

Helge Holm

# Haushaltskonsolidierung in Kommunen

Worauf es in der Praxis ankommt



**HAUFE.**

# **Urheberrechtsinfo**

Alle Inhalte dieses eBooks sind urheberrechtlich geschützt.

Die Herstellung und Verbreitung von Kopien ist nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verlages gestattet.

## Haushaltskonsolidierung in Kommunen



Helge Holm

# Haushaltskonsolidierung in Kommunen

1. Auflage

Haufe Group  
Freiburg · München · Stuttgart

---

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

---

**Print:** ISBN 978-3-648-13038-4      Bestell-Nr. 11208-0001  
**ePDF:** ISBN 978-3-648-13039-1      Bestell-Nr. 11208-0150

Helge Holm

#### **Haushaltskonsolidierung in Kommunen**

1. Auflage, Juni 2019

© 2019 Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, Freiburg

[www.haufe.de](http://www.haufe.de)

[info@haufe.de](mailto:info@haufe.de)

Produktmanagement: Dipl.-Kfm. Kathrin Menzel-Salpietro

Lektorat: Helmut Haunreiter, Marktl am Inn

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere die der Vervielfältigung, des auszugsweisen Nachdrucks, der Übersetzung und der Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen, vorbehalten. Alle Angaben/Daten nach bestem Wissen, jedoch ohne Gewähr für Vollständigkeit und Richtigkeit.

---

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	9
<b>1 Rahmenbedingungen</b> .....	<b>11</b>
1.1 Die wirklichen Gründe für defizitäre Haushalte .....	11
1.2 Kommunale Verschuldung .....	14
1.3 Das Dilemma mit den kommunalen Steuern .....	19
1.4 Fehlentwicklungen im Gemeindefinanzierungssystem .....	21
1.5 Demografische Entwicklung und Generationengerechtigkeit .....	27
1.6 Doppik – Kameralistik – Erweiterte Kameralistik und Konsolidierung .....	32
<b>2 Vorüberlegungen</b> .....	<b>35</b>
2.1 Eckpunkte der Haushaltsgenehmigung .....	35
2.2 Die dauernde Leistungsfähigkeit als Messlatte .....	38
2.3 Organisation der Haushaltskonsolidierung .....	39
2.4 Formelle Anforderungen an das Haushaltskonsolidierungskonzept .....	41
Welche Ursachen haben zu der entstandenen Fehlentwicklung geführt? .....	42
Zu welchem Zeitpunkt innerhalb des Finanzplanungszeitraums wird der Haushaltsausgleich wieder erreicht werden? .....	42
Durch welche Maßnahmen sollen die Fehlentwicklung beseitigt und neue Fehlbeträge vermieden werden? .....	43
Einbeziehung aller Aufgabenbereiche .....	45
Darstellung der freiwilligen Leistungen .....	46
2.5 Fehlerquellen bei der Haushaltskonsolidierung .....	46
2.6 Gründe für das Scheitern von Haushaltskonsolidierung .....	63
<b>3 Beteiligte</b> .....	<b>65</b>
3.1 Akteure und ihre Interessen in der kommunalen Szene .....	65
Bürgermeister .....	65
Rat .....	66
Ehrenamtlich Tätige .....	67
Bürger .....	68
Sonstige Beteiligte .....	69
3.2 Politik, Verwaltung, Bürgermeister – miteinander oder gegeneinander .....	69
3.3 Ehrenamtliches Engagement hilft .....	72

