler Finanzreport, erscheint periodisch, zuletzt 2017

a) Frage 1: Was ist das Ziel kommunaler Finanzwirtschaft?

Ein zentrales Objekt kommunaler Steuerung sind die Finanzen. Denn sie sind die Ressource, mit der kommunale Leistungen überhaupt erst erbracht werden können. Der Einsatz der Finanzmittel orientiert sich daher an den Zielen kommunalen Handelns. Aber gibt es auch originär finanzwirtschaftliche Ziele? Das Kommunalrecht und die Literatur bieten dazu eine Fülle von Begriffen und Vorschlägen. Zwar würden die meisten auf Antrieb den Haushaltsausgleich in den Mittelpunkt rücken – doch das ist trotz der Dominanz dieses Begriffs in der Praxis bestenfalls nur Mittel zum Zweck.

Das Kommunalrecht kennt eine Reihe übergeordneter Zielsetzungen, die als Begründung für den Haushaltsausgleich dienen könnten. Das ist zum einen die „stetige Aufgabenerfüllung“ (§ 75 Abs. 1 GO NW); eng verwandt damit ist die „dauerhafte Leistungsfähigkeit“ (§ 86 Abs. 1 GO NW). Beide Begriffe weisen über den jährlichen Haushalt hinaus; daher wird das Ausgleichspostulat auch auf die mittelfristige Finanz- und Ergebnisplanung ausgedehnt (§ 84 GO NW). Sie besitzt allerdings nur einen begrenzten Zeithorizont von 5 Jahren, von denen nur 3 über das aktuelle Haushaltsjahr hinausweisen.

In den Beratungen der Innenministerkonferenz zur Einführung eines doppischen Rechnungswesens in den Kommunen hat der Gedanke der Generationengerechtigkeit eine Rolle gespielt. Dies hat inzwischen in einige Kommunalverfassungen Eingang gefunden (§ 1 Abs. 1 GO NW, § 1 Abs. 1 GO S-H). Näher konkretisiert wird das allerdings im Kommunalrecht nicht. Das gilt auch für die ganz umfassende Aussage in allen Ländern, dass die Gemeinden das Wohl ihrer Einwohner fördern sollen (z.B. § 1 Abs. 1 GO NW). Das kann als Hinweis auf das Prinzip der Daseinsvorsorge – das dem Verständnis des Staatshandelns in Deutschland inhä-

rent ist – verstanden werden. Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Maximen für die öffentliche und damit auch die kommunale Finanzwirtschaft:

Stabilität	Stetige Aufgabenerfüllung
	Dauerhafte Leistungsfähigkeit
	Resilienz
	Stressfestigkeit
	Tragfähigkeit
Nutzerorientierung	Wohl der Einwohner
	Generationengerechtigkeit
	Verantwortung für künftige Generationen
Fiskalisch	Schuldenbremse, Schuldenabbau
	„Schwarze Null“
Nachhaltigkeit	Ökologie
	Ökonomie
	Sozialer Zusammenhalt

Eigene Zusammenstellung

Der Begriff der Resilienz wird in vielen Bezügen verwendet; er umschreibt die Krisenfestigkeit eines Systems. Größere Bekanntheit hat er im Zusammenhang mit den Stresstests für das europäische Bankensystem erlangt. Im Hinblick auf die kommunalen Finanzen ist die Frage zu stellen, ob die Kommune finanziell in der Lage ist exogene Schocks aufzufangen. Das können Branchenkrisen, unerwartete Nachforderungen, der Ausgang wichtiger Gerichtsverfahren u.a.m. sein. In den US-Bundesstaaten gibt es dafür die Einrichtung sog. „rainy-day-funds“, liquide Rücklagen, auf die im Ernstfall zurückgegriffen werden kann. Wesentlich weiter richtet sich der Blick im Rahmen einer Tragfähigkeitsanalyse. Hierbei geht es vor allem um die Frage, wie sich der demografische Wandel auf die öffentlichen Finanzen auswirkt. Hierzu erstellt die Bundesregierung regelmäßig (zuletzt 2017) einen Tragfähigkeitsbericht.

Das Wohl der Einwohner ist ein schillernder Begriff. Wollte man ihn in konkrete Einrichtungen und Aktivitäten „übersetzen“ stünde dahinter die Annahme, es gebe ein Grundspektrum an Leistungen, das alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde benötigen bzw. wollen. Diese Annahme ist in zweierlei Hinsicht unzulässig. Sie ignoriert zum einen die ganz unterschiedlichen Präferenzen der Menschen; viele Einrichtungen und Aktivitäten richten sich nur an bestimmte Nutzergruppen. Zum anderen unterliegen Bedarfe auch zeitlichem Wandel. Vor 40 Jahren haben Kommunen noch um den Erhalt von Telefonzellen gekämpft, heute ist die Versorgung mit w-lan im öffentlichen Raum gefragt. Auch die Versorgung mit Kita-Plätzen hätte noch vor 30 Jahren nicht die Priorität wie heute besessen.

Der zeitliche Wandel des kommunalen Leistungsangebots führt unmittelbar zur Frage der Generationengerechtigkeit. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird darunter vor allem die Höhe der Schuldenlast verstanden. Die heutige Generation soll sich danach nicht so verschulden, dass kommende Generationen diese Last

abtragen müssen und dafür auf Anderes verzichten müssen. Diese sog. Opportunitätskosten können höhere Abgaben oder ein geringeres/schlechteres Leistungsangebot der Kommune sein. Wenn eine Strategie der Vermeidung zusätzlicher Verschuldung allerdings dadurch erreicht wird, dass in die öffentliche Infrastruktur zu wenig investiert, also ein schleichender Verfall des Zustands von Gebäuden und Anlagen hingenommen wird, ist das wohl schwerlich als generationengerecht zu bezeichnen. Gleiches gilt *cum grano salis*, wenn der Ausbau der digitalen Verwaltung nur zögerlich erfolgt oder die Weiterqualifikation des kommunalen Personals nicht oder nicht hinreichend erfolgt.

Damit zeigt sich die Fragwürdigkeit eines nur auf die „schwarze Null“ gerichteten finanzpolitischen Handelns („Eins-zwei-drei: Schuldenfrei“). Denn eine gute Infrastruktur und eine leistungsfähige Administration sind – wenn auch schwer zu quantifizieren – wichtige Voraussetzungen für zukünftiges wirtschaftliches Wachstum und damit auch für die Höhe der dem öffentlichen Haushalt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Auch der rasche Abbau natürlicher Ressourcen (z.B. Fracking) führt zwar – unbeschadet der ökologischen Dimension – kurzfristig zu verbesserten Erträgen im Haushalt (ob über Steuern oder Förderabgaben, sei dahingestellt), schmälert aber die zukünftige Ertragsbasis der nachfolgenden Generation.

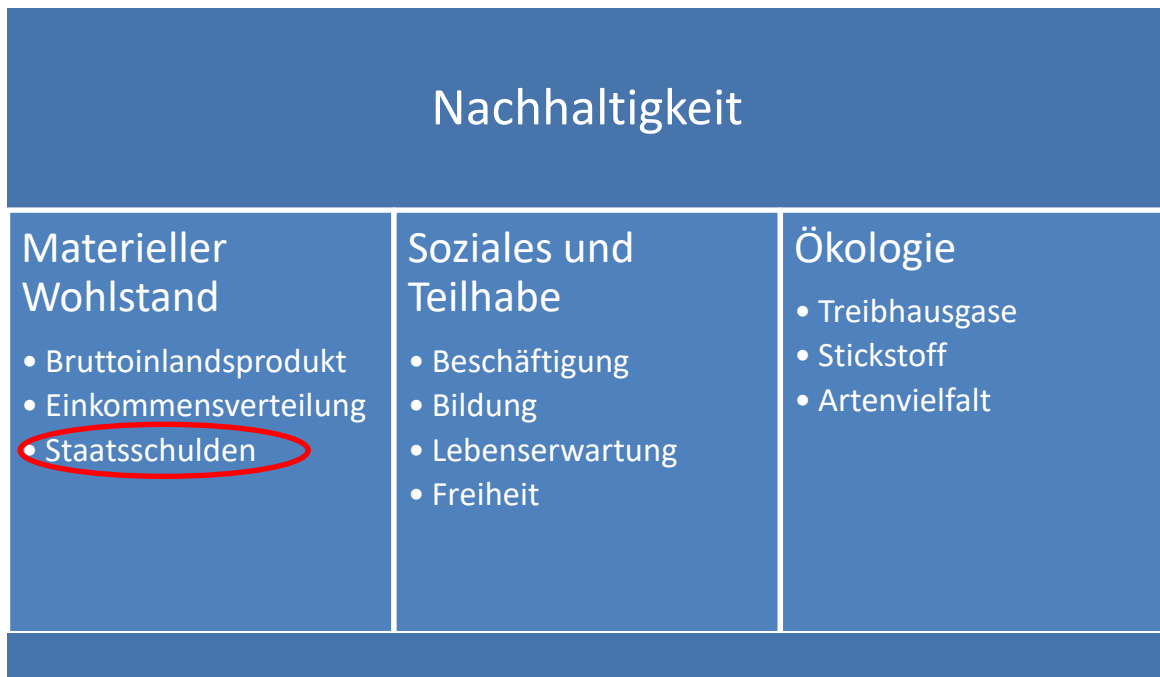
Daher wird der Begriff der Generationengerechtigkeit auch weiter gefasst. So wird in der Literatur darunter der Vermögenserhalt, also der Verzicht auf Vermögensverzehr verstanden. Das bedeutet, dass zumindest in der Summe mindestens in Höhe der Abschreibungen neues Vermögen geschaffen wird. Jede Generation sollte daher den Vermögensbestand, den sie von der Vorgängergeneration übernommen hat, ungeschmälert an die nachfolgende Generation weitergeben. Das kann nur erreicht werden, wenn Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sich zumindest im Gleichgewicht befinden.

Allerdings muss bedacht werden, dass die nachfolgende Generation vielleicht gar nicht so viel öffentliches Vermögen übernehmen möchte, weil der Unterhalt dieses Vermögensbestandes zumindest auf mittlere Sicht (bis Vermögensteile abgängig sind oder veräußert werden können) andere Verwendungsmöglichkeiten von Ressourcen beeinträchtigt. Z.B. kann die nachfolgende Generation stärker am privaten Konsum als an der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen interessiert sein. Wenn das auch nicht für das kommunale Vermögen in der Summe gelten mag, so doch mit Sicherheit für die übernommene Struktur. Ob kommende Generationen Jugendzentren, Bürgerhäuser, Fußballplätze oder kommunale Mediatheken generell oder in dem Umfang wie in der Vergangenheit fortführen wollen, lässt sich kaum prognostizieren.

Der Verkauf der Dresdner Wohnungsbaugesellschaft 2006 führte dazu, dass die Stadt auf einen Schlag schuldenfrei wurde und noch beachtliche Mittel danach übrig hatte. Diese fiskalisch begründete Entscheidung führt aber möglicherweise zum Konflikt mit einer anderen Maxime, der Nachhaltigkeit. Diese hat nicht nur eine ökonomische sondern auch eine ökologische und soziale Dimension. Die

Verschuldung der Gebietskörperschaft ist nur einer unter vielen Aspekten. Mit dem Verkauf der Wohnungen hatte sich die Stadt Dresden eines wichtigen sozialpolitischen Instruments, der Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt begeben. Ökonomisches Handeln hatte damit Auswirkungen auf die räumliche Sozialstruktur, die wiederum ein Faktor für die soziale Teilhabe sein dürfte.

Säulen der Nachhaltigkeit



Quelle: Schlussbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, BT-Drs. 17/13300, S. 238; eigene vereinfachte Darstellung

Im Ergebnis bleiben die finanzwirtschaftlichen Leitlinien und Ziele vielfältig, die Fixierung auf den Haushaltsausgleich ist insoweit eine sehr enge Betrachtungsweise. Sie lässt sich allerdings mit Blick auf die Neigung zu einer ansonsten expansiven Ausgaben- bzw. zurückhaltenden Einnahmenpolitik von Vertretungskörperschaften als Mittel zum Erhalt der finanziellen Disziplin begründen. Trotzdem dürfen bei der Fokussierung auf den Haushaltsausgleich die anderen Zielssysteme nicht außer Acht gelassen werden. Entscheidend ist daher, mit welchen Mitteln der Haushaltsausgleich erreicht werden soll.

b) Frage 2: Was ist eigentlich ein ausgeglichener Haushalt?

