

## Neue Rationalitäten in der kommunalen Haushaltskonsolidierung

Ulrich Keilmann, Andreas Burth und Marc Gnädinger<sup>795</sup>

### Inhaltsverzeichnis

A.	Lage der Kommunalfinanzen und Stand der Doppik-Einführung	421
B.	Der Ergebnisausgleich als Ausgangspunkt kommunaler Haushaltspolitik	423
C.	Notwendigkeit eines neuen Genehmigungsregimes	426
D.	Doppische Kommunalschuldenbremse per Nachhaltigkeitsgesetz	428
I.	Modell der doppischen Kommunalschuldenbremse	428
II.	Einführung des Modells auf freiwilliger Basis	431
III.	Das Beispiel der Stadt Taunusstein in Hessen	435
IV.	Erfordernis zur Novellierung des Kommunalhaushaltsrechts	438
E.	Ausblick	439
	Literaturverzeichnis	440

### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kassenkredite in den kommunalen Kern- und Extrahaushalten zum 30.09.2015 im Ländervergleich (in Euro je Einwohner)	422
Abbildung 2:	Zielpyramide der Haushaltspolitik	425
Abbildung 3:	Formulierungsvorschlag zur Novellierung der Kommunalverfassungen der Flächenländer durch Etablierung eines	

795

Dr. Ulrich Keilmann ist Leiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof.  
Dr. Andreas Burth ist Referent bei der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof.  
Dr. Marc Gnädinger ist Referent beim Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beim Hessischen Rechnungshof.  
Die Autoren geben ihre persönliche Auffassung wieder.

## A. Lage der Kommunalfinanzen und Stand der Doppik-Einführung

In den Jahren 2007 und 2008, d.h. vor der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise, waren auf kommunaler Ebene noch deutlich positive Finanzierungssalden zu beobachten. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise sammelten sich in den Folgejahren jedoch erhebliche Defizite an.<sup>796</sup> U.a. auch dank der Konsolidierungsbemühungen der kommunalen Familie scheint die Trendwende aber inzwischen in weiten Teilen vollzogen worden zu sein. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren die Finanzierungssalden der Jahre 2012, 2013 und 2015 wieder positiv. Für das Jahr 2015 berichtet die Statistik einen kommunalen Finanzierungsüberschuss von 3,9 Mrd. €.<sup>797</sup>

Die insgesamt positive Finanzlage darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Situation in Deutschland höchst heterogen ist.<sup>798</sup> Besonders deutlich wird das an den Kassenkreditien<sup>799</sup>, deren Bestände im Ländervergleich höchst unterschiedlich sind (siehe Abbildung 1). Während viele Kommunen im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen mit sehr hohen Kassenkreditien zu kämpfen haben, sind Kassenkreditprobleme in Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen mit Ausnahme von Einzelfällen quasi unbekannt.

Ländervergleiche zeigen jedoch nur einen Ausschnitt der Heterogenität in der kommunalen Familie. Auch innerhalb der Länder sind die Kassenkreditniveaus sehr unterschiedlich. So haben z.B. Arnold et al. errechnet, dass rund die Hälfte des Gesamtvolumens der kommunalen Kassenkredite auf lediglich 25 Städte entfällt.<sup>800</sup> Zugleich gibt es aber auch in den „Krisenländern“ kassenkreditfreie Kommunen. Für die „Krisenländer“ Hessen und Nordrhein-Westfalen konnte z.B. gezeigt werden, dass selbst Kommunen mit besonders schwierigen Rahmenbedingungen (z.B. starke Bevölkerungsrückgänge, zergliederte Siedlungsstruktur, geringe Steuereinnahmen, hohe soziale Lasten) ihren Haushalt ohne Kassenkredite führen können.<sup>801</sup>

796 Vgl. Burth et al. (2013), S. 56.

797 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016a).

798 Vgl. Arnold et al. (2015); Burth et al. (2013).

799 Kassenkredite gelten als eine besonders problematische Schuldenart. Ihr Zweck ist die kurzfristige Sicherung der Zahlungsfähigkeit. Werden Kassenkredite zur Dauereinrichtung liegt eine Zweckentfremdung vor. V.a. hohe Kassenkreditniveaus (z.B. über 1.000 € je Einwohner) sind ein typischer Indikator für eine finanzielle Krisensituation. Je höher die dauerhaften Kassenkredite sind, desto höher ist tendenziell das Ausmaß, zu dem die Kommune in der Vergangenheit über ihre Verhältnisse gewirtschaftet hat.

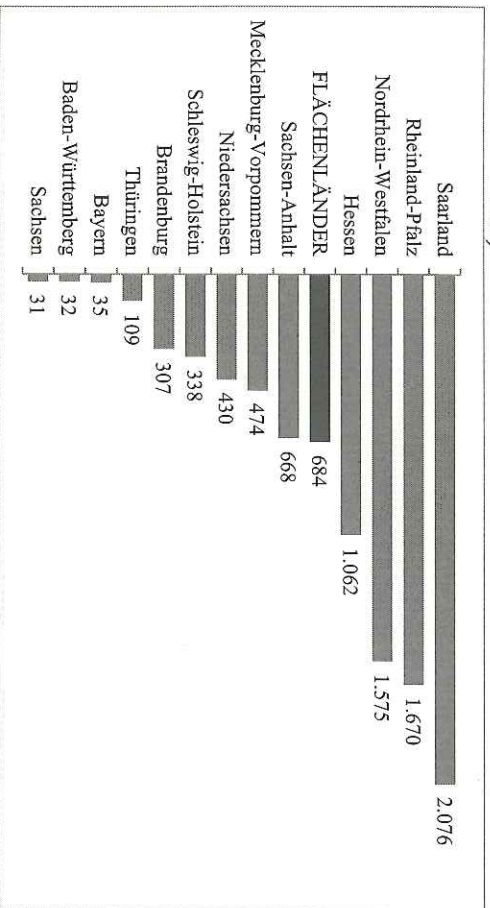
800 Vgl. Arnold et al. (2015), S. 10.

801 Vgl. Burth (2015a); Burth (2015b); Burth (2015d); Burth (2015e); Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2015), S. 113 f.

doppischen Genehmigungsregimes auf Basis des Ergebnisausgleichs	426
Abbildung 4: Funktionsweise der doppischen Kommunalschuldenbremse	430
Abbildung 5: Einordnung der doppischen Kommunalschuldenbremse in den Haushaltskreislauf	430
Abbildung 6: Überblick über die zeitliche Entwicklung der Fallzahl kommunaler Schuldenbremsen-Satzungen der 1. und 2. Generation von Januar 2006 bis Februar 2016	433
Abbildung 7: Überblick über die bisher beschlossenen kommunalen Schuldenbremsen-Satzungen der 1. und 2. Generation in Deutschland	434
Abbildung 8: Die Nachhaltigkeitssatzung der Stadt Taunusstein im Wortlaut	436
Abbildung 9: Regelungsnotwendigkeiten bei Integration des Modells einer doppischen Kommunalschuldenbremse mit Generationenbeitrag in die Kommunalverfassungen der Flächenländer	439
<b>Tabellenverzeichnis</b>	
Abbildung 1: Ländervergleich über die Rechtsregelungen zum Gebot des kommunalen Ergebnisausgleichs	424



**Abbildung 1: Kassenkredite in den kommunalen Kern- und Extrahaushalten zum 30.09.2015 im Ländervergleich (in € je Einwohner)**



Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus: Statistisches Bundesamt (2016b); Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016); Einwohnerzahlen zum 31.12.2014 (Zensus 2011); Kassenkredite inkl. kurzfristiger Kredite von kaufmännisch buchenden Extrahaushalten.

