

Jennifer Tschorn

# **Haushaltskonsolidierung in Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt**

Schriftenreihe Local Government Transformation  
des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

Nr. 6, 2018

Jennifer Tschorn

Haushaltskonsolidierung in Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt

Schriftenreihe Local Government Transformation  
des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften  
Hochschule Harz  
Nr. 6, 2018

Hochschule Harz  
Fachbereich Verwaltungswissenschaften  
Domplatz 16  
38820 Halberstadt  
[www.hs-harz.de](http://www.hs-harz.de)

Halberstadt 2018  
© Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1	Problemstellung .....	1
1.2	Zielsetzung und Vorgehen.....	2
<b>2</b>	<b>Theoretische Grundlagen</b> .....	<b>3</b>
2.1	Begriffsbestimmung .....	3
2.2	Rechtliche Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung.....	4
2.2.1	Stetige Aufgabenerfüllung und Haushaltsausgleich.....	4
2.2.2	Folgen des unausgeglichene Haushaltes.....	7
2.3	Handlungsoptionen der Kommunen.....	9
2.3.1	Umfang des endogenen Konsolidierungspotentials .....	9
2.3.2	Konsolidierungsmethoden.....	10
2.3.3	Konsolidierungsmaßnahmen .....	14
2.3.3.1	Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen .....	14
2.3.3.2	Langfristige Konsolidierungsmaßnahmen .....	18
2.4	Haushaltskonsolidierung als Politikfeld .....	22
2.4.1	Konfliktpotential in der Haushaltspolitik.....	22
2.4.2	Akteurskonstellationen .....	24
2.5	Schlussfolgerung für die empirische Untersuchung .....	31
<b>3</b>	<b>Status quo im Land Sachsen-Anhalt</b> .....	<b>36</b>
3.1	Die kommunale Finanzsituation .....	36
3.2	Konsolidierungsunterstützung durch das Land .....	39
<b>4</b>	<b>Empirische Untersuchung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt</b> .....	<b>43</b>
4.1	Methodik.....	43
4.1.1	Untersuchungsdesign.....	43
4.1.2	Beteiligung .....	45
4.2	Ergebnisse und Interpretation .....	46
4.2.1	Kommunale Haushaltssituation .....	46
4.2.2	Konsolidierungsprozess .....	50
4.2.3	Angewandte Konsolidierungsmaßnahmen .....	55
4.2.4	Umsetzbarkeit .....	62
4.2.5	Konsolidierungspotentiale und Perspektiven.....	66
4.2.6	Fehleranalyse .....	70
<b>5</b>	<b>Fazit</b> .....	<b>71</b>
<b>6</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>74</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>81</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
Doppik	Doppelte Buchführung in Konten
FAG LSA	Finanzausgleichsgesetz Land Sachsen-Anhalt
HKS LSA	Haushaltskennzahlensystem des Landes Sachsen-Anhalt
IB	Investitionsbank Sachsen-Anhalt
IGEK	Integriertes Gemeindliches Entwicklungskonzept
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Kita	Kindertagesstätte
KomHVO LSA	Kommunale Haushaltsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LV	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
MI LSA	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
PPP	Public Private Partnership

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1:</b>	Beteiligung an der Onlinebefragung.....	45
<b>Abbildung 2:</b>	Ergebnishaushalt (ordentliches Ergebnis) 2015 .....	46
<b>Abbildung 3:</b>	Ergebnishaushalt (ordentliches Ergebnis) 2016-2018 .....	47
<b>Abbildung 4:</b>	Finanzhaushalt (Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit) 2015..	47
<b>Abbildung 5:</b>	Übersicht Höhe der Gesamtschulden und der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2015) .....	48
<b>Abbildung 6:</b>	Entwicklung der Schulden .....	49
<b>Abbildung 7:</b>	Rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung von Haushalts- konsolidierungskonzepten .....	51
<b>Abbildung 8:</b>	Existenz strategischer Entwicklungskonzepte .....	51
<b>Abbildung 9:</b>	Inanspruchnahme externer Unterstützung.....	52
<b>Abbildung 10:</b>	Angewandte Konsolidierungsmethoden .....	53
<b>Abbildung 11:</b>	Übersicht der kurzfristigen ertragsorientierten Konsolidierungs- maßnahmen 2015, 2016-2018 .....	56
<b>Abbildung 12:</b>	Übersicht der kurzfristigen aufwandsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen 2015, 2016-2018.....	57
<b>Abbildung 13:</b>	Übersicht der langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen.....	58
<b>Abbildung 14:</b>	Umsetzbarkeit der ertragsorientierten kurzfristigen Maßnahmen..	62
<b>Abbildung 15:</b>	Umsetzbarkeit der aufwandsorientierten kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen.....	63
<b>Abbildung 16:</b>	Umsetzbarkeit langfristiger Maßnahmen .....	64
<b>Abbildung 17:</b>	Konsolidierungsbeitrag der ertragssteigernden kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen.....	66
<b>Abbildung 18:</b>	Konsolidierungsbeitrag der aufwandsmindernden kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen.....	67
<b>Abbildung 19:</b>	Konsolidierungspotential der langfristigen Konsolidierungs- maßnahmen .....	68
<b>Abbildung 20:</b>	Perspektiven der Haushaltskonsolidierung .....	68

## Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b>	Differenzierung von Konsolidierungsmaßnahmen .....	10
<b>Tabelle 2:</b>	Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen .....	15
<b>Tabelle 3:</b>	Langfristige Konsolidierungsmaßnahmen .....	19
<b>Tabelle 4:</b>	Akteursprofile.....	30
<b>Tabelle 5:</b>	Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden/ Gemeindeverbänden Sachsen-Anhalts und Flächenländer gesamt ...	36
<b>Tabelle 6:</b>	Entwicklung der Steuereinnahmen.....	36
<b>Tabelle 7:</b>	Entwicklung der wichtigsten Ausgabepositionen 2014 und 2015 im Vergleich .....	37
<b>Tabelle 8:</b>	Entwicklung des Schuldenstands der Gemeinden/ Gemeindeverbänden in Sachsen-Anhalt (Kern- und Extrahaushalte) .	37
<b>Tabelle 9:</b>	Entwicklung der Kassenkredite (Kernhaushalte) .....	38
<b>Tabelle 10:</b>	Leistungsgruppen im HKS LSA.....	41

# 1 Einleitung

## 1.1 Problemstellung

Die Situation der kommunalen Haushalte in Deutschland ist seit Jahren prekär. In den letzten drei Jahren waren in der Summe aller Kommunalhaushalte zwar schwarze Zahlen zu verzeichnen, von einer allgemeinen Gesundung kommunaler Finanzen kann aber wohl kaum gesprochen werden. Ein genauer Blick auf die Schuldenstände zeigt, dass erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern und auch auf regionaler Ebene existieren. Der Finanzreport 2015 der Bertelsmann Stiftung stellt fest: "Bestehende Haushaltskrisen verschärfen sich – trotz insgesamt guter Konjunktur und finanzpolitisch positiver Trends"<sup>1</sup>. Dabei ist vor allem eine bedrohliche Entwicklung der Kassenkredite zu verzeichnen, welche wiederum auf strukturelle Finanzprobleme hindeuten. Die finanziellen Ressourcen, wichtigste Grundlagen politischer Handlungsfähigkeit, werden knapper, der Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Kommunen dadurch begrenzt. Die rechtliche statuierte Selbstverwaltungsgarantie kann teilweise nur noch eingeschränkt wahrgenommen werden. Die Auswirkungen sind für Einwohnerinnen und Einwohner direkt spürbar: Wachsende Steuern und Gebühren, Einschnitte im Angebot und in der Qualität kommunaler Leistungen, der Infrastruktur und langfristig ein Rückgang der Lebensqualität. Eine Sanierung kommunaler Finanzen steht nach wie vor aus, und Haushaltskonsolidierung ist und bleibt ein Dauerthema in der Kommunallandschaft.

Auch die Zahl der notleidenden Kommunen im Land Sachsen-Anhalt steigt weiter. Zunehmend gelingt es den kommunalen Verwaltungen nicht, den geforderten Haushaltsausgleich zu erzielen. Daneben weisen die sachsen-anhaltinischen Kommunen einer der höchsten Wachstumsraten der Liquiditätskredite im Vergleich zu den Vorjahren auf.<sup>2</sup> Um die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen langfristig zu sichern, hat sich das Land Sachsen-Anhalt die dauerhafte Haushaltskonsolidierung zum Ziel gesetzt.<sup>3</sup> Daneben sollen bis zum Jahr 2020 die Kommunen durch Entschuldungsprogramme beim Schuldenabbau unterstützt und damit die Attraktivität der Kommunen gesteigert werden. Im Gegenzug sind diese in der Pflicht, ihre Haushalte nachhaltig zu konsolidieren. Denn kommunale Verschuldungsprobleme sind nicht nur auf exogene, sondern auch auf endogene Ursachen zurückzuführen. Vor allem können strukturelle Defizite langfristig nur durch Veränderungen im Ausgabeverhalten und in der Leistungserbringung der Kommune erzielt werden. Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu erforschen, wie die sachsen-anhaltinischen Kommunen versuchen, der bestehenden Haushaltsschiefelage entgegenzuwirken.

---

<sup>1</sup> Geißler (2015)

<sup>2</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 58

<sup>3</sup> Vgl. Land Sachsen-Anhalt (2012), S. 25

## 1.2 Zielsetzung und Vorgehen

Das Ziel der vorliegenden Bachelorarbeit besteht in der empirischen Untersuchung der Konsolidierungsbemühungen der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt. Dabei steht im Fokus der empirischen Forschung, welche Maßnahmen die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt ergreifen, um ihre Haushalte zu konsolidieren und welche Umsetzungserfahrungen sie dabei gemacht haben. Gleichzeitig sollen die Einschätzungen der Kommunen zur zukünftigen Entwicklung untersucht werden.

Im zweiten Kapitel werden theoretische Grundlagen zur Konsolidierung kommunaler Haushalte dargestellt. Insbesondere wird gezeigt, welche Handlungsmöglichkeiten Kommunen zur Konsolidierung ihrer Haushalte grundsätzlich haben und welche Vor- und Nachteile einzelner Maßnahmen bekannt sind. Auf dieser Grundlage werden Hypothesen entwickelt, die dann für die empirische Untersuchung der Kommunen in Sachsen-Anhalt verwendet werden.

Im empirischen Teil wird zunächst die finanzielle Situation der sachsen-anhaltischen Kommunen skizziert. Anschließend werden die Instrumente des Landes zur Unterstützung der Kommunen bei der Sanierung der kommunalen Finanzen vorgestellt. Die empirische Erhebung bildet den Gegenstand des vierten Kapitels. Einleitend wird der gewählte Forschungsprozess aufgezeigt. Im Anschluss werden Befragungsergebnisse vorgestellt und mit Blick auf die Forschungshypothesen interpretiert. Im letzten Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

## 2 Theoretische Grundlagen

### 2.1 Begriffsbestimmung

Allgemein wird unter dem Begriff Haushaltskonsolidierung die Gesamtheit an Maßnahmen subsumiert, die zum Abbau des gegenwärtigen bzw. zum Abwenden eines künftigen Haushaltsdefizits, zur Verringerung der Nettoneuverschuldung und bzw. oder zum Abbau des Schuldenstandes führen.<sup>4</sup>

Das Vorliegen eines Haushaltsdefizites ist nach dem Rechnungsstil zu differenzieren. So liegt in der Kameralistik regelmäßig ein Haushaltsdefizit vor, wenn die Einnahmen die Ausgaben nicht decken. Mit der nahezu flächendeckenden Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in den Kommunen wurde die Kameralistik durch die doppelte Buchführung abgelöst. Damit wurden eine an Zahlungsströmen ausgerichtete Finanzrechnung, die verbrauchsorientierte Ergebnisrechnung und die Vermögensrechnung etabliert. Der Ressourcenverbrauch wird durch Erträge und Aufwendungen in dem Ergebnishaushalt abgebildet. Überschreiten die Aufwendungen die Höhe der Erträge handelt es sich regelmäßig um ein Haushaltsdefizit.<sup>5</sup>

Die Nettoneuverschuldung entspricht dem Saldo aus den zugeflossenen Finanzmitteln aus Kreditaufnahmen abzüglich der Gesamtheit an Tilgungsleistungen aus Krediten in einer bestimmten Rechnungsperiode.<sup>6</sup>

Unter Schulden versteht man die Verbindlichkeiten der Kommune in Form von kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Krediten und Kassenkrediten beim öffentlichen Bereich sowie beim nicht-öffentlichen Bereich.<sup>7</sup>

Das Hauptziel der Haushaltskonsolidierung ist es, durch ertrags-/einzahlungssteigernde und aufwendungs-/auszahlungsmindernde Maßnahmen das Haushaltsdefizit vollständig abzubauen und den Haushaltsausgleich wiederherzustellen, um die haushalts- und finanzpolitische Stabilität im Interesse zukünftiger Generationen dauerhaft aufrechtzuerhalten oder im Falle des Verlustes oder der Gefährdung wiederzuerlangen.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Schneidewind (2014), S. 12

<sup>5</sup> Vgl. Ebenda

<sup>6</sup> Vgl. Ebenda

<sup>7</sup> Vgl. Ebenda

<sup>8</sup> Vgl. Burth und Gnädinger (2016a)

## 2.2 Rechtliche Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung

### 2.2.1 Stetige Aufgabenerfüllung und Haushaltsausgleich

Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die damit einhergehenden Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung sichern den Kommunen eine aufgabeadäquate Finanzausstattung und somit finanz- und haushaltspolitischen Handlungsspielraum zu. Zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Rahmen der Gesetze verfügen die Kommunen über die Finanzhoheit, das Recht eigene Steuern und Abgaben zu erheben und über die Bewirtschaftung ihrer Erträge/Einzahlungen und Aufwendungen/Auszahlungen frei zu bestimmen.<sup>9</sup> Darüber hinaus überträgt das Land den Kommunen Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung und staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Um eine angemessenen Realisierung der übertragenen Aufgaben sicherzustellen, hat das Land nach dem Konnexitätsprinzip für einen angemessenen Ausgleich entstehender Kosten zu sorgen.<sup>10</sup> Zugleich statuiert die Landesverfassung, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen durch einen angemessenen interkommunalen Finanzausgleich zu nivellieren ist.<sup>11</sup> Über das Finanzausgleichsgesetz (FAG LSA) regelt das Land Sachsen-Anhalt die verfassungsrechtlichen Forderungen. Besonders das FAG LSA steht aufgrund der, von kommunaler Seite behaupteten, unzureichenden Finanzausgleichsmasse vor dem Hintergrund der ohnehin prekären Finanzsituation vieler Kommunen massiv in der Kritik.

Die Gestaltung und Grenzen des haushaltspolitischen Handlungsspielraumes der Kommunen bestimmen das Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) und die Kommunale Haushaltsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt (KomHVO LSA). Den Rahmen der kommunalen Haushaltsführung bilden dabei die gesetzlich konstatierten allgemeinen Haushaltsgrundsätze in § 98 KVG LSA. Primäres Ziel und oberster Haushaltsgrundsatz ist die Verpflichtung der Kommune, „ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist“<sup>12</sup>. Der Ausdruck „stetig“ verdeutlicht, dass die Versorgung der Einwohner mit kommunalen Leistungen dauerhaft zu gewährleisten ist. Somit schließt die Forderung neben dem Planungsjahr auch die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung ein. Damit wird das gesamte Aufgabenspektrum von den freiwilligen bis zu den Pflichtaufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises umfasst.<sup>13</sup> Zur Finanzierung dieser Aufgaben hat sich die Kommune gemäß den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung vorrangig aus sonstigen Finanzmitteln, nachrangig aus speziellen Entgelten und zuletzt durch die Erhebung von Steuern zu bedienen.<sup>14</sup> Dauerhafte Leistungsfähigkeit setzt eine nachhaltige Finanzwirtschaft voraus,

---

<sup>9</sup> Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 87 Abs. 1 und Art. 88 Abs. 1 LV LSA

<sup>10</sup> Vgl. Art. 87 Abs. 3 LV LSA

<sup>11</sup> Vgl. Art. 88 Abs. 2 LV LSA

<sup>12</sup> § 98 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA

<sup>13</sup> Vgl. Klang, Gundlach und Kirchmer (2012), S. 428

<sup>14</sup> Vgl. § 99 KVG LSA

welche wiederum nur durch einen ausgeglichenen Haushalt erzielt werden kann.<sup>15</sup> Nur wenn die laufenden Aufwendungen durch die Ertragskraft der Kommune auf Dauer gedeckt werden können, kann der gesetzliche Anspruch der stetigen Aufgabenerfüllung erreicht werden. Der Haushaltsausgleich als „Mittel zum Zweck“<sup>16</sup>, erhält damit als Haushaltsgrundsatz eine übergewichtige Bedeutung und oberste Priorität<sup>17</sup>.

In der kommunalen Doppik bezieht sich der Haushaltsausgleich auf die drei Komponenten des Rechnungswesens:

- den Ergebnishaushalt,
- den Finanzhaushalt und
- die Bilanz.<sup>18</sup>

Das Land Sachsen-Anhalt fordert explizit in jedem Haushaltsjahr den Ausgleich des Ergebnishaushaltes in Planung und Rechnung, gemäß § 98 Abs. 3 KVG LSA. Dies bedeutet, dass in der Planung die Erträge mindestens die Höhe der Aufwendungen erreichen müssen und in der Jahresrechnung kein Jahresfehlbetrag bestehen darf. Die Ausrichtung des Haushaltsausgleiches auf die Ergebnisgrößen verdeutlicht, dass die Erhaltung der Substanz des kommunalen Vermögens fokussiert wird. Damit wird dem Prinzip der intergenerativen Gerechtigkeit Rechnung getragen. Der verursachte Ressourcenverbrauch einer Generation muss demnach durch das erwirtschaftete Ressourcenaufkommen gedeckt werden, um nachfolgende Generationen nicht mit Kosten zu belasten.<sup>19</sup> Zugleich impliziert die Pflicht zum Haushaltsausgleich gewissermaßen einen Zwang, die finanziellen Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.<sup>20</sup> Denn nur auf diese Weise kann ein Haushaltsausgleich unter Berücksichtigung der Erfüllung der kommunalen Aufgaben gewährleistet werden. Die Kommune ist verpflichtet, den Haushaltsausgleich durch Ausschöpfung aller Ertrags- und Einsparungsmöglichkeiten konsequent anzustreben. Wird der gesetzliche Anspruch verfehlt, kann der Haushalt über den Ersatzdeckungsweg durch die Inanspruchnahme von Rücklagen ausgeglichen werden.<sup>21</sup> Die KomHVO LSA regelt die gesetzlichen Ausgleichsmechanismen durch Rücklagen in einem Rangfolgenprinzip. Entsteht ein Defizit im ordentlichen Ergebnis, kann ein Ausgleich durch die ordentliche Ergebnisrücklage erfolgen. Soweit diese zur Deckung des bestehenden Aufwandsvolumens nicht ausreicht, sind nachrangig außerordentliche Erträge und darauffolgend die Rücklage aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses heranzuziehen. Ein Defizit im außerordentlichen Ergebnis ist vorrangig durch die außerordentliche Ergebnisrücklage, nachrangig durch ordentliche Erträge sowie nachfolgend anhand

---

<sup>15</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 20

<sup>16</sup> Schwarting (2011), S. 19

<sup>17</sup> Vgl. Klang, Gundlach, und Kirchmer (2012), S. 427

<sup>18</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 20

<sup>19</sup> Vgl. Ebenda

<sup>20</sup> Vgl. Schneidewind (2014), S. 16

<sup>21</sup> Vgl. § 98 Abs. 3 Satz 3 KVG LSA

der ordentlichen Ergebnismrücklage zu decken.<sup>22</sup> Diese Rangfolge unterstreicht den Ansatz zur Realisierung einer intergenerativen Gerechtigkeit. Ein sofortiges Hinzuziehen außerordentlicher Erträge oder außerordentlicher Ergebnismrücklagen würde den Anschein erwecken, die laufenden Aufwendungen seien ausreichend durch laufende Erträge gedeckt. Ein tatsächlich vorliegendes strukturelles Defizit wäre erst sichtbar, wenn auch die Ausgleichsmöglichkeiten durch die außerordentlichen Überschüsse und/oder Rücklagen verbraucht sind.<sup>23</sup> Somit funktioniert dieser Mechanismus als Frühwarnsystem für die Kommune, um rechtzeitig das Ausgabenverhalten überprüfen zu können.

Zur vorübergehenden Erleichterung des Haushaltsausgleiches in der Umstellungsphase auf die kommunale Doppik wird den Kommunen im Land Sachsen-Anhalt für die Jahre 2013 bis 2016 die Möglichkeit eröffnet, den Haushaltsausgleich mit der Verrechnung der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz herbeizuführen.<sup>24</sup> Diese Rücklage wird im Zuge der Erstellung der Eröffnungsbilanz gebildet und stellt den Differenzbetrag aus den Aktiv- und Passivpositionen dar.<sup>25</sup>

Mithilfe der ersatzweisen Ausgleichsmöglichkeiten durch Rücklagen kann eine flexible Haushaltsführung gewährleistet werden. Langfristig ist ein permanenter Haushaltsausgleich durch außerordentliche Ergebnismrücklagen und der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz jedoch kritisch zu betrachten. Zum einen wird ein verzerrter Ressourcenverbrauch impliziert, da im jeweiligen Haushaltsjahr mehr Ressourcen verzehrt als erwirtschaftet werden. Der Grundsatz der nachhaltigen Finanzwirtschaft in Form des Prinzips der intergenerativen Gerechtigkeit kann auf Dauer nicht mehr gewährleistet werden. Zum anderen ist eine Verwendung von Rücklagen mit dem Abbau von Eigenkapital verbunden. Somit werden die Sicherung der Substanz des Vermögens und damit die stetige Aufgabenerfüllung der Kommune gefährdet.<sup>26</sup>

Ein Ausgleich des Finanzhaushaltes wird in Sachsen-Anhalt formalgesetzlich hingegen nicht gefordert. Ein dauerhaft unausgeglichener Haushalt kann jedoch nicht mit einem ausgeglichenen Ergebnishaushalt einhergehen, so dass eine entsprechende gesetzliche Regelung entbehrlich scheint.<sup>27</sup>

Darüber hinaus verbietet der Gesetzgeber im Land Sachsen-Anhalt eine bilanzielle Überschuldung der Kommunen.<sup>28</sup> Die Kommune ist demnach überschuldet, wenn das Eigenkapital der Kommune verbraucht ist. Um die steigende Verschuldung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt zu begrenzen, wurden bereits gesetzliche Mechanismen zur Eingrenzung der Investitions- und Kassenkreditschulden im KVG LSA geschaffen. Eine Aufnahme von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist zwar nach den Grundsätzen der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 98 Abs. 2 Satz 1 KVG LSA nur nachrangig zulässig oder wenn eine andere

---

<sup>22</sup> Vgl. § 23 Abs. 2 bis 6 KomHVO LSA

<sup>23</sup> Vgl. Klang, Gundlach und Kirchmer (2012), S. 434

<sup>24</sup> Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (2013)

<sup>25</sup> Vgl. § 53 Abs. 1 Satz 2 KomHVO LSA

<sup>26</sup> Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (2013)

<sup>27</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 32

<sup>28</sup> Vgl. § 98 Abs. 5 KVG LSA

Finanzierung wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Wenn jedoch die finanziellen Mittel der Kommunen nicht ausreichen, wäre eine Begrenzung der Verschuldung durch diese Vorschrift kaum zu realisieren. Daher hat der Gesetzgeber die sogenannte Gesamtgenehmigung in das KVG LSA etabliert. Demnach bedarf der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde.<sup>29</sup> Ist die Kommune nicht in der Lage, die mit der Kreditaufnahme verbundenen Zinsen durch zahlungswirksame Erträge zu decken sowie die erforderlichen Tilgungsleistungen zu erbringen, ist die Genehmigung zu versagen, da die Kreditaufnahme somit nicht im Einklang mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune steht.<sup>30</sup> Eine prekäre Entwicklung offenbart der Anstieg der Liquiditätskredite in den Kommunen. Die Liquiditätskredite verfolgen das Ziel der Sicherung der Zahlungsfähigkeit, um Schwankungen im Finanzhaushalt auszugleichen. Diese werden jedoch immer häufiger, entgegen den gesetzlichen Vorschriften, zur Finanzierung der laufenden (konsumtiven) Ausgaben verwendet. Gleichzeitig führen ansteigende Liquiditätskredite zu weiteren hohen Zinsbelastungen, welche wiederum den Ergebnishaushalt belasten und die Verschuldung der Kommune weiterhin begünstigt.<sup>31</sup> Zur Begrenzung dieser negativen Entwicklung hat das Land Sachsen-Anhalt die Genehmigungspflicht des Höchstbetrages der Liquiditätskredite zunächst per Erlass und schließlich mit Inkrafttreten des KVG LSA eingeführt, sofern die Höhe ein Fünftel der laufenden Einzahlungen im Finanzplan überschreitet.<sup>32</sup>

Der Haushaltsausgleich als Ausdruck dauerhafter Leistungsfähigkeit bildet somit die Basis für den finanzpolitischen Handlungsspielraum der Kommune. Umso bedeutender erscheint die Betrachtung der rechtlichen als auch praktischen Konsequenzen eines unausgeglichenen Haushaltes.

## 2.2.2 Folgen des unausgeglichenen Haushaltes

Gelingt den Kommunen entgegen der gesetzlichen Forderung der Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt nicht, besteht gemäß § 100 Absatz 3 Satz 1 KVG LSA die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes mit dem Ziel der Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune. Dazu ist der Haushaltsausgleich im Ergebnishaushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch im maximalen Konsolidierungszeitraum wiederherzustellen. Die Höchstgrenze ist dabei auf das fünfte auf das letzte Finanzplanungsjahr folgende Jahr festgelegt. Das Haushaltskonsolidierungskonzept muss den Weg darstellen, wie die Fehlbeträge im Ergebnisplan und in der Vermögensrechnung innerhalb der Frist abgebaut sowie künftige Fehlbeträge vermieden werden. Dabei sind die einzelnen

---

<sup>29</sup> Vgl. § 108 Abs. 2 KVG LSA

<sup>30</sup> Vgl. Klang, Gundlach und Kirchmer (2012), S. 499

<sup>31</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 17

<sup>32</sup> Vgl. §110 Absatz 2 KVG LSA

Maßnahmen mit Terminstellungen und Auswirkungen auf den Haushaltsplan zu konkretisieren.<sup>33</sup> Die Maßnahmen sind für die Kommune grundsätzlich verbindlich. Die inhaltliche Bindungswirkung kann eingeschränkt werden und somit Abweichungen zulassen, wenn sich tatsächlich oder rechtlich Änderungen in den Planungsgrundlagen ergeben oder der Haushaltsausgleich auf anderer Weise erzielt werden kann.<sup>34</sup> Die zeitliche Bindungswirkung hingegen ist strikt zu beachten. Das Haushaltskonsolidierungskonzept als Anlage des Haushaltsplanes gemäß § 1 (2) Nr. 7 KomHVO LSA ist der Kommunalaufsicht zusammen mit der Haushaltssatzung vorzulegen, unterliegt jedoch nicht der Genehmigungspflicht.<sup>35</sup> Die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes stellt einen Eingriff in die Finanzhoheit der Kommune dar, weil die eigenverantwortliche Haushaltsbewirtschaftung und zugleich indirekt das kommunale Aufgabenspektrum begrenzt werden.<sup>36</sup> Der Eingriff ist jedoch gerechtfertigt, um den fundamentalen Haushaltsgrundsatz des Haushaltsausgleiches und damit die dauernde Leistungsfähigkeit sowie die stetige Aufgabenerfüllung schnellstmöglich wieder zu erreichen. Welche Maßnahmen die Kommunen zur Konsolidierung ergreifen, liegt formal in der Entscheidungskompetenz der Vertretung. Verantwortlich für die inhaltliche Ausgestaltung des Konzeptes ist die Kommune selbst, d.h. es liegt in ihrem Handlungsspielraum, welche Maßnahmen zur Sicherung der kommunalen Finanzen ergriffen werden.<sup>37</sup> Das Haushaltskonsolidierungskonzept ist von der Vertretung zu beschließen.<sup>38</sup> Damit geht die Kommune gewissermaßen eine Selbstverpflichtung ein, wie sie ihren Haushalt bis zur Erreichung des Konsolidierungsziels gestaltet.

