



**HaushaltsSteuerung.de**

Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft



# NACHHALTIGKEITSSATZUNGEN

Ziele, Inhalte und Wirkungen finanzwirtschaftlicher  
Selbstbeschränkungen

Marc Gnädinger

Münster, 24. September 2015

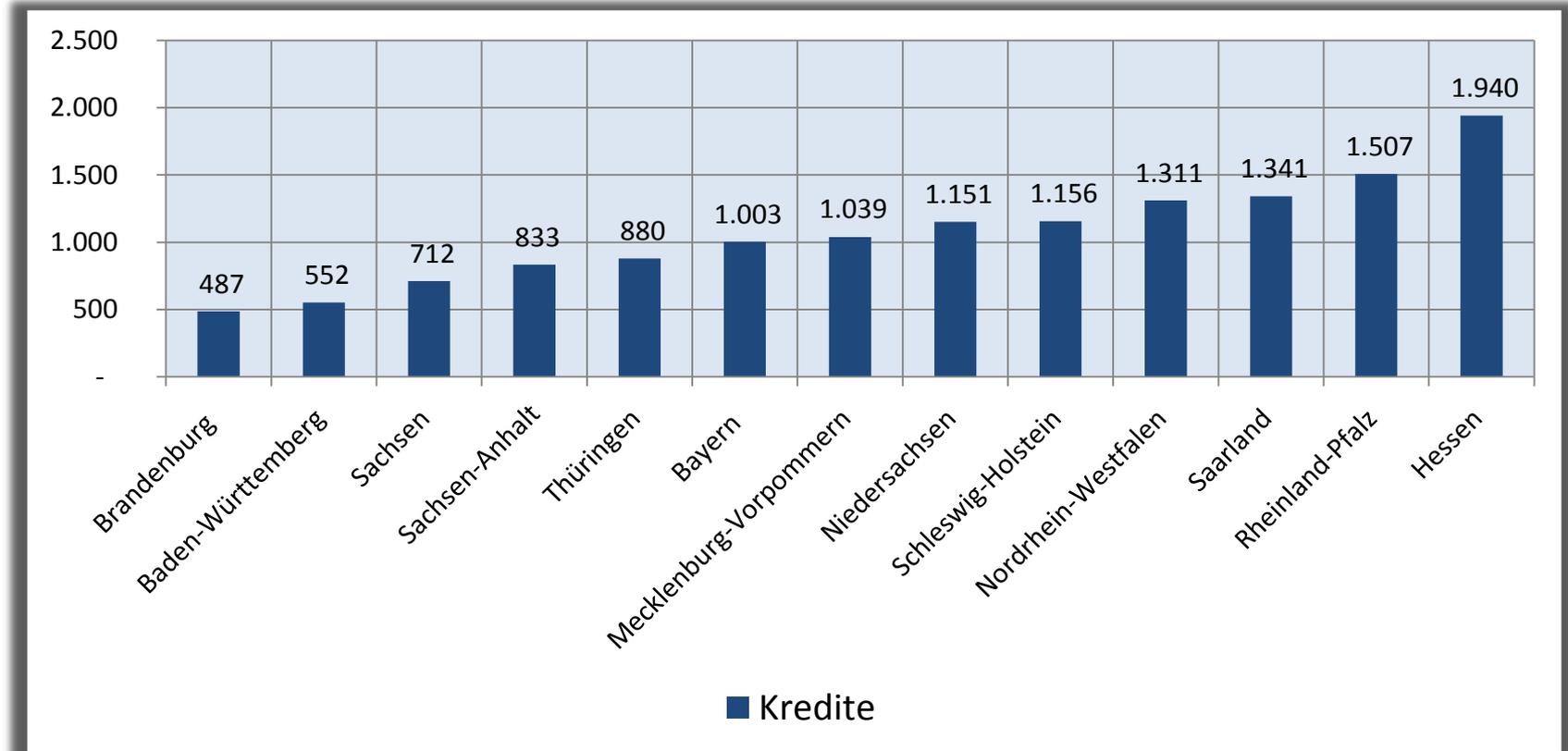


## Prof. Dr. Oebbecke, Münster

*“Die Pflicht zum Haushaltsausgleich geht allen anderen Pflichten vor, weil auf die Dauer keine Pflicht mehr erfüllt werden kann, wenn der Haushaltsausgleich nicht gelingt.“*

