

Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.)

Nachhaltige kommunale Finanzpolitik

Befund – Probleme – Perspektiven

Hannes Rehm



Gefördert durch



Inhalt

1	Einleitung	3
2	Die Konzepte für finanzpolitische Nachhaltigkeit	5
3	Die wesentlichen Ursachen der kommunalen Finanzsituation	9
4	Die kommunale Haushaltssituation im Spiegel der Verschuldung	12
5	Die Optionen für eine Konsolidierung der Kommunalhaushalte	16
6	Die wesentlichen institutionellen Voraussetzungen für die Haushaltskonsolidierung	21
7	Nachhaltige Kommunalpolitik – Anforderungen an Partizipation, Transparenz und Steuerung	29
8	Finanzpolitische Nachhaltigkeit im demografischen Wandel – neue Herausforderungen an die kommunale Daseinsvorsorge	37
9	Erfolgsfaktoren für die kommunale Haushaltskonsolidierung	47
10	Zusammenfassung	51
	Literaturverzeichnis	54
	Autor und Herausgeber	58

1

Einleitung



1.1 Die Gründe, Ziele, Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen für eine nachhaltige Finanzpolitik werden seit etwa einem Jahrzehnt intensiv diskutiert.¹ Letztendlich geht es dabei um die Frage, ob und wie **finanzpolitisch** umgesetzt werden kann, was der sogenannte **Brundtland-Bericht** aus dem Jahr 1987 als Kern nachhaltigen Handelns definiert hat – nämlich eine Entwicklung zu befördern „that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“². Ursachen dafür, dass die finanzpolitische Dimension dieser Herausforderung zunehmend in den Vordergrund gerückt ist, sind im Wesentlichen folgende Sachverhalte:

- Die demografische Entwicklung, insbesondere die zunehmende Alterung der Bevölkerung in den meisten westlichen Industriestaaten, darunter auch Deutschland, sowie die sich daraus ergebenden künftigen staatlichen Gestaltungsaufgaben
- Die Erkenntnis, dass die Aktionsparameter sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte nicht unbegrenzt sind – sowohl hinsichtlich des Belastungspotenzials des privaten Sektors als auch bezüglich der Beanspruchung von Ressourcen für öffentliche Zwecke
- Die Tatsache, dass bereits der gegenwärtige Verschuldungsstand dazu führt, dass die Bedienung eingegangener staatlicher Verbindlichkeiten (Zins und Tilgung) nur durch entsprechende Neuverschuldung gewährleistet werden kann, die öffentliche Verschuldung sich also selbst perpetuiert
- Die gesellschaftspolitisch und ökonomisch gleichermaßen begründete Verpflichtung, künftigen Generationen eine finanzwirtschaftliche Grundlage für eigenständige politische Gestaltungen zu ermöglichen

1.2 Gegenstand der folgenden Betrachtungen sind nicht generelle Überlegungen zur finanzpolitischen Nachhaltigkeit. Vielmehr konzentrieren sich die Ausführungen auf die Ausprägungen und Aspekte dieser Herausforderungen auf der **kommunalen Ebene**.

Bereits an dieser Stelle ist der Einwand zu erwarten, die gegenwärtige Stellung der Gemeinden in der deutschen Finanzverfassung habe die Möglichkeiten eigenständiger finanzpolitischer Gestaltung marginalisiert und alle verbliebenen autonom ausschöpfbaren Handlungsoptionen seien bereits ausgenutzt. Ähnliche Argumente werden mit Hinweis auf die zunehmende Einengung des kommunalen Handlungsrahmens durch Vorgaben der Europäischen Union artikuliert.³ Deshalb wird zu hinterfragen sein, ob dieser – zum Teil auch von den Kommunen selbst gepflegte – Fatalismus tatsächlich gerechtfertigt ist oder ob er nicht vielmehr als Alibi dient, um einer grundsätzlichen politischen Inventur und Neuausrichtung des kommunalen Handelns und den damit verbundenen Herausforderungen auszuweichen. Denn inzwischen gibt es zahlreiche Beispiele für Kommunen, die diese Herausforderung bewältigt haben.⁴

1 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Berlin (2001); K. Falthäuser: Finanzpolitik der Zukunft. Das Prinzip Nachhaltigkeit, München (2002); K. Wegrich: Nachhaltigkeit als politisches Steuerungskonzept – Chancen und Herausforderungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Politik nachhaltig gestalten, Gütersloh (2012), S. 12 ff.; M. Heintzen (Hrsg.): Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten, Baden-Baden (2013)

2 World Committee for Economic Development (Brundtland-Bericht), Oxford (1987)

3 Vgl. I. Stirn: Lokale und regionale Selbstverwaltung in Europa. Strategien zur Bewältigung transnationaler Einflüsse auf die deutsche kommunale Selbstverwaltung, Baden-Baden (2013); J. Lattmann / A. Lott: Europa als Risiko für die Daseinsvorsorge oder in Vielfalt geeint? in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2013, H. 1, S. 58 ff.

4 Vgl. M. Gnädinger: Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen, Tausnusstein (2012), S. 307 ff.

Richtig bleibt gleichwohl, dass auch die Finanzverfassung – das heißt die Zuordnung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung zwischen den bundesstaatlichen Ebenen – unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit geändert werden muss. Dazu gibt es erste Anregungen und Konzepte.⁵ Möglicherweise wird sich in der anstehenden Legislaturperiode eine Föderalismuskommission III solchen Fragestellungen zuwenden. Dieser Hoffnungswert sollte aus kommunaler Sicht allerdings nicht zu hoch veranschlagt werden. Das Inkrafttreten der Schuldengrenze für die Bundesländer ab 2020, das Auslaufen des Solidarpakts und die zu erwartende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs werden zumindest seitens der Länder keine größere Alimentationsbereitschaft zugunsten der Gemeinden erwarten lassen.

1.3 Die Aspekte nachhaltiger kommunaler Finanzpolitik wurden bislang kaum im Gesamtzusammenhang analysiert. Vielmehr hat sich die Literatur – mit wenigen Ausnahmen⁶ – lediglich einzelnen der in diesem Kontext relevanten Fragestellungen gewidmet.

Im Folgenden werden zunächst die Konzepte für finanzpolitische Nachhaltigkeit vorgestellt. Darüber hinaus wird vergleichend bewertet und geprüft, ob daraus die Ziele einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik abgeleitet werden können (Kapitel 2). Anschließend werden die wesentlichen Ursachen der kommunalen Finanzsituation (Kapitel 3) beschrieben. Kapitel 4 erläutert diese im Einzelnen anhand einer Analyse der kommunalen Verschuldung. Im Folgenden (Kapitel 5) werden die grundsätzlichen Optionen für eine Konsolidierung der Kommunalhaushalte erörtert. Daran schließt sich die Darstellung der wesentlichen institutionellen Voraussetzungen für die Haushaltskonsolidierung an (Kapitel 6). Hierauf aufbauend werden generelle Regeln für deren Erfolg und die damit korrespondierenden kommunalpolitischen Ansätze sowie die für deren Umsetzung verfügbaren Steuerungsinstrumente erläutert (Kapitel 7). Kapitel 8 skizziert die Herausforderungen für eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik angesichts des demografischen Wandels. In Kapitel 9 werden die Voraussetzungen für erfolgreiche Neuausrichtungen der kommunalen Finanzpolitik nach Maßgabe der Nachhaltigkeit behandelt. Abschließend (Kapitel 10) erfolgt eine Zusammenfassung der Ziele, Ansatzpunkte und Erfolgsbedingungen einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik.

5 Vgl. W. Karl (Hrsg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen (2011); Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Gütersloh (2012)

6 Vgl. W. Gernert / N. Konegen/R. Meyers (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Münster (2010); I. Kegelmann / K.-U. Martens (Hrsg.): Kommunale Nachhaltigkeit, Baden-Baden (2013); in diesem Zusammenhang ist auch das Projekt „Nachhaltige Kommunalverwaltung in Deutschland“ zu erwähnen, in dem sich die Städte Freiburg / Br., Lübeck und das Institut für den öffentlichen Sektor sowie die Universität Lüneburg zusammengeschlossen haben.

2

Die Konzepte für finanzpolitische Nachhaltigkeit



2.1 Der Begriff der Nachhaltigkeit ist in den zurückliegenden Jahren auch in der Kommunalpolitik inflationiert worden. Für andere Ebenen⁷ wird Nachhaltigkeit in der Kommunalpolitik ebenfalls in Bezug auf die Schwerpunkte Umwelt und Ökologie diskutiert – mit dem Ziel, ökonomische, soziale und ökologische Belange im Hinblick auf künftige Generationen zu harmonisieren. Im Gegensatz zu diesem umfassenden Ansatz geht es im Folgenden ausschließlich um **finanzpolitische** Nachhaltigkeit im kommunalen Bereich.

In einer ersten Annäherung an das Thema werden die verschiedenen Definitionen und Indikatoren für finanzpolitische Nachhaltigkeit dargestellt und analysiert. Dabei werden einige grundsätzliche methodische Probleme solcher Begriffsbestimmungen und damit auch die Begrenzungen und Implikationen solcher Zielsetzungen für das praktisch-politische Handeln deutlich.⁸

2.2 Ausgangspunkt der Entwicklung eines Konzepts der finanzpolitischen Nachhaltigkeit ist zunächst das jährliche **Finanzierungsdefizit**, dessen Höhe sich für ein Haushaltsjahr aus der – ohne Berücksichtigung von Kreditaktivitäten ermittelten – Differenz zwischen den öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zuzüglich der Zinsen auf die ausstehende öffentliche Schuld ergibt.

Das Finanzierungsdefizit kann auf einen möglichen Konsolidierungsbedarf des öffentlichen Haushalts hinweisen. Dies gilt vor allem für das sogenannte **Primärdefizit** als Teil des Finanzierungsdefizits. Das Primärdefizit beschreibt die Größe, um die die laufenden Ausgaben (ohne Kapitaldienst) die laufenden Einnahmen (ohne Erlöse aus der Veräußerung von Vermögen und aus der Nettokreditaufnahme) übersteigen. Eine Politik zunehmender Primärdefizite ist dauerhaft nicht aufrechtzuerhalten, da sie zu einem explodierenden Wachstum der öffentlichen Schuld führt. Ein Primärdefizit stellt also ein erstes **Indiz** für einen zumindest **mittelfristigen Konsolidierungsbedarf dar**. Aber auch das Primärdefizit lässt keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik zu: Abgesehen davon, dass das Finanzierungsdefizit gestaltbar ist – etwa durch intertemporale Haushaltsverschiebungen, wie das Vorziehen von Einnahmen oder durch Änderung von Steuerzahlungsterminen sowie die Berücksichtigung von Privatisierungserlösen –, bezieht sich das Primärdefizit zu sehr auf die Gegenwart, als dass es für ein Konzept langfristiger Nachhaltigkeit dienen könnte. Insbesondere die demografischen Veränderungen in den nächsten Jahrzehnten schlagen sich hier nicht nieder. Hinzu kommt, dass dieses Defizit und die ausstehende öffentliche Schuld die langfristigen Verbindlichkeiten der öffentlichen Haushalte nur unvollständig wiedergeben. So werden insbesondere die bereits bestehenden Renten- und Pensionsansprüche nicht erfasst. Diese Verbindlichkeiten stellen eine weitere, implizite öffentliche Schuld dar, die das explizite Finanzierungsdefizit erhöht. Der Staat kann zwar die Höhe der künftigen Zahlungen aus diesen Leistungsversprechen durch Gesetzgebung ändern, in der Gegenwart wären diese jedoch allein aus Transparenzgründen auszuweisen.

7 Vgl. H. Calliss: Innovationsföderalismus und nachhaltige Finanzverfassung, in: W. Karl (Hrsg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, a. a. O., S. 25 ff.

8 Vgl. beispielsweise B. Jochimsen: Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren, Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2008, H. 2, S. 108 ff.; T. Döring / S. Heiland / M. Tischer: Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren – Systeme in Deutschland, in: Vierteljahresshefte des DIW zur Wirtschaftsforschung, Jg. 2004, S. 96 ff.; I. Leipener: Nachhaltigkeit messen. Indikatoren für Städte und Gemeinden am Beispiel des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim, Saarbrücken (2011)

2.3 Im Hinblick auf diese Sachverhalte hat die Finanzwissenschaft das Konzept der sogenannten **intertemporalen staatlichen Budgetrestriktion** entwickelt.⁹ Durch diese werden nicht nur die gegenwärtigen, sondern auch alle zukünftigen Haushalte in die Analyse einbezogen. Dabei geht man von einem unendlichen Zeithorizont aus. Um die unterschiedlichen Zahlungszeitpunkte vergleichbar zu machen, werden alle zukünftigen Zahlungen auf die Gegenwart diskontiert, also in Barwerte umgewandelt. Die intertemporale Budgetrestriktion zeigt eine wichtige Beschränkung der Verschuldungspolitik auf: Bei einem unendlichen Zeithorizont muss der Gegenwartswert der langfristigen Staatsschuld gegen null konvergieren. Damit diese Bedingung erfüllt ist, muss der Barwert aller gegenwärtigen und zukünftigen Primärüberschüsse der aktuell ausstehenden Staatsschuld entsprechen.

2.4 Im Folgenden werden die beiden wesentlichen Konzepte für die Indikation „**finanzpolitische Nachhaltigkeit**“ vorgestellt, die sich auf die Methode der intertemporalen Budgetrestriktion stützen.

Das Anfang der Neunzigerjahre von der OECD entwickelte Konzept der „**Fiscal Sustainability**“ ermöglicht, die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushaltspolitik in **einem relativ einfachen Indikator** zusammenzufassen. Dieser berücksichtigt den langfristig unumgänglichen Ausgleich zwischen Einzahlungen und Auszahlungen im öffentlichen Haushalt (in Form der genannten intertemporalen Budgetrestriktion des Staates) über einen Zeitraum von etwa 30 bis 50 Jahren. Der Barwert aller zukünftigen Überschüsse im Primärhaushalt muss dabei mit der im Ausgangszeitpunkt bestehenden Staatsschuld übereinstimmen. Eine Finanzpolitik, die diese Regel missachtet, ist danach als nicht nachhaltig einzustufen. Sie führt zu einem Defizit in Höhe des Barwerts aller Abweichungen von dem intertemporalen staatlichen Haushaltsausgleich.

Da die Finanzpolitik nur einen endlichen Zeithorizont berücksichtigen kann, muss bei diesem Ansatz für das letzte Jahr des jeweiligen Betrachtungszeitraums ein Zielwert, also ein bestimmter Schuldenstand, festgelegt werden. Hier sind mehrere Indikatoren denkbar, da auch die Finanzwissenschaft keine eindeutigen Vorgaben für einen optimalen Schuldenstand ableiten kann. Wesentliches Merkmal des OECD-Konzepts besteht darin, dass die Schuldenquote als konstant unterstellt wird – das heißt, das gegenwärtige Verhältnis von Schuldenstand und Bruttoinlandsprodukt ist unverändert fixiert. Ergibt sich bei dieser Betrachtung eine Differenz zwischen der für das Ende des Betrachtungszeitraums errechneten und der gegenwärtigen Schuldenquote, so misst die Differenz die **Nachhaltigkeitslücke** als Anteil am Bruttoinlandsprodukt.

2.5 Einen anderen Ansatz verfolgt die **Generationenbilanz**¹⁰ („Generational Accounting“). Hier liegt der Fokus auf der intergenerativen Verteilung. Dieser Ansatz knüpft ebenfalls an die erwähnte intertemporale Budgetrestriktion der öffentlichen Hand an. Nachhaltigkeit liegt demnach dann vor, wenn der Barwert der Nettosteuerzahlung aller gegenwärtigen und künftigen Generationen ausreicht, um die Staatsschuld und die staatlichen Ausgaben zu finanzieren. Das bedeutet, dass die öffentliche Hand bei einem unendlichen Zeithorizont nur das verbrauchen kann, was im Ausgangsjahr an staatlichen Nettovermögen vorhanden ist, zuzüglich der Summe künftiger Nettozahlungen (also zukünftiger Steuerzahlungen, abzüglich künftiger Transfers aller lebenden Generationen, sowie der Summe der Nettozahlungen aller kommenden Generationen). Wird die intertemporale Budgetrestriktion verletzt, müssen entweder gegenwärtige oder künftige Generationen höhere Steuern zahlen oder mit weniger öffentlichen Leistungen auskommen. Die Generationenbilanz geht davon aus, dass die staatlichen Einnahmen und Ausgaben einzelnen Altersjahrgängen zugerechnet werden und für jeden Jahrgang Generatio-

9 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, a. a. O., S. 10 ff.10

10 Vgl. Deutsche Bundesbank: Die fiskalische Belastung künftiger Generationen – eine Analyse mithilfe des Generational Accounting, in: Monatsbericht November 1997, S. 17 ff.; B. Raffelhüschen: Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2002, H. 2, S. 73 ff.

nenbilanzen erstellt werden können. Da sich der Lebenszyklus eines gerade geborenen Jahrgangs über 90 Jahre und mehr erstreckt, ist der bei diesem Ansatz betrachtete Zeithorizont wesentlich länger als im OECD-Konzept; er beträgt in der Regel 200 bis 250 Jahre.

Neben diesen beiden Konzepten auf der Basis einer internen Budgetrestriktion werden auch **wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben** als Indikatoren für die „Qualität der öffentlichen Finanzen“ herangezogen.¹¹ Ein Beispiel für solche lokalen und regionalen Indikatorensysteme zeigt Abbildung 1. Mit „Qualität“ sind in diesem Zusammenhang in der Regel die Produktivität oder die Wachstumswirkung der öffentlichen Ausgaben gemeint. Künftige Generationen können – so wird unterstellt – diese Investitionen nutzen und befinden sich aufgrund dieser Vorleistungen auf einem höheren Wachstumspfad.

ABBILDUNG 1: **Übersicht und Bewertung von Konzepten der Nachhaltigkeit**

Nachhaltigkeitskonzept	Vorteile	Nachteile	Gesamtbewertung
Ressourcenverbrauch	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsgehalt des Nettovermögens relativ groß • Intertemporale Lastverteilung sichtbar • Teilweise Berücksichtigung der impliziten Verschuldung • Leichte Kompatibilität mit Doppik 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergangenheitsorientiert • Bewertungsprobleme schwer lösbar • Aufgrund komplizierter Bewertungsprobleme nur in größeren Abständen empfehlenswert, zum Beispiel alle fünf Jahre • Keine Berücksichtigung der impliziten Verschuldung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zu hoher Bewertungsaufwand • Jährliche Ermittlung der Indikatoren praktisch nicht möglich
Wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Ausgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Innovativer Ansatz • Langfristige Wirkungen von Ausgaben werden berücksichtigt 	<ul style="list-style-type: none"> • Empirisch umstritten, was wachstumsfördernd ist • Bezug zur Nachhaltigkeit nicht eindeutig, wachstumsorientiert muss nicht zwangsläufig nachhaltig bedeuten 	<ul style="list-style-type: none"> • Zu wenig erprobt, empirische Belastbarkeit zu unklar • Weiterentwicklung des Ansatzes abwarten und in zehn Jahren neu bewerten
Generationenbilanz	<ul style="list-style-type: none"> • Generationengenaue Zurechnung staatlicher Einnahmen und Leistungen • Berücksichtigung der impliziten Verschuldung • Langer Prognosezeitraum 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufteilung des Budgets auf Alterskohorten sehr schwierig • Sehr große Prognoseunsicherheit aufgrund des extrem langen Berichtszeitraums, besonders in folgenden Bereichen: <ul style="list-style-type: none"> • Regionale demografische Entwicklung • Regionale Wanderungsbewegungen • Wahl der Diskontrate • Institutionelle Änderungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zu große Unschärfen aufgrund hoher Prognoseunsicherheiten • Bisher keine befriedigende Lösung zur generationengemäßen Aufteilung des Budgets
OECD-Konzept	<ul style="list-style-type: none"> • Einfach zu berechnen • Kann ohne großen Aufwand jährlich angewandt werden • Überschaubarer Berichtszeitraum • Mehrere Varianten zur Steigerung der Komplexität möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahl der Diskontrate • Wahl des Basisjahres willkürlich • Keine Berücksichtigung der impliziten Verschuldung 	<ul style="list-style-type: none"> • Klares, einfaches Konzept • Leicht zu handhaben • Etliche Nachteile können vergleichsweise einfach überwunden werden

Quelle: B. Jochimsen: Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren, Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2008, H. 2, S. 108 ff., S. 112

11 Vgl. H. Diefenbacher / T. Dymik / V. Teichert / S. Wilhelmig: Indikatoren zur lokalen Agenda 21, Karlsruhe (2002)

2.6 Die beschriebenen Ansätze verdeutlichen lediglich die Struktur der finanzpolitischen Aufgabenstellung. Sie liefern jedoch keine unmittelbar umsetzbaren Handlungsempfehlungen, auch ihre indikative Funktion ist eingeschränkt. Aus den Modellen der intertemporalen Budgetrestriktion sind die Konsequenzen einer Fortführung der bisherigen Finanzpolitik auch unter sonst gleichen künftigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen kaum ableitbar. Die Ergebnisse einer solchen Analyse hängen entscheidend davon ab, welches Szenario der gegenwärtigen Politik gewählt, das heißt welche Ausgangssituation als finanzpolitischer Status quo interpretiert wird.¹² Wie bei jeder zukunftsorientierten Analyse kommen die Unwägbarkeiten der Prognose und eine Vielzahl von Einflussfaktoren ins Spiel (zum Beispiel Wirtschaftswachstum, Lebenserwartung, Erwerbsbetätigung). Hinzu kommt das Problem der Bestimmung des zur Diskontierung verwendeten Zinssatzes. Bei der Betrachtung wachstumswirksamer Ausgaben stellt sich die Frage, welche Ausgaben derartige Effekte auf welcher Zeitachse und unter welchen Nebenbedingungen auslösen. Auch hier hängen die Antworten von den Voraussetzungen der jeweiligen Modelle ab.

2.7 Der kommunalen Entscheidungs- und Steuerungspraxis helfen solche Ansätze daher wenig. Sie ist darauf angewiesen, aus der Rechnungslegung, der Zuordnung und Gliederung von Zahlen der Vergangenheit sowie einer hinreichend realistischen und plausiblen Fixierung künftiger Budgetgrößen Indikatoren für dauerhafte finanzpolitische Gestaltungspotenziale zu entwickeln. Mit der Übertragung von Ansätzen des kaufmännischen Rechnungswesens auf den öffentlichen Haushalt und auf das Vermögen des öffentlichen Sektors – das heißt mit der Doppik – rückt das Ressourcenverbrauchskonzept als Ausgangspunkt für die Diagnose und die Therapie des finanzpolitischen Handelns der Kommune in den Vordergrund.¹³ Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens ermöglicht die periodengerechte Zuordnung des Ressourcenverbrauchs. Eine ausgeglichene Ergebnisrechnung in der doppischen Rechnungslegung dokumentiert, dass sich in der Haushaltsperiode die Zuführung und der Verbrauch von Ressourcen die Waage halten, ein Netto-Ressourcenverzehr zulasten künftiger Generationen also nicht stattgefunden hat und die kommunale Finanzpolitik insofern auch „Generationsgerechtigkeit“ gewahrt hat.

12 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, a. a. O., S. 15

13 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Zukunftsfähiges Wirtschaften in einem demokratischen Gemeinwesen auf der Basis vergleichbarer doppischer Haushalte, Gütersloh (2009)

3

Die wesentlichen Ursachen der kommunalen Finanzsituation



3.1 Der **normative** Anspruch und die **finanzpolitische Zielsetzung** der Nachhaltigkeit bedeuten, die finanzwirtschaftlichen Grundlagen für kommunale Selbstverwaltung auch für die Zukunft zu sichern. „**Politisch theoretisch** wird die Notwendigkeit korrigierender Eingriffe zugunsten künftiger Generationen mit der Hypothese begründet, dass der politische Prozess in seiner derzeitigen Form keine hinreichende Vorsorge für die Zukunft gewährleistet.“¹⁴ Von der operativen Umsetzung einer solchermaßen orientierten kommunalen Finanzpolitik wird erwartet, dass die Transparenz entsprechender Indikatoren in der politischen Diskussion einen Transmissionsmechanismus zugunsten deren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit auslöst.¹⁵

3.2 Kann sich ein solcher Prozess tatsächlich entfalten oder sind in der Wirklichkeit der deutschen Finanzverfassung die kommunalen Aktionsparameter so begrenzt, dass keine faktischen Handlungsoptionen bestehen? Und sind diese dort, wo sie noch vermutet werden, nicht bereits völlig ausgeschöpft, wie der Präsident des Deutschen Städtetages, der Nürnberger Oberbürgermeister Maly, bei seiner Wahl im Frühjahr 2013 erklärte?

Es wäre unredlich und an der Wirklichkeit vorbei argumentiert, setzte man sich nicht mit diesen Argumenten auseinander. In der Vergangenheit ist die Kluft zwischen dem verfassungsrechtlichen Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung einerseits und der Verfassungswirklichkeit andererseits deutlich größer geworden. Die Schutzbestimmungen zugunsten der kommunalen Selbstverwaltung haben sich als lückenhaft und unzureichend erwiesen – mit der Konsequenz, dass seit Inkrafttreten des Grundgesetzes zunehmend kommunale Pflichtaufgaben gesetzlich konstituiert wurden, ohne dass zugleich die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben gesichert worden wäre. Dieser Trend hält bis in die jüngste Vergangenheit an, wie insbesondere die Entwicklung der Ausgabenverantwortung im Sozialsystem zeigt. Gleichzeitig ist den Kommunen auch die Entscheidung über die Rechtsgrundlagen ihrer wesentlichen Einnahmen entzogen.

3.3 Dass sich die Städte und Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten nicht effektiv gegen zusätzliche gesetzgeberische Belastungen im Bereich der Einnahmen und Ausgaben wehren konnten, liegt im Kern daran, dass der deutsche Bundesstaat zum Nachteil der Kommunen asymmetrisch aufgebaut ist.¹⁶ In der Verwaltungswirklichkeit besteht der deutsche Staat aus den drei Funktionsebenen Bund, Länder und Kommunen, von denen aber verfassungsrechtlich immer nur zwei handeln. Die Kommunen dagegen erfüllen als Dritte im Staat zwar den wesentlichen Teil der Aufgaben, gelten verfassungsrechtlich jedoch als Verwaltungselement der Länder. Bundesstaatliche Schutz- und Beteiligungsmechanismen, wie sie zugunsten der Länder existieren, bestehen für die Kommunen nicht. Diese sind darauf angewiesen, dass die Länder die Interessen ihrer Kommunen im Bundesstaat durchsetzen. Es fehlt der Schutz des schwächsten Partners durch umfassende inhaltliche Gewährleistungen, sodass sich dieser im Einzelfall gegen zusätzliche Belastungen nur begrenzt wehren kann.

¹⁴ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik, a. a. O., S. 6

¹⁵ Vgl. H. Rehm: Ziele und Steuerungsansätze einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik, in: Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Münster (2010), S. 57 ff., S. 62

¹⁶ Vgl. C. A. Geiger: Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, Baden-Baden (2011), S. 49 ff., S. 51

Zukunftsgerichtet ist dieses Handicap durch die inzwischen geltende verfassungsrechtliche Lage (Konnextitätsprinzip) formal beseitigt.¹⁷ Als Ergebnis der Föderalismusreform I wurden die Art. 84 und 85 GG dahingehend geändert, dass der Bund den Kommunen keine „neuen“ zusätzlichen Aufgaben übertragen darf. Dies bleibt den Ländern vorbehalten, die die Mehrbelastungen der Kommunen nunmehr ausgleichen müssen. Aber zum einen verstehen es der Bund und die Länder, neue (finanzwirksame) Maßnahmen als dringend notwendige Perfektion bestehender Aktivitäten zu deklarieren. Zum anderen bedarf es immer wieder der zusätzlichen Absicherung durch Prozessnormen (beispielsweise bei der Setzung der Standards für die Ausführung übertragener Aufgaben). Die Diskussion über nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat befasst sich bislang ausschließlich mit entsprechenden Anpassungsnotwendigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, lässt jedoch die dafür notwendigen Korrekturen in den Beziehungen beider Ebenen zu den Kommunen außen vor.¹⁸

3.4 Diese konstitutive Schwäche der Gemeindefinanzen wird durch den kommunalen Finanzausgleich kaum gemindert.¹⁹ Die Verbundquote, also die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder, stagniert auf einem niedrigen Niveau. Dieser Befund verbindet sich mit der durch die Gemeindefinanzreform-Kommission 2012 nur vorläufig beantworteten Frage nach der Neugestaltung des kommunalen Einnahmesystems. Wenn den Kommunen auf der Einnahmenseite größere Potenziale erschlossen würden, wäre die Funktion der ergänzenden Aufstockung der kommunalen Einnahmen nicht mehr so bedeutend und der kommunale Finanzausgleich könnte sich dann auf seine distributive Funktion konzentrieren.²⁰

Entbinden diese Zusammenhänge die Kommunen von einer eigenverantwortlichen Strategie nachhaltiger Finanzpolitik? Die Antwort auf diese Frage kann aus verschiedenen Gründen nur ein klares „Nein“ sein:

3.5 **Erstens** würde eine solche Exkulpation leugnen, dass Haushaltsdefizite und Haushaltskonsolidierungsnotwendigkeiten nicht nur exogene, sondern auch endogene Ursachen haben. „Die Mischung variiert von Kommune zu Kommune und von Zeit zu Zeit. Strukturelle wirtschaftliche Veränderungen und eine stark sinkende Bevölkerung mögen Haushaltsprobleme erklären, sind aber kein Grund, die Haushaltskonsolidierung nur dilatorisch zu betreiben.“²¹ Es zeigt sich im Übrigen, dass die Faktoren „geringe Wirtschaftskraft“, „überdurchschnittliche Sozialbelastung“ und „Bevölkerungsschwund“ nicht deterministisch für kommunale Finanzsituationen sind. Einzelnen Gemeinden gelingt es trotz der schwierigen exogenen Rahmenbedingungen, dass sich ihre Haushalts- und Verschuldungssituation nicht verschlechtert. „Es ist also auch eine Frage, wie clever die Kommunalpolitik mit diesen Umfeldbedingungen und Anpassungsbedarfen umgeht.“²²

Zweitens gibt es mittlerweile auf kommunaler Ebene genügend Beispiele für erfolgreiche, langfristig wirksame Haushaltskonsolidierungen (vergleiche Kapitel 9).

Drittens zeigt sich bei den Hilfen einzelner Bundesländer zugunsten ihrer Gemeinden, dass die damit verbundenen Auflagen zur Konsolidierung unter Druck offensichtlich doch erfüllbar sind – obwohl sie bis dahin als nicht durchsetzbar galten.

17 Vgl. H.-G. Henneke: Die Schuldenbremse und die Kommunen, in: M. Heintzen (Hrsg.): Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen Haushalten, Baden-Baden (2013), S. 89 ff., S. 93 f.

18 Eine Ausnahme ist die Studie der Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Neuordnung der föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab 2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kommunen, Gütersloh (2012). Diese Studie beschreibt präzise die staatsrechtliche Nachrangigkeit der kommunalen Ebene und deren finanzwirtschaftliche Konsequenzen für Städte und Gemeinden, S. 23 ff.