Praktische Konsequenz für die Kommune ist somit eine erhebliche Einschränkung der Flexibilität in der laufenden Haushaltsführung innerhalb des Konsolidierungszeitraumes.<sup>39</sup> Zugleich entfaltet ein unausgeglichener Haushalt unmittelbar Wirkung auf die Liquidität der Kommune. Um den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, muss die Kommune sich kurzfristiger Liquidität, somit der Kassenkredite bedienen. Die originäre Funktion der Kassenkredite besteht in der Liquiditätssicherung, um zeitliche Differenzen zwischen Ein- und Auszahlungsströmen zu überbrücken. Bei einem bestehenden Defizit läuft die Verwendung den gesetzlichen Vorschriften zuwider, denn die Liquiditätskredite werden zur Finanzierung der laufenden Aufwendungen genutzt. Nicht selten scheint diese Verwendung in den Kommunen zum Regelfall geworden zu sein.<sup>40</sup> Nicht zuletzt gilt vor allem die Höhe der Kassenkredite als Krisenindikator, denn dieser zeigt auf, dass die Kommunen über längere Zeiträume über ihren Verhältnissen wirtschaften.<sup>41</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. Klang, Gundlach und Kirchmer (2012), S. 451

<sup>34</sup> Vgl. § 100 Abs. 3 Satz 6 und 7 KVG LSA

<sup>35</sup> Vgl. Klang, Gundlach und Kirchmer (2012), S. 454

<sup>36</sup> Vgl. Geißler (2009), S. 86 f.

<sup>37</sup> Vgl. Klang, Gundlach, und Kirchmer (2012), S. 451

<sup>38</sup> Vgl. § 100 Absatz 3 letzter Satz KVG LSA

<sup>39</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 70-71

<sup>40</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 70

<sup>41</sup> Vgl. Burth und Gnädinger (2016b)

## 2.3 Handlungsoptionen der Kommunen

### 2.3.1 Umfang des endogenen Konsolidierungspotentials

Die gesetzlichen Vorgaben einerseits und die Einengung der kommunalpolitischen Gestaltungs- und Handlungsspielräume andererseits machen eine Sanierung der kommunalen Finanzen zwingend notwendig. Hierzu werden verschiedene Lösungsansätze diskutiert, welche sich überwiegend aus der Verortung der Ursachen kommunaler Verschuldung ableiten. Zum einem werden Ursachen in *exogenen* Einflussfaktoren gesehen. Nach der sogenannten „Opferthese“<sup>42</sup> werden u.a. sozioökonomische Probleme und die Verletzung des Konnexitätsprinzips als Ursache für die Notlage der kommunalen Haushalte konstatiert. Daher muss eine Beseitigung der misslichen Situation auch exogen erfolgen. Es resultiert die Forderung nach einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen durch den Bund und der jeweiligen Länder sowie nach Hilfestellungen zum Abbau von Altschulden über Entschuldungsfonds und Finanzausgleichsregelungen.<sup>43</sup>

Eine andere Sichtweise wird bisweilen als „Verschwendungstheorie“ bezeichnet. Hier werden *endogene* Faktoren als ursächlich für die kommunalen Defizite gesehen. Die Probleme sind von den kommunalen Akteuren hausgemacht und damit direkt gestaltbar.<sup>44</sup> Die Erzeugung von Fiskalillusionen, keine konsequente Ausschöpfung der Ertragsmöglichkeiten, keine hinreichende Begrenzung und Rückführung abweisbarer und aufschiebbarer Aufwendungen, Ausbau von Infrastrukturen ohne Beachtung der entstehenden Folgekosten zählen u.a. zu den endogenen Faktoren.<sup>45</sup> Ein erhebliches Konsolidierungspotential wird somit in effizienterem Verwaltungshandeln gesehen.

Grundsätzlich wird eine exogene Lösung durch eine Reformierung des Systems der Kommunalfinanzen oder staatliche Finanzhilfen als eher unwahrscheinlich eingestuft.<sup>46</sup> Die Kommunen sollten somit den Fokus auf eigene politische Handlungs- und Gestaltungsspielräume richten und eine endogene Lösung herbeiführen. Somit werden gezielt die möglichen Handlungsoptionen der Kommune im Rahmen der Haushaltskonsolidierung betrachtet. Zur Systematisierung der Handlungsmöglichkeiten der Kommunen wird zwischen Konsolidierungsmethoden und -maßnahmen unterschieden. Während Konsolidierungsmethoden zunächst darauf abzielen, Potentiale zur Konsolidierung auszuloten oder Schwerpunkte festzulegen, handelt es sich bei den Konsolidierungsmaßnahmen um konkrete Handlungen zur Reduzierung der Aufwendungen/Auszahlungen und/oder zur Steigerung der Erträge/Einzahlungen. Um die Vielzahl der Konsolidierungsmaßnahmen in ein systematisches Gerüst zu

---

<sup>42</sup> Pleschberger (2008), S. 53

<sup>43</sup> Vgl. Holtkamp (2012a), S. 143

<sup>44</sup> Vgl. Ebenda

<sup>45</sup> Vgl. Bajohr (2011), S. 222,

<sup>46</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 74

erfassen, sind die Unterscheidungskriterien in der folgenden dargestellten Tabelle relevant.

**Tabelle 1:** Differenzierung von Konsolidierungsmaßnahmen  
*Quelle: Eigene Darstellung nach Schwarting (2011), Weiß und Leeske (2014), Geißler (2010)*

Differenzierungsmerkmal	Ziel	Erläuterung
Wirkungsziel	Ertrags-/Einzahlungssteigerung	Generierung neuer/Ausschöpfung bestehender Ertrags-/Einzahlungsquellen
	Aufwendungs-/Auszahlungsminderung	Reduzierung von Aufwendungen/Auszahlungen
Wirkungshorizont	Kurzfristige Wirkung	Ca. 9 -15 Monate
	Mittelfristige Wirkung	Zwischen 12 - 36 Monate
	Langfristige Wirkung	Zwischen 36 - 94 Monate
Wirkungsfeld	Intern orientiert	Anknüpfung an bestehende Verwaltungsprozesse
	Outputorientiert	Anknüpfung an den Leistungen (Output)

Die Grenzen zur Einteilung der Maßnahmen in den bestimmten Differenzierungsmerkmalen sind nicht immer eindeutig, so dass Überschneidungen nicht auszuschließen sind. Entscheidendes Kriterium ist der Wirkungshorizont der Maßnahmen, welcher eine wesentliche Aussage über die zeitliche Steuerung von Ressourcen trifft. Demnach werden die Maßnahmen im Punkt 2.3.3 in kurzfristige und in langfristige Konsolidierungsmaßnahmen unterschieden und näher erläutert.

### 2.3.2 Konsolidierungsmethoden

Unter dem Begriff Konsolidierungsmethoden werden alle methodischen Vorgehen zusammengefasst, welche das Ziel verfolgen, Potentiale zur möglichen Ertrags-/Einzahlungssteigerung und/oder Aufwendungs-/Auszahlungsreduzierung sowie Schwerpunkte zu ermitteln, um daraus resultierend konkrete Konsolidierungsmaßnahmen abzuleiten.<sup>47</sup> Diese Methoden können einzeln, als auch kombiniert in der kommunalen Praxis Anwendung finden. Die unterschiedlichen Methoden verfolgen zunächst dasselbe Ziel, unterscheiden sich jedoch in dem Vorgehen und können aus den verschiedenen Reformansätzen zur Korrektur der Haushaltsschiefen, welche sich in den letzten Finanzkrisen entwickelt haben, abgeleitet werden. Zu den Bekanntesten und am häufigsten Verwendeten zählen dabei:

- die „Rasenmähermethode“,
- die Aufgabenkritik,
- das Benchmarking als auch
- die strategische Zielplanung bzw. Haushaltskonsolidierung.

<sup>47</sup> Vgl. Burth und Gnädinger (2016c)

Die sogenannte Rasenmähermethode wird aus Sicht des hierarchisch-inkrementalistischen Ansatz zur Haushaltskonsolidierung präferiert, der teilweise in der empirisch vergleichenden Politikwissenschaft vertreten wird.<sup>48</sup> Hier werden pauschale Reduzierungen aller Aufwendungs-/Auszahlungspositionen mit einem festgelegten Prozentsatz realisiert. Ziel ist es, eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Anpassungslasten auf alle Aufgabenbereiche zu realisieren, um das Konfliktpotential zwischen den Fachbereichen zu reduzieren.<sup>49</sup> Eine Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Aufgaben erfolgt – zumindest im Idealfall – nicht.<sup>50</sup>

Die Grenzen dieser Methode liegen einerseits in den gesetzlichen Rahmenbedingungen und andererseits in der Politik. Gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgaben bieten oft nicht die Möglichkeit, das prozentuale Kürzungsziel vollständig umzusetzen. Die Kürzungen können also nur bei freiwilligen Leistungen bzw. Aufgaben unbeschränkt umgesetzt werden. Daneben können politische Mehrheiten in der Regel „unantastbaren Aufgabengebiete“ definieren, in denen Kürzungen nur eingeschränkt oder gar nicht umgesetzt werden sollen. Folglich finden in diesen Bereichen kaum pauschale Kürzungen statt, wobei die anderen Aufgabenbereiche das Defizit kompensieren müssen und somit mit höheren prozentualen Kürzungen belastet werden.<sup>51</sup> Außerdem wird ein Aufgabenbereich, in dem bereits sehr effizient gearbeitet ebenso von Kürzungen betroffen sein, wie ein Bereich der unwirtschaftlich arbeitet. Die Erfahrungen zeigen, dass durch die Rasenmähermethode und den damit verbundenen zentralisierten Konsolidierungsprozess die Informations- und Konsensfindungskosten im Rahmen der Haushaltskonsolidierung geringgehalten werden können.<sup>52</sup> Gleichwohl ist dagegenzuhalten, dass die Verschuldung vieler Kommunen in den letzten 40 Jahren trotz dieser Einsparmethode nicht verhindert werden konnte.<sup>53</sup> In der normativen Verwaltungswissenschaft hingegen dominieren strategische Ansätze. Eine nachhaltige Gestaltung der Haushaltspolitik, welche sich den veränderten strukturellen Bedingungen der Kommunen anpasst und somit den politischen Handlungsspielraum weiterhin erhält, wird gefordert. Der „Klassiker der strategisch orientierten Sparkonzepte“<sup>54</sup> ist die Aufgabenkritik. Im Fokus steht hier die Verbesserung der Effizienz des kommunalen Verwaltungshandelns durch eine kritische Überprüfung des gesamten Aufgabenbestandes. Anders als bei den inkrementellen Ansätzen bezieht sich diese Methode somit nicht auf die Planansätze vorangegangener Haushalte, sondern auf den Outcome der kommunalen Aufgaben.<sup>55</sup> Im Rahmen der Zweckkritik erfolgt die Analyse, ob auf die Wahrnehmung dieser kommunalen Aufgaben vollständig verzichtet oder das Leistungsspektrum reduziert werden kann.

---

<sup>48</sup> Vgl. Holtkamp (2011), S. 246

<sup>49</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 57

<sup>50</sup> Vgl. Burth & Gnädinger (2016d)

<sup>51</sup> Vgl. Hansmann (2012), S. 142

<sup>52</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 53 f.

<sup>53</sup> Vgl. Weiß (2014), S. 3

<sup>54</sup> Holtkamp (2012b) S. 51

<sup>55</sup> Vgl. Ebenda

Damit müssten insbesondere die freiwilligen Aufgaben zur Disposition stehen. Die Vollzugskritik zielt auf eine Beurteilung der Effizienz und Effektivität der Leistungserstellung der freiwilligen und Pflichtaufgaben. Damit soll beantwortet werden, ob die Aufgabenwahrnehmung wirtschaftlich erfolgt und einen Beitrag zur Erreichung des Wirkungsziels, den gesellschaftlichen Nutzen (Outcome), erzielt.<sup>56</sup> Aufgrund erheblicher Implementationsprobleme in Form von langwierigen Prüfungsvorgängen begleitet von erheblichen Widerständen in den Fachämtern und unzureichenden Ergebnissen, erwies sich die Aufgabenkritik in der kommunalen Praxis als weniger erfolgreich. Somit konnte eine reelle Reduktion der Aufgaben kaum verzeichnet werden.<sup>57</sup>

In den Konzepten des New Public Management (NPM) bzw. des Neuen Steuerungsmodells (NSM) wurde eine grundlegende Umgestaltung der Haushaltspolitik vorgeschlagen. Durch eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung sowie die Dezentralisierung und Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Fachbereiche sollten dauerhaft Anreize für einen effizienten Ressourceneinsatz geschaffen und zusammen mit der Implementierung einer outputorientierten Steuerung gezielt die bestehenden Steuerungsmängel u.a. in Form von Strategie- und Managementlücken beseitigt werden.<sup>58</sup> Die damit etablierten Elemente beziehen sich zunächst eher auf das operative Management, schaffen jedoch grundsätzlich auch die wesentlichen methodischen als auch konzeptionellen Grundlagen für eine strategische und nachhaltige Gestaltung des kommunalen Handelns.<sup>59</sup>

In diesem Zusammenhang ist die strategische Haushaltskonsolidierung bzw. strategische Zielplanung als weitere Konsolidierungsmethode anzuführen. Die Grundlage dafür bildet die Entwicklung einer Strategie, welche die gewünschte Entwicklung der Kommune beschreibt.<sup>60</sup> Unter Berücksichtigung künftiger wirtschaftlicher, sozio-ökonomischer, umweltbedingter und demografischer Rahmenbedingungen wird die Strategie in realistisch erreichbare Ziele und in konkrete Maßnahmen operationalisiert und in den kurz- bis mittelfristigen Haushaltsplänen verankert.<sup>61</sup> Aus der Strategie werden dann auch die Entscheidungen für die Verteilung der knappen Ressourcen und die Konsolidierungsschwerpunkte abgeleitet.<sup>62</sup>

Die strategische Zielplanung übernimmt damit wichtige Steuerungsfunktionen. Zum einen dient sie als Orientierung, d.h. alle Maßnahmen müssen sich nach diesen Zielen richten. Darüber hinaus hat die Zielplanung eine priorisierende Funktion, da die Schwerpunkte des kommunalen Handelns festgelegt werden und somit abgeleitet werden kann, welche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele wichtig oder eher unwichtig sind.<sup>63</sup> Mit der Bündelungsfunktion werden die Wechselwirkungen zwischen

---

<sup>56</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 58

<sup>57</sup> Vgl. Bajohr (2011), S. 230

<sup>58</sup> Vgl. KGSt (1993), S. 3 und 9

<sup>59</sup> Vgl. Grimme (2014), S. 152

<sup>60</sup> Vgl. Grimme (2014), S. 153

<sup>61</sup> Vgl. Ebenda

<sup>62</sup> Vgl. Grimme (2014), S. 153; Weiß (2014), S. 2

<sup>63</sup> Vgl. KGSt (2014), S. 43

den strategischen Zielen ausgelotet, bestenfalls eliminiert oder durch Prioritätenlisten und im Fall von Zielkonflikten mit Entscheidungsregeln versehen. Zugleich erfüllen strategische Ziele eine selektierende Funktion und steuern damit den Ressourceneinsatz. Strategisch irrelevante Bereiche unterliegen damit eher einem Abbau von Ressourcen und Leistungen sowie Standardsenkungen. Strategisch relevante Bereiche hingegen, sind weniger von einem Ressourcenabbau betroffen und können teilweise sogar Leistungen weiter ausbauen.<sup>64</sup> Insgesamt kann mit strategischer Zielplanung ein stabiles und konsistentes Handlungsmuster in der Kommune erzeugt werden.<sup>65</sup>

Im Zuge der Reformbewegung des NSM/NPM wurden weitere erfolgreich angewendete Methoden zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragen, so auch das Benchmarking. Benchmarking beschreibt einen „kontinuierlichen Mess- und Analyseprozess“<sup>66</sup>, indem systematisch input-, struktur- sowie prozess- als auch output- und outcomebezogene Daten der eigenen Organisation mit denen anderer Organisationen verglichen werden.<sup>67</sup> Dabei sind die Unterschiede zu den anderen Organisationen festzustellen, die Ursache der Unterschiede zu identifizieren, um daraus Verbesserungspotentiale zu ermitteln und entsprechende Zielvorgaben für die eigene Organisation abzuleiten.<sup>68</sup> Ziel ist es, Best-Practice Lösungen zu ermitteln, um diese im auf die eigene Organisation übertragen und damit zur Leistungssteigerung beitragen zu können.<sup>69</sup> Die Besonderheit des Benchmarkings im öffentlichen Sektor ist in der Monopolsituation der Kommunen begründet. Es existieren weder Vergleichsfunktionen des Marktes noch Anreizmechanismen, um das Verhältnis von Input zum Output zu optimieren. Durch das Benchmarking wird ein Wettbewerbssurrogat geschaffen, dass die Kommunen anregen soll, die Effektivität und Effizienz ihres Ressourceneinsatzes und zugleich die Qualität der kommunalen Leistungen zu verbessern.<sup>70</sup> Benchmarkings zwischen Kommunen können sich zum Beispiel auf Steueraufkommen, Gebühren, Kostendeckungsgrade, Zuschussbedarfe etc. beziehen. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung können somit auf Basis des Benchmarkings konkrete Maßnahmen abgeleitet werden. Skepsis seitens der öffentlichen Verwaltung besteht vor allem in der angezweifelten Vergleichbarkeit der Institutionen und eines gewissen Schuldvorwurfes, verantwortlich für die vermeidbar schlechten Zahlen zu sein.<sup>71</sup> Durch öffentliche Zugänglichkeit der Vergleichsergebnisse wird die Motivationskraft und durch das Aufzeigen funktionsfähiger Praktiken zudem auch eine hohe Überzeugungskraft impliziert.<sup>72</sup>

---

<sup>64</sup> Vgl. Weiß & Leeske (2014), S. 95

<sup>65</sup> Vgl. Weiß (2014), S. 2

<sup>66</sup> Vgl. Adamaschek (2014), S. 205

<sup>67</sup> Vgl. Adamaschek (2014), S. 205 f.

<sup>68</sup> Vgl. Tauberger (2008), S. 226

<sup>69</sup> Vgl. Adamaschek (2014), S. 206

<sup>70</sup> Vgl. Tauberger (2008), S. 224-225

<sup>71</sup> Vgl. Adamaschek (2014), S. 211

<sup>72</sup> Vgl. Adamaschek (2014), S. 225

Den Kommunen stehen also verschiedene Methoden zur Verfügung, auf deren Basis konkrete Konsolidierungsmaßnahmen bestimmt und durchgesetzt werden können. Der eher inkrementell orientierte Methodenansatz der Pauschalkürzungen überzeugt vor allem in der einfachen Entwicklung und in der guten Durchsetzbarkeit aufgrund des geringen Widerstands bei der Umsetzung. Die strategisch orientierten Methoden ermöglichen hingegen eine langfristig nachhaltige Gestaltung der Haushaltssituation, indem klare Prioritäten gesetzt und effizient umgesetzt werden. In der kommunalen Praxis musste jedoch festgestellt werden, dass gerade in Krisensituation die konzeptionell scheinbar überlegenen, strategischen Ansätze, welche „den großen Befreiungsschlag [...], also eine effiziente, effektive und transparente Verwaltung mit einem Haushalt auf Gleichgewichtskurs“<sup>73</sup> versprechen, nahezu immer zu scheitern drohen. Zentral und hierarchisch gesteuerte Konsolidierungsprojekte haben sich dagegen teilweise als vergleichsweise erfolgreich erwiesen.<sup>74</sup> Dennoch scheinen die inkrementellen Methoden auch ihre Grenzen zu erreichen. Nach mehreren Streichrunden sind die Kommunen oft auskonsolidiert, das Leistungsangebot auf ein Mindestmaß beschränkt und die politische Handlungsfähigkeit erheblich reduziert. Zugleich konnte der fortwährend steigende Verschuldungsstand nicht aufgehalten werden. Folglich kann perspektivisch nur durch eine klare Prioritätensetzung und damit eine strategische Ausrichtung eine langfristige Stabilität in den kommunalen Haushalten erzielt werden. Die Realisierung von Konsolidierungseffekten kann somit gezielt mit der gesteuerten Weiterentwicklung der Kommune verknüpft werden.<sup>75</sup>

### **2.3.3 Konsolidierungsmaßnahmen**

#### **2.3.3.1 Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen**

Unter kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen sind alle Maßnahmen zusammenzufassen, die relativ kurzfristig ergriffen werden können und über einen kurz- (zwischen 9 bis 15 Monaten) bis mittelfristigen Wirkungshorizont (zwischen 12 und 36 Monaten) verfügen. Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen dienen gewissermaßen als Sofortprogramm bei einem unausgeglichene Haushalt. Vorteilhaft gestaltet sich, dass die Maßnahmen kurzfristig umgesetzt werden können und zeitnah ein Konsolidierungserfolg zu verzeichnen ist. Der politischen Vertretung, aber auch den Bürgern, soll damit die Akzeptanz der Notwendigkeit von weiteren Konsolidierungsmaßnahmen für die Zukunft als auch der Zeitraum zur Entwicklung langfristiger Strategien geschaffen werden. Der Nachteil dieser Maßnahmen liegt jedoch in der eben meist nur kurzfristigen Wirkung.<sup>76</sup> In der folgenden Übersicht werden die bekanntesten Konsolidierungsmaßnahmen eher kurzfristiger Natur dargestellt.

---

<sup>73</sup> Vgl. Holtkamp (2011), S. 248

<sup>74</sup> Vgl. Ebenda; Bogumil et al. (2007), S. 208

<sup>75</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 95

<sup>76</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 113 f.

**Tabelle 2:** Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen  
 Quelle: Eigene Darstellung nach Schwarting (2011), Weiß und Leeske (2014)

Wirkungsziel	Maßnahmen	Erläuterung
Einnahmesteigerung	Er-/Anhebung von Steuern	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anhebung der Realsteuerhebesätze</li> <li>▪ Erhebung sonstiger kommunaler Steuern, wie z.B. Zweitwohnungssteuer, Hundesteuer etc.</li> </ul>
	Optimierung von Gebühren, Beiträgen und Nutzungsentgelten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erhöhung von Gebühren und Entgelten</li> <li>▪ Festlegung neuer gebührenpflichtiger Tatbestände</li> </ul>
	Anhebung von Umlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbandsgemeindeumlage</li> </ul>
Kostenreduzierung	Reduzierung von laufenden Sachaufwendungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ohne vertragliche Bindung durch Ausgabensperre und Verzicht</li> <li>▪ Mit vertraglicher Bindung durch Neuausschreibung, Nachverhandlungen, Rahmenverträge etc.</li> </ul>
	Reduzierung von Personalaufwendungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reduzierung Beschäftigungszeiten, Bildung Stellenpools, Wiederbesetzungssperren</li> <li>▪ Nutzung altersbedingter Fluktuation etc.</li> </ul>
	Abbau von (Qualitäts-) Standards	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reduzierung von Standards in vielfältigen Bereichen (Feuerwehr, Sitzungshäufigkeiten etc.)</li> </ul>
	Abbau von Zuschüssen und freiwilligen Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Im Bereich der Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben</li> </ul>
	Abbau von Vermögen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veräußerung von Immobilien und Grundstücken</li> </ul>
	Kürzung von Investitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zeitliche Streckung</li> <li>▪ Verzicht auf Investitionen</li> </ul>
	Übertragung von Aufgaben an das Ehrenamt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beteiligung von Vereinen an der Leistungserbringung</li> </ul>
Einnahmesteigerung/ Kostenreduzierung	Operatives Beteiligungsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ergebnisverbesserung kommunaler Beteiligungen durch Erhöhung der vom Unternehmen abzuführenden Überschüsse bzw. Reduzierung der Zuschüsse zum Verlustausgleich</li> </ul>
	Finanzmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liquiditätsmanagement</li> <li>▪ Umschuldung</li> </ul>

Die Verbesserung der Ertragssituation der Kommunen durch Anhebung der Hebesätze der Realsteuern, die Ausschöpfung bestehender und die Generierung neuer Ertragsquellen gehören zur gängigen Praxis der Kommunen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung. So planen rund 79% der Kommunen die Erhöhung von Steuern und/oder Gebühren für die Jahre 2015/2016.<sup>77</sup> Überwiegend zählt auch die Veräußerung des kommunalen Vermögens zu den ertragssteigernden Maßnahmen.<sup>78</sup> Grundsätzlich ist dies mit Einführung der Doppik kritisch zu betrachten. Eine Ertragssteigerung wird demnach nur erzielt, wenn der Verkauf einen Buchgewinn impliziert. Durch die Vermögensrechnung wird auch der Vermögensverzehr transparent. Ein Verkauf führt somit zur Reduzierung der Aktiva der Bilanz. Ohnehin stehen lediglich

<sup>77</sup> Vgl. Ernst & Young GmbH (2015), S. 17

<sup>78</sup> Beispielsweise als einzahlungs-/ertragsverbessernde Maßnahme im RdErl. des MF vom 8.5.2015 Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG LSA

Vermögenswerte zum Verkauf, welche nicht der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen. Ein Abbau von Vermögen würde auf langfristiger Sicht somit zu einem drastischen Vermögensabbau und damit zur Gefährdung der kommunalen Aufgabenerfüllung führen.<sup>79</sup> Nichtsdestotrotz können damit erzielte Einmaleffekte zur Tilgung der bestehenden Verbindlichkeiten eingesetzt werden.

Die Reduzierung der Aufwendungen setzt primär bei den freiwilligen Aufgaben und Zuschüssen im Bereich der freiwilligen und der Pflichtaufgaben an, da diese nicht unmittelbar der Durchführung kommunaler Pflichtaufgaben dienen. So findet sich der Abbau freiwilliger Leistungen bis zu einem bestimmten prozentualen Anteil häufig als wesentliche Konsolidierungsmaßnahme in der Genehmigungspraxis sowie als Voraussetzung für den Erhalt von Bedarfszuweisungen.<sup>80</sup> Vor allem in den Bereichen Kultur, Vereinsförderung, sozialen Angeboten etc. wird damit der Konsolidierungsdruck auf Dritte verlagert. Diese können den Konsolidierungszwang nicht allein stemmen und reagieren mit der Anhebung von Vereinsbeträgen oder sind auf Sponsoring angewiesen. Somit droht die Konsequenz, dass die Funktionen und die „Lebendigkeit“ der örtlichen Gemeinschaft stark reduziert oder gar zum Erliegen kommen.<sup>81</sup> Zugleich führt dies zu erheblichen Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung. Damit sind Kürzungen in diesem hoch politischen Bereich erheblichen Widerständen ausgesetzt.

