

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Haushaltskonsolidierung in Kommunen

Von

Dr. Marc Gnädinger

Leiter Grundsatz- und Beratungsreferat, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen

und

Prof. Dr. Andreas Burth

Professor für allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere kommunales Management, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Salzgitter

Begründet von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

ehemaliger Geschäftsführer des Städtetags Rheinland-Pfalz, Stadtkämmerer a. D., Honorarprofessor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

4., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-20082-5>

Zitiervorschlag:

Gnädinger/Burth, Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 4. Aufl. 2021

1. Auflage 2003
2. Auflage 2006
3. Auflage 2011
4. Auflage 2021

ISBN 978-3-503-20082-5 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-20083-2 (eBook)

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2021

www.ESV.info

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Vorwort

Die Verfasser haben die Weiterentwicklung des vorliegenden Standardwerks zur Haushaltskonsolidierung übernommen. Für das entgegengebrachte Vertrauen danken die Autoren dem Begründer des Leitfadens, Herrn Prof. Dr. Gunnar Schwarting. Seinem Engagement ist das Zustandekommen des Leitfadens zu verdanken. Bestandteile der vorherigen Auflage wurden auch in der aktuellen Version in ihrem Kern beibehalten. Den Praktiker wird es freuen, dass das Werk insbesondere um einen Werkzeugkasten zum Aufdecken von Konsolidierungspotentialen und um weitere denkbare Konsolidierungsmaßnahmen in der Sortierung nach Aufgabenbereichen ergänzt wurde. Natürlich können die benannten Konsolidierungsfelder jeweils nur einen überblicksartigen Einstieg in die Einzelthematiken mit dem Blick auf das Wesentliche zulassen.

Die vierte Auflage des Nachschlagewerkes fällt in eine Zeit, in der die Haushalte der allermeisten Kommunen unter dem Eindruck der Coronapandemie stehen. Ertragsseitig reduzieren sich Steuererträge. Aufwandsseitig fallen kurzfristig zusätzliche Lasten insbesondere im Gesundheitswesen und der Digitalisierung an. Gleichzeitig haben Bund und Länder Hilfsprogramme aufgelegt. Sie werden aber nicht allerorts die finanziellen Coronalasten kompensieren können. Daneben werden die durch diese Programme verursachten finanziellen Folgelasten in Gestalt von Geldschulden der Staatsebene künftige Spielräume zur Finanzausstattung der Kommunen einengen. Vor diesem Hintergrund wird Haushaltskonsolidierung vielerorts an Bedeutung gewinnen. Der Fokus der vierten Auflage liegt gleichwohl darauf, Praxiswissen mit einer langen Halbwertszeit bereitzustellen. Aufgrund ihres sehr dynamischen Charakters berücksichtigt dieses Buch daher keine coronabedingten, temporären Änderungen des Haushaltsrechts.

Die Autoren danken Herrn Dr. Thomas Duve, Herrn Christian Petersohn und Herrn Felix Volk für Hinweise zum Text der Publikation. Für etwaige Fehler bleiben die Verfasser aber natürlich allein selbst verantwortlich. Die Autoren vertreten ausschließlich ihre eigenen Ansichten.

Darmstadt, im April 2021

Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	13
Kapitel 1 Der Haushaltsausgleich als Ausgangs- und Zielpunkt für die Haushaltskonsolidierung	17
1. Der Haushaltsausgleich im kommunalen Haushaltsrecht	17
1.1 Stetige Aufgabenerfüllung und Haushaltsausgleich	17
1.2 Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich	18
1.3 Haushaltsausgleich und Kreditaufnahme	20
1.4 Begriff der Generationengerechtigkeit	21
1.5 Doppische Schuldenbremse	23
1.6 Liquiditätskredit-Begrenzungsregelungen	28
1.7 Die Verantwortung für den Haushaltsausgleich	29
2. Haushaltsausgleich und Zahlungsfähigkeit	32
3. Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit	33
3.1 Bedeutung der finanziellen Leistungsfähigkeit	33
3.2 Messung der finanziellen Leistungsfähigkeit	34
3.3 Kommunalratings	36
4. Komponenten des Haushaltsausgleichs	37
4.1 Die Bilanz	37
4.2 Ergebnis- und Finanzhaushalt	39
4.3 Pufferfunktion des Eigenkapitals	40
4.4 Ursachen kommunaler Finanzprobleme	41
Kapitel 2 Folgen eines unausgeglichenen Haushalts	45
1. Belastung nachrückender Generationen durch Defizitspirale	45
2. Liquidität und Liquiditätskredite	46
3. Eingriffe in die Selbstverwaltung	47
4. Einschränkungen bei der Ausführung des Haushalts	48
4.1 Für laufende Vorgänge	48
4.2 Bei der Investitionstätigkeit	49
5. Das Genehmigungsverfahren	49
5.1 Genehmigungsvorbehalte	49
5.2 Auflagen und Bedingungen	52
5.3 Der „Staatskommissar“	53
6. Automatische Entlastung im Finanzausgleich	53
6.1 Umlagen	54
6.2 Allgemeine Finanzausgleich	55
7. Freiwillige und pflichtige Haushaltssicherungskonzepte	57
7.1 Aufgabe, Zeithorizont und Inhalte	57
7.2 Fallstricke bei der Erarbeitung eines Haushaltssicherungskonzepts	58

