



Universität Hamburg

DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

Haushaltskonsolidierung in Kommunen

Universität Hamburg | Public Management

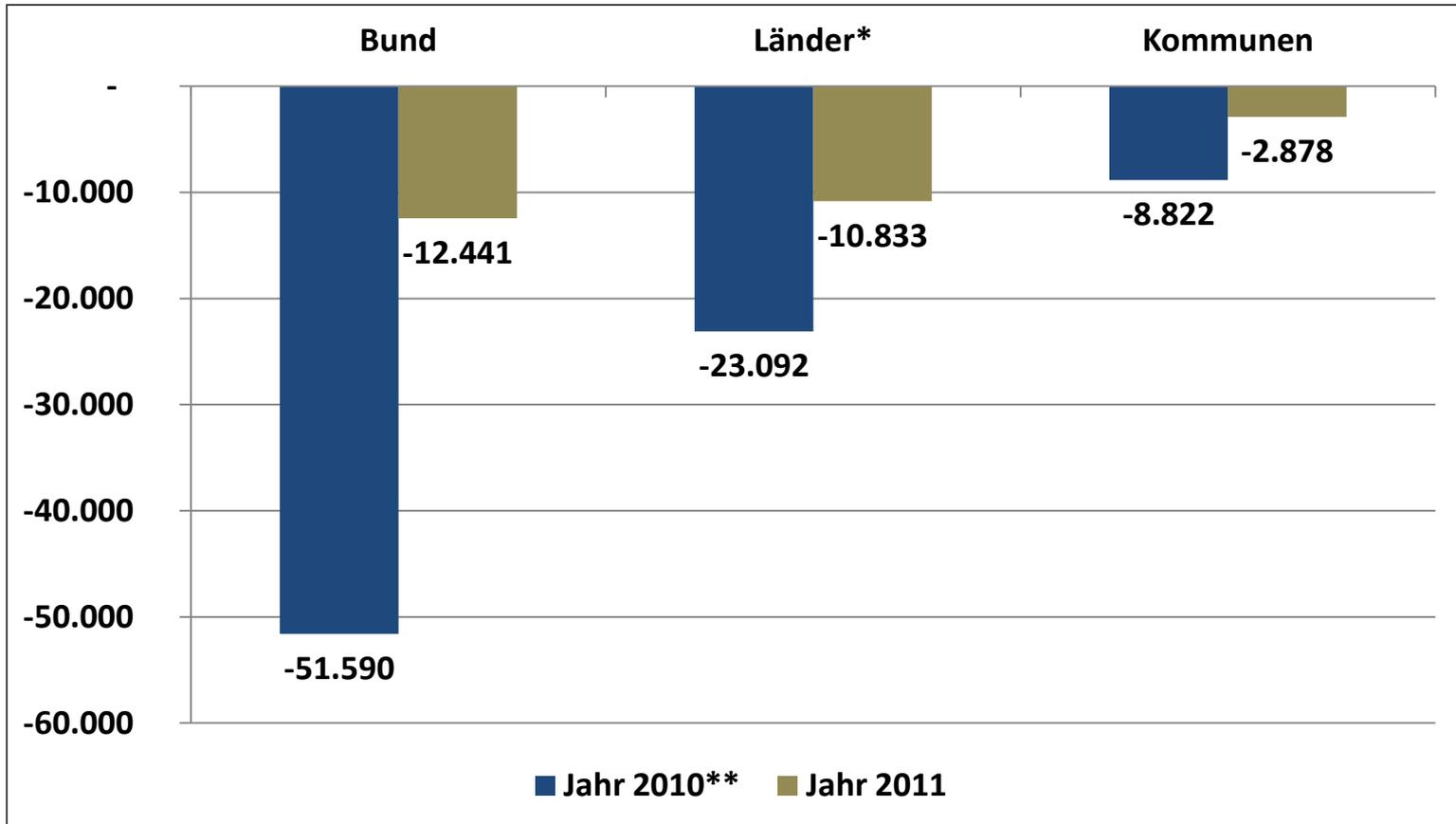
Andreas Burth



Finanzsituation der Kommunen



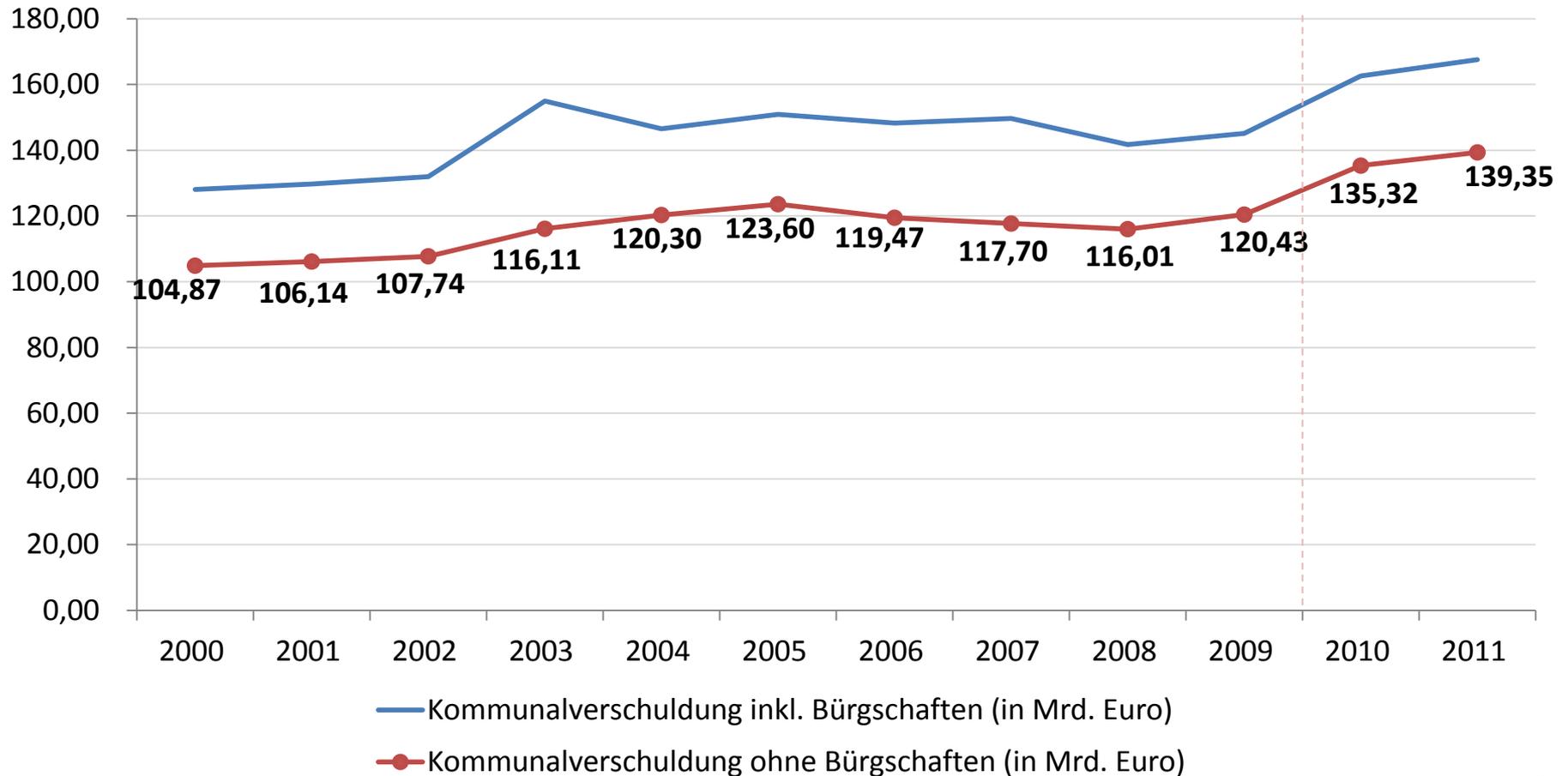
Finanzierungssaldo von Bund, Ländern & Kommunen