Weitere Kostenblöcke stellen die Personalaufwendungen dar. Vor allem im Personalbereich sind Anpassungen aufgrund fortschreitender Automatisierungen, standardisierter Verwaltungsabläufe und der vorherrschenden negativen demografischen Entwicklung notwendig. Ein Personalabbau kann jedoch im öffentlichen Bereich kaum durchgesetzt werden, so dass die öffentliche Verwaltung auf Wiederbesetzungssperren, Ausnutzung altersbedingter Fluktuation etc. zurückgreifen muss und eher mittelfristige Konsolidierungspotentiale erzielt werden können.<sup>82</sup>

Mit typischerweise ca. 25% des der laufenden Aufwendungen, im Haushalt nehmen die Aufwendungen stellen die Sachkosten einen erheblichen Kostenblock dar. Vor allem bei Kommunen mit langjähriger Konsolidierungstätigkeit ist das Konsolidierungspotential im Sachkostenbereich aber in der Regel ausgeschöpft<sup>83</sup> und weitere Einsparungen können dann die Aufgabenerfüllung der Fachämter gefährden.<sup>84</sup> Besonders problematisch gestaltet sich die Kürzung von baulichen Unterhaltungsaufwendungen. Kurzfristig eignet sich die Maßnahme durchaus, um Konsolidierungspotentiale zu erzielen und entfaltet kaum spürbare Wirkung bei der Politik und den Bürgern. Auf langfristiger Sicht führen unterlassene Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen jedoch zum Substanzverzehr, begleitet durch einen erhöhten Sanierungsbedarf und größere Renovierungsarbeiten. Somit wird das „Ersparte“

---

<sup>79</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 137

<sup>80</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 118; Ministerium für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2015), S. 291, Nr. 2.1.2.4

<sup>81</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 119

<sup>82</sup> Vgl. Bajohr (2011), S. 231

<sup>83</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 122

<sup>84</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 212 f.

lediglich aufgeschoben für zukünftige, kostspieligere Aufwendungen und Investitionsbedarfe.<sup>85</sup> Laufende Sachaufwendungen mit vertraglichen Bindungen können gezielt durch Abschließen von Rahmenverträgen<sup>86</sup>, durch Nachverhandlungen von Verträgen und konsequente Neuausschreibungen reduziert werden. Dabei sind vielfältige Bereiche einzubeziehen, von der Gebäudereinigung bis zum Wartungsvertrag für Software.

Mit der weit verbreitenden Konsolidierungsmaßnahme, auf Investitionen zu verzichten, wird unter Umständen ein erheblicher Investitionsrückstau verursacht, welcher mit negativen Folgen für die Qualität der kommunalen Infrastruktur behaftet ist. Ein langfristiger Investitionsstau beeinträchtigt somit die Standort- und Lebensqualität in der Kommune, welche wiederum Bevölkerungsrückgänge implizieren kann und somit zu verminderten Erträgen führt.<sup>87</sup>

Insgesamt können die kurzfristigen als die „traditionellen“ Konsolidierungsmaßnahmen in Krisensituation bestimmt werden. Bereits in den Haushaltskrisen der 1980er und 1990er Jahre fanden die Maßnahmen verbreitete Anwendung. Die zügige Anwendung und Umsetzbarkeit sowie die relativ konfliktarme Durchsetzung ermöglichte es, den Kommunen vorübergehende Finanzkrisen schnell und erfolgreich zu überbrücken. In akuten Finanzkrisen reichten die Kombination ertragssteigernder Maßnahmen und die Kürzung von Sach- und Personalaufwendungen oft aus. Dauerhaft belastete Kommunen mit einer sozial- und wirtschaftsschwachen Struktur, geprägt von langjährigen Konsolidierungsbemühungen, mussten hingegen zu weitaus konfliktträchtigeren Maßnahmen greifen, wie z.B. die Schließung von Einrichtungen und einen starken Leistungsabbau. Zur Durchsetzung der Maßnahmen unter massiven Konsolidierungsdruck bedienten sich die Kommunen mikropolitischen Strategien, um kurzfristig Erfolge zu erzielen.<sup>88</sup> Auch heute finden sich die kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen, wie der Abbau freiwilliger Leistungen, Zuschüsse, Personalaufwandsreduzierungen etc., noch häufig in den typischen Forderungen der Kommunalaufsichtsbehörde zur Genehmigung der kommunalen Haushalte wieder.<sup>89</sup> Grundsätzlich kann mit einer Fülle an geplanten einzelnen Maßnahmen dieser Kategorie die Genehmigung des Haushalts erzielt werden.

Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen entfalten jedoch kontraktive Wirkung. Der politische und finanzielle Handlungsspielraum wird dadurch weiter eingegrenzt, so dass es kaum möglich erscheint, neue Konsolidierungspotentiale zu erschließen. Zudem sind die Maßnahmen durch einen wachsenden Grenzaufwand zur Realisierung gekennzeichnet und, wie auch vorangehend an einigen Beispielen punktuell dargestellt, unterliegen diese der Endlichkeit. Langjährige Konsolidierung auf Basis dieser Maßnahmen führt somit zur Gefährdung der kommunalen Infrastruktur und der

---

<sup>85</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 123

<sup>86</sup> Vgl. Rahmenverträge ermöglichen durch größere Abnahmen von Produktionsmengen, z.B. auch durch interkommunale Kooperationen, niedrigere Preise. Zu Erfahrungswerten z.B. vgl. Harnisch, (2014), S. 310-311

<sup>87</sup> Vgl. Mäding (2013), S. 77

<sup>88</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 77

<sup>89</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2015)

Produktion unverzichtbarer Güter. Somit kann durchaus der Vorwurf des „Kaputtsparens“ bzw. zur „Auskonsolidierung“ der Haushalte führen.<sup>90</sup> Daher erscheint es sinnvoll, langfristige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in Betracht zu ziehen, welche im folgenden Kapitel dargestellt werden.

### 2.3.3.2 Langfristige Konsolidierungsmaßnahmen

Langfristige Konsolidierungsmaßnahmen umfassen alle Maßnahmen, welche auf zukunftsorientierten Überlegungen basieren und mit einer grundhaften Änderung der Aufgabenwahrnehmung verbunden sind, wodurch dauerhaft Kosten eingespart und Effizienzsteigerung des kommunalen Verwaltungshandelns erzielt werden können.<sup>91</sup> Im Gegenteil zu den kurzfristigen Maßnahmen ist anstelle eines schnellen Einsparpareffektes zunächst mit hohen Anschaffungskosten für die Implementierung und Umsetzung zu rechnen. Der Konsolidierungseffekt dieser Maßnahmen tritt eher langfristig, schätzungsweise in einem Zeitraum von ungefähr drei bis acht Jahren, ein.<sup>92</sup> Tabelle 3 gibt einen Überblick über die wichtigsten langfristigen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung.

Privatisierungen und Outsourcing gehörten lange Zeit in den Kommunen zu der gängigen Konsolidierungspraxis mit dem Ziel, Verwaltungsleistungen über Private kostengünstiger und effizienter zu erbringen. Das Argument, dass die Leistungserbringung vor allem von einer ergebnisorientierten und flexiblen Wirtschaftsführung profitiert, kann jedoch mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens ebenso auch in der Kernverwaltung realisiert werden. Haushaltswirtschaftlich fahren Privatisierungen reale Entlastungen ein, wenn die Leistung zuvor eines Zuschussbedarfs unterlag und dieser damit verringert oder ganz und gar in Überschüsse gekehrt werden kann.<sup>93</sup> Damit können langfristige Einsparungen gesichert werden. Ansonsten werden jedoch Einmaleffekte aus dem Verkauf erzielt.

Auch Public Private Partnerships hatten sich als Konsolidierungsmaßnahme etabliert, um primär den anhaltenden Investitionsstau zu bekämpfen. Es existiert eine Vielzahl möglicher Formen, in welcher die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen und den privaten Partner organisiert werden kann, auf die nicht im Einzelnen eingegangen werden soll. Ersichtlich wird jedoch, dass aufgrund der Komplexität der Vertragsgestaltung sowie der langfristigen Laufzeit, qualifizierte Beratungen, zumindest in den kleineren Kommunen, notwendig sind. Daraus resultiert wiederum ein Kostenfaktor, so dass sich solche Partnerschaften auch erst ab einen gewissen Wert als wirtschaftlich erweisen.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> Vgl. Weiß & Leeske (2014), S. 89

<sup>91</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 141

<sup>92</sup> Vgl. Weiß & Leeske (2014), S. 93

<sup>93</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 148 f.

<sup>94</sup> Vgl. Hansmann (2012), S. 145 f.; Schwarting (2011), S. 155

**Tabelle 3:** Langfristige Konsolidierungsmaßnahmen  
*Quelle: Eigene Darstellung nach Schwarting (2011), Weiß (2014)*

Maßnahmen	Erläuterung
Interkommunale Zusammenarbeit	Formelle Kooperation von mindestens zwei Kommunen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vertraglich in Form von Zweckvereinbarungen, Arbeitsgemeinschaften oder</li> <li>▪ institutionalisiert (Gründung einer gemeinsamen Einrichtung, welche die Aufgabenerfüllung übernimmt) als öffentlich-rechtlicher Zweckverband oder privatrechtlich als AG, GmbH oder Genossenschaft.</li> </ul>
Public Private Partnerships	Langfristig vertragliche Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Sektor zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes in unterschiedlichen Partnerschaftsmodellen. Dabei wird eine öffentliche Einrichtung/Anlage durch den Privaten betrieben und finanziert, während die Kommune ein Betreiberentgelt entrichtet (Ausnahme bildet das Konzessionsmodell, dort entrichtet der Nutzer die Zahlung statt der Kommune).
Bildung von Shared Service Center	Sogenannte interkommunale Dienstleistungszentren, wobei interne Geschäftsprozesse auf eigenständige Organisationseinheiten innerhalb der Kommune, interkommunal oder zwischen Kommunen/anderen Behörden/öffentlichen Einrichtungen ausgelagert werden.
Privatisierung/ Outsourcing	Übertragung von Annexaufgaben oder ganze Aufgabenbereiche auf Private <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ formal (Leistungserbringung verbleibt bei Kommune, nur organisatorische Auslagerung) oder</li> <li>▪ materiell (teilweise oder vollständige Übertragung auf private Dritte).</li> </ul>
Fusion mit anderen Kommunen	Zusammenschluss/Eingemeindung von Kommunen
Automatisierung/ Elektronisierung, e-government	Einsatz von Informationstechnologien zur Rationalisierung von Verwaltungsprozessen (z.B. elektronisches Rechnungseingangsbuch, elektronisches Ratsinformationssystem, e-procurement etc.).
Prozessmanagement	Durchführung von Analysen der Verwaltungsprozesse mit dem Ziel der Optimierung (Reduzierung der Prozesskosten, Effizienzsteigerung).
Beteiligungsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Strategisches Beteiligungsmanagement</li> <li>▪ Ausbau von Betreiber- und Konzessionsmodellen</li> </ul>
Finanzmanagement	Nutzung von Finanzierungsalternativen, wie z.B. Contracting-Modelle. Investitionen werden von einem privaten Dritten übernommen. Die Kommune finanziert den Investor aus den nachweislichen entstanden Einsparungen bis zur Amortisation der Maßnahme.

Auch interkommunale Zusammenarbeit kann durch die Realisierung von Mengen- und Spezialisierungseffekten einen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen leisten. Die Umsetzung in der Praxis ist jedoch von Hürden begleitet. So sehen sich politische Entscheidungsträger vor allem Autonomie- und Machtverlusten gegenüber und die Verwaltungsakteure bewahren Distanz zu angestrebten Veränderungen. Zwangsläufig führt eine interkommunale Kooperation nicht immer zu einer win-win-Situation, so dass es Aufgabe der Beteiligten ist, einen angemessenen Ausgleich beider Interessen zu finden.<sup>95</sup>

Zunehmend an Bedeutung gewinnen vorrangig effizienzsteigernde Maßnahmen. In diesem Zusammenhang ist das Prozessmanagement zu nennen. Damit sollen die

<sup>95</sup> Vgl. Hansmann (2012), S. 148; Schwarting (2011), S. 164

Verwaltungsabläufe erfasst, analysiert, schließlich optimiert und schlussendlich zum Inhalt eines systematischen Managements gemacht werden. Die Etablierung des Prozessmanagements ist mit einer Investition für die Kommune verbunden. Denn der gesamte Ablauf, von der Analyse bis schlussendlich zur Umsetzung der erforderlichen Veränderungen, erfordert fachspezifisches Wissen und stets Kosten. Sollen die Prozesse durch elektronische Verfahrens- und Automatisierungstechniken verbessert werden, resultieren daraus weitere, zusätzliche Investitionen.<sup>96</sup> Auch die Umsetzung in der Verwaltung ist mit Hürden verbunden, da die Mitarbeiter diesen Projekten und den daraus folgenden Veränderungen in der Organisation kritisch gegenüberstehen und für das Erfolgspotential solcher Maßnahmen sensibilisiert werden müssen. Zugleich sind Prozessoptimierungen auch mit Einsparvorgaben verbunden, welche zwangsläufig dazu führen, Aufgaben mit weniger Personal zu bewältigen und damit einen Beitrag zum Personalabbau leisten.<sup>97</sup> Kleine Prozessmanagementprojekte dienen vorrangig dazu, den wirtschaftlichen Nutzen dieser Maßnahmen erkennbar zu machen, führen aber eben auch nur zu kleinen Einspareffekten. Ein deutlich höheres Konsolidierungspotential entfaltet das Prozessmanagement, wenn es als Managementinstrument in der Verwaltung verankert wird und umfassende Reorganisationsmaßnahmen nach sich zieht.<sup>98</sup> Aufgrund des Kostenfaktors und der geringen Personalausstattung scheint vor allem für kleine Kommunen eine strategische Nutzung des Prozessmanagements in der Konsolidierung für unwahrscheinlich zu sein.<sup>99</sup>

Insgesamt sind langfristige Maßnahmen aufgrund der dargestellten Komplexität mit langwierigen Planungs-, Durchsetzungs- und Umsetzungsprozessen verbunden, welche in erster Linie Kosten verursachen statt einzusparen. Dabei erfordern die Konzeption sowie die im Voraus durchgeführte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, als Basis für die Umsetzungsentscheidung für die politischen Akteure, als auch schlussendlich die Implementation in die Verwaltungsorganisation, oft begleitet durch externe Dienstleister, einen erhöhten Kostenaufwand.<sup>100</sup> Zugleich geht mit langfristigen Maßnahmen ein erhöhtes Umsetzungsrisiko einher. So können diese Maßnahmen durchaus die Qualität und den Leistungserstellungsprozess dauerhaft verbessern, die Kosten dabei jedoch auf demselben Niveau erhalten bleiben oder gar eine leichte Steigerung aufweisen. Der ursprünglich angestrebte Konsolidierungszweck würde dann verfehlt werden.<sup>101</sup> Diese Umstände wirken sich äußerst nachteilig für die Kommunen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung aus, denn per Gesetz wird die Wiederherstellung des Haushaltsausgleiches zum nächstmöglichen Zeitpunkt gefordert.

---

<sup>96</sup> Vgl. Knobloch und Weiß (2014), S. 279 f.

<sup>97</sup> Vgl. Hansmann (2012), S. 146

<sup>98</sup> Vgl. Knobloch und Weiß (2014), S. 299. Zu den Erfahrungen einzelner Prozessmanagementprojekte siehe Knobloch und Weiß (2014), S. 285 f.

<sup>99</sup> Vgl. Knobloch und Weiß (2014), S. 301

<sup>100</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 93

<sup>101</sup> Vgl. Ebenda

Die langfristigen Maßnahmen müssen somit auch in einem strategischen Konzept eingebettet werden, um wirkungsvoll genutzt werden zu können.<sup>102</sup> Denn mit dem langfristigen Horizont wächst auch das Steuerungspotential über die zur Verfügung stehenden Ressourcen und somit können erhebliche Konsolidierungspotentiale erzielt werden. Vor allem organisatorische Umstrukturierungen, z.B. im Zuge der Bildung von interkommunalen Zusammenarbeiten, Public Private Partnerships oder Kommunalfusionen, entfalten auf mittel- bis langfristige Sicht neuartige und größere Gestaltungsspielräume für die Konsolidierung. Gezielt können Mengen- und Spezialisierungseffekte genutzt werden und somit in größerem Umfang Sach- und Personalkosten eingespart werden. Insbesondere kleine Kommunen können in erheblichem Umfang von solchen Einspareffekten profitieren.<sup>103</sup> Das Konsolidierungspotential langfristiger Maßnahmen kann nur schwer abgeschätzt werden. Schätzungen zufolge kann ein Potential von 5% bis 15% aufgabenbezogen erzielt werden, wobei auch Ausnahmen von 20% erwartet werden können.<sup>104</sup> Neben dem Entschließen neuer Konsolidierungspotentiale eröffnet sich auch ein weiterer Handlungsspielraum. Im Gegensatz zu den kurzfristigen kontraktiven Konsolidierungsmaßnahmen, welche die Ressourcen der Kommunen weiter abbauen, können langfristige Maßnahmen gewissermaßen Entwicklungschancen für die Kommune enthalten.<sup>105</sup> Vor allem „auskonsolidierten“ Kommunen mit langjähriger Erfahrung in der Anwendung der traditionellen kurzatmigen Konsolidierungspolitik eröffnen sich mit langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen neue Handlungsspielräume. Doch gerade diese Kommunen scheinen langfristig orientierte Maßnahmen abzulehnen, da ein Ausweg aus der misslichen Finanzsituation in Form von endogenen Maßnahmen kaum möglich erscheint. Zudem ist für die Kommunalaufsicht zur Genehmigung der Kommunalhaushalte eine Vielzahl von kurzfristigen Maßnahmen ausreichend, langfristige Maßnahmen werden hingegen nicht zwingend gefordert.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 95

<sup>103</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 93

<sup>104</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 92

<sup>105</sup> Vgl. Ebenda

<sup>106</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 97

## 2.4 Haushaltskonsolidierung als Politikfeld

### 2.4.1 Konfliktpotential in der Haushaltspolitik

Die Sicherung der Stabilität der kommunalen Haushalte und damit die Haushaltskonsolidierung ist „auch unter schwierigen Rahmenbedingungen Aufgabe der Politik“<sup>107</sup>. Die vorangegangenen dargestellten Handlungsoptionen zeigen die Handlungsspielräume der Kommunen zur Gestaltung der Haushaltskrise und damit zur Wiedererlangung einer stabilen Haushaltslage auf. Inwieweit die bestehenden Steuerungspotentiale genutzt werden, obliegt jedoch im Ermessen der lokal agierenden Akteure. Daher ist das Politikfeld kommunaler Haushaltskonsolidierung näher zu betrachten. Politik und somit Haushaltspolitik und -konsolidierung wird durch Akteure gestaltet.<sup>108</sup> Akteure sind *Handelnde* und nehmen eine bestimmte Funktion im Politikfeld ein. Dabei können sie in Form einzelner Personen, Gruppen oder Organisationen auftreten.<sup>109</sup> Jeder Akteur verfügt über seine eigene Rationalität, hegt eigene Präferenzen und besitzt Machtressourcen, um seine Ziele durchzusetzen.<sup>110</sup> Die Akteure verarbeiten Informationen in einem Kontext gegebener institutioneller Randbedingungen und Machtverhältnisse.<sup>111</sup> Diese Verarbeitungsgänge bilden die politischen Entscheidungsprozesse.<sup>112</sup> Die Institutionen als formelle und informelle Regeln strukturieren dabei das soziale Handeln, indem diese die Akteure konstituieren, die politische Handlungsarena festlegen und die Allokation der Ressourcen und Kompetenzen bestimmen. Damit entfalten die institutionellen Bedingungen auch einen wesentlichen Einfluss auf die Interaktionen und Durchsetzungsfähigkeit der Akteure.<sup>113</sup> Das Politikfeld kommunaler Haushaltskonsolidierung ist von einer Fülle an heterogenen Akteuren gekennzeichnet. Die Akteure treten in interessengeleiteten Austauschbeziehungen und Machtkämpfen gegenüber.<sup>114</sup> Resultat des politischen Entscheidungsprozesses (*output*) bilden die Konsolidierungsmaßnahmen. Diese entfalten einen Beitrag auf das Wirkungsziel der Kommune (*outcome*), einen Haushaltsausgleich und damit Generationengerechtigkeit zu erzielen.<sup>115</sup> Der Prozess, beginnend bei der Bestimmung von Konsolidierungsansätzen über die endgültige Herbeiführung der Beschlussfassung bis schließlich zur Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen, stößt in der kommunalen Praxis jedoch auf Widerstände.

Das Ziel der Haushaltspolitik ist die Allokation der finanziellen Ressourcen.<sup>116</sup> Die agierenden Akteure, welche sich in einem Konkurrenzkampf gegenüber sehen,

---

<sup>107</sup> Geißler (2014), S. 60

<sup>108</sup> Vgl. Geißler (2014), S. 62

<sup>109</sup> Vgl. Ebenda

<sup>110</sup> Vgl. Scharpf (2000), S. 86, 95

<sup>111</sup> Vgl. Scharpf (2000), S. 75

<sup>112</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 71

<sup>113</sup> Vgl. Schneider und Janning (2006), S. 95

<sup>114</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 71

<sup>115</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 20

<sup>116</sup> Vgl. Mäding (1986), S. 31

stammen aus der Politik und der Verwaltung. Dabei entfaltet sich in den Entscheidungsprozessen in zweierlei Hinsicht eine Allmendegutproblematik (*Common Pool Resource Problem*).<sup>117</sup> Charakteristisch für politische Akteure ist der Umstand, dass diese gewählt werden. Daraus resultiert ein fundamentales Interesse an der Wiederwahl bzw. der Stimmenmaximierung. Das Handeln richtet sich somit nach den Bedürfnissen und Interessen der Bürger. Diese gestalten sich vielfältig und zugleich widersprüchlich, so dass politische Akteure spezielle Klientele oder Interessensgruppen fokussieren. Klassischerweise zielen die Interessen der Bürger darauf ab, das öffentliche Leistungsspektrum auszubauen und die bestehenden Abgaben zu reduzieren. Somit wird ein expansives Ausgabeverhalten impliziert. Jeder Akteur zielt auf eine bestmögliche Ausnutzung des Budgets für seine zu vertretenen Interessen. Daraus resultiert eine Übernutzung des Haushaltsplans als Allmendegut (*Common Pool*). Parallel dazu gestaltet sich der Konkurrenzkampf bei den Akteuren aus der Verwaltung. Dort stehen die Interessen der Fachdezernate im gewissen Maß im Wettbewerb um Anteile am Haushaltsbudget zur Unterstreichung der Wichtigkeit der Fachressorts. Jede Klientel bestrebt einen möglichst hohen Anteil an dem Gesamtbudget, um die entsprechenden Ziele durchsetzen zu können. Angesichts der Fülle der bestehenden Interessen wird deutlich, dass dieser Wettbewerb ebenfalls zu Lasten des Haushalts geführt wird. Die bestehenden *Common Pool Resource* - Problematiken werden dann noch potenziert, wenn sich Fachverwaltung und Politik in den Fachausschüssen verbünden und externe Unterstützung erhalten. Damit bilden sich „stabile Expansionskoalitionen mit hohem Wissensvorsprung, homogenem Interesse und politischen Durchsetzungspotential“<sup>118</sup>. Die Stabilität des Haushaltes wird somit langfristig gefährdet und die Verschuldung weiterhin begünstigt. Für die Haushaltskonsolidierung ergibt sich hier ein erhöhtes Konfliktpotential<sup>119</sup> und letztlich eine Dilemmasituation<sup>120</sup>. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung besteht nun nicht ausschließlich in der Verteilung der Ressourcenzuwächse, sondern auch der *schmerzhaften* Lasten.<sup>121</sup> Die freiwillige Kürzung im eigenen Budget führt zu hohen individuellen als auch politischen Kosten und birgt gleichzeitig die Gefahr des Trittbrettfahrerverhaltens der anderen Interessensgruppen zu Lasten des Haushaltsausgleiches. Somit ist es unwahrscheinlich, dass weder die Interessensgruppen freiwillig den ersten Schritt zur Konsolidierung vornehmen noch eine spontane Kooperation unter den Akteuren stattfindet.<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> Vgl. Geißler (2014), S. 63 f.; Hallerberg (2003), S. 393

<sup>118</sup> Mäding (1986), S. 35

<sup>119</sup> Vgl. Geißler (2014), S.65

<sup>120</sup> Vgl. May (2002) zitiert nach Holtkamp (2012b), S. 32

<sup>121</sup> Vgl. Geißler (2014), S. 65

<sup>122</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S.32

## 2.4.2 Akteurskonstellationen

Die Akteure im Politikfeld der Haushaltskonsolidierung können anhand der formalen Zugehörigkeit zur Kommunalverwaltung unterschieden werden. Die Akteure innerhalb des politisch-administrativen Systems der Kommune werden unter dem Begriff interne Akteure zusammengefasst. Die externen Akteure sind formal nicht zur Kommunalverwaltung zuzuordnen.<sup>123</sup> Insgesamt können fünf Schlüsselakteure identifiziert werden. Bei den internen Akteuren zählen dazu der (Ober-) Bürgermeister, die Kämmerei und die Fachdezernate sowie die politische Vertretung in Form seiner Fraktionen und Ausschüsse. Extern nimmt die Kommunalaufsicht eine Schlüssel-funktion ein. Die folgende Darstellung der Akteure und ihrer Interessen referiert im Wesentlichen die Ergebnisse von Geißler.<sup>124</sup>

Der **(Ober-) Bürgermeister**<sup>125</sup> ist Wahlbeamter auf Zeit. Er erfüllt die Aufgabe des Exekutivchefs der Verwaltung und zugleich die Repräsentationsfunktion der Kommune. Mit der flächendeckenden Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters im Rahmen der Reformierung der Gemeindeverfassungen wurde seine Position als Hauptverwaltungsbeamter gezielt gestärkt, um effizientere und effektivere politische Entscheidungsprozesse zu erreichen.<sup>126</sup> Die Bündelung von administrativer und politischer Leitungsfunktion in einem Amt sollte zugleich Potentiale für eine ganzheitliche Steuerung liefern.<sup>127</sup> Inwieweit er diese Fähigkeit ausnutzt, liegt jedoch in seiner Persönlichkeit und ist abhängig von den lokalen Verhältnissen.<sup>128</sup> Aus der formalen Stellung seines Amtes resultieren seine Machtressourcen. Er genießt hohe politische Legitimation und verfügt in der Verwaltung über Weisungsrechte. Die Allzuständigkeit liefert ihm ein breites Spektrum an Kontakten zu allen Akteuren. Damit kann er als „zentraler Politik- und Machtpromotor“<sup>129</sup> bezeichnet werden.<sup>130</sup> Der Bürgermeister als individueller Akteur hat grundsätzlich ein Interesse an seiner Wiederwahl und damit der Stimmenmaximierung. Dies impliziert ein eher expansives Ausgabeverhalten, zumindest so lange, so lange zukünftige Gestaltungsspielräume nicht zerstört werden. Bürgermeister müssten daher ein Interesse an stabilen Finanzen haben,<sup>131</sup> wenn die Gründer der Verschuldung nicht oder nur teilweise externen Faktoren zugeschrieben werden können.