Strenggenommen ist ein Haushalt ausgeglichen, wenn (in kameralistischer Diktion) Einnahmen und Ausgaben genau gleich sind. Buchhalterisch ist das stets gewährleistet, wenn eine bestehende Lücke durch die Einnahmeart „Kredite“ gefüllt werden kann. Aber selbstverständlich wird der Haushaltsausgleich nicht in diesem formalen, sondern in einem materiellen Sinne verstanden. Bei dieser Betrachtung ist der Haushalt ausgeglichen, wenn er ohne (neue) Kredite finanziert werden kann.

Der materielle Haushaltsausgleich ist traditionell ein „ehernes“ Gesetz der öffentlichen Finanzwirtschaft. Die laufenden Finanzmittel der öffentlichen Hand müssen mindestens ausreichen, um den Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können. Damit ist der Haushaltsausgleich sozusagen die Voraussetzung dafür, dass überhaupt öffentliche Leistungen bereitgestellt werden können:

„Die Pflicht zum Haushaltsausgleich geht allen anderen Pflichten vor, weil auf die Dauer keine Pflicht mehr erfüllt werden kann, wenn der Haushaltsausgleich nicht gelingt. Wirklich überforderte Gemeinden müssen also von Rechts wegen gesetzliche Vorgaben für ihre Aufgabenerfüllung nicht beachten.“

Quelle: Janbernd Oebbeke, Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung, der Gemeindehaushalt 11/2009, S. 241

Doch die Zusammenhänge sind komplexer. Kein Unternehmen käme auf den Gedanken auf Investitionen in Ertrag versprechende Produkt zu verzichten, wenn dafür Fremdmittel benötigt würden. Solange der „return on invest“ nicht nur die Bedienung des Schuldendienstes ermöglicht und auch noch zusätzlichen Gewinn abwirft, ist die temporäre zusätzliche Verschuldung kein Problem. Gleiches gilt auf der öffentlichen, insbesondere der kommunalen Ebene. Zwar spielt ein möglicher „Gewinn“ im öffentlichen Bereich nicht die dominierende Rolle – gelingt es aber, den Schuldendienst aus zusätzlichen Erträgen zu bestreiten, ist die Verschuldung „rentierlich“.

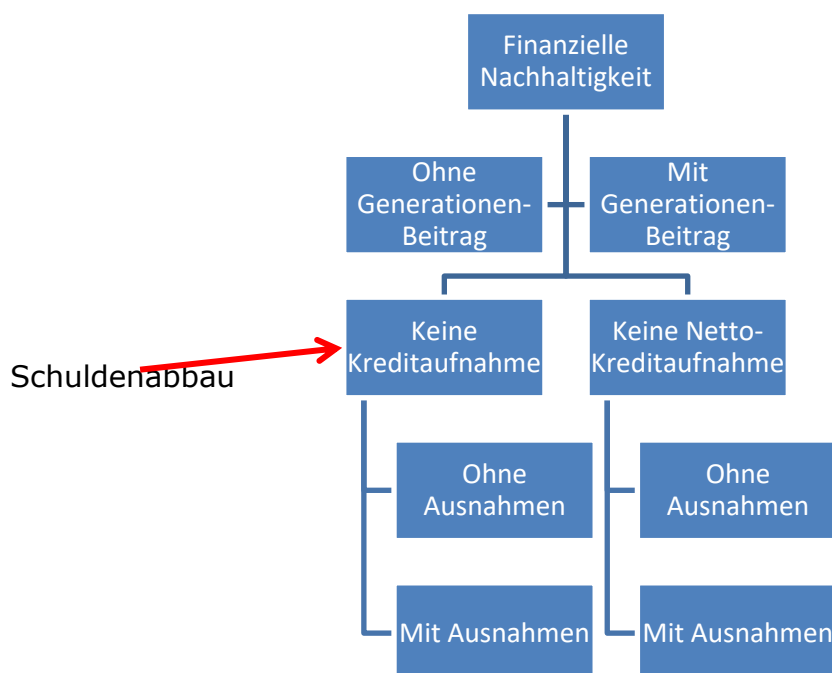
Das ist am einfachsten in den Gebührenhaushalten zu demonstrieren. Kreditfinanzierte Investitionen in die Abwasserbeseitigung führen zu einem Anstieg des Gebührenbedarfs, der – da Anschluss- und Benutzungszwang besteht – auch durch höhere Gebühren abgedeckt werden kann. Diesen Zusammenhang hatte das kameralistische Haushaltsrecht vor 1974/75 auch im Haushalt abgebildet. Allerdings ist Vorsicht geboten: Die Erträge aus Investitionen dürfen nicht „schöngerechnet“ werden, indem z.B. beim Bau einer Stadthalle unrealistische Annahmen zur Auslastung unterstellt werden. Eine „Rentierlichkeitsanalyse“ ist allerdings im Wesentlichen auf die kommunale Ebene beschränkt. Für staatliche Investitionen ist ein solcher Zusammenhang, wenn überhaupt, nur sehr schwer möglich.

Daher ist auf der staatlichen Ebene mittlerweile die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 verankert worden. Danach ist eine Finanzierung staatlicher Haushalte mit (Netto-)Krediten ab 2016 für den Bund (mit einem gewissen verbleibenden Spielraum) und ab 2020 für die Länder grundsätzlich unzulässig. Damit soll dem Gedanken der fiskalischen Nachhaltigkeit bzw. Generationengerechtigkeit Rechnung getragen werden, indem die ausstehenden Schulden nicht weiter anwachsen und künftigen Generationen zusätzliche Lasten aufbürden. Zugleich kann durch einen allmählichen Abbau der Schuldenquote in Relation zum Bruttoinlandsprodukt der Handlungsspielraum der öffentlichen Hand erweitert werden. Das gilt zumindest dann, wenn bei stagnierendem Schuldenstand das Steueraufkommen im Zeitablauf wächst.

Auf kommunaler Ebene ist der Sachverhalt etwas komplexer, ein kommunales Verschuldungsverbot wurde im Zuge der Diskussion um staatliche Schuldenbremsen nicht erwogen, da dies die Investitionstätigkeit der einzelnen Kommune stark beeinträchtigen könnte. Dann wären Investitionen bzw. der von der Kommune zu tragende Eigenanteil bei einer Finanzierung durch Drittmittel (Zuschüsse, Beiträge) nur durch Ansammlung von Reserven oder aus laufenden Überschüssen zu leisten. Beides ist in der kommunalen Realität nur schwer durchzusetzen.

Allerdings gibt es einige Kommunen, die in sog. Nachhaltigkeitssatzungen einen freiwilligen Verzicht auf eine (Neu-)Verschuldung fixiert haben („doppische Schuldenbremse“). Dort ist festgelegt, dass zunächst der doppelte Ausgleich herzustellen ist. Wenn dann zusätzliche kreditfinanzierte Leistungen hinzukommen sollen, so tritt automatisch eine entsprechende Grundsteuererhöhung in Kraft, die ausreicht, den zusätzlichen Schuldendienst abzudecken („Generationenbeitrag“). Von dieser Regel erlauben manche dieser Satzungen vorübergehende Ausnahmen für außergewöhnliche Situationen (z.B. Einbruch des Steueraufkommens); die entstandene Lücke ist dann innerhalb eines engen Zeitraums zu füllen.

Struktur „doppischer Schuldenbremsen“

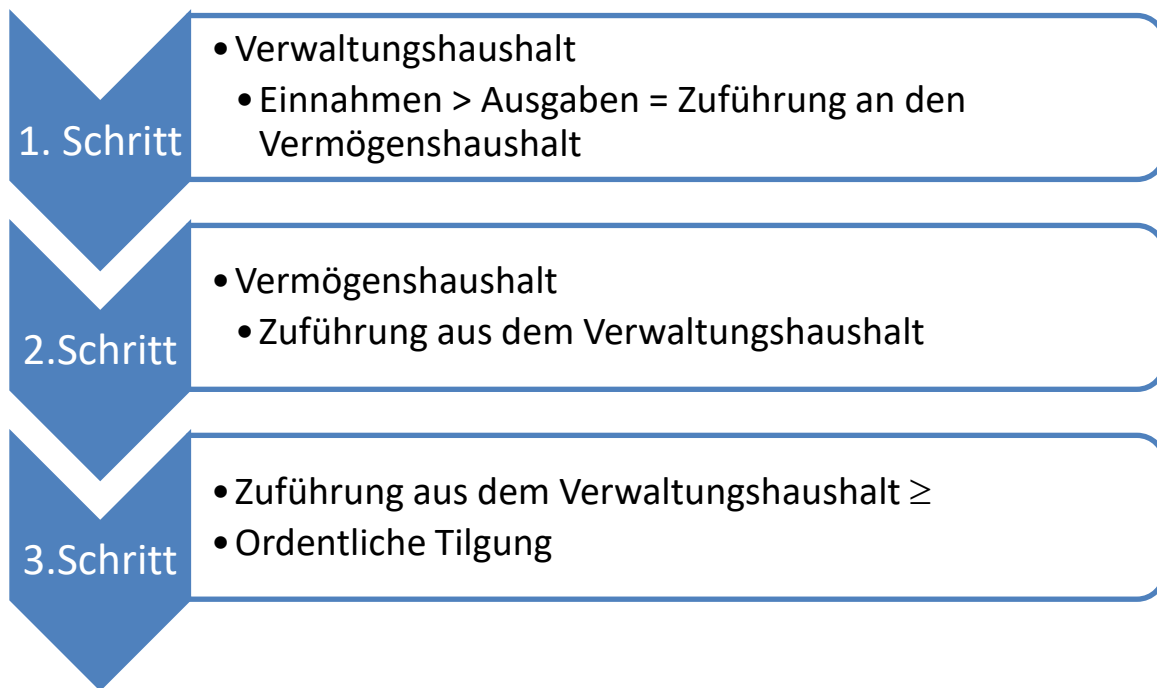


Quelle: Eigene Darstellung

c) Frage 3: Wie wird der Ausgleich rechnerisch ermittelt?

Das kameralistische Rechnungswesen ist in einigen Ländern fakultativ weiterhin gültig. Dort wird mit der Trennung von Verwaltungshaushalt, mit den laufenden, und Vermögenshaushalt mit den investiven Vorgängen, der Ausgleich an der Fähigkeit festgemacht, aus den laufenden Einnahmen einen solchen Überschuss zu erwirtschaften, dass daraus zumindest die Zahlung der ordentlichen Tilgung möglich ist (Mindestzuführung).

Der Haushaltsausgleich in der kommunalen Kameralistik



Eigene Darstellung

Das Gebot zum Haushaltsausgleich im doppischen Haushaltsrecht enthält mehrere Elemente. Kernstück ist der Ausgleich der Ergebnisrechnung, d.h. von Erträgen und Aufwendungen sowohl im Plan wie im anschließenden Jahresabschluss. Dies ist die Voraussetzung für die dauerhafte Leistungsfähigkeit und die stetige Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde. Denn die kommunalen Leistungen, die ganz überwiegend der Daseinsvorsorge dienen, müssen den Bürgerinnen und Bürgern stets zur Verfügung stehen; Brandschutz oder Schulausstattung „nach Kassenlage“ lassen sich weder mit den spezialgesetzlichen Anforderungen noch mit dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Einklang bringen. Einige Länder verlangen zudem auch den Ausgleich der Finanzrechnung, d.h. von Einzahlungen und Auszahlungen, ohne längerfristige Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten.

Ist die Ergebnisrechnung nicht ausgeglichen, reduziert sich allmählich das Eigenkapital der Kommune, da ein Fehlbetrag zu Lasten des Eigenkapitals geht. Der Verlust des Eigenkapitals ist damit die letzte Grenze für die kommunale Haushaltswirtschaft. Sie darf eigentlich gar nicht erreicht werden – Gegenmaßnahmen, d.h. eine Konsolidierung des Haushalts, müssen deutlich vorher ansetzen (Prävention). Schließlich ist auch die jederzeitige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen; die Kommune darf nicht in die Situation des säumigen oder gar unsicheren Zahlers kommen.

Anforderungen an den doppischen Haushaltsausgleich in Nordrhein-Westfalen



Erträge \geq Aufwendungen



Gesicherte Liquidität*



Kein negatives Eigenkapital

Eigene Darstellung

* In anderen Ländern schärfer formuliert als Ausgleich von Ein- und Auszahlungen

§ 75 GO NRW

(2) Der Haushalt muss in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen erreicht oder übersteigt. Die Verpflichtung des Satzes 1 gilt als erfüllt, wenn der Fehlbedarf im Ergebnisplan und der Fehlbetrag in der Ergebnisrechnung durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden können.

(6) Die Liquidität der Gemeinde einschließlich der Finanzierung der Investitionen ist sicherzustellen.