<b>4</b>	<b>Finanzielle Weichenstellungen</b> .....	75
4.1	Freiwillige Leistungen .....	75
4.2	Steuern oder Gebühren – wer soll zahlen? .....	77
4.3	Aufgabenkritik .....	80
	Zweckkritik .....	81
	Vollzugskritik .....	81
	Funktionalkritik .....	81
	Mitarbeiterbefragung .....	82
4.4	Wo Wirtschaftlichkeitsrechnungen helfen .....	82
	Statische und dynamische Investitionsrechenverfahren .....	83
	Praktische Relevanz in der Kommunalverwaltung .....	84
<b>5</b>	<b>Konsolidierungspotenziale</b> .....	87
5.1	Haushaltskonsolidierung – ein Begriff und viele Interpretationen .....	87
5.2	Konsolidierungspotenziale – Generelle Methoden zur Haushaltskonsolidierung .....	89
5.3	Konsolidierungspotenziale – Ausgewählte Strategien .....	92
	Klassische Konsolidierungsansätze Ausgabenseite .....	93
	Klassische Konsolidierungsansätze Einnahmeseite .....	96
5.4	Konsolidierung und Investitionen .....	98
5.5	Konsolidierung durch interkommunale Zusammenarbeit .....	101
5.6	Konsolidierung bei der Politik – ein Tabu? .....	103
5.7	Externes Haushaltskonsolidierungskonzept .....	106
	Bausteine eines externen Haushaltskonsolidierungskonzepts .....	109
5.8	Woran man ein schlechtes Haushaltskonsolidierungskonzept erkennt .....	110
5.9	Markt der kuriosen Ideen oder alternative Strategien .....	116
	Bürgerhaushalt einmal anders .....	117
	Betriebliches Vorschlagswesen .....	118
	Treckermaut .....	118
	Nachhaltigkeitssatzung .....	119
	Optimierung des Vollstreckungswesens .....	120
	Was noch? .....	120
5.10	Konsolidierungsmaßnahmen nach Aufgabenbereichen .....	121
	1. Bauwesen und Verkehr .....	122
	2. Landschafts- und Umweltschutz .....	128
	3. Feuerwehr, Zivil- und Katastrophenschutz .....	130
	4. Garten- und Friedhofswesen .....	131
	5. Allgemeines Grund- und Sondervermögen, öffentliche Einrichtungen .....	134
	6. Gesundheit, Sport, Erholung .....	139
	7. Wissenschaft und Kultur .....	144
	8. Politik und Gremienarbeit .....	148
	9. Schulwesen .....	150

10. Soziales.....	152
11. Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung, Tourismus.....	154
12. Zentrale Verwaltung und innere Dienste.....	155
5.11 Checkliste – Alle relevanten Faktoren auf einen Blick.....	166
Hinweise für eine interkommunale Vergleichsbetrachtung .....	167
5.12 Reformansätze zur Haushaltskonsolidierung.....	170
Stichwortverzeichnis.....	175



---

# Vorwort

Wie kommt man auf die Idee, ein Buch über Haushaltskonsolidierung zu schreiben? Eigentlich ist es ganz einfach. Ungefähr im Spätherbst des aktiven Berufslebens angekommen und mit einem differenzierenden Rückblick auf die früheren Tätigkeiten ausgestattet, gepaart mit der Lust am Schreiben und dem Blick auf ein spannendes, wissenschaftlich und literarisch (noch) nicht tief erforschtes Gebiet, erklärt es sich – jedenfalls dem Autor – eigentlich von selbst. Ich hatte in meinem beruflichen Leben einerseits als Beamter einer Kommunalverwaltung, andererseits als Prüfer eines Landesrechnungshofs, immer mal wieder Berührungspunkte mit Haushaltskonsolidierung. Dazu kam das Glück, Haushaltskonsolidierung aus mehreren Richtungen beobachten und wahrnehmen zu können. Einmal war ich in der Praxis und stand selbst vor der Notwendigkeit, einen in Schiefelage geratenen Haushalt einer Kommune zu konsolidieren. Einige Zeit später hatte ich Haushaltskonsolidierungskonzepte anderer Kommunen auf formelle und inhaltliche Gesichtspunkte zu prüfen und zu bewerten. Schließlich suchte ich zwischendurch im Rahmen von eigenen Seminaren zu diesem Thema immer wieder den Austausch mit der kommunalen Praxis.

Zusammengenommen ergibt sich ein vielschichtiges Bild über ein Thema, das von den meisten Mitarbeitern einer Kommunalverwaltung so gut es geht gemieden wird und mit dem man sich manchmal auch Ärger einhandeln kann. Aber muss das so sein? Was also macht Haushaltskonsolidierung so schwierig? Liegt es am Thema, an den handelnden Personen oder an äußeren Umständen?

