



# Kommunale Konsolidierungs- politik im Schatten der neuen Schuldenregime (insb. kommunale Schuldenbremse)

**GfP – Jahrestagung 22./23. Mai 2014  
in Berlin**

Konsolidierungspolitik im Schatten der Schulden-  
bremse – Chance für intelligente Budgetpolitik

Referent:

**Professor Dr. Alfred Katz, RA**  
Schneider, Geiwitz & Partner  
Erster Bürgermeister der Stadt Ulm a. D.

# I. Öffentliche Verschuldung von 1800 bis heute (1)



Foto © OECD

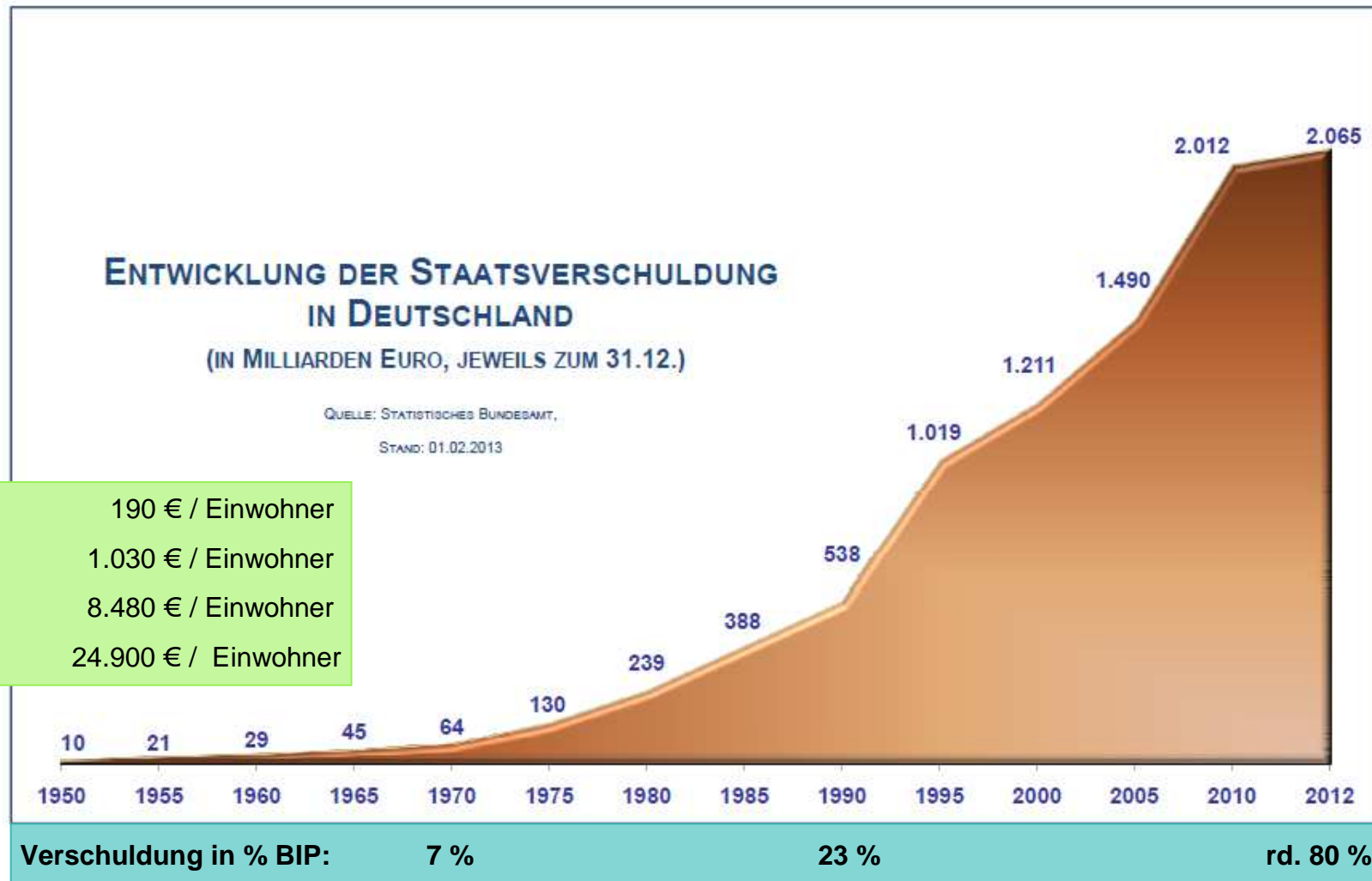
## Parallel-entwicklungen:

Je höher die Verschuldung, desto ungerechter die Einkommensverteilung und desto schwächer die Wirtschaftsdynamik/-wachstum?! (nach IWF, Thomas Piketty, 2014).

