

SONDERDRUCK

t.

TRAUNER VERLAG

UNIVERSITÄT

**SCHRIFTENREIHE
PUBLIC & NONPROFIT
MANAGEMENT
HERAUSGEGEBEN VON
REINBERT SCHAUER**

REINBERT SCHAUER (HRSG.)

**Aktuelle Herausforderungen
an das Management in
öffentlichen Verwaltungen**

Verwaltungsmanagement-Tag 2012

Johannes Kepler Universität Linz

Eine Dokumentation

Linz 2012

Impressum

Reinbert Schauer (Hrsg.)
**Aktuelle Herausforderungen
an das Management in
öffentlichen Verwaltungen**
Verwaltungsmanagement-Tag 2012
Johannes Kepler Universität Linz
Eine Dokumentation
Linz 2012

© 2012
Alle Rechte beim Herausgeber
und den Referenten

Institut für Betriebswirtschafts-
lehre der gemeinwirtschaftlichen
Unternehmen
Johannes Kepler Universität Linz
4040 Linz
Österreich/Austria

Die Veröffentlichung erfolgt mit fi-
nanzieller Unterstützung durch die
Wissenschaftshilfe der Wirtschafts-
kammer Oberösterreich

Herstellung:
TRAUNER DRUCK GmbH & Co KG,
4020 Linz, Köglstraße 14,
Österreich/Austria

Kommissionsverlag:
TRAUNER
Verlag + Buchservice GmbH
4020 Linz, Köglstraße 14,
Österreich/Austria

ISBN 978-3-99033-021-0
www.trauner.at

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Referenten	7
Verhaltensorientiertes Controlling für Behörden <i>Bernhard HIRSCH, München</i>	9
Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse <i>Andreas BURTH, Hamburg</i>	19
Open Choice – ein alternatives Vorgehensmodell zur Neugestaltung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung <i>Martin BRÜGGEMEIER, Berlin</i>	37
Die Haushaltsrechtsreform des Bundes – Stand der Einführungsmaßnahmen <i>Friederike SCHWARZENDORFER, Wien</i>	59
Rückblick auf 20 Jahre Weiterbildungsveranstaltungen für öffentliche Verwaltungen und Nonprofit-Organisationen <i>Reinbert SCHAUER, Linz</i>	85
Auszug aus den Schriften des Instituts	99

Vorwort

Am 26. April 2012 führte das Institut für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen die jährlich Weiterbildungsveranstaltung, den Verwaltungsmanagement-Tag 2012, durch. Bei dieser Tagung durften wir wieder rund 180 Teilnehmer aus sieben Bundesländern, von allen Gebietskörperschaften, von den Rechnungshöfen und Kontrollämtern und von vielen Institutionen, die mit öffentlichen Verwaltungen verbunden sind, an der Johannes Kepler Universität begrüßen.

Das Rahmenthema „Aktuelle Herausforderungen an das Management in öffentlichen Verwaltungen“ gab Anlass, subjektiv vier Themenkreise auszuwählen. Der erste Themenbereich betrifft die Thematik der „Verhaltensorientierten Steuerung in öffentlichen Einrichtungen“. Dieser Problembereich wird auch mit dem Begriff „Verwaltungscontrolling“ umschrieben. Diese Aufgabenstellung ist beispielsweise auch im Bundeshaushaltsgesetz 2013 zu finden. Die Steuerung kann im Hinblick auf den Budgetvollzug zahlungsstromorientiert, leistungsorientiert oder im Sinne einer Wirkungsorientierten Verwaltungsführung auch ergebnisorientiert erfolgen. Die Aufgabe des Controllers ist die Informationsversorgung der Führungskräfte. Dies führt oftmals zu einem ausufernden Berichtswesen und es stellt sich primär die Frage, wie Führungskräfte diese Information verarbeiten. Wie müssen umgekehrt diese Informationen bereitgestellt und interpretiert werden? Zu dieser verhaltensorientierten Steuerung nimmt Univ.Prof. Dr. Bernhard *Hirsch* von der Universität der Bundeswehr München im ersten Vortrag Bezug.

Der zweite ausgewählte Themenbereich betrifft die „nachhaltige Gemeindefinanzierung“. Während die Bemühungen um eine Änderung des Abgabenaufkommens und des Finanzausgleichs einer politischen Steuerung bedürfen, haben die Gemeinden ausgabenseitig einen weitaus größeren Handlungsfreiraum und sind angehalten, das Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit im Wege einer am Ressourcenverbrauch orientierten kommunalen Schuldenbremse zu befolgen. Andreas *Burth* von der Professur für Public Management an der Universität Hamburg stellt im zweiten Vortrag ein konkretes Modell vor, das derzeit in Hessen vor der Einführung steht.

Beim dritten Themenbereich geht es darum, nicht nur nachzudenken, wie man zu neuen Einnahmen oder zu weniger Ressourcenverbrauch kommt, sondern wie man die öffentliche Aufgabenwahrnehmung über eine vernetzte Leistungserstellung, die durch die heute möglichen Formen der Informations- und Kommunikationstechnologien realisierbar wird, neu gestalten kann. Dieser Themenbereich wird heute mit dem Begriff „Open Choice“ umschrieben, die Informatiker sprechen von einem „Reengineering der öffentlichen Leistungserstellung“. Dazu bezieht Prof. Dr. Martin *Brüggemeier* von der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin Stellung.

Der vierte Themenkreis betrifft die derzeitigen Vorbereitungsmaßnahmen für die zweite Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes, die mit Beginn des Jahres 2013 voll in Kraft treten wird. Vor drei Jahren hat Sektionschef Dr. Gerhard *Steger* das Konzept in seinen Grundzügen im Rahmen des Verwaltungsmanagement-Tages 2009 vorgestellt. Nun ist es angezeigt, aus berufenem Munde einen Zwischenbericht über den Stand der Einführungs- und Vorbereitungsmaßnahmen zu geben. Diesen Bericht gibt die stellvertretende Leiterin der Budgetsektion im Bundesministerium für Finanzen, Frau Ministerialrätin Dr. Friederike *Schwarzendorfer*.

Der Verwaltungsmanagement-Tag 2012 stellt auch die letzte Weiterbildungsveranstaltung im Rahmen einer zwanzig Jahre dauernden Serie von Tagungen dar, die der Herausgeber dieser Schrift in seiner Eigenschaft als Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen betreute. Im Hinblick auf die bevorstehende Emeritierung mit Ende des Studienjahres (September 2012) wird abschließend ein Leistungsbericht über diese Serie von Veranstaltungen gegeben.

Für die Organisation des Verwaltungsmanagement-Tages 2012 leistete wieder Frau Doris *Holzmann* wertvolle Dienste, um die Veröffentlichung dieses Tagungsbandes war Frau Mag. Marietta *Hainzer* besonders bemüht. Ihnen und den anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern am Institut für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Johannes Kepler Universität Linz sei an dieser Stelle herzlich für ihre Mitwirkung und ihren Einsatz gedankt.