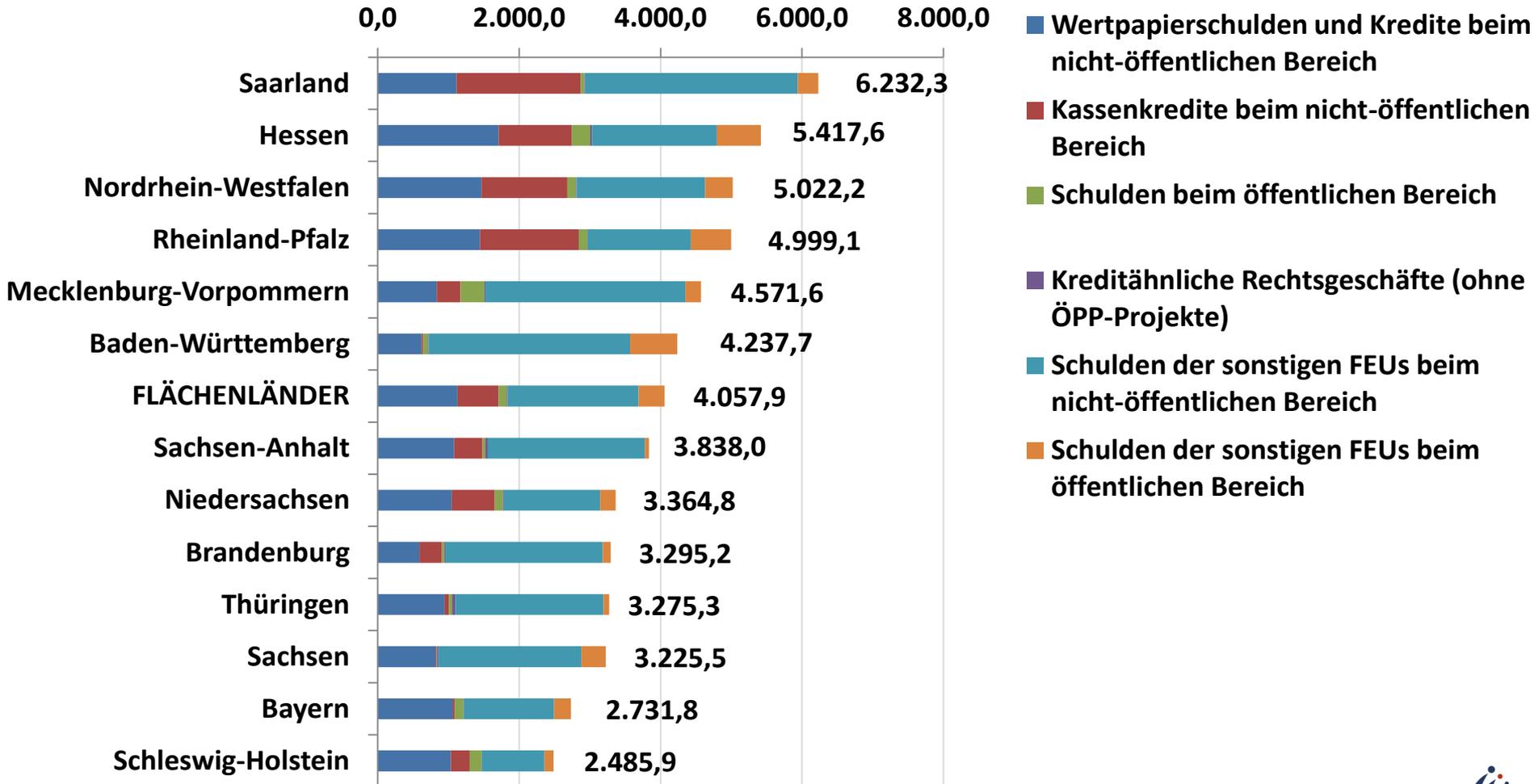
* Flächenländer inklusive Stadtstaaten ** Revidiertes Ergebnis. Daten werden weitgehend (methodisch und beim Berichtskreis) an den Stand vom 1.-4. Vierteljahr 2011 angepasst.