## (2) „Regulierungsmechanismus“ der Öffentlichen Verschuldung

- von 1800 - 1949: **viele** Geltentwertungen, Währungsreformen und Kriege
- seit 1949: 65 Jahre **ohne** „Regulierung“ trotz stark steigender Verschuldung
- Notwendigkeit einer „**Ersatzregulierung**“ für **Generationengerechtigkeit?!**  
Durch Schuldenbremse, **Ressourcenverbrauchskonzept** oder „Großer Knall“?  
Betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten (Natur, Umwelt usw.)?

# I. Staatsverschuldung vom 1950 bis 2012 (2)



**1950:** 190 € / Einwohner  
**1970:** 1.030 € / Einwohner  
**1990:** 8.480 € / Einwohner  
**2010:** 24.900 € / Einwohner

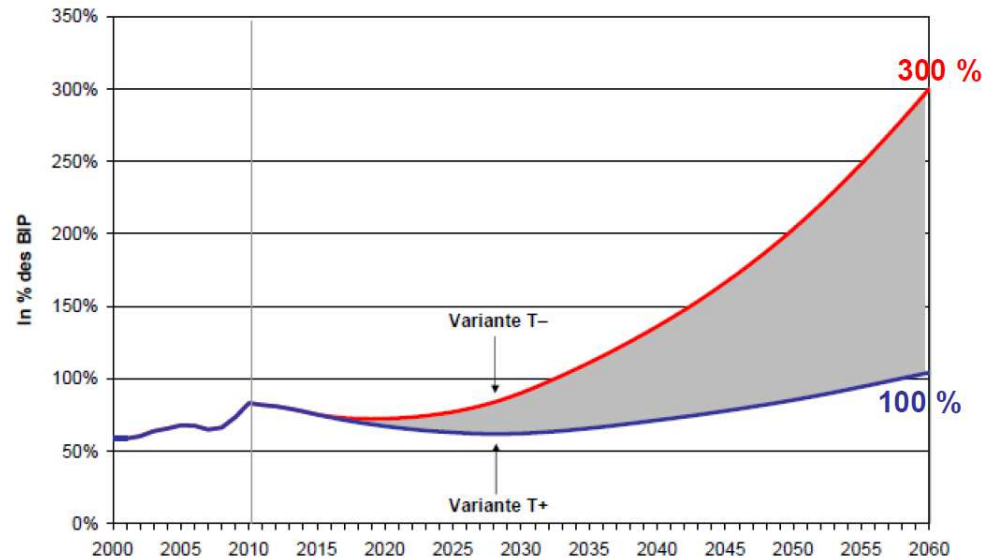
# I. Öffentliche Schuldenstandsquote 2000 – 2060 (3)

GfP  
Gesellschaft für  
Programmforschung



Schneider Geiwitz & Partner  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

## (1) Klassische, offene, explizite Verschuldung (in % zu BIP):



Quelle: BMF (2012)

### Von T- zu T+: Variierende Annahmen

- Geringerer Anstieg Lebenserwartung
- Höherer Wanderungssaldo
- Steigende Fertilität (1,6 anstatt 1,4)
- Längere Lebensarbeitszeit
- Sinkende Erwerbslosigkeit

## (2) „Verdeckte“, implizite öffentliche Verschuldung (Ende 2012):

Insgesamt rund 300 % des BIP (durch das Nahles-Rentenpaket noch höher).

Quelle: Raffelhüschen

## (3) Von 2010 – 2014 trotz „sprudelnder“ Einnahmen und Niedrigstzinsen **2014** immer noch **Netto-Neuverschuldung**. Vom „Sparpaket Juni 2010“ (81,6 Mrd. €) wurde ganz wenig umgesetzt!