Linz, im Mai 2012

Reinbert Schauer
Herausgeber

Referenten

Prof. Dr. Martin BRÜGGEMEIER, Professor für Betriebswirtschaftslehre und Public Management, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Andreas BURTH, M. Sc., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Public Management, Universität Hamburg

Univ.Prof. Dr. Bernhard HIRSCH, Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Controlling, Universität der Bundeswehr München

o.Univ.Prof. Dkfm. Dr. Reinbert SCHAUER, Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Dienste, Vorstand des Instituts für Betriebswirtschaftslehre der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Universität Linz

Gruppenleiterin Ministerialrätin Dr. Friederike SCHWARZENDORFER, stellvertretende Leiterin der Budgetsektion, Bundesministerium für Finanzen, Wien

Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse

Andreas BURTH, Hamburg¹

1 Ausgangssituation

Die Kommunalverschuldung in Deutschland hat seit der Wiedervereinigung fast in jedem Jahr zugenommen. Selbst in den guten Finanzjahren 2007 und 2008 ist der kommunale Schuldenstand nur geringfügig verringert worden. Aufgrund der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2009 und 2010 hat der Kommunalschuldenstand ihr Vorkrisenniveau inzwischen wieder überschritten (Statistisches Bundesamt, 2011).

Kommunen sind gemäß Haushaltsrecht angehalten, ihr Budget in Einnahmen und Ausgaben (Kameralistik) bzw. Erträgen und Aufwendungen (ressourcenverbrauchsorientiertes Rechnungssystem/Doppik) auszugleichen. Gerade die kamerale Regelung ist jedoch als problematisch anzusehen, da Kommunen ihr Budget z.B. durch Einnahmen aus Krediten ausgleichen können. Zwar gibt es durchaus einige Beispiele von Kommunen, die den Budgetausgleich dauerhaft in Erträgen und Aufwendungen bzw. ohne Einnahmen aus Krediten erreichen –

¹ Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine inhaltlich überarbeitete Neufassung eines Tagungsbandbeitrags zum Public Management Colloquium 2012 der Universitäten Bern, Hamburg und Linz vom 28./29. Februar 2012 in Hamburg. Die Neufassung berücksichtigt insbesondere das im Rahmen des Public Management Colloquiums erhaltene Feedback von Fachvertretern aus Wissenschaft und Praxis.

gleichwohl stellt dies eher die Ausnahme als die Regel dar: Zahlreichen Gemeinden und Gemeindeverbänden gelingt es nicht, ihr Budget stetig auszugleichen. Sie leben damit finanzpolitisch über ihre Verhältnisse und demzufolge auf Kosten zukünftiger Generationen.

Im kommunalen Haushaltsrecht sind neben einer Pflicht zum Budgetausgleich auch Kassenkredit- und Investitionskredit-Schuldenbremsen verankert worden, um die Zunahme kommunaler Schulden zu begrenzen (Gnädinger, 2011a/2011b). In vielen Flächenländern entfalten diese Regelungen jedoch nicht die gewünschte Wirkung (Gnädinger, 2011c: S. 71 ff.). Gemäß der Abgrenzung nach dem sog. „öffentlichen Bereich“ liegt der Kommunalschuldenstand zum 31.12.2010 bei 3.902 Euro je Einwohner (Statistisches Bundesamt, 2011). Insbesondere die als Krisenindikator geltenden Kassenkredite sind in einigen Kommunen zu einer Dauereinrichtung auf hohem Niveau geworden (Gnädinger, 2011c: S. 73; Junkernheinrich/Micosatt, 2008: S. 17; Heinemann et al., 2009: S. 44). Lediglich 17,7 Prozent der Kommunen in Deutschland sind unter Berücksichtigung der Kassenkredite, Kreditmarktschulden, Schulden bei öffentlichen Haushalten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Kernverwaltung und der Schulden der rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe faktisch schuldenfrei (Gnädinger, 2010: S. 113 ff.).

Auch die im deutschen Grundgesetz in Art. 109 und 115 GG normierte (Staats-)Schuldenbremse wird voraussichtlich nicht zur Begrenzung der Kommunalverschuldung beitragen, da sie zwar Bund und Länder – nicht jedoch die Kommunen – einschließt. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Flächenländer ihre Kommunen als „Ventil“ für den Konsolidierungsdruck auf Landesebene benutzen, was zu einer Zunahme der kommunalen Schulden führen kann (Gnädinger/Hilgers, 2010: S. 193).

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es – aufbauend auf einer Bestandsaufnahme des Kommunalschuldenstandes in Deutschland – ein Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse zu entwickeln.

2 Kommunalverschuldung in Deutschland

Wie Abbildung 1 verdeutlicht, ist die Verschuldung der Kommunen der Flächenländer in Deutschland seit der Wiedervereinigung deutlich angestiegen (um 73,9 Prozent von 1991 bis 2010). Lediglich in vier Finanzjahren konnten die kommunalen Gebietskörperschaften die Gesamtverschuldung im Vergleich zum Vorjahr (leicht) abbauen. Den stärksten Anstieg verzeichnet die Kommunalverschuldung bedingt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise im Vergleich der Jahre 2009 und 2010 mit +15,6 Mrd. Euro (+13,0 Prozent).

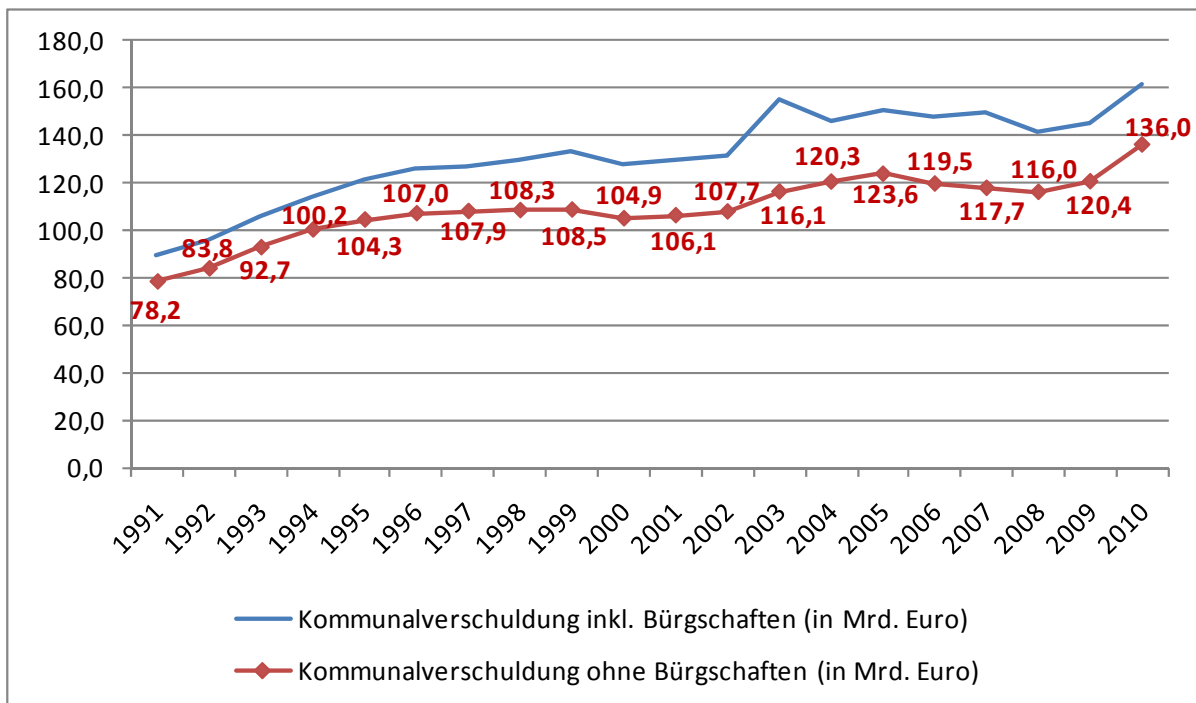


Abbildung 1: Verschuldung und Bürgschaften der Kommunen der Flächenländer in Deutschland nach der Abgrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts seit 1991 zum 31.12. des jeweiligen Jahres (in Mrd. Euro)

