

# **Wie sich kommunale Schulden im Längsschnitt über 30 Jahre aufbauen und welche Ursachen es gibt**

**Analyse der Verschuldungsentwicklung  
einer einnahmestarken Kommune**

Friedrich Thießen

## **Korrespondierender Autor:**

Prof. Dr. Friedrich Thießen  
ZKFM Zentrum für kommunales Finanzmanagement und Treasury  
TU Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften  
Post: 09107 Chemnitz  
Sitz: Thüringer Weg 7, 09126 Chemnitz

Tel. 0371-531-26190  
Mail. [finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de](mailto:finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de)

# Wie sich kommunale Schulden im Längsschnitt über 30 Jahre aufbauen und welche Ursachen es gibt

## Analyse der Verschuldungsentwicklung einer einnahmestarken Kommune

*Friedrich Thießen*

### Abstract

In der vorliegenden Analyse wird die Verschuldungsentwicklung einer einnahmestarken Kommune in einem stetig wachsenden Ballungsraum über 40 Jahre untersucht. Die Ergebnisse sind verallgemeinerbar und geben Stadtverordneten und Magistratsmitgliedern Hinweise für ihre Politik. Die Analyse deckt vier große Problemfelder auf: (1) In Jahren steigender Einnahmen wird eine Ausgabenflut initiiert, welche neben Sozialleistungen auch viele Bereiche der Verwaltung erfasst. Die Ausgabenneigung verselbstständigt sich. Das Bemühen, die Ausgaben an den Einnahmen zu orientieren, nimmt ab. (2) Der Ausbau der Verwaltung in Boomzeiten führt zu ineffizienten Strukturen. Ein effizienter Aufbau einer Verwaltung gelingt nicht. Benchmarking wird unterlassen. (3) In den Jahren der Konsolidierung tut sich die Kommune schwer, ihre fehlerhaften Strukturen zu reformieren. Neben einigen wenigen sachdienlichen Maßnahmen werden vor allem Scheinmaßnahmen wie Grundstücksverkäufe, Sale and Leaseback-Verträge, Verschiebung von Mitarbeitern in Tochtergesellschaften, Bilanzierungstricks etc. beobachtet, welche den Bürgern Sand in die Augen streuen und den Beginn wirklicher Sanierungshandlungen verzögern. (4) Die Anforderungen an die Betreuung der Kinder in den Kindergärten sind zu einer enormen Kostenbelastung geworden. Eine Gegenfinanzierung ist nicht erfolgt. Die Gesellschaft muss sich in Zukunft besser überlegen, was sie sich Sozialleistungen kosten lassen will. Die Verschiebung der Finanzierung von Sozialleistungen insbes. Kindergärten auf zukünftige Generationen via Verschuldung ist keine Lösung.

### Stichworte

Kommunale Schulden, Sanierung, Konsolidierung, Längsschnittbetrachtung

## Wie sich kommunale Schulden im Längsschnitt über 30 Jahre aufbauen und welche Ursachen es gibt

### Analyse der Verschuldungsentwicklung einer einnahmestarken Kommune

#### Einführung und Zielstellung

Für viele Kommunen haben sich laufende Defizite und aufgehäufte Schulden zu einer Belastung entwickelt, welche eine vernünftige weitere Entwicklung sehr erschwert. Häufig trifft dies Kommunen mit eher geringen Einnahmen. Andererseits gibt es aber auch sehr einnahmestarke Kommunen, die mit enormen Schulden und hohen jährlichen Defiziten zu kämpfen haben.

Die Verschuldungsentwicklung einer solchen Kommune soll im Folgenden in historischer Perspektive analysiert werden. Gerade einnahmestarke Kommunen sind ein gutes Analyseobjekt, weil man hier die *internen* Gründe für Defizite und Schulden besser erkennen kann.

#### Ergebnis

Wichtige Erkenntnisse der Analyse sind die folgenden: In einnahmestarken Kommunen können mehrere Faktoren zum Aufbau der Verschuldung beitragen. Eindimensionale Erklärungen greifen zu kurz. Es lassen sich fünf wesentliche Verschuldungstreiber erkennen:

- Die Steigerung des Standards der Kindergärten der letzten Jahrzehnte.
- Eine Vielzahl kleiner sozialer Projekte für partikulare Gruppen, die nicht kostendeckend sind.
- Ein überzogener Ausbau der inneren Verwaltung (Kernverwaltung).
- Ein Unwille oder ein Unvermögen, auf sich abzeichnende Probleme zu reagieren.
- Langjährige Meinungsführer im Kreis der Stadtverordneten und im Magistrat, welche kritische Stimmen unterdrücken und einen Wechsel der Politik verhindern.