Der Bestand der Kassenkredite ist ein typischer Indikator zur Beurteilung der Finanzlage einer Kommune. Allerdings liegt den Kassenkrediten im Kern eine kapitalorientierte Denkglogik zugrunde. Dagegen eröffnet die bereits von einem Großteil der Kommunen in Deutschland eingeführte Doppik einen gänzlich neuen, auf dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit basierenden Ansatz zur Bewertung der Finanzsituation. Zwar ist das kommunale Haushaltsrecht der 13 Flächenländer (noch) nicht einheitlich geregelt<sup>802</sup> und in vier Flächenländern

<sup>802</sup> So bestehen in doppischen Haushaltsrecht unterschiedliche Bewertungs- und Gliederungsvorschriften. Auch werden abweichende Begrifflichkeiten für denselben Sachverhalt verwendet (z.B. Kassenkredite vs. Liquiditätskredite) (Vgl. dazu Mühlenkamp/Glöckner (2010)). Hinzu kommen noch weitaus grundlegendere Unterschiede im Vergleich von doppisch rechnenden Kommunen zu kameral rechnenden Kommunen. U.a. aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit sollte daher (zumindest in Kernbereichen) eine Harmonisierung des Haushaltsrechts angestrebt werden. Auch ist es unbedingt erforderlich, dass auch die Länder mit Optionsrecht den Wechsel zur verpflichtenden Doppik-Einführung beschreiben. Entsprechende Forderungen für ein harmonisiertes deutsches Haushaltsrecht sind bereits von mehreren Autoren vorgeschlagen worden (Vgl. Lassar (2010); Budäus/Junkernheirich/Gnädinger (2009), S. 70; Betlemsmann Stiftung (2009), S. 21 f.; Budäus/Burth/Hilgers (2013), S. 11). Einen Schritt weiter geht ein aktueller Diskurs auf EU-Ebene: Unter dem Stichwort der „PPSAs“ (Abkürzung für „European Public Sector Accounting Standards“) erwägt die Europäische Kommission, ein EU-weit harmonisiertes öffentliches Rechnungswesen zu etablieren (Vgl. Nowak/Kelmann (2015); Hessischer Rechnungshof (2014); Budäus/Burth/Hilgers (2013)).

besteht aktuell (noch) keine Pflicht die Doppik zu nutzen<sup>803</sup> – gleichwohl geht mit der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik ein Übergang vom Geld- auf das Ressourcenverbrauchskonzept einher.<sup>804</sup> Gerade dieser Übergang ermöglicht zugleich die Rationalität der kommunalen Haushaltssteuerung am Grundsatz der Generationengerechtigkeit auszurichten. So bildet der Ergebnishaushalt über die Erträge und Aufwendungen das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch einer Periode (z.B. eines Haushaltsjahrs) ab. Der Saldo aus Erträgen/Ressourcenaufkommen und Aufwendungen/ Ressourcenverbrauch bildet in diesem Sinne das Spiegelbild der intergenerativen Gerechtigkeit der Haushaltspolitik.<sup>805</sup>

## B. Der Ergebnisausgleich als Ausgangspunkt kommunaler Haushaltspolitik

Das Oberziel der kommunalen Haushaltspolitik besteht im dauerhaften Ausgleich des Ergebnishaushalts in Planung und Rechnung (kurz: Ergebnisausgleich). Wird das Ziel verfehlt (d.h. die Aufwendungen übersteigen die Erträge) wird per Definition auf Kosten künftiger Generationen gewirtschaftet, die die aktuellen Aufwendungen letztlich zu finanzieren haben. In einzelnen Jahren kann ein Verfehlen des Ergebnisausgleichs noch unschädlich sein, sofern die Ergebnismdefizite durch Ergebnisüberschüsse späterer Jahre kompensiert werden. Dagegen führen dauerhaft unausgeglichene Ergebnishaushalte indes zu einem stetigen Abbau des kommunalen Eigenkapitals und i.d.R. auch zu steigenden Schulden und die aus der Schuldenlast resultierenden Zinsaufwendungen belasten den Ergebnishaushalt noch zusätzlich. Im Zeitablauf sinken die Handlungsspielräume der Politik immer weiter und verringern die Freiheitsgrade in der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. In diesem Sinne ist der dauerhafte Ergebnisausgleich unverzichtbar. Er muss der unverrückbare Ausgangspunkt aller haushaltspolitischen Entscheidungen sein.

<sup>803</sup> Während die Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen ihre Kommunen ein Optionsrecht zwischen der Doppik und der (erweiterten) Kameralistik einräumen, ist für die Baden-württembergischen Kommunen zwar eine Doppik-Pflicht vorgesehen – diese gilt allerdings erst ab 2020 (Vgl. § 64 Abs. 2 Satz 1 GemHVO Baden Württemberg). Bis einschließlich des Haushaltsjahrs 2015 haben in Baden-Württemberg 162 Kommunen die Doppik eingeführt. Bisher haben sich v.a. die größten, einwohnerstarken Kommunen für eine „vorzeitige“ Doppik-Umstellung entschieden (darunter 29 von 35 Landkreisen und alle neun in Baden-Württemberg als Stadtkreise bezeichneten kreisfreien Städte. Die aufgeführten Fallzahlen wurden den Autoren dankenswerterweise vom Innenministerium Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt.

<sup>804</sup> Vgl. Budäus/Behm/Adam (2004), S. 230.

<sup>805</sup> Vgl. Burth/Gnädinger/Kelmann (2015a), S. 16.



Die Bedeutung des Ergebnisausgleichs spiegelt sich auch in den Haushaltsausgleichsvorschriften im Kommunalhaushaltsrecht der Flächenländer wider (siehe Tabelle 1). Ausnahmslos alle Länder schreiben – mit Abweichungen im Detail – eine Pflicht zum Ausgleich des Ergebnishaushalts vor.<sup>806</sup>

**Tabelle 1: Ländervergleich über die Rechtsregelungen zum Gebot des kommunalen Ergebnisausgleichs**

Flächenland	Ausgleich „ordentliches Ergebnis“	Ausgleich „außerordentliches Ergebnis“	Ausgleich „Gesamtergebnis“
Baden-Württemberg	§ 80 Abs. 2 GemO	—	—
Bayern	—	—	Art. 64 Abs. 3 GO
Brandenburg	§ 63 Abs. 4 BbgKVerf i. V. m. § 26 Abs. 2 KomHKVO	§ 26 Abs. 6 KomHKVO	—
Hessen	§ 92 Abs. 4 HGO	—	—
Mecklenburg-Vorpommern	—	—	§ 16 GemHVO
Niedersachsen	§ 110 Abs. 4 NKomVG	§ 110 Abs. 4 NKomVG	—
Nordrhein-Westfalen	—	—	§ 75 Abs. 2 GO
Rheinland-Pfalz	—	—	§ 18 GemHVO
Saarland	—	—	§ 82 Abs. 3 KSVG
Sachsen	§ 24 Abs. 1 KomHVO	—	—
Sachsen-Anhalt	§ 23 Abs. 1 KomHVO	§ 23 Abs. 5 KomHVO	§ 98 Abs. 3 KVG
Schleswig-Holstein	—	—	§ 26 Abs. 1 GemHVO
Thüringen	—	—	§ 53 Abs. 3 ThürfKO

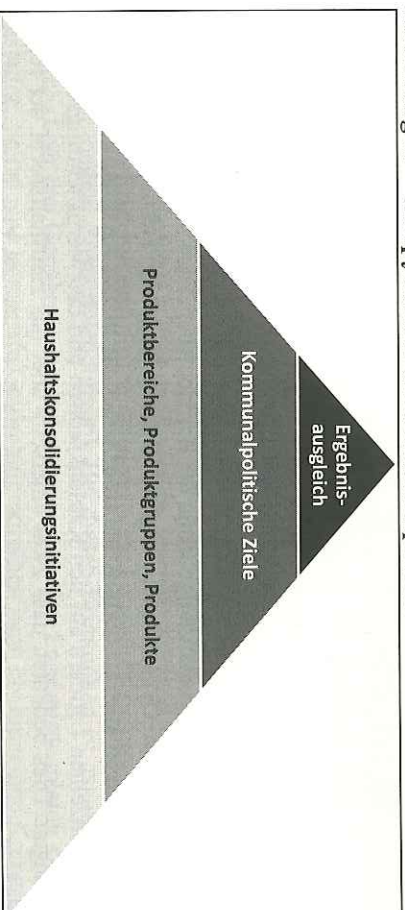
Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt sechs der 13 Flächenländer sehen bereits vor, dass das ordentliche Ergebnis als Saldo der ordentlichen Erträge und Aufwendungen (inkl. Finanzerträge und -aufwendungen) auszugleichen ist. Ein wesentlicher Vorteil des ordentlichen Ergebnisses als zentrale Kennzahl ist, dass außerordentliche Vorgänge, wie z. B. Vermögensveränderungen über Buchwert, die Kenngröße nicht verzerren können. Dies macht das ordentliche Ergebnis im Vergleich zum Gesamtergebnis weniger manipulierbar. Gleichwohl sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass das außerordentliche Ergebnis nicht hinreichend im Blickfeld kommunalpolitischer Steuerungsentscheidungen steht.