(7) Die Gemeinde darf sich nicht überschulden. Sie ist überschuldet, wenn nach der Bilanz das Eigenkapital aufgebraucht ist.

a) Ein Sonderweg: Die Ausgleichsrücklage

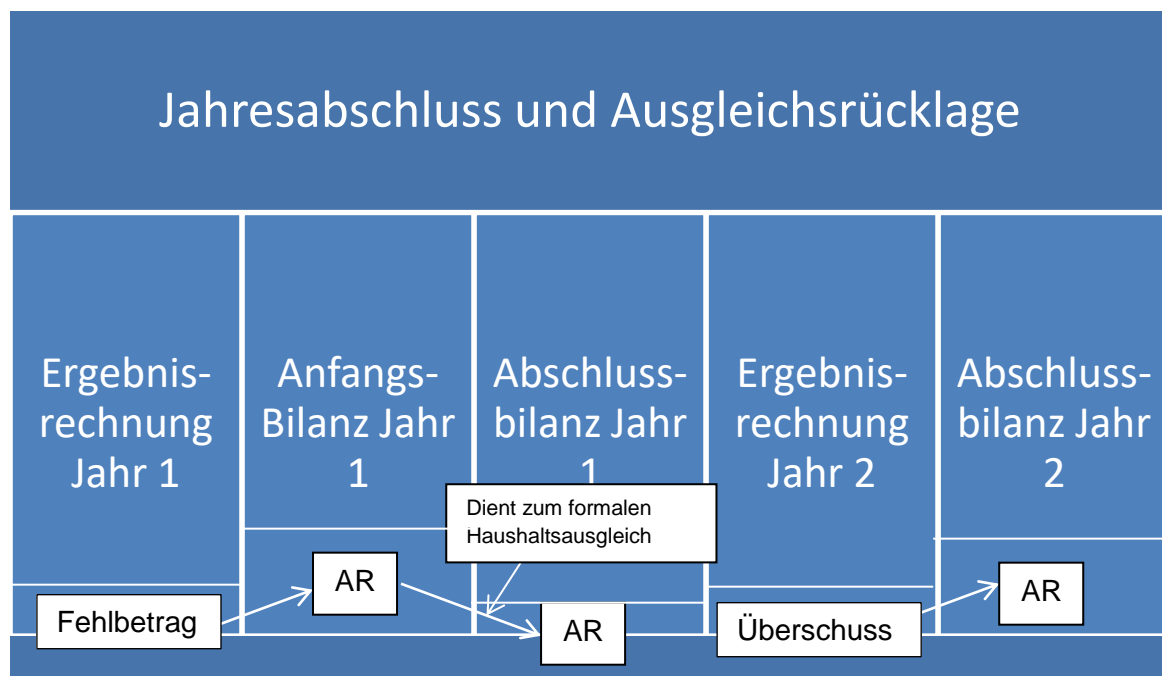
Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben den Haushaltsausgleich insoweit erleichtert als sie einen Teil des Eigenkapitals aus der Eröffnungsbilanz als sog. Ausgleichsrücklage definiert haben; die anderen Länder kennen dieses Konstrukt nicht. Danach kann – vereinfacht ausgedrückt – ein Drittel des erstmals festgestellten Eigenkapitals zum Haushaltsausgleich verwendet werden. Reicht dieser Betrag zur Abdeckung eines Fehlbetrages aus, ist der Haushalt zwar materiell, nicht aber formal unausgeglichen.

Die Ausgleichsrücklage

„Die so genannte Ausgleichsrücklage ist ein Konstrukt, welches sich im kommunalen Haushaltsrecht der Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland findet. Sie ist zusätzlich zur allgemeinen Rücklage Bestandteil des Eigenkapitals. Die Ausgleichsrücklage kann in der Eröffnungsbilanz bis zur Höhe eines Drittels des Eigenkapitals gebildet werden, höchstens jedoch bis zur Höhe eines Drittels der jährlichen Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen nach dem Durchschnitt der drei Haushaltsjahre, die dem Eröffnungsbilanzstichtag vorangehen. Der Höchstbetrag der Ausgleichsrücklage wird damit einmalig und unveränderbar festgelegt.“

Quelle: Stichwort „Ausgleichsrücklage“, <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-ausgleichsruecklage.html> (Abruf 12.9.2018)

Die Wirkung der Ausgleichsrücklage



Eigene Darstellung; AR = Ausgleichsrücklage

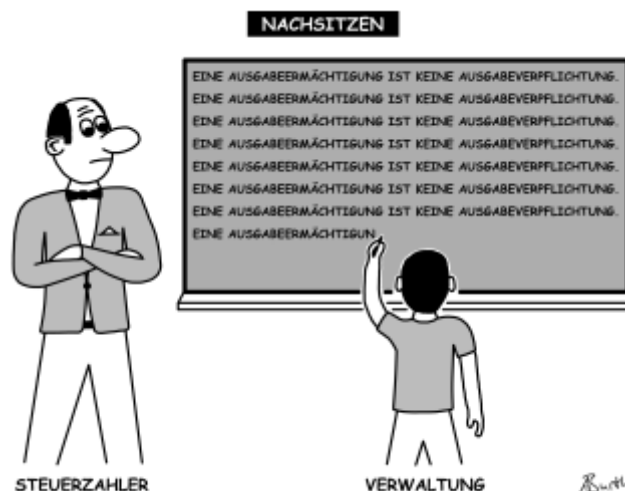
Der Fehlbetrag im ersten Jahr wird durch Verringerung der Ausgleichsrücklage „abgedeckt“, so dass die Ausgleichsrücklage am Jahresende reduziert ist. Wird im Folgejahr ein Überschuss erzielt, kann er genutzt werden, um die Ausgleichsrücklage aufzufüllen. Dies kann aber nur bis zur Höhe des erstmaligen Ausgangsbetrages erfolgen. Materiell bedeutet die Nutzung der Ausgleichsrücklage nichts anderes als die Reduzierung bzw. den Aufbau von Eigenkapital, wie dies in anderen Ländern unmittelbar geschieht. Der wesentliche Unterschied besteht in der aufsichtsbehördlichen Praxis. Während in anderen Ländern das aufsichtsrechtliche Instrumentarium bereits beim materiell unausgeglichenen Haushalt ansetzt, gilt dies in Nordrhein-Westfalen erst bei Verletzung des formalen Ausgleichs.

b) Wege zur Vermeidung eines unausgeglichenen Haushalts

Die Verwaltung muss alle Anstrengungen unternehmen, um einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen bzw. das Entstehen einer defizitären Jahresrechnung zu vermeiden. Der traditionelle Weg besteht darin, zu Beginn des Vorjahres (für 2019 also im Frühjahr 2018) alle Verwaltungsstellen zur Anmeldung ihrer Mittelbedarfe aufzufordern. Dabei ist es nicht unüblich, dass allgemeine Vorgaben gemacht werden (z.B. „Mehrbedarf muss durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden“). Da in aller Regel die Summe der Anmeldungen die finanziellen Möglichkeiten der Kommune übersteigt, wird in Einzelgesprächen versucht die Mittelanforderungen zu reduzieren. Ggf. muss in einer Schlussrunde die Verwaltungsführung versuchen einen Ausgleich herstellen.

Ein neuerer Weg ist die Vorgabe von Budgets; das wird durch das neue doppische Haushaltsrecht begünstigt, da Teilhaushalte als Budgets mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit gelten. Werden die Teilhaushalte organisationsbezogen strukturiert, hat jede Verwaltungseinheit (Dezernat, Fachbereich) ihr Budget. Indem der Kämmerer/die Kämmerin die Höhe jedes Budgets so festsetzt, dass in der Summe ein ausgeglichener Haushalt erreicht wird, muss in den Verwaltungseinheiten versucht werden, das gegebene Budget möglichst optimal auf die einzelnen Produkte bzw. Leistungen aufzuteilen. Das ist zwar theoretisch zutreffend („CFO's dream“), aber praktisch nicht in Reinform umzusetzen.

Droht während des Haushaltsjahres eine Entwicklung, die ein Defizit in der Jahresrechnung befürchten lässt (z.B. geringere Steuereinnahmen), kann der Kämmerer/die Kämmerin eine haushaltswirtschaftliche Sperre erlassen (§ 24 Abs. 1 GemHVO NW). Über die noch vorhandenen Mittel können die Verwaltungseinheiten nur nach Freigabe durch die Kämmerei verfügen. Schließlich kann dem sog. „Dezemberfieber“ (Verausgabung aller Restmittel zum Jahresende) dadurch begegnet werden, dass der Kassenschluss vom 15.12. nach vorne gezogen wird. Alle Zahlungen, die nach dem Kassenschluss geleistet werden, gehen bereits auf neue Rechnung. Diese Möglichkeit ist in der Doppik allerdings nur begrenzt einsetzbar, da der Ergebnishaushalt periodengerecht ausgestaltet ist.



Quelle: www.haushaltssteuerung.de

d) *Folgen: Was geschieht, wenn der Ausgleich nicht gelingt?*

a) **Auflagen der Aufsichtsbehörde**

In nahezu allen Ländern (lediglich in Nordrhein-Westfalen muss der Haushalt im Normalfall nur angezeigt werden) bedarf die Haushaltssatzung stets der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Vorher erlangt sie keine Rechtswirksamkeit. Für den Fall, dass eine Genehmigung bis zum Beginn des Haushaltsjahres nicht erteilt ist, gilt die sog. vorläufige Haushaltsführung. Entscheidend für die Genehmigung ist wiederum der Haushaltsausgleich, wobei auch künftige Jahre nach Maßgabe der Finanzplanung berücksichtigt werden. Kann die Kommune im Finanzplanungszeitraum den Ausgleich stets (und nachvollziehbar) nachweisen, steht einer Genehmigung nichts im Weg. Dies gilt insbesondere für die Genehmigung der vorgesehenen Aufnahme von Investitionskrediten (eine Ausnahme bildet wiederum Nordrhein-Westfalen).

Bei unausgeglichenem Haushalt kann die Genehmigung versagt werden; dann gelten für die Kommune bis auf weiteres die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung („Nothaushalt“). Im „Nothaushalt“ sind neue Maßnahmen, insbesondere Investitionen nur im Ausnahmefall möglich; auch die laufende Verwaltungstätigkeit beschränkt sich fast ausschließlich auf die Fortführung des Bisherigen. Die Aufsichtsbehörde kann aber auch die Genehmigung mit Auflagen und Bedingungen erteilen. So kann sie z.B. die vorgesehene Kreditaufnahme reduzieren oder ganz untersagen. Auch die Vorlage eines Nachtragshaushalts innerhalb einer bestimmten Frist mit bestimmten Vorgaben gehört zu den üblichen Auflagen. Noch schärfer ist die gezielte Anweisung zur stärkeren Ausschöpfung von Ertragsquellen.

Ein hessischer Landkreis hatte sich geweigert, einer Anordnung zur Erhöhung der Kreisumlage Folge zu leisten. „Daraufhin wies das Land (den Kreis, d. Verf.) ... mit kommunalaufsichtlicher Verfügung an die Kreisumlage bis zum ... auf ... festzusetzen, ordnete die sofortige Vollziehung der Anweisung an und drohte die Ersatzvornahme an ... (Der Kreis) erließ auf dieser Grundlage Umlagebescheide. Hiergegen legten sämtliche kreisangehörigen Gemeinden Widerspruch ein.“ Diese Klage wurde abgewiesen; das Bundesverwaltungsgericht bestätigte mit seinem Urteil vom 16.6.2015 (BVerwG 10 C 13.14) das Vorgehen der Aufsichtsbehörde.

Quelle: pwc, Public Services November 2015, S. 18f.

In einer Reihe von Ländern gibt es darüber hinaus bei unausgeglichenem Haushalt die Verpflichtung ein Haushaltssicherungs- oder -konsolidierungskonzept (§ 76 GO NW) aufzustellen. Die Bestimmungen können als Indiz dafür gewertet werden, dass die üblichen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nicht greifen bzw. die Durchsetzung des unmittelbaren Haushaltsausgleichs im Einzelfall gegen das Übermaßverbot verstoßen kann.

Die Voraussetzungen für solche Konzepte sind unterschiedlich, in Nordrhein-Westfalen ist Ausgangspunkt ein ständiger Abbau des Eigenkapitals („allgemeine Rücklage“). Ziel ist es mit der Umsetzung des Konzepts wieder den Haushalt-

sausgleich zu erreichen. Der hierfür gewährte maximale Zeitraum differiert zwischen den Ländern, in Nordrhein-Westfalen beträgt er im Regelfall 10 Jahre.