19 Vgl. M. Junkernheinrich: Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? – Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: M. Junkernheinrich u. a. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch – Konzeptionen und Positionen in der deutschen Finanzverfassung, Berlin (2007), S. 113 ff.

20 Vgl. M. Hansmann: Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze im Überblick, in: M. Hansmann (Hrsg.), a. a. O., S. 13 ff., S. 24

21 Ebenda

22 M. Gnädinger: Schuldenfreie Kommunen 2010. Ein Überblick über die schuldenfreien Gemeinden und Gemeindeverbände der 13 deutschen Flächenländer, Tausnusstein (2010), S. 69

Viertens bestünde bei vielen Kommunen auch dann ein struktureller Handlungsbedarf, wenn sie in der Vergangenheit **nicht** mit der Ausgabenverantwortung für Aufgaben außerhalb ihrer eigenen Entscheidungskompetenz belastet worden wären. In vielen Fällen hat eine selbstverantwortete Politik komfortabler Infrastruktur in den Bereichen Freizeit, Kultur und Sport zu Angeboten geführt, deren Folgekosten in den Kommunalhaushalten nicht mehr bewältigt werden können und allein deshalb eine Korrektur erzwingen.

Fünftens ist die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden häufig über das zur kommunalen Daseinsvorsorge notwendige Maß hinaus ausgedehnt worden – insbesondere durch Beteiligungen an Energie- und Wasserversorgern. Angesichts der deutlichen Wettbewerbsveränderungen in diesen Bereichen belasten diese Investitionen die (konsolidierten) Kommunalhaushalte durch erhebliche Wertberichtigungen im doppischen Haushalt.²³

23 So gilt z. B. seit Anfang 2013 für die Kommunalhaushalte in NRW eine neue Bilanzierungsverordnung, die vorschreibt, „außerplanmäßige Abschreibungen bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung vorzunehmen“. Vgl. K. Fischer: Absprung verpasst, in: Wirtschaftswoche, Jg. 2013, H. 42, S. 24

4

Die kommunale Haushaltssituation im Spiegel der Verschuldung



4.1 Wie ist die **finanzwirtschaftliche Ausgangssituation** der Gemeinden im Hinblick auf die hier interessierende Fragestellung?²⁴ Für das Jahr 2012 verzeichneten die deutschen Gemeinden einen (positiven) Finanzierungssaldo von 1,8 Milliarden Euro, nach einem Defizit von 1,67 Milliarden Euro im Jahr 2011. Dennoch übertrafen die (Brutto-)Schulden der Gemeinden (am Jahresende 2012) den Vorjahresstand um 3 Milliarden Euro. Dabei stieg der Bestand der eigentlich zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen Kassenkredite um fast 3 Milliarden Euro. Von der kommunalen Gesamtverschuldung in Höhe von 135 Milliarden Euro entfielen zum Jahresende 2012 bereits knapp 47 Milliarden Euro auf Kassenkredite (siehe Abbildung 2). Diese stiegen besonders stark in jenen Ländern, in denen bereits zuvor von dieser Verschuldungsoption der größte Gebrauch gemacht wurde. So wurden Zuwächse der Kassenkredite von 80 bis 90 Euro je Einwohner in den Gemeinden der Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland verzeichnet, in Hessen lag der Anstieg der Kassenkredite pro Einwohner im Jahr 2012 sogar doppelt so hoch.²⁵

An der Spitze lag Ende 2011 das Saarland mit 1.757 Euro pro Einwohner, die Vergleichszahlen lauten: Rheinland-Pfalz 1.399 Euro, Nordrhein-Westfalen 1.241 Euro und Hessen 1.035 Euro. In Bayern betrug der Vergleichswert 31 Euro, ähnlich niedrig war er in Baden-Württemberg und in Sachsen. Der Bundesdurchschnitt lag bei 580 Euro.²⁶

4.2 Aus einem anderen Blickwinkel betrachtet: Mehr als die Hälfte der gesamten Kassenkredite entfielen 2011 auf nur 30 Städte und Landkreise. Von diesen liegen 19 in Nordrhein-Westfalen und keine bzw. keiner in den neuen Bundesländern. Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ist dies eine fatale Situation: Mit steigenden Kassenkrediten wird der Raum für Investitionskredite sowie für den Bau und die Instandhaltung von Straßen, Schulen und sonstiger städtischer Infrastruktur zunehmend enger.²⁷

Allein diese Zahlen sind Anlass, bei der Beurteilung der kommunalen Finanzsituation zu **differenzieren**: Die erwähnte Zunahme der Kassenkredite geht vor allem zulasten der **strukturschwachen** Kommunen; **dabei wird die Schere zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden immer größer**. Die Verschuldung trägt in dem zweiten Gemeindetyp nicht mehr zum Vermögensaufbau bei, sie alimentiert sich aus sich selbst. So übertrafen beispielsweise in den Jahren 1990 bis 2009 in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens die Zinsausgaben (17,4 Milliarden Euro) die Nettokreditaufnahme (3,2 Milliarden Euro) um mehr als das Fünffache. Die Spannweite der Verschuldung reicht von Kommunen ohne Kreditverbindlichkeiten bis hin zu Gemeinden mit erheblichen Schief lagen. Bei Letzteren versucht die Kommunalaufsicht der jeweiligen Bundesländer schon seit Jahren, durch strenge Auflagen für die Haushaltswirtschaft die Schuldenentwicklung etwa durch Haushaltssicherungsgesetze zu bremsen – offensichtlich jedoch ohne durchschlagenden Erfolg.

- 24 Vgl. F. Heinemann u. a.: Probleme der kommunalen Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund stetig steigender Kassenkredite. Forschungsprojekt für das Bundesfinanzministerium, Mannheim (2008); Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanzen, in: Monatsbericht, April 2013, S. 8 ff.; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunal Finanzreport 2013, Gütersloh (2013); Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2013, Berlin (2013); P. Freier / V. Grass: Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, in: DIW-Wochenbericht, Vol. 80, Jg. 2013, S. 13 ff.
- 25 Vgl. K. Herrmann: Kommunalverschuldung in den Flächenländern, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e. V., H. 115, Berlin (2013)
- 26 Vgl. J. Oebbecke: Reaktionen des Rechts auf kommunale Finanzprobleme, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2013, H. 22, S. 1409 ff., S. 1409
- 27 Vgl. R. Geißler: Die Schuldenkrise der Kommunen spitzt sich zu, in: Change – Das Magazin der Bertelsmann Stiftung, Jg. 2013, H. 4, S. 68 ff.

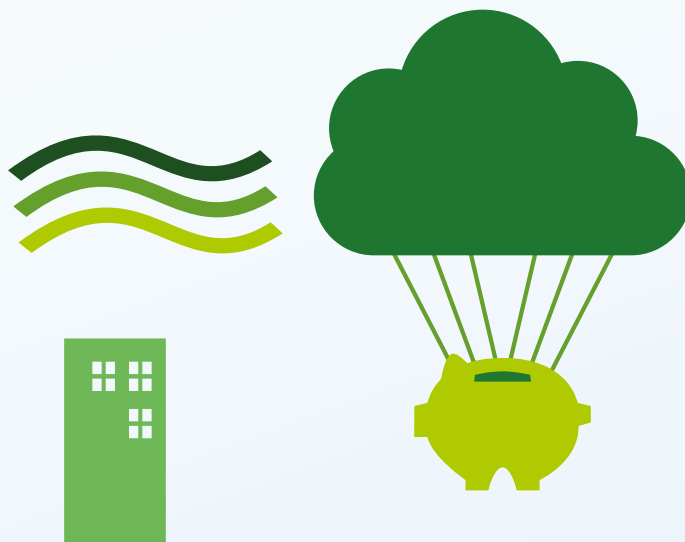
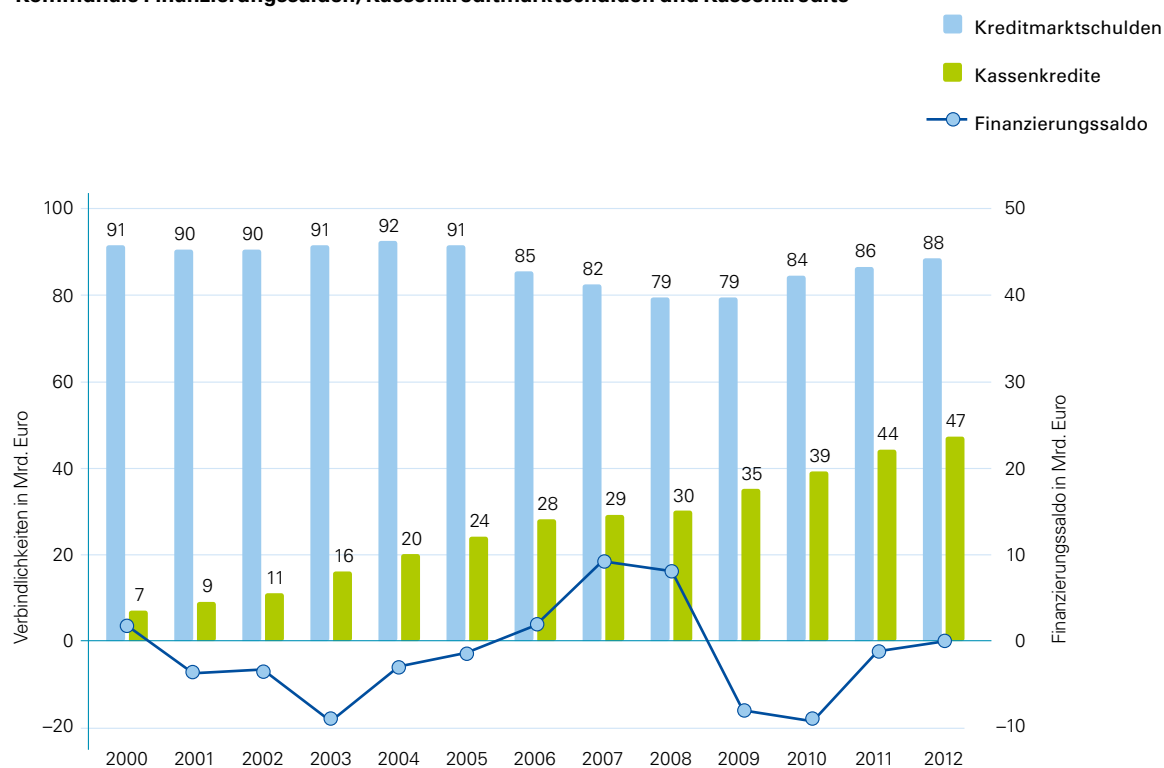


ABBILDUNG 2: **Entwicklung der Kommunalverschuldung 2000–2012**
Kommunale Finanzierungssalden, Kassenkreditmarktschulden und Kassenkredite

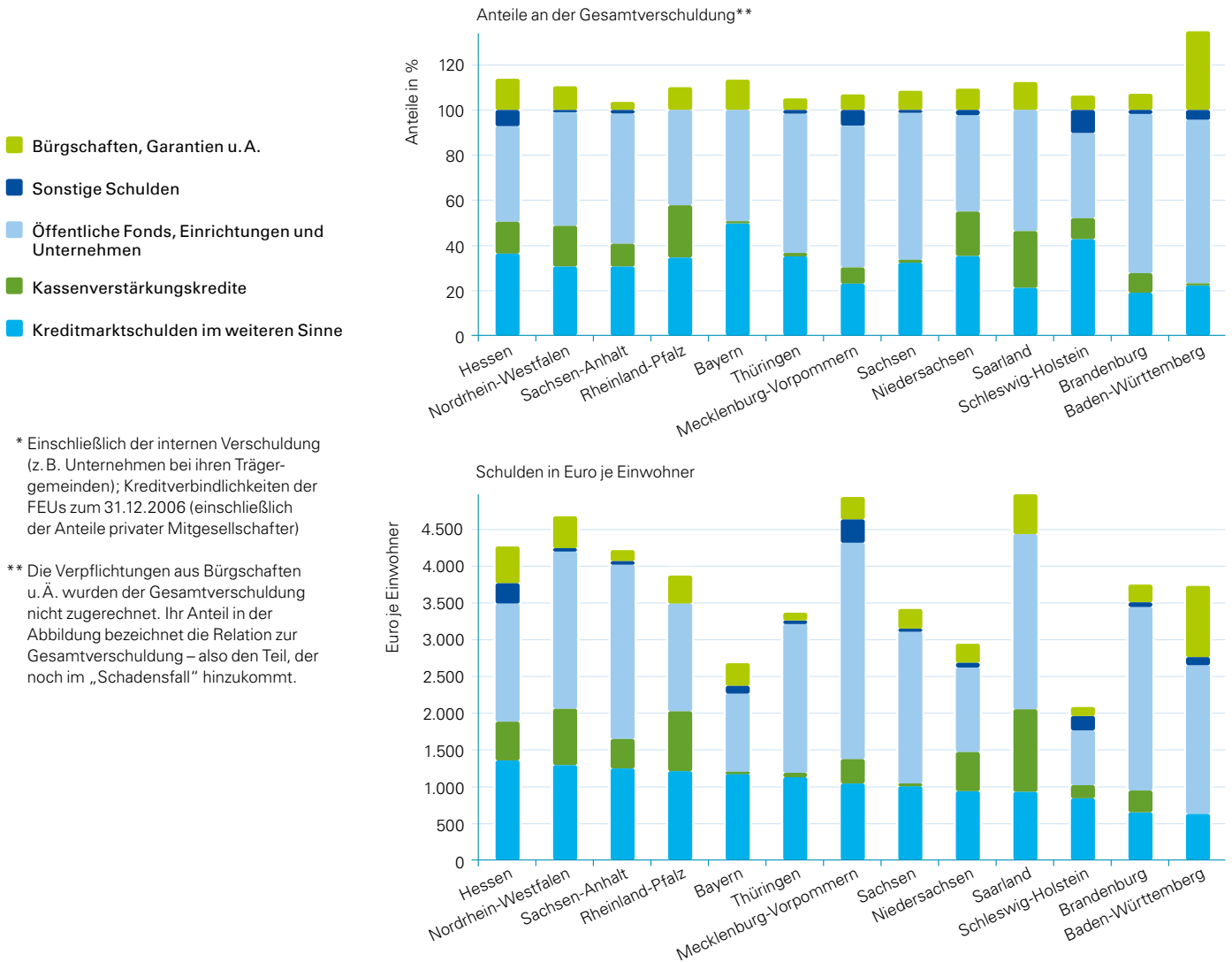


Quelle: Berechnungen des Statistischen Bundesamts (2012). Die Werte beziehen sich auf die kommunalen Kernhaushalte der Flächenländer.

4.3 Die erwähnte Spreizung korreliert mit der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer (vergleiche Abbildung 3, S. 14). Allerdings sind entsprechende Vergleiche aufgrund der differierenden **Auslagerungs- und Kommunalisierungsgrade** nur eingeschränkt möglich. Nimmt man den Bestand an kommunalen Kassenkrediten, so ist die Lage im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen (abgestuft auch in Niedersachsen und in Hessen) besonders dramatisch, vor allem in den großen Städten. In sechs von dreizehn Flächenländern liegen die Kassenkredite über den Einnahmen aus der Gewerbesteuer bzw. sogar über den gesamten Steuereinnahmen.²⁸

28 Vgl. Deutsche Bundesbank, a. a. O.; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunalen Finanzreport, a. a. O., S. 60 ff.; K. Herrmann: Kommunalverschuldung in den Flächenländern, a. a. O.

ABBILDUNG 3: Die Struktur der Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Zweckverbände und der öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen am 31.12.2007*, sortiert nach der Höhe der Kreditmarktschulden – in Euro je Einwohner und Anteile an der Gesamtverschuldung**



* Einschließlich der internen Verschuldung (z. B. Unternehmen bei ihren Trägergemeinden); Kreditverbindlichkeiten der FEUs zum 31.12.2006 (einschließlich der Anteile privater Mitgesellschafter)

** Die Verpflichtungen aus Bürgschaften u. Ä. wurden der Gesamtverschuldung nicht zugerechnet. Ihr Anteil in der Abbildung bezeichnet die Relation zur Gesamtverschuldung – also den Teil, der noch im „Schadensfall“ hinzukommt.

Quelle: Bertelsmann Stiftung: Kommunalen Schuldenreport, Gütersloh (2008), S. 38

Neben der Differenzierung nach Bundesländern ist bei der Beurteilung nach **Gemeindetypern** zu unterscheiden: Zu Recht verweist **Junkernheinrich** darauf, dass „die zentrale Problematik der kommunalen Verschuldung in den regionalen bzw. lokalen Unterschieden und damit in der Gefahr einer Abwärtsspirale (liegt)“.²⁹ Auch vom konjunkturellen Aufschwung 2009/2010 konnten Kommunen mit bislang schon großen fiskalischen Problemen wenig profitieren. Die Überschuldung einzelner Gemeinden und die strukturelle Unterfinanzierung haben dazu geführt, dass gerade bei diesen Kommunen die Kassenkredite vielfach für die ständige Vorfinanzierung späterer Einnahmen und damit zur Dauerfinanzierung eines Haushaltsdefizits eingesetzt werden. So bildet sich ein Kassenkreditsockel und angesichts der mit dessen Konsolidierung verbundenen Zins- und damit Kostenrisiken wird zunehmend auch eine längerfristige Festschreibung dieses wachsenden Bodensatzes in Kauf genommen.³⁰

29 M. Junkernheinrich: Umgang mit kommunalen Schulden – Länderdisparitäten in der kommunalen Schuldenpolitik, in: R. T. Baus / H. Scheller / R. Hrbek (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden (2009), S. 161 ff., S. 164

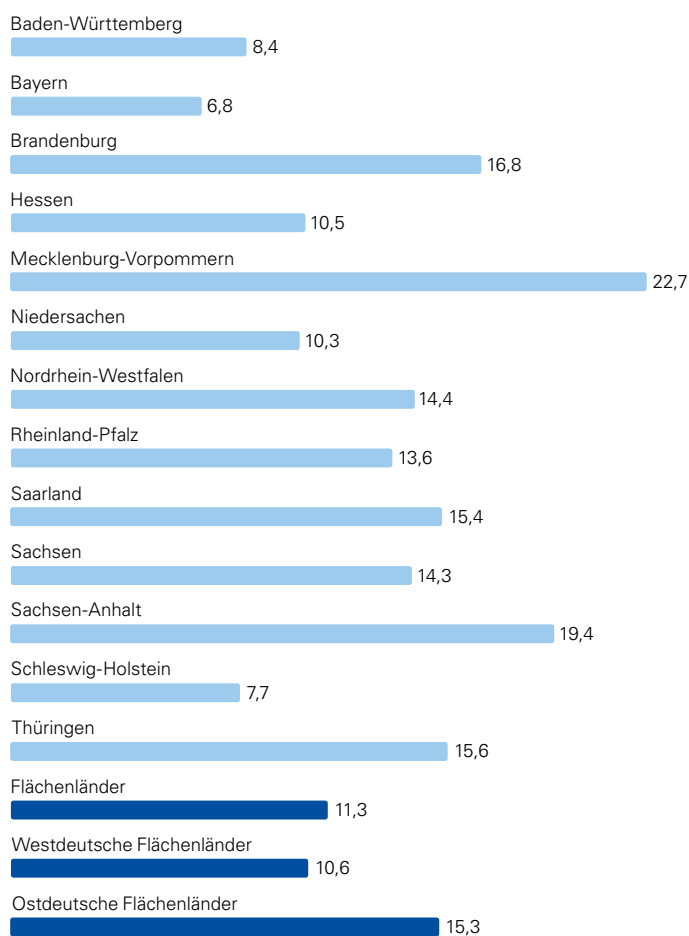
30 Vgl. H. Rehm: Quo vadis Kommunalverschuldung?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2012, H. 2, S. 187 ff., S. 190

4.4 Bei der Würdigung der Zahlen ist – wie bereits angedeutet – ebenfalls zu berücksichtigen, dass in den zurückliegenden Jahren zunehmend schuldenbelastete Einrichtungen aus den kommunalen Kernhaushalten ausgelagert wurden. Neben dem Outsourcing von Betrieben etwa im Aufgabenbereich Entsorgung schieden auch die kaufmännisch buchenden Zweckverbände aus dem Berichtskreis der kommunalen Schuldenstatistik aus. Aktuelle Analysen zeigen, dass etwa die Hälfte aller Schulden im Einflussbereich der Gemeinden nicht mehr zum engen Berichtskreis zählt. Insofern ist der Ausweis der Kreditmarktschulden unvollständig. So lag zum Beispiel im Jahr 2007 die in den kommunalen Kernhaushalten Mecklenburg-Vorpommerns ausgewiesene Verschuldung bei circa 1.490 Euro je Einwohner. Die tatsächliche Verschuldung unter Einbeziehung der Schulden der kommunalen Unternehmen und anderer dezentraler Einheiten sowie der Kassenkredite betrug jedoch mit rund 4.600 Euro je Einwohner mehr als das Viereinhalbfache. Die Pro-Kopf-Verschuldung auf Länderebene zeigte 2007 eine maximale Disparität im Verhältnis von 1:2,4.³¹

Sachlich zutreffender für die Beurteilung der kommunalen finanzwirtschaftlichen Situation ist daher auch eine Wertung der Verschuldung nach Maßgabe der Leistungskraft – also an der Fähigkeit zur Tilgung. Dafür ist das **Bruttoinlandsprodukt** ein geeigneter Indikator, denn über die Einkommen bestimmt sich wesentlich die Steuerkraft. Abbildung 4 zeigt den Anteil der kommunalen Gesamtschulden am Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Bundesländer. Bei dieser Betrachtung verstärkt sich die genannte Relation auf 1:3,8.

4.5 Die genannten Befunde zeigen, dass sich die Ausgangslage und damit auch die Aufgabenstellung einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik auch auf der Ebene der Bundesländer unterschiedlich ausprägen. Abbildung 4 verdeutlicht jedoch ebenfalls, dass auch **innerhalb** eines Bundeslands die Indikatoren „Kommunale Verschuldung“ und „Zunehmender Rückgriff auf Kassenkredite“ im Hinblick auf die kommunale Finanzsituation differenziert beurteilt werden müssen. Die verschiedenen Ausgangsbedingungen bestimmen die **Ziele, Ansatzpunkte** sowie **zeitlichen** und **sachlichen Prioritäten** der **Konsolidierungen** und **Umstrukturierungen**, die zur Verfolgung des Nachhaltigkeitsziels notwendig sind. Insofern wird es dafür einen finanzwirtschaftlichen „Königsweg“ sowohl in der strategischen als auch in der operativen Dimension **nicht** geben.³²

ABBILDUNG 4: Anteil der kommunalen Gesamtschulden am Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2007 (in %)



Quelle: M. Junkernheinrich: Umgang mit kommunalen Schulden – Länderdisparitäten in der kommunalen Schuldenpolitik, a. a. O., S. 168

31 Vgl. M. Junkernheinrich: Wege aus der kommunalen Verschuldungsfalle, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin (2011), S. 115 ff., S. 16. Ähnliche Vergleiche für die Jahre nach 2007 liegen noch nicht vor, die Relationen dürften sich aber kaum verändert haben.

32 Vgl. G. Schwarting: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Berlin (2011); Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Handlungsoptionen im kommunalen Finanzmanagement, Leipzig (2013)

5

Die Optionen für eine Konsolidierung der Kommunalhaushalte

5.1 Fragt man nach den grundsätzlichen Optionen für eine kommunale Haushaltserneuerung, werden häufig die finanzwirtschaftlichen „Überforderungen“ und eine „Vergeblichkeitsfalle“ genannt. Diese Argumente haben mittlerweile auch eine gewisse Wirkung entfaltet: Als „Hilfe zur Selbsthilfe“ werden seit 2011 in sieben Ländern kommunale Konsolidierungsansätze durch entsprechende Programme unterstützt (Abbildung 5). Da die Ausgangssituation jeweils unterschiedlich ist, differieren auch die Zielsetzungen der Programme:³³ **Sachsen-Anhalt** bemüht sich um eine (Teil-)Entschuldung im Bereich der investiven Kommunalkredite; die Liquiditätsverschuldung ist vom Programm sogar ausdrücklich ausgenommen. Das Land **Niedersachsen** nutzt die Entschuldungshilfen in erster Linie als Anreizinstrument für Gebietsfusionen. **Schleswig-Holstein** versteht unter dem Begriff „Finanzhilfen“ vor allem eine krisenorientierte Umschichtung bisher über den Finanzausgleich verteilter Mittel, verbunden mit einer kleinen Aufstockung. In **Nordrhein-Westfalen** wird in erster Linie der Haushaltsausgleich angestrebt mit der Perspektive, dass sich daran der Abbau der Altschulden anschließt.

Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit mit diesen Ansätzen auch die Voraussetzungen für eine künftig nachhaltige kommunale Finanzpolitik geschaffen werden. Für die entsprechenden Erfolgsaussichten wird es wichtig sein, nach welchen Kriterien die Empfängerenauswahl und die Mittelverteilung erfolgen, ob die im Gegenzug geforderten Eigenleistungen der Kommunen erbracht werden und ob gegebenenfalls die Verfehlung der Konsolidierungsziele sanktioniert wird.³⁴ In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass Nordrhein-Westfalen den „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ durch einen kommunalen „Solidarpakt“ ergänzen will. Dieser soll – verkürzt dargestellt – finanzstarke Kommunen zu Leistungen in einen Fonds verpflichten, der finanzschwache Gemeinden alimentiert. Unabhängig davon, ob sich diese Umlage bei den eingeleiteten Klagen abgabeverpflichteter Kommunen als rechtsbeständig erweist, bleibt ihre finanzpolitische Legitimation fragwürdig: Die Konsequenzen mangelnder Verantwortung werden auf Dritte abgewälzt. Unabhängig davon bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die damit ausgelöste „Übernivellierung“. Daher haben 49 der 59 abgabeverpflichteten Kommunen bereits eine Klage angekündigt, falls das vorgesehene Gesetz tatsächlich verabschiedet werden sollte.

5.2 Unabhängig von diesem „Bail-Out“ wird die kommunale Finanzpolitik in eigener Verantwortung dafür sorgen müssen, dass diese Hilfen nicht ins Leere laufen, der „Reifen“ des Haushalts also keine neuen „Löcher“ bekommt. Dies wird in Nordrhein-Westfalen durch eine Begleitung bei der Haushaltsaufstellung und dem Haushaltsvollzug unterstützt.³⁵

Für den ersten Schritt, die Weichenstellung hin zur Konsolidierung und Nachhaltigkeit, gilt: Alle künftigen Versuche kommunaler Politik zu einer solchen Neuausrichtung setzen voraus, dass nicht so weitergehandelt wird wie bislang. Da man „Reifen mit einem Loch nicht aufpumpen kann“,³⁶ müssen zunächst die bestehenden Fehlbeträge beseitigt und neue ausgeschlossen werden. Initialzündung dafür ist der **Haushaltsausgleich**; dieser ist der Ausgangspunkt für alle weiteren Maßnahmen.

33 Vgl. F. Zipfel: „Bail-Out“ für Kommunen – Das bündische Prinzip in der Praxis, Deutsche Bank Research, Frankfurt/Main (2010); G. Schwarting: Kommunale Entschuldungshilfen – „Notwendige Hilfe oder Bail-Out“?, Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Freiburg (23.5.2013), Mainz/Speyer (2013); D. Weber/S. Beck: Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, in: PublicGovernance, Ausgabe Winter 2013, S. 12 ff.

34 Vgl. M. Junkernheinrich: Wege aus der kommunalen Verschuldungsfalle, a. a. O., S. 122 ff.

35 Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen: Unterstützungsleistungen der GPA NRW im Stärkungspakt Stadtfinanzen – Erfahrungsbericht, Herne (2013)

36 J. Oebbecke: Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung – rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 2009, H. 11, S. 241 ff., S. 241



ABBILDUNG 5: **Entschuldungsprogramme der Länder auf einen Blick**

Bundesland	Kommunale Gesamtverschuldung (pro Einwohner*)	Entschuldungsprogramme			
		Name	Laufzeit	Höhe in Mrd. Euro	Entschuldungsmittel (pro Einwohner*)
Nordrhein-Westfalen	5.010 Euro	Stärkungspakt Stadtfinanzen	2011–2020	5,850	328 Euro
Rheinland-Pfalz	4.998 Euro	Kommunaler Entschuldungsfonds	2012–2026	3,825	956 Euro
Hessen	5.393 Euro	Kommunaler Schutzschirm	2013–2047	3,200	525 Euro
Niedersachsen	3.355 Euro	Zukunftsvertrag	2012–2029	1,260	162 Euro
Schleswig-Holstein	2.480 Euro	Konsolidierungsfonds	2012–2018	0,525	185 Euro
Sachsen-Anhalt	3.807 Euro	STARK II	2012–2016	0,513	225 Euro
Mecklenburg-Vorpommern	4.556 Euro	Kommunaler Konsolidierungsfonds	2012–2020	0,235	144 Euro
Saarland	6.224 Euro	Kommunaler Entlastungsfonds	2013–2019	0,120	225 Euro

* bezieht sich auf alle Einwohner des Landes. Quelle: D. Weber, S. Beck: Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, a. a. O., S. 12

Dabei ist daran zu erinnern, dass die Gemeinden zum Haushaltsausgleich verpflichtet sind: „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 Rechtswegen gesetzliche Vorgaben für ihre Aufgabenerfüllung nicht beachten.“³⁷

5.3 Spätestens hier stellt sich die Frage nach der Rolle und Wirksamkeit der Kommunalaufsicht, die eine solche Situation entweder verhindern oder zumindest nach deren Eintritt möglichst zügig beseitigen sollte. Dies gelingt offensichtlich nicht immer. **Oebbecke**³⁸ nennt hierfür folgende Gründe:

- § 76 Abs. 1 GO NRW bestimmt als Rechtsfolge eines unausgeglichenen Haushalts die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, falls die im § 76 Abs. 1 S. 1 GO NRW genannten Schwellenwerte überschritten werden. Diese gesetzliche Regelung fördert die politische Verdrängung des Problems: Die Gemeinde gewinnt im Zweifelsfall die nötige Liquidität für die Leistung durch Einnahmen nicht gedeckter Auszahlungen gemäß § 89 Abs. 2 GO NRW, wonach aus Kassenkrediten dann „Kredite zur Liquiditätssicherung“ werden. In einzelnen Bundesländern handhabt die Kommunalaufsicht die Anwendung dieser Vorschrift unterschiedlich. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist der Kassenkredit in vielen Fällen ein Instrument der Dauerfinanzierung geworden.

37 J. Oebbecke: Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung – rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 2009, H. 11, S. 241 ff., S. 241

38 Vgl. J. Oebbecke: a. a. O., S. 243 ff.

- Die allgemeinen Eingriffsermächtigungen der Kommunalaufsichten sind nur bedingt geeignet, das **Entstehen** von Fehlbeträgen zu verhindern, wie zum Beispiel die neuere Rechtsprechung zeigt.
- Der Zusammenhang zwischen Verhaltensnormen von Kommunalpolitik und Kontrollnormen der Kommunalaufsicht ist dadurch gekennzeichnet, dass die Aufsichtsbehörde nur das durchsetzen kann, was hinreichend präzise gesetzlich vorgegeben ist. Auch hier zeigt die jüngere Rechtsprechung die Grenzen auf, die das geltende Recht den aufsichtsrechtlichen Sanierungsmaßnahmen zieht.