Kommunalverschuldung im Zeitablauf (öffentl. GesHH)



Ländervergleich 2011: Kommunalschulden



Weitere Infos zur Kommunalverschuldung

www.haushaltssteuerung.de/staatsverschuldung-deutschland.html

(Schuldendaten detailliert für Bund, Länder, Kommunen)





Begriff der „Haushaltskonsolidierung“



Begriff „Haushaltskonsolidierung“

- Haushaltskonsolidierung : alle Maßnahmen zur Reduzierung des Haushaltsdefizits hin zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts
- Was ist ein „ausgeglichener Haushalt“?
 - Kameralistik: Einnahmen = Ausgaben
 - Doppik: (ordentliche) Erträge = (ordentliche) Aufwendungen
- Daraus folgt: Woran kann Haushaltskonsolidierung ansetzen?
 - Einnahmen/Erträge steigern
 - Ausgaben/Aufwendungen senken



Vergeblichkeitsfalle

- Psychologische Vergeblichkeitsfalle
 - = Politik & Verwaltung glauben nicht mehr daran, dass der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft wieder erreicht werden kann (*obgleich es objektiv betrachtet bei intensiverer Konsolidierung möglich ist*)
- Technische Vergeblichkeitsfalle
 - = Schuldenspirale hat sich in Gang gesetzt; trotz maximaler Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwands- und Ertragsseite gelingt der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft nicht mehr





Aufwands-/ausgabeseitige Konsolidierungstechniken



Klassische Konsolidierungstechniken

- Klassische ausgabe-/aufwandsseitige Konsolidierungstechniken: Rasenmäher, Benchmarking, Aufgabenkritik
 - Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen = Ausfluss der Anwendung dieser Konsolidierungstechniken
- Rasenmäher-Methode
 - = pauschale Kürzung (z.B. um 10%)
 - Aus rechtlichen und politischen Gründen werden „unantastbare“ Bereiche i.d.R. ausgeklammert → Anpassung des Prozentsatzes nach oben nötig (z.B. von 10% auf 15%)
- Benchmarking
 - = kennzahlengestützte Leistungsvergleiche (z.B. bzgl. Prozessabläufen, Produkten) zwischen verschiedenen Kommunen
 - Ziel: „Lernen vom Besten“
- Aufgabenkritik (*siehe nächste Folien*)



Aufgabenkritik (1 | 2)

- Aufgabenkritik = kritische Überprüfung von öffentlichen Aufgaben/Produkten hinsichtlich Notwendigkeit, Effizienz und Effektivität
- Zu beantwortende Fragen:
 - Inwiefern können/wollen wir auf die Wahrnehmung der Aufgabe verzichten?
 - Inwiefern leistet die Wahrnehmung der Aufgabe einen Beitrag zur Erreichung unserer (Wirkungs-)Ziele? (Effektivität)
 - Wie wirtschaftlich nehmen wir die Aufgabe aktuell wahr? (Effizienz)
 - Ist es wirtschaftlicher/effektiver die Aufgabe durch einen anderen internen Aufgabenträger wahrnehmen zu lassen?
 - Ist es wirtschaftlicher/effektiver die Aufgabe durch einen externen Dienstleister wahrnehmen zu lassen (sog. Make-or-Buy-Entscheidung)?



Aufgabenkritik (2 | 2)

- Mögliche Ergebnisse der Aufgabenkritik:
 - Aufgabe nicht mehr wahrnehmen
 - Aufgabe nur noch teilweise wahrnehmen
 - Aufgabe weiterhin in gleichem Maße von gleichem Aufgabenträger wahrnehmen lassen
 - Aufgabe in größerem Umfang wahrnehmen
 - Aufgabe durch einen anderen, internen Aufgabenträger wahrnehmen lassen
 - Aufgabe durch einen externen Dritten wahrnehmen lassen (Outsourcing)
 - Aufgabe weiterhin durch denselben internen (oder externen) Aufgabenträger wahrnehmen lassen