§ 76 GO NRW

Haushaltssicherungskonzept

(1) Die Gemeinde hat zur Sicherung ihrer dauerhaften Leistungsfähigkeit ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und darin den nächstmöglichen Zeitpunkt zu bestimmen, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist, wenn bei der Aufstellung der Haushaltssatzung

1. durch Veränderungen des Haushalts innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird oder

2. in zwei aufeinanderfolgenden Haushaltsjahren geplant ist, den in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisenden Ansatz der allgemeinen Rücklage jeweils um mehr als ein Zwanzigstel zu verringern oder

3. innerhalb des Zeitraumes der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht wird.

Dies gilt entsprechend bei der Bestätigung über den Jahresabschluss gemäß § 95 Absatz 3.

(2) Das Haushaltssicherungskonzept dient dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Es bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung soll nur erteilt werden, wenn aus dem Haushaltssicherungskonzept hervorgeht, dass spätestens im zehnten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr der Haushaltsausgleich nach § 75 Absatz 2 wieder erreicht wird. Im Einzelfall kann durch Genehmigung der Bezirksregierung auf der Grundlage eines individuellen Sanierungskonzeptes von diesem Konsolidierungszeitraum abgewichen werden. Die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden.

Auflagen und Bedingungen bei der Haushaltsgenehmigung oder gar ein Haushaltssicherungskonzept engen den Handlungsspielraum der Kommune enorm ein. Dies gilt insbesondere für die Wahrnehmung freiwilliger Leistungen, z.B. in den Bereichen Kultur und Sport. Schwierig gestaltet sich auch die Aufbringung des Eigenanteils bei Investitionen, die vom Land zu einem bestimmten Prozentsatz gefördert werden. Da alle freien Mittel vorrangig für den Haushaltsausgleich genutzt werden müssen, lassen sich dann Fördermittel gar nicht in Anspruch nehmen. Soweit dies gleichwohl erreicht werden soll, bedarf es langwieriger Verhandlungen mit der Aufsichtsbehörde.

b) Der „Staatskommissar“

Im Extremfall kann die Aufsichtsbehörde sogar einen Beauftragten (§ 124 GO NRW) bestellen, der an Stelle der Gemeindeorgane für die Kommune handelt. Dieser Fall ist zwar noch immer äußerst selten, wird aber in jüngster Zeit vermehrt angewandt, wenn notwendige Konsolidierungsmaßnahmen von der Kommune aus eigener Kraft nicht in Angriff genommen werden. Da die Bestellung eines Beauftragten ein gravierender Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung ist, temporär sogar deren Aussetzung bedeutet, bedarf er einer sehr überzeugenden Begründung: Dass der Beauftragte indessen durchaus Erfolg haben kann, zeigt das Beispiel aus Nideggen .

Der „Sparkommissar“ in Nordrhein-Westfalen

Sparkommissar löst Nideggens Finanzkrise

Rheinische Post vom 14.11.2013

„Als Ralph Ballast im Mai seine Aufgabe in Nideggen antrat, wusste er gar nicht so genau, was das ist, ein ‚Sparkommissar‘. Jetzt, sechs Monate später, sieht der Finanzexperte die überschuldete 11 000-Einwohner-Stadt in der Eifel auf einem guten Weg aus der Krise. ‚Wenn die Politik ihre Verantwortung wahrnimmt und sich an den Sanierungsplan hält‘, sagt der 44-Jährige. Gerade hat er im Rat von Nideggen einen ausgeglichenen Haushalt für 2013 eingebracht und beschlossen – mit einer Stimme, nämlich seiner. Damit hat Ballast seinen Auftrag erfüllt und entlässt die Stadt wieder in die Eigenverantwortung. Das Gefühl, das er dabei habe, sei positiv. ‚Die Menschen in Nideggen wissen, dass sie nicht so weitermachen können wie bisher.‘“

Quelle: <http://www.rp-online.de/nrw/panorama/sparkommissar-loest-nideggens-finanzkrise-aid-1.3815842>
(Abruf 30.1.2017)

Ursprünglich hatte das Land versucht mit Hilfe eines sog. „beratenden Sparkommissars“ einen weniger einschneidenden Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung vorzunehmen. Das Experiment erwies sich als nur begrenzt erfolgreich; insbesondere die fehlende Durchsetzungskraft des Sparkommissars verhinderte einen konsequenten Konsolidierungskurs.

Der „beratende Sparkommissar“

„Das Kernproblem der Tätigkeit des Mentors bestand darin, dass seine Position und Durchsetzungskraft entscheidend von der Kooperationswilligkeit des Verwaltungsvorstands einerseits und der Bezirksregierung andererseits abhingen. Während letztgenannte ihn umfassend unterstützte, erwies sich schon nach wenigen Wochen, dass die Handreichung der Stadtspitze zurückhaltender wurde, bis sie schließlich ausblieb....Das Fehlen einer Anordnungsbefugnis des Mentors erwies sich folglich als Hemmschuh für den Sanierungsfortschritt, zumal der Vertrag zwischen Stadt und Mentor insgesamt ... nicht zureichend auf den notwendigerweise eintretenden Konflikt eingerichtet war.“

Aber welche Kommune ist eigentlich finanzschwach. Die Antwort ist keineswegs trivial; denn eine Kommune mit ausgeglichenem Haushalt kann einen hohen Sanierungstau ihrer Infrastruktur aufweisen, der sie in den nächsten Jahren in ein Defizit rutschen lässt. Umgekehrt kann eine defizitäre Gemeinde durch das Auslaufen hochverzinslicher Verbindlichkeiten durch eine günstige Umschuldung ihre Haushaltslage deutlich verbessern.

e) Frage 4: Sind Defizite unabwendbares Schicksal?

Ein unausgeglichener Haushalt kann vielfältige Ursachen haben. Auf der einen Seite stehen interne Gründe, die aus dem Handeln der Kommune selbst resultieren. Dazu gehören z.B.

- die mangelnde Berücksichtigung von Folgelasten bei früheren Investitionsentscheidungen oder fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Übernahme von Aufgaben
- Mängel in der Organisation und bei Verwaltungsprozessen (z.B. mangelhafte Kontrollen und Prüfungen)
- Ungünstige und komplexe Vertragsabschlüsse (z.B. cross-border-leasing) oder
- riskante Aktivitäten kommunaler Unternehmen (z.B. Fehlinvestitionen in neue Geschäftsfelder)

Interne Ursachen sind durch die Kommune selbst zu beheben. Dazu dienen Interne Kontrollsysteme, die Folgenabschätzung bei neuen Maßnahmen oder eine stringente Beteiligungssteuerung. Hierzu gehört auch das Risikomanagement. Es soll u.a. dazu verhelfen kostspielige Fehlentwicklungen bereits im Vorhinein zu vermeiden. Prävention ist somit ein wesentlicher Baustein erfolgreicher Konsolidierungspolitik.

Weitaus schwieriger verhält es sich mit externen Ursachen, auf die die einzelne Kommune keinen Einfluss nehmen kann. Sie werden oft von den Verantwortlichen in den Kommunen bevorzugt als Ursachen finanzieller Schieflagen hervorgehoben. Typisch ist z.B. die Einführung neuer kommunaler Aufgaben durch den Gesetzgeber; hier soll das Konnexitätsprinzip mittlerweile als Korrektiv wirken. Das gilt aber nicht für bestehende Aufgaben, deren Umfang z.B. auf Grund gesellschaftlicher Veränderungen (u.a. Jugendhilfe) steigt. Darüber hinaus gibt es von Zeit zu Zeit Eingriffe in die kommunale Finanzierungsbasis, sei es durch die Steuergesetzgebung, sei es durch Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich. Schließlich gibt es auch strukturelle Faktoren, z.B. eine sinkende Wirtschaftskraft in der Region, Abwanderung und/oder Überalterung bzw. umgekehrt infrastrukturelle Belastungen durch vermehrten Zuzug in prosperierenden Regionen.

Hierfür gäbe es nur die Möglichkeit, einen Reservefonds („rainy-day-fund“ in den USA) einzusetzen. Doch der Aufbau eines solchen Fonds setzt voraus, dass über einen längeren Zeitraum nennenswerte Überschüsse im Haushalt erwirtschaftet werden, die diesem Fonds zugeführt werden könnten. Das ist de facto der abso-

lute Ausnahmefall in deutschen Kommunen. Eine rechtzeitige Reaktion auf ein sich veränderndes Umfeld ermöglicht ein Frühwarnsystem, das kritische Entwicklungen anzeigt. Ein solches Frühwarnsystem für die Haushaltsentwicklung existiert seit längerem in Sachsen, neuerdings auch in Hessen (zum hessischen Verfahren vgl. S. 12). Das sächsische System besteht aus gut 10 Indikatoren, die sich vor allem auf die Investitionen und die Verschuldung beziehen; der Betrachtungszeitraum erfasst auch die Finanzplanung. Die Indikatoren werden je nach Ausprägung mit Punktwerten versehen; überschreitet die Gesamtpunktzahl einen gewissen Wert, gilt die Haushaltsentwicklung als kritisch.

Das sächsische Frühwarnsystem für die kommunale Finanzlage

- *Veranschlagte ordentliche Aufwendungen (nachrichtlich)*
- *Anteil des Höchstbetrages der Kassenkredite an den veranschlagten ordentlichen Aufwendungen:*
- *Verschuldung des Kernhaushalts sowie des Gesamthaushalts (zzgl. Eigenbetriebe, Krankenhäuser, kommunale Unternehmen und Zweckverbände sowie kreditähnliche Rechtsgeschäfte, soweit sich eine Inanspruchnahme abzeichnet)*
- *Vortrag eines Haushaltsfehlbetrages auf das ordentliche Ergebnis der Folgejahre*
- *im Finanzplanungszeitraum vorzutragende Fehlbeträge*
- *Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses (reduzieren den Punktwert)*
- *Liquiditätsdeckungsgrad (Bestand an liquiden Mitteln in Relation zur Minderung der liquiden Mittel im Haushaltsjahr)*
- *Höhe der Nettoinvestitionsmittel (Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich Tilgungen und Kreditbeschaffungskosten)*
- *Nettoinvestitionsquote (Anteil der Nettoinvestitionsmittel an den Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen)*
- *Fristenkongruenz der Verschuldung (Verhältnis der durchschnittlichen Laufzeit der Investitionskredite zur durchschnittlichen Abschreibungsdauer des Anlagevermögens)*
- *Personal im Kernhaushalt und in den Eigenbetrieben (ohne Kindertageseinrichtungen)*
- *Bürgschaften, Gewährverträge und wirtschaftlich gleichkommende Rechtsgeschäfte*
- *latente Risiken*

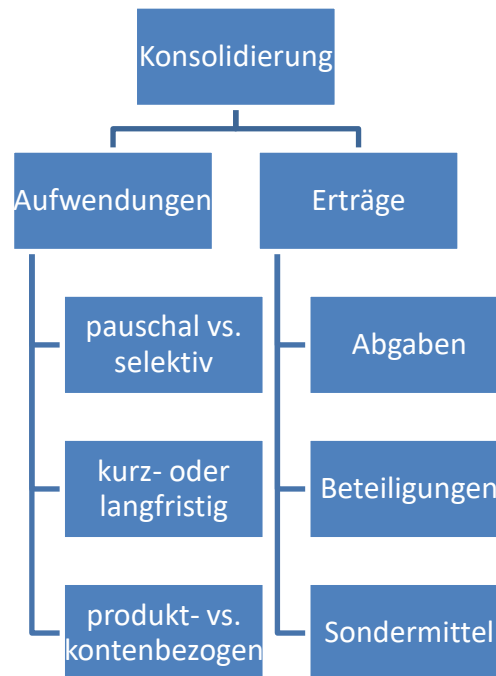
Quelle: www.statistik.sachsen.de/apps1/fws/hinweise.jsp, (Abruf 7.2.2017) eigene Aufstellung und Zusammenfassung

f) *Antwort 1: Konsolidierungsmaßnahmen – Eigenverantwortung ist gefragt*

Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung lassen sich nach verschiedenen Kriterien klassifizieren. Sie können pauschal oder selektiv ausgestaltet, kurz- oder langfristig konzipiert, nach Produkten oder Kontenklassen strukturiert sein. Zu-

dem lassen sie sich danach unterscheiden, ob sie auf der Ertrags- oder auf der Aufwandseite des Ergebnishaushalts ansetzen. In Anbetracht des Gebotes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist allerdings zunächst die Aufwandsseite anzugehen.

