

Konzepte für die mittel- bis langfristige Tragfähigkeit kommunaler Finanzen

M a s t e r a r b e i t

an der Hochschule Meißen (FH)
und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Master of Science (M. Sc.)

Vorgelegt von
André Zötzsche
Stadt Borna
Meißen, 1. Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Einleitung.....	1
2 Theoretische Grundlagen	4
2.1 Kommunalhaushalte im Kontext der stetigen Aufgabenerfüllung	4
2.1.1 Kommunale Aufgaben	4
2.1.2 Kommunalhaushalte als Steuerungsinstrument	5
2.1.3 Kommunalhaushalte und deren Zusammensetzung	7
2.2 Haushaltsausgleich und seine Bedeutung	9
2.2.1 Stetige Aufgabenerfüllung im Kontext ausgeglichener Haushalte	9
2.2.2 Haushaltsausgleich in der Kameralistik und im Neuen Kommunalen Finanzwesen	10
2.3 Kommunale Investitionstätigkeit.....	12
2.3.1 Aufgabenerfüllung als Anlass für kommunale Investitionen	12
2.3.2 Investitionen und deren Wirkungsweise im Kommunalhaushalt.....	14
2.3.3 Aktuelles kommunales Investitionsgeschehen	16
2.3.4 Kommunale Investitionen als Ergebnis finanzpolitischer Entscheidungen.....	18
2.4 Tragfähige Kommunalfinanzen	19
2.4.1 Tragfähigkeit als langfristige Sicherung der Aufgabenerfüllung.....	19
2.4.2 Einflussgrößen auf die finanzielle Tragfähigkeit	19
3 Analyse des kommunalen Haushaltsausgleichs und Auswirkungen auf tragfähige Kommunalfinanzen	24
3.1 Beschreibung der Ausgangslage	24
3.2 Allgemeine Regelungen zum Haushaltsausgleich.....	25
3.2.1 Umfang des Haushaltsausgleichs.....	25
3.2.2 Mittelfristige Finanzplanung	29
3.2.3 Kommunales Eigenkapital, Rücklagen und die Behandlung von Jahresergebnissen	30
3.3 Berücksichtigung von Investitionen und deren Folgewirkungen	34
3.3.1 Planung von Investitionsmaßnahmen	34
3.3.2 Einbindung von Folgekosten in die Haushaltsplanung	35
3.3.3 Finanzierung der Abschreibungen	36
3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse	38

4	Neukonzeption von Investitionen im Haushaltsplan	40
4.1	Investive Lebenszykluskosten statt investive Auszahlungen.....	40
4.1.1	Investitionsauszahlungen im Haushaltsplan – Status Quo	40
4.1.2	Lebenszyklusorientierte Investitionen unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen	41
4.1.3	Lebenszyklusorientiertes Investitionsprogramm im Kommunalhaushalt.....	46
4.2	Bedarfsgerechte Investitionsplanung nach DIN 18205.....	49
4.2.1	Wesen und klassischer Anwendungsbereich der DIN 18205	49
4.2.2	Bedarfsplanung nach DIN 18205	50
4.2.3	Kommunale Investitionsplanung auf Basis der DIN 18205.....	51
5	Kommunale Tragfähigkeitskonzepte	54
5.1	Kommunale Tragfähigkeit als ganzheitliches Ressourcenverbrauchskonzept....	54
5.2	Tragfähigkeitskonzept der Stadt Köln	55
5.2.1	Infrastruktur und Investitionsbedarfsschätzung	56
5.2.2	Tragfähigkeitsmodell.....	58
5.3	Langfristiges Finanzierungskonzept der Stadt Jena	60
5.3.1	Ausgangslage und Struktur.....	60
5.3.2	Szenarioanalyse	61
5.4	Konzeptvergleich	65
5.5	Anforderungen an ein allgemein gültiges kommunales Tragfähigkeitskonzept... 68	
5.5.1	Zeitlicher Rahmen.....	68
5.5.2	Inhaltliche und methodische Anforderungen	69
5.5.3	Ergebnisanforderungen	72
6	Schlussbetrachtung	76
6.1	Zusammenfassung	76
6.2	Kritische Würdigung und Ausblick.....	78
	Kernsätze	79
	Anhang	VII
	Literaturverzeichnis.....	XVII
	Eidesstattliche Versicherung.....	XXII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hauptproduktbereiche auf kommunaler Ebene.....	5
Abbildung 2: Differenzierung der Haushaltswirtschaft nach Tätigkeitsbereichen und Rechnungssystemen.....	8
Abbildung 3: Kommunalfinanzen 2019.....	8
Abbildung 4: Zeitliche Abfolge der Zahlungsströme von Investitionen.....	13
Abbildung 5: Investitionen als Basis kommunaler Aufgabenerfüllung.....	14
Abbildung 6: Wirkungsweise von Investitionen im Kommunalhaushalt.....	15
Abbildung 7: Geplante und tatsächlich verausgabte Investitionen.....	17
Abbildung 8: Auszüge aus den Wahlprogrammen der CDU und SPD für die Kommunalwahl in Dresden 2019.....	18
Abbildung 9: Einflüsse auf die finanzielle Tragfähigkeit.....	20
Abbildung 10: Rechenbeispiel des Ergebnis- und Finanzhaushalts im Kontext des Haushaltsausgleichs.....	26
Abbildung 11: Rücklagearten in den Kommunalhaushaltsverordnungen der Länder Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen.....	31
Abbildung 12: Verrechnungsmöglichkeiten von Fehlbeträgen mit dem Eigenkapital ...	33
Abbildung 13: Vergleich von Neu- und Ersatzinvestition desselben Anlageguts mit unterschiedlichen Förderquoten, eigene Darstellung.....	37
Abbildung 14: Vergleich von Neu- und Ersatzinvestition desselben Anlageguts mit unterschiedlichen Förderquoten mit jährlicher Preissteigerung	38
Abbildung 15: Lebenszyklus einer Investition.....	42
Abbildung 16: Investitionskosten und Folgebelastungen in den Lebenszyklusphasen Realisierung und Nutzung/Bewirtschaftung.....	42
Abbildung 17: Lebenszyklusorientierte Investitionsbetrachtung unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung am Beispiel Neubau einer Sporthalle.....	44
Abbildung 18: Folgeerträge und -aufwendungen im lebenszyklusorientierten Investitionsprogramm.....	47
Abbildung 19: Darstellung der Folgebelastungen im Investitionsprogramm	48
Abbildung 20: Verfahrensschritte der Bedarfsplanung nach DIN 18205.....	51
Abbildung 21: Kombination der DIN 18205 mit der kommunalen Investitionsplanung .	52
Abbildung 22: Bestandteile des Tragfähigkeitskonzeptes der Stadt Köln	56
Abbildung 23: Tragfähigkeitslücke der Stadt Köln für das Jahr 2017 und deren Zusammensetzung.....	59

Abbildung 24: Einfluss der Szenariofaktoren auf die Auslastung von Investitionen, Infrastrukturbedarf und Kaufkraft.....	61
Abbildung 25: Szenarien des Konzeptes „Szenario Jena 2030 Konzept für die nachhaltige Finanzierung“	62
Abbildung 26: Investitionsbedarf der Stadt Jena 2020,2025 und 2030	64
Abbildung 27: Vergleich der Tragfähigkeitskonzepte der Städte Köln und Jena.....	66
Abbildung 28: Vereinfachtes Modell zur Fortschreibung der Steuererträge	71
Abbildung 29: Struktur eines vereinfachten kommunalen Tragfähigkeitskonzepts	73

Abkürzungsverzeichnis

AHK	Anschaffungs- und Herstellungskosten
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
HGB	Handelsgesetzbuch
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KomHVO NRW	Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen
NKF	Neues Kommunals Finanzmanagement
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
SächsKomHVO	Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung
ThürGemHV-Doppik	Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung Doppik
ThürKDG	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik
VwV KomHWi	Verwaltungsvorschrift zur Kommunalen Haushaltswirtschaft

1 Einleitung

Die Kameralistik bestimmt seit Jahrzehnten das Rechnungssystem in der öffentlichen Finanzwirtschaft und zwar als periodenorientierte Defizitbetrachtung auf Basis des Geldverbrauchs. Sowohl der Bund als auch zahlreiche Bundesländer gestalten ihre Rechnungslegung nach wie vor nach diesem Prinzip. Kommunen hingegen haben ihr Finanzwirtschaftssystem grundlegend reformiert. Durch die Beschlüsse in der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder im November 2003 in Jena wurde die Grundlage für diese Reformation namens Neues Kommunales Finanzwesen (NKF) geschaffen. Statt des Geldverbrauchs bildet das NKF den Ressourcenverbrauch als Basis einer generationengerechten Finanzwirtschaft ab. Mithin wird die Finanzierung des Ressourcenverbrauchs und damit auch das Maß der Finanzierung der Gegenwartsschulden (und auch Vergangenheitsschulden) durch die Gegenwartsgeneration dargestellt.

17 Jahre nach diesen Beschlüssen findet das NKF inzwischen (mit wenigen Ausnahmen) flächendeckende Anwendung auf kommunaler Ebene. Inzwischen zeigen viele Faktoren, dass die gegenwartsbezogene Betrachtung des Ressourcenverbrauchs nicht ausreicht und nur einen Schritt im Evolutionsprozess der kommunalen Finanzwirtschaft bedeutet. Externe gesellschaftliche wie auch politische Einflüsse wie bspw. der demografische Wandel, die Flüchtlingskrise 2015 und die sich daraus ergebenden strukturellen Fragen der Integrationsfinanzierung, aber auch insbesondere das zukunftsorientierte Umweltbewusstsein junger Menschen und die damit verbundene Energiewende belegen, dass vermehrt der Blick in die Zukunft zu richten ist. Dabei wird nicht der künftige Ressourcenverbrauch allein Fokus der Betrachtung sein, sondern vielmehr die Tatsache, dass natürliche Ressourcen auch endlich sind und Alternativen bedürfen. Von diesen Entwicklungen ist auch die staatliche Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge betroffen. Insofern ist der allgemeine öffentliche Haushaltsgrundsatz der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung nicht nur aus dem gegenwärtigen Blickwinkel zu betrachten, sondern verstärkt auch auf seine Zukunftsfähigkeit.

Zahlreiche Entscheidungen, vor allem öffentliche Investitionsentscheidungen, die gegenwärtig getroffen und umgesetzt werden, binden langfristig Ressourcen, die es ebenso langfristig zu finanzieren gilt. Aus diesem Grund befassen sich erste Kommunen (bspw. die Großstädte Köln und Jena) mit der Überlegung, wie der Grundsatz der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung mittel- bis langfristig durch tragfähige Kommunalfinanzen gewährleistet werden kann.

Aufgrund dieser Entwicklung befasst sich die vorliegende Arbeit mit den grundlegenden Überlegungen für die mittel- bis langfristige Tragfähigkeit kommunaler Finanzen. Drei Hypothesen bilden dabei die Basis der Arbeit.

1. Der kommunale Haushaltsausgleich in seiner jetzigen Form ist nicht geeignet, die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden zu gewährleisten.
2. Tragfähige Kommunalfinanzen gehen über den mittelfristigen Haushaltsausgleich hinaus.
3. Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist zu kurz gefasst, um sämtliche Belastungen einer Investition während ihres Lebenszyklus abzubilden.

Von diesen Hypothesen ausgehend werden nachfolgend die Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen kommunalen Haushaltsausgleichs als Grundstein weiterführender Untersuchungen herausgestellt. Auf diesem Ergebnis aufbauend schließen sich konzeptionelle Überlegungen an, die die Erweiterung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffes sowie die Definition grundlegender Anforderungen für ein allgemeingültiges Tragfähigkeitskonzept zum Ziel haben.

Die vorliegende wissenschaftliche Auseinandersetzung ist eine normativ-theoretisch geprägte Arbeit. Durch ein polymethodisches Vorgehen als eine Kombination aus Quellen untersuchendem und anwendungsorientiertem Arbeiten werden die aufgeworfenen Hypothesen in den nachfolgenden Abschnitten diskutiert.

Der Diskussion vorangestellt ist zunächst die Darlegung der theoretischen Grundlagen. Hierbei erfolgen eine Herleitung der Thematik aus den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen sowie eine Einbettung in den Kontext der kommunalen Finanzwirtschaft unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen.

Die sich anschließende analytisch-konzeptionelle Arbeit ist dreigeteilt aufgebaut und orientiert sich an den vorangestellten Hypothesen. Mithin erfolgt zu Beginn die Analyse der Unzulänglichkeiten des derzeitigen kommunalen Haushaltsausgleichs nach den Regelungen des NKF. Dabei werden ausgewählte haushaltsrechtliche Aspekte im Rahmen eines Vergleichs zwischen den finanzwirtschaftlichen Regelungen dreier verschiedener Bundesländer (Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen) untersucht.

Im zweiten analytisch-konzeptionellen Abschnitt werden Überlegungen zur Neukonzeption investiver Betrachtungen in der kommunalen Finanzwirtschaft angestellt. Grundlage dabei bildet der Lebenszyklus von Investitionsobjekten sowie die Deutsche Industrie Norm (DIN) 18205, die einen Standard für bedarfsgerechte Objektplanung im Bauwe-

sen darstellt und in ein Konzept für bedarfsgerechte kommunale Investitionsplanung überführt wird.

Basis des dritten analytisch-konzeptionellen Teils sind das Tragfähigkeitskonzept der Stadt Köln sowie das langfristige Finanzierungskonzept der Stadt Jena. Hierbei erfolgt zunächst eine inhaltliche und methodische Analyse und Darstellung beider Konzepte, bevor die Ergebnisse vergleichend gegenübergestellt werden. Ausgehend von diesen Ergebnissen erfolgt abschließend eine Abstrahierung von Mindestanforderungen an ein allgemeingültiges kommunales Tragfähigkeitskonzept.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Kommunalhaushalte im Kontext der stetigen Aufgabenerfüllung

2.1.1 Kommunale Aufgaben

Entgegen zentralistisch geführter Staaten, bei denen auch Kommunen den staatlichen Weisungen unterworfen sind, herrscht in Deutschland ein föderalistischer Staatsaufbau, sodass Gemeinden und Landkreise ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung verwalten können. Dieses Prinzip ist verfassungsrechtlich im Artikel 28 des Grundgesetzes als kommunale Selbstverwaltung normiert. Örtlich betrachtet gibt es somit eine klare Aufgabenabgrenzung zu anderen Kommunen. Innerhalb dieses Wirkungskreises können Gemeinden und Landkreise über ihr Aufgabenspektrum weitgehend frei entscheiden (Aufgaben im eigenen Wirkungskreis).¹ Hierbei lassen sich zwei Arten hinsichtlich der Art und Weise („ob“ und „wie“) der Ausführung unterscheiden. Während im Bereich der freiwilligen Aufgaben die Kommunen in der Entscheidung gänzlich frei sind, ob sie solche Aufgaben wahrnehmen und wie sie diese erfüllen, ist die Erfüllung der Pflichtaufgaben obligatorisch. Bei letzterem besteht lediglich in der Art der Ausführung Wahlfreiheit. Ergänzt wird der eigene Wirkungskreis um von Land und Bund übertragene Aufgaben (übertragener Wirkungskreis). Hier fungieren die Kommunen aufgrund ihrer örtlichen Nähe als Erfüllungsgehilfen. Die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung ist dabei durch die übertragende Ebene vorbestimmt und landes- bzw. bundesweit, je nach Übertragungskompetenz, einheitlich. Die Kommunen sind dabei weisungsgebunden und haben keinen eigenen Entscheidungsspielraum.²

Die Summe der Aufgaben bildet die Handlungsgrundlage aller Kommunen. Gleichwohl sind die einzelnen Aufgaben von Gemeinde zu Gemeinde bzw. von Landkreis zu Landkreis verschieden. Anhand der von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2003 herausgegebenen Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen lässt sich das kommunale Aufgabenspektrum grob skizzieren, wie aus der nachfolgenden Abbildung 1 hervorgeht. Hierin dargestellt sind die sechs Hauptproduktbereiche und deren zugeordneten Aufgaben.³ Die Profilierung gelingt dabei insbesondere durch die freiwilligen Aufgaben, weshalb diese auch kommunalpolitisch von besonderem Interesse sind. Gemeinden und Landkreise können sich hierüber individuell entsprechend ihrer örtlichen und politischen Präferenzen von anderen Kommunen abgrenzen.

¹ Vgl. Schwarting, (2019), S. 10 f.

² Vgl. Schwarting, (2019), S. 10 f.

³ Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren (2003), S. 4.

Zentrale Verwaltung	Gesundheit und Sport
Innere Verwaltung Sicherheit und Ordnung	Gesundheitsdienste Sportförderung
Schule und Kultur	Gestaltung der Umwelt
Schulträgeraufgaben Kultur und Wissenschaft	Räumliche Planung und Entwicklung Bauen und Wohnen Ver- und Entsorgung Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV Natur- und Landschaftspflege Umweltschutz Wirtschaft und Tourismus
Soziales und Jugend	Zentrale Finanzleistungen
Soziale Hilfen Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe	Allgemeine Finanzwirtschaft

Abbildung 1: Hauptproduktbereiche auf kommunaler Ebene, eigene Darstellung in Anlehnung an Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 2003

Für die Erfüllung hat die Kommune Ressourcen einzusetzen und zur Verfügung zu stellen, die es zu finanzieren gilt. Für übertragene Aufgaben gilt das Konnexitätsprinzip, wodurch mit Übertragung der Aufgaben auf die kommunale Ebene auch die dafür notwendigen Mittel⁴ bereitzustellen sind. Inwiefern die zumeist pauschalierte Mittelzuweisung den tatsächlichen Ressourceneinsatz kompensiert, ist fraglich und führt nicht selten zu Anpassungsbestrebungen.⁵ Im Bereich der eigenen Aufgaben erfolgt die Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln wie Steuern und Schlüsselzuweisungen sowie aus öffentlich-rechtlichen Gebühren und Beiträgen, privatrechtlichen Entgelten und sonstigen Erträgen und Einzahlungen.

Insofern ist das Aufgabenportfolio Ausdruck des jeweiligen Kommunalhaushalts. Das Maß sowie die Art und Weise der Aufgabenerfüllung lässt sich aus dem Haushalt ableiten. Dies wird umso deutlicher, als dass die kommunale Haushaltswirtschaft bundesweit so zu gestalten ist, dass die Erfüllung der Aufgaben stetig gewährleistet werden kann.⁶ Neben der unterjährigen Erfüllungspflicht ergibt sich damit zwangsläufig auch eine zukunftsorientierte Betrachtungsweise, sodass die kommunale Haushaltswirtschaft über das aktuelle Haushaltsjahr hinaus entsprechende Wirkungsmacht entfalten muss.

2.1.2 Kommunalhaushalte als Steuerungsinstrument

Wie vorangegangen ist zur Erfüllung kommunaler Aufgaben die Bereitstellung und der Einsatz von Ressourcen zwingende Voraussetzung. Sie spiegeln sich im Haushalt als Aufwendungen und Auszahlungen wider, deren Deckung durch Erträge und Einzahlungen erfolgt. Da die zur Verfügung stehenden Ressourcen knapp sind, der Bedarf

⁴ Hier im Sinne von Geldressourcen.

⁵ Schwarting, (2019), S. 15.

⁶ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2017a), S. 16.

der damit zu erstellenden und nachgefragten Güter jedoch die verfügbaren Ressourcen übersteigt, gilt auch hierbei das Prinzip des Wirtschaftens. Das heißt, ein bestehender Mangel (hier die Notwendigkeit zur Erfüllung von Aufgaben) ist durch den Einsatz von Ressourcen zu beheben. Aus diesem Grund kommt dem Kommunalhaushalt eine besondere Bedeutung zu. Mit ihm werden die knappen Ressourcen den verschiedenen Aufgabenbereichen je nach Prioritätensetzung zugewiesen.⁷ „Der Haushalt ist ein umfassender Ausweis aller Vorgänge einer Kommune.“⁸ Mithin umfasst er sämtliche monetarisierbaren Sachverhalte der Gemeinde bzw. des Landkreises für ein Haushaltsjahr.⁹ Er ist ferner Ermächtigungsgrundlage der Verwaltung. Da das Etatrecht dem Gemeinderat bzw. Kreistag zusteht und nur diesem der Beschluss der Haushaltsatzung mit Haushaltsplan vorbehalten ist, entfaltet der Kommunalhaushalt neben der finanzwirtschaftlichen auch eine finanzpolitische Steuerungsfunktion. Die übertragenen Aufgaben ausgenommen, ist das Aufgabenportfolio, welches durch den Haushalt monetär abgebildet wird, Ergebnis politischen Konsens und somit demokratischer Willensbildung. Der Vollzug des Haushaltsplans steht somit der Erfüllung Aufgaben gleich.¹⁰ Insbesondere im Bereich der freiwilligen Aufgaben besteht größtmögliche politische Gestaltungsfreiheit, was sich ebenfalls im Haushalt der Kommune niederschlägt. Obwohl diese Aufgaben im Rahmen der Ressourcenverteilung aufgrund geringer Restriktionen besonders disponibel sind, stellen sie im politischen Diskurs oftmals eine nicht verhandelbare Größe dar, denn sie werden als Kern der kommunalen Selbstverwaltung verstanden.¹¹

Wechselt man die Perspektive von der finanzwirtschaftlichen Sichtweise hin zum strategischen Betrachtungshorizont, so ist dem Kommunalhaushalt ferner eine strategische Steuerungsfunktion zuzuschreiben. Strategische Steuerung beschäftigt sich mit einer langfristigen, visionären Zielsetzung und Beschreibung der Maßnahmen, die notwendig sind, um diese Ziele zu verwirklichen. Im Rahmen der strategischen Steuerung stehen folgende Gesichtspunkte im Fokus

- Wirkung und Ergebnis des Verwaltungshandelns,
- Produkte, Programme und dahinterstehende Leistungen (als Ausdruck der Aufgabenerfüllung),
- dafür notwendige Arbeitsschritte und Organisation sowie

⁷ Vgl. Schwarting (2019), S. 37.

⁸ Schwarting (2019), S. 35.

⁹ Sowie für die mittelfristigen Finanzplanjahre.

¹⁰ Vgl. Quecke et al (2019), G § 72, S. 27.

¹¹ Vgl. Schwarting (2019), S. 16.

- der dafür notwendige Ressourceneinsatz und damit einhergehend die Bereitstellung der finanziellen Mittel.¹²

Die Umsetzung der dabei aufgeworfenen Strategien erfolgt auf operativer Ebene. Damit dies gelingt, fungiert der Kommunalhaushalt als Scharnier zwischen strategischem und operativem Management.¹³

Zusammengefasst bildet der Kommunalhaushalt die Grundlage kommunalen Handelns für Politik und Verwaltung, da mit ihm die Monetarisierung und Operationalisierung des kommunalen Aufgabenportfolios stattfindet. Damit ist er ein bedeutsamer Bestandteil bei der Beurteilung des Grundsatzes der stetigen Aufgabenerfüllung.

2.1.3 Kommunalhaushalte und deren Zusammensetzung

Zwischen privatwirtschaftlich agierenden Unternehmen und Kommunen bestehen im Rechnungswesen signifikante Unterschiede. Während für private Unternehmen der Beurteilungsmaßstab die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) im Rahmen des Jahresabschlusses nach § 264 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB) ist (ex post), werden Kommunalhaushalte sowohl ex ante aufgrund ihrer Haushaltspläne als auch ex post aufgrund ihrer Jahresabschlüsse betrachtet.¹⁴ Bilanz und GuV im privatwirtschaftlichen Bereich beschreiben die Änderung der Vermögenslage (Bilanz) durch die operative Geschäftstätigkeit am Ende des Geschäftsjahres.¹⁵ Dem gegenüber steht im kommunalen Bereich ein anderer Ansatz. Hier ist nicht allein die stichtagsbezogene Änderung der Vermögenslage von Belang, sondern auch eine jahresbezogene Betrachtungsweise (Haushaltsjahr), welche unabhängig vom Rechnungssystem differenziert nach laufender Verwaltungstätigkeit (Konsumption) und Investitions- sowie Finanzierungstätigkeit (Investition) erfolgt. Aus dieser Perspektive ist ersichtlich, dass insbesondere kommunale Investitionen und deren Finanzierung im Fokus der finanzpolitischen Betrachtungen stehen. Die nachfolgende Abbildung 2 verdeutlicht vorgenannte Differenzierung auf kommunaler Ebene sowohl im kamerale System als auch im System des NKF.

¹² Heinz (1999), S. 3 f.

¹³ Vgl. Heinz (1999), S. 4.

¹⁴ Wobei Jahresabschlüsse wiederum die Grundlage für die folgende Planung sind.

¹⁵ Vgl. Wöhe (2016), S. 731.

Differenzierung der Haushaltswirtschaft	Kameralistik	NKF	
laufende Verwaltungstätigkeit	Verwaltungshaushalt	Ergebnishaushalt	Finanzhaushalt , Zahlungsmittel-saldo laufende Verwaltungstätigkeit
Investitions- und Finanzierungstätigkeit	Vermögenshaushalt		Finanzhaushalt , Zahlungsmittel-salden Investitions- und Finanzierungstätigkeit

Abbildung 2: Differenzierung der Haushaltswirtschaft nach Tätigkeitsbereichen und Rechnungssystemen, eigene Darstellung

Neben der aufgabenbezogenen kameralen Gliederung bzw. der produktbezogenen Haushaltsstruktur im NKF setzt sich der Kommunalhaushalt in beiden Fällen sachbezogen zusammen. Nachfolgende Abbildung 3 gibt einen Überblick über diese Zusammensetzung und deren wertmäßigen sowie relativen Anteile an den Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben. Die darin aufgezeigte Grobgliederung ermöglicht eine bundesweite Vergleichbarkeit unabhängig von den jeweiligen Kommunalhaushaltsverordnungen und dem jeweils angewandten Rechnungsstil.

2019	in Mrd. €	Anteil
Einnahmen¹⁶		
Steuern,	103,4	39%
Gebühren,	20,5	8%
Laufende Zuweisungen vom Land/Bund,	97,1	37%
Investitionszuwendungen vom Land/Bund	10,6	4%
Sonstige Einnahmen	32,9	12%
Summe	264,5	
Ausgaben		
Personal,	65,3	25%
Sachaufwand,	53,1	20%
Soziale Leistungen,	61,7	24%
Zinsen,	2,5	1%
Sachinvestitionen	31,7	12%
sonstige Ausgaben	44,8	17%
Summe	259,1	

Abbildung 3: Kommunalfinanzen 2019, mit Änderungen entnommen aus Deutscher Städtetag 2019, S. 11

¹⁶ Für Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Prinzipien des NKF führen, stehen anstelle der Einnahmen Erträge (Ergebnishaushalt) und Einzahlungen (Finanzhaushalt) sowie anstelle der Ausgaben Aufwendungen (Ergebnishaushalt) und Auszahlungen (Finanzhaushalt).

2.2 Haushaltsausgleich und seine Bedeutung

2.2.1 Stetige Aufgabenerfüllung im Kontext ausgeglichener Haushalte

Der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung verpflichtet die Kommunen dazu, ihre Haushaltswirtschaft so zu führen, dass das in Unterkapitel 2.1.1 erwähnte Aufgabenportfolio dauerhaft erfüllt werden kann. Kommunale Leistungen als Ergebnis der Aufgabenerfüllung haben eine maßgebliche Bedeutung für die Daseinsvorsorge, weshalb deren Sicherstellung als Allgemeiner Haushaltsgrundsatz in allen Kommunalhaushaltsverordnungen der Länder aufgegriffen ist.¹⁷ Ergänzt wird dieser Grundsatz um die dauerhafte Leistungsfähigkeit einer Kommune, die ebenfalls zu gewährleisten ist und deren Beurteilung über den Kommunalhaushalt erfolgt. Im Rahmen der aktuellen Diskussionen und Ereignisse werden künftig, über die enge Betrachtungsweise hinaus, weitere Aspekte den Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung beeinflussen:

- ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit (intra- und intergenerativ),
- Resilienz und Stresstoleranz und
- Tragfähigkeit.¹⁸

Wie eingangs dargestellt, erfolgt die Monetarisierung der kommunalen Aufgaben durch den Kommunalhaushalt, weshalb es nur sachlogisch erscheint, dass der Beurteilungsmaßstab der stetigen Aufgabenerfüllung der Kommunalhaushalt ist. Hierbei nimmt der Haushaltsausgleich eine zentrale Funktion ein. In der kommunalen Finanzwirtschaft gilt der Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung als erfüllt, wenn der Haushalt in Planung und Rechnung ausgeglichen ist.¹⁹ Je nach Rechnungsstil und individueller Regelung in den einzelnen kommunalen haushaltsrechtlichen Vorschriften der Länder kann allgemein festgehalten werden, dass Haushalte ausgeglichen sind, wenn die Einnahmen mindestens den Betrag der Ausgaben decken, bzw. die Erträge mindestens gleich den Aufwendungen sind. Damit ist nach dieser Systematik gewährleistet, dass sämtliche zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben und Aufwendungen durch ausreichend Einnahmen und Erträge finanziert sind. Ferner soll mit dieser Anforderung an die kommunalen Haushalte verhindert werden, „dass die Kommune Fehlbeträge bzw. -beträge anhäuft, die die Haushaltsspielräume künftiger Jahre und damit auch die stetige Aufgabenerfüllung gefährden.“²⁰

¹⁷ Vgl. Schwarting (2019), S. 54.

¹⁸ Vgl. Schwarting (2019), S. 54.

¹⁹ Vgl. Quecke et al (2019), G §72, S. 80, Rd-Nr. 154.

²⁰ Schwarting (2019), S. 56.

2.2.2 Haushaltsausgleich in der Kameralistik und im Neuen Kommunalen Finanzwesen

Wie im Unterkapitel zuvor beschrieben, ist ein ausgeglichener Haushalt maßgebliches Kriterium für die Beurteilung des Grundsatzes der stetigen Aufgabenerfüllung. Gleichwohl aber unterscheidet sich der Haushaltsausgleich im kameralen System signifikant von dem im NKF. Während in der Kameralistik bundesweit die gleichen Regelungen für einen ausgeglichenen Haushalt galten, können sie in den einzelnen Bundesländern im NKF voneinander abweichen, wobei das Prinzip das gleiche bleibt.

Kameral ist zwischen zwei Haushaltsteilen zu unterscheiden, dem Verwaltungshaushalt (konsumtiv) und dem Vermögenshaushalt (investiv). Die dauerhafte Leistungsfähigkeit ist dann gegeben (Haushaltsausgleich), wenn die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes ausreichen, um die Ausgaben desselben Haushalts zu decken. Weitere Bedingung ist, dass genügend Finanzmittel aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften sind, die als Zuführung zum Vermögenshaushalt auch diesen ausgleicht (Pflichtzuführung). Damit wird neben der Finanzierung laufender Investitionsprojekte sichergestellt, dass auch die ordentliche Tilgung von Krediten für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen finanziert werden kann, da auch diese Ausgabepositionen des Vermögenshaushaltes sind.²¹ Überdies sollen weitere Mittel für Investitionen künftiger Jahre zugeführt werden, wobei deren Nichteinhaltung keine Konsequenzen für die Gesetzmäßigkeit eines solchen Haushaltes hat. Ausnahmsweise ist zum Ausgleich der entgegen gerichtete Weg zulässig, bei dem Mittelzuführungen aus der Rücklage zum Vermögens- sowie Verwaltungshaushalt möglich sind, um den Haushalt auszugleichen. Zusammengefasst stellt der Haushaltsausgleich auf den reinen Geldverbrauch ab. Soweit alle Verbindlichkeiten des jeweiligen Haushaltsjahres beglichen werden können, liegt ein ausgeglichener Haushalt im kameralen Sinne vor. Wenngleich genau hierin die zentrale Kritik der Reformbewegung des NKF steckt. Da das reine Geldverbrauchsprinzip ein reines Gegenwartskonzept ist, werden generationsbergreifende Aspekte nicht bzw. nur in eingeschränktem Maße berücksichtigt. So ist in dem Haushaltsjahr, in dem eine investive Anschaffung getätigt wird, der Haushalt ausgeglichen, wenn die daraus resultierenden Verbindlichkeiten bedient werden können. Darin eingeschlossen sind Tilgungsbeträge für neu aufgenommenes Fremdkapital bzw. für Kredite aus Altschulden für vorangegangene Investitionen. Inwieweit der Kapitaldienst für künftige Jahre gesichert ist, kann aus der Kameralistik nicht abgebildet werden. Ähnlich mangelt es dem System an der Abbildbarkeit weiterer Ressourcenverbräuche und der impliziten Verschuldung, was ebenfalls gegen eine intergenerationelle

²¹ Vgl. Schwarting (2019), S. 56.

Gerechtigkeit spricht. Der Ressourcenverbrauch der oben genannten Investition wird über den reinen Geldmittelfluss nicht abgebildet. Das wird insbesondere in den Folgejahren der Investition deutlich. Während im Jahr der Anschaffung die zahlungswirksamen Investitionskosten ausgabeseitig im Kommunalhaushalt abgebildet werden (Vermögenshaushalt), mangelt es an einer solchen Darstellung in den Folgejahren, da kein Geld wohl aber Ressourcen verbraucht werden. Mangels Zahlungswirksamkeit gelingt es nicht, den anteiligen Werteverzehr im Haushalt als Ausgabeposition und deren Finanzierung über entsprechende Einnahmen abzubilden. Somit fehlt eine entscheidende betriebswirtschaftliche Information. Der damit einhergehende Transparenzverlust nimmt die Möglichkeit, äquivalente Mittel zahlungswirksam zu erwirtschaften, die zum Ende der Nutzungsdauer für die Wiederanschaffung zur Verfügung stehen. Die sodann fehlenden Mittel müssten in der Konsequenz über Fremdkapital aufgebracht werden, was die folgenden Generationen aufgrund der daraus resultierenden Zinsbelastung ungerechtfertigt belastet. Ähnlich wirkt die implizite Verschuldung aus Verpflichtungen, die gegenwärtig eingegangen werden und den Haushalt zu einem späteren Zeitpunkt belasten (Rückstellungen). Auch hierbei fehlt es in der Kameralistik aufgrund des Geldverbrauchskonzepts an der Darstellbarkeit im Jahr der Verursachung, dies betrifft insbesondere die Beamtenversorgung.^{22,23} Deren künftige Zahlungswirksamkeit belastet öffentliche Haushalte dauerhaft bzw. über mehrere Jahre.