## I. Kommunale Verschuldung (4)

### Handelsblatt

#### REKORD

#### NRW-Städte verschuldet wie noch nie

Das Land NRW drückt eine nie dagewesene Schuldenlast, die auch ihre Kommunen betrifft. An der Spitze der Schuldenmacher steht Oberhausen. Im Jahr 2011 konnten **nur acht von 396 Städten** den vorgeschriebenen „echten“ **Haushaltsausgleich** erreichen.

Sehenden Auges in die **Abwärtsspirale**: sinkende Attraktivität, Abwanderung bis „de facto bankrott“ („**Krisenquartett**“: SL, Rh.-Pf., NRW, Hessen!!).



Oberhausen ist die am höchsten mit Kassenkrediten verschuldete Kommune Deutschlands.  
Quelle: dpa

#### | Bertelsmann Stiftung (Umfrage/Finanzreport 2013):

*Die Bürger in NRW fordern die **Sanierung der städtischen Haushalte**. Drei Viertel sehen hierin die **drängendste Aufgabe** der Lokalpolitik (generell, i.d.R. nicht, wenn es konkret wird).*

#### BANKROTT ERKLÄRT

**Detroit liegt am Boden** (größte Städtepleite der US-Geschichte)

**Oberhausen**, das deutsche „Detroit“ (nach Bertelsmann Finanzreport 2013).

# I. „Zweiklassengesellschaft“ – Entwicklung der Haushalts- sicherungskonzepte (5)

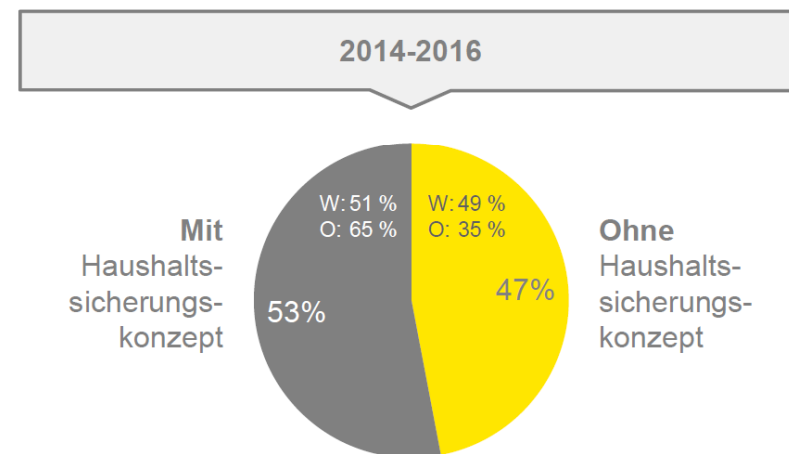
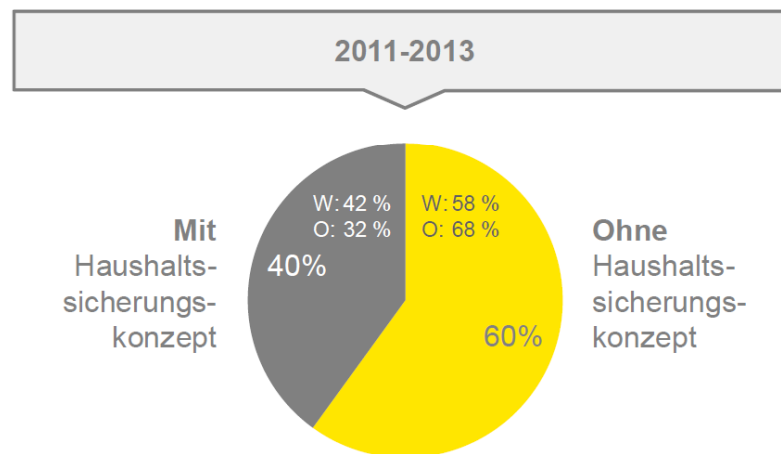
**GfP**  
Gesellschaft für  
Programmforschung



**Schneider Geiwitz & Partner**  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

„Hat Ihre Kommune in den vergangenen drei Jahren Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen?“

„Erwarten Sie für die kommenden drei Jahre die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung (= Haushaltssicherungskonzepte oder Haushaltssanierungspläne)?“



Quelle: EY-Kommunalstudie 2013

- In den vergangenen drei Jahren (**2011-2013**) haben **40 %** der deutschen **Kommunen** Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen („invalide“; fast **1/3 insolvent** bzw. – gefährdet). In den kommenden drei Jahren wird dieser Anteil nach Erwartung der Befragten **auf 53 %** ansteigen (**bis 2016**).
- Die Schere zwischen **armen und reichen Kommunen** verschärft sich dramatisch (gefährliche „Zweiklassengesellschaft“).