Haushaltskonsolidierung verletzt zwangsläufig Interessen – so viel ist schon einmal klar. Wie stellt man es an, trotzdem dabei zu gewinnen? Aus welcher Position heraus argumentieren die am Konsolidierungsprozess Beteiligten? Wo liegen die Probleme? Wie kann Haushaltskonsolidierung gelingen? Diese und andere Fragen habe ich im vorliegenden Werk versucht, etwas näher zu beleuchten. Dabei möchte ich vorausschicken:

- Dieses Buch ist kein klassisches Lehrbuch. Obwohl Haushaltskonsolidierung in den Lehr- und Stoffverteilungsplänen bestenfalls einen Randbereich des Haushaltsrechts ausmacht, war es nicht mein Ziel, das vorliegende Werk als typisches Lehrbuch aufzubauen. Trotzdem können Teilbereiche als Lehrstoff dienen und gerade angesichts einer weitverbreiteten kommunalen Finanznotlage für alle kommunalen Beschäftigten eine wichtige Arbeitsgrundlage sein.
- Dieses Buch zeigt Ideen, Wege und Weichenstellungen zur Haushaltskonsolidierung auf. Insofern ist es ein umfassendes Werk erlebter Erfahrungen, Nachschlagewerk und/oder Ratgeber. Es erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern konzentriert sich auf grundsätzliche Aspekte, ausgewählte Strategien und

auf Maßnahmen, die ein Stück weit von der Norm abweichen (vgl. hierzu auch das Kapitel 5.9 »Markt der kuriosen Ideen oder alternative Strategien«).

- Kernstück der Betrachtungen soll eine kommentierte Sammlung unterschiedlichster Ideen zur Haushaltskonsolidierung sein. Ich habe sie am Ende des Buches zusammengefasst und nach Aufgabenbereichen gegliedert, sodass der Leser nach kurzer Orientierung die zu einem Aufgabenbereich passenden Maßnahmenvorschläge findet. Die Zusammenstellung bildet weite Bereiche des kommunalen Gemeinwesens ab.
- Grundlage aller Betrachtungen sind kommunale Haushalte. Da sie am dichtesten den Bürger betreffen, sind Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene am häufigsten spürbar und legen den Finger in die Schnittstelle zwischen Bürger, öffentlicher Verwaltung und Politik auf Ortsebene. Auch das erklärt den Reiz des Themas. Meine Erfahrungen entstammen in erster Linie dem kommunalen Bereich.
- Die Betrachtungen gehen auf rechtliche Aspekte ein, ihnen liegt aber kein spezifisches Landesrecht zugrunde. Bei aller Unterschiedlichkeit des kommunalen Haushaltsrechts als Landesrecht in Deutschland lassen sich die Ausführungen prinzipiell in allen Bundesländern verstehen und anwenden.

Haushaltskonsolidierung ist kein Selbstzweck. Das Ziel von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen besteht darin, verloren gegangene Handlungsspielräume wiederzugewinnen, Entschuldung und Kostensenkung zu erreichen, um letztlich die künftige Haushalts- und Finanzplanung zu entlasten und um weiter reichende Gestaltungsmöglichkeiten in der Zukunft zu erzielen. Das genau wollen alle Politiker. Oftmals aber sehen sie nicht weitreichend genug, dass genau deshalb Haushaltskonsolidierung notwendig ist.

Aus dieser Sichtweise heraus soll dieses Buch auch ein Ratgeber für Praktiker in der Kommunalverwaltung sein. Es hat dank seines an manchen Stellen augenzwinkernden Textes auch anregenden und unterhaltenden Charakter für alle, die das Thema interessiert oder die vielleicht in einer Kommune beheimatet sind, deren Finanzlage es erfordert, sich mit Haushaltskonsolidierung zu befassen.

Der Verfasser

---

# 1 Rahmenbedingungen

Die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung kommt nicht über Nacht und sie hat Gründe. Die Ausgangsbedingungen der Kommunen zur Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben in ihrem Gebiet sind von verschiedenen Faktoren geprägt und niemals an zwei Orten genau gleich. Bevölkerungszahl, Standortfaktoren, Rohstoffe, Schuldenlast, Mitarbeiterqualifikation, Infrastruktur, Verkehrsanschlüsse, Steuerkraft und viele andere geografische und politische Umstände prägen das Ortsbild und sorgen für eine gute oder weniger gute Ausgangssituation zur Aufgabenwahrnehmung. Zweifellos spielen die genannten Faktoren eine Rolle bei den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Gelingt es einer Kommune nicht, ihren Haushalt in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, tritt der Konsolidierungsfall ein und es beginnt oftmals die Suche nach den Schuldigen. Dabei wird manches ausgeblendet, anderes besonders hervorgehoben und nicht selten ist es politisch-taktisch motiviert. Versuchen wir eine Annäherung an die Gründe der Haushaltsmisere.