#### Vorgehensweise

Grundlage der Analyse sind die Jahresberichte einer einnahmestarken Kommune in einem Ballungsraum seit ihrer Gründung im Jahr 1978. Die Kommune wird nicht namentlich genannt. Die Daten werden soweit vergleichbar bis in die Gegenwart hinein verfolgt. Allerdings hat es Anfang der 2000er Jahre die Umstellung der Buchhaltung von der Ka-

meralistik auf die Doppik sowie Änderungen im Tarifsysteem der öffentlichen Hand gegeben, so dass einige langjährige Entwicklungen seitdem nicht mehr verfolgbar sind. Deshalb brechen einige Betrachtungen an diesen Zeitpunkten ab.

### Vorgeschichte

Die hier betrachtete Kommune hatte bei Gründung 1978 rund 42.000 Einwohner. Die Einwohnerentwicklung seitdem ist statisch. Die Kommune entstand aus der Fusion von fünf Gemeinden, die umgerechnet 16 Mio. Euro Altschulden einbrachten. Heute hat die Kommune über 100 Mio. Euro Schulden und jährliche doppelte Defizite um die 10 Mio. Euro.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Ausgaben (rote obere Linie) der Kommune zusammen mit der Inflationsrate (grüne untere Linie). Deutlich wird, dass sich die Ausgabenentwicklung der 5 Gemeinden vor Gründung der Kommune in etwa an der Inflationsrate orientierte. Mit Gründung der Kommune kam es zu einer zunehmenden Steigerung der Ausgaben weit über die Inflationsrate hinaus. In den ersten Jahren finden sich in den Jahresberichten Begründungen für den starken Ausgabeanstieg. Fast immer heißt es, dass die Nachbarkommunen ihre Ausgaben auch so stark steigern würden. In den 90er Jahren beschleunigte sich das Ausgabenwachstum, um in den 2000er Jahren gebremst zu werden.

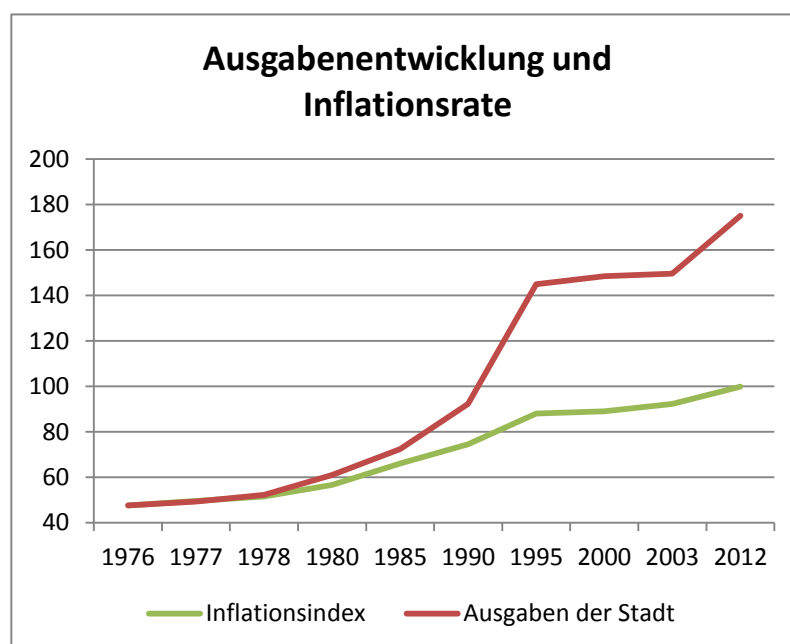


Abb. 1: Entwicklung der Ausgaben der Kommune im Verwaltungshaushalt im Vergleich mit der Inflationsrate. Die (obere) rote Linie stellt die tatsächlichen Ausgaben der Kommune dar. Die (untere) grüne Linie zeigt, um wie viel sich die anfänglichen Ausgaben hätten erhöhen dürfen, um die Inflation auszugleichen.

Abbildung 2 fügt der Betrachtung als weitere Vergleichsgröße die Entwicklung des deutschen Bruttoinlandsproduktes (BIP) hinzu. Das BIP stellt die Summe aller in einer Periode erzeugten Güter und Leistungen dar. Es gilt als Maßstab für die verteilbaren Güter. Abb. 2 zeigt, dass sich das Ausgabenwachstum der unabhängigen Gemeinden vor Gründung der Kommune unterhalb des BIP-Wachstums befand. Mit Gründung der Stadt aus den 5 Gemeinden beschleunigte sich das Ausgabenwachstum und überstieg das BIP-Wachstum. In den 90er Jahren lag das Ausgabewachstum der Kommune doppelt so hoch wie das Wachstum des BIP. Das heißt, die Kommune hat sich weit über die Rate der Zunahme der erzeugten Leistungen in der Volkswirtschaft ausgedehnt. Nach 2000 kam es kurzfristig zu einer Begrenzung des Ausgabeanstiegs, der aber 2003 wieder fortgesetzt wurde.