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte 2010 – Fachserie 14 Reihe 5, Tab. 1.5.1/1.5.2, Wiesbaden 2011); ab 1992 ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen; ab 2010 inkl. sämtlicher FEUs des Staatssektors; ohne sonstige FEUs des Nicht-Staatssektors; ab 2010 neues Erhebungsprogramm [bis 2009: Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, Schulden bei öffentlichen Haushalten, Kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Innere Schulden, Kassenverstärkungskredite, Bürgschaften; ab 2010: Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich, Schulden beim öffentlichen Bereich, Kreditähnliche Rechtsgeschäfte, Bürgschaften]

Neben der zunehmenden Verschuldung ist auch bei den Haftungsverpflichtungen (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen) eine deutliche Steigerung zu beobachten: Von 1991 bis 2010 hat das Gesamtvolumen der kommunalen Haftungsverpflichtungen um 14,5 Mrd. Euro (128,1 Prozent) zugenommen.

In Abbildung 1 ist eine Abgrenzung der Kommunalverschuldung nach dem sog. „öffentlichen Gesamthaushalt“ vorgenommen worden. In Abbildung 2 wird mit der Kommunalverschuldung des öffentlichen Bereichs eine größere Abgrenzung genutzt.

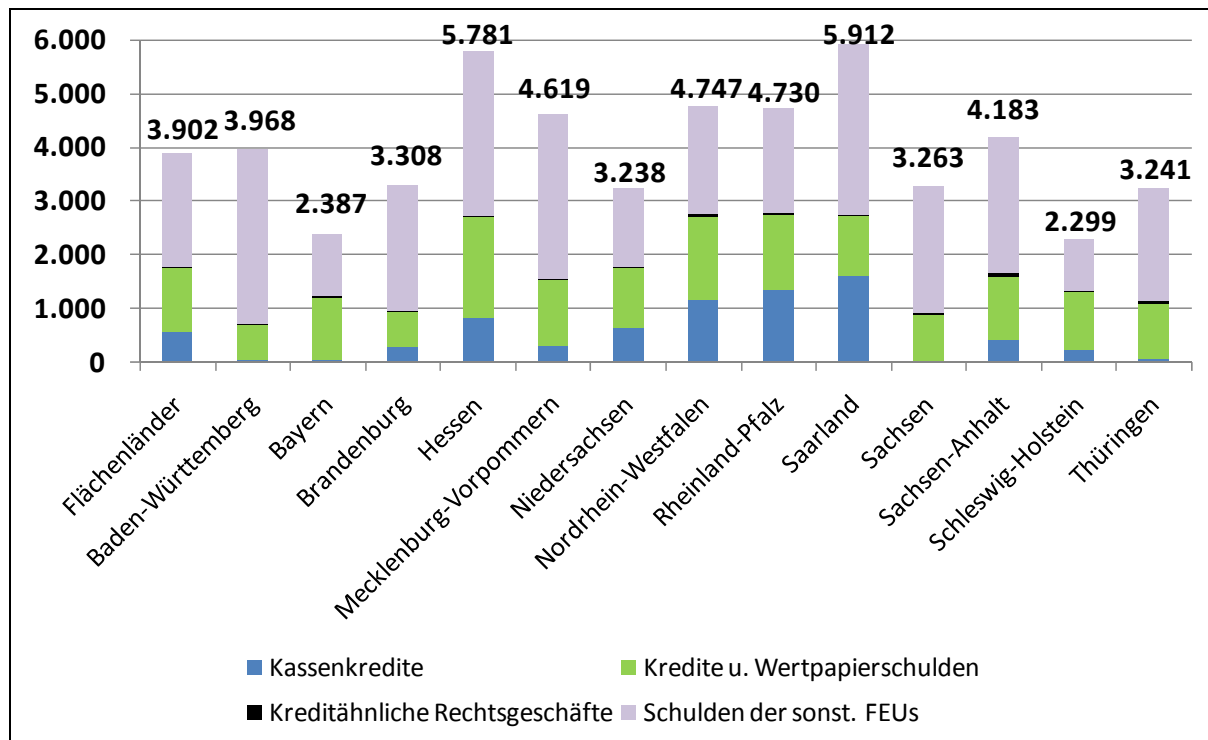


Abbildung 2: Kommunale Gesamtverschuldung der Flächenländer in Deutschland nach der Abgrenzung des öffentlichen Bereichs zum 31.12.2010 (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus der Schuldenstatistik 2010 des Statistischen Bundesamtes; Einwohnerdaten zum 30. Juni 2010)

Die Abgrenzungen unterscheiden sich dahingehend, dass die Abgrenzung nach dem öffentlichen Bereich zusätzlich die Schulden der sonstigen öffentliche

Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) berücksichtigt. Es handelt sich hierbei um die Schulden derjenigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs), die zum Marktsektor zu zählen sind. FEUs sind zum Marktsektor zu zählen, wenn die öffentliche Beteiligung bei über 50 Prozent liegt (Nennkapital oder Stimmrecht) bzw. es sich um Marktproduzenten mit einem Eigenfinanzierungsanteil von mehr als 50 Prozent handelt. Marktproduzenten, die hauptsächlich (über 80 Prozent) für die Kernverwaltungen tätig sind, zählen nicht zu den sonstigen FEUs. In Abbildung 1 sind die Schulden der sonstigen FEUs nicht berücksichtigt worden, weil diese Schulden erst ab dem Jahr 2010 vom Statistischen Bundesamt berichtet werden und daher nicht im Zeitablauf dargestellt werden können.

Im Vergleich der Flächenländer zeigt sich, dass die Kommunen der Länder Saarland (5.912 Euro je Einwohner) und Hessen (5.781 Euro je Einwohner) nach der Abgrenzung des öffentlichen Bereichs den höchsten Schuldenstand je Einwohner ausweisen. Die niedrigsten Gesamtschuldenstände sind für die Kommunen der Länder Schleswig-Holstein (2.299 Euro je Einwohner) und Bayern (2.387 Euro je Einwohner) festzustellen.

Hinsichtlich der besonders problematischen Kassenkredite sind in den Flächenländern Saarland (1.627 Euro je Einwohner), Rheinland-Pfalz (1.351 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (1.149 Euro je Einwohner), dem sog. Kassenkreditkrisentrio, die höchsten Bestände festzustellen (siehe Abbildung 3). Die Zahlen deuten darauf hin, dass in diesen Ländern seitens vieler Kommunen eine Zweckentfremdung von Kassenkrediten vorgenommen wird. Kassenkredite dienen von ihrer grundsätzlichen Konzeption im Sinne eines „kommunalen Diskontokredits“ der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit. Hohe Bestände an Kassenkrediten weisen darauf hin, dass diese Schuldenart nicht mehr zu ihrem eigentlichen Zweck (der Liquiditätssicherung), sondern vielmehr zur Finanzierung (konsumtiver) Ausgaben verwendet wird. Den Kassenkreditbeständen stehen damit – im Gegensatz zu den (Investitions-)Krediten – keine Vermögenswerte gegenüber.