## 1.1 Die wirklichen Gründe für defizitäre Haushalte

Im Kapitel 2.5 »Fehlerquellen bei der Haushaltskonsolidierung« gehe ich auf die sogenannten exogenen Faktoren kommunaler Haushaltsdefizite ein. Ohne Frage spielen sie eine Rolle bei der kommunalen Haushaltsplanung. Kommunalstatistiken verweisen mit Regelmäßigkeit darauf, dass sie einen immer weitergehenden Eingriff zulasten der Gemeindehaushalte verursachen. Wie bei den Fehlerquellen näher ausgeführt, ist dies maximal die halbe Wahrheit und vor allem eine zu einfache Ausrede für vorhandene Haushaltsdefizite.

Tatsächlich sind die wirklichen Gründe defizitärer Haushalte häufig in der eigenen Verwaltung zu suchen.

Marc Hansmann führt in seinem Aufsatz über »Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite« (Zeitschrift Deutsche Verwaltungspraxis – DVP 5/16) folgende endogene, also von innen kommende Gründe auf:

- Schuldenillusion
- Nichtausschöpfen der eigenen Ertragsmöglichkeiten
- Gering ausgeprägtes Wirtschaftlichkeitsdenken
- Haushaltskonsolidierung hat keine Priorität
- Budgetmaximierung der Fachverwaltung und Prestigeprojekte der Politik
- Infrastrukturausbau ohne Berücksichtigung der Folgekosten
- Unnütze interkommunale Konkurrenz

Es gibt wohl kaum einen Kämmerer bundesweit, dem diese Probleme in seiner Verwaltung nicht begegnet sind. Daher möchte ich diese Aufzählung auch aus meiner Sicht bestätigen und mit eigenen Erfahrungen belegen.

Als **Schuldenillusion** wird der angeblich alternativlose Weg zur Aufnahme neuer Schulden beschrieben. Er sei deshalb alternativlos, weil den Bürgern weder eine Steuer- oder Gebührenerhöhung zuzumuten sei, noch gäbe es im Ausgabenbereich Kürzungsmöglichkeiten. Bei Lichte betrachtet stimmt weder die Begründung noch ist der Weg in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung in den Kommunalverfassungen, da die Kreditaufnahme in der Regel das letzte Mittel zu sein hat. Eine intensive Prüfung vorrangiger Einnahmequellen unterbleibt schon deshalb, weil die damit einhergehende Interessenverletzung einzelner Bevölkerungsgruppen – wie beispielsweise der Grundstückseigentümer oder der Gewerbetreibenden – politisch unbeliebt ist. Und bei den Ausgabekürzungen werden von der Politik zu aller erst oder sogar ausschließlich und vor allem pauschal die Personalkosten vorgeschlagen. Selbstverständlich ohne dabei die Aufgaben oder Standards zu reduzieren. Mit solchen widersprüchlichen Anträgen hat sich dann der Bürgermeister auseinanderzusetzen.

Kredite stellen Lasten für nachfolgende Generationen dar. Sie schränken die künftige Handlungsfreiheit ein, indem Zins- und Tilgungsleistungen zu erbringen sind. Sie verursachen erst die Lage, die zu einer erzwungenen Haushaltskonsolidierung führt. Wie im Folgenden noch darzustellen ist, gibt es zur Aufnahme neuer Schulden zahlreiche Alternativen. Abgesehen davon sollen Kredite die letzte Wahl unter den Finanzierungsmöglichkeiten sein.

Ein anderes Problem ist das teilweise immer noch gering ausgeprägte **Wirtschaftlichkeitsdenken** in öffentlichen Verwaltungen. Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. So geben es die Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen als oberstes Prinzip vor. Dieser Leitgedanke wird in zahlreichen weiteren Vorschriften auch der kommunalen Haushaltsverordnungen näher präzisiert, etwa in den Forderungen nach sorgfältiger Investitionsplanung, in den Vergabeverfahren oder bei der konkreten Bewirtschaftung zur Verfügung gestellter Haushaltsmittel. Alle mittelbewirtschaftenden Stellen haben diese Verpflichtung einzuhalten. Und doch enthalten die Prüfberichte der kommunalen oder überörtlichen Prüfungsinstanzen immer wieder Hinweise auf Verstöße gegen Wirtschaftlichkeitsprinzipien. Hier sollte durch interne Schulung in den Verwaltungen konkret nachgebessert werden, was offensichtlich in der theoretischen Ausbildung nicht wirksam genug vermittelt wurde.