Aus diesen Gründen wurde das Neue Kommunale Finanzwesen entwickelt, um die vorerwähnten Informationsunzulänglichkeiten zu beheben. Die Adaption des kaufmännischen Rechnungswesens und die Integration der kameralen Sichtweise mündeten im Drei-Komponenten-System (Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung). Maßgebliche Buchungsgrößen dabei sind Ressourcen abbildende Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) sowie zahlungswirksame Ein- und Auszahlungen (Finanzhaushalt). Die Anforderungen an einen ausgeglichenen Haushalt unterscheiden sich damit erheblich von der Kameralistik, da das Paritäts- und Zuführungsprinzip keine Anwendung mehr findet. Zwar ist der Ergebnishaushalt ausgeglichen, wenn die Erträge mindestens den Aufwendungen entsprechen.²⁴ Sie dürfen aber auch die Aufwendungen übersteigen, ohne das daraus resultierende Delta im Haushalt aufwandserhöhend zu berücksichtigen. Diese Sichtweise ermöglicht es, nunmehr die Ressourcenverbräuche entsprechend ihrer periodenbezogenen Verursachung dem jeweiligen Haushaltsjahr zuzuordnen. Mit dieser Betrachtungsweise können somit auch die nicht zahlungswirksamen Vorgänge abgebildet (Aufwendungen) und im besten Falle zahlungswirksam er-

²² Vgl. Schwarting (2019), S. 26 f.

²³ Vgl. Schwarting, (2019), S. 31.

²⁴ Vgl. Schwarting (2019), S. 56.

wirtschaftet werden (Erträge). Damit wird Liquidität geschaffen, die für künftige Zahlungsverpflichtungen verfügbar ist, sodass keine Fremdfinanzierung zu Lasten der Folgegenerationen erforderlich ist. Ähnlich dem kameralen Prinzip wird dem Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung entsprochen, wenn der Betrag der Aufwendungen durch Erträge gedeckt ist. Mithin gilt der für die Aufgabenerfüllung notwendige Ressourcenbedarf im jeweiligen Haushaltsjahr als finanziert. Eine reine ergebniswirksame Betrachtung des Haushaltsaugleiches birgt jedoch die Gefahr, dass der vorgenannte Liquiditätseffekt nicht ausreichend wirksam wird, wenn zahlungswirksame Aufwendungen durch nichtzahlungswirksame Erträge gedeckt werden.²⁵ Aus diesem Grund beinhalten einige Kommunalhaushaltsverordnungen neben Regelungen zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes auch solche für den zahlungswirksamen Finanzhaushalt, wobei dabei die Auszahlungen nicht durch Einzahlungen auszugleichen sind. Vielmehr wird auf die kamurale Forderung abgestellt, dass ausreichend Mittel aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften sind, um den Kapitaldienst (Zins und Tilgung von Fremdkapital) zu bedienen sowie weitere Investitionsmittel zu generieren.²⁶ Um den intergenerationellen Anspruch zu genügen, sind diese Regelungen auch im mittelfristigen Planungszeitraum²⁷ anzustreben.

Da die Kommunalhaushaltsverordnungen der Länder flächendeckend die Haushaltswirtschaft nach den Prinzipien des NKF vorsehen²⁸, beziehen sich die weiteren Ausführungen auf eben jenes System, soweit nicht explizit auf die Kameralistik Bezug genommen wird.

2.3 Kommunale Investitionstätigkeit

2.3.1 Aufgabenerfüllung als Anlass für kommunale Investitionen

Eine Investition stellt die Verwendung von Finanzmitteln zur Erreichung der gesteckten Ziele dar, wobei die Verwendung nicht auf einen Zeitpunkt abgestellt ist, sondern vielmehr eine zeitliche Abfolge von Zahlungsströmen bedeutet.²⁹ Im klassischen Sinne lässt sich das Investitionsgeschehen wie folgt skizzieren:

²⁵ Bspw. durch Erträge aus der Eigenkapitalspiegelmethode für Beteiligungen im Freistaat Sachsen.

²⁶ Vgl. Schwarting (2019), S. 56.

²⁷ Mittelfristiger Planungszeitraum: laufendes Haushaltsjahr, Planjahr, drei dem Planjahr folgende Jahre

²⁸ Wenn auch teilweise nur freiwillig, siehe Thüringen und Bayern.

²⁹ Vgl. Wöhe (2016), S. 466.

t_0	erstmalige Auszahlung / Anschaffung des Investitionsobjektes
t_1	aus t_0 resultierende Folgezahlungen
bis	a) Auszahlungen für Betrieb und Nutzung
	b) Auszahlungen für die Instandhaltung
t_n	c) Auszahlungen für notwendiges Betriebspersonal
	d) ggf. Auszahlungen für die Fremdfinanzierung

Abbildung 4: Zeitliche Abfolge der Zahlungsströme von Investitionen, eigene Darstellung

Eine von der Investitions- und Finanzierungslehre abweichende Sichtweise ist dem Bilanzierungs- sowie Kommunalen Haushaltsrecht zu entnehmen. Demnach gelten Investitionen als Auszahlungen für die Veränderung des Bestandes des Anlagevermögens in der Bilanz.³⁰ Dennoch lassen sich beide Sichtweisen miteinander verknüpfen. Der in Abbildung 4 ausgewiesene Zeitpunkt t_0 stellt die Investition, also Mehrung des Anlagevermögens dar. Da diese nach dem bilanziellen Verständnis dauerhaft dem Unternehmen bzw. der Kommune dient, ist es sachlogisch, dass eine in der Bilanz abgebildete Investition Folgeauszahlungen (t_1 bis t_n) während ihrer Nutzung verursacht.³¹ Dabei kommt dem Zeitpunkt t_0 eine besondere Bedeutung zu, denn erst mit diesen initialen Auszahlungen, die für sich betrachtet schon erheblichen Liquiditätsbedarf erfordern, werden die weiteren Folgezahlungen dauerhaft begründet. Für die kommunale Haushaltswirtschaft bedeuten diese Auszahlungen Belastungen für die Folgejahre und deren auszugleichende Haushalte. Investitionen als Basis der kommunalen Aufgabenerfüllung nehmen somit einen hohen Stellenwert ein, wie aus der nachfolgenden Abbildung 5 ersichtlich ist. Dabei werden Investitionsbeispiele den verschiedenen Aufgabenarten zugeordnet. Nahezu jede Aufgabe erfordert Investitionen. Dies ist insbesondere damit zu begründen, dass aufgrund der notwendigen infrastrukturellen Grundversorgung Kommunen eine hohe Anlagenintensität aufweisen.³² Aber auch die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalressourcen sind nicht weniger beachtlich. Zwar stellen sie keine Investitionen im haushaltsrechtlichen und bilanziellen Sinne dar, gleichwohl aber gelten die Prinzipien auch hierfür, da die Ressource Personal dauerhaft der Kommune zur Erfüllung der Aufgaben zur Verfügung steht und dafür Finanzmittel aufzubringen sind.

³⁰ Vgl. Hoffmann, Wirth, Jänchen (2009), S. 63.

³¹ Vgl. Wöhe (2016), S. 690.

³² Vgl. Dietrich (2010), S. 14 f.

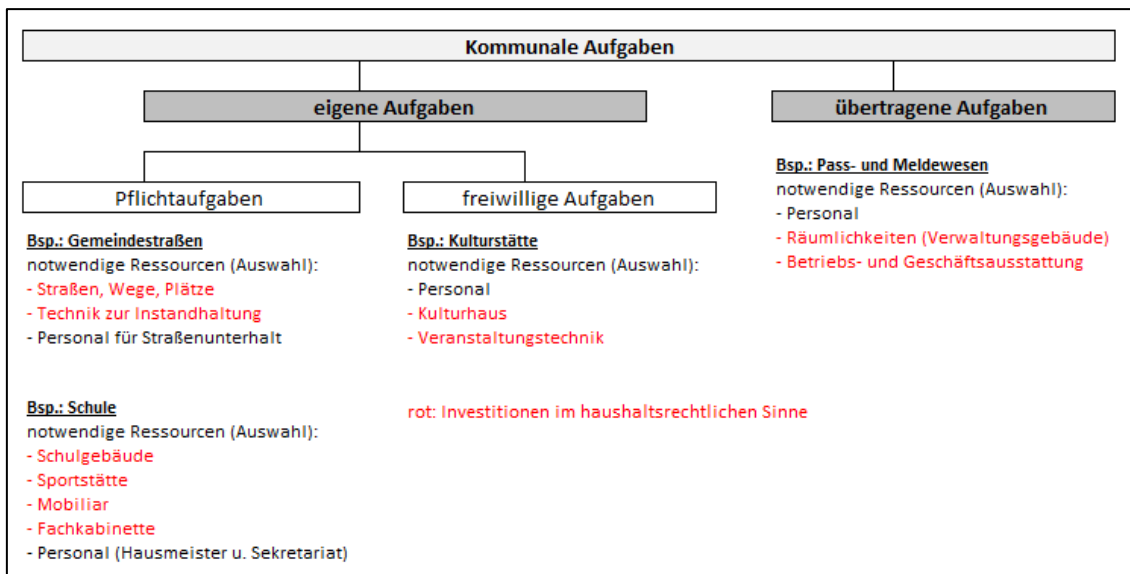


Abbildung 5: Investitionen als Basis kommunaler Aufgabenerfüllung, eigene Darstellung

2.3.2 Investitionen und deren Wirkungsweise im Kommunalhaushalt

Um die Zusammenhänge von Investitionen im Kommunalhaushalt darzustellen, sei folgendes Beispiel genannt. Unterstellt wird eine Investition mit Anschaffungs- und Herstellungskosten von 1.650.000 Euro, welche zu 80 % gefördert wird, sodass abzüglich der Fördermittel von 1.320.000 Euro ein Kommunalanteil von 330.000 Euro verbleibt. Dieser soll durch einen Kredit in gleicher Höhe fremdfinanziert werden. Der Zinssatz für das Tilgungsdarlehen beträgt 1,5 %. Die Laufzeit entspricht der bilanziellen Nutzungsdauer von 15 Jahren.

Zum Zeitpunkt der Anschaffung belasten 1.650.000 Euro den Finanzhaushalt als Auszahlungen für die Investitionstätigkeit (Vgl. Abb. 6, Nr. 1). In gleicher Höher wird der Finanzhaushalt durch die Einzahlungen aus Fördermitteln sowie durch die Kreditaufnahme entlastet (Vgl. Abb. 6, Nr. 2). In der Bilanz erhöht sich die Aktiva im Anlagevermögen um die Höhe der investiven Auszahlungen (Vgl. Abb. 6, Nr. 3). Die Passiva nimmt ebenfalls zu. Zum einen erhöhen sich die Sonderposten für Investitionszuwendungen in Höhe der Förderung (1.320.000 Euro) und zum anderen steigt der Wert der langfristigen Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen um 330.000 Euro (Vgl. Abb. 6, Nr. 4). Die Ergebniswirksamkeit stellt sich im Anschluss an die Aktivierung des Anlagegutes in der Bilanz ein. Der aus der Investition resultierende Ressourcenverbrauch (Werteverzehr) wird entsprechend der Nutzungsdauer in Höhe von 1/15 als Abschreibungsaufwand im Ergebnishaushalt jährlich dargestellt (Vgl. Abb. 6, Nr. 5). Mithin reduziert sich der Wert des Anlagevermögens in der Bilanz um die Höhe der Abschreibung (Vgl. Abb. 6, Nr. 6). Auf der Passivseite reduziert sich der Sonderposten für Investitionszuwendungen (Vgl. Abb. 6, Nr. 6 und 7) analog der Systematik der Abschreibungen

durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten (ebenfalls jährlich 1/15 des Sonderpostens). Im Saldo beträgt die Nettohaushaltsbelastung lediglich 20 % der ausgewiesenen Abschreibungen. Dies entspricht dem Prozentsatz des Kommunalanteils an der Investition (bei einem Fördersatz von 80 %). Nach demselben Prinzip reduzieren sich die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen in Folge der ordentlichen Tilgung, die aufgrund der Fristenkongruenz ebenfalls 1/15 des aufgenommenen Kredits beträgt (Vgl. Abb. 6, Nr. 8). Die durch die Fremdfinanzierung verursachten Fremdkapitalzinsen belasten sowohl den Ergebnis- als auch den Finanzhaushalt (Vgl. Abb. 6, Nr. 9).

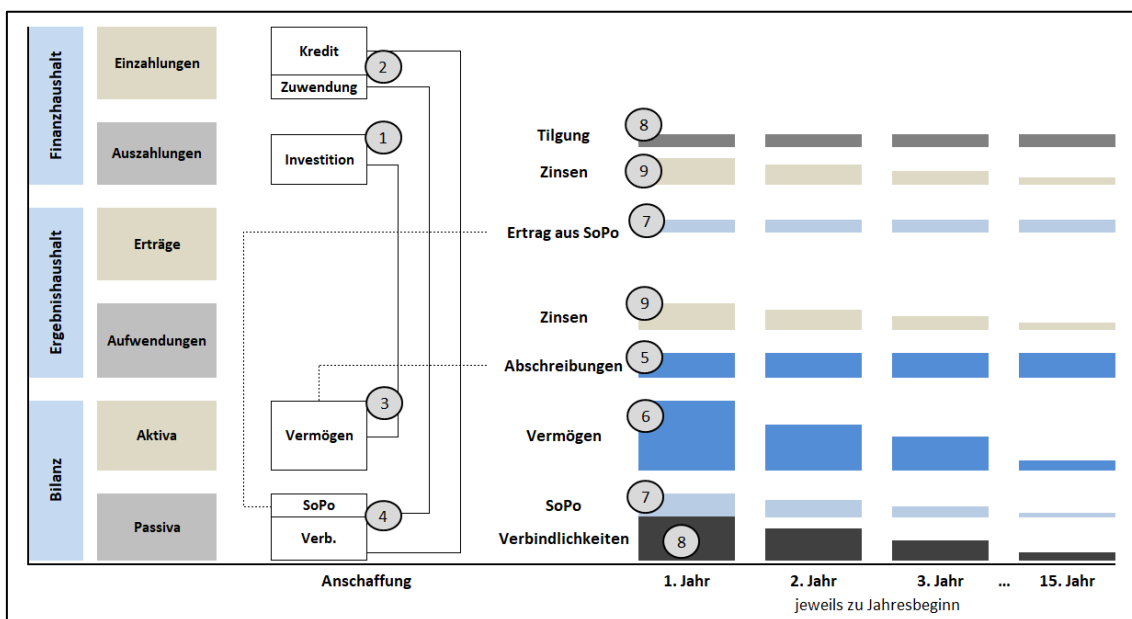


Abbildung 6: Wirkungsweise von Investitionen im Kommunalhaushalt, eigene Darstellung

Der Systematik des Haushaltsausgleichs im NKF folgend, wirkt nicht die eigentliche Anschaffung des Anlageguts haushaltsbelastend,³³ sondern vielmehr der damit verbundene Ressourcenverbrauch aus der Nutzung sowie die Zinsen aus der Kreditaufnahme. Die Anforderung an den Haushaltsausgleich besteht folglich darin, sowohl den Ressourcenverzehr als auch die Aufwendungen für Fremdkapitalzinsen durch zahlungswirksame Erträge zu erwirtschaften. Gelingt diese über die gesamte Nutzungsdauer, dann ist der Kapitaldienst durch die generierten liquiden Mittel gesichert. Kann der Kommunalanteil aus Eigenmitteln finanziert werden, so würde die Haushaltsbelastung um die Fremdkapitalzinsen geringer ausfallen. Die zahlungswirksam erwirtschafteten Abschreibungsgegenwerte stünden am Ende der Nutzungsdauer für eine Ersatzinvestition als liquide Mittel zur Verfügung.

Die in Abbildung 6 dargestellten Zusammenhänge stellen jedoch lediglich die unmittelbar aus der Anschaffung resultierende Haushaltsbelastung dar. Hinzu treten regelmä-

³³ Bezogen auf den Ergebnishaushalt.

ßig weitere Aufwendungen, die sich aus der Nutzung des Vermögensgegenstandes ergeben (Folgekosten) und über die gesamte Nutzungsdauer den Kommunalhaushalt belasten. Stellvertretend seien hier Personal-, Betriebs- und Instandhaltungskosten genannt, welche sowohl den Ergebnis- als auch den Finanzhaushalt belasten. Die konsumtiven Aufwendungen und Auszahlungen eines Kommunalhaushaltes sind insofern zum weit überwiegenden Teil Ausdruck des kommunalen Investitionsgeschehens vergangener Jahre.³⁴ Das damit einhergehende Portfolio aus Pflichtaufgaben sowie freiwilliger und übertragener Aufgaben bildet ein Zahlenkorsett, welches es zu finanzieren gilt. Hieraus ergeben sich für zukünftige Investitionsentscheidungen die Anforderungen, aus Ersatz- und Neuinvestition das vorhandene Korsett auch weiterhin dauerhaft zu finanzieren.

2.3.3 Aktuelles kommunales Investitionsgeschehen

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gibt mit ihrem jährlichen Kommunalpanel einen Überblick über das aktuelle Investitionsgeschehen und die Entwicklung des Kapitalstocks kommunaler Haushalte. Im Kommunalpanel 2020 weist die KfW ein geplantes Investitionsvolumen in den Kommunalhaushalten im Jahr 2019 von rund 35,9 Mrd. Euro aus, welches in 2020 um 1,7 Mrd. Euro auf 37,6 Mrd. Euro steigt. Tatsächlich aber wurden in 2019 lediglich 24,4 Mrd. Euro in den Kommunen investiert.³⁵ Das reale Investitionsgeschehen fällt 2019 somit um rund ein Drittel niedriger aus. Abbildung 7 zeigt die Verteilung der geplanten investiven Ausgaben auf die einzelnen Aufgabenbereiche für die Jahre 2019 und 2020. Der größte Anteil entfällt dabei auf die Bereiche der Verkehrsinfrastruktur (9 Mrd. Euro) und Schulen (9 Mrd. Euro).³⁶ Zusammen machen sie zirka die Hälfte der getätigten Kommunalinvestitionen in 2019 aus. Der für 2019 geschätzte Investitionsstau beträgt 147 Mrd.³⁷ Euro. Auch hierbei sehen die Finanzverantwortlichen der Kommunen die größte Dringlichkeit in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur (25 % am Gesamtrückstand) und Schulen (30 % des Gesamtrückstands). Hieraus wird ersichtlich, dass der größte Investitionsbedarf im Bereich der Pflichtaufgaben liegt und Konsolidierungsanstrengungen eher begrenzten Ausmaßes sind. Unterstellte man ein gleichbleibendes jährliches Investitionsvolumen auf dem Stand des Jahres 2018 (24,4 Mrd. Euro), so bräuchten die Kommunalverwaltungen mehr als sechs Jahre, um diesen Rückstand aufzuholen. Dabei unberücksichtigt bleiben zukünftige Investitionsbedarfe, die zudem kompensiert werden müssten. Vorge-

³⁴ Hiervon ausgenommen sind bspw. Aufwendungen aus dem Sozialbereich (wie bspw. Hartz IV-Leistungen oder Zuschüsse für Vereinsarbeit), die nicht oder nur zum geringen Teil kommunale Investitionen für deren Umsetzung erfordern.

³⁵ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020), S. 11.

³⁶ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020), S. 11.

³⁷ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020), S. 13.

nannte Zahlen belegen, dass die Finanzierung von Investitionen im besonderen finanzpolitischen Fokus der Mandatsträger und Verantwortlichen in den Verwaltungen liegt. Dies wird umso deutlicher, wenn man die dringlichsten Bereiche der Verkehrsinfrastruktur und Schulen betrachtet. Investitionen in Verkehrs- und Schulprojekte haben regelmäßig langfristige Auswirkungen auf den Kommunalhaushalt und deren Ausgleich. Nutzungsdauern von 20 bis 40 Jahren bspw. für Straßen sowie von 50 bis 80 Jahren für Schulgebäude zeigen die Tragweite von Investitionsentscheidungen, die bereits gegenwärtig aufgrund des ausgewiesenen Investitionsstaus zu treffen sind.³⁸

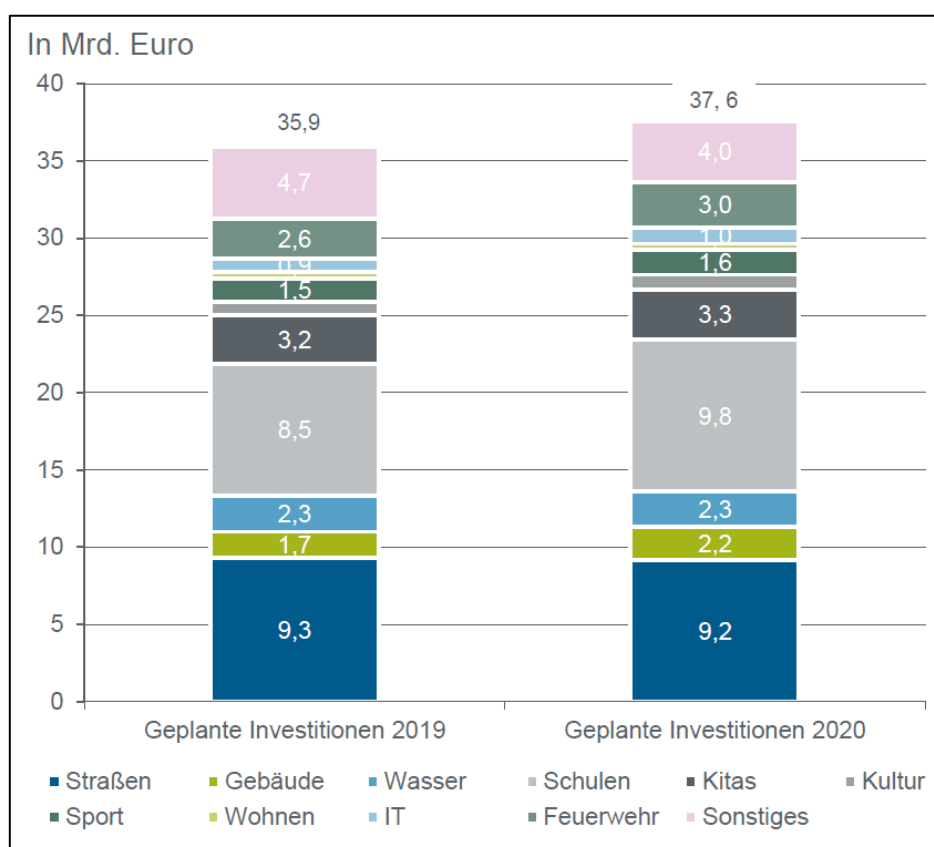


Abbildung 7: Geplante und tatsächlich verausgabte Investitionen, entnommen aus Kreditanstalt für Wiederaufbau 2020, S. 15

Erschwerend zum bestehenden Investitionsstau wirken sich die demografischen Parameter der Bundesrepublik Deutschland aus. Beträgt die Bevölkerung zum 1. Januar 2020 ca. 83 Mio. Einwohner, so reduziert sich die Einwohnerzahl bei moderater Geburtenzahl und Lebensentwicklung sowie unter geringem Wanderungssaldo (Variante 1) in 40 Jahren um rund 10 % auf 74 Mio. Einwohner.³⁹ Die Herausforderungen für die kommunalen Entscheidungsträger bestehen somit darin, den gegenwärtigen Investitionsstau zu beseitigen, denen Investitionsobjekte gegenüberstehen, die auch noch in 40 Jahren genutzt werden, wobei die Anzahl der Nutzer im selben Zeitraum um 10 %

³⁸ Siehe Abschreibungstabelle der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung.

³⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2020a).

sinkt. Damit ändern sich nicht nur die Kapazitätsparameter, vielmehr ändert sich langfristig die Finanzierungsgrundlage, da weniger Personen die Investitionsfolgebewertungen zu finanzieren haben.

2.3.4 Kommunale Investitionen als Ergebnis finanzpolitischer Entscheidungen

Vor dem Hintergrund, dass Investitionen Ausdruck der kommunalen Aufgabenerfüllung sind und ihnen eine maßgebliche Rolle im Kommunalhaushalt zukommt, nehmen Investitionen neben der finanzwirtschaftlichen auch eine politische Sphäre ein. Ein Beleg dafür ist, dass das Etatrecht ausschließlich dem Gemeinderat bzw. Stadtrat⁴⁰ zusteht. Da Investitionen Bestandteil der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan sind und regelmäßig nicht als Geschäfte der laufenden Verwaltungstätigkeit angesehen werden, ist keine Delegation dieser Entscheidungsgewalt an Ausschüsse oder die Verwaltungsführung zulässig. Insofern sind Investitionen auch im politischen Kontext von besonderer Relevanz. Als Ausdruck der Art und Weise der kommunalen Aufgabenerfüllung stehen Vermögenserwerbe also auch im Fokus politischer Wahlprogramme.⁴¹ Als Beispiel seien die Wahlprogramme der SPD und CDU für die Kommunalwahl der Stadt Dresden 2019 genannt (Siehe Abbildung 8).

Kommunalwahlprogramm CDU	Kommunalwahlprogramm SPD
„Mit uns werden Investitionen in Schulen und Kitas weiterhin die Nummer 1 der Haushaltsprioritäten bleiben.“ ⁴²	„WIR WERDEN: weiterhin 100 bis 200 Millionen Euro jährlich im Haushalt bereitstellen, um in den kommenden fünf (Kitas) bis zehn (Schulen) Jahren den Investitionsstau zu beseitigen.“ ⁴³
„In den nächsten Jahren werden Investitionen in eine moderne Verkehrsinfrastruktur eine wichtige Aufgabe darstellen.“ ⁴⁴	„Alle sollen gleichberechtigt von den städtischen Investitionen in den Sport profitieren.“ ⁴⁵
„Den Investitionsstau bei Sportstätten, wie im Sportpark Ostra, wollen wir beherzt abbauen.“ ⁴⁶	„WIR WERDEN [...] bei der Sanierung oder dem Neubau von KITAs darauf achten, dass Außengelände, Spiel- und Grünflächen entsprechend größer gestaltet werden, wenn in der Nachbarschaft keine entsprechenden Parks oder Spielmöglichkeiten erreichbar sind.“ ⁴⁷

Abbildung 8: Auszüge aus den Wahlprogrammen der CDU und SPD für die Kommunalwahl in Dresden 2019, eigene Darstellung

⁴⁰ Bei Landkreisen entsprechend der Kreistag.

⁴¹ Vgl. Timm-Arnold (2011), S. 108 f.

⁴² CDU Kreisverband Dresden (2019), S. 2.

⁴³ CDU Kreisverband Dresden (2019), S. 3.

⁴⁴ CDU Kreisverband Dresden (2019), S. 4.

⁴⁵ SPD-Unterbezirk Dresden (2019), S. 2.

⁴⁶ SPD-Unterbezirk Dresden (2019), S. 17.

⁴⁷ SPD-Unterbezirk Dresden (2019), S. 3.

Im Ergebnis lassen sich die Parteien auch an den im Wahlprogramm umgesetzten Investitionen messen. Somit stehen sie im Spannungsfeld zwischen finanzwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und kommunalpolitischer Rationalität. Deutlich wird dies anhand des Konsolidierungsparadoxons im Bereich der freiwilligen Aufgaben. Während aus haushaltsrechtlicher Sicht freiwillige Aufgaben aufgrund ihres niedrigen Verpflichtungsgrades als erstes in den Fokus von Konsolidierungsmaßnahmen rücken, ist die politische Konsolidierungsbereitschaft dafür gering.⁴⁸

2.4 Tragfähige Kommunalfinanzen

2.4.1 Tragfähigkeit als langfristige Sicherung der Aufgabenerfüllung

Das Bundesministerium der Finanzen beschreibt finanzielle Tragfähigkeit als die „Fähigkeit des Staates, bestehende [finanzielle] Verpflichtungen dauerhaft bedienen zu können.“⁴⁹ Für Kommunen als letzte Stufe des dreigliedrigen Staatsaufbaus gilt diese Definition gleichermaßen. Im engen Verständnis sind öffentliche Haushalte also dann tragfähig, wenn der Kapitaldienst sowie die Rückstellungen (bspw. für die Beamtenversorgung) jederzeit finanzierbar sind. Ausgeglichene Haushalte im System des NKf stellen dies über die zahlungswirksame Abschreibungs- und Rückstellungsgegenwerte (Erträge) sicher. Gleichwohl ist diese enge Betrachtungsweise zu kurz gefasst, wenn statt der bilanziellen Perspektive die Verpflichtungen im Kontext der stetigen Aufgabenerfüllung und den damit einhergehenden Investitionen in die kommunale Infrastruktur als Beurteilungsmaßstab herangezogen werden. Insofern sind Kommunalfinanzen tragfähig, wenn dauerhaft der Kapitalstock (durch Re- und Neuinvestition) erhalten werden kann, der erforderlich ist, um das Aufgabenportfolio der jeweiligen Kommune zu erfüllen.⁵⁰

2.4.2 Einflussgrößen auf die finanzielle Tragfähigkeit

Da Investitionen regelmäßig langfristige Wirkungsmacht entfalten, ist für die finanzielle Tragfähigkeit charakteristisch, dass gegenwärtige Entscheidungen auf Grundlage zukünftiger Ereignisse zu treffen sind und zwar so, dass auch künftig die aus der Investition resultierenden Folgebelastungen bis zum Ende ihrer Nutzungszeit finanziert werden können. Abbildung 9 gibt einen Überblick über vier Einflussgrößen, die sich auf die finanzielle Tragfähigkeit auswirken.

⁴⁸ Vgl. Schwarting (2019), S. 16.

⁴⁹ Bundesministerium der Finanzen (2020a).

⁵⁰ Vgl. Thöne (2017), S. 4.



Abbildung 9: Einflüsse auf die finanzielle Tragfähigkeit, eigene Darstellung

Einen wesentlichen Einfluss auf die künftige Infrastruktur hat der demografische Wandel. Dieser beschreibt zum einen den prognostizierten Bevölkerungsrückgang (siehe Unterkapitel 2.3.3).⁵¹ Zum anderen geht mit dem demografischen Wandel eine Veränderung der Altersstruktur einher.⁵² Mit sinkender Bevölkerung ist unter sonst gleichen Bedingungen mit einer Reduzierung der kommunalen Einnahmen zu rechnen, wobei der damit verbundene Ausgabenabbau nicht oder nicht zeitlich eintritt (Kostenremanenz). Insbesondere Investitionen, bei denen zum Zeitpunkt der Anschaffung bzw. Nutzung in den Anfangsjahren eine angemessene Kapazitätsauslastung vorlag, können nicht oder nicht ohne weiteres an einen geringeren Nutzerkreis angepasst werden (bspw. Abwasserkanäle). Darüber hinaus ändern sich mit einem höheren Altersdurchschnitt der Bevölkerung auch die infrastrukturellen Bedarfe. Während der Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen zurückgeht, steigt die Nachfrage bspw. nach barrierefreiem Wohnraum und Pflegeeinrichtungen. Große Auswirkungen erfährt dabei der ländliche Raum. Bestehende Ver- und Entsorgungskonzepte, Mobilität sowie die soziale Infrastruktur müssen an die neuen Erfordernisse (geringe Siedlungsdichte bei hohem Durchschnittsalter) angepasst werden. Vor diesem Hintergrund können Tragfähigkeitslücken auch kleine ländliche Gemeinden schnell an ihre Finanzierungsgrenzen bringen, da Effekte wie die Fixkostendegression keine ausreichende Wirksamkeit entfalten.⁵³ Gleichwohl treten Spillover-Effekte an den zentralen Orten⁵⁴ ein, die den Mangel an ländlicher Infrastruktur kompensieren müssen, was ebenfalls eine finanzielle Belastung für die Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion darstellt, die zudem mit den

⁵¹ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2014), S. 8.

⁵² Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2014), S. 8.

⁵³ Vgl. Pötzl (2018), S. 59 f.

⁵⁴ Grund-, Mittel- und Oberzentren.

gleichen Auswirkungen des demografischen Wandels auf eigenem Hoheitsgebiet zu kämpfen haben.

Insbesondere aufgrund der hohen Bebauungsdichte und den technischen Infrastrukturanlagen sind Städte und Gemeinden besonders anfällig für klimatische Veränderungen.⁵⁵ Der hohe Grad der Flächenversiegelung in urbanen Räumen und die damit verbundenen Infrastrukturanlagen nehmen durch die zunehmenden Wetterextreme fortwährend Schaden. So stellen Hitzeperioden besondere Anforderungen an den kommunalen Vermögensbestand, wie das Beispiel der Abwasserentsorgung zeigt. Lang anhaltende Trockenperioden verhindern ausreichend Fließwasser in den Kanälen, was zu einer verminderten Transportkapazität führt, in deren Folge es zu Verstopfungen, Rohrbrüchen und Schädlingsbefall kommen kann. Die dauerhafte Schadensbeseitigung belastet die kommunalen Haushalte zusätzlich zu den demografisch begründeten Anpassungsinvestitionen. Ebenso starke Auswirkungen auf den kommunalen Vermögensbestand haben Starkregen- oder Hochwasserereignisse. Insofern belastet nicht nur die Schadenbeseitigung den Kommunalhaushalt. Vielmehr sind es Investitionen in den Schutz der kommunalen Infrastruktur wie Hochwasserschutzanlagen oder Maßnahmen gegen das Aufheizen von Gebäuden, die dauerhaft zu finanziellen Mehraufwendungen führen. Städtebaulich werden neue Anforderungen an die urbane Siedlungsstruktur gestellt, die es zu finanzieren gilt.⁵⁶ Inwiefern die gegenwärtig getätigten Maßnahmen ausreichen, um sich an die klimatischen Veränderungen anzupassen, ist mit großer Unsicherheit verbunden, sodass künftig weitere Investitionen notwendig werden können, um die Erhaltung der kommunalen Infrastruktur zu gewährleisten.

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Tragfähigkeit von Kommunalfinzen ist der technologische Fortschritt. Dieser versteht sich nicht allein aus technologischen Trends wie das Internet der Dinge, mobiles Internet oder künstlicher Intelligenz. Es ist die Gesamtheit aus technologischen, organisatorischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Trends, die auf die kommunale Aufgabenerfüllung einwirkt.⁵⁷ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement spricht dabei von der „Kommune im digitalen Ökosystem“⁵⁸. Hierin eingebunden sind neben dem politisch administrativen System die Konsumenten kommunaler Dienstleistungen und Produkte (Bürger, Gewerbetreibende und Vereine/Verbände). Das digitale Ökosystem stellt neue Anforderungen an den Grundsatz der stetigen Aufgabenerfüllung. Investitionsbedarfe bestehen im Bereich der digitalen Infrastruktur einerseits. Zum anderen stehen die Kommunen vor der Heraus-

⁵⁵ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2013), S. 8.

⁵⁶ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2013), S. 8.

⁵⁷ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2017b), S. 6.