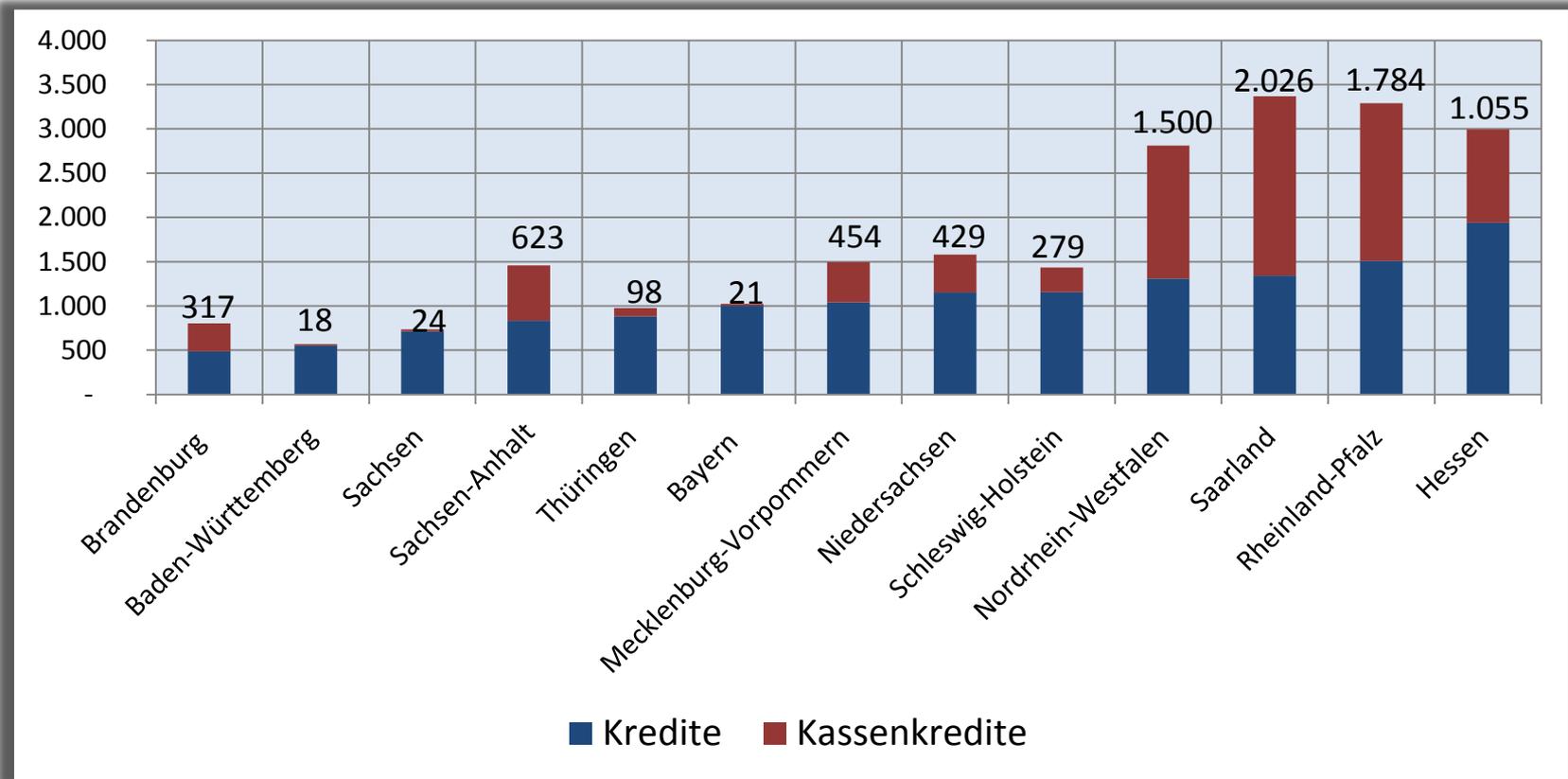


## Kommunale Kredite (in €/Ew.) Ende des Jahres 2014 im Flächenländervergleich



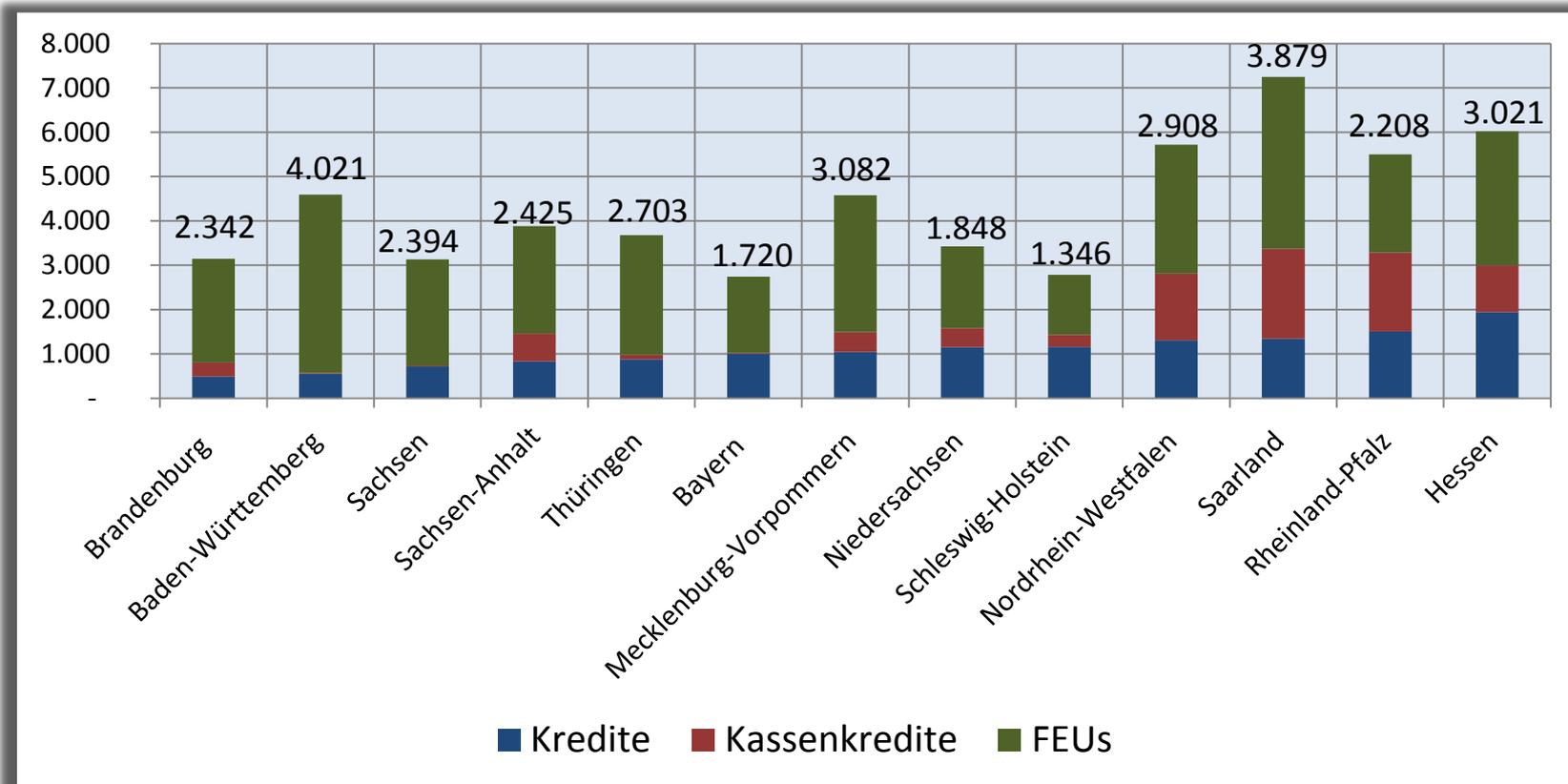
Eigene Darstellung auf Basis Statistisches Bundesamt (2015): Schuldenstatistik 2014; Einwohner zum 30.06.2014; erfasst sind sowohl die Schulden beim nicht-öffentlichen als auch beim öffentlichen Bereich

## Plus Kommunale Kassenkredite (in €/Ew.) Ende des Jahres 2014 im Flächenländervergleich

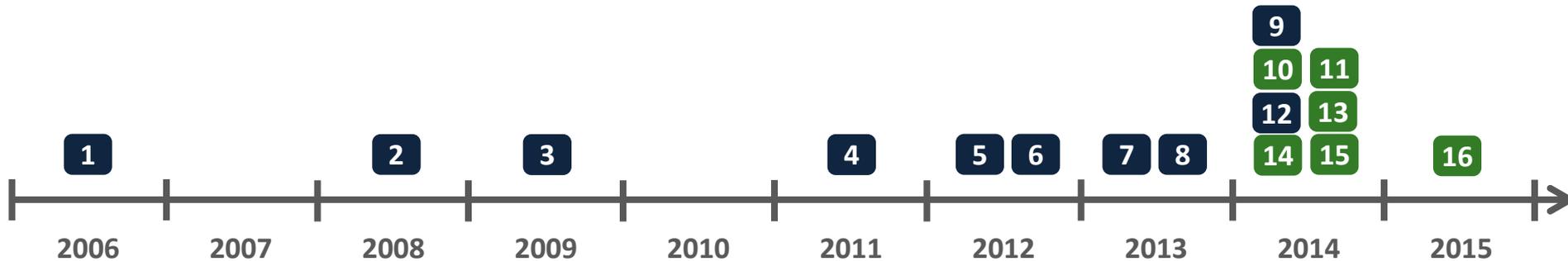


Eigene Darstellung auf Basis Statistisches Bundesamt (2015): Schuldenstatistik 2014; Einwohner zum 30.06.2014; erfasst sind sowohl die Schulden beim nicht-öffentlichen als auch beim öffentlichen Bereich

## Plus ausgelagerte Geldschulden (in €/Ew.) Ende des Jahres 2014 im Flächenländervergleich



Eigene Darstellung auf Basis Statistisches Bundesamt (2015): Schuldenstatistik 2014; Einwohner zum 30.06.2014; erfasst sind sowohl die Schulden beim nicht-öffentlichen als auch beim öffentlichen Bereich; FEUs des Staats- und Marktsektors



## Satzungen der 1. Generation: (Kamerale) Geldschuldenbremse

- 1** Dresden: 08.06.2006 (§ 7 Abs. 7 Hauptsatzung)
- 2** Mannheim: 24.06.2008 (§ 2 Abs. 3 Hauptsatzung)
- 3** Jena: 16.12.2009 (§ 6a Hauptsatzung)
- 4** Bergheim: 21.07.2011 (§ 7a Hauptsatzung)
- 5** Hockenheim: 21.03.2012 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 6** Dorsten: 20.12.2012 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 7** Heinsberg: 29.04.2013 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 8** Wülfrath: 14.05.2013 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 9** LK Teltow-Fläming: 26.02.2014 (Nachhaltigkeitssatz.)
- 12** Düsseldorf: 19.05.2014 (§ 26 Hauptsatzung)