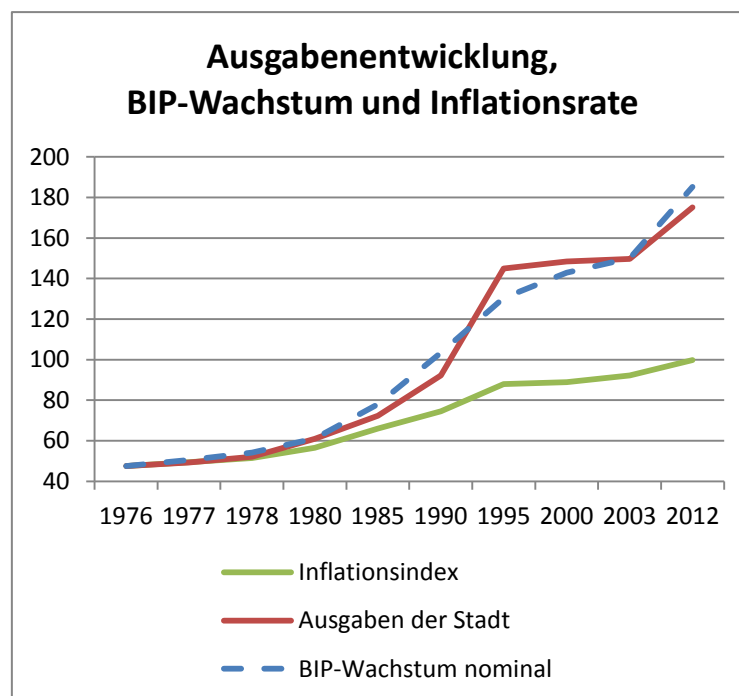


Abb. 2: Entwicklung der Ausgaben der Kommune im Verwaltungshaushalt im Vergleich mit der Inflationsrate und BIP-Wachstum. Die rote (obere durchgezogene) Linie stellt die Ausgaben der Kommune dar. Die grüne (unterste) Linie zeigt, um wie viel sich die anfänglichen Ausgaben hätten erhöhen dürfen, um die Inflation auszugleichen. Die blaue (gestrichelte) Linie zeigt das BIP-Wachstum.

Mit Ausnahme ganz weniger Jahre lag das Ausgabewachstum – selbst in den Konsolidierungsjahren – oberhalb der Inflation, so dass das reale Ausgabevolumen fast immer gesteigert wurde.

Abbildung 3 fügt der Betrachtung die Verschuldung hinzu. Es ist zu erkennen, dass die Verschuldungsentwicklung der Kommune weit über der Inflationsrate lag und zu einer immer größer werdenden realen Belastung wurde.