7.3 Haushaltssicherungskonzept im Haushaltsplanverfahren	60
7.4 Elektronisches Haushaltssicherungskonzept als Musterlösung	60
8. Kommunales Beratungszentrum	61
Kapitel 3 Vorsorge und Prävention	63
1. Krisenpuffer	63
1.1 Reservefonds	63
1.2 Ordentliche Ergebnismrücklage	63
1.3 Gewerbesteuerderrücklage	64
1.4 Liquiditätspuffer	65
2. Nachhaltigkeitsatzungen	65
3. Soll-Ist-Vergleich der Vorjahre	68
4. Szenarien in der Mittelfristigen Finanzplanung	70
5. Nutzung des Vorberichts zum Haushaltsplan	72
6. Demografischen Wandel einplanen	72
7. Frühwarnsystem	76
8. Risikominimierung	78
8.1 Interne Kontrollsysteme	78
8.2 Risikomanagement	80
8.3 Bürgschaften und vergleichbare Gewährverträge	81
8.4 Unternehmerische Risiken	83
8.5 Zukunftslasten	84
9. Folgekostensensibilisierung	86
9.1 Investitionshöhe und Folgekosten	86
9.2 Folgekostenberechnung	88
9.3 Folgekosten in die Finanzplanung integrieren	89
9.4 Problematik der Förderung in den Ruin	91
Kapitel 4 Konsolidierung im Haushaltsverfahren	93
1. Konsolidierungsplanung	93
1.1 Rasenmäher-Methode	93
1.2 Strategische Haushaltskonsolidierung	94
1.3 Aufgabenkritik	97
1.4 Konsolidierung als Mannschaftssport	99
1.5 Kommunalpolitisches Leitbild	103
1.6 Konsolidierung als Projekt	104
1.7 Konsolidierungskommunikation	106
2. Haushaltsplan	109
2.1 Konsolidierungsschritte bei der Haushaltsaufstellung	109
2.2 Konsolidierungsinstrumente im Haushalt	114
3. Haushaltsvollzug	116
3.1 Konsolidierungscontrolling	116
3.2 Punktuelle Steuerungsmöglichkeiten	117
3.3 Umfassendere Steuerungsmöglichkeiten	118
4. Jahresabschluss	121

Kapitel 5 Erkennen von Konsolidierungspotentialen	123
1. Auffälligkeiten der eigenen Kommune	123
1.1 Identifikation von Vergleichskommunen	123
1.2 Berücksichtigung des sozioökonomischen Umfeldes	129
1.3 Durchführung eines Kennzahlenvergleichs	133
1.4 Produktbuch	144
1.5 Interpretation der Vergleichsergebnisse	144
2. Identifikation freiwilliger Leistungen	146
2.1 Aufgabenklassifizierung	146
2.2 Freiwillige Aufgaben und kommunale Selbstverwaltung	148
2.3 Volumen freiwilliger Leistungen	149
2.4 Preis freiwilliger Leistungen	152
3. Prozess- und Produktvergleiche	153
Kapitel 6 Konsolidierungsansätze nach Ertrags- und Aufwandsarten	157
1. Einordnung	157
2. Ertragsseitige Konsolidierungsmaßnahmen	158
2.1 Ausschöpfung spezieller Entgelte	158
2.2 Gewinnanteile kommunaler Unternehmen	159
2.3 Erlöse aus der Auflösung von Vermögen	160
2.4 Kommunalsteuern	161
2.5 Bedarfszuweisungen und Entschuldungsfonds	170
3. Aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen	172
3.1 Kürzungen im Personalbereich	172
3.2 Kürzungen von Sachmitteln	182
3.3 Transferaufwand im Bereich der sozialen Leistungen	184
3.4 Kürzung von Investitionen	185
3.5 Zinsaufwendungen	187
Kapitel 7 Konsolidierungsmaßnahmen nach Aufgabenbereichen	191
1. Einordnung in den strategischen Konsolidierungsprozess	191
2. Innere Verwaltung	192
2.1 Allgemeine Verwaltung	193
2.2 Bauhof	204
2.3 Politische Führung	205
3. Öffentliche Sicherheit und Ordnung	207
3.1 Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienst	208
3.2 Ordnungsangelegenheiten	211
3.3 Statistik und Wahlen	213
4. Schulträgeraufgaben	213
5. Kultur und Wissenschaft	216
5.1 Museum	218
5.2 Volkshochschule	220
5.3 Musikschule, Musikpflege	220
5.4 Büchereien, Bibliotheken	221

