

Kommunaler Finanz- und Schuldenreport 2008

– ein Interview mit Marc Gnädinger, dem verantwortlichen Projektmanager

[28. August 2008]

Transparenz über die finanzielle Lage ist die Grundlage für einen konstruktiven Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Heute befindet sich ein großer Teil der Kommunalverschuldung in ausgelagerten Organisationseinheiten. Diese Schulden werden in offiziellen Statistiken kaum abgebildet. Aus diesem Grund hat sich die Bertelsmann Stiftung entschieden, den „Kommunalen Finanz- und Schuldenreport 2008“ zu entwickeln. Er erfasst erstmals die vollständige Verschuldung der Kommunen auf aggregierter Länderebene.



Marc Gnädinger,
Projektmanager der
Bertelsmann Stiftung

HaushaltsSteuerung.de sprach hierzu mit Marc Gnädinger, dem verantwortlichen Projektmanager der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

HaushaltsSteuerung.de: Herr Gnädinger, die Bertelsmann Stiftung hat in ihrem „Kommunalen Finanz- und Schuldenreport“ Zahlen zur Verschuldungssituation vorgelegt, die sich von den sonst bekannten Zahlen erheblich unterscheiden. Woran liegt das?

Gnädinger: Ein Großteil der Kommunalverschuldung befindet sich heute aufgrund organisatorischer Auslagerungen nicht mehr in den Kernhaushalten. Der Finanzreport der Bertelsmann Stiftung gibt erstmals einen vollständigen Überblick über die Verschuldung der Kommunen. Neben den üblicherweise dargestellten fundierten Schulden der kommunalen Kernhaushalte werden zusätzlich die Kassenkredite sowie die mittelbaren Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände erfasst, die von ihren Zweckverbänden und rechtlich ausgelagerten Aufgabenbereichen, das heißt den öffentlich bestimmten kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, aufgenommen worden sind. Im Jahr 2007 entfiel nur noch ein Anteil von 32,6 Prozent der Gesamtverschuldung auf fundierte Schulden im Kernhaushalt. Der überwiegende Teil erstreckte sich auf die Auslagerungen. Die Schulden der Gemeinden und Zweckverbände, die von öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen getragen werden erreichen einen Anteil von nunmehr 53,1 Prozent.



HaushaltsSteuerung.de: Das spricht für eine inzwischen sehr hohe Zersplitterung der kommunalen Haushalte. Ist diese Entwicklung nur im Bereich der Verschuldung ersichtlich?

Gnädinger: Der hohe Auslagerungsgrad ist auch für die Investitionen und das Personal feststellbar. Im Jahr 2007 entfiel im Durchschnitt der Flächenländer nur noch ein Anteil von 46 Prozent der kommunalen Investitionen und von 50 Prozent des Personals auf die kommunalen Kernhaushalte.

HaushaltsSteuerung.de: Nutzen die Kommunen Ihres Erachtens ihre Auslagerungen, um Schulden „zu verstecken“?

Gnädinger: Die Frage nach dem „Verstecken von Schulden“ ist nicht ganz einfach und allgemeingültig zu beantworten. Natürlich sind es auch betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten, die zur Auslagerung einzelner Einheiten führen. Das Ziel der Auslagerung bestand vor allem darin, die „Fesseln“ der kamerale und verwaltungsorientierten Wirtschaftsführung abzustreifen und auf der Grundlage kaufmännischer Betriebsführung wirtschaftlichere Einheiten zu schaffen. Ein vielfach zumindest willkommener Nebeneffekt war, dass damit auch die Schulden dieser Einheiten aus dem kommunalen Budget und damit aus dem direkten Blick des Bürgers und der Politik verschwanden. Hier sind wir bei der Diskussion um die „Flucht aus dem Budget“. Zuweilen gab es aber auch eine strategische Verlagerung der Schulden im „Konzern Stadt“.

HaushaltsSteuerung.de: Womit wir bereits beim Thema Doppik wären. Inwieweit sind bereits Informationen aus der Doppik in Ihre Betrachtungen eingeflossen?