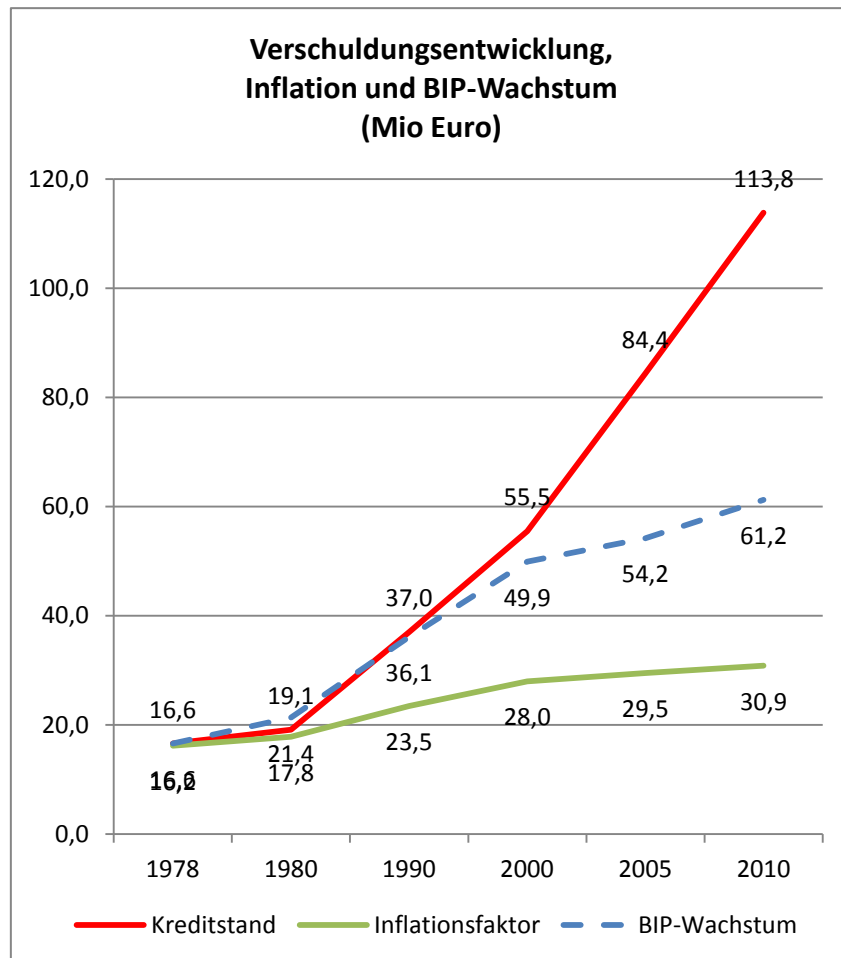


Abb. 3: Entwicklung der Verschuldung der Kommune im Verwaltungshaushalt im Vergleich mit der Inflationsrate und dem BIP-Wachstum. Die rote (oberste) Linie stellt die tatsächliche Verschuldungsentwicklung der Kommune in Mio. Euro dar. Die grüne (unterste) Linie zeigt, um wie viel sich die anfängliche Verschuldung hätte erhöhen dürfen, um die Inflation auszugleichen (d.h. real konstante Schuld). Die blaue gestrichelte Linie zeigt, wie sich die Verschuldung hätte erhöhen dürfen, wenn sie so schnell wie das BIP gewachsen wäre.

Die Verschuldungsentwicklung zeigt drei interessante Phasen.

- In den auf die Gründung der Kommune folgenden zwei Jahren blieb das Wachstum der Verschuldung moderat (Phase 1).
- Es beschleunigte sich in den 80er und 90er Jahren, als die Kommune ihre Ausgaben bis zum doppelten des BIP-Wachstums stark ausdehnte (Phase 2).
- Eine weitere Steigerung der Verschuldung ergab sich ab dem Jahr 2000, obwohl die Kommune in dieser Zeit den Ausgabeanstieg begrenzte (Konsolidierungsphase 3).

Wieso konnte in Phase 3 die Begrenzung des Ausgabewachstums den Verschuldungsanstieg nicht stoppen? Die Ursache liegt darin, dass die Kommune zu diesem Zeitpunkt bereits ein so hohes jährliches Ausgabevolumen aufgebaut hatte, dass eine Begrenzung des

weiteren Anstiegs der Ausgaben nicht ausreichte, den Haushalt in den Griff zu bekommen. Es hätte eine substanzielle Senkung der Ausgaben oder eine drastische Steigerung der Einnahmen erfolgen müssen. Zu beiden Maßnahmen war die Kommune nicht bereit. Die Entscheidungsträger in der Kommune hatten nicht die Kraft, „das Ruder herumzuwerfen“. Sie konnten sich nur darauf einigen, den weiteren übertriebenen Anstieg der Ausgaben zu begrenzen.

Dies wird in Abbildung 4 beleuchtet. Abb. 4 zeigt, wie sich die Ausgaben im Verwaltungshaushalt und die Einnahmen aus eigenen Steuern im Zeitablauf entwickelt haben. Beides stieg mit großen Raten an – die Ausgaben aber immer schneller als die Einnahmen aus eigenen Steuern. Die Differenz zwischen Ausgaben und eigenen Steuern muss durch die anderen Einnahmequellen ausgeglichen werden. Diese bestehen aus Gebühren, Zuweisungen, Zuschüssen und sonstigen Einnahmen. Dies sind Einnahmekategorien, die relativ statisch und eigentlich sehr gut prognostizierbar sind. Aus einer anfänglichen durch andere Einnahmen zu finanzierenden Lücke von 7 Mio. Euro p.a. wurde bis 1995 eine Lücke von 23 Mio. Euro p.a. Die riesige Lücke war naturgemäß durch die anderen Einnahmequellen, die sich bekanntermaßen nicht dynamisch entwickeln, nicht mehr zu decken. Die zunehmende Verschuldung war die logische und voraussehbare Konsequenz.