⁵⁸ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2017b), S. 6.

forderung, ihre bisher analogen Aufgaben nunmehr digital zu organisieren, was einem Paradigmenwechsel gleichkommt.⁵⁹ Die geänderten Bedarfe erfordern auch verwaltungsorganisatorisch Investitionen in neue Technologien, seien es medienbruchfreie Vorgangsbearbeitungen, digitale Bezahlmöglichkeiten oder Verkehrssteuerungssysteme. Hierdurch ändern sich ebenfalls die arbeitsorganisatorischen Aspekte. Alternative Arbeitskonzepte wie „Home Office“ oder „Clean-Desk-Prinzip“⁶⁰ haben künftig auch Einfluss auf die Gestaltung der Raumkapazitäten von Verwaltungsgebäuden. Ebenso werden die künftigen Personalbedarfe durch digitale Prozesse bestimmt, was sich nicht allein auf quantitative Aspekte beschränkt. Allen voran wird Personalentwicklung eine qualitative Frage werden, was insbesondere die digitale Medienkompetenz der Verwaltungsmitarbeiter betrifft.⁶¹ Da das digitale Ökosystem Kommune über das Politisch-Administrative-System hinaus geht und auch die Zivilgesellschaft einschließt, ergeben sich auch in diesem Bereich neuen Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung und die damit einhergehenden Investitionen. Neben der Nachfrage nach einer digitalen Zugänglichkeit zu Verwaltungsleistungen steigen auch die Bedürfnisse an kommunalpolitischer Partizipation. In der Konsequenz hat eine breitere Bürgerbeteiligung auch Auswirkungen auf kommunale Investitionen. Dies kann durch mehr Transparenz im Sinne der Tragfähigkeit ausgestaltet sein, da die Bürger Investitionsmaßnahmen kritisch hinterfragen. Gleichwohl sind auch partizipative Investitionsentscheidungen denkbar, die über den Bedarf hinausgehen und dauerhaft den Kommunalhaushalt belasten.

Über den demografischen Wandel, den technologischen Fortschritt und den Klimawandel hinaus beeinflussen exogen Schocks die finanzielle Tragfähigkeit. Systemische Krisen, wie die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 oder die Pandemie des neuartigen Virus SARS-CoV-2 haben erhebliche Auswirkungen auf Kommunalfinzen. In dieser Folge steht die Resilienz im Fokus der Betrachtung. Die Anforderungen an tragfähige Kommunalfinzen gehen mithin über die reine stetige Aufgabenerfüllung unter Normalbedingungen hinaus. Vielmehr müssen Gemeinden und Landkreise auch in Krisensituationen ihre Leistungsfähigkeit erhalten. Kommunen, die bereits gegenwärtig ihrer Aufwendungen der laufenden Verwaltungstätigkeit strukturell über Liquiditätskredite finanzieren, werden in Krisenzeiten größere Herausforderungen zu bewältigen

⁵⁹ Vgl. Beile (2019), S. 10.

⁶⁰ Das Clean-Desk-Prinzip stellt die Abkehr von personengebundenen Arbeitsplätzen dar. Abwesenheitszeiten wie Urlaub und Krankheit, ergänzt um die Möglichkeit von mobiler Arbeit wie bspw. im Home-Office werden in die Raumplanung einbezogen, sodass dauerhaft weniger Arbeitsplätze als vorhandenes Personal vorgehalten werden müssen. Mitarbeiter nutzen einen beliebig freien Arbeitsplatz während ihrer Präsenz, der zum Arbeitsende wieder frei geräumt wird (Clean-Desk).

⁶¹ Vgl. Beile (2019), S. 15.

haben, als jene, die in Normalzeiten Rücklagen bilden und diese in Krisensituationen zur Bewältigung einsetzen können.

Die Herausforderungen der Tragfähigkeit von Kommunalfinzen bestehen folglich darin, die bestehende Infrastruktur für den gegenwärtigen Bedarf zu finanzieren. Gleichzeitig ist die kommunale Infrastruktur und deren Finanzierung antizipativ auf die zukünftigen Bedarfe auszurichten, was letztlich einen Zielkonflikt zwischen dem Status Quo und dem Ziel der intergenerationellen Gerechtigkeit darstellt, wenn man die mittel- bis langfristigen Nutzungsdauern kommunaler Infrastruktur betrachtet. So muss der Neubau einer Schule den heutigen Bedarf decken, parallel dazu aber auch noch in 30 Jahren finanzierbar sein, wobei sich zum einen die Bevölkerung reduziert und zum anderen älter wird, sodass ein geringerer Bedarf als gegenwärtig besteht. Darüber hinaus ist sie baulich so zu gestalten, dass sie den künftigen klimatischen Bedingungen gerecht wird und zukünftige digitale Konzepte abbilden kann. Letzteres ist durch die dynamische Entwicklung neuer Technologien und Anwendungen umso komplexer. Dies kann aber auch aufgrund der vergleichsweise geringen Nutzungsdauer Chance sein, sich an schnell ändernde Rahmendbedingungen anzupassen, was bei einer Immobilie, nicht ohne weiteres gelingt. Tragfähige Kommunalfinzen bilden also die Lasten vergangener und gegenwärtiger Bedarfe ab. Zudem geben sie einen Ausblick auf zukünftige Belastungen, wobei diese aufgrund von Unsicherheiten mit Risiken verbunden sind.⁶²

⁶² Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 79.

3 Analyse des kommunalen Haushaltsausgleichs und Auswirkungen auf tragfähige Kommunalfinanzen

3.1 Beschreibung der Ausgangslage

Die im Kapitel 2 dargestellte Systematik des Haushaltsausgleichs und deren Wirkungsweise stellt mindestens auf den Ausgleich der Aufwendungen durch Erträge bzw. auf die Erwirtschaftung von Zahlungsmitteln zur ordentlichen Tilgung von Krediten im jeweiligen Haushaltsjahr ab. Inwieweit diese Systematik geeignet ist, langfristige Entwicklungen abzubilden, um die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten, ist insbesondere vor dem Hintergrund des bereits gegenwärtig bestehenden Investitionsstaus und der demografischen Entwicklung Deutschlands fraglich. Aus diesem Grund erfolgt im Weiteren eine Analyse der Regelungen zum Haushaltsausgleich im Kontext tragfähiger Kommunalfinanzen. Da kommunales Haushaltsrecht Landesrecht ist und innerhalb der Bundesländer voneinander abweichen kann, erfolgt die Analyse anhand der haushaltsrechtlichen Regelungen der Länder Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen. Begründet wird die Auswahl der drei Bundesländer wie folgt. Das Land Nordrhein-Westfalen gilt als Pionierland für die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement. Seit 2009 besteht in den Gemeinden und Landkreisen die Pflicht zur Rechnungslegung nach kaufmännischen Standards. Insofern sei davon auszugehen, dass nach über zehn Jahren Anwendungserfahrung Unzulänglichkeiten des Systems erkannt und angepasst wurden. Dagegen besteht im Freistaat Thüringen ein Optionsrecht, sodass zwischen Kameralistik und dem Neuen Kommunalen Finanzwesen gewählt werden kann. Zum Stand 1. Januar 2017 buchten lediglich 3,6 % (43 von 935 Kommunen) der thüringischen Kommunen nach kaufmännischen Standards.⁶³ Der weit überwiegende Teil verfährt weiterhin nach dem kameralen Geldverbrauchs-konzept. Aufgrund dieser sehr geringen Anwenderzahl liegt der Schluss nahe, dass die Regelungen zum Ressourcenverbrauchskonzept weniger ausgereift sind als das Modell in Nordrhein-Westfalen. Der Freistaat Sachsen ist Teil der Analyse, da die Lehre der Hochschule Meißen, an der die Masterarbeit eingereicht wird, auf Erfordernisse der sächsischen Verwaltung ausgerichtet ist. Sächsische Gemeinden haben gemäß § 131 Abs. 1 der Sächsischen Gemeindeordnung (alte Fassung) seit 1. Januar 2013 die Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements anzuwenden.

In der Analyse werden die verschiedenen haushaltswirtschaftlichen Regelungen in den Kommunalordnungen einschließlich untergesetzlicher Haushaltsverordnungen miteinander verglichen. Folgende Themenbereiche, die unmittelbar oder mittelbar im Zu-

⁶³ Vgl. Burth (2017).

sammenhang des Haushaltsausgleiches stehen, liegen dabei dem Vergleich zur Grundlage:

- Umfang des Haushaltsausgleichs,
- Mittelfristige Finanzplanung,
- Rücklagen im Zusammenhang mit Überschüssen und Fehlbeträgen,
- Investitionen und Folgebelastungen und
- Finanzierung der Abschreibungen.

Das Ergebnis der Analyse ist im Anhang A dargestellt und wird nachfolgend näher erläutert.

3.2 Allgemeine Regelungen zum Haushaltsausgleich

3.2.1 Umfang des Haushaltsausgleichs

Da es im Neuen Kommunalen Finanzmanagement sowohl die ressourcenorientierte Sichtweise (Ergebnishaushalt) als auch die des Geldverbrauchs (Finanzhaushalt) zu betrachten gilt, ist zunächst zu untersuchen, auf welche Haushaltsteile sich der Haushaltsausgleich stützt. Sowohl in Thüringen als auch in Sachsen sind beide Haushaltsteile Bestandteil der Haushaltsausgleichsregelungen. In Nordrhein-Westfalen hingegen wird lediglich der Ergebnishaushalt einer Ausgleichsverpflichtung unterworfen. Soweit lediglich Erträge und Aufwendungen auszugleichen sind (wie in Nordrhein-Westfalen), besteht die Gefahr, dass der Ausgleich durch nicht zahlungswirksame Vorgänge (wie beispielsweise ertragswirksame Auflösung von Sonderposten, Bewertungen von Beteiligungen) herbeigeführt wird. Geschieht dies über einen längeren Zeitraum, kann zwar der Ressourcenverbrauch einer Kommune gedeckt werden, dieser Umstand allein lässt jedoch keine Rückschlüsse auf die Zahlungsfähigkeit zu. Folgendes Rechenbeispiel soll diesen Zusammenhang verdeutlichen.

Das in Abbildung 10 dargelegte Beispiel stellt den Abschluss eines Haushaltes, getrennt nach Ergebnis- und Finanzhaushalt dar.⁶⁴ Das Gesamtergebnis schließt mit einem positiven Betrag von 554.059 Euro ab, wobei dieser Saldo durch einen positiven Saldo aus nicht zahlungswirksamen Vorgängen in Höhe von 1.116.787 Euro beeinflusst wird. Grund hierfür sind insbesondere nicht zahlungswirksame Erträge aus der

⁶⁴ Auf die Darstellung finanzwirksamer haushaltsfremder Vorgänge und Vorträge aus Vorjahren u. ä. wird vorliegend verzichtet, da diese keine Auswirkungen auf die grundsätzliche Wirkungsweise des Haushaltsausgleiches haben.

Bewertung von Beteiligungsvermögen, die den Betrag der Netto-Abschreibungen⁶⁵ bei weitem überschreiten.

Ergebnishaushalt	
Gesamterträge	26.977.730 €
Gesamtaufwendungen	26.423.671 €
Gesamtergebnis	554.059 €
darunter Saldo nichtzahlungswirksamer Vorgänge	1.116.787 €
bereinigtes zahlungswirksames Saldo	- 562.728 €
Finanzhaushalt	
Einzahlungen laufende Verwaltungstätigkeit	23.354.690 €
Auszahlungen laufende Verwaltungstätigkeit	23.925.520 €
Zahlungsmittelsaldo laufende Verwaltungstätigkeit⁶⁶	-570.830 €
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	-2.352.666 €
Saldo der Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit	-554.332 €
Finanzmittelbedarf	-3.477.828 €

Abbildung 10: Rechenbeispiel des Ergebnis- und Finanzhaushalts im Kontext des Haushaltsausgleichs, eigene Darstellung

Um diese nicht zahlungswirksamen Vorgänge bereinigt, ergibt sich ein negatives Gesamtergebnis in Höhe von 562.728 Euro. Im Finanzhaushalt beträgt der Zahlungsmittelsaldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit -570.830 Euro, hinzukommt ein negativer Saldo aus der Investitionstätigkeit von rund 2,35 Mio. Euro. Im Bereich der Finanzierungstätigkeit besteht ein Zahlungsmittelbedarf von 554.332 Euro aus der ordentlichen Tilgung von Krediten. Alle drei Salden zusammengenommen ergeben somit einen Bedarf an liquiden Mitteln in Höhe von 3,48 Mio. Euro.

Nach dem Haushaltsausgleichsmodell Nordrhein-Westfalens wäre oben genannter Haushalt nach § 75 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gesetzesmäßig, da die Erträge höher ausfallen als die Aufwendungen und somit die Mindestanforderung (Erträge und Aufwendungen sind mindestens gleich) sogar übersteigen. Eine eingehende Betrachtung der Zahlungsmittel wird dabei zunächst nicht vorgenommen. Gleichwohl aber verlangt § 75 Abs. 6 GO NRW eine Sicherstellung der Liquidität der Gemeinde, einschließlich der Finanzierung von Investitionen. Bei einem Finanzmittelbedarf von 3,48 Mio. Euro wäre die Forderung nur erfüllt, wenn eine Bedarfsdeckung aus vorhandenen liquiden Mitteln der Kommune oder durch Kreditaufnahmen (für Investitionen) möglich ist.

⁶⁵ Bilanzielle Abschreibung abzüglich der korrespondierenden Erträge aus der Auflösung passiver Sonderposten.

⁶⁶ Die laufende Verwaltungstätigkeit beinhaltet in diesem Fall die ordentlichen und außerordentlichen Auszahlungen des Finanzhaushaltes nach thüringischem Haushaltsrecht.

Nach thüringischem Haushaltsrecht erfüllt oben genanntes Beispiel die Anforderungen an den Haushaltsausgleich nicht. Zwar ist der Ergebnisplan⁶⁷ nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik) ausgeglichen, da die Erträge höher ausfallen als die Aufwendungen. Eine Deckung der planmäßigen Tilgung von Krediten (554.332 Euro) aus dem Saldo der ordentlichen und außerordentlichen Zahlungen kann jedoch nicht erzielt werden.

Eine Beurteilung nach dem sächsischen Haushaltsausgleichsmodell erfolgt dem Grunde nach analog dem Haushaltsrecht des Freistaates Thüringen. Trotz eines ausgeglichenen Ergebnishaushaltes nach § 72 Abs. 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) kann das Beispiel in Abbildung 10 zunächst nicht als gesetzesmäßig bewertet werden, da die Forderung zur Deckung der ordentlichen Kredittilgung (554.332 Euro) aus dem Zahlungsmittelsaldo der laufenden Verwaltungstätigkeit (-570.830 Euro) gemäß § 72 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO nicht erfüllt ist. Soweit die Kommune aber gemäß § 72 Abs. 4 Satz 2 SächsGemO über ausreichend liquide Mittel verfügt und die Deckung der ordentlichen Tilgung dadurch gewährleistet ist, liegen die Voraussetzungen eines gesetzesmäßigen Haushalts vor.

Betrachtet man die Regelungen zum Haushaltsausgleich abschließend, ergeben sich folgende Schlüsse.

In allen drei Ländern ist die Mindestanforderung an einen ausgeglichenen Ergebnishaushalt, dass der Betrag der Erträge dem Betrag der Aufwendungen entsprechen muss. Im Sinne tragfähiger Kommunalfinanzien besteht hierin aber ein Widerspruch. Zwar werden im Neuen Kommunalen Finanzmanagement kaufmännische Rechnungslegungsstandards angewendet. Die Prinzipien wirtschaftlichen Handelns von privatwirtschaftlich agierenden Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung weichen aber nach wie vor voneinander ab. Während private Unternehmen das Prinzip der Gewinnmaximierung verfolgen, um durch Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen eine langfristige Existenz auf dem Markt zu sichern, wirtschaftet die öffentliche Verwaltung nach dem Prinzip der gemeinwohlorientierten Bedarfsdeckung.⁶⁸ Aufgrund der oben genannten Mindestanforderung wird ersichtlich, dass der Haushaltsausgleich weiterhin am Prinzip der Bedarfsdeckung ausgerichtet ist. Wenn über einen längeren Zeitraum die Orientierung an dieser Mindestanforderung erfolgt, dann können zwar die gegenwärtigen Abschreibungen im Idealfall über zahlungswirksame Abschreibungsgegenwerte finanziert werden. Um aber langfristig den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Vermögensstock einer Kommune aufrecht zu erhalten, bedarf es darüber hinaus weiterer

⁶⁷ Alternativ: Ergebnishaushalt.

⁶⁸ Vgl. Hoffmann, Wirth, Jänchen (2009), S. 19.

zahlungswirksamer Erträge, die sodann für Ersatz- und Erweiterungs- bzw. Anpassungsinvestitionen zur Verfügung stehen. Dies wird umso deutlicher, wenn man die demografische Entwicklung Deutschlands mit einem Bevölkerungsrückgang und einer alternden Bevölkerung in diese Betrachtung einfließen lässt. Mithin muss kommunales Vermögen perspektivisch durch weniger Einwohner finanziert und aufgrund der sich ändernden Bedarfe (bspw. altersgerechter Wohnraum) darüber hinaus auch angepasst werden. Dies gelingt nur, wenn aus der laufenden Verwaltungstätigkeit über den Ausgleich der Aufwendungen hinaus zahlungswirksame Erträge generiert werden, die für spätere investive Zwecke zur Verfügung stehen.

Damit einher geht die Problematik der Ausgleichsforderungen des Finanzhaushaltes in den Ländern Sachsen und Thüringen. In beiden Fällen stellt die Gesetzmäßigkeit des Haushaltes darauf ab, dass aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Mittel erwirtschaftet werden, um die ordentliche Tilgung der Kredite und die Zahlungsverpflichtungen aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften für das jeweilige Haushaltsjahr zu erwirtschaften. Darüber hinaus wäre es wie vorerwähnt erforderlich, weitere liquide Mittel zu erwirtschaften, die eine Eigenfinanzierung künftiger Investitionen ermöglichen. So verlangt zwar der Freistaat Sachsen in der Verwaltungsvorschrift zur Kommunalen Haushaltswirtschaft (VwV KomHWi) Abschnitt I Ziffer 5 Buchstabe d), dass Nettoinvestitionsmittel⁶⁹ in angemessener Höhe erwirtschaftet werden sollen. Da dieser Umstand jedoch in untergesetzlichen Bestimmungen als Sollvorschrift geregelt und deren Angemessenheit nicht definiert ist, fehlt es an einem ausreichenden Verbindlichkeitsgrad, sodass im Rahmen der Haushaltsaufstellungen dieser Zielvorgabe regelmäßig wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Soweit ein negativer Betrag für die Nettoinvestitionsmittel ausgewiesen wird, erfolgt allenfalls eine Sanktion im Rahmen des Sächsischen Frühwarnsystems Kommunale Haushalte (Doppik) mit fünf Punkten.^{70,71} In der Auswertung der Daten des Sächsischen Frühwarnsystems für den Landkreis Leipzig und das Haushaltsjahr 2019 (siehe Anhang B) wird ersichtlich, dass 13 von 30 Gemeinden keine Nettoinvestitionsmittel erwirtschaften. Die 17 Gemeinden, die dagegen Nettoinvestitionsmittel erwirtschaften, weisen eine Nettoinvestitionsquote von durchschnittlich 5 % aus. Dabei drückt die Nettoinvestitionsquote das Verhältnis der Nettoinvestitionsmittel zu den investiven Auszahlungen desselben Haushaltsjahres aus.

⁶⁹ Nettoinvestitionsmittel = Zahlungsmittelsaldo lfd. Verwaltungstätigkeit abzgl. der ordentlichen Tilgung für Kredite und des Zahlungsanteils aus Verpflichtungen kreditähnlicher Rechtsgeschäfte.

⁷⁰ Wobei man für eine hinreichende Leistungsfähigkeit (Kategorie B) bis zu 21 Sanktionspunkte im Bewertungssystem erhalten kann.

⁷¹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern (2020), S. 13.

Dieses Ergebnis macht deutlich, dass 95 % der investiven Auszahlungen nicht aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanziert werden,⁷² sondern entweder durch Fördermittel, Kreditaufnahmen, Beiträgen von Beitragspflichtigen oder die Veräußerung kommunalen Vermögens gelingt. Im Sinne tragfähiger Kommunalfinanzen birgt diese Abhängigkeit von Dritten die Gefahr, von langfristigen Finanzierungsengpässen, wenn die Verfügbarkeit der Drittliquidität nicht mehr in der gleichen Höhe (insbesondere im Bereich der Fördermittel) gewährleistet ist.

3.2.2 Mittelfristige Finanzplanung

Neben den allgemeinen Regelungen zum Haushaltsausgleich schließt sich die Frage an, über welchen Zeitraum sich die Regelungen erstrecken und damit die dauerhafte Leistungsfähigkeit haushaltsrechtlich belegen. Grundlage dafür ist der Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Dieser beträgt in allen drei Bundesländern fünf Jahre. Gemäß § 84 GO NRW, § 12 ThürKDG und § 80 Abs. 1 SächsGemO umfasst dieser Zeitraum das laufende Haushaltsjahr, in dem regulär das folgende Haushaltsjahr geplant wird. Zusätzlich zu diesen beiden Jahren sind die drei weiteren Folgejahre als mittelfristigen Planungszeitraum fortzuschreiben. Hinsichtlich der Ausgleichsverpflichtungen des Ergebnis- und Finanzhaushaltes unterscheiden sich die Regelungen in den einzelnen Ländern, wobei in keinem der drei untersuchten Haushaltsverordnungen die Pflicht zum Ausgleich im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum besteht. Jedoch sollen in den Ländern Thüringen und Nordrhein-Westfalen auch mittelfristig Ergebnis- und Finanzhaushalte ausgeglichen werden. Für Gemeinden in Nordrhein-Westfalen gilt diese Sollvorschrift nach § 84 GO NRW für jedes einzelne Haushaltsjahr. Gemeinden im Freistaat Thüringen hingegen müssen beide Haushaltsteile laut § 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ThürGemHV-Doppik zum Ende des Finanzplanungszeitraums ausgleichen. Eine explizite Ausgleichsregelung für sächsische Gemeinden besteht weder in der Sächsischen Gemeindeordnung noch in der Sächsischen Kommunalhaushaltsverordnung. Da der Finanzplan keine Satzungsqualität besitzt, gelten demnach nicht die Verpflichtungen zum Ausgleich, wobei im Rahmen des rechtsaufsichtlichen Bestätigungs- und Genehmigungsverfahren eine entsprechende Prüfung und Bewertung nach Abschnitt VI der VwV KomHWi stattfindet. Diese findet jedoch nicht streng schematisch statt. Vielmehr erfolgt dies im Rahmen einer ganzheitlichen prognostischen Betrachtung. Hierbei hat der Vorschriftgeber bereits erkannt, dass der mittelfristige Planungszeitraum allein nicht ausreicht. „Dabei verlangt der Grundsatz der Generationengerechtigkeit, dass die Gemeinden bei ihrer Prognose, ob die künftige Aufgabenerfüllung unter Beachtung der

⁷² Mit Ausnahme von investiven Einzahlungen aus der Veräußerung des Anlagevermögens (wie bspw. Grundstücke).

verfügbaren Ressourcen noch sichergestellt werden kann, einen weitaus längeren Zeitraum in den Blick nehmen müssen.⁷³

Maßgeblich für diese ganzheitliche Betrachtung sind nach Abschnitt I Ziffer 1 Buchstabe b) VwV KomHWi insbesondere die folgenden Kriterien

- Belastungen aus dem Kapaldienst des Kernhaushaltes und der Beteiligungen,
- Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit und
- Gewährleistung von Finanzierung künftiger Investitionen.

Im Kontext tragfähiger Kommunalfinanzen werden insofern die zutreffenden Grundlagen zumindest in Sachsen benannt. Gleichwohl gehen sie in der Umsetzung nicht weit genug, da oben genannte Kriterien als erfüllt angesehen werden, wenn die Regelungen des Ausgleiches im Ergebnis- und Finanzhaushalt mittelfristig zutreffen, was analog in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Thüringen der Fall ist. Dass, wie durch den Vorschriftgeber richtig erkannt, ein längerer Zeitraum zu betrachten ist, steht somit im Widerspruch. Längerfristige Investitions- und Finanzierungsbedarfe⁷⁴ können mit diesen Regelungen weiterhin nicht abgebildet werden, sodass kein Beleg für die dauerhafte Leistungsfähigkeit erbracht wird.

3.2.3 Kommunales Eigenkapital, Rücklagen und die Behandlung von Jahresergebnissen

Bezieht man sich auf tragfähige Kommunalfinanzen im weiteren Sinne (Vgl. Unterkapitel 2.4.1), dann ist Beurteilungsmaßstab der dauerhafte Erhalt des Kommunalvermögens, was auf der Passiva mit dem Erhalt des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Kapitalstocks einhergeht. Insofern haben auch Rücklagen als Bestandteil des (Eigen-)Kapitals einen Einfluss auf tragfähige Kommunalfinanzen.⁷⁵ Das Ergebnis der Erträge und Aufwendungen beeinflussen dem Grunde nach entweder als Jahresfehlbetrag oder als Jahresüberschuss das Eigenkapital, zumeist in Form von Zu- und/oder Abflüssen im Bereich der Rücklagen.⁷⁶ Aus diesem Grund sind auch Rücklagen Bestandteil des Ländervergleichs zwischen Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen. Während es für kaufmännisch bilanzierende Unternehmen eine einheitliche Rücklagenstruktur nach dem Handelsgesetzbuch laut § 266 Abs. 3 gibt, unterscheiden sich Inhalt und Struktur der Rücklagen innerhalb der drei untersuchten Kommunalhaushaltsverordnungen. Nachfolgende Abbildung 11 stellt die verschiedenen Rücklagenstrukturen den untersuchten Kommunalhaushaltsverordnungen gegenüber.

⁷³ VwV KomHWi, Abschnitt I, Ziffer 1, Buchstabe b).

⁷⁴ Von mindestens zehn Jahren.

⁷⁵ Vgl. Schwarting (2019), S. 236.

⁷⁶ Vgl. Schwarting (2019), S. 309.

Nordrhein-Westfalen	Thüringen	Sachsen
Allgemeine Rücklage	Allgemeine Rücklage	aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses
Sonderrücklagen	zweckgebundene Kapitalrücklage	aus Überschüssen des Sonderergebnisses
Ausgleichsrücklage	zweckgebundene Ergebnisrücklage	aus nicht ertragswirksam aufzulösenden Zuwendungen zweckgebundene und sonstige Rücklagen

Abbildung 11: Rücklagearten in den Kommunalhaushaltsverordnungen der Länder Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen, eigene Darstellung

Maßgeblich für den Ländervergleich im Kontext tragfähiger Kommunalfinanzen sind insbesondere jene Rücklagen, die in direktem Zusammenhang mit Jahresfehlbeträgen bzw. Jahresüberschüssen zu betrachten sind. Aus diesem Grund sind die in Abbildung 11 dargelegten Sonderrücklagen und zweckgebundene (Kapital-)Rücklagen nicht Gegenstand der folgenden Betrachtung.⁷⁷

Sowohl Nordrhein-Westfalen als auch Thüringen verfügen über eine Allgemeine Rücklage. In beiden Fällen ist die allgemeine Rücklage Bestandteil des Eigenkapitals. Sie ergibt sich bilanziell aus der Summe der Aktiva abzüglich aller anderen Posten der Passiva. Somit ist die allgemeine Rücklage als Kern des Eigenkapitals zu betrachten und stellt den maßgeblichen Anteil des eigenfinanzierten Vermögens einer Kommune dar. Ähnlich wie das handelsrechtlich gezeichnete Kapital sollte dieser Anteil als besonders schutzwürdige Kapitalposition betrachtet werden, da ein Abschmelzen auf eine schwierige Haushaltssituation hindeutet und ein negatives Eigenkapital die Überschuldung der Kommune bedeutet.⁷⁸ Sächsische Kommunalbilanzen weisen eine solche Rücklagenart hingegen nicht aus. Gleichwohl verfügen sie über eine ähnlich schutzwürdige Eigenkapitalposition, dem Basiskapital (Vgl. § 51 Abs. 3 Nr. 1 Buchstabe a) SächsKomHVO), dessen Eigenschaften denen der allgemeinen Rücklagen gleich sind.

⁷⁷ Hierbei handelt es sich um nicht ertragswirksam aufzulösende Kapitalzuschüsse. Das mit den Zuschüssen gebildete Kapital stellt eine besondere Finanzierungsform dar, mit der dauerhaftes betriebsnotweniges Vermögen finanziert werden soll. Aus diesem Grund weisen zweckgebundene Kapitalrücklagen einen besonders schutzwürdigen Charakter auf, wodurch die Auflösung nur unter bestimmten Tatbestandsvoraussetzungen möglich ist.

⁷⁸ Vgl. Schwarting (2019). S. 311.

Entgegen den ähnlichen Rücklagenstrukturen in Nordrhein-Westfalen und Thüringen weisen sächsische Kommunen eine abweichende Rücklagenstruktur hinsichtlich der Behandlung von Jahresüberschüssen aus, welche getrennt nach ordentlichem und außerordentlichem Ergebnis einzustellen sind. Gleichwohl aber können auch in Nordrhein-Westfalen Jahresüberschüsse Rücklagen zugeführt werden (Ausgleichsrücklage). In Thüringen hingegen sind Jahresüberschüsse auf neue Rechnung vorzutragen und insofern nicht als Rücklage im engeren Sinn zu verstehen, wenngleich der Ergebnisvortrag und der Jahresüberschuss Bestandteile des Eigenkapitals sind (Vgl. § 49 Abs. 5, Nr. 1.4 und 1.5 ThürGemHV-Doppik). Zusammenfassend sei für alle drei analysierten Kommunalhaushaltsverordnungen festzuhalten, dass Rücklagen als Bestandteil des Eigenkapitals maßgeblichen Einfluss auf die Eigenfinanzierung kommunaler Aufgaben haben. Gelingt es, dauerhaft Überschüsse zu erzielen, denen auch positive Finanzmittelüberschüsse entgegenstehen, sind Kommunalfinanzen tragfähig. Im Umkehrschluss sind kommunale Finanzen dann nicht tragfähig, wenn dauerhaft Jahresfehlbeträge generiert werden, die zu einem Verzehr des Eigenkapitals und damit verbunden, zu einem Substanzverlust des Kommunalvermögens führen. Schlussfolgernd sollten die Kommunalhaushaltsverordnungen dahingehend ausgerichtet sein, ein Abschmelzen des Eigenkapitals durch Fehlbeträge des Ergebnishaushaltes restriktiv zu regeln. Im Ergebnis der Analyse zeigt sich jedoch ein abweichendes Bild. In allen drei Bundesländern sind signifikante Verrechnungen von Fehlbeträgen möglich, ohne jeweils rechtsaufsichtlich begleitete Haushaltssicherungsmaßnahmen betreiben zu müssen.

Während in Nordrhein-Westfalen eine Ausgleichsrücklage aus dem Eigenkapital der Eröffnungsbilanz herausgelöst werden kann, welche anschließend als Verrechnungspool für Fehlbeträge dient, gibt es in Thüringen und Sachsen eine solche Ausgleichsrücklage nicht. Maßgebend für die Höhe der Ausgleichsrücklage ist dabei das zum Eröffnungstichtag festgestellte Eigenkapital. Dieses darf zu einem Drittel als Ausgleichsrücklage ausgegliedert werden, sofern die Höhe ein Drittel der Steuern und allgemeinen Zuweisungen im Durchschnitt der letzten drei Jahre nicht übersteigt. Neben der Verrechnung mit Fehlbeträgen dürfen nach § 75 Abs. 3 GO NRW auch Jahresüberschüsse für die spätere Verrechnung in die Ausgleichsrücklage eingestellt werden. Ist diese aufgezehrt, besteht zudem die Möglichkeit einer Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage, wobei dann die Rechtsaufsichtsbehörde erstmals einzubeziehen ist. Gelingt es thüringer Kommunen nicht, Fehlbeträge mit positiven Ergebnisvorträgen aus Vorjahren zu verrechnen, darf ab dem Haushaltsjahr 2018 der zum Eröff-

nungsbilanzstichtag bestehende Betrag der Nettoabschreibungen⁷⁹ mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden, so lang diese nicht die Hälfte der zum Eröffnungsbilanzstichtag festgestellten allgemeinen Rücklage unterschreitet (Vgl. § 19 Abs. 2 Nr. 2 ThürGemHV-Doppik). Eine ähnliche sanktionsfreie Verrechnungsmöglichkeit sieht der Freistaat Sachsen vor. Hierbei dürfen nach § 72 Abs. 3 SächsGemO Fehlbeträge, die aus Abschreibungen des zum 31. Dezember 2017 festgestellten Anlagevermögens resultieren, mit dem Basiskapital (mindernd) verrechnet werden. Sächsische Kommunen sind zudem berechtigt, Umbuchungen vom Basiskapital in die Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses vorzunehmen, wenn durch Zugänge auf das bis zum 31. Dezember 2017 festgestellte Anlagevermögen die Verrechnungsmöglichkeiten mit dem Basiskapital entfällt. Dabei darf der zum Zeitpunkt des Zugangs bestehende Saldo aus dem Buchwert des Anlageguts abzüglich des dazugehörigen passiven Sonderpostens aus dem Basiskapital in die Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses umgebucht werden. Die damit geschaffenen Rücklagenwerte dienen in den Folgejahren zur Deckung von Fehlbeträgen im Ergebnishaushalt gemäß § 24c Abs. 1 Sächs-KomHVO. Diese komplexe Verrechnungsmöglichkeit soll einen Ausgleich für investive Maßnahmen an Alt-Anlagegütern bieten, die nach dem 31. Dezember 2017 durchgeführt werden und in deren Folge die Abschreibungen des gesamten Anlagegutes nicht mehr verrechnungsfähig und somit vollständig durch Erträge zu erwirtschaften sind.

Eröffnungsbilanz bzw. in Sachsen Schlussbilanz zum 31. Dezember 2017	Nordrhein- Westfalen	Thüringen	Sachsen
Eigenkapital / Kapitalposition	126.400.000 €	126.400.000 €	126.400.000 €
dar. Allgemeine Rücklage vor Umgliederung bzw. Basiskapi- tal	125.721.989 €	125.721.989 €	125.721.989 €
dar. Allgemeine Rücklage nach Umgliederung	83.814.660 €	-	-
dar. Ausgleichsrücklage	41.907.330 €	-	-
dar. sonstige Rücklagen	678.011 €	678.011 €	678.011 €
sanktionslose Verrechnungsmög- lichkeit	41.907.330 €	62.860.995 €	83.814.660 €
Eigenkapital nach Inanspruchnahme der vollständigen Verrechnungsmög- lichkeit	84.492.670 €	63.539.005 €	42.585.340 €

Abbildung 12: Verrechnungsmöglichkeiten von Fehlbeträgen mit dem Eigenkapital, eigene Darstellung

⁷⁹ Planmäßige Abschreibungen auf das Anlagevermögen abzüglich der ertragswirksamen Auflösung passiver Sonderposten.