Auch für die (ehrenamtlichen) Mandatsträger vor Ort sollte der Ergebnisausgleich als die zentrale Steuerungsgröße etabliert werden – besonders im Kontext von Konsolidierungsbemühungen: Der Weg der Konsolidierungsmöglichkeiten bis hin

zum Haushaltsausgleich richtet sich nach einer Zielpyramide aus (siehe Abbildung 2).

**Abbildung 2: Zielpyramide der Haushaltspolitik**



Quelle: Eigene Darstellung.

Der dauerhafte Haushaltsausgleich ist zwingend notwendig, um die von der Kommune selbst definierten Ziele schließlich auch erreichen zu können. Sein regelmäßiges Verfehlen führt zur finanziellen Handlungsunfähigkeit. Damit werden letztlich auch alle anderen kommunalpolitischen Ziele, z. B. im kulturellen, sozialen, umweltpolitischen Bereich usw., verfehlt. Die Kommunalpolitik sollte konkret benennen, welche Gegebenheiten für ihre Kommune prägend sind bzw. perspektivisch sein sollten (strategische Prioritätensetzung): Handelt es sich um eine Wohngemeinde, um einen Gewerbestandort, eine Tourismus- oder Kurregion etc.? Will die Kommune bestimmte Stärken in den kommenden Jahren ausbauen und/oder Schwächen beheben? All diese Fragen sind zunächst in einer Positionsbestimmung zu beantworten.

Erst auf Basis einer Zielplanung kann im nächsten Schritt ausgelotet werden, welche Produkte in welcher Intensität angeboten werden sollen, um diese Ziele zu erreichen bzw. welche Aufgaben bzw. Einrichtungen künftig entfallen oder in geringerer Intensität durchgeführt werden sollen. Die Einbettung der Produktbereiche, -gruppen und Produkte, nebst den damit avisierten Zielen, in den politisch-strategischen Planungsprozess, ist nicht nur vorteilhaft, sondern Kernbestandteil des neuen kommunalen Haushaltsrechts. Eine Planung der Haushaltskonsolidierungsinitiativen an sich nebst Aufgabenkritik setzt voraus, dass die Kommune weiß, wo sie hin will. Dieser Prozess der Zielfindung ist nicht statisch, sondern dynamisch zu verstehen.



## C. Notwendigkeit eines neuen Genehmigungsregimes

Wie oben dargestellt, ist das Ziel des Ergebnisausgleichs in das doppelte Kommunalaushaltsrecht aller Länder integriert worden. Vielerorts wird jedoch noch keine am Ergebnisausgleich orientierte Haushaltssteuerung praktiziert. Dies liegt zum einen sicherlich daran, dass viele kommunale Entscheidungsträger noch im alten, kameralen Denkmustern verhaftet sind. Zum anderen drängen aber auch die Aufsichtsbehörden einiger Länder nicht immer mit dem nötigen Nachdruck auf den dauerhaften Ergebnisausgleich.

Ein Grund für die ausbaufähige Rolle der Aufsichtsbehörden liegt jedoch auch im vorherrschenden Genehmigungsregime. Bislang liegt der Fokus der Genehmigungsparameter auch im doppelischen Haushaltsrecht auf der Kreditaufnahme, additiv in einzelnen Ländern auf den Kassenkrediten und den Verpflichtungsermächtigungen. Dies bedeutet, dass zwar einerseits über das Haushaltsrecht der regelmäßige doppelseitige Ergebnisausgleich eingefordert wird, die Genehmigungslogik aber noch auf kameralen Bewertungsstrategien basiert. Hier ist ein konsequenter Paradigmenwechsel einzufordern, der den bestehenden Systembruch zwischen Haushaltsausgleichs- und Genehmigungsrationale beseitigt. Die Haushaltsgenehmigung hat sich vorrangig an der Frage des Ergebnisausgleichs zu orientieren. Im Sinne des Gebots der Wahrung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit ist dabei neben dem aktuellen Haushaltsjahr auch auf den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung abzustellen. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag findet sich in Abbildung 3.

### Abbildung 3: Formulierungsvorschlag zur Novellierung der Kommunalverfassungen der Flächenländer durch Etablierung eines doppelischen Genehmigungsregimes auf Basis des Ergebnisausgleichs

#### Genehmigung ordentliches Ergebnis

Der Saldo aus ordentlichen Erträgen und ordentlichen Aufwendungen unter Integration von Finanzerträgen und Finanzaufwendungen bedarf im Rahmen der Haushaltsatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Die Genehmigung soll unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Sie ist in der Regel zu versagen, wenn die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde aufgrund von im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung abschätzbar mehrjährigen Fehlbedarfen im ordentlichen Ergebnis gefährdet ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bestehenden Genehmigungsvorbehalte im Kommunalaushaltsrecht der Flächenländer (siehe exemplarisch §§ 102-105 Hessische Gemeindeordnung zu Krediten, Kassenkrediten, kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Verpflichtungsermächtigungen) erleichtern zwar das Erreichen des Haushaltsausgleichs im ordentlichen Ergebnis, sie können dieses Ziel aber nicht in jedem Fall sicherstellen. Der Grund liegt darin, dass insbesondere mit der Kredit- und etwaigen additiven Kassenkreditgenehmigung letztlich lediglich eine einzige Aufwandskomponente im Ergebnishaushalt adressiert wird: Die Zinsaufwendungen und die Aufwendungen für das Schuldenmanagement. Alle anderen Ertrags- und Aufwandsarten bleiben hingegen unberührt. Gerade bei zahlreichen hoch konsolidierungsbedürftigen Kommunen ist allerdings bereits das laufende Geschäft defizitär – mithin der Saldo aus laufenden Erträgen und Aufwendungen ohne Finanzerträge und -aufwendungen (insbesondere Zinsaufwendungen). Bei diesen Kommunen ist es somit nicht möglich, über das Genehmigungsinstrumentarium den Ergebnisausgleich sicherzustellen. Selbst eine komplette Geldschuldentfreiheit kann bei einzelnen Kommunen aufgrund der starken Defizite im laufenden Geschäft keinen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses bewirken. Auch eine Genehmigungspflicht für Haushaltssicherungskonzepte, wie es sie in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Sachsen oder Thüringen gibt, kann das Problem nicht heilen. Haushaltssicherungskonzepte greifen i. d. R. erst, wenn der Ergebnisausgleich bereits verfehlt wird. Insofern wäre die Etablierung eines Genehmigungsvorbehaltes für das ordentliche Ergebnis v. a. aus zwei Gründen zu fordern:<sup>807</sup>

- Der Genehmigungsvorbehalt für das ordentliche Ergebnis kann einen Beitrag zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs, mithin zur Aufrechterhaltung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit (implizit: Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung) leisten.
- Der Genehmigungsvorbehalt für das ordentliche Ergebnis leistet einen Beitrag zur Verwirklichung eines der wichtigsten Ziele der Doppik-Einführung: interperiodische Gerechtigkeit in finanzieller Hinsicht.

807

Zu hinterfragen ist, ob im Zuge der Einführung eines Vorbehaltes für das ordentliche Ergebnis andere Genehmigungsvorbehalte weiterhin benötigt werden bzw. ihre Form anzupassen ist.



## D. Doppische Kommunalschuldenbremse per Nachhaltigkeitssatzung

### I. Modell der doppischen Kommunalschuldenbremse

Bereits im Jahr 2013 hat eine interdisziplinär arbeitende Autorengruppe im Auftrag der Bertelsmann Stiftung Erkenntnisse unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen zu einem Gesamtsystem (doppische Schuldenbremse mit Generationenbeitrag) zusammengeführt. Mit dem Konzept einer Schuldenbremse für Kommunen auf Basis der Doppik und unter Berücksichtigung eines Generationenbeitrags liegt ein konkretes Gesamtkonzept zur verbindlichen Manifestation einer wissenschaftlichen Kriterien standhaltenden generationengerechten Kommunalfinanzpolitik vor.<sup>808</sup> Das Konzept hat das Potenzial, einen Paradigmenwechsel in der Rationalität kommunaler Haushaltskonsolidierung einzuleiten.