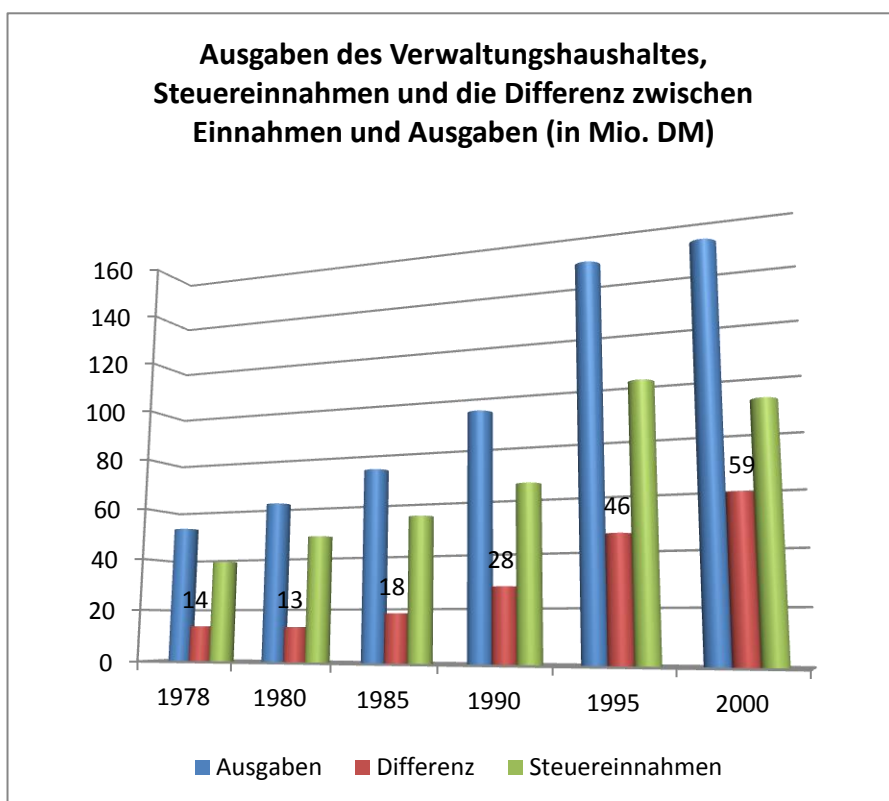


Abb. 4: Entwicklung der Ausgaben im Verwaltungshaushalt (blaue linke Säulen) und Einnahmen aus Steuern (grüne rechte Säulen). Die roten mittleren Säulen zeigen die Differenz aus beiden. Werte in Mio. DM. Gut zu erkennen ist, wie die Differenz aus Ausgaben und Steuereinnahmen im Verlauf der Jahre immer größer wird. Diese Differenz wird normalerweise durch die anderen Einnahmequellen der

Kommunen gedeckt. Dies sind Gebühren, sonstige Einnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse Dritter. Reichen diese Einnahmequellen nicht aus, kommt es automatisch zu einer Verschuldung.

### Bereiche der Ausgabensteigerungen

Dies führt zu der Frage: Was sind die Ursachen der starken Ausgabesteigerungen in den 80er und 90er Jahren?

Die Personalausgaben der Kommune stiegen im Betrachtungszeitraum um 8% jährlich und die sächlichen Verwaltungsausgaben um 11% p.a. Diese Werte vergleichen sich mit einer mittleren Inflationsrate von 3,3%, was den starken realen Anstieg der Ausgaben beleuchtet.

Im Folgenden sollen die Aktivitäten der Kommune anhand ihres Personals verfolgt werden. Der Grund hierfür ist, dass hierüber mehr Informationen vorliegen als für die sächlichen Ausgaben.

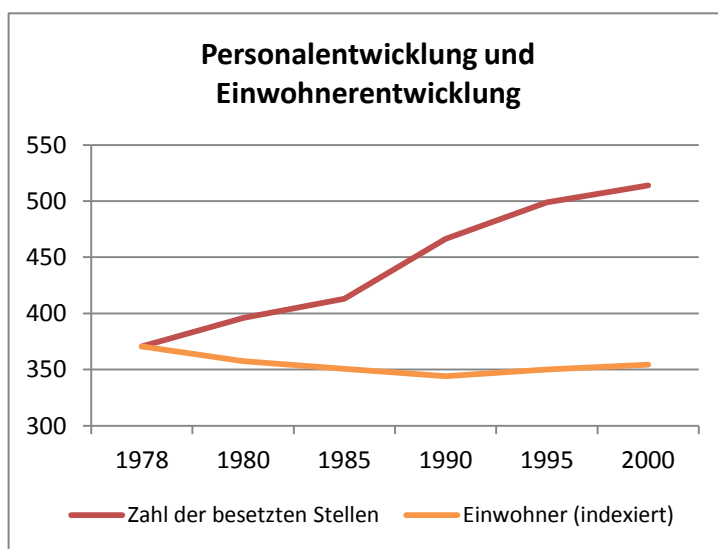


Abb. 5: Entwicklung der Zahl der Beschäftigten relativ zur Entwicklung der Einwohnerzahl der Kommune. Die rote obere Linie stellt die Zahl der Beschäftigten dar (linke Skala). Die braune untere Linie zeigt, um wie viel sich die anfängliche Zahl der Beschäftigten hätte erhöhen dürfen (bzw. absenken müssen), wenn sie parallel zur Entwicklung der Einwohner der Kommune verlaufen wäre.

Abbildung 5 beleuchtet die Entwicklung der Zahl der besetzten Stellen (d.h. der tatsächlich beschäftigten Vollzeit-Mitarbeiter) relativ zur Bevölkerungsentwicklung. Letztere wurde auf den Anfangswert der Mitarbeiterzahl bei Gründung der Kommune indiziert. Deutlich zu sehen ist, wie trotz leichten Rückgangs der Bevölkerung die Zahl der beschäftigten Mitarbeiter der Kommune zunimmt.