## Satzungen der 2. Generation: Doppische Schuldenbremse mit Generationenbeitrag

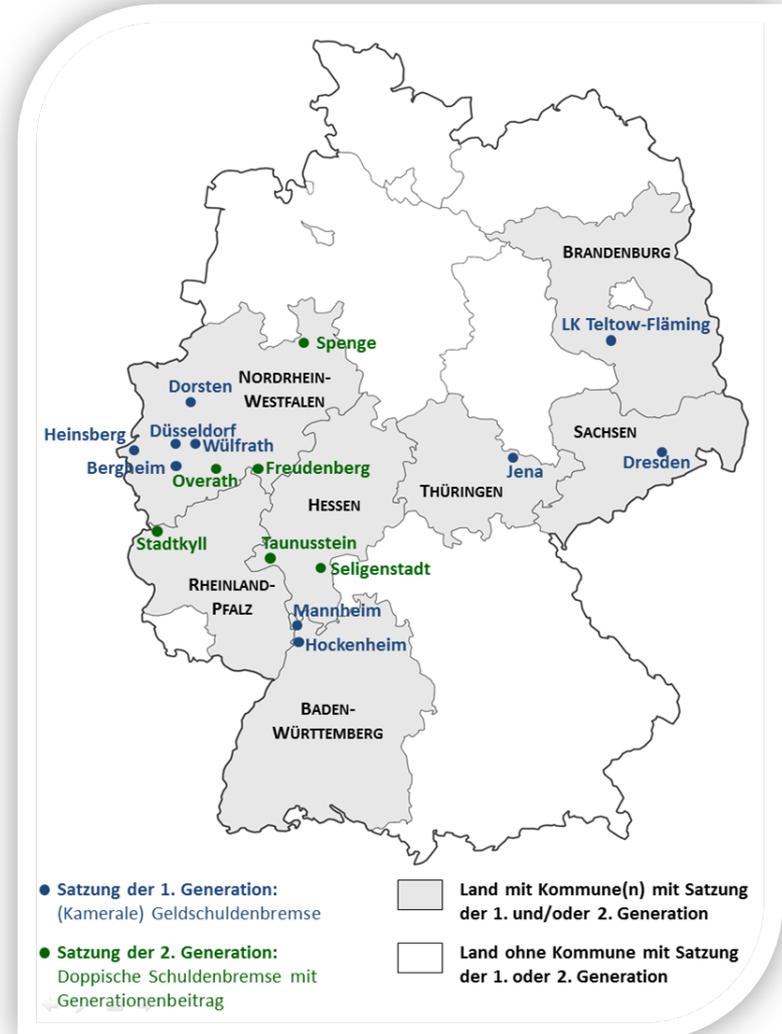
- 10** Freudenberg: 06.03.2014 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 11** Stadtkyll: 31.03.2014 (Satzung generat. Finanzen)
- 13** Taunusstein: 05.06.2014 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 14** Seligenstadt: 08.12.2014 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 15** Overath: 10.12.2014 (Nachhaltigkeitssatzung)
- 16** Spenge: 21.05.2015 (Nachhaltigkeitssatzung)

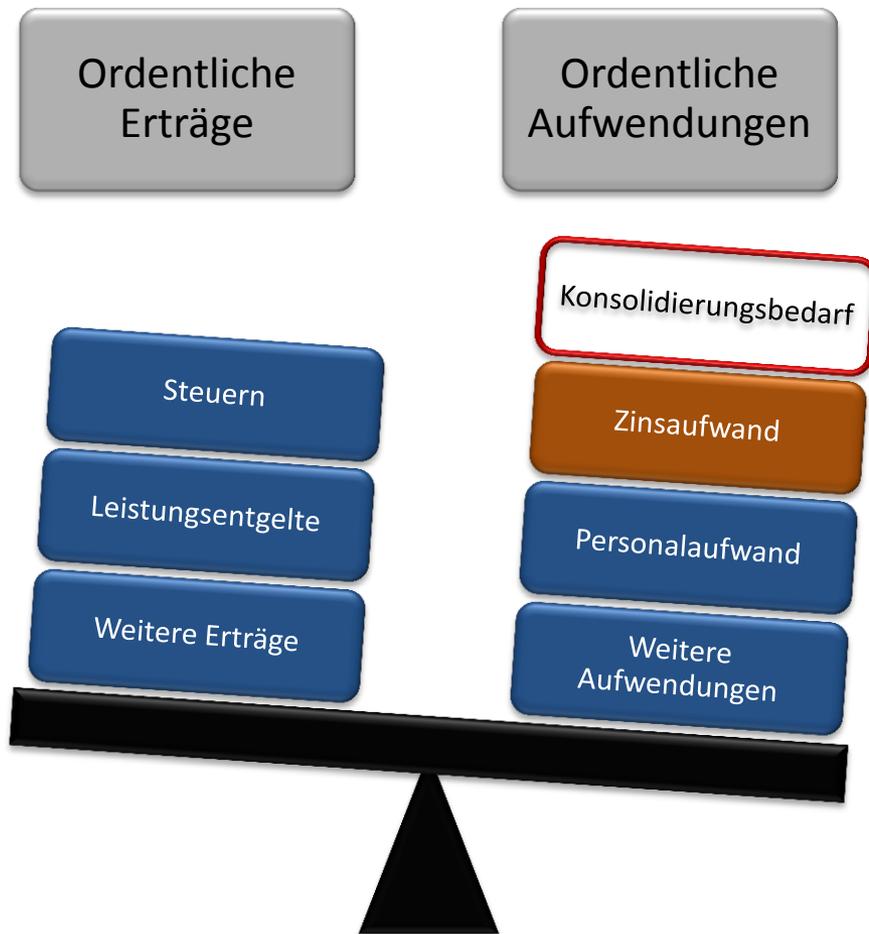
## Nachhaltigkeitssatzung

**Überörtliche Prüfbehörde steht Nachhaltigkeitssatzungen mit Generationenbeitrag positiv gegenüber - vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften): Kommunalbericht 2014, S. 42.**



Quelle: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften), 2014: Kommunalbericht 2014, abgerufen unter [rechnungshof-hessen.de](http://rechnungshof-hessen.de) am 5.11.2014