## I. Kommunale Verschuldung (6)



**SPIEGEL ONLINE**

04. Januar 2013, 12:12 Uhr

### Investitionsstau von 100 Milliarden Euro

#### Kommunen sparen sich kaputt / Infrastruktur „verrottet“

Insgesamt haben die deutschen Kommunen seit 2012 keine neuen Schulden mehr gemacht. Doch der Sparkurs hat eine **Kehrseite**: Die Städte und Gemeinden stecken viel zu wenig Geld in Schulen und Straßen, Bildung und Infrastruktur. Der **Investitionsstau** beläuft sich bereits auf mindestens 100 Milliarden Euro. Für Bund und Länder gilt ähnliches.

#### **DStGB vom 04.01.2013:**

*Wir brauchen eine **Agenda 2020**, mit der die Neuausrichtung unserer Gesellschaft eingeleitet wird. Wie bei der Energiewende brauchen wir ein **komplettes Umsteuern, um den Weg aus dem Schuldenstaat zu finden und den Sozialstaat zukunftsfest zu machen** (u.a. durch FÖKO III).*

Frankfurter Allgemeine

Albig verteidigt Schlagloch-Steuer

22.04.2014

**„Deutschland steht vor dem Infarkt seiner Infrastruktur“**

22.04.2014 · Eine Sonderabgabe für Autofahrer

# I. Kommunale Verschuldung und aktuelle Politik- und Finanzentwicklung (7)

**GfP**  
Gesellschaft für  
Programmforschung



**Schneider Geiwitz & Partner**  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

## **SPIEGEL ONLINE**

23. April 2014, 07:42 Uhr

### **Rekord-Steuereinnahmen – Wohin mit all dem Geld?**

Die Konjunktur läuft, die Steuern sprudeln, nun entbrennt Streit: Entlastung der Bürger- oder Schuldenabbau?

## **DIE WELT**

31.03.2014 | **Bundeshaushalt**

### **„Schäubles Finanzen weniger solide als behauptet“**

Wolfgang Schäuble will nächstes Jahr erstmals seit 1969 ohne Neuverschuldung auskommen. Kritiker halten das für einen Pyrrhussieg. Denn der Finanzminister greift tief in seine **magische Trickkiste**. *Von Martin Greive*

23.04.2014 | **Die Welt**

### **„Ein einziger Akt der Verantwortungslosigkeit“**

CDU-Wirtschaftsrat fordert Verzicht sowohl auf die **Rente mit 63** als auch auf die Mütterrente. *Von Dorothea Siems*

27.04.2014 | **Reformpapier**

### **„Zehn Thesen für eine neue Agenda 2020“**

Weil die Sozialdemokraten ihre Agenda 2010 verwässern, präsentieren über 60 junge CDUler ein neues Programm für die Zukunft: **„Wir müssen in einer Agenda 2020 das Richtige tun, damit es uns auch noch in vier, acht oder in zehn Jahren gut geht.“**

## **FOCUS ONLINE MONEY**

Treue Wohltaten, heimliches Steuerplus 23.04.2014, 07:07 Uhr

### **„Wie die große Sozialromantik-Koalition unsere Zukunft ruiniert“**

Teure Wohltaten und kalte Progression könnten Deutschland wieder zum kranken Mann Europas machen. Demographie wird ignoriert.



## I. Die Zeitbombe – Staatsverschuldung (8)

### ZEITBOMB E O D E R



- **Von allen Ebenen** muss die Haushaltskonsolidierung als die zentrale **Gemeinschaftsaufgabe** angenommen werden.
- Die Diskussion darf nicht vom **Verteilungskampf** zwischen den Gemeinden, den Ländern und dem Bund dominiert werden.
- Kein Ausklammern von Kommunalebene und Sozialsystemen (GG-Schuldenbremse; kein Abschieben auf Länder bzw. -aufsicht).

