

ESV

Haushaltskonsolidierung in Kommunen

Leitfaden für Rat und Verwaltung

von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer des Städtetages
Rheinland-Pfalz,
Stadtkämmerer a. D.

3., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
ESV.info/978-3-503-13081-8

1. Auflage 2003
2. Auflage 2006
3. Auflage 2011

ISBN 978-3-505-13081-8

Alle Rechte vorbehalten.

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2011
www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US-Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706.

Satz: Tozman Satz & Grafik, Berlin
Druck und Bindung: Danuvia Druckhaus, Neuburg

Vorwort zur dritten Auflage

In den vergangenen Jahren haben die Kommunen in Deutschland ein finanzpolitisches Wechselbad erlebt. Nach Jahren außerordentlich hoher Steuereinnahmen zwischen 2006 und 2008 hat die Finanz- und Wirtschaftskrise die kommunalen Finanzen 2009 und 2010 mit voller Härte erreicht. Konnten insbesondere in den Jahren 2007 und 2008 hohe Finanzierungsüberschüsse erzielt werden, so waren 2009, vor allem aber 2010 hohe Finanzierungsdefizite zu verzeichnen. Die kommunalen Kassenkredite haben sich zwischen 2004 und 2010 nahezu verdoppelt und betragen zum Jahresende 2010 rund 40 Mrd. Euro. Dabei hat sich die Schere zwischen den Bundesländern weiter geöffnet. Haushaltskonsolidierung – vor wenigen Jahren vor allem ein Thema nur für strukturschwache Kommunen – ist inzwischen wieder flächendeckend zum beherrschenden Diskussionsfeld der Kommunalpolitik geworden.

Das war Anlass genug, den kleinen Leitfaden noch einmal gründlich zu überarbeiten und bei der Gelegenheit auch ausschließlich auf das doppelte Haushaltsrecht zu konzentrieren. Auch wenn der Umstellungsprozess auf die Doppik noch nicht abgeschlossen ist, ja in einigen Bundesländern die Kommunen auch weiterhin kameral buchen können, erscheint es doch zweckmäßig, auf eine erneute Gegenüberstellung von Doppik und Kameralistik zu verzichten. Allerdings sind an einigen Stellen Hinweise auf das bisherige Recht enthalten, um das Neue der Doppik besser darstellen zu können.

Zu den Problemen des neuen Haushaltsrechts zählt seine Ländervielfalt. Das beginnt bei Begrifflichkeiten, z. B. für das Eigenkapital, und endet bei unterschiedlichen Anforderungen für den Haushaltsausgleich. Soweit notwendig ist auf solche Differenzierungen hingewiesen, ohne allerdings die Regelungen im Detail aufgreifen zu können. Der Leser wird daher auf die konkreten Bestimmungen für sein Bundesland im Einzelfall zurückgreifen müssen.

Die Konzentration auf die Doppik ermöglichte es, einige bis dahin nicht oder nur am Rande erwähnte Sachverhalte aufzunehmen. Dazu gehören vor allem die organisatorischen Verfahrensschritte im Konsolidierungsprozess, der als Teil des strategischen Managements zu verstehen ist. In dem Zusammenhang wird die Rolle einzelner Akteure stärker herausgearbeitet, aber auch die aktive Einbeziehung der Bürgerschaft beleuchtet. Größeres Gewicht ist auf das Haushaltssicherungskonzept gelegt worden; in dem Zusammenhang wird auch ein Konzept für einen Entschuldungsfonds dargestellt. Neue Ansatzpunkte wie die Ausschöpfung des Steuerfindungsrechts, der Bürokratieabbau oder das Instrument der shared services sind gleichfalls aufgenommen worden. Bei der Bewertung gängiger Konsolidierungsstrategien sind nun die z. T. andersartigen

Auswirkungen im doppischen gegenüber dem kameralistischen Rechnungswesen zu beachten. Im Abschlusskapitel wird schließlich auch noch die Arbeit der Gemeindefinanzkommission aufgegriffen. Begrifflich wird durchgängig von Kommunen gesprochen – lediglich bei spezifisch gemeindlichen Themen wie der Festsetzung von Steuersätzen wird davon abgewichen. Als Akteure der Kommunalpolitik werden dagegen stets der Bürgermeister und der (Gemeinde-)Rat genannt.

