

# Kommunale Haushalte konsolidieren: generationengerecht – nachhaltig – transparent!

von Dr. iur. Ulrich Keilmann

Gesunde Kommunalfinanzen sind die Grundlage für Kommunen. Sie sind stetig zu sichern. Hierzu kann die Öffentliche Finanzkontrolle einen wesentlichen Teil beitragen. Kommunale Problembereiche werden in den Prüfungen identifiziert und in der Praxis erprobte Lösungen aufgezeigt. Denn gerade in und nach Krisenzeiten ist es wichtig, Handlungsspielräume zu gewinnen.

Aus diesem Grund sind die Erkenntnisse und insbesondere die allgemeinen Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung nicht nur an die geprüften kommunalen Körperschaften gerichtet, sondern können für alle Kommunen hilfreich sein. Letztlich lassen sich mit den aufgezeigten Potenzialen und Steuerungsansätzen Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen.

Stationen im Bundesministerium der Verteidigung, der NATO in Brüssel, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Finanzministerium Rh-Pf. Nach Leitung der KFA-Referate im Hessischen Ministerium der Finanzen seit 2013 Direktor beim Hessischen Rechnungshof und Leiter der Überörtlichen Prüfung. Berufs begleitende Promotion. Lehrbeauftragter an der DUV Speyer.



## Generationengerechtes und nachhaltiges Handeln

Sowohl für den Erhalt der kommunalpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort als auch zur Wahrung der finanziellen Generationengerechtigkeit ist der dauerhafte dopplische Haushaltsausgleich notwendig. Ein ausgeglichenes Ordentliches Ergebnis stellt eine periodengerechte Gegenüberstellung von Aufwendungen und Erträgen dar. Voraussetzung ist, alle Erträge (Ressourcenaufkommen) und Aufwendungen (Ressourcenverbrauch) vollständig zu erfassen und nicht einzelne (Krisen-)Positionen auszuklammern. Mit stetig ausgeglichenen ordentlichen Ergebnissen wird das vorhandene Nutzungspotential für zukünftige Generationen nicht verringert, sondern erhalten. Es ist damit die Faustformel für finanzielle Generationengerechtigkeit, in der jede aktuell lebende Generation in einer Kommune den eigenen Konsum selbst refinanziert. Ohne den Ausgleich wird:

- der stetigen Aufgabenerledigung das finanzielle Fundament entzogen,
- die Freiheit von Nachfolgenerationen in Bezug auf ihre Aufgabenpräferenzen eingeschränkt und
- die kommunale Selbstverwaltung insgesamt eingeengt.

Nachhaltiges Handeln verlangt allerdings noch weit mehr als allein ausgeglichene und generationengerechte Haushalte. Vielmehr sollen die Kommunalfinanzen getreu dem Motto „ohne Moos nichts los“ dazu beitragen, die ökonomischen, ökologischen und sozialen Grundlagen des Gemeinwesens

(d.h. insbes. die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen) zu erhalten und zu entwickeln. Ergo betreffen diese Ziele den Zusammenhang von Kommunalfinanzen und Nachhaltigkeit, denn die Möglichkeiten der jetzigen und von nachfolgenden Generationen für Engagements in die Nachhaltigkeitstransformation werden von der Finanzsituation der Kommune beeinflusst.

Entsprechend gilt es, die Haushalte generationengerecht auszugleichen bzw. ausgeglichen zu halten, um nachhaltiges Handeln überhaupt erst zu ermöglichen.

## Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich

In der 177. Vergleichenden Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ haben wir die wichtigsten Erfolgsfaktoren für den Haushaltsausgleich bei kleineren und mittleren kreisangehörigen Städten und Gemeinden analysiert. Als wesentlich erwiesen sich folgende fünf Erfolgsfaktoren:

- Kalkulation und Erhebung kostendeckender Gebühren (Ver- und Entsorgung),
- wirtschaftliche allgemeine Verwaltung inklusive interkommunaler Zusammenarbeit,
- angemessener Personaleinsatz bei der Kindertagesbetreuung und angemessene Betreuungsgebühren,
- zurückhaltende, an den Folgekosten ausgerichtete, freiwillige Leistungen sowie
- Realsteuerhebesätze, die mit den festgelegten örtlichen Aufgabenpräferenzen in Einklang stehen.

Dabei hob die Prüfung hervor: Es gibt keinen einzelnen Erfolgsfaktor, der für einen ausgeglichenen Haushalt allein maßgeblich war. Es handelt sich vielmehr um ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren. Deswegen hat der Erfolg bei der Haushaltskonsolidierung mehrere Gesichter!