Unmittelbar mit der Gründung der Kommune beginnt der Aufbau des Personals. Besonders stark wuchs die Zahl der Beamten (+97%) im Betrachtungszeitraum. Die Zahl der Angestellten stieg um 47%, während die Zahl der Arbeiter fast konstant blieb.

### **Personalaufbau und Personalhochstufung**

Innerhalb der Gruppen fällt die Tatsache auf, dass immer mehr Mitarbeiter in höheren Gehaltsstufen angesiedelt wurden. So nahm z.B. bei den Arbeitern die Zahl der hohen Gehaltsstufe „I“ von 9 auf 29 zu (1978 bis 1990), während die Zahlen in den niedrigen Gehaltsstufen „IV“ und „V“ konstant blieben. Bei den Angestellten nahm in der hohen Gehaltsstufe „III“ die Zahl der Beschäftigten von 3 auf 17 zu, während sie in der niedrigen Gehaltsstufe „VIII“ von 9 auf null sank. Insgesamt nahmen bei den Angestellten zwischen 1978 und 2005 alle hohen Gehaltsstufen oberhalb von „Vc“ zu, während alle unter „Vc“ befindlichen Gehaltsstufen abnahmen. Bei den Beamten findet sich dasselbe Muster. Zwischen 1978 und 2005 stieg die Zahl der in A14 Beschäftigten von 1 auf 8 und der in A 13 Beschäftigten von 5 auf 10, während alle Gehaltsstufen unterhalb von A9 auf null zurückgefahren wurden.

Insgesamt gesehen sind zwischen 1978 und 2005 alle Stellen der Kommune im Mittel um eine ganze Gehaltsstufe angehoben worden.

### **Einsatzgebiete**

Wo wurden die öffentlich Bediensteten eingesetzt?

Wir unterscheiden im Folgenden vier Gruppen: Gruppe I ist die Gruppe der „Grunddienste“. Das sind Aufgaben wie Straßenreparatur, Straßenreinigung, Abfallbeseitigung, Kompost, Kläranlagen etc. – also Dienste, die viele Bürger als Kernaufgaben der Kommunen ansehen. Gruppe II ist die Gruppe der „Verwaltung“. Hier sind das Personalamt, Rechtsamt, Frauenbüro, Bauverwaltung, Liegenschaftsverwaltung etc. angesiedelt. Gruppe III ist die Gruppe der „Sozialen Dienste“. Hier findet man Kinder-, Jugend-, Seniorenbetreuung, Horte, Krabbelstuben, Schwimmbäder etc. Eine vierte Gruppe „Rest“ erfasst die sonstigen Positionen, bei denen zweifelhaft ist, ob mit Ihnen Leistungen an die Bürger oder eher verwaltende Tätigkeiten verbunden sind.

Wir finden folgende Ergebnisse:

- In der Gruppe I der kommunalen „Grunddienste“ (Müll, Straßen etc.) ist der Personalstand um 17% angestiegen. Dieser Anstieg mag verwundern, weil diese Grunddienste eng gekoppelt sind an die Fläche der Kommune und die Zahl der Bürger. Beides hat sich in dem Zeitraum nicht verändert. Die Zahl der Bürger ist sogar gesunken. Trotzdem stieg die Personalzahl der Grunddienste um 17%.
- In der Gruppe II „Verwaltung“ ist die Zahl der Beschäftigten um 48% angestiegen. Der Anstieg betrifft vor allem alle Bereiche, die mit Bauten (Bauverwaltung, Bauplanung) zu tun haben. Daneben haben sich das Hauptamt (+41%) und das Personalamt (+89%) stark ausgedehnt.
- Ähnlich stark wie die Verwaltung hat sich die Gruppe III „Soziales“ ausgedehnt. Hier sind 67% mehr Beschäftigte zwischen 1978 und 2000 zu verzeichnen. Dieser Anstieg lässt sich auf vier Bereiche zurückführen: Kindergärten (+ 71 Beschäftigte), Bürgerhäuser (+12), Sozialverwaltung (+6,5), und Büchereien (+6).

- Die Gruppe IV „Restbereich“ ist unauffällig und zeigt keine wesentlichen Bewegungen.

### **Der Bereich Soziales**

Eine besondere Betrachtung verdienen die Zuwächse der Personalzahlen im Bereich Soziales. Zwei Drittel davon betreffen die Kindergärten. In einer stagnierenden Kommune ist der Standard der Kindergärten über 20 Jahre immer höher geschraubt worden. Dies erfolgte aber nicht konstant. Ein großer Sprung ist nach 1990 zu verzeichnen, also genau in dem Jahrzehnt, in dem die Ausgaben aus dem Ruder liefen und die Verschuldungsentwicklung sich beschleunigte.