Haushaltskonsolidierung: Beispiele



Konsolidierungsmaßnahmen: Beispiele

- Beispiele im Bereich „Einnahmen/Erträge“
 - Steuersätze erhöhen
 - Gebühren/Beiträge erhöhen
 - Abschaffung von Ausnahmetatbeständen
 - Etc.
- Beispiele im Bereich „Ausgaben/Aufwendungen“
 - Umschuldung (zur Senkung der Zinsbelastung)
 - Einstellungsstopp
 - Schließung öffentlicher Einrichtungen
 - Hinauszögerung von Investitionen
 - Etc.



Konkretes Beispiel Nr. 1: Hundesteuer

Gesamtvolumen 2011: 259,7 Mio. Euro (→ über Hundesteuer nur eher kleiner Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leistbar)

- Erhöhung der Steuersätze
- Aufhebung von Steuervergünstigungen/-befreiungen
- Erhöhte Steuern für als gefährlich eingestufte Hunde
- Anzahl der erfassten Hunde durch regelmäßige Bestandsaufnahmen steigern
 - Teilweise reicht bereits bloße Ankündigung
- Höhere Gebühren bei Verlust der Hundemarke bzw. für Fälle, in denen die Marke unbrauchbar geworden ist



Konkretes Beispiel Nr. 2: Bäder (1 | 4)

- **Quelle:** <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kommunale-baeder-im-lichte-der-haushaltskonsolidierung.html>
- **(1) Ertragssteigerungen**
 - Erhöhung der Eintrittsgelder; Anpassung der Schwimmbadgebühren; Gebührenordnung regelmäßig prüfen und anpassen
 - Gebührenerhöhung bei den Saisonkarten
 - Verringerung des Angebotes von Eintrittsermächtigungen (für einzelne Personengruppen)
 - Preise für Zusatzangebote, z.B. den Verleih von Liegen, erhöhen
 - Darauf achten, dass Eintrittskarten am gleichen Tag nicht mehrmals verwendet werden dürfen und nicht übertragbar sind
 - Gewerbebetrieben Möglichkeiten für Werbung innerhalb des Bades einräumen (z.B. Werbebanner an Zäunen)



Konkretes Beispiel Nr. 2: Bäder (2 | 4)

- **(2) Reduzierung der Betriebskosten (mit Reduzierung der Angebotsqualität)**
 - Verkürzung der Schwimmbadsaison (Wochenzahl) mit dem Ziel der Senkung von Betriebs- und Personalkosten; Verkürzung der (personalüberwachten) Öffnungszeiten
 - Änderungen an den täglichen Öffnungszeiten vornehmen
 - Angebote wie "Frühschwimmen" (z.B. von 7 bis 9 Uhr) einstellen und das Bad später öffnen
 - Angebot wie das eines "Warmbadetages" streichen
 - Streichung von Zusatzangeboten, z.B. den Verleih von Liegen
 - Verringerung des Schwimmbeckenvolumens, sofern etwaige notwendige Vorarbeiten die Maßnahme unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten rechtfertigen
 - Einstellung des (Sommer-)Betriebs der Sauna
 - Durch eine Absenkung der Temperatur des Schwimmbadewassers und dem Unterlassen von extremen Aufheizphasen, wenn die Temperatur unter eine festgelegte Marke fällt, Heizkostensparnisse erreichen
 - Radioübertragungen einstellen (Ersparnis der GEMA-Gebühr)
 - Laufzeiten von Strudeln, Pumpen und Rutschen reduzieren (Stromkosteneinsparung)
 - Veräußerung von Schwimmbadgaststätten



Konkretes Beispiel Nr. 2: Bäder (3 | 4)