In Abbildung 12 sind die vorerwähnten Verrechnungsmöglichkeiten von Fehlbeträgen im Vergleich anhand eines fiktiven Beispiels gegenübergestellt. Der zulässige Kapitalverzehr unterscheidet sich in den einzelnen untersuchten Bundesländern erheblich. Während in Nordrhein-Westfalen mit einem per Eröffnungsbilanz festgestelltem Eigenkapital von 126,4 Millionen Euro rund 42 Millionen (ca. 1/3) zur Fehlbetragsverrechnung zur Verfügung stehen, sind es mit 63,5 Millionen Euro in Thüringen 50 % mehr. Im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen darf das doppelte Defizit in Sachsen verrechnet werden, wobei die Verrechnungsmöglichkeit sowohl in Sachsen als auch in Thüringen lediglich Altabschreibungen betrifft. In Nordrhein-Westfalen hingegen ist der Gesamtbetrag der nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen verrechnungsfähig. Im Sinne tragfähiger Kommunalfinanzen sollten sanktionslose Fehlbetragsdeckungen eher die Ausnahme sein. Dass dennoch solch signifikanten Beträge zur Defizitverrechnung zur Verfügung stehen, ist insbesondere der Umstellung von der Kameralistik auf das NKF geschuldet. Orientiert sich das Ausgabeverhalten im kameralem System an den verfügbaren Einnahmen, müssen im NKF die laufenden Auszahlungen sowie der nichtzahlungswirksame Betrag der Nettoabschreibungen mit den verfügbaren Einzahlungen finanziert werden. Die über Jahrzehnte nicht abgebildeten Abschreibungen sind im neuen System ad hoc nicht zu erwirtschaften. Diese Altlasten erschweren zudem den Weg in Richtung tragfähige Kommunalfinanzen.

3.3 Berücksichtigung von Investitionen und deren Folgewirkungen

3.3.1 Planung von Investitionsmaßnahmen

Wie in Unterkapitel 2.3 dargestellt, haben Investitionen als Ausfluss der kommunalen Aufgabenerfüllung einen erheblichen Einfluss auf tragfähige Kommunalfinanzen. Zwar haben geplante Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen keinen unmittelbaren Einfluss auf den Ausgleich des Ergebnishaushaltes und der laufenden Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt. Spätestens mit Inbetriebnahme bzw. mit Nutzung der Investition aber wirken sich die daraus resultierenden Abschreibungsaufwendungen auf den Ergebnishaushalt aus. Auch eine mit der Investition korrespondierende Fremdfinanzierung wirkt sich mittelbar auf die Beurteilung des Haushaltsausgleichs aus, soweit die daraus resultierenden ordentlichen Tilgungsleistungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu finanzieren sind. Hinzu treten dauerhafte Belastungen durch Fremdkapitalzinsen sowohl im Ergebnis- als auch im Finanzhaushalt. Aus diesen Gründen schließt sich in der Analyse der Haushaltsausgleichsregelungen eine weiterführende Untersuchung der Regelungen zur Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen im jeweiligen Haushaltsplan an.

Grundsätzlich verfügen alle drei Kommunalhaushaltsverordnungen über ähnliche Regelungen für Investitionen wie aus § 13 Abs. 1 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW), § 10 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik) und § 12 Abs. 1 SächsKomHVO hervorgeht. Wobei sich im Freistaat Sachsen die Regelungen zudem über erhebliche Instandhaltungsmaßnahmen erstrecken. Wirtschaftlichkeitsberechnungen weisen in allen drei Ländern den gleichen bedingten Verpflichtungsgrad in Form von Sollvorschriften aus, sodass die Durchführung solcher Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht in jedem Fall obligatorisch ist. Hinsichtlich des Umfangs unterscheiden sich die untersuchten Verordnungen voneinander. In Nordrhein-Westfalen und Sachsen reicht eine Kostenvergleichsrechnung der Anschaffungs-, Herstellungs- und Folgekosten aus. Dagegen erfordern erhebliche Investitionsmaßnahmen dynamische Berechnungsmethoden, wie bspw. der Kapitalwertmethode. Wenngleich Kostenvergleichsrechnungen eine geringe Komplexität aufweisen und auch die Folgebelastungen einpreisen, stellen sie jedoch auf Kostengrößen einer Durchschnittsperiode ab, sodass diese Methode für Investitionen mit volatilen Kostenverläufen ungeeignet sind.⁸⁰ Dynamische Methoden hingegen erfassen zeitlich auseinander fallende Zahlungsströme und neutralisieren Zinseffekte, die sich über die Nutzungsdauern von Investitionen einstellen.⁸¹ Im Kontext tragfähiger Kommunalfinanzen bieten sich die dynamischen Methoden daher für Investitionsvorhaben mit langen Nutzungsdauern an, da hierbei insbesondere die volatilen Zahlungsströme, die mit steigender Nutzungsdauer bspw. durch größere Instandhaltungsmaßnahmen entstehen, genauer abgebildet werden können. Diese Forderung wird in der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung erfüllt. Wie bereits in Unterkapitel 2.4 diskutiert, hat die demografische Entwicklung einen maßgeblichen Einfluss auf die Tragfähigkeit kommunaler Finanzen. Dieser Aspekt ist auch in den Kommunalhaushaltsverordnungen der Länder Nordrhein-Westfalen in § 13 Abs. 1 KomHVO NRW sowie Sachsen in § 12 Abs. 2 SächsKomHVO aufgegriffen, da in beiden Fällen die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung zu erfolgen haben. In der Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung fehlt es an einer solchen Verknüpfung.

3.3.2 Einbindung von Folgekosten in die Haushaltsplanung

Folgebelastungen von Investitionen sind gemäß den allgemeinen Veranschlagungsgrundsätzen in allen drei Haushaltsverordnungen zu veranschlagen (§ 11 Abs. 1 KomHVO NRW, § 9 Abs. 1 und 2 ThürGemHV-Doppik § 10 Abs. 1 SächsGemO). Gemäß der mittelfristigen Finanzplanung, kann sich die Veranschlagung derer lediglich

⁸⁰ Vgl. Quecke et al (2019), G § 72, S. 60, Rd-Nr. 122.

⁸¹ Vgl. Quecke et al (2019), G § 72, S. 63, Rd-Nr. 123.

auf die drei dem Planjahr folgenden Haushaltsjahre erstrecken. Eine vollständige Abbildung der Folgekosten entsprechend der Nutzungsdauer findet somit nicht statt. Über den Finanzplanungszeitraum hinausgehende Regelungen existieren im Zusammenhang mit der Veranschlagung von Investitionsmaßnahmen. So sind in Sachsen gemäß § 12 Abs. 3 SächsKomHVO Schätzungen über die jährlichen Haushaltsauswirkungen der Haushaltsplanung einzureichen. Ähnliche Regelungen finden sich auch in Nordrhein-Westfalen und Thüringen (§ 13 Abs. 2 KomHVO NRW, § 10 Abs. 2 ThürGemHV-Doppik). Die über den Nutzungszeitraum anfallenden Gesamtfolgekosten sind jedoch nicht explizit im Haushaltsplan auszuweisen, somit fehlt es im Sinne tragfähiger Kommunalfinanzen an Transparenz gegenüber dem entscheidenden Gremium. Zwar sind wesentliche Investitionen und deren Folgebelastungen auch in den jeweiligen Vorberichten zu erwähnen, diese erstrecken sich der Logik entsprechend lediglich über den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum. Eine darüber hinausgehende Fortschreibung der Haushaltsdaten ist nicht gefordert. Folglich sind keine Auswirkungen auf die Folgehaushalte darstellbar. Gleichwohl aber wäre ein Ausweis der Gesamtfolgekosten möglich.

3.3.3 Finanzierung der Abschreibungen

Auf Investitionen und deren Wirkungsweise im Kommunalhaushalt wird im Unterkapitel 2.3.2 eingegangen. Dabei ist auch der Zusammenhang zwischen Abschreibungen des Anlagevermögens und der ertragswirksamen Auflösung des dazugehörigen passiven Sonderpostens bei geförderten Maßnahmen dargestellt. Durch die ertragswirksame Auflösung passiver Sonderposten wird die Belastung der ordentlichen Abschreibungen des Anlagevermögens in Höhe der Förderquote kompensiert, was den Haushaltsausgleich erleichtert, da nicht die vollständigen Anschaffungs- und Herstellungskosten durch zahlungswirksame Erträge zu erwirtschaften sind. Diese Betrachtungsweise ist jedoch nicht auf die Zukunft ausgerichtet und erhöht das Finanzierungsrisiko von Ersatzinvestitionen in späteren Zeitpunkten. Dies sei an dem nachfolgenden Beispiel verdeutlicht.

In Abbildung 13 ist eine Investition zum Zeitpunkt der erstmaligen Beschaffung bzw. Herstellung und zum Ersatzzeitpunkt mit unterschiedlichen Förderquoten dargestellt. Mit der erstmaligen zu 75 % geförderten Neuinvestition werden die Nettoabschreibungen in Höhe von 375.000 Euro (entspricht dem Eigenanteil) zahlungswirksam über die Nutzungsdauer erwirtschaftet. Somit stehen für eine Ersatzinvestition am Ende der Nutzungsdauer eben diese Finanzmittel als Eigenmittel zur Verfügung. Verringert sich nun die Förderquote zum Zeitpunkt der Ersatzinvestition auf 60 %, so hat die Kommu-

ne einen Eigenanteil in Höhe von 600.000 Euro zu tragen, wovon lediglich 375.000 Euro aus den erwirtschafteten Nettoabschreibung der Ursprungsinvestition zur Verfügung stehen. Somit besteht ein Finanzierungsdefizit in Höhe von 225.000 Euro, welches unter Umständen über Fremdkapital zu kompensieren ist, sofern keine eigenen Finanzmittel verfügbar sind.

	Neuinvestition		Ersatzinvestition	
Investition	100 %	1.500.000 €	100 %	1.500.000 €
Fördermittel	75 %	1.125.000 €	60 %	900.000 €
Eigenmittel	25 %	375.000 €	40 %	600.000 €
Nutzungsdauer	Jahre	25	Jahre	25
Abschreibungen pro Jahr		60.000 €		60.000 €
Auflösung Sonderposten pro Jahr		45.000 €		36.000 €
zahlungswirksam erwirtschaftete Gegenwerte der Nettoabschreibungen pro Jahr		15.000 €		24.000 €
zahlungswirksam erwirtschaftete Gegenwerte der Nettoabschreibungen am Ende der Nutzungsdauer		375.000 €		600.000 €
zusätzlich aufzubringende Finanzmittel				225.000 €

Abbildung 13: Vergleich von Neu- und Ersatzinvestition desselben Anlageguts mit unterschiedlichen Förderquoten, eigene Darstellung

Dieser Effekt verstärkt sich zudem, berücksichtigt man eine jährliche Preissteigerung von 1,7 %. Diese entspricht der durchschnittlichen Verbraucherpreisentwicklung seit 1991.⁸² Da sowohl in Nordrhein-Westfalen, als auch in Thüringen und in Sachsen die Vermögensgegenstände zu Anschaffungs- und Herstellungskosten und nicht zu Wiederbeschaffungszeitwerten zu bewerten sind, bemessen sich entsprechend auch die Abschreibungen. Demnach werden mit ausgeglichenen Haushalten vergangene Anschaffungswerte refinanziert. Unterstellt man die oben genannte jährliche Preissteigerung, ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 14).

Ohne Änderung der Förderquote erhöhen sich die aufzubringenden Eigenmittel zum Zeitpunkt der Ersatzinvestition auf 571.551 Euro, wobei nur 375.000 Euro Nettoabschreibungen zahlungswirksam erwirtschaftet wurden. Unterstellt man zudem eine Veränderung der Fördermittel analog zum Beispiel in Abbildung 13, sind sogar 914.482 Euro Eigenmittel aufzubringen. Die nicht durch Abschreibungen erwirtschafteten Finanzierungslücken betragen dabei 196.551 Euro ohne Änderung der Förderquote und 539.482 Euro mit einer angenommenen Verringerung der Förderquote auf 60 %. Sowohl die Problematik des nicht zahlungswirksam zu erwirtschaftenden Anteils der Förderung als auch die Bewertung nach Wiederbeschaffungszeitwerten werden nicht von den aktuellen Haushaltsausgleichssystemen erfasst und belegen Unzulänglichkeiten im Hinblick auf tragfähige Kommunalfinanzen.

⁸² Vgl. Statistisches Bundesamt (2020b).

	Neu- investition		Ersatzinvestition		
			Alternative A	Alternative B 2	
Investition	100%	1.500.000 €	2.286.205 €	100%	2.286.205 €
Fördermittel	75%	1.125.000 €	1.714.653 €	60%	1.371.723 €
Eigenmittel	25%	375.000 €	571.551 €	40%	914.482 €
Nutzungsdauer	Jahre	25	25	Jahre	25
Abschreibungen pro Jahr		60.000 €	91.448 €		91.448 €
Auflösung Sonderposten pro Jahr		45.000 €	68.586 €		54.869 €
zahlungswirksam erwirtschaftete Gegenwerte der Nettoabschreibungen pro Jahr		15.000 €	22.862 €		36.579 €
zahlungswirksam erwirtschaftete Gegenwerte der Nettoabschreibungen am Ende der Nutzungsdauer		375.000 €	571.551 €		914.482 €
zusätzlich aufzubringende Finanzmittel			196.551 €		539.482 €

Abbildung 14: Vergleich von Neu- und Ersatzinvestition desselben Anlageguts mit unterschiedlichen Förderquoten mit jährlicher Preissteigerung von 1,7 %, eigene Darstellung

3.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Analyse der drei Kommunalhaushaltsverordnungen zeigt - unabhängig von den länderspezifischen Detailregelungen - Unzulänglichkeiten der Haushaltsausgleichssysteme im Kontext tragfähiger Kommunalfinzen auf. So wirkt die Mindestanforderung an den Ausgleich des Ergebnishaushaltes, wonach die Erträge mindestens die Aufwendungen decken als Ankereffekt. Zwar stellt die Mindestanforderung keine Grenze dar, dauerhaft darüber hinausgehend Erträge zu erwirtschaften. Jedoch wird sich in der verwaltungsinternen als auch in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung dem Prinzip der Ankerheuristik⁸³ entsprechend aber weiterhin an der Mindestregelung orientiert werden.⁸⁴

Die in den Kommunalhaushaltsverordnungen dargelegten Regelungen zum Ausgleich des Finanzhaushaltes bzw. zur Sicherung der Liquidität stellen zumindest in Thüringen und Sachsen prioritär auf die Finanzierung des Kapitaldienstes ab. Darüber hinausgehende Regelungen zu Erwirtschaftung von liquiden Mitteln zur Eigenfinanzierung von Investition sind wenig verbindlich bzw. nicht hinreichend konkret: „Zur Sicherstellung ihrer dauernden Leistungsfähigkeit sollen die Gemeinden Nettoinvestitionsmittel in angemessener Höhe erwirtschaften.“⁸⁵ Soweit auch hierbei lediglich den Mindestanforderungen entsprochen wird, besteht auch langfristig die Abhängigkeit von Fördermittel-

⁸³ Ankerheuristik: Das Treffen irrationaler Entscheidungen anhand eines Ausgangswertes, der durch andere Akteure oder durch eine spezielle Problemformulierung (hier: Haushaltsausgleich) vorgegeben wird.

⁸⁴ Vgl. Döring (2015), S. 23.

⁸⁵ Abschnitt I, Ziffer 5, Buchstabe d) VwV KomHwi.

und Fremdkapitalgebern, deren zukünftige Förder- und Kreditmodalitäten ungewiss sind.

Ebenso stellen die mehr oder weniger verbindlichen Ausgleichsverpflichtungen des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums keinen Bezug zu tragfähigen Kommunalfinanzen dar, da dieser Zeitraum schlichtweg zu kurz gefasst ist (Planjahr und die drei darauf folgenden Jahre). Langfristige Investitionsbedarfe und deren Finanzierung durch eine sich ändernde Bevölkerungsstruktur sind mithin nicht abbildbar. Die in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen teilweise erheblichen Verrechnungsmöglichkeiten von Fehlbeträgen mit dem Eigenkapital setzen in Hinblick auf tragfähige Kommunalfinanzen die falschen Anreize. Soweit Fehlbeträge, die zum überwiegenden Teil aus den Abschreibungen des Anlagevermögens resultieren, mit dem Eigenkapital bzw. den dafür vorgesehenen Rücklagen verrechnet werden dürfen, ohne dass dies einen unausgeglichene Haushalt verursacht, fehlen Argumente für eine bereits gegenwärtig geforderte bessere kommunale Finanzausstattung. „Der Gesetzgeber kann seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkommen, [...] wenn er die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kennt.“⁸⁶ Unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung und der damit einhergehenden Kostenremanenz werden diese Argumente umso wichtiger. Auch wenn der Grund in der Fehlbetragsverrechnung der Altlasten aus der Kameralistik liegt, und dieser sich erst mit Umstellung auf das NKF offenbart, engen sie den Spielraum für eine tragfähige Haushaltswirtschaft ein.

Letztlich erschwert die vergangenheitsbezogene Betrachtungsweise der Vermögensbewertung und der daraus resultierenden Abschreibungen ein tragfähigkeitsorientiertes Agieren. Solange lediglich die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten und zusätzlich nur die Nettoabschreibungen zahlungswirksam zu erwirtschaften sind, steigt das Risiko von Finanzierungslücken zum Zeitpunkt der Ersatzinvestitionen. Eine Bewertung zu Wiederbeschaffungszeitwerten würde hierbei den Anforderungen tragfähiger Kommunalfinanzen genügen.

⁸⁶ Staatsgerichtshof Hessen (2013), S. 27.

4 Neukonzeption von Investitionen im Haushaltsplan

4.1 Investive Lebenszykluskosten statt investive Auszahlungen

4.1.1 Investitionsauszahlungen im Haushaltsplan – Status Quo

Wie im Unterkapitel 3.2.2. dargelegt, sind die Kommunalhaushalte im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung um drei dem Haushaltsjahr folgende Jahre fortzuschreiben. Das gilt sowohl für Ansätze des Ergebnis- als auch für Ansätze des Finanzhaushaltes. Naturgemäß können größere Bauvorhaben gleichwohl mehrere Haushaltsjahre umspannen. Um diesem Umstand gerecht zu werden, sehen die Kommunalhaushaltsverordnungen zusätzliche Investitionsübersichten bzw. Investitionsprogramme vor. Diese unterscheiden sich im Grundaufbau nicht deutlich voneinander. Die investiven Ein- und Auszahlungen sowie deren Saldo sind wie folgt anzugeben:

- Ergebnis des Vorjahres,
- Ansatz des Vorjahres,
- Haushaltsansatz,
- 1. dem Planjahr folgendes Jahr,
- 2. dem Planjahr folgendes Jahr,
- 3. dem Planjahr folgendes Jahr,
- weitere Jahre,
- bisher bereitgestellt sowie
- Gesamtein- bzw. Gesamtauszahlungen.⁸⁷

Durch die Möglichkeit, weitere Jahre auszuweisen, kann ein mittelfristiger Investitionsrahmen für die jeweiligen Kommunen gesteckt werden. Gleichzeitig ist dieser jedoch nicht hinreichend konkret, da keine genauen Jahreswerte anzugeben sind.⁸⁸ Eine mittelfristige Prioritätensetzung ist mithin nur bedingt ableitbar. Ein Ersetzen der Angabe „weitere Jahre“ um konkrete Planjahre sowie eine Erweiterung des mittelfristigen Planungszeitraums zu einem langfristigen, zehnjährigen Planungszeitraum, würde zumindest eine hinreichend konkrete Prioritätensetzung im Rahmen der kommunalen Investitionstätigkeit ermöglichen, wenngleich die Plangenaugkeit mit steigender Jahreszahl abnehmen wird.

Darüber hinaus sieht das Investitionsprogramm keinen Ausweis von Folgebelastungen vor. Es handelt sich lediglich um eine reine investive Betrachtung zur Liquiditätssteue-

⁸⁷ Vgl. Muster 10 Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltssystematik (Sachsen), Anlage 12 zu § 4 Abs. 13 und 14 ThürGemHV-Doppik (Thüringen), Anlage 10 B Verwaltungsvorschrift Muster zur GO NRW und KomHVO NRW (Nordrhein-Westfalen).

⁸⁸ Vgl. Schwarting (2019), S. 215.

rung. Weder zahlungswirksame Folgelasten noch Abschreibungen werden mit dem Investitionsprogramm abgebildet. Kommunalpolitische Entscheidungsträger entscheiden auf dieser Grundlage unter unvollständigen Informationen. Diese mangelnde Transparenz wirkt sich hinsichtlich tragfähiger Kommunalfinzen negativ aus. Um den Entscheidungsträgern eine vollständige Informationsgrundlage bereitzustellen, bedarf es weiterführende, ganzheitliche Konzepte wie die Lebenszyklus orientierte Betrachtung von kommunalen Investitionsmaßnahmen.

4.1.2 Lebenszyklusorientierte Investitionen unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen

In der Investitions- und Finanzierungslehre unterliegen Investitionen eines generalisierten Lebenszyklus. Unterstellt man, wie eingangs der Arbeit dargelegt, dass Investitionen der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen, so lässt sich der Lebenszyklus auch als investiver Aufgabenzyklus interpretieren.⁸⁹ Der investive Lebens- oder Aufgabenzyklus kann in vier Kategorien eingeteilt werden, wie aus Abbildung 15 hervorgeht. Während in der Planungsphase (erste Phase) der Investitionsbedarf, der Investitionsumfang und die Finanzierung der investiven Auszahlungen sowie der Folgebelastungen ermittelt und die Entwurfspläne erarbeitet werden, erfolgt in der Realisierungsphase (zweite Phase) die Umsetzung des Vorhabens.^{90,91} Daran anschließend wird die Investition genutzt bzw. bewirtschaftet, was im kommunalen Kontext die Erfüllung öffentlicher Aufgaben darstellt (dritte Phase).⁹² Insbesondere die Phasen zwei und drei sind durch die einmaligen Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie durch die Bewirtschaftungskosten besonders liquiditätswirksam. Sie sind zudem einem dynamischen Prozess durch die qualitative und quantitative „Änderung der Aufgabe im Zeitablauf“⁹³ unterworfen. Gründe hierfür können insbesondere demografischer Art sein, aber auch rechtliche Änderungen können Auswirkungen auf den Aufgabenumfang haben. Gleichwohl aber haben aber auch die vorangestellten Teilaufgaben der Planungsphase einen maßgeblichen Einfluss auf die vorerwähnte Liquiditätswirkung, da hierbei die Kostenauswirkungen der getroffenen Entscheidungen am größten sind.^{94,95} Mit Ende der Nutzungsdauer schließt sich die Frage an, ob eine Desinvestition (Verwertung oder Rückbau) stattfindet oder es zur Ersatz- bzw. sogar Erweiterungsinvestition kommt.

⁸⁹ Vgl. Boos (1989), S. 127.

⁹⁰ Vgl. Schulte (2007), S. 34.

⁹¹ Vgl. Boos (1989), S. 123.

⁹² Vgl. Boos (1989), S. 127.

⁹³ Boos, (1989) S. 128.

⁹⁴ Vgl. Boos (1989), S. 118.

⁹⁵ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2009), S. 28 f.



Abbildung 15: Lebenszyklus einer Investition, eigene Darstellung

In den beiden zuletzt genannten Fällen beginnt sodann der in Abbildung 15 dargelegte Kreislauf von vorn. Vergleicht man nun die bisherige Abbildung von Investitionen im Kommunalhaushalt mit der Lebenszyklusbetrachtung, gelangt man zu der in Abbildung 16 beschriebenen Erkenntnis.

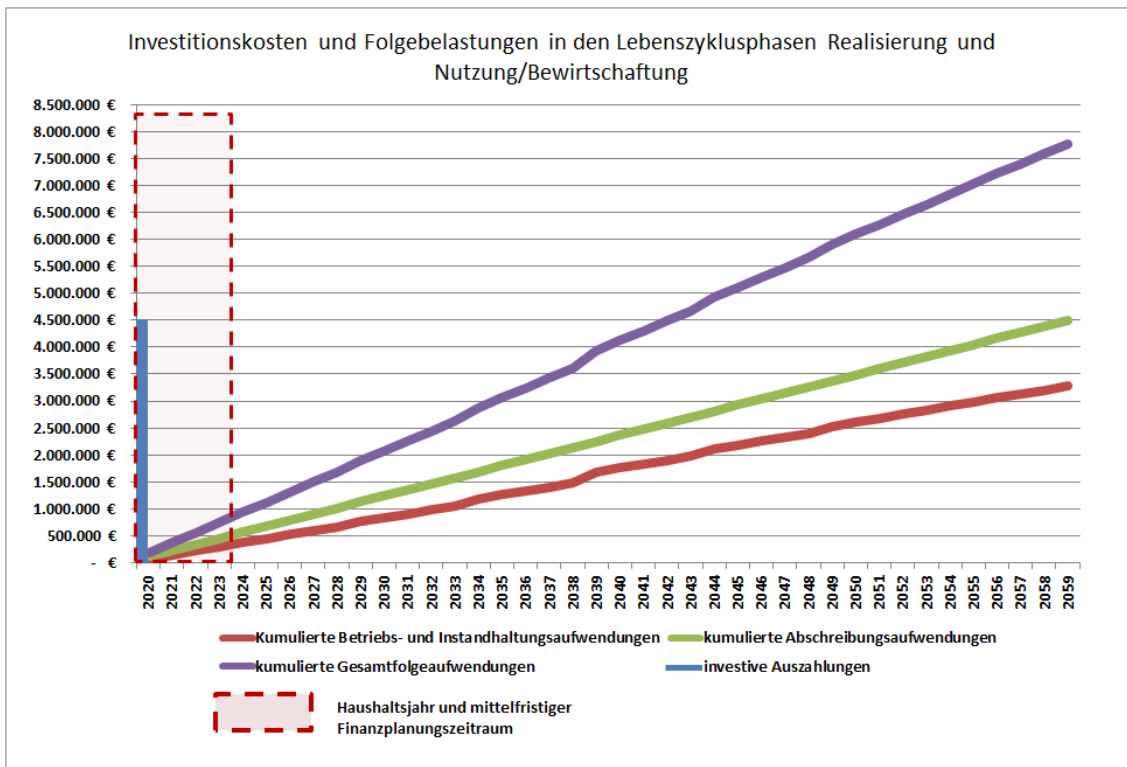


Abbildung 16: Investitionskosten und Folgebelastungen in den Lebenszyklusphasen Realisierung und Nutzung/Bewirtschaftung, eigene Darstellung

Aus der einmaligen Investition im Jahr 2020 (blau) in Höhe von 4,5 Millionen Euro ergeben sich zum Ende der Nutzungsdauer im Jahr 2059 Gesamtkosten von über 7,5 Millionen Euro (violett), die sich aus 4,5 Millionen Euro Abschreibungsaufwendungen (grün) sowie aus über 3 Millionen Euro Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen zusammensetzen.⁹⁶ Nach derzeitigem Haushaltsrecht werden lediglich nur die einmaligen Investitionskosten und die Folgebelastrungen für die kommenden drei Jahre abgebildet (bis 2023, siehe roter Rahmen). Weitere Informationen liegen dem Entscheidungsgremium nicht vor.⁹⁷ Auf dieser Grundlage werden kommunalpolitische Entscheidungen mit langfristigen finanziellen Auswirkungen getroffen, ohne zumindest schätzungsweise die Gesamtbelastrungen der Investition zu kennen. Entscheidungen in Bezug auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit können jedoch nur aufgrund vollständiger bzw. annähernd vollständiger Informationen getroffen werden. Alternativ beschrieben, werden Entscheidungen nur in Relation vorliegender Informationen getroffen.⁹⁸ Soweit diese nicht das Gesamtbild, sondern nur einen Ausschnitt darstellen, steigt die Gefahr von Fehlentscheidungen und dauerhaften Haushaltsbelastrungen. Die umfassende Berücksichtigung demografischer Aspekte scheint dabei umso fraglicher, wenn man deren Inhalte betrachtet. Diese umfasst „Größe, Zusammensetzung und regionale Verteilung der Bevölkerung und Haushalte in den nächsten Jahrzehnten“.⁹⁹ Auch hier können über die haushaltsrechtlich abzubildenden Daten keine umfassenden Schlüsse auf die demografische Entwicklung gezogen werden, wenn Investitionen lediglich im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung darzustellen sind.

Das in Abbildung 17 verkürzt dargestellte Modell basiert auf einer Lebenszyklusbetrachtung mit den Phasen zwei und drei (Anschaffung und Herstellung sowie Betrieb) am Beispiel Neubau einer Sporthalle.¹⁰⁰ Eine ausführliche Darstellung ist Anhang C zu entnehmen. Neben den Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) für den Neubau, der erstmaligen Ausstattung und der Ersatzbeschaffung der Ausstattung aller 14 Jahre in Höhe von insgesamt 4,7 Millionen Euro sind die Aufwendungen aus Abschreibungen als Verteilung der zahlungswirksamen AHK auf die einzelnen Nutzungsjahre sowie die geschätzten Personal- und Sachaufwendungen für den Betrieb und die Instandhaltung (4,4 Millionen) dargestellt und entsprechend einer durchschnittlichen jährlichen Preis-

⁹⁶ Desinvestitionskosten werden im vorliegenden Beispiel nicht angenommen, sondern eine sich an das Ende der Nutzungsdauer anschließende Ersatzinvestition, wodurch sich die Entwicklung der Abbildung 16 wiederholen würde, ggf. mit abweichenden Werten infolge von Preissteigerungen.

⁹⁷ Wenngleich es kein Verbot gibt, weitere Berechnungen zusätzlich dem Entscheidungsgremium vorzulegen.

⁹⁸ Vgl. Ariely (2015), S. 36.

⁹⁹ Statistisches Bundesamt (2011), S. 6.

¹⁰⁰ Für das Modell werden die Haushaltsdaten einer Sporthalle der Großen Kreisstadt Borna als Referenz herangezogen.

steigerung von 1,7 % fortgeschrieben.¹⁰¹ Aus dieser ganzheitlichen, haushaltsrechtlich bisher nicht normierten, Darstellungsweise gehen nunmehr die gesamt erwarteten Aufwendungen hervor (ca. 9,1 Mio. Euro). Für den Entscheidungsträger wird damit transparent, welche dauerhaften Belastungen die Investitionsmaßnahme hervorruft. Zudem werden die jährlich anfallenden Aufwendungen um die für das betreffende Jahr prognostizierte Einwohnerzahl ergänzt und die Aufwendungen des Jahres je Einwohner ermittelt.¹⁰² Mithin wird den Entscheidungsträgern die Auswirkung der demografischen Entwicklung am Investitionsobjekt operationalisiert. Im Zeitreihenvergleich ist damit ersichtlich, was das Investitionsobjekt gegenwärtig pro Einwohner kostet.

	2020	2021	2022	2023	2035	2060	
t	0	1	2	3	15	40	Gesamt
investive Auszahlungen							
Neubau Sporthalle	4.440.000 €	- €	- €	- €	- €	- €	4.440.000 €
Ausstattung Sportgeräte	60.000 €	- €	- €	- €	- €	- €	232.162 €
Investitionen gesamt	4.500.000 €	- €	- €	- €	- €	- €	4.672.162 €
Betriebsaufwendungen							
Ver- und Entsorgung		28.000 €	28.476 €	28.960 €	35.453 €	54.035 €	1.585.506 €
Personalaufwendungen		34.125 €	34.125 €	34.808 €	39.199 €	49.714 €	1.658.295 €
Reinigung		8.000 €	8.136 €	8.274 €	10.129 €	15.439 €	453.002 €
Versicherung		1.250 €	1.271 €	1.293 €	1.583 €	2.412 €	70.782 €
Gerätewartung und Ausstattung GWG		1.200 €	1.220 €	1.241 €	1.519 €	2.316 €	67.950 €
Instandhaltungsaufwendungen							
Wartung		1.000 €	1.017 €	1.034 €	1.266 €	1.930 €	56.625 €
laufende Instandhaltung		4.000 €	4.068 €	4.137 €	5.065 €	7.719 €	226.501 €
größere Instandhaltungsmaßnahmen		- €	- €	- €	77.262 €	- €	502.914 €
Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen gesamt		77.575 €	78.314 €	79.747 €	171.476 €	133.564 €	4.621.575 €
Abschreibungsaufwendungen		115.286 €	115.286 €	115.286 €	116.426 €	117.871 €	4.656.976 €
Folgaufwendungen gesamt	- €	191.661 €	192.379 €	193.792 €	286.383 €	249.119 €	9.278.551 €
Bevölkerungsentwicklung (Einwohner)	19.110	19.030	18.960	18.880	17.940	16.311	
demografiebezogene Folgaufwendungen je Einwohner	- €	10,07 €	10,15 €	10,26 €	15,96 €	15,27 €	

Abbildung 17: Lebenszyklusorientierte Investitionsbetrachtung unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung am Beispiel Neubau einer Sporthalle, eigene Darstellung

Verteilen sich im ersten Jahr der Nutzung 10,07 Euro auf jeden einzelnen Einwohner, steigt dieser Wert zum Ende der Nutzungsdauer um rund 50 % auf 15,27 Euro. Analysiert man aus kostenrechnerischer Sicht hierbei die Struktur, so wird deutlich, dass oben genanntes Beispiel einen hohen Anteil an Fixkosten (bspw. Abschreibungen, größere nutzerunabhängige Instandhaltungen, Wartung) enthält, der kapazitätsunabhängig fortbesteht, solange das Objekt existiert. Hierin sind die Auswirkungen der Kostenremanenz begründet. Trotz rückläufiger Einwohnerzahlen kann keine Reduzierung der Kosten im gleichen Maße erfolgen, da bspw. die Abschreibungen als Fixkosten wertabhängig und nicht einwohnerabhängig sind. Aber auch die vermeintlich variablen Kos-

¹⁰¹ Annahmen für die Personalaufwendungen: 0,5 VzÄ lt. KGSt-Bericht 13/2019 Kosten eines Arbeitsplatzes 2019/2020 und 2 % Tarifsteigerung aller 2 Jahre.

¹⁰² Die prognostizierten Bevölkerungsdaten basieren auf der gemeinschaftlichen Siebenten regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Freistaates Sachsen für die Große Kreisstadt Borna.

ten sind im vorgenannten Beispiel eher unelastisch. Zwar ist mit einem Bevölkerungsrückgang auch eine Schrumpfung der Anzahl der nutzenden Sportvereine anzunehmen. Dennoch wird es im Beispiel der Abbildung 17 nach wie vor Sportvereine geben, die die Sporthalle nutzen, sodass auch die variablen Kosten weiterhin - wenngleich durchaus niedriger - anfallen.