Deshalb hält **Oebbecke** als Zwischenergebnis fest: „Die spezifisch haushaltsbezogenen Aufsichtsmittel entpuppen sich bestenfalls als organisationstherapeutische Verfahrensvorschläge.“³⁹ Die klassischen Instrumente für den Einzeleingriff können mangels eindeutig materieller rechtlicher Vorgaben nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Auch beim „schweren Geschütz“ der Beauftragtenbestellung bestehen erhebliche Zweifel, ob dieses bei größeren Festungen wirklich Breschen in die Mauern des politischen Widerstands schießen kann oder ob sein Einsatz in einer Vielzahl von Fällen an verfassungsmäßige Grenzen stößt.

Schwarting⁴⁰ ergänzt dieses Urteil durch folgende Aspekte:

- Das staatliche Genehmigungsverfahren ist letztlich nur funktionsfähig, sofern es auf wenige überschaubare Problemfälle angewandt wird. Bei zunehmender Zahl unausgeglichener Haushalte ist die Aufsichtsbehörde allein personell überfordert.
- Die typischen Bedingungen und Auflagen im Genehmigungsverfahren – wie etwa der Verzicht auf freiwillige Leistungen oder Beförderungsstopps – sind möglicherweise angemessen, um kleinere Defizite zu beheben. Im Hinblick auf das Ungleichgewicht der kommunalen Haushalte in größerer Dimension sind sie nicht geeignet und es fehlen entsprechende Rechtsnormen.
- Schließlich erschweren die engen Wechselbeziehungen zwischen den politischen Repräsentanten auf den einzelnen Ebenen einer weisungsabhängigen Kommunalaufsicht die Umsetzung konsequenter Konsolidierungsaufgaben⁴¹.

5.4 Nicht zuletzt dieser Befund führt zu der Frage, ob auf die Gemeinde nicht so eingewirkt werden kann, dass sie von sich aus Fehlbeträge vermeidet. Dabei wird letztlich an eine **Disziplinierung der öffentlichen Haushalte im Allgemeinen und der Kommunen im Besonderen über den Kapitalmarkt gedacht**. Dieser Diskussion liegt die These zugrunde, dass der Föderalismus dauerhaft nur reformierbar ist, wenn er im Sinne der finanzwirtschaftlichen Verantwortung bis hin zur institutionalisierten potenziellen Insolvenz zu Ende gedacht wird.⁴² Nur so würden letztlich Maßnahmen ausgelöst, die eine solche Konsequenz verhindern. Zugleich eröffne die Insolvenz die Perspektive eines späteren Neuanfangs, das heißt der Restrukturierung des Kommunalhaushalts. Auf diese Weise würden Vorsichtsmaßnahmen ausgelöst, durch die die Insolvenz zunächst möglichst verhindert werde. Zudem würde klargestellt, dass eine Insolvenz alle Beteiligten zu einem Neustart zwingt. Insofern könne die Möglichkeit der Insolvenz auch zu einer politisch attraktiven Alternative werden.⁴³

Dabei wird zugleich darauf verwiesen, dass bei den Gemeinden weniger deren Zahlungsunfähigkeit, als vielmehr die Eintrittsverpflichtung der übergeordneten Gebietskörperschaft maßgebend ist, die über die Glaubwürdigkeit einer „No-Bail-Out“-Drohung entscheide. Damit würde eine mangelnde Budgetdisziplin befördert und die übergeordneten Gebietskörperschaften würden in eine Situation gebracht, in der sie faktisch keine Alternative zur Hilfe gegenüber zahlungsunfähigen Gebietskörperschaften hätten.⁴⁴ Die Solidität der Haushaltspolitik und ein daraus resultierendes gutes Kreditrating werden so zu einer Art „Kollektivgut“.

39 J. Oebbecke, a. a. O., S. 244

40 Vgl. G. Schwarting: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: B. Genser (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin (2005), S. 131 ff.

41 Eine weisungsfreie Kommunalaufsicht fordert das Konzept „Wege aus der Schuldenfalle – Forderungen der Städte des Ruhrgebiets und des Bergischen Landes zur Gemeindefinanzpolitik“ vom 18.12.2008.

42 Vgl. K. v. Lewinski: Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, Tübingen (2002); C. Paulus: Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit der Gemeinden, in: Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht, Jg. 2003, H. 19, S. 863 ff.; Ch. B. Blankart / E. Fasten / A. Klaiber: Föderalismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2006, H. 9, S. 567 ff.; L. P. Feld: Nachhaltige Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive, in: W. Kahl (Hrsg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, a. a. O., S. 45 ff.; C. Magin: Kommunale Rechnungslegung – konzeptionelle Überlegungen, Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz, Diss. Speyer (2010); H. Rehm: Zur Situation der Kommunal Finanzen in den USA – Wettbewerbsföderalismus eine Lösung für deutsche Gemeinden?, in: Verwaltung und Management, Jg. 2012, H. 5, S. 308 ff.; S. Brand: Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, S. 119 ff.

43 Vgl. B. Jochimsen / K. A. Konrad: Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: Dies. (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat, Berlin (2007), S. 11 ff.

44 Vgl. M. Nierhaus / I. Gebhardt: Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, Berlin (1999)

5.5 Aus dieser Beurteilung resultieren zwei Konzepte: Das beispielsweise vom **Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium**⁴⁵ favorisierte zielt auf eine Einschränkung oder gar Beseitigung der gegenseitigen Einstandspflicht. Dies wäre jedoch keine wirkliche Lösung des Problems, da dieser Schritt innerhalb einer so eng verflochtenen Struktur wie der des deutschen Finanzföderalismus nicht glaubhaft und damit nicht praktikierbar ist. Zudem würde ein solcher formaler Verzicht eine extreme Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft auch nicht zuverlässig ausschließen.

Der andere Ansatz, der vom **Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen**⁴⁶ entwickelt wurde, sieht in einem geeignet gestalteten Insolvenzrecht für Gebietskörperschaften einen zweckdienlichen Weg. Damit könne zwar die Politik nicht davon abgehalten werden, Schulden aufzunehmen. Gleichwohl könne man so aber die Kapitalgeber an den Märkten davon überzeugen, ihre Ausleihungen an bestimmte öffentliche Adressen zurückzunehmen.

Ordnungspolitisch erscheint die Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch Märkte attraktiv. Ohne jedes Eingreifen der politischen Akteure würden die Gebietskörperschaften sich zwangsläufig bemühen, ein gutes Rating und damit günstige Kredite zu erhalten. Jene Gebietskörperschaften, denen ein „Investment-Grade“ abgesprochen wird, würden durch Zinszuschläge bestraft oder müssten in letzter Konsequenz die Rationierung von Krediten oder deren generelle Verweigerung akzeptieren (vergleiche Kapitel 7.13).

5.6 In den USA besteht seit 1935 ein Konkursrecht für öffentliche Gebietskörperschaften und bis in die jüngste Vergangenheit (so die Insolvenz der Stadt Detroit im Jahr 2012) haben US-amerikanische Städte Konkurs angemeldet. Ziel einer kommunalen Insolvenz wäre – wie in den USA – nicht die Abwicklung der Kommune, sondern deren Sanierung, auch durch Gläubigerverzicht. Die Pflichtaufgaben werden weiter erfüllt, alle anderen Aktivitäten müssten deutlich eingeschränkt, auf die gesetzlichen Standards begrenzt oder sogar eingestellt werden.⁴⁷

Allein die „Drohkulisse“ einer kommunalen Insolvenz hätte eine beachtliche disziplinierende Wirkung, auch im Hinblick auf die Refinanzierungsmöglichkeiten: Die Banken würden angesichts des möglichen Ausfallrisikos die zusätzliche Kreditgewährung einstellen oder Risikoaufschläge erhöhen – es käme zu einer effektiven Schuldenbremse. Der Preis dafür wäre eine temporäre Aussetzung der kommunalen Selbstverwaltung, an deren Stelle ein Staatskommissar als „Insolvenzverwalter“ träte. Dieser würde mit der Erarbeitung eines Sanierungsplans beauftragt.

Grundsätzlich wird eine Insolvenz durch zwei Ursachen ausgelöst: durch Überschuldung oder durch fehlende Liquidität. Die bilanzielle Überschuldung kann nach den Regeln der Doppik nicht eindeutig definiert werden, da hier das Eigenkapital nur die rechnerische Differenz zwischen Vermögen und Schulden ist, und die Vermögenspositionen zum Teil nicht bewertet werden können – auch deshalb, weil sie in der Regel nicht veräußerbar sind.⁴⁸ Damit reduziert sich der Insolvenzgrund auf Liquiditätsschwierigkeiten – ein Anlass, der angesichts der teilweise aus dem Ruder gelaufenen strukturellen Haushaltsdefizite allein deshalb an Wahrscheinlichkeit gewinnen würde, weil die Banken zu weiterer Kreditierung nicht mehr bereit sind.

5.7 Nach herrschender Rechtsauffassung sind deutsche Gebietskörperschaften jedoch nicht insolvenzfähig. § 12 Abs. 1 der deutschen Insolvenzordnung lautet: „Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen 1. des Bundes oder eines Landes; 2. einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.“ Die Insolvenzunfähigkeit gilt expressis verbis für den Bund und die Länder, sie

45 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Berlin (2005)

46 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin (2005)

47 Vgl. M. Hansmann: Vor dem dritten Staatsbankrott?, München (2012), S. 89 ff.; Hansmann beschreibt eindrucksvoll die Konsequenzen einer gemeindlichen Insolvenz für die Kommunalpolitik.

48 Vgl. O. Kiaman / S. Wielenberg: Sind die Regeln der externen Unternehmensrechnung auf die kommunale Rechnungslegung übertragbar?, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Jg. 2010, S. 237 ff., S. 254 f.

erstreckt sich jedoch nach allen Landesgesetzgebungen mittelbar auch auf die Gemeinden.

Unabhängig von diesen rechtlichen Restriktionen, die auch beseitigt werden könnten, bleibt die Frage: Wäre das Design eines Wettbewerbsföderalismus mit den disziplinierenden Wirkungen einer Insolvenz öffentlicher Gebietskörperschaften ein wesentlicher Beitrag für eine größere Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzpolitik? Die Antwort ist kein uneingeschränktes „Ja“. Zwar kann ein solches Modell die Eigenverantwortlichkeit von öffentlichen Gebietskörperschaften stärken und die Erwartungen des Finanzsystems stabilisieren. Es löst jedoch ein wesentliches Problem nicht: Sofern öffentliche Schuldner, die „too big to fail“ sind, in eine staatliche (kommunale) Insolvenz involviert wären, würde dies Ansteckungseffekte im Finanzsystem auslösen. Die gegenwärtige Staatsschuldenkrise verdeutlicht eindrucksvoll die Abhängigkeit des Bankensektors von der öffentlichen Haushaltswirtschaft. Diese führt dazu, dass die Stabilität der öffentlichen Finanzen auch die Stabilität des Bankensektors voraussetzt. Bevor diese unheilvolle Verknüpfung nicht aufgelöst ist, wird der ordnungspolitische Ansatz eines in letzter Konsequenz bis zur öffentlichen Insolvenz führenden Wettbewerbsföderalismus kaum umsetzbar sein.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass weder „Bail-Outs“ – also eine partielle Verlagerung kommunaler Verantwortung auf dritte Schultern – noch die kommunale Insolvenz – also die konsequent zu Ende gedachte kommunale Finanzverantwortung – wirkliche Lösungsansätze sind. Der Weg in die Konsolidierung und in die Nachhaltigkeit muss beim Haushaltsausgleich beginnen.

6

Die wesentlichen institutionellen Voraussetzungen für die Haushaltskonsolidierung

6.1 Der Haushaltsausgleich muss auch deshalb am Anfang stehen, weil einem nicht ausgeglichenen Haushaltsplan von der Aufsichtsbehörde die Genehmigung versagt oder nur mit Auflagen erteilt werden kann, bzw. – wie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen – ein nicht ausgeglichener geplanter Haushalt bzw. ein geplanter Fehlbetrag im Ergebnishaushalt die Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet. Dabei bedeutet in der Rechnungslegung der Doppik ein Ausgleich in der Ergebnisrechnung, dass sich der Zuwachs und der Abgang von Ressourcen die Waage halten, also in der Haushaltsperiode kein Ressourcenverzehr stattgefunden hat.⁴⁹

6.2 Die grundsätzliche Bedeutung der ausgeglichenen Ergebnisrechnung in der Doppik wird gelegentlich mit dem Hinweis kritisiert, dadurch würden die Kommunen geradezu in Haushaltsnotstände getrieben. Dafür seien zwei Gründe maßgeblich: Zu den Aufwendungen der Ergebnisrechnung zählen zwei Sachverhalte, die in der Kameralistik nicht oder nur eingeschränkt berücksichtigt werden – zum einen die planmäßigen Abschreibungen auf die im Eigentum der Kommune befindlichen Anlagen bzw. Beteiligungen; zum anderen die erforderlichen Zuführungen an Rückstellungen, insbesondere an Pensionsrückstellungen. Diese Argumentation stellt Ursache und Wirkung auf den Kopf: So wenig die Doppik als solche die Konsolidierung oder die Nachhaltigkeit bewirkt, so wenig ist sie dafür verantwortlich, wenn durch sie Verpflichtungen sichtbar werden, die bislang weder der Politik noch den Bürgern als ein wesentliches Element der Belastung künftiger Haushalte bewusst gemacht wurden.

Eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik wird ohne Transparenz im Innenverhältnis (gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, der Verwaltung und den Bürgern) und im Außenverhältnis (gegenüber den Refinanzierungsmärkten, aber auch am Standort interessierten Unternehmen und Einzelpersonen) dauerhaft nicht umgesetzt werden können. Die Eindimensionalität der Kameralistik hat dies nicht geleistet.

6.3 Im Gegensatz dazu erfüllt die Doppik eine Informations- und eine (Bürger-)Schutzfunktion.⁵⁰ In der Informationsfunktion soll die Doppik und das darauf aufbauende „Neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen“ (NÖHR) die tatsächlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Gebietskörperschaft darstellen, um den politisch-administrativen Entscheidungsträgern und den Bürgern eine hinreichende Informationsgrundlage zu liefern. Dazu gehört die vollständige Darstellung der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage sowie deren Veränderungen. Die Schutzfunktion hat zwei Aspekte: Zum einen sollen die gegenwärtigen Steuerzahler vor einer übermäßigen Belastung durch die öffentliche Hand geschützt werden. Zum anderen soll das gebietskörperschaftliche Nettovermögen nicht durch die heutige Generation verbraucht werden. Die intergenerative Gerechtigkeit wird aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Generationen dabei als interperiodische Gerechtigkeit verstanden: Innerhalb einer Rechnungsperiode soll der Ressourcenverbrauch durch das Ressourcenaufkommen der gleichen Periode ausgeglichen werden.

49 Vgl. beispielsweise D. Budäus / D. Hilgers: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung, Jg. 2009, S. 377 ff.; B. Raupach / K. Stangenberg: Doppik in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2. Aufl., Wiesbaden (2009)

50 Vgl. K. Lüder: Beiträge zum öffentlichen Rechnungswesen – Öffentliche Bilanz und Entwicklungsperspektiven, Speyerer Arbeitsheft Nr. 194, Speyer (2007), S. 18

6.4 In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung des kommunalen Eigenkapitals als Indikator für die Solidität des Haushalts diskutiert.⁵¹ Anders als im privaten Sektor besteht das gebietskörperschaftliche Vermögen zu einem beachtlichen Teil aus aktivierten Werten, die de facto und/oder aus rechtlichen Gründen nie bzw. zumindest nicht zum bilanziellen Wert verkauft werden können. Nicht die **Höhe** des Eigenkapitals, sondern dessen **Veränderung im Zeitablauf** ist also die wichtige Größe zur Beurteilung der Situation des Haushalts.⁵²

Im Ergebnishaushalt werden die Überschüsse oder Fehlbeträge unmittelbar dem Eigenkapital zugeführt bzw. mit diesem verrechnet, zum Teil (etwa in Rheinland-Pfalz und in Thüringen) in einem mehrstufigen Verfahren, das dem Verlustvortrag in der privaten Wirtschaft ähnelt. Bei regelmäßigem bzw. im Durchschnitt stattfindendem Ergebnisausgleich bleibt das Eigenkapital in seiner absoluten Höhe unverändert. Eine Verringerung des Eigenkapitals ist buchungstechnisch nur über Jahresverluste möglich. Dabei bedeutet ein Eigenkapitalverzehr, dass die Kommune die Bedingungen für interperiodische Gerechtigkeit – nämlich den Ressourcenverbrauch durch entsprechendes Ressourcenaufkommen zu kompensieren – nicht einhält und sich möglicherweise auf dem Wege in die Überschuldung im Sinne des § 75 Abs. 7 S. 1 GO befindet.

Als Zwischenergebnis ist an dieser Stelle festzuhalten: Die integrierte Verbundrechnung, die die Bilanz (Vermögen und Schulden) mit dem Ergebnishaushalt und der Finanzrechnung (Liquidität) zusammenführt, schafft die Grundlage für ein Informations- und Planungssystem, das den tatsächlichen Ressourcenverbrauch und die Ressourcenherkunft eines Haushalts zeigt und zugleich einen entsprechenden Ausweis von Vermögen und Schulden ermöglicht. Sie verdeutlicht damit die aktuelle und künftig mögliche Beanspruchung des Haushalts.

6.5 Wie können, ausgehend von dieser Evidenz, künftig Fehlentwicklungen im Kommunalhaushalt vermieden werden? Dazu müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein:⁵³

- klare Verschuldungsgrenzen, auch für Kredite zur Liquiditätssicherung,
- eine kommunale Schuldenbremse, verbunden mit einem Generationenbeitrag durch die Bürger und die Wirtschaft als zusätzliche Leistung zum Ausgleich übermäßiger Verschuldung,
- ein strenges Konnexitätsprinzip und
- eine unabhängige Kommunalaufsicht.

Junkernheinrich⁵⁴ spricht deshalb von einem „kommunalen Haushaltsviereck“. Dessen Elemente sollen im Folgenden eingehender erörtert werden.

6.6 Für kommunale **Investitionskredite** bestehen in allen Flächenländern Begrenzungsregeln. Diese orientieren sich insofern an der lokalen Tilgungsfähigkeit, als

- die Kreditaufnahme nur erlaubt ist, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar ist,
- die Kredite lediglich für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden,
- die Kreditaufnahme in Übereinstimmung mit der „dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit“ der Gemeinde steht.

Diese Bedingungen bieten aber Interpretations- und Auslegungsspielräume. Insbesondere die „dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit“ ist ein unbestimmter Rechts-

51 Vgl. H. Mühlenkamp / C. Magin: Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 2010, H. 1, S. 8 ff.

52 Vgl. G. Schwarting: Das kommunale Haushaltswesen, 4. Aufl., Berlin (2010), S. 284

53 Vgl. M. Junkernheinrich: Kommunalverschuldung – Zur Tendenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: W. Gernert / N. Konegen / R. Meyers (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, a. a. O., S. 175 ff., S. 192

54 Vgl. M. Junkernheinrich: Kommunalverschuldung, a. a. O., S. 192

begriff.⁵⁵ Die Investitionsschranke selbst verliert mit der Einführung der Doppik an Bedeutung. Die Zinszahlungen stellen Aufwand dar und sind somit im Rahmen des Haushaltsausgleichs relevant. Unter Steuerungsgesichtspunkten ist zudem weniger die Bindung an Investitionen als die Klassifizierung nach Laufzeiten sinnvoll. Erst anhand der Fristenstaffelung wird die zukünftige Liquiditätsbelastung erkennbar. Die Evidenz der Laufzeiten ist die Grundlage zur Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit.⁵⁶

Eine wirksame Bremse sollte die Kreditaufnahme dann untersagen, wenn die aus den zusätzlichen Krediten resultierenden Zins- und Tilgungsaufwendungen dazu führen, dass die Ergebnisrechnung nicht mehr ausgeglichen ist. Sie sollte darüber hinaus eine strukturelle und eine konjunkturpolitische Komponente aufweisen: Zum einen sollte eine sinkende Zahl von Steuerzahlern infolge abnehmender Bevölkerungszahlen zu einer Verringerung des Kreditrahmens führen. Zum anderen sollten konjunkturpolitisch motivierte zusätzliche Kreditaufnahmen aus einer Rücklagenbildung in konjunkturell guten Perioden gegenfinanziert werden⁵⁷. Die Verschuldungsregeln sollten also durch Verpflichtungen zur Rücklagenbildung ergänzt werden.

Derartige Normen zur Begrenzung der Aufnahme von Investitionskrediten dienen der Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzpolitik. Mit Jena, Mannheim und Hockenheim haben bereits drei Kommunen Schuldenbegrenzungsregeln in ihre Hauptsatzungen aufgenommen bzw. entsprechende Satzungen geschaffen. Die Satzung der Stadt Hockenheim vom 21.3.2012 schreibt beispielsweise vor:

Nachhaltigkeitssatzung der Großen Kreisstadt Hockenheim

Aufgrund von § 4 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.7.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 699), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.11.2010 (GBl. S. 793, 962) hat der Gemeinderat am 21.3.2012 folgende Satzung beschlossen:

Präambel

In einer Stadt darf nicht nur die Gegenwart gesehen werden. Eine nachhaltige Politik hat immer auch die Zukunft im Blick. Schulden bzw. die daraus resultierenden Tilgungs- und Zinslasten mindern die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen in der Stadt Hockenheim. Ein weiterer Anstieg der städtischen Verschuldung muss daher unbedingt verhindert werden. Falls finanzielle Spielräume entstehen, muss die Verschuldung zurückgefahren werden. Das zu erreichen ist Ziel dieser Nachhaltigkeitssatzung.

§ 1

Verschuldungsbremse

- (1) Der Haushaltsplan und die Finanzplanung enthalten keine Nettoneuverschuldung. Eine Kreditaufnahme ist maximal bis zur Höhe der ordentlichen Tilgung zulässig, wenn der Haushaltsausgleich nicht auf andere Weise erreicht wird.
- (2) Hiervon kann bei einer extremen Haushaltslage abgewichen werden, die der Gemeinderat feststellt. Eine extreme Haushaltslage liegt vor, wenn gegenüber dem Schnitt der letzten vier Haushaltsjahre per Saldo erhebliche (im Sinne von § 82 Abs. 2 Nr. 1 GemO), nicht durch die Stadt Hockenheim steuerbare Einnahmerückgänge und Ausgabesteigerungen bestehen, die nicht durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden können.

§ 2

Mehreinnahmen

Ungeplante Mehreinnahmen gegenüber dem Haushaltsplan sind zur Schuldentilgung zu verwenden oder der Rücklage zuzuführen. Der Gemeinderat kann davon Ausnahmen beschließen.

§ 3

Inkrafttreten

Diese Nachhaltigkeitssatzung tritt am Tag nach der öffentlichen Bekanntmachung in Kraft.

55 Vgl. M. Gnädinger / D. Hilgers: Deutsche Schuldenbremse(n) – Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2010, S. 181 ff, S. 192

56 Vgl. H. Rehm: Quo vadis Kommunalverschuldung?, a. a. O., S. 200

57 Vgl. M. Junkernheinrich: Kommunalverschuldung, a. a. O., S. 193

6.7 Ergänzend zu diesen Regeln muss der **Kassenkredit** wieder auf seine eigentliche Funktion – die Überbrückung temporärer Liquiditätsengpässe – zurückgeführt werden.⁵⁸ Dazu bieten sich folgende Wege an:⁵⁹

Erstens: Durch eine **Mindestuntergliederung der Verbindlichkeiten nach Kassen- bzw. Finanzierungskrediten in der Vermögensrechnung der Doppik** wird die Transparenz des Haushalts erhöht. Werden Kassenkredite zur dauerhaften Finanzierung konsumtiver Ausgaben aufgenommen, kommt es zu einer Verminderung des Eigenkapitals. Weist das Ergebnis deshalb für den Jahresabschluss einen Fehlbetrag aus, sollte dieser verbindlich in allen Gemeindeordnungen der Anzeigepflicht gegenüber der Kommunalaufsicht unterliegen. Bislang findet sich diese Regelung nur in den Kommunalverfassungen Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes und Sachsens.

Zweitens: Der **Genehmigungsvorbehalt** für Kassenkredite durch den Landesgesetzgeber sollte wieder eingeführt werden. Diesen Genehmigungsvorbehalt haben die Landesgesetzgeber für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, im Saarland sowie in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in eine **Anzeigepflicht** umgewandelt. Dabei sollten die Genehmigungsschwellen möglichst niedrig sein. Zum Beispiel könnte festgelegt werden, dass der Höchstbetrag der Kassenkredite der Genehmigungspflicht unterliegt, soweit er einen bestimmten Prozentsatz des Eigenkapitals übersteigt.

Drittens: Die **Ermächtigung zur Kassenkreditaufnahme** in der Haushaltssatzung sollte **nicht automatisch über das Haushaltsjahr hinaus bis zum Erlass einer neuen Haushaltssatzung gelten**. Heute ist der Ablauf in vielen Fällen wie folgt: Können die Gemeinden keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen, müssen sie ein Haushaltssicherungskonzept erarbeiten. Wird dieses durch die zuständige Kommunalaufsicht nicht genehmigt, fallen die Gemeinden unter das Nothaushaltsrecht. Die Kassenkreditermächtigung des abgelaufenen Haushaltsjahrs läuft dann weiter und legitimiert eine fortlaufende Defizitfinanzierung durch Kassenkredite (vergleiche Kapitel 5.3). Eine solche automatisch weiterlaufende Ermächtigung sollte untersagt werden.

Viertens: Falls keine Grenzen für den Kassenkredit fixiert sind, sollten diese wieder eingeführt werden. Bezeichnenderweise ist dies in jenen Ländern der Fall, in denen das Risiko aus Kassenkrediten am höchsten ist: in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland.

Fünftens: Die **Legitimation der Zweckentfremdung** von Kassenkrediten in den Kommunalverfassungen muss beseitigt werden: So erlaubt zum Beispiel das kommunale Selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes, dass Kassenkredite über das Haushaltsjahr hinaus aufgenommen werden dürfen, wenn aufgrund des Haushaltsanierungsplans nicht erkennbar ist, dass ein Haushaltsausgleich in absehbarer Zeit möglich ist. Bedenklich sind auch entsprechende ministerielle Runderlasse, die das Verwaltungsermessen lenken und zu einer zusätzlichen Rechtsunsicherheit führen.

6.8 Die angedeuteten Korrekturen sind auch notwendig, um die vielerorts fortschreitende **Fiskalillusion** zurückzudrängen: Die mangelnde Spürbarkeit finanzpolitischer Entscheidungen stellt ein Kardinalproblem der kommunalen Haushaltspolitik dar und ist eine zentrale Ursache für die hohe Verschuldung. Solange die Politik mit der Kreditaufnahme über die Möglichkeit verfügt, öffentliche Leistungen scheinbar zum Nulltarif anbieten zu können, wird das Risiko fortschreitender Defizite bestehen bleiben. Eine wirksame Schuldenbegrenzung muss folgerichtig am Preis der Verschuldung ansetzen⁶⁰.

Das Modell einer an der Maxime der Generationengerechtigkeit ausgerichteten doppelten Schuldenbremse und eines Generationenbeitrags umfasst drei Elemente⁶¹:

58 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Kommunale Kassenkredite, Berlin (2012), S. 8 ff.

59 Vgl. K. Herrmann: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler e.V., H. 114, Berlin (2011), S. 83 ff.

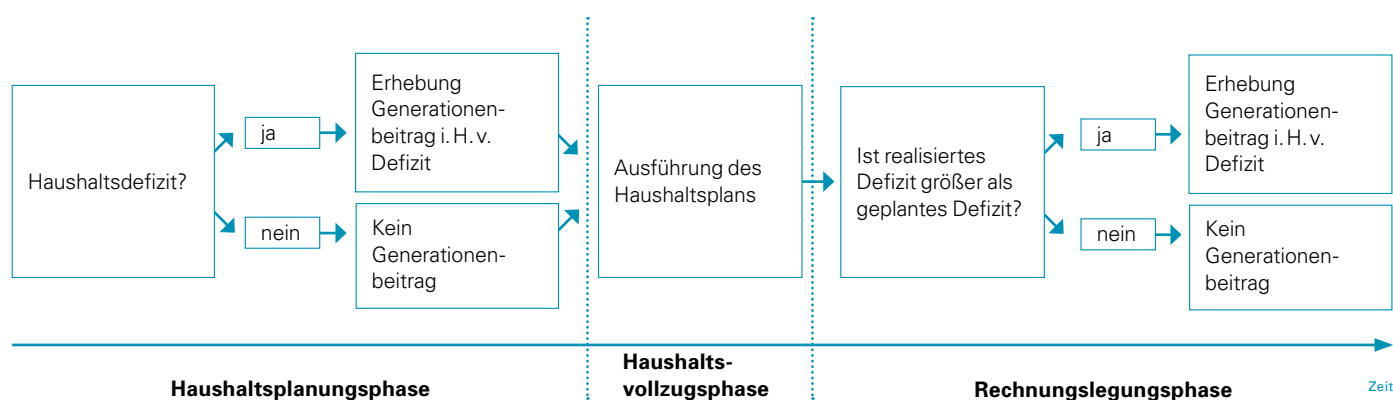
60 Vgl. M. Junkernheinrich: Kommunalverschuldung, a. a. O., S. 196

61 Vgl. A. Burth / D. Hilgers: Konzept einer doppelten Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: Verwaltung und Management, Jg. 2011, H. 5, S. 242 ff.; M. Gnädinger: Neue Regeln für die Kommunalschuldenbremse(n) in Deutschland, in: R. Schauer (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen an das Management in öffentlichen Verwaltungen – Management-Tag 2012 an der Johannes Kepler Universität Linz, Linz (2011), S. 55 ff.

- **Erstens:** das doppische Haushalts- und Rechnungswesen als Datengrundlage
- **Zweitens:** die Pflicht zum Haushaltsausgleich (im Ergebnishaushalt und in der -rechnung)
- **Drittens:** die Einführung eines sogenannten Generationenbeitrags als Automatismus im Falle des Verfehlens der Ausgleichsvorgabe

Abbildung 6 zeigt die Einordnung der doppischen Schuldenbremse in den Haushaltskreislauf.

ABBILDUNG 6: Einordnung der doppischen Schuldenbremse in den Haushaltskreislauf



Quelle: A. Barth: Das Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse, a. a. O., S. 28

Die zentrale Größe für die Bestimmung des durch den Generationenbeitrag auszugleichenden etwaigen Haushaltsdefizits ist der Saldo der Ergebnisrechnung. Das ordentliche Ergebnis nach doppischer Logik erfasst den Ressourcenverbrauch (Aufwand) und das Ressourcenaufkommen (Erträge). Deren Ausgleich konkretisiert den Grundsatz der intergenerativen (intertemporalen) Gerechtigkeit. Der Rückgriff auf doppische Saldogrößen hat außerdem den Effekt, dass die Aufnahme von Geldschulden bzw. Verbindlichkeiten nicht völlig verboten wird. Da die Verbindlichkeiten über die Zinsaufwendungen jedoch das ordentliche Ergebnis belasten, sind diese im Konzept des Generationenbeitrags nur in dem Maße vertretbar, wie sie tatsächlich durch ordentliche Erträge gedeckt werden können. Das Geldschuldenwachstum wird damit gebremst. Die Doppik selbst wirkt insofern als Begrenzung; sie ist das Element einer **doppelten Schuldenbremse**. Von dieser werden auch notwendige Rückstellungen (etwa für Pensionen) erfasst. In der Doppik sind diese ebenfalls für den Haushaltsausgleich auf Ergebnisebene relevant. Sie werden zum Zeitpunkt ihrer Bildung als Aufwand verbucht und müssen durch Erträge gedeckt werden, um den Haushaltsausgleich sicherzustellen. Mit dem Gebot zum Haushaltsausgleich werden also sowohl die Geldschulden (Investitions- und Liquiditätskredite) als auch Rückstellungen als Schuldenkategorien berücksichtigt und begrenzt. Das Gebot zum Ergebnisausgleich schafft also eine Schuldenbremse, die alle kommunalen Schuldenarten miteinbezieht.