Stark vereinfacht fußt eine funktionstüchtige Lösung für eine generationengerechte Schuldenbremse für Städte und Gemeinden (auch Gemeindeverbände können einbezogen werden) auf drei zwingend erforderlichen Säulen:

- **Doppik:** Es bedarf des Rechnungsstils der Doppik, um zweifelsfrei feststellen zu können, ob eine Gebietskörperschaft auf Kosten nachrückender Generationen wirtschaftet oder nicht. Auf Grundlage der Kamerallistik (Einnahmen und Ausgaben) ist das faktisch nicht möglich. Hier muss der Wunsch nach Etablierung einer generationengerechten Finanzpolitik zwangsläufig im virtuellen Raum bleiben, weil mittels der verfügbaren Informationen nicht feststellbar ist, ob der Interperiodenrechtmäßigkeit entsprochen wird. Der komplette Ressourcenverbrauch muss dem Ressourcenaufkommen gegenübergestellt werden können. Das geschieht auf Basis der Doppik. Es war und ist (u.a. nach den IMK-Empfehlungen) neben Transparenz und verbesserten Steuerungssoftware das wesentliche Ziel der kommunalen Doppik-Einführung, letztlich eine generationengerechte Kommunalfinanzpolitik zu bewirken. Wer insofern die Doppik-Reform befürwortet (hat), muss konsequenterweise auch hinter dem Ziel der Generationengerechtigkeit stehen.

- **Ergebnisgleich in Planung und Rechnung:** Mit der Doppik werden Erträge und Aufwendungen erfasst. Mit dem regelmäßigen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses (inkl. Finanzerträge und -aufwendungen) ist der Maxime der Interperiodengerechtigkeit Genüge getan: Jede Generation erwirtschaftet die von ihr verbrauchten Ressourcen

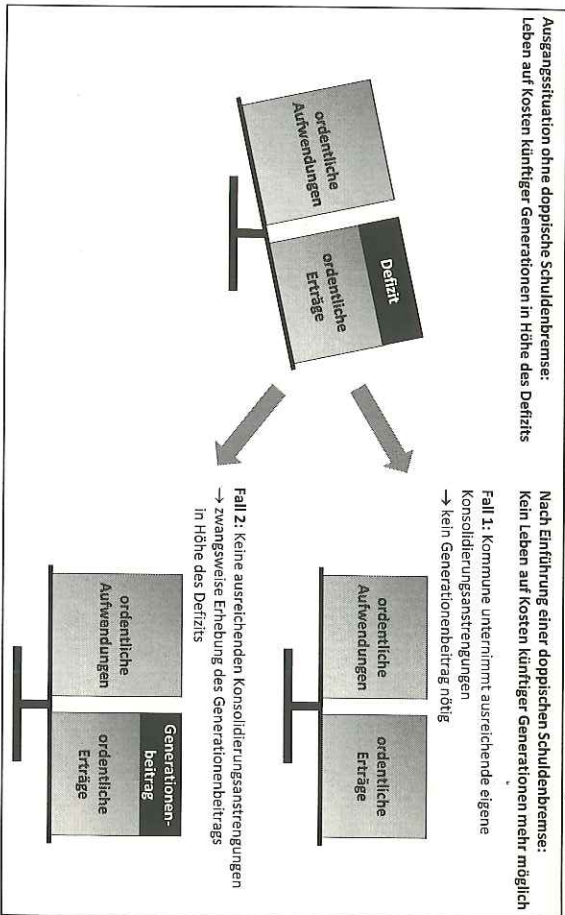
selbst. Generationengerechtigkeit wird mathematisch fassbar. Entsprechend sind die Haushaltsausgleichsregelungen hiernach auszurichten. Damit wird ebenfalls der bislang unbestimmte Rechtsbegriff der „Aufrechterhaltung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit“ im Detail definiert.

- **Generationenbeitrag:** Das Ziel, mithin der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses, muss im Sinne der Generationengerechtigkeit zwingend eingehalten werden. Bei (drohenden) Abweichungen bedarf es eines verbindlichen Mechanismus, der geeignet ist, eine etwaige Lücke zwischen ordentlichen Erträgen und Aufwendungen als Ultima Ratio zu schließen. Hierzu dient ein Generationenbeitrag (als Drohkulisse und nötigenfalls als Durchsetzungsinstrument der Periodengerechtigkeits-Maxime) – grundsätzlich obliegt es in diesem Rahmen allein der gewählten Vertretungskörperschaft, mittels der entsprechenden Weichenstellungen und in Ableitung der örtlichen Präferenzen Erträge und Aufwände in Übereinklang zu bringen (siehe Abbildung 4). Nur sofern der Kommunalpolitik das ungeachtet der Gründe wiederholt nicht gelingt, greift der Generationenbeitrag in Gestalt einer Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B in Höhe des notwendigen Lückenschlusses zum ordentlichen Ergebnisgleich bei Städten und Gemeinden (bei Gemeindeverbänden: Umlage). So ist der hohe Anspruch kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung umgesetzt und gleichzeitig ausgeschlossen, dass heute lebende Generationen ihre Nachfolger finanziell „ausbeuten“ (ökonomische Schutzfunktion).

Es ist zu betonen, dass die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft nicht nur in der Planung, sondern auch in der Rechnungslegung zu erfolgen hat (siehe Abbildung 5). Hierdurch wird ausgeschlossen, dass eine Umgehung der Schuldenbremse auf dem Wege einer zu optimistischen Ergebnisplanung erfolgt.

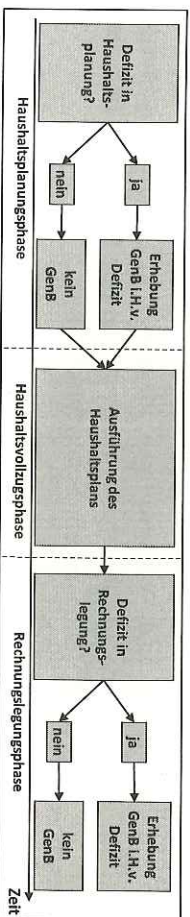


**Abbildung 4: Funktionsweise der doppischen Kommunalschuldenbremse**



Quelle: Burth (2012), S. 27.

**Abbildung 5: Einordnung der doppischen Kommunalschuldenbremse in den Haushaltskreislauf**



Quelle: Burth (2012), S. 28.

Der ergänzende Aufbau eines transparenten und öffentlich zugänglichen kennzahlgestützten Informationssystem (etwa über das Internet) ist keine zwingende Komponente/Säule einer doppischen Schuldenbremse. Gleichwohl rundet ein derartiges Vorgehen bzw. eine derartige Komponente das Gesamtmodell ab. Da mit dem Generationenbeitrag das Interesse der Einwohner an der Kommunal-(finanz)politik merklich zunehmen dürfte (die Fühlbarkeit haushaltspolitischer Entscheidungen wird erhöht), wird ihr Bedürfnis zur sachbezogenen und objektiven Beurteilung der finanziellen Situation steigen. Bereits heute existieren in einzelnen Ländern kommunale Frühwarnsysteme (z.B. sächsisches Frühwarnsystem oder RUBIKON in Mecklenburg-Vorpommern), die technisch leicht und

zeitnah zu solchen Systemen aufgewertet werden könnten. In anderen Flächenländern müsste der Aufbau derartiger Systeme, die Informationen/Finanzkennzahlen zu jeder einzelnen Kommune enthalten und somit sinnvolle Vergleiche (z.B. auch unter Beachtung sozioökonomischer und struktureller Unterschiede zwischen einzelnen Städten und Gemeinden) und damit den Wettbewerb erhöhen, erst beginnen. Zentrale Kennzahlen wären bei derartigen Systemen in jedem Fall das ordentliche Ergebnis als Leitkennzahl für die Generationengerechtigkeitsfrage sowie der Hebesatz der Grundsteuer B (aufgrund seiner Funktion als Generationenbeitrag).

