

GNÄDINGER / BURTH

Haushaltskonsolidierung in Kommunen

4., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Haushaltskonsolidierung in Kommunen

Von

Dr. Marc Gnädinger

Leiter Grundsatz- und Beratungsreferat, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen

und

Prof. Dr. Andreas Burth

Professor für allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere kommunales Management, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Salzgitter

Begründet von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

ehemaliger Geschäftsführer des Städtetags Rheinland-Pfalz, Stadtkämmerer a. D., Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

4., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-20082-5>

Zitiervorschlag:

Gnädinger/Burth, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 4. Aufl. 2021

1. Auflage 2003
2. Auflage 2006
3. Auflage 2011
4. Auflage 2021

ISBN 978-3-503-20082-5 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-20083-2 (eBook)

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2021

www.ESV.info

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Vorwort

Die Verfasser haben die Weiterentwicklung des vorliegenden Standardwerks zur Haushaltskonsolidierung übernommen. Für das entgegengebrachte Vertrauen danken die Autoren dem Begründer des Leitfadens, Herrn Prof. Dr. Gunnar Schwarting. Seinem Engagement ist das Zustandekommen des Leitfadens zu verdanken. Bestandteile der vorherigen Auflage wurden auch in der aktuellen Version in ihrem Kern beibehalten. Den Praktiker wird es freuen, dass das Werk insbesondere um einen Werkzeugkasten zum Aufdecken von Konsolidierungspotentialen und um weitere denkbare Konsolidierungsmaßnahmen in der Sortierung nach Aufgabenbereichen ergänzt wurde. Natürlich können die benannten Konsolidierungsfelder jeweils nur einen überblicksartigen Einstieg in die Einzelthematiken mit dem Blick auf das Wesentliche zulassen.

Die vierte Auflage des Nachschlagewerkes fällt in eine Zeit, in der die Haushalte der allermeisten Kommunen unter dem Eindruck der Coronapandemie stehen. Ertragsseitig reduzieren sich Steuererträge. Aufwandsseitig fallen kurzfristig zusätzliche Lasten insbesondere im Gesundheitswesen und der Digitalisierung an. Gleichzeitig haben Bund und Länder Hilfsprogramme aufgelegt. Sie werden aber nicht allorts die finanziellen Coronalasten kompensieren können. Daneben werden die durch diese Programme verursachten finanziellen Folgelasten in Gestalt von Geldschulden der Staatsebene künftige Spielräume zur Finanzausstattung der Kommunen einengen. Vor diesem Hintergrund wird Haushaltskonsolidierung vielerorts an Bedeutung gewinnen. Der Fokus der vierten Auflage liegt gleichwohl darauf, Praxiswissen mit einer langen Halbwertszeit bereitzustellen. Aufgrund ihres sehr dynamischen Charakters berücksichtigt dieses Buch daher keine coronabedingten, temporären Änderungen des Haushaltsrechts.

Die Autoren danken Herrn Dr. Thomas Duve, Herrn Christian Petersohn und Herrn Felix Volk für Hinweise zum Text der Publikation. Für etwaige Fehler bleiben die Verfasser aber natürlich allein selbst verantwortlich. Die Autoren vertreten ausschließlich ihre eigenen Ansichten.

Darmstadt, im April 2021

Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	13
Kapitel 1 Der Haushaltsausgleich als Ausgangs- und Zielpunkt für die Haushaltskonsolidierung	17
1. Der Haushaltsausgleich im kommunalen Haushaltsrecht	17
1.1 Stetige Aufgabenerfüllung und Haushaltsausgleich	17
1.2 Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich	18
1.3 Haushaltsausgleich und Kreditaufnahme	20
1.4 Begriff der Generationengerechtigkeit	21
1.5 Doppische Schuldenbremse	23
1.6 Liquiditätskredit-Begrenzungsregelungen	28
1.7 Die Verantwortung für den Haushaltsausgleich	29
2. Haushaltsausgleich und Zahlungsfähigkeit	32
3. Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit	33
3.1 Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit	33
3.2 Messung der finanziellen Leistungsfähigkeit	34
3.3 Kommunalratings	36
4. Komponenten des Haushaltsausgleichs	37
4.1 Die Bilanz	37
4.2 Ergebnis- und Finanzhaushalt	39
4.3 Pufferfunktion des Eigenkapitals	40
4.4 Ursachen kommunaler Finanzprobleme	41
Kapitel 2 Folgen eines unausgeglichenen Haushalts	45
1. Belastung nachrückender Generationen durch Defizitspirale	45
2. Liquidität und Liquiditätskredite	46
3. Eingriffe in die Selbstverwaltung	47
4. Einschränkungen bei der Ausführung des Haushalts	48
4.1 Für laufende Vorgänge	48
4.2 Bei der Investitionstätigkeit	49
5. Das Genehmigungsverfahren	49
5.1 Genehmigungsvorbehalte	49
5.2 Auflagen und Bedingungen	52
5.3 Der „Staatskommissar“	53
6. Automatische Entlastung im Finanzausgleich	53
6.1 Umlagen	54
6.2 Allgemeine Finanzausgleichsregelungen	55
7. Freiwillige und pflichtige Haushaltssicherungskonzepte	57
7.1 Aufgabe, Zeithorizont und Inhalte	57
7.2 Fallstricke bei der Erarbeitung eines Haushaltssicherungskonzepts	58

7.3 Haushaltssicherungskonzept im Haushaltsplanverfahren	60
7.4 Elektronisches Haushaltssicherungskonzept als Musterlösung	60
8. Kommunales Beratungszentrum	61
Kapitel 3 Vorsorge und Prävention	63
1. Krisenpuffer	63
1.1 Reservefonds	63
1.2 Ordentliche Ergebnismrücklage	63
1.3 Gewerbesteuerderrücklage	64
1.4 Liquiditätspuffer	65
2. Nachhaltigkeitsatzungen	65
3. Soll-Ist-Vergleich der Vorjahre	68
4. Szenarien in der Mittelfristigen Finanzplanung	70
5. Nutzung des Vorberichts zum Haushaltsplan	72
6. Demografischen Wandel einplanen	72
7. Frühwarnsystem	76
8. Risikominimierung	78
8.1 Interne Kontrollsysteme	78
8.2 Risikomanagement	80
8.3 Bürgschaften und vergleichbare Gewährverträge	81
8.4 Unternehmerische Risiken	83
8.5 Zukunftslasten	84
9. Folgekostensensibilisierung	86
9.1 Investitionshöhe und Folgekosten	86
9.2 Folgekostenberechnung	88
9.3 Folgekosten in die Finanzplanung integrieren	89
9.4 Problematik der Förderung in den Ruin	91
Kapitel 4 Konsolidierung im Haushaltsverfahren	93
1. Konsolidierungsplanung	93
1.1 Rasenmäher-Methode	93
1.2 Strategische Haushaltskonsolidierung	94
1.3 Aufgabenkritik	97
1.4 Konsolidierung als Mannschaftssport	99
1.5 Kommunalpolitisches Leitbild	103
1.6 Konsolidierung als Projekt	104
1.7 Konsolidierungskommunikation	106
2. Haushaltsplan	109
2.1 Konsolidierungsschritte bei der Haushaltsaufstellung	109
2.2 Konsolidierungsinstrumente im Haushalt	114
3. Haushaltsvollzug	116
3.1 Konsolidierungscontrolling	116
3.2 Punktuelle Steuerungsmöglichkeiten	117
3.3 Umfassendere Steuerungsmöglichkeiten	118
4. Jahresabschluss	121

Kapitel 5 Erkennen von Konsolidierungspotentialen	123
1. Auffälligkeiten der eigenen Kommune	<u>123</u>
1.1 Identifikation von Vergleichskommunen	<u>123</u>
1.2 Berücksichtigung des sozioökonomischen Umfeldes	<u>129</u>
1.3 Durchführung eines Kennzahlenvergleichs	<u>133</u>
1.4 Produktbuch	<u>144</u>
1.5 Interpretation der Vergleichsergebnisse	<u>144</u>
2. Identifikation freiwilliger Leistungen	<u>146</u>
2.1 Aufgabenklassifizierung	<u>146</u>
2.2 Freiwillige Aufgaben und kommunale Selbstverwaltung	<u>148</u>
2.3 Volumen freiwilliger Leistungen	<u>149</u>
2.4 Preis freiwilliger Leistungen	<u>152</u>
3. Prozess- und Produktvergleiche	<u>153</u>
Kapitel 6 Konsolidierungsansätze nach Ertrags- und Aufwandsarten	157
1. Einordnung	<u>157</u>
2. Ertragsseitige Konsolidierungsmaßnahmen	<u>158</u>
2.1 Ausschöpfung spezieller Entgelte	<u>158</u>
2.2 Gewinnanteile kommunaler Unternehmen	<u>159</u>
2.3 Erlöse aus der Auflösung von Vermögen	<u>160</u>
2.4 Kommunalsteuern	<u>161</u>
2.5 Bedarfszuweisungen und Entschuldungsfonds	<u>170</u>
3. Aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen	<u>172</u>
3.1 Kürzungen im Personalbereich	<u>172</u>
3.2 Kürzungen von Sachmitteln	<u>182</u>
3.3 Transferaufwand im Bereich der sozialen Leistungen	<u>184</u>
3.4 Kürzung von Investitionen	<u>185</u>
3.5 Zinsaufwendungen	<u>187</u>
Kapitel 7 Konsolidierungsmaßnahmen nach Aufgabenbereichen	191
1. Einordnung in den strategischen Konsolidierungsprozess	<u>191</u>
2. Innere Verwaltung	<u>192</u>
2.1 Allgemeine Verwaltung	<u>193</u>
2.2 Bauhof	<u>204</u>
2.3 Politische Führung	<u>205</u>
3. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	<u>207</u>
3.1 Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienst	<u>208</u>
3.2 Ordnungsangelegenheiten	<u>211</u>
3.3 Statistik und Wahlen	<u>213</u>
4. Schulträgeraufgaben	<u>213</u>
5. Kultur und Wissenschaft	<u>216</u>
5.1 Museum	<u>218</u>
5.2 Volkshochschule	<u>220</u>
5.3 Musikschule, Musikpflege	<u>220</u>
5.4 Büchereien, Bibliotheken	<u>221</u>