Außerhalb der Kindergärten zeigen die Jahresberichte noch ein sprunghaftes Entstehen einer Vielzahl kleiner Einheiten, welche „plötzlich“ in den Akten auftauchen und Personalkosten verursachen. Jugendpflege, Behinderte, Spielmobil, Krabbelstube, Ausländer tauchen plötzlich als Begriffe in den Jahresberichten auf und beschäftigen dann jahrelang eine Vielzahl öffentlicher Mitarbeiter.

Andere Bereiche wie Bürgerhäuser, Sozialverwaltung oder Büchereien gab es schon bei den Vorläufergemeinden. Sie blähen sich aber immer mehr auf und binden immer mehr Personal.

Daneben gibt es einige wenige Bereiche, die über die Jahre mit konstantem Personal auskommen, die also für die Kostensteigerungen nicht verantwortlich gemacht werden können. Dazu gehören vor allem die Schwimmbäder, das Kulturamt und das Standesamt.

### **Ablenkungsstrategien**

Die Geschichte der Schwimmbäder ist symptomatisch. Schwimmbäder werden deutschlandweit immer wieder für die desolante Finanzlage von Kommunen verantwortlich gemacht. Fast stereotyp rief auch die hier betrachtete Kommune als in den 2000er Jahre die Verschuldungsentwicklung aus dem Ruder lief, zu Einsparungen bei Schwimmbädern auf. Damit griff die Verwaltung aber genau solche Einrichtungen heraus, die sich über die Jahre gerade *nicht* personell aufgebläht hatten. Es bildete sich 2003 eine Bürgerinitiative, welche die Schließung der Schwimmbäder abwendete.

Die Bürger, welche die wahren Zahlen und Hintergründe nicht kannten, hatten mit ihrer intuitiven Empörung letztlich Recht: die Verwaltung lenkte mit dem Verweis auf Schwimmbäder und das Bürgerbüro von den eigentlichen Kostentreibern ab, nämlich den Höherstufungen der Mitarbeiter, der Zunahme der Zahl der Mitarbeiter in der Verwaltung und der Grunddienste und der Zunahme der Zahl der Mitarbeiter bei Kindergärten. Diese drei zusammen (d.h. nur deren *Zunahme*) verursachen einen jährlichen Kostenblock von 7,5 Mio. Euro auf heutiger Basis. Nimmt man die 5 Mio. Euro hinzu, welche die Kommune zwischenzeitlich an Zinsen für die aufgelaufenen Schulden bezahlen musste, dann hat man das laufende Defizit der Kommune vollständig erklärt.

### **Die Reaktionen der Kommune auf ausufernde Defizite**

Die Reaktionen der Kommune auf die sich zuspitzenden Probleme in den 2000er Jahre zeigen einen Unwillen, die wahren Probleme anzugreifen. Die Kommune beschuldigte zunächst, wie gezeigt, die Bürger, sie würden durch das Festhalten an teuren Einrichtungen

gen wie die Schwimmbäder die Kostensteigerungen selbst verantworten. Dann erklärt die Stadt, an der Reparatur der Gemeindestraßen sparen zu wollen. Dabei war auch diese Kostengruppe genau wie die Schwimmbäder in den Vorjahren unauffällig und hatte mit der Ausgabenexplosion nichts zu tun.

Schließlich griff die Kommune zu mehreren rein optisch wirkenden Maßnahmen. Ein Teil der Mitarbeiter wurde 2004 an eine kommunale Gesellschaft übertragen, um die Zahl der verbliebenen optisch zu senken. Real wurde nichts erreicht, denn diese kommunale Gesellschaft schüttet nun weniger Gewinn aus. Das Rathaus wurde verkauft und ein Neubau zurückgeleast. Damit konnte die Verschuldung kurzfristig verbessert werden. Man erkennt, dass diese Maßnahmen nichts wirklich sanierten. Im Jahr 2012 griff die Kommune erneut zu solchen Maßnahmen, um die Defizite der Friedhöfe zu kaschieren, ohne sie ernsthaft zu sanieren.

### **Ursachen**

Welche Erklärung gibt es dafür, dass sich die Kommune weigerte, die tatsächlichen Probleme ernsthaft anzugreifen? Es drängen sich zwei Erklärungen auf:

Zum einen scheint es verständlich, dass die Kommune nicht gerne über die Ineffizienzen in der eigenen Verwaltung diskutiert und solche Diskussionen vermeiden will. Der Landesrechnungshof hatte die Verwaltungsstrukturen der Kommune mittels Benchmarking verglichen und schlechte Vergleichswerte festgestellt. Eine private Unternehmensberatung bestätigte dies und stellte überhöhte Personalzahlen, zu geringe Verantwortungsbereiche, zu viele Führungskräfte und Defizite in deren Qualifikation fest. Der Aufbau der Verwaltung war in den Boomjahren weitgehend ohne Effizienzgesichtspunkte durchgeführt worden. Diese schlechte Struktur wieder zu verbessern, ist wohl eine Aufgabe, die viele Kommunen an ihre Grenzen bringt.