Klassifizierung von Konsolidierungsmaßnahmen



Eigene Darstellung

Pauschale Kürzungen, z.B. durch eine lineare Reduzierung der Aufwendungen aller Teilhaushalte haben den vermeintlichen Vorteil einer „innerkommunalen Gerechtigkeit“; zudem verlagern sie den Entscheidungsdruck über konkrete Einsparungen auf die jeweilige Fachverwaltung. Allerdings berücksichtigt dieses Vorgehen nicht die Konsolidierungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Teilhaushalte. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es eine Reihe nicht disponibler Positionen im Haushalt gibt, die von Pauschalkürzungen gar nicht erfasst werden können. Dazu zählen z.B. Umlagen, wie die Gewerbesteuer- oder die Kreisumlage, oder Verpflichtungen aus Rechtsgeschäften mit Dritten, z.B. Mieten, Leasingraten, aber auch Zinsaufwendungen. Schließlich ist ein Großteil der sozialen Leistungen fixiert. Um in dem Beispiel ein Konsolidierungsziel über den Gesamthaushalt in Höhe von 2% zu erreichen, sind dann Kürzungen im verbleibenden Bereich in Höhe von mehr als 3% erforderlich.

Pauschalkürzungen und Vorwegabzüge

Volumen insgesamt	100
Erforderliche Kürzung zur Konsolidierung: 2 %	2
. /. Nicht beeinflussbare soziale Leistungen (rd. 29 % der lau-	29

laufenden Ausgaben)*	
. /. Zinsausgaben (knapp 2 % der laufenden Ausgaben)*	2
. /. Zahlungen a. d. öffentlichen Bereich (rd. 5 % der laufenden Ausgaben)*	5
Verbleibende Ausgangssumme (100 – 35)	64
Das Konsolidierungsziel von 2 erfordert dann eine Kürzung der verbleibenden Ausgaben um	gut 3 %

* Die Werte (2016) sind dem Gemeindefinanzbericht 2016 des Deutschen Städtetages (S. 74) entnommen; dort ist noch die kameralistische Begrifflichkeit verwendet. Bei den sozialen Leistungen ist unterstellt, dass ihre Höhe nicht beeinflussbar ist; wären 10% der Leistungen disponibel, würde die verbleibende Ausgangssumme auf 67 steigen, der erforderliche Kürzungsfaktor jedoch nur unwesentlich sinken.

Quelle: Aktualisierte Übersicht aus Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 3. Aufl. Berlin 2011, S. 118

Ein zentraler Einwand gegen pauschale Lösungen ist das Argument, dass auf diese Weise den Aufgabenstellungen und Zielsetzungen der Kommune nicht Rechnung getragen werde. Denn eine unterschiedslose Kürzung bei allen Produkten, unabhängig von ihrer strategischen Bedeutung ist kein Beitrag zu einer „intelligenten“ Konsolidierung. Bei einer strategisch ausgerichteten Konsolidierung tragen die Bereiche, die für die Entwicklungsziele der Kommune von untergeordneter Bedeutung sind, den Hauptteil der Konsolidierungsanstrengungen. Demgegenüber werden strategisch wichtige Aufgabenfelder nicht oder nur in geringerem Umfang in die Konsolidierung einbezogen. Dabei ist allerdings eine Grenze insoweit gezogen als die Kommune dies nur im Rahmen der ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben umsetzen kann. Der Verzicht auf pflichtige Aufgaben, die als strategisch weniger bedeutsam angesehen werden, kommt daher nicht in Betracht.

Eine gängige Unterscheidung betrifft infolgedessen freiwillige und pflichtige Aufgaben. So wird – insbesondere von Aufsichtsbehörden – unterstellt, dass Kürzungen im freiwilligen Bereich möglich und geboten seien. Das rührt allerdings an den Kern kommunaler Selbstverwaltung, die sich gerade durch die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben definiert. Am Beispiel der Vereinszuschüsse lässt sich zeigen, wie fragwürdig diese Lösung sein kann. Der finanzielle Effekt einer Kürzung ist für den einzelnen Haushalt oft marginal, für die Arbeitsfähigkeit der Vereine kann er aber gravierend sein und deren Existenz in Frage stellen.

Eine sehr umfassende Liste von Einzelmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung hat die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zusammengestellt:

„Wege zu konsolidieren kann man in dem Maßnahmenkatalog finden.“

In dem Maßnahmenkatalog wurden die Konsolidierungsmaßnahmen der 61 Stärkungspaktkommunen der Stufe 1 und 2 NRW zusammengefasst. Nächstes Jahr werden Daten der drei Stärkungspaktkommunen der Stufe 3 hinzukommen.

Die gpaNRW hat die Haushaltssanierungspläne für die Haushaltsjahre 2012 bis 2017 ausgewertet und damit das gesamte, inhaltliche Konsolidierungsspektrum der Kommunen berücksichtigt. Für jede Maßnahme ist der Konsolidierungsbeitrag im Ist von 2012 bis 2016 dargestellt, im Plan ab 2017. Zudem wurden die Maßnahmen nach Produktbereichen und -gruppen, den Maßnahmentypen sowie nach den Aspekten „Reduzierung von Aufwendungen“ und „Steigerung von Erträgen“ unterteilt. Der Maßnahmenkatalog eignet sich in erster Linie als Überblick zu aktuellen Konsolidierungsthemen in den Stärkungspaktkommunen – zudem kann er als Anregung für Konsolidierungsmöglichkeiten dienen.

Einige Maßnahmen, die nicht als gutes Beispiel dienen (z.B. wenn diese nicht von der Kommune beeinflusst werden können), sind in dem Maßnahmenkatalog nicht enthalten. Bereits abgesetzte Maßnahmen können in dem Maßnahmenkatalog noch enthalten sein, wenn diese als gutes Beispiel dienen. Folglich ist der Hinweis wichtig, dass dieser Maßnahmenkatalog aufgrund der fehlenden bzw. nicht mehr aktuellen Maßnahmen nicht die gesamte Summe der Konsolidierungsbeträge (Ist und Plan) je Kommune darstellt.“

Quelle: http://gpanrw.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/wege-zu-konsolidieren/6_106.html (Abruf 17.6.2018)

Damit hat die Gemeindeprüfungsanstalt ergänzend zu ihrer Prüftätigkeit auch eine Beratungsfunktion übernommen. Ähnliches gilt für Hessen, wo der dortige Rechnungshof in der Rolle des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit zusammen mit dem Innenministerium ein intensives Beratungsangebot vorhält, das sich gerade auch an jene Kommunen richtet, die nicht am hessischen Entschuldungsprogramm teilnehmen:

„Die Nachfrage nach Beratungsgesprächen aus dem kommunalen Raum ist hoch. Und nach fast jedem Workshop fragen die beratenen Kommunen bereits an, ob es nach einiger Zeit die Chance auf ein Zweitgespräch oder eine Teilnahme der Stabsstelle an Bürgerversammlungen usf. gibt. Das Maß an Nachfragen sowie der Wunsch nach weiteren Gesprächen kann ... als Indikator für die Akzeptanz des Angebots herangezogen werden.“

Quelle: Walter Wallmann, Landesseitige Kommunalberatung zur Haushaltskonsolidierung, der gemeindehaushalt 10/2016, S. 224

a) **Weniger ausgeben: Die Aufwandseite**

Ein klassisches Feld der Konsolidierungspolitik ist der Personalbereich. Dabei geht es in aller Regel nicht um die Entlassung von Bediensteten sondern vielmehr um den Umgang mit freiwerdenden Stellen. So sind Vorgaben wie eine Reduzierung der Stellen um x% p.a. nicht ganz ungewöhnlich. Freigewordene Stellen können

- gar nicht (Stellenabbau)

- befristet nicht (x-monatige Wiederbesetzungssperre) oder
- in einer niedrigeren Vergütungsstufe (Stellenumwandlung)

besetzt werden. Allerdings werden Stellen oft nicht dort frei, wo eines dieser Instrumente greifen kann. So ist in einer Kindertagesstätte bei vorhandener Gruppenzahl und –stärke eine unmittelbare Wiederbesetzung erforderlich. Stellen offen zu lassen, die der Erzielung von Erträgen (z.B. Heranziehung Unterhaltspflichtiger) dienen, wäre möglicherweise unwirtschaftlich.

Eine Stellenumwandlung ist nur dort denkbar, wo die Qualifikationsanforderungen dies auch zulassen – angesichts der zunehmenden Komplexität des Verwaltungshandelns und der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt dürfte eine solche Lösung immer seltener in Betracht kommen. Ganz kritisch ist die Streichung von Ausbildungsplätzen. Sie bedeutet zwar keine unmittelbare Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung, führt jedoch langfristig zu dem Problem, dass zu einem späteren Zeitpunkt qualifizierter Nachwuchs fehlt. Das wäre angesichts des demographischen Wandels fatal.

Hinsichtlich des Sachaufwandes ist in den letzten Jahren die Bewirtschaftung der kommunalen Immobilien, ein beachtlicher Posten auf der Aufwandseite, in den Vordergrund gerückt. Sie wurden und werden vielfach noch von verschiedenen Fachverwaltungen nach eigenen Vorgaben verwaltet. Durch die Zusammenfassung aller Immobilien in einer eigenbetriebsähnlichen Organisation, in einem Eigenbetrieb oder durch Übertragung der Betriebsführung an eine kommunale Gesellschaft sollen Synergien erzielt und Vorteile z.B. beim Bezug von Vorleistungen, bei der Energieeinsparung oder bei Hausmeisterdiensten erreicht werden. Nicht zielführend hingegen ist eine im kameralistischen System oft genutzte Maßnahme, die Reduzierung der Bauunterhaltung. Im doppischen System wird sie durch den regelmäßigen Wertverlust im Wege der Abschreibungen unmittelbar sichtbar, wenn auch erst mit Zeitverzug tatsächlich spürbar. Daher ist eine vernachlässigte Instandhaltung auch im doppischen Haushalt noch immer nicht selten anzutreffen. Dagegen ist ein anderer „kameralistischer Weg“, die Veräußerung von Immobilien, bereits im Ansatz kein Konsolidierungsbeitrag. Denn sie stellt lediglich – abgesehen von einem möglichen Buchgewinn – einen Aktivtausch in der Bilanz dar.

Der größte Posten vor allem in den Kreisen sind die Transferaufwendungen im Sozial- und Jugendhilfebereich. Dies sind zwar Pflichtaufgaben; das bedeutet aber nicht, dass sie in ihrer Höhe völlig unbeeinflussbar wären. Ein seit langem bekanntes Beispiel ist die Unterbringung von Jugendlichen in Pflegefamilien an Stelle von Heimen. Durch eine professionellere (personell möglicherweise aber auch aufwendigere) Begleitung von Hilfsangeboten Dritter durch die Kernverwaltung lassen sich u.U. weitere Konsolidierungspotentiale erschließen. Daneben ist es wichtig, dass die Verwaltung in der Lage ist mit Anbietern sozialer Leistungen (insb. Träger der freien Wohlfahrtspflege) auf „Augenhöhe“ zu verhandeln. Dafür ist entsprechendes Know-How in der Verwaltung notwendig.

Schließlich soll auch auf den Bereich des Finanzmanagements verwiesen werden. Durch ein optimiertes Zins- und Schuldenmanagement, z.B. durch den gezielten Einsatz von Derivaten, können ggf. Zinsaufwendungen eingespart werden. Dieser Weg birgt allerdings erhebliche Risiken, wie die dramatischen Erfahrungen einiger Kommunen mit Krediten in Schweizer Franken – die bei Abschluss deutlich günstiger erschienen – gezeigt haben. Derzeit ist bei historisch niedrigen Zinsen das Potential für eine Zinsoptimierung allerdings begrenzt.

Ausgewählte Konsolidierungsansätze auf der Aufwand- und Ertragsseite

Aufwendungen	Erträge
Personalentwicklung	Steuern – bestehende
Immobilienbewirtschaftung	Steuern – neue
Controlling von Transfers	Gebühren
Zins- und Schuldenmanagement	Andere Abgaben
	Mieten/Pachten
	Gewinnabführungen
	Entschuldungshilfen

Eigene Darstellung

b) Mehr einnehmen: Die Ertragsseite

In den letzten Jahren sind bundesweit die Hebesätze der Grundsteuer B z.T. massiv gestiegen. Diese Steuer hat sich damit zum bevorzugten Instrument der Konsolidierungspolitik entwickelt. Entsprechende Forderungen haben auch mehrere überörtliche Prüfungsbehörden erhoben. Die Gerichte haben bisher drastische Steuererhöhungen nicht beanstandet. Besonders starke Anstiege sind – nicht überraschend in den Ländern zu verzeichnen, deren Kommunen hohe Defizite in ihren Haushalten aufweisen (Hessen, Nordrhein-Westfalen).

„Eine Klage gegen die Stadt ... wegen der Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B zum 1.1.2014 von 380 auf 600% war sowohl vor dem VG ... als auch vor dem HessVGH erfolglos...