Hieraus lassen sich nun folgende Schlüsse ziehen:

- Haushaltsbelastungen entstehen nicht nur durch den reinen Betrieb des Objektes, zusätzlich wirken sich die jährlichen Preissteigerungen belastend aus,
- mit sinkender Einwohnerzahl steigt die Pro-Kopf-Verteilung der Folgebelastung, was in der Folge bedeutet, dass weniger Personen jeweils mehr aufbringen müssen (bspw. durch Gebühren und Steuern), um das Investitionsobjekt zu finanzieren und
- eine der Einwohnerentwicklung entsprechende Reduzierung der Kosten ist nicht oder nur zeitverzögert möglich (Kostenremanenz).

Gegenüber der bisherigen haushaltsrechtlichen Darstellung von Investitionen wird mit einer ganzheitlichen Betrachtung (Lebenszyklus) ein höherer Grad an Transparenz geschaffen. Unzweckmäßige politische Interessenlagen könnten damit vermieden werden, da nicht nur der kurzfristige Errichtungserfolge, sondern die politische Zurechenbarkeit der langfristigen Folgebelastungen unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung möglich ist.¹⁰³

Gleichwohl sei darauf hingewiesen, dass die im Modell entwickelte Kennziffer „demografiebezogene Aufwendungen je Einwohner“ nur eine Rechengröße für eine verbesserte Informationslage darstellt und allenfalls für eine Binnenbetrachtung geeignet ist. Für ein Benchmarking eignet sich diese Kennziffer wiederum nicht, da kommunale Investitionsobjekte (bspw. Sporthallen, aber auch Anliegerstraßen oder Kindertagesstätten) unabhängig von der Gemeindegröße nachgefragt werden. Hierbei müsste sich der Vergleich an der absoluten Entwicklung der Folgekosten orientieren, wobei dann der demografische Aspekt nicht mehr berücksichtigt würde. Eine Lösung wäre eine nutzerorientierte Berechnung, wenngleich ein Rückgriff auf statistische Werte dabei umso aufwendiger ist, da eine Bevölkerungsvorausberechnung die Nutzerperspektive nicht zwingend einschließt (bspw. Entwicklung der Vereinslandschaft). Ein anderer Ansatz wäre eine Betrachtungsweise mit höherem Aggregationsgrad. So wäre für ein Benchmarking das Heranziehen des gesamten Sachanlagevermögens denkbar.

¹⁰³ Vgl. Boos (1989), S. 165.

4.1.3 Lebenszyklusorientiertes Investitionsprogramm im Kommunalhaushalt

Wie im Unterkapitel 3.3 dargestellt, werden Investitionen in den Investitionsübersichten bzw. -programmen gegenwärtig isoliert¹⁰⁴ und insofern eindimensional aufgrund ihrer Zahlungswirksamkeit bezogen auf die einmaligen AHK im Finanzhaushalt betrachtet. Um die gesamten Auswirkungen der Investition von der Anschaffung bzw. Herstellung bis zum Ende der Nutzungsdauer transparent abzubilden, bedarf es einer Erweiterung der bisher haushaltsrechtlich geforderten Investitionsübersichten.¹⁰⁵ Ein Ansatz hierfür ist die im vorangestellten Unterkapitel erläuterte Betrachtungsweise des investiven Lebenszyklus.

Da hierbei im Vergleich zur bisherigen Darstellung von Investitionen wesentlich mehr Informationen zu erheben sind, ist im Sinne eines angemessenen Aufwand-Nutzenverhältnisses zunächst die Abgrenzungsproblematik zu diskutieren. Vorliegend können zwei Kriterien als mögliche Abgrenzungen herangezogen werden. Zum einen ist eine Abgrenzung anhand der Nutzungsdauer denkbar. Entsprechend der Thematik der vorliegenden Arbeit, wonach tragfähige Kommunalfinzen auf einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont ausgerichtet sind, erscheint es zweckmäßig, Investitionen mit mittel- bis langfristigen Nutzungsdauern mittels lebenszyklusorientiertem Investitionsprogramm darzustellen. Nach diesem Verständnis sind Anlagegüter mit einer Nutzungsdauer von bis zu fünf Jahren nicht zu berücksichtigen. Gleichwohl lässt sich mit allein dieser Abgrenzung der Erhebungsaufwand nur minimal reduzieren, wie aus der Anlage zu § 44 Abs. 3 SächsKomHVO ersichtlich wird. Demnach müssten auch Anlagegüter wie Server (bis zu neun Jahre Nutzungsdauer), Kopiergeräte (bis zu zehn Jahre Nutzungsdauer) oder Kraftfahrzeuge (bis zu acht Jahre Nutzungsdauer) mittels Investitionsprogramm dargestellt werden. Eine bedeutsame Steuerungswirkung im Sinne tragfähiger Kommunalfinzen ist mithin nicht erkennbar. Aus diesem Grund scheint hierfür die Langfristigkeit von Investitionen als zweckmäßiger Zeithorizont. Um aber auch hierbei Aufwand und Nutzen nicht außer Acht zu lassen, wäre eine weitere Abgrenzung wie folgt denkbar. Abgeleitet vom Gedanken, dass wesentliche Produkte bzw. Schlüsselprodukte eine besondere Steuerungsfähigkeit aufgrund ihrer besonderen strategischen, örtlichen und finanziellen Bedeutung besitzen und somit auch Auswirkungen auf die Tragfähigkeit von Kommunalfinzen haben, wären hierbei Investitionen mit einer Nutzungsdauer ab zehn Jahren mittels lebenszyklusorientiertem Investi-

¹⁰⁴ Isoliert im Sinne einer fehlenden integrierten Betrachtung zwischen den investiven Zahlungen der Anschaffungs- und Herstellungskosten im Finanzhaushalt und den korrespondierenden Folgeaufwendungen im Ergebnishaushalt.

¹⁰⁵ Auch Investitionsprogramm oder Teilfinanzhaushalt B genannt.

tionsprogramm abzubilden.¹⁰⁶ Alle weiteren Investitionen könnten sodann ab einer Nutzungsdauer von 15 Jahren abgebildet werden. Zum anderen ist auch eine wertmäßige Abgrenzung im Sinne einer Erheblichkeitsgrenze denkbar, wie sie bereits bisher in den haushaltsrechtlichen Regelungen (bspw. bei der Beurteilung einer Nachtragshaushaltspflicht) schon vorgenommen wird. Entsprechend der Anlage zu § 44 Abs. 3 SächsKomHVO haben insbesondere Gebäude und Infrastrukturanlagen eine lange Nutzungsdauer von 20 bis zu 80 Jahren. Da Gebäude und Infrastrukturanlagen regelmäßig mit erheblichen Herstellungs- und Folgeaufwendungen verbunden sind, stellt auch die wertorientierte Abgrenzung eine sachgerechte Möglichkeit im Sinne tragfähiger Kommunalfinanzen dar. Aufgrund dessen, dass Wertgrenzen stark von den örtlichen Gegebenheiten (bspw. Gemeindegröße und Finanzkraft) abhängen, ist eine gesetzlich fixierte Regelung unzweckmäßig. Eine gemeindespezifische Regelung (bspw. in der Hauptsatzung oder als zusätzlicher Paragraph in der Haushaltssatzung) sei hierbei eine Lösung.

Inhaltlich ergänzt das lebenszyklusorientierte Investitionsprogramm die bisherige isolierte Betrachtungsweise der Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt um die Folgebelastungen des Ergebnishaushaltes. Damit sind zusätzlich Folgeaufwendungen, Folgeerträge sowie der Saldo aus den Folgeerträgen und -aufwendungen anzugeben, wie in Abbildung 18 ersichtlich ist.

Folgeerträge	Folgeaufwendungen
Leistungsentgelte	Personalaufwendungen
sonstige zahlungswirksame Erträge	Ver- und Entsorgung
Auflösung passiver Sonderposten	Unterhaltung und Instandhaltung
	sonstige betriebsnotwendige Aufwendungen
	Abschreibungen
(Netto-)Folgebelastungen	
(Saldo aus Folgeerträgen und Folgeaufwendungen)	

Abbildung 18: Folgeerträge und -aufwendungen im lebenszyklusorientierten Investitionsprogramm, eigene Darstellung

Aufgrund der verschiedenen Nutzungsdauern ist kein einheitlicher Zeithorizont definierbar. Auch ist ein Ausweis jedes Nutzungsjahres, insbesondere bei Investitionsobjekten mit Nutzungsdauern von mehreren Jahrzehnten, unzweckmäßig. Ausgehend von der Überlegung, dass mit dem lebenszyklusorientierten Investitionsprogramm die Investitionsobjekte dargestellt werden, die eine Nutzungsdauer von mindestens zehn Jahren aufweisen, wäre der Ausweis der Folgebelastungen im ersten Jahr der Nutzung, nach jeweils zehn Jahren und im letzten Jahr der Nutzung eine mögliche Darstel-

¹⁰⁶ Vgl. Hoffmann, Wirth, Jänchen (2009), S. 59.

lungsform. Zusätzlich werden dabei die jeweiligen Werte preisindiziert fortgeschrieben und mit der Kennziffer „demografiebezogene Aufwendungen je Einwohner“¹⁰⁷ ausgewiesen. Ergänzt um die Gesamtaufwendungen für die Investition ergibt sich somit eine andere Entscheidungsgrundlage für kommunalpolitische Mandatsträger als bisher. Die Datenherkunft stammt im Fall der demografischen Zahlen aus statistischen Erhebungen, die mindestens von den jeweiligen Statistischen Landesämtern (bspw. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des Freistaates Sachsen), wenn sie nicht sogar in eigener kommunaler Verantwortung erhoben werden. Plausible Aussagen über die Folgebelastungen lassen sich dabei aus der Fortschreibung der Werte bisheriger Objekte oder durch Vergleichsinvestitionen treffen, wenngleich Unzulänglichkeiten bei der Genauigkeit nicht auszuschließen sind. Dies ist jedoch nicht als zweckwidrig anzusehen, da allein die Entwicklungstendenzen einen informativen Mehrwert gegenüber der bisherigen Darstellungsweise bieten. Abbildung 19 zeigt zusammenfassend das Gerüst des lebenszyklusorientierten Investitionsprogramms für den Bereich der Folgebelastungen. Es enthält die prognostizierten Erträge und Aufwendungen im Jahr der ersten Nutzung, sowie aller fünf Jahre und im Jahr der letzten Nutzung. Ferner werden die Gesamtbeträge zum Ende der Nutzungsdauer ausgewiesen. Ergänzt wird der Ausweis um die Kennzahl „demografiebezogene Folgebelastung“ als Pro-Kopf-Wert je Einwohner.

Maßnahmespezifische Folgebelastung	Erstes Jahr der Nutzung	5. Jahr der Nutzung	10. Jahr der Nutzung	15. Jahr der Nutzung	n. Jahr der Nutzung	letztes Jahr der Nutzung	Gesamtbetrag am Ende der Nutzungsdauer
	Euro						
	1	2	3	4	5	6	7
Maßnahme:							
Leistungsentgelte							
sonstige zahlungswirksame Erträge							
ertragswirksame Auflösung passivierter Sonderposten							
Gesamtbetrag der maßnahmespezifischen Erträge							
Personalaufwendungen							
Ver- und Entsorgungsaufwendungen							
Aufwendungen für Unterhaltung und Instandhaltung							
sonstige betriebsnotwendige Aufwendungen							
ordentliche Abschreibungen							
Gesamtbetrag der maßnahmespezifischen Aufwendungen							
Saldo (Erträge ./ Aufwendungen) als Nettofolgebelastung							
Bevölkerungsentwicklung							
demografiebezogene Folgebelastung (Nettofolgebelastung / Einwohner)							

Abbildung 19: Darstellung der Folgebelastungen im Investitionsprogramm, eigene Darstellung

Eine ausführliche Darstellung ist Anhang D zu entnehmen. Die rechtliche Regelung für das lebenszyklusorientierte Investitionsprogramm könnte wie folgt lauten: „*Erhebliche*

¹⁰⁷ Vgl. Unterkapitel 4.1.2.

Investitionen sind einzeln unter Angabe der Ein- und Auszahlungen sowie der jeweiligen Investitionssumme und der Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre darzustellen.¹⁰⁸ Zusätzlich sind die Folgebelastungen aus der jeweiligen Investition, bestehend aus den Folgeaufwendungen abzüglich der dazugehörigen Folgeerträge unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung abzubilden. Die Folgebelastungen sind mindestens im ersten und im letzten Jahr der Nutzung sowie jeweils aller zehn Jahre preisindiziert darzustellen. Darüber hinaus sind die Gesamterträge und Gesamtaufwendungen, die sich unmittelbar aus der Investition ergeben, abzubilden.

Nach § 4 Abs. 4 KomHVO NRW, § 4 Abs. 13 ThürGemHV-Doppik und § 4 Abs. 4 SächsKomHVO sind die Investitionen bzw. das Investitionsprogramm¹⁰⁹ Bestandteil der Teilfinanzpläne im jeweiligen Haushaltsplan. Damit erfordert die Anwendung des lebenszyklusorientierten Investitionsprogramms eine abweichende Betrachtungsweise. Durch die Integration von Investition und Nutzung werden nunmehr die Größen des Finanzhaushaltes und des Ergebnishaushaltes miteinander kombiniert. Insofern ist das lebenszyklusorientierte Investitionsprogramm separat zu betrachten, wobei die investiven Ein- und Auszahlungen weiterhin Satzungsqualität haben. Aufgrund der Ungenauigkeit im Rahmen der Lebenszyklusorientierung kann der Teil der Folgebelastungen keine Bindungswirkung entfalten, gleichwohl aber hat dieser Part durchaus einen deklaratorischen Charakter, was zumindest einen Informationsgewinn für die Mandatsträger gegenüber der bisherigen Darstellungsweise bedeutet.

4.2 Bedarfsgerechte Investitionsplanung nach DIN 18205

4.2.1 Wesen und klassischer Anwendungsbereich der DIN 18205

Das Deutsche Institut für Normung (e. V.) veröffentlicht mit der im Jahr 2016 fortgeschriebenen DIN 18205 einen Standard für die Bedarfsplanung im Bauwesen. „Ziel der Bedarfsplanung ist es, die Bedürfnisse, Ziele und Anforderungen des Bauträgers [...] zum frühestmöglichen Zeitpunkt in einen Lösungsrahmen des Projektes zusammenzustellen. Sie ist ergebnisoffen und muss nicht zwangsläufig zur Errichtung eines neuen Bauwerks führen.“¹¹⁰ Das Konzept dieser DIN basiert auf der Lebenszyklusbetrachtung von Investitionsobjekten. Phasenübergreifend soll mithin durch die „planerischen, baulichen, technischen und organisatorischen Lösungen“¹¹¹ eine bedarfsgerechte Nutzung von Bauwerken ermittelt werden. Der Anwendungsbereich umfasst sowohl institutionelle als auch private Bauprojekte aller Art. Mit dieser Norm werden die Verfahrensschrit-

¹⁰⁸ § 4 Abs. 4 KomHVO NRW.

¹⁰⁹ Im Freistaat Sachsen.

¹¹⁰ Deutsches Institut für Normung (2016), S. 4.

¹¹¹ Deutsches Institut für Normung (2016), S. 4.

te, Inhalt und Struktur der Bedarfsplanung beschrieben. Das dabei erzielte Ergebnis dient als Grundlage für Machbarkeitsstudien, Architektenwettbewerbe und für Ingenieurleistungen (bspw. Planungen nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure).¹¹² Insofern ist die Bedarfsplanung eine originäre Aufgabe des Bauherrn, die zwar auch durch Architekten und Ingenieure begleitet werden kann, aber letztlich Entscheidungs- und Verantwortungsgrundlage des Auftraggebers bleibt. Verbunden mit der lebenszyklusorientierten Betrachtungsweise ist die Bedarfsplanung der ersten Phase des Investitionslebenszyklus zuzuordnen. Bedarfsgerecht geplante Investitionen haben damit einen maßgeblichen Einfluss auf eine langfristige Finanzierung.

4.2.2 Bedarfsplanung nach DIN 18205

Die Bedarfsplanung nach DIN 18205 erfolgt in sechs Verfahrensschritten wie in Abbildung 20 beschrieben. Zu Beginn der Bedarfsplanung ist der Projektkontext zu klären (Phase eins). Dies umfasst die Aufnahme der projektauslösenden Gründe. Anlass und Notwendigkeit bestimmen den Projektrahmen, welcher um finanzielle sowie zeitliche Aspekte ergänzt wird. Zudem findet eine Einbettung in die strategische Ausrichtung statt.¹¹³ In der sich daran anschließenden Phase der Zieldefinition (Phase zwei) erfolgt die Festlegung der funktionellen, technischen, ökonomischen und ökologischen Ziele. In den ökonomischen Zielen inbegriffen sind dabei nicht nur budgetäre Vorgaben, sondern auch strategische Absichten im Kontext der Lebenszyklusbetrachtung von Investitionen (d. h. Nutzungsdauern und Folgeaufwendungen).¹¹⁴ Im Rahmen der dritten Phase werden die zuvor festgelegten Ziele mit konkreten Bedarfswerten untersetzt. Dabei erfolgt eine Unterscheidung zwischen qualitativen und quantitativen Bedarfsangaben.¹¹⁵ Nach Zusammentragen der Informationen ist der Bedarfsplan als Ergebnis der vorangegangenen Phasen zu erstellen (Phase vier). Der Bedarfsplan stellt mithin die Prozessdokumentation im eigentlichen Sinne dar und fungiert den Verantwortungsträgern als Entscheidungsgrundlage.¹¹⁶ Auf Basis des festgestellten Bedarfs sind nunmehr Analysen der verschiedenen Alternativen anzustellen, die die Bedarfsdeckung ermöglichen. Anhand von lebenszyklusorientierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen soll dabei die Vorteilhaftigkeit der Varianten verglichen werden. Im Ergebnis dessen wird das Projekt anhand der wirtschaftlichsten Alternative weiterverfolgt oder, wenn sich aus den Untersuchungen keine sinnvolle Bedarfsdeckung ergibt, unter Umständen auch verworfen. Als letzte Phase schließt sich der Abgleich des Bedarfsplanes mit der

¹¹² Vgl. Deutsches Institut für Normung (2016), S. 4 f.

¹¹³ Vgl. Deutsches Institut für Normung (2016), S. 7.

¹¹⁴ Vgl. Deutsches Institut für Normung (2016), S. 7 f.

¹¹⁵ Vgl. Deutsches Institut für Normung (2016), S. 8.

¹¹⁶ Vgl. Deutsches Institut für Normung (2016), S. 8.

gewählten Umsetzungsstrategie an. Diese Phase ist als iterativer Startpunkt des erneuten Durchlaufens der vorgenannten Schritte zu verstehen. Insofern werden die Fortschreibungen des Projektes sowohl während der Planungs- als auch während der Umsetzungsphase diesem Analysezyklus unterzogen, um jederzeit eine bedarfsgerechte Projektumsetzung zu erzielen.¹¹⁷



Abbildung 20: Verfahrensschritte der Bedarfsplanung nach DIN 18205, eigene Darstellung in Anlehnung an Deutsches Institut für Normung e. V. 2016, S. 7

4.2.3 Kommunale Investitionsplanung auf Basis der DIN 18205

Vergleicht man die Inhalte der Bedarfsermittlung nach DIN 18205 mit den kommunalrechtlichen Vorgaben zur Veranschlagung von Investitionen im Haushalt, gelangt man zu folgendem Bild. Während im Rahmen der DIN 18205 eine ganzheitliche, integrierte bedarfsgerechte Betrachtungsweise als Ergebnis und Entscheidungsgrundlage bereitgestellt wird, stützen sich die haushaltsrechtlichen Regelungen zur Veranschlagung von Investitionen lediglich und isoliert auf das einzelne Investitionsobjekt. Mangels rechtlicher Vorgaben ist daraus zu schließen, dass die den Investitionen zur Grunde liegenden Bedarfe als gegeben vorausgesetzt bzw. von anderen Stellen ohne Verknüpfung von Fach- und Finanzplanung ermittelt werden. Insofern ist das kommunale System modular aufgebaut. Aus den Fachplanungen, wie bspw. der Bedarfsplanung für die Kinderbetreuung werden die Bedarfe losgelöst von anderen ökonomischen Parametern ermittelt. Die sich daraus ableitenden Investitionen finden sodann Eingang in

¹¹⁷ Vgl. Deutsches Institut für Normung (2016), S. 9.

den kommunalen Haushaltsplan. Grundlage hierfür sind allenfalls Wirtschaftlichkeitsberechnungen als Vergleich der AHK sowie Unterlagen über die Gesamtinvestitionskosten, Folgeaufwendungen und Bauzeitenpläne. Ein Nachweis der Bedarfsgerechtigkeit wird in den Kommunalhaushaltsverordnungen dagegen nicht gefordert.¹¹⁸ Ferner fallen unter Umständen die Verantwortlichkeiten zwischen Bedarfsermittlung und Investitionsentscheidungen auseinander. So erfolgt beispielsweise die Bedarfsplanung für die Kinderbetreuung in Verantwortung des Landkreises und insofern des Kreistages.¹¹⁹ Die sich daraus ableitende Investition in neue Kindertagesplätze wird durch den Gemeinde- bzw. Stadtrat beschlossen. Eine integrierte Bedarfsplanung gelingt somit nicht. Eine Lösung hierfür ist die Integration der Ergebnisse der Fachplanungen in die Bedarfsplanung nach DIN 18205 (siehe Abbildung 21).

DIN 18205	Investitionen nach kommunalem Haushaltsrecht	Kommunale Investitionsplanung nach DIN 18205
<u>Bedarfsermittlung</u>		
1. Kontext klären Anlass, Notwendigkeit und strategische Ausrichtung 2. Ziele festlegen funktional, technisch, ökologisch und ökonomisch 3. Informationen sammeln und bewerten quantitativ qualitativ 4. Bedarfsplan erstellen Summe aus 1 bis 3	"Black Box" Fachplanung	1. Kontext klären Anlass, Notwendigkeit und strategische Ausrichtung 2. Ziele festlegen funktional, technisch, ökologisch und ökonomisch 3. Informationen sammeln und bewerten quantitativ qualitativ 4. Bedarfsplan erstellen Summe aus 1 bis 3
<u>Bedarfsdeckung</u>		
5. Bedarfsdeckung untersuchen Wirtschaftlichkeitsberechnung	Wirtschaftlichkeitsberechnung	5. Bedarfsdeckung untersuchen Wirtschaftlichkeitsberechnung
<u>Entscheidung</u>		
6. Bedarfsplan mit Lösungen abgleichen	Veranschlagung im Haushaltsplan (und Beschluss)	6. Veranschlagung im Haushaltsplan (und Beschluss) 7. Bedarfsplan mit Lösungen abgleichen

rot: ganzheitliche Sichtweise

blau: Ergebnisse der Fachplanungen

Abbildung 21: Kombination der DIN 18205 mit der kommunalen Investitionsplanung, eigene Darstellung

In Abbildung 21 sind die verschiedenen Aspekte bei der Bedarfsermittlung, Bedarfsdeckung und Investitionsentscheidung der DIN 18205 und der Veranschlagung der Investitionen im Kommunalhaushalt zunächst gegenübergestellt und anschließend miteinander kombiniert. Durch die Kombination gelingt die Überführung der Ergebnisse aus der Fachplanung in die Bedarfsplanung nach DIN 18205. Somit werden Bedarfsermittlung und die davon abhängige Investitionsentscheidung nicht mehr modular betrachtet, sondern integriert. Eine Einbindung der Fachstrategie in die kommunale Gesamtstrategie wird zudem möglich (Phase 1 – Kontext klären). Ferner gelingt die Verknüpfung der

¹¹⁸ Vgl. § 13 Abs. 1 und 2 KomHVO NRW und § 12 Abs. 2 und 3 SächsKomHVO.

¹¹⁹ Vgl. Landkreis Leipzig (2017), S. 1.

zumeist funktionalen und quantitativen Forderungen mit weiteren Zielen (technischer, ökonomischer und ökologischer Art). Die in Unterkapitel 2.4.2 dargestellten Einflussfaktoren auf die finanzielle Tragfähigkeit können damit in die Bedarfsplanung integriert werden. Diese komplexe Betrachtungsweise eröffnet für den kommunalen Entscheidungsträger eine neue Perspektive. Da nach DIN 18205 bereits in Phase zwei (Ziele festlegen) lebenszyklusorientierte Absichten in die Bedarfsplanung einfließen, wird der Betrachtungsraum gegenüber der bisherigen investiven Veranschlagung im Kommunalhaushalt erweitert. Am Beispiel der Bedarfsplanung für die Kinderbetreuung sei das wie folgt skizziert. Weist die vorgenannte Bedarfsplanung einen kurzfristigen Mehrbedarf von 40 Plätzen aus, der einen Neubau einer Kindertagesstätte rechtfertigt, so besteht die Gefahr, dass dieser Bedarf ungefiltert in die kommunale Investitionsplanung einfließt, ohne die langfristigen Folgewirkung und -bedarfe zu berücksichtigen. Bekräftigt wird dies durch die politische Rationalität, wonach ein „erhebliches Attraktivitäts-Handicap des Fernziels der Dauernutzung gegenüber dem Nahziel der Errichtung“¹²⁰ besteht. Mit Einbindung in die ganzheitliche Betrachtung nach DIN 18205 können die unzweckmäßigen Interessenslagen durch die Offenlegung der Folgewirkung aus der Dauernutzung (Lebenszyklus orientierter Ansatz) sichtbar gemacht und in einen Kontext gesetzt werden. Durch den Mehrgewinn an Transparenz werden die Grundlagen für einen politischen Diskurs hinsichtlich der Bedarfsgerechtigkeit geschaffen.

¹²⁰ Boos (1989), S. 165.

5 Kommunale Tragfähigkeitskonzepte

5.1 Kommunale Tragfähigkeit als ganzheitliches Ressourcenverbrauchs-konzept

Wird im Kapitel 4 der Blick auf kommunale Investitionen im Kontext tragfähiger Kommunalfinanzen auf die zukünftige Perspektive gerichtet, so reicht diese Sichtweise für eine ganzheitliche Betrachtung der finanziellen Tragfähigkeit von Kommunalfinanzen nicht aus. Da Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben bereits über einen bestehenden Vermögensstock aus vergangener Investitionstätigkeit verfügen, den es zu finanzieren gilt, müssen auch diese Aspekte in die Konzeption von Tragfähigkeitsmodellen einfließen. Neben der Finanzierungsfrage des Bestandsvermögens und weiterer Ersatz- sowie Neuinvestitionen sind genauso die laufenden Lasten, die nicht unmittelbar mit Investitionen verbunden sind, in Tragfähigkeitsbetrachtungen zu integrieren. Diese sind ebenso für eine dauerhafte Aufgabenerfüllung erforderlich. Als Beispiel hierfür seien Personalkosten und die daraus resultierenden Pensionslasten oder aber auch Aufwendungen im Sozialbereich genannt.

Auf kommunaler Ebene bestehen Tragfähigkeitskonzepte bisher nur in wenigen Fällen als innovatives Planungs- und Steuerungsinstrument, wogegen das Bundesministerium der Finanzen 2020 den bereits fünften Tragfähigkeitsbericht öffentlicher Staatsfinanzen veröffentlicht.¹²¹ Da die Rechnungslegung auf Bundesebene nach wie vor nach kamerale Prinzipien erfolgt, ist eine Übertragung auf den Kommunalbereich nicht ohne weiteres möglich und bedarf eigener konzeptioneller Überlegungen. Auf Bundesebene sind öffentliche Finanzen tragfähig, wenn neben den laufenden Ausgaben auch der Kapitaldienst für aufgenommenes Fremdkapital dauerhaft bedient werden kann.¹²² Dies entspricht dem engen Verständnis finanzieller Tragfähigkeit (Vgl. Unterkapitel 2.4.1). Während diese Betrachtung auf dem Geldverbrauchskonzept beruht, erfordert die finanzielle Tragfähigkeit auf kommunaler Ebene eine differenzierte Betrachtungsweise auf Grundlage des (inzwischen weit verbreiteten) NKF und dessen Ressourcenverbrauch. Insofern sind Konzepte auf Basis des NKF dem erweiterten Sinnverständnis finanzieller Tragfähigkeit zuzuordnen, da durch den Ressourcenverbrauch immanent die Aufgabenerfüllung im Fokus der Betrachtung steht.

¹²¹ Der Tragfähigkeitsbericht wird seit 2005 jeweils ein Mal pro Legislaturperiode erstellt und bezieht sich auf die Gesamtheit der öffentlichen Staatsfinanzen (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen).

¹²² Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 7.

5.2 Tragfähigkeitskonzept der Stadt Köln

Wie in den vorherigen Unterkapiteln dargelegt, kommt auch eine im Jahr 2012 für die Stadt Köln veröffentlichte Studie kommt zu dem Ergebnis, „dass die öffentliche Infrastruktur nicht nur auf die Befriedigung strukturell gegenwärtiger Bedarfe ausgerichtet werden darf, sondern dass auch zukünftige Infrastrukturbedarfe frühzeitig erkannt werden müssen, um so – unter Berücksichtigung der „glokalen“ Risiken – auch den notwendigen Aus-, Um- oder Rückbau vorausschauend angemessen planen und finanzieren zu können.“¹²³ Aus diesem Grund hat die Stadt Köln zusammen mit ihren Stadtwerken ein Konzept für tragfähige Kommunalfinanzen beauftragt. Dieses wurde gemeinsam durch das Deutsche Institut für Urbanistik sowie durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut der Universität zu Köln und der Stadt Köln erstellt.

Wesentlicher Treiber des Tragfähigkeitskonzeptes der Stadt Köln ist nicht wie auf Bundesebene die Verschuldung, sondern auch die zur Aufgabenerfüllung künftig notwendigen Investitionen und deren Folgekosten sowie weitere Belastungen aus der Beamtenversorgung und aus übertragenen Aufgaben. Unter dem Titel „Leistungsfähige Infrastruktur Generationengerecht finanziert – das Beispiel der Stadt Köln“ werden daher zwei Teilkonzepte verstanden. Dem Tragfähigkeitskonzept vorgelagert ist eine Ermittlung des Investitionsbedarfs in die städtische Infrastruktur, unterteilt in Nachhol-, Ersatz- und Ergänzungsbedarf und unter Berücksichtigung der im vorhergehenden Unterkapitel dargestellten Einflussfaktoren. Dieses Ergebnis wird sodann im Tragfähigkeitskonzept aufgegriffen und um haushalterische Projektionen aus Verschuldung, Versorgung, Demografie und Wachstum sowie Konnexität und Beitrag der Beteiligungen ergänzt. Abbildung 22 stellt die beiden Teile des Konzeptes und deren Verknüpfung im Überblick dar. „Das Tragfähigkeitsmodell für die Stadt Köln hat den Anspruch, alle vergangenheits-, gegenwarts- und zukunftsbezogenen Risiken und Chancen einer materiell nachhaltigen Finanzpolitik zu erfassen und politisch greifbar zu machen.“¹²⁴

¹²³ Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 13.

¹²⁴ Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 70.

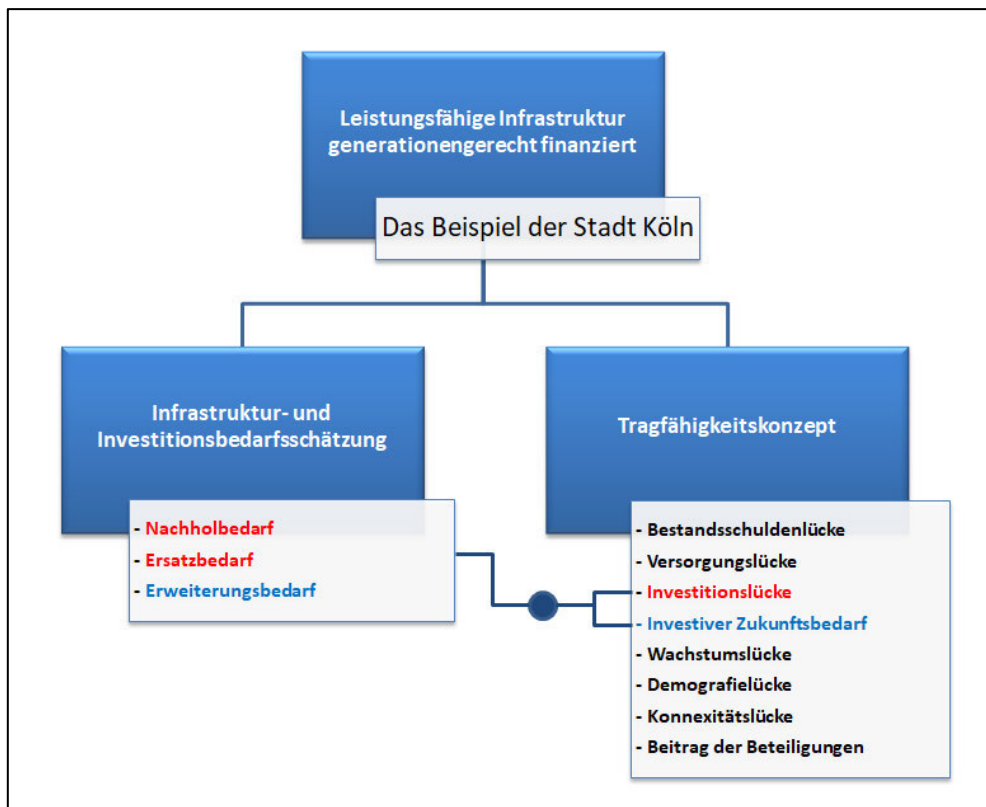


Abbildung 22: Bestandteile des Tragfähigkeitskonzeptes der Stadt Köln, eigene Darstellung

5.2.1 Infrastruktur und Investitionsbedarfsschätzung

Die Infrastruktur- und Investitionsbedarfsschätzung bildet den gegenwärtigen und zukünftigen Bedarf für die kommunale Daseinsvorsorge bis zum Jahr 2040 ab.¹²⁵ Zur Ermittlung der Bedarfe werden die wesentlichen Investitionen in einzelne Aufgabenbereiche strukturiert (wie bspw. Bildung, Verwaltung, Mobilität, Energie, Wasser, Abfall). Kriterien für die Aufnahme und Zuordnung sind das finanzielle Investitionsvolumen einzelner Infrastrukturbereiche in den vergangenen Jahren einschließlich des bestehenden Investitionsrückstandes in diesen Bereichen, die sich aus dem Bürgerhaushalt ergebenden Präferenzen der Bürger, sowie aktueller Trends aus städtebaulicher, technologischer, klimatischer und gesellschaftlicher Entwicklung.¹²⁶ Auf Basis dieser Daten, die insbesondere der Anlagenbuchhaltung entstammen, werden die künftigen Bedarfe unter Berücksichtigung demografischer Daten prognostiziert. Die Bedarfsermittlung unterscheidet dabei zwischen drei Kategorien:

- Nachholbedarf,
- Ersatzbedarf und

¹²⁵ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 31.

