



Bund der Steuerzahler



Kommunalkompass

Tipps zum Sparen in der Kommune



Kommunal- kompass

Tipps zum Sparen in der Kommune



Bund der Steuerzahler

Mitglied im BdSt

Gemeinsam erreichen wir mehr!

Wir bieten

- ✓ Geldwerte Hinweise und Tipps
- ✓ Das Wirtschaftsmagazin DER STEUERZÄHLER
- ✓ Broschüren und Ratgeberreihen mit über 100 Themen
- ✓ Informationsveranstaltungen für Mitglieder
- ✓ Ansprechpartner für grundsätzliche Fragen
- ✓ Informationen zu Steuern und kommunalen Gebühren
- ✓ Expertenrat zu BdSt-Musterprozessen

Wir sind aktiv

- ✓ Wir nehmen für Sie Einfluss auf die Steuer-, Finanz- und Haushaltspolitik.
- ✓ Wir setzen uns für die sparsame und wirtschaftliche Verwendung Ihrer Steuergelder ein.
- ✓ Mit Musterprozessen kämpfen wir für Ihre Rechte vor Gericht – wenn nötig durch alle Instanzen.

Werden Sie Mitglied!
Unter: Tel. 030 - 25 93 96 0
oder online unter:
steuerzahler.de/mitglied-werden

Bund der Steuerzahler
Deutschland e. V.

Reinhardtstraße 52
10117 Berlin

info@steuerzahler.de
Tel. 030 - 25 93 96 0

Werden Sie aktiv!

Unser Newsletter

Welche spannenden Neuigkeiten gibt es rund um das Steuerrecht oder die Finanzpolitik? Möchten Sie wissen, mit welchen Steuertipps Sie bares Geld sparen können?

Dann abonnieren Sie doch einfach unseren kostenlosen Newsletter auf www.steuerzahler.de/newsletter

Newsletter „Der Steuerwächter“

Interessante News rund um das Thema Steuergeldverschwendung und die ausufernde Subventionspolitik der Bundesregierung:

Bleiben Sie auf dem Laufenden, abonnieren Sie unseren Newsletter unter „Der Steuerwächter“ www.schwarzbuch.de/newsletteranmeldung

Probexemplar DER STEUERZAHLER

Das Wirtschaftsmagazin DER STEUERZAHLER informiert Sie über die Themen Steuern, Haushalt und Finanzen sowie Arbeit und Soziales. Profitieren Sie zusätzlich von unserem Steuerservice.

Rufen Sie uns an und bestellen Sie Ihr kostenfreies Probexemplar unter unserer Servicenummer 0800 / 883 83 88



Liebe Leserin, lieber Leser,

zu Recht gelten die Kommunen als Keimzelle unserer Demokratie. Auf keiner anderen staatlichen Ebene erleben die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die ehrenamtlich tätigen kommunalen Mandatsträger selbst, die Auswirkungen politischer Entscheidungen so unmittelbar und schnell im eigenen Lebensumfeld. Durch die Bundes- und Landesgesetzgeber werden den Kommunen immer mehr Pflichtaufgaben mit weiter steigenden Qualitätsstandards auferlegt, ohne für die notwendige Finanzierung zu sorgen. Darum fällt es allen Verantwortlichen schwer, einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen, selbst wenn diese durch die Haushaltsslage der Kommunen geboten sind.

Dennoch ist es auch in der heutigen Zeit möglich, die kommunalen Haushalte nachhaltig zu konsolidieren! Dabei geht es nicht darum, das Sparen zum Selbstzweck werden zu lassen oder gar die notwendige Daseinsvorsorge und die kommunale Infrastruktur „kaputtzusparen“. Vielmehr muss es das Ziel sein, durch eine erfolgreiche Konsolidierungspolitik die notwendigen finanziellen Spielräume zu schaffen, damit die Kommu-

nalpolitik wieder in die Lage versetzt wird, das Zusammenleben in Gemeinden, Städten und Kreisen zukunftsweisend zu gestalten.

Die Autoren sind Experten für Kommunalfinanzen in unseren Landesverbänden. Sie haben unsere Sparvorschläge für die Kommunen grundlegend überarbeitet und um aktuelle Fragen ergänzt. Wir sind der Überzeugung, dass die Steuerungsmöglichkeiten durch die neue „Doppik“ noch viel zu wenig genutzt werden. Das gleiche gilt für ein ziel führendes Benchmarking. Bei dem Wunsch, öffentliche Leistungen „kostenlos“ anzubieten sowie in der kommunalen Wohnungsmarktpolitik drohen eklatante Fehlentwicklungen. Im [zweiten Teil](#) haben wir zahlreiche Vorschläge für alle Bereiche des Kommunalhaushalts zusammengetragen, die sich bei der Haushaltskonsolidierung bewährt haben. Wichtig ist die interkommunale Zusammenarbeit und der richtige Mix aus staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Das Wissen darüber finden Sie in [Teil 3](#) des Heftes. Der [vierte Teil](#) widmet sich dann der Verschuldung in den Kommunen, die durch die Corona-Pandemie besorgniserregend anzu-



steigen droht. In einem [Anhang](#) stellen wir Kommunalvertretungen und Verwaltungen hilfreiche Anregungen für die tägliche Arbeit zur Verfügung.

Unsere Broschüre, die wir im Rahmen unserer gemeinnützigen Verbandsaufgaben erstellt haben, richtet sich gleichermaßen an ehrenamtliche Kommunalpolitiker, Verwaltungen, Lokaljournalisten und interessierte Bürger. Wir haben nicht den Anspruch, alles „besser zu wissen“. Aber wir können aus unserer täglichen Arbeit viele Anregungen und Vorschläge weitergeben, die anderen Kommunen in schwierigen Situationen geholfen haben. Deshalb laden wir Sie herzlich ein, mit uns über die Inhalte zu diskutieren. Dafür

und für laufende Aktualisierungen haben wir eine eigene Internetseite www.steuerzahler.de/kommunalkompass eingerichtet.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre, die Ihnen hoffentlich dabei hilft, gute Lösungen für die Zukunft Ihrer Kommune zu finden.

A handwritten signature in blue ink that reads "Ihr Reiner Holznagel". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Reiner Holznagel
Präsident des Bundes der Steuerzahler
Deutschland e.V.

Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

Inhaltsverzeichnis



Aktuelle Entwicklungen in der Kommunalpolitik

- 16** Die Doppik – Das kommunale Finanzsystem
- 22** Steuern mit der Doppik – Das System der Kennzahlen
- 27** Benchmarking – Wirtschaftlichkeitsreserven durch Vergleichsringe erkennen
- 31** Finanzierung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen – durch Gebühren und Entgelte oder für die Nutzer „kostenlos“?
- 34** Kommunale Wohnungspolitik – Wie kann sinnvoll gesteuert werden?

Gestaltungsspielräume zurückgewinnen – Konsolidierungsvorschläge für den kommunalen Haushalt

- 42** Innere Verwaltung
- 47** Sicherheit und Ordnung
- 51** Schule und Kultur
- 56** Kinder, Jugend und Sport
- 60** Soziales und Senioren
- 62** Planen, Bauen und Umwelt
- 72** Wirtschaftsförderung und Tourismus, Allgemeine Finanzwirtschaft

Staat und Private – Sparen durch Aufgabenteilung

- 78** Interkommunale Zusammenarbeit
- 80** Übertragung von Aufgaben an private Träger durch Öffentlich-Private-Partnerschaften
- 81** Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen
- 81** Öffentliche Auftragsvergabe und Preisprüfer

Verschuldung in der Kommune

- 89** Kommunalverschuldung und Kassenkredite
- 93** Auslagerung von Verschuldung
- 95** Schuldentilgung und Schuldenabbau
- 96** Staatliche Gegenmaßnahmen

Anhang

- 102** Rechtsformenvergleich im kommunalen Bereich
- 107** Formular zur Ermittlung von Investitionsausgaben und Folgekosten
- 108** Satzung generationsgerechte Finanzen der Ortsgemeinde Stadtkyll
- 110** Das gute Beispiel: Stadtkyll in der Vulkaneifel
- 113** Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder

Hinweis: Zur besseren Lesbarkeit verwenden wir in den Texten nur die männlichen grammatischen Formen. Selbstverständlich sind damit aber alle Personen jeder Geschlechtsidentität gleichermaßen gemeint.

*Aktuelle
Entwicklungen in
der Kommunal-
politik*

1. Die Doppik – Das kommunale Finanzsystem

In den vergangenen Jahren hat sich das Rechnungssystem der Kommunen grundlegend verändert. Bundesweit war es über Jahrzehnte üblich, die Finanzströme einer Gemeindeverwaltung durch eine einfache Einnahme-Ausgaberechnung darzustellen. Die Städte und Gemeinden wiesen in ihren Etats die erwarteten Ein- und Auszahlungen aus. Durch dieses „kamerale System“ wurden wichtige betriebswirtschaftliche Fragestellungen überhaupt nicht betrachtet: So fehlten in den alten Haushaltsplänen grundsätzlich Angaben über die Werte der geschaffenen oder erworbenen Vermögensbestände der Gemeinde. Außerdem wurden finanzielle Belastungen für zukünftig anfal-

Durch diese eingeschränkte Betrachtungsweise schien oftmals die kommunale Finanzwelt noch in Ordnung zu sein. Die Haushaltsprobleme existierten aber auch in der „alten“ Zeit schon, allerdings blieb das wahre Ausmaß verdeckt.

Um diese Missstände zu beenden, wurde eine Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Das gemeindliche Haushalts- und Rechnungswesen wurde von einer **zahlungsorientierten** auf eine **ressourcenorientierte** Darstellung umgestellt. Diese Umstrukturierung beschlossen alle Bundesländer, jedoch variieren die zeitliche und organisatorische Umsetzung in den Bundesländern und Stadtstaaten.

Das nunmehr betriebswirtschaftlich ausgelegte kommunale Haushaltswesen kennt mehrere miteinander verzahnte Elemente. Diese sind:

- der Gesamtergebnisplan/die Ergebnisrechnung
- der Gesamtfinanzplan/die Finanzrechnung
- die Bilanz
- die Teilergebnispläne
- diverse Anlagen (z. B. Haushaltsquerschnitt, Übersicht der Verbindlichkeiten, Stellenplan, Entwicklung der Rücklagen, Jahresabschlüsse kommunaler Unternehmen).

lende Ausgaben, wie z. B. Versorgungsbezüge oder anstehende Reparaturen, nicht dargestellt. Schließlich wurde in den meisten Bereichen der zeitlich bedingte Werteverzehr des gesamten Gemeindevermögens in Form von Abschreibungsaufwand nicht kalkuliert.

Im **Gesamtergebnisplan** werden alle Erträge und Aufwendungen aufgeführt, die im Haushaltsjahr anfallen. Er ist der kaufmännischen



Gewinn- und Verlustrechnung nachempfunden. Der **Finanzhaushalt** ist eine reine Zahlungsrechnung. Hier werden alle anfallenden (kassenwirksamen) Einzahlungen und Auszahlungen berücksichtigt, sodass die Liquiditätslage ersichtlich wird.

In vielen Bereichen, wie bei Steuern, Zuweisungen und Transferzahlungen, unterscheiden sich diese beiden Rechenwerke kaum. In einigen Fällen, z. B. bei den Investitionen, entstehen jedoch wertmäßig große Unterschiede in den Plänen. So wird eine Investitionsausgabe wertmäßig voll im Finanzhaushalt erfasst, weil die Kommune beispielsweise die Rechnungen der Baufirmen begleiten muss. Hier fließt also Liquidität ab, weil

eine Auszahlung vorgenommen wird. Dagegen werden im Ergebnishaushalt nur die jährlichen Abschreibungen zugerechnet, um so den tatsächlichen Ressourcenverbrauch darzustellen.

Während der Ergebnishaushalt und der Finanzhaushalt die Veränderungen einer ganzen Periode beschreiben, stellt die **Bilanz** stichtagsbezogen das Vermögen und die Verbindlichkeiten dar. Der Zusammenhang dieser drei Komponenten wird durch *Abb. 1* verdeutlicht. Dabei wird das Jahresergebnis des Ergebnishaushalts auf der Passivseite der Bilanz verbucht. Das Ergebnis des Finanzhaushalts findet sich im Bestand der liquiden Mittel auf der Aktivseite der Bilanz.

Abbildung 1: Drei-Komponenten-Rechnung



In der **Ergebnisrechnung** werden systematisch sämtliche Erträge einer Kommune dargestellt, etwa die Steuer- und Gebühreneinnahmen, die laufenden Zuwendungen vom

Land im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, Zwangsgelder („Knöllchen“) sowie die Zins- und Dividendeneinnahmen. Gegenübergestellt werden die gemeindli-

chen Aufwendungen, beispielsweise für Personal, Sachaufwand, die Umlage an den Kreis oder Zinsaufwendungen für aufgenommene Kredite. Es werden die Erträge mit den Aufwendungen verglichen, so dass ein möglicher Überschuss dem Eigenkapital zugeführt werden kann bzw. eine Unterde-

ckung („Verlust“) das Eigenkapital reduziert. Im nachstehenden Beispiel wird für das Jahr 2021 ein negatives Jahresergebnis in Höhe von 770 Tsd. Euro ausgewiesen. Er wird dem Eigenkapital entnommen, um den buchhalterischen Etatausgleich sicherzustellen.

Abbildung 2: Grundstruktur eines Gesamtergebnishaushalts

Ertrags-/Aufwandsart	Plan 2021 (in Tsd. €)	Plan 2020 (in Tsd. €)	Ist 2019 (in Tsd. €)
Steuern	1.100	1.000	1.057
Zuwendungen	400	500	398
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	400	400	403
sonstige ordentliche Erträge	600	600	592
Summe der ord. Erträge	2.500	2.500	2.450
Personalaufwendungen	1.600	1.500	1.398
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	500	500	480
Abschreibungen	200	200	202
Transferaufwendungen	500	500	496
sonstige ord. Aufwendungen	300	300	212
Summe der ord. Aufwendungen	3.100	3.000	2.788
Verwaltungsergebnis	-600	-500	-338
Finanzerträge	10	10	11
Zinsaufwendungen	180	160	183
Finanzergebnis	-170	-150	-172
Ordentliches Ergebnis	-770	-650	-510
Außerordentliche Erträge	0	43	525
Außerordentliche Aufwendungen	0	0	13
Außerordentliches Ergebnis	0	43	512
Jahresergebnis	-770	-607	2

Durch einen Vergleich der ordentlichen Erträge (das sind u. a. die Steuer- und Gebühreneinnahmen und die Zahlungen im Finanzausgleich, siehe vorstehendes Schaubild) mit den ordentlichen Aufwendungen (etwa für das Gemeindepersonal oder die Sachaufwendungen) lässt sich das Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit (**Verwaltungsergebnis**) ermitteln. Dieses ist mit dem operativen Ergebnis eines Unternehmens vergleichbar. Für 2021 beträgt es „minus 600 Tsd. Euro“. Die laufenden Aufwendungen sind also höher als die Erträge. Hier könnte sich ein erster Handlungsbedarf zeigen, die Etatsanierung anzugehen.

Zusätzlich ist das **Finanzergebnis** berechenbar. Dazu werden die Finanzerträge (z. B. Zinseinnahmen) mit den Finanzaufwendungen (z. B. Bankzinsen für Kommunalkredite) verglichen. Sind die – wie im vorstehenden Beispiel für das Jahr 2021 – zu zahlenden Zinsen an die Banken höher als die eingenommenen Zinserträge, dann ist das Finanzergebnis negativ.

Die Summe aus dem Verwaltungs- und dem Finanzergebnis ergibt das **ordentliche Ergebnis**. Diese Größe ist eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Genehmigung des Haushaltsplans durch die Aufsichtsbehörde.

Unter Berücksichtigung von nicht planbaren außerordentlichen Erträgen und Aufwendungen kann abschließend ein **Jahresergebnis** ermittelt werden. Es ist im vorstehenden Beispiel für die Jahre 2020 und 2021 jeweils negativ.

Wünschenswert wäre ein Haushaltsausgleich, bei dem das ordentliche Ergebnis nicht negativ wird. Empfehlenswert erscheint auch, dass das Jahresergebnis wenigstens ausgeglichen ist. Schließt es – wie im Zahlenbeispiel – mit einem Jahresverlust ab, ist das ein wichtiger Hinweis für eine insgesamt schlechte Haushaltslage der Stadt. Umgekehrt gilt: Zeigt das Jahresergebnis einen positiven Wert, dann werden Überschüsse erwirtschaftet, die dem Eigenkapital zuzuführen sind. In dieser Situation hat die Gemeinde vergleichsweise hohe Erträge zur Verfügung.



Unser Tipp: Nehmen Sie den (Gesamt-) Ergebnisplan Ihrer Kommune zur Hand. Er ist ein wichtiges Rechenwerk für die Haushaltsberatungen. In dieser zentralen Aufstellung werden für mehrere Jahre alle kommunalen Erträge und Aufwendungen und das Jahresergebnis dargestellt.

Ein abschließender Hinweis: Der **Gesamtergebnisplan** ist die Zusammenfassung der **Teilergebnispläne** („Produkt Haushalte“), die sich nach bundeseinheitlich vorgegebenen Produktbereichen gliedern.

Der **Gesamtfinanzplan** stellt hingegen auf die gemeindlichen Ein- und Auszahlungen ab. Wichtige laufende Auszahlungen neben den Gehaltszahlungen für das Personal, die Sachausgaben und Zuschüsse etwa für den Sport oder die Kultur sind die bereitgestellten

Gelder für Grundstückskäufe, Baumaßnahmen und die eingegangenen Zinsverpflichtungen. Diese Ausgaben finden sich auf einen Blick in diesem Rechenwerk. Auch die zukünftig geplanten neuen Kreditaufnahmen und etwaige Kredittilgungen werden im Gesamtfinanzplan verbucht, weil sie unmittelbaren Einfluss auf die Liquidität der Gemeinde haben. Im Ergebnisplan hingegen findet man aus diesem Grund diese Positionen nicht.

Die **Bilanz** einer Kommune bewertet jeweils zum 31.12. eines Jahres die Vermögensbestände und den Bestand an Verbindlichkeiten. Die linke Seite der Bilanz („Aktiva“) zeigt die Mittelverwendung, die rechte Seite („Passiva“) informiert über die Mittelherkunft. Insgesamt gilt, dass beide Bilanzseiten wertmäßig stets gleich sein müssen.

Abbildung 3: Grundmuster einer Bilanz

Aktiva	in Tsd. €	Passiva	in Tsd. €
Anlagevermögen	600	Eigenkapital	350
Umlaufvermögen	50	Fremdkapital	300
Summe Aktiva	650	Summe Passiva	650

In der Bilanz ist sofort zu erkennen, wie hoch die kommunale **Verschuldung** ist. Sie beträgt im vorstehenden Beispiel 300 Tsd. Euro (Fremdkapital bzw. Verbindlichkeiten). Von

entscheidender Bedeutung für die Bewertung der Vermögenslage ist das in der Bilanz aufgelistete Eigenkapital. Da die ausgewiesenen Vermögenswerte entweder über Kredite (Verbindlichkeiten) oder aus eigenen Mitteln finanziert worden sind, erkennt man an der Bestandsgröße **Eigenkapital**, wie viel vom ausgewiesenen Bilanzvermögen der Gemeinde und damit der Bürgerschaft gehört bzw. wie viel davon Banken, Sparkassen oder anderen Fremdkapitalgebern gehören (Position „Fremdkapital“).

Im vorstehenden Zahlenbeispiel wird deutlich, dass sich rund 54 Prozent des Gemeindevermögens als Eigenkapital in den Händen der Bürgerschaft befindet (350 Tsd. von 650 Tsd. Euro, also 54 Prozent). Die Gemeinde ist also nicht überschuldet.

Vor einem Missverständnis muss gewarnt werden: Das ausgewiesene Eigenkapital, die Rücklage, steht regelmäßig nicht in Form von Sparvermögen oder klassischen Kapitalanlagen zur Verfügung, sondern ist die rein rechnerische Gegenbuchung für das Anlage- und Umlaufvermögen auf der Aktivseite der Bilanz. Eine „Versilberung“ des Eigenkapitals ist deshalb nur schwerlich möglich.

Hinter der Bilanzposition „**Anlagevermögen**“ auf der Aktivseite der Bilanz verbirgt sich insbesondere der Wert der kommunalen Infrastruktur, also Straßen, Rathäuser, Schulen, Kindergärten, Feuerwehr, Bauhof etc. Als **Umlaufvermögen** werden der Kassenbestand, der kommunale Forderungsbestand, aber auch Vorräte an Büromaterialien, Streu-



salz und allgemeinen Betriebsstoffen gebucht. Auf eine zwischenzeitlich in mehreren Bundesländern beschlossene wichtige Rechtsänderung ist abschließend hinzuweisen. Neuerdings ist die Möglichkeit gegeben, klassische Instandhaltungsmaßnahmen zu aktivieren und über ihre neue Restnutzungsdauer abzuschreiben. Dies kann maßgeblich zu einer Verbesserung des kommunalen Investitionsklimas beitragen.

Vom Ergebnishaushalt zu unterscheiden ist der **Finanzhaushalt**. Er beinhaltet, wie bereits erwähnt, jahresbezogen alle **Ein- und Auszahlungen**. Das sind die Transaktionen, die sich unmittelbar auf die tatsächliche Kassenlage der Kommune auswirken. Im Einzelfall sind dies etwa die Personal- und Sachausgaben oder die Zins- und Tilgungsüberweisungen an die Banken, die der Kommune Kredite gewährt haben. Auch die Bauausgaben finden sich im Finanzhaushalt, nicht aber die Abschreibungen, weil sie sich nicht direkt auf die Liquidität auswirken. Dabei wird zwi-

schen dem Finanzbedarf aus Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit unterschieden. Ziel ist, dass alle drei Bereiche zusammen am Jahresende einen nicht negativen Finanzmittelbestand ergeben. Denn nur so ist eine Kommune dauerhaft liquide.

Der **Finanzmittelfluss aus Verwaltungstätigkeit** errechnet sich, indem nur die zahlungswirksamen Bestandteile aus dem Ergebnisplan zusammengestellt werden. Alle anderen Aufwendungen und Erträge, wie zum Beispiel die Abschreibungen, bleiben unberücksichtigt.

Der **Finanzmittelfluss aus Investitionstätigkeit** beinhaltet alle geplanten Investitionen und listet somit in den fest vorgegebenen Produktbereichen alle Investitionsvorhaben detailliert auf. Anders als im Ergebnishaushalt, wo nur der jahresbezogene Aufwand verbucht wird, kann hier das geplante Investitionsvolumen erkannt werden. Im Ergebnis wird die Investitionstätigkeit in der Regel zu Geldabfluss führen, also defizitär sein.

Abbildung 4: Grundstruktur eines Gesamtfinanzhaushalts

Geplantes Jahresergebnis des Gesamtergebnishaushalts zzgl. Aufwendungen abzgl. Erträge	Plan 2021 (in Tsd. €)	Plan 2020 (in Tsd. €)	Jahresabschluss 2019 (in Tsd. €)
Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit	-900	-800	-810
Finanzmittelfluss aus Investitionstätigkeit	-600	-1.200	-300
Finanzmittelfluss aus Finanzierungstätigkeit	1.400	1.800	300
Finanzmittelüberschuss/-fehlbedarf	-100	-200	-810
Voraussichtlicher Bestand am Anfang des Jahres	190	390	1.200
Voraussichtlicher Bestand am Ende des Jahres	90	190	390

Um das auszugleichen, ist die Aufnahme von Krediten notwendig. Da dadurch Geld in die Kasse fließt, werden diese Kredite im Finanzplan zwangsläufig zu einem positiven **Finanzmittelfluss aus Finanzierungstätigkeit** führen. In der Regel wird ein negativer Finanzmittelfluss aus Verwaltungstätigkeit durch Kassenkredite finanziert, ein negativer Finanzmittelfluss aus Investitionstätigkeit hingegen durch längerfristige Kredite (vgl. Kapitel 3).

Allen Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder ist von jeher gemein, dass der **Haushaltsausgleich** als zentrales Ziel definiert ist. Das kommunale Rechnungswesen versucht mancherorts, das ausufernde Kassenkreditvolumen dadurch einzugrenzen, dass bei defizitären Haushalten gleichzeitig ein **Haushaltssicherungskonzept** zu verabschieden ist.

In diesem Konzept müssen nicht nur die Ursachen für den defizitären Haushalt beschrieben werden, sondern es müssen auch verbindliche Festlegungen über das Konsolidierungsziel enthalten sein. Insbesondere müssen die notwendigen Maßnahmen und der angestrebte Zeitraum bis zum Ausgleich benannt werden.

2. Steuern mit der Doppik – Das System der Kennzahlen

Erfolgreiche Unternehmen werden heutzutage üblicherweise über Kennzahlen gesteuert, die der Führungsebene (Firmeninhaber, Geschäftsführung, Vorstand), den Mitarbeitern und Dritten (z. B. Aktionären, Banken) verdichtete Informationen etwa zur Vermögenslage, dem Auftragsvolumen oder der

Schuldensituation liefern. Kennzahlen sind also ein Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrument. In der „Wirtschaft“ existieren umfangreiche Kennzahlensysteme, die von Fachleuten („Controller“) regelmäßig gepflegt und aktualisiert werden. In der neuen kommunalen Welt der Doppik bietet sich analog zur Vorgehensweise der Unternehmen ebenfalls die Bildung von Kennzahlensystemen an.

Um sich einen ersten Eindruck von der Finanzlage der eigenen Kommune zu verschaffen, könnten folgende Kennzahlen zur Bilanzanalyse herangezogen werden:

a) Eigenkapitalquote: Die Eigenkapitalquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Eigenkapitalquote} = \frac{\text{Eigenkapital} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

Diese Kennzahl misst den Anteil des kommunalen Eigenkapitals am gesamten Kapital. In der Betriebswirtschaftslehre gilt: Je höher das Eigenkapital, hier die Eigenkapitalquote, desto geringer ist das Finanzierungsrisiko und desto höher die finanzielle Stabilität und die wirtschaftliche Sicherheit. Eine hohe Eigenkapitalquote ist damit ein wichtiger Bonitätsindikator für die Kommune.

b) Fremdkapitalquote: Die Fremdkapitalquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Fremdkapitalquote} = \frac{\text{Fremdkapital} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

Die Fremdkapitalquote ist das genaue Gegenteil der Eigenkapitalquote. Sie misst den Anteil des Fremdkapitals am gesamten bilan-

zierten Kapital auf der Passivseite der kommunalen Bilanz. Als Verbindlichkeiten gelten üblicherweise die langfristigen Investitionskredite sowie die kurzfristigen Liquiditätsverbindlichkeiten („Kassenkredite“). Grundsätzlich gilt für diese Quote: Je höher die Fremdkapitalquote, desto höher das Finanzierungsrisiko und desto höher die Abhängigkeit der Kommune von Kreditgebern wie Banken und Versicherungen. Eine hohe Fremdkapitalquote kann auch ein Hinweis auf eine insgesamt schwierige Finanzsituation der Kommune sein. Je höher die Fremdkapitalquote, desto schlechter ist die finanzielle Stabilität und wirtschaftliche Sicherheit.

c) Anlagenintensität: Die Anlagenintensität berechnet sich wie folgt:

$$\text{Anlagenintensität} = \frac{\text{Anlagevermögen} \times 100}{\text{Bilanzsumme}}$$

Diese Kennzahl stellt das Verhältnis zwischen dem kommunalen Anlagevermögen (z. B. Rathaus, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser und Bauhof) und dem gesamten städtischen Vermögen her. Allgemein gilt: Ein hoher Wert der Kennzahl „Anlagenintensität“ sollte durch einen hohen Anteil von Eigenkapital bzw. von langfristigem Fremdkapital am Gesamtkapital finanziert sein. Eine geringe Anlagenintensität kann ein Hinweis darauf sein, dass die Kommune überwiegend über bereits abgeschrieben Vermögen oder über Vermögensgegenstände verfügt, die nur noch mit geringen Werten in der Bilanz angesetzt sind. Auch könnte eine niedrige Anlagenintensität auf einen Investitionsstau hinweisen.

d) Steuerquote: Die Steuerquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Steuerquote} = \frac{\text{Steuern} \times 100}{\text{ordentliche Erträge}}$$

Die Steuerquote informiert darüber, in welchem Umfang sich die Kommune selbst finanzieren kann und somit unabhängig von staatlichen Zuwendungen ist, den sog. Schlüsselzuweisungen.

e) Zuwendungsquote: Die Zuwendungsquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Zuwendungsquote} = \frac{\text{Zuwendungen} \times 100}{\text{ordentliche Erträge}}$$

In allen Bundesländern sind die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an den Landessteuereinnahmen beteiligt. Deshalb empfiehlt es sich, eine Zuwendungsquote zu ermitteln, um den Grad dieser Abhängigkeit festzustellen.

Die Zuwendungsquote informiert darüber, in welchem Umfang die Kommune an Landeszuwendungen beteiligt ist. Deutlich wird damit der Umfang der Abhängigkeit der jeweiligen Kommune von Zahlungen des Landes. Eine hohe Zuwendungsquote kann auch als Hinweis gelten, dass die eigene Steuerstärke nur ein unterdurchschnittliches Niveau hat. Eine geringere Steuerstärke wird üblicherweise durch höhere Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Eine hohe Zuwendungsquote macht dann deutlich, dass die Kommune in ihren Finanzentscheidungen weitestgehend vom Land abhängig ist.

f) Personalaufwandsquote: Die Personalaufwandsquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Personalaufwandsquote} = \frac{\text{Personalaufwand} \times 100}{\text{ordentliche Aufwendungen}}$$

Bei dieser Kennzahl werden die jährlichen Personalaufwendungen für die eigenen Mitarbeiter (ggf. mit Versorgungszahlungen) ins Verhältnis gesetzt zu den ordentlichen Aufwendungen.

Die Personalaufwandsquote dürfte eine der wichtigsten Kennzahlen für interkommunale Vergleiche sein. Sie beschreibt, in welchem Umfang Personalaufwendungen im Verhältnis zu den gesamten ordentlichen Aufwendungen die städtischen Finanzen belasten. Die Kennzahl informiert also darüber, welcher Teil der Aufwendungen üblicherweise für Personal aufgewendet wird.

Bei interkommunalen Personalaufwandsvergleichen sind immer auch die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Kommunen, die bei den personalintensiven Sozialeinrichtungen etwa mit karitativen Trägern zusammenarbeiten, werden eine niedrige Personalaufwandsquote aufweisen. Umgekehrt ist in diesen Kommunen die Sachaufwandsquote hoch, da Dienstleistungen eingekauft werden. Deshalb sollten die Personalaufwands- und die Sachaufwandsquote möglichst gemeinsam betrachtet werden. Missverständnisse bei der Interpretation und Bewertung einzelner Aufwandsquoten lassen sich vermeiden, wenn Personal-, Sachaufwands- und

Transferaufwandsquote als „**kommunale Konsumquote**“ gemeinsam berechnet werden.

g) Sachaufwandsquote: Die Sachaufwandsquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Sachaufwandsquote} = \frac{\text{Aufwand für Sach- \& Dienstleistungen}}{\text{ordentliche Aufwendungen}} \times 100$$

Diese Kennzahl verdeutlicht, in welchem Umfang sich eine Gemeinde für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen Dritter entschieden hat.

Eine hohe Sachaufwandsquote kann als Hinweis für einen hohen Privatisierungsgrad gelten. Die Gemeinde hat sich dann dafür entschieden, notwendige Dienstleistungen nicht mit eigenem Personal herzustellen, sondern Dritte einzuschalten. Wenn also Kindergärten von den Kirchen oder karitativen Organisationen geführt werden oder die gesamte Gebäudereinigung durch Fremdpersonal durchgeführt wird, dann ist die Sachaufwandsquote entsprechend hoch.

h) Abschreibungsintensität: Die Abschreibungsintensität berechnet sich wie folgt:

$$\text{Abschreibungsintensität} = \frac{\text{bilanzielle Abschreibungen} \times 100}{\text{ordentliche Aufwendungen}}$$

Das kommunale Finanzmanagement sieht vor, dass der Werteverzehr des kommunalen Anlagevermögens als Aufwand zu erfassen und damit bei der Haushaltsführung zu be-

rücksichtigen ist. Dieser Werteverzehr wird in der Betriebswirtschaftslehre üblicherweise über Abschreibungen berücksichtigt.