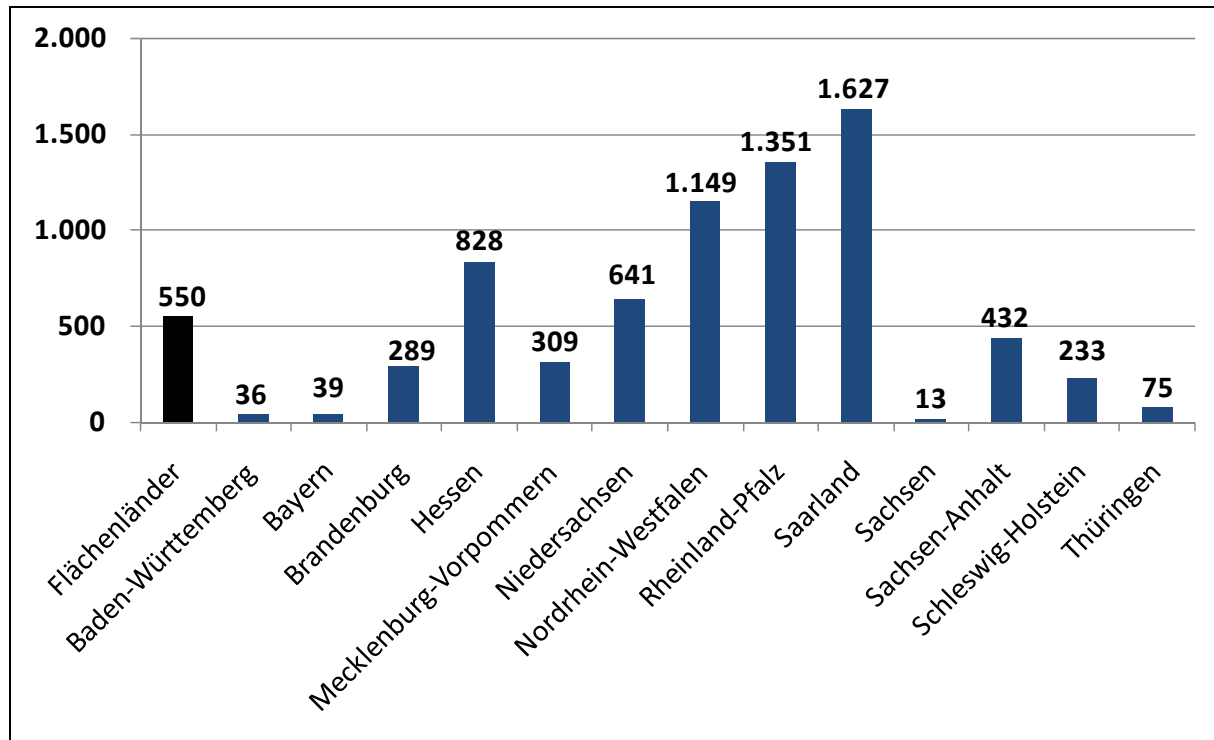


Abbildung 3: Kommunale Kassenkreditverschuldung der Flächenländer in Deutschland nach der Abgrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts zum 31.12.2010 (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus der Schuldenstatistik 2010 des Statistischen Bundesamtes; Einwohnerdaten zum 30. Juni 2010)

Die niedrigsten Kassenkreditbestände weisen die Kommunen der Länder Sachsen (13 Euro je Einwohner), Baden-Württemberg (36 Euro je Einwohner) und Bayern (39 Euro je Einwohner) aus. Eine Hauptursache für die hohen Kassenkreditbestände beim Kassenkreditkrisentrio sind fehlende restriktive Kassenkredit-Schuldenbremsen (Gnäding, 2011c: S. 75). Umgekehrt haben die Länder mit vergleichsweise niedriger Kassenkreditverschuldung (Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern) engere Beschränkungen festgesetzt (Gnäding, 2011c: S. 74).

Es sei darauf hingewiesen, dass die zuvor aufgeführten Schuldendaten nicht sämtliche kommunalen Schuldenarten einschließen. Der Grund hierfür ist, dass die Schuldenstatistik noch immer auf kamerale Daten basiert. Doppische Schuldenarten, wie z.B. Rückstellungen, werden von den Statistischen Ämtern

des Bundes und der Länder (noch) nicht erhoben. Die deutsche Kommunalverschuldung ist folglich finanzstatistisch untererfasst.

3 Anforderungen an eine Kommunalschuldenbremse

Die in den vergangenen Jahren stetig gestiegene Kommunalverschuldung macht die Mängel bestehender Schuldenbegrenzungsregelungen im Haushaltsrecht deutlich (zu den Mängeln siehe im Detail z.B.: Gnädinger, 2011 und Hilgers/Gnädinger, 2010). Um die Kommunalverschuldung in Zukunft wirkungsvoll zu begrenzen und die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen sicherzustellen, ist die Entwicklung eines neuen Schuldenbegrenzungsmechanismus erforderlich. Konkret muss ein neues Kommunalschuldenbremsen-Modell v.a. nachfolgenden Anforderungen (siehe Tabelle 1) genügen.

Anforderung	Beschreibung
Sicherstellung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit	Der Mechanismus sollte am Grundsatz der Generationengerechtigkeit anknüpfen, d.h. sicherstellen, dass aktuelle Generationen nicht auf Kosten künftiger Generationen leben. (Fischer/Gnädinger, 2009: S. 289 ff.; Gnädinger, 2011c: S. 81)
Umkehrung der Argumentation in der kommunalen Volksvertretung	Der Wirkungsmechanismus der Kommunalschuldenbremse sollte einen Übergang schaffen, von immer neuen Ausgabeerhöhungs- und Einnahmesenkungswünschen hin zur kritischen Prüfung bestehender und neuer Ausgabe- und Einnahmepositionen hinsichtlich der Sicherstellung des Budgetausgleichs. (Hilgers/Burth, 2011: S. 249 f.)
Anreizfunktion	Es sollte ein Anreiz für kommunale Entscheidungsträger bestehen, Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen und nicht auf Kosten künftiger Generationen zu wirtschaften. (Hallerberg, 2011)
Fühlbarkeit des Budgetdefizits	Alle Bürger und Unternehmen sollten unmittelbar die Höhe des aktuellen Budgetdefizits spüren. Der Zusammenhang von Abgabenniveau und Leistungsniveau ist fühlbar zu machen. Die Entstehung einer „Schuldenillusion“ sollte verhindert werden. (Hilgers/Burth, 2011: S. 249 f.)
Automatische Sanktionierung	Verstöße sollten automatisch sanktioniert werden, um so ein Umgehen der Kommunalschuldenbremse zu unterbinden. (Gnädinger, 2011c: S. 82; Donges et al., 2010: S. 46)