Andererseits stößt die Forderung nach Wirtschaftlichkeit in den Kommunalverwaltungen mitunter auch an »natürliche« Grenzen. In den Aufgabenbereichen des Ordnungswesens, des Gesundheitsschutzes, der Bildung und der sozialen Sicherung sowie im Katastrophenschutz gehört eine streng wirtschaftliche Aufgabenerfüllung nicht zum

Primärziel. Hier gilt es aber unbedingt bei der Aufgabenerfüllung – und ohne diese dabei zu vernachlässigen – wirtschaftlich zu handeln. Nach meinen eigenen Erfahrungen ist auf den Bau- und Planungsbereich ein besonderes Augenmerk zu richten. Der Umfang der hier eingesetzten Haushaltsmittel ist erheblich, wodurch Verstöße gegen Wirtschaftlichkeitsprinzipien in diesen Fällen größeren Schaden anrichten könnten. Aber auch ausgelagerte Aufgabenbereiche, die etwa in Form einer GmbH oder in Zweckverbänden wahrgenommen werden, müssen gegenüber ihrem »Mutterkonzern« die Einhaltung wirtschaftlicher Prinzipien nachweisen. Auch hier ist zu beobachten, dass die organisatorische Eigenständigkeit bei gleichzeitiger Entfernung von der Kernverwaltung ein Eigenleben begünstigt, indem zum Beispiel Sparvorgaben der Kernverwaltung bei den ausgegliederten Bereichen schlicht nicht gelten.

Bei der Forderung nach Wirtschaftlichkeit steht sich mitunter allerdings auch das System quasi selbst im Weg. Das gegenüber dem früheren kameralistischen Rechnungswesen eingeführte doppische Haushaltsaufstellungsverfahren (im Detail dazu s. Kapitel 1.6 »Doppik – Kameralistik – Erweiterte Kameralistik und Konsolidierung«), verbunden mit den üblichen Transparenz- und Demokratieprinzipien, setzt regelmäßig einen Aufwand in Gang, über den Außenstehende nur den Kopf schütteln. Hier trifft Wirtschaftlichkeit auf rechtliche Vorgaben und schwerfällige sowie langwierige Informations- und Verfahrenswege – und stößt dabei an Grenzen.

Natürlich sind Transparenz und Demokratie besonders in der öffentlichen Verwaltung elementare Prinzipien. Problematisch wird es immer dann, wenn selbst der Insider bei mehrmaligen Befassungen mit der gleichen Vorlage in allen vorhandenen Fachgremien nicht mehr durchblickt, obwohl der Grund der nochmaligen Erörterung lediglich der Tatsache geschuldet ist, dass aus Buchstabe »a« Buchstabe »b« geworden ist.

Als weiterer Gedanke erscheint mir der häufigere Einsatz von Wirtschaftlichkeitsrechnungen – als spezielle Instrumente für die öffentliche Verwaltung – sinnvoll: die einfache Kostenvergleichsrechnung bei zwei oder mehreren Handlungsalternativen, die Amortisationsrechnung, die Kapitalwertmethode und besonders die Nutzwertanalyse und die darauf aufbauende Kosten-Nutzen-Analyse.

Zu den beklagenswerten Umständen gehört zweifellos auch die **Budgetmaximierung der Fachbereiche**. Hier kämpft der Kämmerer vielerorts allein gegen alle. Von der Unterstützung des Bürgermeisters ist abhängig, inwieweit er sich durchsetzen kann oder ob oftmals entgegen der Wirtschaftlichkeitsprinzipien die Fachverwaltungen ihre Projekte durchdrücken können. Überhaupt nichts spricht dagegen, dass jeder in seinem Aufgabenbereich für ein Maximum an Verwirklichung steht. Nur verstellt der einseitige Blick auf die Aufgabe ohne Finanzverantwortung nicht selten den Weg für die notwendige Berücksichtigung der Ressourcenknappheit. Erwähnt dann der Kämmerer, dass man das alles ja noch einmal durchrechnen müsse, steht er als

Spielverderber da. Und das System stellt sich dabei völlig auf den Kopf, indem erst etwas geplant und auf die Agenda gesetzt und später die finanzielle Seite abgeklopft wird. Es handelt sich m. E. um ein verbreitetes Phänomen in den öffentlichen Verwaltungen. Die Politik und die Planungsbereiche entwickeln und entwerfen – teilweise auch bereits konkret in den Veranschlagungen – und um die Finanzierung kümmert man sich später. Auf den kleinen Haushalt einer 4-köpfigen Familie umgemünzt bedeutete dies, jemand aus der Familie geht in den Supermarkt, füllt den Einkaufswagen und prüft erst an der Kasse, ob er/sie genug Geld für die Einkäufe besitzt.