- **(3) Reduzierung der Betriebskosten (ohne Qualitätsänderungen)**
 - Reduzierung des Wasserverbrauchs, z.B. durch den Einsatz eines Schwallwasserbehälters
 - Eigenstromerzeugung prüfen
 - Durch Änderung der Arbeitsverträge und Optimierung des Betriebsablaufs Einsparungen erreichen
 - Durch (grundhafte) Sanierung des Bades und damit verbundene energetische Verbesserungen den Energieverbrauch senken, sofern einer derartige Investition unter Wirtschaftlichkeitsaspekten als sinnvoll erscheint
 - Durch Einsatz von Aushilfen Ausgaben einsparen, was selbst für Aufgaben wie die Wartung technischer Anlagen ggf. möglich ist
 - Kassendienst durch ehrenamtliche Personen erledigen lassen
 - Kosten des Bades/der Bäder (im Zeitablauf) ermitteln und regelmäßig mit denen anderer Kommunen vergleichen, um Optimierungspotenziale auszuloten
 - Betrieb von Solarien, Sauna, Fußpflegeeinrichtungen und Ähnlichem, sofern unrentabel, an private Unternehmen verpachten; ggf. Vergabe medizinischer Einrichtungen im Bad an Dritte



Konkretes Beispiel Nr. 2: Bäder (4 | 4)

- **(4) Einbindung Privater auf den Prüfstand stellen**
 - Veräußerung des Schwimmbades an einen Förderverein
 - Durch Gründung von Fördervereinen Zuschussbedarf senken
 - Zuschüsse an vorhandene Fördervereine reduzieren (auf Sockelbetrag vermindern)
 - Badbewirtschaftung komplett eigenverantwortlich durch einen Schwimmbadverein erledigen lassen, wobei Einschränkungen ggf. zugelassen werden können (z.B. anteilige kommunale Kostentragung bei Großmaßnahmen, die Freistellung eines kommunalen Mitarbeiters für die Freibadsaison oder kleinere jährliche Bewirtschaftungskostenzuschüsse)





Konzept der doppelten Kommunalschuldenbremse



Probleme bestehender Regelungen

- (Staats-)Schuldenbremse
 - Keine Gültigkeit für Kommunen
- Kommunale Investitions-/Kassenkreditschuldenbremsen
 - Regelung unterschiedlich restriktiv (z.B. BaWü vs. NRW)
 - Keine Absicherung der Generationengerechtigkeit
 - Lösung: Ressourcenverbrauchsorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen (ordentliches Ergebnis)
 - Keine Berücksichtigung von Rückstellungen
 - Ggf. Pflicht zur (anteiligen) Finanzvermögensdeckung
- Allgemein: Fehlender Anreiz- & Sanktionsmechanismus



Grundkonzeption der doppelischen Schuldenbremse

- Kernkomponenten:
 - Pflicht zum Haushaltsausgleich
 - Generationenbeitrag (GenB) als Ultima Ratio
- Ressourcenverbrauchsorientiertes Rechnungssystem
- Kenngröße für Haushaltssaldo
 - Ordentliches Ergebnis
 - Außerordentliches Ergebnis im Mehrjahresdurchschnitt
- Generationenbeitrag = Sonderabgabe im Sinne einer Haushaltsausgleichsabgabe
 - Eigene Abgabe [oder]
 - Aufschlag auf bestehende Abgabe
- Bei Städten/Gemeinden: Grundsteuer A/B



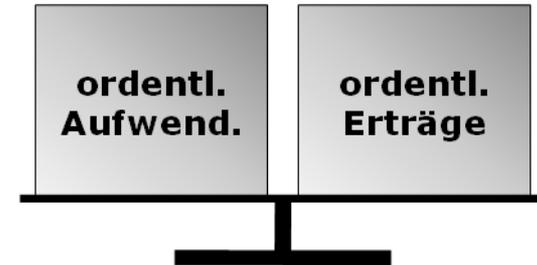
Funktionsweise der Kommunalschuldenbremse

Ausgangssituation (ohne Kommunalschuldenbremse)