5.5 Theater, Opernhäuser und Schauspielhäuser	222
5.6 Kulturelle Bildung	223
5.7 Kulturpflege	224
6. Soziale Hilfen	224
6.1 Asylbewerberleistungen	225
6.2 Seniorenangebote	226
6.3 Pflege	227
7. Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	228
7.1 Schulkinderbetreuung (Hortbetrieb)	228
7.2 Jugendhilfe und freiwillige Jugendarbeit	229
7.3 Spielplätze	231
7.4 Kindertagesstätten	232
8. Gesundheitsdienste	236
8.1 Kurbetrieb	236
8.2 Krankenhäuser und Gesundheitspflege	237
9. Sportförderung	237
9.1 Bäder und Badeseen	238
9.2 Sportstätten, Veranstaltungen und Sportförderung	241
10. Räumliche Planung und Entwicklung	242
11. Bauen und Wohnen	244
12. Ver- und Entsorgung	245
12.1 Wasser	247
12.2 Abwasser	249
12.3 Strom und Gas	250
12.4 Abfall	250
13. Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	252
13.1 Straßen	252
13.2 ÖPNV	256
14. Natur- und Landschaftspflege	257
14.1 Friedhof	258
14.2 Grünpflege	260
14.3 Wasserbau, Land- und Forstwirtschaft, Tierschutz	262
15. Umweltschutz	263
16. Wirtschaft und Tourismus	264
16.1 Wirtschaftsförderung	265
16.2 Tourismusförderung	266
16.3 Sparkasse	267
16.4 Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser	267
16.5 Sonstige Einrichtungen	268
17. Allgemeine Finanzwirtschaft	269
17.1 Kommunalsteuern und -umlagen	270
17.2 Verschuldung und Finanzvermögen	271

Kapitel 8 Aufgabenbereichsübergreifende Konsolidierungsmaßnahmen	<u>273</u>
1. Kommunalentwicklung	<u>273</u>
1.1 Gewerbe- und Wohnbauflächen	<u>273</u>
1.2 Kommunale Kooperation	<u>274</u>
1.3 Shared services	<u>278</u>
2. Die Privatisierung kommunaler Leistungen	<u>279</u>
2.1 Einführung	<u>279</u>
2.2 Formen der Privatisierung	<u>280</u>
2.3 Begründungen für Privatisierungslösungen	<u>281</u>
2.4 Das Facility-Management als Beispiel	<u>282</u>
2.5 Eine kritische Bewertung	<u>283</u>
2.6 Öffentlich-private Partnerschaften	<u>286</u>
2.7 Steuerlicher Querverbund	<u>290</u>
2.8 Bürgerschaftliches Engagement	<u>291</u>
3. Alternative Finanzierungsinstrumente	<u>291</u>
3.1 Das Leasingverfahren	<u>291</u>
3.2 Fundraising	<u>293</u>
3.3 Sponsoring und Stiftungen	<u>294</u>
3.4 Bürgerdarlehen und -kredite	<u>295</u>
4. Managementoptimierung	<u>296</u>
4.1 Baumanagement	<u>296</u>
4.2 Versicherungs- und Vertragsmanagement	<u>297</u>
4.3 Liegenschaftsmanagement	<u>298</u>
4.4 Forderungsmanagement	<u>301</u>
4.5 Personalmanagement	<u>302</u>
4.6 Beschaffungsmanagement	<u>305</u>
5. Digitalisierung	<u>306</u>
6. Haushaltssteuerung	<u>308</u>
6.1 Zusammenführung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung	<u>308</u>
6.2 Kosten- und Aufwandstransparenz	<u>309</u>
Kapitel 9 Konsolidierungshemmnisse außerhalb der direkten kommunalen Einflussphäre und Ansatzpunkte zu ihrer Bewältigung	<u>311</u>
1. Planbarkeitsprobleme durch Steuervolatilität	<u>311</u>
2. Konnexität und ihre Grenzen	<u>312</u>
3. Standardhinterfragung und Bürokratieabbau	<u>313</u>
4. Finanzausgleichsproblematiken	<u>315</u>
4.1 Lastenabwälzung	<u>315</u>
4.2 Fehlende Konsolidierungsanreize	<u>316</u>
4.3 Demografische Herausforderungen	<u>317</u>
5. Funktional- und Gebietsreform	<u>319</u>
5.1 Kritische Gemeindegroße	<u>319</u>
5.2 Unterstützung freiwilliger Fusionen	<u>321</u>

Anhang	<u>323</u>
Abbildungsverzeichnis	<u>335</u>
Tabellenverzeichnis	<u>337</u>
Literaturverzeichnis	<u>339</u>
Stichwortverzeichnis	<u>341</u>

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ALG II	Arbeitslosengeld II
Art.	Artikel
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Brandenburg
BID	Business Improvement District
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
c.p.	ceteris paribus
CRM	Customer Relationship Management
DFB	Deutscher Fußballbund
d. h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DMS	Dokumentenmanagementsystem
EDB	Elektronische Datenverarbeitung
EK	Eigenkapital
EKVR	Eigenkapitalveränderungsrate
Epl.	Einzelplan
EstG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
Ew.	Einwohner
f.	folgend
ff.	fortfolgende
FFW	Freiwillige Feuerwehr
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRIS	Grünflächeninformationssystem
HE	Hessen
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HH	Haushalt
HSK	Haushaltssicherungskonzept

Abkürzungsverzeichnis

HStrG	Hessisches Straßengesetz
i. d. R.	in der Regel
IFQ	Instandhaltungsfinanzierungsquote
IKS	Internes Kontrollsystem
IMK	Innenministerkonferenz
IT	Informationstechnologie
KAG	Kommunalabgabengesetz
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km ²	Quadratkilometer
LB	Leistungsberechtigter
lfd.	laufend
LKW	Lastkraftwagen
LOB	Leistungsorientierte Bezahlung
MiFi	Mittelfristige Finanzplanung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW/NRW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnlich
o. g.	oben genannt
OHG	Offene Handelsgesellschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OT	Ortsteile
p. a.	per annum
PC	Personalcomputer
rd.	rund
RFID	radio-frequency identification
RIS	Ratsinformationssystem
RP	Rheinland-Pfalz
Rz	Randziffer
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
sog.	so genannt
SpkG	Sparkassengesetz

ST	Sachsen-Anhalt
SvB	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigter
t	Ausgangsperiode
TH	Thüringen
Tsd.	Tausend
TvöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnlich
u. a. m.	und anderes mehr
ugs.	umgangssprachlich
ÜP	Überörtliche Prüfung
usf.	und so fort
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
u.v. a.m.	und viele andere mehr
v. a.	vor allem
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
Vgl.	Vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Kapitel 1

Der Haushaltsausgleich als Ausgangs- und Zielpunkt für die Haushaltskonsolidierung

1. Der Haushaltsausgleich im kommunalen Haushaltsrecht

1.1 Stetige Aufgabenerfüllung und Haushaltsausgleich

Die Sorge um den Haushaltsausgleich steht im Mittelpunkt vieler Diskussionen zur kommunalen Finanzlage. Der Haushaltsausgleich selbst ist aber im Grunde kein originäres Ziel der Kommunalpolitik, er ist in erster Linie Mittel zum Zweck. Denn nicht ohne Bedacht steht am Beginn der in den Gemeindeordnungen verankerten Haushaltsgrundsätze die Verpflichtung zur stetigen Aufgabenerfüllung. Ohne regelmäßigen Haushaltsausgleich wird der stetigen Aufgabenerfüllung das finanzielle Fundament entzogen. Der Haushaltsausgleich ist mithin Garant der kommunalen Selbstverwaltung. Der Begriff der stetigen Aufgabenerfüllung impliziert, dass der Haushaltsausgleich keine Momentaufnahme ist, sondern auf Dauer gegeben sein muss.