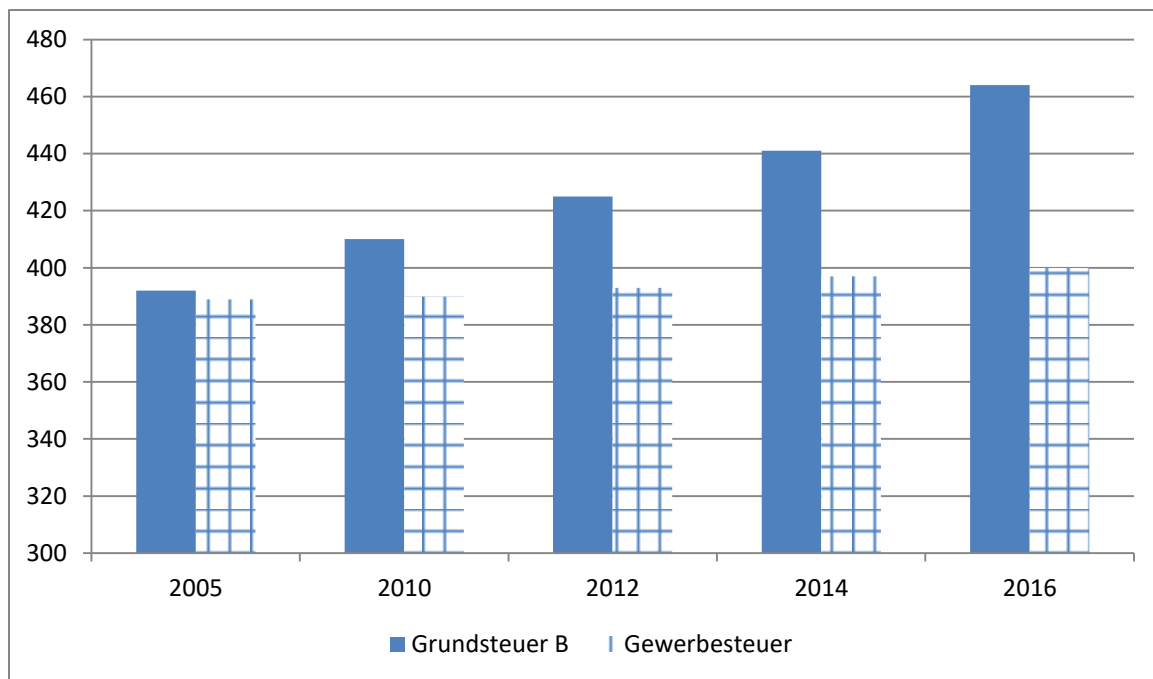
Das BVerwG hat die Beschwerde zurückgewiesen, weil sich die aufgeworfene Frage anhand des Gesetzes und der ergangenen Rechtsprechung beantworten lässt. Das GrStG sieht keinen allgemein vorgeschriebenen Höchstsatz dieses Hebesatzes vor.“

Beschluss des BVerwG vom 26.10.2016. 9B 28/16, zitiert nach ZKF Rechtsprechung 3/2017, S. 69

Allerdings sind die Gemeinden bei der Erhebung von Abgaben an die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen gebunden. Eine (bisher aber noch nicht bestimmte) Obergrenze für die Hebesatzentwicklung ist daher zu vermuten. Wie sich die zu erwartende Neuordnung der Grundsteuer auf die Konsolidierungspolitik in Zukunft auswirkt, lässt sich derzeit noch nicht prognostizieren. Bei der Gewerbesteuer, für die die Gemeinden ja ebenfalls Hebesätze festsetzen, hat sich – schon im Hinblick auf Standortkonkurrenzen – eine deutlich moderatere Entwicklung gezeigt. Die Einführung neuer Steuertatbestände („Bettensteuer“) ist zwar spek-

takulär, verspricht indessen, abgesehen von typischen Fremdenverkehrsgemeinden, nur einen geringen Nettoeffekt. Ob es mittelfristig zu einer Gemeindefinanzreform kommt, die gerade den hoch defizitären Städten und Gemeinden zusätzliche Erträge bringt, muss offen bleiben.

Die Entwicklung der Hebesätze der Realsteuern 2005 – 2016



Quelle: Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2016, Tabelle 1

Ebenfalls im Blick sind die kommunalen speziellen Entgelte. Zumindest dort, wo keine kostendeckenden Sätze erhoben werden, ist eine Erhöhung von Gebühren mit dem Ziel einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades (z.B. Sondernutzung, Märkte) in Betracht zu ziehen. Allerdings ist das stets dann problematisch, wenn die Nutzer Ausweichreaktionen besitzen. So haben z.B. im Bestattungswesen andere Formen („Friedwald“) in den letzten Jahren, allerdings keineswegs nur aus finanziellen Erwägungen, an Bedeutung gewonnen. Bei nachfrageabhängigen Einrichtungen wie Schwimmbädern, Büchereien oder Musikschulen begrenzt die Zahlungsbereitschaft der Nutzer die Erhöhungsspielräume.

Andere Entgeltformen bieten möglicherweise mehr Potentiale:

- noch nicht veranlagte Beiträge aus früheren Erschließungsmaßnahmen
- die Heranziehung Unterhaltungspflichtiger im Bereich der Jugendhilfe
- Mieten und Pachten für kommunale Immobilien, z.B. für die Nutzung von Veranstaltungsräumen

Vor allem größere Kommunen versuchen zudem Gewinnabführungen ihrer Beteiligungen zu generieren oder zu erhöhen bzw. einen Verlustausgleich zu reduzieren. Hierbei sind jedoch die Interessen der Kommune als Eignerin und der Unternehmen gegeneinander abzuwägen. Eine Existenzgefährdung des Unternehmens muss – auch im Hinblick auf dessen Kunden und Gläubiger – vermieden werden. So achten Kreditinstitute bei der Vergabe von Krediten an kommunale Unternehmen stärker als in der Vergangenheit auf die Ausschüttungserwartungen der Kommune als Eigentümerin. Zudem sind steuerliche und ggf. beihilferechtliche Fragen (z.B. im Hinblick auf den steuerlichen Querverbund) zu prüfen.

In einer aktuellen Untersuchung hat die Deutsche Bundesbank die Ausschüttungen der Sparkassen an ihre Träger analysiert. Dabei kommt sie zu dem interes-

santen Ergebnis, dass ein höherer Beitrag der Sparkassen zur Konsolidierung des Kernhaushalts in manchen Kommunen durchaus möglich wäre:

„Unsere Analyse zeigt, dass trotz steigender Anzahl die Mehrheit der Sparkassen derzeit keine Ausschüttungen vornimmt. Außerdem schütten die Sparkassen nur einen kleinen Teil ihres Bilanzgewinns an den Träger aus, so dass sie selbst bei einer Gewinnausschüttung weiter Eigenkapital aufbauen können. Darüber hinaus haben die Sparkassen trotz deutlicher Unterschiede zwischen den Bundesländern deutlich mehr Eigenkapital als regulatorisch erforderlich.“

Quelle: Matthias Köhler, The payout behaviour of German savings banks, Deutsche Bundesbank Discussion Paper 24/2016, ‚Nichttechnische Zusammenfassung‘

In der Kommunalpolitik wird oft eine aktive Kommunalentwicklung durch die Ausweisung von Wohn- und/oder Gewerbegebieten propagiert. Damit sollen neue Einnahmen generiert und – das ist die implizite Hoffnung – Kürzungen kommunaler Leistungen oder die Erhöhung von Abgaben vermieden werden. Das Kalkül trägt aber nur, wenn für die Flächen auch entsprechende Nachfrage vorliegt. Ansonsten kann sich die Gebietsausweisung und –erschließung als teure Fehlinvestition erweisen.

c) Anspruchsvollere Konsolidierung – Strukturen und Prozesse überprüfen

Der Weg einer kurzfristigen, oft kleinteiligen Haushaltskonsolidierung verspricht, vor allem wenn bereits zahlreiche Konsolidierungsrunden absolviert wurden, nur sehr begrenzten Erfolg. Daher sind strukturelle Veränderungen in Betracht zu ziehen, die zu einer Verbesserung von Verwaltungsprozessen – und damit zu einer Reduzierung von Aufwendungen führen können. Typische Möglichkeiten sind

- die Straffung von Abläufen (Prozessanalyse), z.B. durch klare Zuständigkeitsregelungen
- der Einsatz von Informationstechnologien/e-government
- die Nutzung von Shared Services/Interkommunale Zusammenarbeit

Die Prozessanalyse ist eine ständige Aufgabe innerhalb einer Kommune. Indem unnötige Verfahrensschritte, überlappende Zuständigkeiten oder Mitzeichnungserfordernisse auch bei geringfügigen Sachverhalten beseitigt werden, können möglicherweise auf Dauer Personalkapazitäten eingespart werden. Das e-government, d.h. die Erledigung von Verwaltungsprozessen auf elektronischem Wege, gilt seit langem als ein erfolgversprechendes Instrument zur Reduzierung des Aufwandes in der Verwaltung. Allerdings erfordert diese Lösung zunächst einigen Implementationsaufwand, der sich nicht unbedingt rasch amortisiert; erwartete Kostensenkungen lassen sich oft nicht unmittelbar realisieren. So muss bei nüchterner Betrachtung auch festgestellt werden, dass die Einführung von Elementen des e-government deutlich langsamer verlaufen ist als noch vor zehn Jahren angenommen.

Die Einführung der elektronischen Rechnung durch die Richtlinie 2014/55/EU

„Denn die Harmonisierung der technischen Standards und die Verpflichtung zur Entgegennahme elektronischer Rechnungen durch die Verwaltungen sollen neben

der Förderung des Binnenmarktes eben auch Effizienzgewinne in Unternehmen und Verwaltungen generieren. Im Idealfall sollten die so ersparten Kosten die Anfangsinvestitionen in angemessener Zeit amortisieren. Aus der Erfahrung heraus sollte allerdings kein zu kurzer Amortisationszeitraum erwartet werden, zumal der papierbasierte Parallelbetrieb auf unabsehbare Zeit fortbestehen wird."

Quelle: Gunnar Schwarting, Die E-Rechnung ist mehr als eine IT-technische Umstellung, Innovative Verwaltung 1-2/2015, S. 38

Das Prinzip des „Once Only“

„Moderne Register sind das Fundament besserer Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen. Ohne moderne Register sind effiziente, bürgerund unternehmensfreundliche digitale Angebote nicht möglich. Das Onlinezugangsgesetz gibt vor, dass in fünf Jahren Verwaltungsleistungen online angeboten werden müssen. Bürger und Unternehmen werden diese aber nur dann annehmen, wenn sie von guter Qualität und einfach zu bedienen sind und eine echte Entlastung bringen. Für solche medienbruchfreien Angebote sind digital zugängliche, eindeutig verknüpfbare und qualitativ hochwertige Registerdaten eine zwingende Voraussetzung.

Die deutsche Registerlandschaft erfüllt die nötigen Anforderungen derzeit nicht. Es besteht umfassender Modernisierungsbedarf. Die Registerlandschaft in Deutschland ist administrativ zersplittert. Es gibt mehr als 200 Register, viele davon noch einmal nach örtlicher Zuständigkeit untergliedert und unterschiedlich ausgestaltet. Gleiche oder ähnliche Daten werden mehrfach erhoben, Abgleiche und Qualitätschecks finden nicht statt. Dieser Zustand muss sich dringend ändern. Die bisherige Aufmerksamkeit für dieses Thema entspricht nicht seinem strategischen Stellenwert und dem damit verbundenen Nutzen.