¹²⁶ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 22 f.

- Erweiterungsbedarf.¹²⁷

Der Nachholbedarf ergibt sich aus in der Vergangenheit unterlassenen Investitionen und Instandhaltungen (Investitions- und Instandhaltungsstau) sowie aus Modernisierungserfordernissen aufgrund neuer Bauvorschriften und Standards.¹²⁸ Dieser ist obligatorisch, da der kommunale Infrastrukturbestand überlastet ist und die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung bereits gegenwärtig in Frage gestellt wird, da den Nutzern die Leistung nicht mehr in der beabsichtigten Qualität zur Verfügung gestellt werden kann.¹²⁹

Der Ersatzbedarf beschreibt die notwendigen Ersatzbeschaffungen, die sich daraus ergeben, dass Investitionsobjekte das jeweilige Lebenszyklusende erreicht haben und zur weiteren Aufgabenerfüllung auch grundlegende Sanierungsmaßnahmen umschließt.¹³⁰

Der Erweiterungsbedarf stellt den Bedarf mit der größtmöglichen Steuerungsfähigkeit dar. Während die beiden vorgenannten Bedarfskategorien eine vergangenheits- und gegenwartsbezogene Perspektive einnehmen und somit mit dem bestehenden und bedingt disponiblen Aufgabenportfolio der Stadt verknüpft sind, sind zukünftige Erweiterungen leichter zur Disposition zu stellen und haben einen größeren „Gestaltungsspielraum für strategische Schwerpunktsetzungen durch eine Stadt“.¹³¹ Gleichwohl ist die Bedarfsermittlung in dieser Kategorie die größte Herausforderung, da sie auf Annahmen zukünftiger Ereignisse beruht, deren Eintritt ungewiss ist. Um die Annahmen zu stützen, werden Bedarfstreiber herangezogen und – soweit möglich – quantifiziert. Dieser Treiber sind z. B.: Einwohnerentwicklung oder die sich daraus ergebende Anzahl von Kindern.¹³²

Im Ergebnis weist die Stadt Köln einen gesamten Investitionsbedarf bis zum Jahr 2040 von 16 Mrd. Euro aus. Dabei entfallen 10 Mrd. Euro (62 %) auf Ersatzbedarf, eine Mrd. Euro (7%) auf Nachholbedarf und 5 Mrd. Euro (31 %) werden für Erweiterungen prognostiziert.¹³³ Die Aufgabenbereiche mit den größten Bedarfen sind Mobilität mit einem Anteil von 6,24 Mrd. Euro (39 %), Wohnen mit 3,84 Mrd. Euro (24 %) und Bildung mit 2,4 Mrd. Euro (15 %).¹³⁴

¹²⁷ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 34.

¹²⁸ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 34.

¹²⁹ Beispiel: Das steigende Verkehrsaufkommen lastet die Kapazität des kommunale Straßennetzes über 100 % aus, in Folge dessen nehmen die Straßen Schäden (Schlaglöcher, beschädigte Bankette), was zu weiteren Verkehrsbehinderungen wie bspw. Geschwindigkeitsbegrenzungen führt.

¹³⁰ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 34.

¹³¹ Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 35.

¹³² Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 43 f.

¹³³ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 47.

¹³⁴ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 47.

5.2.2 Tragfähigkeitsmodell

Die zweite Säule des Kölner Tragfähigkeitsmodells, das Tragfähigkeitskonzept im engeren Sinne, verfolgt die Prämisse, den gegenwärtigen Kapitalstock des Kernhaushaltes und der Beteiligungen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und demografischer Entwicklungen bis zum Jahr 2040 dauerhaft zu erhalten. Wird die gegenwärtige Haushaltssituation dieser Prämisse nicht gerecht, stellt das Tragfähigkeitskonzept dar, welche Mittel jährlich durch Ertragssteigerungen oder Aufwandsreduzierungen zu erwirtschaften sind, um den gegenwärtigen Kapitalstock zu erhalten (Tragfähigkeitslücke).¹³⁵ Da dem Kapitalstock das damit finanzierte Vermögen der Stadt immanent ist, hat der im ersten Schritt ermittelte Investitionsbedarf einen wesentlichen Einfluss auf die Tragfähigkeit der Kölner Kommunalfinanzen.

Die gesamte Tragfähigkeitslücke besteht aus den folgenden Teillücken und -beiträgen:

- Bestandsschuldenlücke,
- Versorgungslücke,
- Investitionslücke für Nachhol- und Ersatzbedarf,
- Investiver Zukunftsbedarf,
- Wachstums­lücke,
- Demografielücke,
- Konnexitäts- und Residuallücke,
- Synergieeffekte und
- Beitrag der Beteiligungen.¹³⁶

Methodisch werden für die Ermittlung der Tragfähigkeitslücke zunächst demografische und wirtschaftliche Basisannahmen zur Komplexitätsreduktion getroffen. Davon ausgehend erfolgt eine Fortschreibung der Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen. Aufgrund der vorangestellten Abschätzung der zukünftigen Infrastrukturbedarfe werden Informationen für die Fortschreibung des Ergebnishaushaltes (hier insbesondere Abschreibungen) und des Finanzhaushaltes (hier insbesondere Investitions- und Finanzierungstätigkeit) bereitgestellt, sodass auch „Aussagen über Entwicklung zentraler Vermögenspositionen wie des städtischen Eigenkapitals, aber auch der Verschuldung, der Rückstellungen und des Anlagevermögens“¹³⁷ getroffen werden können.¹³⁸ Für den Ausweis der Tragfähigkeitslücke wird sodann das reale Eigenkapi-

¹³⁵ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 64.

¹³⁶ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 71.

¹³⁷ Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 99.

¹³⁸ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 98.

tal herangezogen.¹³⁹ Mit andern Worten ausgedrückt, weist die Tragfähigkeitslücke den Wert auf, um den das Eigenkapital im jeweiligen Haushaltsjahr höher ausfallen müsste, damit die dauerhafte Leistungsfähigkeit (bis 2040) gewährleistet bleibt.

Im Ergebnis weist die Stadt Köln mit ihren Beteiligungen eine Tragfähigkeitslücke von 463,5 Mio. Euro für das Jahr 2017 aus. Das entspricht 10,4 % der Aufwendungen desselben Haushaltsjahres. Um diesen Betrag müssten die Erträge jährlich erhöht bzw. die Aufwendungen gesenkt werden¹⁴⁰, um dauerhaft den Kapitalstock des Jahres 2017 zu erhalten.¹⁴¹

Teillücke /-beitrag	Wert in Mio. Euro	Anteil a. d. Gesamtlücke (brutto)
Bestandsschuldenlücke	105,5	22 %
Versorgungslücke	52	11 %
Investitionslücke für Nachhol- und Ersatzbedarf	54,5	11 %
Investiver Zukunftsbedarf	10,5	2 %
Wachstumslücke	48	10 %
Demografielücke	71,5	15 %
Konnexitäts- und Residuallücke	138	29 %
Tragfähigkeitslücke gesamt (brutto)	480	
Synergieeffekte (als positiver Beitrag)	-3	
Beitrag der Beteiligungen	-13,5	
Tragfähigkeitslücke gesamt (netto)	463,5	

Abbildung 23: Tragfähigkeitslücke der Stadt Köln für das Jahr 2017 und deren Zusammensetzung, eigene Darstellung in Anlehnung an Deutsches Institut für Urbanistik 2018, S. 127

Abbildung 23 weist die Teillücken bzw. Teilbeiträge und deren Anteile an der gesamten Tragfähigkeitslücke aus. Durch Synergieeffekte¹⁴² und positive Zukunftsprognosen der Beteiligungen fällt die Tragfähigkeitslücke brutto (480 Mio. Euro) um 16,5 Mio. Euro niedriger aus. Der größte Anteil entfällt mit rund 30 % auf die Konnexitäts- und Residuallücke. Da hierbei die Aufgabenübertragung durch Bund und Land erfolgt, sind die finanzpolitischen Steuerungsmöglichkeiten begrenzt.¹⁴³ Ebenso weist die Bestandsschuldenlücke als zweitgrößte Teillücke ein begrenztes finanzpolitisches Steuerungspotenzial auf, da es sich um vergangenheitsbezogene Lasten handelt, die aufgrund ihrer Verbindlichkeit nicht oder nur bedingt disponibel sind.¹⁴⁴ Hingegen sind die finanzpolitischen Einflussmöglichkeiten im Bereich der Nachhol- bzw. Ersatzinvestitio-

¹³⁹ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 101.

¹⁴⁰ Oder eine Kombination aus beidem.

¹⁴¹ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 72.

¹⁴² Synergieeffekte entstehen, da sich die Teillücken untereinander bedingen und somit Lückenbeiträge teilweise „doppelt“ erfasst werden. Eine Bereinigung findet durch den Ausweis der Synergieeffekte statt.

¹⁴³ Wenngleich keine konkreten Aussagen getroffen werden, in welchem Maße die Teillücke durch die reine Aufgabenübertragung bestimmt ist und zu welchem Anteil Effizienzpotentiale in der Aufgabenumsetzung die Lücke determinieren.

¹⁴⁴ Ggf. durch Umschuldungen oder außerordentliche Tilgungen.

nen und der Zukunftsinvestitionen vergleichsweise hoch, obwohl die Anteile an der Gesamtlücke vergleichsweise gering sind (11 % bzw. 2 %). Da die Demografielücke (15 % der Gesamtlücke brutto) auch mittelbaren Einfluss auf die Investitionen hat, nehmen die Teillücken in Kombination miteinander wiederum einen wesentlichen finanzpolitischen Stellenwert ein. Dies wird allein dadurch deutlich, dass dem Tragfähigkeitsmodell eine Infrastruktur- und Investitionsbedarfsschätzung vorangestellt ist.

Die für das Jahr 2017 ermittelte Tragfähigkeitslücke ist keineswegs eine statische Größe. Würde man keine Maßnahmen zur Verringerung der Tragfähigkeitslücke treffen, so steigt diese in den Folgejahren überproportional. Mithin betrüge die Lücke 2020 555 Mio. Euro (+ 91,5 Mio. Euro zu 2017). Im Zieljahr 2040 entstünde ohne Gegenmaßnahmen ein Tragfähigkeitsdefizit von 15,9 Mrd. Euro.¹⁴⁵ Obwohl dieser Betrag vielen Annahmen und Projektionen unterliegt, deren künftige Eintritte ungewiss sind, ist er Beleg dafür, dass bereits gegenwärtig finanzpolitische Maßnahmen getroffen werden müssen, um die dauerhafte Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.

5.3 Langfristiges Finanzierungskonzept der Stadt Jena

5.3.1 Ausgangslage und Struktur

Eine andere Herangehensweise an tragfähige Kommunalfinanzen stellt das Konzept der Stadt Jena „Szenario Jena 2030 Konzept für die nachhaltige Finanzierung“ dar. Ausgangslage hierfür ist, dass die Verwaltung durch den Stadtrat der Stadt Jena beauftragt wurde, ein langfristiges Finanzierungskonzept bis zum Jahr 2030 mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 vorzulegen.¹⁴⁶ Rahmen für diese Konzeption bilden die steigende Bevölkerungsentwicklung der Stadt Jena, die damit verbundene perspektivische Auslastung vorhandener Investitionen sowie deren Finanzierbarkeit unter Berücksichtigung der Entschuldungsstrategie (bis 31.12.2024).¹⁴⁷ Als maßgebliches Instrument für dieses Modell wird die Szenariotechnik angewendet. Zur Beurteilung des Investitionsbedarfs und dessen Finanzierung werden verschiedenen Fallkonstellationen unterstellt. Im Ergebnis bildet das Konzept vier Grundscenarien ab, von denen die perspektivische Auslastung der städtischen Infrastruktur¹⁴⁸ abgeleitet wird.

¹⁴⁵ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 119.

¹⁴⁶ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 6.

¹⁴⁷ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 4.

¹⁴⁸ Und der daraus resultierende Investitionsbedarf

5.3.2 Szenarioanalyse

Im ersten Szenario wird ein maximales Wachstum bis 2030 unterstellt, dass durch die topografische Lage der Stadt und der jeweiligen Flächenverfügbarkeit auf 120.000 Einwohner begrenzt ist (a). Die zweite Alternative unterstellt ein Bevölkerungswachstum im gegenwärtigen Trend, aber eine positivere wirtschaftliche Entwicklung als gegenwärtig prognostiziert (b). Im dritten Szenario wird sowohl die Bevölkerungs- sowie die Wirtschaftsentwicklung wie gegenwärtig projiziert angenommen (c). Eine seitliche Bewegung der Bevölkerungsentwicklung ist Grundlage des vierten Szenarios (d).¹⁴⁹ Alle vier Alternativen haben die demografische Entwicklung als maßgeblichen Einflussfaktor, was im Zusammenhang mit Auslastungsgraden von Investitionen naturgemäß die wichtigste Komponente darstellt. Durch diese Kategorisierung und dem Hauptfaktor Einwohnerzahl wird ein Untersuchungskorridor gespannt, der durch ein Maximal- (a) und ein Minimalszenario (d) begrenzt wird. Weitere Bestimmungsfaktoren sind sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Einpendler, Anzahl der Arbeitslosen, verfügbares Einkommen, in Kindertagesstätten oder Tagespflege betreute Kinder, schulpflichtige Kinder sowie die Höhe der Steuereinnahmen.

Durch Bestimmungsfaktor beeinflusster Bereich	Bestimmungsfaktoren der Szenarien
Auslastung von Investitionen und Infrastrukturbedarf	Bevölkerungsentwicklung Einpendler Kinder in Kindertagesstätten schulpflichtige Kinder
Steuerkraft	sv-pflichtig Beschäftigte Einpendler Anzahl der Arbeitslosen verfügbares Einkommen Höhe der Steuereinnahmen

Abbildung 24: Einfluss der Szenariofaktoren auf die Auslastung von Investitionen, Infrastrukturbedarf und Kaufkraft, eigene Darstellung

Abbildung 24 stellt dar, welche der vorgenannten Bestimmungsfaktoren die Auslastung von Investitionen, den Infrastrukturbedarf sowie die Steuerkraft beeinflussen. Sowohl die Bevölkerungsentwicklung als auch die Zahl der Einpendler, der Kinder in Kindertageseinrichtungen sowie die Zahl der schulpflichtigen Kinder haben Einfluss auf die Auslastung kommunaler Investitionen und daraus resultierend auch auf den deren Bedarf. So bestimmt die Einwohnerzahl ganz allgemein die Auslastung der Infrastruktur (steigen die Einwohner, steigt allgemein der Auslastungsgrad, sinken die Einwohner, sinkt auch der Auslastungsgrad). Besondere Treiber des kommunalen Investitionsbe-

¹⁴⁹ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 4.

darfs sind, wie eingangs dieser Arbeit festgestellt, die Bereiche Verkehrsinfrastruktur und Bildung. Die allgemeine Bevölkerungsentwicklung, aber auch die Zahl der Einpendler lassen auf den Auslastungsgrad und Bedarf der Verkehrsanlagen und der Ausgestaltung des ÖPNV schließen.¹⁵⁰ Hingegen bestimmen Kinder in den Kindertageseinrichtungen sowie schulpflichtige Kinder den Auslastungsgrad sowie den künftigen Bedarf solcher Bildungs- und Betreuungseinrichtungen. Bezogen auf die Steuerkraft wirken sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Einpendler wie auch die Zahl der Arbeitslosen, das verfügbare Einkommen und die Höhe der Steuereinnahmen als Bestimmungsfaktoren. Je höher die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und je niedriger die Arbeitslosenzahl ausfällt, desto höher ist die Wirtschaftskraft der ortsansässigen Unternehmen und privaten Haushalte (verfügbares Einkommen), was sich positiv auf die Steuerkraft der Kommune auswirkt. Eine ähnliche Betrachtungsweise nimmt die Zahl der Einpendler ein, wobei hier zu differenzieren ist, dass auch negative Steuereffekte eintreten können, da bspw. die Einkommensteuer nach dem Wohnortprinzip verteilt wird.

Bestimmungsfaktor	Szenario				Differenz zwischen Maxima (a) und Minima (d)	Relation zwischen Minima und Maxima (Minima = 100%)
	a ¹⁵¹	b ¹⁵²	c ¹⁵³	d ¹⁵⁴		
<u>einwohnerbezogen</u>						
Einwohner	115.788	110.527	110.527	107.983	7.805	107 %
Kinder in Kindertagesstätten	6.082	5.805	5.805	5.529	553	110 %
schulpflichtige Kinder	10.948	10.451	10.451	10.112	836	108 %
<u>wirtschaftsbezogen</u>						
sv-pflichtig Beschäftigte	63.827	63.827	58.062	51.793	12.034	123 %
Einpendler	30.697	3.067	27.707	24.681	6.016	124 %
Arbeitslose	2.186	2.978	2.978	3.779	-1.593	58 %
verfügbares Einkommen in Euro je Einwohner	23.894	23.894	23.190	22.498	1.396	106 %

Abbildung 25: Szenarien des Konzeptes „Szenario Jena 2030 Konzept für die nachhaltige Finanzierung“, eigene Darstellung

¹⁵⁰ Vgl. Industrie- und Handelskammer Bezirk Niederbayern (2017), S. 6.

¹⁵¹ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 38.

¹⁵² Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 39.

¹⁵³ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 40.

¹⁵⁴ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 41.

In Abbildung 25 sind die Ergebnisse der vier Szenarien und den damit verbundenen Bestimmungsfaktoren zusammengefasst, ergänzt um die Differenz der beiden Extremwertszenarien (a) und (d) sowie deren Relation zueinander, wobei das Szenario (d) als Seitwärtsbewegung zur gegenwärtigen Entwicklung die Basis darstellt. Die Daten bilden den Ausgangspunkt der Untersuchung des Investitionsbedarfs und deren künftige Finanzierbarkeit.

Die Analyse zeigt, dass sich die einwohnerbezogenen Daten (Einwohner, Kinder in Kindertagesstätten und schulpflichtiger Kinder) sich im Vergleich zu den wirtschaftsbezogenen Daten moderat entwickeln (Zuwachs zwischen 7 % und 10 %). Letztere dagegen weisen eine deutliche höhere Änderung zum Ausgangsszenario aus (Zuwachs zwischen 6 % und 24 % bzw. Reduzierung um 42 %). Folgende Schlüsse können hieraus gezogen werden:

- Die Auswirkungen auf die kommunale Infrastruktur fällt im Bereich Bildung niedriger aus als im Bereich Verkehrsinfrastruktur (aufgrund der Abweichung wirtschaftsbezogener Faktoren).¹⁵⁵ Erweiterungstendenzen sind allenfalls im Bereich der Verkehrsinfrastruktur zu erwarten. Erhaltungsinvestitionen werden hingegen den gesamten Vermögensbestand betreffen.
- Die künftige Herausforderung hinsichtlich der Finanzierbarkeit wird im Wesentlichen auf den Erhalt des bestehenden Kapitalstocks abzielen und im Besonderen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Jena bestimmt sein.

Da die oben genannte Betrachtungsweise jedoch nur die quantitative Bevölkerungsentwicklung abbildet, nicht aber deren Zusammensetzung, sind zusätzlich Überlegungen hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur und der damit korrelierenden Bevölkerungsalterung in die Investitionsbedarfe einzubeziehen, was entsprechend im Konzept der Stadt Jena erfolgt.

¹⁵⁵ Bspw. belastet eine steigende Zahl der Einpendler die Verkehrswegekazipazitäten und/oder die Kapazitäten des ÖPNV.

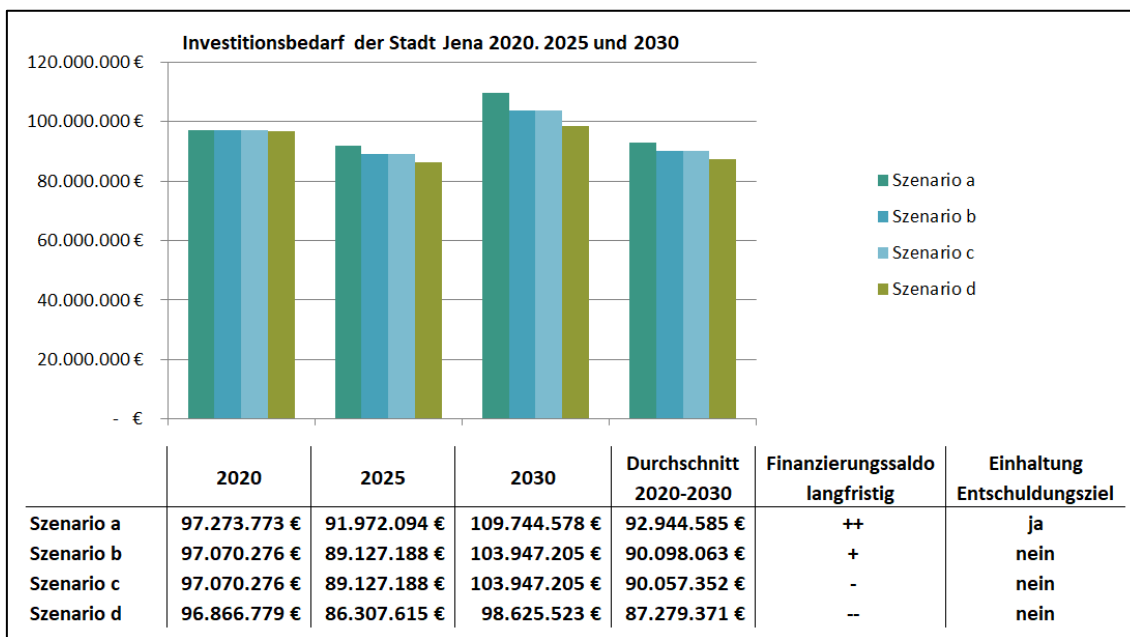


Abbildung 26: Investitionsbedarf der Stadt Jena 2020,2025 und 2030, eigene Darstellung.

Das Ergebnis der Jenaer Konzeption ist in Abbildung 26 für die Jahre 2020, 2025 und 2030 zusammengefasst und stellt den Investitionsbedarf, das Finanzierungssaldo und die Auswirkung auf die Einhaltung des Entschuldungsziels im Überblick dar. Erweiterungsbedarf entsteht im Wesentlichen im Extremszenario a im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und im Bereich Wohnungswesen, insbesondere aufgrund der sozialen Infrastruktur für die Altersgruppe ab 65 Jahren.¹⁵⁶ Die Szenarien b bis d dagegen weisen insgesamt einen im Schnitt niedrigeren Infrastrukturbedarf aus, wobei moderate Anstiege im Bereich der sozialen Infrastruktur für die Altersgruppe ab 65 Jahren und moderate Reduzierungen im Bildungsbereich prognostiziert werden.¹⁵⁷ Weitgehend wird der Investitionsbedarf auf Erhalt des Investitionsstocks ausgerichtet sein, was anhand des nicht deutlich voneinander abweichenden durchschnittlichen Investitionsbedarfs der beiden Extremszenarien für die Jahre 2020 bis 2030 (rund 5,5 Mio. Euro) ersichtlich ist. Die von Szenario a zu Szenario d sukzessiv sinkenden langfristigen Finanzierungssalden verdeutlichen, dass insbesondere die wirtschaftsbezogenen Parameter ausschlaggebend für die langfristige Finanzierbarkeit der notwendigen Infrastruktur sind.

Tritt das Szenario a ein, bestehen langfristig keine Finanzierungsdefizite, das Entschuldungsziel (31.12.2024) kann eingehalten werden und es werden langfristig Haushaltsüberschüsse im Kernhaushalt erzielt, die die negativen Finanzierungssalden der Eigenbetriebe kompensieren. Da sich das Gesamtsaldo auch nach Deckung der Fehl-

¹⁵⁶ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 42.

¹⁵⁷ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 44.

beträge in den Eigenbetrieben positiv entwickelt (14,3 Mio. Euro in 2025 und 23,1 Mio. Euro in 2030) werden keine Fremdkapitalaufnahmen zur Finanzierung der ermittelten Investitionsbedarfe nötig.¹⁵⁸ Auch im Szenario b werden langfristig und unter Berücksichtigung der Eigenbetriebsdefizite Haushaltsüberschüsse generiert, die jedoch wesentlich niedriger ausfallen als im ersten Szenario. Das Entschuldungsziel kann nur durch Reduzierung der Investitionstätigkeit in den Eigenbetrieben von ca. 20 % bis 2024 erreicht werden.¹⁵⁹ Würden die Investitionen nicht reduziert, verschiebt sich das Entschuldungsziel auf den 31.12.2028. Die beiden Szenarien c und d hingegen weisen auch langfristig keine positiven Finanzierungssalden aus. Während im Szenario b Einsparungen in der Investitionstätigkeit von bis zu 30 % vorgenommen werden müssten, erfordert das Szenario d eine Reduzierung der Investitionen um 75 % für einen ausgeglichenen Haushalt.¹⁶⁰ Gleichzeitig prognostiziert das Szenario d eine geringere Auslastung, sodass durch Rückbaumaßnahmen statt Ersatzinvestitionen insgesamt das Investitionsvolumen verringert werden können. Unabhängig davon belegt das Worst-Case-Szenario, dass die langfristige Reduzierung der Aufwendungen einen hohen Stellenwert in der politischen Diskussion einnehmen muss.¹⁶¹

Zusammenfassend bilden die vier aufgezeigten Szenarien verschiedene finanzielle Perspektiven ab. Bestehen im günstigsten Fall keine langfristigen Finanzierungsschwierigkeiten, treten diese insbesondere bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung ein. Verschärft wird dieser Effekt im Worst-Case-Szenario dadurch, dass nicht allein die Bevölkerungsentwicklung stagniert, sondern durch den demografischen Wandel die Bevölkerung zudem altert, was wiederum einen negativen Einfluss auf die wirtschaftsbezogenen Parameter und somit auf die Finanzierbarkeit des Vermögensstocks hat. Für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung ist es nicht erforderlich, eines der vier Szenarien als Grundlagen finanzpolitischer Entscheidungen heranzuziehen. Vielmehr bildet das Szenario-Portfolio Handlungsalternativen, die je nach Entwicklung flexibel anzuwenden sind.¹⁶²

5.4 Konzeptvergleich

Im Folgenden werden die beiden Konzepte miteinander verglichen, um generalisierbare Aspekte herauszustellen, die eine Adaption für andere Kommunen ermöglichen.

¹⁵⁸ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 63.

¹⁵⁹ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 64.

¹⁶⁰ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 64.

¹⁶¹ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 69 f.

¹⁶² Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 74.

Kriterium	Köln	Jena
Status	kreisfrei	kreisfrei
Einwohnerzahl	1.101.037 ¹⁶³	111.343 ¹⁶⁴
Bevölkerungstendenz	wachsend ¹⁶⁵	wachsend ¹⁶⁶
Kernhaushalt	ja	ja
Beteiligungen	ja	ja
Planungshorizont	bis 2040	bis 2030
Inhalt	ganzheitlich explizit - Schulden - Investitionen - Demografie - Konnexität - Wachstum	Fokus auf Investitionen und deren langfristige Finanzierbarkeit, damit implizite ganzheitliche Betrachtung, da die Faktoren wie Schulden, Demografie, Konnexität und Wachstum in die Fortschreibung der Haushaltsdaten einfließen.
Ergebnis	Tragfähigkeitslücke (ursachenzentriert)	Vier versch. Szenarien, die den jeweiligen Investitionsbedarf und deren Finanzierbarkeit darstellen (wirkungszentriert)

Abbildung 27: Vergleich der Tragfähigkeitskonzepte der Städte Köln und Jena, eigene Darstellung

In Abbildung 27 sind die Tragfähigkeitskonzepte der Städte Köln und Jena anhand verschiedener Kriterien gegenübergestellt. Im ersten Kriterium lässt die Kreisangehörigkeit Rückschlüsse auf das Aufgabenspektrum zu. Während kreisangehörige Gemeinden originäre gemeindliche Aufgaben wahrnehmen und überörtliche Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Landkreise liegen, haben kreisfreie Städte neben gemeindlichen Aufgaben auch die Aufgaben des Landkreises zu übernehmen, wodurch sich insbesondere die Belastung der sozialen Sicherung in den Haushalten niederschlägt. Eine Adaption der Konzepte auf andere Landkreise ist unter diesen Aspekten durchaus möglich, da das Aufgabenportfolio zumindest teilweise kongruent ist. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass das Aufgabenportfolio eines Landkreises zwischen den Ländern durch verschiedene Aufgabenzuweisung der Landesverwaltung, aber auch innerhalb eines Landes durch verschiedene freiwillige Aufgaben deutlich voneinander abweichen kann. Wenngleich beide Städte kreisfrei sind, ergeben sich schon anhand der jeweiligen Größe Unterschiede. Die Stadt Köln als Millionenstadt weist insofern einen deutlich anderen Infrastrukturbedarf aus als die Stadt Jena, die nur eine Bevölkerung von

¹⁶³ Vgl. Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2020).

¹⁶⁴ Vgl. Thüringer Landesamt für Statistik (2020).

¹⁶⁵ Vgl. Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (2020).

¹⁶⁶ In drei von vier Szenarien.

rund 10 % im Vergleich zur Stadt Köln beheimatet. In der Entwicklung vergleichbar ist der Ausgangspunkt beider Städte, deren künftige Bevölkerungsentwicklung auf Wachstum ausgerichtet ist. Hieraus lassen sich andere Aussagen ableiten, als bei Kommunen, die mit einem Bevölkerungsrückgang planen. Stehen wachsende Kommunen vor der Herausforderung, dass bestehende Infrastrukturen stärker belastet werden, einer höheren Abnutzung unterliegen und neben Erhaltungsinvestitionen unter Umständen auch Erweiterungen nötig werden, haben schrumpfende Kommunen das Problem von Überkapazitäten. Die Infrastruktur ist durch zunehmend weniger Einwohner zu finanzieren, während wachsende Kommunen die Chance haben, den höheren Erhaltungsaufwand sowie Erweiterungen durch steigende Einnahmen aus dem Bevölkerungszuwachs zu finanzieren.

Beide Städte betrachten in ihren Finanzierungskonzepten nicht nur den Kernhaushalt, sondern auch Sonderrechnungen (Eigenbetriebe) und Beteiligungen. Ermöglicht wird eine konzernweite Betrachtung durch den Gesamtabchluss, der in beiden Städten zusätzlich zum Jahresabschluss des Kernhaushaltes erstellt wird. Mithin können sämtliche Aufgabenbereiche unabhängig von der wirtschaftlichen Wahrnehmungsform abgebildet werden. Hinsichtlich des Planungshorizontes weichen die beiden Konzepte voneinander ab. Während die Stadt Jena ihren Investitionsbedarf und dessen Finanzierbarkeit mittel- bis langfristig (2030) analysiert, reicht die Kölner Perspektive um zehn Jahre weiter (2040). Eine mittel- bis langfristige Ausrichtung erlaubt den Rückgriff auf reliable Werte, wogegen mit fortschreitendem Planungshorizont die Annahmen unsicherer werden, da die Gefahr von unvorhergesehenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen steigt. Gleichwohl aber erlaubt ein solcher Zeitraum eine umfassendere Integration intergenerationeller Aspekte. Nimmt man für eine chronologisch temporale Generation einen Wert von ca. 30 Jahren an, so lassen sich in einem Zeitraum bis 2040 deutlich konkreter die Auswirkungen ableiten.¹⁶⁷

Inhaltlich unterscheiden sich die beiden Konzepte insbesondere darin, dass das Kölner Tragfähigkeitsmodell ganzheitlich und explizit die einzelnen Bereiche bzw. Faktoren in den Teillücken aufgreift. Folglich sind die Ursachen für Tragfähigkeitslücken transparent dargelegt. Sie bilden die Grundlage für politische Maßnahmen zur Gegensteuerung. Das Konzept der Stadt Jena hingegen ist wirkungszentriert dargestellt. Die für die Investitionen und Schulden ursächlichen Faktoren wie bspw. Demografie und Wachstum fließen in die konzeptionellen Überlegungen und Analysen ein, sodass im Ergebnis ein Infrastrukturbedarf und dessen Finanzierbarkeit ausgewiesen werden.

¹⁶⁷ Vgl. Tremmel (2005), S. 22.

Offen ist jedoch, inwieweit eine flächendeckende Adaption beider Konzepte auf andere Kommunen, insbesondere kleinere Gemeinden, die den überwiegenden Teil der kommunalen Landschaft in Deutschland auf sich vereinen, möglich ist. Beide Konzepte sind auf große Städte ausgerichtet, die über die notwendigen Ressourcen verfügen. Hierbei nehmen weniger finanzielle und personelle Kapazitäten eine maßgebliche Bedeutung ein, sondern vielmehr die Verfügbarkeit statistischer Informationen. Sowohl Köln als auch Jena verfügen über eigene Organisationseinheiten für statistische Erhebungen. Dieser Umstand ist bei kleineren Städten, Gemeinden und sogar Landkreisen regelmäßig nicht der Fall, weshalb diese sich auf aggregierte Daten der statistischen Ämter des Bundes und der Länder beschränken müssen. Gemeindegrenze Daten liegen dabei nicht in allen Fällen vor. Für die reine Gemeindeebene scheint insbesondere das Kölner Konzept für überdimensioniert, da die vielen Teillücken nicht ohne weiteres auf die Gemeindeebene übertragen werden können. Die auf Investitionen fokussierte Betrachtung des Jenaer Modells wirkt hierbei weniger abstrakt, da auch kleinere und mittlere Städte und Gemeinden mit wenig Aufwand künftige Investitionsbedarfe abbilden können. Hierbei bedarf es insbesondere einer Fortschreibung im Rahmen des Anlagevermögens, was für Kommunen, die ihre Haushaltswirtschaft nach dem NKF ausgerichtet haben, unproblematisch erfolgen kann, da die Anlagenbuchhaltung die erforderlichen Daten für Ersatzbedarfe bereithält. Hinsichtlich der demografischen Prognose erstellen die statistischen Ämter der Länder regelmäßig regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnungen, die als Basis für eigene Annahmen herangezogen werden können. Hieraus lassen sich zu den Ersatzinvestitionen auch etwaige Erweiterungsbedarfe ableiten.