6.9 Der **zweite Hebel** der doppischen Schuldenbremse ist der Generationenbeitrag als „Ultima Ratio“ des Ausgleichs. Dieser sollte eine Sonderabgabe in Form einer eigenständigen Abgabe oder eines Aufschlags auf bestehende Abgaben sein.⁶² Junkernheinrich⁶³ schlägt vor, den Generationenbeitrag

62 Vgl. A. Barth: Das Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse, in: R. Schauer (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen an das Management in öffentlichen Verwaltungen – Verwaltungsmanagement-Tag 2012 an der Johannes Kepler Universität Linz, Linz (2012), S. 19 ff., S. 21

63 Vgl. M. Junkernheinrich: Wege aus der kommunalen Verschuldungsfalle – Konzepte zur Lösung des Kassenkreditproblems, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, a. a. O., S. 130

nicht innerhalb einer bestehenden Steuer zu integrieren, sondern als separaten Zuschlag mit einer zeitlichen Befristung auszugestalten. Dafür käme zum Beispiel die Grundsteuer B in Betracht, da diese die Gemeindebürger (als Immobilieneigentümer und – mit Blick auf eine zumindest partielle Überwälzung – als Mieter) sowie die unternehmerische Wirtschaft hinsichtlich der Betriebsgrundstücke belastet.⁶⁴ Ein solcher Zuschlag zu einer Kommunalsteuer würde allerdings eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes bedingen.

6.10 Das Modell der kommunalen Schuldenbremse mit einem gegebenenfalls einzuführenden Generationenbeitrag als neues und wesentliches Instrument der kommunalen Haushaltsführung setzt allerdings die Konnexität der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung voraus. Zusätzliche Belastungen der Gemeindebürger sind nur durch finanzpolitische Entscheidungen der Kommunen und nicht in der Weitergabe der Finanzverantwortung übergeordneter Ebenen in die „kommunale Rechnung“ vertretbar.

Ist dies sichergestellt, lassen sich mit der Etablierung einer kommunalen Schuldenbremse und einem Generationenbeitrag die kommunalpolitischen Verhaltensweisen umkehren. Bislang war es mit Blick auf Mehrheiten zielführend, nicht mit Vorschlägen für den Haushaltsausgleich vorzupreschen, weil diese andere Gruppen verschreckten, ohne dass Dritte davon hinreichend deutlich profitieren. Wählt man beispielsweise einen Aufschlag zur Grundsteuer B, belastet dieser viele zusätzlich, entlastet aber nur einige. Deshalb wird es politisch attraktiv zu sparen, zumal der Zusammenhang zwischen kommunalen Leistungen und deren Kosten deutlich wird. Vor allem aber wird damit der erwähnten Schuldenillusion entgegengewirkt, also einer Haltung, die kurzfristig schuldenfinanzierte Leistungsverbesserungen höher bewertet als die damit verbundenen Belastungen der Zukunft. Die Schuldenbremse und der Generationenbeitrag führen zu einer Umkehr der Beweislast im politischen Prozess.

6.11 Die geschilderten Maßnahmen sollten flankiert werden durch eine **institutionelle Neuaufstellung der Kommunalaufsicht**, die mit einer (sachlich begrenzten) materiellen Selbstständigkeit und mit Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme seitens des Landes und der Kommunen verbunden sein sollte. Dies ist Voraussetzung dafür, dass die Aufsicht die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze, der Schuldengrenzen und die Verschuldungsverfahren konsequent überwachen und gegebenenfalls Sanktionsmaßnahmen ergreifen kann. Wie bereits an anderer Stelle geschildert (vergleiche Kapitel 5), hat die bloße **formelle** Unabhängigkeit der Kommunalaufsicht diese bislang nicht davor bewahrt, sowohl von gemeindlicher als auch staatlicher Seite politischem Druck ausgesetzt zu sein. Dies führt in vielen Fällen zu unzureichenden Konsequenzen bei der Haushaltskontrolle und zu einer Mitverantwortung der Aufsicht an der finanziellen Lage einzelner Kommunen.

Eine größere Unabhängigkeit der Kommunalaufsicht ist auch deshalb anzustreben, damit diese dann gegenüber der Landesregierung als Anwalt der Kommunen auftreten und gegebenenfalls prüfen kann, ob das Land seine Pflicht zur Gewährleistung einer aufgabengerechten Mittelausstattung in hinreichendem Maße nachkommt. Die Aufsicht sollte nicht nur die Haushaltswirtschaft der Gemeinden beaufsichtigen, sondern auch die Einhaltung des Konnexitätsprinzips durch das Land und den Bund im Blick haben.⁶⁵

64 Die Koalitionsvereinbarung für die neue Legislaturperiode sieht eine Reform der Grundsteuer B vor, um die Bewertungsbasis dieser Abgabe zu aktualisieren. Diese wird in den alten Bundesländern von auf das Jahr 1964 fortgeführten Einheitswerten aus 1935 abgeleitet; in den alten Bundesländern sind Letztere nach wie vor die Basis für die Belastung. Die Inzidenz der Belastung ist abhängig davon, welche der diskutierten Reformvarianten tatsächlich gewählt wird (vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Die überfällige Reform, in: IW-Dienst, Jg. 2014, Ausgabe 6 vom 6.2.2014, S. 6 ff.)

65 Vgl. R. Geißler: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, Potsdam (2009)

6.12 Die Elemente

- Haushaltsausgleich,
- kommunale Schuldenbremse mit Generationenbeitrag,
- effektive Konnexitätsregeln und
- unabhängige Kommunalaufsicht

sind die notwendigen, allerdings nicht die hinreichenden Bedingungen für kommunale finanzpolitische Nachhaltigkeit: **Diese müssen ergänzt werden durch einen veränderten exogenen Rahmen, das heißt durch die dauerhafte Sicherung einer aufgabengerechten kommunalen Finanzausstattung.** Die Entschuldungsprogramme sind erste Hilfestellungen der Länder für Kommunen mit strukturellen Defiziten. Sie bekämpfen allerdings eher die Folgen einer unzureichenden Finanzausstattung, also die Symptome und nicht die Ursachen. Das Finanzvolumen der Programme beträgt über die Jahre verteilt rund 16 Milliarden Euro, dies entspricht einem Drittel der bundesweiten Kassenkreditbestände. Sie stellen überdies die kommunale Solidarität auf eine Bewährungsprobe: Finanzstarke Kommunen werden durch einen Abzug der Finanzmasse vom allgemeinen Finanzausgleich oder auch durch gesonderte Umlagen herangezogen, wie dies jetzt in Nordrhein-Westfalen durch die erwähnte kommunale Solidarumlage geschieht.

Insgesamt werden diese Programme für die Wiederherstellung einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen nicht ausreichen. Hinzukommen müssen folgende Faktoren:

- eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunen,
- der Verzicht auf die Neigung, durch Vorgabe von Standards das Konnexitätsprinzip mittelbar zu durchbrechen und
- die Übernahme wesentlicher Teile der Sozialausgaben durch den Bund.

6.13

Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte zum Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung zeigt allerdings, dass diese zunehmend in einen Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Bundeslands gebracht und von dieser abhängig gemacht wird. Lediglich die obersten Gerichte von Thüringen, Sachsen und Brandenburg haben sich bislang zur Alimentierung eines Mindestmaßes freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben bekannt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat klarstellend mit Urteil vom 31.1.2013 (BVerwG 8 c 1.12) entschieden, dass die Gemeinden grundsätzlich einen **Anspruch auf finanzielle Mindestausstattung** zur Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben sowie ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben haben. Anlass für dieses Urteil war der Umstand, dass eine Kreisumlage nicht dazu führen darf, dass den Gemeinden die finanzielle Mindestausstattung insofern entzogen wird. Das Gericht hat weiter ausgeführt, dass der Mindestfinanzbedarf der Kommunen einen „abwägungsfesten Mindestposten im öffentlichen Finanzwesen des jeweiligen Landes“ darstellt. Dieser Hinweis ist insbesondere mit Blick auf die länderweise schon heute unterschiedliche Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs⁶⁶ einerseits sowie auf mögliche Rückwirkungen der künftigen Schuldenbremse in den Länderhaushalten andererseits von Bedeutung.

6.14

Wie oben angedeutet (vergleiche Kapitel 3) wird auch die **fiskalische Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips** immer wieder durch die Vorgabe von Standards der Aufgabenerfüllung durchlöchert. Die Versuche, die strenge Wirkung dieses Prinzips zu umgehen, werden offensichtlich nur in Einzelfällen durch Landesverfassungsgerichte (zugunsten der Kommunen) gebremst,

66 Vgl. F. Boettcher / B. Holler: Relative Unterfinanzierung der kommunalen Ebene? Zur Frage der vertikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, a. a. O., S. 72 ff.

wie zum Beispiel durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen von 2010 zur „Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes“ oder durch die Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofes von 2012 zur Hessischen Verordnung über die „Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder“.

6.15 Das dritte Korrekturlement des exogenen Rahmens der kommunalen Finanzwirtschaft muss deshalb auch eine durchgreifende **Entlastung der Kommunalhaushalte von den Sozialausgaben** sein. Gegenwärtig entfallen rund 50 Prozent der gesamten kommunalen Ausgaben auf den Sozialbereich. Dabei zeigt sich im Verhältnis von Sachinvestitionen zu Sozialausgaben das Schwinden kommunaler Gestaltungsmöglichkeiten. Während die Investitionen vor Jahrzehnten noch ein Mehrfaches der kommunal kaum beeinflussbaren Sozialausgaben betragen, hat sich dieses Verhältnis inzwischen umgekehrt. Geht man 40 Jahre zurück, ist die Entwicklung noch deutlicher: Während die kommunalen Investitionen im Jahr 1970 bundesweit noch das Achtfache der sozialen Leistungen betragen, machen sie inzwischen nur noch weniger als drei Viertel der sozialen Leistungen aus.⁶⁷

In diesem Zusammenhang ist allerdings zu erwähnen, dass der Bund ab 2012 die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung schrittweise übernommen und damit die Gemeinden entsprechend entlastet hat. Die derzeit gesetzlich vorgesehene Erstattungsquote des Bundes (2011: 15 Prozent, ab 2012: 16 Prozent) wird in drei Schritten bis zur vollständigen Entlastung angehoben. Der Bund schultert damit in einem Zeitraum von 2012 bis 2015 Finanzierungslasten der Gemeinden von mehr als 12 Milliarden Euro.

Die Mittel, die der Bund zum bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung stellt, sind ein weiterer Schritt in der Unterstützung der Gemeinden durch den Bund, der zunächst 4 Milliarden Euro für den bedarfsgerechten Ausbau bereitstellt und sich ab 2014 auf Dauer an den zusätzlichen Betriebskosten mit 770 Millionen Euro beteiligt.

Weitere Hilfen fließen den Kommunen durch die Koalitionsvereinbarung vom November 2013 zu: In den Jahren 2015 bis 2017 sollen sie Zuwendungen für die Behindertenbetreuung in Höhe von zunächst etwa einer Milliarde Euro jährlich erhalten. Darüber hinaus soll ein noch zu verabschiedendes „Bundesteilhabegesetz“ ab dem Jahr 2018 die Kommunen bei der Eingliederungshilfe für Behinderte um 5 Milliarden Euro jährlich entlasten.

Mit Blick auf eine wirklich konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips wäre darüber hinaus allerdings auch die Übernahme der Ausgaben für weitere Programme notwendig, deren finanzwirtschaftliche Verantwortung zurzeit bei den Gemeinden liegt. Dies gilt für

- die Kosten der Unterkunft im Sozialgesetzbuch II (Wohnen und Heizung),
- die Jugendhilfe, die Kriegsopferversorgung und die Zuwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und
- die sonstigen der Sozialhilfe vorgelagerten Sicherungssysteme.

6.16 So wichtig die Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung der Kommune ist, so richtig ist auch, dass der Anspruch darauf nicht ein Aliud zur eigenen Verantwortung darstellt. Denn selbst wenn die Kommunen etwa wegen Haushaltsnotlagen von diesen Lasten sofort und in vollem Umfang freigestellt würden, das Konnexitätsprinzip also umfassend umgesetzt wäre, würden deren Defizite dennoch beachtlich bleiben. Insofern dürfen die Kommunen nicht allein auf entsprechende Änderungen der Finanzverfassung setzen.

67 Vgl. C. A. Geiger: a. a. O., S. 55

7

Nachhaltige Kommunalpolitik – Anforderungen an Partizipation, Transparenz und Steuerung⁶⁸

7.1 Eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik setzt einen Paradigmenwechsel im Verhältnis Politik – Verwaltung – Bürger voraus. Die Politik darf sich nicht mehr als bloße Erfüllungsinstante für Ansprüche ihrer Bürger sehen. Vielmehr muss sie darauf zielen, die Bürger in einen Prozess zu integrieren, bei dem sie über ihre Zahlungsbereitschaft den Umfang und die Struktur der freiwilligen kommunalen Leistungen beeinflussen können. Nur in einem solchen Dialog wird die notwendige Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung auch im Sinne einer nachhaltigen Finanzpolitik gelingen.

Dies ist der Grund für alle Überlegungen, die Bürger am Haushaltsprozess zu beteiligen.⁶⁹ In den zurückliegenden Jahren wurden in einer ganzen Reihe von Kommunen Verfahren entwickelt, wie ein Haushaltsplan nicht nur in der „klassischen“ Art und Weise durch Politik und Verwaltung, sondern auch unter Einbeziehung der Bürger aufgestellt wird.

7.2 Charakteristisch für diese Modelle ist bislang die Strukturierung des Verfahrens in verschiedene Phasen:⁷⁰

- Auf eine **Informationsphase**, in der der kommunale Haushalt verständlich und transparent aufbereitet wird, folgt eine
- **Konsultationsphase**, in der die Bürger an die Politik und Verwaltung Vorschläge und Anregungen adressieren können, die die Gemeindevertretung auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft und über die im Anschluss entschieden wird.
- Die **Rechenschaftsphase** ist dadurch gekennzeichnet, dass die Politik darlegt, wie mit den Vorschlägen umgegangen wurde.
- Dies mündet in einer **Letztentscheidungsphase**, die der Gemeindevertretung vorbehalten ist.

Die Entscheidungshoheit über den Haushalt bleibt also beim Rat. Gleichwohl hat das Bürgervotum eine prägende Wirkung. In der Regel erläutern die Kommunen im Anschluss an die Ratsentscheidung auch, aus welchen Gründen Vorschläge nicht oder nicht im ursprünglichen Umfang umgesetzt werden können bzw. sollen. In einigen Kommunen wird auch dargelegt, ob die vorgeschlagene Maßnahme im tatsächlichen Haushaltsvollzug durchgeführt worden ist.⁷¹ Die Abbildung 7 (siehe S. 30) zeigt Inhalte und Maßnahmen des Bürgerhaushalts.

68 Vgl. C. Herzberg: Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster (2001); P. Brangsch / L. Brangsch: Haushalt, Haushaltspolitik und Demokratie. Bedingungen und Strategien einer partizipativen Haushaltspolitik, Berlin (2005); F.-R. Habel: In Deutschland tut sich was! Bürgerhaushalte als Wegbereiter einer aktiven Bürgergesellschaft, in: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung: Herausforderungen – Trends – Projekte, Bonn (2011); H. Klages: Bürgerhaushalte als Türöffner und Antrieb für eine neue Beteiligungskultur in den Kommunen, in: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, a. a. O., Bonn (2011); A. Lange: Plebiszitäre Budgetverantwortung, in: Der kommunale Beteiligungshaushalt. Verfassungsrechtliche Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Haushaltsplanaufstellungen in den Kommunen, Baden-Baden (2011); P. Nanz / M. Fritsche: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn (2012)

69 Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung: 5. Statusbericht Bürgerhaushalt, Bonn (März 2012)

70 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor: Bürgerhaushalt – Kluges Marketing oder effektive Teilhabe?, in: PublicGovernance: Zeitschrift für öffentliches Management, Ausgabe Herbst 2011, S. 12 ff.

71 Vgl. G. Schwarting: Der kommunale Haushalt, 4. Aufl., Berlin (2010), S. 316

ABBILDUNG 7: **Inhalte und Maßnahmen des Bürgerhaushalts**

	Phase		
	Information	Konsultation	Rechenschaft
Mögliche Inhalte	Überblick über den Gesamthaushalt und einzelne Bereiche	Diskussion des Gesamthaushalts bzw. bestimmter Bereiche mit der Bürgerschaft, Priorisierung von Investitionsvorhaben oder Sparmaßnahmen	Rechenschaft darüber, welche Anregungen seitens der Bürger beim Beschluss des Rates berücksichtigt wurden und welche nicht
Mögliche Maßnahmen	Broschüren, Internet, Infofahrten, Inforundgänge, Infostände, Marketing (Flyer, Anzeigen etc.), Öffentlichkeitsarbeit (Pressearbeit, Internet), Vorträge, Seminare oder Schulungen	Bürgerforen, Bürgerbefragungen (schriftlich, via Internet, Telefoninterviews), Hotline, Dialogkarten per Post	Broschüren, Flyer („So hat der Rat entschieden!“), Website, Informationsveranstaltungen, persönliche Anschreiben

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor: Bürgerhaushalt, a. a. O., S. 13

7.3 Was ist neu an diesem Ansatz, den zurzeit 115 Gemeinden praktizieren? Bislang ist die öffentliche Auslegung der Haushaltsentwürfe nach den Gemeindeordnungen möglich. Dieses formelle Verfahren, die Gelegenheit, Einwendungen gegen die Pläne zu erheben, findet in der Praxis allerdings bislang kaum Beachtung. Vom Bürgerhaushalt als informellem Verfahren wird hingegen deutlich mehr Gebrauch gemacht, weil für die Beteiligung weder ein ausgeprägtes Verständnis des komplexen Haushaltsplans noch ein Besuch in der Kämmerei notwendig ist. Insgesamt zeigen die bisherigen Erfahrungen allerdings, dass der Beitrag des Instruments „Bürgerhaushalt“ für die Haushaltskonsolidierung und für eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik gering ist. Die Gründe dafür sind⁷²

- die geringe Beteiligung der Bürger – gemessen an der Gesamteinwohnerzahl
- die Tatsache, dass die Teilnehmer in der Regel nicht repräsentativ sind: Die Altersgruppe über 50 Jahre ist überrepräsentiert, und es kommt zunehmend zur Mitwirkung von Lobbyisten.
- Politik und Verwaltung artikulieren Bedenken in Bezug auf die Qualität der Beiträge der Bürger. Das „Add-on“ des Bürgerhaushalts zur Urteilsfindung in wichtigen strategischen Fragen ist nach allen Erfahrungen eher bescheiden, und das Nutzen-Kosten-Verhältnis des Verfahrens muss deshalb kritisch hinterfragt werden.

7.4 Es ist sicherlich zu früh, ein abschließendes Urteil über diesen Ansatz zu fällen. Offenkundig ist allerdings, dass ein Erfolg nur zu erwarten ist, wenn der Beteiligungsprozess auf Dauer angelegt ist und das Verfahren transparent gestaltet und durch eine Rechenschaftslegung seitens der Kommunalpolitik abgeschlossen wird.

Die Politik und die Verwaltung sind hier in einer Bringschuld, die allerdings auch einen langen Atem erfordert. Dabei geht es um die Erhöhung der Transparenz der Entscheidungsnotwendigkeiten sowohl in der sachlichen und zeitlichen Dimension als auch um die Darstellung von Alternativen und deren Konsequenzen. Die Betroffenen sollten zu Beteiligten gemacht werden und die Bürger müssen „abgeholt“ und „mitgenommen“ werden, kurzum: Politik und Rat müssen mit Blick auf Verfahren und Methoden initiativ werden.⁷³ Dies sollte einschließen, dass bei wesentlichen kommunalen Entscheidungen – seien es Investitionen, seien es planerische oder umweltrelevante Maßnahmen – nach Schweizer Vorbild Bürgerentscheide herbeigeführt werden. In den Gemeindeordnungen sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass Vorhaben von besonderer Bedeutung einem kommunalen Plebiszit

72 Vgl. T. Fuhrmann / A. Koop: Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen – Ein scheiterndes Modell?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle, Gütersloh (2013), S. 288 ff.

73 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bürger beteiligen – Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren für eine neue Beteiligungskultur in Behörden, Gütersloh (2013)

unterworfen werden. Die entsprechenden Kriterien könnten an der Höhe der Investitionssumme und/oder an den jährlichen Folgekosten bzw. an kommunalpolitischen Zielen (wie etwa Umwelt, Bebauung) festgemacht werden. Dieses Instrument wurde zum Beispiel 1995 in der Bayerischen Gemeindeordnung verankert und ist seitdem von den dortigen Kommunen häufig genutzt worden.

7.5 Im Übrigen ist offenbar geworden, dass sich unter dem Begriff „Bürgerhaushalt“ im Wesentlichen zwei Ansätze mit unterschiedlichen Zielsetzungen entwickelt haben:⁷⁴ Zum einen geht es um ein auf Demokratieförderung und bedarfsorientierte Mittelverteilung ausgerichtetes Modell, zum anderen handelt es sich um einen die Akzeptanz und Unterstützung der Haushaltskonsolidierung flankierenden Ansatz.

Für beide Varianten gelten unterschiedliche Voraussetzungen: Vorschläge für einzelne Maßnahmen sind der Beurteilung durch die Bürger unmittelbar zugänglich. Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung setzen dagegen Wissen über Zusammenhänge und Interdependenzen von Aufgaben, Zuständigkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten voraus. Dies bedeutet, dass in diesen Fällen nicht nur Teilbereiche dem Votum der Bürger zugänglich gemacht werden sollten, sondern die komplexe Struktur des Gesamthaushalts Gegenstand des partizipativen Verfahrens ist. Beide Ansätze sind also zu trennen, und geeignete Verfahren für die „Konsolidierungsvariante“ sind noch zu entwickeln.

7.6 Unabhängig von einzelnen Varianten sind Voraussetzungen für tatsächlich „gelebte“ Bürgerbeteiligung zum einen die Transparenz des Kommunalhaushalts, zum anderen ein Instrumentarium der Diagnose und Steuerung, das die Impulse einer solchen Partizipation tatsächlich in finanzwirtschaftliches Handeln umsetzt. Dies gilt sowohl für die strategische Dimension entsprechender Entscheidungen als auch für die operativen Aspekte des Verwaltungshandelns.

In der kommunalen Haushaltspraxis ist die Neigung von Politik und Verwaltung, Ziele zu definieren und zu priorisieren, nicht ausgeprägt. Die Entscheidungspraxis ist vielmehr häufig durch hierarchisch-inkrementalistische Ansätze gekennzeichnet.⁷⁵ Für eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik kann ein solches Vorgehen nicht die Handlungsmaxime sein. Sie setzt voraus, dass der Bürger politische Alternativen erkennen, bewerten und die damit verbundenen Vorteile und Belastungen abschätzen kann.

7.7 Hinzu kommen muss dafür allerdings eine hinreichende Kongruenz zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf der kommunalen Ebene. Nur wenn die Gemeindebürger durch Ausgabenentscheide auch spürbar belastet werden, ist der Mechanismus des Bürgerhaushalts finanzpolitisch effizient. So zeigt eine Studie des **Zentrums für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)**,⁷⁶ dass immer dort, wo auf einen „Common Pool“ zurückgegriffen wird – also einen Haushaltsansatz, der aus verschiedenen Quellen (Bund, Land) gespeist wird – die kommunalen Ausgaben tendenziell steigen. Unter dem Gesichtspunkt, die Beteiligten auch zu Betroffenen zu machen, war der erbitterte Streit der Gemeinden um den Fortbestand der Gewerbesteuer möglicherweise ein Pyrrhussieg. Die Alternative – ein kommunaler Zuschlag zur Einkommensteuer – hätte das Interesse der Bürger am finanzpolitischen Gebaren „ihrer“ Gemeinde gefördert.

7.8 Auch für die Einbindung der Gemeindebürger in die kommunalen Entscheidungsprozesse war die Einführung der Doppik ein entscheidender Schritt zu mehr Transparenz. Entsprechend groß war die Hoffnung, über

74 Vgl. T. Fuhrmann / A. Koop: Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen – Ein scheidendes Modell?, a. a. O., S. 301 f.

75 Vgl. L. Holtkamp: Kommunale Krisenstrategien bei leeren Kassen, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, a. a. O., S. 238 ff.

76 Vgl. Z. Asatryan / T. Baskaran / T. Grigoriadis / F. Heinemann: Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, Discussion Paper No. 13-083 des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim (2013)

eine administrative Änderung des Buchungsstils hinaus damit die Grundlage für eine produktorientierte Budgetierung zu schaffen und zu einer entsprechenden Leistungsrechnung im Kommunalhaushalt zu gelangen, das heißt, das Rechnungswesen zu einem „Neuen Steuerungsmodell (NSM)“ weiterzuentwickeln.⁷⁷ Die ursprüngliche Erwartung war, dass die Doppik – anders als die Kameralistik – eine Steuerungs-, Informations- und Schutzfunktion wahrnehmen kann, indem

- die Entscheidungen über Leistungen und den dafür notwendigen Ressourcenverbrauch effektiv gesteuert werden
- die Entscheidungsträger sowie die Bürger über die Situation und die künftige Entwicklung im Einzelnen informiert werden
- die zukünftigen Generationen vor einer Überforderung durch die jetzige geschützt werden

7.9 Offenbar sind die Erfolgsbedingungen dieses Ansatzes unterschätzt worden, und die entsprechenden Hoffnungen sind mittlerweile gedämpft.⁷⁸ Eine wesentliche Voraussetzung für das NSM ist die Schaffung einer unternehmensähnlichen **dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur**. Mit dieser soll den Fachbereichen zusätzlich zu deren Fach- auch die Ressourcenverantwortung übertragen werden. Verkürzt ausgedrückt: Die politische Spitze soll mit den Fachbereichen Vereinbarungen über die erwarteten Produkte sowie über die dafür notwendigen Ressourcen (Budgets) treffen. Die Effizienz der Aufgabenerbringung, gemessen am Mitteleinsatz, sollte dabei die zentrale Steuerungsgröße sein.⁷⁹

Empirische Studien und Analysen der Erfahrungen mit der „Binnenreform“ kommunaler Verwaltungen kommen zu dem Ergebnis, dass sich Gesamtkonzepte des „Neuen Steuerungsmodells“ in kommunalen Verwaltungen bisher kaum durchgesetzt haben. Die Gründe für diese eher bescheidene Erfolgsbilanz sind weniger die Kritik am „Ob“ als vielmehr die Widerstände gegen das „Wie“.⁸⁰

Hinsichtlich des „Ob“ ist an die **langfristige** Gestaltungsperspektive zu erinnern, die mit der neuen (Haushalts-)Steuerung verbunden ist. Langfristig orientierte Strukturentscheidungen erfordern ein auf lange Sicht angelegtes Steuerungssystem, das über einen Produkthaushalt und Leistungskennzahlen eine rationale Grundlage für Entscheidungen über zeitliche und sachliche Prioritäten bietet. Das „Ob“ kann also kaum infrage gestellt werden. In der Umsetzung, in der Frage des „Wie“, war man allerdings vielerorts zu ambitioniert und perfektionistisch – mit der Konsequenz, dass das Zahlenwerk ausuferte, vor allem aber nicht den Bedürfnissen der Adressaten entsprach. Es wird also darauf ankommen, die Komplexität zu reduzieren und den Ansatz mit „Mut zur Lücke“ zu vereinfachen und zu konzentrieren.

Dies ist auch aus Gründen, die in der Natur der Sache liegen, angezeigt:⁸¹

- Die Verwaltung ist kein reines Dienstleistungsunternehmen. Sie ist nicht nur Leistungsverwaltung, sondern auch Ordnungsverwaltung und kann insofern nicht allein nach unternehmerischen Prinzipien geführt werden.
- Alle Ansätze der „Ökonomisierung“ werden begrenzt durch den Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung und die Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns.
- Die Bindung an Gesetz und Recht führt zu einer Vielzahl von Restriktionen, die die Umsetzung eines geschlossenen Konzepts erschweren.
- Man überfordert diesen Ansatz, wenn er zwei Forderungen **gleichzeitig** erfüllen soll – nämlich eine kunden- bzw. bürgerorientierte Verwaltung einerseits und automatische „Rationalisierungsgewinne“ andererseits.

77 Vgl. H. Mühlenkamp: Die Steuerungswirkung der Doppik, in: Der Städtetag, Jg. 2011, H. 3, S. 14 ff.; D. Budäus / D. Hilgers: Kann Doppik die öffentlichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, a. a. O., S. 253 ff.

78 Vgl. L. Holtkamp: Kommunale Krisenstrategien bei leeren Kassen, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, a. a. O., S. 238 ff., S. 245

79 Vgl. beispielsweise S. Finger: Das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen als Chance für Ansätze zu Ziel- und Wirkungsorientierung, in: M. Brüggemeier / R. Schauer / K. Schädler (Hrsg.): Controlling und Performance-Management im öffentlichen Sektor. Festschrift für D. Budäus, Bern u. a. (2007), S. 93 ff.

80 Vgl. L. Holtkamp: Das Scheitern des neuen Steuerungsmodells, in: dms – der moderne Staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 2008, H. 2, S. 423 ff.; Bogumil, J. / Grohs, S. / Kuhlmann, S. / Ohm, A. K.: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmo- dernisierung, Berlin (2007)

81 Vgl. H. Rehm: Neue Steuerungsmodelle zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: R. Robert / P. Kevenhörster (Hrsg.): Kommunen in Not, Münster (2004), S. 91 ff.

7.10 Es war deshalb folgerichtig, dass – ohne das eigentliche Ziel aufzugeben – die Anforderungen an die Umsetzung zurückgenommen wurden und eine Konzentration auf eine „wirkungsorientierte Steuerung“⁸² bzw. auf eine „Wirkungsbeitragsanalyse“⁸³ erfolgte. Dieser Ansatz fragt danach, welchen Beitrag die Produkte der Verwaltung und die mit ihnen gebundenen Ressourcen zur Erreichung der strategischen Ziele der Kommunen leisten. Das Medium dafür ist ein systematischer Dialog zwischen Verwaltungsführung und Politik, um festzustellen,

- welchen Wirkungsbeitrag
- bei welchem Ressourceneinsatz ein Produkt erbringt und
- ob das erzielte Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis zum Input steht

Um zu einem vollständigen Steuerungsinstrument zu werden, muss die Wirkungsmessung durch Zielvorgaben der kommunalpolitischen Entscheidungsträger ergänzt werden. Damit werden die Ergebnisse des Verwaltungshandelns für die Kommunalpolitik und für den Bürger erkennbar.