Kommunale Leistungen – wie die Schulraumversorgung, die Bereitstellung von Plätzen in Kindertagesstätten, die Straßenbeleuchtung, ein ausreichendes Angebot an Sportstätten oder eine einsatzfähige Feuerwehr – dürfen nicht von der jeweiligen Haushaltslage abhängig sein. Jede Kommune hat daher ihre Haushaltswirtschaft so zu planen, dass sie ihre Aufgaben stets erfüllen kann. Zwar wird die Palette der Aufgaben, die hiermit gemeint sein können, nicht näher bezeichnet; allerdings werden darunter nicht allein die Pflichtaufgaben und die sog. Auftragsangelegenheiten [↗ Rz 187] zu verstehen sein. Vielmehr dürften auch traditionelle freiwillige Aufgaben der Kommunen – so beispielsweise in den Bereichen Sport und Kultur – in das Postulat der stetigen Aufgabenerfüllung einzubeziehen sein. Bei den freiwilligen Aufgaben kennen alle Gemeindeordnungen der Länder das Postulat, dass diese im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit übernommen werden sollen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass Art, Umfang und Organisation der Aufgabenerfüllung unveränderlich bleiben. Die Vorstellungen darüber, welche Aufgaben jeweils von der Kommune übernommen werden sollten, sind im Zeitablauf dem Wandel unterworfen. So ist z. B. der in der Vergangenheit übliche kommunale Schlachthof oder das kommunale Backhaus zur Ausnahme geworden. Auf der anderen Seite gewinnt aktuell die Kleinkindbetreuung an Bedeutung. Zudem werden die Aufgaben nicht mehr allein örtlich oder national bestimmt, sondern unterliegen zunehmend – wie die Diskussion um die Daseinsvorsorge in der Europäischen Union zeigt – weiteren Einflüssen. Insofern ist der Grundsatz der Aufgabenerfüllung so zu verstehen, dass die Kommune zu jedem Zeitpunkt in der Lage sein muss, die ihr zugewiesenen oder von ihr geforderten Aufgaben tatsächlich zu erfüllen. Gerade bei den freiwilligen Aufgaben hat die jeweils verantwortliche Mandatsträgergeneration nur dann eine wirkliche Entschei-

dungsfreiheit zur Übernahme von als wichtig eingeschätzten Aufgaben, wenn die Haushalte nicht durch das Agieren der Vorgängergeneration vorbelastet sind. Defizite und Geldschulden können schnell zu einem Motor ihrer eigenen Entwicklung werden und die Möglichkeiten für wichtige kommunale Projekte in der Gegenwart und Zukunft einschränken.

In diesem Sinne wird für die Haushaltswirtschaft der in anderem Zusammenhang geläufige Grundsatz der Nachhaltigkeit eingefordert [↗ Rz 15]. Dieser Aspekt hat die Innenministerkonferenz bei ihren Beratungen über ein neues kommunales Haushaltsrecht geleitet. Sie hat als Ausprägung des Nachhaltigkeitsgedankens in ihrem Beschluss aus dem Jahr 2003 den Begriff der „intergenerativen Gerechtigkeit“ geprägt. Jede Generation soll die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst erwirtschaften. Intergenerative Gerechtigkeit war zusammen mit einem Transparenzgewinn und verbesserten Steuerungsmöglichkeiten einer der wesentlichen Begründungen für den Einstieg in ein doppisches anstelle eines kameralistischen Haushaltsrechts. Letztlich ist der regelmäßige Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses eine notwendige, wenngleich noch keine hinreichende Bedingung für nachhaltiges Handeln [↗ Rz 15].

- 3 Wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzwirtschaft ist der Haushaltsausgleich, den alle Gemeindeordnungen verlangen. Denn nur wenn die ordentlichen Erträge dauerhaft ausreichen, um die notwendigen Aufwendungen zu decken, kann die Kommune ihren Aufgabenverpflichtungen nachkommen. Im doppischen Rechnungswesen ist allerdings darauf zu achten, dass mit dem betriebswirtschaftlich ausgerichteten Ergebnishaushalt sowie dem liquiditätsorientierten Finanzhaushalt zwei Rechnungskreise bestehen, die in aller Regel nicht deckungsgleich sind. Welche Anforderungen sich daraus für den Haushaltsausgleich ergeben, ist zwischen den Bundesländern indessen unterschiedlich geregelt [↗ Rz 6].

1.2 Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich

- 4 Die Vorschriften zum Haushaltsausgleich können je nach Landesregelung die drei Bestandteile des Rechnungswesens,
 1. den Ergebnishaushalt,
 2. den Finanzhaushalt sowie
 3. die Bilanz/Vermögensrechnungerfassen. Bei der Beurteilung des Haushaltsausgleichs sind dementsprechend alle diese Bestandteile zu berücksichtigen. Grundsätzlich wird gefordert, dass alle Aufwendungen, zu denen ebenfalls die Abschreibungen auf das kommunale Anlagevermögen und Rückstellungen zählen, durch entsprechende Erträge gedeckt sind (Ausgleich des Ergebnishaushalts). Damit wird der Substanzerhalt kommunaler Vermögenswerte hervorgehoben. Der Ausgleich der ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge ist als Faustformel die zentrale Voraussetzung für generationengerechte Haushaltspolitik.

1. Der Haushaltsausgleich im kommunalen Haushaltsrecht

Zum zweiten müssen nach den meisten Länderregelungen die in der Bilanz ausgewiesenen Vermögenswerte die Schulden übersteigen (Verbot der Überschuldung/des negativen Eigenkapitals). Im Gegensatz zur Privatwirtschaft ist eine Überschuldung allerdings nicht mit direkten Konsequenzen verknüpft. Hinzu kommt, dass das geforderte positive Eigenkapital keinen Rückschluss auf die finanzwirtschaftliche Lage der Kommune zulässt. Dies gilt umso mehr als das Anlagevermögen, das faktisch die Gegenposition zum Eigenkapital darstellt, oft nicht veräußerbar ist, mithin keine finanzielle Reserve der Kommune widerspiegelt.

Ob schließlich ausdrücklich zusätzlich noch der Finanzhaushalt, der (alle) Ein- und Auszahlungen enthält, ausgeglichen sein muss, wird in den Bundesländern unterschiedlich gesehen (Tabelle 1). Während in Nordrhein-Westfalen ein solcher Ausgleich nicht verlangt wird, hält ihn Rheinland-Pfalz für geboten. In Hessen muss der Zahlungsmittelfluss der laufenden Verwaltungstätigkeit zur Deckung der Tilgung ausreichen (sog. doppische freie Spitze). Es darf nicht übersehen werden, dass ein dauerhaft unausgeglichener Finanzhaushalt, d. h. eine ständige Liquiditätslücke, wohl kaum mit einem ausgeglichenen Ergebnishaushalt einhergehen kann.

Tabelle 1: Haushaltsausgleich in den Gemeindeordnungen/-haushaltsverordnungen der Bundesländer [Stand 1. Februar 2021]

Land	Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushalts			Verbot negatives Eigenkapital	Verpflichtung zum Ausgleich des Finanzhaushalts
	Ausgleich ordentliches Ergebnis	Ausgleich außerordentliches Ergebnis	Ausgleich Ergebnis ohne Differenzierung in ordentliches/ außerordentliches Ergebnis		
BW	X				
BY			X	X	
BB	X				
HE	X			X	X
MV			X	X	X
NI	X	X		X	
NW			X	X	
RP			X	X	X
SL			X	X	
SN			X	X	X
ST			X	X	X
SH			X		
TH			X		X

Quelle: Eigene Darstellung

1.3 Haushaltsausgleich und Kreditaufnahme

- 7 Der Haushaltsausgleich ist haushaltsrechtlich eng mit der Verschuldung und der Kreditaufnahme verknüpft. Dies wird deutlich in den (im Grundsatz im Vergleich zur Kameralistik unveränderten) haushaltsrechtlichen Vorschriften zur kommunalen Kreditaufnahme. Eine Kreditaufnahme, vor allem aber eine Nettoneuverschuldung ist danach nur zulässig, wenn die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune gesichert ist. Auch wenn es sich hierbei um einen anderen Begriff handelt, wird doch zu unterstellen sein, dass darunter die in den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen geforderte stetige Erfüllung der Aufgaben zu verstehen ist.

Denn der aus einer Kreditaufnahme resultierende Schuldendienst muss zusätzlich zu den bereits bestehenden Zahlungsverpflichtungen geleistet werden. Der Haushalt muss daher für die zusätzlichen Belastungen hinreichend finanziellen Spielraum aufweisen, damit die Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt wird. In der Praxis wird die Kreditemächtigung in der Haushaltssatzung von der Aufsichtsbehörde in aller Regel nur dann problemlos genehmigt, wenn der Haushalt ausgeglichen ist und – ausweislich der Finanzplanung – ausgeglichen bleibt.