Der Verfasser ist auch diesmal sehr vielen zu Dank verpflichtet. Die Diskussionen in der KGSt und mit der Bertelsmann-Stiftung waren ebenso ertragreich wie die Arbeit in den Gremien des Städtetages Rheinland-Pfalz sowie des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Sehr wertvoll waren die Anregungen von Martin Junkernheinrich, die er auf zahlreichen Veranstaltungen vorgetragen hat. Sehr viel verdanke ich auch der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV), hier insbesondere meiner Gesprächspartnerin Petra Pfisterer. Mit dem Ludwigshafener Kämmerer Wilhelm Zeiser und seinem Essener Kollegen Lars-Martin Klieve habe ich sehr praxisnah die Thematik erörtern können. Für die Entwicklung des Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz war der Kontakt mit Walter Müller vom Finanzministerium und Andreas Wagenführer vom Innenministerium Rheinland-Pfalz außerordentlich hilfreich. Selbstverständlich aber ist der Verfasser für alle Mängel und Fehler ganz allein verantwortlich.

Mainz, im Frühjahr 2011

Der Verfasser

*„Ein armer Herrscher muss durch die
Zinsen für Anleihen weitere
Belastungen hinnehmen und verliert
damit zugleich an Ansehen.“
John Fortescue, On the Governance
of England, ca. 1471*

Vorwort zur ersten Auflage

„Städte in Not“, „Kommunen vor dem Ruin“, „Ausverkauf in ...“, „Beleuchtung abgeschaltet“, „... will Rathaus schließen“, „... in der Zinsfalle“, „... AG fordert Millionen Gewerbesteuer zurück“, „Schwimmbad ist ein Klotz am Bein“, „Letzte Reserven mobilisiert“, „Dann hilft nur noch das Tafelsilber“ – dies sind nur einige der Schlagzeilen, mit denen in den letzten Monaten die dramatische Finanzlage der Städte, Gemeinden und Kreise beschrieben wurde. Unausgeglichene Haushalte sind in vielen Kommunen zum Dauerthema geworden; in einigen Kommunen nehmen die Defizite besorgniserregende Größen an. Haushaltskonsolidierung ist längst nicht mehr ein Sonderproblem, sondern bundesweit kommunalpolitischer Alltag.

Der Konsolidierungsprozess ist ein eminent politischer Vorgang, wird doch in seinem Rahmen auch entschieden, ob und ggf. welche Leistungen für die Bürgerschaft entfallen oder gekürzt werden sollen. Zugleich aber engt der unausgeglichene Haushalt den kommunalpolitischen Gestaltungsspielraum enorm ein, da der Haushaltsausgleich zum alles dominierenden Ziel wird. Dieses Spannungsfeld ist eine große Herausforderung und Bewährungsprobe für die Kommunalpolitik, der sie sich nicht entziehen und die Aufgabe der Konsolidierung allein der Verwaltung überlassen darf.

Trotz der überragenden Bedeutung des Themas gibt es keine aktuelle Darstellung, die sich mit der Haushaltskonsolidierung in den Kommunen befasst. Mit dem vorliegenden Buch wird der Versuch unternommen, diese Lücke etwas zu schließen. Dabei geht es bewusst nicht um eine haushaltsrechtliche Darstellung – die haushaltsrechtlichen Details werden stattdessen eher vereinfacht, um auch dem im Haushaltsrecht nicht unbedingt versierten Leser die Gelegenheit zu geben, sich mit den finanzpolitischen Fragestellungen (s)einer Konsolidierungsstrategie zu befassen. Der Leitfaden wendet sich daher vor allem an die politischen Entscheidungsträger, die bestimmen müssen, welche Konsolidierungsanstrengungen notwendig und welche Maßnahmen dazu geboten sind. Gleichwohl hielt der Verfasser es für notwendig, die grundlegenden finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge zumindest in geraffter Form aufzunehmen. Dies geschieht in den beiden ersten Kapiteln.

Das dritte Kapitel beleuchtet einige Ursachen kommunaler Finanzprobleme, die nicht nur auf externe Faktoren zurückgeführt werden können. Im vierten Kapitel werden dann verschiedene konkrete Auswirkungen auf die praktische Haushaltsführung aufgezeigt, die sich im unausgegliehenen Haushalt ergeben. Dabei steht natürlich die besondere Rolle der Aufsichtsbehörde im Vordergrund. Kaum diskutiert wird bisher die Notwendigkeit einer vorausschauenden Finanzpolitik in den Kommunen – daher

befasst sich Kapitel 5 mit den Möglichkeiten der Krisenprävention im Sinne eines Risiko-Managements.