Eine niedrige Abschreibungsintensität kann ein Hinweis dafür sein, dass die Kommune mit altem, weitgehend abgeschriebenem Anlagevermögen arbeitet. In diesem Sinne zeigt diese Kennzahl auch an, dass zukünftig größere Investitionen anfallen.

i) Transferaufwandsquote: Die Transferaufwandsquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Transferaufwandsquote} = \frac{\text{Transferaufwendungen} \times 100}{\text{ordentliche Aufwendungen}}$$

Transfers sind im öffentlichen Bereich klassischerweise Geldleistungen an Dritte ohne direkte Gegenleistung. Die Transferaufwandsquote beschreibt den Anteil dieser Leistungen an den ordentlichen Aufwendungen. Eine hohe Transferaufwandsquote dokumentiert, in welchem Umfang aus dem eigenen Kommunaletat an übergeordnete Institutionen (Kreisverwaltung, Landschaftsverbände, Zweckverbände) Zahlungen geleistet werden. Aber auch Leistungen für private Haushalte, Zuschüsse an Vereine und örtliche Verbände treiben die Transferaufwandsquote in die Höhe.

j) Zinslastquote: Die Zinslastquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Zinslastquote} = \frac{\text{Zinsaufwendungen} \times 100}{\text{ordentliche Aufwendungen}}$$

Um die Folgekosten der Kommunalverschuldung zu messen und zu vergleichen, empfiehlt es sich, die Zinslastquote zu ermitteln. Die Zinslastquote zeigt den prozentualen Anteil der Zinslasten an den ordentlichen Aufwendungen. Kommunen mit viel Fremdkapital werden üblicherweise auch hohe Zinslasten zu tragen haben.

k) Zinssteuerquote: Die Zinssteuerquote berechnet sich wie folgt:

$$\text{Zinssteuerquote} = \frac{\text{Zinsaufwendungen} \times 100}{\text{Steuern}}$$

Zusätzlich zur Zinslastquote zeigt diese Kennzahl das Verhältnis zwischen den Zinsaufwendungen und den Steuereinnahmen der Kommune an. Die bei der Zinssteuerquote ermittelte Prozentzahl macht deutlich, in welchem Umfang die zur Verfügung stehenden eigenen kommunalen Steuereinnahmen zur Finanzierung des Zinsaufwandes benötigt werden.

Bei dieser Kennzahl ist zu berücksichtigen, dass viele Kommunen im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses zwischenzeitlich eigene Gesellschaften und öffentlich-rechtliche Sondervermögen wie Eigenbetriebe und Anstalten öffentlichen Rechts gegründet haben. Die von diesen Schattenhaushalten aufgenommenen Kredite und die sich daraus entwickelnden Zinslasten sind in den Zinsaufwendungen des Gesamtergebnisplans nicht enthalten. Insofern ist die tatsächliche Zinssteuerquote höher als offiziell ausgewiesen, wenn Kommunen Auslagerungen vorge-

nommen haben und auf diesem Weg Schulden und Zinsen nicht mehr im Kernhaushalt bewirtschaftet werden (vgl. Kapitel 3).

Abschließend sei daran erinnert, dass

- ein **ausgeglichener Haushalt**
- das **Verschuldungsvolumen**
- das **Hebesatzniveau**
- die **Personalintensität**

sowohl in der „alten“ Kameralistik als auch in der „neuen“ Doppik geeignet sind, den Zustand der Kommunalfinanzen in der eigenen Kommune zu messen. Insbesondere gilt das, wenn interkommunale Vergleiche von Städten gleicher Größenordnung, Besiedlungsdichte und Organisationsstruktur vorgenommen werden.



Unser Tipp: Suchen Sie im Internet bei Ihren Statistischen Landesämtern, beim Bund der Steuerzahler, bei den Landesrechnungshöfen, und – sofern vorhanden – bei den Gemeindeprüfanstalten nach kommunalen Kennzahlen.

3. Benchmarking – Wirtschaftlichkeitsreserven durch Vergleichsringe erkennen

Jeder Kommunalpolitiker kennt das Problem: Wenn er nachfragt, ob eine bestimmte Leistung nicht auch kostengünstiger erbracht werden kann, wird ihm von der Verwaltung wortreich erläutert, dass Vorschriften, Richtlinien und Tarifverträge keine andere Lösung hergeben. Man könne allenfalls die Leistung ganz einstellen. Auf die Nachfrage, wie denn andere Kommunen die gleiche Leistung erbringen, hört man meist, dass die örtlichen Verhältnisse so verschieden seien, dass sie nicht miteinander verglichen werden könnten. Diese pauschale Behauptung ist falsch! Selbstverständlich gibt es zwischen den Kommunen unterschiedliche Voraussetzungen, Organisationsformen und Details der Leistungsgestaltung, doch der größte Teil der Leistungserstellung, der auch den Löwenanteil der Kosten verursacht, ist überall gleich. Darum ist es unverständlich, dass sich viele Verwaltungen gegen sinnvolle Kosten- und Leistungsvergleiche wehren.

Die Landesverbände des BdSt haben jahrzehntelange Erfahrungen mit der Erstellung von Kosten- und Leistungsvergleichen verschiedenster öffentlicher Dienstleistungen. Wir plädieren dafür, dieses bewährte Instrument viel intensiver zu nutzen. Es führt zu wertvollen Ergebnissen für die Einschätzung und Verbesserung der eigenen Wirtschaftlichkeit. Aber für ein erfolgreiches Benchmarking müssen Widerstände überwunden, kon-

zeptionelle Fehler vermieden und der Aussagewert der Ergebnisse realistisch eingeschätzt werden.

Psychologisch ist es erklärbar, dass die Verantwortlichen in der Kommune befürchten, durch einen Kosten- und Leistungsvergleich mit Nachbarkommunen „schlecht auszusehen“. Schnell konzentriert sich dann die ganze Auswertung der Ergebnisse auf die Suche nach Ausreden für die Schwächen. In der Regel wird argumentiert, dass die örtlichen Strukturen so unterschiedlich seien, dass sich ein sinnvoller Vergleich ausschließe. Selbstverständlich unterscheiden sich die örtlichen Verhältnisse von Kommune zu Kommune. So hängen die Kosten für die Abwasserbeseitigung von den topographischen Verhältnissen ab. Müllgebühren werden wesentlich durch die Kosten der Verbrennung oder Deponierung bestimmt. Und ein Friedhof, der bewusst als Parkanlage mit Erholungscharakter gestaltet ist, wird höhere Kosten je Trauerfall verursachen als eine einfache „grüne Wiese“. Darum muss schon vor Beginn der Vergleiche deutlich gemacht werden, dass es der Politik nicht darum geht, den „Besten“ im Sinne der kostengünstigsten Leistungserbringung zu küren, sondern Verbesserungspotenziale bei der eigenen Leistung zu identifizieren.



Unser Tipp: Machen Sie gegenüber der Verwaltung deutlich, dass Sie die Ergebnisse differenziert interpretieren wollen.

Es geht nicht darum, die Vergangenheit zu bewerten, sondern die Zukunft zu verbessern.

In der betriebswirtschaftlichen Theorie wird der „Best-Practice-Ansatz“ gesucht, an dem sich die eigene Leistung orientieren soll. Bei kommunalen Kosten- und Leistungsvergleichen wird eine vollständige Vergleichbarkeit der Daten jedoch nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand zu erreichen sein. Darum sollte man auch auf den „Best-Practice-Anspruch“ verzichten, da es sowohl am oberen wie auch am unteren Rand der Vergleichsdaten häufig zu nur schwer erklärbaren Ausschlägen kommt. Sinnvoller ist es aus unserer Erfahrung deshalb, den Durchschnittswert als Benchmark heranzuziehen.



Unser Tipp: Liegen die eigenen Kosten je Leistungseinheit über dem Durchschnitt der verglichenen Kommunen, so besteht akuter Handlungsbedarf. Je weiter die eigenen Kosten den Durchschnitt übersteigen, mit desto größerer Priorität müssen die Gründe dafür analysiert werden.

Jeder Vergleichsring lebt davon, dass die teilnehmenden Kommunen mit gleicher Motivation und Zielsetzung daran mitwirken. Es kann darum kontraproduktiv sein, die Erstellung allein den Verwaltungen zu überlassen, da diese möglicherweise Bedenken haben, sich „in die Karten schauen“ zu lassen. Deshalb sollte sich die Kommunalpolitik in allen teilnehmenden Kommunen mit einbringen.



Unser Tipp: Schieben Sie das Thema Benchmarking in mehreren geeigneten Kommunen gleichzeitig durch die Kommunalpolitik an. Sorgen Sie dafür, dass Kommunalpolitiker zumindest in einem Lenkungsausschuss vertreten sind.

Benchmarking erfolgt klassischerweise in fünf Stufen. In der **ersten Stufe** müssen die kommunalen Leistungen (in der Doppik als „Produkte“ bezeichnet) definiert werden, die interkommunal miteinander verglichen werden sollen. Dabei sollten Leistungen ausgewählt werden, die klar abgrenzbar sind, die typischerweise auch in anderen Kommunen erbracht werden und die eine mess- oder zählbare Leistungskomponente aufweisen. So eignen sich Querschnittsfunktionen, wie beispielsweise Pressestellen und Gleichstellungsbeauftragte, oder auch das Vorzimmer des Bürgermeisters eher nicht für interkommunale Vergleiche.



Unser Tipp: Wählen Sie die zu vergleichenden Leistungen nicht zu kleinteilig aus und gehen Sie bei der Reihenfolge nach dem Ausgabevolumen vor. Je größer ein Haushaltstitel ist, desto höher ist auch das zu vermutende Einsparpotenzial.

Als **zweite Stufe** müssen dann die Kommunen ausgewählt werden, mit denen man sich sinnvoll vergleichen kann und will. Selbstver-

ständig müssen sie die untersuchte Leistung auch selbst erbringen. Außerdem bietet es sich an, Kommunen auszuwählen, die eine ähnliche Größenordnung und zentralörtliche Bedeutung aufweisen. Idealerweise sind die Produkte im Rechnungswesen gleich abgegrenzt. Das vermindert den Rechenaufwand zur Ermittlung der Vergleichsdaten in der dritten Stufe.



Unser Tipp: Suchen Sie sich Kommunen in der Nachbarschaft mit ähnlichen Problemen und Zielsetzungen. Wichtiger als identische äußere Verhältnisse sind die inneren Strukturen und die Herangehensweise an die Haushaltskonsolidierung. Die räumliche Nähe hilft dabei, die Leistungsstandards zu vergleichen: „Bei denen sind die Bürger auch zufrieden!“

Die **dritte Stufe** dient dazu, die Kennzahlen festzulegen, die letztlich verglichen werden sollen. Dabei werden immer die Kosten ins Verhältnis gesetzt zu konkreten Leistungsdaten. Die bloße Einwohnerzahl ist wenig aussagekräftig, weil hier bei einem Vergleich eigentlich immer die Skaleneffekte größerer Leistungseinheiten durchschlagen (sollten). Sehr geeignet sind hingegen erfasste Nutzungsdaten, wie beispielsweise Ausleihungen in der Bücherei, gebuchte Kursstunden in der Volkshochschule oder Besucherzahlen im Schwimmbad. Bei Einrichtungen, die Gebühren oder Entgelte erheben, ist es auch sinnvoll, den Zuschussbedarf je Besucher oder



Nutzungsstunde zu vergleichen. Gibt es zwischen den Einrichtungen im Vergleichsring erhebliche Größenunterschiede oder eine unterschiedliche Leistungsqualität (zum Beispiel beim öffentlichen Nahverkehr), so ist es aussagekräftiger, den Kostendeckungsgrad (den Anteil der Kosten, die durch Beitrags- oder Entgelteinnahmen selbst erwirtschaftet werden) zu ermitteln.



Unser Tipp: Wählen Sie einfache Kennzahlen, die leicht zu berechnen und für die Bürger nachvollziehbar sind. Bei der politischen Argumentation hilft es, sagen zu können, „jeder Besuch in unserem Schwimmbad kostet die Gemeinde X Euro“.

Als **vierte Stufe** werden die Kennzahlen der verglichenen Kommunen gegenübergestellt. Dabei ist es normal, dass bestimmte Schwankungsbreiten entstehen. So kann selbst die Altersstruktur der Beschäftigten in einem kommunalen Bauhof auf die Kennzahlen durchschlagen. Ältere Mitarbeiter im öffentlichen Dienst erhalten eine höhere Vergütung,



mehr Urlaubstage und fallen durchschnittlich häufiger durch Krankheit aus. In dieser Stufe ist es deshalb nicht zielführend, bereits nach den detaillierten Gründen für Abweichungen zu suchen. Es sollten nur die Ergebnisse näher analysiert werden, die offenkundig nicht plausibel sind, weil sie schon auf den ersten Blick zu stark abweichen.



Unser Tipp: Zu große Ausreißer, die sich kurzfristig nicht erklären lassen, sollten aus der Auswertung herausgenommen werden („Streicherergebnisse“). Wichtiger ist es, schnell einen belastbaren Mittelwert zu erhalten.

In der **fünften und letzten Stufe** geht es dann darum, die Vergleichsergebnisse für die eigene Kommune zu analysieren. Wie bereits oben erläutert, sollte man sich auf die Ergebnisse konzentrieren, bei denen die eigenen Werte oberhalb des Vergleichsdurchschnittes liegen. Auch hierbei gilt wieder das Prinzip,

zunächst bei den Positionen mit einem besonders großen Haushaltsvolumen anzufangen. Hier lohnt sich eine detaillierte Untersuchung der Organisation und Leistungserstellung bis in alle Einzelheiten.



Unser Tipp: Eine Leitfrage an die Verwaltung könnte lauten: „Was müssen wir verändern, um den Durchschnittswert der Vergleichskommunen zu erreichen?“

Abschließend sei betont, dass jeder Kosten- und Leistungsvergleich seinen Sinn verliert, wenn nicht auch die Bereitschaft besteht, festgestellte Defizite bei Organisation und Durchführung abzustellen. Dann wären die erheblichen Kosten, die mit der Erarbeitung des Benchmarkings verbunden sind, ebenfalls rausgeschmissenes Geld. Darum darf der Vergleich auch nicht als einmalige Maßnahme verstanden werden, sondern er muss einen dauerhaften Prozess darstellen, der in gewissen Abständen immer wieder zu durchlaufen ist.



Unser Tipp: Der Erfolg von Wirtschaftlichkeitsverbesserungen muss regelmäßig durch neue Vergleiche überprüft werden. Denn auch in den verglichenen Kommunen gibt es immer wieder neue Ideen zur Verbesserung. Die Überprüfung der eigenen Wirtschaftlichkeit ist deshalb eine Daueraufgabe!

4. Finanzierung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen – durch Gebühren und Entgelte oder für die Nutzer „kostenlos“?

In den kommunalen Haushaltsordnungen aller Bundesländer ist aus guten Gründen festgelegt, dass kommunale Einrichtungen und Leistungen vorrangig durch öffentlich-rechtliche Gebühren und Beiträge oder privatrechtliche Entgelte der Nutzer zu finanzieren sind. Eine Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln (also Steuern) soll nur nachrangig erfolgen, wenn keine vollständige Kostendeckung erreicht werden kann.

In jüngerer Zeit mehren sich aber die Stimmen und Forderungen, bestimmte kommunale Angebote für die Nutzer „kostenlos“ bereitzustellen. Prominenteste Beispiele sind die Betreuung in Kindertagesstätten, das Mittagessen in der Schule und die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs. Begründet werden diese Forderungen teilweise mit sozialpolitischen Zielsetzungen, zum Beispiel allen Kindern zumindest eine frisch zubereitete warme Mahlzeit am Tag anzubieten. Andere sollen Lenkungswirkungen erzielen, zum Beispiel mehr Berufspendler in den öffentlichen Nahverkehr zu locken. Es gibt auch eine Mischung beider Zielsetzungen, wenn beispielsweise Eltern, die nicht arbeiten, dazu bewegt werden sollen, ihre Kinder ganztags in einer Kindertagesstätte betreuen zu lassen. Noch weitergehende Vorstellungen fordern „kostenlose“ Angebote von Frei-

zeitaktivitäten für Kinder aus sozial schwachen Familien, um ihnen eine gleichwertige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

So verständlich diese Wünsche im Einzelfall auch sein mögen, erfahrene Kommunalpolitiker wissen natürlich, dass sie keinesfalls „kostenlos“ sind, sondern im Gegenteil sehr viel Geld kosten. Tatsächlich geht es lediglich darum, jemand anderen bezahlen zu lassen, nämlich die steuerzahlende Allgemeinheit. Gerechtfertigt wird dies mit der Behauptung, dass es nur „gerecht“ sei, die Kosten für gesellschaftspolitische Zielsetzungen auf möglichst viele Schultern zu verteilen.

Für den politischen Begriff der „Gerechtigkeit“ gibt es keine objektiven Kriterien. Je nach Sichtweise kommt man zu ganz unterschiedlichen Bewertungen. Ist es zum Beispiel „gerecht“, dass ein Paketfahrer, der mit seinen Einkünften knapp über der Sozialhilfegrenze liegt, Steuern zahlen muss, damit sein Chef einen „kostenlosen“ Kindergartenplatz bekommt? Und ist es „gerecht“, wenn eine pflegebedürftige, an ihr Haus gefesselte Rentnerin Steuern zahlen muss, damit ihr Nachbar als Ministerialrat „kostenlos“ mit dem Bus ins Büro fahren kann?

Wenn man es grundsätzlich für richtig hält, den Einzelnen von Kosten seiner Lebensgestaltung zu entlasten, um sie der Allgemeinheit aufzubürden, dann stellt sich automatisch die Folgefrage, für welche öffentlichen Angebote das ebenfalls gelten soll: Die Nutzung der kommunalen Bücherei müsste we-

gen ihres Bildungsauftrages auf jeden Fall „kostenlos“ sein, auch Museen und Ausstellungen erfüllen letztlich den öffentlichen Kulturauftrag. Aber soll auch der Eintritt für Theater und kommunale Kinos frei sein? Nimmt man das Argument der gesellschaftlichen



Teilhabe hinzu, so könnte man zu dem Ergebnis kommen, dass jedem Jugendlichen auch mindestens einmal jährlich ein freier Eintritt in ein Spaßbad oder einen Freizeitpark zustünde. Und für Erwachsene? Längst nicht jeder Fan kann sich die Dauerkarte für seinen Lieblings-Fußballverein leisten! Die Phantasie der Befürworter solcher „kostenloser“ kommunaler Angebote kennt keine Grenzen und ist so manches Mal auch von Klientelinteressen geprägt. So hat der Verband der Friedhofsverwalter Deutschlands 2014 ein „Bedingungsloses Recht auf kostenfreie Bestattung für alle“ gefordert. Es sei Aufgabe des Staates (gemeint sind die Kommunen!), für eine würdige Bestattung seiner Bürger zu sorgen. Hintergrund ist die Befürchtung, dass der allgemeine gesellschaftliche Trend zu

anonymen Urnen- und Seebestattungen es immer schwieriger mache, die Friedhöfe wirtschaftlich zu betreiben.

Aber die Erwartung, ein „kostenfreies“ Angebot würde automatisch auch zu einer stärkeren (politisch erwünschten) Nutzung einer Einrichtung führen, ist keineswegs sicher. So sind viele Menschen bereit, teilweise horrenden Eintrittspreise für Auftritte von bekannten Künstlern zu bezahlen. Die Konzerte sind oft in wenigen Stunden ausverkauft. Dagegen kämpfen viele hoch subventionierte kommunale Theater, die ein hohes künstlerisches Niveau zu niedrigen Preisen anbieten, mit ausbleibenden Besuchern. Für zahlreiche Berufspendler ist das Jobticket schon heute deutlich günstiger als die Fahrt mit dem eigenen Auto. Dennoch wird aus Bequemlichkeit der eigene Pkw gewählt, weil man mit ihm zeitlich flexibler ist, auf dem Weg noch etwas erledigen kann und eine freie Auswahl der Mitfahrer sowie des Musikprogramms hat. An diesen Argumenten wird auch ein „kostenloser“ Nahverkehr nichts ändern.

Mitunter können gut gemeinte Lenkungsziele sogar das Gegenteil des Erwünschten erreichen. So sagte ein erfahrener Kieler Linienebusfahrer bei einer Diskussion zum kostenlosen Nahverkehr: „Wenn man nichts bezahlen muss, sitzen nur noch gelangweilte Jugendliche, Obdachlose und Junkies im Bus und wir können niemanden mehr rauschmeißen. Die bisherigen Zeitkarteninhaber bleiben dann weg, weil sie keinen Sitzplatz mehr finden und sich unwohl fühlen.“ Wichtiger sei es, die Qualität der Fahrzeuge, die

Pünktlichkeit und die Taktung zu verbessern und dafür mehr Geld auszugeben. „Aber was nichts kostet, ist dann auch nichts mehr wert.“

Ein weiteres Manko von „kostenfreien“ öffentlichen Angeboten ist das „Trittbrettfahrer-Problem“. Es werden auch solche Bürger das Angebot nutzen, die es nicht brauchen und für die es auch nicht gedacht ist. Diese Fehlnutzung führt zu einer Scheinnachfrage, die im Ergebnis das Angebot zusätzlich verteuert, ohne das eigentlich verfolgte politische Ziel zu erreichen. Als Beispiel sei ein Arztehepaar genannt, das bislang für die Kinderbetreuung ein Au-Pair beschäftigte. Durch die für sie gebührenfreie Ganztagsbetreuung mit Mittagsverpflegung können sie die Kosten für das Au-Pair einsparen. Oder ein Lehrer hat sich zum Besuch des Stadtfestes immer mit Freunden ein Taxi geteilt. Wenn die Fahrt mit dem Linienbus jetzt umsonst ist, kann man auch damit fahren. In der damaligen DDR waren Theateraufführungen immer sehr gut ausgebucht, weil Jugend-, Partei- und Betriebsorganisationen die Karten ohne Eintrittsgeld verteilt haben. Dass dadurch der Zugang zur Kultur für breitere Bevölkerungsschichten eröffnet wurde, ist nicht belegt.

All diese Beispiele machen deutlich, dass ein „kostenloses“ Angebot von Einrichtungen und Leistungen der Kommune für alle der falsche Weg ist. Die kommunalen Haushaltsordnungen weisen zu Recht auf den Vorrang der Gebühren-, Beitrags- und Entgeltfinanzierung hin. Gleichwohl gibt es auch auf kommunaler Ebene berechnete politische

Ziele, bestimmten Bevölkerungsgruppen den Zugang zu öffentlichen Angeboten zu erleichtern. Hier sollte dann aber nicht das Angebot selbst subventioniert werden, sondern speziell die vorgesehenen Zielgruppen gefördert werden. Dieses kann z. B. durch Gebührenstaffeln in Abhängigkeit vom Einkommen, durch Berechtigungsausweise oder Gutscheine erfolgen.

Eine „Subjektförderung“ ist immer effektiver und auch „gerechter“ als die „Objektförderung“, weil sie

- verhindert, dass Steuerzahler Subventionen für Personengruppen finanzieren müssen, die viel leistungsfähiger sind als sie selbst,
- die Nachfrage nicht verzerrt und damit ein kostenträchtiges, aber nicht bedarfsgerechtes Angebot vermeidet,
- das „Trittbrettfahrer-Problem“ ausschließt,
- ungewollte Fehlsteuerungen der Nachfrage verhindert,
- die beabsichtigten politischen Ziele wirtschaftlicher erreicht und damit mehr Mittel für die Umsetzung zur Verfügung stehen.



Unser Tipp: Erliegen Sie nicht der Versuchung, „kostenlose“ Einrichtungen oder Leistungen für alle zu versprechen! Ziehen

Sie die leistungsfähigen Benutzer zur Finanzierung des Angebotes heran und entlasten Sie die weniger leistungsfähigen Bürger durch individuelle Hilfen.

5. Kommunale Wohnungsmarktpolitik – Wie kann sinnvoll gesteuert werden?

In vielen Metropolregionen herrscht akuter Wohnungsmangel. Die wirtschaftlich erfolgreichen Verdichtungsräume leiden unter einem enormen Zuzugsdruck. Hinzu kommen gesellschaftliche Entwicklungen, nach denen sich der Anteil der Ein-Personen-Haushalte erhöht und die durchschnittliche Wohnfläche je Bewohner stetig zunimmt. Die hohe Nachfrage führt zu steigenden Preisen. Im Ergebnis finden Singles und Familien mit niedrigem oder mittlerem Einkommen vielerorts keine bezahlbaren Wohnungen mehr. Von einigen Politikern wird daraus ein angebliches „Marktversagen“ abgeleitet, das ein staatliches Eingreifen rechtfertigt. Es wird gefordert, dass die Kommunen das fehlende Angebot durch eigene Aktivitäten auf dem Wohnungsmarkt ausgleichen. Inzwischen gibt es wieder Neugründungen von kommunalen Wohnungsgesellschaften, Wohnungsbestände werden von Kommunen aufgekauft, um sie zu vermieten, und durch gesetzliche Maßnahmen soll der Anstieg der Mieten begrenzt werden. Viele dieser Maßnahmen erfordern einen erheblichen kommunalen Mittelaufwand, ohne dass sie die tatsächlich bestehenden Probleme erfolgreich lösen können.

Eine gründliche Bestandsaufnahme ergibt höchst unterschiedliche Verhältnisse zwischen den Regionen und Kommunen. Neben Gebieten mit Wohnungsmangel finden sich

in Deutschland auch große Landstriche, in denen das Gegenteil der Fall ist. Auch in vielen ostdeutschen Kommunen, mit den nach der Wende übernommenen Wohnungsbeständen, gibt es eine besondere Situation. Neben diesen großen regionalen Unterschieden finden sich zahlreiche kleinräumige Besonderheiten, die genau analysiert werden müssen, um passgenaue Lösungen zu finden.



Unser Tipp: Untersuchen und beurteilen Sie Ihren örtlichen Wohnungsmarkt genau! Hilfreich ist dabei ein „runder

Tisch“ mit den vor Ort tätigen Akteuren der Wohnungswirtschaft. Dazu gehören Privatvermieter, Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften sowie Makler und Mieterverbände. Auf diesem Weg erfahren Sie, wo im Stadtgebiet welcher Wohnungstyp besonders nachgefragt wird oder auch leer steht.

Die Behauptung eines angeblichen „Marktversagens“ lässt sich ökonomisch nicht halten! Im Gegenteil: Der Markt funktioniert. Wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt, steigen die Preise. In einer normalen Marktreaktion werden dann zusätzliche Anbieter in den Wettbewerb einsteigen, um weiteres Angebot zu schaffen und somit für einen Ausgleich sorgen. Entsprechende potenzielle Anbieter stehen auch ausreichend zur Verfügung. Private Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften und Kleinvermieter verfügen über erhebliches Investitionskapital, das sie gerne einsetzen würden, wenn es denn

geeignete Bauflächen gäbe. Durch die allgemeine Zinsentwicklung sind Immobilieninvestitionen gefragt wie nie. Allerdings mangelt es an den besonders nachgefragten Standorten an Bauflächen, um zusätzliches Angebot zu schaffen.



Unser Tipp: Sorgen Sie an nachgefragten Standorten für zusätzliche Bauflächen. Neben brachliegenden Grundstücken können diese durch Nachverdichtung im Bestand geschaffen werden. Die Bebauung von Innenhöfen, der Ausbau von Dachgeschossen und das Aufsetzen von weiteren Etagen sind Möglichkeiten dafür. In Einzelfällen können auch Abriss und Neubau eine höhere Ausnutzung der Grundstücksfläche ermöglichen.

Eigene Aktivitäten auf dem Wohnungsmarkt durch Neubau oder Ankauf von Bestandsimmobilien sind weder notwendig noch sinnvoll. Denn wenn es an einem ausreichenden Angebot fehlt, wird dieses auch nicht dadurch geschaffen, dass die Kommune anstelle privater Akteure auf dem Markt auftritt. Durch solche Maßnahmen ändert sich nur der Anbieter, nicht aber der Umfang des Wohnungsangebotes. Auch kommunale Wohnungsbaugesellschaften können nicht bauen, wenn ihnen keine Grundstücke zur Verfügung stehen oder keine Nachverdichtung ermöglicht wird. Alle Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte belegen, dass kommunale Wohnungsbaugesellschaften weder günstiger noch besser bauen als ihre privat-

wirtschaftliche oder genossenschaftliche Konkurrenz. In der großen Mehrzahl der Fälle lässt sich sogar das Gegenteil feststellen: Kommunale Wohnungsbaugesellschaften leiden unter überdurchschnittlich hohen Verwaltungskosten und langsamen Entscheidungswegen. Durch intensive Mitspracherechte von Verwaltung, Kommunalpolitik und Mietern entstehen nicht wettbewerbsfähige Strukturen.



Unser Tipp: Überlassen Sie den Wohnungsbau und die Vermietung den Akteuren, die über Jahrzehnte bewiesen haben, dass sie dieses Geschäft verstehen. Dazu gehören neben großen Wohnungsbaugesellschaften insbesondere auch der genossenschaftliche Wohnungsbau und private Kleinvermieter, die bei der Mieterzufriedenheit immer wieder besonders gut abschneiden.

Häufig wird politisch argumentiert, man könne den Wohnungsbau nicht den privaten Akteuren allein überlassen, weil diese sich vorwiegend auf ein hochwertiges und hochpreisiges Angebot konzentrierten. Doch hier liegt es an der Kommune, selbst steuernd einzugreifen. Über die Bauleitplanung kann die Kommunalvertretung festlegen, welche Bebauung wo im Stadtgebiet vorzusehen ist. Insbesondere wenn es um Nachverdichtung geht oder heiß begehrte Baulücken genutzt werden sollen, kommen die Instrumente eines vorhabenbezogenen B-Planes oder eines städtebaulichen Vertrages in Betracht. Damit

stehen den Kommunalvertretern gute Instrumente zur Verfügung, um den Wohnungsbau auch kleinteilig zu steuern.



Unser Tipp: Nutzen Sie die Möglichkeiten der Bauleitplanung, um die Wohnungsbauentwicklung in Ihrer Kommune zu steuern.

Der Wohnungsbau muss sich für die Investoren rechnen. Sie haben feste Renditeerwartungen, die sie mit den Investitionen erfüllen wollen. Dafür spielt es grundsätzlich keine Rolle, in welchem Preissegment investiert wird. Allerdings gilt die Grundregel, dass derjenige, der günstig vermieten will, auch günstig kaufen oder bauen muss. Hochwertig errichtete und ausgestattete Wohnungen können nicht zu niedrigen Preisen vermietet werden. Häufig sind es die Kommunen selbst, die über die Landesbauordnung hinausgehende Anforderungen an die Qualität und Ausstattung von Gebäuden stellen, um anschließend dann die hohen Miet- oder

Kaufpreise zu kritisieren. Standards, auf die man verzichten sollte oder die herabgesetzt werden müssen, um günstig bauen zu können, sind beispielsweise Anforderungen an die Energieeffizienz, die Ausstattung mit Tiefgaragenplätzen, ein Fahrstuhl von der Tiefgarage bis zum Dachgeschoss, die Größe von Balkons und die Ausstattung mit Einbauküchen und Bädern. Solche Anforderungen bei der Bauleitplanung, bei der Bewilligung von Fördermitteln oder der Zuweisung von Leistungsempfängern zu stellen, verhindert die Bereitstellung von zusätzlichem Marktangebot.



Unser Tipp: Erlauben Sie zur Schaffung günstigen Wohnraums einfaches Bauen auch in die Höhe. Reduzieren Sie Standards und Anforderungen, damit mehr günstige Mietwohnungen durch den Markt bereitgestellt werden.