## Worum es im Kern geht

1. Generation: Im Kern Kamerale  
Geldschuldenbremsen

2. Generation: Im Kern Doppische  
Schuldenbremsen

\*\*\*\*

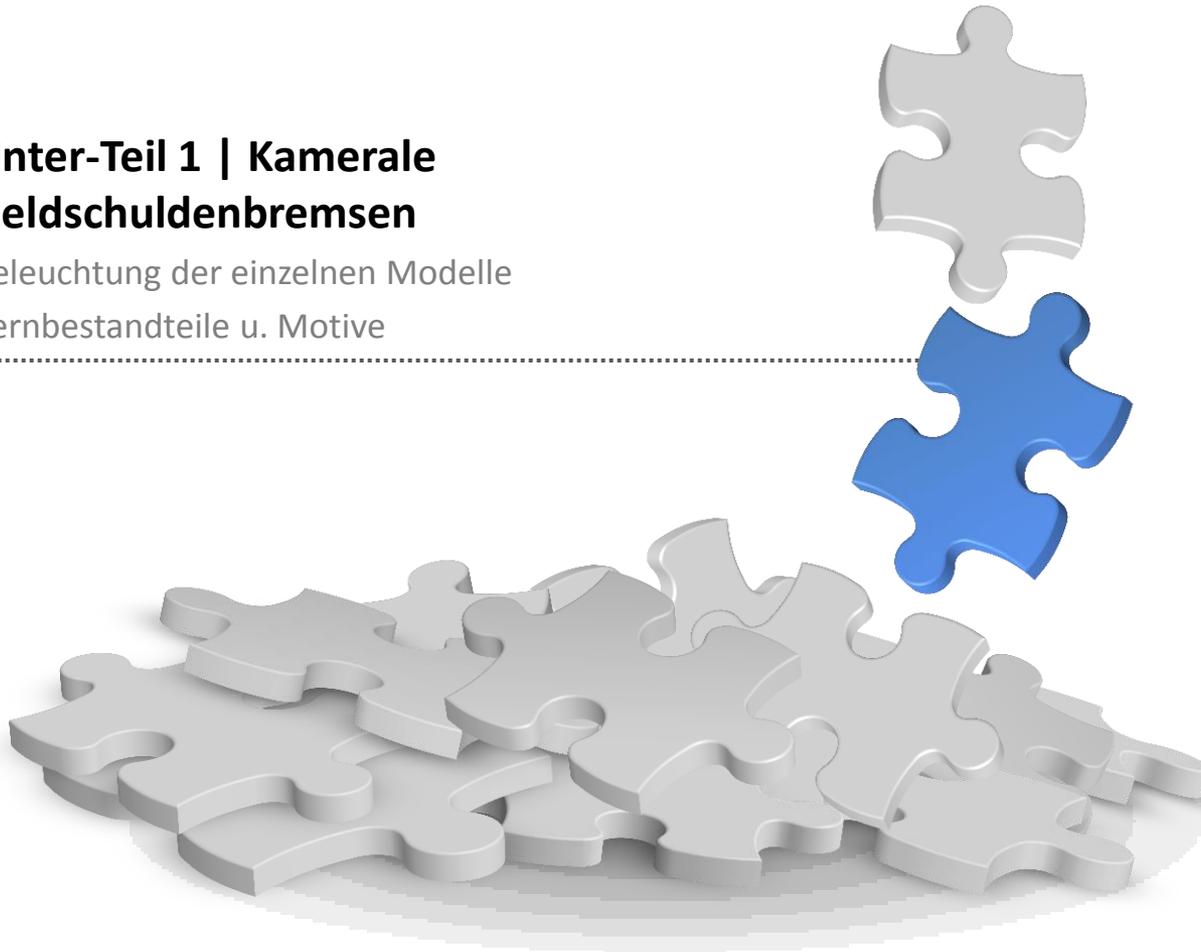
Wissenschaftliche Faustformel für  
finanzielle **Generationengerechtigkeit**.  
Jede Generation soll für die von ihr  
verbrauchten Ressourcen selbst  
aufkommen (Ausgleich Ordentliches  
Ergebnis; inkl. Finanzerträge u.  
-aufwendungen)

## **Unter-Teil 1 | Kamerale Geldschuldenbremsen**

Beleuchtung der einzelnen Modelle

Kernbestandteile u. Motive

---



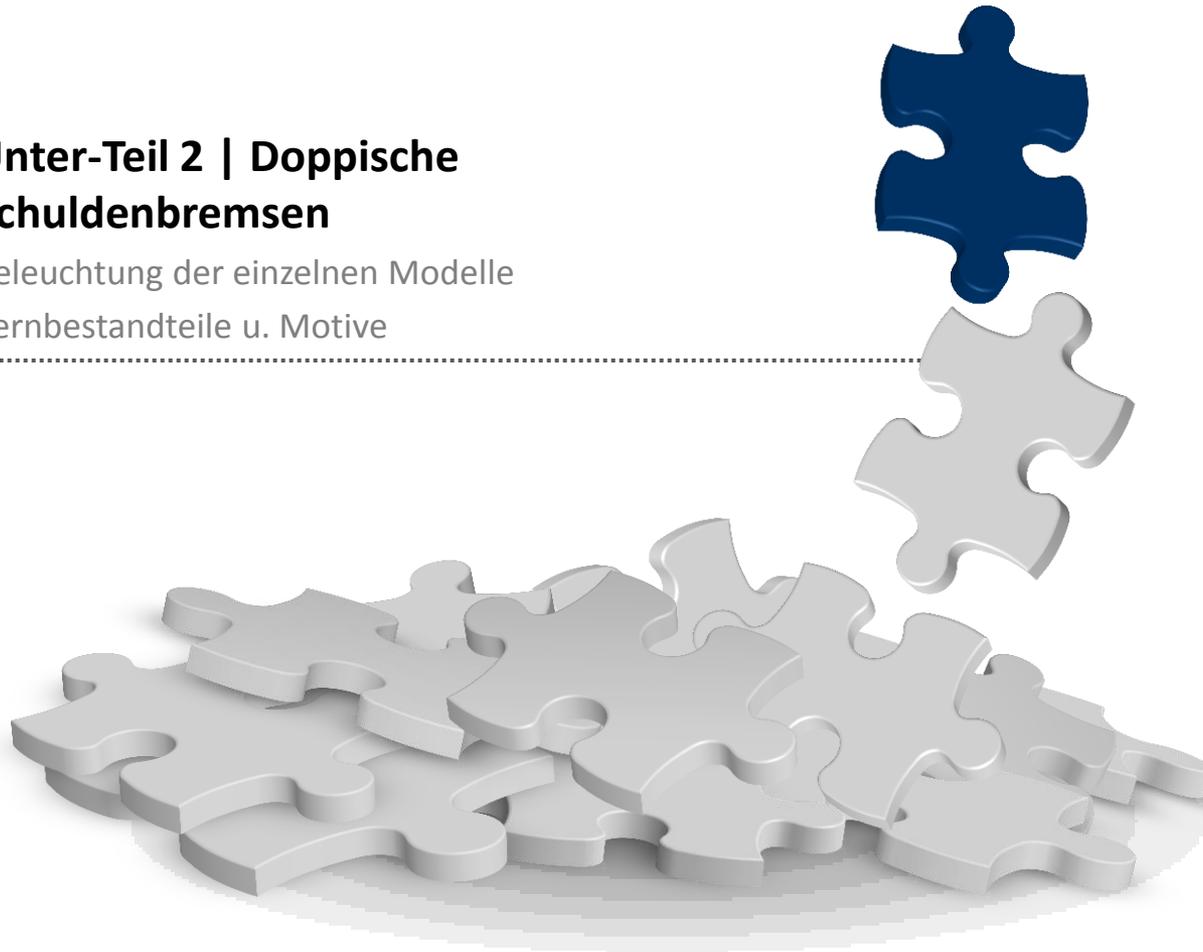
- Verortung: Ergänzung der Hauptsatzung oder eigene Nachhaltigkeitssatzung
- Kerninhalt: Verbot Nettoneuverschuldung in HH und MiFi (teils ab Zeitpunkt in Zukunft); Umschuldungen bleiben möglich
- Anwendungsbereich: Kernhaushalt (ggf. inkl. Eigenbetriebe)
- Ausnahmeregelungen bei...
  - Landes-, bzw. Bundesgesetzgebung (nicht auskömmliche Aufgabenübertragung, Konnexität)
  - Rentierliche Investitionen, Kassenkredite
  - **Außergewöhnliche Ereignisse** (extreme Haushaltslage)
- ➡ Wer stellt Ausnahmen fest (Rat) – teils mit fixem Reaktionsmuster, z.B. zur Kreditrückführung
- Variationen: Teils Sonderregelungen, z.B. für ungeplante Mehreinnahmen, Umsetzung HSK, keine neuen freiwilligen Leistungen usf.