7.11 Eine solche Produktkritik kann durch ein **Kennzahlensystem** flankiert werden. Zwar sind solche Indikatoren zunächst lediglich deskriptiver Natur.⁸⁴ Wenn sie aber in einen systematischen Soll-Ist-Vergleich eingebettet sind, im Zeitablauf (Trendanalyse) verfolgt und einem Benchmarking unterworfen werden, können sie Aussagekraft auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit entfalten. Dafür müssen solche Kennzahlen drei Kriterien erfüllen:⁸⁵

- Sie sollten durch die Verwaltungsarbeit selbst beeinflussbar sein.
- Sie sollten in relativ kurzen Intervallen erhoben werden.
- Sie sollten bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

7.12 Eine Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens durch den **Deutschen Städtetag**⁸⁶ im Jahr 2011 hat ergeben, dass die Mehrzahl der Kommunen in der Doppik eine geeignete Grundlage für die Wirkungsanalyse sieht. Allerdings werden in der Regel bislang nur Input- und Outputkennziffern ermittelt; Wirkungskennziffern werden gegenwärtig nur von etwa 40 Prozent der kreisfreien Städte genutzt. Die Erfahrungen aus diesem Anwenderkreis zeigen: Die Informationen der Doppik können für eine ergebnisorientierte Steuerung auf der Basis von Zielen genutzt werden.⁸⁷ Wer nachhaltig steuern will, benötigt ein langfristig angelegtes Steuerungssystem und nicht nur eine Evidenz über den aktuellen Geldverbrauch. Für die Akzeptanz des Systems ist es wichtig, die Instrumente zu konzentrieren und die Informationen adressatengerecht zu gestalten. Auf dieser Basis plant die Stadt Dortmund für das Haushaltsjahr 2014, neben dem Finanzhaushalt erstmals auch einen „Wirkungsorientierten Haushalt (WOH)“ vorzulegen. Man erhofft sich davon eine Transparenz, von der nicht nur die Politik und Verwaltung, sondern auch die Bürger profitieren. Ähnliche Vorhaben gibt es bislang in Köln, Leverkusen, Brühl und Bochum.

Die insgesamt erreichbare Transparenz bietet die „große Chance, in den Räten und in der Bürgerschaft ein größeres Verständnis des oftmals komplexen kommunalen Handelns zu vermitteln, notwendige Prioritätensetzungen beim Einsatz knapper Ressourcen zu erreichen und somit die öffentliche Aufgabenwahrnehmung und Leistungserbringung in den Kommunen zielgenau zu steuern.“⁸⁸ Eine solche Ausrichtung ist allerdings kein Selbstzweck kommunalen Handelns. **Siedentopf** weist darauf hin, dass es „nicht nur um Modernisierung nach dem zurzeit gängigen Leitbild einer Verwaltung gehen (kann), die mehr leistet und weniger kostet“. Weit wichtiger ist – und hier zitiert **Siedentopf** den **Freiherrn vom Stein** – „die Belebung des Gemeingeis-

82 Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2013, a. a. O., S. 40

83 J. Gottke: Von der Haushaltskonsolidierung zur wirkungsorientierten Steuerung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, a. a. O., S. 219 ff.

84 Vgl. A. Kroll: Steuerung mit Kennzahlen in Großstadtverwaltungen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, a. a. O., S. 242 ff.

85 Vgl. derselbe: Steuerung mit Kennzahlen – der beste unter allen nicht funktionierenden Managementansätzen, in: PublicGovernance, Ausgabe Sommer 2013, S. 19 ff.

86 Vgl. Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2012, Berlin (2012), S. 41

87 Vgl. F. Schuster: Wie weiter mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen? Wohin mit der Ergebnissteuerung?, in: PublicGovernance, Ausgabe Herbst 2010, S. 20 ff., S. 20

88 Ebenda

tes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden und falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse“.⁸⁹

7.13 In jüngster Zeit ist ein **weiterer** Grund hinzugetreten, der die Städte und Gemeinden veranlassen sollte, ihre finanzwirtschaftliche Situation für Dritte nachvollziehbar darzustellen: Die Finanzkrise hat gezeigt, dass auch öffentliche Titel risikobehaftet sind. Ein kommunales Ausfallrisiko wird zwar mit dem immer wiederkehrenden Hinweis der kommunalen Seite auf das bündische Prinzip und die damit einhergehende Haftungsverpflichtung der Bundesländer bestritten. Allerdings kann genauso wenig in Abrede gestellt werden, dass es sich dabei um eine „geborgte“ Bonität handelt, die überdies in keiner Landesverfassung explizit verankert ist. Bislang haben die Länder zwar in entsprechenden Fällen faktisch geholfen, ein Rechtsanspruch auf solche Hilfen ist jedoch nicht gegeben.⁹⁰

Aufgrund der veränderten regulatorischen Rahmenbedingungen differenzieren die Kreditinstitute die kommunalen Kreditnehmer inzwischen auch unabhängig von einem kommunalen Ausfallrisiko nach den Liquiditäts-, Rentabilitäts- und Portfolio Risiken einer zusätzlichen Kreditvergabe. Sie stützen sich in diesem internen Rating auf die Diagnosemöglichkeiten, die ihnen das kommunale Zahlenwerk bietet, und sie machen das „Ob“ und das „Wie“ (Konditionen) einer weiteren Kreditvergabe von den entsprechenden Befunden abhängig.⁹¹

7.14 Transparenz und Steuerung bedeutet auch Beherrschung der Risiken des kommunalen Handelns, zumal sich Einzelrisiken so kumulieren können, dass die Erfüllung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge gefährdet ist. Um dem vorzubeugen, bedarf es eines **Risikomanagements**. Die für die Konzeption und Umsetzung eines kommunalen Risikomanagements notwendigen Bausteine können sich an das 1998 in Kraft getretene „Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich“ (KONTRAG) anlehnen, dem auch jene Unternehmen unterliegen, die unter die Norm des § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HgrG) fallen. Das KONTRAG schreibt die **Überwachung** der risikobehafteten **Strukturen und Prozesse** vor. Darüber hinaus fordert das Gesetz ein **Frühwarnsystem** sowie das kontinuierliche **Controlling der Funktionsfähigkeit aller installierten Kontrollinstrumente**. Dies erfordert ein (EDV-gestütztes) Berichtswesen sowie die schriftliche Fixierung der Risiken und der Risikomanagementsysteme.⁹²

7.15 Im Folgenden sollen die für den Kommunalhaushalt relevanten Einzelrisiken, die notwendigen Aufgabenfelder eines kommunalen Risikomanagements und die Organisation eines solchen Ansatzes dargestellt werden.

Die Kommunen sehen sich im Kern mit folgenden Risikokategorien konfrontiert:⁹³

- **Finanzrisiken**,⁹⁴ das heißt Risiken, die beim Management der kommunalen Schuld im Hinblick auf Zins- und Laufzeitänderungen entstehen können. Die Kommunen sind in der Vergangenheit zunehmend dazu übergegangen, diese Parameter für die Senkung der Refinanzierungskosten zu optimieren. Dies erfordert – wie die Erfahrung zeigt – ein im Hinblick auf die Konzeption, das Controlling und die notwendige IT-Struktur anspruchsvolles Steuerungssystem.
- **Beteiligungsrisiken** entstehen dadurch, dass Kommunen mitunter beachtliche Teile ihrer Aufgaben in privatrechtliche Gesellschaften ausgegliedert haben. Insofern kommt unter dem Gesichtspunkt des Risikomanagements dem kommunalen **Gesamtabschluss**⁹⁵ und dem daraus entwickelten **Rechenschafts- bzw. Lagebericht**⁹⁶ eine besondere Bedeutung zu.

89 Vgl. H. Siedentopf: Freiherr vom Stein und die permanente Strukturreform der deutschen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 2007, H. 8, S. 877 ff., S. 878

90 Vgl. M. Nierhaus / I. Gebhardt: Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, a. a. O.

91 Vgl. H. Rehm: Kommunales Rating – kommunale Pflicht oder Kür?, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 2013, H. 4, S. 73 ff.

92 Vgl. G. Schwarting: Risikomanagement – von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung, in: Verwaltung und Management, Jg. 2006, H. 5, S. 232 ff.; K. Birkholz: Risikomanagement – Eine Herausforderung für Deutsche Kommunen, in: F. Scholz / A. Schuler / H.-P. Schwintowski (Hrsg.): Risikomanagement der Öffentlichen Hand, Heidelberg (2009), S. 12 ff.; G. Schwarting: Stresstest für Kommunen? Vom Nutzen eines umfassenden Risikomanagements, in: Verwaltung und Management, Jg. 2011, H. 6, S. 20 ff.; S. Beck u. a.: Risikomanagement in Kommunen, in: PublicGovernance, Zeitschrift für öffentliches Management, Ausgabe Sommer 2013, S. 12 ff.

93 Vgl. S. Beck u. a.: Risikomanagement in Kommunen, a. a. O., S. 13

94 Vgl. H. Rehm / M. Tholen: Kommunalverschuldung, Berlin (2008), S. 147 ff.; Deutscher Städtetag: Musterdienstaneweisung für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement, in: DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Reihe G, H. 14, Berlin (2011)

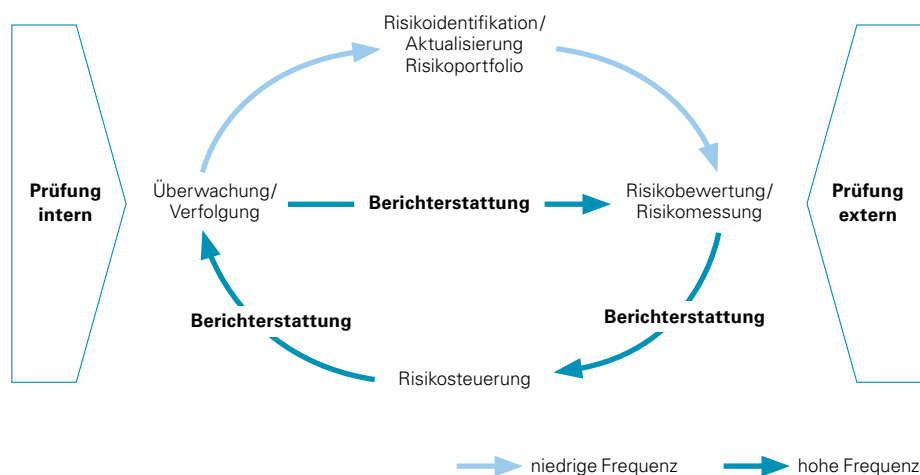
95 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor: Kommunaler Gesamtabschluss – die Gestaltung des Konzerns „Kommune“, Berlin (2009)

96 Vgl. M. Fudalla / G. Schwarting: Der Rechenschaftsbericht in der kommunalen Doppik, Berlin (2009)

- **Vergaberechtliche Risiken** entstehen aufgrund der Komplexität und der entsprechenden Normen für die Beschaffung und einem damit verbundenen hohen Fehlerpotenzial in der Ausschreibungspraxis. Die Beschaffung ist zurzeit innerhalb der Verwaltung in operative Aufgabenstellungen eingebunden, sie versteht sich als interner Dienstleister im Sinne einer Bedarfs- und Bestellabwicklung. Nur selten wird die Beschaffung in die Planungs- und in die Budgetierungsphasen eingebunden.

7.16 Abbildung 8 zeigt die Elemente eines kommunalen Risikomanagements.⁹⁷ Bei einem solchen System muss zunächst auf einer strategischen – das heißt politischen – Ebene eine kommunale **Risikostrategie** definiert werden. Diese fixiert die **Risikotragfähigkeit** und die **Risikobereitschaft** der Kommune. Die Risikotragfähigkeit findet in dem Ressourcenbedarf für die Erfüllung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben ihr Limit und begrenzt insofern auch die Risikobereitschaft.

ABBILDUNG 8: **Risikomanagement-Regelprozess**



Quelle: Vgl. S. Beck u. a.: Risikomanagement, a. a. O., S. 13

Auf der operativen Ebene ist der Prozess definiert durch die Schrittfolgen

- **Risikoidentifikation**
- **Risikomessung und Risikobewertung**
- **Risikosteuerung**
- **Risikoüberwachung und**
- **Verfolgung der Erledigung der festgestellten Monita**

Ein Risikomanagementsystem kann die Kommunen dabei unterstützen, ihre Aufgaben- und Leistungsziele, die sich aus gesetzlichen und politischen Vorgaben ergeben, mit höherer Wahrscheinlichkeit zu erreichen und Schäden zu vermeiden, für die unter Umständen letztlich die Bürger – auch jene der folgenden Generation – geradestehen müssen.⁹⁸ Ein solcher Ansatz zwingt die Verantwortlichen dazu, sich in einem strukturierten Verfahren Klarheit über mögliche Risiken zu verschaffen, bevor diese eintreten, sowie mögliche Schäden abzuschätzen. Ein kommunales **Risikofrüwarnsystem** kann diese Aufgaben unterstützen. Die **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)** hat für die Konzeption und die Organi-

97 Vgl. S. Beck u. a.: Risikomanagement in Kommunen, a. a. O., S. 13

98 Ebenda, S. 15

sation solcher Systeme ausführliche Handreichungen entwickelt.⁹⁹ Eine solche Prävention wird zum Beispiel in Sachsen und in Mecklenburg-Vorpommern praktiziert.¹⁰⁰ Anhand eines Kennzahlensystems werden Kommunen in vier Gruppen eingeteilt. Kommunen in der Kategorie „Problemgemeinden“ werden intensiv durch die Kommunalaufsicht begleitet und beraten; in die Selbstverwaltung wird allerdings nicht eingegriffen.

Das Hauptproblem der Verankerung eines Risikomanagements in den Kommunen war bislang die Divergenz zwischen Kameralistik einerseits und den betriebswirtschaftlichen Ansprüchen eines solchen Ansatzes an das Rechnungswesen und die Bilanzierung andererseits. Die Doppik schafft insofern wesentliche Voraussetzungen für das kommunale Risikomanagement, weil sie den Ausweis von Rückstellungen für eine ganze Reihe von Eventualverbindlichkeiten ermöglicht. Sie erlaubt darüber hinaus eine umfassende Darstellung aller kommunalen Aktivitäten.

7.17 Nicht zuletzt wegen der Tatsache, dass rund die Hälfte der kommunalen Schulden (und damit potenzielle Belastungen künftiger Haushalte) nicht mehr den Kernhaushalten zuzuordnen sind (vergleiche Kapitel 4), ist es angezeigt, die doppisch buchenden Kommunen zu einer Konsolidierung von Kernhaushalten **und** ausgegliederten kommunalen Einrichtungen und Unternehmen zu veranlassen, also einen kommunalen **Gesamtabschluss**¹⁰¹ zu erstellen. Dies wurde beauftragt mit einer „gemeinsamen Empfehlung der Konferenz der Innenminister der Länder“ zur Einführung der Doppik in den Kommunalhaushalten im Jahr 2003. Ziel ist dabei nicht nur, den kommunalen Entscheidungsträgern einen Gesamtüberblick über alle wirtschaftlichen Aktivitäten der Gemeinde zu verschaffen. Vielmehr soll es auch deren Steuerung nach einheitlichen Grundsätzen ermöglichen.¹⁰² Die Fristen für den ersten Gesamtabschluss sind länderspezifisch unterschiedlich geordnet. Nordrhein-Westfalen hat diesen 2010 eingeführt, in Baden-Württemberg wird das erst im Jahr 2018 der Fall sein. Für die Risikosteuerung ist in diesem Zusammenhang der sogenannte **Konsolidierungsbericht** (Gesamtlagebericht bzw. Rechenschaftsbericht) von Bedeutung. Dieser soll nicht nur das abgelaufene Haushalts-(Rechnungs-)Jahr bewerten, sondern auch die Gegenwart und die Zukunft einschätzen. Das erfordert auch Angaben zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben aufgrund von Zielen und deren Verwirklichung im sogenannten Rechenschaftsbericht.¹⁰³

7.18 Eine Plattform für eine **zukunftsorientierte** Risikoabschätzung kann der mittelfristige Finanzplan sein. Mit einer Szenariotechnik können hier verschiedene Risikoausprägungen betrachtet werden. Durch solche Ergänzungen wird für die Haushaltsberatung und für das Genehmigungsverfahren ein wichtiges Instrument bereitgestellt, das auch mit einem Haushaltskonsolidierungskonzept verknüpft werden kann. Eine weitere Möglichkeit ist die Aufnahme von Aussagen zum Risikomanagement in den **Vorbericht**, der dem Haushaltsplan beigefügt werden muss. Mit solchen Maßnahmen wird rechtzeitig eine Vorsorge ermöglicht; zudem werden hektische Konsolidierungsrunden vermieden, die im Zweifel zulasten einer dauerhaften Aufgabenerfüllung gehen.¹⁰⁴

99 Vgl. KGSt: Kommunales Risikomanagement, Teil 1: Das kommunale Risiko-frühwarnsystem, KGSt-Bericht, Nr. 5, Köln (2011)

100 Vgl. I. Brandt: Entwicklung eines Frühwarnsystems zur Analyse kommunaler Finanzen, Wismar (2008); M. Hesse / F. Woitek: Frühwarnsysteme – Ein innovativer Beitrag zur Sicherung der kommunalen Haushaltsstabilität, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, a. a. O., S. 164 ff.

101 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): Kommunaler Gesamtabschluss – die Gestaltung des Konzerns „Kommune“, in: PublicGovernance, Jg. 2009 (Sonderheft)

102 Vgl. dasselbe: Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis, in: PublicGovernance, Ausgabe Frühjahr 2011, S. 16 ff.

103 Vgl. zum gesamten Komplex: M. Fudalla / G. Schwarting: Der Rechenschaftsbericht in der kommunalen Doppik, Berlin (2009)

104 Vgl. G. Schwarting: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: B. Genser (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin (2005), S. 131 ff., S. 146 f.

8

Finanzpolitische Nachhaltigkeit im demografischen Wandel – neue Herausforderungen an die kommunale Daseinsvorsorge

8.1 Die mit Abstand größte Aufgabe einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik ist die Bewältigung der politischen und finanzwirtschaftlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel.¹⁰⁵ Hinter diesem Begriff steht eine Kombination aus einem kontinuierlichen Sterbeüberschuss und einem zunehmenden Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung. Dieses Zusammenspiel wurde lange Jahre durch einen Zuwanderungsüberschuss scheinbar ausgeglichen, für die Zukunft ist diese Erwartung verfehlt: Nach annahmegestützten Prognosen des Statistischen Bundesamts soll die deutsche Bevölkerung bis 2060 auf 65 bis 70 Millionen Menschen zurückgehen – das wären bis zu 17 Millionen Einwohner weniger oder ein Rückgang um 15 bis 21 Prozent innerhalb von 50 Jahren.¹⁰⁶ Neben dem Rückgang des Bevölkerungsumfangs ist die Veränderung der Bevölkerungsstruktur dramatisch: Hier wird häufig in der Diskussion verkannt, dass die zu erwartende Alterung der Gesellschaft nicht zu beeinflussen, sondern determiniert ist. Die Zahl und der Anteil der Älteren, vor allen Dingen der Hochbetagten über 80 Jahre, nehmen unausweichlich zu.

8.2 Die Bevölkerungsentwicklung bis 2025 in Deutschland kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Erwartet wird ein Rückgang der Bevölkerung um 2 Prozent.
- Jeder Zweite wird dann älter als 47 Jahre sein.
- Die Primärstufenjahrgänge gehen um 14 Prozent zurück.
- Die Zahl der jüngeren potenziellen Erwerbstätigen verringert sich um 16 Prozent.
- Die Zahl der älteren potenziellen Erwerbstätigen nimmt um 6,5 Prozent zu.
- Die Zahl der über 80-Jährigen steigt um 70 Prozent.

Diese demografische Strukturveränderung wird begleitet werden von regionalen Verschiebungen der Altersklassen: Die Jüngeren werden zunehmend der Attrahierungskraft der Ballungsräume folgen. Dieser Trend wird verstärkt werden durch die Bündelung von wissenschaftlichen und technologischen Forschungs- und Produktionskapazitäten (Cluster) in sogenannten Metropolregionen. Diese überlagern die Verwaltungsstrukturen und schaffen neue Formen der Agglomeration in Großräumen. In den großen Metropolregionen (Frankfurt/Rhein-Main, Hamburg, München, Stuttgart) leben bereits heute rund 21 Millionen Menschen.¹⁰⁷

8.3 Die **Bertelsmann Stiftung**¹⁰⁸ hat Bevölkerungsprognosen für die **kommunale** Ebene bis zum Jahr 2025 erstellt – und zwar nicht nur für die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, sondern auch für Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern. Die Studie zeigt, dass diese Veränderungen sich in einer – kommunalspezifisch betrachtet – sehr heterogenen Bandbreite vollziehen werden. Die Gemeinden mit Bevölkerungswachstum und -rückgang liegen in einer einzelnen Region manchmal nah beieinander. So geht beispielsweise die Bevölkerung in Niedersachsen im Landesdurchschnitt bis 2030 um 2,4 Prozent zurück.

105 Vgl. B. Müller: Zukunftsorientierte Stadt- und Regionalentwicklung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demografie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh (2005), S. 10 ff.

106 Vgl. Bundesministerium des Innern: Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin (2011)

107 Vgl. S. Stiller / I. Sünner: Metropolregionen: Impulsgeber für Strukturwandel und wirtschaftliche Entwicklung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, H. 7, S. 471 ff.

108 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Deutschland im demografischen Wandel – Datenreport, Gütersloh (2011)

Dabei nimmt aber die Einwohnerzahl im Kreis mit der besten Bevölkerungsentwicklung (Vechta) um 8,4 Prozent zu, während der Kreis mit der schwächsten Entwicklung (Osterode am Harz) 17,4 Prozent seiner Bevölkerung verliert.¹⁰⁹ Um ein anderes Beispiel zu nennen: Die Bevölkerung in Bayern nahm im Zeitraum 1990 bis 2010 insgesamt um 9,5 Prozent zu. Hinter diesem Landesdurchschnitt verbergen sich aber auch hier unterschiedliche Veränderungen auf der Gemeindeebene. Einige bayerische Gemeinden sind um fast 30 Prozent gewachsen, während andere bis zu 4 Prozent der Bevölkerung verloren haben.

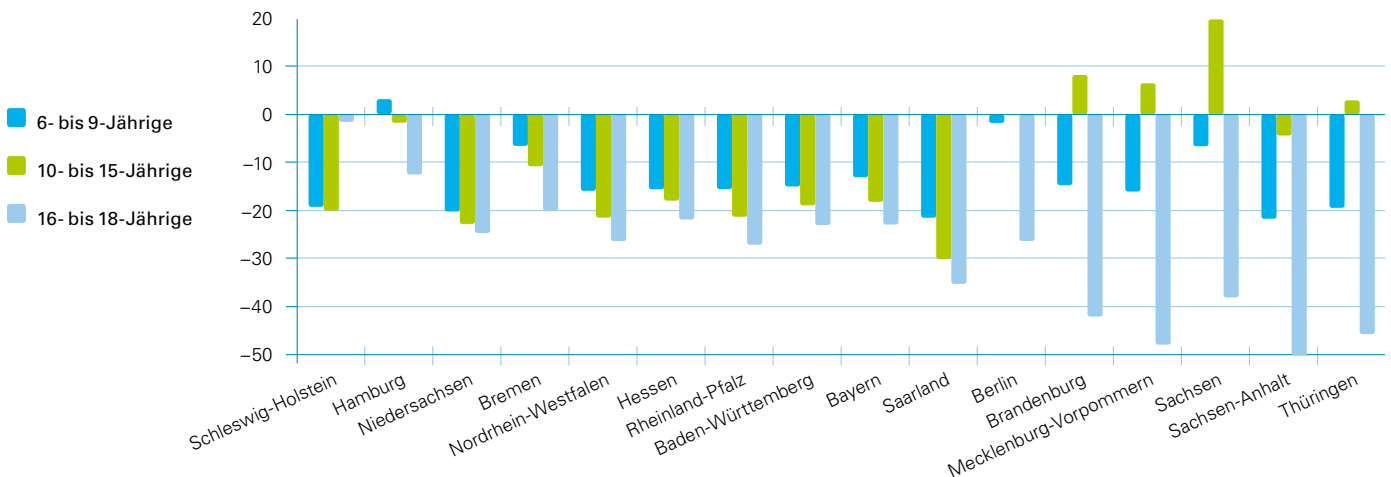
8.4 Will man diesen Tendenzen entgegenwirken, geht es vor allem um folgende kommunale Handlungsfelder:

- das Bildungssystem,
- die Daseinsvorsorge für die Älteren und um
- eine diese Anpassungsnotwendigkeiten berücksichtigende langfristige Infrastrukturplanung.

Zu diesen Bereichen sollen hier jeweils nur die Schwerpunkte der notwendigen Anpassungen genannt werden.

Abbildung 9 zeigt die relative Bevölkerungsentwicklung der Kinder und Jugendlichen

ABBILDUNG 9: **Relative Bevölkerungsentwicklung der Kinder und Jugendlichen im Schulalter 2006–2025 (in %)**



Quelle: C. G. Starmann: Der demografische Wandel als Herausforderung für die Kommunen und die föderale Ordnung, a. a. O., S. 25

109 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, Berlin (2013), S. 8

110 Vgl. C. G. Starmann: Der demografische Wandel als Herausforderung für die Kommunen und die föderale Ordnung. Handlungsansätze für eine zukunftsfähige Bildungslandschaft, Veröffentlichung der Freiherr vom Stein-Gesellschaft, Münster (2010), S. 23

im Schulalter 2006 bis 2025. Angesichts dieses Szenarios wird es in den **ländlichen Regionen** vor allem darauf ankommen, die heutigen Schulstrukturen anzupassen. Nur diejenigen Kommunen werden hier auf lange Sicht erfolgreich sein, die bereits **jetzt** über diese Fragestellungen nachdenken und entscheiden. Dabei ist man gut beraten, diesen Prozess mit anderen Kommunen gemeinsam zu gestalten. Das Design des Angebots muss eine Kombination aus Zentralität und Dezentralität sein. Dabei wird es zum einen um Standortentscheidungen für Schulen gehen, die eine Erreichbarkeit in vertretbaren Fahrzeiten gewährleisten. Zum anderen wird dies die Abstimmung des Lehrangebots für alle Schulformen erfordern.¹¹⁰

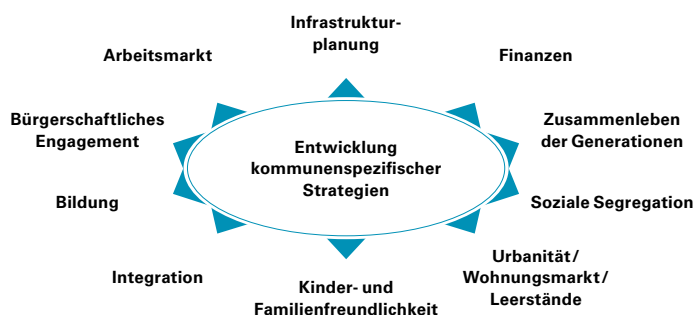
8.5 Andere Aufgaben stellen sich in den **Ballungsräumen** bei einer alternden Bevölkerung und bei einem hohen Migrationsanteil. In den Agglomerationen sind zwei mit Blick auf den Alterungsprozess betroffene Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge der ÖPNV und die **soziale Infrastruktur**.¹¹¹ Dabei geht es nicht nur um die erforderliche soziale Infrastruktur für ältere Menschen, wie zum Beispiel bedürfnisorientierte Pflegeangebote, ortsnaher Zugang zu Ärzten, Reha-Zentren, Beratungs- und Hilfermittlungsstellen sowie Einkaufsmöglichkeiten, sondern auch um kulturelle Angebote wie beispielsweise Bibliotheken, Bürgerhäuser oder Ausstellungen. Für den ÖPNV bedeutet das neue Aufgaben, wie etwa barrierefreie Ausgestaltung der Busse, der Straßenbahnen und Züge, Zugangsrampen an den Haltestellen oder Angebote für die Tür-zu-Tür-Mobilität.¹¹²

Die wirtschaftliche und soziale Integration von Zuwanderern aus dem Ausland erfordert spezifische Bildungs- und Ausbildungsangebote, die Verfügbarkeit von Wohnraum und ein Potenzial institutionalisierter Kontakte in der Stadtgemeinschaft. Dieses breite Spektrum einer spezifischen kommunalen Daseinsvorsorge wird die Stadtpolitik nur durch eine enge und gut verzahnte Zusammenarbeit mit allen Akteuren der Zivilgesellschaft, den Kommunen, den Kirchen, den Sportvereinen und sonstigen Trägern des kommunalen Lebens bewältigen können. Wie überhaupt erfolgreiche Reaktionen auf die demografische Herausforderung auf kommunaler Ebene zunehmend durch das Engagement der Bürger selbst bewältigt werden müssen, auch dafür gibt es konkrete Ansätze.¹¹³

8.6 „Bürgerbeteiligung“ heißt eben nicht nur Einbeziehung in die politische Willensbildung und in die Entscheidungsfindung – also in die Fragen des „Was“. Sie sollte auch Mitwirkung an kommunalen Leistungen – also Teilhabe an der Frage des „Wie“ – bedeuten. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass zunehmend Frauen und Männer in guter physischer Verfassung aus dem Erwerbsleben ausscheiden, aber im Rahmen ihrer Lebensplanung und ihres Selbstverständnisses bereit sind, Aufgaben im Sozialbereich und Erziehungswesen zu übernehmen.¹¹⁴ Dies scheidet häufig an Verwaltungsnormen und bürokratischem Verhalten. Hier gibt es erhebliche Möglichkeiten, um ohne Einsatz zusätzlicher Mittel durch die Schaffung rechtlicher und institutioneller Voraussetzungen die notwendige Intensität und Qualität der kommunalen Daseinsvorsorge, die zu einem wesentlichen Teil eben auch personelle Betreuung ist, zu ermöglichen.

Dabei sollte die Einbindung der Bürger in die Bewältigung der kommunalen Aufgaben sehr viel stärker als bislang durch die **Förderung sozialer Netzwerke** unterstützt werden. Ein solcher Ansatz wird insbesondere in den Bereichen „Frühkindliche Betreuung“, „Schule“, „Beruf“ und „Nachberufliche Lebensphase“ erfolgreich sein, vor allem bei der Gestaltung der Übergänge zwischen diesen Bereichen. Dabei kommt es darauf an, die Eltern, die Kammern, die Jugendhilfeeinrichtungen, die Volkshochschulen und die seniorenbetreuenden Institutionen in gemeinsame Formationen zu integrieren¹¹⁵ (vergleiche Abbildung 10).

ABBILDUNG 10: **Zentrale Handlungsfelder auf kommunaler Ebene**



Quelle: C. G. Starmann: Der demografische Wandel als Herausforderung für die Kommunen und die föderale Ordnung, a. a. O., S. 29

111 Vgl. M. Plazek / M. Schiebold: Daseinsvorsorge im demografischen Wandel, in: PublicGovernance, Ausgabe Herbst 2012, S. 12 ff., S. 13

112 Vgl. M. Plazek / M. Schiebold, a. a. O., S. 13; Montag Stiftung Urbane Räume (Hrsg.): Dokumentation „Neue Nachbarschaft“, Bonn (2014)

113 Vgl. ebenda, S. 15

114 Vgl. A. Zimmer / F. Paulsen: Kommune als Raum bürgerschaftlichen Engagements – Zivilgesellschaft in Münster, in: W. Gernert u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, a. a. O., S. 159 ff.; W. Gernert: Integration durch Teilhabe. Zur Umsetzung einer Leitidee der regionalen Sozialpolitik, ebenda, S. 109 ff.; F. Schulz-Nieswandt / U. Köstler: Das institutionelle und funktionale Gefüge von kommunaler Daseinsvorsorge und bürgerschaftlichem Engagement, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2012, H. 4, S. 465 ff.