- 8 Die Finanzierung über Kredite ist stets nachrangig zu betreiben. Kreditfinanzierung ist nicht gleichwertig oder alternativ zu einer Finanzierung über selbst erwirtschaftete Einzahlungen (siehe exemplarisch die hessische Regelung nach den §§ 93 Abs. 2 und 3 HGO und 103 HGO). Zunächst ist die Kreditaufnahme in allen Bundesländern dadurch beschränkt, dass Kommunalkredite nur für Investitionen, Investitionsförderungen und zur Umschuldung erlaubt sind. Hinzu tritt der Ertrags- und Einzahlungsbeschaffungsgrundsatz: Hiernach haben Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen erstens soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen und zweitens im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Kredite darf eine Kommune nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Die Genehmigung für den Gesamtbetrag für Kredite ist in der Regel zu versagen, wenn die Finanzaufsichtsbehörde feststellt, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang stehen.
- 9 Damit wird deutlich, dass im kommunalen Haushaltsrecht der Begriff des Haushaltsausgleichs nicht gleichzusetzen ist mit dem Verzicht auf eine zusätzliche Verschuldung. Solange der Haushaltsausgleich im haushaltsrechtlich definierten Sinne gewährleistet werden kann, ist eine Zunahme der kommunalen Verschuldung grundsätzlich möglich; allerdings ist es stets notwendig, die daraus resultierenden Lasten in der Haushalts- und Finanzplanung in voller Höhe zu berücksichtigen und tragen zu können. Das gilt zumindest für den Bereich der Investitionskredite. Für Liquiditätskredite (in einzelnen Ländern als Kassenkredit bezeichnet) können zusätzliche Anforderungen gelten, weil bei ihnen additiv das Zinsänderungsrisiko zu berücksichtigen ist [↗ Rz 21 f.].

Ein unausgeglichener Haushalt wirkt sich jedoch nicht nur auf die Kreditaufnahme aus. Im Genehmigungsverfahren können Auflagen gemacht, u. U. auch die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts [↗ Rz 71 ff.] verlangt werden.

1.4 Begriff der Generationengerechtigkeit

In kommunalpolitischen Debatten werden die Termini Generationengerechtigkeit, Schuldenfreiheit und Nachhaltigkeit zuweilen synonym verwendet. Streng genommen gibt es aber wichtige Unterscheidungen. Als generationengerecht wird die Kommunalfinanzpolitik dann bezeichnet, wenn regelmäßig der ordentliche Ergebnisausgleich im Sinne der ersten Bedingung der ökonomischen Schutzfunktion gelingt [↗ Rz 11]. Das ist ausschließlich in doppischen, nicht in kameralen Haushalten nachzuvollziehen. 10

Die Schutzfunktion ist eine Budgetfunktion. Nach ihr sollen einerseits kommende Generationen vor Ausbeutung durch die heute lebende Generation geschützt werden (intergenerative Gerechtigkeit). Daneben soll andererseits die heute lebende Generation vor Ausbeutung durch die Kommunen geschützt werden. In der Doppik konkretisiert sich der mit der Schutzfunktion verknüpfte Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit (d. h. jede Generation soll nur die Ressourcen verbrauchen, die sie in der betreffenden Periode selbst erwirtschaftet hat) über den im Haushaltsrecht verankerten Grundsatz zum Ergebnisausgleich. Reichen die ordentlichen Erträge aus, um die ordentlichen Aufwendungen zu decken, ist folglich dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit entsprochen worden. Sind hingegen die ordentlichen Aufwendungen höher als die ordentlichen Erträge, so ist per Definition auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet worden. Ein von der Vertretungskörperschaft beschlossener doppischer Haushaltsplan, der in ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen folglich nicht ausgeglichen ist, kommt im Hinblick auf nachfolgende Generationen seiner Schutzfunktion nicht nach. 11

Neben dem Schutz vor der Ausbeutung künftiger Generationen durch heutige Generationen stellt die Schutzfunktion ferner auf den Schutz vor einer Ausbeutung der aktuellen Generation durch die Kommunen ab. Hierbei ist erstens wiederum die Ausgeglichenheit von Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung zu fordern. Und zwar nun in dem Sinne, als dass kein über eine angemessene Vorsorge [↗ Rz 82 ff.] hinausgehender Überschuss aus Erträgen und Aufwendungen erwirtschaftet werden sollte. Hintergrund ist, dass ein permanent zu hoher Überschuss bedeutet, dass die aktuelle Generation mehr Ressourcen bereitgestellt hat als sie verbraucht hat. Das Abgabenniveau (Ressourcenaufkommen der Kommune) ist folglich höher als das Leistungsniveau (Ressourcenverbrauch der Kommune). Die Kommune hat die Bürger damit zu Abgaben gezwungen, die höher sind als die hierfür ihnen im Gegenzug bereitgestellten kommunalen Leistungen.

Zweitens ist im Kontext des Schutzes der aktuellen Generation vor der Ausbeutung durch den Staat zu fordern, dass – korrespondierend zur Führungsfunk- 12

tion – die Kommune die ihr bereitgestellten Ressourcen effizient und effektiv einsetzen sollte. Grund hierfür ist, dass selbst im Falle eines ausgeglichenen Haushalts (d.h. kein Verstoß gegen Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit) z.B. im Falle von Unwirtschaftlichkeiten in der Verwaltung die aktuelle Generation wiederum höhere Abgaben entrichtet als sie hierfür Gegenleistungen in Form öffentlicher Leistungen erhält. Die Kommune beutet ihre Bürger folglich durch ihre unwirtschaftliche Mittelverwendung aus. Im Falle einer wirtschaftlich arbeitenden Verwaltung könnte dasselbe Leistungsniveau mit einem niedrigeren Abgabenniveau (Minimalprinzip) erreicht werden. Analog hierzu könnte bei wirtschaftlicher Mittelverwendung mit demselben Abgabenniveau ein höheres Leistungsniveau bereitgestellt werden (Maximalprinzip).

- 13 Natürlich stehen Schulden mit der Generationengerechtigkeit in einem Zusammenhang. Aus der Begründung für Generationengerechtigkeit in der Übersetzung als interperiodische Gerechtigkeit wird aber deutlich, dass sogar eine komplette Geldschuldenfreiheit und der Wunsch nach einer generationengerechten Haushaltspolitik nicht notwendigerweise zwei Seiten der gleichen Medaille sind. Investitions- und Liquiditätskredite finden sich im ordentlichen Ergebnis nur indirekt über die Zinsaufwendungen und die Aufwendungen des Schuldenmanagements wieder. Investitions- und Liquiditätskredite werden in der Finanz- und Vermögensrechnung abgebildet. Selbst bei einem nicht vorhandenen Geldschuldenbestand kann es zu Situationen kommen, in denen das ordentliche Ergebnis nicht ausgeglichen ist, mithin keine generationengerechte Finanzpolitik betrieben wird. In das ordentliche Ergebnis spielen auch andere Komponenten hinein, wie z. B. Abschreibungen, Personalaufwendungen usw.

Gleichzeitig kann eine Kommune mit hohen Geldschulden, die dann auch Zinsaufwand verursachen, sich gemäß der Generationengerechtigkeitsmaxime verhalten. Für die Frage der finanziellen Generationengerechtigkeit sind ausschließlich die ordentlichen Erträge und Aufwendungen relevant. Der aus den Geldschulden resultierende Aufwand ist hier nur eine Aufwandskomponente unter vielen anderen.

- 14 Trotzdem bleibt es richtig, dass niedrige Geldschulden die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass das ordentliche Ergebnis ausgeglichen wird. Ein selbst mit Aufsichtsmitteln schwer in den Griff zu bekommendes Phänomen ist an dieser Stelle die Reichtumsverschuldung. Sie hat schon viele Kommunen in finanzielle Bedrängnis gebracht und langjährige Konsolidierungsprozesse nach sich gezogen. Der Begriff Reichtumsverschuldung beschreibt eine Situation, in der sich reiche, wirtschaftsstarke Kommunen stärker verschulden als arme, wirtschaftschwache Kommunen, weil die reichen Gebietskörperschaften diese Geldschulden wieder schneller abtragen und den Ergebnishaushalt trotzdem ausgleichen können. Letzteres macht ein Eingreifen der Finanzaufsicht schwer.