Daneben wäre es hilfreich und der Information der Einwohner sowie dem Wettbewerb dienlich, selbsterklärende Vergleiche auf Ebene des Gesamtergebnishaushaltes (Ertrags- und Aufwandsarten) sowie in der Differenzierung nach Aufgabenbereichen (Produktbereiche und nach Möglichkeit Produktgruppen) anzubieten. Damit würde jedemann unmittelbar klar, an welchen Stellen die Heimatkommune einen höheren Ressourceneinsatz verzeichnet als eine vergleichbare andere Kommune – das kann aus Perspektive der Einwohner und in Ableitung ihrer Präferenzen erwünscht sein. Falls nicht, wird es aber den Druck zu Anpassungen und damit zu einer Verminderung des fühlbaren Generationenbeitrages sichtlich erhöhen. Dass es einem derartigen Vorgehen dienlich wäre, in einem ersten Schritt innerhalb der Flächenländer (sofern noch nicht geschehen) die Haushaltsgliederung zu vereinheitlichen (zumindest bis auf die Ebene der Produktbereiche und bestenfalls -gruppen und ggf. unter Streichung der Option zur Aufstellung organisationsbezogener Haushalte), ist trivial.

## II. Einführung des Modells auf freiwilliger Basis

Das Modell der doppischen Kommunalschuldenbremse mit Generationenbeitrag ist inzwischen keine rein akademische Übung mehr.<sup>809</sup> Zwar hat es bislang noch keinen Eingang in das Kommunalhaushaltsrecht der Länder gefunden – gleichwohl haben mehrere Kommunen die neue Konsolidierungsrationalfität auf freiwilliger Basis in ihr Ortsrecht integriert. Die erste deutsche Kommune, die eine Satzung mit doppischer Kommunalschuldenbremse und Generationenbeitrag beschlossen hat, war am 06.03.2014 die Stadt Freudenberg in Nordrhein-Westfalen. Wenige Wochen später, am 31.03.2014, folgte die rheinland-pfälzische Ortsge-meinde Stadtkyll. Die dritte Kommune war die hessische Stadt Taunusstein am



05.06.2014. Ende 2014 folgten die hessische Stadt Seligenstadt (08.12.2014) und die nordrhein-westfälische Stadt Overath (10.12.2014). In der Stadt Spenge in Nordrhein-Westfalen wurde am 21.05.2015 ebenfalls eine solche Satzung beschlossen. Am 14.12.2015 führte mit der Stadt Ingelheim am Rhein in Rheinland-Pfalz die siebte Kommune eine Schuldenbremsen-Satzung mit doppischer Kommunalschuldenbremse und Generationenbeitrag ein. Im gleichen Monat reduzierte sich die Fallzahl der Satzungen allerdings auch wieder um eins: Die Stadt Freudenberg beschloss im Dezember 2015, die zwei Jahre zuvor verabschiedete Satzung mit 19 zu 13 Stimmen wieder aufzuheben. Diese Entwicklung war absehbar, zumal die politische Diskussion vor Ort bereits bei der Satzungseinführung äußerst kontrovers geführt wurde. Die Satzung war nicht von breiter Zustimmung getragen. Insgesamt zeigt die Debatte und die Geschehnisse in Freudenberg einmal mehr, dass es für Nachhaltigkeitsatzungen mit einem erheblichen Einfluss auf das Budgetrecht der Vertretungskörperschaftsmitglieder vor Ort eines breiten politischen Konsenses für generationengerechtes Wirtschaften bedarf.

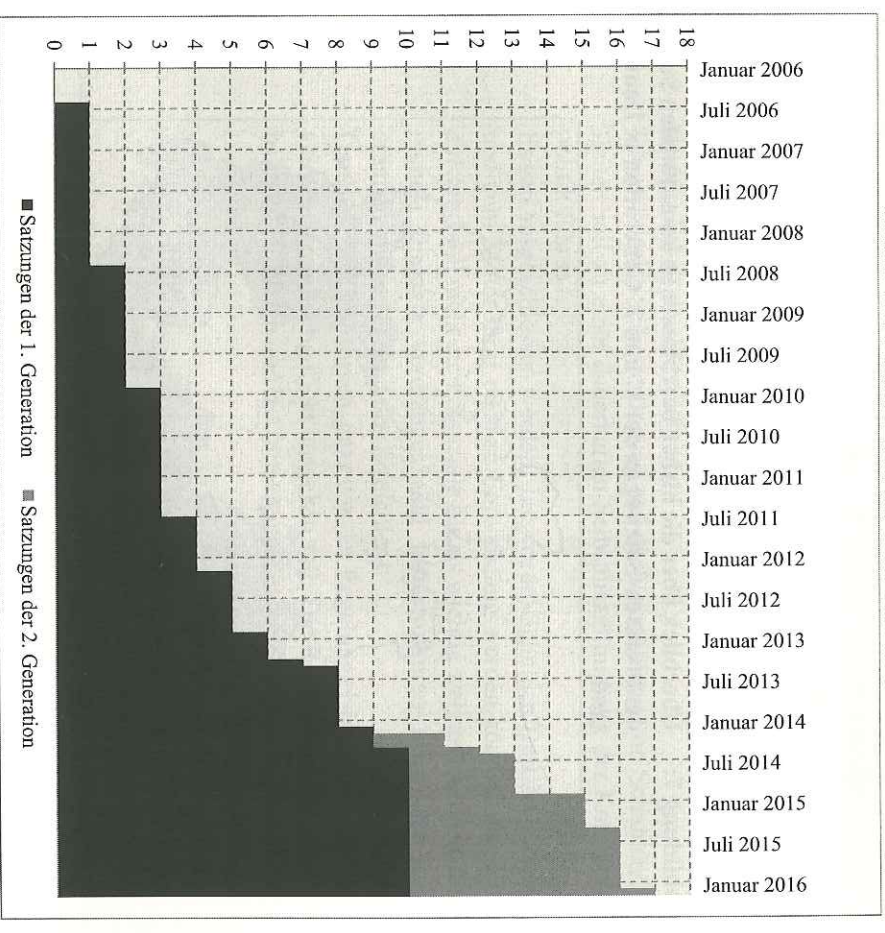
Zuletzt hat die hessische Stadt Rotenburg an der Fulda eine Schuldenbremsensatzung in ihr Ortsrecht aufgenommen. Der Beschluss wurde am 25.02.2016 gefasst. Zum Stand Ende Februar 2016 ist das Modell der doppischen Kommunalschuldenbremse mit Generationenbeitrag damit in sieben Kommunen verankert.

Abbildung 6 gibt einen Überblick über die zeitliche Entwicklung der Fallzahl freiwillig eingeführter kommunaler Schuldenbremsen-Satzungen.<sup>810</sup> Dabei wird unterschieden zwischen Satzungen der 1. Generation und Satzungen der 2. Generation. Beiden Satzungstypen ist gemein, dass sie haushaltspolitische Regelungen enthalten, die strenger sind als das Kommunalhaushaltsrecht. Die Kommunen haben sich mithin auf dem Wege des Ortsrechts strengere Regeln auferlegt als es rechtlich notwendig gewesen wäre.

Die Satzungen der 1. Generation haben den Charakter kameraler Geldschuldenbremsen. Es bestehen z. T. Parallelen zur Staatsschuldenbremse des Grundgesetzes. Insgesamt sind bislang zehn Satzungen der 1. Generation beschlossen worden. Hinsichtlich der ortrechtlichen Umsetzung haben sich fünf Kommunen (Stadt Bergheim, Stadt Dresden, Stadt Düsseldorf, Stadt Jena, Stadt Mannheim) für eine Ergänzung der Hauptsatzung entschieden. Die übrigen fünf Kommunen (Stadt Dorsten, Stadt Heinsberg, Stadt Hockenheim, Landkreis Teltow-Fläming, Stadt Wülfrath) haben den Weg einer eigenständigen Nachhaltigkeitsatzung gewählt.

810 Links zu den sämtlichen Volltextausgaben der Satzungen der 1. und 2. Generation sind im Internet unter <http://www.haushaltssteuerung.de/kommunale-satzungen-schuldenbremsen.html> abrufbar.