5.5	Theater, Opernhäuser und Schauspielhäuser	222
5.6	Kulturelle Bildung	223
5.7	Kulturpflege	224
6.	Soziale Hilfen	224
6.1	Asylbewerberleistungen	225
6.2	Seniorenangebote	226
6.3	Pflege	227
7.	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	228
7.1	Schulkinderbetreuung (Hortbetrieb)	228
7.2	Jugendhilfe und freiwillige Jugendarbeit	229
7.3	Spielplätze	231
7.4	Kindertagesstätten	232
8.	Gesundheitsdienste	236
8.1	Kurbetrieb	236
8.2	Krankenhäuser und Gesundheitspflege	237
9.	Sportförderung	237
9.1	Bäder und Badeseen	238
9.2	Sportstätten, Veranstaltungen und Sportförderung	241
10.	Räumliche Planung und Entwicklung	242
11.	Bauen und Wohnen	244
12.	Ver- und Entsorgung	245
12.1	Wasser	247
12.2	Abwasser	249
12.3	Strom und Gas	250
12.4	Abfall	250
13.	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	252
13.1	Straßen	252
13.2	ÖPNV	256
14.	Natur- und Landschaftspflege	257
14.1	Friedhof	258
14.2	Grünpflege	260
14.3	Wasserbau, Land- und Forstwirtschaft, Tierschutz	262
15.	Umweltschutz	263
16.	Wirtschaft und Tourismus	264
16.1	Wirtschaftsförderung	265
16.2	Tourismusförderung	266
16.3	Sparkasse	267
16.4	Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser	267
16.5	Sonstige Einrichtungen	268
17.	Allgemeine Finanzwirtschaft	269
17.1	Kommunalsteuern und -umlagen	270
17.2	Verschuldung und Finanzvermögen	271

Kapitel 8 Aufgabenbereichsübergreifende Konsolidierungsmaßnahmen	273
1. Kommunalentwicklung	273
1.1 Gewerbe- und Wohnbauflächen	273
1.2 Kommunale Kooperation	274
1.3 Shared services	278
2. Die Privatisierung kommunaler Leistungen	279
2.1 Einführung	279
2.2 Formen der Privatisierung	280
2.3 Begründungen für Privatisierungslösungen	281
2.4 Das Facility-Management als Beispiel	282
2.5 Eine kritische Bewertung	283
2.6 Öffentlich-private Partnerschaften	286
2.7 Steuerlicher Querverbund	290
2.8 Bürgerschaftliches Engagement	291
3. Alternative Finanzierungsinstrumente	291
3.1 Das Leasingverfahren	291
3.2 Fundraising	293
3.3 Sponsoring und Stiftungen	294
3.4 Bürgerdarlehen und -kredite	295
4. Managementoptimierung	296
4.1 Baumanagement	296
4.2 Versicherungs- und Vertragsmanagement	297
4.3 Liegenschaftsmanagement	298
4.4 Forderungsmanagement	301
4.5 Personalmanagement	302
4.6 Beschaffungsmanagement	305
5. Digitalisierung	306
6. Haushaltssteuerung	308
6.1 Zusammenführung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung	308
6.2 Kosten- und Aufwandstransparenz	309
Kapitel 9 Konsolidierungshemmnisse außerhalb der direkten kommunalen Einflussphäre und Ansatzpunkte zu ihrer Bewältigung	311
1. Planbarkeitsprobleme durch Steuervolatilität	311
2. Konnexität und ihre Grenzen	312
3. Standardhinterfragung und Bürokratieabbau	313
4. Finanzausgleichsproblematiken	315
4.1 Lastenabwälzung	315
4.2 Fehlende Konsolidierungsanreize	316
4.3 Demografische Herausforderungen	317
5. Funktional- und Gebietsreform	319
5.1 Kritische Gemeindegröße	319
5.2 Unterstützung freiwilliger Fusionen	321

Inhaltsverzeichnis

Anhang	323
Abbildungsverzeichnis	335
Tabellenverzeichnis	337
Literaturverzeichnis	339
Stichwortverzeichnis	341