Als politischer Akteur bildet der Bürgermeister die Schnittstelle zwischen Rat, Verwaltung, Bürger sowie anderen Behörden. Damit unterliegt er allen kommunalpolitischen Konflikten, welche sich in einer divergierenden Rollenerwartung begründen. Seine zentrale Machtstellung allein sichert ihm jedoch nicht die Politik- und

---

<sup>123</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 71 und 87

<sup>124</sup> Geißler (2011)

<sup>125</sup> Aus Gründen der Vereinfachung im Folgendem allgemein „der Bürgermeister“.

<sup>126</sup> Vgl. Wehling (2010), S. 359

<sup>127</sup> Vgl. Bogumil & Holtkamp (2006), S. 106

<sup>128</sup> Vgl. Geißler (2014), S. 68

<sup>129</sup> Geißler (2014), S. 68

<sup>130</sup> Vgl. Ebenda

<sup>131</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 105

Steuerungsfähigkeit sowie die notwendigen Ressourcen zu, alle Konflikte selbst zu beheben, so dass er auf die Kooperationsbereitschaft aller Akteure angewiesen ist.<sup>132</sup> Somit befindet er sich gewissermaßen in einem Abhängigkeitsverhältnis. Haushaltsdefizite symbolisieren für den Bürgermeister die Eingrenzung seiner Handlungsspielräume und gehen gleichsam mit dem Verlust der politischen Profilierung einher. Als Argumentation verortet er die Schuldfrage daher auf Seiten der Länder in einer unzureichenden Finanzausstattung oder endogen auf den *Vorgänger*. In der Haushaltskrise versucht er meist mit kurzfristig orientierten Zielen, ohne sichtbare Belastung für den Bürger, die Lage zu stabilisieren.<sup>133</sup> Mit mikropolitischen Strategien, wie die Entwicklung von Sparvorschlägen in sog. Vorentscheiderkreisen und Inkrementalismus (kurzfristige Sparerfolge durch traditionelle Konsolidierungsmaßnahmen bezogen auf die wichtigsten Einnahme- und Ausgabepositionen) wird versucht, interne Konflikte möglichst gering zu halten. Nach außen werden die Konsolidierungsmaßnahmen als *alternativlos* dargestellt, um weitere Auflagen der Kommunalaufsicht zu umgehen<sup>134</sup>. Damit versucht der Bürgermeister die politischen Kosten zum Teil auf die Kommunalaufsicht zu verlagern (*blame shifting*).<sup>135</sup>

Die kommunale Verwaltung gliedert sich hierarchisch in Organisationseinheiten und horizontal funktional in **Dezernate** mit nachgeordneten Fachämtern, welche mit einer speziellen Fachthematik betraut sind. Die Macht- und Verhandlungsressourcen der Fachämter resultieren aus deren spezialisiertem Fachwissen und fachspezifischen Informationsvorteilen. Sie verfügen außerdem typischerweise über gute Beziehungen zur politischen Vertretung und fachliche interessierten gesellschaftlichen Akteursgruppen. Damit können sie schnell Interessensgruppen mobilisieren, Druck ausüben und mögliche Einsparungen verhindern.<sup>136</sup> Die zentralen Interessen der Dezernate liegen in der Wahrung ihrer Autonomie und einem Ressourcenzuwachs. So besteht ein Bestreben nach einem stetigen Ausbau an Personal, Budget und des Produktkatalogs der Fachabteilungen.<sup>137</sup> Durch die Spezialisierung auf eine Fachthematik neigen die Dezernate zu einer isolierten Betrachtung des eigenen Fachbereiches und damit zur notorischen Überbewertung ihrer Stellung innerhalb der Verwaltung. Zugleich verfügt nur das Dezernat selbst über detailliertes und umfassendes Wissen über das Aufgabenspektrum und die benötigten Ressourcen. Somit bestehen auf horizontaler Ebene als auch vertikal zum Bürgermeister und der politischen Vertretung Informationsasymmetrien, welche die Auslotung von Konsolidierungspotentialen innerhalb des Dezernates für die Kämmerei erschweren.<sup>138</sup> Für die Dezernate gibt es kaum einen Anreiz zur Haushaltskonsolidierung. Bestehende Defizite

---

<sup>132</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 106

<sup>133</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 105

<sup>134</sup> Vgl. Holtkamp (2011), S. 75-76

<sup>135</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 135

<sup>136</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 111

<sup>137</sup> Vgl. Formaltheoretisches Bürokratiemodell nach W.A. Niskanen (1971) zitiert nach Geißler (2011), S. 111; Mäding (1986), S. 33

<sup>138</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 111; Geißler (2014) S. 68 f.

führen sie auf Versagen der Kämmerei und die Unwirtschaftlichkeit der anderen Fachbereiche zurück. Einschnitte in das eigene Budget werden die Dezernate aufgrund des bestehenden *Common-Pool-Ressource*-Problems und der drohenden Trittbrettfahrerproblematik kaum freiwillig hinnehmen.<sup>139</sup>

Der **Kämmerei** als Organisationseinheit obliegt die Zuständigkeit für den Haushalt der Kommune, welche den gesamten Ablauf von der Planung, Ausführung bis zur Rechnungslegung und ggf. der Konsolidierung umfasst. Damit bildet sie als „Herrin der Verfahren“<sup>140</sup> die Schnittstelle des Netzwerkes aller am Haushaltsverfahren beteiligten Akteure.<sup>141</sup> Ihre Bedeutung wächst und schwindet mit der Haushaltslage der Kommune, wobei Haushaltskrisen die Stellung der Kämmerei stärken. Die Verwaltung des Haushaltsplans als zentrales politisches Steuerungsinstrument verleiht der Kämmerei eine hohe Macht- und Monopolressource. Dies sichert ihr Expertenwissen und Informationsmacht über die aktuelle Haushaltslage der Kommune zu.<sup>142</sup> Eine weitere Machtstellung verleiht ihr die monopolistische Beziehung zum externen Akteur, der Kommunalaufsichtsbehörde.<sup>143</sup> Die Machtstellung der Kämmerei wird institutionell durch die Verfahrensgrundsätze des Haushaltsrechts als auch durch den Bürgermeister auf politischer Ebene gesichert. Die Kämmerei präferiert eine langfristig stabile Haushaltslage und besitzt damit als einziger interner Akteur ein genuines Interesse am Haushaltsausgleich, während alle anderen Akteure diesen als Mittel zum Zweck wahrnehmen. Somit fungiert die Kämmerei als Fachpromotor und versucht Haushaltsdisziplin in der politischen Vertretung und in den Fachdezernaten zu vermitteln und gegebenenfalls zu stärken.<sup>144</sup> Zur Durchsetzung ihrer Interessen in den politischen Gremien dient der Haushaltsausschuss als Pendant. In der Öffentlichkeit findet die Kämmerei hingegen keine unterstützenden Akteure, welche mobilisiert werden könnten. Die Beziehung zu den Fachabteilungen ist konfliktreich, da diese die Handlungen der Kämmerei, wie die Kürzung von Mittelanmeldungen, als Eingriffe und Störfaktor wahrnehmen. Informationsasymmetrien erschweren der Kämmerei die Kürzung der Mittelanforderungen der Fachämter, sodass sie die Konsolidierungsziele delegieren muss. Folglich werden die internen administrativen Probleme auf die politische Ebene übertragen, da unzureichende Mittel wiederum den politischen Gestaltungsraum des Fachbereiches eingrenzen.

Haushaltsdefizite beurteilt die Kämmerei ambivalent. Zum einen stellt sie exogene Ursachen fest und zum anderen vermutet sie unwirtschaftliche Aufgabenerfüllungen aber auch Probleme in der lokalen Politik.<sup>145</sup> Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung versucht die Kämmerei gezielt, einen bestehenden Sparwillen darzustellen, die Konsolidierungsmaßnahmen konsequent umzusetzen und die bestehenden Defizite

---

<sup>139</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 111

<sup>140</sup> Geißler (2014), S. 69

<sup>141</sup> Vgl. Ebenda

<sup>142</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 108

<sup>143</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 109

<sup>144</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 108

<sup>145</sup> Vgl. Ebenda

tatsächlich abzubauen, um die Kommune vor stärkeren Eingriffe der Kommunalaufsicht zu bewahren. Zur Durchsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen versucht sie, den Bürgermeister einzubinden, um Haushaltsdisziplin in den Fachabteilungen und in der Politik durchzusetzen.<sup>146</sup>

Als weitere interne Akteure sind die politischen Akteure im Politikfeld der Haushaltskonsolidierung näher zu betrachten. Zu den politischen Akteuren zählt die politische Vertretung, der **Rat**, welcher politisch in Regierungs- und Oppositionsfraktionen als auch funktional in Fachausschüsse untergliedert werden kann. Der Rat ist das höchste Organ in der Kommune. Seine Funktion liegt in der Steuerung der Verwaltung, wobei er über umfassende Informations- und Kontrollrechte verfügt. In seinem Aufgabenbereich liegt der Beschluss des Haushaltsplans und als Annexkompetenz der Konsolidierungspakt, womit er den finanziellen Handlungsrahmen der Verwaltung bestimmt. Darüber hinaus bildet er das Organ zur Vertretung und Durchsetzung der bürgerschaftlichen Interessen und vermittelt dabei zwischen Bürgern und Verwaltung.<sup>147</sup> In seiner Steuerungsfunktion ist der Rat aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrien aber stark von der Verwaltung abhängig. Der Konsolidierungsprozess wird von den Verwaltungsakteuren, besonders durch den Bürgermeister und die Kämmerei, dominiert, welche die Entscheidungen des Rates in Form vorgefertigter, abgestimmter Beschlussvorlagen präjudizieren.<sup>148</sup> Damit verfügt der Rat nicht über den gesamtheitlichen Blick der möglichen Lösungsansätze und ist auch nicht an der Prioritätensetzung der Konsolidierungsziele beteiligt. Lediglich die Fraktionsvorsitzenden der Mehrheitsfraktionen werden durch eher informelle Haushaltsberatungen beteiligt, um zumindest teilweise die Wünsche in dem Haushaltsplan zu integrieren.<sup>149</sup> Dadurch, dass lediglich die parlamentarische Mehrheitsfraktion beteiligt wird, werden politikübergreifende strategische Vorgehen kaum realisierbar. Als politisch rationale Konsequenz sinkt das Interesse des Rates an der strategischen Haushaltskonsolidierung und die individuellen politischen Akteure im Rat neigen dazu, partikulare Interessen durchzusetzen. Somit werden beispielsweise einzelne Haushaltsstellen und Klientele vor Kürzungen zu schützen versucht, nach der eigens verfolgten Wählermaximierungslogik.<sup>150</sup> Zugleich werden die beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen in der Gesamtheit nach außen als durch die Verwaltung bestimmt dargestellt. Nach der Verdrängungstaktik wird das Finanzproblem öffentlich möglichst nicht thematisiert.<sup>151</sup> Erst wenn die Maßnahmen *sichtbar* werden und ein vermehrter Druck aus der Bürgerschaft zu verzeichnen ist, steigert sich die Aktivität des Rates im Konsolidierungsprozess.<sup>152</sup> Gleiches gilt, wenn die inputorientierten Rationalisierungsmaßnahmen erschöpft sind und es um die Kürzung in politisch

---

<sup>146</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 109

<sup>147</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 117 f.

<sup>148</sup> Vgl. Naßmacher und Naßmacher (1999), S. 338

<sup>149</sup> Vgl. Bogumil und Holtkamp (2006), S. 139

<sup>150</sup> Vgl. Bogumil und Holtkamp (2006), S. 92

<sup>151</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 119

<sup>152</sup> Vgl. Bogumil und Holtkamp (2006), S. 136

sensiblen Bereichen geht, der Rat damit „heilige Kühe schlachten“<sup>153</sup> muss.<sup>154</sup> Darüber hinaus sind im Rahmen von haushaltspolitischen und somit konsolidierungsrelevanten Beratungen des Rates vorwiegend konkurrenzdemokratische Muster vorzufinden. Während die Regierungsfractionen die Entscheidungen des Bürgermeisters stützen und öffentliche Konflikte versucht zu begrenzen, versucht die Opposition die politischen Konflikte zu verstärken, um Ansehen und Stimmen für die nächsten Neuwahlen zu gewinnen.<sup>155</sup> Das populistische Verhalten der Oppositionsfraction ist auf die geringen bzw. begrenzten Einflussmöglichkeiten bei der Haushaltskonsolidierung zurückzuführen. Dahingegen tragen die Regierungsfractionen weitestgehend die politischen Kosten der Haushaltskonsolidierung.<sup>156</sup>

Die funktionale Gliederung des Rates in **Fachausschüsse** verknüpft Fachpolitiker und Fachverwaltungen. In den Fachausschüssen findet die eigentliche Ratsarbeit statt. Ihr Aufgabengebiet umfasst die Kontrolle und Steuerung der Fachabteilungen der Verwaltung. Die Struktur der Fachausschüsse ähnelt der Fachbereichsgliederung der Verwaltung. Somit werden auch die Konflikte als auch die *Common-Pool-Resource*-Problematik auf der Verwaltungsebene über die Fachausschüsse auf die politische Ebene übertragen. Die Machtressourcen der Fachausschüsse liegen in dem aufgebauten Expertenwissen in ihrem Aufgabenbereich. Da die Ratsmitglieder ihre Mitgliedschaft in den Fachausschüssen oft nach persönlichen Interessen wählen, sind diese meist in gesellschaftlichen Interessensgruppen, Verbänden oder Vereinen organisiert. Dies fördert die Motivation in der Arbeit des Fachausschusses, kann jedoch auch zur Überbewertung des eigenen Fachbereichs führen.<sup>157</sup> Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung kann auf Basis der engen Verknüpfung des Fachausschusses zu den gesellschaftlichen Gruppen die Öffentlichkeit mobilisiert werden. Eine Durchsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen wird aufgrund des großen politischen Einflusses des „eisernen Dreiecks“<sup>158</sup> – Fachamt, Fachausschuss, Interessensgruppen – erheblich erschwert. Für freiwillige Einschnitte im Ressortbudget besteht auch auf dieser Ebene kein Anreiz, da die eigene Belastung zu hohen politischen Kosten führen würde, während die Auswirkung auf den gesamten kommunalen Haushalt vergleichbar gering wären. Auch die drohende Trittbrettfahrerproblematik vermindert die Aussicht auf freiwillige Kooperationen.<sup>159</sup>

---

<sup>153</sup> Bogumil und Holtkamp (2006), S. 137

<sup>154</sup> Vgl. Bogumil und Holtkamp (2006), S. 137

<sup>155</sup> Vgl. Ebenda

<sup>156</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 121

<sup>157</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 123 f.

<sup>158</sup> Geißler (2011), S. 125

<sup>159</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 125

Die **Kommunalaufsicht** ist der bedeutendste und einflussreichste externe Akteur im Rahmen der Haushaltskonsolidierung. Sie bildet das notwendige Korrelat der kommunalen Selbstverwaltung.<sup>160</sup> Ihre Funktion bestimmt sich als *Beschützerin* der Kommune und der kommunalen Selbstverwaltung als auch der Interessensvertretung des Landes. Ihre Aufgabe besteht in der Überwachung der Rechtmäßigkeit des Handelns<sup>161</sup> im Rahmen der Haushaltspolitik, um die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune und damit deren Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Somit teilt sie das genuine Interesse am rechtlich geforderten Haushaltsausgleich und am Überschuldungsverbot der Kommune mit der Kämmerei.<sup>162</sup> In stabilen Haushaltslagen nimmt die Kommunalaufsicht eher eine passive Rolle ein, in Haushaltskrisen entgegen steigern sich ihr Einfluss und ihre Bedeutung erheblich.<sup>163</sup> Zur Durchsetzung nutzt sie rechtlich geregelte repressive<sup>164</sup> und präventive Mittel. Die Kommunalaufsicht verortet die Ursachen der kommunalen Defizite in der unwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung der Kommune, keiner konsequenter Ausschöpfung der Einnahmequellen und einem Übermaß an freiwilligen Aufgaben. Daher fordert sie Konsolidierungsmaßnahmen, welche diese Fehlerquellen beheben. Die Fachabteilungen und der Rat nehmen die Steuerungsversuche der Kommunalaufsicht als Einmischung in die kommunale Selbstverwaltung wahr, indem diese in die Finanzautonomie, Politik und Haushaltsplanung eingreift. Da die Kommunalaufsicht über keine sachlichen Hintergrundkenntnisse verfügt und sachlich administrative Konsequenzen schwer einschätzen kann, wird das Konfliktpotential ihr gegenüber aus den Fachabteilungen weiter verstärkt.<sup>165</sup> Somit verfügt sie weder über hierarchisches Steuerungspotential noch über die notwendigen Informationskapazitäten, um das endogene Konsolidierungspotential in den Kommunen zu aktivieren.<sup>166</sup> Ihre Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten sind erheblich von der Kooperation mit dem Bürgermeister und der Kämmerei als Verbündeten abhängig.<sup>167</sup> Bereits vor Aufstellung des Haushaltsplans führt die Kommunalaufsicht Verhandlungen mit der Kämmerei darüber, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, damit der Haushalt ohne Beanstandung genehmigt werden kann. Mit der Androhung einer vorläufigen Haushaltsführung können so Konsolidierungsoptionen auch gegen den Widerstand der kommunalen Mandatsträgern durchgesetzt werden.<sup>168</sup>

---

<sup>160</sup> Vgl. Klang, Gundlach und Kirchmer (2012), S. 657

<sup>161</sup> Vgl. § 143 Abs. 2 KVG LSA

<sup>162</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 88

<sup>163</sup> Vgl. Geißler (2014), S. 69

<sup>164</sup> Vgl. § 146 bis § 149 KVG LSA

<sup>165</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 89

<sup>166</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 72

<sup>167</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 89

<sup>168</sup> Vgl. Bogumil und Holtkamp (2006), S. 139 f.

**Tabelle 4:** Akteursprofile auf Basis der Überlegungen von Geißler (2011)  
*Quelle: Eigene Darstellung nach Geißler (2011)*

Akteur	Interessen	Ziele	Interesse an Haushaltskonsolidierung
(Ober-) Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wiederwahl</li> <li>• Funktionsfähige Verwaltung</li> <li>• Reduzierung politischer Konflikte</li> <li>• Wahrung der Autonomie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formale Befriedigung der Rechtsaufsicht</li> <li>• Vermeidung von Leistungseinschnitten</li> </ul>	gering
Fachdezernate	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahrung der Handlungsautonomie</li> <li>• Ressourcenzuwachs</li> <li>• Stärkung der Bedeutung des eigenen Fachbereichs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermeidung von Konsolidierungsbeiträgen</li> </ul>	
Rat • Regierungsfraktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wiederwahl</li> <li>• Starke Klientelgruppen schützen</li> <li>• Handlungsspielräume maximieren</li> <li>• Eigene Politik umsetzen</li> <li>• Öffentliche Profilierung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhaltung von Handlungsspielräumen</li> <li>• Vermeidung von Konsolidierung</li> </ul>	
• Fachausschüsse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressourcenausbau</li> <li>• Ansehen des eigenen Fachressorts ausbauen</li> <li>• Erfolge darstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Wichtigkeit des Fachressorts</li> <li>• Vermeidung von Konsolidierung</li> </ul>	
Kämmerei	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit</li> <li>• Haushaltsdisziplin in Fachdezernaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reserven der Fachdezernate heben</li> <li>• Steigerung der Wirtschaftlichkeit</li> </ul>	
Kommunalaufsicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewahrung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune</li> <li>• Abwendung/Abbau der Überschuldung</li> <li>• Nutzung endogener Konsolidierungspotentiale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung der internen Fachpromotoren</li> <li>• Durchsetzung realistischer Maßnahmen</li> <li>• Aufbau der eigenen Autorität</li> </ul>	hoch

Insgesamt kann Haushaltskonsolidierung als „kollektiver, institutionell regulierter Interessenskampf und Entscheidungsprozess“<sup>169</sup> bestimmt werden. Die dargestellten Akteursprofile verdeutlichen die differenten institutionellen Eigeninteressen, Machtressourcen und Wahrnehmung der Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite.<sup>170</sup> Das Handeln der Fachdezernate ist von bürokratischer Rationalität bestimmt, welches zu einer notorischen Überwertung des eigenen Fachbereiches führt. Einerseits unterstützt der Rat diese Interessen in der Arbeit der Fachausschüsse. Andererseits handeln die politischen Akteure politisch rational nach der Logik der Wählerstimmenmaximierung und der Durchsetzung von Wahlversprechen. Beide Akteursgruppen ignorieren die daraus resultierenden negativen externen Effekte in Form von Budgetüberschreitungen und stetig ansteigender Verschuldung.<sup>171</sup> Innerhalb des Rates als auch zwischen den Dezernaten existieren darüber hinaus „marktliche

<sup>169</sup> Geißler (2011), S. 128

<sup>170</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 127

<sup>171</sup> Vgl. Ebenda

Austauschverhältnisse“<sup>172</sup>. Die Akteure sind sich ihrer wechselseitigen Abhängigkeit bewusst, zeigen jedoch keine Bereitschaft zur Kooperation. Stattdessen werden egoistische Verhandlungen mit dem Ziel, ihre Einflussnahme zu stärken und eigene Ressourcen zu mehren, geführt. Die insgesamt bestehenden konfliktären Beziehungen werden durch vielfältig bestehenden Principal-Agent-Verhältnissen und Informationsasymmetrien weiter verstärkt. Eine gemeinsame Lösung des bestehenden Defizitproblems steht nicht im Raum.<sup>173</sup> Innerhalb des Akteursgefüges sind die Kämmerei und Kommunalaufsicht als Gegenspieler zu den übrigen Akteuren zu identifizieren. Beide hegen ein hohes Interesse an der Haushaltskonsolidierung. Ihre Positionen symbolisieren Randakteure in Zeiten von guten Finanzsituationen. In Krisensituation wird ihre Position gestärkt. Die Machtressourcen der Kommunalaufsicht, die hierarchische Stellung und ihre rechtlichen Mittel, tragen dazu bei, die Akteurskonstellation zu Gunsten der Kämmerei zu ändern.<sup>174</sup> Bestehende Informationsasymmetrien zu den Fachdezernaten erschweren der Kämmerei, endogene Konsolidierungspotentiale aufzuspüren. Folglich muss sie die Konsolidierungsvorgaben delegieren und ist auf die Kooperation der übrigen Akteure angewiesen. Um den politischen Entscheidungsprozess im Rahmen der Haushaltskonsolidierung dennoch wirkungsvoll steuern zu können, ist die Bildung einer Koalition aus dem Fachpromotor Kämmerei und dem Machtpromotor Bürgermeister notwendig.<sup>175</sup> Häufig werden auch die Vorsitzenden der Mehrheitsfraktionen als Steuerpolitiker in diese Koalition einbezogen, so dass eine wirksame *Advocacy-Koalition* entsteht.<sup>176</sup> In der kommunalen Praxis stimmen die Interessen des Bürgermeisters und der Vorsitzenden der Mehrheitsfraktionen regelmäßig jedoch nicht mit der Haushaltskonsolidierung überein, sodass eine derartige Koalition schon als politischen Erfolg einzustufen wäre.<sup>177</sup>

## 2.5 Schlussfolgerung für die empirische Untersuchung

Die vorangegangenen Betrachtungen zeigen auf, dass die Kommunen rechtlich zu einer stetigen Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet sind. Daraus ableitend lässt sich die Pflicht der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung darstellen, um die dauernde Leistungsfähigkeit zu sichern. Anhand der dargestellten Konsolidierungstechniken und -maßnahmen wird ersichtlich, dass für die Kommunen neben den traditionellen kurzfristig inkrementell ausgerichteten Handlungsmöglichkeiten durchaus Potentiale in einer strategischen nachhaltigen Ausrichtung der Haushaltssituation bestehen. Als wesentliche Ursache für ungenutzte Konsolidierungspotentiale wird das Steuerungsproblem in der kommunalen Haushaltspolitik und -konsolidierung näher aufgezeigt. Aus der eingehenden Untersuchung der bestehenden Akteurskonstellation können

---

<sup>172</sup> Geißler (2011), S. 128

<sup>173</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 129

<sup>174</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 127

<sup>175</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 129

<sup>176</sup> Vgl. Bogumil & Holtkamp (2006), S. 144

<sup>177</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 128

die Konfliktpotentiale dargelegt werden, welche bei der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen überwunden werden müssen. Aus der Verknüpfung der theoretischen Erkenntnisse können nachfolgend Annahmen über die Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen als auch zu bestehenden Umsetzungsproblematiken abgeleitet werden. Daher sollen im Folgenden die zentralen Thesen für die empirische Untersuchung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt formuliert und dargelegt werden.

**H1: Strategische Konsolidierungstechniken sind selten und eher in den größeren Kommunen vorzufinden.** *Bogumil (2007); Holtkamp (2011), (2012b), (2012a); Schwarting (2011); Weiß und Leeske (2014)*

Im Ergebnis der Reformbemühungen zur Steigerung der Effizienz des kommunalen Verwaltungshandelns wurde festgestellt, dass gerade in prekären Haushaltssituationen strategische Ansätze weitestgehend durch hierarchisch-inkrementelle Verfahrensweisen und Steuerungsinstrumente verdrängt werden.<sup>178</sup> Dies wird zum einen mit den restriktiven kommunalen Rahmenbedingungen und zum anderen mit den Interessenslagen der politischen Akteure begründet. Strategische Zielbindungen sind mit einer langfristigen Selbstbindung der Politiker verbunden, woraus sich unnötige Angriffsflächen für Oppositionsparteien ergeben könnten. Zugleich werden Zieldiskussionen von den Bürgern nicht in dem Maße wie die Durchsetzung einzelner Klientelinteressen honoriert und die zeitlichen Ressourcen der überwiegend ehrenamtlichen Politiker reichen für eine intensive Auseinandersetzung mit den Strategien nicht aus.<sup>179</sup> Weiß konstatiert daher, dass diese vorherrschenden Rahmenbedingungen eine strategische Haushaltskonsolidierung damit als „nicht unmöglich, aber eben auch nicht wahrscheinlich“<sup>180</sup> macht. Zudem ist die Entwicklung einer Konsolidierungsstrategie von der Kommunalaufsicht nicht gefordert. So scheinen in der kommunalen Praxis eine Fülle an Einzelmaßnahmen oder einfache Sparlisten mit der Konzentration auf die wichtigsten Haushaltstitel das rationale Verfahren zu sein.<sup>181</sup> Kommunen, welche sich in der *Vergeblichkeitsfalle* befinden, sehen kaum eine Perspektive in einer endogenen Konsolidierung und lehnen daher eine strategische Konsolidierung ab. Insgesamt kann somit die Anwendung strategischer Konsolidierungstechniken als eher unwahrscheinlich eingestuft werden.<sup>182</sup>

Weiß und Leeske berichten über Konsolidierungsprojekte, für die Kommunen externe Beratungsunternehmen beauftragt haben. Für kleine Kommunen werden die Kosten für eine externe Beratung aber als prohibitiv eingeschätzt. Somit werden strategische Konsolidierungsansätze eher in größeren Kommunen vorzufinden sein.<sup>183</sup>

---

<sup>178</sup> Vgl. Bogumil (2007), S. 308; Holtkamp (2012), S. 57; Holtkamp (2012a), S. 212

<sup>179</sup> Vgl. Holtkamp (2011), S. 246 f.