5.5 Anforderungen an ein allgemein gültiges kommunales Tragfähigkeitskonzept

5.5.1 Zeitlicher Rahmen

Tragfähige Kommunalfinanzen stehen, wie bereits dargestellt, in engem Zusammenhang mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit von Kommunen. Somit bildet ein Tragfähigkeitskonzept die Langfristperspektive ab. Dies geht auch aus den beiden Konzepten der Städte Köln und Jena hervor, wenngleich Köln einen längeren Betrachtungshorizont (2040) annimmt als Jena (2030). Der Tragfähigkeitsbericht 2020 des Bundes projiziert die Entwicklungen sogar bis in das Jahr 2060, wobei „der Fokus auf die Periode bis 2040“¹⁶⁸ liegt und mit den zunehmenden Unsicherheiten begründet wird, je weiter

¹⁶⁸ Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 8.

der Blick in die Zukunft gerichtet ist.¹⁶⁹ Insofern kann für ein kommunales Tragfähigkeitskonzept ein zeitlicher Horizont von 15 bis 20 Jahren angenommen werden. Um auf sich ändernde Umstände zu reagieren, sollte das Konzept regelmäßig innerhalb eines fünf Jahres Zeitraums fortgeschrieben werden. Mittelfristige Entwicklungstendenzen politischer, wirtschaftlicher oder demografischer Natur können somit abgebildet werden. Ein ähnlicher Mechanismus lässt sich ebenfalls aus dem Tragfähigkeitsbericht des Bundes ableiten. Dieser wird je Legislaturperiode fortgeschrieben, womit auf die jeweilige finanzpolitische Situation reagiert werden kann. Wenngleich gilt, dass solche Langfristbetrachtungen keine wirklichkeitsgetreuen Prognosen darstellen und vielen Annahmen zur Komplexitätsreduktion unterworfen sind, zeigen sie mögliche Entwicklungspfade auf, die als strategische Entscheidungsunterstützung dienen und somit auch auf die kommunale Ebene adaptierbar sind.¹⁷⁰

5.5.2 Inhaltliche und methodische Anforderungen

Sowohl die Ergebnisse des Kommunalpanels 2020 der Kreditanstalt für Wiederaufbau als auch die beiden Konzeptionen der Städte Köln und Jena zeigen auf, dass die finanziell bedeutsamsten Bereiche die kommunale Verkehrsinfrastruktur, Bildung¹⁷¹ sowie Ver- und Entsorgung und Wohnen betrifft.^{172,173,174} Da diese Bereiche naturgemäß eine hohe Anlagenintensität aufweisen, stellt die Infrastrukturabschätzung bzw. Investitionsbedarfsabschätzung für genau diese Bereiche eine Mindestanforderung für ein universelles kommunales Tragfähigkeitskonzept dar, wobei das Maß der Schätzung wiederum vom jeweiligen Aufgabenträger abhängig ist. Wie im Rahmen der vorliegenden Arbeit bereits dargestellt, haben Investitionen einen maßgeblichen Einfluss auf die finanzielle Tragfähigkeit von Kommunal финанzen, da zum einen die Fremdfinanzierung von Investitionen Dauerbelastungen für die Kommune darstellen und zum anderen die Folgebelastungen langfristig festgeschriebene Größen im Kommunalhaushalt sind. Nachholebedarf bzw. der bestehende Investitionsstau sind den Kommunen in der Regel bekannt, sodass deren Ermittlung aufgrund von Prioritätenlisten zur Haushaltsplanung recht aufwandsarm erfolgen kann.¹⁷⁵ Die Investitionsbedarfe für Ersatzinvestitionen lassen sich auf Grundlage der Daten der Anlagenbuchhaltung ableiten. Mögliche Neuinvestitionen sowie der Umfang der notwendigen Ersatzbeschaffungen sind vor allem in Abhängigkeit von demografischen und technologischen Aspekten zu ermitteln,

¹⁶⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 7 f.

¹⁷⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 1.

¹⁷¹ Schule sowie frühkindliche Bildung in der Kindertagesbetreuung.

¹⁷² Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 47.

¹⁷³ Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018), S. 73.

¹⁷⁴ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020), S. 11.

¹⁷⁵ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (2020), S. 11.

wobei methodisch auf die Investitionsbedarfsplanung nach DIN 18205, Unterkapitel 4.2 verwiesen wird.

Zahlreiche Kommunen haben die Bereiche der Ver- und Entsorgung sowie Wohnen in Zweckverbände und privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen ausgelagert. Dabei sind durch die jeweiligen Sonderrechnungen und Unternehmen die Prognosedaten bereitzustellen. Soweit Kommunen einen Gesamtabschluss erstellen, verfügen Sie dabei zumindest über konsolidierte Gegenwartsdaten.¹⁷⁶ In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten kann die Investitionsbedarfsschätzung über die vorgenannten Bereiche hinaus erweitert werden. Als Kriterien wären hierfür weitere Investitionsbedarfe der deklarierten Schlüsselprodukte bzw. wesentlichen Produkte denkbar, da sie aufgrund der strategischen Relevanz auch langfristige Wirkungsmacht entfalten.¹⁷⁷

Um die Auswirkungen und die Finanzierbarkeit der ermittelten Investitionsbedarfe herauszustellen, schließt sich an die Investitionsbedarfsschätzung eine Fortschreibung der Ergebnisse der laufenden Verwaltungstätigkeit an. Diese sollte zum einen die Werte des Ergebnishaushaltes beinhalten. Zudem sind die sich daraus ergebenden zahlungswirksamen Vorgänge abzuleiten, um auch langfristig Informationen über die Finanzierbarkeit von Investitionen zu erhalten, woraus sich im weiteren Fremdkapitalbedarfe und deren Folgebelastrungen ableiten lassen. Die Schwierigkeit hierbei besteht insbesondere darin, die Ertragsseite möglichst genau zu beziffern. Wohingegen aufwandsseitig der Abschreibungsaufwand aufgrund der bestehenden Datenlage der Anlagenbuchhaltung und der Investitionsbedarfsschätzung ermittelbar ist. Die Betriebs- und Unterhaltungsaufwendungen lassen sich auf Grundlage von Erfahrungswerten der vergangenen Jahre mittels Preisindizierung ebenfalls recht aufwandsarm ermitteln. Eine analoge Fortschreibung der Steuererträge, Zuweisungen und Auflösung von Sonderposten ist dagegen nicht ohne weiteres möglich, da diese Werte stark von politischen und konjunkturellen Aspekten abhängig sind. Insofern sind hierbei vereinfachende Annahmen zu treffen.¹⁷⁸ Analog des Tragfähigkeitsberichts 2020 des Bundes bildet dabei die „No-Policy-Change-Annahme“¹⁷⁹ eine Möglichkeit der Komplexitätsreduktion. Eine weitere Hilfestellung bietet die Spiegelung der Entwicklung der Erträge aus Steuern und Zuweisungen aus den vergangenen 20 Jahren auf den jeweiligen zukunftsgerichteten Betrachtungszeitraum analog zum Vorgehen der Stadt Köln.¹⁸⁰ Dabei darf der demografische Aspekt jedoch nicht unberücksichtigt bleiben. Gerade bei

¹⁷⁶ Und damit auch über die Vergangenheitsdaten, da sich diese letztlich aus der Aktiva des kommunalen Gesamtanschlusses ableiten lassen.

¹⁷⁷ Vgl. Hoffmann, Wirth, Jänchen (2009), S. 59.

¹⁷⁸ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 7 f.

¹⁷⁹ Bundesministerium der Finanzen (2019), S. 7.

¹⁸⁰ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 104.

Kommunen mit perspektivisch abnehmender Bevölkerungszahl hat dieser Umstand einen wesentlichen Einfluss auf die Steuerkraft. Nachfolgende Abbildung 28 stellt ein vereinfachtes Modell zur Fortschreibung der Steuererträge dar. Aus Darstellungsgründen werden vorliegend nur die letzten zehn zurückliegenden Jahre betrachtet, wobei eine Erweiterung um weitere zehn Jahre nach diesem Schema unproblematisch möglich ist.

Durchschnittliche Veränderungsrate			Fortschreibung			
Haus-halts-jahr	Steuerkraft pro Kopf in EUR	Veränderung zum Vorjahr	Haus-halts-jahr	fortgeschrie-bene Steuer-kraft pro Kopf	Einwohner	fortgeschrie-bene Steuer-kraft in EUR
1	2	3	4	5	6	7
2010	566,93 €		2020	648,38 €	19.110	12.390,59 €
2011	456,83 €	-19,42 %	2021	659,37 €	19.030	12.547,77 €
2012	451,80 €	-1,10 %	2022	670,54 €	18.960	12.713,43 €
2013	472,81 €	4,65 %	2023	681,90 €	18.880	12.874,28 €
2014	526,59 €	11,37 %	2024	693,45 €	18.800	13.036,93 €
2015	566,69 €	7,62 %	2025	705,20 €	18.710	13.194,35 €
2016	570,38 €	0,65 %	2026	717,15 €	18.630	13.360,53 €
2017	581,20 €	1,90 %	2027	729,30 €	18.550	13.528,55 €
2018	589,68 €	1,46 %	2028	741,66 €	18.460	13.691,02 €
2019	637,58 €	8,12 %	2029	754,22 €	18.380	13.862,64 €
Durchschnittliche Veränderungsrate pro Jahr		1,69 %				

Abbildung 28: Vereinfachtes Modell zur Fortschreibung der Steuererträge, eigene Darstellung

Im vorbezeichneten Modell¹⁸¹ wird zunächst ex post die durchschnittliche Veränderungsrate der Steuerkraft pro Kopf pro Jahr ermittelt (Spalten 1 bis 3). Sodann erfolgt für das ex ante für das erste Jahr die Fortschreibung auf Basis des letzten Pro-Kopf-Steuerkraft-Wertes (2019) mit der durchschnittlichen Veränderungsrate. Diese wird mit der jeweils vorausberechneten Einwohnerzahl multipliziert, woraus sich die fortgeschriebene Steuerkraft ergibt (Spalten 4 bis 7). Die darauf folgenden Jahre werden anschließend auf Basis des Vorjahres fortgerechnet.

Um die mit fortwährender Zeit steigenden Unwägbarkeiten abzufedern, ist die Darstellung der künftigen Entwicklung nicht eindimensional aufgrund der getroffenen Annahmen abzubilden. Analog der Struktur des Finanzierungskonzeptes der Stadt Jena sind die verschiedenen Entwicklungspfade hingegen als unterschiedliche Szenarien darzu-

¹⁸¹ Für die wertmäßige Untersetzung des Modells dienen Daten der Großen Kreisstadt Borna (Haushaltspläne der Jahre 2012 bis 2020). Die Prognose der Einwohnerzahlen ist aus der 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Freistaates Sachsen, gemeindegerecht für die Große Kreisstadt Borna entnommen.

stellen. Einen wesentlichen Stellenwert nimmt dabei die demografische Entwicklung ein, da diese den künftigen Investitionsbedarf sowie das damit einhergehende Finanzierungspotenzial erheblich beeinflusst. Eine Darstellungsbreite von drei Szenarien wird dabei als ausreichend erachtet (Best Case, Normal Case und Worst Case). Mithin gelingt die Abbildung eines Zukunftskorridors, der für die Entscheidungsträger steuerungsunterstützend wirkt. Innerhalb des Korridors können somit mögliche Entwicklungstendenzen dargelegt werden, was die Entscheidungsfindung für oder gegen eine Investition erleichtert, wenngleich auch der Eintritt dieser Prognosen nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit sichergestellt werden kann.¹⁸² Ggf. kann auch hierbei auf verschiedene Szenarien bestehender Datengrundlagen zurückgegriffen werden (bspw. die zwei Varianten der 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Freistaates Sachsen).

5.5.3 Ergebnisanforderungen

Um eine höchstmögliche Akzeptanz des Tragfähigkeitskonzeptes in der Verwaltung sowie in den politischen Gremien zu erlangen, sind die Ergebnisse auf möglichst wenige, aussagekräftige Werte zu beschränken. Dabei wird sich an das bestehende Konzept des Kommunalhaushaltes orientiert. Insofern soll im Rahmen der Fortschreibung der laufenden Verwaltungstätigkeit die maßgebliche Ergebnisgröße das Ergebnis als Saldo der Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushaltes sein. Darüber hinaus wird aus der vereinfachten Ableitung der zahlungswirksamen Vorgänge des Ergebnishaushaltes der Zahlungsmittelsaldo der laufenden Verwaltungstätigkeit abgebildet, was Aufschluss über die Eigenfinanzierbarkeit von künftigen Investitionen gibt. Mit Fortschreibung der laufenden Verwaltungstätigkeit gelingt die Integration langfristiger Zinsbelastungen aus ggf. erforderlichen Fremdkapitalaufnahmen. Durch die Übernahme der Anforderung aus dem Haushaltsausgleich nach thüringischem und sächsischen Haushaltsrecht, wonach der Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit so hoch sein muss, um die ordentliche Tilgung von Krediten zu ermöglichen (§ 18 Abs. 1 Nr. 2 ThürGemHV-Doppik und § 72 Abs. 4 SächsGemO), werden auch Bestandsschulden in das Konzept integriert. Zusammengefasst stellt die nachfolgende Abbildung 29 die Ergebnisanforderungen schematisch dar.

¹⁸² Vgl. beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (2018). S. 74.

Tragfähigkeitskonzept	Jahr			Gesamt
	2020	...	2040	
1	2	3	4	5
wesentlicher Investitionsbedarf				
Bereich Verkehrsinfrastruktur (einschl. ÖPNV)				
Bereich Schule und Bildung				
Bereich Ver- und Entsorgung				
Bereich Wohnraum				
sonstige Aufgabenbereiche ¹				
wesentlicher Investitionsbedarf gesamt				
Entwicklung der laufenden Verwaltungstätigkeit				
Erträge				
darunter zahlungswirksame Erträge				
Aufwendungen				
darunter zahlungswirksame Aufwendungen				
Ergebnis (Saldo der Erträge und Aufwendungen)				
darunter zahlungswirksames Ergebnis				
Finanzielle Tragfähigkeit				
zahlungswirksames Ergebnis				
./.. ordentliche Tilgung von Krediten				
= verfügbare Nettoinvestitionsmittel				
./.. wesentlicher Investitionsbedarf				
= Tragfähigkeitsbeitrag (+) / Tragfähigkeitsdefizit (-)				
Einwohner				
= Tragfähigkeitsbeitrag (+) / Tragfähigkeitsdefizit (-) pro Kopf				

¹ bspw. Schlüsselprodukte bzw. wesentliche Produkte

Abbildung 29: Struktur eines vereinfachten kommunalen Tragfähigkeitskonzepts, eigene Darstellung

Der Aufbau des in Abbildung 29 dargestellten Tragfähigkeitskonzepts besteht aus drei Teilen und wird für jedes Jahr des Betrachtungszeitraums fortgeschrieben (Spalten 2 bis 4)¹⁸³ sowie abschließend als Gesamtsumme ausgewiesen (Spalte 5). Im ersten Abschnitt ist der ermittelte Investitionsbedarf für die wesentlichsten Aufgabenbereiche dargestellt und kann je nach Erfordernis um weitere wesentliche, örtlich bedeutsame Aufgabenbereiche ergänzt werden. Anschließend erfolgt im zweiten Teil die aggregierte Darstellung der Entwicklung des Ergebnishaushaltes mit gesondertem Ausweis der zahlungswirksamen Vorgänge. Der dritte Abschnitt des Konzepts beinhaltet sodann die Kombination der Ergebnisse aus den beiden vorgenannten Bereichen. Grundlage dabei ist das zahlungswirksame Ergebnis. Davon abgezogen wird zunächst die ordentliche Tilgung der Kredite, sodass im Ergebnis Nettoinvestitionsmittel ausgewiesen werden. Diese sind dem in Abschnitt eins ermittelten Investitionsbedarf gegenübergestellt. Ergibt sich dabei ein positiver Saldo (Tragfähigkeitsbeitrag), kann dieser mögliche ne-

¹⁸³ Aus Darstellungszwecken hier verkürzt dargestellt.

gative Salden in den Folgejahren (Tragfähigkeitsdefizit) kompensieren. Weist die Spalte fünf der Abbildung 29 einen positiven Saldo aus, dann ist die langfristige Finanzierung der kommunalen Aufgaben gesichert. Ein negativer Saldo dagegen zeigt die Tragfähigkeitslücke und signalisiert den kommunalen Entscheidungsträgern Handlungsbedarf, da die langfristige Finanzierbarkeit der kommunalen Aufgaben nicht gesichert ist.

Das vorliegende Modell ist komplexitätsreduzierend ausgerichtet, um den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung ein verständliches Instrument für strategische Entscheidungen bereitzustellen. Dadurch gelingt es jedoch nicht, allumfassend sämtliche Parameter einzubinden. Dieser Umstand muss den Anwendern dieses Instruments von Beginn an bekannt sein. Durch die Fokussierung auf die vorgenannten Kernbereiche Infrastruktur, Schule und Bildung, Ver- und Entsorgung sowie Wohnen werden nicht alle kommunalen Aufgabenbereiche abgedeckt. Gleichzeitig ist das Modell für weitere Aufgabenbereiche offen gehalten, sodass den örtlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann. So kann das Konzept für einen Landkreis um den Sozialbereich erweitert werden, eine Gemeinde mit starker touristischer Ausprägung kann hingegen das Konzept um diesen Aufgabenbereich erweitern. Wenn auch das vorangestellte Modell einen hohen Aggregationsgrad aufweist, sind im Detail dennoch zahlreiche, zumindest wesentliche Einzelpositionen fortzuschreiben. Neben der bereits dargestellten Problematik der Prognose der Steuerentwicklung bestehen ähnliche Schwierigkeiten bspw. bei der Bestimmung der langfristigen Fortschreibung der Kreisumlage. Auch hierbei sind Annahmen zu treffen und aus Transparenzgründen zu dokumentieren. Zudem gelingt mit dem dargelegten Konzept keine Abbildung der Konnexitätslücke.¹⁸⁴ Für die Darstellung der damit einhergehenden Kosten von übertragenen Aufgaben bedarf es dafür keine zwingende Aufnahme in das Tragfähigkeitsmodell, wenn über eine Kosten- und Leistungsrechnung die jährlichen Aufwendungen gegenüber der delegierenden Stelle geltend gemacht werden.

Die im Ergebnis ausgewiesene Tragfähigkeitslücke bedarf für die Einbindung in strategische Entscheidungen einer weiteren Interpretation. So weist die Lücke den Bedarf aus, der nicht aus eigener Kraft finanziert werden kann. Insbesondere für den investiven Bereich bedeutet dieser Umstand nicht gleichzeitig eine Kreditaufnahme in selber Höhe. Vielmehr sind hierbei ebenfalls Annahmen zu treffen, welcher Anteil aus Fördermitteln und weiteren Drittmitteln finanziert wird und für welchen Anteil Fremdkapitalaufnahmen nötig werden. Letztlich stellt das Tragfähigkeitsmodell ein verkürztes Abbild künftiger Ereignisse dar, deren Eintritt aufgrund des langfristigen Betrachtungszeit-

¹⁸⁴ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 71.

raums naturgemäß ungewiss ist. Dennoch zeigen insbesondere die ermittelten Tragfähigkeitsdefizite bereits gegenwärtig Handlungsbedarf auf. Mit einer regelmäßigen Fortschreibung werden die langfristigen Auswirkungen heutiger kommunalpolitischer Entscheidungen sichtbar. Das in der vorliegenden Arbeit bereits mehrfach benannten politischen Attraktivitätsdefizit zwischen dem „Nahziel der Errichtung“¹⁸⁵ und dem Fernziel der dauerhaften Betreibung kann durch den Mehrgewinn an Transparenz aufgebrochen werden.¹⁸⁶ Die Wirkungsmacht langfristiger kommunalpolitischer Entscheidungen wird messbar und kann in die Wahlentscheidung des Bürgers einfließen. Ferner erhöht ein (flächendeckendes) Tragfähigkeitsdefizit die Position gegenüber dem Land hinsichtlich der kommunalen Finanzausstattung.

¹⁸⁵ Boos (1989), S. 165.

¹⁸⁶ Vgl. Boos (1989), S. 165.

6 Schlussbetrachtung

6.1 Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen beschreibt finanzielle Tragfähigkeit als die „Fähigkeit des Staates, bestehende [finanzielle] Verpflichtungen dauerhaft bedienen zu können.“¹⁸⁷ Vor diesem Hintergrund wird mit der vorliegenden Arbeit untersucht, inwieweit das aktuelle System des kommunalen Haushaltsausgleichs, die mittelfristige Finanzplanung sowie die derzeitige Berücksichtigung von Investitionen im Kommunalhaushalt diesen Anforderungen Rechnung trägt.

Neben der damit einher gehenden Analyse des Haushaltsausgleichs hat die Arbeit eine konzeptionelle Neuausrichtung von Investitionen in der kommunalen Haushaltsplanung sowie die Darstellung von Mindestanforderungen an ein Größenklassen unabhängiges Tragfähigkeitskonzept zum Ziel. Mit Umstellung der Rechnungslegung nach den Regelungen des NKF gelingt eine Abbildung des Ressourcenverbrauchs für die kommunale Aufgabenerfüllung. Im Vergleich zur traditionellen Kameralistik können damit Vergangenheits- und Gegenwartsbelastungen abgebildet werden.¹⁸⁸ Ein in diesem Kontext ausgeglichener Haushalt belegt somit, dass der derzeitige Ressourcenverbrauch durch die Gegenwartsgeneration finanziert ist. Die Erfüllung kommunaler Aufgaben gilt damit als gesichert. Diese Sichtweise betrifft jedoch nur das jeweils zu betrachtende Haushaltsjahr und die darauf folgenden drei Finanzplanjahre (mittelfristiger Finanzplanungszeitraum). Inwieweit das bestehende kommunale Aufgabenportfolio dauerhaft finanzierbar ist, wird hingegen nicht dargestellt. Dabei nehmen Investitionsentscheidungen und deren Folgewirkungen eine maßgebliche Rolle ein. Insbesondere infrastrukturelle Investitionen weisen regelmäßig Nutzungsdauern von mehreren Jahrzehnten auf, deren Betreibung es ebenso lang zu finanzieren gilt. Kombiniert mit der allgemeinen demografischen Entwicklung, die eine Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung zum Inhalt hat, werden damit erhöhte Anforderungen an die Finanzierbarkeit von kommunalen Investitionen und der damit korrelierenden Aufgabenerfüllung gestellt.

Dieser Umstand bleibt im gegenwärtigen Kommunalhaushalt unberücksichtigt. Investitionsentscheidungen werden bisher mit Fokus auf die erstmalige Liquiditätswirksamkeit (bezogen auf ihre Anschaffungs- und Herstellungskosten) getroffen. Sich daraus ergebende langfristige Folgebelastungen werden ebenfalls nur im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung abgebildet. Grundlage dabei bilden Vergangenheits- und Gegen-

¹⁸⁷ Bundesministerium der Finanzen (2020).

¹⁸⁸ Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2018), S. 79.

wartsdaten, wie das Beispiel der Abschreibungen auf Basis der (historischen) Anschaffungs- und Herstellungskosten zeigt. Wiederbeschaffungszeitwerte oder eine umfassende Preisindizierung finden ebenso keine Berücksichtigung.

Folgerungen hieraus sind daher die Notwendigkeit einer langfristigen Fortschreibung der Haushaltsdaten im Sinne eines Tragfähigkeitskonzepts sowie eine den zukünftigen Erfordernissen gerecht werdende Anpassung der Betrachtungsweise von Investitionen im Kommunalhaushalt. Letzteres gelingt mittels Lebenszyklusbetrachtung, wonach nicht nur die einmaligen investiven Zahlungen Gegenstand der Betrachtung sind, sondern auch die bis zum Ende der Nutzungsdauer anfallenden Folgebelastungen als zusätzlicher Bestandteil zum bisher üblichen Investitionsprogramm. Ergänzt wird dieses um die Kennzahl „demografiebezogene Folgebelastung“ als Zeitreihenvergleich pro Einwohner. Ein weiteres Konzept, das ebenso demografische Aspekte berücksichtigt, ist in diesem Zusammenhang die bedarfsgerechte Investitionsplanung auf Basis der DIN 18205. Die Adaption der Inhalte dieser ursprünglich für das Bauwesen entwickelten Norm in die kommunale Investitionsplanung erlaubt eine integrative und bedarfsgerechte Sichtweise zwischen Fach- und Haushaltsplanung. Hierdurch werden die für die finanzielle Tragfähigkeit maßgeblichen Einflussfaktoren (demografische Entwicklung, klimatische Veränderungen und technologischer Fortschritt) in die zukunftsgerichtete Bedarfsplanung eingebunden.

Neben der Neukonzeption des Investitionsbegriffs haben die Städte Köln und Jena ganzheitliche konzeptionelle Überlegungen zur Tragfähigkeit von Kommunal финанzen angestellt. Auf Grundlage dieser Konzepte ergeben sich Mindestanforderungen an ein allgemein gültiges Tragfähigkeitskonzept, unabhängig von der jeweiligen Größenklasse. Den Rahmen dabei bildet ein Zeithorizont von 15 bis 20 Jahren, für den die Investitionsbedarfe in den Kernbereichen Verkehrsinfrastruktur, Schule und Bildung, Ver- und Entsorgung sowie Wohnen ermittelt werden. Die Darstellung der Finanzierbarkeit dieser Bedarfe erfolgt sodann mittels Fortschreibung des Ergebnishaushaltes und der daraus abgeleiteten Liquiditätsbeiträge abzüglich der Tilgung von Bestandsschulden. Durch die Berücksichtigung von Wiederbeschaffungszeitwerten anstelle ursprünglicher Anschaffungs- und Herstellungskosten und Preissteigerungen können die zukünftigen Entwicklungen abgebildet werden. Es entsteht mithin ein Transparenzgewinn gegenüber den bisherigen Regelungen des NKF, sodass Aussagen über die dauerhafte Finanzierbarkeit kommunaler Verpflichtungen abgeleitet werden können.

6.2 Kritische Würdigung und Ausblick

Sowohl die Lebenszyklusbetrachtung von Investitionen als auch das Tragfähigkeitskonzept für sich haben gemein, dass zukünftige Prognosen mit zunehmendem Zeithorizont an Unsicherheit und Ungenauigkeit gewinnen, wodurch komplexitätsreduzierende Annahmen ohne Rücksicht auf deren späteren Eintritt zu treffen sind. Mithin wäre eine rechtliche Bindungswirkung der Ergebnisse unzweckmäßig. Gleichwohl aber ist der Transparenzgewinn dadurch nicht weniger wirkmächtig, da allein schon der Ausweis langfristiger Entwicklungstendenzen einen Mehrwert für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung darstellt. Ferner kann durch den Ausweis verschiedener Szenarien dem steigenden Unsicherheitsfaktor entgegengewirkt werden, sodass die eintretenden Ungenauigkeiten durchaus hinnehmbar sind.

Beide Konzepte haben einen starken Fokus auf die Investitionstätigkeit als Grundlage der kommunalen Aufgabenerfüllung. Die im Tragfähigkeitsmodell der Stadt Köln ausgewiesene Konnexitätslücke wird im Modell der vorliegenden Arbeit nicht aufgegriffen. Da es sich dabei um Belastungen von zugewiesenen Aufgaben der staatlichen Ebene handelt, ist die kommunale Steuerungsfähigkeit als gering zu bewerten. Forderungen nach einer besseren kommunalen Finanzausstattung für übertragene Aufgaben können dabei auch mit alternativen Instrumenten (bspw. Kosten- und Leistungsrechnung) untersetzt werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Ergebnisse theoretische Grundlagen sind, die es in der Praxis umzusetzen und zu bewerten gilt. Vor diesem Hintergrund können die vorgenannten Ergebnisse Ausgangspunkt für weitere anwendungsorientierte Untersuchungen sein, die sowohl die praktische Umsetzbarkeit als auch Überlegungen zur Verankerung im Kommunalhaushalt zum Gegenstand haben.

Kernsätze

1. Der kommunale Haushaltsausgleich in seiner jetzigen Form ist nicht geeignet, die dauerhafte Leistungsfähigkeit und somit die Tragfähigkeit der Städte, Gemeinden und Landkreise abzubilden. Derzeit gelten Haushalte als ausgeglichen, wenn die gegenwärtigen Aufwendungen durch die gegenwärtigen Erträge gedeckt sind. Zur Erwirtschaftung der Investitionsbeiträge (für Ersatz, Erweiterungs- und Neuinvestition) werden zum einen die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten zu Grunde gelegt. Zum anderen erfolgt die Beurteilung der Finanzierungskraft über die Finanzierbarkeit des Kapitaldienstes aus zurückliegenden Kreditaufnahmen für Investitionen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Eine Berücksichtigung zukünftiger Lasten erfolgt hingegen nicht.
2. Tragfähige Kommunalfinanzen gehen über den mittelfristigen Haushaltsausgleich hinaus. Der Umfang der mittelfristigen Finanzplanung, welcher lediglich drei dem Planjahr folgende Haushaltsjahre umfasst, kann keine langfristigen Entwicklungen erfassen. Dauerhafte Folgebelastungen aus Investitionen und die damit einhergehenden demografischen Effekte finden keine Berücksichtigung. Investitionsentscheidungen werden aufgrund dieses Transparentdefizits häufig hinsichtlich ihrer einmaligen Anschaffungs- und Herstellungskosten getroffen, da deren Auswirkungen auf den Kommunalhaushalt unmittelbar sichtbar sind. Eine Zurechenbarkeit kommunalpolitischer Investitionsentscheidungen zu dauerhaften Haushaltsauswirkungen in den Folgejahrzehnten ist dagegen nicht möglich.
3. Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist zu kurz gefasst, um sämtliche Belastungen einer Investition während ihres Lebenszyklus abzubilden. Eine Lösung hierfür ist die Erweiterung des Investitionsprogramms im Haushaltsplan um die Darstellung sämtlicher Lebenszykluskosten während der gesamten Nutzungsdauer. Ergänzt um demografiebezogene Folgeaufwendungen je Einwohner lassen sich die demografischen Auswirkungen einer Investition während ihrer Nutzungsdauer ableiten. Eine Zurechenbarkeit kommunalpolitischer Investitionsentscheidungen zu dauerhaften Haushaltsauswirkungen in den Folgejahrzehnten wird mithin möglich.
4. Um langfristig demografiegerechte Investitionsbedarfe zu erhalten, bietet die kommunale Investitionsplanung auf Basis der DIN 18205 (Bedarfsplanung im Bauwesen) ein weiteres Konzept im Sinne tragfähiger Kommunalfinanzen. Da wesentliche Einflussfaktoren auf die finanzielle Tragfähigkeit (demografischer Wandel, klimatischer Wandel und technologischer Fortschritt) im Rahmen der DIN 18205 Berücksichtigung finden.

5. Basis für ein ganzheitliches Größenklassen unabhängiges Tragfähigkeitskonzept ist die Fortschreibung des Ergebnishaushaltes für einen Zeitraum von 15 bis 20 Jahren sowie eine daraus folgende Ableitung des Finanzmittelbedarfs auf Grundlage der Investitionsplanung nach DIN 18205.