Frankfurter Allgemeine  
**Rhein-Main**

Entschuldung der Gemeinden

28.03.2014, 12:49 Uhr

**Kommunen wollen nicht länger „die Bösen“ sein**

28.03.2014 · Der Hessische Städte- und Gemeindebund warnt vor der Entfremdung der Bürger von der Kommune.

**Richtig:** Der Staat muss die Verschuldung in den Griff bekommen und das Ressourcenverbrauchskonzept einführen (Doppik), er muss sich endlich der **doppelten Herausforderung** von **Haushaltskonsolidierung** und **Zukunftsinvestitionen** stellen (parteiunabhängige Initiative), aber auch ein **B./L./K. Gesamtkonzept** erarbeiten.

## I. Das deutsche „Reformparadoxon“ (9)



- (1) Trotz sprudelnden Steuereinnahmen halten eher **kontraproduktiv wirkende Debatten** an (z. B. GroKo, Nahles Sozialpaket):
  - Entschärfung Hartz-Reformen (Rücknahme Rente mit 67; „Wahlgeschenke“ usw.).
  - Neue Arbeitsmarktregulierung (Mindestlöhne usw.).
  - Vermögenssteuer/Spitzensteuersatz/Gewerbsteuer/Soli usw.
- (2) Generell: **erlahmter Reformwille** (insb. GroKo-Koalitionsvereinbarung und ökonomisches „Überlegenheitsgefühl“ in der EU verdecken Strukturschwächen).
- (3) Zu geringe oder falsche Aktivität auf drängenden **Reformbaustellen**: Gesundheit, Sozialsysteme, Demographie (Überalterung, „Greisenrepublik“; Altersquotient verdoppelt sich bis 2035), Föderalismus, Infrastruktur, Energiewende usw.
- (4) Zunehmende **Phänomene**:
  - vom Investitions- zum Sozialhaushalt (hoher Investitionsstau),
  - Abschied von „gleichwertigen Lebensbedingungen“ (zwischen und innerhalb der Länder); ähnlicher „Sprengstoff“ wie bei der Parallelentwicklung der privaten Vermögensverteilung (vgl. T. Piketty),
  - immer weniger kommunale Selbstverwaltung (insb. im „Krisenquartett“).
  - Korrekturen im Demokratiesystem (weniger Wählermaximierung, mehr Nachhaltigkeitsanreize)?

## II. Ziele der neuen Verschuldenskultur (1)



### (1) GG-Schuldenbremse 2009:

(Kommunen wurden entgegen Verfassungsrecht einfach „ausgeklammert“)

- Beseitigung der Schwächen und Fehlanreize (Regeln, die nicht verlockende „Droge“ sind, sondern eingehalten werden!?).
- Abbau der strukt. Defizite usw. und Nachhaltigkeit öffentl. Verschuldung (Umsetzung fehlt z. T.!?).
- Generationengerechtigkeit (Werteverzehrproblematik nicht erfasst; nur erster Schritt).

### (2) Europ. Fiskalpakt 2012:

- Strikte Haushaltsdisziplin und -ausgleich im Gesamtstaat (B./L./K., Sozialversicherung)
- Konkrete Pläne zum Defizitabbau (fehlen bisher)
- Umsetzung der Regeln in nationales Recht mit automatisch greifenden Korrekturmechanismen (fehlen bisher). Problem: Rolle der EZB!?

### (3) Kommunale Haushaltsreformen 2000 ff.:

- Einführung „Kommunale Doppik“ (Ressourcenverbrauchs-konzept, aber: mit „Lücken“ und Umsetzungsproblemen).

**Fazit:** Systemändernde, zentrale **Neugestaltung der öffentlichen Verschuldungsregeln** (neue Verschuldenskultur) und Einführung einer „öffentlichen Doppik“ auf allen Ebenen (als längerer, konsequenter zu führender Prozess).

## II. Kernpunkte und „Philosophie“ der kommunalen Reformen (2)

**GfP**  
Gesellschaft für  
Programmforschung



**Schneider Geiwitz & Partner**  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

### (1) Ressourcenverbrauchskonzept

Konsequente Umsetzung des kommunalen Ressourcenverbrauchskonzepts (periodengerechter Ansatz des „Werteverzehrs“ durch Abschreibungen, Rückstellungen usw. zur Erwirtschaftung auch dieser auszahlungslosen Aufwendungen).