Zum anderen ist die Weigerung der Kommune zu verzeichnen, die vielen durchgeführten Sozialprojekte gegenzufinanzieren. Der Landesrechnungshof rügte den niedrigen Deckungsgrad der Projekte mit Gebühren und Beiträgen. Offenbar hat sich die Kommune nicht getraut, den Bürgern die Augen über die wahren Kosten der vielen kleinen sozialen Projekte für diverse Splittergruppen zu öffnen. Ohne Gegenfinanzierung wurden sie gleichwohl beschlossen und trieben die Defizite in die Höhe.

Eine wichtige Rolle spielten einflussreiche Bürger, die in der Stadtverwaltung und im Magistrat das Sagen hatten. Abweichler wurden unterdrückt und Meinungen vorgegeben. Die Stadtverwaltung half, indem sie Informationen spät und lückenhaft zur Verfügung stellte, so dass unabhängige Geister unter den Stadtverordneten ihre gefühlten Aversionen gegen Maßnahmen nicht mit Fakten untermauern konnten.

### **Berichterstattung**

Eine letzte Bemerkung kann zur Berichterstattung der Kommune über ihre Finanzen und Aktivitäten gemacht werden. Wenn man die Jahresberichte über 40 Jahre zurückverfolgt, dann erkennt man Folgendes: Die Jahresberichte Ende der 70er Jahre wurden noch mit der Hand auf Schreibmaschine getippt und dann vervielfältigt. Der Text, die Zahlen und Tabellen sind auf das Nötigste beschränkt. Vieles tritt aber trotz der Kürze oder vielleicht sogar gerade wegen der Kürze gut hervor. Dann folgte eine Phase, in der erste Datenverarbeitungssysteme benutzt wurden. Die Zahl der veröffentlichten Daten nimmt enorm zu. Aber die Klarheit und Wahrheit der Berichte wird nicht gesteigert. In dem Wust an Zah-

len geht manche wichtige Entwicklung unter, oder die unleserlichen Zahlenreihen werden im Text verfälschend kommentiert. Danach wurden die Systeme leistungsfähiger. Heute sind Tabellen wieder übersichtlich und gut lesbar. Aber mit dem Übergang zur Doppik hat eine neue schlechte Mode eingesetzt. Aktivitäten werden ziemlich willkürlich abgegrenzt und die Abgrenzungen häufig geändert. Es werden Berichtseinheiten geschaffen, die keiner wirklichen Analyse mehr zugänglich sind. Hier scheint eine Rückführung auf ein standardisiertes, einheitliches Schema und eine Beschränkung auf das Wesentliche nötig, damit die Daten interpretierbar bleiben und die Bürger ihre Kontrollrechte ausüben können.

### **Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

In der vorliegenden Analyse wurde die Verschuldungsentwicklung einer einnahmestarken Kommune in einem stetig wachsenden Ballungsraum über 40 Jahre untersucht. Die Ergebnisse sind verallgemeinerbar und geben Stadtverordneten und Magistratsmitgliedern Hinweise für ihre Politik. Die Analyse deckt vier große Problemfelder auf:

- In Jahren steigender Einnahmen wird eine hemmungslose Ausgabenflut initiiert, welche neben Sozialleistungen auch alle Bereiche der Verwaltung erfasst. Ein Bemühen, die Ausgaben an den Einnahmen zu orientieren, ist nicht zu erkennen.
- Zum Zweiten führt der Ausbau der Verwaltung in Boomzeiten zu ineffizienten Strukturen. Ein effizienter Aufbau einer Verwaltung ist nicht einfach. Die hier betrachtete Kommune ist daran gescheitert. Der Bürger erhält für seine Steuern und Gebühren eine zu geringe Gegenleistung.
- Zum Dritten tun sich Kommunen in den Jahren der Konsolidierung schwer, ihre fehlerhaften Strukturen zu reformieren. Es sind Scheinmaßnahmen wie Grundstücksverkäufe, Sale and Leaseback-Verträge, Verschiebung von Mitarbeitern in Tochtergesellschaften, Bilanzierungstricks zu beobachten, welche den Bürgern Sand in die Augen streuen und den Beginn wirklicher Sanierungshandlungen verzögern. Es entsteht der Eindruck, als ob einige wenige wirkliche Sanierungsmaßnahmen ausreichen, die Probleme zu lösen. Dadurch schützt die Verwaltung ihre ineffizienten Strukturen.
- Zum Vierten sind die Anforderungen an die Betreuung der Kinder in den Kindergärten zu einer enormen Kostenbelastung geworden. Eine Gegenfinanzierung ist nicht erfolgt. Die Gesellschaft muss sich in Zukunft besser überlegen, was sie sich Sozialleistungen kosten lassen will. Die Verschiebung der Finanzierung auf zukünftige Generationen via Verschuldung ist keine Lösung.