Kernstück des Leitfadens sind die Kapitel, die sich mit dem eigentlichen Konsolidierungsprozess befassen; sie dürften für den Kommunalpolitiker im Mittelpunkt des Interesses stehen. Dazu werden zunächst in Kapitel 6 die zeitlichen Schritte und die vorhandenen Instrumente erörtert. Kapitel 7 und 8 bieten dann eine problemorientierte Diskussion der vielfältigsten Konsolidierungsvorschläge vom „Rasenmäherprinzip“ bis zur Interkommunalen Kooperation. Der Katalog der betrachteten Maßnahmen ist mitnichten vollständig und abschließend. Der Verfasser möchte mit seinen Ausführungen gerade auch den Diskussionsprozess in den Kommunen anstoßen.

Zum Abschluss werden die Schwierigkeiten der Umsetzung im politischen Tagesgeschäft, aber auch die externen Grenzen der Konsolidierungspolitik auf kommunaler Ebene diskutiert. Zu Recht gibt der Deutsche Städtetag seinem Gemeindefinanzbericht 2002 die Überschrift „Kollaps oder Reformen!“, damit wird mehr als deutlich, dass für viele Kommunen trotz intensivster Anstrengungen eine Konsolidierung nur aus eigener Kraft nicht möglich sein dürfte. Am Ende steht dann der – sehr subjektive – Versuch, Schritte für eine als Erfolg versprechend anzusehende Konsolidierungspolitik aufzuzeigen. Im Anhang schließlich werden 2 Umfragen des Deutschen Städtetages aus den Jahren 1982 und 2002 zu konkreten Konsolidierungsmaßnahmen in einer Synopse dargestellt, die zugleich die Gewichtsverlagerung im Konsolidierungsprozess in den letzten 20 Jahren verdeutlicht.

Ein Leitfaden zur Haushaltskonsolidierung könnte leicht zu der Annahme verleiten, dort seien Patentrezepte oder die „Schuldigen“ für die kritische Finanzlage der eigenen Kommune zu finden. Es wäre jedoch vermessen zu behaupten, mit dem vorliegenden Buch könnten alle Fragen zum Haushaltsausgleich geklärt oder gar eine stets erfolgreiche Konsolidierungsstrategie präsentiert werden. So vielfältig wie die Ursachen defizitärer Kommunalhaushalte, so differenziert sind auch Konsolidierungskonzepte – und deren Grenzen. Auch soll keine neue „Check-Liste“ für Sparmaßnahmen entwickelt werden – ein Beispiel dafür findet sich im Anhang. Vielmehr geht es darum, die für das Verständnis des Haushaltsausgleichs wesentlichen Zusammenhänge und die wichtigsten für Konsolidierungsmaßnahmen relevanten Erwägungen zu präsentieren.

Die Ausführungen beruhen zum einen auf der langjährigen Arbeit des Verfassers als Kämmerer einer Mittelstadt in Nordrhein-Westfalen; zum anderen verdanken sie außerordentlich viel den Diskussionen in Ausschüssen, Arbeitskreisen und Fortbildungsveranstaltungen, namentlich mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunalpolitik. Ein spezieller Dank gilt Frau Ute Brockmann-Kneip, Herrn Prof. Dr. Martin Junkernheinrich, Herrn Dr. Engelbert Münstermann, Herrn Ministerialdirigenten Rudolf Oster sowie Herrn Peter Pelek, die mir zahlreiche wichtige und wertvolle Hinweise gegeben haben. Selbstverständlich trägt für alle Irrtümer und Fehler der Autor die alleinige Verantwortung.

Mainz, im Sommer 2002

Der Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur dritten Auflage	5
Vorwort zur ersten Auflage.	7
Verzeichnis der Schaubilder	15
Abkürzungsverzeichnis	17

Kapitel 1

Die Bedeutung des Haushaltsausgleichs für die öffentliche Finanzwirtschaft

1. Der Haushaltsausgleich im kommunalen Haushaltsrecht	19
1.1 Stetige Aufgabenerfüllung und Haushaltsausgleich	19
1.2 Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich	20
1.3 Haushaltsausgleich und Kreditaufnahme.	21
1.4 Die Verantwortung für den Haushaltsausgleich.	23
2. Der Haushaltsausgleich in der staatlichen Haushaltswirtschaft	24
2.1 Aufgabenerfüllung und Kreditaufnahme	24
2.2 Das Haushaltsdefizit	25
3. Haushaltsausgleich und Zahlungsfähigkeit	26