### (2) Materieller Haushaltsausgleich

Betonung des materiellen Haushaltsausgleichs und strikte Beachtung der Grundsätze „dauernden Leistungsfähigkeit“ und „geordnete Haushaltswirtschaft“ (auch Aufsicht).

### (3) Prinzipien Generationengerechtigkeit

Umsetzung der Prinzipien Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit (ethisches Leitbild und Schutzfunktion für die Bürger und Abgabepflichtigen).

### (4) Transparenz- und Informationsfunktionen

Bessere Erfüllung der Transparenz- und Informationsfunktionen (neue, veränderte Haushaltsziele, Output- und Wirkungsorientierung, Leistungs- und Ergebnisziele, KLR, Benchmarks, Controlling usw.).

## II. Kernpunkte und „Philosophie“ der kommunalen Reformen (3)

**GfP**  
Gesellschaft für  
Programmforschung



Schneider Geiwitz & Partner  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

### (5) Steuerungsfunktionen

Bessere Erfüllung der Steuerungsfunktionen (neue Haushaltssteuerung, Output- und Wirkungsorientierung, Leistungs- und Ergebnisziele, KLR, Benchmarks, Controlling usw.).

**Fazit:** Einführung eines neuen bzw. veränderten systemtragenden Rechnungswesens (durch **Übergang von Kameralistik zur Kommunalen Doppik**), das entsprechend dem zentralen Ausgangspunkt „Ressourcenverbrauchs-konzepts“ auch die Kommunalverschuldung wesentlich beeinflusst (Auswirkungen auf die Kreditaufnahmeregeln).

**Ziel:** „Öffentliche Doppik“ auch bei Bund und Ländern

**Aber:** Realität hinkt den Zielen deutlich hinterher (so u.a. Bogumil, Kommunalbefragungen 2012 – 2014).  
Dies gilt erst recht bei europaweiter Betrachtung (vgl. Projekt **EPSAS** usw.; Hess LRH, in: *Behörden Spiegel*, April 2014):

*„Noch irre viel Kameralisten!“*

*Das Chaos mit europäischen Haushaltsstandards fängt erst an.*

## II. Begrenzung von Kreditaufnahmen (4)



### (1) Bisherige Regeln (tauglich, aber in der Praxis nicht wirksam)

- Formelle Voraussetzungen: Schulden nur durch Haushaltsatzung, Ratsbeschluss und Rechtsaufsichtsgenehmigung.
- Materielle Voraussetzungen: Nur subsidiär, nur für Investitionen