**Abbildung 6:** Überblick über die zeitliche Entwicklung der Fallzahl kommunaler Schuldenbremsen-Satzungen der 1. und 2. Generation von Januar 2006 bis Februar 2016



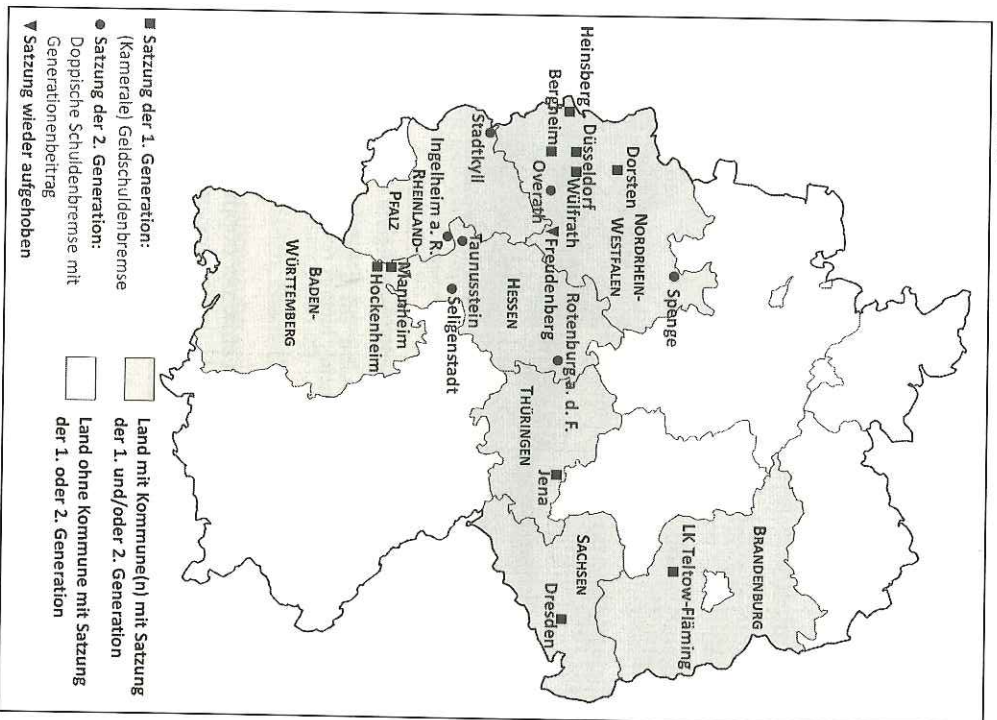
Quelle: Eigene Darstellung; im Monat Dezember 2015 verringerte sich die Anzahl der Satzungen der 2. Generation um eins (Stadt Freudenberg), zugleich war jedoch auch eine Fallzahlsteigerung um eins festzustellen (Stadt Ingelheim am Rhein); hieraus resultiert für den Dezember 2015 ein Konstantbleiben der Fallzahl.

Die Satzungen der 2. Generation basieren auf einer doppischen Herangehensweise, bei der das Modell der doppischen Kommunalschuldenbremse mit Generationenbeitrag im Vordergrund steht. Ergänzend enthalten einige Satzungen der 2. Generation auch Vorgaben, die den kameralen Geldschuldenbremsen ähneln. So sieht z.B. die Nachhaltigkeitsatzung der Stadt Taunusstein zusätzlich vor, dass der Finanzhaushalt ohne Nettoneuverschuldung zu finanzieren ist.



Geographisch verteilen sich die Kommunen mit einer Schuldenbremsen-Satzung der 1. und 2. Generation auf sieben der 13 Flächenländer. Satzungen der 2. Generation (d.h. mit doppelter Kommunalschuldenbremse und Generationenbeitrag) finden sich bislang in drei Ländern: Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Zusammen mit dem Saarland zählen diese drei Länder auch zur Gruppe derjenigen vier Flächenländer, denen gemeinhin die größten Finanzprobleme auf kommunaler Ebene attestiert werden.

Abbildung 7: Überblick über die bisher beschlossenen kommunalen Schuldenbremsen-Satzungen der 1. und 2. Generation in Deutschland



Quelle: Aktualisierte Darstellung nach Burth/Gnädinger (2015), S. 11.

Die Motive, die die genannten Kommunen dazu veranlasst haben, eine Schuldenbremsensatzung zu verabschieden, ähneln sich. Bei der Recherche in den Präambeln der Satzungen, in der begleitenden Medienberichterstattung und in den Antragsbegründungen, werden v.a. die folgenden Motive für die Satzungseinführung angeführt:

- Zuvorderst soll das Motiv der Generationengerechtigkeit gewährleistet werden, d.h. die Erreichung eines stetigen Ergebnisausgleichs und damit die Erreichung des finanziellen Generationengerechtigkeitsziels (mindestens Erhalt des Eigenkapitals).
- Die politische Selbstfestlegung auf die Vermeidung von Schulden/Defiziten soll zu einer dauerhaften Selbstdisziplinierung der Kommunalpolitik führen.
- Es soll ausgeschlossen werden, dass (neue) Schulden/Defizite entstehen und zum Motor ihrer eigenen Entwicklung werden können. Der Zinsaufwand soll nicht die Potenziale für als wichtig wahrgenommene kommunale Projekte verdrängen und Infrastrukturen sollen langfristig erhalten bleiben (Erhalt des Erreichten).
- Daneben ist anzunehmen, dass von der Regelung ebenfalls ein gewisser Gemeindemarketingeffekt auszugehen soll: Die Regel unterstreicht nachhaltiges Verhalten und hat Innovationscharakter.

### III. Das Beispiel der Stadt Taunusstein in Hessen

Die Stadt Taunusstein ist im statistischen Sinne eine Mittelstadt mit knapp 30.000 Einwohnern. Als erste hessische Kommune ist es Taunusstein gelungen, eine Nachhaltigkeitsatzung zu erarbeiten und im Ortsrecht zu verankern (siehe Abbildung 8).



**Abbildung 8: Die Nachhaltigkeitsatzung der Stadt Taunusstein im Wortlaut**

<b>§ 1 Generationengerechter Haushalt</b>	
<p>(1) Aus der Verantwortung für die zukünftigen Generationen ergibt sich das zu erreichende Ziel eines generationengerechten Haushalts. Dieses Ziel gilt als erreicht, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. das ordentliche Ergebnis im Ergebnishaushalt mindestens ausgeglichen ist und</li> <li>2. der Finanzmittelsaldo aus Investitionstätigkeit maximal so hoch ist, dass der Finanzhaushalt ohne Nettoneuverschuldung finanziert werden kann.</li> </ol> <p>(2) Die Stadtverordnetenversammlung verpflichtet sich selbst, neue Aufgaben bzw. finanzielle Belastungen nur einzugehen, wenn deren Finanzierung im Sinne des Abs. 1 gesichert ist.</p>	<p style="text-align: center;"><b>§ 2 Generationenbeitrag</b></p> <p>(1) Zum Erreichen des Zieltes eines generationengerechten Haushaltes im Sinne des § 1 dieser Satzung wird ein Generationenbeitrag eingeführt, der jährlich neu anzupassen ist.</p> <p>(2) Der Generationenbeitrag wird über eine jährliche Anpassung des gemeindlichen Hebesatzes der Grundsteuer B erhoben. Als Basisgröße wird der Hebesatz von 340 v.H. (Stand Haushaltsjahr 2014) angenommen. Anpassung bedeutet, dass der Generationenbeitrag nur</p> <p>(3) in der Höhe erhoben wird, der notwendig ist, um die Vorgaben des § 1 Abs. 1 zu erfüllen. Der Generationenbeitrag wird dabei als „Ultima Ratio“ verstanden, das heißt als das letztmögliche Mittel des Haushaltsausgleiches. Dies bedeutet, dass § 93 HGO hier Anwendung findet.</p> <p>(4) Solange die Stadt Taunusstein ein kumuliertes Defizit aus den Vorjahren in der Bilanz ausweist, beträgt der Generationenbeitrag mindestens 50 v.H. Dies gilt auch für Fehlbeträge aufgrund extremer Haushaltslagen (§ 4).</p>
<b>§ 3 Konsolidierungserfolg / Bürgerdividende</b>	
<p>Übersteigen die durch den Generationenbeitrag tatsächlich realisierten Erträge die zur Zielerreichung nach § 1 notwendigen Mittel, so wird dieser Überschuss gemäß § 25 Abs. 1 GemHVO mit den kumulierten Fehlbeträgen der vergangenen Jahre verrechnet und damit gleichzeitig zusätzliche Kassenkredite in entsprechender Höhe abgebaut. Sinkt die Höhe des für einen Haushaltsausgleich erforderlichen Generationenbeitrages (und damit auch die Höhe des Grundsteuer-B-Hebesatzes), so ist diese Reduzierung zum jeweiligen Vorjahreswert als „Bürgerdividende“ anzusehen.</p>	
<b>§ 4 Ausnahmen</b>	
<p>(1) Auf die vollumfängliche Anhebung eines Generationenbeitrages zur Zielerreichung wird bei Vorliegen einer extremen Haushaltslage verzichtet.</p> <p>(2) Eine extreme Haushaltslage liegt vor, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. die ordentlichen Erträge des betroffenen Haushaltsjahres im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 5% sinken oder</li> <li>b. die ordentlichen Aufwendungen im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 5% steigen und</li> <li>c. diese Ertragsrückgänge bzw. die Aufwandssteigerungen aus externen Ursachen herrühren, die von der Stadt Taunusstein nicht zu vertreten sind.</li> </ol> <p>(3) Über das Vorliegen einer extremen Haushaltslage entscheidet die Stadtverordnetenversammlung. Gleichzeitig beschließt diese die Höhe des zu erhebenden Generationenbeitrages.</p>	

Quelle: Stadt Taunusstein (2014).