## Unter-Teil 2 | Doppische Schuldenbremsen

Beleuchtung der einzelnen Modelle

Kernbestandteile u. Motive

---



## *Drei zentrale Elemente einer funktionierenden Nachhaltigkeitssatzung – Sonstige Festlegungen sind optional*



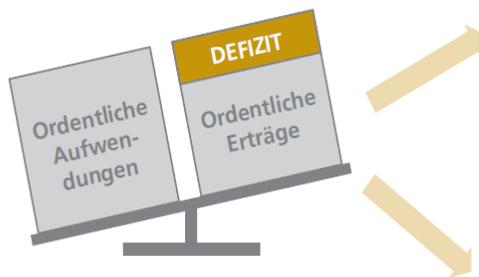
**Verpflichtender Ergebnisausgleich.**  
Maßstab Generationengerechtigkeit.  
Jede Generation soll von ihr  
verbrauchte Ressourcen selbst  
erwirtschaften

**Generationenbeitrag als Ultima Ratio.**  
Hebel, der nötigenfalls und als Ultima  
Ratio immer Ergebnisausgleich  
herbeiführt

**Kluge Ausnahmeregelung.** Für nicht  
selbst zu verantwortende extreme  
Haushaltslagen

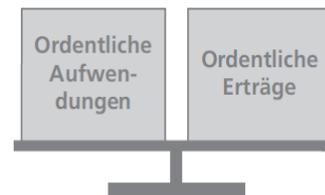
## Wissenschaft empfiehlt doppische Schuldenbremse nebst Generationenbeitrag - vgl. exemplarisch...

- Leben auf Kosten künftiger Generationen in Höhe des Defizits

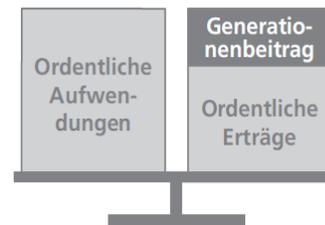


Kein Leben auf Kosten künftiger Generationen mehr möglich

Fall 1: Kommune unternimmt ausreichende eigene Konsolidierungsanstrengungen  
-> Kein Generationenbeitrag nötig

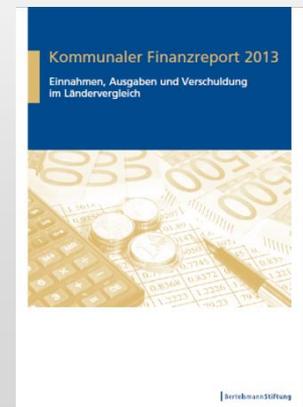


Fall 2: Keine ausreichenden Konsolidierungsanstrengungen  
-> Zwangsweise Erhebung des Generationenbeitrags in Höhe des Defizits



## ...einschlägig

Bertelsmann Stiftung (2013):  
Kommunaler Finanzreport 2013 –  
Einnahmen, Ausgaben und  
Verschuldung im Ländervergleich,  
S. 156 bis S. 183

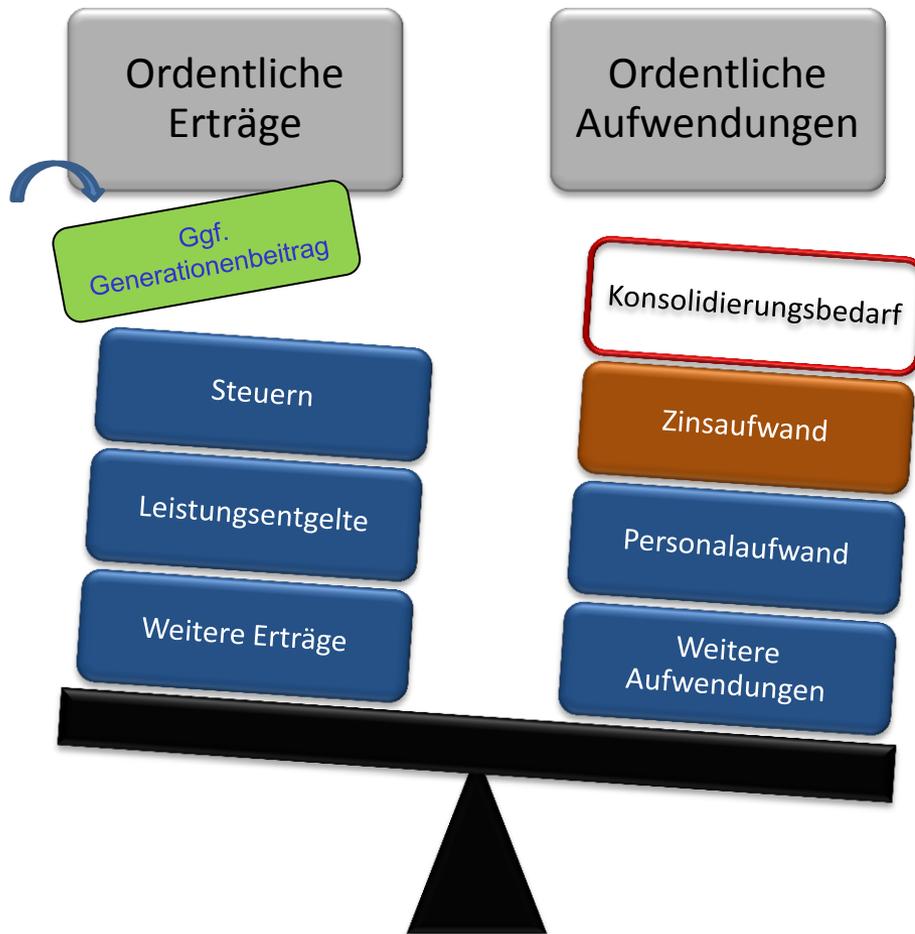


Quelle: Abruf unter  
kommunaler-  
finanzreport.de  
am 5.11.2014

Quelle: Burth 2012b: *Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse*, S. 27

- Doppische Schuldenbremse mit **Primärziel** Ergebnisausgleich
- **Selbstverpflichtung** für Rat und Verwaltung: neue Leistungen nur dann, wenn sie nicht zum Verfehlen des Ergebnisausgleiches führen
- **Generationenbeitrag** in Gestalt einer Anpassung des Hebesatzes der Grundsteuer B/A stellt nötigenfalls Ergebnisausgleich sicher
  - Umkehrung der politischen **Anreize**: Konsolidierung wird attraktiv, weil Grundsteuer B jeden Einwohner/Unternehmen direkt/indirekt belastet
  - Kommunales Agieren wird für Einwohner monetär unmittelbar **fühlbar** (Interesse an Kommunalpolitik wächst)
  - Teils: Beachtung **Ertragsbeschaffungsgrundsatz** – Kostendeckung Gebührenhaushalte (Bsp. Wasser, Abwasser, Friedhof)
- **Bürgerdividende** als Spiegelbild des Generationenbeitrages: Durch Konsolidierung werden alle Einwohner/Unternehmen entlastet

# Idee des Generationenbeitrages (nicht Einwohner- oder Bürgerbeitrag)



- ✓ Im Gegensatz zur Gewerbesteuer ist Grundsteuer B nicht konjunkturanfällig
- ✓ Im Vergleich zur Gewerbesteuer ist Bemessungsgrundlage immobil
- ✓ Steueraufkommen prognostizierbar (Planungssicherheit)
- ✓ Grundsteuer B ist sozialverträgliche Steuerart, weil Personen mit hohem Einkommen i.d.R. „besser wohnen“
- ✓ Grundsteuer B trifft direkt oder indirekt (Einrechnung in Mietpreise) alle Bürger (Fühlbarkeit)