„Armut“ und „Reichtum“ werden für die Reichtumsverschuldung zumeist nicht anhand messbarer Kennzahlen definiert. Gleichwohl wird ein hohes, überdurchschnittliches Kommunalsteueraufkommen in der Praxis als eine Kenngröße für Reichtum und die damit begründete Reichtumsverschuldung heran-

gezogen. Problematisch an der Reichtumsverschuldung als Rechtfertigungsgrund für (hohe) Schuldenstände ist, dass der Zustand des Reichtums temporärer Natur sein kann, während der Schuldenstand im Falle des Verlusts von lokaler Wirtschaftskraft konstant bleibt (oder sogar weiter steigt). Zumeist werden auf Grundlage der Reichtums Infrastrukturen geschaffen und zusätzliches Personal eingestellt. So ist es beispielsweise denkbar, dass eine Gemeinde einen sehr großen Gewerbesteuerzahler (etwa aus dem Banken-, Energie- oder Automobilsektor) vor Ort hat, der einen erheblichen Teil der Steuererträge der Gemeinde erwirtschaftet. Fällt dieser Steuerzahler nun weg (z. B. wegen Insolvenz, Abwanderung, Rechtsänderungen etc.), brechen zugleich die Erträge der Gemeinde ein. Da zusätzlich zum hohen Schuldenniveau ein entsprechend hohes kommunales Leistungsniveau bestehen dürfte, kann die Gemeinde in die Situation kommen, dass die nun deutlich niedrigeren ordentlichen Erträge nicht mehr ausreichen, um die weiterhin relativ hohen ordentlichen Aufwendungen (Zinsen, Personal, Abschreibungen etc.) zu decken – d. h. der Haushaltsausgleich ist gefährdet.

Mit dem Zusammenhang zwischen finanzieller Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit verhält es sich ähnlich. Beide Begriffe hängen miteinander zusammen, sind aber im Detail keinesfalls Synonyme. 15

Der mittlerweile über die Forstwirtschaft hinaus verwendete Terminus der Nachhaltigkeit baut auf den Gedanken der Generationengerechtigkeit auf. Eine Legaldefinition der Nachhaltigkeit gibt es nicht. Gängig ist die Definition der Nachhaltigkeit nach dem Brundtlandt-Bericht der Vereinten Nationen von 1987, wonach eine nachhaltige Entwicklung den Bedürfnissen der heutigen Generation entsprechen soll, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Damit ist der Terminus der Nachhaltigkeit umfassend zu verstehen. Er geht weit über die Haushaltspolitik hinaus. Nachhaltigkeit bezieht sich im kommunalen Kontext auf ökologische, soziale und ökonomische Aspekte. Der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses ist lediglich eine Detailausprägung der ökonomischen Komponente. Zwischen dem Haushaltsausgleich und den Komponenten der Nachhaltigkeit kann es im Extremfall sogar zu Konflikten kommen, etwa besonders anschaulich, wenn zum ordentlichen Ergebnisausgleich mehr Walflächen zwecks Ertragerzielung abgeholzt als nachgepflanzt werden. Auf der anderen Seite ist aber richtig, dass eine nachhaltige Entwicklung regelmäßig ausgeglichene ordentliche Ergebnisse voraussetzt.

1.5 Doppische Schuldenbremse

Um spätere Generationen vor einer Ausbeutung durch die derzeitige (Politiker-)Generation und der nicht allorts bestehenden Haushaltskonsolidierungswilligkeit zu schützen werden oft Schuldenbremsen-Regelungen institutionalisiert. Diese sollen letztlich die Politik vor sich selbst (d. h. ihrem eigenen Trieb zum Auf- bzw. Ausbau von Defiziten und Verschuldung) schützen. Wären die politischen Mandatsträger haushaltskonsolidierungswillig und würden sie 16

von sich aus permanent den Haushaltsausgleich anvisieren, wären diese Schranken nicht notwendig.

Für den Bund und die Länder ist im Grundgesetz eine Schuldenbremse verankert worden. Die Staatsschuldenbremse besagt im Kern, dass Bund und Länder ihre Haushalte grundsätzlich in Planung und Rechnung ohne Einnahmen aus Krediten (im Sinne von: ohne Nettokreditaufnahme) auszugleichen haben. Diese Vorgabe muss vom Bund seit 2016 und von den Ländern ab 2020 eingehalten werden. Es existieren aber eine Reihe von Ausnahmen von dieser Regel.

Eine Ausnahme stellt neben der Konjunkturkomponente die Strukturkomponente der Schuldenbremse dar, die jedoch nur dem Bund und nicht den Ländern zusteht. Die Strukturkomponente besagt, dass pro Jahr eine gewisse strukturelle Nettokreditaufnahme gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt gestattet ist, ohne dass diese zwingend wieder zurückzuführen ist.

Föderal bedingt hat die Strukturkomponente der neuen Staatsschuldenbremse Auswirkungen auf alle Ebenen. Zwar bezieht sich die Schuldenbremse auf die EU-Vorgabe des Fiskalvertrages aus dem Jahr 2012. Hier wird ein struktureller Saldo, mithin ein um Konjunkturreffekte bereinigter Saldo von 0,5 Prozent gemessen an der Wirtschaftsleistung als Obergrenze an Geldverschuldung gesetzt. Im Falle der Bundesrepublik bedeutet dies jedoch auch eine Aufteilung der Obergrenze auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen und die Sozialversicherungen).

Herauskristallisiert hat sich nach Lenk/Bender/Rottmann eine Verteilung der zulässigen strukturellen Neuverschuldung von 0,35 Prozent für den Bund, ein Neuverschuldungsverbot für die Länder und ein Toleranzbereich von 0,15 Prozent für die übrigen Ebenen, wodurch die Vorgaben durch den Fiskalpakt eingehalten werden. Bei den übrigen Ebenen sind auch die Kommunen eingeschlossen. Selbst bei einer immer wieder andiskutierten Abschaffung der Staatsschuldenbremse würde der europäische Fiskalpakt trotzdem seine Gültigkeit behalten und auf die nationalen Fiskalpolitiken ausstrahlen. Wobei diese Debatte angesichts der anzunehmenden Anreizeffekte einer deutschen Abkehr von der Schuldenbremse in Ländern wie Griechenland, Spanien, Portugal, Italien oder Frankreich akademischer Natur sein könnte. In der Praxis wäre bei einem solchen Vorgehen von Auswirkungen auf die Währungsstabilität auszugehen.

Eine weitere Ausnahme von der Staatsschuldenbremse tritt ein, wenn eine besondere Situation, wie z. B. eine Naturkatastrophe oder eine starke Rezession, vorliegt. Hierbei gilt jedoch grundsätzlich, dass mit der Aufnahme von Krediten ein Tilgungsplan festgelegt werden muss, der die Rückführung der Geldschulden determiniert.

Hier werden die Kommunen indirekt ein zweites Mal durch die Staatsschuldenbremse tangiert, obgleich eigentlich sie im engeren Sinne ihre Wirkung nur für Bund und Länder entfacht: Mit den Möglichkeiten der Länder zur Kreditaufnahme und mit den Restriktionen bei den Tilgungsplänen werden auch die Potentiale dieser Ebene für die Finanzausstattung ihrer Kommunen tangiert.

In Zeiten der Corona-Pandemie ist das bedeutsam. Bund und Länder haben von der Ausnahmeregelung, die im Rahmen der geltenden Schuldenbremse vorgesehen ist, Gebrauch gemacht. Die absolute Höhe der Kreditaufnahme und das Einsetzen des Tilgungsbeginns unterscheiden sich zwischen den Ländern. Und mit der Nettokreditaufnahme sind Tilgungspläne verbunden, die sich wiederum zwischen den Ländern stark unterscheiden. Während Nordrhein-Westfalen beispielsweise mit einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren und Hessen mit 30 Jahren vergleichsweise lange Tilgungszeiträume haben, sind diese in anderen Ländern zum Teil deutlich kürzer. So haben sich Sachsen mit acht und Sachsen-Anhalt mit drei Jahren straffe Tilgungspläne verordnet. Bayern will innerhalb von 20 Jahren eine Schuldentilgung erreicht haben.

Ein Kernproblem der Staatsschuldenbremse liegt in ihrer kameralen Ausrichtung, die den Grundsatz der Generationengerechtigkeit nicht abzubilden vermag und wichtige Schuldenarten (z. B. Pensionsrückstellungen) ausblendet. Der Grundsatz der Generationengerechtigkeit wird erst in der Doppik und dort über den ordentlichen Ergebnisausgleich, d. h. den Ausgleich von ordentlichen Erträgen (Ressourcenaufkommen einer Periode) und ordentlichen Aufwendungen (Ressourcenverbrauch einer Periode) konkretisiert und fassbar. So wird per Definition immer dann auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet, wenn das ordentliche Ergebnis regelmäßig negativ ist. Auch erfasst die Doppik erstmals die vollständige Kommunalverschuldung (d. h. z. B. inklusive Rückstellungen).