Die Hoffnung, durch ein kommunales Wohnungsangebot hochwertige Mietwohnungen zu einem Preis unterhalb des Marktniveaus bereitstellen zu können, ist eine Illusion! Der Versuch führt absehbar zum wirtschaftlichen Desaster für die Wohnungsbaugesellschaft. Zahlreiche abschreckende Beispiele aus den letzten Jahrzehnten belegen die unausweichliche Abwärtsspirale: Werden Wohnungen unterhalb des wirtschaftlichen Marktpreises vermietet, fehlt der kommunalen Gesellschaft das notwendige Kapital, um den Wohnungsbestand fachgerecht pflegen und instand setzen zu können. Es entsteht ein



immer größerer Sanierungsstau, der die Wohnungen immer unattraktiver werden lässt. Dies wirkt sich auf die Mieterstruktur aus. Bei Nachvermietungen gelingt es immer weniger, eine gesunde Mischung unterschiedlicher Sozialstrukturen zu gewinnen. Durch die stetige Verschlechterung der Mieterstruktur erhöhen sich die Mietausfälle und die Schäden an den Wohnungen, die Rentabilität sinkt weiter und der Sanierungsstau wird zwangsläufig größer. Eine solche kommunale Gesellschaft kann nur durch regelmäßige und immer höher werdende Zuschüsse aus Steuermitteln vor der Insolvenz bewahrt werden. In den 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre gab es viele Kommunen in Deutschland, die froh waren, ihren herabgewirtschafteten Wohnungsbestand überhaupt noch zu Ramschpreisen veräußern zu können. Die aktuelle Entwicklung in einigen Städten lässt befürchten, dass es in absehbarer Zeit wieder zu solchen Zuständen kommen wird.



Unser Tipp: Lernen Sie aus den Fehlern der Vergangenheit! Der Versuch, durch politische Einflussnahme auf die Vermie-

tungspolitik kommunaler Gesellschaft den Wohnungsmarkt zu entlasten, ist zum Scheitern verurteilt. Wenn es ein kommunales Wohnungsangebot geben soll, dann muss dieses mit marktüblichen Renditeerwartungen bewirtschaftet werden. Wer zu Marktpreisen baut, kauft, saniert und bewirtschaftet, muss auch zu Marktpreisen vermieten.



In einigen politischen Kreisen herrscht die Vorstellung, durch Mietpreisreglementierungen das Angebot an bezahlbarem Wohnraum verbessern zu können. Doch auch diese Überlegungen führen in eine Sackgasse: Wenn die Höhe des Mietpreises, den ein Vermieter verlangen darf, nach oben gedeckelt wird, dann wird er nicht mehr die Rendite erzielen können, die er erwartet. Neue Investitionen bleiben aus oder werden an anderen Standorten getätigt. Dadurch wird das fehlende Angebot eben gerade nicht erhöht und der Nachfrageüberhang bleibt bestehen. Im Ergebnis steigt das Mietniveau vielleicht kurzfristig nicht so stark an, aber es werden zu diesen Preisen immer weniger Wohnungen angeboten. Das eigentliche Ziel, Personengruppen mit kleinem und mittlerem Einkommen eine bezahlbare Wohnung zu ermöglichen, wird verfehlt.



Unser Tipp: Reglementierungen des Mietpreises kurieren das Symptom, können die Ursache der Wohnungsknappheit aber nicht bekämpfen. Dadurch, dass sie das Angebot weiter reduzieren, vergrößern sie das Problem sogar noch zusätzlich.

Exkurs 1: Schrumpfende Kommunen zwischen Konsolidierung und Lebensqualität

Insbesondere in peripher gelegenen Regionen abseits der Metropolen sinken die Einwohnerzahlen von Dörfern, Städten und Kreisen. Grund dafür sind meistens eine Überalterung und die Abwanderung von jungen Menschen. Niedrigere Einwohnerzahlen gehen aber regelmäßig einher mit geringeren Einnahmen – das Aufkommen aus der Grundsteuer sinkt bei Leerständen ebenso wie der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Auch Schlüsselzuweisungen der Landesebene sind oft abhängig von der Einwohnerzahl.

Neben dem demografischen Wandel stehen schrumpfende Kommunen also vor einer strukturellen Verschlechterung ihrer Finanzsituation. Sinkt die Einwohnerzahl, steigen tendenziell die Pro-Kopf-Ausgaben. Dadurch bedarf es bei einem Bevölkerungsrückgang besonderer Anstrengungen, um dauerhafte Haushaltsdefizite oder massive Realsteuererhöhungen zu vermeiden. Obwohl der Spardruck also groß ist, darf es nicht zu einer Abwärtsspirale kommen. Diese Gefahr besteht, wenn kommunale (freiwillige) Leistungen so stark eingeschränkt werden, dass die Stadt oder Gemeinde als Wohnsitz noch unattraktiver wird. Weiterer Fortzug könnte die Folge sein. Zwar sind strukturelle Anpassungen unvermeidlich, aber die Wohnqualität der bleibenden Einwohner sollte weiterhin sichergestellt sein.



Unser Tipp: Diskutieren Sie die mit der sinkenden Einwohnerzahl einhergehenden Probleme offen. Problembewusstsein ist

Voraussetzung, Veränderungen zu akzeptieren und zu begleiten. Bürgerbeteiligung in Form von Einwohnerversammlungen, Umfragen und breiten Informationsangeboten sowie einem Bürger-Sparhaushalt bieten sich dafür an. Auch ein Entwicklungsplan, in dem messbare Ziele vereinbart werden, ist sinnvoll.

Meist ist nicht nur eine einzelne Gemeinde, sondern sind auch die umliegenden Gemeinden vom Wandel betroffen. Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden kann helfen zu sparen, ohne dass Leistungen ganz aufgegeben werden müssen. So können „Leuchttürme“ in den jeweiligen Kommunen entstehen, kommunale Mitarbeiter über Gemeindegrenzen hinaus beschäftigt werden. Demnach sollte in schrumpfenden Kommunen sowohl großräumig (regional) als auch bürgernah (Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement aktivieren) gedacht werden.



Unser Tipp: Versuchen Sie, so viele Verwaltungsleistungen wie möglich über das Internet bereitzustellen (E-Government). Der kürzeste Weg zum Amt ist

ein Klick aus dem heimischen Wohnzimmer. Statt dieselben Leistungen an mehreren Verwaltungsstandorten anzubie-

ten, könnte auch ein mobiles Bürgerbüro eingerichtet werden, das zu festen Zeiten die verschiedenen Gemeinden bzw. Ortsteile anfährt. Alternativ könnte das Verwaltungspersonal die einzelnen Standorte auch zu festgelegten Terminen im Wechsel besetzen.

Jedoch gibt es auch Infrastruktur, die nicht flexibilisiert werden kann, wie beispielsweise Wasser- und Abwassernetze. Ohne Rückbau drohen vielerorts zumindest mittelfristig deutliche Gebührenerhöhungen für die verbliebenen Bürger und Unternehmen, da Fixkosten auf eine geringere Verbraucherzahl umgelegt werden müssen. Die Bedarfsänderungen verdeutlichen, dass der strukturelle Wandel Kosten verursacht, die an anderer Stelle eingespart werden müssen. Zunächst können Einsparungen proportional zur schrumpfenden Bevölkerung vorgenommen werden. Interkommunale Zusammenarbeit dürfte solche Anpassungsmaßnahmen aufgrund von Skaleneffekten vereinfachen. Darüber hinaus sind weitere Einsparungen erforderlich, um die steigenden Pro-Kopf-Ausgaben abzufedern.



Unser Tipp: Je früher mit Anpassungsmaßnahmen begonnen wird, desto geringer ist der Kostendruck, der mit steigenden Pro-Kopf-Ausgaben und steigender Verschuldung einhergeht. Letztlich ist es immer besser, wenn die Gemeinde die Sparmaßnahmen selbst bestimmen

kann, als dass sie durch Zwangsfestsetzungen der Kommunalaufsicht vorgeschrieben werden.

Exkurs 2: Kommunale Wohnungsgesellschaften in den ostdeutschen Bundesländern

In den ostdeutschen Bundesländern sind viele (auch kleinere) Kommunen im Zuge der Wende zu Eigentümern von großen Wohnungsbeständen geworden. Zumeist handelt es sich um größere Siedlungen oder Wohnblöcke in Plattenbauweise. Während sich einige Städte und Gemeinden von ihrem Wohnungsbestand getrennt haben, z. B. durch Veräußerung an privatwirtschaftliche Gesellschaften oder Umwandlung in Genossenschaftseigentum, haben andere eigene kommunale Wohnungsgesellschaften gegründet.

Nach den wirtschaftlichen Veränderungen in der Nachwendezeit war ein Teil des Wohnungsangebotes nicht mehr marktgerecht, d. h. die Standorte und der Zustand der Wohnungen entsprachen nicht mehr den Bedürfnissen der Mieter. Durch großzügige Förderprogramme wurden erhebliche Wohnungsbestände zurückgebaut, um Leerstände und Verwahrlosung zu vermeiden. Für die Sanierung des verbleibenden Wohnungsbestandes standen ebenfalls erhebliche Summen zur Verfügung. So ist es den meisten Wohnungsgesellschaften gelungen, ihren Bestand den

heutigen Anforderungen entsprechend zu sanieren und marktgerecht bereitzustellen, ohne sich dafür hoch verschulden zu müssen. Unter diesen Voraussetzungen gelingt es den Wohnungsgesellschaften, regelmäßig marktübliche Renditen am Wohnungsmarkt zu erzielen und teilweise sogar nennenswerte Überschüsse in den Kommunalhaushalt abzuführen. Umgekehrt können die Kommunen durch die Zuweisung von Leistungsempfängern, deren Wohnkosten aus anderen öffentlichen Kassen gedeckt werden, den Wohnungsbestand gut auslasten und für eine regelmäßige und sichere Mietzahlung sorgen. Somit erscheint die wirtschaftliche Situation dieser Wohnungsgesellschaften derzeit gesund.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass die gesunde wirtschaftliche Struktur maßgeblich darauf beruht, dass auf die aus Fördermitteln finanzierten Sanierungen keine Abschreibungen zu erwirtschaften sind. Doch auch dieser Wohnungsbestand altert im Laufe der Zeit. Weitere Sanierungen und Instandhaltungsmaßnahmen können nicht mehr aus staatlichen Förderprogrammen finanziert werden. Darum müssen diese Gesellschaften Rücklagen ansparen, um die absehbaren Modernisierungsaufwendungen in der Zukunft finanzieren zu können.



Unser Tipp: Prüfen Sie, ob Ihre Wohnungsgesellschaft über ausreichende Kapitalrücklagen verfügt, um künftige Sanie-

rungsmaßnahmen zeit- und fachgerecht durchführen zu können. Entsprechende Mittel müssen als Eigenkapital in der Gesellschaft angespart werden. Die Rendite der Vermietung muss hoch genug sein, um diese Mittel dauerhaft zu erwirtschaften.

Eine Alternative kann die Veräußerung der Wohnungsgesellschaft sein. Derzeit steht ein erhebliches Investitionskapital auf dem Markt zur Verfügung, das nach Anlagemöglichkeiten im Immobilienbereich sucht. Deshalb können bei einem Verkauf sehr hohe Preise erzielt werden. Diese Mittel können eingesetzt werden, um Altschulden zu tilgen oder anstehende Investitionen in die Infrastruktur der Kommune zu finanzieren.



Unser Tipp: Prüfen Sie auch bei ökonomisch gesunden Wohnungsgesellschaften, ob eine Veräußerung möglicherweise im Interesse der Kommune liegt. Selbst wenn dadurch jährliche Abführungen an den Kommunalhaushalt entfallen, kann das zur Verfügung stehende Investitionskapital zur langfristigen Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.

**Gestaltungsspielräume
zurückgewinnen**

*Konsolidierungsvorschläge
für den kommunalen
Haushalt*



Vorbemerkung

Die im Folgenden zusammengetragenen Vorschläge stammen aus der langjährigen Analyse und Bewertung von Kommunalhaushalten durch die Landesverbände des Bundes der Steuerzahler. Zusätzlich haben wir weitere Quellen, zum Beispiel die Empfehlungen der Innenministerien und der kommunalen Prüfungsanstalten, ausgewertet. Nicht jeder Vorschlag lässt sich auch in jeder Kommune umsetzen. In jedem Einzelfall sind die besonderen Verhältnisse vor Ort zu berücksichtigen. Durch die möglichst umfassende Zusammenstellung wollen wir jedoch Anregungen für die Diskussion vor Ort sowie eigene Einsparüberlegungen geben.

Wenn Sie weitere Vorschläge beitragen wollen, die sich bei Ihnen in der Praxis bewährt haben, dann wenden Sie sich bitte an die Autoren. Die Adressen finden Sie im Impressum. Wir stellen Ihre Sparvorschläge nach Prüfung dann gerne auch anderen Kommunalvertretern zur Verfügung.

1. Innere Verwaltung

Zusammenarbeit zwischen Kommunalvertretung und hauptamtlicher Verwaltung

Eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit zwischen den gewählten Vertretern und der hauptamtlichen Verwaltung ist ein wesentlicher Schlüsselfaktor für die Konsolidierung des kommunalen Haushalts.

- Klare Aufgabenteilung zwischen Vertretung und Verwaltung: Die Kommunalpolitiker sollten strategische Entscheidungen treffen und das „Was“ festlegen sowie eine anschließende Zielkontrolle durchführen. Die konkrete Ausführung (das „Wie“) sollte der Verwaltung überlassen bleiben.
- Die Einbringung persönlicher Expertise in Detailfragen durch Kommunalpolitiker hindert leider häufig eher bei der effizienten Aufgabenerfüllung.
- Möglichkeiten zur Verkleinerung der Vertretungskörperschaften nutzen. Dies hilft auch bei der effizienten Entscheidungsfindung innerhalb der Fraktionen.
- Zahl der ständigen Ausschüsse geringhalten. Jeder Ausschuss erzeugt zusätzlichen Aufwand in der Verwaltung und erfordert weitere Abstimmungsprozesse.
- Ein rechtzeitiger Versand von verständlichen und klar formulierten Verwaltungsvorlagen und Drucksachen reduziert Nachfragen und beschleunigt die Beschlussfassung.
- In den Vorlagen sollten die zuständigen Sachbearbeiter der Verwaltung benannt werden, die fachliche Rückfragen der Kommunalpolitiker unverzüglich beantworten können.
- Jede Beschlussvorlage sollte Alternativen samt ihren finanziellen Auswirkungen beinhalten, auch wenn diese von der Verwaltung vielleicht nicht befürwortet werden. In Beschlussvorlagen sollten neben dem einmaligen Haushaltsaufwand immer auch Aussagen über die mittelfristigen Folgekosten sowie – soweit möglich –

eine Wirtschaftlichkeitsberechnung enthalten sein.

- Niederschriften von Gremiensitzungen sollten grundsätzlich als Ergebnisprotokolle geführt werden, um den Aufwand bei der Protokollierung zu vermindern.
- Externe Gutachten zur Entscheidungsvorbereitung sollten nur vergeben werden, wenn der politische Wille zur Umsetzung auch vorhanden ist, die für eine Umsetzung notwendigen Finanzmittel tatsächlich zur Verfügung stehen und der Gutachterauftrag klar definiert ist.
- Die gleichen Kriterien wie für externe Gutachteraufträge sollten auch für interne Prüfaufträge an die Verwaltung gelten. Prüfaufträge binden erhebliche Ressourcen und dürfen deshalb nur erteilt werden, wenn anschließend auch eine klare Entscheidung durch die Kommunalpolitik getroffen werden soll.
- Die Kommunikation zwischen Verwaltung und Kommunalvertretern sollte weitgehend digitalisiert werden. Eine Ausstattung der Kommunalpolitiker mit entsprechender Technik setzt dabei den gleichzeitigen Verzicht auf Unterlagenversand in Papierform voraus.
- Kommunalpolitik ist „Selbstverwaltung“. Parlamentarische Rituale mit Koalitionsbildung und Rollenkonflikten zwischen „Regierungsfraktionen“ und „Opposition“ behindern die kommunale Entscheidungsfindung.
- Kommunalpolitiker müssen für ihre besondere Tätigkeit eine angemessene Aufwandsentschädigung erhalten. Satzungen,

die pauschalierte Regelungen vorsehen, erleichtern die Abwicklung und fördern die Transparenz.

- Fraktionsgeschäftsstellen mit hauptamtlichen Mitarbeitern und eigenen Büroräumen sind nur in ganz wenigen Ausnahmefällen von Großstädten notwendig und sinnvoll.
- Bei der Fraktionsfinanzierung verschwimmen häufig die Aufgaben der Selbstverwaltung mit der Parteipolitik. Deshalb ist die Finanzausstattung der Fraktionen nach strengen Maßgaben zu begrenzen und es muss eine transparente Verwendungskontrolle durch die Rechnungsprüfungsämter geben.

Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung

Eine effiziente Aufbau- und Ablauforganisation ist der entscheidende Schlüssel für wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Hier gilt es, moderne Erkenntnisse aus der Organisationswissenschaft mit den besonderen Aufgabenstellungen der öffentlichen Verwaltung zu verbinden.

- Angestrebt werden sollte ein Modell mit flachen Hierarchien und ausreichend großen Leitungsspannen.
- Die Zahl der Stabsstellen sollte möglichst klein gehalten werden und sich auf Aufgaben mit wirklicher Querschnittsfunktion beschränken.
- Leitungsstellen sollten sich auf das Entscheiden und Führen des nachgeordneten

Bereiches konzentrieren und nicht zusätzlich mit (überbezahlten) Sachbearbeiteraufgaben belastet werden.

- Hierarchieebenen sind nur sinnvoll, wenn sie mehrere Organisationseinheiten der darunter liegenden Ebene führen.
 - Immer wichtiger wird die fachübergreifende befristete Projektarbeit. Projektgruppen sollten innerhalb der bestehenden Hierarchieebenen geführt werden. Dabei muss auf ein zeitgerechtes Abliefern von Ergebnissen und die anschließende Auflösung der Projektgruppe geachtet werden.
 - Für befristete besondere Herausforderungen an die Verwaltung, zum Beispiel in Krisensituationen, bei Naturkatastrophen oder kritischen Großveranstaltungen, sollte eine „Besondere Aufbauorganisation“ in Stabsform vorgeplant werden, mit der schnelle Entscheidungen unter Berücksichtigung aller Fachbereiche möglich sind.
 - Oberstes Ziel der Ablauforganisation sollte es sein, die „Selbstbeschäftigung“ der Verwaltung zu vermeiden.
- Typisch für das Verwaltungshandeln sind Vorgänge, an denen verschiedene Fachbereiche beteiligt sind. Üblicherweise werden diese Fälle durch interne Stellungnahmen und Mitzeichnungen bearbeitet. Dieses Verfahren ist umständlich und führt zu langen Entscheidungswegen.
 - Eine elektronische Aktenführung („E-Akte“) erlaubt die parallele Bearbeitung eines Vorganges in mehreren Organisationseinheiten gleichzeitig.
 - Für jeden Vorgang ist eine federführende Stelle zu benennen, die das Recht bekommen sollte, für die Bearbeitung des Vorganges in anderen Organisationseinheiten Ausschlussfristen zu setzen.
 - Dienstbesprechungen mit vielen Teilnehmern sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die meisten Informationen können auch auf elektronischem Weg parallel an alle Beteiligten vermittelt werden.
 - Dienstbesprechungen mit Teilnehmern aus verschiedenen Verwaltungsstandorten sollten nach Möglichkeit elektronisch stattfinden, um Fahrwege und -zeiten zu reduzieren. Dieses dient auch ökologischen Zielsetzungen.
 - Außentermine sollten nur mit einem Mindestmaß an Personal besucht werden, um Arbeitszeit und Wegekosten zu sparen. Führungskräfte können Mitarbeiter damit beauftragen, auch die Belange anderer Organisationseinheiten mit zu vertreten.
 - Für die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen sollte es festgelegte Bearbeitungszeiten geben, die beispielsweise über die E-Akte automatisiert überwacht werden können.



Personalausstattung der Verwaltung

Die Aufgabenwahrnehmung in einer Verwaltung hängt im Wesentlichen von der Kompetenz und der Motivation der Mitarbeiter ab. Heerscharen von schlecht ausgebildeten und motivierten Beschäftigten können fehlende Kompetenz und Einsatzbereitschaft nicht ersetzen. Darum gilt das Motto: „Mehr Klasse als Masse“.

- Die Anzahl von Wahlbeamten auf Zeit sollte so gering wie möglich gehalten werden.
- Die zu bearbeitenden Aufgaben werden immer komplexer und spezieller. Darum ist eine Spezialisierung der Mitarbeiter unumgänglich. Das frühere Postulat der allgemeinen Verwendbarkeit von Verwaltungsmitarbeitern lässt sich nicht mehr aufrechterhalten.
- Eine routinemäßige Personalrotation über die Fachbereiche, um eine universelle Einsatzfähigkeit zu erhalten, ist deshalb kritisch zu sehen.
- Wesentlich für eine hohe Arbeitsmotivation ist die Identifikation mit dem sachlichen und örtlichen Aufgabenbereich.
- Neben der allgemeinen Verwaltungsqualifikation werden für immer mehr Bereiche besonders ausgebildete Spezialisten benötigt, die auch aus anderen Berufsrichtungen kommen können (IT-Fachleute, Sozialpädagogen, Ingenieure).
- Eine regelmäßige Aus- und Weiterbildung wird immer wichtiger. Die dafür vorgesehenen Mittel zu kürzen, bedeutet ein Sparen an der falschen Stelle.



- Zur Motivation trägt auch bei, der eigenen Qualifikation entsprechend eingesetzt zu werden. Einfache administrative Tätigkeiten gehören nicht in den Aufgabenbereich von hochqualifizierten Fach- und Führungskräften!
- Eine fachgerechte Aufgabenwahrnehmung setzt auch eine qualifizierte Vertretung voraus. Nur wenn die Größe der Organisationseinheit qualifizierte Vertretungsregelungen ermöglicht, sollte die Aufgabe selbst wahrgenommen werden. Alternativ kommen die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit oder die Auslagerung an externe Dienstleister infrage.
- Ausfallzeiten und Krankheitsquoten stellen wichtige Kenngrößen zur Kontrolle der Mitarbeitermotivation durch die Kommunalvertretung dar.
- Ein zielgerichtetes Gesundheitsmanagement kann die Krankheitsausfälle reduzieren. Für die Erfolgskontrolle sollte es jedoch konkrete Zielvorgaben geben.

Sachausstattung der Verwaltung

Die Sachausstattung sollte in erster Linie der Arbeitserleichterung für die Mitarbeiter dienen, um die wertvollste Ressource, die menschliche Arbeitskraft, besonders effektiv einsetzen zu können. Neben der Verbesse-

nung von Arbeitsabläufen führt eine gute Sachausstattung auch zur Erhöhung der Arbeitszufriedenheit und des Gesundheitsschutzes.

- Die Arbeitsplätze sollten zweckdienlich und langlebig ausgestattet werden. Durch eine gute Möblierung lassen sich vorhandene Räume effektiv nutzen, ohne Aspekte der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes zu vernachlässigen.
- Eine leistungsfähige und störungsfrei funktionierende IT-Ausstattung ist Voraussetzung für wirtschaftliches Verwaltungshandeln.



- Es muss allen Entscheidungsträgern bewusst sein, dass die IT-Ausstattung keine einmalige Investition darstellt, sondern ein dauerhaft laufendes Projekt mit regelmäßigem Anpassungsbedarf.
- Pflege und Wartung der IT-Ausstattung gehört in die Hände von Spezialisten. Verwaltungsmitarbeiter sollen sich auf ihre Aufgabenbereiche konzentrieren und

nicht mit der Lösung von IT-Problemen beschäftigt werden.

- Systemumstellungen im IT-Bereich blockieren das gesamte Verwaltungshandeln über lange Zeiträume. Deshalb sind bei Neubeschaffungen aufwuchsfähige Systeme zu wählen, die eine regelmäßige Anpassung an neue Anforderungen ermöglichen.
- Bei der Auswahl von Software-Produkten ist auf möglichst umfassende Schnittstellen zur Software anderer Anbieter zu achten, damit eine interkommunale Zusammenarbeit auch mit Nutzern anderer Programme möglich ist.
- Es sollte ein IT-Konzept angestrebt werden, das alle Verwaltungsbereiche einschließlich ihrer Außenstellen (z. B. Schulen) integriert. Vor Beschaffung einzelner Komponenten und Software-Lösungen muss ein Gesamtkonzept erstellt werden, für das gegebenenfalls auch externe Fachleute herangezogen werden sollten.
- Zu einem umfassenden IT-Konzept gehört auch die Schaffung von Heimarbeitsplatzmöglichkeiten für die Mitarbeiter, die Ermöglichung von Online-Konferenzen und die digitale Ausschussarbeit in der Kommunalvertretung.
- Bei der Beschaffung von Sachausstattung ist streng auf eine produkt- und herstellernerneutrale Ausschreibung zu achten. Nur wenn mehrere Vergleichsangebote vorliegen, können Wettbewerbspreise erzielt werden.
- Die technische Ausstattung der Verwaltung sollte, soweit wie möglich, einheitlich erfolgen, um die Beschaffungskosten

- für Zubehör und Verbrauchsmaterialien zu senken. Eine Bündelung des Bedarfs kann zu Mengenvorteilen führen, die aber nicht durch zusätzlichen Abstimmungsaufwand „aufgefressen“ werden dürfen.
- Auf Dienstfahrzeuge für die allgemeine Verwaltung sollte weitestgehend verzichtet werden und stattdessen auf Privatfahrzeuge der Mitarbeiter gegen Fahrtkostenerstattung zurückgegriffen werden.
 - Die Beschaffung von einheitlicher und deutlich gekennzeichneter Dienstkleidung für Mitarbeiter im Außendienst fördert die Identifikation mit der Aufgabe und erhöht indirekt die öffentliche Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung.
 - Durch Übertragung von imagebildenden und repräsentativen Aufgaben auf ehrenamtliche Gremien können oft bessere Ergebnisse erzielt werden als durch hauptamtliches Verwaltungshandeln.
 - Ehrenamt muss gepflegt und begleitet werden. Bei Auszeichnungen ehrenamtlichen Engagements zählt die Symbolwirkung mehr als der finanzielle Aufwand.
 - Eine kostenträchtige Imagewerbung für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben und Wohnbevölkerung erweist sich zu meist als wenig erfolgreich. Standortentscheidungen werden nach anderen Kriterien getroffen.
 - Gepflegte öffentliche Einrichtungen und eine Außendarstellung unter Verwendung des traditionellen Wappens reichen zusammen mit regen ehrenamtlichen Aktivitäten für ein gutes Standortimage aus.
 - Die professionelle Entwicklung eines „Corporate Designs“ mit neuen Wort-Bild-Marken durch Werbeagenturen ist dagegen weder sinnvoll noch notwendig.

Repräsentation und Imagepflege der Kommune

Es gehört zu den Aufgaben einer Kommune, das Gemeinschaftsleben und den Bürgersinn zu stärken. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass die Kommune selbst hier nur die Rahmenbedingungen schaffen kann. Imagepflege darf kein Selbstzweck werden!

- Repräsentationsaufwendungen müssen der Leistungsfähigkeit einer Kommune und dem Anlass entsprechen. Zurückhaltende Bescheidenheit ist hier eine Zier!
- Bürgerschaftliches Engagement und Gemeinschaftsleben innerhalb einer Kommune sollten durch die ehrenamtlichen Strukturen der Organisationen, Vereine und Verbände geprägt werden. Dieses gilt auch für das Pflegen von internationalen Kontakten und Patenschaften.

2. Sicherheit und Ordnung

Kommunaler Ordnungsdienst

Das Bedürfnis der Bürgerschaft nach einem erhöhten Sicherheitsgefühl, Ordnung und Sauberkeit in Städten steigt. Die Präsenz der Polizei im Straßenbild nimmt ab, weil sie sich auf Einsatzaufgaben konzentriert. Deshalb wird von Städten und Gemeinden immer häufiger gefordert, einen kommunalen Ordnungsdienst (teilweise auch Stadtpolizei ge-

nant) vorzuhalten, der über die Aufgaben der traditionellen Parkraumüberwachung hinausgeht.

- Ein eigenständiger kommunaler Ordnungsdienst sollte nur vorgehalten werden, wenn dafür ein tatsächlich nicht abweisbarer Bedarf vorhanden ist.
- Die Erwartung, der kommunale Ordnungsdienst könne sich durch die Verhängung von Bußgeldern selbst finanzieren, bewahrheitet sich in der Praxis nicht. Vermehrte Aktivitäten im Außendienst führen auch zu einer höheren Belastung der Verwaltungsmitarbeiter. Der Aus- und Fortbildungsbedarf sowie die Ausstattungskosten der Außendienstmitarbeiter sind enorm. Zumindest bei Vollkostenrechnung erfordert daher die Einrichtung eines kommunalen Ordnungsdienstes immer den Einsatz zusätzlicher Haushaltsmittel.
- Die Beschäftigung des Ordnungsdienstes sollte sich deshalb auf wirkliche Brennpunkte mit einer hohen Zahl von Ordnungswidrigkeiten konzentrieren.
- Mit der Polizei sollte eine klare Aufgabenteilung vereinbart werden, damit es nicht zu Doppeltätigkeiten kommt.
- Die Absicherung von (Groß-) Veranstaltungen sollte an private Sicherheitsdienste vergeben werden, weil deren Einsatz günstiger als jener der eigenen Mitarbeiter ist.
- In benachbarten Städten und Gemeinden sollte der Ordnungsdienst interkommunal organisiert werden, um Verwaltungskosten einzusparen und Schwerpunkte bilden zu können.

Feuerwehr

Die Organisation einer den örtlichen Verhältnissen entsprechenden leistungsfähigen Feuerwehr ist eine „Pflichtaufgabe nach Weisung“ der Städte und Gemeinden. Die Vorgaben und Rahmenbedingungen werden durch Landesrecht festgelegt und unterscheiden sich je nach Bundesland im Detail. Dennoch gibt es Stellgrößen für die Kommunalpolitik, die den finanziellen Aufwand beeinflussen.

- In einem Feuerwehrbedarfsplan sollten die örtlichen Verhältnisse beschrieben und die daraus notwendige Feuerwehrvorhaltung ermittelt werden.
- Die meisten Bundesländer geben für die Feuerwehr eine Hilfsfrist vor (Zeit vom Eingang des Notrufes bis zu den ersten Maßnahmen am Einsatzort). Die Stadt oder Gemeinde kann darüber hinaus aber ihr eigenes Schutzziel definieren, in wie viel Prozent der Fälle die Hilfsfrist mit bestimmten Fahrzeugen und Mannschaftsstärken erreicht werden soll. Beim Schutzziel kann zum Beispiel zwischen Stadtkern und ländlichen Ortsteilen differenziert werden.
- Freiwillige Feuerwehren sind eine sehr wertvolle und kostengünstige Ressource, weil für die hauptamtliche Besetzung einer Funktionsstelle rund um die Uhr durchschnittlich fünf Vollzeitstellen benötigt werden!
- Wo immer möglich sollte deshalb der Brandschutz über Freiwillige Feuerwehren sichergestellt werden. Das Ehrenamt fin-

det aber dort seine Grenzen, wo die Häufigkeit der Alarmierung nicht mehr mit Berufs- und Privatleben zu vereinbaren ist oder zu bestimmten Tageszeiten nicht ausreichend einsatzbereite Kräfte zur Verfügung stehen.