## Wer will der kann

In der 207. Vergleichenden Prüfung beleuchteten wir speziell Kommunen, die besonders in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit beeinträchtigt waren, auf deren Möglichkeiten, ihre Haushalte zu konsolidieren. Dabei kristallisierte sich ein bedeutsames Kernergebnis heraus: Bei einem Großteil der besonders konsolidierungsbedürftigen Städte und Gemeinden ließ sich der Haushalt schon alleine dadurch ausgleichen, dass die von uns aufgezeigten Potenziale auf der Aufwandsseite gehoben werden. Das passte auch zu unserer Philosophie, nur nachrangig (als Ultima Ratio) Ertrags- und besonders Steuererhöhungen zum Haushaltsausgleich in die kommunalen Überlegungen einzubeziehen.

## Siedlungsstruktur

Auch strukturelle Rahmenbedingungen können für die finanzielle Leistungsfähigkeit eine erhebliche Rolle spielen. Deswegen haben wir die 203. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ initiiert, um für die heterogenen Kommunalstrukturen in Hessen zu klären, ob und welche Auswirkungen die Zersiedlung auf die Kommunalhaushalte hat.



## Ziel: mehr Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Handeln.

In drei Aufgabenbereichen konnte bei kreisangehörigen Gemeinden ein statistisch signifikanter und inhaltlich kausaler Zusammenhang zwischen Zersiedlung und finanziellen Bedarfen festgestellt werden:

- bei der Feuerwehr,
- bei den Gemeindestraßen und
- bei den Bürgerhäusern.

Bei Betrachtung des Gesamthaushalts ließ sich allerdings kein Zusammenhang zwischen der Siedlungsstruktur und dem Ordentlichen Ergebnis nachweisen. Bei näherer Überlegung liegt das auf der Hand: Die Makroebene des Gesamthaushalts wird durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt. Und für alle Kommunen sind die rechtlichen Vorgaben zum Haushaltsausgleich identisch, unabhängig des jeweiligen Grads der Zersiedlung. Höhere Belastungen in Einzelbereichen müssen insofern vor dem Ziel des Haushaltsausgleiches notwendigerweise an anderer Stelle kompensiert werden.

### Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung

Eine Abkehr von der reinen Input- hin zur Output- bzw. Outcome-Steuerung war ein Grundgedanke des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM). Im Detail gibt es zwar Unterschiede, trotzdem ähneln sich die Rechtsvorschriften zur kommunalen Produktsteuerung einzelner Länder.

Nach dem hessischen Gemeindehaushaltsrecht sollen auf der Planungsebene den Produkten im Haushalt Ziele zugewiesen und die Zielerreichung mit geeigneten Kennzahlen gemessen werden. Nach § 10

Abs. 3 GemHVO sollen dazu im Detail in den Teilhaushalten produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden: „Die Ziele und Kennzahlen bilden die Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft und sind in die Berichterstattung [...] einzubeziehen.“

Soviel zur Theorie. In der kommunalen Welt kommt die Bildung von Zielen und Kennzahlen in Hessen leider nur schleppend voran. Mögliche Gründe für gering ausgeprägte Ziel- und Kennzahlensysteme können sein:

- Zu allgemein gehaltene und damit nicht steuerungsrelevante Ziele bzw. Kennzahlen
- Zu großer Abstimmungs- und Erstellungsaufwand zwischen Verwaltung und Politik
- Zu spät aufgestellter und beschlossener Haushalt (Nichteinhalten des sog. „Vorherigkeitsgrundsatz“).
- Zu wenig Beachtung des Themas bei Finanzaufsichts- und -kontrollbehörden
- Ziele und Kennzahlen können Leistung „messbar“ machen. Das könnte politischen Rationalitäten (Wiederwahlinteresse etc.) widersprechen.

### Transformation

Greifen wir in der aktuellen Diskussion das Thema (Nachhaltigkeits-)Transformation auf, müssen die Kommunen ihre Mittel dorthin lenken, wo vor Ort der höchste Nutzen erwartet wird. Die bislang etablierten Haushaltssteuerungssysteme sind dafür regelmäßig ungeeignet. Es bedarf daher

sog. Nachhaltigkeitshaushalte. Hier muss die Chance ergriffen werden, Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung zu kombinieren.

Die Nachhaltigkeitssteuerung über den Haushalt findet ergo auf zwei Ebenen statt:

- Die Steuerung auf der Makroebene umfasst den Gesamthaushalt. Hier geht es um den Erhalt oder die Wiedererreichung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Hierfür benötigt man andere Kennzahlen als für die Mikroebene.
- Die Steuerung auf Mikroebene findet auf Produktbasis statt. Hier geht es um die Realisierung von Nachhaltigkeitszielen durch kommunales Handeln.

Eine nachhaltige Entwicklung lässt sich deswegen ausdrücklich nur dann sicherstellen, wenn beide Ebenen im Haushalt abgebildet und gelebt werden. Diesen Aspekt greift auch die Haushaltsberatung in Hessen auf.