Im Rahmen der Einführung der Nachhaltigkeitsatzung wurde seitens der Stadt eine umfassende Kommunikationsarbeit im Vorfeld der Satzungsverabschiedung geleistet. So wurde u.a. per Internet über die Hintergründe und Ziele der Satzung berichtet, womit sich die Einwohner ein umfassendes Bild machen konnten. Dabei wurde die Konsolidierungsneutralität der Nachhaltigkeitsatzung in einfachen Worten beschrieben.

Bemerkenswert ist neben den allgemeinen Informationen die Verknüpfung der Satzungslogik mit den sog. Produktvorstellungen. Hier wird aufgezeigt, welchen „Preis“ einzelne Verwaltungsleistungen und Produkte haben und wie viele Einwohner davon profitieren. Additiv werden mögliche Konsolidierungsmaßnahmen zu den einzelnen Produkten wertungsfrei (also ohne, dass diese bei anderen Präferenzen tatsächlich umgesetzt werden müssten) angesprochen. Dabei wird stets ein 3-Schritte-System angewendet:

- **Schritt 1:** Versuch, Aufwendungen zu senken
- **Schritt 2:** Versuch, Erträge zu erhöhen
- **Schritt 3:** Verlustausgleich durch den „Generationenbeitrag“ (Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B)

Schritt 3 greift als Ultima Ratio, wenn die Schritte 1 und 2 nicht zur Deckung des Fehlbetrages ausreichen. Durch dieses System wird die Funktionsweise einer guten Nachhaltigkeitsatzung definierten doppelseitigen Schuldenbremse nebst Generationenbeitrag transparent und für die Einwohner konkret fassbar. Ziel ist zuallererst nicht die Erhebung des Generationenbeitrages, sondern die Recherche nach alternativen Konsolidierungsmaßnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleiches – gerade durch den permanent „drohenden“ Generationenbeitrag (der alle Einwohner direkt oder indirekt über die Einrechnung der Grundsteuer B in die Mietpreise treffen würde und der damit „politisch unangenehm“ ist) wird der Druck auf Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandsseite und zur Generierung alternativer Erträge zu Gunsten nachfolgender Generationen deutlich erhöht. Interessant ist ebenfalls, dass für einzelne Produkte gefragt wird, ob alternative Konsolidierungsmaßnahmen seitens der Einwohner gesehen werden.

Am 05.06.2014 wurde die Nachhaltigkeitsatzung in Taunusstein mit 38 Ja-Stimmen und einer Enthaltung verabschiedet. Der politische Charakter, der als politische Selbstfestlegung ausgestalteten Nachhaltigkeitsatzung von Taunusstein, kommt deutlich zum Vorschein. So werden bereits die Vorbemerkungen mit dem Titel „Verantwortung für die kommenden Generationen“ unterlegt. Dort heißt es wörtlich: „Nicht zuletzt durch die Umsetzung des kommunalen Rechnungswesens auf eine ressourcenorientierte, nachhaltige und damit der, intergenerativen Ge-



*rechtigkeit' unterworfenen Haushaltswirtschaft ist die kommunale Politik verpflichtet, Belastungen der zukünftigen Generation durch Eigenkapitalabbau, Vernachlässigung der kommunalen Infrastruktur und Anstieg der Verschuldung zu verhindern. Zur Erreichung dieser Ziele hat die Stabheroldenversammlung der Stadt Taunusstein in ihrer Verantwortung für zukünftige Generationen diese Nachhaltigkeitsatzung beschlossen.*<sup>811</sup>

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen begrüßte die von Taunusstein getroffenen Maßnahmen. Sie erscheinen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung grundsätzlich geeignet, Anreize für nachhaltiges Handeln der politischen Entscheidungsträger zu setzen. Ziel einer Haushaltskonsolidierung muss demnach ein verantwortungsvoller Umgang mit den vorhandenen Haushaltsmitteln unter Berücksichtigung des Gedankens der Generationengerechtigkeit sein.<sup>812</sup>

#### IV. Erfordernis zur Novellierung des Kommunalaushaltsrechts

Der zunehmend sichtbar werdende Trend zur Etablierung von doppischen Schuldenbremsen-Satzungen in kommunaler Eigeninitiative ist ein Schritt in die richtige Richtung. Für die betreffenden Kommunen können die davon ausgehenden Effekte auf eine generationengerechte Haushaltspolitik durchaus eine starke Wirkung entfalten – gerade auch deshalb, weil nicht der Gesetzgeber, sondern die Kommunalpolitik in Eigeninitiative den Beschluss gefasst hat.

Gleichwohl kann bei freiwilligen Lösungen nicht das Dilemma aufgelöst werden, dass ausschließlich besonders innovative und konsolidierungsfreudige Kommunen geneigt sein werden, derartige Satzungen aufzustellen, viele andere jedoch davon absehen werden. Im schlimmsten Fall müssen sich bei nachsichtigen Finanzaufsichtsbehörden auch noch gerade diese Kommunen vorwerfen lassen, dass sie sich selbst strenge Regeln auferlegen, während andere auf Basis unausgeglichener Haushalte üppige Leistungsbindel anbieten. Der Fall der Stadt Freudenberg zeigt ebenfalls, dass bei wechselnden Mehrheiten entsprechende Satzungen auch wieder zurückgenommen werden können. Insofern erscheint es als zielführend, langfristig das Konstrukt doppischer Schuldenbremsen nebst Generationenbeitrag gesetzlich zu verankern (siehe Abbildung 9). Dabei kann auf den Erfahrungen der Vorreiterkommunen aufgesetzt werden.

**Abbildung 9: Regelungsnotwendigkeiten bei Integration des Modells einer doppischen Kommunalschuldenbremse mit Generationenbeitrag in die Kommunalverfassungen der Flächenländer**

#### Inhalte einer Schuldenbremse für Gemeinden

- (1) In der Planung und in der Rechnung ist das ordentliche Ergebnis unter Integration von Finanzerträgen und -aufwendungen mindestens auszugleichen (generationengerechte Haushaltswirtschaft).
- (2) Die Gemeinde wird neue Aufgaben oder die Erweiterung bestehender Aufgaben bzw. finanzielle Belastungen nur begründen, wenn deren Finanzierung im Sinne von Absatz 1 gesichert ist.
- (3) Eine Investition ist nur zulässig, wenn der Bedarf auch unter dem Gesichtspunkt der demografischen Entwicklung nachgewiesen ist und die Folgekosten des in Absatz 1 definierten Ziels nicht gefährden. Dies gilt auch für Ersatzinvestitionen.
- (4) Zum Erreichen des in Absatz 1 definierten Ziels wird ein Generationenbeitrag eingeführt, der jährlich neu anzupassen ist. Der Generationenbeitrag wird, sofern der Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses nicht anders erreicht werden kann (Ultima Ratio), in der Höhe erhoben, um die Vorgaben von Absatz 1 erfüllen zu können.
- (5) Übersteigen die durch den Generationenbeitrag tatsächlich realisierten Erträge die zur Zielerreichung von Absatz 1 notwendigen Mittel, so wird dieser Überschuss mit den kumulierten Fehlbeträgen der vergangenen Jahre verrechnet. Sinkt die Höhe des für einen Haushaltsausgleich nach Absatz 1 erforderlichen Generationenbeitrages, so ist diese Reduzierung zum jeweiligen Vorjahreswert auszukehren (Bürgerdividende).

Quelle: Eigene Darstellung.