- Freiwillige Feuerwehren mit hauptamtlichen Kräften ermöglichen es, die Ehrenamtlichen von Kleineinsätzen zu entlasten und die Hilfsfrist zu verkürzen, wenn nur wenige Freiwillige schnell verfügbar sind.
- Auch in Städten mit einer Berufsfeuerwehr sollten die freiwilligen Einheiten eingebunden werden: Während die hauptamtlichen Kräfte den Grundschutz sicherstellen, können sie bei größeren Einsatzlagen verstärken und Sonderaufgaben übernehmen. Damit sinkt der Personalbedarf der Berufsfeuerwehr.
- Für Sonderaufgaben, die eine spezielle Ausbildung und Ausstattung erfordern, aber nur selten benötigt werden, bietet sich eine interkommunale Aufgabenteilung an, die nicht nur Kosten spart, sondern auch die qualitative Aufgabenwahrnehmung verbessert. Nicht jeder muss alles machen!
- Häufig kann auch die Feuerwehr einer Nachbargemeinde bestimmte Ortsteile oder Objekte innerhalb der Hilfsfrist erreichen. In diesen Fällen kann die Aufgabe vertraglich übertragen und damit die eigene Vorhaltung reduziert werden.
- Bei der Planung von Feuerwehrstandorten sollte immer die Einhaltung der Schutzziele im Vordergrund stehen.
- Einsatzfahrzeuge sollten nur dort stationiert werden, wo die örtliche Feuerwehr-



einheit sie auch sicher besetzen kann. Ein Löschfahrzeug, das aus Personalmangel nicht ausrücken kann, ist für die Kommune wertlos!

- Daher kann eine Zusammenlegung von Standorten zur erheblichen Stärkung des Einsatzwertes beitragen. Traditionsreiche ehrenamtliche Strukturen können bestehen bleiben und sich einen gemeinsamen Einsatzstützpunkt teilen.
- Feuerwehrfahrzeuge sind sehr teuer, weil sie in handwerklicher Einzelfertigung produziert werden. (Interkommunale) Sammelbeschaffungen identischer Fahrzeuge bieten deshalb erhebliche Einsparpotenziale.
- Bei den Ausschreibungen ist es sehr wichtig, auf produkt- und herstellernerneutrale Leistungsverzeichnisse zu achten. Ausschreibungen, die auf ein „Wunschfahrzeug“ zugeschnitten sind, verhindern den Wettbewerb und führen zu erheblichen Mehrkosten!
- Feuerwehrfahrzeuge und -ausstattung sind bundesweit genormt. Die Normen entsprechen dem aktuellen Stand der Technik und werden regelmäßig aktuali-

siert. Beschaffungen über die Normvorgaben hinaus sind nur in besonderen Ausnahmefällen sinnvoll und notwendig.

- Auch der Raumbedarf von Feuerwehrehäusern ist in Abhängigkeit von der Größe der Feuerwehr in einer DIN-Norm festgelegt.
- Für Feuerwehren mit wenigen Einsätzen kann es sinnvoll sein, gebrauchte, generalüberholte Fahrzeuge oder neue Aufbauten auf gebrauchten Fahrgestellen zu beschaffen. Diese Fahrzeuge weisen gegenüber Neufahrzeugen aber eine geringere Restnutzungsdauer und höhere Wartungskosten auf.
- Insbesondere Spezialfahrzeuge (zum Beispiel Drehleitern, Kräne, Wechsellader) sind nicht nur in der Anschaffung teuer, sondern führen auch zu hohen Folgekosten. Sie sollten deshalb nach Möglichkeit interkommunal beschafft und unterhalten werden.
- Die Wartung und Prüfung von Feuerwehertechnik sollte möglichst in feuerwehertechnischen Zentralen, zum Beispiel auf Kreis-ebene, erfolgen.

- Gerätewarte von benachbarten größeren Freiwilligen Feuerwehren sollten sich arbeitsteilig spezialisieren. Das gilt auch für eine abgestimmte Vorhaltung von Ersatz- und Reserveausstattung.

Rettungsdienst

Die Organisation des Rettungsdienstes unterscheidet sich zwischen den Bundesländern sehr stark. In allen Flächenländern ist die Sicherstellung jedoch den Kreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe zugewiesen worden. Auslegungsfragen des EU-Wettbewerbsrechts führen aktuell zu Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen. Grundsätzlich soll der Regelrettungsdienst aber kostendeckend betrieben werden, d. h. alle Aufwendungen sollen sich durch Benutzungsgebühren oder -entgelte refinanzieren.

- Der Rettungsdienst sollte als kostenrechende Einrichtung betrieben werden. Bei Feuerwehren, die in den Rettungsdienst eingebunden sind, muss die Kostenstelle Rettungsdienst sauber getrennt werden, damit ein Nachweis des Kostendeckungsgrades möglich ist.
- Die Standorte der Rettungswachen und die Rettungsmittelvorhaltung sollten in einem Bedarfsplan festgelegt sein, der mit den Kostenträgern (Krankenkassen) abzustimmen ist. Im Streitfall können Sachverständigenbüros zur Berechnung des notwendigen Bedarfs herangezogen werden.
- Die Standorte von Rettungswachen sollten nur nach der optimalen flächende-



ckenden Erfüllung der vom Land vorgegebenen Hilfsfrist festgelegt werden.

- Vor größeren Infrastruktur- und Fahrzeuginvestitionen sollte die Zustimmung der Kostenträger eingeholt werden, um die Abrechnungsfähigkeit sicherzustellen.
- Je nach Funktion im Einsatz gibt es verschiedene Mindestqualifikationen des Personals, die zu einer unterschiedlichen tariflichen Eingruppierung führen. Es sollte darauf geachtet werden, die Rettungsmittel nur mit den dafür notwendigen Qualifikationen zu besetzen und für Personalausfälle über einen Pool von Aushilfen zu verfügen.
- Die aus Gebühren und Entgelten finanzierte Vorhaltung deckt den Regelbedarf ab. Bei einer ungewöhnlichen Häufung von Einsätzen oder größeren Notfallereignissen sind zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren. Hierfür bietet sich die interkommunale Zusammenarbeit sowie die Mitwirkung von ehrenamtlichen Hilfeleistungsorganisationen an, die deshalb auch in den Regelrettungsdienst eingebunden sein sollten.
- Für die Bewältigung von größeren Notfallereignissen sollten auch die Mittel des Katastrophenschutzes eingeplant werden, die ebenfalls den Kreisen unterstehen.
- Den Regelrettungsdienst freiwillig verstärkende Initiativen („Helfer vor Ort“, „First Responder“) sollten ausschließlich ehrenamtlich betrieben und aus Spendenmitteln finanziert werden.

3. Schule und Kultur

Schulträgeraufgaben

Die Aufgaben als Schulträger werden für die Kommunen zu einer immer größeren Herausforderung. Nicht nur die weiter zunehmende Digitalisierung von Unterricht und Verwaltung führt zu notwendigen Investitionen, sondern auch neue pädagogische Konzepte mit kleineren Lerngruppen (Kursysteme, Binnendifferenzierung) erzeugen Anpassungsbedarf bei den Schulgebäuden. Hinzu kommen die Ganztagsbetreuung mit Mittagsverpflegung und Schulgebäude mit hohen Sanierungsrückständen. Die Summe der bestehenden Probleme ist in manchen Kommunen so groß, dass über eine grundlegende Neuplanung des Schulkonzeptes nachgedacht werden muss.

- Die romantische Vorstellung von wohnortnahen Klein- und Kleinstschulen ist insbesondere aus pädagogischen Gründen abzulehnen. Für die Vorhaltung von Fachräumen und -sammlungen sowie für einen qualifizierten Fachunterricht mit entsprechender Vertretung im Krankheitsfall sollte eine Schule durchgängig mindestens zweizügig sein.
- Feste Schuleinzugsbereiche erleichtern die Bedarfsplanung und sind die Voraussetzung für eine leistungsfähige Schülerbeförderung.
- Der Wettbewerb der Schulen um Schüler durch aufwändige Werbeveranstaltungen, -anzeigen und andere Medien ist keine öffentliche Aufgabe!



- Eine öffentliche Schülerbeförderung sollte nur zu jeweils einer Schule eines Schultyps angeboten werden.
- Schülerbeförderung und öffentlicher Nahverkehr sollten möglichst integriert werden, um gegenseitige Synergie-Effekte zu nutzen.
- Eine flexible Anpassung der Stundenpläne kann die Gestaltung der Schülerbeförderung erleichtern und örtliche Verkehrsprobleme entzerren.
- Vor energetischen Einzelmaßnahmen sollte ein Gesamtkonzept erarbeitet werden, das insbesondere auch eine digitale Regelung der Gebäudetechnik beinhaltet.
- Auch vor Nachbesserungen bei Brandschutzmaßnahmen sollte ein Gesamtkonzept erarbeitet werden, weil im Rahmen eines umfassenden Brandschutzkonzeptes einzelne Abweichungen vom Regelwerk durch Kompensationsmaßnahmen an anderen Stellen teilweise ausgeglichen werden können.
- Zur Inklusion von gehandicapten Schülern sollte geprüft werden, ob mit organisatorischen Maßnahmen teure Bauaufwendungen vermieden werden können. So kann zum Beispiel die Barrierefreiheit oder eine Ausstattung für Hörgeschädigte nur in einem Teil der Räume erfolgen.
- Zur Erarbeitung eines Digitalisierungskonzeptes sollten zuvor die dauerhaften Anforderungen der Pädagogik mit dem geplanten Medieneinsatz, der Schulverwaltung inklusive der Unterrichtsplanung und der Gebäude-Regelungstechnik festgelegt werden, um sie in eine gemeinsame Planung integrieren zu können.
- Die Hardware und die Netzanbindung sollten für Anforderungen des Distanzlernens („Home-Schooling“) und der Unterrichtsvorbereitung durch die Lehrer am Heimarbeitsplatz („Home-Office“) ausgelegt werden.
- Umfassende Digitalisierungskonzepte erfordern eine hohe Planungskompetenz, die in der Regel nur durch externe Berater sichergestellt werden kann. Dabei ist darauf zu achten, dass die Beratung produkt- und anbieterneutral erfolgt.
- Ein hoher Grad der Digitalisierung erfordert einen entsprechenden Administrationsaufwand. Dieser kann und sollte nicht durch die Lehrkräfte geleistet werden, weil sich diese auf den Unterricht konzentrieren müssen. Deshalb gehört die Planung einer leistungsfähigen Administration zu den Bestandteilen eines Digitalisierungskonzeptes.
- Bei Schulgebäuden mit hohem Sanierungsrückstand und nicht mehr anforderungsgerechter Raumausstattung sollte geprüft werden, ob ein Neubau die wirtschaftlichere Alternative darstellt. Für die Finanzierung gibt es unterschiedliche Mo-

delle, die teilweise auch private Investoren mit einbeziehen. Für die notwendigen Wirtschaftlichkeitsvergleiche sollte sich die Kommune anbieterneutral beraten lassen.

- Bei einem Schulneubau sollte auf eine möglichst multifunktionale Nutzung geachtet werden, um die Räume außerhalb des Unterrichts für Veranstaltungen, Volkshochschulen und andere Einrichtungen nutzen zu können.
- Sportanlagen sollten immer für eine gemeinsame Nutzung durch den Schul- und Vereinssport geplant werden.
- Mensen, Räume für die Nachmittagsbetreuung und bestimmte Fachräume können so geplant werden, dass sie von mehreren Schulen und/oder anderen Einrichtungen gemeinsam genutzt werden können.
- Bei der Planung von Schulen und Sportanlagen ist auf eine robuste, langlebige und reinigungsfreundliche Ausführung zu achten.
- Die Erledigung kleinerer Reparaturen sowie die Planung des Reinigungs- und Ordnungsdienstes in der Schule sollte den Hausmeistern übertragen werden.
- Für mehrere öffentliche Gebäude sollte ein Hausmeisterpool eingerichtet werden. Nach Möglichkeit sollten Hausmeister mit unterschiedlichen Fachkenntnissen eingestellt werden, um eine Bandbreite von Reparaturen abdecken zu können. Im Falle von Urlaub oder Krankheit sollten sich die Hausmeister gegenseitig vertreten.
- Bei der Nutzung der Gebäude und Hallen durch Vereine oder andere Einrichtungen

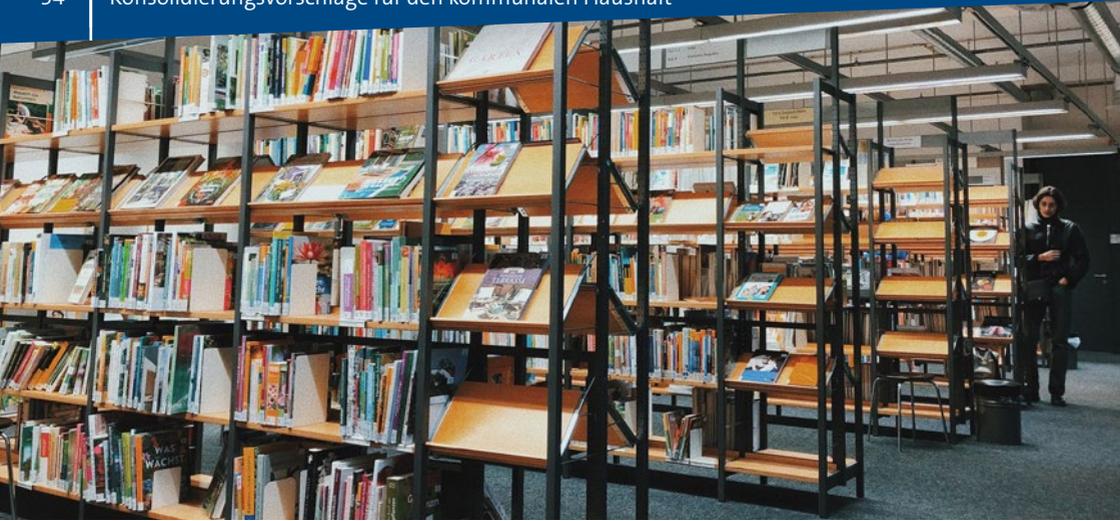
sollte der Schließdienst an diese übertragen werden.

- Durch moderne Überwachungs- und Meldetechnik können Schäden durch Einbrüche und Vandalismus reduziert werden.



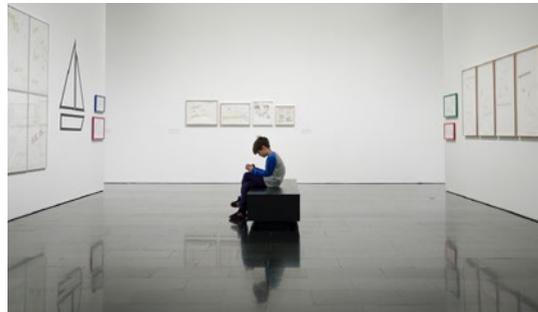
Kultur und Bildung

Ohne Frage haben Kommunen auch einen Kultur- und Bildungsauftrag. Gleichzeitig unterliegen diese sogenannten „freiwilligen Leistungen“ einem permanenten Einsparungsdruck. Dieser Zwiespalt hat dazu geführt, dass viele Kommunen zwar zahlreiche Kultur- und Bildungsmaßnahmen (mit-) finanzieren, sich jede einzelne Einrichtung aber nicht ausreichend ausgestattet empfindet, um ihren Auftrag in der gewünschten Qualität erfüllen zu können. Darum gilt hier das Motto: Weniger ist mehr! Die Kommunen sollten sich im Kultur- und Bildungsbe- reich auf wenige Maßnahmen konzentrieren, die dann aber auch eine besondere Strahlkraft erzielen.



- Mehrspartentheater sind sehr teuer, weil neben den künstlerischen Ensembles auch eine große Zahl von technischen, kaufmännischen und sonstigen Mitarbeitern mit hohen tariflichen Eingruppierungen zu finanzieren sind.
- Für benachbarte Kommunen bieten sich Theaterverbände an, die mit ihren Produktionen mehrere Bühnen bespielen. Ensembles, Werkstätten und Leitung können zusammengelegt werden.
- Benachbarte Bühnen können sich auch auf jeweils eine Sparte beschränken, deren Produktionen dann auch in mehreren Häusern aufgeführt werden.
- Durch Übernahme von Inszenierungen anderer Häuser kann das Repertoire kostengünstig erweitert werden.
- Durch eine Verlängerung der Spielzeit (zum Beispiel als Sommertheater) können die Besucherzahlen erhöht werden.
- In spielfreien Zeiten sollten die Bühnen und Häuser auch für andere kulturelle Zwecke zur Verfügung stehen.
- Mit den künstlerischen Leitungen sind Zielvereinbarungen zu schließen, die auch die Ausweitung der Besucherzahlen und die Erhöhung des Kostendeckungsgrades umfassen sollten.
- Angebote der Unterhaltungskunst sollten privaten Veranstaltern und Initiativen überlassen bleiben. Das gilt auch für den Betrieb von allgemeinen Veranstaltungsräumen, wie zum Beispiel Stadthallen.
- Museen und Galerien sollten nur dann in kommunaler Trägerschaft betrieben werden, wenn sie tatsächlich eine überregionale Bedeutung aufweisen.
- Lokale Sammlungen, wie Heimatsstuben oder Gemeindemuseen, sollten in die ehrenamtliche Trägerschaft von Vereinen und Verbänden übergeben werden.
- Für die Durchführung von Kulturveranstaltungen jeglicher Art sollten nach Möglichkeit (dauerhafte) Sponsoren gefunden werden.
- Die Kostenbelastung durch Museen und Galerien kann ebenso wie die von Stadtbibliotheken deutlich gesenkt werden, wenn die Öffnung auf Zeiten hoher Besucherzahlen konzentriert wird, weil das Aufsichts- und Kassenpersonal dann besser

- ausgelastet ist. Für besondere Besuchergruppen können flexible Führungstermine vereinbart werden.
- Insbesondere für kommunale Archive, Musik- und Volkshochschulen bietet sich eine gemeinsame Trägerschaft durch benachbarte Gemeinden an.
 - Für den Unterricht der Musik- und Volkshochschulen sollten vorrangig vorhandene Schul- und Verwaltungsräume genutzt werden.
 - Der Unterricht in Musik- und Volkshochschulen sollte ausschließlich durch Honorarkräfte erteilt werden. Kurse mit geringen Anmeldezahlen sollten abgesagt werden.
 - Beim Betrieb kommunaler Musikschulen ist zu beachten, dass es freiberuflich tätige Musiklehrer und freie Musikschulen gibt. Eine Konkurrenz durch subventionierte kommunale Angebote muss vermieden werden!
 - Volkshochschulen sollten sich auf ihren Bildungsauftrag konzentrieren. Kurse, die der Freizeitgestaltung dienen, sollten nur dann angeboten werden, wenn sie eine volle Kostendeckung erzielen.
 - Stadtbüchereien sollten sich mit digitalen Medien- und Fernleihe-Angeboten an den aktuellen Bedarf anpassen.
 - Durch Büchereivereine o. ä. Organisationen kann das Angebot ausgeweitet werden.
 - Zweigstellen in den Stadtteilen sollten nur bei hoher Nachfrage aufrechterhalten werden.
 - Stadtbüchereien bieten sich auch als geeignete Orte für kulturelle Veranstaltungen sowie Kurse der Musik- und Volkshochschulen an.
 - Dorfgemeinschaftshäuser sollten in die Trägerschaft privater Vereine und Organisationen übergehen.
 - Bei der Vermietung von kommunalen Veranstaltungsräumen für private Feiern sollte durch die Preisgestaltung eine Konkurrenz zu Gastronomiebetrieben vermieden werden.
 - Brauchtums-, Jubiläums- und sonstige Veranstaltungen, Kulturwochen sowie Straßenfeste sollten in die Verantwortung der örtlichen Vereine und Verbände übertragen werden.
 - Bei der Auszeichnung von Kulturschaffenden und kulturellen Wettbewerben sollten nur symbolische Preise vergeben werden. Eine Dotierung mit Preisgeldern darf nur durch private Sponsoren erfolgen.
 - Bei der Suche von Sponsoren für Kultur- und Bildungsaufgaben sollte darauf geachtet werden, dass es sich tatsächlich um privatwirtschaftliche Gelder handelt und nicht der Gebührenhaushalt von öffentlichen Einrichtungen (zum Beispiel der eigenen Stadtwerke) belastet wird.



4. Kinder, Jugend und Sport

Kinderbetreuung

Die Kosten der Kinderbetreuung werden zu einer immer größeren Belastung für die Kommunalhaushalte. Der von den Eltern angemeldete Bedarf steigt. Das gilt sowohl für das Alter der Kinder (U3, „Krabbelgruppen“) als auch für die angebotenen Betreuungszeiten, um es beiden Elternteilen zu ermöglichen, einer Berufstätigkeit nachzugehen. Dennoch gibt es auch in diesem Bereich Gestaltungsspielräume für die Kommunen, mit denen die Kosten in Grenzen gehalten werden können.



rungsentwicklung und Abfragen bei den Eltern regelmäßig zu aktualisieren.

- Das Kinderbetreuungsangebot sollte sich an einem tatsächlichen Bedarf orientieren. Dazu sind die Daten der Bevölke-

- Vorübergehende Bedarfsspitzen (zum Beispiel durch die Erschließung eines Neubaugebietes) sollten in Kooperation mit Nachbargemeinden sowie einer befristeten Anhebung der Gruppengrößen über die Regelgrenzen hinaus abgedeckt werden.
- Die Kinderbetreuung sollte grundsätzlich über Elterngebühren mitfinanziert werden, die sich anteilig an den Kosten der in Anspruch genommenen Leistungen orientieren. Für einkommensschwache Eltern können Beitragsstaffeln beschlossen werden, die im Sinne des Leistungsprinzips „gerechter“ wären als Gebührenerkürzungen für alle.
- Die Kommunen sollten einen bedarfsgerechten Mix unterschiedlicher Betreuungsangebote vorhalten, weil nicht alle Eltern eine Ganztagsbetreuung wünschen. Tagesmütter und andere Betreuungseinrichtungen können für die Kommune günstiger sein als Vollzeit-Kita-Plätze.
- Die Trägerschaft der Kinderbetreuungsangebote sollte nach Möglichkeit an Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege übertragen werden.
- Zur Abrechnung der Kosten sollten mit den Trägerverbänden einheitliche Kosten-Leistung-Nachweise vereinbart werden. In einigen Bundesländern und Landkreisen gibt es Standardkostenmodelle, die als Obergrenze der Finanzierung anzusehen sind.
- Kosten für besondere pädagogische Konzepte (zum Beispiel Waldpädagogik, mehr-

sprachige Betreuung), die über die Standardkosten hinausgehen, sind vollständig durch die Eltern zu tragen.

- Bei der Betreuung von Kindern aus anderen Kommunen ist ein vollständiger Kostenausgleich auf Basis der Standardkosten vorzusehen.
- Für die Mittagsverpflegung ist die Lieferung durch externe Großküchen bei Vollkostenbetrachtung meist günstiger als eine eigene Zubereitung, die erhebliche Anforderungen an die Einrichtung stellt (Küchentechnik, Lebensmittellagerung, Hygienekonzepte, Berücksichtigung von Unverträglichkeiten und Allergien, Vertretungsregelungen bei Urlaub und Krankheit des Personals usw.).
- Soll die Verpflegung in einer eigenen Mensa frisch zubereitet werden, so sollte diese von mehreren Einrichtungen der Gemeinde genutzt werden (weitere Kitas, betreute Grundschule usw.).
- Bei der Personalbemessung sollte die Mindestausstattung der Maßstab sein. Das gilt auch für die Freistellung von Leitungspersonal, das bedarfsweise als Vertretung für die Gruppenbetreuung einzusetzen ist.
- Durch geeignete Gestaltung können Außenspielbereiche der Kitas gleichzeitig auch als öffentliche Spielplätze genutzt werden und umgekehrt.
- Durch eine kommunale Platzbörse kann eine optimale Ausnutzung der Kita-Kapazitäten erreicht werden und gleichzeitig eine Überschätzung des Platzbedarfs durch Anmeldung von Kindern in gleich mehreren Einrichtungen vermieden werden.



Jugendhilfe

Die Notwendigkeit bedarfsgerechter Jugendhilfe unterscheidet sich örtlich sehr stark. Insbesondere an sozialen Brennpunkten kann eine zielgerichtete Jugendhilfe erfolgreich dabei helfen, Kriminalität zu vermeiden, junge Menschen aus „Sozialhilfekarrieren“ herauszuführen und ihnen eine Perspektive für ein durch eigenes Einkommen finanziertes Leben zu eröffnen. Daneben gilt es, Jugendliche vor Gewalt zu schützen und ihnen Bildung sowie eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, wenn dieses durch die Eltern nicht geleistet werden kann. In diesem Sinne sollten alle Maßnahmen der Jugendhilfe immer mit klaren Zielperspektiven ausgestaltet werden.

- Soweit möglich, sollte ambulanten Hilfen und der Unterbringung in Pflegefamilien der Vorzug gegeben werden vor stationären Einrichtungen. Dieses dient nicht nur der Kostenersparnis, sondern auch einer besseren individuellen Integration.

- Die individuelle Hilfeplanung sollte immer strikt von der Trägerschaft für Hilfeeinrichtungen getrennt werden, damit kein Anreiz besteht, die Einrichtungen des eigenen Trägers durch zusätzliche Zuweisung von Hilfebedürftigen zu stärken.
- Die Entscheidung über konkrete Maßnahmen und Eingliederungshilfen muss immer durch die zuständige Behörde getroffen und darf nicht auf externe Träger ausgelagert werden, die keine Budgetverantwortung tragen.
- Für die Beauftragung von Hilfemaßnahmen sind konkrete Zielvereinbarungen zu treffen, deren Erfolg regelmäßig durch die zuständige Behörde zu überprüfen ist.
- Die Anbieter von stationären, teilstationären und ambulanten Hilfsmaßnahmen sollten nach öffentlicher Ausschreibung ausgewählt werden, die auch eine Erfolgskomponente nach der Zielsetzung der Hilfeplanung enthält.
- Die konkrete Arbeit in allen Hilfeeinrichtungen ist regelmäßig durch eigenes fachkundiges Personal der zuständigen Behörde zu überprüfen. Festgestellte Defizite sind innerhalb gesetzter Fristen abzustellen.
- Die offene Jugendarbeit in einer Kommune sollte nach Möglichkeit an private Träger übertragen werden. Hier können auch Ehrenamtliche und Personal, das den Bundesfreiwilligendienst oder ein freiwilliges soziales Jahr ableistet, eingesetzt werden.
- Offene Jugendarbeit und Schulsozialarbeit sollten aufeinander abgestimmt werden. Auch unter Einbindung der Jugendsachbearbeiter der Polizei können konkrete Zielgruppen für die offene Jugendarbeit identifiziert werden.
- Für die freie Nutzung offenstehende Sport- und Freizeitangebote (zum Beispiel Skaterparks, Basketballfelder, Bolzplätze usw.) tragen oft schon erheblich dazu bei, Jugendlichen eine attraktive Anlaufstelle zu bieten.
- Die Pflege und Sauberhaltung von solchen offenen Jugendeinrichtungen sollte den Jugendlichen aus pädagogischen Gründen selbst übertragen werden.
- Überwachungs- und Meldetechnik vermeidet Schäden durch Vandalismus.
- Während es oft ein örtliches „Überangebot“ an Spielplätzen für kleine Kinder gibt, fehlt es dagegen häufig an Anlaufpunkten für ältere Jugendliche. Hier sollte geprüft werden, Kinderspielplätze zu geeigneten Jugendtreffpunkten umzugestalten.



Sportförderung

Der Amateur- und Breitensport dient wichtigen gesundheitlichen und gesellschaftlichen Zielen. Insbesondere für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie die Gesunderhaltung älterer Bevölkerungsgruppen spielt er eine wichtige Rolle. Soweit es um die Erfüllung dieser Aufgaben – insbesondere durch die Bereitstellung von Sportanlagen – geht, gehört die Sportförderung zum kommunalen Auftrag.

- Die Errichtung und Unterhaltung von Sportanlagen für den Amateur- und Breitensport kann als kommunale Aufgabe angesehen werden.
- Soweit den Sportvereinen die Einrichtungen kostenlos zur Verfügung gestellt werden, müssen sie auch für Nutzer, die keine Vereinsmitglieder sind, frei zugänglich sein.
- Sportanlagen sollten möglichst multifunktional für den Schul-, Vereins- und freien Sport gestaltet werden.
- Eine finanzielle Förderung des Sportangebotes ist grundsätzlich nicht erforderlich. Sozial benachteiligte Zielgruppen können besser gefördert werden, indem ihnen Gutscheine für Mitgliedsbeiträge oder Eintrittspreise zur Verfügung gestellt werden.
- Die Förderung von Profi-Sport gehört nicht zu den öffentlichen Aufgaben! Soweit Profi-Vereine kommunale Einrichtungen nutzen, sollten sie dafür kostendeckende Gebühren entrichten müssen.
- Zu den öffentlich bereitzustellenden Sportanlagen gehören auch (Sport-) Schwimmbäder, um das Schwimmen zu erlernen und Schwimmsport zu betreiben.
- Spaß- und Erlebnisbäder gehören dagegen ebenso wenig zu den öffentlichen Aufgaben wie die Bereitstellung von Saunalandschaften oder anderen Wellnessangeboten. Diese Einrichtungen müssen privaten Anbietern überlassen bleiben.
- Fitnesscenter werden im Allgemeinen als private Unternehmen geführt. Mit öffentlich geförderten Einrichtungen, zum Beispiel von Sportvereinen, darf ihnen keine Konkurrenz gemacht werden!
- Die Bereitschaft der Gesellschaft, sich für sportliche Aktivitäten einem Verein anzuschließen, nimmt ab. Daraus darf nicht die Notwendigkeit abgeleitet werden, die Sportvereine mit institutioneller Förderung zu unterstützen. Vielmehr müssen Sportanlagen bereitgestellt werden, die auch ohne Vereinsmitgliedschaft genutzt werden können (zum Beispiel Fitnessgeräte in öffentlichen Parkanlagen, offene Bolz- und Basketballfelder).
- Eine Förderung hauptamtlicher Strukturen im Vereinssport ist nur dann gerechtfertigt,



tigt, wenn sie vereinbarte öffentliche Aufträge, zum Beispiel in der Jugendpflege, erfüllen.

5. Soziales und Senioren

Soziale Hilfen

Bei der Gewährung von sozialen Hilfen ist zwischen Personen zu unterscheiden, die objektiv nicht dazu in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, oder plötzlich in Not geraten sind, und solchen, die mit zielgerichteten Hilfen dabei unterstützt werden können, durch eigene Arbeit Einkünfte zu erzielen. Die Hilfeansprüche für die erste Gruppe sind gesetzlich weitgehend festgeschrieben, sodass hier in erster Linie administrative Aufgaben zu erfüllen sind. Für die zweite Gruppe lohnen sich jedoch Maßnahmen von „Fördern und Fordern“, um zu einer möglichst weitgehenden Selbsthilfe zu motivieren und zu befähigen.

- Soziale Hilfen sollten grundsätzlich nur nach dem Maßstab des gesetzlich Vorgeschiedenen erfolgen.
- Die bewilligenden Sachbearbeiter sollten regelmäßig fortgebildet werden, um aufwändige Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zu vermeiden.
- Bei Personen, die absehbar nicht dazu in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Einkünften zu bestreiten, sollte das Augenmerk darauf liegen, die Verwaltungskosten gering zu halten.
- Personen, bei denen keine objektiven Hindernisse bestehen, eine eigene Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sollten dagegen sehr engmaschig begleitet und kontrolliert werden.
- Personen, die soziale Hilfen erhalten, sollten aus pädagogischen Gründen so oft wie möglich zu eigenen Arbeitsleistungen herangezogen werden.
- Anträge für besonderen Sachbedarf sollten grundsätzlich nur nach einer Bedarfsüberprüfung mit Hausbesuch bewilligt werden.
- Eine regelmäßige und engmaschige Kontrolle von Hilfebeziehern, um zu überprüfen, ob die angegebenen Daten noch stimmen oder gegebenenfalls andere Einkommensquellen vorliegen, spricht sich schnell herum und verhindert Missbrauch!
- Eine sozialpädagogische Begleitung von Hilfebeziehern mit der klaren Zielsetzung, sie zur Aufnahme einer eigenen Arbeit zu motivieren und zu befähigen, sollte Standard sein.
- Berufliche Qualifizierungsmaßnahmen dienen nicht nur der Kompetenzerweiterung, sondern immer auch der Disziplinsteigerung mit einem gewissen Kontrolldruck.
- Bei Hilfeempfängern sollte ein regelmäßiger Austausch der beteiligten Behörden und Sozialversicherungen die Norm sein.
- Illegale Aufenthalte müssen unverzüglich beendet werden, weil sonst die Gefahr besteht, dass weitere Personen angezogen werden, die sich ebenfalls illegal aufhalten.