115 Vgl. Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Starke Kinder – starke Familie. Wohlbefinden von Kindern in Städten und Gemeinden, Stuttgart (2012), S. 43 ff.; Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Lebenswerte Kommune. Bevölkerungsentwicklung und Familienleben in Deutschland, Gütersloh (2013)

8.7 Bei der Frage nach der Anpassungsfähigkeit kommunaler Aufgaben und Ausgaben an einen Bevölkerungsrückgang wird häufig die Auffassung vertreten, dass die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen mehr oder minder fix seien, sodass bei sinkender Bevölkerung die Pro-Kopf-Ausgaben steigen – also eine Kostenremanenz vorliege. Tatsächlich aber zeigen empirische Analysen, dass die kommunalen Ausgaben weitgehend proportional mit den Bevölkerungszahlen variieren¹¹⁶ und die Kosten der Leistungserstellung offensichtlich durch konstante Skalenerträge gekennzeichnet sind.¹¹⁷ Wenn es bei den einzelnen Leistungskategorien gelingt, die Pro-Kopf-Kosten bei Veränderung der Bevölkerungszahl konstant zu halten, ist die Anpassung an den demografischen Wandel ohne zusätzliche haushaltswirtschaftliche Belastungen möglich. Die Proportionalität zwischen Bevölkerungszahl und Kosten der Leistungserstellung gilt zum Beispiel für die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Polizei, Feuerwehr und Bildung.¹¹⁸ Anders kann die Situation bei netzförmiger Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwassersysteme) sein. Hier sind proportionale Anpassungen kaum möglich, wenn die Zahl der Nutzer zurückgeht. Als Konsequenz werden wegen annähernd gleichbleibender Fixkosten die Ausgaben je Einwohner steigen. Hier können zeitlich begrenzte Anpassungshilfen zugunsten der Kommunen angemessen und notwendig sein.¹¹⁹

116 Vgl. J. Ragnitz: Demographiesensitivität der öffentlichen Ausgaben: Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: M. Junkernheinrich u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin (2009), S. 303 ff.

117 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels, a. a. O., S. 13. Vgl. auch P. P. Bömisch / A. Haug / L. Schreier: Municipality Size and Efficiency of Local Public Services – Does Size Matter?, IWH Discussion Papers 18, Dresden (2011); T. Büttner / F. Holm-Hadulla: City size and the demand for local public goods, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 2013, No. 43, S. 16 ff.

118 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels, a. a. O., S. 18

119 Vgl. W. F. Richter / M. Thum / H. Zimmermann: Budgetpolitische Eigenverantwortung bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, H. 8, S. 531 ff., S. 532

120 Vgl. T. Beckers / I. P. Klatt / T. Zimmermann: Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) – Eine (institutionen-) ökonomische Analyse, in: C. Schaefer / L. Theuvsen (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft, Berlin (2012), S. 245 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels, a. a. O., S. 20, Fußnote 21; B. Geys / F. Heinemann / A. Kalb: Local Government Efficiency in German Municipalities, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 2013, H. 4, S. 283 ff.

121 Vgl. M. Schmitz / C. Möser: Interkommunale Zusammenarbeit künftig umsatzsteuerpflichtig?, in: PublicGovernance, Ausgabe Herbst 2012, S. 16 ff.; H. Ronnecker: Interkommunale Kooperation als Element kommunaler Organisationseinheit, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 2013, a. a. O., S. 35 ff.

122 Vgl. KfW: Kommunal-Panel 2012, Frankfurt/Main (2013), S. 39 ff.

123 Vgl. R. Herz / L. Marschke: Konsequenzen der Stadtschrumpfung für stadttechnische Infrastruktursysteme, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der TU Dresden, Jg. 2005, H. 3/4, S. 99 ff.

8.8 Falls Anpassungen in Teilbereichen notwendig sind, sollten vor allem Kleinstkommunen die Möglichkeit der **kooperativen Leistungserstellung** mit Nachbargemeinden prüfen.¹²⁰ Dies kann auch durch die Übertragung von Aufgaben an kommunale Zweckverbände oder Landkreise erfolgen. Deshalb sollte im Zuge einer Konsolidierungsstrategie ständig analysiert und kommunalpolitisch entschieden werden, ob und gegebenenfalls wie die Ausgaben für die kommunale Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der freiwilligen Aufgaben, durch eine Zusammenlegung der Leistungserstellung und durch entsprechende interkommunale Plattformen auf der Zeitachse zurückgeführt werden können. Das gilt zum Beispiel für die Vorhaltung kultureller Infrastruktur (Theater, Museen, Bibliotheken) in den großen städtischen Agglomerationen (Ruhrgebiet, Großräume Rhein-Main, Rhein-Neckar).

Dabei muss allerdings auch stets geprüft werden, ob durch die Kostendegression bei der „Produktion“ nicht zusätzliche Aufwendungen beim „Vertrieb“ der so reorganisierten kommunalen Aufgabenerfüllung gegenüberstehen. Dies ist deshalb nicht auszuschließen, weil kommunale Daseinsvorsorge in vielen Fällen auch die unmittelbare Präsenz gegenüber den Leistungsempfängern erfordert. Auch hier wird es darum gehen, zentrale Ansätze mit dezentralen Aktivitäten sinnvoll zu verknüpfen. Kontraproduktiv für solche Ansätze ist allerdings die Absicht des Steuergesetzgebers, die in diesem Zusammenhang erfolgenden Leistungsaustausche der Umsatzsteuerpflicht zu unterwerfen.¹²¹

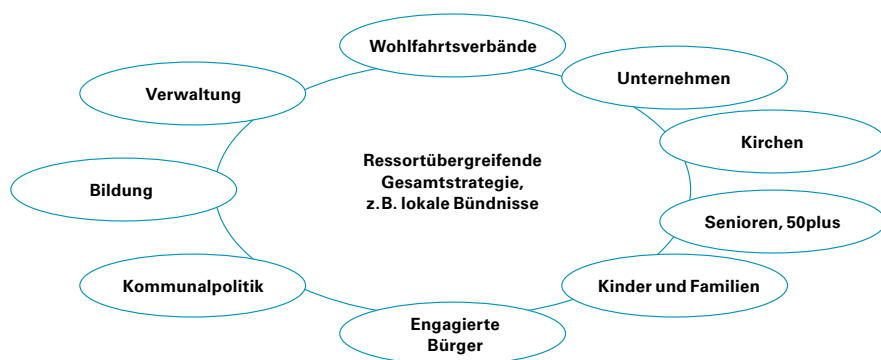
8.9 Die Veränderung von Bevölkerungsumfang und -struktur bedeutet auch ein neues Szenario für die **kommunale Investitionstätigkeit**. Eine Umfrage der KfW im Jahr 2012 hat ergeben, dass die Kommunen von einem Investitionsrückstand in Höhe von rund 128 Milliarden Euro ausgehen.¹²² Diese Lücke ist – anders als das **beabsichtigte** Investitionsvolumen – nicht in den Haushaltsplänen hinterlegt. Sie spiegelt nicht nur die Investitionsdefizite der Vergangenheit wider, sondern auch neue investive Anforderungen an die Kommunen und veränderte Schwerpunktsetzung. Letzteres bedeutet auch – und dies besonders in den ostdeutschen Gemeinden – den Rückbau von Wohnbestand, Freizeiteinrichtungen und der Versorgungsinfrastruktur (Wasser und Abwasser) aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen.¹²³

Insgesamt entfällt der weitaus größte Anteil an dem genannten Investitionsbedarf auf die Bereiche „Straßen- und Verkehrsinfrastruktur“ (26 Prozent), „Schulen, Erwachsenenbildung, Kinderbetreuung“ (23 Prozent) und „technische Infrastruktur“ (6 Prozent). Bei Letzteren zeichnen sich nachdrückliche Handlungsnotwendigkeiten für Breitbandzugänge bei Internet und Mobilfunk im ländlichen Raum ab. In diesen Regionen sind entsprechende Optionen ein wichtiger Wohn- bzw. Standortfaktor. Insgesamt bedeuten diese Entwicklungen eine Reorganisation der Verwaltungsstrukturen, die einer doppelten Anforderung gerecht werden muss: Einerseits müssen die kommunalen Leistungen finanzwirtschaftlich tragfähig erbracht werden, andererseits muss noch eine hinreichende „Nähe zum Bürger“ als Wesensmerkmal der Daseinsvorsorge gewährleistet sein.

8.10 Der beschriebene Befund stellt neue Anforderungen an eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik – insbesondere bezüglich der Planung, der Organisation der Umsetzung und der Finanzierung.

Mit anderen Worten: Neben der Frage des „Ob“ der notwendigen Anpassungen an die veränderte Bevölkerungssituation stellt sich auch die Frage nach dem „Wie“ des Vorgehens. Ausgangspunkt sollten langfristige Infrastrukturplanungen sein, die im Einklang mit regionalen Entwicklungskonzepten oder mit Stadtplanungen stehen.¹²⁴ Wie dabei auch die Bürger eingebunden werden können, ist an anderer Stelle (vergleiche Kapitel 7) dargestellt worden. Eine solche langfristige Infrastrukturplanung sollte begleitet werden von Partnerschaften in den zentralen Handlungsfeldern, um das kommunale Know-how in der Verwaltung, Politik und Bürgerschaft zu bündeln (vergleiche Abbildung 11).

ABBILDUNG 11: **Strategische Partnerschaften = Bündelung des kommunalen Know-hows in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft**



Quelle: C. G. Starmann: Der demografische Wandel als Herausforderung für die Kommunen und die föderale Ordnung, a. a. O., S. 29

8.11 Bei der Frage, wie eine der demografischen Entwicklung angepasste Daseinsvorsorge finanziert werden kann, konzentriert sich die Diskussion auf die „Privatisierung“ einerseits und die „Rekommunalisierung“ andererseits. Die einzelnen Optionen innerhalb dieses Spannungsbogens werden an anderer Stelle erörtert (vergleiche Ziff. 16 ff.). Das Ergebnis dieser Analyse wird zeigen, dass es auch hier keinen „Königsweg“ gibt. Auch deshalb muss im Sinne des zuvor erwähnten „Generationenbeitrags“ (vergleiche Kapitel 6) geprüft werden, ob noch bestehende Abgabenspielräume ausgeschöpft werden können. Dies gilt für den Bereich der kommunalen Gebühren und Beiträge. Während Gebühren Geldleistungen darstellen, die in Form von Verwaltungs- und Benutzungsgebüh-

124 Vgl. S. Schneider / B. Grabow / B. Hollbach-Grömig / J. Libbe: Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel. Deutsches Institut für Urbanistik, Band 4, Jg. 2011, S. 80; B. Grabow / S. Schneider: Nur gemeinsam – Nachhaltige kommunale Finanzpolitik und nachhaltige Infrastrukturplanung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, a. a. O., S. 309 ff.

ren als Gegenleistung für ein besonderes Angebot der öffentlichen Hand oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben werden, bemessen sich die Beiträge nach den Vorteilen, die sich aus der Art und dem Maß der potenziellen Nutzung für den Einzelnen ergeben.¹²⁵

8.12 Grossekketter¹²⁶ nennt drei Funktionen, die bei einer Gebührenfinanzierung besser gewährleistet sind als bei einer Steuerfinanzierung:

- Eine Informationsfunktion, weil Kosten und Nutzen öffentlicher Leistungen miteinander konfrontiert werden – mithin die Bürger ihre Präferenzen unter Kenntnis der Kosten artikulieren können
- Eine Motivationsfunktion, durch die die Bürger nicht mehr ein Maximum an öffentlichen Leistungen zum „Nulltarif“ anstreben, sondern Anreize zur effektiven Kontrolle der Politiker erhalten
- Eine Kompetenzverteilungsfunktion, weil die Verantwortlichkeit zur Einnahmenerwirtschaftung und Kostendeckung die politische und bürokratische Haftung erhöht

8.13 Unter Verweis auf die verwaltungsrechtliche Beschränkung des Ermessensspielraums bei der Entgelthöhe durch das Kostenüberschreitungsverbot wird mitunter die Auffassung vertreten, dass eine Erhöhung der Abgaben über das gegenwärtige Maß hinaus nicht möglich sei. Der aktuelle Befund zeigt allerdings, dass selbst in „klassischen“ Gebührenhaushalten wie Abwasserbeseitigung, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Schlachthöfen eine Kostendeckung von 90 Prozent die Ausnahme ist. Auch eine Analyse des Deutschen Städtetags macht deutlich: Die Konsequenz der betriebswirtschaftlich gebotenen Zuordnung der Kosten bei der Gebührenfestsetzung nimmt schon beim Bestattungswesen und bei Bädern ab; bei den kulturellen Einrichtungen wird auf die Kostendeckung weitgehend verzichtet.¹²⁷

8.14 Die Deckungsdefizite werden häufig mit verteilungspolitischen Aspekten der kommunalen Daseinsvorsorge begründet. Dieses Argument verkennt allerdings, dass damit die dauerhafte Leistungserbringung selbst gefährdet wird. Wo Deckungspotenziale nicht genutzt werden, bleibt als Alternative häufig nur die Schließung der jeweiligen Einrichtung. Soweit die Inanspruchnahme von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge verteilungspolitische Bedenken aufwirft, sind die Instrumente der Sozialpolitik gefordert, wie sie beispielsweise über die vor einiger Zeit erfolgte Ergänzung der Hartz-IV-Regeln auch bereitgestellt werden. Es geht hier um die Trennung der Allokations- von der Distributionsfunktion in der kommunalen Finanzpolitik. Dies ist auch deshalb geboten, weil von den niedrigen Kostendeckungsgraden und den korrespondierend hohen Subventionsbedarfen – insbesondere im kulturellen Bereich – die Höherverdienenden, die in der Regel die Mehrzahl der Besucher stellen, relativ stärker profitieren als die Niedrigverdienenden. Dazu kommt: Die Kommunalabgabengesetze der Länder definieren höchst unterschiedlich, welche Kosten in welchem Umfang in die Kalkulation von Gebühren und Beiträgen einbezogen werden. Diese Parameter der Kostenermittlung müssen dahin gehend überprüft werden, ob sie einer an Nachhaltigkeit orientierten Kalkulation entsprechen. Das gilt insbesondere für den angewandten Zins und für die Orientierung der Abschreibungsmethode an Wiederbeschaffungswerten.

125 Vgl. H. Rehm: Kommunale Preispolitik: Befund – Probleme – Perspektiven, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2004, H. 3, S. 261 ff.

126 Vgl. H. Grossekketter: Steuerstaat vs. Gebührenstaat – Vor- und Nachteile, in: U. Sacksofsky / J. Wieland (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden (2000), S. 24 ff.

127 Vgl. Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht 2010, Berlin (2011), S. 20 ff.

8.15 Das Ziel der Anpassung der Entgeltstrukturen setzt auch voraus, dass die Präferenzen der (potenziellen) Nutzer der jeweiligen Einrichtung oder Leistung hinreichend bekannt sind. Wenn eine stärkere Kongruenz zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Belastungsverantwortung hergestellt werden muss, sollte man dafür auf Ansätze zurückgreifen, die oben unter dem Begriff „Bürgerhaushalt“ im Einzelnen beschrieben worden sind (vergleiche Kapitel 7). Das verlangt von der Verwaltung und vor allem von der Politik vor Ort auch den Mut, den Bürgern die entsprechenden Belastungen transparent zu machen, die mit unterschiedlichen Ausgabenwünschen verbunden sind. Nur so kann der Sozialisierung kommunaler Leistungen entgegengewirkt und deren Struktur auf das abgestimmt werden, was die Bürger auch deshalb wirklich wollen, weil sie dafür zu zahlen bereit sind. Das bedeutet auch: Die Bürger müssen in die Lage versetzt werden, Handlungsalternativen zu beurteilen und zu bewerten. Dies ist ein mühsamer Prozess. Deshalb versuchen die Kommunen, die Deckungslücken durch andere Finanzierungswege zu füllen. Das „Steuerfindungsrecht“ der Kommunen erweist sich dabei als wenig zielführend. Zusätzliche Abgaben wie „Bettensteuern“ oder „Sex-Steuern“ sind letztlich wenig ergiebig und je nach Ausgestaltung rechtlich angreifbar. Zudem leisten sie keinen Beitrag dafür, im Sinne des Äquivalenzprinzips das Interesse der Bürger an der kommunalen Finanzpolitik zu stimulieren.

8.16 Im Bereich der Investitionen geht es – wie angedeutet – um die **Privatisierung kommunaler Aufgaben** einerseits und um die kommunalpolitisch entgegengesetzte Intention – die **Rekommunalisierung** – andererseits.

In den Achtzigerjahren des vorigen Jahrhunderts haben die Kommunen begonnen, Leistungen in größerem Umfang aus der Kernverwaltung in rechtlich selbstständige Organisationseinheiten auszugliedern. Die Ursachen für diese Entwicklungen waren vielfältig; die wesentlichen Gründe waren unwirtschaftliche, kleinteilige Strukturen einerseits und komplizierte Entscheidungsprozesse bei der Erbringung bestimmter Segmente der kommunalen Daseinsvorsorge andererseits. Dazu kam der Wunsch, trotz angespannter Haushaltslagen Angebote der Daseinsvorsorge hier und heute darzustellen und nicht aufschieben zu müssen. Seit Anfang der Neunzigerjahre beteiligten sich zunehmend private Unternehmen an diesen ausgegliederten Gesellschaften.

Auf diese Weise sind vielfach gemischtwirtschaftliche Unternehmen entstanden. Der Begriff der „öffentlich-privaten Partnerschaft“ (ÖPP) war geboren.¹²⁸ ÖPP oder auch PPP („Public Private Partnership“) bezeichnet eine Organisationsform, bei der der Bau, der Betrieb und die Unterhaltung einer Infrastruktur durch die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft gemeinsam erfolgen. Der Vorteil dieses Verfahrens sind schnelle Entscheidungsprozesse bei der Planung, Errichtung und Finanzierung der jeweiligen Infrastruktur. Dem steht gegenüber, dass bei diesen Ansätzen die eigentliche Lasttragung bei den folgenden Generationen in Form von Mieten und Pachten für die so finanzierten Objekte liegt.

8.17 Unabhängig von diesem grundsätzlichen Aspekt ist die anfängliche Euphorie über die Attraktivität dieser Ansätze aus mehreren Gründen verfliegen:¹²⁹ Es hat sich gezeigt, dass es einer sehr gründlichen Analyse im Einzelfall bedarf, um die komparativen Vorteile dieses Vorgehens gegenüber der klassischen Haushaltsfinanzierung tatsächlich zu identifizieren und dabei „Gleiches mit Gleichem“ zu vergleichen.¹³⁰ Bis heute fehlt eine gemeinsame Auffassung zwischen den Beteiligten – der öffentlichen Hand, der Privatwirtschaft und den Rechnungshöfen – über ein System der Vorteilhaftigkeitsrechnung für solche Projekte. Abgesehen davon sieht der Bundesrechnungshof in diesen Ansätzen eine Umgehung der Verschuldungsregeln und – mit Blick auf 2020 – auch einen Verstoß gegen die Schuldenbremse. Dies erschwert im Einzelfall den Rückgriff auf solche Ansätze.

128 Vgl. Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Public Private Partnership – Formen – Risiken – Chancen, Berlin (2004); D. Budäus (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden (2006); H. Rehm / M. Tholen: Kommunalverschuldung, a. a. O., S. 215 ff.; D. Budäus / B. Grüb: Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2007, H. 3, S. 245 ff., S. 267 f.; M. Weber: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten, in: D. Budäus (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, a. a. O., S. 139 ff.; H. Mühlenkamp: Ökonomische Analyse von Public Private Partnership (PPP), Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Discussion Paper, No. 55, Speyer (2010); Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hrsg.): Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Wiesbaden (14.9.2011); G. v. Krönes: Ansätze zu einem Controlling von Privatisierungen öffentlicher Leistungen – Privatisierungscontrolling, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen, Jg. 2013, H. 2/3, S. 150 ff.

129 Vgl. beispielsweise S. Aust / T. Ammann: Der verkaufte Staat, in: Welt am Sonntag vom 9.2.2014 (Dokumentation S. 1–7)

130 Das konzidieren selbst Befürworter einer stärkeren Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Vgl. beispielsweise A. Ries: Die moderne Daseinsvorsorge – attraktiv für private Investoren durch kapitalmarktorientierte Denkhaltung, in: Carl Friedrich von Weizsäcker Stiftung (Hrsg.): Unternehmen der Daseinsvorsorge – quo vaditis?, München (2013), S. 41 ff., S. 52

Dazu kamen negative Erfahrungen mit dem sogenannten „Cross Border Leasing“.¹³¹ Hierbei verkauft eine Kommune öffentliches Eigentum an einen US-amerikanischen Investor und mietet es gleichzeitig zurück. Diese Transaktionsstruktur wurde aus zwei Gründen obsolet: Zum einen wurden die steuerlichen Voraussetzungen für solche Transaktionen im US-amerikanischen Steuerrecht beseitigt. Zum anderen gerieten die amerikanischen Versicherungs- und Fondsgesellschaften, die die Käufe absicherten, durch die Finanzkrise in Schwierigkeiten. Damit verschlechterte sich deren Rating deutlich und die Refinanzierung der Rückmietung wurde für die Kommunen teurer. Infolgedessen kam es bei einer ganzen Reihe von Kommunen, die solche Transaktionen eingegangen waren, zu erheblichen Ausfällen.

8.18 Dies zeigte den Kommunen zum einen, dass es kein Geschäft (Rendite) mit Dritten ohne Risiko gibt. Zum anderen wurde deutlich, dass Gemeinwohl- und Kapitalmarktinteressen nicht immer deckungsgleich sind. Dieser Bewusstseinswandel führte zu einer zunehmend differenzierten Haltung gegenüber einem möglichen Verlust an kommunaler Entscheidungskompetenz und bestärkte die Kommunen in der Auffassung, ihren Dispositions- und Gestaltungsspielraum in Fragen von Infrastrukturdienstleistungen langfristig abzusichern. Dieser Trend befördert die **Rekommunalisierung** (vergleiche Abbildung 12), die insbesondere in den Bereichen Gas und Strom zu beobachten ist.¹³² Hinzu kam, dass die Entwicklungslinien der Kommunalwirtschaft anders verliefen als am Ende des vergangenen Jahrtausends erwartet:

- Das Neue Steuerungsmodell (NSM) lieferte – wie zuvor dargestellt – nicht den erwarteten Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung.
- Die Situation der kommunalen Kernhaushalte verschlechterte sich deutlicher als erwartet.
- Die aus der EU-Rechtsetzung resultierende Bedrohung der kommunalen Wirtschaft war weniger massiv als ursprünglich befürchtet.

Insgesamt begann vielmehr ein „Triumphzug kommunaler Unternehmen“.¹³³

131 Vgl. T. Lenk / H. Köpping: Cross Border Leasing: Ein Risiko für die Kommunal Finanzen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2004, H. 4, S. 331 ff.; T. Lenk: Cross Border Leasing: Finanzwissenschaftliche Analyse eines kommunalen Finanzierungskonzepts unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen ausländischer Rechtsänderungen, in: D. Budäus (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, a. a. O., S. 217 ff.; N. Konegen: Cross-Border-Leasing-Transaktionen – ein kommunales Finanzierungsinstrument mit programmiertem Absturz, in: W. Gernert u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, a. a. O., S. 219 ff.

132 Vgl. M. Scholle: Der Trend zur Rekommunalisierung – Chance oder Risiko, in: W. Gernert u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, a. a. O., S. 95 ff.; H. Janning: Rekommunalisierung in der Energiewirtschaft – Chancen und Risiken, Veröffentlichung der Freiherr vom Stein-Gesellschaft, Münster (2011); Zeitgespräch: Rekommunalisierung: Renaissance öffentlicher Unternehmen?, mit Beiträgen von F. Höffler / C. Schaefer / U. Papenfuß / M. T. W. Rosenfeld / G. Landsberg, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, H. 2, a. a. O., S. 71 ff.

133 R. Geißler: Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2012, H. 3, S. 267 ff.

134 Vgl. P. Meyer-Gohde / S. Mainshausen / D. Schiereck / P. v. Flotow: Entflechtung und Rekommunalisierung von netzgebundenen Infrastrukturen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2013, H. 1, S. 17 ff.

ABBILDUNG 12: **Formen der Rekommunalisierung**

1	Umwandlung privater Rechtsform in öffentliche Rechtsform
2	Rückkauf veräußerter Unternehmensanteile
3	Rückkauf vollständig veräußerter Unternehmen
4	Reintegration einzelner an private Träger übertragene Prozesse (Insourcing)
5	Neugründung kommunaler Unternehmen
6	Nichtverlängerung von Konzessionen an private Träger
7	Pacht privater Netze durch die Kommune
8	Integration von Leitungsnetzen in bestehende kommunale Unternehmen

Quelle: Vgl. R. Geißler: Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 285

Dieser ist zum einen dadurch getrieben, dass zwischen 2011 und 2015 circa 7.800 der geschätzten 14.300 Stromkonzessionen mit privaten Netzbetreibern auslaufen werden.¹³⁴ Eine nennenswerte Zahl der betroffenen Gebietskörperschaften strebt offensichtlich trotz unverändert angespannter Haushalte eine Rekommunalisierung der Verteilnetze an. Zum anderen schafft die sogenannte Energiewende einen

neuen Datenkranz auch für die kommunale Daseinsvorsorge im Energiebereich. Viele Kommunen sehen in der selbstständigen Gestaltung dieser Versorgungsleistungen kommunalpolitische und wirtschaftliche Vorteile. Dabei spielen auch Forderungen wie „Energie muss bezahlbar bleiben“ oder „Zugang zur Energieversorgung ist Bürgerrecht“ eine Rolle. Durch die Rückverlagerung der Energieversorgung in die Sphäre der Kommunen – so ist die Erwartung – kann die Kommunalpolitik im Interesse einer nachhaltigen Versorgung Einfluss auf Investitionen und Preisgestaltung nehmen.¹³⁵

Durch das erwähnte Auslaufen von Konzessionsverträgen bietet sich für die Kommunen die Möglichkeit, zu entscheiden, ob sie die Konzessionen weiterhin an Externe vergeben oder selbst über eine eigene Gesellschaft steuern wollen. Das Handlungsspektrum umfasst dabei folgende Optionen:

- Neugründung eines Stadtwerks oder einer reinen Netzbetriebsgesellschaft. Bei Letzterer kann entweder ein kommunales Stadtwerk agieren oder eine Beteiligung von Privaten kann zur Konzessionierung dieses Partners führen.
- Beibehaltung der bestehenden Struktur, das heißt der Abschluss eines neuen Konzessionsvertrags entweder mit dem bestehenden oder mit einem neuen Konzessionär

Der Konzessionsnehmer schuldet der Gemeinde für die Wegenutzung die Zahlung der Konzessionsabgabe; die Laufzeit der Konzessionsverträge ist gesetzlich auf 20 Jahre begrenzt. Dadurch wird sichergestellt, dass es spätestens alle 20 Jahre zu einem „Wettbewerb um den Markt“ kommt (§ 46 Abs. 2 Energiewirtschaftsgesetz 2005). In der Vergangenheit wurde in der Regel mit der Konzessionsvergabe an einen privaten Versorger eine Vermögensprivatisierung durchgeführt, sodass die Konzessionsnehmer – also die Netzbetreiber – gleichzeitig Eigentümer der Netze wurden.¹³⁶ Entscheidet sich eine Kommune hingegen, netzgebundene Infrastrukturen, die zuvor an ein privates Unternehmen übertragen worden waren, zurückzukaufen, so spricht man von einer Rekommunalisierung.¹³⁷

8.19 Einer solchen Rekommunalisierung sollte eine gründliche Prüfung vorangehen, bei der die Chancen und Risiken vollständig erfasst und bewertet werden müssen. Die Tatsache, dass im Bereich der Netzkonzessionen noch erhebliche Rechtsunsicherheit besteht, erschwert dabei die Kaufpreisfindung. Gerade der Kaufpreis ist jedoch eine entscheidende Determinante für die künftige Rentabilität. Hinzu kommt, dass im Energiesektor vielfältige gesetzliche Regelungen für die Preisbildung bestehen. Insofern ist der Gestaltungsspielraum der Kommune für die Ertragsgenerierung eher gering.¹³⁸

Weitere Risiken liegen in der Netzhoheit selbst: Mit der Liberalisierung des Energiesektors wurde das Eigentum an den Netzen von Produktion und Vertrieb getrennt. Mit der Zahlung des Kaufpreises erlangen die Kommunen zunächst nur das Eigentum am jeweiligen Netz. Damit haben sie allerdings noch keinen Kunden gewonnen. Notwendig ist der Aufbau einer eigenen Plattform, die die Energie selbst erzeugt oder einkauft und an die Endkunden weiterleitet. Nur wenn der Kaufpreis über die zukünftig zu erwartenden Nutzungsentgelte refinanziert werden kann, ist ein solcher Schritt wirtschaftlich und auch mit Blick auf eine dauerhafte Versorgungssicherheit vertretbar. Dabei ist für die Erzeugerseite der Betrieb von Kraftwerken oder Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen allein kein Garant für einen nachhaltigen Unternehmenserfolg.¹³⁹ Zur Erzielung marktgerechter Margen im Erzeugungsbereich bedarf es eines umfangreichen Know-hows, zum Beispiel hinsichtlich Anlagentechnik, Energiehandel, Brennstoffbeschaffung und des Aufbaus einer wettbewerbsfähigen Betriebsstruktur. Dazu kommt die wirtschaftliche Aussteuerung von anhaltend volatilen Energiepreisen und Brennstoffmärkten sowie der Infrastruktur für den CO₂-Zertifikatehandel.¹⁴⁰ Schließlich ist unklar, wie in den anstehenden politischen Entscheidungen

135 Vgl. W. Gottschalk: Rekommunalisierung der Energieversorgung, in: C. Schaefer / L. Theuvsen (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft, a. a. O., S. 291 ff.; Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Rekommunalisierung in Zeiten der Energiewende – ein Modell mit Zukunft?, Leipzig (2013)

136 Vgl. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Konzessionswettbewerb bei Energienetzen in Deutschland, Leipzig (2011)

137 Vgl. dasselbe: Rekommunalisierung in Zeiten der Energiewende – ein Modell mit Zukunft?, a. a. O., S. 5. Der jüngste Fall der Rekommunalisierung eines Stromnetzes ist der Rückkauf des Netzes der Stadt Hamburg von Vattenfall. Im Januar 2014 hat die Freie und Hansestadt Hamburg 74,9 Prozent an der Stromnetz Hamburg GmbH, an der sie bislang mit 25,1 Prozent beteiligt war, von Vattenfall zurückgekauft.

138 Vgl. M. Wübbels / J. Weigt / F. Petzold: Lage und Perspektiven der kommunalen Energieerzeugung, in: D. Bräuning / W. Gottschalk (Hrsg.): Stadtwerke, Berlin (2012), S. 273 ff.