<sup>180</sup> Weiß und Leeske (2014), S. 96

<sup>181</sup> Vgl. Schwarting (2011), S. 108; Weiß (2014), S. 97

<sup>182</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 97

<sup>183</sup> Vgl. Ebenda

**H2: Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen dominieren gegenüber den langfristigen in der Haushaltskonsolidierung der Kommunen.** *Holtkamp (2012b); Weiß und Leeske (2014); Mäding und Holtkamp (2011)*

Aus den zuvor dargelegten Aspekten kann gleichzeitig abgeleitet werden, dass in der kommunalen Praxis somit häufiger kurzfristige als langfristige Konsolidierungsmaßnahmen Anwendung finden. In der hierarchisch-inkrementalistischen Praxis liegt der Fokus auf kurzfristig zu erzielende Einspareffekte. Damit konzentrieren sich die Sparansätze auf die wichtigsten Einnahme- und Ausgabepositionen, welche zum einem keiner rechtlichen Bindung unterliegen und zum anderen möglichst geringen Widerstand in der Öffentlichkeit als auch begrenzten Widerstand in der Verwaltung und in der politischen Vertretung hervorrufen.<sup>184</sup> Langfristige Maßnahmen hingegen können Konsolidierungspotential erst über einen längeren Zeitraum mobilisieren, sind mit erhöhten Umsetzungsrisiken behaftet und verursachen hohe Anschaffungskosten. Damit können diese Maßnahmen oftmals nur durch die Einbettung in ein strategisches Konzept realisiert werden.<sup>185</sup> Zugleich impliziert Holtkamp mit der Durchsetzung langfristiger Maßnahmen einen erhöhten Widerstand im Gegensatz zu den Rasenmäher-orientierten Sparverfahren. Holtkamp und Mäding zeigen zudem auf, dass die umfassenden Steuerungseingriffe der Kommunalaufsicht kaum strategische Ansätze in der kurzfristig, eher inputorientiert ausgerichteten Konsolidierungspolitik zulassen.<sup>186</sup> Vor allem die hohen Anschaffungsinvestitionen, begleitet von hohen Umsetzungsrisiken, entfalten Konfliktpotential im Rahmen der Haushaltsgenehmigung in punkto Finanzierungsfähigkeit. So ist ebenfalls festzustellen, dass in den Konsolidierungsempfehlungen der Kommunalaufsichtsbehörden oder auch in den formulierten Bedingungen für den Erhalt von FAG-Mitteln in Form von Bedarfszuweisungen vorrangig kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen gefordert werden.<sup>187</sup> Folglich ist davon auszugehen, dass kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen vorrangig in den Kommunen ergriffen werden.

---

<sup>184</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 75

<sup>185</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 95

<sup>186</sup> Vgl. Mäding und Holtkamp (2011), S. 417

<sup>187</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2015), S. 290 – 291, Punkt 2.1.1 bis 2.1.3.4

**H3: Die Umsetzung langfristiger Konsolidierungsmaßnahmen führt zu höheren Widerständen als bei den kurzfristigen.** *Holtkamp (2012b), Hansmann (2012)*

Die Umsetzung von langfristigen Maßnahmen wird in der kommunalen Praxis mit größeren Widerständen als bei den kurzfristigen Maßnahmen verbunden.<sup>188</sup> Während kurzfristige Maßnahmen relativ einfach durchgesetzt werden können, verursachen langfristige Maßnahmen einen erheblichen Mehraufwand in Form von Informationsbeschaffungen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Implementierungen in der Verwaltungsorganisation aber auch die Auseinandersetzung mit bestehenden Umsetzungsrisiken. Zu dem zielen langfristige Maßnahmen auf eine Effizienzsteigerung des kommunalen Verwaltungshandelns. Diese sind oftmals mit Personalkosteneinsparungen verknüpft. Darin kann wiederum ein erheblicher Widerstand der Verwaltungsakteure begründet werden. Auch fehlende grundlegende Kompetenzen und betriebswirtschaftliches Steuerungsverständnis der Verwaltungsmitarbeiter können zu Umsetzungsschwierigkeiten in den Kommunen führen.<sup>189</sup>

**H4: Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen mit einer direkten belastenden Außenwirkung führen zu höheren Umsetzungswiderständen in den politischen Gremien als bei den sonstigen kurzfristigen.** *Bogumil und Holtkamp (2006); Geißler (2011)*

Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen sind oft mit belastenden Wirkungen in Form von finanziellen Aspekten, wie Abgabenerhöhungen, oder Qualitätseinbußen, wie Einschnitten im Leistungsangebot oder Wegfall von Leistungen, verbunden. Damit sind die Auswirkungen dieser Maßnahmen stärker für die Bürger sicht- und spürbar. Das Risiko organisierter Widerstände der Bürgerschaft und den gesellschaftlichen Interessensgruppen in der Kommune nimmt somit zu. Dies fordert wiederum die Aktivität des Rates und steigert das Interesse im Konsolidierungsprozess erheblich. Damit entfaltet sich erhöhtes Konfliktpotential. Vor allem Maßnahmen, die politisch sensible Bereiche betreffen, sind mit wachsendem Widerstandspotential verknüpft.<sup>190</sup> Dazu zählt vor allem der Kern der kommunalen Selbstverwaltung, die freiwilligen Aufgaben. Die Interessenslagen der politischen Akteure im Rat sind auf die politische Profilierung, Wiederwahl und Durchsetzung von Klientelinteressen gerichtet. Dazu sind die Politiker in den entsprechenden Fachausschüssen organisiert und eng mit gesellschaftlichen Interessensgruppen verknüpft oder selbst Mitglied. Dies maximiert den politischen Einfluss und führt dazu, dass Kürzungen in diesen Bereichen grundsätzlich politisch diskutiert werden.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 57 f.

<sup>189</sup> Vgl. Hansmann (2012), S. 146

<sup>190</sup> Vgl. Bogumil und Holtkamp (2006), S. 136 f.

<sup>191</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 95, 125

**H5: Die Umsetzung von kurzfristigen aufwendungsorientierten Maßnahmen mit belastender Inputwirkung sind mit erhöhten Widerständen in der Verwaltung verbunden. Geißler (2011), S.111; Holtkamp (2012b), S.32**

Kurzfristige aufwandsorientierte Maßnahmen, welche an der Kostenreduktion in den internen Verwaltungsprozessen ansetzen, wie die Reduzierung von Sach- und Personalaufwendungen oder der Abbau von Qualitätsstandards, laufen den institutionalisierten Eigeninteressen der Fachdezernate/-ämter zuwider, welche auf Ressourcenmehrung, Personalausbau und Erweiterung des Produktkatalogs ausgerichtet sind. Zudem sorgt die isolierte Betrachtung des eigenen Fachbereichs zu einer notorischen Überbewertung des Ressorts.<sup>192</sup> Aufgrund der bestehenden Trittbrettfahrerproblematik stoßen Budgeteinschnitte somit allgemein auf einen erheblichen Widerstand bei den Verwaltungsakteuren.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 111

<sup>193</sup> Vgl. Holtkamp (2012b), S. 32

## 3 Status quo im Land Sachsen-Anhalt

### 3.1 Die kommunale Finanzsituation

Um die Situation der kommunalen Haushalte im Land Sachsen-Anhalt näher zu beleuchten, erfolgt zunächst die Betrachtung des Finanzierungssaldos als Indikator für die fiskalische Nachhaltigkeit der Kommunen. Seit dem Jahr 2006 weisen die sachsen-anhaltinischen Kommunen positive Finanzierungssalden auf. Lediglich im Jahr 2014 kam es zu einem Einbruch, diese Entwicklung war jedoch in allen Kommunen in den ost- als auch westdeutschen Flächenländern zu verzeichnen. Trotz der insgesamt vorherrschenden gesamtwirtschaftlichen positiven Lage wurde diese Entwicklung zum einem in den überproportionalen Anstieg der konjunkturabhängigen Sozialleistungen begründet und zum anderen regional unterschiedliche Ausgaben- und Einnahmenentwicklung. Während finanzstarke Kommune Einnahmesteigerungen für den Abbau des Investitionsstaus einsetzten und damit die Ausgaben für Sachinvestitionen erhöhten, sahen sich ohnehin finanzschwache Kommunen einer verhaltenen Einnahmesteigerung gegenüber.<sup>194</sup>

**Tabelle 5:** Entwicklung der Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbänden Sachsen-Anhalts und Flächenländer gesamt

Angaben in Euro je Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium der Finanzen (2016), S. 7

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sachsen-Anhalt	74	100	128	43	55	59	54	63	-9	59
Flächenländer gesamt	35	107	110	-98	-91	-13	35	20	6	40

Die Einnahmesituation der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt entwickelt sich fortwährend positiv. Zu den bedeutenden Einnahmequellen der Kommunen zählen die Steuern. Dabei verzeichnen die sachsen-anhaltinischen Kommunen eine dauerhaft positive Entwicklung der Steuereinnahmen. Vor allem die Gewerbesteuer nimmt mit ca. 40 Prozent einen beträchtlichen Anteil der Steuereinnahmen ein.

**Tabelle 6:** Entwicklung der Steuereinnahmen

Angaben in Euro je Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium der Finanzen (2016), S. 13, 15

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern	434	464	535	477	496	560	593	620	646	678
Gewerbesteuern	207	212	243	195	214	249	262	261	268	276

<sup>194</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2015), S. 16-17

Dennoch verfügen die ostdeutschen Kommunen durchschnittlich nur über 60 Prozent des Steueraufkommens westdeutscher Kommunen. Der Ausgleich der vorherrschenden Steuerschwäche und damit die Angleichung an das kommunale Einnahmenniveau der westdeutschen Kommunen erfolgt überwiegend durch höhere Zuweisungen vom Land. Diese Mittel werden wiederum vorrangig durch Sonderbedarfszuweisungen für ostdeutsche Länder und Kommunen aus dem Bundeshaushalt aufgrund des Solidarpaktes gespeist, welcher im Jahr 2019 auslaufen wird. Allgemeine Zuweisungen sind in ostdeutschen Kommunen und damit auch in sachsen-anhaltinischen Kommunen eine wichtige Einnahmequelle.<sup>195</sup> Die positive Einnahmewicklung wird jedoch auch durch eine steigende Ausgabensituation begleitet. Das Ausgabenniveau ist von 2013 auf 2014 um 77 €/Einwohner auf 2.310 €/Einwohner gestiegen. Insgesamt bewegen sich die Kommunen in Sachsen-Anhalt dennoch unter dem durchschnittlichen Ausgabenniveau ostdeutscher Flächenländer als auch der Flächenländer insgesamt (2.732 €/Ew).<sup>196</sup> Die größten Ausgabenblöcke bilden dabei die Personalausgaben, Sozialausgaben sowie laufende Sachaufwendungen. Anhand der im Folgenden dargestellten Tabelle sind die Steigerungen der wichtigsten Ausgabepositionen ersichtlich.

**Tabelle 7:** Entwicklung der wichtigsten Ausgabepositionen 2014 und 2015 im Vergleich Angaben in Millionen Euro

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium der Finanzen (2016), S. 18, 20, 23; Statistisches Bundesamt (2015b), S.48; Statistisches Bundesamt (2016), S. 48

	2014	2015	prozentuale Veränderung
Personalausgaben	1.605	1.647	1,03%
Laufende Sachaufwendungen	1.243	1.275	2,57%
Soziale Leistungen	907	989	9,04%
Sachinvestition	540	450	-16,67%

Bei Betrachtung der Schuldensituation der Kommunen ist festzustellen, dass insgesamt die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich als auch aus kreditähnlichen Geschäften reduziert werden konnten. Die Schulden beim öffentlichen Bereich steigen jedoch weiter an.

**Tabelle 8:** Entwicklung des Schuldenstands der Gemeinden/Gemeindeverbänden in Sachsen-Anhalt (Kern- und Extrahaushalte)

Angaben in Millionen Euro

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2015a), S. 62

Stand zum 31.12.	2010	2011	2012	2013	2014
Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich	3.701	3.446	3.317	3.136	3.148
Schulden beim öffentlichen Bereich	37	93	100	100	204
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte	73	6	6	5	5
Gesamt	3.811	3.545	3.423	3.241	3.357

<sup>195</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 39, 41

<sup>196</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 45

Besonders bedrohlich entwickeln sich jedoch die Kassenkredite (Liquiditätskredite) in den Kommunen. Dabei weisen die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt im Vergleich der Kommunen aller Flächenländer einer der höchsten Zuwachsraten im Jahr 2014 auf.<sup>197</sup> Kassenkredite bergen für die Kommunen in zweierlei Hinsicht erhöhte Risikofaktoren. Zum einem steht den aufgenommen Krediten kein verwertbares Vermögen gegenüber, damit entsteht allein eine finanzielle Belastung in Form der Zins- und Tilgungszahlungen. Zum anderen unterliegen die typischerweise kurzfristigen gestalteten Kredite einem hohen Zinsänderungsrisiko. Derzeit herrscht durch die EZB-Politik eine günstige Zinsentwicklung. Ein Zinsanstieg würde die Kommunen eine erhebliche zusätzliche Belastung aufbürden.<sup>198</sup>

**Tabelle 9:** Entwicklung der Kassenkredite (Kernhaushalte)  
Angaben in Euro je Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium der Finanzen (2016), S. 27

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sachsen-Anhalt	390	400	404	415	421	434	479	495	623	632

Bedeutende Einflussfaktoren auf die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation stellen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die sozialstrukturelle Situation als auch die demografische Entwicklung dar. Insgesamt gestalten sich diese Voraussetzungen für die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt eher ungünstig. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2015 verfügen die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt mit 25.198 €/Ew<sup>199</sup> lediglich über eine geringe Wirtschaftskraft. Darüber hinaus verfügt Sachsen-Anhalt im Schnitt aller Flächenländer über eine äußerst hohe Arbeitslosenquote. Eine weitere starke Belastung bildet der fortschreitende Bevölkerungsrückgang. Nach der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose droht den Kommunen im Land Sachsen-Anhalt im Jahr 2025 ein Bevölkerungsverlust in Höhe von 18,6%.<sup>200</sup> Dennoch sind auch positive Entwicklungen für die zukünftige Situation der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt zu registrieren. Mit dem Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung ist für die Kommunen eine Entlastung der Kommunalfinanzen durch einen Anstieg der FAG-Mittel zu erwarten. Die Finanzausgleichsmasse wird für die Jahre 2016 bis 2021 von 1.446 Millionen € auf 1.628 Millionen € erhöht und festgeschrieben.<sup>201</sup> Darüber hinaus gestalten sich die Prognosen für die Steuereinnahmen der sachsen-anhaltinischen Kommunen äußerst positiv, wobei mit einem Zuwachs gerechnet werden kann.<sup>202</sup> Folglich verfügen die Kommunen über ein solide Einnahmebasis und einen stabilen Handlungsrahmen. Um die Situation der Kommunen bei der Konsolidierung der Haushalte nachhaltig zu unterstützen, hat das

<sup>197</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 58

<sup>198</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 60

<sup>199</sup> Im Vergleich: Durchschnitt ostdeutscher Flächenländer: 26.453 €/Ew, Deutschland 37.099 €/Ew.  
Vgl. Statistisches Ämter der Länder (2016)

<sup>200</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2010)

<sup>201</sup> Vgl. Landesregierung Sachsen-Anhalt (2016), S. 41

<sup>202</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen (2015c)

Land Sachsen-Anhalt verschiedene Wege eingeschlagen, welche im nächsten Kapitel näher dargestellt werden.

### 3.2 Konsolidierungsunterstützung durch das Land

Das Land Sachsen-Anhalt hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 den Schuldenstand der Kommunen erheblich zu reduzieren und damit die finanziellen Lasten der Kommunen zu senken. Hierbei handelt es sich um ein Teilziel bei den Kernzielen der Finanzpolitik des Landes Sachsen-Anhalt. Im Übrigen ist die dauerhafte Haushaltskonsolidierung der Beitrag zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt der Internationalisierungs- und Europastrategie für Sachsen-Anhalt.<sup>203</sup> Zur Umsetzung des Ziels stützt sich das Land auf zwei Säulen. Zum einem sollen die Kommunen bei dem Abbau der bisher angehäuften Schuldenstände unterstützt werden und zum anderen sollen präventiv Instrumente geschaffen werden, um eine nachhaltige stabile Haushaltslage der Kommunen zu erzielen. Flankierend sollen für finanzschwache Kommunen Möglichkeiten geschaffen werden, Investitionen trotz erheblicher Finanzierungsprobleme zu realisieren.

Als Bestandteil der kommunalen Entschuldungsstrategie hat das Land die Programme STARK II und IV initiiert.<sup>204</sup> Bei STARK II handelt es sich um ein kommunales Teilentschuldungsprogramm zur Unterstützung der Kommunen beim Schuldenabbau, um finanzielle Handlungsspielräume wiederzugewinnen. Dabei können Kommunen einen Teil ihrer alten Kredite ablösen (ausgenommen Kassenkredite) und durch neue, zinsgünstigere Kreditverträge bei der Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) ersetzen.<sup>205</sup> Im Gegenzug geht die Kommune eine Konsolidierungspartnerschaft mit der IB ein und verpflichtet sich, Beiträge zum nachhaltigen Schuldenabbau zu leisten, wobei die Bemühungen anhand von Indikatoren jährlich überprüft werden. Ergibt sich eine negative Entwicklung, so wird die Stellungnahme der Kommune als auch das Prüfergebnis der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde eingefordert. Die Förderung erfolgt durch ein gewährtes Annuitätendarlehen mit einer Laufzeit von 5 bzw. 10 Jahren. Zugleich erhält die Kommune einen Tilgungszuschuss in Höhe von 30% der zum Zeitpunkt der Ablösung valutierenden Darlehenssumme.<sup>206</sup> Ursprünglich war die Förderung auf die Ablösung bestehender Darlehen mit einer Laufzeit oder Zinsbindungsfrist bis zum 31.12.2016 begrenzt, wurde im Jahr 2015 jedoch um weitere zwei Jahre verlängert. Die Bilanz des Programms von Beginn im Jahr 2010 bis Ende 2015 weist Tilgungszuschüsse in Höhe von 313 Millionen Euro auf, womit Alt-kredite in einer Höhe von mehr als eine Milliarde Euro abgelöst und durch STARK II-

---

<sup>203</sup> Vgl. Land Sachsen-Anhalt (2012), S. 25

<sup>204</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2016a)

<sup>205</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2016b)

<sup>206</sup> Vgl. Investitionsbank Sachsen-Anhalt – Anstalt der Norddeutschen Landesbank (2015)

Darlehen von insgesamt 731 Millionen Euro ersetzt werden konnten. Im Ergebnis haben 96 Prozent der 186 antragsberechtigten Kommunen teilgenommen.<sup>207</sup>

Das geplante Programm STARK IV setzt an einen anderen Schwerpunkt der kommunalen Finanzprobleme an, den Abbau der Altfehlbeträge und damit verbundenen angehäuften Liquiditätskrediten. Zur Durchführung des Programms hat das Land Sachsen-Anhalt 100 Millionen Euro für einen Zeitraum von 10 Jahren in der Haushaltsplanung vorgesehen. Grundsätzlich richtet sich das Förderprogramm an alle Kommunen, welche über bestehende Altfehlbeträge verfügen. Bei Kommunen, die bereits nach dem doppischen Stil buchen, treten anstelle des Fehlbetrags die daraus entstehenden Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung, durch die Überführung der Fehlbeträge in das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen. Die Höhe der Altfehlbeträge bzw. die an deren Stelle getretenen Verbindlichkeiten mit Stand vom 31.12.2012 müssen die laufenden Einnahmen des Verwaltungshaushaltes bzw. für doppisch buchende Kommunen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit eines Jahres übersteigen. Gleichzeitig sind Kommunen ausgeschlossen, von denen aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit und der bestehenden Konsolidierungspotentiale ein eigenständiger Abbau der Altfehlbeträge erwartet werden kann.<sup>208</sup> Die Leistung des Landes besteht in der Bezuschussung der Tilgung eines prozentualen Anteils der bestehenden Altfehlbeträge des Verwaltungshaushaltes bzw. in doppisch buchenden Kommunen auf Basis der Ersatzbemesungsgrundlage sowie die Übernahme der Zinskosten. Die Tilgungszuschüsse erfolgen jährlich über einen Zeitraum von zehn Jahren. Im Gegenzug dazu verpflichtet sich die Kommune zur Haushaltskonsolidierung, um die verbleibenden Altfehlbeträge abzubauen. Dazu muss die Kommune ihre Liquidität verbessern. Die Tilgungsanteile, der Tilgungszeitraum als auch die konkret von den Kommunen umzusetzenden Konsolidierungsmaßnahmen werden in einer Konsolidierungsvereinbarung festgehalten. Bei einer Verletzung der Vereinbarung droht der Kommune damit die Einstellung der Tilgungsleistung. Somit wird die Kommune zur strikten Haushaltskonsolidierung angehalten.<sup>209</sup> Die Umsetzung des Programms war ursprünglich für das Jahr 2014 vorgesehen, jedoch ist auch 2015 nicht mit der Umsetzung begonnen wurden.

Zur präventiven Unterstützung der Haushaltskonsolidierung hat das Land Sachsen-Anhalt das Haushaltskennzahlensystem (HKS LSA) etabliert. Gezielt sollte damit ein Frühwarnsystem geschaffen werden, um Fehlentwicklungen in den kommunalen Haushalten rechtzeitig zu erkennen und wirksam entgegen steuern zu können. Grundsätzlich dient es als Instrument für die Kommunalaufsicht, welche damit präventiv und vorausschauend im Wege partnerschaftlicher Beratung und Betreuung die Kommunen bei der Sicherung oder Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit unterstützen kann.<sup>210</sup> Die ersten Modellversuche des HKS LSA wurden

---

<sup>207</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2016b)

<sup>208</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2016c)

<sup>209</sup> Vgl. Beck (2014), S. 52 ff.

<sup>210</sup> Vgl. Mietzner & Katt (2011), S. 300

2008 mit zwei Landkreisen und acht kreisangehörigen Gemeinden sowie in den Jahren 2010/2011 mit 50 Kommunen durchgeführt.<sup>211</sup> Nach positiver Resonanz hielt die Kommunalaufsicht an dem Instrument fest. Mit der Einführung der Doppik wurde das bisher kameral ausgestaltete Kennzahlensystem schließlich auf doppische Werte umgestellt.

Das Verfahren gliedert sich in vier Schritte:

- Bestandsaufnahme
- interkommunale Vergleich
- Beratung
- Kontrolle

Zur Bestandsaufnahme erhalten alle teilnehmenden Kommunen einen Berichtsbogen, in welchen allgemeine Angaben aus dem Haushaltsplan der Kommune, detaillierte Angaben zum Ergebnis- und Finanzhaushalt sowie zum Stellenbestand der Verwaltung als auch zur Bilanz abgefragt werden. Ein Punktesystem bewertet die Angaben bezugnehmend zur dauernden Leistungsfähigkeit. Als Resultat erhält die Kommune eine Gesamtpunktzahl, anhand welcher die Einordnung in einer Leistungsgruppe erfolgt.

**Tabelle 10:** Leistungsgruppen im HKS LSA  
*Quelle: Eigene Darstellung nach Mietzner & Katt (2011) S. 298*

Leistungsgruppe	Farbliche Kennzeichnung
Gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit	grün
Eingeschränkte dauernde Leistungsfähigkeit	gelb
Gefährdete dauernde Leistungsfähigkeit	rosa
Weggefallende dauernde Leistungsfähigkeit	rot

Im nächsten Schritt erfolgt die Ermittlung von konkreten Haushaltskennziffern in Form von Zuschussbedarfen je Einwohner von ausgewählten Produkten/Produktbereichen, der Realsteuerhebesätze und des Personals in Vollzeitäquivalenten pro Einwohner des Kernhaushaltes. Die Zuschussbedarfe liefern dabei wichtige Anhaltspunkte, inwiefern die Verwaltungsleistungen kostendeckend erbracht werden. Die Realsteuerhebesätze zeigen möglicherweise ungenutzte Einnahmepotentiale auf. Durch den interkommunalen Vergleich können teilweise erhebliche Differenzen festgestellt werden.

Im Fokus der Kommunalaufsicht gelangen die Kommunen mit gefährdeter und wegfallender dauernder Leistungsfähigkeit. In einer Beratungsrunde, bestehend aus der zuständigen, der oberen und obersten Kommunalaufsichtsbehörde bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie der zuständigen und obersten Kommunalaufsichtsbehörde bei den kreisfreien Städten und den Landkreisen, erfolgt dann die Auswertung des Kennzahlenvergleichs für diese Kommunen. Dabei sollen die Ursachen für

<sup>211</sup> Vgl. Mietzner & Katt (2011), S. 296

auffallend hohe Zuschussbedarfe, Personalkosten oder zu geringe Hebesätze analysiert werden. Daraus ableitend, können anschließend konkrete Einspar- als auch Einnahmepotentiale lokalisiert werden, mögliche Konsolidierungsmaßnahmen abgeleitet und schließlich empfohlen werden. Die Ergebnisse der Beratungen werden in Form von Protokollen festgehalten und bieten damit die Grundlage für die jährliche Umsetzungsüberprüfung.<sup>212</sup>

Insgesamt zielen die vorgestellten Unterstützungsmaßnahmen des Landes primär auf den vollständigen Abbau der bestehenden Defizite bzw. zumindest des strukturellen Defizites. Dabei setzen die Maßnahmen auf eine unterstützende, kooperative und partnerschaftliche Beziehung zu den Kommunen, um langfristig stabile Kommunalfinanzen zu erreichen. Im Gegenzug sind die Kommunen gehalten, endogene Konsolidierungspotentiale zu nutzen und damit zur Konsolidierung ihrer Haushalte beizutragen. Damit ist die Wirkung dieser Maßnahmen erheblich von der Kooperation der Kommunen abhängig. Um einen Überblick über die durchgeführten und geplanten Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt sowie deren Umsetzungserfahrungen zu erhalten, wurde eine empirische Untersuchung vorgenommen, welchem im folgenden Kapitel ausführlich dargestellt wird.

---

<sup>212</sup> Vgl. Mietzner & Katt (2011), S. 298

## 4 Empirische Untersuchung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt

### 4.1 Methodik

#### 4.1.1 Untersuchungsdesign

Ziel der empirischen Erhebung ist es, einen Überblick über den derzeitigen Stand der Konsolidierungsbemühungen der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt zu erhalten. Dabei sollen gezielt Angaben über die angewandten Konsolidierungstechniken und -maßnahmen als auch über mögliche Umsetzungserfahrungen gewonnen werden. Gleichzeitig sind Einschätzungen zu den Konsolidierungspotentialen als auch Perspektiven der Haushaltskonsolidierung relevant.