- Kommunen können in engen Grenzen die Zahl der Hilfeempfänger beeinflussen: Konsequentes rechtsstaatliches Vorgehen schreckt missbräuchliche Antragsteller ab. Eine anspruchsvolle Bauleitplanung sowie die qualitätsvolle Gestaltung des Wohnumfeldes zieht Einwohner an, die ihren Lebensunterhalt bestmöglich selbst bestreiten wollen.
- Zahlreiche Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege bieten einen umfassenden Katalog von Freizeit- und Bildungsaktivitäten für Senioren an. Die Kommunen sollten sich auf koordinierende und informierende Aufgaben beschränken.
- Eine institutionelle Förderung von Seniorenangeboten ist in aller Regel nicht erforderlich, weil ein großer Teil der Nutzer die Kosten selbst tragen kann. Für finanzschwache Interessenten sollten deshalb besser Teilnehnergutscheine ausgegeben werden.

Senioren

In der politischen Diskussion werden Senioren häufig mit Hilfebedürftigen gleichgesetzt. Diese Einstufung ist aber falsch! Zahlreiche Senioren verfügen über hohe Einkünfte und Vermögen. Sie stellen für viele Handels- und Dienstleistungsunternehmen eine zahlungskräftige Kundengruppe dar und können ihren Bedarf aus eigenen Mitteln finanzieren. Darum sollten sich aus öffentlichen Mitteln finanzierte kommunale Angebote nicht an der Altersgruppe orientieren, sondern immer an den individuellen Einkommensverhältnissen.



- Für stationäre, teilstationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen gibt es ein ausreichendes privatwirtschaftliches Angebot. Einen Bedarf, hier kommunale Einrichtungen vorzuhalten, gibt es nicht mehr.
- Sozialstationen und Pflegeberatungen können an private Träger übertragen werden. Die Kommune sollte hier allenfalls eine koordinierende Aufgabe wahrnehmen.
- Durch Wahl eines Seniorenbeirates können Initiativen und Aktivitäten auf ehrenamtlicher Basis gesteuert werden.
- Senioren sind eine wichtige Zielgruppe für Veranstalter, Sportvereine und den Einzelhandel. Darum liegt eine seniorengerechte Gestaltung der entsprechenden Räumlichkeiten auch immer im Interesse der Anbieter.
- Zahlreiche „Jungsenioren“ sind auch mit Eintritt in das Rentenalter noch sehr leis-

tungsfähig. Sie können als ehrenamtliche Helfer für ältere Mitbürger, zum Beispiel für Fahrdienste und Besorgungen, gewonnen werden.

- Allgemeine Besuchs- und Betreuungsdienste werden von vielen Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege mit ehrenamtlichen Kräften angeboten. Kommunale Finanzierungen sind hier in aller Regel nicht erforderlich!

6. Planen, Bauen und Umwelt

Räumliche Planung und Entwicklung

Die Bauleitplanung ist eine Kernaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, mit der wesentliche Impulse für die Entwicklung der Gemeinde gegeben werden. Mit entsprechenden Festlegungen können die Bevölkerungsentwicklung und damit die Anteile an der Einkommensteuer sowie die Gewerbesteuerentwicklung und damit die Einnahmen aus der Gewerbesteuer beeinflusst werden.



Gleichzeitig werden künftige Haushaltsbelastungen vorgezeichnet durch die Notwendigkeit, Kinderbetreuungsplätze, Verkehrswege und weitere Infrastruktur bereitzustellen. Aber auch die Planungsvorhaben selbst sind mit hohen Kosten verbunden.

- Für eine optimale Auslastung der vorhandenen Infrastruktur ist es vorteilhaft, eine „nachhaltige“ Bevölkerungsentwicklung in allen Altersgruppen anzustreben. Konkret würden dann beispielsweise jedes Jahr annähernd so viele Kinder neu im Kindergarten angemeldet wie altersbedingt herauswachsen
- Eine sprunghafte Bevölkerungsentwicklung kann dagegen zu erheblichen Problemen bei der Infrastruktur führen, wenn bestimmte Schwellenwerte überschritten werden (Dimensionierung von Wasserversorgung und Abwasseranlagen, Kapazität von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen, Engpässe beim Verkehr usw.).
- Die Kosten für die Planungsleistung sind hoch. Deshalb sollte sie nur dann beauftragt werden, wenn auf ihrer Basis auch tatsächlich konkrete Maßnahmen vorgesehen sind.
- Die Ziele der Planung müssen vor Auftragserteilung feststehen, damit anschließend keine kostenintensiven Umplanungen erforderlich sind.
- Bei der Bauleitplanung sind verschiedene Behörden als „Träger öffentlicher Belange“ zu beteiligen. Nach Möglichkeit sollten die Planungsdetails vorab mit diesen Behörden abgestimmt werden, damit es nicht zu überraschenden Stellungnahmen

kommt, die zeit- und kostenintensive Umplanungen erfordern.

- Wichtig sind schnelle Zeitabläufe zwischen Bauleitplanung und Umsetzung, weil ansonsten vorbereitende Untersuchungen oft noch einmal aktualisiert werden müssen.
- Bei der Erschließung von Wohn- und Gewerbegebieten sollten die Kosten der Bauleitplanung in die Grundstückspreise einkalkuliert werden
- Wenn die Vermarktung durch einen Erschließungsträger erfolgt, kann man diesem auch die Erstellung der Unterlagen für die Bauleitplanung übertragen.
- Für besondere Projekte können „vorhabenbezogene Bebauungspläne“ vereinbart werden, die vom Projektträger vorzulegen sind.
- In großen Kommunen mit eigenen Planungskapazitäten werden immer wieder „vorsorgliche“ Planungen für Maßnahmen erstellt, die politisch noch gar nicht beschlossen sind. Häufig werden diese wieder verworfen oder müssen grundlegend überarbeitet werden.
- Auch hauseigene Planungsabteilungen sollten deshalb nur an Projekten arbeiten, über die es eine politische Einigung gibt.
- Sogenannte Entwicklungsplanungen werden immer beliebter. Planungsbüros werden beauftragt, mit großem Aufwand und Bürgerbeteiligung Entwürfe für die künftige Orts-, Nachbarschaft-, Einzelhandels-, Tourismus- oder Flächenentwicklung zu erarbeiten. Solche Planungen nach dem Motto „Können Sie mir bitte sagen, wo ich hin will?“ sind sehr zeit- und kosteninten-



siv, führen aber nur selten zu konkreten Umsetzungsschritten.

- Die kommunalen Entwicklungsziele müssen immer von der Vertretung vorgegeben werden, weil nur sie dazu demokratisch legitimiert ist und die Abhängigkeiten zur Verwaltungsleistung, zur Infrastruktur und anderen Planungsgrößen berücksichtigen kann.
- Planungsbüros sollten deshalb nicht mit der Beantwortung der Frage nach dem „Was“ beauftragt werden, sondern immer nur mit der Antwort auf die Frage nach dem „Wie“!

Bewirtschaftung und Neubau von Gebäuden

Die Kommunen insgesamt gehören zu den größten Immobilieneigentümern Deutschlands. Neben Zweckbauten für die Erfüllung der eigenen Aufgaben werden auch Immobilien zur Vermietung bewirtschaftet und große Flächen ohne aktuelle Nutzung unterhalten. Dafür müssen erhebliche Mittel aufgewendet werden. Beim Neubau von Gebäuden kommt es immer wieder zu eklatanten



Bauzeiten- und Kostenüberschreitungen. Darum lohnt es sich, die Immobilienwirtschaft der Kommune genau zu betrachten.

- Die Vorhaltung von Immobilien zur Vermietung für Gewerbe- oder Wohnzwecke gehört nicht zum kommunalen Auftrag. Diese Aufgabe kann von privaten und genossenschaftlichen Unternehmen besser erfüllt werden.
- Grundstücke, die für den Eigenbedarf der Kommunen nicht benötigt werden, dürfen nur dann gehalten werden, wenn sie zur Verwirklichung konkreter Planungsziele unverzichtbar sind.
- Ungenutzte Grundstücke sollten nach Möglichkeit veräußert werden. Das dient nicht nur der Mittelbeschaffung, sondern auch der Gewerbe- und Wohnraumentwicklung.
- Die effiziente Bewirtschaftung eigener Gebäude erfordert ein hohes Maß an Kompetenz. Deshalb sollte ein zentrales Immobilienmanagement eingeführt werden, das alle kommunalen Liegenschaften zentral verwaltet.
- Durch die Bündelung von Aufträgen und die fachgerechte Kontrolle der Ausführung können deutliche Kosteneinsparungen erzielt werden.
- Eine regelmäßige Unterhaltung der Gebäude führt zum Werterhalt, zur besseren Nutzbarkeit und reduziert den Aufwand für ansonsten notwendige Totalsanierungen.
- Dem Immobilienmanagement sollte ein auskömmliches Globalbudget für die Bewirtschaftung und Sanierung der Gebäude zugewiesen werden. Für die Berechnung gibt es Richtwerte der Bundesbauverwaltung in Abhängigkeit von Alter, Herstellungskosten und Nutzung typischer Gebäudearten.
- Grundsätzlich gilt für Gebäude, deren Raumprogramm noch den aktuellen Anforderungen entspricht, dass eine Erhaltung der Bausubstanz wirtschaftlicher ist als ein Neubau.

- Entspricht das Raumprogramm nicht mehr den aktuellen Anforderungen, so muss zwischen einem Umbau und einem Neubau mit anschließender Veräußerung des Altbaus abgewogen werden. Zur Kalkulation der Alternativen sollte bei Bedarf externe Hilfe in Anspruch genommen werden, die über anbieterneutrale Beratungskompetenz verfügt.
- Für den Neubau kommunaler Gebäude gibt es unterschiedliche Finanzierungsmodelle. Von der Eigenfinanzierung bis zur Anmietung von einem privaten Investor sind verschiedene Beteiligungsformen privater Unternehmen möglich (siehe Teil 3.2).
- Vor dem Planungsauftrag an einen Architekten müssen die Anforderungen an das Gebäude, das benötigte Raumprogramm sowie bestimmte funktionale Vorgaben durch die Nutzer endgültig feststehen. Kostensteigerungen in der Planungsphase entstehen zumeist durch Änderung der Vorgaben durch die späteren Nutzer.
- Die Planung von kommunalen Funktionsgebäuden erfordert hohe Spezialkenntnisse bei den Architekten über die funktionalen Anforderungen. Darum sollten immer Architekten beauftragt werden, die umfassende Erfahrungen mit dem gleichen Gebäudetyp haben (zum Beispiel Schulen, Kindertagesstätten, Feuerwachen).
- Die Gebäudetechnik ist mittlerweile ein eigener Planungszeitpunkt. Da sie erheblichen Einfluss auf die künftigen Bewirtschaftungskosten hat, sollte ein entsprechendes Planungsbüro von Anfang an in das Projekt eingebunden werden.
- Bei der Planung kommunaler Gebäude müssen die Funktionalität, die Kosten der Gebäudebewirtschaftung sowie die Langlebigkeit der Ausstattung an oberster Stelle stehen. Gestalterische Fragen sollten nur nachrangig behandelt werden.
- Immer noch steigt die Auslastung von Planungsbüros und Bauunternehmen an, was auch zu weiter steigenden Baukosten führt. Deshalb sind lange Zeiträume zwischen Planung und Umsetzung mit erheblichen vermeidbaren Kostensteigerungen verbunden.
- Beim Raumprogramm sollte darauf geachtet werden, nach Möglichkeit auch bereits künftige Umnutzungen zu berücksichtigen, zum Beispiel durch eine flexible Innenraumgestaltung.
- Eine Zentralisierung von Verwaltungsstandorten führt zu einer deutlichen Ersparnis bei den Prozessabläufen. Deshalb sollte bei der Planung öffentlicher Gebäude auf möglichst große, funktional zusammenhängende Einheiten geachtet werden.
- In der Mehrzahl der Neubaufälle werden die Kommunen auf externe Planungsbüros zurückgreifen. Dennoch gehört es zu den ureigenen Aufgaben, die Bauherrenfunktion wahrzunehmen. Zur Bauherrenaufgabe gehört insbesondere die ständige Ausführungs- und Budgetkontrolle. Es zahlt sich aus, hierfür eigene fachkundige Mitarbeiter mit hoher Kompetenz zu beschäftigen.

Verkehrsanlagen und ÖPNV

Der Bau und die Unterhaltung von Verkehrsanlagen sowie die Bereitstellung des öffentlichen Nahverkehrs sind ureigene Aufgaben der Daseinsvorsorge für die Kommunen. Da hier erhebliche Haushaltsmittel eingesetzt werden, gibt es auch entsprechend hohe Einsparmöglichkeiten.

- Bei Verkehrsanlagen gilt, dass jeder Quadratmeter nicht nur gebaut, sondern auch dauerhaft unterhalten werden muss. Daher dient eine Begrenzung der Verkehrsflächen nicht nur der einmaligen Einsparung von Investitionen, sondern auch der dauerhaften Haushaltsentlastung.
- Die Ausgestaltung von Verkehrsanlagen mit Gehwegen, Radwegen und Querungshilfen sollte kritisch hinterfragt werden. So kann es – je nach örtlichen Verhältnissen – vorteilhaft sein, nur an einer Straßenseite Gehwege und Straßenentwässerung zu errichten. Ebenso kann der Fahrradverkehr

auf einer entsprechend markierten Fahrbahn geführt werden.

- Besonders aufwändig im Bau und der Unterhaltung sind Kreuzungsanlagen, Ampeln und insbesondere Brücken. Kreisverkehre sind dauerhaft die kostengünstigste Form von Kreuzungsbauwerken.
- Auch Straßenbegleitgrün, Fahrbahntrennungen und Mittelinseln müssen dauerhaft gepflegt werden. Soweit es die Verkehrssicherheit zulässt, sollte auf diese verzichtet werden.
- Die Straßenbeleuchtung sollte mit energiesparenden Leuchtmitteln ausgestattet und bedarfsgerecht geschaltet werden.
- Bei der Fahrbahngestaltung und der Fahrstreifenmarkierung sollten dauerhafte und langlebige Lösungen gewählt werden. Die Funktionalität muss hier Vorrang vor der optischen Gestaltung haben.
- Für die Planung von Verkehrsanlagen greifen die meisten Kommunen auf externe Ingenieurbüros zurück. Gleichwohl ist eine fachkundige Begleitung durch die Verwaltung von der Planung bis zur Abnahme unverzichtbar, um die Interessen als Bauherr zu vertreten.
- Die größten Kosteneinsparungen sind bereits in der Planungsphase zu erreichen. Hier lohnt es, sich intensiv auch mit den Details auseinanderzusetzen.
- Straßenbaumaßnahmen sollten mit den Kanal- und Leitungsnetzbetreibern abgestimmt werden. Gemeinsame Tiefbauarbeiten führen zu erheblichen Einsparungen.
- Auch bei von Ingenieurbüros durchgeführten Ausschreibungen muss darauf geacht-



tet werden, dass diese konsequent anbieterneutral erfolgen.

- Eine kurze Ausführungszeit reduziert die Baunebenkosten erheblich.
- Von den ausführenden Firmen sind Sicherheiten für erst später festgestellte Ausführungsmängel zu leisten. Das gleiche gilt für eine Insolvenzabsicherung während der Bauphase.
- Die Bauabnahme ist konsequent und fachgerecht durchzuführen. Die Ergebnisse sind zu protokollieren, die Nachbesserung festgestellter Mängel ist konsequent zu verfolgen.
- Eine regelmäßige fachgerechte Unterhaltung von Verkehrsanlagen verlängert die Lebensdauer und verringert die Aufwendungen für später notwendige grundlegende Sanierungen.
- Voraussetzungen für eine systematische Erhaltungsplanung sind aktuelle Straßenkataster, eine regelmäßige Zustandskontrolle und die laufende Bewertung durch Fachpersonal.
- Die Straßenunterhaltung durch einen eigenen kommunalen Bauhof ist nur dann zu empfehlen, wenn dieser über die notwendigen Fachkräfte und Spezialgeräte verfügt.
- Eine Vorhaltung eigener Fachkräfte und Spezialgeräte ist in der Regel nur dann wirtschaftlich, wenn diese dauerhaft voll ausgelastet werden können. In allen anderen Fällen sollte die Straßenunterhaltung an private Fachfirmen vergeben werden.
- Festgestellte Mängel an der Deckschicht, die zu einem Eindringen von Wasser führen, sollten schnellstmöglich beseitigt



werden, um größere Schäden und Sanierungsaufwendungen zu vermeiden.

- Eine rechtzeitige Erneuerung der Verschleißdecke kann grundlegende Straßensanierungen vermeiden.
- Auch der Winterdienst und die Straßenreinigung sollten nur dann in eigener Regie erfolgen, wenn hierfür die notwendigen Geräte und Fachkräfte zur Verfügung stehen. Sind diese nicht ausgelastet, ist die Vergabe an private Unternehmen oder Landwirte meist wirtschaftlicher.
- Durch viele Kommunen führen Straßen unterschiedlicher Straßenbaulastträger. Beim Winterdienst können erhebliche Effizienzgewinne entstehen, wenn die verschiedenen Straßenbaulastträger per öffentlich-rechtlichem Vertrag die zu reinigenden Flächen so „tauschen“, dass die Touren durchgängig befahren werden können.
- Leistungsfähige, auf die jeweiligen Straßentypen zugeschnittene Winterdienst- und Straßenreinigungsgeräte führen zu deutlichen Kosteneinsparungen.
- Vorrangiges Ziel des ÖPNV-Angebotes sollte es sein, individuelle Fahrten mit

Kraftfahrzeugen zu verringern. Entsprechende Zielvereinbarungen sollten Gegenstand von Planungen und Ausschreibungen sein.

- Regelmäßige ÖPNV-Nutzer wünschen integrierte Taktfahrpläne mit kurzen Fahr- und Umsteigezeiten, die auch mit dem Regionalverkehr verknüpft sind.
- Bei der Inanspruchnahme des ÖPNV zeigt sich regelmäßig, dass Qualitätskriterien wie Fahrzeiten, Pünktlichkeit, Platzangebot und Sauberkeit durch die Nutzer höher bewertet werden als der reine Fahrpreis.
- Auf Strecken mit hoher Nachfrage sollten leistungsfähige Fahrzeuge in hoher Taktfrequenz eingesetzt werden.
- Gering genutzte Verbindungen sollten mit entsprechend kostengünstigen Fahrzeugen bedient werden (Kleinbusse, Sammeltaxis usw.)
- Anrufsammeltaxis und Bürgerbusse sind eine gute Alternative zur Anbindung von Ortsteilen, die keine ausreichende Nachfrage für einen Linienverkehr erzeugen.
- Der Schülerverkehr sollte in den Linienverkehr integriert werden, um die eingesetzten Ressourcen besser auszunutzen.
- Verkehrsleistungen im ÖPNV sollten regelmäßig öffentlich ausgeschrieben werden. Bei der Vergabe sind Preis- und Qualitätsmerkmale zu bewerten.
- Qualitätsmerkmale wie Pünktlichkeit, Sauberkeit und Kundenzufriedenheit sollten Gegenstand des Verkehrsvertrages sein und bei mangelhafter Zielerfüllung zu Rückforderungen führen.
- Eine Sammelbeschaffung von Fahrzeugen kann die Kaufpreise deutlich senken. Hier

lohnt sich die Bildung von Beschaffungs- und Werkstattverbänden.

- Öffentliche Toiletten sind ein großer Kostenfaktor durch Betrieb, Reinigung, Wartung und leider auch Vandalismus. Soweit örtlich möglich, sollten Toilettenanlagen von anderen (z. B. Gastronomiebetrieben) gegen einen festen monatlichen Ausgleichsbetrag für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Mit Konzepten wie „freundliche Toilette“ oder „nette Toilette“ sparen bereits viele Kommunen erhebliche Beträge ein.

Natur- und Landschaftspflege, Umweltschutz

Der Pflegezustand der Grünanlagen ist in vielen Kommunen ein heißes Diskussions-thema. Auf der einen Seite gelten die Grünflächen als Aushängeschild, auf der anderen Seite werden sie in erster Linie als Kostenfaktor angesehen. Wir empfehlen deshalb abgestufte Pflegekonzepte.

- Aufwändig gepflegte Grünanlagen sollten sich auf wenige herausgehobene Standorte beschränken.
- Der überwiegende Teil der Grünflächen sollte naturnah und pflegeleicht gestaltet werden. Die extensive Bewirtschaftung dient auch ökologischen Zielsetzungen, wie der Artenvielfalt.
- Randflächen können regelmäßig gemäht werden, während die Mahd von größeren Wiesenflächen zweimal im Jahr ausreicht.
- Gehölzflächen können im langjährigen Turnus (zum Beispiel alle zehn Jahre) „auf

den Stock“ gesetzt werden. Dieses spart Zwischenschnitte und erhöht die ökologische Bedeutung. Beispielgebend kann hier die fachgerechte „Knickpflege“ in Schleswig-Holstein sein.

- Für die Grünflächenpflege sollte es festgelegte Arbeitspläne geben. In Verbindung mit einer Flächenermittlung erlauben sie öffentliche Ausschreibungen zum Kostenvergleich zwischen eigener Bearbeitung und der Vergabe an private Gartenbaubetriebe.
- Die Grünflächenpflege sollte nur dann vom eigenen Bauhof durchgeführt werden, wenn dieser über die notwendigen Fachkräfte sowie Spezialgeräte verfügt und diese durch die eigenen Arbeiten voll ausgelastet werden können. Anderenfalls ist in der Regel die Fremdvergabe günstiger.
- Insbesondere die Baum- und Sportplatzpflege erfordert hohe Fachkenntnis. Nicht fachgerecht ausgeführte Arbeiten führen zu hohen Folgekosten.
- Eine eigene Waldbewirtschaftung lohnt sich nur bei sehr großen kommunalen Forstflächen. Bei kleineren Flächen sollten die notwendigen Forstarbeiten fremdvergeben werden.
- Die Anzucht von Pflanzen durch eine eigene Gärtnerei ist in der Regel unwirtschaftlich. Notwendige Pflanzen sollten deshalb über den Großhandel bezogen werden.
- Landwirtschaftliche Flächen im Eigentum der Kommune, die nicht für die Baulandentwicklung oder als Ausgleichsflächen vorgesehen sind, sollten veräußert wer-



den, um den Erlös zur Schuldentilgung einzusetzen.

- Einige Städte verfügen aus historischen Gründen über Landwirtschafts- oder Forstflächen außerhalb der eigenen Stadtgrenzen („Domänen“). Diese Flächen sollten veräußert werden, um den Erlös zur Schuldentilgung einzusetzen.
- Kinderspielplätze erfordern einen hohen Kontroll- und Pflegeaufwand. Viele dieser Plätze werden nur noch sporadisch genutzt. Sie sollten deshalb auf ihren Bedarf überprüft, gegebenenfalls zurückgebaut oder als weniger pflegeintensive Spielflächen für ältere Kinder umgewidmet werden. Als Zielsetzung kann die Vorhaltung weniger Spielplätze mit einer besseren Ausstattung gelten.
- Die Pflege von kleinen Grünflächen und Spielplätzen kann auch in Form von Patenschaften auf Anlieger übertragen werden.
- Die Nachfrage nach Erdbestattungen geht erkennbar zurück. Deshalb nimmt auch der Bedarf an Friedhofsflächen ab. Die Flächenvorhaltung von kommunalen Friedhöfen sollte dementsprechend kritisch überprüft werden und gegebenenfalls ein



Rückbau zu extensiv bewirtschafteten Grünanlagen oder ökologischen Ausgleichsflächen erfolgen.

- Kommunale Friedhofsgärtnereien können in der Regel nicht wirtschaftlich arbeiten. Die notwendigen Arbeiten sollten auf private Gärtnereien oder Bestattungsunternehmen übertragen werden.
- Die Übernahme von Grabpflegearbeiten gehört nicht zu den kommunalen Aufgaben.
- Krematorien und andere kommunale Einrichtungen des Bestattungswesens arbeiten häufig nicht kostendeckend. In diesen Fällen muss eine Übertragung auf private Dienstleister geprüft werden.
- Die Betreuung und Pflege von Naturschutzflächen und anderen ökologischen Einrichtungen sollte auf ehrenamtlich tätige Verbände und Initiativen übertragen werden.
- Ökologische Belange sind in allen kommunalen Aufgabenbereichen zu berücksichtigen. Deshalb sollten diese in die Arbeit der Fachämter integriert werden. Auf ein gesondertes Umweltschutzamt kann in der Regel verzichtet werden.

- Auf allen staatlichen Ebenen gibt es zahlreiche Programme und Projekte zur Förderung verschiedener ökologischer Zielsetzungen. Auf kommunaler Ebene kann deshalb auf eigene Umweltschutzprogramme über die Regeltätigkeit der Fachämter hinaus verzichtet werden.

Ver- und Entsorgungseinrichtungen

Die Ver- und Entsorgungseinrichtungen der Kommunen werden in der Regel durch Beiträge und Gebühren refinanziert. Deshalb führen Kostensenkungen zu erheblichen Entlastungen für die Bürger und senken auch die Eigenanteile für die kommunalen Liegenschaften.

- Bei den Ver- und Entsorgungseinrichtungen gibt es in aller Regel erhebliche Größenvorteile durch die gemeinsame Nutzung von Fachpersonal, Spezialgeräten, Notdiensten und teuren Infrastrukturanlagen. Für kleinere Kommunen ist deshalb der interkommunale Zusammenschluss der Einrichtungen dringend zu empfehlen. Die Notwendigkeit wird noch dadurch verstärkt, dass die einzuhaltenden Vorschriften immer komplexer und umfangreicher werden.
- Bei leitungsgebundenen Einrichtungen muss die Ver- und Entsorgungssicherheit gewährleistet sein. Dazu sind spezialisierte Ingenieure, Fachkräfte und Spezialgeräte erforderlich. Können diese nicht selbst ausgelastet werden, muss auf externe Dienstleister zurückgegriffen werden.

- Kommunale Ver- und Entsorgungsbetriebe dürfen ihre Leistungen nur im Hoheitsgebiet der Trägerkommunen anbieten. Ein wirtschaftliches Risiko der Steuerzahler durch unternehmerische Aktivitäten außerhalb des eigenen Versorgungsbereichs darf nicht zugelassen werden.
- Insbesondere für die Lieferung von Strom, Gas und die Internetanbindung gibt es mittlerweile einen intensiven Wettbewerb. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Kommunen, sich in diesem Bereich unternehmerisch zu betätigen. Der kommunale Auftrag beschränkt sich auf die Daseinsvorsorge und damit allenfalls auf die Bereitstellung eines Leitungsnetzes, das unterschiedlichen Leistungsanbietern zur Verfügung gestellt werden kann.
- Beim Bezug von Strom, Gas und Öl für den Eigenbedarf sollten kleinere Gemeinden Einkaufsgemeinschaften bilden und die Lieferverträge öffentlich ausschreiben.
- Bei der Planung von Abwasserkläranlagen sollten realistische Bedarfsschätzungen erfolgen. Überdimensionierte Anlagen führen auch dauerhaft zu vermeidbaren Kosten.
- Je nach topographischen Verhältnissen und der Siedlungsstruktur ist das Leitungsnetz der größte Kostenfaktor für die Kanalisation. Deshalb sollte bei aufwändigem Leitungsbau zuvor geprüft werden, ob mehrere dezentrale Abwasserkläranlagen eine wirtschaftliche Alternative darstellen.
- Für den Betrieb und die Unterhaltung der Kläranlagen, des Kanalnetzes, der Kanalreinigung und die Schlammabfuhr ist ein Kostenvergleich mit einer externen Vergabe an Privatunternehmen sinnvoll.
- Anlagen und Kanalnetz müssen regelmäßig unterhalten werden, um hohe Sanierungsaufwendungen zu sparen. Voraussetzungen sind ein aktuelles Leitungskataster, Zustandskontrollen und die Bewertung durch Fachpersonal.
- Anstehende Straßenbaumaßnahmen können dazu genutzt werden, Kanal- und Leitungsnetze zu erneuern. Dadurch lassen sich teure Tiefbauarbeiten einsparen.
- Insbesondere Klärwerke haben einen hohen Energiebedarf. Durch moderne Pumpen- und Regelungstechnik lassen sich erhebliche Einsparungen erzielen.
- Die Abfallwirtschaftskonzepte müssen an die generell sinkenden Abfallmengen angepasst werden.
- Insbesondere das Einsammeln und Transportieren von Abfällen wird von privaten Unternehmen meist kostengünstiger angeboten als eine eigene Leistungserstellung. Die Touren sind regelmäßig öffentlich und anbieterneutral auszuschreiben.



- Die kostengünstigste Form der Abfallentsorgung für Sperrmüll, Grünschnitt und Sonderabfall sind Recyclinghöfe mit Selbstanlieferung. Die Nutzung dieser Einrichtungen durch die Haushalte sollte gebührenentlastend wirken, um Anreize zu schaffen.
- Bei der Gebührenkalkulation ist Zurückhaltung geboten. Kalkulatorische Abschreibungen und Verzinsungen sind auf Basis der sog. Anschaffungswerte vorzunehmen, sofern Landesvorschriften dieses zulassen. Damit wird die Gebührenbelastung der örtlichen Einwohner und Unternehmen reduziert.
- Das Controlling muss es ermöglichen, die Kosten den einzelnen Abfallsparten (Restmüll, Biomüll, Altpapier usw.) genau zuzuordnen, um kostendeckende Gebühren zu kalkulieren. Eine Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Sparten sollte unterbunden werden.

7. Wirtschaftsförderung und Tourismus, Allgemeine Finanzwirtschaft

Wirtschaftsförderung und Tourismus

Mit den Aktivitäten zur Wirtschaftsförderung und der Stärkung des Tourismus versuchen die Kommunen letztlich, direkt oder indirekt zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren. Allzu oft verpuffen die teuren Maßnahmen jedoch, ohne die gewünschten Effekte zu erzielen.

- Das wirkungsvollste Instrument zur Wirtschaftsförderung ist nach wie vor die Bereitstellung geeigneter Gewerbeflächen, Verkehrswege und kommunaler Infrastruktur. Dieses Angebot spricht sich unter standortsuchenden Unternehmen ebenso herum wie die sogenannten „weichen“ Standortfaktoren.
- Auch erweiterungswillige Unternehmen kann man am besten am Standort halten, wenn man ihnen geeignete Gewerbeflächen, eine passgenaue Bauleitplanung und die schnelle Bearbeitung der Anträge anbieten kann.
- Die Standortvorteile einer Kommune lassen sich über eine aktive und kostenlose Öffentlichkeitsarbeit vermitteln. Teure Kampagnen zum Standort- oder Image-Marketing sind für Kommunen in aller Regel verzichtbar.
- Soll dennoch eine Marketingkampagne entwickelt werden, so gehört dazu zwingend die Definition von Zielsetzungen, die



sich anschließend objektiv messen lassen. Die Zielerreichung sollte Gegenstand der Vergütung für die Marketingagentur sein.

- Gewerbevereine o. ä. Organisationen schaffen es in aller Regel, gemeinsame Aktivitäten und Veranstaltungen selbst zu finanzieren. Eine Beteiligung der Kommune aus Steuermitteln ist nicht erforderlich.
- Gemeinschaftsaktionen, die nicht ohne öffentliche Förderung auskommen, sind kritisch zu hinterfragen. Wie sinnvoll sind Veranstaltungen und Aktivitäten, wenn diejenigen, denen sie zugutekommen sollen, keine ausreichende Zahlungsbereitschaft aufbringen?
- Einrichtungen des Stadtmarketings oder -managements müssen ebenfalls sehr kritisch betrachtet werden, wenn sie sich nicht aus den Eigenmitteln der Betriebe finanzieren lassen, für die sie tätig sind. Genehmigungs- und Koordinationstätigkeiten gehören zu den Kernaufgaben der allgemeinen Verwaltung. Die Impulse für öffentlichkeitswirksame Aktionen sollten von Verbänden und Organisationen der Wirtschaft ausgehen.
- Unternehmerische Tätigkeiten jeglicher Art gehören nicht zu den Aufgaben der Kommune. Das gilt für die Vermietung von Gewerberäumen ebenso wie für den Betrieb von Gaststätten oder Freizeiteinrichtungen. Gibt es in einer Marktwirtschaft kein privates unternehmerisches Interesse, so ist davon auszugehen, dass ein wirtschaftlicher Betrieb nicht möglich ist!
- Die Unterstützung bei der Einwerbung von Fördermitteln kann als Aufgabe der regulären Verwaltung angesehen werden.