### Haushaltsberatung in Hessen

Alle hessischen Kommunen können sich jederzeit und kostenfrei zu allen Fragen der Haushaltskonsolidierung beraten lassen. Der Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) analysiert auf Bitten des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport die entsprechenden Haushalte. Kernziel der Beratung ist immer der Erhalt oder die Wiedererreichung eines ausgeglichenen Ordentlichen Ergebnisses. Politische Gestaltungsspielräume sollen so erhalten und ausgebaut werden.



## Fest verankert: Nachhaltigkeit und Transformation.

Dabei ist allen beteiligten Landesakteuren (neben Innen- auch Finanzministerium) klar: Jede Kommune ist anders. Insofern gibt es bei den Beratungsworkshops merkliche Unterschiede bei den Schwerpunkten. Besonderheiten jeder Kommune werden u. a. durch Analyse der Kommunalstrukturen berücksichtigt. Dennoch gibt es standardisierte Felder der Haushaltsanalyse. So wird der Haushaltsplan auf Ebene einzelner Produktbereiche auf interkommunale Auffälligkeiten untersucht. Hier bedeutet eine Auffälligkeit selbstverständlich nicht sofort unwirtschaftliches Handeln. Auch politische Prioritätensetzung kann neben strukturellen Unterschieden der Grund hierfür sein. Dann ist es Aufgabe der Beratung, diese erhöhten Standards jedenfalls deutlich zu machen und zu quantifizieren.

Aktuell vertiefen wir das Thema der Nachhaltigkeitssteuerung in der Haushaltsberatung, sei es auf Wunsch der Kommune oder insbesondere dann, wenn eine beratene Kommune keine oder unzureichende Ziele und Kennzahlen im Haushalt abbildet.

### Literaturangaben

Organisation und Prüfungserkenntnisse der Überörtlichen Prüfung:

- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs: Konsolidierungsbuch 2022 (kostenfrei abrufbar unter [rechnungshof.hessen.de](http://rechnungshof.hessen.de))
- Keilmann, Ulrich/Volk, Felix: Vergleichende überörtliche Prüfungen in Hessen, in: Hill, Hermann/Mühlenkamp, Holger (Hrsg.), Neue Wege in der Finanzkontrolle, Schriftenreihe der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer 237, Berlin 2019, S. 49 ff.
- Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc/Volk, Felix: Die ÜPKK als Akteur generationengerechter Kommunalfinanzien, in: Junkernheinrich, Koriath, Lenk, Scheller (Hrsg.), Finanzgeschichte und finanzföderaler Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2021, S. 279 ff

Nachhaltigkeitssteuerung:

- Keilmann, Ulrich: Kommunale Doppik in Hessen: Status Quo & Quo Vadis?, in: bfd Infoline 03/2022, S. 6 ff.
- Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc: Integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung, in: Junkernheinrich, Koriath, Lenk, Scheller, Woisin, Ranscht-Oswald (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022, Berlin 2022, S. 125 ff.
- Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Nachhaltigkeitssteuerung über den Produkthaushalt, in: der gemeindehaushalt 12/2022, S. 277 ff.

Kommunales Beratungszentrum Hessen:

- Wallmann, Walter/Heck, Stefan: Fünf Jahre landesseitige Kommunalberatung in Hessen, in: Junkernheinrich, Koriath, Lenk, Scheller, Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020, Berlin 2020, S. 297 ff
- [beratungszentrum.hessen.de](http://beratungszentrum.hessen.de)

Einschätzungen aus der Wissenschaft zur Haushaltskonsolidierung:

- Gnädinger, Marc/Burth, Andreas: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 4. Auflage, Erich-Schmidt-Verlag, Darmstadt 2021
- Hesse, Mario: Haushaltskonsolidierung in Kommunen, Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2019

# Jetzt auch mit Online-Zugang.



## Die Verwaltungsblätter Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Landesausgaben für:

- › Baden-Württemberg (VBIBW)
- › Bayern (BayVBl.)
- › Niedersachsen (NdsVBl.)
- › Nordrhein-Westfalen (NWVBl.)
- › Sachsen (SächsVBl.)
- › Thüringen (ThürVBl.)

Die »Verwaltungsblätter« informieren sowohl Studierende als auch Verwaltungsjuristinnen und -juristen über die Entwicklungen im Bundes- und Landesrecht. Sie bieten ihren Leserinnen und Lesern u.a. praxisorientierte und wissenschaftlich fundierte Beiträge namhafter Autorinnen

und Autoren zu aktuellen Themen, neueste verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, Prüfungsaufgaben mit Lösungsskizzen, Buchbesprechungen, Veranstaltungshinweise und weitere nützliche Informationen.

### Jetzt mit allen Vorteilen eines Online-Dienstes:

- › hohe Aktualität, da Inhalte zum Erscheinungstermin verfügbar
- › zentrale Suche
- › Verlinkungen auf zitierte Normen und Entscheidungen
- › Archiv mit allen Beiträgen ab 2016



*Kostenlos und unverbindlich testen:  
Sprechen Sie Ihren bfd-Berater an.*