Insgesamt gliedert sich die kommunale Ebene des Landes Sachsen-Anhalt in drei kreisfreie Städte, elf Landkreise sowie 215 kreisangehörige Gemeinden (davon 101 Einheitsgemeinden und 114 Mitgliedsgemeinden) als auch 18 Verbandsgemeinden. Um möglichst allgemeingültige Aussagen über den Untersuchungsgegenstand zu erzielen, ist die Eingrenzung der Grundgesamtheit zwingend notwendig. Daher wurde die Erhebung auf 122 Kommunen beschränkt. Dazu zählen die drei kreisfreien Städte, die 101 Einheitsgemeinden und die 18 Verbandsgemeinden. Die Landkreise wurden somit nicht berücksichtigt. Der Grund für diese Reduktionsentscheidung lag vorrangig in den differierenden Aufgaben der Kommunen. Darüber hinaus wurden die Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden nicht in der Grundgesamtheit einbezogen. Dies begründet sich darin, dass die Mitgliedsgemeinden nicht über eine eigene Kernverwaltung verfügen und die Aufgabenerledigung der Gemeindeverwaltung ausschließlich über die angehörige Verbandsgemeinde erfolgt. Da eine Vielzahl von Konsolidierungsmaßnahmen ebenfalls an den internen Verwaltungsprozessen ansetzen, können diese Daten durch die dazugehörigen Verbandsgemeinden gewonnen werden. Für die insgesamt 122 Kommunen lagen die erforderlichen Kontaktdaten vor. Diese wurden anhand der Internetpräsentationen der Kommunen nochmals überprüft und gegebenenfalls aktualisiert.

Aus der Vielfalt der Erhebungsmethoden in der empirischen Sozialforschung wurde die Befragung ausgewählt. Diese kann u.a. in persönliche, telefonische, schriftliche und internetbasierte Befragung differenziert werden. Für die empirische Untersuchung der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt wurde sich für eine internetgestützte Befragung entschieden, die Onlinebefragung (Web-Surveys). Die Vorteile in der internetgestützten Befragung liegen vor allem in den geringen Erhebungskosten und der schnellen Verfügbarkeit der Daten.<sup>213</sup> Dies begründet sich zum einem darin, dass kein Interviewer benötigt wird und zum anderen die aufwändige, oft auch fehlerbelastete, Dateneingabe der Befragungsergebnisse entfällt. Gleichzeitig bieten

---

<sup>213</sup> Vgl. Schnell, Hill und Esser (2011), S. 369; Atteslander (2010), S. 166

Onlinebefragungen die Möglichkeit, mit Visualisierungen zu arbeiten. Bei der Durchführung von Online-Befragungen sind im besonderen Maße die technischen Voraussetzungen auf Seiten der Befragten zu berücksichtigen. Die Internetanbindungen, Übertragungsgeschwindigkeiten, unterschiedliche Betriebssysteme, verwendete Browser und Konfigurationseinstellungen können sich unterschiedlich auf die Darstellung des webbasierten Fragebogens auswirken und Ladezeiten erheblich steigern. Damit ist ein intensiver Pretest unabdingbar.<sup>214</sup>

Basierend auf den vorangegangenen theoretischen Grundlagen und den abgeleiteten Hypothesen im Kapitel zwei wurde ein Fragebogen mit insgesamt 38 Fragen entwickelt und in vier Themenkomplexen untergliedert. Im ersten Teil werden die allgemeinen Daten zur bearbeitenden Person und zur Kommune abgefragt. Der zweite Teil bezieht sich auf die kommunale Haushaltssituation und den bestehenden Schuldenstand. Anschließend erfolgt die Betrachtung des Konsolidierungsprozesses innerhalb der Kommune. Insbesondere wurde das Vorliegen von Konsolidierungs- oder strategischen Entwicklungskonzepten als auch die Inanspruchnahme externer Unterstützungsleistungen erhoben. Von zentraler Bedeutung ist der vierte Themenkomplex, welcher sich sowohl auf die durchgeführten und geplanten Konsolidierungsmaßnahmen als auch auf die Umsetzungserfahrungen bzw. -einschätzungen in der Politik und in der Verwaltung bezieht. Gleichzeitig werden Angaben über das erzielte bzw. geplante Konsolidierungsvolumen der angewandten Konsolidierungsmaßnahmen erhoben. Den Abschluss des Fragebogens bildet die Einschätzung der Perspektive der bestehenden Konsolidierungsbemühungen.<sup>215</sup>

Die Themenschwerpunkte der Befragung wurden dem zuständigen Referat 32 „Kommunalfinanzen und kommunale Wirtschaft, EU-Recht im kommunalen Bereich“ des Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt als auch dem Städte- und Gemeindebund des Landes Sachsen-Anhalts vorgestellt.

Nach der Fertigstellung des Fragebogens ist die Durchführung eines Pretests notwendig. Dieser zielt u.a. auf die Überprüfung der Geeignetheit des Erhebungsinstrumentes,<sup>216</sup> der Verständlichkeit der Fragen, der ausreichenden Antwortvariationen, der Befragungsdauer, der Belastung des Befragten und den technischen Voraussetzungen.<sup>217</sup> Der Pretest wurde in dem Zeitraum vom 01. Februar bis 04. Februar 2016 durchgeführt. Zu den Teilnehmern zählten neben Studenten auch zwei Kommunen. Insgesamt konnte die Geeignetheit der Onlinebefragung bestätigt werden. Es wurden Hinweise zur Erläuterung von Fachbegriffen, vor allem bei den langfristigen Maßnahmen gegeben.

---

<sup>214</sup> Vgl. Schnell, Hill und Esser (2011), S. 369

<sup>215</sup> Siehe Anhang I - Fragebogen

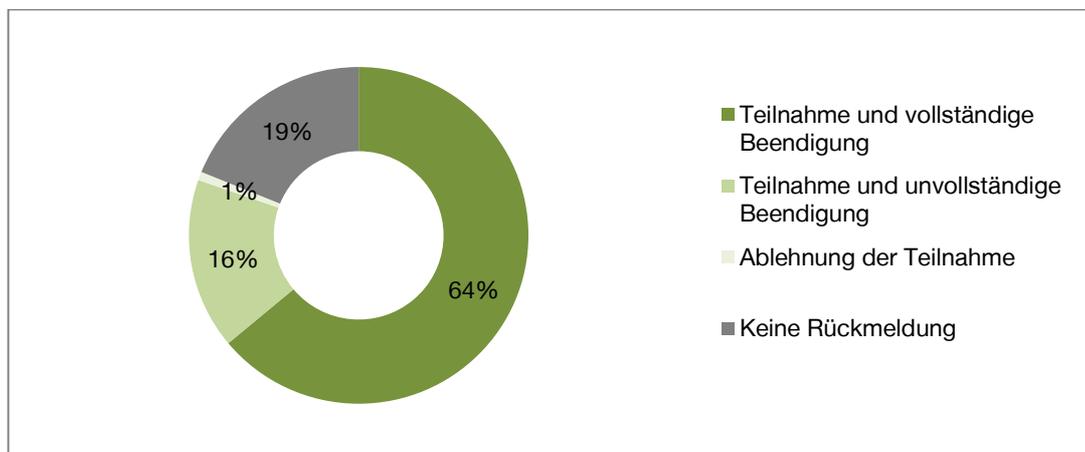
<sup>216</sup> Vgl. Atteslander (2010), S. 295

<sup>217</sup> Vgl. Schnell, Hill und Esser (2011), S. 340

Die Onlinebefragung erfolgte anonymisiert auf der Befragungsplattform EFS Survey in dem Zeitraum vom 08. Februar 2016 bis zum 04. März 2016. Die Kommunen wurden brieflich als auch per Mail zur Teilnahme an der Befragung eingeladen. In der schriftlichen Einladung erhielten die Kommunen den Zugangslink zur Befragung und ein individuelles Passwort, um die Befragung starten zu können. In der Einladungsmail wird der Link mit dem entsprechenden Code bereits kombiniert, so dass eine zusätzliche Eingabe nicht erforderlich ist. Mit dem personalisierten Zugangscode wird zum einen die Gesamtteilnehmerzahl beschränkt und zum anderen die Möglichkeit des mehrmaligen Logins eröffnet, um die Befragung bei einer Unterbrechung zu einem späteren Zeitpunkt fortführen zu können. Zur Optimierung der Anzahl der teilnehmenden Kommune informierte der Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt seine Mitglieder vorab über den Start und Inhalt der Befragung. Innerhalb des Befragungszeitraumes wurden die Kommunen zweimal an die Möglichkeit zur Teilnahme an der Befragung erinnert.

#### 4.1.2 Beteiligung

Von den insgesamt 122 zur Befragung eingeladenen Kommunen ist von 101 Kommunen eine Rückmeldung erfolgt. Eine der Kommunen teilte mit, dass sie weder derzeit noch in absehbarer Zukunft mit der Thematik Haushaltskonsolidierung konfrontiert wird und damit von einer Teilnahme an der Befragung absieht. Zwei Kommunen haben im Namen der Mitgliedsgemeinden ihrer Verbandsgemeinde an der Befragung teilgenommen. Da die Grundgesamtheit jedoch nur die Einheits- und Verbandsgemeinden umfasst, wurde die Befragung bezüglich dieser Daten bereinigt. Folglich haben insgesamt 98 Kommunen an der Befragung teilgenommen. Ausgehend von der Grundgesamtheit (N=122) entspricht dies einer Beteiligungsquote in Höhe von 80,33%. Davon haben 78 Kommunen die Befragung vollständig beendet.



**Abbildung 1:** Beteiligung an der Onlinebefragung  
Angaben in Prozent, N=122

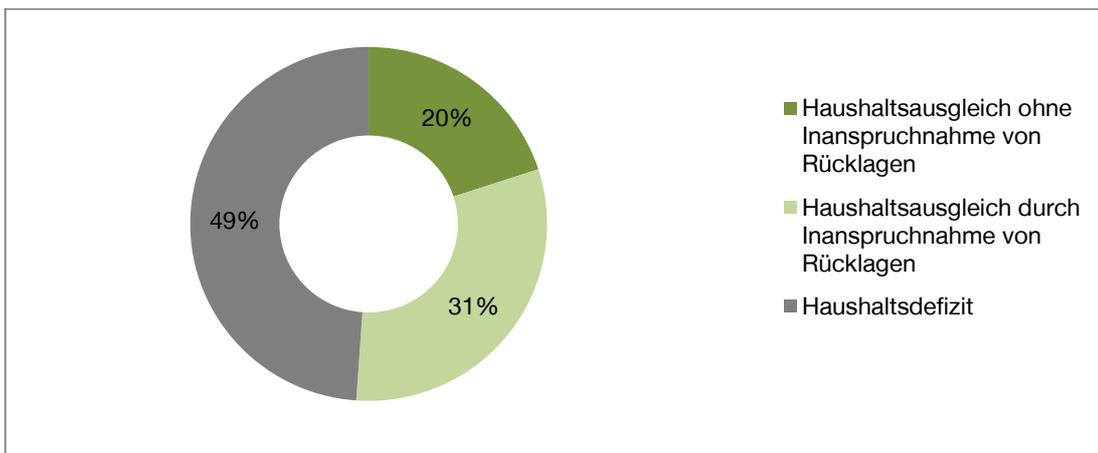
Quelle: Eigene Darstellung

Anhand der hohen Rücklaufquote kann somit ein guter Überblick über den derzeitigen Stand der Konsolidierungsbemühungen der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt gewonnen werden. Überwiegend erfolgte die Beantwortung der Befragung durch Leitungspositionen der Finanzverwaltung (81%) sowie durch die Verwaltungsspitze (7%) oder Mitarbeiter/-innen der Finanzverwaltung (12%)<sup>218</sup>, so dass entsprechendes Fachwissen und damit eine gute inhaltliche Qualität vorausgesetzt werden kann.

## 4.2 Ergebnisse und Interpretation

### 4.2.1 Kommunale Haushaltssituation

Bei der Betrachtung der Situation der kommunalen Haushalte der befragten Kommunen wird ersichtlich, dass nur knapp jede zweite Kommune (N=90) im Jahr 2015 einen Ausgleich im ordentlichem Ergebnis des Ergebnishaushaltes erwirtschaften konnte. Davon gelingt 58% der Ausgleich jedoch nur durch die Inanspruchnahme von Rücklagen.

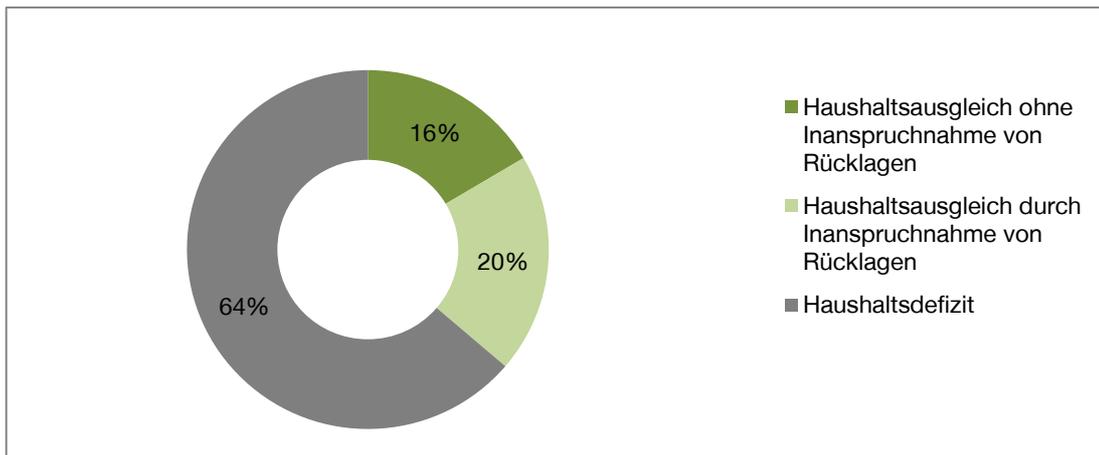


**Abbildung 2:** Ergebnishaushalt (ordentliches Ergebnis) 2015  
Frage Nr. 2.1, Angaben in Prozent, N=90

Quelle: Eigene Darstellung

Eine negative Entwicklungstendenz ist aus den Angaben zur mittelfristigen Ergebnisplanung deutlich erkennbar. Zunehmend gelingt den Kommunen der Haushaltsausgleich nicht. Die Anzahl der Kommunen, welche einen Ausgleich des Ergebnishaushaltes über den Ersatzdeckungsweg durch eine Rücklageninanspruchnahme erzielen, sinkt jedoch.

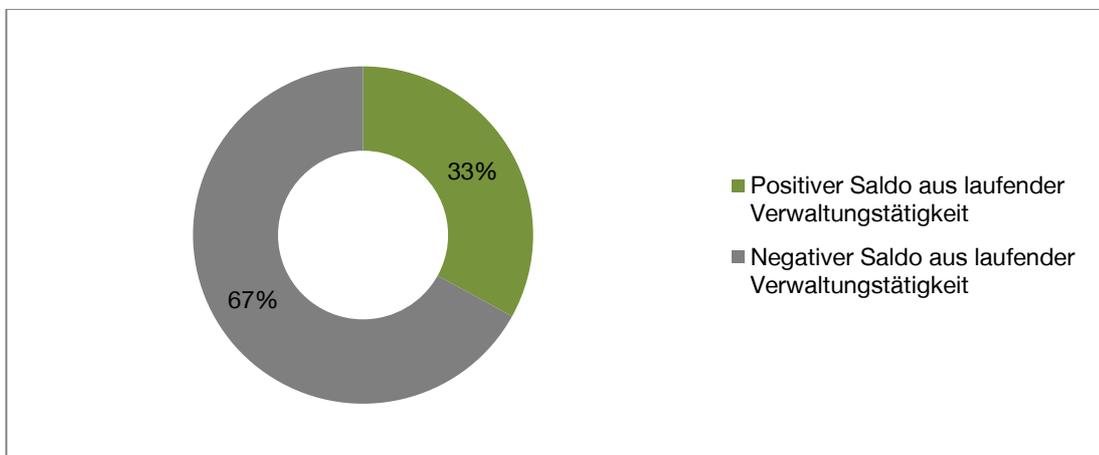
<sup>218</sup> Anhang 1 - Fragebogen - Frage 1.1



**Abbildung 3:** Ergebnishaushalt (ordentliches Ergebnis) 2016-2018  
Frage Nr. 2.2, Angaben in Prozent, N=91

Quelle: Eigene Darstellung

Die Situation der Finanzhaushalte weist ebenfalls ein negatives Bild auf. Lediglich 33% der befragten Kommunen können die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit durch die Einzahlungen laufender Verwaltungstätigkeit decken. Damit sind knapp 67% der teilnehmenden Kommunen im Jahr 2015 nicht in der Lage, ihren laufenden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen und unterliegen somit Liquiditätseingpässen.



**Abbildung 4:** Finanzhaushalt (Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit) 2015  
Frage Nr. 2.3, Angaben in Prozent, N=89

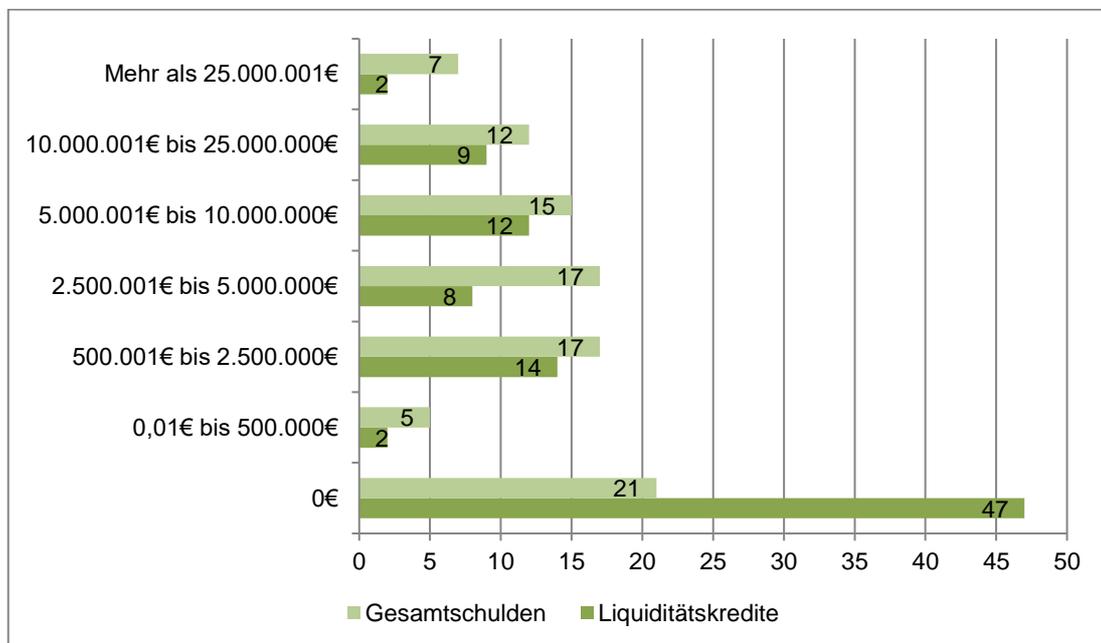
Quelle: Eigene Darstellung

In der mittelfristigen Finanzplanung ist kaum ein positiver Trend zu verzeichnen. Der Anteil der befragten Kommunen, welche keinen positiven Saldo im Finanzhaushalt erzielen können, sinkt lediglich um 4%.

Zur Durchführung und Unterstützung der Haushaltskonsolidierung können leistungsschwache Kommunen im Land Sachsen-Anhalt gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 FAG LSA Mittel aus dem Ausgleichsstock in Form von Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen beantragen. Der Erhalt der Leistungen ist an strenge Auflagen geknüpft. Ein

Rechtsanspruch besteht jedoch nicht, sondern muss im Einzelfall bewilligt werden.<sup>219</sup> Von den befragten Kommunen (N=87) erhalten lediglich 8% besondere Unterstützungsleistungen vom Land in Form von FAG Mitteln. Davon beziehen zwei Kommunen Bedarfszuweisungen und fünf Kommunen Liquiditätshilfen.

Um einen Überblick über den Schuldenstand der befragten Kommunen zu erzielen, wurden die Kommunen nach dem Gesamtschuldenstand und den Stand der Liquiditätskredite zum Stichtag 31.12.2015 befragt. Unter dem Begriff Gesamtschulden werden alle Verbindlichkeiten der Kommunen gemäß § 46 Nr. 4 a-g KomHVO LSA erfasst, somit einschließlich der Liquiditätskredite. Der Stand der Liquiditätskredite wurde nochmals separat abgefragt. Das Befragungsergebnis zeigt auf, dass ein Fünftel der befragten Kommunen einen Gesamtschuldenstand über zehn Millionen Euro aufweisen. Der höchste angegebene Stand der Gesamtschulden wird auf 498.730.000 Euro beziffert.



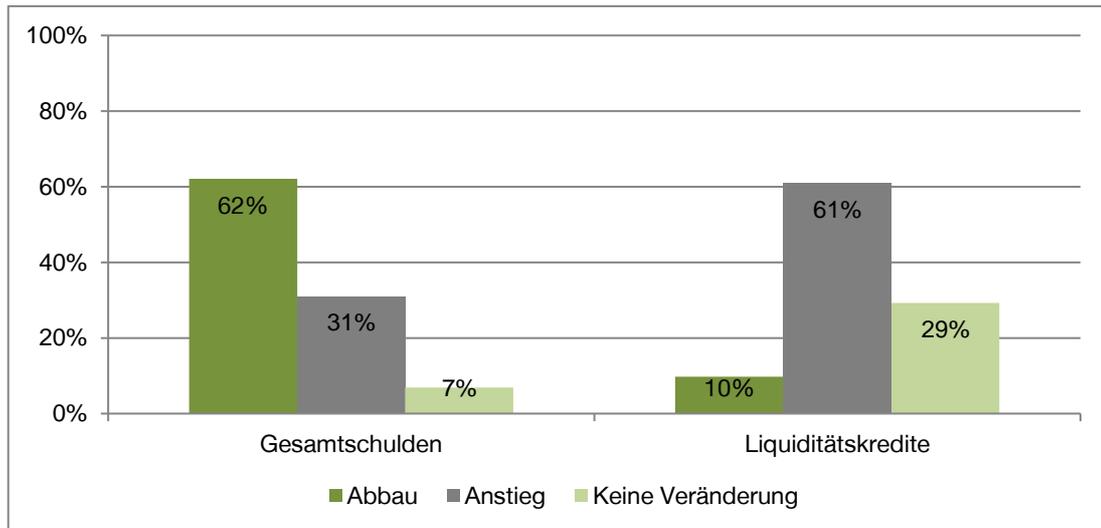
**Abbildung 5:** Übersicht Höhe der Gesamtschulden und der Liquiditätskredite (Stand 31.12.2015) Frage Nr. 2.5, Angaben in Anzahl der Kommunen, N=94

Quelle: Eigene Darstellung

Im Hinblick auf die Entwicklung der Gesamtschulden als auch deren Tilgung stehen die Kommunen optimistisch gegenüber. 62% der Kommunen (N=87) gehen von einem Abbau der Gesamtschulden aus, während 31% der Kommunen mit einem weiteren Anstieg rechnen. Problematisch entwickelt sich demgegenüber die Situation der Liquiditätskredite. Der ohnehin prekäre Anstieg der Liquiditätskredite scheint auch in Zukunft diesen Trend zu folgen. Lediglich 10% der Kommunen (N=84) schätzen derzeit ein, den Bestand an Liquiditätskrediten abbauen zu können. Die Mehrheit

<sup>219</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2015), Nr.1

der Kommunen (60%) geht jedoch davon aus, dass die Liquiditätskredite auch in Zukunft einem Anstieg unterliegen.



**Abbildung 6:** Entwicklung der Schulden  
Frage 2.6, Angaben in Prozent, Gesamtschulden: N=87; Liquiditätskredite: N=82  
Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt zeigen die dargestellten Ergebnisse zur Haushaltssituation der Kommunen auf, dass sich die finanzielle Lage bei der Mehrheit der befragten Kommunen künftig weiterhin zu verschlechtern droht. Die mittelfristige Entwicklung der Planzahlen des ordentlichen Ergebnisses verdeutlichen, dass es den Kommunen zunehmend nicht gelingt, den periodisierten Ressourcenverbrauch durch Ressourcenerträge zu decken. Damit liegt in diesen Kommunen ein strukturelles Defizit vor. Diese Entwicklung ist prekär, da somit die gesetzliche Forderung nach einer stetigen Aufgabenerfüllung der Kommune dauerhaft nicht gewährleistet werden kann. Damit liegt eine Gefährdung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune vor. Die Anzahl der Kommunen, welche einen Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme von Rücklagen erzielen, nimmt mittelfristig ab. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass der Erleichterungserlass des Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt<sup>220</sup> mit dem Jahr 2016 letztmalig die Möglichkeit darbietet, einen Ausgleich durch die Inanspruchnahme von Rücklagen aus der Eröffnungsbilanz herbeizuführen. Ein weiterer Grund könnte sein, dass die zuvor gebildeten ordentlichen als auch außerordentlichen Ergebnissrücklagen bereits aufgebraucht sind. Die Entwicklung des Finanzhaushaltes deutet auf erhebliche Liquiditätsschwierigkeiten der Kommunen. Wird ein negativer Saldo aus den Einzahlungen und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit erzielt, so ist die Kommune nicht in der Lage, den dauernden Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Das Defizit muss somit durch Liquiditätsreserven oder durch die Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten gedeckt werden. Gleichzeitig stehen den Kommune somit keine liquiden Mittel zur

<sup>220</sup> Vgl. Kapitel 2.2.1, S. 6

Finanzierung des Eigenanteils an Investition als auch zur Tilgung von Krediten zur Verfügung. Diese Entwicklung erklärt zugleich den von den Kommunen prognostizierten Anstieg der Liquiditätskredite. Eine weitere Ursache in dem Anstieg der Liquiditätskredite wird vom Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt durch die Teilnahme der Kommunen am Teilentschuldungsprogramm STARK II<sup>221</sup> vermutet.<sup>222</sup> Die zinsgünstigeren Kredite werden regelmäßig als Annuitätendarlehen gewährt. Damit entsteht für die Kommunen eine gleichbleibende Rate (Annuität), in der sich jedoch der Zinsanteil mit der Laufzeit reduziert und der Tilgungsanteil folglich steigt. Die Kommune muss somit die erhöhten Tilgungsleistungen und damit liquide Mittel selbst erwirtschaften, da sie sich vertraglich zur Leistung der Tilgungen verpflichtet hat. Können die Tilgungsleistungen nicht im Finanzhaushalt erwirtschaftet werden, ist in logischer Konsequenz eine erhöhte Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten erforderlich. Die Teilnahme am STARK II-Programm kann somit auch als Ursache des stetig sinkenden Standes der Gesamtschulden angeführt werden, da dies einen erheblich Beitrag zum Abbau der bestehenden Kreditmarktschulden beiträgt. Insgesamt sind die wertmäßig angegebenen Schuldenstände kritisch zu betrachten. Es ist zu vermuten, dass die Angaben mit Null Euro lediglich daraus resultieren, dass die Kommunen keine Angaben tätigen wollten. Ebenso entsprechen die angegebenen Daten zum Stand der Liquiditätskredite eher den Liquiditätskreditrahmen im Haushaltsplan, anstatt des Standes an Verbindlichkeiten aus Krediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit.