Fehlende Eigenmittel oder geforderte Eigenanteile dürfen nicht aus dem kommunalen Haushalt ausgeglichen werden.

- Beim Betrieb und der Vorhaltung von öffentlichen Einrichtungen muss darauf geachtet werden, dass keine Konkurrenz für unternehmerische Existenzen entsteht. Pachtverträge, zum Beispiel für die Gastronomie in Sportstätten und Stadthallen, sind öffentlich auszuschreiben.



- Auch für die Stärkung des Tourismus gilt, dass zu den öffentlichen Aufgaben nur die Bereitstellung der touristischen Infrastruktur gehört.
- Unternehmerische Tätigkeiten im Tourismus, z. B. die Vermietung von Strandkörben oder Wintersportausrüstung, muss privaten Anbietern überlassen bleiben.
- Die Tourismuswerbung ist grundsätzlich Aufgabe derjenigen, die davon profitieren. Der kommunale Auftrag beschränkt sich darauf, koordinierend tätig zu werden.
- Nur wenige Orte sind so bekannt, dass sie als eigenständige „Marke“ wahrgenom-



men werden. In der Regel wählen die Touristen eine Zielregion aus. Deshalb sind Marketingaktivitäten zur Abgrenzung der eigenen Kommune von Wettbewerbern in der gleichen Region wenig erfolgversprechend. Ziel des Tourismusmarketings muss es sein, die Urlaubsregion als Einheit zu bewerben.

- Für die Vermittlung von Fremdenverkehrsangeboten spielen privatwirtschaftliche Onlineportale, die sich über Vermittlungsgebühren finanzieren, eine immer größere Rolle. Eine aus Steuermitteln finanzierte „Zimmervermittlung“ ist verzichtbar.
- Tourist-Informationen, Gästezentralen und Veranstaltungsabteilungen sollten nur in dem Umfang kommunal vorgehalten werden, wie sie durch die Tourismusabgaben refinanziert werden. Weitergehende Leistungen sind dem privaten Engagement von Verkehrsvereinen und ähnlichen Organisationen zu übertragen.
- Touristische Infrastruktur wird zumeist nur dann aus staatlichen Programmen ge-

fördert, wenn sie sich im Eigentum der öffentlichen Hand befindet. Durch geeignete Kooperationsmodelle ist sicherzustellen, dass der Kommunalhaushalt nicht durch Folgekosten belastet wird.

- Eine einzelbetriebliche Förderung lehnt der Bund der Steuerzahler grundsätzlich ab, weil damit in den Wettbewerb eingegriffen und unternehmerische Konkurrenz benachteiligt wird.
- Die Mitwirkung von kommunalen Vertretern in Interessenvertretungen und Tourismusorganisationen sollte sich auf die ideale Beteiligung beschränken.
- Als Aufnahmegebühren oder Mitgliedsbeiträge dürfen allenfalls Symbolbeträge entrichtet werden.

Allgemeine Finanzwirtschaft

Die Möglichkeiten, durch innovative Instrumente der Finanzwirtschaft die Haushaltssituation spürbar zu verbessern, werden meist überschätzt. Viele dieser Vorschläge sind mit

hohen finanziellen Risiken verbunden. Deshalb plädieren wir für eine solide Aufgabenerfüllung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Verwaltung.

- Geldanlagen mit überdurchschnittlichen Renditeerwartungen sind mit hohen Risiken verbunden! Von Anlagen ohne vollständige Einlagensicherung ist abzuraten. Strukturierte Anlageprodukte, bei denen die Rendite von wirtschaftlichen Ereignissen abhängt, die von der Kommune nicht beeinflusst werden können, sind hochrisikant. Fremdwährungsgeschäfte sollten nur mit vollständiger Absicherung des Wechselkursrisikos erfolgen. Dann sind sie jedoch meist nicht mehr rentabel.
- Versuche, die Zinsbelastung von Verschuldung durch Zinswetten oder Wechselkurspekulationen zu verringern, haben bei vielen Kommunen zu erheblichen Verlusten geführt. Solche Geschäfte sind hochspekulativ und deshalb für die Verwaltung öffentlicher Gelder abzulehnen!
- Finanzierungsmodelle, bei denen notwendiges Vermögen veräußert wird, um es zur eigenen Nutzung zurückzumieten, können für die Kommunen nicht rentabel sein! Die vermeintlichen Vorteile ergeben sich zu meist durch Steuergestaltungsformen bei den Finanzierungsgesellschaften, die außerhalb der Einflussnahme durch die Kommunen liegen. Sie sind deshalb hochspekulativ!
- Mit der Beteiligung an scheinbar sicheren unternehmerischen Aktivitäten, auch im Bereich politisch gewünschter regenerativer Energien oder anderer ökologischen Investitionen, haben schon viele Kommunen hohe Verluste erzielt. Unternehmerische Beteiligungen sollten deshalb nur an Unternehmen erworben werden, die der Versorgung der eigenen Bevölkerung dienen.
- Alle unternehmerischen Beteiligungen der Kommune sollten in einem Beteiligungsmanagement zusammengefasst werden. Mit einem engmaschigen und strategischen Controlling sollte die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe ständig verfolgt werden, um bei Fehlentwicklungen rechtzeitig gegensteuern zu können.
- „Cash-Pooling“ dient der laufenden Liquiditätssicherung: Die Kommune und die mit ihr verbundenen Einrichtungen zahlen Liquiditätsüberschüsse auf ein gemeinsames Konto ein und können sich hiervon bei Bedarf bedienen. Das spart Geld, weil die Inanspruchnahme teurer Kassenkredite insgesamt abnimmt. Weitere Vorteile sind möglich, wenn benötigte Kredite durch die Kernverwaltung zu günstigeren Konditionen aufgenommen werden können.
- Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sind, soweit möglich, in den kaufmännisch rechnenden Kernbereich der Verwaltung zurückzuholen. Dadurch lassen sich doppelte Abschluss- und Prüfungskosten reduzieren.
- Für die laufende Haushalts- und Finanzentwicklung sollten in den Quartalsberichten Kennzahlen erarbeitet werden, um bei Planabweichungen zügig gegensteuern zu können.
- Die Steuerungsinstrumente, die durch die Doppik in der kommunalen Haushalts-

wirtschaft bereitgestellt werden, müssen konsequent genutzt werden. Dazu ist ein Berichtswesen zu entwickeln, das der Kommunalvertretung die notwendigen Entscheidungsgrundlagen bereitstellt (siehe Teil 1).

- Alle Geschäftsvorfälle sind in der Buchführung zeitnah zu erfassen. Außenstände müssen konsequent verfolgt werden. Festgestellte Fehler bei der Erfassung der Geschäftsvorfälle sind sofort zu korrigieren. Nur so ist ein aussagefähiges Berichtswesen möglich.
- Die Verwaltungswege zwischen der sachlichen Prüfung in der Fachabteilung, der Auszahlungs- oder Einnahmeanordnung und der Bearbeitung in der Kasse sind so kurz wie möglich zu halten und vollständig zu digitalisieren. Skontofristen sind nach Möglichkeit einzuhalten. Ungerechtfertigte Rechnungsstellungen müssen sofort erkannt und gerügt werden.
- Schadenersatzansprüche gegen Dritte und Außenstände sind konsequent zu verfolgen. Das gilt auch für mögliche Ansprüche gegen die eigenen Mitarbeiter der Verwaltung.
- Viele Ausgabepositionen lassen sich zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nur grob abschätzen. Durch Zuweisung von Globalbudgets und großzügigen Deckungsringen (gegenseitige Deckungsfähigkeit unterschiedlicher Haushaltspositionen) lässt sich der Aufwand für außerplanmäßige Mittelaufwendungen und Nachtragshaushalte vermeiden, ohne die Haushaltsansätze insgesamt zu überschreiten.
- Am Jahresende entstehende Haushaltsreste müssen von den Fachabteilungen zumeist an die Kämmererei zurückgegeben werden. Darum wird versucht, solche Haushaltsreste gar nicht erst entstehen zu lassen. Wirtschaftlicher ist es, eine Übertragung in das folgende Haushaltsjahr zu ermöglichen, um unnötige und schlecht geplante Ausgaben im „Dezember-Fieber“ zu verhindern.

Staat und Private

*Sparen durch
Aufgabenteilung*



Stetige Aufgabenkritik – Übertragung von kommunalen Aufgaben auf Dritte und Interkommunale Zusammenarbeit

Jede Kommune sollte ihre Arbeit stetig überprüfen, ob eine Aufgabe tatsächlich nach dem Gesetz als eine ihr übertragene Aufgabe oder gesellschaftlich tatsächlich notwendig ist (Pflichtaufgabe), oder eben nur wünschenswert (freiwillige Leistung). Aber auch für die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben kann eine Kommune neue Wege gehen. Nicht jede Aufgabe muss von jeder Kommune selbst oder alleine erfüllt werden, daher bieten sich vielfach eine verstärkte Interkommunale Zusammenarbeit oder die Übertragung von Aufgaben auf private Träger an.

1. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Auch wenn es sich bei den Aufgaben einer Kommune um sogenannte Pflichtaufgaben handelt, müssen diese nicht zwingend von jeder Kommune selbst erfüllt werden. In der Zusammenarbeit mehrerer Kommunen zur Erfüllung einer Aufgabe liegen nicht nur Synergien für einen effizienten Einsatz von Steuergeldern. Zumal besonders ländliche Kommunen durch sinkende Einwohnerzahlen gezwungen sind, ihre Aufgaben bei geringeren Einnahmen zu erfüllen.

Die IKZ bietet darüber hinaus vielfach Vorteile für die Bürger, indem bei gleichem oder geringerem Mitteleinsatz das Angebot der Kommune ausgeweitet werden kann oder durch Aufgabenteilung eine tiefere Spezialisierung und Expertise realisiert wird.



- Gerade die Bereiche im sogenannten Backoffice bieten sich für IKZ an, ohne dass eine Einschränkung des Leistungsangebotes für die Bürger befürchtet werden muss. So muss nicht jede Kommune eine eigene Personalabteilung oder Kasse vorhalten.
- Bei der Beschaffung und Bereitstellung von kostspieligen Gerätschaften können durch IKZ Einsparungen erzielt werden. Nicht jeder Bauhof muss jedes Gerät vorhalten, zumal teure Spezialgeräte oftmals nur an wenigen Tagen eingesetzt werden.
- In der Vermarktung bietet sich IKZ geradezu an. Sowohl Unternehmen als auch Touristen sind nicht auf bestimmte Destinationen festgelegt, sondern nehmen eine Region in den Fokus für ihren Standort oder Urlaub. Daher sollte bei der Vermarktung das immer noch vorhandene Kirchturmdenken aufgegeben werden und die Kommunen vermehrt kooperieren. Von einer prosperierenden Region profitieren unterm Strich alle Beteiligten.
- Besonders bei neuen Aufgaben und Herausforderungen bietet sich IKZ an, da hier keine bestehenden Strukturen angepasst werden müssen. Die fortschreitende Digitalisierung mit der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes stellt für viele Kommunen zunächst einen zusätzlichen Aufwand dar. Eine Zusammenarbeit auf diesem Themenfeld bietet die Möglichkeit der Aufgabenteilung und der Spezialisierung innerhalb eines Verbundes.
- Vielfach besteht bei IKZ das Potenzial nicht auf der Arbeitsebene, sondern eher durch die Einsparung in der Führungs-



ebene – ein Abteilungsleiter statt mehrerer. Daher gehört zur IKZ eine vorausschauende Personalplanung. Gerade wenn Führungskräfte altersbedingt ausscheiden, sollte frühzeitig geprüft werden, ob IKZ in dem Bereich Sinn machen kann, bevor die Stelle wiederbesetzt wird.

- IKZ ist kein kurzer Prozess, sondern muss von längerer Hand vorbereitet und geplant werden. Die Entscheidungsträger und Mitarbeiter, aber auch die Bürger, sollten an dem Prozess beteiligt und „mitgenommen“ werden. Andernfalls droht IKZ an einem Akzeptanzproblem zu scheitern. Einen ersten Anfang kann ein gemeindeübergreifender Gedankenaustausch zu bestimmten Themen und Aufgabenbereichen machen. Danach können erste gemeinsame Ziele vereinbart werden.
- Nicht unerheblich bei der Realisierung von IKZ ist die Wahl der rechtlichen Umsetzung. Zumal bei der Übertragung von Aufgaben auch an andere Kommunen oder Zweckverbände nach europäischer Rechtsprechung häufig auch vergaberechtliche Vorgaben zu beachten sind. Daher sollte der Prozess auf jeden Fall durch juristische Expertise begleitet werden.

2. Übertragung von Aufgaben an private Träger durch Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)

Besonders im Zusammenhang mit Aufgaben, die nicht zu den Pflichtaufgaben einer Kommune gehören, sollte die Übertragung auf bzw. die Zusammenarbeit mit privaten Trägern zumindest geprüft werden. So ist die Vorhaltung von ausreichend Betreuungsplätzen in Kindergärten unstreitig eine wichtige Aufgabe der Kommunen. Dabei muss die Kommune jedoch weder das Gebäude selbst errichten, noch ist es zwingend erforderlich, die Betreuung in Eigenregie durchzuführen.



- Eine Kommune kann durch die Zusammenarbeit mit privaten Trägern von deren betriebswirtschaftlichem, fachlichem oder technischem Knowhow profitieren.
- Private Träger sind bei der weiteren Auftragsvergabe nicht an vergleichbare verga-

berechtliche Vorgaben gebunden, können bei Bauvorhaben nachverhandeln und so auf dem Markt bessere Preise erzielen.

- Durch die Bündelung und Spezialisierung der privaten Träger auf einem bestimmten Betätigungsfeld können beim gleichen oder geringeren Mitteleinsatz bessere Ergebnisse erzielt werden.
- Zentral für das Gelingen einer Zusammenarbeit mit privaten Trägern ist eine ausführliche Vereinbarung in Form eines Vertrages über den Auftragsgegenstand sowie quantitative und qualitative Ziele. Dabei ist ein Ausgleich zu finden zwischen der möglichst genauen Beschreibung der Vertragsinhalte und längeren Laufzeiten einerseits, um mögliche Streitpunkte zu vermeiden und beiden Partnern Planungssicherheit zu ermöglichen, und auf der anderen Seite beiden Parteien die Möglichkeit zu geben, flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren (z. B. wenn eine Kommune wegen des demographischen Wandels eine Kinderbetreuungseinrichtung nicht mehr fortführen möchte).
- Wichtig zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von ÖPP ist die Berücksichtigung von Folgekosten, wie laufende Unterhaltung oder Zinszahlungen.
- Laufende Zahlungen an ÖPP-Vertragspartner sind Verpflichtungen in der Zukunft. Daher sollten im Haushalt alle Zahlungsverpflichtungen an private Träger für die kommenden Jahre aufgeführt werden, um die notwendige Transparenz zu gewährleisten.

3. Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen

Die öffentliche Hand ist nicht der bessere Unternehmer. Daher sollte die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen auf das absolut Notwendige im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge begrenzt werden. Dann kann die Übernahme von einzelnen Aufgaben in einer geänderten Rechtsform aus Sicht der Kommune unter bestimmten Rahmenbedingungen durchaus Sinn haben.

In der Praxis sind dabei hauptsächlich zwei Bestrebungen für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen zu beobachten: Auf der einen Seite Rekommunalisierung von Aufgaben, die zuvor von privaten Trägern übernommen wurden. Andererseits die Ausgliederung von bisherigen Verwaltungsaufgaben in eine eigene Rechtsform.

- Bei der Rekommunalisierung ist zu prüfen, ob die Kommune in der Lage ist, die betreffende Aufgabe in vollem Umfang selbst erfüllen zu können (Knowhows, Kapitalbedarf, Personal, Lieferketten, Marktkennntnis usw.). Vor der Rekommunalisierung ist zudem eine umfassende Risikobewertung durchzuführen.
- Sollte eine Aufgabe nicht der Daseinsfürsorge unterliegen, ist zu prüfen, ob sie von einem privaten Anbieter mindestens genauso erfüllt werden kann. In diesem Fall sollte die Aufgabe privatisiert werden, um privaten Anbietern keine steuerfinanzierte Konkurrenz zu machen.
- Bei Ausgliederungen ist zu beachten, dass damit die Aufgabe aus den Kernhaushal-

ten verschwindet. Damit steigt aber für die kommunalen Mandatsträger auch die Intransparenz, die Möglichkeit der Einflussnahme sinkt.

- Bei kommunalen Betätigungen sollten die Entscheidungsträger die Ausgestaltung immer auf mögliche Risiken wie Verlustausgleichsverpflichtungen, Trägerdarlehen und Rangrücktrittserklärungen hin durchleuchten.
- Häufig wird eine Ausgliederung dazu genutzt, um defizitäre Aufgaben (z. B. ÖPNV) durch gewinnträchtige Geschäftsbereiche (z. B. Stromerzeugung) quer zu subventionieren. Dies ist zwar prinzipiell möglich, der Gesetzgeber sieht hierfür jedoch bestimmte Regelungen vor. Daher sollte ein solcher Prozess durch juristische Expertise begleitet werden.



4. Öffentliche Auftragsvergabe und Preisprüfer

Da im Umgang mit Steuergeldern eine möglichst hohe Transparenz hergestellt werden soll, dürfen Aufträge der öffentlichen Hand nicht einfach an den Nächstbesten vergeben werden. Vielmehr gibt es detaillierte Vor-

schriften, wie Aufträge von Bund, Ländern und Kommunen vergeben werden müssen. An dieser Stelle soll ein Überblick gegeben werden, welche Grundsätze gelten und was bei der öffentlichen Auftragsvergabe alles möglich und nötig ist.

Für welche Aufträge gilt das Vergaberecht?

Grundsätzlich gilt das Vergaberecht für alle Aufträge der öffentlichen Hand. Dabei werden drei Arten von Aufträgen unterschieden: Freiberufliche Leistungen, Bauleistungen und alle übrigen Leistungen (Lieferleistungen und Dienstleistungen). Handelt es sich um freiberufliche Leistungen, also Leistungen freier Berufe wie von Rechtsanwälten, Ingenieuren oder Architekten, gilt seit April 2016 die Vergabeverordnung (VgV). Die bis dahin maßgebliche Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen ist zu diesem Zeitpunkt entfallen.

Für Lieferleistungen sowie Dienstleistungen gilt ebenfalls seit April 2016 die VgV. Der davor maßgebliche 2. Abschnitt der VOL/A (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen) ist zumindest bei Vergaben des Bundes und seiner Behörden nicht mehr relevant. Auf Landes- und Kommunalebene wird die VOL/A weiterhin in den Fällen angewandt, in denen die sog. Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) noch nicht vorgeschrieben ist. Lieferaufträge sind Verträge zur Beschaffung von Waren, die insbesondere Kauf, Leasing, Miete oder Pacht zum Gegenstand haben. Alle anderen Leistungen, die nicht unter die Bauleistungen und die Lieferleistungen fallen, werden zu den Dienstleistungen gezählt.

Soll beispielsweise ein Gebäude errichtet werden, so gelten die Bestimmungen der VOB (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen).

Wann ist eine Ausschreibung durchzuführen?

Für alle Aufträge gilt der Grundsatz: Überschreitet der Wert des Auftrags eine bestimmte Grenze (sog. Schwellenwert), muss er ausgeschrieben werden. Bei Lieferleistungen bzw. Dienstleistungen beträgt dieser Schwellenwert 3.000 Euro (angehoben ab 14.7.2020 von bisher 1.000 Euro – zunächst befristet bis 31.12.2021) und bei Bauleistungen beträgt dieser Schwellenwert 5.000 Euro (angehoben ab 14.7.2020 von bisher 3.000 Euro – zunächst befristet bis 31.12.2021). Beide Werte gelten ohne Mehrwertsteuer.

Von den oben genannten Grenzen sind jedoch die Bundesländer vielfach mit eigenen Bestimmungen abgewichen. Die Landesgesetze, Verwaltungsvorschriften, Erlasse, etc. sehen in der Regel höhere Grenzen vor, bis zu denen eine freihändige Vergabe erlaubt ist. Auch die Grenzen, bis zu denen eine beschränkte Ausschreibung ausreicht, unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Eine Übersicht bezüglich der aktuellen Wertgrenzen in den Bundesländern findet sich auf der Internetseite der Auftragsberatungsstellen www.abst.de.

Eine EU-weite Ausschreibung muss durchgeführt werden, wenn der Wert des Auftrags ei-

ner Lieferleistung bzw. einer Dienstleistung für obere und oberste Bundesbehörden bei über 139.000 Euro liegt. Für alle anderen Auftraggeber liegt die Grenze bei 214.000 Euro bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Für Liefer- und Dienstleistungen im sogenannten Sektorenbereich (Trinkwasserversorgung/Energieversorgung/Verkehr) beläuft sich dieser Schwellenwert auf 428.000 Euro. Bei Bauleistungen liegt diese Grenze bei 5,350 Millionen Euro (Stand Anfang 2021).

Nationale Vergabeverfahren

Unterhalb der oben genannten Schwellenwerte fand in der Vergangenheit grundsätzlich Haushaltsrecht (zum Beispiel in Landeshaushaltsordnung oder Gemeindehaushaltsverordnung) Anwendung. Dabei genoss die öffentliche Ausschreibung grundsätzlich den Vorrang vor einer beschränkten Ausschreibung und der freihändigen Vergabe.

Die **öffentliche Ausschreibung** ist ein vorgeschriebenes Verfahren, in dem Leistungen nach öffentlicher Aufforderung – zum Beispiel in der regionalen Tagespresse, Internetportalen oder amtlichen Ausschreibungsblättern – einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen zur Einreichung von Angeboten vergeben werden.

Bei einer **beschränkten Ausschreibung** werden Leistungen nach Aufforderung einer beschränkten Zahl von (mindestens drei) Unternehmen zur Einreichung von Angeboten vergeben.

Dagegen erfolgt die **freihändige Vergabe** ohne förmliches Verfahren, wobei auch hier grundsätzlich ein Wettbewerb stattfinden soll, indem Vergleichsangebote eingeholt werden. Auch hier sollten mindestens drei Angebote miteinander verglichen werden.

Ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb hat den Zweck, bei der beschränkten Ausschreibung und der freihändigen Vergabe den Bewerberkreis zu erkunden. Dies geschieht in Form einer öffentlichen Aufforderung, sich um die Teilnahme an einer beschränkten Ausschreibung oder freihändigen Vergabe zu bewerben. Typisches Beispiel hierfür ist ein Architektenwettbewerb im Vorfeld eines Projekts.

Achtung: Seit einigen Jahren gilt in vielen Bundesländern (und auch in deren Kommunen) für Vergaben von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte die sog. Unterschwellenvergabeverordnung (UVgO). Diese sieht z. B. keine freihändige Vergabe vor, sondern an deren Stelle eine Verhandlungsvergabe (mit und ohne Teilnahmewettbewerb). Unter den Ausschreibungsarten öffentliche Ausschreibung und beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb kann ein öffentlicher Auftraggeber frei wählen. Andere Vergabearten, wie z. B. eine beschränkte Ausschreibung ohne Teilnahmewettbewerb oder Verhandlungsvergaben sind nur in Ausnahmefällen zulässig.

Bitte informieren Sie sich, welche Regelungen in Ihrem Bundesland für Vergaben von

Kommunen unterhalb der Schwellenwerte gelten. Aktuelle Informationen finden Sie regelmäßig auf den Internetseiten der Industrie- und Handelskammern.

EU-weite Vergabeverfahren

Bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte findet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) Anwendung. Beim EU-weiten Vergabeverfahren stehen öffentlichen Auftraggebern das offene Verfahren und das nicht offene Verfahren, welches stets einen Teilnahmewettbewerb erfordert, zur Verfügung. Die weiteren Verfahrensarten Verhandlungsverfahren, wettbewerblicher Dialog und Innovationspartnerschaft kommen nur in Frage, wenn das GWB dies gestattet. Das offene Verfahren und das nicht offene Verfahren sind nach dem GWB grundsätzlich gleichrangig. Das nicht offene Verfahren erfordert allerdings zwingend einen vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb.

Das **offene Verfahren** beginnt mit der Bekanntmachung. Danach erfolgt die Abgabe der Angebote durch die interessierten Unternehmen. Nach der Prüfung der Angebote erhält das Unternehmen den Zuschlag, welches das wirtschaftlichste Angebot abgegeben hat. Damit ist nicht immer der niedrigste Preis gemeint. Es können auch Kriterien wie Qualität, Zweckmäßigkeit und Betriebskosten berücksichtigt werden.

Das **nicht offene Verfahren** läuft ähnlich wie das offene Verfahren, hat jedoch noch eine vorgeschaltete Stufe. Zunächst werden Unternehmen aufgefordert, ihre Teilnahme an einer Ausschreibung zu beantragen. Dies dient im Wesentlichen dazu, den Interessenkreis für die zu vergebende Aufgabe zu erkunden und zu ermitteln, ob die Unternehmen die Eignungskriterien erfüllen. Nach der Aufforderung läuft das nicht-offene Verfahren wie das offene. Der Auftraggeber kann allerdings die Anzahl der geeigneten Bewerber, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden, begrenzen, indem er die Eignungskriterien wertet.

Das **Verhandlungsverfahren** ist ein Verfahren, bei dem sich der öffentliche Auftraggeber mit oder ohne Teilnahmewettbewerb an ausgewählte Unternehmen wendet, um mit einem oder mehreren dieser Unternehmen über die Angebote zu verhandeln. Diese Methode ist vor allem dann sinnvoll, wenn die Art der Leistung nicht spezifiziert werden kann oder die Möglichkeiten und Schwierigkeiten erst in den Gesprächen erkundet werden sollen. Gerade bei technisch anspruchsvollen



vollen Vorhaben kann dieser Weg von Vorteil sein. Das Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb darf jedoch nur in begründeten Fällen verwendet werden, da es den Wettbewerb stark einschränkt bzw. sogar ganz ausschließt.

Der **wettbewerbliche Dialog** ist ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge mit dem Ziel der Ermittlung und Festlegung der Mittel, mit denen die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers am besten erfüllt werden können. Nach einem Teilnahmewettbewerb eröffnet der öffentliche Auftraggeber mit den ausgewählten Unternehmen einen Dialog zur Erörterung aller Aspekte der Auftragsvergabe. Im Anschluss folgt die Angebotsphase, die das wirtschaftlichste Gebot ausfindig machen soll.

Die **Innovationspartnerschaft** ist ein Verfahren zur Entwicklung innovativer, noch nicht auf dem Markt verfügbarer Liefer-, Bau- oder Dienstleistungen und zum anschließenden Erwerb der daraus hervorgehenden Leistungen. Nach einem Teilnahmewettbewerb verhandelt der öffentliche Auftraggeber in mehreren Phasen mit den ausgewählten Unternehmen über die Erst- und Folgeangebote.

Konzession

Bei Konzessionen zahlt der Auftraggeber kein Entgelt für eine zu erbringende Leistung an den Auftragnehmer. Vielmehr trägt der Auftragnehmer selbst das wirtschaftliche Risiko der Konzession. Das beauftragte Unternehmen erhält das Recht zur Nutzung der erstell-

ten Leistung. Konzessionen können in Form von Dienstleistungskonzessionen oder Baukonzessionen vorliegen. Sie müssen ab einem Schwellenwert von 5,35 Millionen Euro (Stand Anfang 2021) europaweit ausgeschrieben werden. Typisches Beispiel: Bau und Betrieb eines Parkhauses durch einen privaten Dritten nach vorangegangener Ausschreibung durch die Kommune.

Wie kann bei der Auftragsvergabe gespart werden?

Die Sparmöglichkeiten sind insbesondere bei der Vergabe von freiberuflichen Leistungen begrenzt. Dies liegt vor allem daran, dass freiberufliche Leistungen zum übergroßen Teil speziell für den Bedarf der öffentlichen Hand erstellt werden, wie z. B. die Beratung durch die Anwaltskanzlei oder der Entwurf des Architekten. Grundsätzlich sollen auch freiberufliche Leistungen im Wettbewerb vergeben werden. Da es sich dabei aber i. d. R. um geistig-schöpferische Leistungen handelt, die vom Auftraggeber nicht immer so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden können, ist es häufig erforderlich, über den Inhalt der Angebote zu verhandeln.



Unser Tipp: Wie bei allen Anschaffungen gilt auch hier: Erst den Bedarf prüfen, dann bestellen. Gerade für Gutachten wurde in den letzten Jahren viel Geld ausgegeben, ohne einen Erkenntnisgewinn zu erlangen. Meist wurde damit nur die eigene Meinung bestätigt.



Unser Tipp: Wenn Ihnen der Preis für eine erbrachte Leistung zu hoch erscheint, es aber keinen vergleichbaren Marktpreis gibt, können Sie dies von den Preisprüfern Ihres Bundeslandes prüfen lassen (siehe unten).

Bauleistungen unterliegen nicht der Preisprüfung. Allerdings gilt es auch hier einige Dinge zu beachten, damit die Kosten nicht aus dem Ruder laufen. Zunächst stellt sich die Frage, ob nicht die Zusammenarbeit mit einem privaten Dienstleister in Frage kommt. Im Abschnitt über öffentlich-private Partnerschaften ist erläutert, dass sich im Baubereich eventuell Einsparungen erzielen lassen, wenn man Private mit ins Boot holt. Selbst wenn man sich für eine Realisierung in Eigenregie entscheidet, gilt es weitsichtig zu planen. Ein Gebäude hat eine Lebensdauer

von mehreren Jahrzehnten. Ist der Bedarf für eine Nutzungsart in solch einem langen Zeithorizont nicht garantiert, sollte man von Beginn an flexibel planen.



Unser Tipp: Vermeiden Sie unbedingt unnötige Nachbesserungen oder Umpfanungen, nachdem die Vergabe bereits durchgeführt wurde. Größter Kostentreiber bei Bauaufträgen sind teure Nachverhandlungen mit den Auftragnehmern aufgrund von Neuplanungen oder Sonderwünschen.

Prüfung der Preise für öffentliche Aufträge

Alle Aufträge von Bund, Ländern, Kommunen und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegen dem deutschen Preisrecht. Ausgenommen sind Bau-

leistungen, die nicht der Preisprüfung unterliegen. Zuständig für die Preisprüfung sind die Preisüberwachungsstellen der Bundesländer bzw. des Regierungspräsidiums, in denen sich der Auftragnehmer befindet.

Ein Unternehmen, das Auftragnehmer eines öffentlichen Auftrags ist, hat auf Verlangen der zuständigen Behörde das Zustandekommen des Preises nachzuweisen. Dabei soll vorrangig der Marktpreis als Richtwert gelten. Kauft die Kommune ein neues Dienstfahrzeug für die Verwaltung, soll sie dafür nicht mehr bezahlen müssen als ein Dritter auf dem freien Markt. Oft kann jedoch ein Marktpreis gar nicht festgestellt werden, weil es ein speziell für die Verwaltung hergestelltes Gut ist oder weil es an Wettbewerbern fehlt. So stellt sich z. B. die Frage, was die Erfassung von Patienten- und Warenströmen in Krankenhäusern kosten darf. Oder wie teuer darf die Schadstoffbeseitigung bei kontaminierten Böden und Grundwässern sein? Auch die Preise der privaten Abwasserbetriebe oder Müllentsorger können von den Prüfern unter die Lupe genommen werden.