## Kontrollierter EK-Abbau bis zum Haushaltsausgleich bei stark konsolidierungsbedürftigen Kommunen

Ausgleich der Fehlbedarfe durch einen Generationenbeitrag



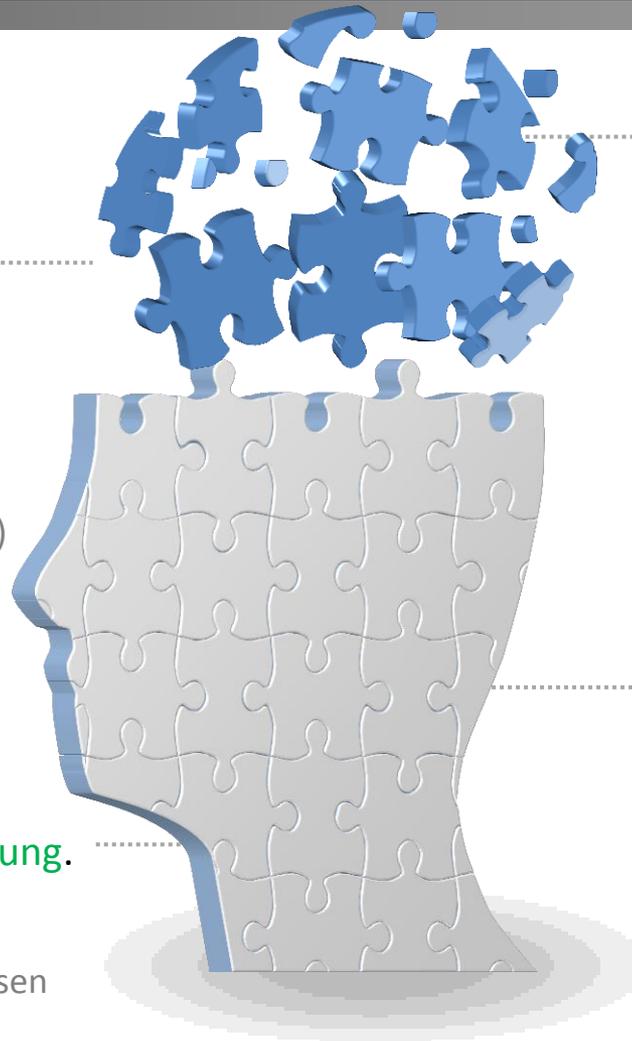
- Einzelne Konsolidierungsmaßnahmen brauchen Zeit, bis sie greifen können (Bsp. Personalabbau durch natürliche Fluktuation)
- Alternativ notwendige sofortige starke Anpassung der Grundsteuer B politisch unverträglich

Bsp. Musterstadt

# Motive Nachhaltigkeitssatzung der 2. Generation

- **Absicherung Sanierungsplan.** Sofern ohnehin Konsolidierung notwendig (HSK, Abwendung Überschuldung und Sparkommissar – Erhalt eigener Gestaltungsoptionen)

- **Erhalt Selbstverwaltung.** Politische Handlungsspielräume erhalten, die durch Zinsen eingeschränkt würden



- **Generationengerechtigkeit.** Steter Ergebnisausgleich und damit Erreichung des finanziellen Generationengerechtigkeitsziel (mind. Erhalt Eigenkapital; ggf. Beseitigung Überschuldung).

- **Zusammenfassend.** Belastungen künftiger Generationen durch nicht gedeckten EK-Abbau, Vernachlässigung der kommunalen Infrastruktur und Verschuldung verhindern

- Politische Selbstfestlegung setzt starke Konsolidierungsanreize
- Satzungen der zweiten Generation im Einklang mit Ziel der Generationengerechtigkeit
  - Alle Schuldenarten (auch Rückstellungen) eingebunden
  - Rentierliche Schulden können grds. weiter möglich bleiben
- Ausnahmeregelungen dürfen kein Freibrief für selbst begründete Schieflagen sein



**HaushaltsSteuerung.de**

Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Marc Gnädinger**

marc.gnaedinger@haushaltssteuerung.de

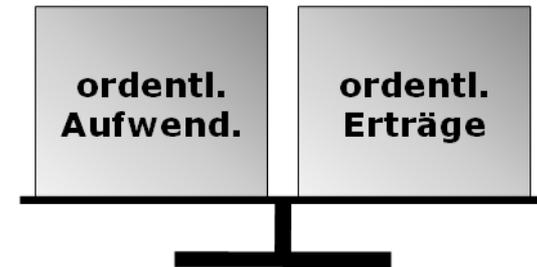
[www.haushaltssteuerung.de](http://www.haushaltssteuerung.de)

## Ausgangssituation (ohne Kommunalschuldenbremse)

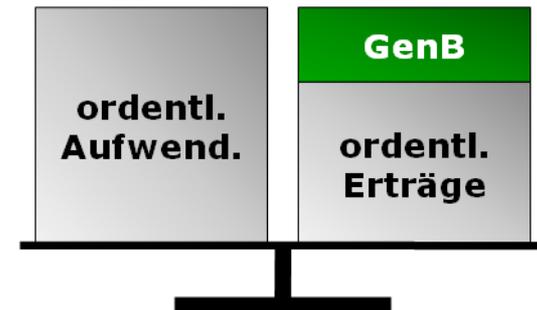


## Mit Kommunalschuldenbremse

**Fall 1:** Ausreichende Konsolidierung seitens der Kommune



**Fall 2:** Keine ausreichende Konsolidierung seitens der Kommune

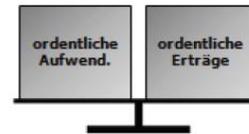


**Ausgangssituation ohne doppische Kommunalschuldenbremse:**  
Leben auf Kosten künftiger Generationen in Höhe des Defizits

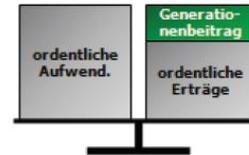


**Nach Einführung einer doppischen Kommunalschuldenbremse:**  
Kein Leben auf Kosten künftiger Generationen mehr möglich

**Fall 1:** Kommune unternimmt ausreichende eigene Konsolidierungsanstrengungen  
→ kein Generationenbeitrag nötig



**Fall 2:**  
Keine ausreichenden Konsolidierungsanstrengungen  
→ zwangsweise Erhebung des Generationenbeitrags in Höhe des Defizits



Überschüsse in Rechnung durch Anpassung Hebesätze ausgleichen oder EK-Erhöhung

## Kommunikation und Nachhaltigkeitssatzung

### Beispiel der Stadt Taunusstein

- Im Zuge der einzelnen Produktvorstellungen (s. exemplarisch für das Produkt Museum) wird aufgezeigt,
  - welchen **"Preis"** einzelne Verwaltungsleistungen/Produkte haben
  - und wie viele Einwohner davon profitieren.
- Additiv werden **mögliche Konsolidierungsmaßnahmen** zum Produkt wertungsfrei (also ohne, dass diese bei anderen Präferenzen tatsächlich umgesetzt werden müssten) angesprochen. Dabei wird stets ein 3-Schritte-System angewendet:
  - Schritt 1: Versuch, Ausgaben zu senken
  - Schritt 2: Versuch, Einnahmen zu erhöhen
  - Schritt 3: Verlustausgleich durch Generationenbeitrag (Grundsteuer B)
- Frage: Wie viel Grundsteuer ist uns Leistung wert?

**MUSEUM**

**Wissenswertes zum „Produkt“ Museum**

Eine freiwillige Leistung, die die Stadt Taunusstein für ihre Bürgerinnen und Bürger bereitstellt, ist das Stadtmuseum (Produkt 1.04.3.05).  
Im Folgenden wollen wir Ihnen vorstellen, wie das Leistungsangebot des Stadtmuseums aussieht, wie viele Menschen dieses Angebot nutzen und auch, mit welchen Kosten diese freiwillige Leistung verbunden ist.

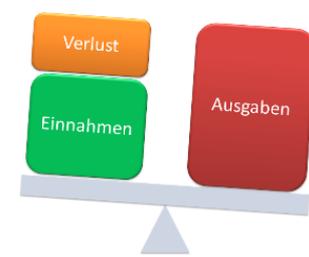
**Wissenswertes**  
Das Museum im Wehener Schloss ist ganzjährig mit einem zweigleisigen Programm präsent: einer Dauerausstellung zur Regionalgeschichte und Wechselausstellungen zeitgenössischer Kunst.