Kapitel 2

Der Haushaltsausgleich

1. Von der kameralistischen zur doppelischen Perspektive	29
1.1 Die Bilanz	29
1.2 Ergebnis- und Finanzhaushalt	31
2. Kameralistischer und doppischer Ausgleich in der Gegenüberstellung . . .	32
3. Die Ausgleichsrücklage in Nordrhein-Westfalen und im Saarland.	34
4. Abdeckung von Fehlbeträgen	36

Kapitel 3

Ursachen kommunaler Finanzprobleme

1. Einführung	39
2. Interne Ursachen	40
2.1 Folgelasten kommunaler Einrichtungen	40
2.2 Refinanzierung kommunaler Entwicklungsmaßnahmen	41
2.3 Fehler im Verwaltungshandeln	42
2.4 Die Kommune als Unternehmer	43
3. Externe Ursachen	44
3.1 Empirische Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben	44
3.2 Zunehmende Anforderungen	49
3.2.1 Zusätzliche Aufgaben bei fehlender Finanzierung	49
3.2.2 Schleichende Zunahme der Aufgabenanforderungen	50
3.2.3 Finanzierung der Deutschen Einheit	52
3.3 Rückläufige Einnahmen	53
3.3.1 Einkommensteuer	53
3.3.2 Gewerbesteuer	54
3.3.2.1 Eingriffe des Gesetzgebers	54
3.3.2.2 Wirtschaftliche Einflüsse	55
3.3.3 Finanzausgleich	56
4. Strukturelle Ursachen	58
4.1 Altindustrielle Regionen, Konversion und periphere Räume	58
4.2 Die besondere Ausgangslage in den ostdeutschen Bundesländern ...	59
4.3 Demografischer Wandel und Stadt-Umland-Wanderungen	60
4.3.1 Demografische Entwicklung	60
4.3.2 Stadt-Umland-Wanderungen	61

Kapitel 4

Folgen eines unausgeglichene Haushaltes

1. Das Genehmigungsverfahren	63
1.1 Genehmigungsvorbehalte	63
1.2 Auflagen und Bedingungen	66
1.3 Der „Staatskommissar“	67
2. Das Haushaltssicherungskonzept	67
2.1 Aufgabe und Zeithorizont	67

2.2 Haushaltssicherungskonzept im Haushaltsplanverfahren	69
3. Praktische Folgen eines unausgeglichenen Haushalts	69
3.1 Liquidität und Kassenkredit	69
3.2 Einschränkungen bei der Ausführung des Haushalts	70
3.2.1 Für die laufenden Vorgänge.	70
3.2.2 Bei der Investitionstätigkeit.	71
4. Automatische Entlastung im Finanzausgleich?	72
4.1 Umlagen	72
4.2 Schlüsselzuweisungen	73

Kapitel 5

Prävention und Vorsorge

1. Einführung	75
1.1 Interne Kontrollsysteme	75
1.2 Reservefonds	77
1.3 Ein Frühwarnsystem	77
2. Risikobetrachtung im neuen Haushaltsrecht.	79
2.1 Prinzipien des Risikomanagements	79
2.2 Die Beachtung von Folgelasten	80
2.2.1 Folgelasten und Lebenszyklusbetrachtung	80
2.2.2 Darstellung von Folgelasten im Haushalt	82
2.2.3 Integration in die Finanzplanung	83
3. „Verdeckte“ Risiken	84
3.1 Bürgschaften und vergleichbare Gewährverträge	84
3.1.1 Behandlung im Haushalt	84
3.1.2 Ausfallrisiko	85
3.2 Unternehmerische Risiken	86
3.3 Zukunftslasten	87
4. Szenarien in der Finanzplanung	89

Kapitel 6

Schritte und Instrumente zur Konsolidierung

1. Konsolidierung als Projekt	93
2. Haushaltsplan	94

2.1	Konsolidierungsschritte bei der Haushaltsaufstellung	94
2.1.1	Frühzeitige Einbindung des Rates	95
2.1.2	Bürgerschaftliche Beteiligung	97
2.2	Konsolidierungsinstrumente im Haushalt	98
2.2.1	Personalwirtschaftliche Vermerke	98
2.2.2	Globalkürzung	99
3.	Haushaltsvollzug	99
3.1	Haushaltsüberwachung	99
3.1.1	Controlling und Berichtswesen	99
3.1.2	Kostenvergleich und Benchmarking	100
3.2	Punktuelle Steuerungsmöglichkeiten	102
3.3	Umfassendere Steuerungsmöglichkeiten	103
3.3.1	Haushaltswirtschaftliche Sperre	103
3.3.2	Nachtragshaushalt	103
4.	Das Haushaltssicherungskonzept	105
4.1	Form und Aussage	105
4.2	Erfahrungen	108