Wenn ein Marktpreis nicht feststellbar ist, ist ein Selbstkostenpreis zugrunde zu legen, bei dem der Prüfer in die Kalkulation des Auftragnehmers Einsicht nehmen darf. Die Prüfer dürfen von sich aus tätig werden. In der Regel werden die Prüfer jedoch aufgrund eines Prüfungsersuchens des öffentlichen Auftraggebers tätig. Nach der Prüfung der Kalkulation des Unternehmens wird ein Prüfbericht angefertigt. Darin wird der preisrechtlich höchstzulässige Preis festgestellt.

Liegt dieser unter dem Preis, den das Unternehmen ursprünglich verlangt hat, hat der Auftraggeber einen Erstattungsanspruch.



Unser Tipp: Die Anschriften der Preisüberwachungsstellen sowie weitere Informationen zum Thema Preisprüfung finden Sie auf der Internetseite des Bundesverbandes der Preisprüfer und Wirtschaftssachverständigen (www.bvdpw.de).

Verschuldung in der Kommune



1. Kommunalverschuldung und Kassenkredite

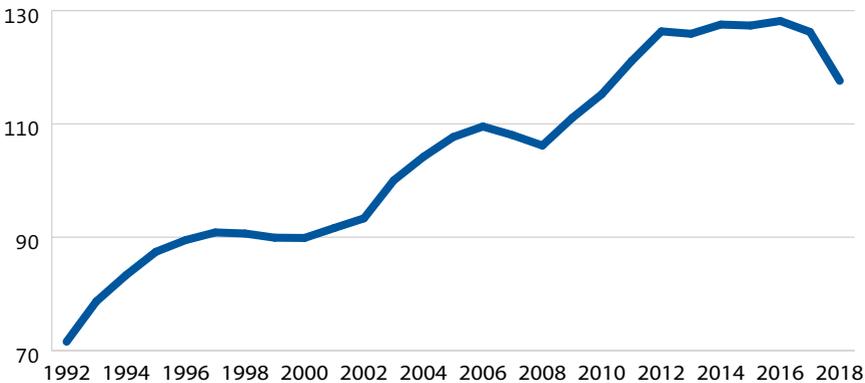
Grundsätzlich sollen die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Finanzmittel aus den folgenden Einnahmequellen beschaffen: Gebühren und Beiträge, Steuern und Finanzaufweisungen. Die Kreditaufnahme ist nur gestattet, wenn alle anderen Finanzierungsquellen ausgeschöpft sind oder eine anderweitige Finanzierung wirtschaftlich unzumutbar wäre.

Häufig führen Kommunen an dieser Stelle den rentierlichen Charakter bestimmter Schulden als möglichen Ausnahmefall an. „Rentierliche Schulden“ sind Kreditaufnahmen, deren Zins- und Tilgungslasten langfristig vollständig aus dem schuldenfinanzierten Investitionsgegenstand gedeckt werden können, etwa durch die Erhebung von Beiträgen und Gebühren. Klassischerweise können solche Fälle auf die Bereiche der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung oder der Abfallentsorgung zutreffen, die punktuell hohe Investitionen benötigen. Für diese Art der Kreditaufnahme kann es nachvollziehbare Gründe geben, insbeson-

dere bei kleineren Kommunen, die Investitionen der geforderten Größe nicht ohne Weiteres aus dem laufenden Haushalt finanzieren können. Allerdings besteht in diesem Vorgehen auf Dauer die Gefahr, dass sich enorme Schuldenlasten außerhalb des (möglicherweise sogar schuldenfreien) Kernhaushalts aufstapeln, die aufgrund ihrer Auslagerung in Zweckverbände oder Eigenbetriebe nur allzu leicht aus dem Blickfeld der Kommunalpolitiker verschwinden und sich so der notwendigen Kontrolle entziehen (vgl. 2. *Auslagerung von Verschuldung*).

Für alle Kredite bedarf es entsprechender Kreditermächtigungen, die von der Vertretung im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließen sind. Die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung kommunaler Ausgaben ist grundsätzlich als *Ultima ratio* zu verstehen. Dennoch griffen viele Kommunen in den zurückliegenden Jahrzehnten wie selbstverständlich auf die Aufnahme von Krediten zurück. Das Ausmaß der dabei angehäuften Kommunalverschuldung lässt sich an den Schuldenstatistiken von Bund und Ländern eindrucksvoll ablesen.

Abbildung 5: Bundesweites Volumen der Verschuldung kommunaler Kernhaushalte, in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik

Wegen der mit der Verschuldung einhergehenden Zins- und Tilgungsverpflichtungen schränken Kredite den Handlungsspielraum der Kommunen in der Folgezeit so stark ein, dass größere Investitionen ohne weitere Kredite häufig kaum möglich sind – ein Teufelskreis der Verschuldung entsteht.

Die angehäuften Schulden werden in der Bilanz (Vermögensrechnung) als Teil der Verbindlichkeiten auf der Passivseite abgebildet. Schulden sind Verpflichtungen gegenüber Dritten. Die Doppik (siehe Teil 1) differenziert zudem zwischen Verbindlichkeiten auf der einen und Rückstellungen auf der anderen Seite. Verbindlichkeiten können definiert werden als dem Grunde und der Höhe nach feststehende Schulden. Rückstellungen sind hingegen Zahlungsverpflichtungen, die in ih-

rer konkreten Höhe und ihrer (zeitlichen) Fälligkeit noch unsicher sind – wie z. B. Pensionszusagen gegenüber Beamten. In der Kameralistik werden Rückstellungen nicht transparent dargestellt. Die Doppik liefert also eine höhere Transparenz bezüglich der tatsächlichen Verschuldung einer Kommune.

Bei „herkömmlichen“ Krediten handelt es sich um unter der Verpflichtung zur Rückzahlung von Dritten (z. B. Banken) oder von Sondervermögen aufgenommenes Kapital. Sie dienen i. d. R. als langfristiges Finanzierungsinstrument zur Deckung investiver Ausgaben und werden daher häufig auch als Investitionskredite bezeichnet. Hiervon abzugrenzen sind sog. Kassenkredite, die lediglich der Liquiditätssicherung und nicht der eigentlichen Ausgabenfinanzierung dienen. Ihre

Aufgabe ist es, kurzfristige Einnahmen- und Ausgabenschwankungen vorübergehend zu überbrücken. Sie werden daher auch als Liquiditäts- oder Kassenverstärkungskredite bezeichnet. Eigentlich sollte ihr Bestand die längste Zeit des Haushaltsjahres, spätestens jedoch zum Ende des Haushaltsjahres bei 0 Euro liegen. Es ist hilfreich, sich die Kassenkredite der öffentlichen Haushaltswirtschaft als haushaltspolitisches Gegenstück zum Überziehungskredit (bzw. Dispo- oder Kontokorrentkredit) eines privaten Haushalts vorzustellen. Der zulässige Höchstbetrag für die Summe aller Kassenkredite innerhalb eines Haushaltsjahres wird ebenfalls im Rahmen der Haushaltssatzung festgesetzt.

Beunruhigender Weise sind in den zurückliegenden Jahrzehnten viele Kommunen dazu übergegangen, Kassenkredite für die dauerhafte Finanzierung laufender Kommunalausgaben zu missbrauchen. Das hängt auch mit den vermeintlich günstigen Kreditkonditionen zusammen, die Kommunen aufgrund ihrer Bonität erhalten. Der Versuchung der Kreditfinanzierung politischer Wünsche und Vorhaben konnten viele Kommunen nicht widerstehen. Lag der bundesweite kommunale Kassenkreditbestand Anfang der 1990er-Jahre noch bei rund 1,4 Mrd. Euro (circa 2 Prozent der kommunalen Gesamtverschuldung), explodierte er in den Folgejahren förmlich. Den Höchststand erreichte er 2014 mit einem Volumen von 47,7 Mrd. Euro. Das entsprach einem Anteil von über 37 Prozent an der Gesamtverschuldung aller Kommunen. Mehr als jedem dritten geliehenen Euro stand also kein investiver Gegenwert entge-



gen. In einzelnen Ländern (z. B. Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) lag dieser Anteil sogar noch deutlich höher.

Seit 2016 sinken die Kassenkreditbestände wegen der guten Konjunktur sowie verschiedener Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme der Bundesländer wieder deutlich. Infolge der Corona-Pandemie steht jedoch zu befürchten, dass Kommunen zur Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben wieder verstärkt auf Kassenkredite zurückgreifen könnten.

Jedoch stellt dies prinzipiell einen Verstoß gegen das kommunale Haushaltsrecht dar. Problematisch erscheint, dass in vielen Bundesländern seitens der Kommunalaufsicht kein Genehmigungsvorbehalt für den satzungsmäßigen Höchstbetrag der Kassenkredite besteht. Dies mag ein weiterer Grund für den starken Anstieg der Kassenkredite in den letzten Jahrzehnten sein.

Abbildung 6: Aktuelle Genehmigungs- bzw. Anzeigepflichten der Kassenkreditaufnahme in ausgesuchten Bundesländern

Land	Genehmigungsvorbehalt	Anzeige- bzw. Vorlagepflicht
Baden-Württemberg	§ 89 III GemO BW	
Hessen	§ 105 II HGO	
Niedersachsen	§ 122 II NKomVG	
Nordrhein-Westfalen		§ 89 II i.V.m. § 80 V GO NRW
Rheinland-Pfalz		§ 105 II i.V.m. § 97 II GemO RP
Schleswig-Holstein		§ 87 i.V.m. § 79 II GO SH

Hier sind – soweit nicht bereits geplant oder umgesetzt – die jeweiligen Landesgesetzgeber gefordert, die Aufnahme von Kassenkrediten strenger zu regeln. Zunächst einmal müssen Kassenkredite hinsichtlich ihrer zulässigen Laufzeit im Kommunalrecht konkretisiert werden. Ferner bietet es sich an, die satzungsmäßigen Höchstbeträge von Kassenkrediten unter einen Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht zu stellen.



Unser Tipp: Behalten Sie immer die Entwicklung der Kassenkredite im Auge. Hier kann eine auf den ersten Blick nicht er-

kennbare zusätzliche Verschuldung „versteckt“ sein. Vor allem bei den „kameral“ buchenden Kommunen besteht diese Gefahr, da sowohl die Aufnahme als auch die Tilgung von Kassenkrediten haushaltsneutrale Vorgänge sind.



Unser Tipp: Definieren Sie in Ihrer Haushaltssatzung den Höchstbetrag der Kassenkreditaufnahme. Für doppisch buchende Kommunen empfiehlt sich ein Wert von 20 Prozent der im Ergebnishaushalt veranschlagten ordentlichen Aufwendungen. Für noch kameral buchende Kommunen sollten 20 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts als Obergrenze festgelegt werden.



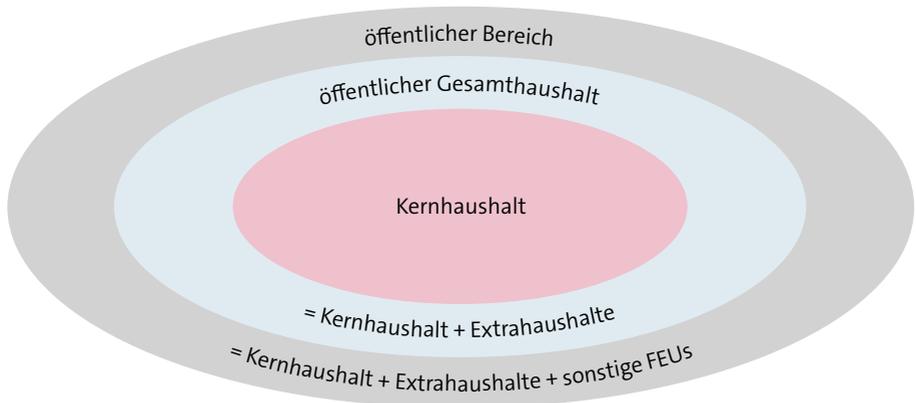
Unser Tipp: Weitere Zahlen, Daten und Fakten zur Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden finden Sie auf unserer Website www.steuerzahler.de/kommunkompass

2. Auslagerung von Verschuldung

Bei einem Blick auf die kommunale Verschuldung müssen neben dem Kernhaushalt immer auch die sogenannten Extrahaushalte von Zweckverbänden, rechtlich unselbstständigen Eigenbetrieben sowie rechtlich selbstständigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) mit ins Visier genommen

werden. Nur so kann eine seriöse Einschätzung der Gesamtverschuldung der Kommune erfolgen. Bekannt ist in diesem Zusammenhang das sog. Schalenkonzept. Es beschreibt die Nähe zum Kernhaushalt und welche Bereiche betrachtet werden. Je nachdem, welche Schale betrachtet wird, werden ausgelagerte Schulden einbezogen oder nicht. Das Konzept kann auch auf Landes- und Bundesschulden angewendet werden.

Abbildung 7: Das Schalenkonzept in der Finanzstatistik



Die kommunale Verschuldung des Kernhaushalts umfasst nur die unmittelbare Verschuldung der Kommune (innere Schale); in Zweckverbände und öffentliche Unternehmen ausgelagerte Schulden werden nicht abgebildet. Die kommunale Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts umfasst neben den Schulden des Kernhaushalts auch die der Extrahaushalte, welche u. a. Zweckverbände und öffentliche Unternehmen des

Staatssektors und Sondervermögen umfassen. Die Verschuldung des öffentlichen Bereichs beinhaltet die Verschuldung der Kern- und Extrahaushalte sowie von „sonstigen FEU“ im Marktsektor. FEU sind Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Marktsektor zuzurechnen sind, d. h. es werden marktgerechte Preise erhoben (beispielsweise Ver- und Entsorgungsbetriebe oder Krankenhäuser).

Durch die Auslagerungen kam es in den vergangenen zehn Jahren insgesamt zu erheblichen Verschiebungen beim Gesamtvolumen der kommunalen Verschuldung. Zwischen 2010 und 2016 stieg der Schuldenstand sämtlicher kommunaler Extrahaushalte von 8,3 Mrd. Euro auf 16,9 Mrd. Euro und hat sich damit mehr als verdoppelt. Lag der Anteil der Schulden in den Extrahaushalten an der Gesamtverschuldung der Kommunen im Jahr 2010 noch bei 6,7 Prozent, liegt er inzwischen bei rund 11,5 Prozent (Stand: 31.12.2019).

Motive für die Auslagerung von Aufgaben/Schulden

Die Motive für die Auslagerung von Aufgaben aus den Kernhaushalten sind unterschiedlich:

- Betriebswirtschaftliche Motive: Für die Auslagerung kommunaler Aufgaben kann eine verbesserte Überschaubarkeit der kommunalen Kernkompetenzen sprechen. Indem sich die Kommune auf ihre Hauptaufgaben konzentriert und ihre Nebenaufgaben auslagert, kann sie Organisations- und Bürokratiekosten sparen und Verfahrensabläufe straffen. Befürworter argumentieren zudem, dass die einzelne Aufgabe infolge der Auslagerung effizienter wahrgenommen werden könne.
- Buchhalterische Motive: Die Haushaltsführung der öffentlichen Unternehmen erfolgt nach dem kaufmännischen Rechnungswesen, was das Aufstellen eines Vermögens-, Erfolgs- und Finanzplans ein-

schließt, wodurch eine wirtschaftlichere Arbeitsweise möglich ist. Da die meisten Bundesländer für ihre Kommunen heute bereits ausschließlich das doppelte Rechnungswesen vorsehen, erübrigt sich dieser Argumentationsstrang inzwischen weitestgehend.

- Verschleiern von Schulden: Einzelne Aufgabenbereiche werden nur ausgelagert, um einen Teil der Kommunalverschuldung aus dem direkten Blickfeld von Kommunalpolitikern und Bürgern zu nehmen oder um sie mittels langfristiger Verträge den Zugriffsmöglichkeiten der Aufsicht zu entziehen. Dies führt zu einem erheblichen Mangel an Transparenz für die Steuerzahler auf der einen Seite und zu einem deutlichen Steuerungs- und Kontrolldefizit auf der anderen Seite.



Unser Tipp: Bei der Gesamtschätzung der kommunalen Verschuldung müssen immer auch die Auslagerungen berücksichtigt werden. Lassen Sie sich nicht von einem „vermeintlich“ schuldenfreien Kernhaushalt blenden.



Unser Tipp: Wirken Sie darauf hin, dass eine Konzernbilanz erstellt wird, um einen vollständigen Überblick hinsichtlich der Verschuldung zu erhalten.

3. Schuldentilgung und Schuldenabbau

Schuldentilgung durch Verkauf

Durch den Verkauf von kommunalen Beteiligungen kann die Verschuldung zurückgefahren werden. Kritiker sprechen in diesem Zusammenhang häufig von einem „Verkauf des Tafelsilbers“, welches unter keinen Umständen „verscherbelt“ werden dürfe. Sie warnen, dass der Verkauf nur einen „Einmaleffekt“ auf den Kommunalhaushalt habe.

Dem muss entschieden entgegengehalten werden, dass durch eine materielle Privatisierung, also eine Veräußerung von Einrichtungen oder Unternehmen (steilen), nicht nur beträchtliche Einnahmen für den Kommunalhaushalt erzielt werden können, sondern es so unter Umständen auch möglich ist, zusschussbedürftige Unternehmen (steile) abzustößen.

Veräußerungserlöse ermöglichen sogar noch weitere Haushaltsentlastungen, wenn sie zur Schuldentilgung verwendet werden und die damit verbundenen Zinsersparnisse größer sind als die entgangenen Beteiligungserträge. Im Sinne der Nachhaltigkeit erscheint der Verkauf von kommunalem Vermögen durchaus sinnvoll – vorausgesetzt die Einnahmen werden richtig eingesetzt.



Unser Tipp: Achten Sie darauf, dass die Veräußerungserlöse ausschließlich zur Schuldentilgung verwendet werden.

Investitions-Folgekosten berücksichtigen, Tilgungsplan aufstellen

Grundsätzlich sollten die Kommunen versuchen, möglichst ohne Kreditaufnahme ihre Investitionstätigkeit zu bestreiten. Vor einer Kreditaufnahme sollte seitens der Verwaltung und der Mandatsträger zunächst immer geprüft werden, ob nicht ausreichende eigene Erträge vorhanden sind, mit denen z. B. Baumaßnahmen oder der Erwerb von Grundstücken oder Gebäuden bestritten werden können.

Wenn eine Kommune einen Kredit aufnimmt, um damit den Bau eines neuen Rathauses, Feuerwehrhauses etc. zu finanzieren, müssen unbedingt auch die damit einhergehenden Folgekosten berücksichtigt werden. Denn mit den reinen Planungs- und Baukosten ist es in der Regel nicht getan. Unterschätzt wird diese Problematik vor allem bei bezuschussten oder mischfinanzierten Projekten. Gerade in diesen Fällen ist oft festzustellen, dass man sich vor allem über den vermeintlichen Geldsegen aus EU-, Bundes- oder Landesmitteln freut.

Ein aufmerksamer Kommunalpolitiker sollte zugleich immer die Frage stellen, inwieweit mögliche Unterhaltungs-, Sanierungs-, Personal- oder auch kalkulatorische Kosten mit einem (neuen) Projekt verbunden sind. Wird ein neues Museum eröffnet, muss in der Regel neues Personal eingestellt werden – dies führt zu erheblichen und dauerhaften Belastungen für den Haushalt. Beim Bau eines Bürgerhauses ist beispielsweise zu bedenken,

dass irgendwann die ersten Reparaturen notwendig werden und man dann zumeist keine weitere Unterstützung von der Ebene erhält, die sich an den Baukosten noch so „großzügig“ beteiligte. Bei aller Euphorie rund um einen Neubau oder das Eröffnen einer neuen Einrichtung dürfen die Folgekosten nicht außer Acht gelassen werden. Wenn die Verwaltung diese möglicherweise unterschätzt oder nicht berücksichtigt hat, sollten die Mandatsträger darauf hinweisen, dass auch diese Kosten die folgenden Haushalte belasten werden.



Unser Tipp: Achten Sie darauf, dass Wirtschaftlichkeitsberechnungen unter Einbeziehung aller Folgekosten vorgenommen werden, bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden.



Unser Tipp: Nutzen Sie zur Berechnung der Folgekosten das Formular im Anhang.

Spar-Bürgerhaushalte binden die Einwohner ein

In der nordrhein-westfälischen Stadt Solingen wurde 2009 mit dem Projekt „Bürgerbeteiligte Haushaltssicherung“ begonnen. Damals war die Stadt von Überschuldung bedroht. Als Gegenmaßnahme stellte die

Stadt Solingen rund 80 Sparvorschläge ins Internet und ließ seine Bürger darüber diskutieren und abstimmen. Zudem war es möglich, eigene Sparvorschläge zu unterbreiten.

Dank dieser sparsamen Form des Bürgerhaushalts wurden zahlreiche Maßnahmen legitimiert. Sogar solche Vorhaben, die von der Politik und Verwaltung als einschneidend eingestuft wurden, wie die Schließung von Schulstandorten, wurden von den Bürgern unterstützt. Trotzdem wurden nicht alle angedachten Maßnahmen von den Bürgern angenommen. Auch die Sparvorschläge der Bürger waren zumindest nicht ad hoc umzusetzen. Inzwischen haben weitere Städte wie Essen und Erkrath die Solinger Idee aufgegriffen und gemeinsam mit den Bürgern gespart.

4. Staatliche Gegenmaßnahmen

Umstrukturierung der Finanzierung der Kommunen nebst kommunaler Schuldenbremse

Mit dem am 1. August 2009 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurde Artikel 109 geändert. Darin wird festgeschrieben, dass die Haushalte in Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Unerwähnt blieben bei dieser sog. Schuldenbremse jedoch die Kommunen.

Den Gemeinden ein grundsätzliches Nettokreditaufnahmeverbot zu erteilen, wäre un-

ter den aktuellen Gegebenheiten zugegebenermaßen auch schwierig. Viele Kommunen können ihre Einnahmen und Ausgaben nur bedingt selbst steuern – insbesondere solche Problemgemeinden, die eine schwache Wirtschaftsstruktur und große soziale Verwerfungen aufweisen. Dazu kommt die Pflicht, große, teure, auf übergeordneter Ebene beschlossene politische Projekte mitzufinanzieren, wie den Ausbau der Kita-Betreuung und die Inklusion in Schulen. Wesentliche Voraussetzung für das Einführen einer nachhaltig wirkenden Schuldenbremse wäre die eigenverantwortliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft zu stärken.

Auf der kommunalen Ausgabenseite wäre hierzu deutschlandweit die strikte Einhaltung des sog. Konnexitätsprinzips notwendig. Demzufolge dürften Bund und Länder keine Gesetze beschließen, für deren Umsetzung die Kommunen auch nur teilweise selbst aufkommen müssten. Bei allen den Kommunen neu zu übertragenden Aufgaben wäre dann stets ein vollwertiger finanzieller Ausgleich zu gewährleisten. Ebenso wäre es notwendig, schrittweise die kommunale Finanzierung von bereits bestehenden kostenintensiven Aufgaben zu befreien. Gute Beispiele hierfür sind die seit 2012 erfolgende stufenweise Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund oder die im Zuge der Covid-Pandemie beschlossene, dauerhaft stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Das mittel- bis langfristige Ziel sollte sein, den Anteil der sozialpolitischen Pflichtaufga-

ben an den kommunalen Ausgaben nachhaltig zu senken. Ansonsten wäre eine eigenverantwortliche Sparpolitik, die einer kommunalen Schuldenbremse wirklich gerecht werden könnte, nur schwer bis gar nicht umsetzbar.

Auf der Einnahmenseite wäre eine grundlegende Reform der Gemeindesteuern notwendig. Hauptziel der Reform muss die Verstärkung der kommunalen Steuereinnahmen sein. Diesem Ziel steht hauptsächlich die bestehende Gewerbesteuer im Wege. Die Gewerbesteuer macht den größten Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen aus, unterliegt aufgrund ihrer Ausgestaltung jedoch regelmäßig sehr starken konjunkturellen Schwankungen. Man könnte sie daher auch als „launisch“ bezeichnen.

Im Krisenfall – zuletzt in der globalen Finanzkrise oder der gegenwärtigen Pandemie – brechen die Gewerbesteuereinnahmen spürbar ein. Die Kommunen sind dann auf die Aufnahme von zusätzlichen Krediten angewiesen, um die Finanzierung ihrer Ausgaben sicherzustellen. Die anschließende Rückführung dieser Kredite in Zeiten eines konjunkturellen „Booms“ ist hingegen keineswegs politisch gesichert. Zu häufig wecken die vermeintlich „zusätzlichen“ Einnahmen weitere Ausgabenwünsche der Politik. Eine Schuldentilgung oder gar Vorsorge für die nächste Krise bleibt aus.

Das Deutsche Steuerzahlerinstitut schlägt daher vor, die Gewerbesteuer vollständig abzuschaffen und den Kommunen im Gegen-

zug eine erhöhte Beteiligung an der Umsatzsteuer sowie ein Hebesatzrecht bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer einzuräumen. Neben der Verstärkung der Steuereinnahmen zugunsten der Kommunen würde dieses Modell auch einen wichtigen Beitrag zur Transparenz und Vereinfachung des deutschen Steuerrechts leisten.

Die Länder müssen aber nicht zwingend bis zu einer bundesweiten Neuordnung der Kommunalfinanzen abwarten. So hat sich beispielsweise das Saarland als Vorreiter in Sachen kommunaler Schuldenbremse hervorgetan. In Kooperation mit dem Städtetag hat das kleine Bundesland ein Konzept erarbeitet, das sich im Dezember 2010 in einem Haushaltserlass niederschlug. In diesem wurde eine Schuldenbremse formuliert, die sich auf die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte bezieht, d. h. sowohl auf Investitions- als auch auf Kassenkredite. Ziel ist es, dass ab 2020 nahezu keine Nettokreditaufnahme mehr möglich ist.

Es gibt auch Kommunen, die nicht auf eine Initiative von Bund und Ländern warten wollen. Schließlich können die kommunalen Mandatsträger problemlos selbst eine Schuldenbremse per Satzung beschließen. Ein gutes Beispiel dafür ist die „Satzung generationengerechte Finanzen“ der Ortsgemeinde Stadtkyll (Landkreis Vulkaneifel in Rheinland-Pfalz), die zum 1. Juli 2014 in Kraft getreten ist.

Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder

Da eine Neuordnung der Kommunalfinanzen bisher nicht zustande gekommen ist, viele Kommunen jedoch aufgrund des Strukturwandels, unzureichender Finanzausstattung und hohen Sozialausgaben enorme Schuldenberge angehäuft haben, sind einige Bundesländer nach der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 dazu übergegangen, ihre Kommunen bei deren Bewältigung aktiv zu unterstützen. Die Bundesländer Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland und Sachsen-Anhalt haben entsprechende kommunale Entschuldungsprogramme aufgelegt. Brandenburg folgte dem Beispiel im Jahre 2019.

Einige Länder (z.B. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) stellten den Teilnehmerkommunen jährliche Konsolidierungshilfen bereit, um einen Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Andere Länder (z.B. Hessen und Niedersachsen) fokussierten sich hingegen auf die Übernahme von Altschulden. Gemeinsam war den Programmen jedoch, dass sie stets an strikte Auflagen geknüpft waren. So mussten die teilnehmenden Kommunen konkrete und strenge Konsolidierungsmaßnahmen beschließen und der zuständigen Kommunalaufsicht über deren Fortschritt berichten. Das Land Niedersachsen setzte teilweise sogar die Fusion von Gemeinden als Gegenleistung voraus. Das Land Hessen verpflichtete Kommunen für einen Zeitraum

von 30 Jahren zu jährlichen Zahlungen, um die ihnen abgenommenen Kassenkredite abzuzahlen.

Um von den Programmen zu profitieren, geben Kommunen und Mandatsträger somit stets einen nicht unwesentlichen Teil ihres Handlungs- und politischen Gestaltungsspielraums auf, auch wenn die kommunale Selbstverwaltung formal gewahrt bleibt. Im eigenen Interesse sollten es die Kommunen also im Rahmen ihrer Möglichkeiten vermeiden, Teil eines Entschuldungsprogramms zu werden.

Die strengen Auflagen seitens der Bundesländer sind keinesfalls als Gängelei zu verstehen, sondern sind vielmehr entscheidend für den langfristigen Erfolg der Entschuldungsprogramme. Andernfalls könnte es vereinzelt zu sog. Trittbrettfahrerverhalten kommen, in dem Kommunen eigene Sparanstrengungen unterlassen, sich bewusst spendabel zeigen und Schulden in dem Wissen anhäufen, dass das Land hierfür später aufkommt. Im Interesse aller Steuerzahler gilt es, dies um jeden Preis zu verhindern!

Ähnlich wie nach der globalen Finanzkrise ist auch zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-Pandemie mit der Ausweitung und Neuaufgabe von kommunalen Entschuldungsprogrammen zu rechnen. Auch auf Bundesebene werden neuerdings Programme zur Kommunalentschuldung diskutiert.



Unser Tipp: Beschließen Sie eine Schuldenbremse für Ihre Kommune in Form einer Nachhaltigkeitssatzung oder durch Aufnahme in die Hauptsatzung (siehe Anhang).



Unser Tipp: Um das Heft der kommunalen Gestaltungsfreiheit in der eigenen Hand zu halten, ziehen Sie die Teilnahme an kommunalen Entschuldungsprogrammen nur als letztmögliches Mittel in Betracht.



Unser Tipp: Auf der Internetseite www.steuerzahler.de/kommunalkompass können Sie eine Übersicht der kommunalen Entschuldungsprogramme der Bundesländer abrufen. Eine Kurzübersicht finden Sie auch im Anhang dieser Broschüre.