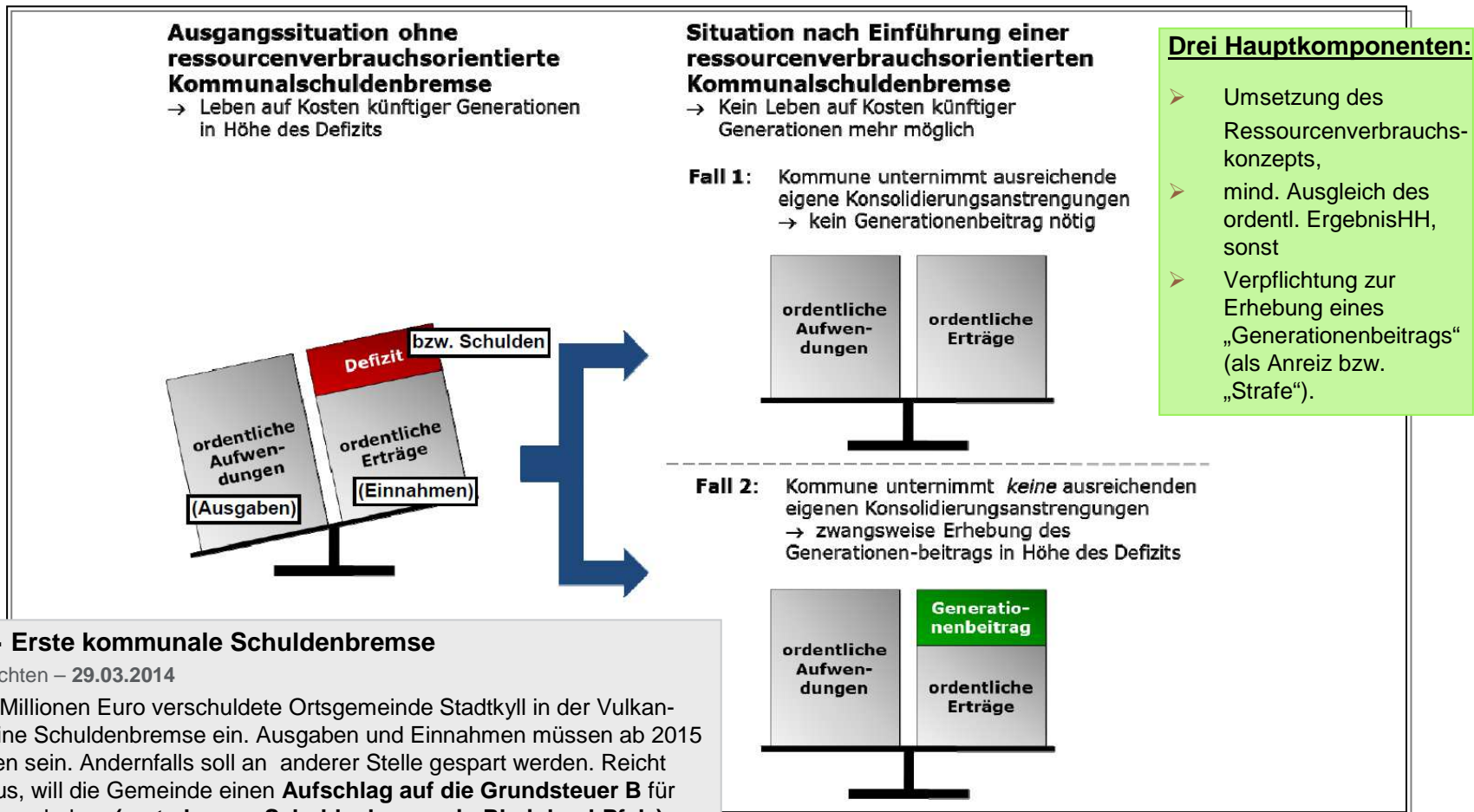
### (2) Nach den Reformen ist **zusätzlich** zu beachten (insb. NKHR/NKF)

- Neuausrichtung des **Haushaltsausgleichs** auf der Grundlage des periodengerechten Ressourcenverbrauchs (ordentl. Ergebnis-HH; „materiell“).
- Erwirtschaftung der Abschreibungen usw. (kommunale **Doppik**).
- Umsetzung und Weiterentwicklung der fundamentalen **Reformgrundsätze** Nachhaltigkeit und **Intergenerationengerechtigkeit** („öffentlicher“ Werteverzehr; automatische Sanktionsmechanismen? konsequente Aufsicht!?).

**Konsequenz:** Die zentralen Reformziele von NKHR/NKF führen zu einer restriktiveren und nachhaltigeren Schuldenpolitik **und** Vermögenserhaltung, zu einer **kommunalen Schuldenbremse** (insb. über die Schlüsselvoraussetzung „dauernde Leistungsfähigkeit“). Diese Ziele müssen auch in LV, GG und EFP umgesetzt werden.

### III. Konsequenzen

## Funktionsweise der ressourcenverbrauchsorientierten kommunalen Schuldenbremse (nach HaushaltsSteuerung.de/A. Burth)



#### Stadtkyll - Erste kommunale Schuldenbremse

SWR Nachrichten – 29.03.2014

Die mit 3,8 Millionen Euro verschuldete Ortsgemeinde Stadtkyll in der Vulkaneifel führt eine Schuldenbremse ein. Ausgaben und Einnahmen müssen ab 2015 ausgeglichen sein. Andernfalls soll an anderer Stelle gespart werden. Reicht das nicht aus, will die Gemeinde einen **Aufschlag auf die Grundsteuer B** für Hausbesitzer erheben (**erste komm. Schuldenbremse in Rheinland-Pfalz**).