Gnädinger: Tatsächlich stellen heute zahlreiche Kommunen auf die Doppik um. Die Kommunen sind Vorreiter im föderalen System. Durch die angelaufene Umstellung der kommunalen Haushalte auf das doppelte Rechnungswesen ergeben sich gegenwärtig Beeinträchtigungen für die Statistik, die sich sowohl durch verzögerte und vorläufig unvollständige Meldungen an die statistischen Ämter als auch durch in der Doppik nicht mehr vorkommende Buchungspositionen ergeben. Diese Situation wird die Analyse der Kommunalfinanzen für einen mehrjährigen Übergangszeitraum begleiten. Trotzdem ist der Weg in die Doppik richtig. Mit der Doppik wird die Vergleichbarkeit der Haushaltsinformationen auf solidere Füße gestellt, weil der gesamte Ressourcenverbrauch als Vergleichsgröße herangezogen werden kann.



HaushaltsSteuerung.de: Wie gehen Sie bei Ihren Haushaltsanalysen mit der Umstellung auf die Doppik um?

Gnädinger: Erst im Anschluss an die flächendeckende Doppik-Einführung wird eine Konsolidierung von Kernhaushalten und Auslagerungen möglich sein. Angesichts der derzeit nicht möglichen konsolidierten Betrachtung der Jahresabschlüsse von kommunalen Kernhaushalten und Auslagerungen ist eine getrennte Betrachtung notwendig. Dabei wenden wir bereits heute für beide Bereiche die gleiche, an die Doppik angelehnte, Struktur der Ergebnisdarstellung an:

- das Primärergebnis der laufenden Verwaltung bzw. der Betriebsertrag,
- das Finanzergebnis und das ordentliche Ergebnis,
- die Vermögenstransfers bzw. das außerordentliche Ergebnis,
- das Jahresergebnis und ergänzend
- die Ausgaben für Investitionen bzw. der Zugang an Sachanlagen.

Auf diese Weise können ähnliche Aussagen erzeugt werden, wenngleich damit die gravierenden Unterschiede zwischen kameralem und doppischem Rechnungswesen nicht zu überbrücken sind. Die Schwächen der Kameralistik, dass z.B. Abschreibungen unzureichend erfasst und haushaltstechnisch neutralisiert werden und damit der Wertverzehr der Infrastruktur nicht im Blick der kommunalen Räte ist, sind bekannt und werden mit zu Recht als eine bedeutende Ursache der kommunalen Haushaltskrise angesehen.

HaushaltsSteuerung.de: Demnach bauen Sie auf die Doppik-Umstellung?

Gnädinger: Ja, die Doppik-Einführung ist die logische Konsequenz aus der jetzigen Fragmentierung der Haushalte. So kann u.a. notwendige Transparenz zurückerlangt werden. Allerdings muss hinzugefügt werden, dass es z.B. zwischen den Kommunen unterschiedlicher Länder heute noch ungleiche Bewertungsansätze gibt, weshalb es weiterer Anstrengungen in diesem Bereich bedarf. Um dem Ziel der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten Rechnung zu tragen, wird perspektivisch eine Harmonisierung der Rechtsgrundlagen in Kernbereichen unumgänglich sein.

HaushaltsSteuerung.de: Wie herauszuhören ist, liegt der Anspruch der Bertelsmann Stiftung in der Schaffung von Transparenz. Bis jetzt arbeiten Sie mit Daten auf Länderebene. Wird es in absehbarer Zeit auch Informationen zu den einzelnen Gemeinden geben? Wie geht es weiter?

Gnädinger: Daran arbeiten wir zusammen mit unseren wissenschaftlichen Partnern derzeit mit Hochdruck. Ende des Jahres sollen für alle Kommunen ab einer Größe von



5.000 Einwohner Kennzahlen zur finanziellen Leistungsfähigkeit in das Internetportal www.wegweiser-kommune.de eingestellt werden. Daneben werden wir Informationen bereitstellen, die für Vergleiche zwischen Kommunen zu beachten sind. Den Nutzern des Portals sollen mit den Vergleichszahlen Anhaltspunkte gegeben werden, mit deren Hilfe sie etwaige Verbesserungspotentiale in ihrer Heimatkommune aufspüren können – und zwar ohne dabei die berühmten Äpfel mit Birnen zu vergleichen.