Anhang

1. Rechtsformenvergleich im kommunalen Bereich

	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Anstalt des öffentlichen Rechts
Rechtliche Verhältnisse	Keine eigene Rechtspersönlichkeit / Teil des Gemeindevermögens	Keine eigene Rechtspersönlichkeit / Sondervermögen der Gemeinde	Eigene Rechtspersönlichkeit
Übertragung hoheitlicher Aufgaben	Kann hoheitliche Aufgaben anstelle der Kommune erfüllen		
Mindestkapital	Keines	Ist mit angemessenem Stammkapital auszustatten	
Organe und deren Zuständigkeiten	Keine besondere Organisationsstruktur und damit auch keine besonderen Organe	Werkleitung, Werkausschuss, Bürgermeister, Gemeinderat	Vorstand, Verwaltungsrat
Geschäftsführung und Vertretung	Bürgermeister ist gesetzlicher Vertreter	Werkleitung	Vorstand, Verwaltungsrat ist weisungsbefugt
Leistungsstruktur	Lange Entscheidungswege und parzellierte Zuständigkeiten	Kürzere Entscheidungswege und weniger parzellierte Zuständigkeiten	Kurze Entscheidungswege; Entscheidung allein auf wirtschaftliche Aspekte ausgerichtet
Personalwesen	Eingebunden in das öffentliche Dienstrecht; die Kommune ist Arbeitgeber bzw. Dienstherr der Beschäftigten	Kommune ist Arbeitgeber, dazu beschränkt eigene Personalwirtschaft	Kann Dienstherr von Beamten sein, wenn AöR hoheitliche Aufgaben übertragen wurden; eigene Personalwirtschaft
Personalvertretung / betriebliche Mitbestimmung	Unterliegen dem Landespersonalvertretungsgesetz; Personalrat		Im Verwaltungsrat und Personalrat je nach Gemeindeordnung

	Regiebetrieb	Eigenbetrieb	Anstalt des öffentlichen Rechts
Unternehmerische Mitbestimmung	Entfällt		Kommune ist über deren Mitglieder im Verwaltungsrat weisungsbefugt gegenüber dem Vorstand
Haftung	Kommune haftet uneingeschränkt für die Verbindlichkeiten		Nicht einheitlich geregelt in den jeweiligen Bundesländern
Wirtschaftsplanung	Haushaltsplan; Jahresrechnung	Eigener Wirtschaftsplan (außerhalb des allgemeinen Haushalts), Jahr	Eigener Wirtschaftsplan, Mehrjähriger Finanzplan
Finanzierung	Im Rahmen des Gesamthaushalts	Beschränkt eigene Kreditwirtschaft	Eigene Kreditwirtschaft
Rechnungswesen und Rechnungslegung Ausführung des Wirtschaftsplanes	Kaufmännische Buchführung im doppelten Haushalt		Kaufmännische Buchführung
Abrechnung	Jahresrechnung nach Gemeinde-recht	Jahresabschluss (Bilanz / Gewinn- und Verlustrechnung / Anhang), Lagebericht	
Prüfungswesen örtliche Prüfung	Rechnungsprüfungsamt; Rechnungsprüfungsausschuss der Kommune	Sachverständiger Abschlussprüfer	
Steuerrecht	Ist steuerlich relevant, wenn ein Betrieb gewerblicher Art im Sinne des § 4 Abs. 1 des Körperschaftssteuergesetzes vorliegt und unterliegt dann grundsätzlich allen Steuerarten (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Umsatzsteuer usw.)		
Beteiligungsmöglichkeit Dritte	Nein		

	GmbH	AG
Rechtliche Verhältnisse	Juristische Person, eigenständiges Rechtssubjekt	
Übertragung hoheitlicher Aufgaben	Kann nur mit Erfüllung hoheitlicher Aufgaben beauftragt werden, die Aufgabe selbst verbleibt bei der Kommune	
Mindestkapital	25.000 €	50.000 €
Organe und deren Zuständigkeiten	Geschäftsführung, Aufsichtsrat, (fakultativ oder zwingend bei 500 Arbeitnehmern), Gesellschafterversammlung	Vorstand, Aufsichtsrat, Hauptversammlung
Geschäftsführung und Vertretung	Geschäftsführung, unbegrenzt nach außen vertretungsberechtigt	Vorstand
Leistungsstruktur	Kurze Entscheidungswege und Gesamtzuständigkeit der Geschäftsführung; Identität von Verantwortung und Entscheidung	Kurze Entscheidungswege; Vorstand ist weitgehend selbstständig
Personalwesen	Abschluss von individuellen Anstellungsverträgen; Flexibilität auch bei Anwendung von TVöD; eigene Personalwirtschaft	
Personalvertretung / betriebliche Mitbestimmung	BetrVG; Betriebsrat	
Unternehmerische Mitbestimmung	BetrVG Besetzung Aufsichtsrat zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertreter bei mehr als 500 Arbeitnehmer; bei mehr als 2.000 Arbeitnehmern paritätische Mitbestimmung	BetrVG Besetzung Aufsichtsrat zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertretern; bei mehr als 2.000 Arbeitnehmern paritätische Mitbestimmung
Haftung	Haftung beschränkt auf das Stammkapital bzw. das Betriebsvermögen der GmbH	Haftung beschränkt auf das Grundkapital (Aktien) bzw. das Betriebsvermögen der AG
Wirtschaftsplanung	Eigener Wirtschaftsplan; handelsrechtliche Buchführung	

	GmbH	AG
Finanzierung	Eigene Kreditwirtschaft	
Rechnungswesen und Rechnungslegung Ausführung des Wirtschaftsplanes	Handelsrechtliche Buchführung	
Abrechnung	Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang), Lagebericht	Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang), Lagebericht
Prüfungswesen örtliche Prüfung	Prüfung gemäß Handelsgesetzbuch durch Wirtschaftsprüfer	Prüfung durch Wirtschaftsprüfer
Steuerrecht	Ist steuerlich stets relevant und unterliegt demgemäß allen Steuerarten	
Beteiligungsmöglichkeit Dritte	Ja	

Digital mit zusätzlichem Inhalt!

Mehr Informationen für Sie

- ✓ Aktueller Blog zu kommunalen Finanzen
- ✓ ABC der Haushaltskonsolidierung
- ✓ Viele Buchkapitel noch weiter ausgeführt

Fragenkataloge für konstruktiv-kritische Kommunalpolitiker

- ✓ Neubau und Sanierung
- ✓ Kommunale Einrichtungen
- ✓ Straßenbau
- ✓ Und viele weitere Themen



Broschüre kostenlos
bestellen oder als
PDF-Datei direkt
herunterladen

Ihr Draht zu uns:

www.steuerzahler.de/kommunalkompass
kommunalkompass@steuerzahler.de

2. Formular zur Ermittlung von Investitionsausgaben und Folgekosten

Investitionsausgaben 20__ und Folgekosten 20__ der Einrichtung _____ der
 Kommune: _____ Datum: _____
 Bearbeiter/-in: _____ Stelle: _____

	in EUR absolut	in* _____	in _____
Erwerb von Grundstücken + Erwerb von beweglichen Sachen + Baumaßnahmen (1) = Investitionsausgaben - Beiträge u. ä. - Zuweisungen und Zuschüsse (1a) = Nettoinvestitionsausgaben			
Personalausgaben + Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand + Zinsausgaben + Tilgungsausgaben (2) = Folgeausgaben Personalkosten + Sächliche Verwaltungs- und Betriebskosten + Kalkulatorische Zinsen + Kalkulatorische Abschreibungen (3) = Folgekosten			
Gebühren u. ä. zweckgebundene Ausgaben + Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke + sonstige lfd. Folgeeinnahmen (4) = Folgeeinnahmen			
(5) = Nettofolgeausgaben (i. e. Sinne) = (2)-(5) (6) Nettofolgekosten = (3)-(5) (7) = Folgekostquote (brutto) = (3)/(1) × 100 (8) = Folgekostquote (netto) = (7)/(1) × 100			

* z. B. in EUR je m² Nutzfläche

3. Satzung generationen- gerechte Finanzen der Ortsgemeinde Stadtkyll vom 31. März 2014

Der Ortsgemeinderat hat auf Grund § 24 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz folgende Satzung beschlossen, die hiermit bekanntgemacht wird:

Präambel

In der Politik einer Ortsgemeinde darf nicht nur die Gegenwart gesehen werden. Eine nachhaltige Politik hat immer auch die Zukunft im Blick. Schulden bzw. die daraus resultierenden Tilgungs- und Zinslasten mindern die Gestaltungsmöglichkeiten bereits heute und selbstverständlich auch künftiger Generationen in der Ortsgemeinde Stadtkyll. Ein weiterer Anstieg der gemeindlichen Verschuldung muss daher unbedingt vermieden werden.

Darüber hinaus muss die bestehende Verschuldung, insbesondere der Verbindlichkeiten aus Liquiditätskreditanspruchnahme, abgebaut werden. Mit der nachfolgenden Satzung sollen diese beiden Ziele im Wege der Selbstverpflichtung des Ortsgemeinderates erreicht werden.

§ 1 Selbstverpflichtung

(1) Ab dem Haushaltsjahr 2015 ist sowohl in der Planung als auch in der Rechnung das or-

dentliche Ergebnis (Position 24 des Ergebnishaushaltes bzw. der Ergebnisrechnung) mindestens auszugleichen.

(2) Ab dem Haushaltsjahr 2015 ist zum Abbau der hohen Liquiditätskreditverschuldung sowohl in der Planung als auch in der Rechnung ein positiver Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen (Position 26 des Finanzhaushaltes bzw. der Finanzrechnung) zu erzielen, der mindestens die ordentliche Tilgung (Position 46 des Finanzhaushaltes) abdeckt.

(3) Die Regelungen zum Haushaltsausgleich im § 93 Absatz 4 der Gemeindeordnung und in § 18 der Gemeindehaushaltsverordnung bleiben unberührt.

§ 2 Erhebung eines Generationenbeitrages

(1) Zur Erreichung der in § 1 festgeschriebenen Ziele (mindestens Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses sowie positiver Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Ein- und Auszahlungen) erhebt die Ortsgemeinde einen Generationenbeitrag.

(2) Der Generationenbeitrag wird erhoben als Aufschlag auf die Grundsteuer B. Maßgeblich für die Erhebung der Grundsteuer B ist allein der in der jährlichen Haushaltssatzung festgesetzte Hebesatz.

(3) Der Generationenbeitrag wird nur für den Fall erhoben, dass die in § 1 festgeschriebenen Ziele nicht anderweitig erreicht werden.

§ 3 Rückstellungsbildung

(1) Die Bildung von Rückstellungen ist nur zulässig, wenn damit eine vollständige Finanzvermögensdeckung einhergeht.

(2) Das dadurch aufgebaute Finanzvermögen darf erst dann zu Auszahlungszwecken verwandt werden, wenn die Rückstellungen, zu deren Deckung es angesammelt worden ist, zahlungswirksam aufgelöst werden.

§ 4 Inkrafttreten

Diese Satzung tritt zum 01.07.2014 in Kraft.

Stadtkyll, 31. März 2014

Harald Schmitz, Ortsbürgermeister

Hinweise:

Satzungen, die unter Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften der Gemeindeordnung oder aufgrund der Gemeindeordnung zustande gekommen sind, gelten ein Jahr nach der Bekanntmachung als von Anfang an gültig zustande gekommen
Dies gilt nicht, wenn

1. Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Sitzung, die Genehmigung, die Ausfertigung oder die Bekanntmachung der Satzung verletzt worden sind, oder

2. vor Ablauf der Jahresfrist die Aufsichtsbehörde den Beschluss beanstandet oder jemand die Verletzung der Verfahrens- oder Formvorschriften gegenüber der Gemeinde oder der Verbandsgemeindeverwaltung Obere Kyll, 54584 Jünkerath, unter Bezeichnung des Sachverhalts, der die Verletzung begründen soll, schriftlich geltend gemacht hat.

Hat jemand eine Verletzung nach Satz 2 Nr. 2 geltend gemacht, so kann auch nach Ablauf der in Satz 1 genannten Frist jedermann diese Verletzung geltend machen.

4. Das gute Beispiel: Stadtkyll in der Vulkaneifel

Erfolgreiche Haushaltskonsolidierung innerhalb von 10 Jahren

Eine kleine Gemeinde im Norden der Eifel kämpfte mit hohen Schulden. Durch eine konsequente Haushaltskonsolidierung konnte sie in weniger als zehn Jahren ihre Schulden abbauen und sogar Rücklagen bilden. Wichtiges Instrument ist dabei die „Satzung generationengerechter Finanzen“.

Stadtkyll ist eine Ortsgemeinde mit rund 1.500 Einwohnern. Sie liegt im nördlichen Rheinland-Pfalz, in der schönen Vulkaneifel. Nicht nur die herrliche Landschaft mit ihren Wander- und Radwegen ist reizvoll. Im entgegengesetzten Sinne war es lange Zeit auch der Blick auf die Verschuldungslage der Gemeinde. Im Jahr 2009 hatte Stadtkyll hohe Schulden: rund 2,66 Mio. Euro Investitionskredite und 1,7 Mio. Euro Liquiditätskredite. Zusammen ergab sich damals eine Verschuldung von 4,35 Mio. Euro bzw. 2.929 Euro pro Einwohner.

Für den damals neugewählten Ortsbürgermeister Harald Schmitz war die Verschuldung zu hoch: „Als selbstständiger Unternehmer war es mir zunächst unvorstellbar, mit Schulden in Höhe von ca. 4,35 Mio. Euro etwas bewegen zu können. Daher war mein oberstes Ziel, den Versuch zu unternehmen, die immens hohen Schulden der Ortsgemeinde soweit wie möglich abzubauen.“

Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung gebildet

Schmitz berichtet dem BdSt weiter, dass er gemeinsam mit der Finanzabteilung der Verbandsgemeinde (VG) Obere Kyll* das Problem dem Ortsgemeinderat nahegebracht hat. Schließlich wurde ein siebenköpfiger Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung eingesetzt. Diesem gelang es, „in mühsamer Kleinarbeit alle Kostenstellen des Haushalts auf den Prüfstand zu stellen“, so Schmitz. „Wir suchten nach Stellschrauben, an denen man drehen konnte, um die Haushaltsplanung so straff wie möglich zu gestalten. Immer im Blick, dass nicht unsere nachfolgenden Generationen für unsere getätigten Schulden aufkommen müssen.“

Der Arbeitskreis überprüfte alle Ertrags- und Aufwandspositionen produktweise auf ihr Konsolidierungspotenzial. Beispielsweise wurden unnötige Straßenlaternen und Lampen demontiert, dies kommt nebenbei auch der Umwelt zugute. So rechneten die Gemeindevertreter aus, dass ein gemeindeeigener Bauhof mit einem Vollzeit-Mitarbeiter gegenüber dem VG-Bauhof mehrere tausend



Euro im Jahr günstiger ist. Auch der Winterdienst wurde an eine ortsansässige Firma vergeben, die ihn seitdem günstiger verrichtet. Zudem wurde die Vereinsförderung angepasst. Bei den Einnahmen wurden bspw. die Nutzungsentgelte für öffentliche Einrichtungen wie den Bürgerhäusern erhöht. Die Konsolidierungsvorschläge des Arbeitskreises wurden dem Gemeinderat vorgelegt und in diesem abermals beraten. Die meisten Sparvorschläge wurden umgesetzt.

Kommunaler Entschuldungsfonds reichte alleine nicht

Seit 2012 nimmt Stadtkyll am Kommunalen Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF) teil. Der KEF ist ein Entschuldungsprogramm des Landes. Von der vereinbarten kommunalen Tilgungsleistung übernehmen jeweils ein Drittel das Land, die beteiligte Gemeinde und – über den kommunalen Finanzausgleich – auch alle übrigen rheinland-pfälzischen Kommunen. Die Laufzeit beträgt 15 Jahre. Stadtkyll sollte durch den KEF seine Liquiditätskredite um 78,26 Prozent zurückführen – daraus ergab sich eine jährliche Tilgungsleistung von 88.626 Euro, der Gemeindeanteil betrug demnach rund 29.500 Euro. Mit dem KEF verpflichtete sich die Ortsgemeinde, ihre kommunalen Hebesätze zu erhöhen. Diese sind für rheinland-pfälzische Verhältnisse noch immer unter dem Durchschnitt.

Jedoch reicht die Teilnahme am KEF nicht aus, um die hohe Schuldenlast abzutragen. Im März 2014 beschloss der Gemeinderat Stadtkyll, eine „Satzung generationenge-

rechte Finanzen“. Diese sieht vor, dass ab 2015 der Haushalt auszugleichen und zum Abbau der hohen Liquiditätsschulden sogar ein positiver Saldo zu erzielen ist. Bürgermeister Schmitz betont: „Auch heute noch sehe ich es als die richtige Entscheidung an, uns selbst eine Schuldenbremse aufzuerlegen.“

Ein Generationenbeitrag

Neben den Einsparungen versuchte die Gemeinde, ihre Einnahmen zu erhöhen – jedoch ohne zusätzlich die Bürger zu belasten. Seit 2018 werden gemeindeeigene Flächen verpachtet, auf denen Windkraftanlagen stehen.

Die Satzung generationengerechte Finanzen sieht auch vor, bei Bedarf einen sogenannten Generationenbeitrag als Aufschlag auf die Grundsteuer B zu erheben. Bisher kam es dazu nicht. Der eingeschlagene Konsolidierungspfad war ausreichend, um Stadtkyll aus dem finanziellen Würgegriff der Überschuldung zu befreien. Ohnehin macht es die Satzung nicht leicht, den Generationenbeitrag zu erheben: Nur wenn der Haushaltsausgleich ohne Kredite nicht auch anderweitig erreicht werden kann, darf der Generationenbeitrag erhoben werden.

Schulden abgebaut

Tatsächlich konnte Stadtkyll seine Schulden abbauen, ohne einen Grundsteuer-Aufschlag zu erheben. Mehr noch, es gelang Rücklagen zu bilden. Seit 2019 ist Stadtkyll frei von Li-

quiditätskrediten. Die Investitionskredite wurden plangemäß abgebaut auf rund 700.000 Euro. Aufgebaut wurde hingegen eine stattliche Rücklage von 840.000 Euro.

Von 2012 an ist es Stadtkyll gelungen, seine Schulden zurückzufahren. Nur zehn Jahre nach dem Amtsantritt von Ortsbürgermeister Schmitz hatte die kleine Eifelgemeinde keine Liquiditätsschulden mehr. Der Finanzmittelbestand übersteigt den Restbetrag an Investitionsschulden deutlich. Gegenüber dem BdSt ist Schmitz überzeugt: „Heute kann die Ortsgemeinde Stadtkyll mit Stolz auf die geleistete Arbeit aller Ratsmitglieder seit 2009 zurückblicken, da der eingeschlagene Weg der einzig richtige war und immer noch ist.“

Positives Fazit

Die Satzung mahnt zur Wachsamkeit und Nachhaltigkeit. Der Ortsbürgermeister zieht für seine Gemeinde Bilanz: „Durch unsere Satzung generationengerechte Finanzen wird die Ortsgemeinde Stadtkyll immer wieder daran erinnert, auf ihre Ein- u. Ausgaben zu achten und diese im Blick zu behalten!“

„Um den kommenden Generationen keine Schuldenberge zu hinterlassen, sollten alle verschuldeten Städte und Gemeinden diesen Weg gehen und damit ihr Handeln ständig hinterfragen“, appelliert Harald Schmitz, der Spar-Bürgermeister von Stadtkyll. Dem kann der BdSt nur zustimmen.

** Zum 1. Januar 2019 fusionierte die VG Obere Kyll mit der damaligen VG Gerolstein und der VG Hillesheim zur neuen VG Gerolstein.*

5. Kommunale Entschuldungsprogramme der Länder

Um die Probleme der kommunalen Verschuldung und ihrer negativen Folgen zu mildern, haben einige Bundesländer Entschuldungsprogramme für ihre Kommunen aufgelegt. Im Folgenden eine Auswahl:

Bayern: Zwar ist die kommunale Verschuldung bayerischer Kommunen im Bundesvergleich gering, dennoch war der Freistaat Vorreiter mit seinem Entschuldungsprogramm. Bereits 2006 startete ein sechsjähriges Pilotprojekt „Struktur- und Konsolidierungshilfen“ mit einem Volumen von rund 55 Mio. Euro. Seit 2012 gewährt Bayern seinen Kommunen „Stabilisierungshilfen“ mit jährlichen Volumen zwischen 100 Mio. Euro (2012) und 150 Mio. Euro (2016), für 2021 sind 120 Mio. Euro eingeplant. Über zwei Säulen im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe werden die Gelder an bedürftige Kommunen vergeben: Zur Schuldentilgung und als Investitionshilfe.

Brandenburg: Über den Kommunalen Finanzausgleich stellt Brandenburg bedürftigen Kommunen durch einen „Ausgleichsfonds“ insgesamt 40 Mio. Euro im Jahr zur Verfügung. Insbesondere sind die Mittel zur Schuldendiensthilfe und zur Sicherstellung der freiwilligen Aufgaben gedacht. Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist am brandenburgischen Ausgleichsfonds besonders, dass es darum geht, Investitionskredite abzubauen (statt Kassenkredite).

Hessen: Im Jahr 2018 wurde die „Hessenkasse“ aufgelegt. Mit ihr hat das Land Hessen einerseits rund 5 Mrd. Euro Kassenkredite von 179 Kommunen übernommen. Die beteiligten Kommunen leisten jährlich einen Eigenbeitrag von 25 Euro je Einwohner, um gemeinsam mit dem Land die Kredite zu tilgen. Andererseits wurde Kommunen, die ihre Kassenkredite selbst abbezahlten oder nicht betroffen waren, ein Investitionsprogramm von 700 Mio. Euro zugestanden. Um ein Wiederaufkommen des Kassenkredit-Missbrauchs zu verhindern, müssen hessische Kommunen ihre Konten zum Jahresende ausgeglichen haben. Dadurch sind Kassenkredite nur noch für kurzfristige Liquiditätspässe zu nutzen.

Mecklenburg-Vorpommern: Von 2012 bis 2019 hatte das norddeutsche Bundesland einen Konsolidierungsfonds als Sondervermögen eingerichtet. Dessen Volumen betrug 100 Mio. Euro als Basis und jährlich weitere 15 Mio. Euro. Ziel war es, kommunale Alt-schulden abzubauen.

Zunächst parallel dazu, ab 2018, wurde ein „Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ geschaffen. Es galt eine 1:1-Regelung: Für jeden Euro, um den eine Kommune ihr Haushaltsdefizit zurückfuhr, gab das Land einen Euro Unterstützung. Inzwischen wurde das Finanzausgleichsgesetz reformiert. Per Gesetz erhält der Kommunale Entschuldungsfonds jährliche Zuweisungen in Höhe von 25 Mio. Euro. Das Ziel, alte Kredite zurückzufahren, bleibt bestehen.

Ab dem Jahr 2021 unterstützt das Land zu dem Kommunen mit Wohnungsbau-Alt-schulden aus der früheren DDR. Jährlich stellt Mecklenburg-Vorpommern 25 Mio. Euro zur Verfügung, im ersten Jahr sind sogar 50 Mio. Euro vorgesehen. Dazu wurde das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern geändert, das nun einen kommunalen Entschuldungsfonds vorsieht.

Niedersachsen: Im Jahr 2009 wurden in Niedersachsen die ersten „Zukunftsverträge“ unterschrieben, mit deren Hilfe Kassenkredite abgebaut werden sollten. Das Programm wurde 2013 verstärkt. Zum Stichtag 31.12.2009 bzw. 30.10.2010 konnten Kommunen Entschuldungshilfen von bis zu 75 Prozent ihrer Kassenkredite erhalten. Voraussetzung war unter anderem, dass die Entschuldungshilfen beitragen, den Haushalt auszugleichen. Bis 2016 profitierten 45 Kommunen von den Zukunftsverträgen, das Volumen betrug 1,5 Mrd. Euro.

Da es niedersächsische Kommunen gab, die zu schlechte Rahmenbedingungen aufwiesen, um die Voraussetzungen der Zukunftsverträge zu erfüllen (selbst mit Entschuldungshilfen wäre ein Haushaltsausgleich nicht möglich gewesen), wurden 2015 „Stabilisierungshilfen“ auf den Weg gebracht. Diese entschuldeten die betroffenen Kommunen um bis zu 60 Prozent ihrer Kassenkredite zum 31.12.2014. Während die Zugangsvoraussetzungen für diese Landesmittel niedriger lagen, waren die Vorgaben zu Sparbemühungen größer. Insgesamt profitierten zehn Kommunen von rund 500 Mio. Euro.

Nordrhein-Westfalen: Von 2011 bis 2020 bestand in NRW der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“. Jährlich stellte das Land 350 Mio. Euro an 64 überschuldete Städte und Gemeinden zur Verfügung. Zusammen mit einer kommunalen Haushaltssanierung sollten die teilnehmenden Kommunen innerhalb von fünf bzw. sieben Jahren einen ausgeglichenen Haushalt ohne die zusätzlichen Landeshilfen erreichen. Eine Durchsicht vorliegender Haushaltssicherungskonzepte zeigt, dass die Etatsanierung überwiegend auf der Einnahmenseite stattfand. Die NRW-Kommunen weisen heute im bundesweiten Vergleich deshalb die höchsten Hebesätze bei der Grund- und Gewerbesteuer auf.

Rheinland-Pfalz: Im Jahr 2012 startete der „Kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz“ (KEF-RP). Ziel des Fonds ist es, die Kassenkredite deutlich zu reduzieren. Der auf 15 Jahre ausgelegte KEF-RP soll ein Volumen von bis zu 3,8 Mrd. Euro aufweisen. Dieses Volumen entstammt zu einem Drittel aus Landesmitteln, zu einem Drittel aus den teilnehmenden Kommunen und zu einem Drittel aus dem kommunalen Finanzausgleich, so dass indirekt auch die übrigen Kommunen an der Entschuldung beteiligt werden. Die kommunalen Eigenmittel können sowohl durch Einsparungen im Haushalt als auch durch Steuer- oder Umlageerhöhungen eingebracht werden. Dazu wird ein Konsolidierungsvertrag zwischen Land und der betroffenen Kommune vereinbart.

Saarland: Der „Saarland-Pakt“ startete 2020. Mit einer Laufzeit von 45 Jahren ist er lang-

fristig angelegt, hat aber nur ein jährliches Volumen von 50 Mio. Euro. Davon entfallen 30 Mio. Euro auf die Schuldentilgung, 20 Mio. Euro sollen den Kommunen als Investitionshilfen zur Verfügung gestellt werden. Das Saarland übernimmt knapp die Hälfte der Kassenkredite seiner 52 Kommunen, rund eine Mrd. Euro. Bei den Kommunen verbleiben etwa eine Mrd. Euro Kassenkredite, die über die Laufzeit abgebaut werden sollen.

Sachsen-Anhalt: Unter dem durchnummerierten Namen „STARK“ hat Sachsen-Anhalt inzwischen mehrere Unterstützungsprogramme für Kommunen am Laufen. Von 2010 bis 2015 löste STARK II alte Kommunal-schulden ab, tilgte sie teilweise und ersetzte den übrigen Betrag durch neue, zinsgünstigere Kredite. Das Gesamtvolumen betrug rund 313 Mio. Euro, umgesetzt wurde das Programm durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt.

Schleswig-Holstein: Von 2012 bis 2018 unterstützte Schleswig-Holstein seine finanzschwachen Kommunen mit jährlich 30 Mio. Euro an Landesmitteln – die „Konsolidierungshilfen“. Hinzu kamen 30 Mio. Euro aus dem kommunalen Finanzausgleich als „Solidarbeitrag“ der finanziell starken Kommunen. Die beteiligten Kommunen mussten auch eigene Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung vornehmen. Von 2019 bis 2023 werden nur noch den kreisfreien Städten die Konsolidierungshilfen gewährt, da viele der übrigen Kommunen ihre Defizite vollständig abbauen konnten.

Thüringen: Unter besonderen Voraussetzungen gewährte auch der Freistaat Thüringen seinen Kommunen Hilfen zur Entschuldung. Gemeinden, die im Jahr 2018 fusionierten, erhielten „Strukturbegleithilfen“, wenn ihre Vorgänger-Gemeinde bis zum Jahr 2015 ein Haushaltssicherungskonzept hat erstellen oder fortschreiben müssen. Die Strukturbegleithilfe richtet sich in ihrer Höhe nach am kommunalen Fehlbetrag der Jahre 2012 bis 2014 aus.

Bildnachweis

Cover: Mikalai Zastsenski/Depositphotos.com; S. 9: Anette Koroll; S. 16: Mohamed Hassan/Pixabay; S. 21: Scott Graham/Pixabay; S. 29: HeungSoon/Pixabay ; S. 30: Scott Graham/Pixabay; S. 32: Erik Mclean/Unsplash; S. 36: Alina Kuptsova/Pixabay; S. 37: NatureFriend/Pixabay; S. 44: Dylan Gillis/Unsplash; S. 45: Amy Hirschi/Unsplash; S. 46: Tim van der Kuip/Unsplash; S. 49: Jürgen Sieber/Pixabay; S. 50: Markus Roider/Pixabay; S. 52: LightFieldStudios/iStock; S. 53: Carl Jorgensen/Unsplash; S. 54: Đàng Nguyễn/Unsplash; S. 55: Aaina Sharma/Unsplash; S. 56: Angela Mulligan/Unsplash; S. 57: Engin Akyurt/Unsplash; S. 58: Jeremy Thomas/Unsplash; S. 59: Fulvio Ambrosanio/Unsplash; S. 61: Micheile Henderson/Unsplash; S. 62: anncapictures/Pixabay; S. 63: Chuttersnap/Unsplash; S. 64: Malachi Witt/Pixabay; S. 66: Rosifan19/iStock; S. 67: Mika Baumeister/Unsplash; S. 69: Boke9a/Pixabay; S. 70: Waldemar Brandt/Unsplash; S. 71: Pawel Czerwinski/Unsplash; S. 72: Bronisław Drózka/Pixabay; S. 73: Johan Mouchet/Unsplash; S. 74: Markus Spiske/Unsplash; S. 78: Leon Seibert/Unsplash; S. 79: LinkedIn Sales Solutions/Unsplash; S. 80 Mehmet_KILIC/iStock; S. 81: American Public Power Association/Unsplash; S. 84: Pawel Chu/Unsplash; S. 86: Rick Hyne/Unsplash; S. 87: Shutterbug75/Pixabay; S. 91: Mohamed Hassan/Pixabay; S. 106: rawpixel.com/Freepik; S. 110: cocoparisienne/Pixabay

Herausgeber

Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.
Reinhardtstraße 52
10117 Berlin
Tel. 030/25 93 96 0
www.steuerzahler.de
www.schwarzbuch.de

Autoren dieser Broschüre

Michael Beyer
Eberhard Kanski
Rainer Kersten
Jochen Kilp
Frank Senger
Jan Vermöhlen

Kontakt zu den Autoren

kommunalkompass@steuerzahler.de

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks und der Übersetzung, liegen bei den Autoren.

Layout

Franziska Bulgrin
Joachim Holz

Gesamtherstellung

Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn

Redaktionsschluss: Mai 2021

Ihre Ansprechpartner vor Ort

Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

Reinhardtstraße 52 · 10117 Berlin
Tel.: 0 30 / 25 93 96 0 · Fax: 0 30 / 25 93 96 25
info@steuerzahler.de

Baden-Württemberg

Lohengrinstraße 4 · 70597 Stuttgart
Tel.: 07 11 / 76 77 40 · Fax: 07 11 / 7 65 68 99
info@steuerzahler-bw.de

Bayern

Nymphenburger Straße 118 · 80636 München
Tel.: 0 89 / 12 60 08 0 · Fax: 0 89 / 12 60 08 27
info@steuerzahler-bayern.de

Berlin

Lepsiusstraße 110 · 12165 Berlin
Tel.: 0 30 / 7 90 10 70 · Fax: 0 30 / 7 90 10 720
info@steuerzahler-berlin.de

Brandenburg

Fultonstr. 8 · 14482 Potsdam
Tel.: 03 31 / 7 47 65 0 · Fax: 03 31 / 7 47 65 22
info@steuerzahler-brandenburg.de

Hamburg

Ferdinandstr. 36 · 20095 Hamburg
Tel.: 0 40 / 33 06 63 · Fax: 0 40 / 32 26 80
mail@steuerzahler-hamburg.de

Hessen

Bahnhofstr. 35 · 65185 Wiesbaden
Tel.: 06 11 / 99 21 90 · Fax: 06 11 / 9 92 19 53
info@steuerzahler-hessen.de

Mecklenburg-Vorpommern

Am Markt 9 · 19055 Schwerin
Tel.: 03 85 / 5 57 42 90 · Fax: 03 85 / 5 57 42 91
info@steuerzahler-mv.de

Niedersachsen und Bremen

Ellernstraße 34 · 30175 Hannover
Tel.: 05 11 / 51 51 83 0 · Fax: 05 11 / 51 51 83 33
niedersachsen-bremen@steuerzahler-nub.de

Nordrhein-Westfalen

Schillerstraße 14 · 40237 Düsseldorf
Tel.: 02 11 / 9 91 75 0 · Fax: 02 11 / 9 91 75 50
info@steuerzahler-nrw.de

Rheinland-Pfalz

Löwenhofstraße 5 · 55116 Mainz
Tel.: 0 61 31 / 9 86 10 0 · Fax: 0 61 31 / 9 86 10 20
info@bdst-rlp.de

Saarland

Talstraße 34 -42 · 66119 Saarbrücken
Tel.: 06 81 / 5 00 84 13 · Fax: 06 81 / 5 00 84 99
info@steuerzahler-saarland.de

Sachsen

Wittgensdorfer Straße 54b · 09114 Chemnitz
Tel.: 03 71 / 69 06 30 · Fax: 03 71 / 6 90 63 30
info@steuerzahler-sachsen.de

Sachsen-Anhalt

Lüneburger Straße 16 · 39106 Magdeburg
Tel.: 03 91 / 5 31 18 30 · Fax: 03 91 / 5 31 18 29
info@steuerzahler-sachsen-anhalt.de

Schleswig-Holstein

Lornsenstraße 48 · 24105 Kiel
Tel.: 04 31 / 9 90 16 50 · Fax: 04 31 / 99 01 65 11
schleswig-holstein@steuerzahler.de

Thüringen

Steigerstraße 16 · 99096 Erfurt
Tel.: 03 61 / 2 17 07 90 · Fax: 03 61 / 2 17 07 99
info@steuerzahler-thueringen.de



Bund der Steuerzahler

Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

Reinhardtstraße 52 · 10117 Berlin

Tel. 030 - 25 93 96 0 · Fax 030 - 25 93 96 25

www.steuerzahler.de · www.schwarzbuch.de