Quelle: HaushaltsSteuerung.de (A. Burth)

## IV. Folgerungen aus der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit (1)

GfP  
Gesellschaft für  
Programmforschung



Schneider Geiwitz & Partner  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

### Schuldenbremse - Realität, Zielsetzung oder Illusion?

(vgl. dazu Katz GemHH 2012, 265 ff.)

#### Fünf zentrale Forderungen:

- (1) **Gesamtkonzept:** Eine aktive Gesamtkoordination, ein regelmäßiges Anpassen aller Aufgaben und Ausgaben sowie der Einnahmeentwicklungen für Bund, Länder und Kommunen fehlt. Ein solches **ganzheitliches und konsistentes sowie faires Konzept** ist unter **Federführung des Bundes** für nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik von und für alle drei Ebenen dringend geboten (vgl. Art. 106 Abs. 3 und 4 GG; mit „Aufgabenbremse“; FÖKO III; Agenda 2020?, Katz VBIBW 2012, 41 ff.).
- (2) **Investitionsbezug:** Auf Bundes- und Landes-, aber auch auf EU-Ebene hat die wenig wirksame „**Goldene Regel**“, das Anknüpfen an Investitionen, **ausgedient**. Nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik erfordert deshalb auch für Gemeinden einen restriktiveren Umgang mit dem Investitionsbegriff (grundsätzlich wie GG bzw. Orientierung an „Netto-Investitionen“). Ziel muss sein, ein „öffentliches“ **Ressourcenverbrauchskonzept** konsequent auf allen Ebenen einzuführen.



## IV. Folgerungen aus der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit (2)

**GfP**  
Gesellschaft für  
Programmforschung



**Schneider Geiwitz & Partner**  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

- (3) Das **Kriterium „dauernde Leistungsfähigkeit“** ist zur Erreichung der Kernziele der NKHR-/NKF-Reformen strenger und konsequenter auszulegen. Das Gebot des Haushaltsausgleiches bei ordentl. Erwirtschaftung des periodengerechten Werteverzehrs (Abschreibungen, Rückstellungen usw.) erfordert ein Umdenken, eine veränderte, angepasste Finanzpolitik („öffentliche Doppik“).
- (4) Die **Verantwortlichkeit der Länder** für ihre Kommunen muss verbessert werden (86 % der Kommunen in NRW sehen dies als größtes Problem; DNK-Umfrage Juni 2013). Dies gilt sowohl für eine verstärkte **Aufsicht** bei der Kreditgenehmigung als auch für eine angemessene Verteilungssymmetrie und -gerechtigkeit berücksichtigende **Finanzausstattung** (verbesserter FA insb. „Entschärfung“ arm/reich ).
- (5) Die **Kommunen** müssen verstärkt finanzpolitische Verantwortung und **Selbstverpflichtung** durch Transparenz, Selbstbeschränkung und Glaubwürdigkeit etwa durch „Schuldenbremsen“, Verschuldungsverbote usw. durch Satzung oder Beschluss übernehmen (Bsp: Dresden, Jena, Mannheim, Hockenheim, Stadtkyll).



**Schneider Geiwitz & Partner**

Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater  
Rechtsanwälte

## Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

### Kontakt

Prof. Dr. Alfred Katz  
Rechtsanwalt und Partner der SGP,  
Dipl. Verwaltungswirt,  
Erster Bürgermeister der Stadt Ulm a. D.

- näheres: [www.alfred-katz.de](http://www.alfred-katz.de) -

Telefon: 0731. 9 70 18-6 83

Telefax: 0731. 9 70 18-6 69

E-Mail: [alfred.katz@schneidergeiwitz.de](mailto:alfred.katz@schneidergeiwitz.de)

**Schneider, Geiwitz & Partner**  
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater,  
Rechtsanwälte

Bahnhofstraße 41  
89231 Neu-Ulm  
Telefon 07 31. 9 70 18-0  
Telefax 07 31. 9 70 18-6 60  
[neu-ulm@schneidergeiwitz.de](mailto:neu-ulm@schneidergeiwitz.de)  
[www.schneidergeiwitz.de](http://www.schneidergeiwitz.de)

**weitere Standorte:** Neu-Ulm | Augsburg | München | Stuttgart | Heilbronn  
Mannheim | Frankfurt | Erfurt | Leipzig | Nürnberg  
Konstanz | Eggenfelden | Erding | Neumarkt i.d.OPf.