Anhangverzeichnis

Anhang A: Analyse des kommunalen Haushaltsausgleichs.....	VIII
Anhang B: Analyse der Nettoinvestitionsmittel von Gemeinden des Landkreises Leipzig für das Haushaltsjahr 2019.....	X
Anhang C: Lebenszyklusmodell am Beispiel Neubau einer Sporthalle.....	XI
Anhang D: Lebenszyklusorientiertes Investitionsprogramm.....	XVI

Anhang A: Analyse des kommunalen Haushaltsausgleichs

	Nordrhein-Westfalen Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KornHVO NRW)	Thüringen Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik (ThürKDG) Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik)	Sachsen Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung (SächsKomHVO) Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft (VwV KomHwV)
Allgemeine Regelungen zum Haushaltsausgleich <u>Umfang des HH-Ausgleichs</u> Ergebnishaushalt (Planjahr) Finanzhaushalt (Planjahr)	ja nein (nur allg. Verweis auf Sicherstellung der Liquidität)	ja ja	ja ja
Finanzplanung <u>Zeithorizont</u> Bestimmungen zum HH-Ausgleich im Finanzplanungszeitraum weitere Bestimmungen	§ 75 Abs. 2 GO NRW § 75 Abs. 6 GO NRW § 84 GO NRW § 84 GO NRW 5 Jahre: laufendes HHJ (zu planendes) HHJ 3 Folgejahre Ergebnis- und Finanzplan in den einzelnen Jahren (Sollvorschrift)	§ 18 Abs. 1 Nr. ThürGemHV-Doppik § 18 Abs. 2 Nr. ThürGemHV-Doppik § 12 ThürKDG § 18 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik 5 Jahre: laufendes HHJ (zu planendes) HHJ 3 Folgejahre Ergebnis- und Finanzplan am Ende des Finanzplanungszeitraums (Sollvorschrift)	§ 72 Abs. 3 SächsGemO § 72 Abs. 4 SächsGemO § 80 Abs. 1 SächsGemO § 80 Abs. 6 SächsGemO i. V. m. 1. 1. b) VwV KomHwV keine expliziten gesetzlichen Regelungen, wobei eine entsprechende Berücksichtigung im Rahmen der rechtsaufsichtlichen Bestätigung bzw. Genehmigung erfolgt Investitionsprogramm auf Grundlage des Finanzplans
Rücklagen und Behandlung von Jahresüberschüssen und Fehlbeträgen <u>Rücklagen im Zusammenhang mit Überschüssen und Fehlbeträgen</u> Rücklagarten	§ 42 Abs. 4 Nr. 1 KornHVO NRW § 42 Abs. 4 Nr. 1 KornHVO NRW § 42 Abs. 4 Nr. 1 KornHVO NRW § 75 Abs. 3 GO NRW Allgemeine Rücklage Sonderrücklagen Ausgleichsrücklage Überführung in die Ausgleichsrücklage bzw. in die allgemeine Rücklage, wenn diese <3 % der Bilanzsumme des jeweiligen Jahresabschlusses beträgt	§ 49 Abs. 5 Nr. 1 ThürGemHV-Doppik § 49 Abs. 5 Nr. 1 ThürGemHV-Doppik § 49 Abs. 5 Nr. 1 ThürGemHV-Doppik § 19 Abs. 1 Nr. 1 ThürGemHV-Doppik § 19 Abs. 1 Nr. 2 ThürGemHV-Doppik § 20 Abs. 3 ThürGemHV-Doppik Allgemeine Rücklage zweckgebundene Kapitalrücklage zweckgebundene Ergebnisrücklage a) zur Deckung vortragener Fehlbeträge aus Vorjahren b) als Ergebnisvortrag auf neue Rechnung c) Einstellung in die zweckgebundene Ergebnisrücklage	§ 51 Abs. 3 Nr. 1 b) SächsKomHVO § 51 Abs. 3 Nr. 1 b) SächsKomHVO § 51 Abs. 3 Nr. 1 b) SächsKomHVO § 51 Abs. 3 Nr. 1 b) SächsKomHVO § 23 SächsKomHVO aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses aus Überschüssen des Sonderergebnisses aus nicht ertragswirksam aufzulösenden Zuwendungen zweckgebundene und sonstige Rücklagen a) Trennung nach ordentlichem Ergebnis und Sonderergebnis b) Deckung von Fehlbeträgen aus dem ordentlichen Ergebnis bzw. dem Sonderergebnis c) Einstellen in die Rücklage des ordentlichen Ergebnisses bzw. des Sonderergebnisses
Behandlung von Jahresüberschüssen			

	Nordrhein-Westfalen	Thüringen	Sachsen
	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW)	Thüringer Gesetz über die kommunale Doppik (ThürKDG) Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (ThürGemHV-Doppik)	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) Sächsische Kommunalhaushaltsverordnung (SächsKomHVO) Verwaltungsvorschrift Kommunale Haushaltswirtschaft (VwVw KomHW)
Behandlung von Fehlbeträgen	a) Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage § 75 Abs. 2 GO NRW b) globale Minderaufwendungen von 1% der ordentlichen Minderaufwendungen § 75 Abs. 2 GO NRW c) nachrangig Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage § 75 Abs. 3 GO NRW	a) Verrechnung mit Ergebnisvorträgen aus Vorjahren § 19 Abs. 2 Nr. 1 ThürGemHV-Doppik b) Verrechnung in Höhe der planmäßigen Netto-AFA zum Eröffnungsbilanzstichtag mit der allgemeinen Rücklage § 19 Abs. 2 Nr. 2 ThürGemHV-Doppik c) Vortrag auf neue Rechnung, soweit ein solcher nach a) und b) erforderlich wird, Ausgleich im Finanzplanungszeitraum § 19 Abs. 2 Nr. 3 ThürGemHV-Doppik	a) Deckung aus ordentlichem Ergebnis bzw. Sonderergebnis § 24 Abs. 1 SächsKomHVO b) Entnahme aus der Rücklage des ordentlichen Ergebnisses bzw. Sonderergebnisses § 24 Abs. 1 SächsKomHVO c) Verrechnung mit dem Basiskapital, sofern es sich um Fehlbeträge aus der Netto-AFA des bis zum 31.12.2017 festgestellten Anlagevermögens handelt und das Basiskapital nach Verrechnung 1/3 des zum 31.12.2017 festgestellten Basiskapitals nicht unterschreitet § 24 Abs. 1 SächsKomHVO
Besondere Regelungen für die Rücklagenbildung		Landreise haben eine zweckgebundene Kapitalrücklage für Kreisumlage finanzierte Abschreibungen in der Eröffnungsbilanz zu bilden § 19 Abs. 5 ThürGemHV-Doppik	für Zugänge von bis zum 31.12.2017 festgestellten Anlagevermögen nach dem 31.12.2017 darf der zum Zeitpunkt des Zugangs bestehende Saldo aus dem Buchwert des Vermögensgegenstandes und dem dazugehörigen passiven Sonderpostens aus dem Basiskapital in die Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses überführt werden, soweit dadurch das zum 31.12.2017 festgestellte Basiskapital nicht unterschritten wird § 24 Abs. 3 SächsKomHVO
Investitionen und Folgebelastungen <u>Wirtschaftlichkeitsberechnung</u>	Investitionen § 13 Abs. 1 KomHVO NRW nein (Sollvorschrift) § 13 Abs. 1 KomHVO NRW mindestens Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie der Folgekosten § 13 Abs. 1 KomHVO NRW ja (ohne weitere Ausführungen) § 13 Abs. 1 KomHVO NRW nein (nur in den Unterlagen zur Anmeldung der Investition) § 13 Abs. 2 KomHVO NRW nein	Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen § 10 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik nein (Sollvorschrift) § 10 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik bei Investitionen mit erheblicher finanzieller Bedeutung mittel dynamischer Wirtschaftlichkeitsberechnung § 10 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik nein § 10 Abs. 2 ThürGemHV-Doppik Anmeldung der Investition) nein	Investitionen und erhebliche Instandsetzungsmaßnahmen § 12 Abs. 1 SächsKomHVO nein (Sollvorschrift) § 12 Abs. 2 SächsKomHVO lediglich Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie der Folgekosten § 12 Abs. 2 SächsKomHVO ja § 12 Abs. 2 SächsKomHVO nein (nur in den Unterlagen zur Anmeldung der Investition) § 12 Abs. 3 SächsKomHVO nein § 12 Abs. 3 SächsKomHVO
<u>Folgebelastungen</u> Pflicht zum expliziten Ausweis im Haushaltsplan Aussagen zur langfristigen Finanzierung			

Anhang B: Analyse der Nettoinvestitionsmittel von Gemeinden des Landkreises Leipzig für das Haushaltsjahr 2019

Datenherkunft: Haushaltssatzungen der in Spalte 2 gelisteten Gemeinden für das Haushaltsjahr 2019

1	2	3	4	5	6	7
	Nettoinvestitions- mittel	Auszahlungen für Investitionstätigkeit	Netto- investitionsquote	Einwohner zum 30.06.2019	Nettoinvestitions- mittel je Einwohner	
1	Pegau	2.672.250 €	4.943.250 €	54%	6 341	421 €
2	Thallwitz	1.043.460 €	2.997.133 €	35%	3 545	294 €
3	Markkleeberg	796.266 €	10.109.090 €	8%	24 642	32 €
4	Frohburg	617.781 €	4.502.200 €	14%	12 439	50 €
5	Groitzsch	569.000 €	2.893.900 €	20%	7 544	75 €
6	Borna	246.715 €	7.844.941 €	3%	19 221	13 €
7	Parthenstein	193.274 €	908.240 €	21%	3 518	55 €
8	Großpösna	181.709 €	2.373.550 €	8%	5 310	34 €
9	Zwenkau	131.505 €	1.800.230 €	7%	9 258	14 €
10	Belgershain	116.817 €	986.000 €	12%	3 349	35 €
11	Naunhof	100.378 €	3.224.460 €	3%	8 745	11 €
12	Markranstädt	74.251 €	2.695.850 €	3%	15 683	5 €
13	Kitzsch	53.470 €	6.359.650 €	1%	4 986	11 €
14	Wurzen	51.850 €	5.997.000 €	1%	16 189	3 €
15	Regis-Breitingen	24.499 €	2.414.600 €	1%	3 928	6 €
16	Lossatal	21.010 €	3.700.373 €	1%	6 036	3 €
17	Böhlen	17.340 €	2.391.190 €	1%	6 657	3 €
18	Otterwisch	-14.200 €			1 384	-10 €
19	Geithain	-71.533 €			6 871	-10 €
20	Bad Lausick	-92.000 €			7 957	-12 €
21	Elstertrebnitz	-93.900 €			1 280	-73 €
22	Borsdorf	-132.500 €			8 276	-16 €
23	Bennewitz	-431.400 €			4 969	-87 €
24	Machern	-636.400 €			6 694	-95 €
25	Brandis	-730.900 €			9 630	-76 €
26	Rötha	-1.071.900 €			6 162	-174 €
27	Colditz	-1.329.080 €			8 450	-157 €
28	Grimma	-1.341.203 €			28 220	-48 €
29	Neukieritzsch	-2.795.200 €			6 888	-406 €
30	Trebsen	-2.918.101 €			3 810	-766 €
Durchschnittliche Nettoinvestitionsmittel im Landkreis Leipzig				11,25%		

Anhang C: Lebenszyklusmodell am Beispiel Neubau einer Sporthalle
Anhang C 1: Lebenszyklusmodell

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Investive Auszahlungen																						
Neubau Sporthalle	4.440.000 €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ausstattung Sportgeräte	60.000 €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	75.970 €	-	-	-	-	-	-	-
Investitionen gesamt	4.500.000 €	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	75.970 €	-	-	-	-	-	-	-
Betriebsaufwendungen																						
Ver- und Entsorgung	28.000 €	28.476 €	28.953 €	29.430 €	29.907 €	30.384 €	30.861 €	31.338 €	31.815 €	32.292 €	32.769 €	33.246 €	33.723 €	34.200 €	34.677 €	35.154 €	35.631 €	36.108 €	36.585 €	37.062 €	37.539 €	38.016 €
Personalaufwendungen	34.125 €	34.125 €	34.808 €	34.808 €	34.808 €	35.504 €	36.200 €	36.896 €	37.592 €	38.288 €	38.984 €	39.680 €	40.376 €	41.072 €	41.768 €	42.464 €	43.160 €	43.856 €	44.552 €	45.248 €	45.944 €	46.640 €
Reinigung	8.000 €	8.136 €	8.272 €	8.408 €	8.544 €	8.680 €	8.816 €	8.952 €	9.088 €	9.224 €	9.360 €	9.496 €	9.632 €	9.768 €	9.904 €	10.040 €	10.176 €	10.312 €	10.448 €	10.584 €	10.720 €	10.856 €
Versicherung	1.250 €	1.271 €	1.293 €	1.315 €	1.337 €	1.360 €	1.383 €	1.406 €	1.429 €	1.452 €	1.475 €	1.498 €	1.521 €	1.544 €	1.567 €	1.590 €	1.613 €	1.636 €	1.659 €	1.682 €	1.705 €	1.728 €
Gerätewartung und Ausstattung GWG	1.200 €	1.220 €	1.240 €	1.260 €	1.280 €	1.300 €	1.320 €	1.340 €	1.360 €	1.380 €	1.400 €	1.420 €	1.440 €	1.460 €	1.480 €	1.500 €	1.520 €	1.540 €	1.560 €	1.580 €	1.600 €	1.620 €
Instandhaltungsaufwendungen																						
Wartung	1.000 €	1.017 €	1.034 €	1.051 €	1.068 €	1.085 €	1.102 €	1.119 €	1.136 €	1.153 €	1.170 €	1.187 €	1.204 €	1.221 €	1.238 €	1.255 €	1.272 €	1.289 €	1.306 €	1.323 €	1.340 €	1.357 €
laufende Instandhaltung	4.000 €	4.068 €	4.137 €	4.205 €	4.274 €	4.343 €	4.412 €	4.481 €	4.550 €	4.619 €	4.688 €	4.757 €	4.826 €	4.895 €	4.964 €	5.033 €	5.102 €	5.171 €	5.240 €	5.309 €	5.378 €	5.447 €
größere Instandhaltungsmaßnahmen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen gesamt	77.575 €	78.314 €	79.053 €	79.792 €	80.531 €	81.270 €	82.009 €	82.748 €	83.487 €	84.226 €	84.965 €	85.704 €	86.443 €	87.182 €	87.921 €	88.660 €	89.399 €	90.138 €	90.877 €	91.616 €	92.355 €	93.094 €
Abschreibungsaufwendungen																						
Folgebefugnisse																						
Folgebefugnisse gesamt	-	191.661 €	192.379 €	193.097 €	193.815 €	194.533 €	195.251 €	195.969 €	196.687 €	197.405 €	198.123 €	198.841 €	199.559 €	200.277 €	200.995 €	201.713 €	202.431 €	203.149 €	203.867 €	204.585 €	205.303 €	206.021 €
Bevölkerungsentwicklung (Einwohner)	19.110	19.030	18.960	18.880	18.800	18.710	18.630	18.550	18.460	18.380	18.300	18.230	18.150	18.080	18.010	17.940	17.872	17.804	17.736	17.668	17.600	17.532
demografische Folgebefugnisse je Einwohner	-	10,07 €	10,15 €	10,26 €	10,35 €	10,46 €	10,56 €	10,69 €	10,78 €	10,91 €	11,03 €	11,13 €	11,23 €	11,36 €	11,46 €	11,56 €	11,67 €	11,77 €	11,89 €	11,99 €	12,14 €	12,28 €

	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	2060	Gesamt	
	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40		
Investive Auszahlungen																						
Neubau Sporthalle	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ausstattung Sportgeräte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Investitionen gesamt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Betriebsaufwendungen																						
Ver- und Entsorgung	39.226 €	39.893 €	40.571 €	41.261 €	41.962 €	42.676 €	43.401 €	44.139 €	44.889 €	45.653 €	46.429 €	47.218 €	48.021 €	48.837 €	49.667 €	50.512 €	51.370 €	52.244 €	53.132 €	54.035 €	54.958 €	
Personalaufwendungen	41.598 €	41.598 €	42.430 €	43.279 €	44.144 €	45.027 €	45.927 €	46.846 €	47.783 €	48.739 €	49.718 €	50.721 €	51.748 €	52.799 €	53.874 €	54.974 €	56.099 €	57.249 €	58.424 €	59.624 €	60.849 €	
Reinigung	11.208 €	11.398 €	11.598 €	11.808 €	12.028 €	12.258 €	12.498 €	12.748 €	13.008 €	13.278 €	13.558 €	13.848 €	14.148 €	14.458 €	14.778 €	15.108 €	15.448 €	15.798 €	16.158 €	16.528 €	16.908 €	
Versicherung	1.751 €	1.781 €	1.811 €	1.842 €	1.873 €	1.905 €	1.938 €	1.970 €	2.004 €	2.038 €	2.073 €	2.108 €	2.144 €	2.180 €	2.217 €	2.255 €	2.293 €	2.332 €	2.372 €	2.412 €	2.452 €	
Gerätewartung und Ausstattung GWG	1.681 €	1.710 €	1.739 €	1.768 €	1.798 €	1.829 €	1.860 €	1.892 €	1.924 €	1.957 €	1.990 €	2.024 €	2.058 €	2.093 €	2.129 €	2.165 €	2.202 €	2.239 €	2.277 €	2.316 €	2.356 €	
Instandhaltungsaufwendungen																						
Wartung	1.401 €	1.425 €	1.449 €	1.474 €	1.499 €	1.524 €	1.550 €	1.576 €	1.603 €	1.630 €	1.658 €	1.686 €	1.715 €	1.744 €	1.774 €	1.804 €	1.835 €	1.866 €	1.898 €	1.930 €	1.962 €	
laufende Instandhaltung	5.604 €	5.699 €	5.796 €	5.894 €	5.992 €	6.091 €	6.191 €	6.292 €	6.394 €	6.497 €	6.601 €	6.706 €	6.812 €	6.919 €	7.027 €	7.136 €	7.246 €	7.357 €	7.469 €	7.582 €	7.696 €	
größere Instandhaltungsmaßnahmen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen je Einwohner	102,469 €	103,504 €	104,538 €	105,572 €	106,606 €	107,640 €	108,674 €	109,708 €	110,742 €	111,776 €	112,810 €	113,844 €	114,878 €	115,912 €	116,946 €	117,980 €	119,014 €	120,048 €	121,082 €	122,116 €	123,150 €	
Abschreibungsaufwendungen																						
Folgebefugnisse																						
Folgebefugnisse gesamt	217,214 €	218,221 €	219,228 €	220,235 €	221,242 €	222,249 €	223,256 €	224,263 €	225,270 €	226,277 €	227,284 €	228,291 €	229,298 €	230,305 €	231,312 €	232,319 €	233,326 €	234,333 €	235,340 €	236,347 €	237,354 €	
Folgebefugnisse kumuliert	4.567.477 €	4.785.698 €	5.005.773 €	5.226.890 €	5.451.362 €	5.680.662 €	5.915.322 €	6.155.962 €	6.412.202 €	6.674.662 €	6.942.962 €	7.217.722 €	7.500.582 €	7.792.182 €	8.092.262 €	8.400.542 €	8.717.742 €	9.043.582 €	9.378.782 €	9.723.182 €	10.076.582 €	10.439.782 €
Bevölkerungsentwicklung (Einwohner)	17.535	17.488	17.402	17.336	17.270	17.204	17.139	17.074	17.009	16.944	16.880	16.816	16.752	16.688	16.625	16.562	16.499	16.436	16.373	16.311	16.250	
Investitionskosten je Einwohner	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
demografische Folgebefugnisse	12,39 €	12,49 €	12,65 €	12,75 €	12,81 €	12,88 €	12,95 €	13,02 €	13,09 €	13,16 €	13,23 €	13,30 €	13,37 €	13,44 €	13,51 €	13,58 €	13,65 €	13,72 €	13,79 €	13,86 €	13,93 €	

Datenbasis:
 Personalkosten
 Sachkosten:
 Bevölkerungsentwicklung:
 Annahmen für die Personalaufwendungen: 0,5 VZÄ lt. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2019), S. 5-35 und 2 % Tarifierung aller 2 Jahre
 abgeleitet von den Planzahlen für Sporthallen der Stadt Borna, siehe Anhang C 2
 2020 bis 2035 Statistisches Landesamt Sachsen (2020), S. 14, danach analoge Fortschreibung entsprechend der Entwicklung des Zeitraums 2020-2035

Anhang C 2: Planzahlen Sachaufwendungen zweier Spoerobjekte als Basis zur Modellableitung

AGS	14.7.29.050	Stadt Borna	Sortiert Produktsachkonten	Typ: Haushaltsplan	Status: In Bearbeitung	Jahr: 2021				
Produksachkonten				Stufe: 1. Planvariante						
Produkt: 1113050 Gebäude- u. Liegenschaftsmanage.				Variante: 1. Variante						
Produksachkonto				Summenbildung pro Abgrenzung und Produkten						
AOD				Finanzpläne						
FS				(ggf. verrechenb. Anteil ABU / Verpflichtungsermächtigungen)						
				2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abgrenzung: ... 20041 ... Schulstr. 18 (TH) Turnhalle Borna-Ost (kommunales Eigentum)										
1113050 - 20041 - 4211010	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen für Wartung	0141	0,00	1.368,50	0	4.900,00	5.900	4.900	4.900	5.900
1113050 - 20041 - 4241010	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Heizung	0141	16.234,89	8.591,62	18.000,00	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000
1113050 - 20041 - 4241020	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Wasser und Abwasser	0141	773,15	770,00	1.000,00	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
1113050 - 20041 - 4241030	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Entwässerungsgebühren	0141	2.210,88	2.516,58	2.521,00	2.521	2.521	2.521	2.521	2.521
1113050 - 20041 - 4241040	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Beleuchtung	0141	5.942,20	6.010,00	8.000,00	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000
1113050 - 20041 - 4241050	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Abgaben u.ä.	0141	375,77	251,08	500,00	500	500	500	500	500
1113050 - 20041 - 4241060	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Reinigung	0141	8.775,16	4.691,82	8.000,00	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000
1113050 - 20041 - 4241070	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Gebäudeversicherung	0141	1.197,49	1.248,43	1.250,00	1.250	1.250	1.250	1.250	1.250
1113050 - 20041 - 4255000	Aufwendungen für die Unterhaltung von Geräten, Aussta. u. Ausrüstungsgegenst.	0141	378,78	0,00	0,00	0	0	0	0	0
1113050 - 20041 - 4599000	sonstige Finanzaufwendungen	0141	1.385,94	134,74	0,00	0	0	0	0	0

Produktsachkonten

Produkt: 4241011 Sporthallen ohne Sporthallen	Stufe: 1. Planvariante		Variante: 1. Variante		Summenbildung pro Abgrenzung und Produkten	
	Haushaltsansatz		Finanzpläne			
	Rechnungsergebnis					
	(ggf. verrechenb. Anteil ABU / Verpflichtungsermächtigungen)					
Produktsachkonto	2019	2020	2021	2022	2023	2025

Abgrenzung: - 33060	2019	2020	2021	2022	2023	2025
4241011 - 33060 - 4253000	0,00	700	700	700	700	700
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
4241011 - 33060 - 4255000	13,31	500	500	500	500	500
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
4241011 - 33060 - 4271210	0,00	150	150	150	150	150
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
4241011 - 33060 - 4431030	384,73	240	500	500	500	500
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
4241011 - 33060 - 4711000	0,00	2.487	2.487	2.487	2.487	2.487
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Produktsachkonten

Stufe: 1. Planvariante

Variante: 1. Variante

Summenbildung pro Abgrenzung und Produkten

Produkt: 1113050 Gebäude-u. Liegenschaftsmanage.

Haushaltsansatz	
Rechnungsergebnis	
AOD	
FS	

(ggf. verrechenb. Anteil ABU / Verpflichtungsermächtigungen)						
2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025

Produksachkonto		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abgrenzung: 20037	Sauerbruchstr. 1 (Dreifeldh.) Dreifeldhalle (im Bau) (kommunales Eigentum)							
1113050 - 20037 - 4211000	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	24.203,42	15.000	20.500	12.500	12.500	12.500	12.500
			5.372,98	0,00				
1113050 - 20037 - 4211010	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen für Wartung	0,00	0	7.500	9.000	7.500	7.500	9.000
			3.157,47	0,00				
1113050 - 20037 - 4241000	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen	0,00	2.100	2.100	2.100	2.100	2.100	2.100
			2.102,02	0,00				
1113050 - 20037 - 4241010	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Heizung	20.221,25	23.000	22.000	22.000	22.000	22.000	22.000
			11.725,60	0,00				
1113050 - 20037 - 4241020	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Wasser und Abwasser	4.756,75	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
			5.150,00	0,00				
1113050 - 20037 - 4241030	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Entwässerungsgebühren	2.708,14	2.716	3.087	3.087	3.087	3.087	3.087
			3.082,74	0,00				
1113050 - 20037 - 4241040	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Beleuchtung	17.132,75	22.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
			17.320,00	0,00				
1113050 - 20037 - 4241050	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Abgaben u.ä.	548,22	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
			388,18	0,00				
1113050 - 20037 - 4241060	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Reinigung	33.729,62	32.000	37.000	37.000	37.000	37.000	37.000
			19.440,34	0,00				
1113050 - 20037 - 4241070	Bewirtschaftung der Grundstücke und baul. Anlagen, für Gebäudeversicherung	3.274,54	3.200	3.420	3.420	3.420	3.420	3.420
			3.413,89	0,00				
1113050 - 20037 - 4599000	sonstige Finanzaufwendungen	0,00	0	0	0	0	0	0
			0,00	0,00				
1113050 - 20037 - 4711000	Abschreibungen auf immater. Vermögensgegenstände und Sachanlagen	0,00	2.490	2.490	2.490	2.490	2.490	2.490
			0,00	0,00				

XZ

Produktsachkonten

Produkt: 2171010 Gymnasium "Am Breiten Teich" Variante: 1. Variante Summenbildung pro Abgrenzung und Produkten

Stufe: 1. Planvariante Haushaltsansatz Finanzpläne

Rechnungsergebnis (ggf. verrechenb. Anteil ABU / Verpflichtungsermächtigungen)

Produksachkonto AOD FS 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2025

Abgrenzung: -- 31211		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
2171010 - 31211 - 4253000	---Schulsporthalle-Gymnasium_(Dreifeldhalle)							
	Aufwend. f. d. Erwerb v. bewg. Gegenständen d. Anlagev. deren AHK 800 Euro nicht übersteigen	0,00	0,00	5.000 0,00	0	0	0	0
2171010 - 31211 - 4255000	Aufwendungen für die Unterhaltung von Geräten, Aussta. u. Ausrüstungsgegenst.	0,00	0,00	2.000 0,00	500	500	500	500
2171010 - 31211 - 4271210	besondere Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen, für Washkosten/Reinigung	0,00	0,00	500 0,00	500	500	500	500

Anhang D: Lebenszyklusorientiertes Investitionsprogramm

Anhang D: Lebenszyklusorientiertes Investitionsprogramm

Ein- und Auszahlungsarten (anteilig bezogen auf den Teilfinanzhaushalt)	Ergebnis des Vorvorjahres	übertragene Ermächtigungen	Ansatz des Vorjahres	Ansatz des Haushaltsjahres	Verpflichtungsermächtigungen	das 6.	das 2. auf das Haushaltsjahr folgende Jahr	das 3. folgende Jahr	weitere	bisher bereitgestellt (einschließlich Spalten 2 + 3)	Gesamtein-/Gesamtauszahlungen
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Maßnahme:										
Einzahlungen aus Investitionszuwendungen darunter: investive Schlüsselzuweisungen											
Einzahlungen aus Investitionsbeiträgen und ähnlichen Entgelten für Investitionstätigkeit											
Einzahlungen aus der Veräußerung von immateriellen Vermögensgegenstände											
Einzahlungen aus der Veräußerung von Grundstücken, Gebäuden und sonstigen unbeweglichen Vermögensgegenständen											
Einzahlungen aus der Veräußerung von übrigem Sachanlagevermögen											
Einzahlungen aus der Veräußerung von Finanzanlagevermögen und von Wertpapieren des Umlaufvermögens											
Einzahlungen für sonstige Investitionstätigkeit											
Einzahlungen für Investitionstätigkeit											
Auszahlungen für den Erwerb von immateriellen Vermögensgegenständen											
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken, Gebäuden und sonstigen unbeweglichen Vermögensgegenständen											
Auszahlungen für Baumaßnahmen											
Auszahlungen für den Erwerb von übrigem Sachanlagevermögen											
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzanlagevermögen und von Wertpapieren des Umlaufvermögens											
Auszahlungen für Investitionsförderungsmaßnahmen											
Auszahlungen für sonstige Investitionstätigkeit											
Auszahlungen für Investitionstätigkeit											
Saldo (Einzahlungen aus Investitionstätigkeit ./ Auszahlungen für Investitionstätigkeit)											
aus Vorjahren forgleitende Verpflichtungsermächtigungen für die Maßnahme vorgesehene Verpflichtungsermächtigungen des Haushaltsjahres für die Maßnahme											
Summe der Verpflichtungsermächtigungen für die Maßnahme											
davon voraussichtlich kreditfinanziert											

Investitionen, die von geringer finanzieller Bedeutung sind, können zusammengefasst dargestellt werden.

Maßnahmespezifische Folgebelastung	Erstes Jahr der Nutzung	5. Jahr der Nutzung	10. Jahr der Nutzung	15. Jahr der Nutzung	n. Jahr der Nutzung	letztes Jahr der Nutzung	Gesamtbetrag am Ende der Nutzungsdauer
	1	2	3	4	5	6	7
	Maßnahme:						
Leistungsentgelte							
sonstige zahlungswirksame Erträge							
ertragswirksame Auflösung passivierter Sonderposten							
Gesamtbetrag der maßnahmespezifischen Erträge							
Personalaufwendungen							
Ver- und Entsorgungsaufwendungen							
Aufwendungen für Unterhaltung und Instandhaltung							
sonstige betriebsnotwendige Aufwendungen							
ordentliche Abschreibungen							
Gesamtbetrag der maßnahmespezifischen Aufwendungen							
Saldo (Erträge ./ Aufwendungen) als Nettofolgebelastung							
Bevölkerungsentwicklung							
demografiebezogene Folgebelastung (Nettofolgebelastung / Einwohner)							

Erläuterungen gemäß § 17 SächsKomHVO-Doppik:

Literaturverzeichnis

Ariely, Dan: Denken hilft zwar, nützt aber nichts - Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen, München, Droemer-Knaur Verlag, 2015

Beile, Judith; Rieke, Cornelia; Schönberg, Katharina; Gabriel, Steffen: Führung in der digitalisierten Verwaltung Ein Handlungsleitfaden, Hamburg, 2019, verfügbar unter: <https://shop.inqa.de/personalfuehrung/pub-inqa-fuehrung-digitalisierten-oeffentlichen-verwaltung> [Zugriff am: 15.09.2020]

beratungsraum Kommunal- und Unternehmensberatung (Hrsg.): Szenario Jena 2030 Konzept für nachhaltige Finanzen der Stadt Jena, Leipzig, 2018

Boos, Franz Xaver: Folgekosten kommunaler Investitionen als finanzwirtschaftliches Sach- und Rechnungsproblem, München, GBI-Verl., 1989

Bundesministerium der Finanzen: Glossar - Tragfähigkeit, Berlin, 2020, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Service/FAQ_Glossar/Glossar/Functions/glossar.html?lv2=9f91ba6f-e02f-4762-b229-e333df072ff9, [Zugriff am: 15.09.2020]

Bundesministerium der Finanzen: Tragfähigkeitsbericht 2020, Berlin, 2019, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-03-11-tragfaehigkeitsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [Zugriff am: 15.09.2020]

Burth, Andreas: Verbreitung der kommunalen Doppik in Deutschland, Weinheim, 2017, verfügbar unter: <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-verbreitung-der-kommunalen-doppik-in-deutschland.html> [Zugriff am: 15.09.2020]

CDU Kreisverband Dresden: Kommunalwahlen 2019 Stadtrat Dresden Wahlprogramm Gut.Besser.Lebenswert. Gemeinsam für Dresden, Dresden, 2019

Deutsches Institut für Normung: Bedarfsplanung im Bauwesen, DIN 18205, Berlin, 2016

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): KommAKlima Kommunale Strukturen, Prozesse und Instrumente zur Anpassung an den Klimawandel in den Bereichen Planen, Umwelt und Gesundheit, Köln, 2013

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Leistungsfähige Infrastruktur generationengerecht finanziert – das Beispiel der Stadt Köln, Köln, 2018

Deutscher Städtetag (Hrsg.): Stadtfinanzen 2019, Schlaglichter des Deutschen Städtetags, Berlin, 2019, verfügbar unter:

<http://www.staedtetag.de/publikationen/beitraege/090225/index.html> [Zugriff am: 15.09.2020]

Dietrich, Irina; **Strohe**, Hans Gerhard: Die Vermögenslage öffentlicher Unternehmen in Deutschland Statistische Analyse anhand von amtlichen Mikrodaten der Jahresabschlüsse, erschienen in: UNIVERSITÄT POTSDAM Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät STATISTISCHE DISKUSSIONSBEITRÄGE, Nr. 42, Potsdam, 2010

Döring, Thomas: Öffentliche Finanzen und Verhaltensökonomik - Zur Psychologie der budgetwirksamen Staatstätigkeit, Wiesbaden, Springer Gabler Verlag, 2015

Heinz, Rainer: Kommunales Management Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, KGSt-Sonderinfo Nr. 01 S, Jg. 44, Köln, 1999, S. 1 -8

Hoffmann, Katrin; **Jänchen**, Isabelle; **Wirth**, Katharina: Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen, Stuttgart, R. Boorberg Verlag, 2009

Industrie- und Handelskammer Bezirk Niederbayern: Pendlerströme 2017 Mobilität in der Arbeitswelt, Passau, 2017, verfügbar unter:

<https://www.ihk-niederbayern.de/share/flipping-book/3842646/flippingbook.pdf> [Zugriff am: 15.09.2020]

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.): Instandhaltung kommunaler Gebäude, Bericht 7/2009, Köln, 2009

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.): Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen Strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Finanzmanagements, Bericht 6/2014, Köln, 2014

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.): Budgetierung in Kommunen. Grundlagen, Erfahrungen und Optimierungspotenziale, Bericht 19/2017, Köln, 2017

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.): Das Ökosystem der Digitalisierung KGSt Denkanstöße zur digitalen Kommune, Nr. 1, Köln, 2017

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.): Kosten eines Arbeitsplatzes 2019/2020, Bericht 13/2019, Köln, 2019

Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.): KfW-Kommunalpanel 2020, Frankfurt am Main, 2020

Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen: Landesdatenbank NRW, Bevölkerungsvorausrechnungen 2018 bis 2040 nach Geschlecht - kreisfreie Städte und Kreise - Stichtag, Düsseldorf 2020, verfügbar unter: <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online/data?operation=previous&levelindex=2&step=2&titel=Ergebnis&levelid=1599212185352&acceptscookies=false>, [Zugriff am: 15.09.2020]

Landkreis Leipzig: Fortschreibung der Bedarfsplanung für Kindertagesbetreuung im Landkreis Leipzig Zeitraum: 2017 - 2020, Borna, 2017, verfügbar unter: <https://www.landkreisleipzig.de/behoerdenwegweiser.html?m=tasks-detail&id=1702> [Zugriff am: 15.09.2020]

Pötzl, Anna: Demografischer Wandel und Verwaltungsorganisation, München, Herbert Utz Verlag, 2018

Quecke, Albrecht, Schmid Hansdieter, Menke Ulrich, et al (Hrsg.): Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, Ergänzbare Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, Ergänzungslieferung 4/20, Stand: August 2020, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2019

Sächsisches Staatsministerium des Innern: Frühwarnsystem Kommunale Haushalte (Doppik), Dresden, 2020, Verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/smi/fws_hinweise.htm [Zugriff am: 15.09.2020]

Schulte, Gerd: Investition, Investitionscontrolling und Investitionsrechnung, 2. Auflage, München, De Gruyter Verlag, 2007

Schwarting Gunnar: Der Kommunale Haushalt, 5. Auflage, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2019

SPD-Unterbezirk Dresden: Wahlprogramm der SPD Dresden 2019-2024 Spezial. Demokratisch. Dresden lebenswert, Dresden, 2019, verfügbar unter: <https://www.spd-dresden.de/wahlprogramm/> [Zugriff am: 15.09.2020]

Staatsgerichtshof Hessen: Urteil in dem kommunalen Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld zur Unvereinbarkeit wesentlicher Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 mit der Hessischen Verfassung, Prozessregister des Staatsgerichtshofes 2361, Wiesbaden, 2013

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Hrsg.): Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen, Bericht für die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 19./21. November 2003, Anlage 6, Jena, 2003

Statistisches Bundesamt: Demografischer Wandel in Deutschland Bevölkerung- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Heft 1, Berlin, 2011

Statistisches Bundesamt: Vorausberechneter Bevölkerungsstand: Deutschland, Stichtag, Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung, Berlin, 2020, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html#sprg233978 [Zugriff am: 15.09.2020]

Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex (inkl. Veränderungsraten): Deutschland, Jahre, Berlin 2020, verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=61111-0001&startjahr=1991#abreadcrumb> [Zugriff am: 15.09.2020]

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019-2035, Datenblatt Gemeinde Borna, Kamenz, 2020

Thöne Michael: Stellungnahme Öffentliches Vermögen erhalten, Ehrlich bilanzieren, Richtig investieren, Stellungnahme anlässlich der gleichnamigen öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 2017, BT-Drucksache 18/11188, Köln, 2017

Thüringer Landesamt für Statistik: Kreisfreie Stadt: Stadt Jena Bevölkerung nach Altersgruppen, Erfurt 2020, verfügbar unter:

<https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?auswahl=krf&nr=53&vonbis=&TabelleID=kr000103> [Zugriff am: 15.09.2020]

Timm-Arnold, Klaus-Peter: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik - endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, erschienen in: Stadtforschung aktuell, Band 116, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011

Tremmel Jörg: Generationengerechtigkeit in der Verfassung, in Aus Politik und Zeitgeschichte, 8/2005, Bonn, 2005, S. 18-28

Wöhe, Günter; Döring, Ulrich; Brösel, Gerrit: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 26. Auflage, München, Franz Vahlen Verlag, 2016

Eidesstattliche Versicherung

Name: André Zötzsche

Modul: MaPuGo-25 Wissenschaftliche Abschlussarbeit

Prüfungsleistung: Masterarbeit

Thema: Konzepte für die mittel- bis langfristige Tragfähigkeit kommunaler Finanzen

Ich versichere eidesstattlich, dass die Arbeit von mir selbstständig verfasst wurde, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht wurden und die Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Ort, Datum

Unterschrift