Anforderung	Beschreibung
Abdeckung von Planung und Rechnung	Neben den Plandaten sind auch Rechnungsdaten einzubeziehen, um zu verhindern, dass Defizite in der Budgetausführung entstehen. (Meister-Scheufelen, 2011: S. 254)
Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung	Es sollte gewährleistet sein, dass die jeweilige Kommune sich weiter in eigener Verantwortung verwalten kann. Die Kommune sollte selbst entscheiden, in welchen Bereichen im Falle eines Budgetdefizits Einsparungen/Ertragssteigerungen vorgenommen werden sollen. Der Mechanismus sollte zugleich die Grenzen der Selbstverwaltung (Verstoß gegen das Gebot des Budgetausgleichs und damit ein Leben auf Kosten künftiger Generationen) klar definieren, um deren Überschreiten zu verhindern.
Konjunkturkomponente/Pufferfunktion	Die Schuldenbremse sollte es Kommunen ermöglichen, eine anti-zyklische Budget- und Finanzpolitik zu betreiben. (Gnädinger/Hilgers, 2010: S. 196 f.; Gnädinger, 2011c: S. 82)
Nicht-Manipulierbarkeit	Der Mechanismus sollte durch „Buchungstricks“ (z.B. Verschiebung von Defiziten/Schulden in Auslagerungen, Aufnahme nicht erfasster Schuldenarten) nicht umgangen werden können. Auch durch Vermögensveräußerungen („Verkauf von Tafelsilber“) sollte die zugrunde liegende Kenngröße nicht beeinflussbar sein. (Gnädinger/Hilgers, 2010: S. 195 f.; Kirchhoff, 2011: S. 611)
Stärkung der Kommunalaufsicht	Die Kommunalaufsicht ist in die Lage zu versetzen, den Grundsatz der Generationengerechtigkeit tatsächlich durchzusetzen.

Tabelle 1: Anforderungen an eine wirkungsvolle Kommunalschuldenbremse

4 Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse

4.1 Funktionsweise der Kommunalschuldenbremse

Ein Modell, das den zuvor genannten Anforderungen gerecht wird, ist das Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten (doppischen) Kommunalschuldenbremse. Das Modell setzt sich aus zwei Hauptkomponenten zusammen: Erstens

einer Pflicht zum Budgetausgleich (in Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung) und zweitens der Einführung eines sog. „Generationenbeitrags“. Beim Generationenbeitrag handelt es sich um eine Sonderabgabe in Form einer eigenständigen Abgabe oder eines Aufschlags auf eine bestehende Abgabe, die in jedem Jahr genau die Höhe annimmt, die benötigt wird, um das Budget im jeweiligen Jahr vollständig auszugleichen (im Sinne einer „Budgetausgleichsabgabe“). Die Abgabe wird hierbei jedoch nur dann im Sinne einer Ultima Ratio erhoben, wenn der Budgetausgleich von der jeweiligen Kommune nicht selbstständig erreicht wird.

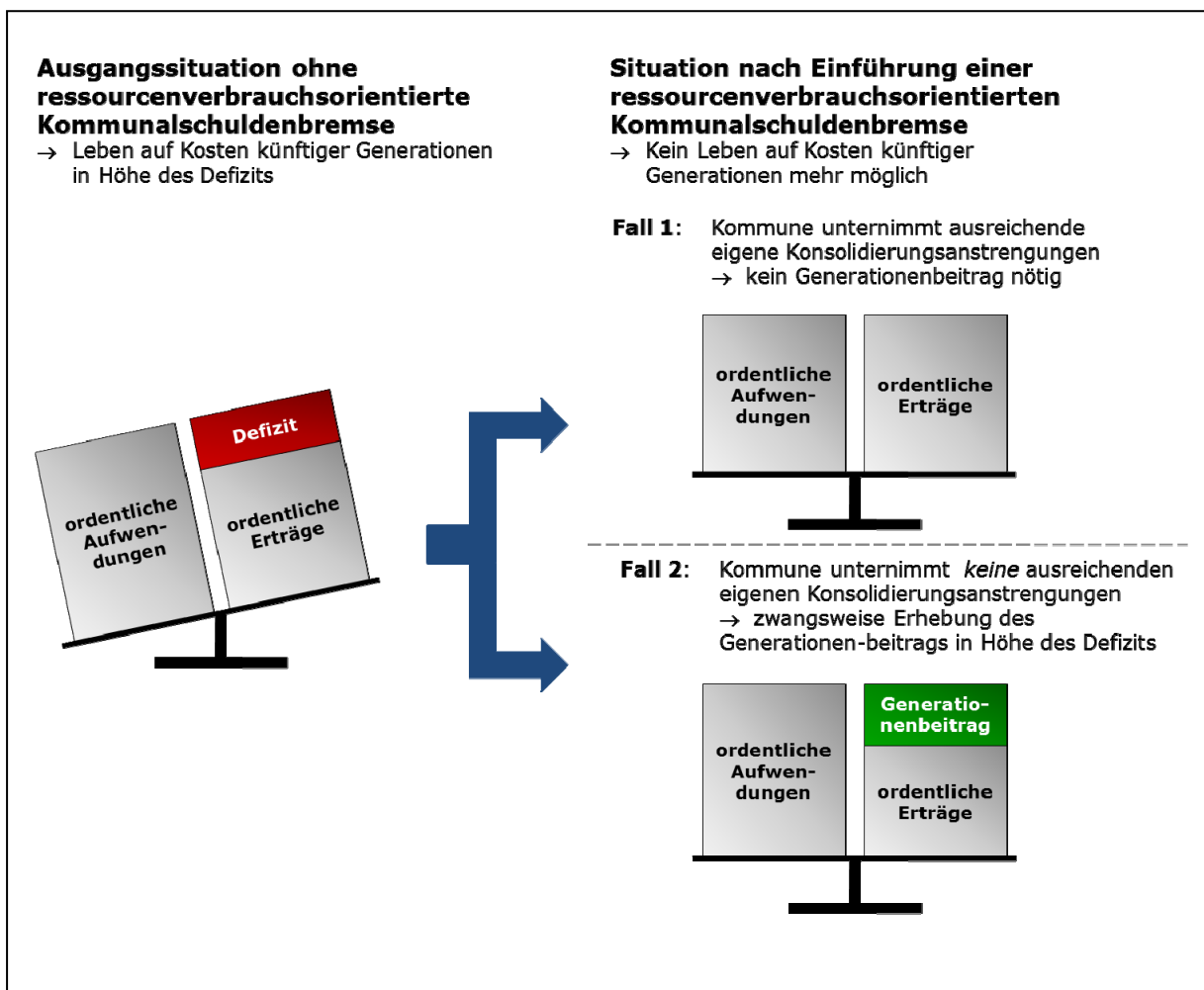


Abbildung 4: Funktionsweise der ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse

4.2 Ordentliches Ergebnis

Zentrale Kenngröße für die Bestimmung des durch den Generationenbeitrag auszugleichenden, etwaigen Budgetdefizits ist der Budgetsaldo (Planungsgröße) bzw. das Jahresergebnis (Rechnungsabschlussgröße).