Kommt dann ein anderes Mitglied der Familie hinzu, appelliert an die Finanzierungsverantwortung und gibt zu bedenken, dass nur die Hälfte der Einkäufe bezahlt werden könne, ist er an der Situation allein schuld.

Berücksichtigt man dabei noch den Umstand, dass ein nicht unwesentlicher Teil der öffentlichen Einrichtungen aus politischen Opportunitätsabwägungen heraus nicht ausreichend über Nutzungsentgelte finanziert werden, wird deutlich, dass absurderweise Missstände der finanziellen Ausstattung von Kommunalverwaltungen exakt von denen beklagt werden, die einen Teil davon selbst verursachen.

Schließlich beobachten wir **unnütze interkommunale Konkurrenz**, und zwar immer dann, wenn generell Infrastrukturausbau ohne Blick auf die geografischen Gegebenheiten stattfindet. Mit Ausnahme der nord- und ostfriesischen Inseln haben alle Gemeinden direkte Nachbarn. Sie als Konkurrenten zu betrachten, ist der falsche Ansatz. Durch partnerschaftliches, die kommunalen Grenzen überschreitendes Denken lassen sich gemeinsam größere Probleme lösen, die vielleicht auch eine der beiden Gemeinden allein nicht bewältigt hätte. So betrachtet ist das einfache Beispiel eines Freibads, das nicht beide gleichzeitig haben müssen, wenn sie geografisch nur 2 km voneinander getrennt sind, ein Synonym für viele andere Felder möglicher Zusammenarbeit. Voraussetzung dafür ist lediglich die Bereitschaft, das »Kirchturmdenken« abzuschalten und stattdessen Wege der sinnvollen Zusammenarbeit zu suchen. So lassen sich im Regelfall Aufgaben kostengünstiger wahrnehmen.

Nun wäre das ja alles weniger tragisch, wenn genug finanzielle Mittel zur Verfügung stünden. Dem ist aber nicht so, wie das übernächste Kapitel 1.3 über die Haupteinkommensquelle der Kommunen zeigt. Doch zunächst zum dringendsten aller Probleme, der kommunalen Verschuldung.

## 1.2 Kommunale Verschuldung

Verschuldet zu sein, gehört heute typischerweise zu den finanziellen Rahmenbedingungen von Kommunen. Zwar bedeutet Verschuldung nicht gleich zwangsläufig auch

Haushaltskonsolidierung. Jedoch stellen die langfristigen Schulden Altlasten dar, die aus laufenden Einkünften abgebaut werden müssen. Zusammen mit der kurzfristigen Verschuldung aus Liquiditäts- bzw. Kassenkrediten bedeutet sie Gefahren für künftige Haushalte, da fortlaufend Zins- und Tilgungsauszahlungen anfallen. Besonders das Risiko steigender Zinsen ist eine reale Bedrohung, wenn die Verschuldung nicht abgebaut werden kann.

Während des Zeitraums seit 2012 stiegen besonders die kommunalen Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit stetig. Dies ermöglichte den Kommunen insgesamt, aus den Überschüssen der laufenden Verwaltungstätigkeit die notwendige Tilgung der Langfristkredite zu finanzieren, Liquiditätskredite zurückzuführen und einen Teil ihrer Neuinvestitionen aus Eigenmitteln zu finanzieren. Zumindest theoretisch. Und theoretisch blieb es weitgehend auch, wenn wir auf die nachfolgenden Statistiken blicken.

Obgleich aktuelle Steuerschätzungen bis zum Jahr 2021 weiter steigende Steuereinzahlungen prognostizieren, zeichnen sich Risiken für die kommunalen Haushalte ab.