139 Vgl. P. Feist / L. Nienstedt: Stadtwerke als kommunale Cash Cows?, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, a. a. O., S. 196 ff.

140 Vgl. ebenda, S. 204

gen über die Energiewende der Bereich der konventionellen Kraftwerke behandelt wird und ob auch bei der kommunalen Eigenerzeugung (Stadtwerke) die Gefahr von „Stranded Investments“ besteht.

8.20 Offen bleibt deshalb, ob die für die Rekommunalisierung genannten Ziele „Wahrung des kommunalen Einflusses“, „effektive Erfüllung der Daseinsvorsorge“ und „Generierung von Einnahmen“ tatsächlich verwirklicht werden können.¹⁴¹ Eine qualitativ und quantitativ hinreichende Versorgung ist bei rund 98 Prozent der privat versorgten Kommunen gegeben, denn auch für private Betreiber macht der Gesetzgeber weitreichende Vorgaben hinsichtlich der Anschluss- und Versorgungssicherheit. Dies entkräftet häufig genannte Argumente für die Rekommunalisierung.¹⁴² Der kommunale Einfluss auf die Preisgestaltung und die Möglichkeit der Weitergabe von günstigen Netzentgelten an die Bevölkerung und lokale Wirtschaft ist ebenfalls begrenzt, zumal er einen effizienten Betrieb der Netze voraussetzt. Die überhöhten Monopolrenditen von privaten Versorgern sind Vergangenheit, sie sind durch eine strikte Anreizregulierung seit einigen Jahren nicht mehr erzielbar. Insofern ist auch die Erwartung eines wesentlichen Einnahmepotenzials nicht selbstverständlich, zumal die Argumente günstiger Preise für den Verbraucher einerseits und der Generierung von Einnahmen andererseits in sich widersprüchlich sind. Es ist zumindest offen, ob solche Ansätze in jedem Fall einen wesentlichen Beitrag zu einer dauerhaft nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik leisten werden. Auch die bisherigen Evaluierungen der Ausschüttungspolitik¹⁴³ kommunaler Unternehmen deuten nicht darauf hin, dass die so generierten Mittelzuflüsse an die Gemeindehaushalte ein hinreichendes Äquivalent für die nicht unerheblichen unternehmerischen Risiken sind.¹⁴⁴

8.21 Mit Blick auf eine entsprechende Balance von Chancen und Risiken solcher Aktivitäten bleibt festzustellen, dass die Rekommunalisierung „im Alleingang“ nur in wenigen Fällen eine Versorgung zu wirtschaftlich nachhaltigen Bedingungen sicherstellen wird. Deshalb sollten Kooperationen im Kreis der kommunalen Stadtwerke und/oder mit dritten Partnern angestrebt werden. Gerade für kleinere und mittlere Stadtwerke sind solche Bündnisse eine interessante strategische Option, wie zum Beispiel der Verkauf des Energieversorgers Thüga an ein Konsortium der Stadtwerke Hannover, Frankfurt am Main, Nürnberg und mehrerer kleinerer kommunaler Versorger zeigt. Solche horizontalen Kooperationen sind eher Erfolg versprechend als eine vollständige Rekommunalisierung, weil in strategischen Partnerschaften Risiken begrenzt, Stärken gebündelt und Synergien auf der Beschaffungs- und Absatzseite verwirklicht werden können. Zudem verliert in einer „Partnerschaft auf Augenhöhe“ niemand Mitbestimmungs- und Gestaltungsrechte. Wichtig ist allerdings, dass solche Aktivitäten, die letztlich durch konzernähnliche Strukturen einen Haftungsverbund begründen und gegebenenfalls wirtschaftlich relevante Rechtsansprüche gegen die Kommunen auslösen können,¹⁴⁵ in die kommunale Finanzpolitik und deren Steuerung – das heißt sowohl in die Doppik als auch in die Risikofrüherkennung und -steuerung – eingebunden sind.¹⁴⁶

141 Vgl. R. Geißler: Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 267 ff.

142 Vgl. P. Meyer-Gohde u. a.: Entflechtung und Rekommunalisierung, a. a. O., S. 82 ff.

143 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor: Gewinnausschüttungen von Stadtwerken, in: PublicGovernance, Herbst 2013, S. 16 ff.

144 Schwer nachvollziehbar ist, dass ein Konsortium der Stadtwerke Bochum, Dortmund, Dinslaken, Duisburg und Oberhausen im Jahr 2010 rund 50 Prozent der Anteile an dem fünftgrößten deutschen Stromerzeuger STEAG erworben hat und diesen Anteil jetzt auf 100 Prozent aufstocken will. Die Eigentümer dieser Stadtwerke sind durchweg finanzschwache Städte.

145 Vgl. K. Herrmann: Kommunale Schattenhaushalte – Versteckte Schulden- und Haftungsrisiken, Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 113, Berlin (2010); Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Konzernkommune, Leipzig (2013)

146 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor: Risikomanagement in öffentlichen Unternehmen, in: PublicGovernance, Jg. 2007, S. 6 ff.; R. Linhos: Das Management des kommunalen Konzerns, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2006, H. 4, S. 346 ff.

9

Erfolgsfaktoren für die kommunale Haushaltskonsolidierung



9.1 Zu Beginn dieses Abschnitts sollen zunächst die aus den Erfahrungen allgemein ableitbaren Bedingungen für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung angesprochen werden. In Ergänzung dieser Darstellung werden dann die jeweiligen empirischen Befunde aus entsprechenden Ansätzen in der jüngeren Vergangenheit erläutert. Dabei ist es hilfreich, zunächst die wesentlichen Ursachen der Fehlentwicklungen in den kommunalen Haushalten in Erinnerung zu rufen.

9.2 Im Zusammenhang mit der Haushaltskonsolidierung wird gern auf die bereits erwähnte „Vergeblichkeitsfalle“ verwiesen. Der Begriff verdeckt jedoch häufig mehr als er erhellt: Der Kämmerer der Stadt Hannover, **Hansmann**, erläutert am Beispiel dieser Gemeinde, auch hier hätte die Gefahr eines „point of no return“ bestanden, wenn nicht seit 1994 strikt gespart worden wäre.¹⁴⁷ Allerdings räumt er ein, dass dabei auf Anspruchshaltungen der Bürger erhebliche Rücksicht genommen wurde. Gekürzt wurde vor allem in der Verwaltung, während viele freiwillige Dienstleistungen nach wie vor hoch bezuschusst wurden. So wurde in Hannover im Jahr 2008 jeder Besucher eines dortigen Museums mit bis zu 40 Euro subventioniert; pro Schülerin und Schüler belastet die Stadtkasse mit 578 Euro. Jeder Eintritt in das kommunale Kino wurde mit 10 Euro, in ein städtisches Schwimmbad bis zu 6,50 Euro unterstützt. Auch bei den Pflichtaufgaben leistete die Stadt sich beispielsweise, dass für die Hälfte der Kindertagesplätze kein Elternbeitrag gezahlt werden musste. Nicht zufällig sei die Einführung des Essensgeldes in den Schulen eine der umstrittensten Konsolidierungsmaßnahmen innerhalb der Stadt Hannover in den zurückliegenden Jahren gewesen. Bemerkenswert ist auch, dass die Stadt Hannover von 1992 bis 2011 die Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer nicht erhöht hat.

9.3 Diese Beispiele ließen sich fortsetzen; hier sollen lediglich die **wesentlichen endogenen** – das heißt in der Gemeinde selbst zu verantwortenden – Ursachen der Fehlentwicklungen angesprochen werden.¹⁴⁸

Dazu zählen:

- Die Erzeugung von Fiskalillusionen: Die Verwaltung und vor allem die Politik bieten Leistungen an und geben Wohlfahrtsversprechen ab. Die notwendige Anpassung an neue wirtschaftliche und demografische Strukturen wird ersetzt durch fortwährende Kreditaufnahme – mit der Folge, dass die Bürger keinen Anpassungsdruck verspüren, weil ihnen keine Leistung für diese Korrekturen abverlangt wird.
- Der Ausbau von Infrastrukturen ohne Berücksichtigung der Folgekosten.
- Offensichtlich stillschweigendes Übereinkommen aller Beteiligten – Politik, Verwaltung und Bürger –, die Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs zu ignorieren und keine finanzpolitischen Konsequenzen daraus zu ziehen.

147 Vgl. M. Hansmann: Die strukturelle Krise der Kommunal Finanzen am Beispiel der Stadt Hannover, in: Ders. (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, a. a. O., S. 90 ff.

148 Vgl. S. Bajohr: Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren?, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunal Finanzen in der Krise, a. a. O., S. 215 ff.; F. Boettcher: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite – eine finanz- und politikwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunen, Münster (2013); Der Präsident des Hessischen Rechnungshofes: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Kommunalbericht 2013, Hessischer Landtag, Drs. 18/7663 vom 27.11.2013. Dieser Bericht analysiert eindrucksvoll für viele Einzelfälle die Ursachen finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen.

9.4 Die Freiheitsgrade und die Aktionsparameter der Haushaltskonsolidierung sind für die Bereiche der Pflichtaufgaben einerseits, der freiwilligen Aufgaben andererseits unterschiedlich. Vereinfacht geht es bei den ersteren um das „Wie“, bei den zweiten sowohl um das „Ob“ als auch das „Wie“. Hier erscheint der Gestaltungsspielraum zunächst groß, alle Maßnahmen in diesem Bereich berühren aber zugleich den Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung.¹⁴⁹ Auch hier ist also nur nach gründlicher Abwägung zu entscheiden.

9.5 Wie eingangs (vergleiche Kapitel 3) bereits dargelegt, gibt es keinen „Königsweg“ für die Haushaltskonsolidierung und für eine Weichenstellung in eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik schlechthin. Gleichwohl können aus entsprechenden Fallbeispielen gewisse Rückschlüsse auf **grundsätzliche Erfolgsfaktoren** abgeleitet werden. Die folgende Darstellung dieser Faktoren stützt sich auf die bislang gründlichsten Analysen solcher Determinanten. Dies sind zum einen die Studie von **Gnädinger**¹⁵⁰, die für 26 Gemeinden und Landkreise den Weg in die Schuldenfreiheit nachzeichnet und die Gründe des Erfolgs analysiert. Zum anderen handelt es sich um die Untersuchung von **Geissler**¹⁵¹, der am Beispiel der Städte Dresden, Potsdam und Hannover die politischen Mechanismen kommunaler Haushaltskonsolidierung herausgearbeitet hat.

9.6 Fasst man die Ergebnisse dieser Studien zusammen, ergibt sich folgendes Bild: Die „goldene Regel“ der Haushaltskonsolidierung liegt im (temporären) Verzicht auf eine weitere Neuverschuldung. „Sind die Schulden erst einmal komplett getilgt, resultieren daraus dauerhaft ersparte Zinsausgaben und weniger Tilgungsaufwand. Wird darüber hinaus Bilanzvermögen aufgebaut, folgen weitere (planbare) und regelmäßig fließende Zinseinnahmen.“¹⁵² Dies ist gewissermaßen die **notwendige** Bedingung für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung. Dazu müssen weitere **hinreichende** Voraussetzungen kommen, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Erstens die Bereitschaft, auf wünschenswerte, aber nicht unbedingt notwendige Investitionen zu verzichten und für diese durch Ansammlung von Rücklagen eine „Eigenfinanzierung“ einzusetzen. Bei allen Investitionen ist also die dauerhafte Notwendigkeit unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der Folgekosten zu hinterfragen. Die Folgekosten (Abschreibung, Zins, Instandhaltung, Wartung) und die sonstigen mit einer Investition einhergehenden Personal- und Sachaufwände müssen auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten durch Erträge gedeckt werden können.

Zweitens: Bei den Aufwandsarten ist der Personalbereich der größte Faktor, der durch die Kommunalpolitik merklich beeinflusst werden kann und bei dem diese Korrekturen zu regelmäßigen und eben nicht nur einmaligen Mehr- bzw. Minderausgaben führen können. Die Herausforderung dieser Aufgabenstellung ergibt sich nicht nur durch die große gesetzliche Regelungsdichte im Personalwesen. Wesentlich ist vielmehr auch die Tatsache, dass die Beschäftigten nicht nur ein Kostenelement, sondern auch ein Produktionsfaktor kommunaler Leistungen sind. Deshalb sind in diesem Handlungsfeld betriebswirtschaftliches Know-how und Führungskraft besonders gefragt.

Drittens ist das Einfordern von Eigenleistungen bei kommunalen Bauprojekten und die Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement sowie die damit einhergehende Einbindung der Einwohner in den örtlichen Leistungsprozess über das bislang übliche Maß hinaus offensichtlich eine weitere Vorbedingung für erfolgreiche Konsolidierung, die sich in nahezu allen schuldenfreien Kommunen nachweisen lässt.¹⁵³

149 Vgl. G. Schwarting: Der Kommunale Haushalt, 4. Auflage, Berlin (2010), S.300

150 Vgl. M. Gnädinger: Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen, a. a. O., S. 307 ff.

151 Vgl. R. Geissler: Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden (2011), S. 175 ff.

152 M. Gnädinger: Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen, a. a. O., S. 387

153 Vgl. ebenda, S. 389

Viertens kann die Wirtschaftsförderung mittel- und langfristig den Konsolidierungserfolg unterstützen, wenn sie auf Diversifikation und Branchenmix zielt und dies durch eine intensive Dienstleistungsorientierung der Verwaltung zugunsten von Unternehmen sowie durch ein hohes Maß an persönlichen Kontakten unterlegt.

9.7 Neben diesen **finanzwirtschaftlichen** Handlungsempfehlungen spielt die Gestaltung des begleitenden **politischen Prozesses** ebenfalls eine wesentliche Rolle. Hier ist vor allem das gemeinsame Agieren von politischer Spitze und Gemeinderat notwendig. Nur wenn die erforderlichen Maßnahmen von einer übergreifenden Mehrheit mitgetragen werden, sind Konsolidierungsziele erreichbar.¹⁵⁴ Ebenfalls hinzukommen muss ein abgestimmtes Handeln zwischen dem Bürgermeister und dem Kämmerer. Die Steuerung durch den Kämmerer begünstigt zwar den Erfolg der Konsolidierung, stößt jedoch häufig an Widerstände der Steuerungsadressaten, das heißt der in ihren politischen Interessen Betroffenen. Diese Hemmnisse können nur durch politische Macht überwunden werden. **Geissler**¹⁵⁵ leitet aus den Verhältnissen in den von ihm untersuchten Städten die Konsequenz ab, Erfolgsvoraussetzung sei eine **Zentralisierung der Entscheidungsfindung**. In Konsolidierungsverhandlungen werden ansonsten die Konflikte über die Verteilung von Ressourcen und die Setzung von Prioritäten weiter verschärft. Die Steuerung durch die Begrenzung von Akteuren und Interessen wird vereinfacht, wenn die Entscheidungen „von oben“ durchgesetzt werden. Dies muss kein Widerspruch zum Ansatz eines Bürgerhaushalts sein. Die Einbindung der Bürger in die Verdichtung der Entscheidungsnotwendigkeiten auf sachliche und zeitliche Prioritäten wird das Durchsetzen der finalen Entscheidungen erleichtern.

9.8 Für den Wandel der Prozesstrukturen und für eine damit einhergehende Verknüpfung von Finanz- und Fachverantwortung bieten die Doppik und die daraus ableitbaren Instrumente beachtliche Hilfestellung. Diese wird erfolgreich sein, wenn hinsichtlich der Ausgestaltung der Strukturen Folgendes beachtet wird:¹⁵⁶

- Es bedarf einer **langfristigen** Perspektive und der Berücksichtigung der Rückwirkungen der auf der Zeitachse eintretenden Nebenwirkungen jeder einzelnen Maßnahme; diese Nebenwirkungen sind auch im Detail zu planen.
- Notwendig ist eine **realistische** – das heißt **vorsichtige** – Prognose der Einnahmenseite.
- Die **interne Dynamik** der einzelnen Ausgabenansätze muss durch entsprechende Sicherheitszuschläge **berücksichtigt** werden.
- Der **Primärsaldo** sollte die **strategische Zielgröße** sein, da er – wie zuvor erläutert (vergleiche Kapitel 2) – jene Finanzierungslücke anzeigt, die auch dann bestünde, wenn es keine Schulden und Zinsverpflichtungen gäbe. Hierbei gilt die Regel: Je verschuldeter der Haushalt ist, desto höher muss der Primärüberschuss sein, der notwendig ist, um den Haushalt zu konsolidieren.
- Einsparungen müssen **grundsätzlich konzipiert** werden. Eine einjährige Einstellungssperre bringt wenig. Der Effekt ist jedoch dann beachtlich, wenn zum Beispiel über zehn Jahre nur 30 Prozent der Ausscheidenden wieder ersetzt werden.
- Die **Beschaffer der politischen Mehrheit müssen überzeugt werden**, dass die Sanierung und Konsolidierung alternativlos ist, nur so sind die entsprechenden Quoten zu erreichen.

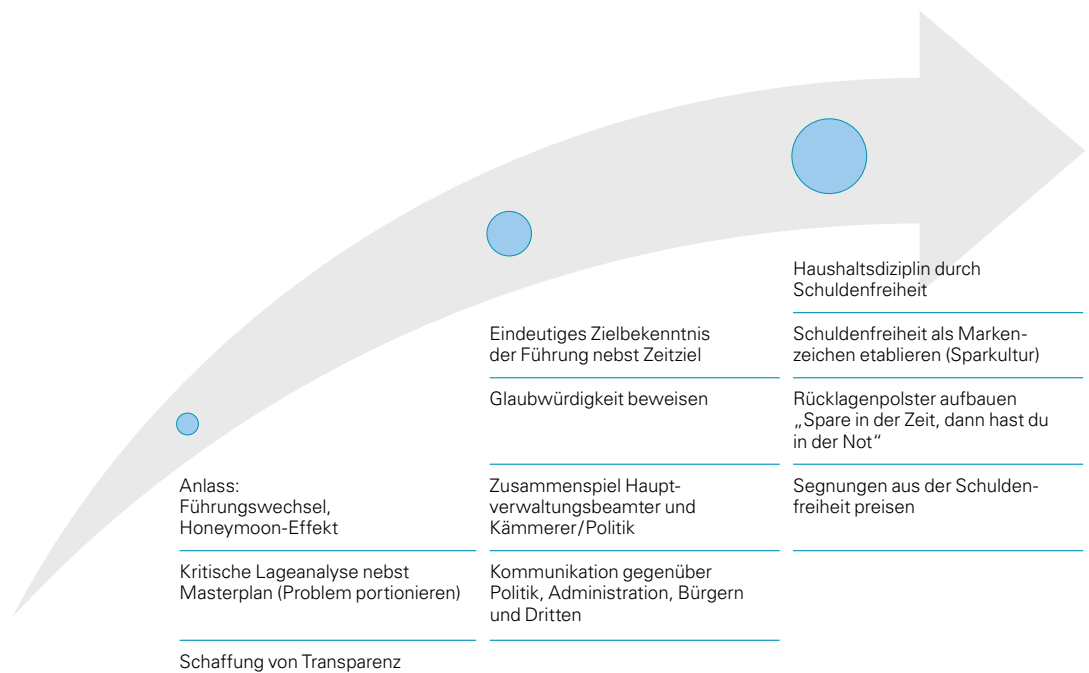
154 Vgl. L. Holtkamp: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden (2008); G. Schwarting: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin (2011); K.-P. Timm-Arnold: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik: Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden (2011); J. Bogumil / L. Holtkamp: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Bonn (2012)

155 Vgl. R. Geissler: Kommunale Haushaltskonsolidierung, a. a. O., S. 278

156 Vgl. T. Sarrazin: Europa braucht den Euro nicht, Berlin (2012), S. 317 f. (Sarrazin berichtet hier über die Konsolidierung des Berliner Landeshaushalts). Ähnliche Schlussfolgerungen ergeben sich aus dem Erfahrungsbericht des ehemaligen schwedischen Finanzministers Jens Henriksson: Ten Lessons about Budget Consolidation, Brüssel (2007)

9.9 Aber selbst wenn es in dieser Hinsicht Fortschritte geben sollte, wird letztlich für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung entscheidend sein, dass es zu einem mentalen Konsens zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern kommt, bestimmte Ziele anzugehen und bis zum Erfolg durchzuhalten. Abbildung 13 zeigt in schematischer Form die Etappen eines solchen „Schulter-schlusses“.

ABBILDUNG 13: Wegmarken (häufig anzutreffende Determinanten) auf dem Weg von Kommunen in die Schuldenfreiheit und deren Erhalt



Quelle: M. Gnädinger: Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik, a. a. O., S. 390

10

Zusammenfassung

10.1 Eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik bedeutet jenseits aller theoretischen Ableitungen, dass künftigen Generationen die Möglichkeit der finanzwirtschaftlichen Gestaltung kommunaler Selbstverwaltung nach eigenen Optionen gegeben ist.

Der dafür notwendige Paradigmenwechsel der kommunalen Finanzpolitik ist durch die Kommunen allein nicht zu leisten. Die tatsächliche Entwicklung der deutschen Finanzverfassung hat zu zunehmenden Disparitäten zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung sowohl im Verhältnis des Bundes als auch der Länder zu den Gemeinden geführt. Hier sind bereits erste Korrekturen eingeleitet, etwa durch die Übernahme der Grundsicherung und der Hilfe für Behinderte durch den Bund einerseits sowie durch die Konsolidierungshilfen von Bundesländern zugunsten ihrer Gemeinden andererseits. Gleichwohl bedarf es einer wesentlich konsequenteren Umsetzung des Grundsatzes „wer bestellt, der bezahlt“ oder: Wer finanzwirksame Gesetze beschließt, ist auch für deren Traglast zuständig.

10.2 Selbst entsprechende Reformschritte unterstellt, bleiben die Gemeinden jedoch nicht frei von eigener Verantwortung. Wenn sie das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne von Art. 24 GG für sich reklamieren, müssen sie das auch mit eigenen Anstrengungen umsetzen. Kommunale Selbstverwaltung heißt zuerst Einbindung der Bürger in die Kommunalpolitik. Hier sind die Bürger zum einen selbst gefordert; zum anderen wird man sie aber auch „mitnehmen“ müssen. Darauf hat die Kommunalpolitik bislang wenig Engagement verwandt. Häufig waren der Zugriff auf Drittmittel, solche des Bundes und der Länder, wichtiger als eine Diskussion mit den Bürgern darüber, ob die so finanzierbaren Projekte und die damit verbundenen Folgekosten von diesen tatsächlich gewollt waren. Auseinandersetzungen über den kommunalen Finanzausgleich verdrängten die Organisation gemeinsamer Anstrengungen für gemeinsame Ziele.

Der demografische Wandel wird nicht in den bisherigen Strukturen der Aufgabenzuweisung und der Ausführungs-Dotationen an Kommunen bewältigt werden können. Die notwendige Anpassung setzt hohe Flexibilität in der Reaktion und der konzeptionellen Neuausrichtung voraus. Dies wird nur in grundsätzlich dezentralen Strukturen „vor Ort“ gelingen – aber auch nur dann, wenn die Kommunen in ihrer politischen und finanzwirtschaftlichen Verfassung dafür gerüstet sind, das heißt die Selbstverwaltung als entsprechende Verantwortung gelebt wird.¹⁵⁷

10.3 Die bislang unterstellte und politisch immer wieder eingeforderte Eintrittspflicht der Länder für „ihre“ Gemeinden im Ernstfall kann vor dem Hintergrund der Zäsuren, die ab 2020 durch die Schuldenbremse, die anstehende Reform des Landesfinanzausgleichs und das Auslaufen des Solidarpakts entstehen, nicht als ein friktionsloser Automatismus erwartet werden. Dabei wird zudem wenig berücksichtigt, dass die Länder selbst – zumindest zum Teil – an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gekommen sind. Die Finanzmärkte haben diese Einschätzung längst nachvollzogen und differenzieren die Bonität der Kommunen mit entsprechenden Konsequenzen für das „Ob“ und das „Wie“ (Kondi-

157 Vgl. B. Banner: Kommunale Selbstverwaltung ohne kommunale Selbstverantwortung?, in: B. Remmert / H.-G. Wehling (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart (2012), S. 41 ff.

tionen) der Refinanzierung. Dabei geht es nicht nur um das immer wieder bestrittene Ausfallrisiko von einzelnen Gemeinden. Die Kreditinstitute müssen in ihrer Beziehung zu den Kommunen auch Liquiditäts-, Rentabilitäts- und Portfoliorisiken steuern. Allein deshalb fordern sie fundierte Informationen über den gegenwärtigen Status und die künftigen finanzwirtschaftlichen Perspektiven der einzelnen Kommune ein und richten ihre Entscheidungen an den jeweiligen Befunden aus.

10.4 In diesem Sachverhalt liegt die Schnittstelle zwischen der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzpolitik und deren Refinanzierbarkeit. Beide Aspekte sind zwei Seiten der gleichen Münze. Wegen dieser Anforderungen geht es um **Transparenz nach innen** gegenüber den kommunalen Entscheidungsträgern der Verwaltung und den Bürgern; **nach außen** gegenüber all denjenigen, auf deren Vertrauen die Gemeinde angewiesen ist. Letztere sind übrigens nicht nur potenzielle Finanziere, sondern auch jene, bei denen die Gemeinden als Wirtschafts- und Lebensstandort miteinander konkurrieren, also Unternehmen und Arbeitnehmer. Vor allem aber sind es Jugendliche, die entscheiden, wo sie Familien gründen und Lebensmittelpunkte schaffen wollen. Sie alle sind als Bürger daran interessiert, ob der Weg einer Kommune nachhaltig ist oder auf einer „geborgten“ Bonität basiert.

10.5 Für eine Weichenstellung zu einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik sind mit der Doppik die notwendigen **diagnostischen** Möglichkeiten gegeben. Hinsichtlich der **Therapie** sind drei Handlungsfelder wesentlich:

- **Erstens** der politische Wille, den kommunalen Haushalt in der Ergebnisrechnung ausgeglichen zu gestalten und dafür eine Schuldenbremse zu installieren;
- **zweitens** den durch diesen signalisierten Korrekturbedarf durch einen „Generationenbeitrag“ zu decken und
- **drittens** dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz mehr Raum zu verschaffen und die Bürger zur Lasttragung jener Daseinsvorsorge heranzuziehen, die im politischen Willensbildungsprozess nicht nur als erwünscht, sondern als notwendig apostrophiert wird.

Die politische Wirklichkeit in den Kommunen ist heute dagegen durch die Meinung gekennzeichnet, aus vordergründigen verteilungs- und/oder sozialpolitischen Gründen den Bürgern solche Ansprüche nicht zumuten zu können und/oder zu wollen. Dass mit dieser Form finanzwirtschaftlicher Permissivität letztlich die einzige Mechanik ausgehebelt wird, die langfristig die Kongruenz zwischen eigenverantwortlicher Ausgabenentwicklung einerseits sowie Deckungsmöglichkeiten andererseits ermöglicht, wird dann deutlich, wenn nur noch der Verzicht auf bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge als einzige Option verbleibt: Man schließt Schwimmbäder, Bibliotheken, Gemeindehäuser oder andere Teile der kommunalen Infrastruktur und droht, die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben zu verweigern.

10.6 Insgesamt wird es darauf ankommen, das kommunale Leistungsangebot stärker auf die Bedürfnisse der Bürger auszurichten. Die Entscheidungs- und Steuerungsinstrumente der Kommunalpolitik müssen noch intensiver als bislang darauf angelegt werden, deren Präferenzen zu erfassen und zu bewerten. Allerdings muss eine solche Intention begleitet werden von einem Paradigmenwechsel des Selbstverständnisses der kommunalen Finanzpolitik. Diese darf sich zum einen nicht – wie häufig in der Vergangenheit der Fall – als Transformator von Ansprüchen ihrer Bürger sehen. Zum anderen bedeutet dies aber auch, nicht deshalb Ausgabenneigungen nachzugeben, weil übergeordnete Ebenen – der

Bund und die Länder – Mittel für Vorhaben bereitstellen, die ohne diese Alimentationen in lokaler Verantwortung nicht in Angriff genommen würden.

10.7 Insgesamt betrachtet sollten sich die Kommunen, wollen sie sich nicht ausschließlich auch hinsichtlich der zeitlichen und der sachlichen Perspektive auf ungewisse weitere Verfassungsreformen verlassen, ihrer eigenen politischen Gestaltungsmöglichkeiten besinnen. Diese müssen letztlich darauf zielen, die (betroffenen) Gemeindebürger zu Beteiligten in dem Sinne zu machen, dass sie einen Prozess akzeptieren, bei dem sie über ihre Zahlungsbereitschaft den Umfang und die Struktur der kommunalen Leistungen bestimmen. Es steht inzwischen ein hinreichendes Instrumentarium zur Verfügung, das die Transparenz, die Hinwendung zum Bürger und die Anerkennung seiner Souveränität flankiert. In der Symmetrie der Verantwortung sollte den Bürgern aber auch ermöglicht werden, an der Gestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge „vor Ort“ selbst teilzuhaben. Hier bestehen viele Möglichkeiten, individuelle Lebensplanung und kommunales Gemeinwohl zur Deckung zu bringen und die Idee der kommunalen Selbstverwaltung wieder dorthin zu bringen, wo sie hingehört: zum mündigen Bürger.

10.8 Die größte Herausforderung für eine Weichenstellung in die Nachhaltigkeit ist die demografische Entwicklung, die die Kommunen vor neue Aufgaben, vor allem mit dem Rückbau von Infrastruktur, aber auch mit neuen Investitionsnotwendigkeiten konfrontiert. Sollen diese im Sinne einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik bewältigt werden, wird es darauf ankommen, den oben gekennzeichneten Weg umso konsequenter zu gehen. Dabei sollte auch gesehen werden, dass die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden letztlich kein Selbstzweck ist, sondern **eine** mögliche Antwort auf die Frage nach einer effizienten Gestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge. Insofern sollten die Optionen zur Rekommunalisierung in jedem Einzelfall zu Ende gedacht werden. Anderenfalls läuft man Gefahr, neue „Brandbeschleuniger“ für zusätzliche Belastungen zu schaffen.

10.9 Für die kommunale Finanzsituation gilt das bekannte Wort von **Heinrich Heine**: „Es ist eine alte Geschichte, doch ist sie ewig neu.“ Auch wenn sich aktuell – insbesondere getrieben durch konjunkturell bedingte zusätzliche Gewerbesteuererinnahmen – die gemeindliche Haushaltslage gemessen am Finanzierungssaldo **aller** Gemeinden verbessert hat, wird die Situation der Kommunalhaushalte **strukturell** angespannt bleiben. Auf Dauer werden künftig auch die schon bestehenden Unterschiede in der finanzwirtschaftlichen Situation einer ganzen Reihe von Gemeinden zunehmen, wenn nicht mit den beschriebenen Konzepten und Maßnahmen gegengesteuert wird. Ein Kurieren an Symptomen wird nicht weiterhelfen. Es bedarf grundsätzlicher Änderungen nicht nur der kommunalen Finanzpolitik, sondern auch hinsichtlich der Denkweisen, die dieser Politik vorangehen müssen. Eine stärkere Ausrichtung auf Nachhaltigkeit sichert die künftigen finanzwirtschaftlichen Grundlagen der Kommunalpolitik und bewahrt spätere Generationen vor den Lasten der Verschuldung.