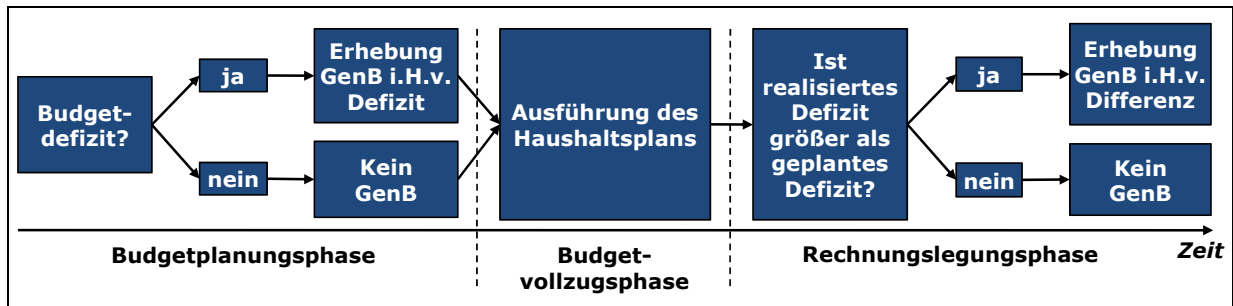


Abbildung 5: Einordnung der ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse in den Budgetkreislauf

Als Budgetsaldo sollte vorzugsweise das ordentliche Ergebnis (in Ergebnishaushalt/-rechnung), d.h. der Saldo von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen, verwendet werden. Das ordentliche Ergebnis nach ressourcenverbrauchsorientierter (doppischer) Logik stellt sicher, dass Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) und Ressourcenaufkommen (Erträge) erfasst und berücksichtigt werden, was nach gängiger wissenschaftlicher Definition die finanzwirtschaftliche Konkretisierung des ethischen Grundsatzes der intergenerativen Gerechtigkeit darstellt. Ferner ist gewährleistet, dass durch außerordentliche Geschäftsvorfälle (z.B. Ertrag aus Vermögensveräußerung bei Verkauf über Buchwert) die Kenngröße nicht beeinflusst werden kann.

Damit durch dauerhafte Defizite im außerordentlichen Ergebnis kein Leben auf Kosten künftiger Generationen praktiziert wird, sollte zusätzlich vorgeschrieben werden, dass das außerordentliche Ergebnis im Mehrjahreshorizont (z.B. fünf Jahre) auszugleichen ist. Eine Aufrechnungsmöglichkeit von Defiziten im außerordentlichen Ergebnis mit Überschüssen im ordentlichen Ergebnis kann etabliert werden. Umgekehrt sollte dies nicht möglich sein.

Die Nutzung ressourcenverbrauchsorientierter Saldogrößen hat darüber hinaus den Nebeneffekt, dass Verbindlichkeiten nicht gänzlich verboten werden. So

kann z.B. die Aufnahme neuer (rentierlicher) Verbindlichkeiten wirtschaftlich sinnvoll sein (beispielsweise Kredite für Investitionsobjekte, die höhere Gewinne abwerfen als für die Kredite Zinsen fällig werden). Die Aufnahme derartiger Verbindlichkeiten ist bei Verwendung ressourcenverbrauchsorientierter Salden grundsätzlich weiterhin möglich. Da Verbindlichkeiten über die Zinsaufwendungen jedoch das ordentliche Ergebnis belasten, sind Verbindlichkeiten im Konzept des Generationenbeitrags nur in dem Maße aufnehmbar, wie sie tatsächlich durch ordentliche Erträge finanziert werden können. Das Schuldenwachstum (insbesondere von „unwirtschaftlichen“ Verbindlichkeiten) wird damit gebremst (Schuldenbremse). Neben den Verbindlichkeiten wird auch das Wachstum der Rückstellungen begrenzt, da die Rückstellungsbildung als ordentlicher Aufwand durch entsprechende ordentliche Erträge zu decken ist.

Da Erträgen im öffentlichen Sektor i.d.R. Einzahlungen in gleicher Höhe gegenüber stehen, wird durch die zunächst rein buchungstechnische Bildung von Rückstellungen in Verbindung mit einer Pflicht zum Budgetausgleich Finanzvermögen aufgebaut. Dieses Finanzvermögen kann seitens der Kommunalpolitik jedoch erfolgsneutral in Form eines Aktivtauschs in nicht-realisiertes Vermögen (z.B. Straße, Brücke) umgewandelt werden. Werden derartige Aktivtauschsystematisch durchgeführt, steht das Finanzvermögen (zuzüglich des in realisiertes Vermögen umgewandelten Finanzvermögens) später nicht mehr für Pensionszahlungen zur Verfügung. Das im Rahmen der Rückstellungsbildung aufgebaute Finanzvermögen muss daher vor dem Zugriff der Kommunalpolitik bewahrt werden. Es bedarf demzufolge einer zusätzlichen Rechtsregelung, die bestimmt, dass mit einer Rückstellungsbildung eine vollständige oder zumindest anteilige Finanzvermögensdeckung einher zu gehen hat. Das kumulierte Finanzvermögen darf erst dann zu Auszahlungszwecken verwendet werden, wenn die Rückstellungen, zu deren Deckung sie angesammelt worden sind, zahlungswirksam aufgelöst werden.

Ein Nachteil der Verwendung des ordentlichen Ergebnisses der Kernverwaltung besteht allgemein in der fehlenden, konsolidierten Berücksichtigung von Auslagerungen (sofern diese nicht zumindest indirekt über eine verpflichtende, vollständige Gewinnabführung bzw. Verlustabdeckung mit der Kernverwaltung verwoben sind). Dies wird über die Erstellung von Gesamt-/Konzernabschlüssen möglich, im Rahmen derer die Jahresabschlüsse von Kernverwaltung und Auslagerungen zusammengefasst und konsolidiert werden. Aufgrund z.T. sehr langer Übergangsfristen in Deutschland zur Aufstellung eines Gesamt-/Konzern-

abschlusses, wird diese Kenngröße jedoch erst mittel- bis langfristig zur Verfügung stehen.

Um eine bundesländerübergreifende Vergleichbarkeit von ressourcenverbrauchsorientierten (doppischen) Budget- und Rechnungsdaten sicherzustellen, ist des Weiteren eine Harmonisierung des neuen Haushaltsrechts anzustreben. So hat z.B. die von den einzelnen Bundesländern uneinheitlich gehandhabte Vermögensbewertung über die Abschreibungen einen indirekten Einfluss auf den Ergebnisausgleich.

4.3 Wirkungsweise des Generationenbeitrags

Denkbar sind verschiedene Ausgestaltungen des Generationenbeitrags als Ultima Ratio (Sanktionsmechanismus). Der Generationenbeitrag kann entweder als eigenständige, gebietskörperschaftsindividuelle Abgabe (z.B. als eine pro-Kopf-Abgabe) oder als gebietskörperschaftsspezifischer Aufschlag auf eine bestehende Abgabe/Ertragsquelle erhoben werden.