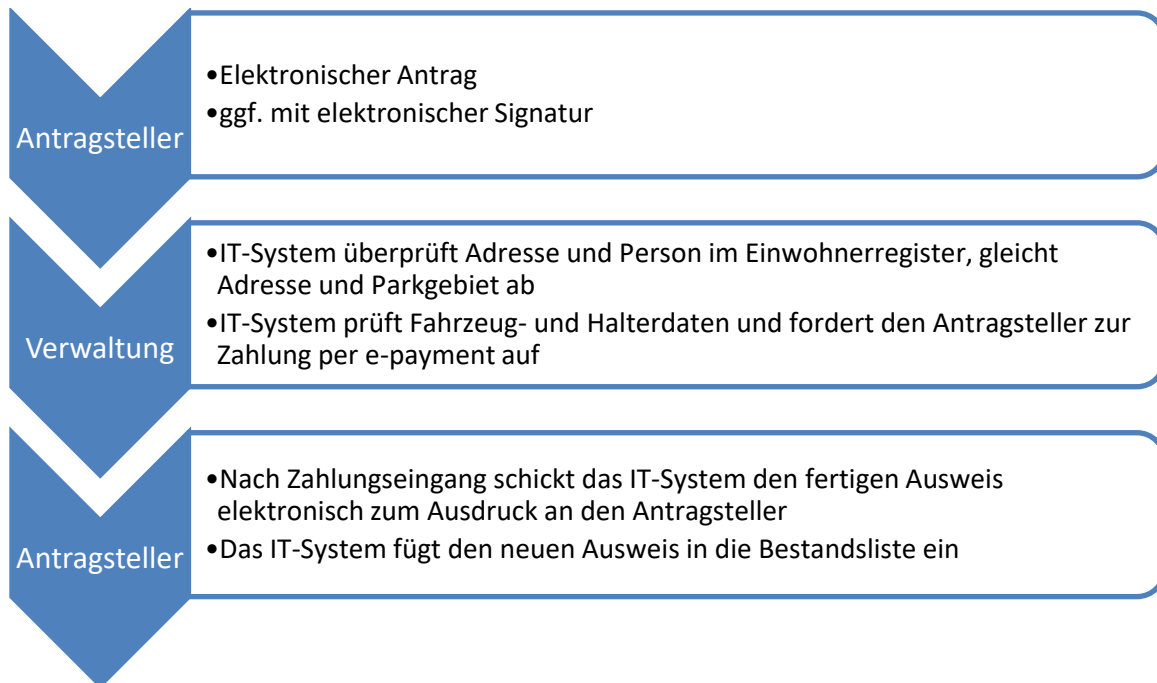
Moderne Register ermöglichen erhebliche Einsparungen. Die Digitalisierung der wichtigsten Verwaltungsleistungen auf Basis moderner Register entfaltet bei einmaligen Investitionskosten in Höhe von ca. 2,5 Mrd. EUR ein Entlastungspotenzial von ca. 6 Mrd. EUR pro Jahr. Das entspricht gut der Hälfte des bisher notwendigen Aufwands im Umgang mit Behörden. Bürger können 1,4 Mrd. EUR, Unternehmen 1 Mrd. EUR sparen. Die Verwaltung selbst wird mit 3,9 Mrd. EUR am stärksten entlastet."

Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, Oktober 2017, S. 10

Wenn es dann auch noch gelingt Künstliche Intelligenz zu nutzen, steigt die Geschwindigkeit des Verwaltungsverfahrens bei gleichzeitiger Reduzierung der Fehleranfälligkeit. Ein simpler Verwaltungsvorgang wie die Beantragung eines Anwohnerparkausweises erfordert bereits mehrere Prozessschritte: Der Antrag wird (elektronisch) eingereicht. Der Sachbearbeiter prüft, ob der Antragsteller an der angegebenen Adresse wohnhaft ist und seine Wohnung im Parkbereich liegt. Weiter prüft er an Hand des Kennzeichens, ob der Antragsteller auch Fahrzeug-

halter ist. Dann sendet er einen Gebührenbescheid (elektronisch) an den Antragsteller. Nach Zahlungseingang informiert er den Antragsteller, dass der Berechtigungsschein zur Abholung bereitliegt. Das Verfahren kann erheblich abgekürzt werden:

Von der Mensch-zu-Mensch- zur Mensch-zu-Maschine-Beziehung



Eigene Darstellung

Der Verwaltungsprozess kann innerhalb weniger Minuten abgewickelt werden; der Sachbearbeiter in der Verwaltung wird von dem Prozess nicht berührt. Seine Aufgabe besteht zum einen darin, jene Personen zu bedienen, die eine elektronische Kommunikation nicht wollen oder nicht können. Zum anderen prüft er stichprobenartig, ob der Prozess korrekt verläuft und setzt das Verfahren aus, wenn die Kapazitätsgrenze des Parkgebietes erreicht ist.

Das Konzept der shared services setzt auf die Nutzung von Synergie- und Spezialisierungseffekten. Als Organisationsform kommt typischerweise der Zweckverband in Betracht; aber auch die Übernahme einer Aufgabe durch eine Kommune für andere im Wege einer Zweckvereinbarung ist möglich. Mit der gemeinsamen Aufgabenerledigung mehrerer Kommunen sollen zum einen Leerkapazitäten vermieden werden; zugleich können Spezialkenntnisse in einer größeren Organisationseinheit effektiver vorgehalten werden.

„Ein Bauhof für zwei oder mehrere Städte ist heute noch eine Seltenheit, auch wenn dieses Thema immer als erstes auftaucht, wenn in Politik und Öffentlichkeit über interkommunale Zusammenarbeit gesprochen wird. Böblingen und Sindelfingen haben das bereits im Jahr 1996 gemacht und bei den Flächen 50%, bei den Maschinen 25% und bei den Personalstellen 13% gespart. Wesentlich dabei ist, dass der Bauhof nicht mehr als Hilfsbetrieb der Verwaltung, sondern als Dienstleistungsbetrieb ... für die Verwaltung eingesetzt wird. Der Auftraggeber

Verwaltung muss die Leistung (Qualität, Art und Menge) definieren und der Bauhof ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten arbeiten."

Quelle: Jürgen Heinrich, Themenbezogene Entwicklung und Förderung von Shared Services in Ostwestfalen-Lippe, in: Giso Schütz (Hrsg.), Shared Services, Wiesbaden 2012, S. 52

Demgegenüber ist ein anderer „Königsweg“, die Privatisierung kommunaler Leistungen ambivalent. Sie ist dann von Vorteil, wenn Private die Leistungen in gleicher Qualität zu einem günstigeren Preis erbringen können. Das kann der Fall sein, wenn der Private im Bereich der Reinigungsleistungen z.B. dank höherer Auslastung effektivere Maschinen einsetzen kann. Ob dies gegeben ist und ob keine „Nebenwirkungen“ (z.B. Verletzung des Mindestlohngebots, schlechte Qualität wegen hoher quantitativer Reinigungsvorgaben) bestehen, kann nur im Einzelfall beurteilt werden.

Anders verhält es sich, wenn die Bürgerschaft in die Erstellung kommunaler Leistungen einbezogen wird („Koproduktion“). Bei der substitutiven Koproduktion werden bisher von der Kommune erbrachte Leistungen ganz oder in Teilen von Bürgerinnen und Bürgern übernommen. Für den kurzfristigen Konsolidierungsprozess ergibt sich durchaus ein positiver Effekt. Dieser kann jedoch nur dann dauerhaft gesichert werden, wenn die Bürgerschaft nicht den Eindruck gewinnt, nur als „Lückenbüsser“ zu fungieren. Die additive Koproduktion, d.h. die Verbesserung/Ausweitung von Leistungen durch bürgerschaftliches Engagement kann dagegen kurzfristig keinen Beitrag zur Konsolidierung, wohl aber zur Verbesserung der Lebensqualität in der Kommune leisten.

„In der Stadt Augsburg unterstützen Sozialpaten Menschen in finanziellen und sozialen Notlagen mit bemerkenswerten Ergebnissen. Der Wohlfahrtsgewinn für die Kommune beläuft sich auf 174.000 Euro ... In Aarhus/Dänemark konnte der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, die Förderklassen benötigen um 89% reduziert werden, indem Eltern darin unterstützt werden, ihren Kindern vorzulesen. Die Kosten ... belaufen sich auf nur 80 Euro pro Kind. Die Ausgaben für Förderklassen ... betragen hingegen ein Vielfaches...“

Quelle: Klaus-Peter Timm-Arnold, Potentiale heben, Der Neue Kämmerer 1/2017, S. 9

*g) Frage 5: Was geschieht, wenn alle Eigenanstrengung vergeblich bleibt?
Antwort 2: Entschuldungshilfen der Länder*

In den letzten Jahren haben mehrere Länder Entschuldungshilfen für besonders finanzschwache Kommunen eingeführt. Diese Kommunen haben in aller Regel auch dauerdefizitäre Haushalte. Mit den Hilfen sollen ihnen die Rückkehr zu einer geordneten Haushaltswirtschaft ermöglicht. Beispiele sind der Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen, der kommunale Schutzschirm in Hessen oder das Programm STARK II in Sachsen-Anhalt. Allen Programmen gemeinsam ist das Erfordernis eines eigenen strikten Konsolidierungsprogramms der Kommune als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Hilfen. Dieses Programm – muss von der Aufsichtsbehörde gebilligt werden (Genehmigungs- oder Vertragsverfahren) und ersetzt das ansonsten erforderliche Haushaltssicherungskonzept. Änderungen im Programm müssen folgerichtig wieder mit der Aufsichtsbehörde

abgestimmt werden. In den Bestimmungen zu den Entschuldungshilfen sind – ähnlich wie im Maastricht-Verfahren – bei Nichteinhaltung der Vereinbarungen mit der Aufsichtsbehörde auch Sanktionen (Bestellung eines Beauftragten; Rückzahlung der Hilfen u.ä.) vorgesehen:

Entschuldungshilfen in den Ländern

Baden-Württemberg	Kein Programm	
Bayern	Konsolidierungs + Stabilisierungshilfen ≈ Bedarfszuweisungen	
Brandenburg	Schuldendiensthilfen ≈ Bedarfszuweisungen	
Hessen	Schutzschirm + Hessenkasse	2013/2017
Mecklenburg-Vorpommern	Konsolidierungsfonds	2012/2013
Niedersachsen	Zukunftsvertrag (verknüpft mit Gemeindefusion)	2009
Nordrhein-Westfalen	Stärkungspakt in 2 Stufen (34 Städte ⇒ Pflichtteilnahme)	2011
Rheinland-Pfalz	Kommunaler Entschuldungsfonds	2012
Saarland	Kommunaler Entlastungsfonds	2012/2013
Sachsen	Kein Programm	
Sachsen-Anhalt	STARK II/STARK IV	2010
Schleswig-Holstein	Konsolidierungshilfen	2012
Thüringen	Kein Programm	

Eigene Zusammenstellung

Die Finanzierung der Programme erfolgt z.T. auch aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs. Die Teilnahme erfolgt auf Antrag – nur in Nordrhein-Westfalen waren 34 Städte und Gemeinden in der ersten Stufe zur Teilnahme verpflichtet. Ziel ist es die Liquiditätskredite direkt oder indirekt zurückzufahren. Der Zeitraum bis zu dem das Ziel erreicht werden soll, variiert zwischen den Ländern. In einigen Ländern gibt es zu den Entschuldungsprogrammen, aber auch zur Konsolidierung überhaupt Beratungsleistungen durch die überörtliche Prüfung (Gemeindeprüfungsanstalt NW, FM HE).

Aber welche Kommune ist eigentlich finanzschwach? Wie uneinheitlich dieser Begriff in der Praxis definiert wird, zeigt die Umsetzung des Kommunalinvestitionsgesetzes des Bundes aus dem Jahr 2015. Mit diesem Gesetz wollte der Bund ausdrücklich die Investitionskraft finanzschwacher Kommunen stärken. Allerdings hatte der Bund es den Ländern überlassen hierfür geeignete Indikatoren zu entwickeln. Diese aber wählten ganz unterschiedliche Kennzahlen für die 1. Tranche des Programms. Bei der 2. Tranche blieben zwar viele Merkmale bestehen, doch nur vier Länder behielten die für die erste Tranche gewählten Merkmale bei:

Definition von Finanzschwäche nach Bundesländern

Land	Indikatoren							
	1	2	3	4	5	6	7	8
BB	X	X	X +				+	
BW			X	X			+	+
BY				X +	X +	X +		
HE			X	X +	+			
MV				X				+
NI					X +		X +	
NW							X +	
RP		X	X		+	+		
SH				+	X +			
SAA		X +	X +	X +				
SN							X +	
ST			X	X			+	
TH	+	+					X	

Eigene Darstellung nach René Geissler, Investitionsförderung im Finanzföderalismus, Wirtschaftsdienst 6/2018, S. 444f.