Dauerausstellung zur Regionalgeschichte: „Vom Barbier, dem Rohrstock, der Kochkiste und wie die Stadt zu ihrem Namen kam...“ thematisiert mit fünf voneinander abgesetzten Ausstellungsstationen Schlaglichter der (Alltags)geschichte Taunussteins und der Region und wurde 2012/13 konzeptionell überarbeitet und neugestaltet.

Wechselausstellungen: Die Reihe **Kunst im Schloss** stellt mit ihren Wechselausstellungen regelmäßig Positionen zeitgenössischer Kunst in Taunusstein zur Diskussion. Besonderer Wert wird dabei auf die Präsentation (ab) geschlossener Werkphasen und -prozesse gelegt.  
Die Reihe **Kunst im Rathaus** nutzt zusätzlich die Flure der Stadtverwaltung als Ausstellungsfläche. Hier werden Wechselausstellungen und eine ständige Ausstellung aus Taunusstein derzeit „2. Heimat Taunusstein“ gezeigt. Die KinderKreativKiste... ergänzt mit ihren Mitmachangeboten zum Beispiel Veranstaltungen, die im Schlosshof stattfinden.

Zahlen – Daten – Fakten

Besucher in 2013:	3.056 (Besucher der Ausstellungen im Rathaus nicht messbar)
Ausstellungen in 2013:	7
Zuschussbedarf im Jahr 2013:	91.546,32 €
Zuschussbedarf im Jahr 2013 pro Einwohner:	3,15 €
Zuschussbedarf im Jahr 2013 pro Besucher:	29,96 €



Konkret heißt dies: Wenn wir uns an die Waage erinnern, die wir eingangs unserer Serie zum Thema „ausgeglichener Haushalt“ vorgestellt haben, fällt auf, dass die Stadt Taunusstein für das Museum im vergangenen Jahr knapp 91.000,- Euro mehr ausgegeben, als eingenommen hat.

Quelle Bild <http://www.taunusstein.de/inhalte/1027836/produktvorstellungen/index.html>

## Kommunikation und Nachhaltigkeitssatzung

### Beispiel der Stadt Taunusstein\*

#### PRODUKTVORSTELLUNGEN

An dieser Stelle möchten wir exemplarisch einige Produkte genauer vorstellen. Wie viel kosten einzelne Leistungen, wie viele Bürger profitieren von dieser Leistung (Bezugsgröße/Nutzer) und was verbirgt sich genau hinter diesem Produkt. Diese Darstellung erfolgt von unserer Seite völlig wertfrei und soll nicht als direkter Aufruf zur Streichung oder Reduzierung einiger Leistungen verstanden sein. Vielmehr möchten wir Verständnis dafür wecken, was die Stadt Taunusstein leistet und wie viel das letztlich alle Bürgerinnen und Bürger kostet. Wir müssen uns einfach bewusst machen, dass auch diese freiwilligen Leistungen viel Geld kosten und überlegen, ob und wie viel jede dieser Leistungen uns tatsächlich „wert“ ist.

#### Wie kann Haushaltskonsolidierung aussehen? Welche Wege führen zum Ziel?

Außerdem wollen wir die einzelnen Produkte unter Aspekten der Nachhaltigkeitssatzung zur Haushaltskonsolidierung betrachten. Die Beispiele sollen nur Denkanstöße sein und beinhalten weder eine Wertung noch eine Empfehlung.

**Allerdings muss man im Hinterkopf behalten, dass wenn alle Leistungen auf dem Stand des Jahres 2014 unverändert beibehalten werden sollen, die Grundsteuer um stolze 350 Punkte erhöht werden müsste.**

Schritt 1: Versuch, Ausgaben zu senken

Schritt 2: Versuch, Einnahmen zu erhöhen

Schritt 3: Verlustausgleich durch „Generationenbeitrag“ (Erhöhung Grundsteuer B)

Schritt drei greift, wenn die Schritte eins und zwei nicht zur Deckung des Fehlbetrages ausreichen.



**Was heißt das konkret:** In den kommenden Monaten haben Ihre politischen Vertreter vor Ort die Aufgabe, genau die Entscheidungen zu treffen, die zum Erreichen des großen Ziels „Haushaltsausgleich“ und „Generationengerechtigkeit“ notwendig sind.

Hier finden Sie die Informationen zu:

Stadt- und Schulbücherei  
Museum  
Bestattungswesen  
Vereinsförderung  
Betreuung städtischer Gremien  
Jugendpflege  
Brand- und Katastrophenschutz  
Freizeiteinrichtung  
Offene Seniorenarbeit  
Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen  
Liegenschaften

#### Inhalt

Verknüpfung der Satzungsthematik mit sog. Produktvorstellungen und Präsentation über die Webpräsenz der Stadt

\*\*\*

Aufforderung an Einwohner sich an Konsolidierungsdiskussion zu beteiligen

\*\*\*

Insgesamt sollten die ausführlichen Informationsangebote dazu beigetragen, die Akzeptanz für die Satzung zu erhöhen

#### Und wie geht es weiter?

In der kommenden Woche werden wir die bisher vorgestellten Produkte noch einmal ein wenig genauer unter die Lupe nehmen. Wir werden die oben beschriebenen Konsolidierungsmöglichkeiten auf die Produkte anwenden und beispielhaft erläutern. Wir möchten schon hier betonen, dass das beispielhafte Aufgreifen solcher Vorschläge KEINE abschließende oder bereits beschlossene Maßnahme beschreibt, sondern lediglich Möglichkeiten aufzeigen und zum Nachdenken anregen soll.

#### Auf SIE kommt es an!

Und genau hier sind Sie gefragt! Vor dem Hintergrund der gelieferten Informationen bitten wir Sie, sich aktiv in die nachhaltige Haushaltskonsolidierung einzubringen. Schreiben Sie uns unter [nachhaltig@taunusstein.de](mailto:nachhaltig@taunusstein.de) und teilen Sie mit, welche Potenziale Sie sehen oder welche Fragen sich Ihnen stellen!

\* HE; 28.515 Ew. zum 31.12.2013; Quelle Bilder <http://www.taunusstein.de/inhalte/1027836/produktvorstellungen/index.html>

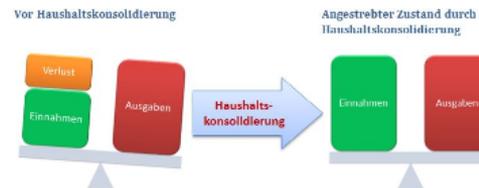
## Kommunikation und Nachhaltigkeitssatzung

### Beispiel der Stadt Taunusstein

- Schritt drei greift, wenn die Schritte eins und zwei nicht zur Deckung des Fehlbetrages ausreichen. Durch dieses System wird die Funktionsweise einer qua Nachhaltigkeitssatzung definierten doppelten Schuldenbremse nebst Generationenbeitrag transparent und für die Einwohner konkret fassbar.

#### Was tun?

Beispiel für Schritt 1: Reduzierung der Öffnungszeiten und Ausstellungen oder sogar Schließung des Museums  
Beispiel für Schritt 2: Erhebung von Eintrittsgeldern  
Schritt 3, wenn die Schritte eins und zwei nicht zur Deckung des Fehlbetrages ausreichen. Erhöhung der Grundsteuer B um rd. 10 Punkte beizeitigem Zuschussbedarf



Diese Darstellung erfolgt von unserer Seite völlig wertfrei und soll nicht als direkter Aufruf zur Streichung oder Reduzierung verstanden sein. Vielmehr möchten wir Verständnis dafür wecken, was die Stadt Taunusstein leistet und wie viel das letztlich alle Bürgerinnen und Bürger kostet. Wir müssen uns einfach bewusst machen, dass auch diese freiwilligen Leistungen viel Geld kosten und überlegen, ob und wie viel jede dieser Leistungen uns tatsächlich „wert“ ist.