Kapitel 7

Konsolidierungsstrategien I

1.	Einführung	111
2.	Zur Klassifikation kommunaler Aufgaben	114
2.1	Freiwillige und Pflichtaufgaben	114
2.2	Freiwillige Aufgaben und kommunale Selbstverwaltung	115
3.	Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwands- und Auszahlungsseite. . .	117
3.1	Pauschalkürzungen	117
3.1.1	Kürzungsspielräume	117
3.1.2	Konzentration auf freiwillige Ausgaben? – Das Beispiel Vereinszuschüsse	118
3.2	Kürzungen im Personalbereich	119
3.3	Kürzungen von Sachmitteln	122
3.4	Maßnahmen im Bereich der Sozialen Leistungen	124
3.5	Finanzmanagement	125
3.5.1	Zinssicherung und Derivate	125
3.5.2	Weitere finanzwirtschaftliche Gestaltungsspielräume	128
3.6	Kürzung von Investitionen	129

4.	Verbesserung der kommunalen Erträge und Einzahlungen	131
4.1	Anhebung der Steuersätze	131
4.2	Ausschöpfung spezieller Entgelte	132
4.3	Ergebnisverbesserung kommunaler Unternehmen	135
4.4	Erlöse aus der Auflösung von Vermögen	136
4.5	Bedarfszuweisungen und Entschuldungsfonds	137

Kapitel 8

Konsolidierungsstrategien II

1.	Effizienzsteigernde Maßnahmen	142
1.1	Verwaltungsaufwand und Kostentransparenz	142
1.2	Informationstechnologie und e-government	143
1.3	Energieeinsparung	146
1.4	Shared Services	146
2.	Die Privatisierung kommunaler Leistungen	148
2.1	Einführung	148
2.2	Formen der Privatisierung	149
2.3	Begründungen für Privatisierungslösungen	150
2.4	Das Facility-Management als Beispiel	150
2.5	Eine kritische Bewertung	151
2.5.1	Probleme einer Privatisierung	151
2.5.2	Privatisierung und Haushaltswirtschaft	152
2.6	Öffentlich-private Partnerschaften	153
2.6.1	Vom Betreibermodell zu differenzierten Formen	153
2.6.2	Kooperationsmodell/Strategische Beteiligung	155
2.7	Bürgerschaftliches Engagement	157
3.	Aufgabenkritik und Standardabbau	158
4.	Finanzierungsalternativen	159
4.1	Das Leasingverfahren	159
4.1.1	Grundzüge	159
4.1.2	Sale-and-lease-back-Geschäfte	160
4.2	Sponsoring und Stiftungen	161
5.	Strategien der Kommunalentwicklung	163
5.1	Gewerbe- und Wohnbauflächen	163
5.2	Regionale Kooperation	164

Kapitel 9

Ausblick

1. Was die Kommune nicht leisten kann	167
1.1 Eine neue (?) Gemeindefinanzreform	167
1.2 Konnexität und ihre Grenzen	169
1.3 Standardöffnung	172
1.4 Bürokratieabbau	173
1.5 Das Problem der Lastabwälzung	174
1.6 Die demografische Entwicklung	175
1.7 Funktional- und Gebietsreform.	176
2. Warum Konsolidierung nicht leicht fällt.	178
2.1 Konsolidierung als Ziel kommunalpolitischen Handelns.	178
2.2 Von der Frustration der Konsolidierungspolitik.	180
2.3 Konsolidierungsanreize im Finanzausgleich?	181
3. Was ist zu tun? – Der Versuch eines Fazits	181

Anhang

1. Konsolidierungsmaßnahmen 1983 und 2002 – Zwei Umfragen des Deutschen Städtetages.	185
2. Konsolidierungsempfehlungen eines Projekts der Kreissparkasse Köln . . .	195
3. Stadt Herne – Entwurf Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2011. . .	199
4. Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zum Konsolidierungsprogramm der Stadt Essen.	201
5. Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP).	203
Literaturverzeichnis	209
Stichwortverzeichnis	211