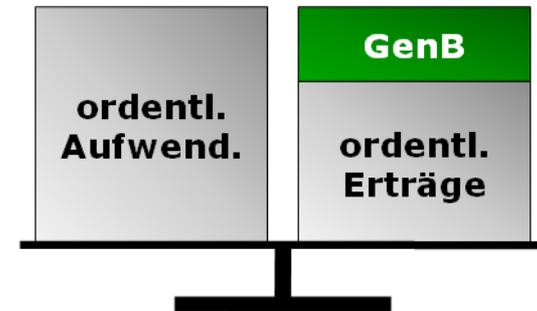


Mit Kommunalschuldenbremse

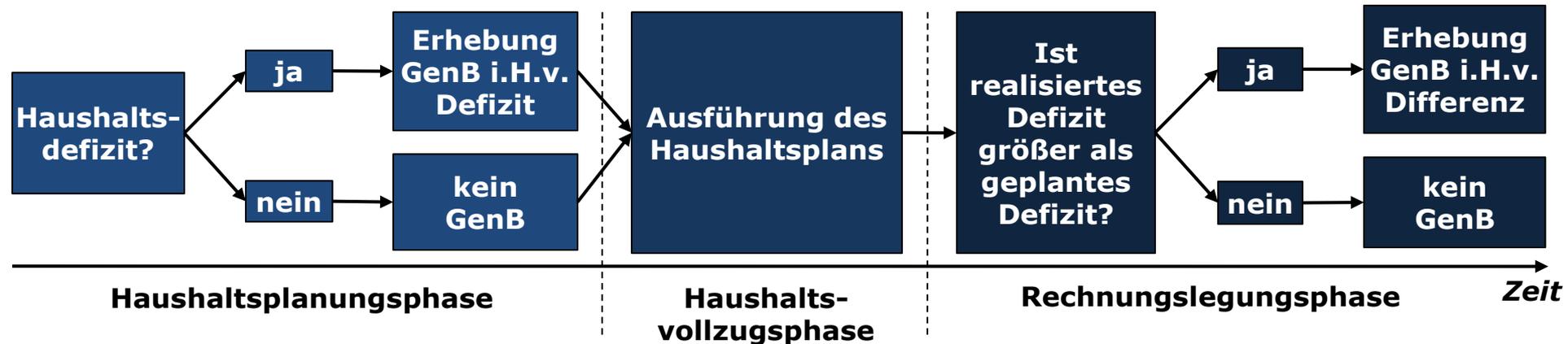
Fall 1: Ausreichende Konsolidierung seitens der Kommune



Fall 2: Keine ausreichende Konsolidierung seitens der Kommune



Planung, Vollzug und Rechnungslegung



Wirkungen

- Umkehr der Argumentation
- Anreiz zum steten Haushaltsausgleich
- Automatische Sanktionierung
- Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft
- Fühlbarkeit des Zusammenhangs von Leistungsniveau und Abgabenniveau
- (Indirekte) Schuldenbremse
- Kein Verbot rentierlicher Verschuldung
- Einbeziehung von Auslagerungen
- Geringere Manipulierbarkeit
- Langfristige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung
- Keine Benachteiligung gut wirtschaftender Kommunen
- Vorsichtige Haushalts-/Finanzplanung



Erweiterungsmöglichkeiten

- Konjunkturkomponente
- Entschuldungsunterstützung für extrem defizitäre Kommunen
- Fixe Übergangsfristen für extrem defizitäre Kommunen
- Wer ist extrem defizitär?
 - Kenngröße: ordentliches Ergebnis im Mehrjahresdurchschnitt
 - Feste Schwelle in Euro je Einwohner
- Schuldenbegrenzung/Schuldenverbot
- Finanzvermögensdeckung von Rückstellungen
- u.a.m.



Fazit

- Kernidee
 - Pflicht zum Haushaltsausgleich (Generationengerechtigkeit)
 - Ultima Ratio: Generationenbeitrag
- Übertragbar auf Bund und Länder?
 - Ja, aber Anpassung an Spezifika nötig insbesondere bezüglich
 - Aufschlagsgrundlage
 - Rechnungsstil (Kameralistik)





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Andreas Burth • andreas.burth@wiso.uni-hamburg.de

Internet:

www.wiso.uni-hamburg.de/puma

www.haushaltssteuerung.de