Obere Zeile: Mittel nach Kapitel 1

Untere Zeile: Mittel nach Kapitel 2

- 1 = Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes erforderlich
- 2 = Überdurchschnittliches Kassenkreditvolumen
- 3 = Überdurchschnittliche Arbeitslosenquote
- 4 = Unterdurchschnittliche Steuer-/Finanzkraft
- 5 = Kommune empfängt Entschuldungshilfen/Bedarfszuweisungen
- 6 = Negativer Finanzierungssaldo

7 = Kommune erhält Schlüsselzuweisungen
8 = Überdurchschnittliche Sozialhilfeausgaben

Die Auswirkungen der gewählten Indikatoren sind sehr unterschiedlich. Wird wie in Nordrhein-Westfalen darauf abgestellt, ob die betreffenden Kommunen Schlüsselzuweisungen erhalten haben, ist der Kreis potentieller Empfänger sehr groß. Denn nur die abundanten Kommunen bleiben ausgenommen. Umgekehrt ist der Bezug auf die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes wesentlich einschränkender. Dies gilt auch für die Inanspruchnahme von Entschuldungshilfen. Bedarfsindikatoren wie die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfebelastrung bzw. eine unterdurchschnittliche Steuer-/Finanzkraft hingegen verweisen auf typische Nebenansätze im kommunalen Finanzausgleich. Aus dem Rahmen fallend ist das Merkmal der Altfehlbeträge in Sachsen-Anhalt, die es eigentlich nur in der Kameralistik gibt.

Reichen diese Hilfen aus? Eine kürzlich veröffentlichte Studie ist sehr skeptisch:

„Fast zehn Jahre nach dem Beginn der durch die Finanz- und Bankenkrise hervorgerufenen Probleme in zahlreichen Kommunalhaushalten, auf die der Großteil der Länder mit der Schaffung von Hilfsprogrammen reagiert hat, ist es an der Zeit auch die Schattenseiten der durchaus erfolgreichen Konsolidierungsprogramme zu beleuchten. Die Fokussierung auf einzelne Finanzindikatoren (z.B. Kassenkredite oder Haushaltsdefizite) war angesichts der damaligen Notlage erforderlich, doch für eine nachhaltige Finanzpolitik kann sie auf Dauer problematisch werden.

Um den finanzschwachen Kommunen dauerhaft und durchgreifend zu helfen, sind weitere Maßnahmen notwendig.

Die Daten zeigen einmal mehr, dass die hohen Sozialausgaben ein Hauptfaktor für die schlechte Finanzsituation sind. Hier sollte der Bund durch die langfristige Übernahme von einzelnen Aufgaben (z.B. Kosten für Unterbringung und Heizung) für umfassende Entlastung sorgen. Auf der Einnahmeseite bietet es sich an, die lange überfällige Reform der Grundsteuer dazu zu nutzen, die eigenen Steuereinnahmen der Kommunen insgesamt zu erhöhen. Innerhalb der kommunalen Gemeinschaft können (und müssen) diese Mehreinnahmen bei den Steuern dann bedarfsgerecht umverteilt werden ... Nur wenn die Kommunen strukturell ausreichende eigene Finanzmittel zur Verfügung gestellt bekommen (und damit verantwortlich umgehen), kann eine Verringerung der Disparitäten gelingen. Wenig nachhaltig sind kurzfristige Programme von Bund und Ländern (z.B. Bundesförderung von Kitas und Schulsanierung). Diese Programme lassen sich effektiv inszenieren, helfen aber langfristig weder dem deutschen Finanzföderalismus im Ganzen noch den finanzschwachen Kommunen selbst.“

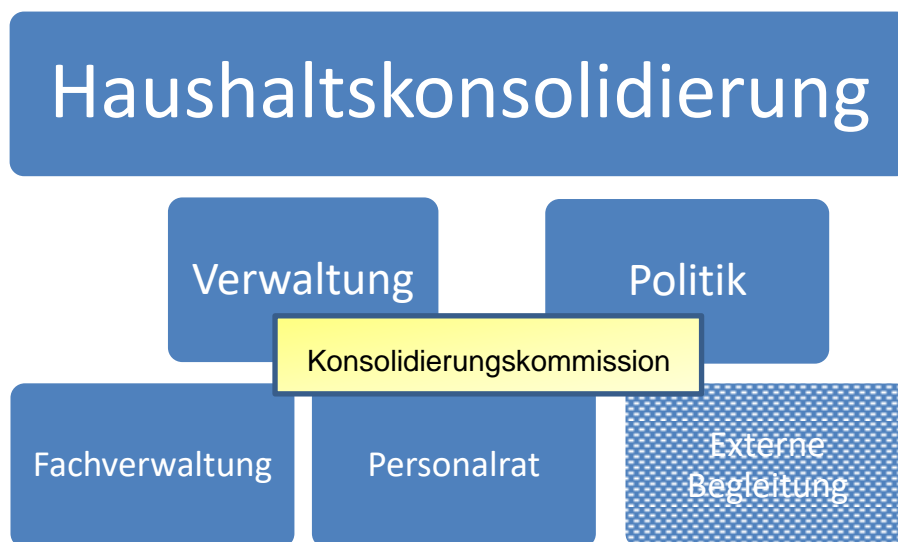
Quelle: Florian Boettcher, Ronny Freier, René Geißler, Friederike-Sophie Neumann, Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen, Wirtschaftsdienst 8/2018, S. 599

a) *Organisation: Wer ist für die Konsolidierung verantwortlich?*

Haushaltskonsolidierung ist keine Aufgabe einiger weniger Personen oder Abteilungen in der Verwaltung, z.B. des Kämmerers oder der Kämmerei. Sie ist vielmehr von allen in Politik und Verwaltung zu leisten. Dazu bedarf es allerdings zunächst eines Bewusstseins für die Notwendigkeit; dieses entsteht oft erst zu einem Zeitpunkt, wenn die Situation bereits mehr als kritisch ist. Dann kann es u.U. für eine erfolgreiche Konsolidierung schon zu spät sein – die Kommune gerät in die „Vergeblichkeitsfalle“. Die Hoffnung, aus dieser von Dritten, z.B. vom Land, befreit zu werden ist trügerisch – sollte es dazu dennoch kommen (Entschuldungsfonds), dann ist das in aller Regel mit harten Auflagen verknüpft.

Um dies möglichst zu vermeiden, müssen die politische wie die administrative Führung Konsolidierung daher frühzeitig zu ihrem Thema machen. Dazu gehört ein Konsens in der Vertretungskörperschaft über die Konsolidierungsnotwendigkeit und das Konsolidierungsziel (Haushaltsausgleich bis zum Jahr ...), nicht in dessen über jede einzelnen Konsolidierungsschritt. Es empfiehlt sich daher in einer gemeinsamen Kommission oder in regelmäßigen Gesprächsrunden aus Politik und Verwaltung den Konsolidierungsprozess zu begleiten und voranzubringen. Beteiligt werden sollte dabei auch der Personalrat. Zur Unterstützung sollte ein regelmäßiger Fortschrittsbericht gegeben werden, der u.U. auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann.

Organisation des Konsolidierungsprozesses



Eigene Darstellung

Ob es zweckmäßig ist einen externen Berater heranzuziehen, kann nur vor Ort und an Hand der spezifischen Kenntnisse, die ein Berater einbringen kann, entschieden werden. Denkbar ist es z.B. die Erfahrungen leitender Mitarbeiter der eigenen Sparkasse oder eines anderen kommunalen Unternehmens als Externe einzubinden. Auch der Einsatz einer/eines externen Dritten für die Moderation ist zu erwägen.

Eine besondere Möglichkeit ist die Einbeziehung der Einwohnerschaft in den Konsolidierungsprozess. Das Verfahren entspricht dem „Bürgerhaushalt“, allerdings mit der Maßgabe, dass Konsolidierungsvorschläge der Kommune diskutiert und bewertet sowie eigene Vorschläge zur Konsolidierung eingebracht werden können. Soweit ein Bürgerhaushalt bereits besteht, ist er problemlos auch für die Konsolidierungsdiskussion zu nutzen. Ob es indessen zweckmäßig und wirtschaftlich ist, das Verfahren dafür neu einzurichten, muss die Kommune in eigener Abwägung entscheiden.

Eine Politik der Haushaltskonsolidierung ist nicht nur notwendig sondern auch vernünftig. Denn sie sichert der Kommune dauerhaft den Handlungsspielraum, um eigenverantwortlich agieren zu können. Mit der Einführung der Doppik ist indes die Wirkungslosigkeit vermeintlicher, in der Kameralistik gängiger Konsolidierungsstrategien, wie die Vermögensveräußerung oder der schleichende Substanzverzehr, offengelegt. Die Informationen über die tatsächliche haushalts- und finanzwirtschaftliche Lage der Kommune sind damit eindeutig besser geworden. Das allerdings ist keine Gewähr dafür, dass im politischen Alltag auch entsprechend gehandelt wird. Denn Konsolidierung bedeutet stets auch Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger, die in der Kommunalwahl über die Verteilung der Mandate entscheiden:

„Die Bürger bzw. Wähler (im Original fett, d. Verf.) dürften ein grundsätzlich-abstraktes Interesse an einem effizienten öffentlichen Sektor haben, weil effiziente Gebietskörperschaften ein gegebenes Leistungsniveau mit geringerem Ressourceneinsatz und damit geringerer Abgabenbelastung erreichen bzw. mit gegebener Abgabenlast mehr Leistungen bieten können als ineffizient wirtschaftende Gebietskörperschaften...

Allerdings ist die politische Kontrolle durch Wähler ein sog. öffentliches Gut, so dass es für den einzelnen Wähler nicht rational ist, Kontrollanstrengungen zu unternehmen...

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass sich die Wähler in einer ambivalenten Rolle befinden, denn sie sind zugleich Zahler und Empfänger von öffentlichen Leistungen. Wahrscheinlich werden sie geneigt sein, ihren persönlichen Nettonutzen aus den staatlichen Aktivitäten zu maximieren. So werden sie im konkreten Einzelfall nichts gegen ineffiziente Aktivitäten einwenden, wenn sie davon persönlich profitieren.“

Quelle: Holger Mühlkamp, Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz, Speyerer Arbeitsheft Nr. 203, S. 12f.

Die Bereitschaft zu einer aktiven Konsolidierungspolitik, namentlich seitens der Verwaltungsführung und der Kommunalpolitik, ist nicht unabhängig vom Verhältnis der Akteure zueinander. Dabei kann zwischen einer Konkurrenz- und einer Konkordanzsituation unterschieden werden. Konkurrenz besteht dabei weniger zwischen den Parteien als vielmehr zwischen dem Bürgermeister und der Vertretungskörperschaft. Die in der Kommunalverfassung verankerte Stärke des Bür-

germeisters als vermuteter Sachwalter des Haushaltsausgleichs ist eine wesentliche Einflussgröße für den finanzwirtschaftlichen Erfolg der Haushaltsführung:

Es „dominiert aufgrund der Ergebnisse der Policy-Outputstudien in der lokalen Politikforschung die Hypothese, dass Parteien im Hinblick auf den Policy-Output nur sehr begrenzt einen Unterschied machen. Neben der Tradition der primär sachbezogenen Kommunalpolitik wird dies auf die Dominanz sozioökonomischer und institutioneller Variablen (insbesondere die zunehmende Politikverflechtung) in den kommunalen Politikfeldern zurückgeführt.

Demgegenüber ist besonders die Kommunalverfassung als Erklärungsvariable für die Kommunalverschuldung besonders relevant. Je stärker die institutionelle Stellung von Bürgermeistern und je schwächer die Fraktionen sind, desto tiefer liegt die Kommunalverschuldung.“

Quelle: Lars Holtkamp/T. Bathge, Der Einfluss der Kommunalverfassungen und der Rats-Bürgermeisterkostellationen auf die Haushaltspolitik, der gemeindehaushalt 1/2017, S. 5f.

Die Beobachtung lässt sich auf den Konsolidierungsprozess übertragen. Dabei formuliert sich Widerstand in aller Regel gegen einzelne Maßnahmen, selten nur gegen die Konsolidierung insgesamt. Denn öffentliche, damit auch kommunale Schulden sind im Allgemeinen in der Bevölkerung nicht gerade populär. Von daher ist es zweckmäßig stets ein umfassendes Konsolidierungspaket zu erstellen, das keinen Ausweg in höhere Schulden zulässt. Entscheidend ist es dann, jeden Verzicht auf eine Konsolidierungsmaßnahme in eine finanzielle Folge an anderer Stelle „umzurechnen“. Damit werden Kritiker an Teilaspekten eines Konsolidierungsprogramms vor eine Entscheidung gestellt; dies kann auch als Analogie zum „Generationenbeitrag“ gesehen werden.

Interessant ist die Einstellung der Verwaltung selbst zur Konsolidierung. Dem Personal – soweit es nicht unmittelbar mit den Finanzen oder der Steuerung befasst ist – geht es ähnlich wie der Bürgerschaft. Auf der einen Seite steht der Versuch, das eigene Budget vor unmittelbaren Kürzungen zu bewahren; auf der anderen Seite dürfte es aber auch die Einsicht geben, dass in einem dauerhaft defizitären Haushalt die Ausstattung des eigenen Bereichs auf Dauer mit sachlichen, vor allem aber auch mit personellen Ressourcen Einbußen erleiden wird.