Für die Städte und Gemeinden eignet sich insbesondere die Grundsteuer als Aufschlagsgrundlage (Hilgers/Burth, 2011: S. 249 f.; Junkernheinrich et al., 2011; S. 138 f.; Oebbecke, 2009: S. 10 f.; Gnädinger, 2011c, S. 82), da sie direkt (Eigentümer) oder indirekt (Mieter) alle Bevölkerungsgruppen belastet (Land-/Forstwirte, Unternehmer, Privatpersonen) und folglich einen Konsolidierungsdruck seitens der Gesamtbevölkerung nach sich zieht. Ein weiterer Vorteil der Grundsteuer besteht darin, dass sie kaum Wanderungsbewegungen provoziert (Arbeitskreis Strukturanalyse, 2011: S. 22 f.), da die besteuerten Objekte (Grundstücke, Gebäude, land-/forstwirtschaftliche Nutzflächen) immobil sind. Hebesatzerhöhungen steigern damit proportional die Einnahmen/Erträge (Hilgers/Burth, 2011: S. 249).

Auch das implizit angenommene Potenzial einer Hebesatzerhöhung ist gegeben. So geht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) davon aus, dass sich das Grundsteueraufkommen in Deutschland verdoppeln ließe (Kaiser/Sorge, 2010). Aufgrund der direkten Belastung der Bevölkerung ist zudem sichergestellt, dass die aktuelle Budgetpolitik auch in den Medien anschaulich dargestellt werden kann. Ferner ist zu erwarten, dass die Budgetausgleichsabga-

be dazu führt, dass sich die Bürger intensiver als bisher mit der Budgetpolitik – d.h. insbesondere der Verwendung der von ihnen entrichteten Steuern, Gebühren und Beiträge – auseinandersetzen.

Da Gemeindeverbände in Deutschland (im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden) i.d.R. keine eigenen, aufkommensstarken Steuereinnahmequellen haben und sich neben den Zuweisungen v.a. über die Gemeindeverbandsumlage finanzieren, kann hier keine Steuer als Aufschlagsgrundlage fungieren. Vielmehr würde sich die Gemeindeverbandsumlage anbieten, da sie – analog zur Grundsteuer der Städte und Gemeinden – alle Bürger des Kreises belastet und ebenfalls keine wesentlichen Wanderungsbewegungen provoziert (Hilgers/Burth, 2011: S. 249 f.).

Der zentrale Wirkungsmechanismus des Generationenbeitrags besteht hierbei jedoch nicht darin, dass er tatsächlich erhoben wird – im Gegenteil: Ziel ist es, dass die Kommune aufgrund der Drohkulisse des Generationenbeitrags (Anreizfunktion) Konsolidierungsmaßnahmen in anderen Bereichen vornimmt und öffentliche Ausgaben auf den Prüfstand gestellt werden (Hilgers/Burth, 2011: S. 249 f.). Wo genau Aufwandssenkungen bzw. Ertragssteigerungen realisiert werden, bleibt der politischen Willensbildung vor Ort vorbehalten. Der Generationenbeitrag ist lediglich ein letztes Mittel (*Ultima Ratio*), das in letzter Instanz sicherstellt, dass nur so viele Ressourcen verbraucht werden wie auch tatsächlich erwirtschaftet werden. Der Generationenbeitrag stellt des Weiteren sicher, dass nicht zwangsläufig ein Rückbau öffentlicher Leistungen vorgenommen werden muss. Wollen die Bürger beispielsweise auf liebgewonnene (freiwillige) Leistungen (z.B. Theater, Schwimmbad) nicht verzichten, können diese erhalten bleiben. Allerdings müssen die Bürger dann auch in Form höherer Abgaben (z.B. höhere Gebühren, höhere Steuern, höhere Eintrittspreise) die Kosten für die bereitgestellten öffentlichen Leistungen tragen.

Die Erhebung eines Generationenbeitrags impliziert, dass jede neue Ertragssenkung bzw. Aufwandserhöhung an einen höheren Generationenbeitrag geknüpft ist, sofern das Budget unausgeglichen ist und nicht anderweitig Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen werden. In der Praxis wird häufig auf Erträge verzichtet oder werden Aufwendungen getätigt, die nur kleinen Teilen der Bevölkerung einen Nutzen stiften. Durch Einführung des Generationenbeitrags werden viele solcher bislang quasi unantastbaren Positionen auf den Prüfstand gestellt, da ihr Beibehalten nur eine kleine Klientel zufrieden stellt, während ihre

Abschaffung durch Vermeidung/Verringerung des Generationenbeitrags den Unmut der Gesamtbevölkerung verhindert/vermindert. Klientelpolitik wird erschwert. Es kommt zu einer Umkehr der Argumentationskette in Volksvertretungen wie auch in der öffentlichen Wahrnehmung: So wird bei jeder künftigen Belastung des Budgets die Frage aufgeworfen, ob diese Belastung wirklich benötigt und gesellschaftlich erwünscht ist, oder ob in Anbetracht des drohenden Generationenbeitrags doch eher darauf verzichtet werden sollte (Hilgers/Burth, 2011, S. 249 f.). Der Zusammenhang zwischen Abgabenniveau und Leistungsniveau wird für den Bürger (wieder) spürbar.

Vom Generationenbeitrag geht demnach ein Anreiz aus, das Budget auszugleichen, da die Erhebung der Abgabe gleichbedeutend mit dem Eingeständnis einer unverantwortlichen Budgetpolitik wäre. Durch Erreichung des Budgetausgleichs (nach ressourcenverbrauchsorientierter Logik) wäre zugleich sichergestellt, dass aktuelle Generationen nicht auf Kosten künftiger Generationen leben. Das Prinzip „wer bestellt, bezahlt“ hat insofern nicht nur in der Beziehung zwischen Gebietskörperschaftsebenen zu gelten, sondern auch im zeitlichen Kontext: Wenn Bürger heute bestimmte Leistungen (= Ressourcenverbrauch) von der Gebietskörperschaft verlangen, müssen sie auch heute ausreichende Erträge (= Ressourcenaufkommen) generieren, um diese Leistungen zu finanzieren. In anderen Worten: Für das öffentliche Leistungsniveau, das die heutige Generation „bestellt“, muss sie auch selbst in Form von Abgaben „bezahlen“. Der Generationenbeitrag definiert insofern klar die Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung: Sie beginnen dort, wo der Budgetausgleich nicht erreicht und damit ein Leben auf Kosten künftiger Generationen praktiziert wird.

Darüber hinaus macht es der Generationenbeitrag der Kommunalaufsicht vergleichsweise leicht, den Budgetausgleich zu gewährleisten (d.h. ein Überschreiten der Grenzen zu verhindern), sofern der Generationenbeitrag als Muss- und nicht als Soll-Vorschrift im Haushaltsrecht verankert wird. Zusätzlich sollte eine Entpolitisierung der Kommunalaufsicht angestrebt werden, um die Kommunalaufsicht dem politischen Druck von Bürgermeister, Landräte, Landtagsabgeordneten etc. zu entziehen.

Um Kommunen zu ermöglichen, eine antizyklische Finanz- und Wirtschaftspolitik zu verfolgen bzw. in Notsituation (z.B. Naturkatastrophen) Defizite einzugehen, ist es möglich, das Modell um einen Ziel-Budgetsaldo zu erweitern. Der Ziel-Budgetsaldo ist demnach abhängig von den aktuellen wirtschaftlichen Ent-

wicklung bzw. dem Vorliegen von Notsituationen zu formulieren. Die Regelung ist ferner um eine Klausel zu erweitern, die vorsieht, dass die Budgets über einen konkreten, mehrjährigen Zeitraum ausgeglichen sein müssen - andernfalls ist der Generationenbeitrag in entsprechender Höhe zu erheben. Dieser Zeitraum kann z.B. bei fünf Jahren liegen. Der Budgetausgleich muss demnach in jedem 5-Jahres-Zeitraum (also z.B. sowohl 2010-2014 als auch 2011-2015 als auch 2012-2016 etc.) erreicht werden.