Die Mehrzahl der Kommunen in Deutschland hat bereits auf die kommunale Doppik umgestellt (siehe Abbildung 1). Zum Stand 1. Januar 2020 nutzen bereits 8.548 von 11.627 Kommunen die Doppik (73,5 Prozent). Lediglich in Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen gibt es noch kameral rechnende Kommunen, wobei Schleswig-Holstein Mitte 2020 beschlossen hat, die Doppik ab 2024 verpflichtend einzuführen. Die Kommunen der übrigen zehn Flächenländer nutzen bereits ausnahmslos die Doppik. 17



Abbildung 1: Anzahl der doppisch rechnenden Kommunen zum Stand 1. 1. 2020 (in Klammern: Gesamtanzahl der Kommunen in dem Flächenland)

Quelle: Daten bereitgestellt von Statistische Landesämter 2020

Die Doppik eröffnet die Chance, für die Kommunalebene eine gänzlich neue, am Grundsatz der Generationengerechtigkeit ausgerichtete Schuldenbremse zu konzipieren. Bislang hat das noch kein Flächenland getan. Gleichwohl sind einige Kommunen bereits freiwillig diesen Weg mittels sogenannter Nachhaltigkeitssatzungen gegangen [↗ Rz 86 ff.]

- 18 Im Kern basiert die doppelte Kommunalschuldenbremse auf zwei Komponenten (siehe Abbildung 2): Erstens einer Pflicht zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses in Planung und Rechnung sowie zweitens der Einführung eines automatischen Anreiz- und Sanktionsmechanismus (sog. Generationenbeitrag). Der Generationenbeitrag ist im Falle der Städte und Gemeinden ein Aufschlag auf den Hebesatz der Grundsteuer B und im Falle der Gemeindeverbände (z. B. Landkreise, Höhere Kommunalverbände) ein Aufschlag auf die Gemeindeverbandsumlage (z. B. Kreisumlage, wobei bei deren Festlegung die Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen zu berücksichtigen ist; das ist eine Herausforderung für die satzungstechnische Regelung). Der Generationenbeitrag nimmt in jedem Jahr die Höhe des drohenden Defizits im ordentlichen Ergebnis an. Falls kein Defizit im ordentlichen Ergebnis ausgewiesen wird, wird kein Generationenbeitrag erhoben. Der Generationenbeitrag gewährleistet damit als Ultima

Ratio den stetigen ordentlichen Ergebnisausgleich und damit die Interperiodengerechtigkeit der Finanzpolitik.



Abbildung 2: Anreizwirkung einer doppischen Schuldenbremse bei einer Gemeinde

Quelle: Eigene Darstellung

Die schuldenbegrenzende Wirkung des Konzepts einer doppischen Schuldenbremse für Kommunen entsteht aus der Pflicht zum Ergebnisausgleich. So fließen Geldschulden über die Zinsaufwendungen und Rückstellungen über die Aufwendungen in die Rückstellungsbildung in das ordentliche Ergebnis ein. Die doppische Kommunalschuldenbremse berücksichtigt damit nicht nur Geldschulden (wie dies die Staatsschuldenbremse macht), sondern insbesondere auch Rückstellungen. Da die Aufwendungen für Zinsen und Rückstellungen durch die Pflicht zum Ergebnisausgleich in jedem Jahr durch ordentliche Erträge zu decken sind, können im Modell einer doppischen Kommunalschuldenbremse Schulden (Geldschulden bzw. Rückstellungen) nur in dem Umfang aufgenommen werden, wie die Verschuldung nicht dazu führt, dass auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet wird.

Die doppische Kommunalschuldenbremse zielt v.a. darauf ab, die politische Rationalität in den Vertretungskörperschaften (Gemeinderat, Kreistag usw.) umzudrehen: Weg vom bisher existierenden Anreiz, schuldenfinanziert Aufwendungen zu steigern, Erträge zu senken oder Ertragspotentiale nicht auszunutzen, hin zu einem Anreiz, den Haushaltsausgleich aufgrund des drohenden Generationenbeitrags selbst zu erreichen. Die meisten Aufwendungen oder Ertragsverzichte nützen nur einzelnen Einwohnern, der Generationenbeitrag würde aber alle Einwohner direkt oder indirekt (z. B. durch Einrechnung der Grundsteuer B in die Mietpreise) belasten. Damit würde Konsolidieren politisch attraktiver – in vielen Fällen sollte damit eine tatsächliche etwaige Erhebung des Generationenbeitrages nicht notwendig sein, weil die Kommunalpolitik alternative Konsolidierungspotentiale aus eigenem Antrieb und Kalkül beschließt und umsetzt.

Für extreme wirtschaftliche Verwerfungen (extreme Haushaltslagen) wie die Finanzkrise 2008/2009 oder die Corona-Pandemie 2020/2021 sieht das Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse und darauf aufbauender Nach-

haltigkeitssatzungen Ausnahmeregelungen vor (s. Anhang 1). Sie greifen, wenn sich die Erträge und Aufwendungen in festgelegten Bandbreiten aufgrund externer und nicht durch die Kommune beeinflusster Einflüsse negativ verändern.

1.6 Liquiditätskredit-Begrenzungsregelungen

- 21 Die Höhe und das Wachstum der Liquiditätskredite sind in manchen Kommunen sichtbarer Ausdruck einer Finanzkrisensituation. Im Gegensatz zu Investitionskrediten werden Liquiditätskredite für laufende Auszahlungen aufgenommen. Ihnen stehen keinerlei geschaffene Werte gegenüber. Ursprünglich waren diese Geldschulden allein für die kurzfristige Liquiditätssicherung gedacht. Sie wurden und werden teils noch heute als sog. „Kommunaler Dispo“ bezeichnet. Mancherorts haben Liquiditätskredite mittlerweile indes ihren Charakter als kurzfristiger Liquiditätskredit verloren. Die Schulden werden zu einer Dauer-einrichtung auf hohem Niveau – zuweilen gar auf sehr hohem Niveau. Gerade vor dem Hintergrund des bei dieser Schuldenart latent vorhandenen Zinsänderungsrisikos geht eine nicht zu unterschätzende Gefahr von Liquiditätskrediten für die betroffenen Kommunalhaushalte aus. Es ist eine Frage der Zeit, bis die Zinsniveaus wieder steigen.
- 22 Bei Etablierung der Rechtsvorschriften zum neuen Haushaltsrecht mussten sich die Gesetzgeber zwangsläufig mit den Rechtsregelungen zur Liquiditätskreditaufnahme befassen. Herausgekommen sind höchst unterschiedlich restriktive Begrenzungsregelungen. Zweck derartiger Regelungen ist, dass die Aufnahme von Liquiditätskrediten begrenzt wird. Das leisten die Rechtsregelungen in unterschiedlicher Intensität. Faktisch wurden die Rechtsregelungen oftmals an das Ausmaß der Liquiditätskreditbelastung angepasst: Je höher die Bestände zuvor waren, desto weniger restriktiv wurden die Regelungen zur Neuaufnahme auch im neuen Recht verfasst. Ob man mit diesem Vorgehen den Kommunen langfristig „einen Gefallen getan“ hat, ist mehr als fraglich. Die Lasten und Risiken aus der Liquiditätskreditbelastung schränken die Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen massiv ein. Und je später Maßnahmen zum Liquiditätskreditrückbau unternommen werden, desto schmerzlicher wird der dazu notwendige Konsolidierungskurs werden.

Zwölf der 13 Flächenländer kennen auf einer ersten Stufe eine einheitliche gesetzliche Begrenzung der Kassenkreditaufnahme. Nach ihr dürfen Liquiditätskredite nur bis zu dem in der Haushaltssatzung festgelegten Höchstbetrag aufgenommen werden. Und sie dürfen nur dann bis zu dieser Höhe aufgenommen werden, wenn keine anderen Mittel (für die Kasse) zu Verfügung stehen. Einzig das Land Brandenburg weicht von dieser Schranke ab. Hier ist die Festlegung eines Höchstbetrages in der Haushaltssatzung entfallen. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten wird nur noch an einen Beschluss der Gemeindevertretung gebunden. Der jeweilige Beschluss über die Höhe ist gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde anzuzeigen. Die in den übrigen zwölf Ländern gültige Beschränkung auf den Höchstbetrag in der Haushaltssatzung ist nur eine

schwache Grenze. Die Festlegung des Höchstbetrages hängt von den Entscheidungen der Verantwortlichen in den jeweiligen Kommunen ab und hat daher allenfalls den Charakter einer freiwilligen Selbstbegrenzung. Daher haben die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Thüringen und mittlerweile auch Hessen weitere Schranken im Kontext der Liquiditätskreditaufnahme etabliert.

Nach diesen schärferen Regeln sollen die Höchstbeträge der Liquiditätskredite bestimmte an Finanz- und Ergebnishaushaltspositionen angelehnte Prozentgrenzen nicht überschreiten bzw. sind genehmigungsbedürftig (siehe § 89 Abs. 3 Gemeindeordnung BW, Art. 73 Abs. 2 Gemeindeordnung BY, § 105 Abs. 2 Gemeindeordnung HE, § 53 Abs. 3 Kommunalverfassung MV, § 122 Abs. 2 Kommunalverfassungsgesetz NI, § 84 Abs. 3 Gemeindeordnung SN, § 16 Abs. 2 Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik). Flankierend wird in einzelnen Ländern noch einmal explizit der Kurzfristcharakter der Liquiditätskredite betont (siehe § 61 Gemeindehaushaltsverordnung BW, § 105 Abs. 1 Gemeindeordnung HE).