#### **4.2.2 Konsolidierungsprozess**

Die Haushaltskonsolidierung bildet in der kommunalen Praxis einen umfassenden und langfristig angelegten Prozess. Dabei muss ein Weg aufgezeigt werden, wie die Sanierung des kommunalen Haushaltes erfolgen soll. Ein grundlegendes Instrument bildet dabei das Haushaltskonsolidierungskonzept. Die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt unterliegen der rechtlichen Verpflichtung zur Aufstellung eines derartigen Konzeptes, insofern die gesetzlich definierten Tatbestände erfüllt sind.<sup>223</sup> Das Befragungsergebnis zeigt auf, dass mehr als die Hälfte der befragten Kommunen (N=84) rechtlich verpflichtet ist, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen. Lediglich 10% dieser Kommunen können derzeit, entgegen der rechtlichen Verpflichtung, kein Haushaltskonsolidierungskonzept vorweisen.

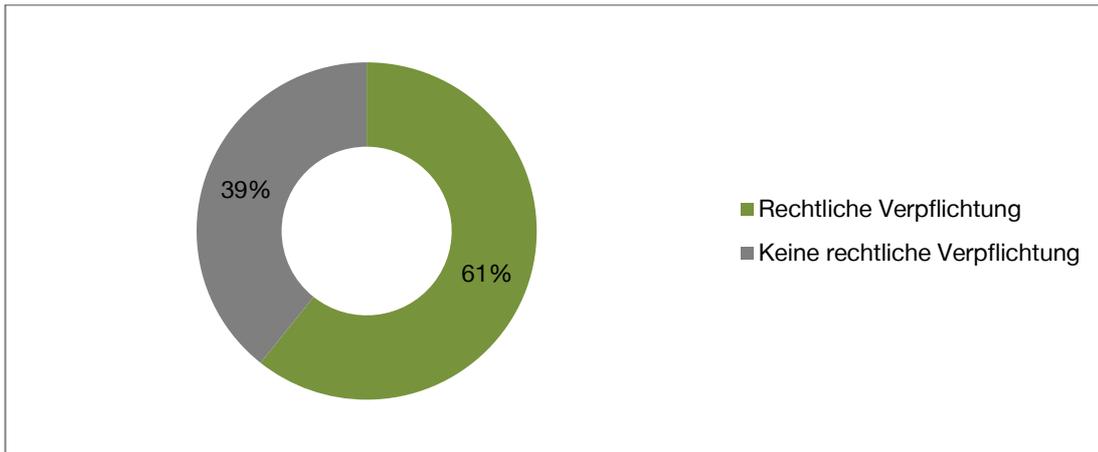
Das Haushaltskonsolidierungskonzept kann jedoch auch unter einem präventiven Charakter verwendet werden, um zukünftig drohenden Haushaltsdefiziten wirksam entgegensteuern zu können. Positiv ist anzumerken, dass immerhin drei der befragten Kommunen bereits über ein Haushaltskonsolidierungskonzept verfügen, ohne materiell zur Vorlage verpflichtet zu sein.

---

<sup>221</sup> Vgl. Kapitel 3.2, S. 39

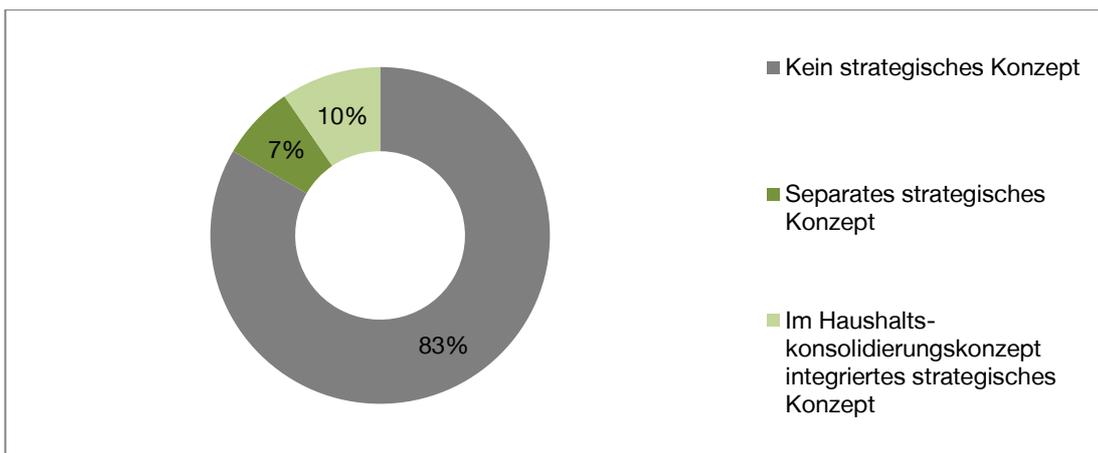
<sup>222</sup> Vgl. Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (2015), S. 53

<sup>223</sup> Vgl. ausführlich Kapitel 2.2.2, S. 7



**Abbildung 7:** Rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung von Haushaltskonsolidierungskonzepten  
Frage Nr. 3.2, Angaben in Prozent, N=84  
*Quelle: Eigene Darstellung*

Die Gestaltung des Konsolidierungsprozesses kann jedoch auch mit strategischen und damit nachhaltigen Gesichtspunkten verknüpft werden. Die Grundlage dafür bildet eine Strategie und ein darauf ausgerichtetes Konzept, unter der Berücksichtigung sich ändernder Rahmenbedingungen und deren Auswirkungen auf die Finanzen der Kommune. Damit soll gezielt eine zukunftsorientierte und strategische Finanzplanung etabliert werden. Daher wurden die Kommunen in der Onlinebefragung explizit nach der Existenz strategischer Konzepte befragt. Insgesamt verfügen lediglich 14 Kommunen (N=84) über ein derartiges Konzept. Davon haben acht Kommunen die strategischen Ansätze in das bestehende Haushaltskonsolidierungskonzept integriert und sechs Kommunen ein separates Konzept aufgestellt.

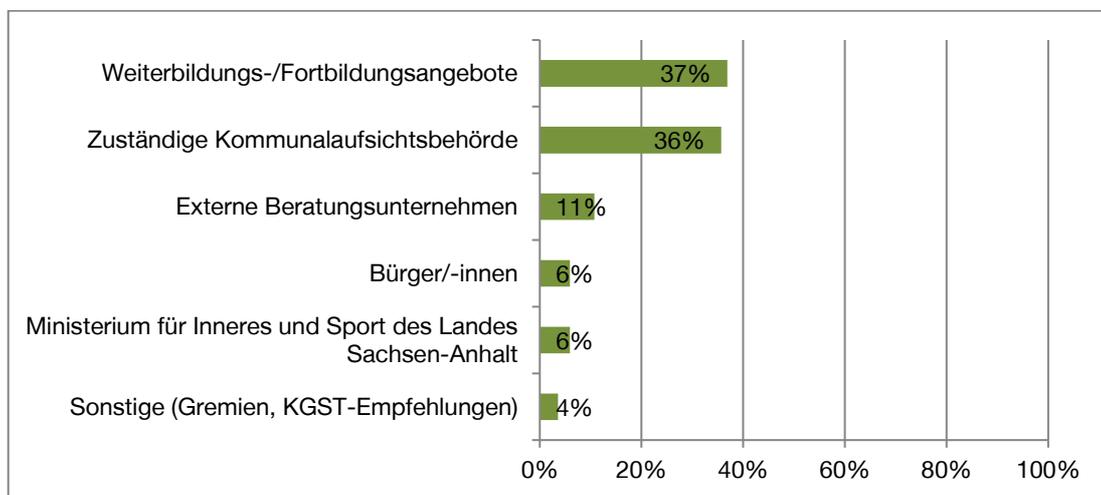


**Abbildung 8:** Existenz strategischer Entwicklungskonzepte  
Frage Nr. 3.4, Angaben in Prozent, N=84  
*Quelle: Eigene Darstellung*

Neun dieser Kommunen erklärten sich bereit, ihre strategischen Entwicklungskonzepte für weitere wissenschaftliche Untersuchungen bereitzustellen. Sieben Konzepte wurden schlussendlich übermittelt. Davon handelt es sich um vier Integrierte

Stadt- oder Gemeindeentwicklungskonzepte (ISEK/IGEK) sowie zwei Personalentwicklungskonzepte als auch ein touristisches Entwicklungskonzept.

Weiterhin wurden die Kommunen befragt, ob diese im Rahmen der Haushaltskonsolidierung externe Unterstützung in Anspruch nehmen. So geben 55% der befragten Kommunen (N=84) an, auf externe Unterstützungen zurückzugreifen. Dabei werden vor allem Fort- und Weiterbildungsangebote genutzt. Zugleich nimmt die Zusammenarbeit mit den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden einen hohen Stellenwert ein. Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt, als oberste Kommunalaufsichtsbehörde, wird eher weniger von den Kommunen zur Unterstützung herangezogen. Auch die Beteiligung der Bürger scheint kaum eine Option bei den Kommunen darzustellen.

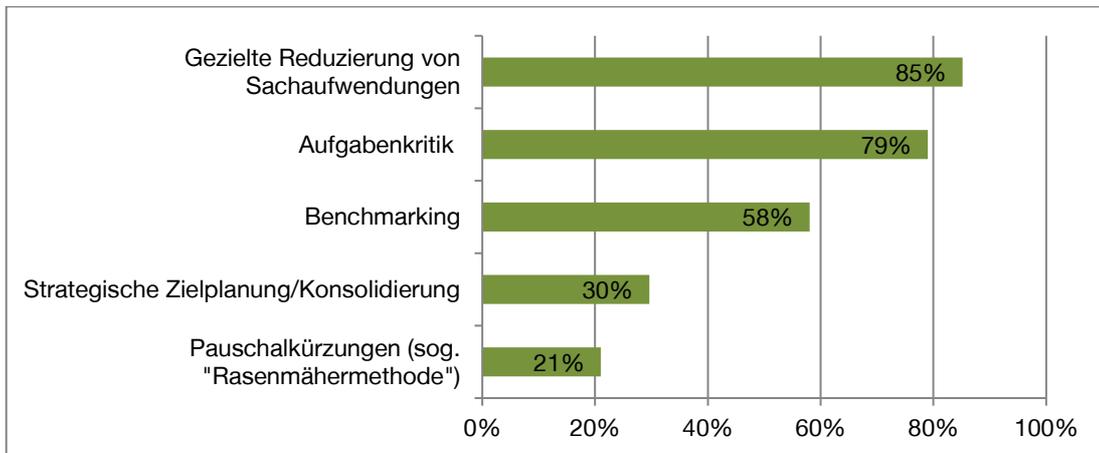


**Abbildung 9:** Inanspruchnahme externer Unterstützung  
Frage Nr. 3.1, Mehrfachnennung möglich, Angaben in Prozent, N=84  
*Quelle: Eigene Darstellung*

Für das Ausloten von Konsolidierungspotentialen und daraus schlussfolgernd die Festlegung konkreter Konsolidierungsmaßnahmen stehen in der kommunalen Praxis verschiedene Konsolidierungsmethoden zur Verfügung. Da primär die Reduzierung von Aufwendungen/Auszahlungen fokussiert wird, wurden die Kommunen unter dem Gesichtspunkt zur Bestimmung aufwands-/auszahlungsreduzierender Maßnahmen nach den angewandten Konsolidierungstechniken befragt. Laut Angaben der befragten Kommunen (N=81) wenden lediglich 17 die Rasenmähermethode an. Am häufigsten geben die Kommunen an, gezielt die Reduzierung von Sachaufwendungen anzustreben. Zunehmend an Bedeutung gewinnt das Benchmarking. Hauptsächlich nehmen die Kommunen (N=47) dabei am Haushaltskennzahlensystem des Landes Sachsen-Anhalts teil (43 Kommunen). Eher weniger werden die KGSt-Vergleichsringe (12 Kommunen) und sonstige, wie von externen Beratungsunternehmen zur Verfügung gestellte Kennzahlen (5 Kommunen), genutzt.<sup>224</sup> Insgesamt beurteilen die Kommunen das Benchmarkingverfahren als positiv. Dabei wird der angeregte

<sup>224</sup> Vgl. Frage 5.2

Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen hervorgehoben als auch die daraus resultierenden Ursachenanalysen für Kostenremanenzen.



**Abbildung 10:** Angewandte Konsolidierungsmethoden  
Frage Nr. 5.1 und 5.2, Mehrfachnennung möglich, Angaben in Prozent, N=81

Quelle: Eigene Darstellung

Die Ergebnisse zeigen auf, dass das Haushaltskonsolidierungskonzept primär die Basis für die Gestaltung des Konsolidierungsprozesses bildet. Die weite Verbreitung der Haushaltskonsolidierungskonzepte ist auf die rechtliche Verpflichtung zurückzuführen. Da es vom Gesetzgeber als juristische Rechtsfolge auf den Tatbestand des unausgeglichenen Ergebnishaushaltes gefordert wird, handelt es sich somit um ein repressives Haushaltskonsolidierungskonzept<sup>225</sup>. Dieser klassische Steuerungsansatz wurde bewusst vom Land in dem Kommunalverfassungsgesetz etabliert, da die kommunale Haushaltskonsolidierung einen hohen Stellenwert im Land Sachsen-Anhalt einnimmt. Aufgrund der auf langfristige Sicht erwarteten negativen Rahmenbedingungen für die Kommunen durch eine negativen demografischen Entwicklung und vor allem auch mit dem Auslaufen des Solidarpaktes, hält das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt das Haushaltskonsolidierungskonzept für ein bewährtes und auch notwendiges Instrument.<sup>226</sup> Zugleich bildet die Vorlage eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes die Voraussetzung für den Erhalt von Bedarfszuweisungen, so dass auch an dieser Stelle ein Anreiz zur Aufstellung für die Kommunen besteht.<sup>227</sup>

Im Gegensatz dazu, sind strategisch orientierte Konzepte in den Kommunen selten vorzufinden. Strategische Konzepte werden per se auch nicht von der Kommunalaufsicht gefordert. Aus einer ersten Betrachtung der zur Verfügung gestellten Konzepte kann geschlussfolgert werden, dass es sich dabei offensichtlich nicht um strategische Entwicklungskonzepte im Sinne einer strategischen Haushaltskonsolidierung

<sup>225</sup> Vgl. Geißler (2009), S. 12

<sup>226</sup> Vgl. Geißler (2009), S. 60

<sup>227</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2015), Nr. 3.2

handelt. Die vorliegenden Personalentwicklungs- als auch das touristische Entwicklungskonzept/e bilden lediglich Teilstrategien für einen Bereich der Kommune ab. Die Integrierten Gemeindlichen Entwicklungskonzepte (IGEK) und Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) wurden in Zusammenarbeit mit externen Beratungsunternehmen entwickelt. Diese enthalten grundsätzlich eher allgemein gehaltene Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raumes und des Städtebaus, fokussiert auf künftige Investitionsentscheidungen in den Kommunen. In einer weitergehenden Analyse könnten die Konzepte dahingehend untersucht werden, ob sich diese für die Etablierung einer strategischen Haushaltskonsolidierung grundsätzlich eignen.

Im komplexen Prozess der Haushaltskonsolidierung nehmen die Kommunen verstärkt externe Unterstützung in Anspruch. Zum einem ist ein starker Einfluss durch die Kommunalaufsichtsbehörden zu verzeichnen. Dies lässt sich vor allem durch deren Steuerungseinflüsse per Gesetz begründen. Zum anderen deutet die hohe Inanspruchnahme an Weiterbildungs- und Fortbildungsangeboten darauf, dass die Kommunen sich intensiver mit der Problematik auseinandersetzen und gezielt Lösungsansätze aufsuchen.

Aus den Ergebnissen zu den methodischen Ansätzen zur Gestaltung der Haushaltskonsolidierung in Kommunen kann abgeleitet werden, dass der rein inkrementelle Ansatz in Form der Pauschalkürzungen eher unbedeutend in der kommunalen Praxis ist. Zunehmend fokussieren die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt strategische Konsolidierungsansätze und damit eine effiziente kommunale Leistungserbringung. Primär setzen die Kommunen auf eine gezielte Reduzierung der Sachaufwendungen. Prinzipiell handelt es sich dabei auch eher um einen inkrementell ausgerichteten methodischen Ansatz. Jedoch erfolgt an dieser Stelle keine Orientierung an den Plansätzen des Vorjahres, sondern die gezielte Reduktion der Sachkosten in allen Produkten der Kommunen. Während allgemein die Aufgabenkritik in der kommunalen Praxis als nicht erfolgreich tituliert wird<sup>228</sup>, scheint gerade dieser methodische Ansatz in den sachsen-anhaltinischen Kommunen einer breiten Anwendung zu unterliegen. Hervorzuheben ist auch die hohe Nutzung des Benchmarkings. Dabei nehmen 92% am HKS LSA teil. Damit kann geschlussfolgert werden, dass das Instrument des Landes Sachsen-Anhalt allgemein auf Akzeptanz in den Kommunen trifft. Zugleich lässt sich damit auch der relativ hohe Einfluss der Kommunalaufsichtsbehörde als externe Unterstützung im Konsolidierungsprozess begründen. In diesem Rahmen wird die angestrebte partnerschaftliche Beziehung zwischen Kommune und Kommunalaufsicht weiter gestützt. Eine strategische Zielplanung/Konsolidierung wird hingegen nur selten von den Kommunen angewendet. Bei der Nachfrage nach der Einsichtnahme in der strategischen Zielplanung wurde bereits auf den zuvor dargestellten Entwicklungskonzepten verwiesen.<sup>229</sup>

Das Vorliegen strategischer Entwicklungskonzepte und die Anwendung der strategischen Zielplanung/Haushaltskonsolidierung als Konsolidierungstechnik bilden die

---

<sup>228</sup> Vgl. Bajohr (2011); S. 230; Hansmann (2012), S. 147; Holtkamp (2012b), S. 52

<sup>229</sup> Vgl. Frage 5.1.1; Lediglich vier Kommunen waren bereit, eine Einsichtnahme in die strategische Zielplanung zu ermöglichen.

Indikatoren zur Überprüfung der formulierten Hypothese H1. Insgesamt ist aus den dargestellten Befragungsergebnissen festzustellen, dass sowohl strategische Entwicklungskonzepte als auch die Anwendung der Konsolidierungsmethode der strategischen Zielplanung/Haushaltskonsolidierung nur selten in den Kommunen vorzufinden sind. Dazu muss die Erkenntnis angeführt werden, dass die vorgelegten strategischen Entwicklungskonzepte streng genommen keine strategische Haushaltskonsolidierung ermöglichen. So kann davon ausgegangen werden, dass kaum eine Kommune strategische Haushaltskonsolidierung im Land Sachsen-Anhalt betreibt. Skeptisch zu betrachten sind daneben die Angaben zur strategischen Haushaltskonsolidierung als Konsolidierungstechnik von den Kommunen. Oftmals werden allgemein gehaltene Zielsetzungen unter dem Begriff strategischer Ziele deklariert, welche jedoch weit entfernt von der Definition operationalisierbarer Ziele nach der Betriebswirtschaftslehre sind. Zudem beziehen sich die formulierten Ziele auf nahezu allen kommunalen Handlungsfeldern der Verwaltung und Politik, so dass eine Schwerpunktsetzung ausbleibt. Diese ist jedoch aufgrund der knappen Ressourcen notwendig und bildet den Erfolgsfaktor des strategischen Managements.<sup>230</sup> Faktisch kann somit keine strategische Steuerung und Konsolidierung stattfinden. Da eine Vielzahl der Kommunen ihre Strategien nicht zur Verfügung gestellt haben, kann die Frage nach der Existenz strategischer Zielplanung/Haushaltskonsolidierung nicht beantwortet werden. Somit kann die Hypothese, dass strategische Haushaltskonsolidierung als Konsolidierungstechnik selten angewendet wird, weder verifiziert noch falsifiziert werden.

### **4.2.3 Angewandte Konsolidierungsmaßnahmen**

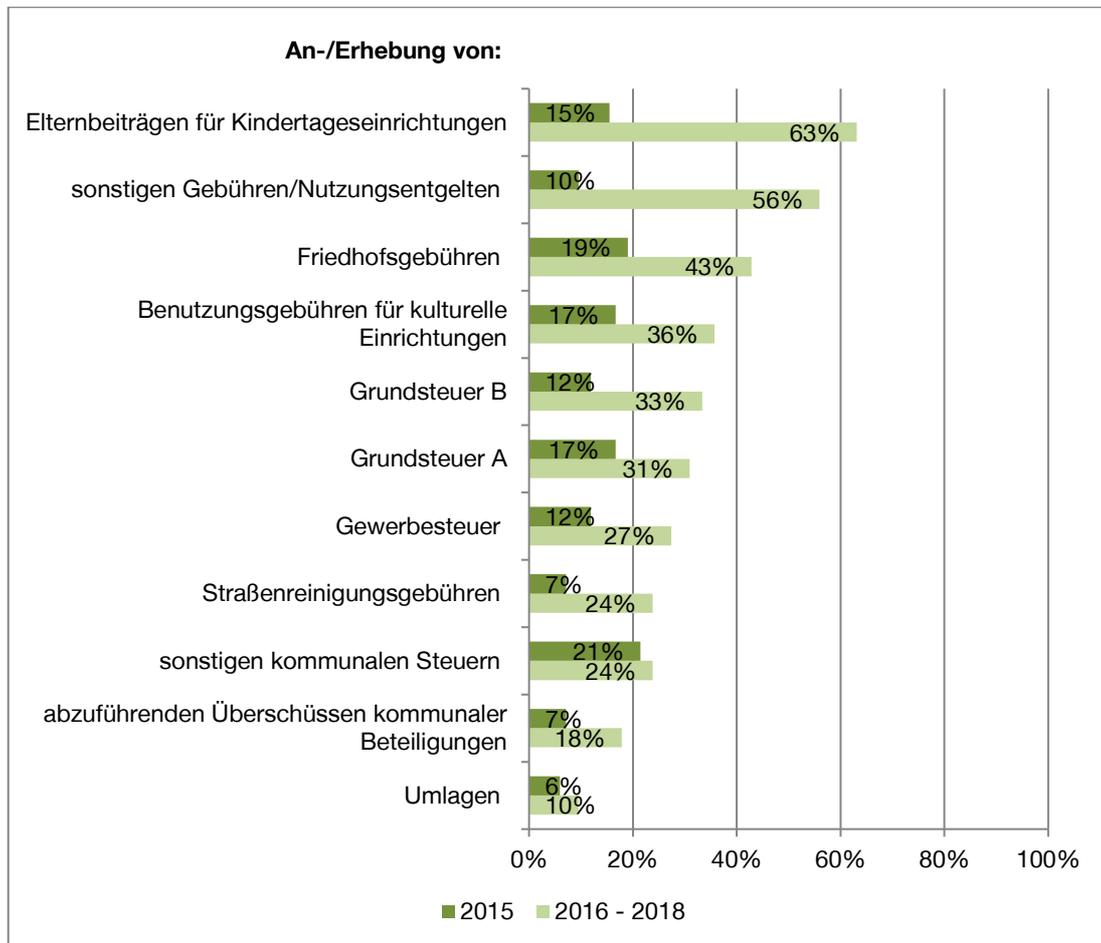
Resultierend aus der Anwendung von Konsolidierungstechniken werden in den Kommunen konkrete Konsolidierungsmaßnahmen bestimmt. In der Befragung wurden auf Basis der theoretischen Überlegungen ebenfalls in kurzfristige und langfristige Maßnahmen unterschieden. Zunächst erfolgt die Betrachtung der Ergebnisse der kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen. Diese wurden in der Befragung in ertrags- und aufwendungsorientierte Maßnahmen differenziert.

Insgesamt haben 46% der Kommunen (N=84) im Jahr 2015 die Ertragssituation durch die Generierung weiterer Erträge verbessert. Mittelfristig planen 83% der Kommunen ertragsorientierte Maßnahmen zu ergreifen. Damit ist ein starker Anstieg der ertragsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen kurzfristiger Art festzustellen. Eindeutig erkennbar ist, dass sich die Erhöhungen auf Gebühren, Beiträgen und Nutzungsentgelten beziehen. Im Fokus stehen nicht nur die Anhebungen von Abgaben im Bereich der freiwilligen Aufgaben, sondern vor allem auch im pflichtigen Bereich. Gezielt sollen gesetzliche Spielräume zur Beteiligung der Bürger an der Finanzierung

---

<sup>230</sup> Vgl. Weiß (2013), S. 245

ausgeschöpft und weitestgehend Kostendeckungen erzielt werden. Die mittelfristig am häufigsten geplante Maßnahme bildet die Erhöhung von Elternbeiträgen für die Betreuung der Kinder in Kindertageseinrichtungen. Eine Erhöhung von Steuerhebesätzen hingegen wird nur von einem Drittel der Kommunen zukünftig geplant. Im freiwilligen Aufgabenbereich werden die Bürger zunehmend mit höheren Benutzungsentgelten in kulturellen Einrichtungen konfrontiert.



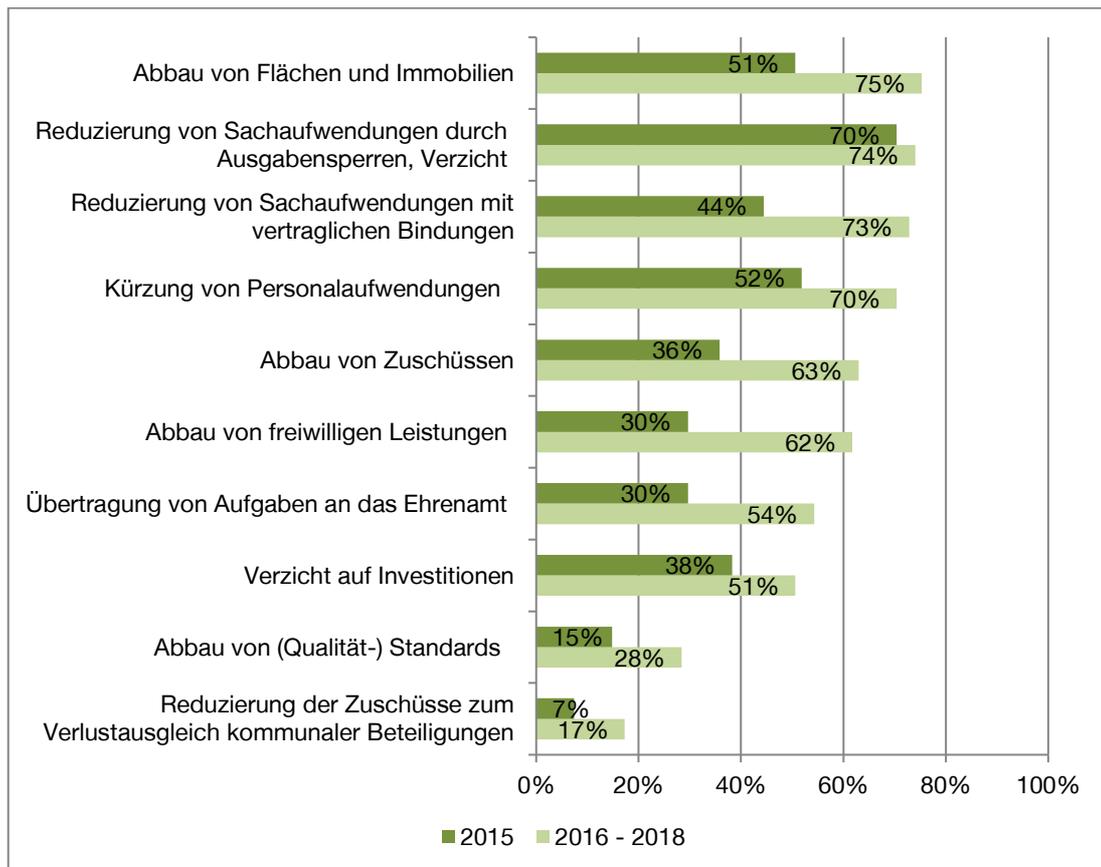
**Abbildung 11:** Übersicht der kurzfristigen ertragsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen 2015, 2016-2018

Frage Nr. 4.1, Mehrfachnennung möglich, Angaben in Prozent, N=84

Quelle: Eigene Darstellung

Maßnahmen zur Reduzierung von Aufwendungen wurden im Jahr 2015 von insgesamt 83% der Kommunen (N=81) durchgeführt. Mittelfristig planen 93% der Kommunen aufwendungsreduzierende Maßnahmen. Den Kürzungsschwerpunkt bilden die Sach- und Personalaufwendungen als auch der Abbau von Flächen und Immobilien. Immerhin planen diese Maßnahmen mindestens 70% der befragten Kommunen. Ausgabensperren und Verzicht zur Reduzierung der Sachaufwendungen scheinen derzeit als auch künftig die verbreitetste Maßnahme zu sein. Dennoch ist eine Zunahme von Maßnahmen mit mittelfristigen Effekten zu verzeichnen. So planen die Kommunen zunehmend, sachliche Aufwendungen mit vertraglichen Bindungen zu überprüfen und durch die Nutzung von Rahmenverträgen oder Neuausschreibungen,

kostengünstigere Lösungen zu erzielen. Damit wird nicht nur kurz- sondern auch mittelfristig ein Einspareffekt erzielt. Zudem zieht künftig jede zweite Kommune den Abbau von Zuschüssen und freiwilligen Leistungen als Konsolidierungsmaßnahme hinzu. Alternativ zur Erhaltung der Lebendigkeit der örtlichen Gemeinschaft und des bestehenden Kulturlebens setzen die Kommunen mittelfristig vermehrt auf die Involvierung des Ehrenamtes (51%), indem Aufgaben dahingehend verlagert werden. Insgesamt ist bei den ausgabeseitigen Konsolidierungsmaßnahmen ebenfalls ein Anstieg zur Durchführung von Maßnahmen zu verzeichnen. Die Bedeutung von Ausgabeneinsparungen nimmt somit künftig auch weiterhin zu.