Im ressourcenverbrauchsorientierten System kann das Konzept eines Ziel-Budgetsaldos auch durch eine Pflicht zur Bildung von sog. „Krisenrückstellungen“ in entsprechender Höhe ersetzt werden (Passivseite der Bilanz), wobei in gleicher Höhe Finanzvermögen aufzubauen ist (Aktivseite). Das Finanzvermögen darf hierbei nur in Krisenjahren verwendet werden – bei gleichzeitiger Auflösung der Krisenrückstellungen (Gnädinger/Hilgers, 2010: S. 197).

5 Zusammenfassung und Fazit

Das im vorliegenden Beitrag entwickelte Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse (bestehend aus einer Budgetausgleichspflicht in Verbindung mit einem Generationenbeitrag als Ultima Ratio) kann einen beträchtlichen Beitrag zur Stabilisierung der Kommunal Finanzen leisten. Es beschränkt sich in seiner Anwendbarkeit jedoch keinesfalls auf Kommunen. Vielmehr lässt sich das Modell – unter Anpassung an die Spezifika der staatlichen Ebene (z.B. bzgl. der Aufschlagsgrundlage) – auch auf Bund und Länder übertragen. Gerade, da Budgetvolumen und Staatsverschuldung in Deutschland größtenteils bei Bund und Ländern verortet sind, wäre die Anwendung einer modifizierten Form des vorgestellten Modells auch auf Bundes- und Landesebene bedeutsam. Provisorisch müsste die neue Staatsschuldenbremse jedoch auf kamerale Datenbasis gestellt werden, da der Bund und die meisten Länder aktuell noch nicht auf das neue ressourcenverbrauchsorientierte Rechnungssystem umgestellt haben. Zur Gewährleistung des ethischen Grundsatzes der Generationengerechtigkeit ist die Umstellung mittelfristig jedoch obligatorisch.

Budgetdefizite und eine stetig steigende öffentliche Verschuldung sind indes keine spezifisch deutsche Problematik. Auch einige österreichische Gebietskör-

perschaften haben mit ähnlichen Problemen zu kämpfen (zum Schuldenstand in Österreich siehe z.B.: Statistik Austria, 2011: S. 149; Kommunalkredit Austria AG/Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund, 2011: S. 20). Inwiefern eine Übertragung des vorgestellten Modells einer ressourcenverbrauchsorientierten Schuldenbremse auf die besonderen Rahmenbedingungen in Österreich denkbar und notwendig ist, ist im Dialog von Wissenschaft und Praxis zu prüfen.

6 Literatur

Arbeitskreis Strukturanalyse (2011): Bericht des Arbeitskreises Strukturanalyse (27. Januar 2011), URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4320/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/20110615-Gemeindefinzen-AK-Strukturanlyse-Bericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, 15.1.2012.

Donges, Juergen B./ Eekhoff, Johann/ Feld, Lars P./ Möschel, Wernhard/ Neumann, Manfred J. M. (2010): Öffentliche Finanzen dauerhaft sanieren – in Deutschland und Europa, Berlin.

Fischer, Edmund/Gnädinger, Marc (2009): Generationengerechte Haushaltswirtschaft – Schuldenverbot, HGrGMoG und Ergebnisausgleich, in: Verwaltung & Management, Heft 6/2009, S. 283-292.

Gnädinger, Marc (2010): Schuldenfreie Kommunen 2010 – Ein Überblick über die schuldenfreien Gemeinden und Gemeindeverbände der dreizehn deutschen Flächenländer, Taunusstein.

Gnädinger, Marc (2011a): Kassenkredit-Schuldenbremsen in der kommunalen Doppik, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kassenkredit-schuldenbremsen-in-der-kommunalen-doppik.html>, 15.2.2012.

Gnädinger, Marc (2011b): Doppische Investitionskredit-Schuldenbremse, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-doppische-investitionskredit-schuldenbremse.html>, 15.2.2012.

Gnädinger, Marc (2011c): Neue Regeln für die Kommunalschuldenbremse(n) in Deutschland, in: Öffentliche Verwaltungen – Verschuldungsfähigkeit und Wirkungsorientierung, hrsg. v. Reinbert Schauer, Linz, S. 55-86.

Gnädinger, Marc/Hilgers, Dennis (2010): Deutsche Schuldenbremse(n) – Etablierte Modelle und ökonomisch begründeter Fortentwicklungsbedarf, in: ZögU, Heft 3/2010, 33. Jg., S. 181-200.

Hallerberg, Mark (2011): Wirksame Abwehr gegen Schulden, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/finanzpolitik-wirksame-abwehr-gegen-schulden-1590341.html>, 15.2.2012.

Heinemann, Friedrich/Feld, Lars P./Geys, Benny/Gröpl, Christoph/Hauptmeier, Sebastian/Kalb, Alexander (2009): Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, Baden-Baden.

Hessisches Ministerium der Finanzen (2011): Kommunaler Schutzschirm – Gemeinsam für starke Kommunen in Hessen, URL: http://www.hessen.de/irj/HMdf_Internet?uid=f9a0ab19-bcce-a21f-012f-31e2389e4818, 14.2.2012.

Hilgers, Dennis/Burth, Andreas (2011): Konzept einer doppelten Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: Verwaltung & Management, Heft 5/2011, S. 242-251.

Junkernheinrich, Martin/Lenk, Thomas/Boettcher, Florian/Hesse, Mario/Holler, Benjamin/Micosatt, Gerhard (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau – Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern/Leipzig/Bottrop.

Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, Gütersloh.

Kaiser, Arvid/Sorge, Nils-Viktor (2010): Städte schröpfen Immobilienbesitzer, URL: <http://www.manager-magazin.de/finanzen/geldanlage/0,2828,689209-3,00.html>, 15.2.2012.

Kirchhoff, Ferdinand (2011): Schuldenbremse und Sozialstaat, in: Der Landkreis, Heft 11/2011, S. 609-613.

Kommunalkredit Austria AG/Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (2011): Gemeindefinanzbericht 2011, Wien.

Meister-Scheufelen, Gisela (2011): Die deutsche Schuldenbremse – Der Weg aus der permanenten Neuverschuldung, in: Verwaltung & Management, Heft 5/2011, S. 252-257.

Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2011): Stärkungspakt Stadtfinanzen, URL: <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/aktionsplan-kommunalfinanzien/staerkungspakt-stadtfinanzen.html>, 14.2.2012.

Oebbecke, Janbernd (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung – rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte, URL: http://www.kaemmerer-nrw.de/Material/2009_06_26_Vortrag_Prof_Oebbecke.pdf, 15.2.2012.

Statistik Austria (2011): Gebarungen und Sektor Staat 2010 – Teil 1, Wien.

Statistisches Bundesamt (2011): Schulden der öffentlichen Haushalte 2010 – Fachserie 14, Reihe 5 (26.9.2011), Wiesbaden.