Im Sinne der Haushaltskonsolidierung ist die Aufnahme neuer Liquiditätskredite unbedingt zu vermeiden und etwaige Bestände schnellstmöglich zurückzuführen – selbst, wenn das Kommunalhaushaltsrecht die Kommunen nicht allorts verbindlich dazu verpflichtet. Ideal ist der Aufbau eines Liquiditätspuffers [↗ Rz 85].

1.7 Die Verantwortung für den Haushaltsausgleich

Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich richtet sich an die Kommune in ihrer Gesamtheit, sie kann nicht an einer bestimmten Funktion innerhalb der Kommune festgemacht werden. Sie betrifft den Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister, Landrat usw.) und die Verwaltung ebenso wie die kommunale Vertretungskörperschaft. Allerdings sind die Verantwortlichkeiten im Haushaltskreislauf zwischen den Organen unterschiedlich verteilt. Zunächst muss der Hauptverwaltungsbeamte der Vertretungskörperschaft einen ausgeglichenen Haushaltsplanentwurf vorlegen. Dazu ist es erforderlich, dass bei der Aufstellung des Haushaltsplans innerhalb der Verwaltung alle Ansätze so bemessen werden, dass das Gesamtvolumen den zulässigen Rahmen nicht überschreitet.

23

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung haben viele Kommunen zusammen mit der Einführung von Fach(bereichs)budgets an den Beginn des Aufstellungsverfahrens einen Eckwerte-Beschluss der Vertretungskörperschaft gestellt. Darin werden die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Budgets im weiteren Aufstellungsprozess vorgegeben. Bereits diese Eckwerte sollten so gesetzt sein, dass sie zu einem ausgeglichenen Haushaltsentwurf führen. Die Fachämter/Fachbereiche haben dann die Verpflichtung, ihre Haushaltsansätze unter Beachtung dieser Eckwerte zu formulieren und im Haushaltsvollzug einzuhalten.

Beim Eckwertebeschluss handelt es sich um einen Beschluss der politischen Führung einer Kommune, in dem den obersten Budgetbereichen im Top-Down-

Verfahren Budgets zugewiesen werden und mit kurz- bis mittelfristigen Zielvorgaben verknüpft werden. Für die Erstellung des Eckwertebeschlusses ist vorab in einem ersten Schritt das verfügbare Gesamtbudget zu ermitteln. Dieses ergibt sich über eine konservative Schätzung der erwarteten Gesamterträge.

In einem zweiten Schritt wird nun das verfügbare Gesamtbudget auf die obersten Budgetbereiche verteilt (Eckwertebeschluss). Die Verteilung der Budgets spiegelt hierbei die politischen Schwerpunkte der jeweiligen Gebietskörperschaft wider. Die Zuteilung der Budgets ist nach dem Leitbild der output- bzw. wirkungsorientierten Steuerung im Idealfall durch Ziele sowie durch Kennzahlen zu unterlegen, um bestimmen zu können, ob der jeweilige Budgetbereich die Mittel effektiv und effizient eingesetzt hat.

Anknüpfend am Eckwertebeschluss verteilen die obersten Budgetbereiche in einem dritten Schritt (eigenverantwortlich) das ihnen zugewiesene Budget auf die untergeordneten Budgetbereiche (in Verbindung mit der Vereinbarung von Zielen, die von den untergeordneten Budgetbereichen mit dem zugeteilten Budget erreicht werden sollen sowie in Verbindung mit Kennzahlen zur Messung des Zielerreichungsgrads). Die mit den untergeordneten Budgetbereichen vereinbarten Ziele sollen hierbei zum Erreichen der Ziele der jeweils übergeordneten Budgetebene beitragen.

- 24 Nach der Einbringung des Haushaltsplanentwurfs in die Vertretungskörperschaft erfolgt – unabhängig davon, ob der Entwurf im herkömmlichen Verfahren oder nach einem Eckwerte-Beschluss aufgestellt wurde – die politische Diskussion über die Inhalte. Dabei kann die Vertretungskörperschaft Veränderungen vornehmen, die jedoch in der Summe den Haushaltsausgleich nicht gefährden dürfen. Deshalb empfiehlt es sich, bei Änderungsvorschlägen, die zu Mehraufwendungen oder Mindererträgen führen, zugleich Finanzierungsvorschläge vorzulegen. Als Ultima Ratio dient eine Anpassung der Grundsteuer B zu einem Herbeiführen des Ergebnisausgleichs. Jeder Änderungsvorschlag mit Mehraufwendungen und Mindererträgen kann in Hebesatzpunkte der Grundsteuer B umgerechnet werden. Das Konzept einer Ultima Ratio ist auch auf Gemeindeverbände (z. B. Landkreise) übertragbar. Dort kann die Umlage (z. B. Kreisumlage) als Ultima Ratio dienen.

Eine Übertragung der Verantwortung für die notwendige Deckung finanzwirksamer Beschlüsse der Vertretungskörperschaft auf die Verwaltung widerspricht ihrer finanzpolitischen Aufgabenstellung. Dies gilt im System der Kommunalverfassung im Übrigen stets für die gesamte Vertretungskörperschaft. Die in der Praxis nicht selten zu beobachtende Neigung von Minderheitsfraktionen, zusätzliche Maßnahmen ohne realistische Deckungsvorschläge zu beantragen, steht dazu im Widerspruch, auch wenn auf Grund der Mehrheitsverhältnisse nicht mit einer Annahme des Antrages gerechnet wird. In einer kommunalen Vertretungskörperschaft gibt es ein aus der parlamentarischen Demokratie geläufiges Modell von „Regierung“ und „Opposition“ nicht. Für den Haushalt tragen letztlich alle Mitglieder der Vertretungskörperschaft die Verantwortung.

Die Notwendigkeit, auf den Ausgleich von Bedarf und Deckung zu achten, gilt im Übrigen auch für die formalen Mitwirkungsrechte der Bürgerschaft. Sie hat zwar die Möglichkeit, im Wege des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids unmittelbar auf der Kommunalpolitik Einfluss zu nehmen. Soweit jedoch Maßnahmen zur Entscheidung anstehen, die für die Kommune zu finanziellen Folgen führen, muss der Antrag in nahezu allen Bundesländern einen realistischen und durchführbaren Deckungsvorschlag enthalten. Zumeist wird in den Gemeindeordnungen zudem ein Bürgerbegehren zur Haushaltssatzung explizit ausgeschlossen. 25

Anders verhält es sich, wenn die Kommune die Einwohnerschaft im Rahmen eines Bürgerhaushalts [↗ Rz 147 ff.] an der Haushaltsaufstellung beteiligt. Hier können zu Einzelvorschlägen, die zu Mehraufwendungen führen, im Gegensatz zum Bürgerentscheid aber keine Verbindlichkeit entfalten, keine spezifischen Deckungsvorschläge erwartet werden. Es obliegt dann der Vertretungskörperschaft bei einer Abwägung der Bürgervorschläge zu bestimmen, ob und ggf. wie die Deckung gewährleistet werden kann.

In der Phase der Ausführung des Haushaltes ist es schließlich die Verwaltung, die dafür Sorge zu tragen hat, dass der Haushaltsausgleich gewährleistet bleibt, so dass am Jahresende ein ausgeglichener Abschluss vorgelegt werden kann. Sollten sich im Haushaltsvollzug Entwicklungen ergeben, die den Haushaltsausgleich gefährden könnten, muss die Verwaltung im notwendigen Umfang gegensteuern bzw. erforderliche Beschlüsse durch die Vertretungskörperschaft vorbereiten. Für den Fall, dass ein bereits bestehendes Haushaltssicherungskonzept beachtet werden muss, gilt die Anforderung, bei Abweichungen durch geeignete Gegenmaßnahmen die Ziele des Konzepts sicherzustellen. 26

Im Vollzug sind Spannungen zwischen Kämmerei und insbesondere dem Baubereich als größter Investitionsbereich nicht unüblich. Budgets werden seitens der Fachabteilung überschritten, wobei die Notwendigkeiten für die Überschreitungen als quasi immer gegeben vorausgesetzt und nicht ernsthaft hinterfragt werden. So werden dann beispielsweise Bestellungen getätigt ohne Prüfung des Budgets etc. Die Lösung dieses Praxisproblems kann in der Sensibilisierung der Fachbereiche für das Haushaltsrecht mit entsprechenden Fortbildungen liegen. Strenge Budgetrichtlinien können hilfreich sein. Wirksam ist insbesondere der Einbau von Freigabesperren, die bei Budgetüberschreitung begründet werden müssen. Ohne Begründung der Deckung wird auf diese Weise keine Freigabe durch den Hauptverwaltungsbeamten erteilt. Ein solches Vorgehen unterstreicht die Wichtigkeit und Bedeutung der Budgeteinhaltung.