Zunächst liegt der Steuerschätzung die Annahme einer weiterhin positiven konjunkturellen Entwicklung zugrunde, die einerseits nicht auf Dauer anhalten wird und bei der andererseits nicht abgesehen werden kann, wie sehr und wie negativ sich außenwirtschaftliche Risiken auswirken. Und diese Risiken gibt es aktuell zuhauf: Brexit, Handelskrise mit den USA, anhaltender Handelsboykott gegenüber Russland und neuerdings auch China, Verschuldung südosteuropäischer Staaten, um nur einige zu nennen.

Negative Einflüsse würden sich unmittelbar auf die angenommene positive Entwicklung der kommunalen Anteile an den Gemeinschaftssteuern und mittelbar auf die Zahlungen aus dem kommunalen Finanzausgleich auswirken. Das alles kann bereits sehr kurzfristig eintreten, während wir bei der Verschuldung von einem seit Längerem bestehenden Dauerproblem ausgehen müssen. Eine kurzfristige Rückführung der noch immer steigenden kommunalen Gesamtverschuldung ist real nicht zu erwarten. So werden die daraus resultierenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen auch weiterhin die zukünftigen kommunalen Handlungsspielräume erheblich einengen.

Ein Großteil des Zuwachses der Gesamtverschuldung resultiert daraus, dass die Kassen- bzw. Liquiditätskredite angestiegen sind.

Diese eigentlich nur kurzfristigen Überbrückungsmittel bei Liquiditätsengpässen der Kassen haben sich seit Jahrzehnten zu einer zweck- und auch rechtswidrigen Dauerfinanzierungseinrichtung kommunaler Defizite entwickelt. Es ist augenscheinlich, dass einige Kommunen zunehmend ihre Kassenkredite nicht mehr zurückführen können, sondern dauerhaft auf sie angewiesen sind.

Landauf, landab fordern nicht nur deshalb kommunale Interessenvertretungen dazu auf, dem Trend einer ansteigenden Verschuldung entgegenzusteuern. Realisierbar ist das auch über eine wirksame Haushaltskonsolidierung, verbunden mit einer aufgabenkritischen Betrachtung aller Tätigkeitsbereiche. Man muss es aber auch wollen.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht zunächst Situation und Verlauf der **Gesamt-schulden** seit 2010:

Entwicklung der Gesamtverschuldung, der Bürgschaften und der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte in der Gesamtheit der Kommunen der Flächenländer (jeweils zum 31.12. des betreffenden Jahres)  
 Aus: [haushaltssteuerung.de/staatsverschuldung-deutschland](http://haushaltssteuerung.de/staatsverschuldung-deutschland)  
 16. August 2017

Jahr	Gesamte Schulden (beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich)		Bürgschaften		Kreditähnliche Rechtsgeschäfte (ohne ÖPP-Projekte)	
	in Mrd. Euro	in Euro je Einwohner	in Mrd. Euro	in Euro je Einwohner	in Mrd. Euro	in Euro je Einwohner
2010	298,27	3.931	27,30	360	1,17	15
2011	306,71	4.044	27,68	365	1,08	14
2012	315,73	4.228	28,25	378	0,96	13
2013	320,55	4.286	29,55	395	0,89	12
2014	328,88	4.381	29,26	390	0,90	12
2015	332,30	4.399	29,62	392	1,01	13
2016	336,67	4.418	28,77	378	1,02	13

Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt, Statistiken über die Schulden der öffentlichen Haushalte ab 2010 (Fachserie 14 Reihe 5), Wiesbaden; zugrunde gelegte Einwohnerzahlen bis 2011 auf Basis früherer Zählungen, ab 2012 auf Grundlage des Zensus 2011 (jeweils zum 30.6. des betreffenden Jahres; 2016 abweichend zum 31.12.2015)

Zu beachten ist, dass die hier angebotenen Daten nicht die vollständige Verschuldung der Kommunen der Flächenländer zeigen. Nicht erfasst sind unter anderem die Rückstellungen (z. B. für die Pensionen von kommunalen Beamten), da diese statistisch nicht berichtet werden. Die hier analysierten Schuldendaten decken mit den gesamten Geldschulden insofern nur einen Teil der eigentlichen Gesamtverschuldung ab. Die genaue Höhe der eigentlichen Gesamtverschuldung (inkl. Rückstellungen etc.) ist mangels flächendeckender Einführung der sogenannten Doppik und in einigen Fällen aufgrund von Rückständen von Rechnungslegungsfristen nur in einem Teil der Kommunen Deutschlands bekannt.