„Die Reihe der schlechten Finanzperioden war unabsehbar. Die Ära der Fehlbeträge schien ohne Anfang und Ende. Und eine Misswirtschaft, an der durch Personenwechsel nichts gebessert wurde, sah im Borgen die einzige Heilmethode gegen das schleichende Leiden.“ Dieser Satz aus dem Roman „Königliche Hoheit“ von **Thomas Mann** sollte nicht die finanzpolitische Wirklichkeit der Gemeinden in den nächsten Jahren werden. Auch deshalb ist die Weichenstellung in eine nachhaltige kommunale Finanzpolitik dringend notwendig.

Literaturverzeichnis

- Asatryan, Z. / Baskaran, T. / Grigoriadis, T. / Heine-
mann, F.: Direct Democracy and Local Public
Finances under Cooperative Federalism, Discus-
sion Paper No. 13–083 des Zentrums für Euro-
päische Wirtschaftsforschung, Mannheim (2013)
- Aust, S. / Ammann, T.: Der verkaufte Staat, in:
Welt am Sonntag vom 9.2.2014 (Dokumentation
S. 1–7)
- Bajohr, S.: Können Städte ihre Haushalte aus
eigener Kraft konsolidieren?, in: M. Hansmann
(Hrsg.): Kommunalfinzen in der Krise, Baden-
Baden (2011), S. 215 ff.
- Banner, B.: Kommunale Selbstverwaltung ohne
kommunale Selbstverantwortung?, in: B. Rem-
mert / H.-G. Wehling (Hrsg.): Die Zukunft der kom-
munalen Selbstverwaltung, Landeszentrale für
politische Bildung Baden-Württemberg, Stuttgart
(2012), S. 41 ff.
- Burth, A.: Das Modell einer ressourcenverbrauchs-
orientierten Kommunalschuldenbremse, in:
R. Schauer (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen
an das Management in öffentlichen Verwaltungen
– Verwaltungsverwaltungstag 2012 an der
Johannes Kepler Universität Linz, Linz (2012),
S. 19 ff.
- Beck, S. u. a.: Risikomanagement in Kommunen,
in: PublicGovernance, Zeitschrift für öffentliches
Management, Ausgabe Sommer 2013, S. 12 ff.
- Beckers, T. / Klatt, I. P. / Zimmermann, T.: Inter-
kommunale Zusammenarbeit (IKZ) – Eine (insti-
tutionen-)ökonomische Analyse, in: C. Schaefer /
L. Theuvsen (Hrsg.): Renaissance öffentlicher
Wirtschaft, Berlin (2012), S. 245 ff.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunaler Schul-
denreport, Gütersloh (2008), S. 38
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Zukunftsfähiges
Wirtschaften in einem demokratischen Gemein-
wesen auf der Basis vergleichbarer doppischer
Haushalte, Gütersloh (2009)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Deutschland im
demografischen Wandel – Datenreport, Gütersloh
(2011)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Neuordnung der
föderalen Finanzverfassung Deutschlands ab
2020 unter besonderer Berücksichtigung der Kom-
munen, Gütersloh (2012)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Bürger beteiligen –
Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren
für eine neue Beteiligungskultur in Behörden,
Gütersloh (2013)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Lebenswerte
Kommune. Bevölkerungsentwicklung und
Familienleben in Deutschland, Gütersloh (2013)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Kommunaler Finanz-
report 2013, Gütersloh (2013)
- Birkholz, K.: Risikomanagement – Eine Heraus-
forderung für Deutsche Kommunen, in: F. Scholz /
A. Schuler / H.-P. Schwintowski (Hrsg.): Risiko-
management der öffentlichen Hand, Heidelberg
(2009)
- Blankart, Ch. B. / Fasten, E. / Klaiber, A.: Födera-
lismus ohne Insolvenz?, in: Wirtschaftsdienst,
Jg. 2006, H. 9, S. 567 ff.
- Boettcher, F. / Holler, B.: Relative Unterfinanzie-
rung der kommunalen Ebene? Zur Frage der ver-
tikalen Finanzmittelverteilung in den Ländern, in:
M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinzen in der
Krise, Baden-Baden (2011), S. 72 ff.
- Boettcher, F.: Ursachen kommunaler Haushalts-
defizite – eine finanz- und politikwissenschaftliche
Untersuchung am Beispiel nordrhein-westfäli-
scher Kommunen, Münster (2013)
- Bogumil, J. / Grohs, S. / Kuhlmann, S. / Ohm, A. K.:
Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz
kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin
(2007)
- Bogumil, J. / Holtkamp, L.: Kommunalpolitik und
Kommunalverwaltung, Bonn (2012)
- Börmisch, P. P. / Haug, A. / Schreier, L.: Municipa-
lity Size and Efficiency of Local Public Services –
Does Size Matter?, IWH Discussion Papers 18,
Dresden (2011)
- Brand, S.: Die Kommunalinsolvenz als Folge der
kommunalen Finanznot?, in: Wirtschaftsdienst,
Jg. 2013, S. 119 ff.
- Brandt, I.: Entwicklung eines Frühwarnsystems
zur Analyse kommunaler Finanzen, Wismar (2008)
- Brangsch, P. / Brangsch, L.: Haushalt, Haushalt-
politik und Demokratie. Bedingungen und Strate-
gien einer partizipativen Haushaltspolitik, Berlin
(2005)
- Budäus, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen
Staat und Markt, Baden-Baden (2006)
- Budäus, D. / Grüb, B.: Public Private Partnership:
Theoretische Bezüge und praktische Strukturie-
rung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirt-
schaftliche Unternehmen, Jg. 2007, H. 3, S. 245 ff.
- Budäus, D. / Hilgers, D.: Reform des öffentlichen
Haushalts- und Rechnungswesens in Deutsch-
land. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwick-
lungsperspektiven, in: Zeitschrift für Planung und
Unternehmenssteuerung, Jg. 2009, S. 377 ff.
- Budäus, D. / Hilgers, D.: Kann Doppik die öffent-
lichen Haushalte sanieren? Anmerkungen zu den
Funktionen und der Leistungsfähigkeit des neuen
öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens,
in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinzen in
der Krise, Baden-Baden (2011), S. 253 ff.
- Budäus, D. / Hilgers, D.: Reform des öffentlichen
Haushalts- und Rechnungswesens in Deutsch-
land. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwick-
lungsperspektiven, in: Zeitschrift für Planung und
Unternehmenssteuerung, Jg. 2009, S. 377 ff.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumfor-
schung: Kommunale Kassenkredite, Berlin (2012)
- Bundesministerium des Innern: Bericht der
Bundesregierung zur demografischen Lage und
künftigen Entwicklung des Landes, Berlin (2011)
- Bundeszentrale für politische Bildung: 5. Status-
bericht Bürgerhaushalt, Bonn, März (2012)
- Burth, A. / Hilgers, D.: Konzept einer doppischen
Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen,
in: Verwaltung und Management, Jg. 2011, H. 5,
S. 242 ff.
- Büttner, T. / Holm-Hadulla, F.: City size and the de-
mand for local public goods, in: Regional Science
and Urban Economics, Vol. 2013, No. 43, S. 16 ff.
- Calliss, H.: Innovationsföderalismus und nach-
haltige Finanzverfassung, in: W. Karl (Hrsg.):
Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat,
Tübingen (2011), S. 25 ff.
- Deutsche Bundesbank: Die fiskalische Belastung
künftiger Generationen – eine Analyse mithilfe
des Generational Accounting, in: Monatsbericht
November 1997, S. 17 ff.
- Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanzen, in:
Monatsbericht, April 2013, S. 8 ff.
- Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht
2010, Berlin (2010)
- Deutscher Städtetag: Musterdienstsanweisung für
den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten
im kommunalen Zins- und Schuldenmanagement,
in: DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Reihe G, H. 14,
Berlin (2011)
- Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht
2011, Berlin (2011)
- Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht
2012, Berlin (2012)
- Deutscher Städtetag: Gemeindefinanzbericht
2013, Berlin (2013)
- Diefenbacher, H. / Dymik, T. / Teichert, V. / Wilhel-
mig, S.: Indikatoren zur lokalen Agenda 21, Karls-
ruhe (2002)
- Döring, T. / Heiland, S. / Tischer, M.: Kommunale
Nachhaltigkeitsindikatoren – Systeme in Deutsch-

- land, in: Vierteljahreshefte des DIW zur Wirtschaftsforschung, Jg. 2004, S. 96 ff.
- Faltlhauser, K.: Finanzpolitik der Zukunft. Das Prinzip Nachhaltigkeit, München (2002)
- Feist, P. / Nienstedt, L.: Stadtwerke als kommunale Cash Cows?, in: Kommunalfinanzen in der Krise, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Baden-Baden (2011), S. 196 ff.
- Feld, L. P.: Nachhaltige Finanzverfassung aus ökonomischer Perspektive, in: W. Kahl (Hrsg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen (2011), S. 45 ff.
- Finger, S.: Das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen als Chance für Ansätze zu Ziel- und Wirkungsorientierung, in: M. Brüggemeier / R. Schauer / K. Schädler (Hrsg.): Controlling und Performance-Management im öffentlichen Sektor. Festschrift für D. Budäus, Bern u. a. (2007), S. 93 ff.
- Fischer, K.: Absprung verpasst, in: Wirtschaftswoche, Jg. 2013, H. 42, S. 24
- Freier, P. / Grass, V.: Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, in: DIW-Wochenbericht, Vol. 80, Jg. 2013, S. 13 ff.
- Fudalla, M. / Schwarting, G.: Der Rechenschaftsbericht in der kommunalen Doppik, Berlin (2009)
- Fuhrmann, T. / Koop, A.: Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen – Ein scheiterndes Modell?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not – Wege aus der Schuldenfalle, Gütersloh (2013), S. 288 ff.
- Geiger, C. A.: Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Baden-Baden (2011), S. 49 ff.
- Geißler, R.: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung – Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, Potsdam (2009)
- Geißler, R.: Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik, Wiesbaden (2011)
- Geißler, R.: Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2012, H. 3, S. 267 ff.
- Geißler, R.: Die Schuldenkrise der Kommunen spitzt sich zu, in: Change – Das Magazin der Bertelsmann Stiftung, Jg. 2013, H. 4, S. 68 ff.
- Geys, B. / Heinemann, F. / Kalb, A.: Local Government Efficiency in German Municipalities, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 2013, H. 4, S. 283 ff.
- Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen: Unterstützungsleistungen der GPA NRW im Stärkungspakt Stadtfinanzen – Erfahrungsbericht, Herne (2013)
- Gernert, W. / Konegen, N. / Meyers, R. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Münster (2010)
- Gernert, W.: Integration durch Teilhabe. Zur Umsetzung einer Leitidee der regionalen Sozialpolitik, ebenda, S. 109 ff.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Public Private Partnership – Formen – Risiken – Chancen, Berlin (2004)
- Gnäding, M. / Hilgers, D.: Deutsche Schuldenbremse(n) – Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2010, S. 181 ff.
- Gnäding, M.: Schuldenfreie Kommunen 2010. Ein Überblick über die schuldenfreien Gemeinden und Gemeindeverbände der 13 deutschen Flächenländer, Taunusstein (2010)
- Gnäding, M.: Neue Regeln für die Kommunalschuldenbremse(n) in Deutschland, in: R. Schauer (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen an das Management in öffentlichen Verwaltungen – Verwaltungsmanagement-Tag 2012 an der Johannes Kepler Universität Linz, Linz (2011), S. 55 ff.
- Gnäding, M.: Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen, Taunusstein (2012)
- Gottke, J.: Von der Haushaltskonsolidierung zur wirkungsorientierten Steuerung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, Gütersloh (2013), S. 219 ff.
- Gottschalk, W.: Rekommunalisierung der Energieversorgung, in: C. Schaefer / L. Theuvsen (Hrsg.): Renaissance öffentlicher Wirtschaft, Baden-Baden (2012), S. 291 ff.
- Grabow, B. / Schneider, S.: Nur gemeinsam – Nachhaltige kommunale Finanzpolitik und nachhaltige Infrastrukturplanung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, Gütersloh (2013), S. 309 ff.
- Grosseckler, H.: Steuerstaat vs. Gebührenstaat – Vor- und Nachteile, in: U. Sacksofsky / J. Wieland (Hrsg.): Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, Baden-Baden (2000), S. 24 ff.
- Habbel, F.-R.: In Deutschland tut sich was! Bürgerhaushalte als Wegbereiter einer aktiven Bürgergesellschaft, in: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung: Herausforderungen – Trends – Projekte, Bonn (2011)
- Hansmann, M.: Die strukturelle Krise der Kommunalfinanzen am Beispiel der Stadt Hannover, in: Ders. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Baden-Baden (2011), S. 90 ff.
- Hansmann, M.: Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze im Überblick, in: Ders. (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Baden-Baden (2011), S. 13 ff.
- Hansmann, M.: Vor dem dritten Staatsbankrott?, München (2012)
- Heinemann, F. u. a.: Probleme der kommunalen Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund stetig steigender Kassenkredite. Forschungsprojekt für das Bundesfinanzministerium, Mannheim (2008)
- Heintzen, M. (Hrsg.): Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen öffentlichen Haushalten, Baden-Baden (2013)
- Henneke, H.-G.: Die Schuldenbremse und die Kommunen, in: M. Heintzen (Hrsg.): Auf dem Weg zu nachhaltig ausgeglichenen Haushalten, Baden-Baden (2013), S. 89 ff.
- Henriksson, J.: Ten Lessons about Budget Consolidation, Brüssel (2007)
- Hermann, K.: Kommunale Schattenhaushalte – Versteckte Schulden- und Haftungsrisiken, Schriftenreihe des Karl Bräuer Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 113, Berlin (2010)
- Herrmann, K.: Kommunale Kassenkredite – Missbrauchsgefahr und Reformvorschläge, Schriftenreihe des Karl Bräuer Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 114, Berlin (2011)
- Herrmann, K.: Kommunale Verschuldung in den Flächenländern, Schriftenreihe des Karl Bräuer Instituts des Bundes der Steuerzahler, H. 115, Berlin (2013)
- Herz, R. / Marschke, L.: Konsequenzen der Stadtschrumpfung für stadttechnische Infrastruktursysteme, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der TU Dresden, Jg. 2005, H. 3/4, S. 99 ff.
- Herzberg, C.: Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre, Münster (2001)
- Hesse, M. / Woitek, F.: Frühwarnsysteme – Ein innovativer Beitrag zur Sicherung der kommunalen Haushaltsstabilität, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, Gütersloh (2013), S. 164 ff.
- Höffler, F. / Schaefer, C. / Papenfuß, U. / Rosenfeld, M. T. W. / Landsberg, G.: Zeitgespräch: Rekommunalisierung: Renaissance öffentlicher Unternehmen?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, H. 2, S. 71 ff.
- Holtkamp, L.: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: dms – der moderne Staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Jg. 2008, H. 2, S. 423 ff.
- Holtkamp, L.: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden (2008)
- Holtkamp, L.: Kommunale Krisenstrategien bei leeren Kassen, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Baden-Baden (2011), S. 238 ff.
- Institut der deutschen Wirtschaft: Die überfällige Reform, in: IW-Dienst, Jg. 2014, Ausgabe 6 vom 6.2.2014, S. 6 ff.

- Institut für den öffentlichen Sektor: Risikomanagement in öffentlichen Unternehmen, in: PublicGovernance, Jg. 2007, S. 6 ff.
- Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): Kommunalen Gesamtabschluss – die Gestaltung des Konzerns „Kommune“, in: PublicGovernance, Jg. 2009 (Sonderheft)
- Institut für den öffentlichen Sektor: Kommunalen Gesamtabschluss – die Gestaltung des Konzerns „Kommune“, Berlin (2009)
- Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): Herausforderungen des kommunalen Beteiligungsmanagements in der Praxis, in: PublicGovernance, Ausgabe Frühjahr 2011, S. 16 ff.
- Institut für den öffentlichen Sektor: Bürgerhaushalt – Kluges Marketing oder effektive Teilhabe?, in: PublicGovernance: Zeitschrift für öffentliches Management, Ausgabe Herbst 2011, S. 12 ff.
- Institut für den öffentlichen Sektor: Gewinnausschüttungen von Stadtwerken, in: PublicGovernance, Herbst 2013, S. 16 ff.
- Janning, H.: Rekommunalisierung in der Energiewirtschaft – Chancen und Risiken, Veröffentlichung der Freiherr vom Stein-Gesellschaft, Münster (2011)
- Jochimsen, B. / Konrad, K. A.: Anreize statt Haushaltsnotlagen, in: Dies. (Hrsg.): Finanzkrise im Bundesstaat, Berlin (2007), S. 11 ff.
- Jochimsen, B.: Nachhaltige Finanzpolitik auf Länderebene – Konzepte, Indikatoren, Umsetzung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2008, H. 2, S. 108 ff.
- Junkernheinrich, M.: Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen? – Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Ders. u. a. (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch – Konzeptionen und Positionen in der deutschen Finanzverfassung, Berlin (2007), S. 113 ff.
- Junkernheinrich, M.: Umgang mit kommunalen Schulden – Länderdisparitäten in der kommunalen Schuldenpolitik, in: R. T. Baus / H. Scheller / R. Hrbek (Hrsg.): Der deutsche Föderalismus 2020, Baden-Baden (2009), S. 161 ff.
- Junkernheinrich, M.: Kommunalverschuldung – Zur Tendenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: W. Gernert / N. Konegen / R. Meyers (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, Münster (2010), S. 175 ff.
- Junkernheinrich, M.: Wege aus der kommunalen Verschuldungsfalle – Konzepte zur Lösung des Kassenkreditproblems, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin (2011), S. 115 ff.
- Karl, W. (Hrsg.): Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat, Tübingen (2011)
- Kegelmann, I. / Martens, K.-U. (Hrsg.): Kommunale Nachhaltigkeit, Baden-Baden (2013)
- KfW: Kommunal-Panel 2012, Frankfurt / Main (2013)
- KGSt: Kommunales Risikomanagement, Teil 1: Das kommunale Risikofrühwarnsystem, KGSt-Bericht, Nr. 5, Köln (2011)
- Kiama, O. / Wielenberg, S.: Sind die Regeln der externen Unternehmensrechnung auf die kommunale Rechnungslegung übertragbar?, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Jg. 2010, S. 237 ff.
- Klages, H.: Bürgerhaushalte als Türöffner und Antrieb für eine neue Beteiligungskultur in den Kommunen, in: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung, Bonn (2011)
- Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Konzessionswettbewerb bei Energienetzen in Deutschland, Leipzig (2011)
- Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Rekommunalisierung in Zeiten der Energiewende – ein Modell mit Zukunft?, Leipzig (2013)
- Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Konzern Kommune, Leipzig (2013)
- Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (T. Lenk u. a.): Handlungsoptionen im kommunalen Finanzmanagement, Leipzig (2013)
- Konegen, N.: Cross-Border-Leasing-Transaktionen – ein kommunales Finanzierungsinstrument mit programmiertem Absturz, in: W. Gernert u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, Münster (2010), S. 219 ff.
- Kroll, A.: Steuerung mit Kennzahlen – der beste unter allen nicht funktionierenden Managementansätzen, in: PublicGovernance, Ausgabe Sommer 2013, S. 19 ff.
- Kroll, A.: Steuerung mit Kennzahlen in Großstadtverwaltungen, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Städte in Not, Gütersloh (2013), S. 242 ff.
- Krönes, G. v.: Ansätze zu einem Controlling von Privatisierungen öffentlicher Leistungen – Privatisierungscontrolling, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen, Jg. 2013, H. 2/3, S. 150 ff.
- Lange, A.: Plebiszitäre Budgetverantwortung, in: Der kommunale Beteiligungshaushalt. Verfassungsrechtliche Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen, partizipative Haushaltsplanaufstellungen in den Kommunen, Baden-Baden (2011)
- Lattmann, J. / Lott, A.: Europa als Risiko für die Daseinsvorsorge oder in Vielfalt geeint?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2013, H. 1, S. 58 ff.
- Leipener, I.: Nachhaltigkeit messen. Indikatoren für Städte und Gemeinden am Beispiel des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim, Saarbrücken (2011)
- Lenk, T. / Köpping, H.: Cross-Border-Leasing: Ein Risiko für die Kommunalfinanzen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2004, H. 4, S. 331 ff.
- Lenk, T.: Cross Border Leasing: Finanzwissenschaftliche Analyse eines kommunalen Finanzierungskonzepts unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen ausländischer Rechtsänderungen, in: D. Budäus (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden (2006), S. 217 ff.
- Lewinski, K. v.: Öffentlich-rechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, Tübingen (2002)
- Linhos, R.: Das Management des kommunalen Konzerns, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2006, H. 4, S. 346 ff.
- Lüder, K.: Beiträge zum öffentlichen Rechnungswesen – Öffentliche Bilanz und Entwicklungsperspektiven, Speyerer Arbeitsheft Nr. 194, Speyer (2007)
- Magin, C.: Kommunale Rechnungslegung – konzeptionelle Überlegungen, Bilanzanalyse, Rating und Insolvenz, Diss. Speyer (2010)
- Meyer-Gohde, P. / Mainshausen, S. / Schiereck, D. / Flotow, P. v.: Entflechtung und Rekommunalisierung von netzgebundenen Infrastrukturen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2013, H. 1, S. 17 ff.
- Montag Stiftung Urbane Räume (Hrsg.): Dokumentation „Neue Nachbarschaft“, Bonn (2014)
- Mühlenkamp, H. / Magin, C.: Zum Eigenkapital von Gebietskörperschaften – populäre Irrtümer und Missverständnisse, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 2010, H. 1, S. 8 ff.
- Mühlenkamp, H.: Ökonomische Analyse von Public Private Partnership (PPP), Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Discussion Paper, No. 55, Speyer (2010)
- Mühlenkamp, H.: Die Steuerungswirkung der Doppik, in: Der Städtetag, Jg. 2011, H. 3, S. 14 ff.
- Müller, B.: Zukunftsorientierte Stadt- und Regionalentwicklung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demografie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh (2005), S. 10 ff.
- Nanz, P. / Fritsche, M.: Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn (2012)
- Nierhaus, M. / Gebhardt, I.: Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen, Berlin (1999)
- Oebbecke, J.: Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung – rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 2009, H. 11, S. 241 ff.
- Oebbecke, J.: Reaktionen des Rechts auf kommunale Finanzprobleme, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 2013, H. 22, S. 1409 ff.

- Paulus, C.: Überlegungen zur Insolvenzfähigkeit der Gemeinden, in: Zeitschrift für das gesamte Insolvenzrecht, Jg. 2003, H. 19, S. 863 ff.
- Plazek, M. / Schiebold, M.: Daseinsvorsorge im demografischen Wandel, in: PublicGovernance, Ausgabe Herbst 2012, S. 12 ff.
- Präsident des Hessischen Rechnungshofes: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Kommunalbericht 2013, Hessischer Landtag, Drs. 18/7663 vom 27.11.2013
- Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hrsg.): Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Wiesbaden, 14.9.2011
- Raffelhüschen, B.: Ein Plädoyer für ein flexibles Instrument zur Analyse nachhaltiger Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2002, H. 2, S. 73 ff.
- Ragnitz, J.: Demografiesensitivität der öffentlichen Ausgaben: Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: M. Junkernheinrich u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin (2009), S. 303 ff.
- Raupach, B. / Stangenberg, K.: Doppik in der öffentlichen Verwaltung. Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete, 2. Aufl., Wiesbaden (2009)
- Rehm, H. / Tholen, M.: Kommunalverschuldung, Berlin (2008)
- Rehm, H.: Kommunale Preispolitik: Befund – Probleme – Perspektiven, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2004, H. 3, S. 261 ff.
- Rehm, H.: Neue Steuerungsmodelle zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: R. Robert / P. Kevenhörster (Hrsg.): Kommunen in Not, Münster (2004), S. 91 ff.
- Rehm, H.: Ziele und Steuerungsansätze einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik, in: Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil, Münster (2010), S. 57 ff.
- Rehm, H.: Quo vadis Kommunalverschuldung?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2012, H. 2, S. 187 ff.
- Rehm, H.: Zur Situation der Kommunalfinanzen in den USA – Wettbewerbsföderalismus – eine Lösung für deutsche Gemeinden?, in: Verwaltung und Management, Jg. 2012, H. 5, S. 308 ff.
- Rehm, H.: Kommunales Rating – kommunale Pflicht oder Kür?, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 2013, H. 4, S. 73 ff.
- Richter, W. F. / Thum, M. / Zimmermann, H.: Budgetpolitische Eigenverantwortung bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, H. 8, S. 531 ff.
- Ries, A.: Die moderne Daseinsvorsorge – attraktiv für private Investoren durch kapitalmarktorientierte Denkhaltung, in: Carl Friedrich von Weizsäcker-Stiftung (Hrsg.): Unternehmen der Daseinsvorsorge – quo vaditis?, München (2013), S. 41 ff.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Starke Kinder – starke Familie. Wohlbefinden von Kindern in Städten und Gemeinden, Stuttgart (2012)
- Ronnecker, H.: Interkommunale Kooperation als Element kommunaler Organisationseinheit, in: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Gemeindefinanzbericht 2013, Berlin (2013), S. 35 ff.
- Sarrazin, T.: Europa braucht den Euro nicht, Berlin (2012)
- Schmitz, M. / Möser, C.: Interkommunale Zusammenarbeit künftig umsatzsteuerpflichtig?, in: PublicGovernance, Herbst 2012, S. 16 ff.
- Schneider, S. / Grabow, B. / Hollbach-Grömig, B. / Libbe, J.: Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel. Deutsches Institut für Urbanistik, Band 4, Jg. 2011
- Scholle, M.: Der Trend zur Rekommunalisierung – Chance oder Risiko, in: W. Gernert u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, Münster (2010), S. 95 ff.
- Schulz-Nieswandt, F. / Köstler, U.: Das institutionelle und funktionale Gefüge von kommunaler Daseinsvorsorge und bürgerschaftlichem Engagement, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2012, H. 4, S. 465 ff.
- Schuster, F.: Wie weiter mit dem neuen öffentlichen Rechnungswesen? Wohin mit der Ergebnissteuerung?, in: PublicGovernance, Herbst 2010, S. 20 ff.
- Schwarting, G.: Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: B. Genser (Hrsg.): Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Berlin (2005), S. 131 ff.
- Schwarting, G.: Risikomanagement – von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung, in: Verwaltung und Management, Jg. 2006, H. 5, S. 232 ff.
- Schwarting, G.: Das kommunale Haushaltswesen, 4. Aufl., Berlin (2010)
- Schwarting, G.: Stresstest für Kommunen? Vom Nutzen eines umfassenden Risikomanagements, in: Verwaltung und Management, Jg. 2011, H. 6, S. 20 ff.
- Schwarting, G.: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Leitfaden für Rat und Verwaltung, Berlin (2011)
- Schwarting, G.: Kommunale Entschuldungshilfen – „Notwendige Hilfe oder Bail Out“?, Vortrag anlässlich der 56. Jahrestagung des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Sozialpolitik, Freiburg 23.5.2013, Mainz/Speyer (2013)
- Siedentopf, H.: Freiherr vom Stein und die permanente Strukturreform der deutschen Verwaltung, in: Die öffentliche Verwaltung, Jg. 2007, H. 8, S. 877 ff.
- Starmann, C. G.: Der demografische Wandel als Herausforderung für die Kommunen und die föderale Ordnung. Handlungsansätze für eine zukunftsfähige Bildungslandschaft, Veröffentlichung der Freiherr vom Stein-Gesellschaft, Münster (2010), S. 23 ff.
- Stiller, S. / Süner, I.: Metropolregionen: Impulsgeber für Strukturwandel und wirtschaftliche Entwicklung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, H. 7, S. 471 ff.
- Stirn, I.: Lokale und regionale Selbstverwaltung in Europa. Strategien zur Bewältigung transnationaler Einflüsse auf die deutsche kommunale Selbstverwaltung, Baden-Baden (2013)
- Timm-Arnold, K.-P.: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik: Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden (2011)
- Weber, M.: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten, in: D. Budäus (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden (2006), S. 139 ff.
- Wegrich, K.: Nachhaltigkeit als politisches Steuerungskonzept – Chancen und Herausforderungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Politik nachhaltig gestalten, Gütersloh (2012), S. 12 ff.
- Weber, D. / Beck, S.: Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, in: PublicGovernance, Winter 2013, S. 12 ff.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte, Berlin (2001)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Haushaltskrisen im Bundesstaat, Berlin (2005)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, Berlin (2013)
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates, Berlin (2005)
- World Committee for Economic Development (Brundtland-Bericht), Oxford (1987)
- Wübbels, M. / Weigt, J. / Petzold, F.: Lage und Perspektiven der kommunalen Energieerzeugung, in: D. Bräuning / W. Gottschalk (Hrsg.): Stadtwerke, Berlin (2012), S. 273 ff.
- Zimmer, A. / Paulsen, F.: Kommune als Raum bürgerschaftlichen Engagements – Zivilgesellschaft in Münster, in: W. Gernert u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, Münster (2010), S. 159 ff.
- Zipfel, F.: „Bail-Out“ für Kommunen – Das bündische Prinzip in der Praxis, Deutsche Bank Research, Frankfurt/Main (2010)

Zum Autor

Prof. Dr. Hannes Rehm, 1943 in Berlin geboren, ist seit 2007 Präsident der Industrie- und Handelskammer Hannover sowie unter anderem seit 2011 Mitglied des Beirats des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V. Nach dem Studium der Wirtschaftswissenschaften und der Promotion an der Goethe-Universität Frankfurt am Main übernahm er zunächst verschiedene Funktionen bei der WestLB, bevor er 1987 als Hauptgeschäftsführer zum Bundesverband Öffentlicher Banken e.V. wechselte. Ab 1989 war er Geschäftsführendes Vorstandsmitglied und hauptamtlicher Stellvertreter des Präsidenten beim Deutschen Sparkassen und Giroverband e.V. Ab 1993 war er im Vorstand der Norddeutschen Landesbank Girozentrale und ab 2004 deren Vorstandsvorsitzender. Von 2009 bis 2011 war er Sprecher des Leitungsausschusses der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung. Seit 1994 ist er Honorarprofessor an der Universität Münster mit den Forschungsschwerpunkten kommunale Finanzwirtschaft, öffentliche Verschuldung sowie Kreditwirtschaft und Bankenordnungspolitik. Seit 2012 ist er Mitglied im Präsidium der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft.

Zum Herausgeber

Das von KPMG geförderte **Institut für den öffentlichen Sektor e.V.** wurde 2005 gegründet, um die Modernisierung des öffentlichen Sektors und die Governance-Diskussion in öffentlichen Unternehmen aktiv zu begleiten. Es betreibt eigene Forschungs- und Publikationstätigkeit auf den Gebieten Public Management und Public Corporate Governance und bietet vor allem Praktikern ein Forum für Austausch und Diskussion.

Das Institut gibt vierteljährlich die Zeitschrift „PublicGovernance – Zeitschrift für öffentliches Management“ heraus. Es kooperiert mit wissenschaftlichen Einrichtungen und veranstaltet Fachseminare und Diskussionsrunden mit Entscheidungsträgern aus dem öffentlichen Bereich. Das Institut versteht sich als Brückenbauer zwischen Wissenschaft und Praxis des öffentlichen Sektors.

Publikationen und Forschungsergebnisse finden sich unter www.publicgovernance.de

Herausgeber

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com

www.publicgovernance.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2014 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.