Neben der Kommune selbst hat das betreffende Bundesland eine Verantwortung für das Erreichen des Haushaltsausgleiches in den Kommunen. Die Kommunal- und Finanzaufsicht soll mit geeigneten Maßnahmen dazu beitragen, die finanzielle Leistungsfähigkeit der ihrer Aufsicht unterliegenden Kommunen aufrecht zu erhalten. Die Kommunalaufsicht ist eine Landesbehörde der Flächenländer, deren Aufgabe vor allem darin besteht, die Gesetzmäßigkeit der kommunalen Verwaltung sicherzustellen (Rechtsaufsicht). Ferner kommen der 27

Kommunalaufsicht weitere durch Gesetz erlassene Weisungsaufgaben zu (Fachaufsicht). In einigen Ländern fungieren auch die Landkreise als Kommunalaufsicht für die kreisangehörigen Städte/Gemeinden. Um ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen, kann sich die Kommunalaufsicht über die Angelegenheiten der Kommune informieren. Bei Verstößen gegen Gesetze kann sie verlangen, dass die Kommune diese Verstöße beseitigt und die notwendigen Maßnahmen durchführt. Als Ultima Ratio kann die Kommunalaufsicht einen Beauftragten einsetzen (sog. Staatskommissar [↗ Rz 65]), der auf Kosten der Kommune als deren Organ kommunale Aufgaben wahrnimmt. Hierbei handelt es sich um einen starken Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung [↗ Rz 54f.]. Im Kontext der kommunalen Haushalts- und Finanzwirtschaft ist die Rechtmäßigkeitsprüfung der Haushaltssatzung (inkl. Haushaltsplan) eine der Kernaufgaben der Kommunalaufsicht.

Über die Eingriffsoption der Länder auf die Kommunalhaushalte durch die Finanzaufsicht erwächst im Gegenzug eine – wenn nicht rechtliche – zumindest politische Einstandspflicht der Länder für ihre Kommunen. Bei der Einstandspflicht (auch: Einstandshaftung, Ausfallhaftung) der Länder gegenüber ihren Kommunen wird davon ausgegangen, dass im Falle einer Zahlungsunfähigkeit einer Kommune, das jeweilige Bundesland zur Übernahme finanzieller Verbindlichkeiten dieser Kommune verpflichtet ist. Ob und wenn ja in welchen Fällen/Konstellationen die deutschen Bundesländer eine Einstandspflicht gegenüber ihren Kommunen haben, ist juristisch umstritten. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass relevante Marktakteure (Bankensektor) von einer derartigen Einstandspflicht (zumindest in beschränktem Umfang) ausgehen, mithin diese unterstellen. Dabei dürften neben rechtlichen Überlegungen weitere Argumente eine Rolle spielen: Neben der rein rechtlichen Frage nach der Existenz einer Einstandspflicht würden bei derartigen Fällen mit hoher Wahrscheinlichkeit auch politische oder gesamtwirtschaftliche Argumente bei der Frage eines tatsächlichen Engagements der Länder abgewogen. Eine Folge der durch den Bankensektor unterstellten (teilweisen) Einstandspflicht ist, dass kommunale Kredite und Liquiditätskredite selbst bei hoch verschuldeten Kommunen (teils sogar mit negativem Eigenkapital) in Bezug auf den Zins und die sonstigen Konditionen günstiger ausfallen als bei einer unterstellten Insolvenzfähigkeit von Kommunen.

2. Haushaltsausgleich und Zahlungsfähigkeit

- 28 Das Postulat des Haushaltsausgleichs richtet sich ausschließlich auf die Aufgabenerfüllung der Kommune; im dauerhaft ausgeglichenen Haushalt können die Einwohner darauf vertrauen, dass die notwendigen Aufgaben auch angemessen erfüllt werden. Der Haushaltsausgleich ist demgegenüber kein Indikator für die Bonität der Kommune im Sinne des Gläubigerschutzes. Eine Kommune, die einen unausgeglichenen Haushalt aufweist, kann deshalb nicht im kaufmännischen Sinne als insolvent angesehen werden; dies gilt sogar für den Fall der

bilanziellen Überschuldung. Hierfür ist nicht der Haushaltsausgleich, sondern vielmehr die Zahlungsfähigkeit der Kommune ausschlaggebend.

Unabhängig vom Haushaltsausgleich ist die Kommune verpflichtet, die von ihr eingegangenen finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen. Ob sie dies bei unausgeglichenem Haushalt dadurch erreicht, dass sie bei der Aufgabenerfüllung Abstriche macht oder nicht unbedingt notwendiges Vermögen veräußert, ist dabei für den Gläubiger unerheblich. Tatsächlich hat es in Deutschland bisher keinen Fall gegeben, dass eine Kommune ihren Zahlungsverpflichtungen über einen längeren Zeitraum nicht nachgekommen wäre. Dafür haben auch die Länder im Wege des Finanz- und Lastenausgleichs Sorge zu tragen. Die Zahlungsfähigkeit wird letztlich durch die Möglichkeit des Kredits zur Liquiditätssicherung gesichert; das große Vertrauen, das die deutsche öffentliche Finanzwirtschaft im Kreditsektor genießt, hat dafür gesorgt, dass auch bei vergleichsweise hohen Defiziten die Liquiditätsversorgung der Kommunen bisher kein Problem gewesen ist. Im Gegenteil. Das jetzige Marktumfeld ist derart, dass sogar Negativzinsen für kommunale Kredite und Liquiditätskredite im Bereich des Möglichen liegen.

Das Vertrauen in die kommunale Solvenz ist durchaus bemerkenswert, denn auf der anderen Seite kann eine Kommune nicht in Konkurs gehen. Die Zwangsvollstreckung in das kommunale Vermögen ist – wenn überhaupt – nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen zulässig und bedarf zudem der Genehmigung der Kommunalaufsicht. Damit soll vermieden werden, dass Vermögen, das die Kommune für ihre Aufgabenerfüllung benötigt (z. B. ein Schulgebäude) im Wege der Zwangsversteigerung seiner Bestimmung entzogen werden könnte. Zudem ist auch die Bestellung von Sicherheiten zugunsten des Gläubigers im Regelfall unzulässig. Das Vertrauen in die kommunalen Schuldner beruht mithin nicht allein auf formalen Rechtstiteln, sondern in hohem Maße auf der Erfahrung, dass bislang ausstehende Forderungen von den Kommunen stets vollständig und durchweg fristgerecht bedient worden sind. 29

3. Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit

3.1 Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit

Der unbestimmte Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit findet sich in den Gemeindeordnungen, anderen Landesgesetzen und Gemeindehaushaltsverordnungen aller Flächenländer (Abbildung 3 zeigt exemplarisch die hessischen Regelungen). So haben Kommunen nach den Gemeindeordnungen die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Und sie sollen rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Ergebnis- und Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Planungsjahren zu sichern. Von herausgehobener Bedeutung ist der Terminus der finanziellen Leistungsfähigkeit 30

bei der Kreditgenehmigung. Sie ist in der Regel durch die Finanzaufsicht zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang stehen.



Abbildung 3: Verankerung der finanziellen Leistungsfähigkeit im kommunalen Haushaltsrecht am Beispiel Hessen

Quelle: Lenk, Thomas/Keilmann, Ulrich/Hesse, Mario/Gnädinger, Marc: Beeinflussung der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Siedlungsstruktur, in: Zeitschrift für Kommunalfinzen 8/2020, S. 170

Mit diesen Regelungen wird die Bedeutsamkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit greifbar. Sie ist kein Selbstzweck. Vielmehr soll ihr Erhalt verhindern, dass die Defizite und ggf. Geldschulden von heute die Potentiale für künftig als wichtig erachtete kommunale Projekte verdrängen. Sie sollen nicht zum Motor ihrer eigenen Entwicklung werden. Und genau das würde drohen, wenn dauerhaft gegen das Gebot des Erhalts der finanziellen Leistungsfähigkeit verstoßen würde.

3.2 Messung der finanziellen Leistungsfähigkeit

- 31 Vor dem Hintergrund der herausgehobenen Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit ist eine Operationalisierung der Begrifflichkeit geboten. Bislang ist das allerdings in den wenigsten Ländern erfolgt. Eine Ausnahme stellt Hessen dar. Das Land hat diesbezüglich eine Vorreiterrolle. Hier wurde auf Initiative des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport unter Begleitung durch den Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ein Kennzahlenset zur Messung der finanziellen Leistungsfähigkeit entwickelt: Das KASH-System (Tabelle 2). Das Kürzel KASH steht für Kommunales Auswertungssystem Hessen. Es ist trotz der Unterschiede im Detail grundsätzlich auf alle anderen Länder übertragbar.

Die Frage des erreichten Haushaltsausgleiches spielt in der Bewertungssystematik des KASH eine überragende Rolle. Der Grundgedanke des KASH-Kennzah-