Quelle Bild <http://www.taunusstein.de/inhalte/1027836/produktvorstellungen/index.html>

- Ziel ist zuvorderst nicht die Erhebung des Generationenbeitrages, sondern die Recherche nach alternativen Konsolidierungsmaßnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleiches - gerade durch den permanent "drohenden" Generationenbeitrag (der alle Einwohner direkt oder indirekt über die Einrechnung der Grundsteuer B in die Mietpreise treffen würde und der damit "politisch unangenehm" ist) wird der Druck auf Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandseite und zur Generierung alternativer Erträge zu Gunsten nachfolgender Generationen deutlich erhöht.
- Interessant ist ebenfalls, dass für einzelne Produkte gefragt wird, ob alternative Konsolidierungsmaßnahmen seitens der Einwohner gesehen werden.

## Bauchladen der Möglichkeiten, der auf individuelle Situation angepasst werden kann

Zentral

1

### Schuldenregelung

Regelung aus kommunaler Eigeninitiative nur sinnvoll, wenn sie restriktiver als das bestehende Recht ist; Ziel: Vermeidung der Aufnahme von Geldschulden

Regelung für Haushalt und MiFi oder mit Beginn in künftigem Jahr

Nützlich

2

### Ausnahmen

Genauere Definition, wann von Regelung abgewichen werden kann (insb auch Umschuldungen zulassen) und wer darüber zu entscheiden hat

Optional

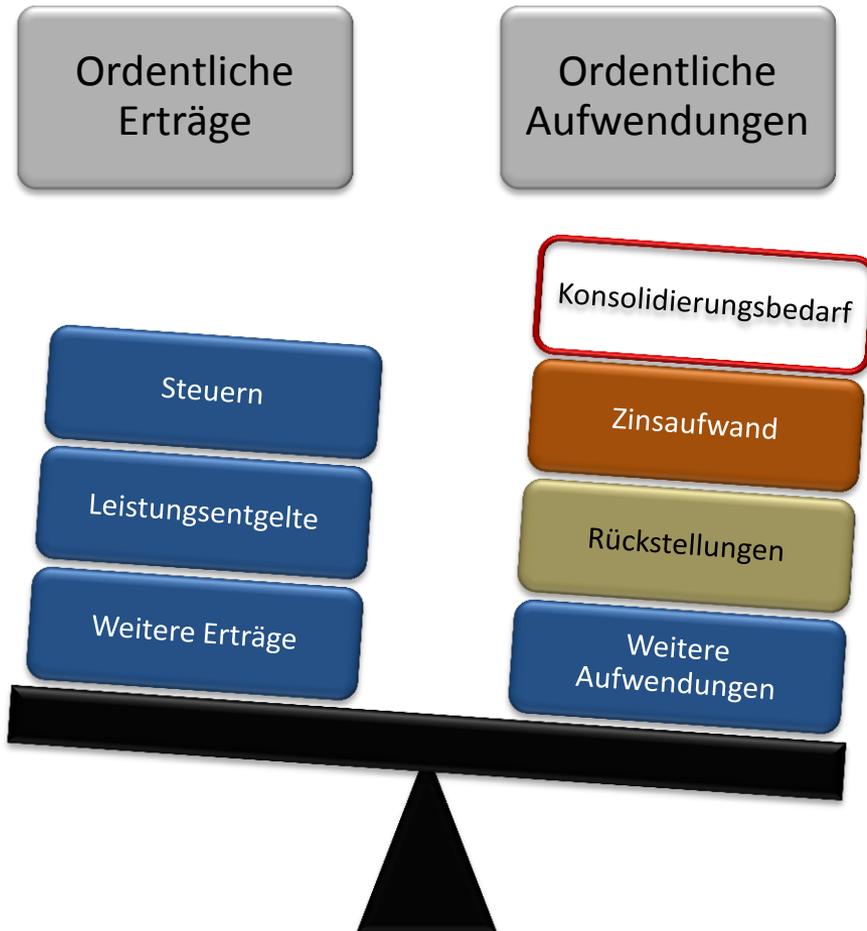
3

### Sonstiges

Integration ausgelagerter Einheiten (etwa Eigenbetriebe) in Regelung

Festlegung Kreditrückführungsregel, wenn es zu Ausnahmen kommt

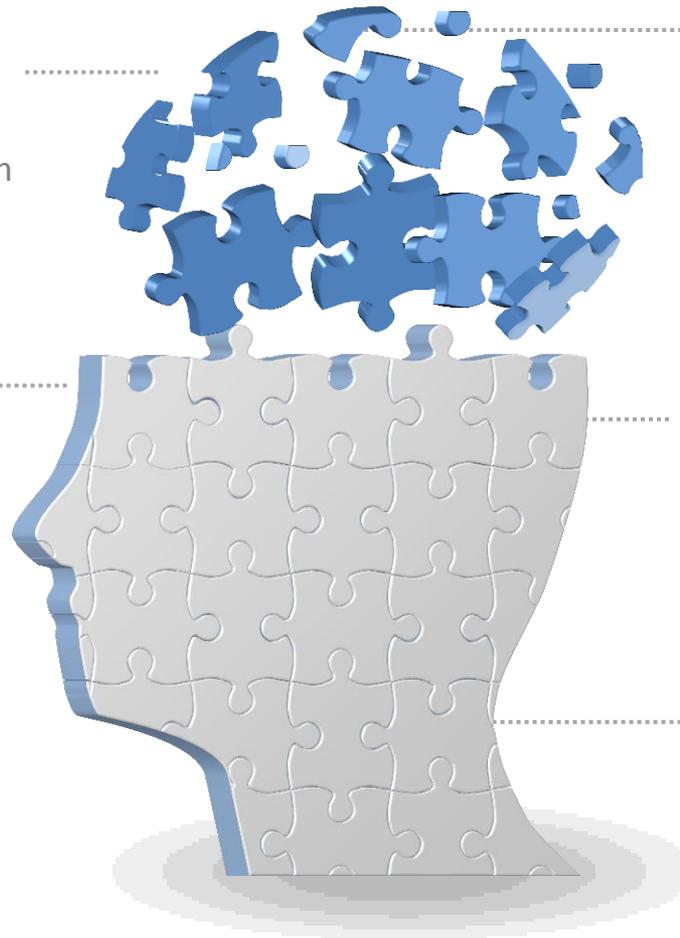
## Fokussierung auf den Bereich der Geldschulden



- Schuldenfreiheit, -reduzierung und Generationengerechtigkeit keine Synonyme
- Verschuldung und Ergebnisausgleich
  - Zinsaufwendungen
  - Aufwendungen für Rückstellungen unberücksichtigt
- Aber: Schuldenfreiheit oder niedrige Geldschulden erleichtern den Ergebnisausgleich

- **Schuldenvermeidung.**  
Ausschluss, dass (neue) Schulden entstehen und zum Motor ihrer eigenen Entwicklung werden können

- **Projekte statt Zinsen.**  
Zinsaufwand soll nicht Potentiale für als wichtig wahrgenommene kommunale Projekte verdrängen



- **Politisches Bekenntniss.**

Selbstfestlegung auf Vermeidung von Schulden und damit dauerhafte Selbstdisziplinierung.

- **Stadtmarketing.** Regel unterstreicht nachhaltiges Verhalten und hat Innovationscharakter.

- **Wahlkampf.** Selbstdarstellung (hohe Wahrscheinlichkeit des Scheiterns)