#### E. Ausblick

Die Lage der Kommunalfinanzen hat sich in den letzten Jahren wieder aufgehellt. Gleichwohl ist ein Teil der Kommunen noch immer (hoch) defizitär. Diese Kommunen stehen in den kommenden Jahren vor beträchtlichen Konsolidierungsherausforderungen. Auch die hoch defizitären Kommunen können den Schritt zu dauerhaft ausgeglichenen Haushalten jedoch schaffen. Dies haben z.B. die Erfahrungen des Kommunalen Schutzschilds in Hessen gezeigt. Von besonderer Wichtigkeit ist es, das oberste Ziel kommunaler Haushaltspolitik, den Ergebnisausgleich, stets im Blick zu behalten.

Die Konsolidierungsanstrengungen vor Ort sind nur ein Teil des Gesamtpuzzles notwendiger Maßnahmen, die zu ergreifen sind, um die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Familie in Deutschland zu gewährleisten. Auch die Länder in ihrer Funktion als Gesetzgeber und Kommunalaufsicht haben

811 Stadt Taunusstein (2014).

812 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2014), S. 42.



ihre Aufgaben auf dieses Ziel auszurichten. Konkret besteht insbesondere folgender Handlungsbedarf:

- Verpflichtende Einführung der Doppik in allen Kommunen in Deutschland,
- Harmonisierung des doppelischen Kommunalhaushaltsrechts (zumindest in Deutschland, besser noch in der ganzen EU),
- Verankerung einer Genehmigungspflicht des Ergebnisausgleichs als neue Genehmigungsmodalität in den Kommunalverfassungen der Länder,
- Konsequente Durchsetzung des dauerhaften Ergebnisausgleichs durch die Kommunalaufsicht und
- Integration des Modells einer doppelischen Kommunalschuldenbremse mit Generationenbeitrag als neue Konsolidierungsmodalität in die Kommunalverfassungen der Länder.

### Literaturverzeichnis

Arnold, F./Boetche, F./Freier, R./Geißler, R./Holler, B. (2015): Kommunal Finanzreport 2015, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung/KGGSt (2009): Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland, Bertelsmann Stiftung/KGGSt, Berlin.

Budäus, D./Behn, C./Adam, B. (2004): Reformen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland – Stand, Konzepte, Entwicklungsperspektiven, in: Verwaltung und Management, Heft 5/2004, S. 228-233.

Budäus, D./Burth, A./Hilgers, D. (2013): Ist eine Harmonisierung des europäischen Haushaltsrechts sinnvoll?, in: Haushaltszeitung, Heft 2/2013, S. 11-14.

Budäus, D./Junkernheinrich, M./Gnädinger, M. (2009): Glaubwürdige Politik erfordert transparente und vollständige Informationen, in: Verwaltung und Management, Heft 2/2009, S. 66-71.

Burth, A. (2012): Modell einer ressourcenverbrauchsorientierten Kommunalschuldenbremse, in: Schauer, R. (Hrsg.), Aktuelle Herausforderungen an das Management in öffentlichen Verwaltungen, Trauner Verlag, Linz, S. 19-36.

Burth, A. (2015a): Stark zersiedelte Gemeinden in Hessen ohne Kassenkredite, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-stark-zersiedelte-gemeinden-in-hessen-ohne-kassenkredite.html>, abgerufen am 03.03.2016.

Burth, A. (2015b): Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ohne Kassenkredite trotz eines starken Bevölkerungszuwachses, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-gemeinden-in-nordrhein-westfalen-ohne-kassenkredite-trotz-eines-starken-bevoelkerungszuwachses.html>, abgerufen am 03.03.2016.

Burth, A. (2015c): Kreisangehörige NRW-Gemeinden ohne Kassenkredite trotz schwieriger Rahmenbedingungen im Sozialbereich, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kreisangehoerige-nrw-gemeinden-ohne-kassenkredite-trotz-schwieriger-rahmenbedingungen-im-sozialbereich.html>, abgerufen am 03.03.2016.

Burth, A. (2015d): Kassenkreditfreie Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit geringer Steuereinnahmekraft, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kassenkreditfreie-gemeinden-in-nordrhein-westfalen-mit-geringer-steuereinnahmekraft.html>, abgerufen am 03.03.2016.

Burth, A. (2015e): Schwachere Gemeinden in Hessen ohne Kassenkreditschulden, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-schwachere-gemeinden-in-hessen-ohne-kassenkreditschulden.html>, abgerufen am 03.03.2016.

Burth, A./Geißler, R./Gnädinger, M./Hilgers, D. (2013): Kommunal Finanzreport 2013, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Burth, A./Gnädinger, M. (2013): Auf einen Blick: Haushaltsreformen in Deutschland, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/dokumente/auf-einen-blick-haushaltsreformen-in-deutschland.pdf>, abgerufen am 03.03.2016.

Burth, A./Gnädinger, M. (2015): Eigeninitiative zur Sicherung der kommunalen Finanzlage, in: Innovative Verwaltung, Heft 5/2015, S. 10-13.

Burth, A./Gnädinger, M./Keilmann, U. (2015a): Steuer Ausgleich, in: Kommune21, Heft 7/2015, S. 16-17.

Burth, A./Gnädinger, M./Keilmann, U. (2015b): Generationengerecht dank Schuldenbremse, in: Der Neue Kämmerer, Ausgabe 3/2015, S. 4.

Burth, A./Gnädinger, M./Keilmann, U. (2015c): Selbst ist die Kommune, in: Behörden Spiegel, Oktober 2015, S. 25.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2014): Kommunalbericht 2014 – Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 19/801 vom 07.10.2014.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2015): Kommunalbericht 2015 – Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 19/2404 vom 12.11.2015.

Hessischer Rechnungshof (2014): Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden.

Keilmann, U./Gnädinger, M./Burth, A. (2015): Ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit, in: Publicus, Ausgabe 1/2015, S. 14-15.

Lasar, A. (2010): Keine Harmonisierung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, in: Verwaltung und Management, Heft 1/2010, S. 3-16.

Mühlenkamp, H./Glöckner, A. (2010): Rechtsvergleich kommunale Doppik, Speyerer Forschungsberichte 260, Speyer.

Nowak, K./Keilmann, U. (2015): European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), in: Junkernheinrich, M./Korich, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 421-443.



- Schwarting, G. (2015): *Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien: Ein Weg zu stabilen Kommunalfinanzen? – Zwei Beispiele aus Hessen und Rheinland-Pfalz*, in: *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ)*, Heft 10/2015, S. 402-406.
- Stadt Taunusstein (2014): *Nachhaltigkeitsatzung der Stadt Taunusstein vom 05.06.2014*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): *Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung*, abgerufen am 03.03.2016.
- Statistisches Bundesamt (2016a): *Staat erzielt Überschuss von 19 Milliarden Euro im Jahr 2015*, Pressemitteilung Nr. 057 vom 23.02.2016.
- Statistisches Bundesamt (2016b): *Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts - 1.-3. Vierteljahr 2015 (Fachserie 14 Reihe 2)*, abgerufen am 03.03.2016.

## Elfes Kapitel

# Kommunale Einnahmepolitik auf dem Prüfstand – Untersuchungsergebnisse am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz

Thomas Döring<sup>813</sup>

### Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung in die Problemstellung	444
B.	Entwicklung der kommunalen Einnahmen von 2007 bis 2014 im Überblick	445
C.	Ökonomische Bewertung von Realsteuerpotenzial und kommunaler Hebesatzpolitik	448
I.	Ausschöpfungsgrad des Realsteuerpotenzials und rechnerisches Realsteueraufkommen	448
II.	Quantität und Motive der Variation der Realsteuerhebesätze	450
D.	Ausschöpfung weiterer kommunaler Einnahmequellen	453
I.	Entwicklung des Aufwand- und Verbrauchsteueraufkommens	453
II.	Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen sowie Erwerbseinkünfte	454
E.	Fazit	455
	Zusammenfassung	456
	Abstract	456
	Literaturverzeichnis	457

813

Thomas Döring ist Professor für Politik und Institutionen mit Schwerpunkt Institutionenökonomik am FB Gesellschaftswissenschaften der Hochschule Darmstadt. Er ist dort zugleich Mitglied der Sonderforschungsbereichsgruppe Institutionenanalyse (sofia) und leitet das Zentrum für Forschung und Entwicklung (ZFE) sowie das Servicezentrum für Forschung und Transfer (SFT).