**Abbildung 12:** Übersicht der kurzfristigen aufwandsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen 2015, 2016-2018

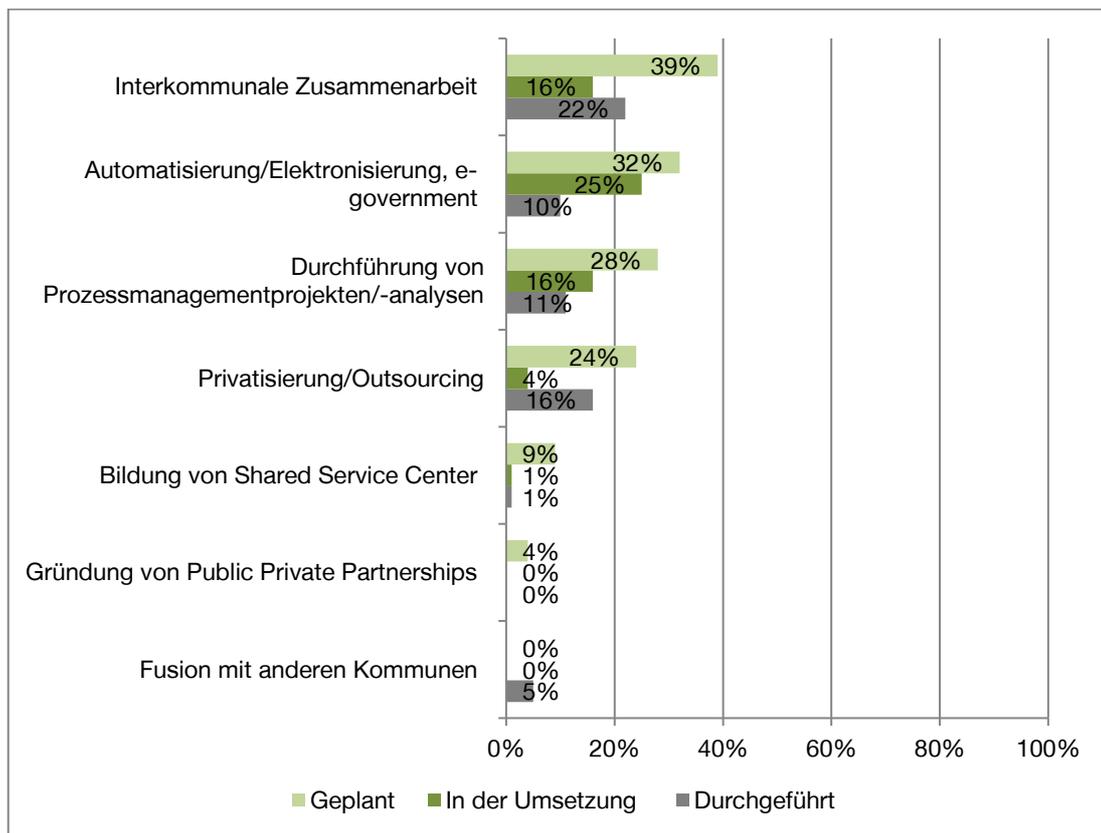
Frage Nr. 6.1, Angaben in Prozent, N=81

Quelle: Eigene Darstellung

In der Gesamtheit zielen die aufwandsreduzierenden Maßnahmen teils auf den Bereich der freiwilligen Aufgaben als auch der Pflichtaufgaben. Dies geben 44 der teilnehmenden 81 Kommunen im Rahmen der Befragung an. 27 Kommunen lokalisieren die Kürzungsaufwendungen eher im Bereich der freiwilligen Aufgaben und nur zehn Kommunen geben an, eher im Bereich der Pflichtaufgaben Kürzungen vorzunehmen.<sup>231</sup>

<sup>231</sup> Frage 6.3, N=81

Im weiteren Verlauf der Befragung stand die Anwendung langfristiger Konsolidierungsmaßnahmen von den Kommunen im Mittelpunkt. Von 79 Kommunen haben 65% Prozent bereits langfristige Maßnahmen durchgeführt oder befinden sich in der Umsetzungsphase. Die interkommunale Zusammenarbeit zählt mit 22% zu den am häufigsten durchgeführten langfristig orientierten Maßnahmen, dicht gefolgt von Privatisierungen und Prozessmanagementprojekten. Derzeit in der Umsetzungsphase befinden sich Maßnahmen, wie Automatisierung/Elektronisierung (25%), Prozessmanagementprojekten/-analysen (16%) und interkommunale Zusammenarbeit (16%). Auch künftig wird diesem Trend gefolgt. Immerhin 39% der Kommunen planen weiterhin mit interkommunaler Zusammenarbeit Konsolidierungserfolge zu erzielen. Effizienzsteigernde Maßnahmen durch fortschreitende Elektronisierung/Automatisierung von Verfahrensvorgängen und Prozessmanagement unterliegen ebenfalls einem Anstieg. Die Bildung von Shared Service Center und Public Private Partnerships als auch Fusionen wurden von den Kommunen selten durchgeführt und scheinen auch für die Zukunft keine Option darzustellen.



**Abbildung 13:** Übersicht der langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen  
Frage 7.1, Mehrfachnennung möglich, Angaben in Prozent, N=79, *Quelle: Eigene Darstellung*

Insgesamt bilden die am häufigsten gewählten kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen die typischen Maßnahmen aus dem Runderlass des Ministeriums für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt für die Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 FAG LSA bezüglich der Verbesserung der Haushaltssituation zur Erzielung von Bedarfszuweisungen ab. Dies kann wiederum mit dem starken Einfluss der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde im Rahmen des Haushaltsverfahrens in Verbindung gebracht werden. Da diese typischen kurzfristigen Maßnahmen von den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden als Richtwerte und Vorschläge für Konsolidierungsmaßnahmen angeführt werden.

Das Ergebnis über die Anwendung der aufwendungsorientierten kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen zeigt tendenziell auf, dass die Konsolidierungsmaßnahmen auf verwaltungsinterne Rationalisierung ausgerichtet sind. Zudem ist mittelfristig mit einem weiter fortschreitenden Abbau der freiwilligen Leistungen in den Kommunen zu rechnen. Auch dies kann aus der Forderung zur Reduzierung der freiwilligen Leistungen auf mindestens zwei v.H. der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des Planungsjahres aus dem Erlass des Ministeriums der Finanzen abgeleitet werden.

Durch die ertragsgenerierenden Konsolidierungsmaßnahmen wird die finanzielle Belastung für die Bürger der Kommune zukünftig weiter ansteigen. Besonders auffällig ist die Anhebung der Kita-Gebühren, welche auf die zunehmend finanzielle Belastung der Kommunen durch die Änderung des Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz – KiFöG LSA) zurückzuführen ist. Die Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen wird gemäß § 11 Abs. 1 KiFöG LSA gemeinsam durch das Land, den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der Kommune sowie den Eltern finanziert. Dabei beteiligen sich das Land und der örtliche Träger der Jugendhilfe durch Zuweisungen an den Kosten eines in Anspruch genommenen Betreuungsplatzes. Der verbleibende Finanzbedarf wird von der Kommune und den Eltern getragen. Dabei ist die Kommune nach § 12 b KiFöG LSA verpflichtet, mindestens 50 v.H. der verbleibenden Kosten zu tragen. Kommunen, welche sich in der Haushaltskonsolidierung befinden, können den gesetzlich zulässigen Rahmen bei der Beitragsfestsetzung ausschöpfen und die Eltern zu 50 Prozent am Finanzierungsbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes beteiligen. Den Kommunen wurde damit ein erhebliches Potential zur Erzielung der Kostendeckung dargeboten. Um einen erheblichen Anstieg der Kita-Beiträge und ein zugleich starken Widerstand der politischen einzudämmen, hat das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt mit Erlass vom 11.12.2015 darauf hingewiesen, dass die Ausschöpfung der Anhebung des Kostenbeitrages bis zu 50% durch die Elternschaft im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig und unter einer sozialverträglich abgewogenen Ermessensentscheidung zu treffen ist. Ein Zwang, die 50% vollends auszuschöpfen, besteht für Kommunen im Rahmen der

Haushaltskonsolidierung somit nicht.<sup>232</sup> Trotz dessen scheinen dennoch bedeutend mehr als die Hälfte der befragten Kommunen, eine weitere Anhebung der Elternbeiträge mittelfristig zu planen.

Die mittelfristigen Gebühren- und Beitragsanhebungen im freiwilligen Bereich bilden eine logische Konsequenz, dass zuvor die bestehenden Ertragsmöglichkeiten nicht konsequent ausgeschöpft wurden. Eine Vielzahl kommunaler Leistungen wurde bzw. wird oftmals zu aus politischen Gründen subventionierten Preisen angeboten, ohne ein Bewusstsein bei den Bürgern über den tatsächlichen Kostenaufwand zu schaffen. Damit wurden sog. Fiskalillusionen<sup>233</sup> erzeugt.

Im Ergebnis wurde aufgezeigt, dass nur wenige Kommunen die Anhebung von Umlagen planen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei der Befragung neben den Einheits- auch die Verbandsgemeinden berücksichtigt wurden. Die Umlagenerhebung stellt eine wesentliche Quelle der Finanzmittelbeschaffung für die Verbandsgemeinden dar. Somit ist davon auszugehen, dass es sich bei den Kommunen, welche eine Ertragssteigerung durch Umlagenerhöhung erzielen, vermutlich hauptsächlich um Verbandsgemeinden handelt. Von den insgesamt elf teilnehmenden Verbandsgemeinden, könnten somit acht Kommunen (rund 73%) eine weitere Anhebung der Verbandsgemeindeumlage mittelfristig planen. Daraus schlussfolgernd, steigt auch die finanzielle Belastung der angehörigen Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden, welche wiederum durch ertragssteigernde Maßnahmen (z.B. Anhebung der Realsteuerhebesätze) reagieren müssen. Daraus resultieren weitere finanzielle Belastungen für die Bürger.

Neben den eher klassischen langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen, wie die interkommunale Zusammenarbeit und Privatisierung/Outsourcing, steigt das Interesse an internen Rationalisierungsmaßnahmen durch Nutzung moderner Informationstechnologien und die Durchführung von Prozessmanagementprojekten an. Es ist davon auszugehen, dass es sich bei den Prozessmanagementprojekten überwiegend um kleine, bereichsbezogene Projekte handelt, welche unter der Zuhilfenahme externer Unterstützung durchgeführt werden. Dass das Prozessmanagement als dauerhaftes Management-Instrument in der kommunalen Verwaltung anerkannt und genutzt wird, scheint angesichts des investiven Aufwands und des entsprechenden Know-hows auf der Mitarbeiterenebene kaum oder nur in den größeren Kommunen realistisch zu sein. Generell erfordert die Umsetzung langfristiger Maßnahmen vor allem Personal als auch disponible Ressourcen, um entsprechende Investitionen tätigen zu können.<sup>234</sup> Rund 44% der befragten Kommunen verfügen über weniger als 10.000 Einwohner/-innen und weisen dementsprechend einen geringen Personalbestand auf, welche durch die fortsetzende Personalreduzierung noch weiteren Verringerungen unterliegt. Zu dem unterliegen die Kommunen einem starken Konsolidierungsdruck, so dass disponible Ressourcen reell gar nicht zur Verfügung stehen. Damit sind die

---

<sup>232</sup> Vgl. Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (2015)

<sup>233</sup> Vgl. Bajohr (2011), S. 222; Schneidewind (2014), S. 25 f.

<sup>234</sup> Vgl. Knobloch und Weiß (2014), S. 301; Vgl. Schwarting (2011), S. 143 f.; Vgl. beispielhaft die Projekte der Stadt Halle in Bischoff et al.(2014), S. 261

Bedingungen für die Umsetzung langfristiger Maßnahmen für die Kommunen eher schlecht.<sup>235</sup>

Die im Jahr 2015 durchgeführten kurzfristigen sowie die durchgeführten und in der Umsetzung befindlichen langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen bilden die Indikatoren zur Überprüfung der Hypothese H2. Der Vergleich dieser Indikatoren veranschaulicht, dass bei der Auswahl der Maßnahmen zwischen diesen Kategorien bei den befragten Kommunen lediglich eine Differenz in Höhe von vier Prozent vorliegt. Im Durchschnitt entscheiden sich 68% der befragten Kommunen für kurzfristige und ebenso 65% für langfristige Konsolidierungsmaßnahmen. Im kurzfristigen Bereich führen die Kommunen dabei durchschnittlich fünf Maßnahmen durch, im langfristigen hingegen lediglich eine. Dies ist auch plausibel, da die kurzfristigen Maßnahmen zügig umgesetzt werden und schnell Konsolidierungsbeiträge generieren können, während langfristige Konsolidierungsmaßnahmen oft zunächst zusätzlich Kosten erzeugen und erst mittelfristig zu Einsparungen führen. Die Hypothese H2 ist damit eher zu falsifizieren.

Nach Aussagen der Kommunen werden zwar langfristige Konsolidierungsmaßnahmen in gleichem Umfang ergriffen, wie kurzfristige. Dieses Ergebnis ist jedoch kritisch zu betrachten. Bei den kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen wurde lediglich das Jahr 2015 betrachtet. Im Gegenzug wurden bei den langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen die bereits durchgeführten und in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen herangezogen. Die bereits durchgeführten Maßnahmen können somit schon einen längeren Zeitraum zurückliegen. Damit könnte das Ergebnis verzerrt werden. Darüber hinaus zählen zu den am häufigsten gewählten langfristigen Maßnahmen die interkommunale Zusammenarbeit und die Automatisierung/Elektronisierung von Verwaltungsverfahren. Ob diese Maßnahmen stets mit einer grundsätzlichen Neugestaltung der Aufgabenwahrnehmung und Effizienzverbesserungen des kommunalen Verwaltungshandelns verbunden sind, kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht bestimmt werden. So werden vor allem Modernisierungen durch IT-Strategien nicht immer unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung durchgeführt. Ein strategischer Ansatz liegt nur dann vor, wenn in diesem Zusammenhang auch organisatorische Umstrukturierungen vorgenommen werden. Damit können schließlich Prozesse optimiert und Ressourcen stärker gebündelt werden.

Beim Blick auf zukünftige Konsolidierungsbemühungen ergibt sich eine weitere Differenzierung. Für die Zukunft planen 95% der Kommunen (N=81) kurzfristige und nur 63% (N=79) langfristige Maßnahmen.

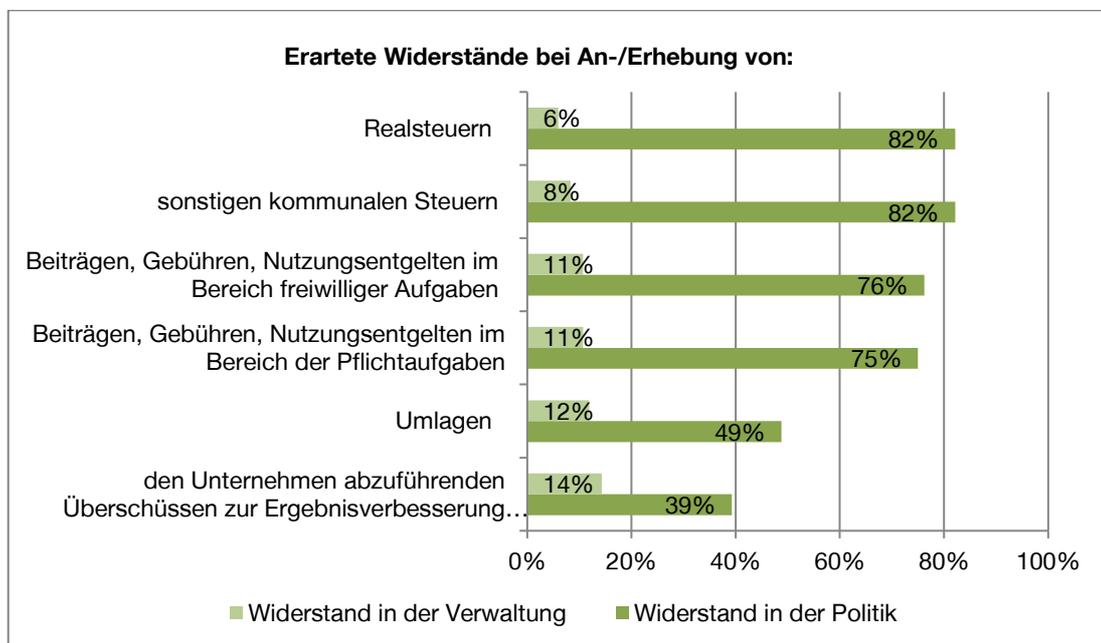
---

<sup>235</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 99

#### 4.2.4 Umsetzbarkeit

Um einen Überblick über die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen zu bekommen, wurden die Kommunen zu den beobachteten und erwarteten Widerständen aus Politik und Verwaltung befragt.

Bei den kurzfristigen, ertragsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen rechnen 82% der Kommunen mit einem Widerstand der politischen Akteure bei der Durch- und Umsetzung von Erhöhungen der Real- und sonstigen Steuern. Weiterhin erwarten die Kommunen bei der An- und Erhebung von Gebühren, Beiträgen und Nutzungsentgelten im Bereich der freiwilligen Leistungen mit 76% und im Bereich der pflichtigen Aufgaben mit 75% erhebliches Widerstandspotential in der Politik. Der Widerstand in der Verwaltung wird dagegen bei den ertragsorientierten kurzfristigen Maßnahmen in der Gesamtheit als eher gering eingeschätzt.

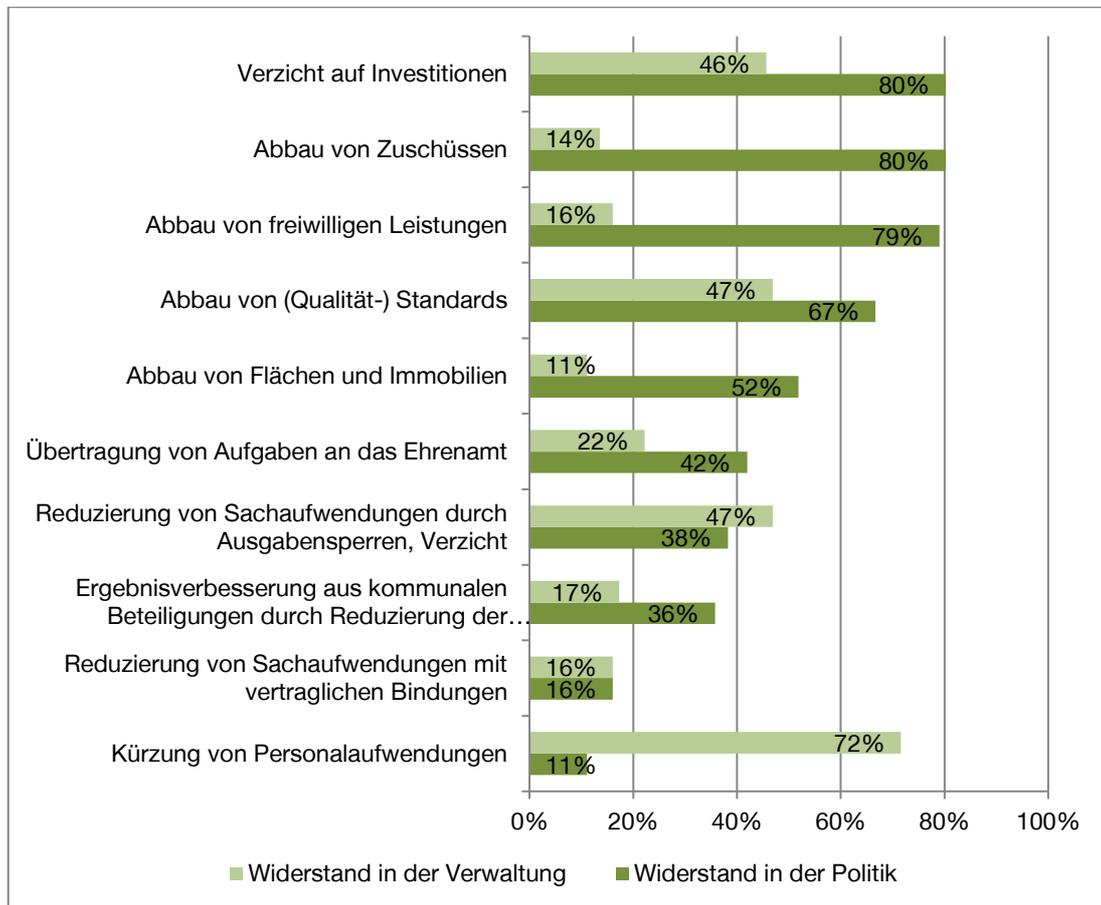


**Abbildung 14:** Umsetzbarkeit der ertragsorientierten kurzfristigen Maßnahmen  
Frage Nr. 4.3, Mehrfachnennung möglich, Angaben in Prozent, N=84

Quelle: Eigene Darstellung

Bei den kurzfristigen aufwandsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen ergibt sich ein heterogenes Bild. Insgesamt scheint der Widerstand in Politik und Verwaltung zum Teil gegensätzlich zu verlaufen. Erheblichen Widerstand erwarten die meisten Kommunen bei den politischen Akteuren bei dem Verzicht auf Investitionen, den Abbau von Zuschüssen und freiwilligen Leistungen. Ein nicht unerhebliches Widerstandspotential sehen die Kommunen jedoch auch beim Abbau von (Qualitäts-) Standards, Flächen und Immobilien verbunden mit der Schließung und den Verkauf von Einrichtungen. Kaum Widerstand in den politischen Gremien entsteht bei der Durchsetzung von Personalabbaumaßnahmen. Im Umkehrschluss verursacht der Personalabbau vor allem Konflikte in der Verwaltung. So sehen die Kommunen mit

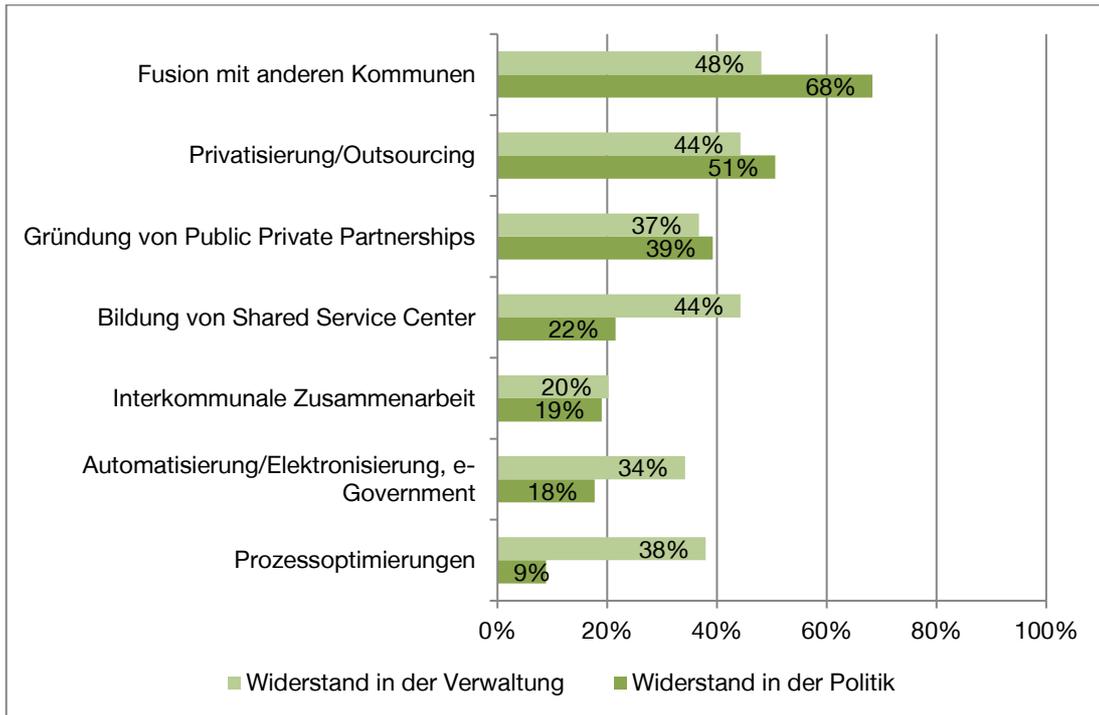
immerhin 72% diese Maßnahme als eine mit dem höchsten Widerstandspotential aus der Verwaltung an. Konfliktreich und damit mit Widerständen bei den Verwaltungsakteuren verbunden, gestalten sich auch der Abbau von (Qualitäts-)Standards, Sachaufwendungsreduzierungen durch Ausgabenstopps und Verzicht als auch der Investitionsverzicht. Der Abbau von freiwilligen Leistungen und Zuschüssen ist in der Verwaltung hingegen kaum mit Widerstand durch- und umzusetzen.



**Abbildung 15:** Umsetzbarkeit der aufwandsorientierten kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen Frage Nr. 6.4, Mehrfachnennungen möglich, Angabe in Prozent, N=81

Quelle: Eigene Darstellung

Im Rahmen der Um- und Durchsetzung langfristiger Maßnahmen bewegen sich die politischen und Verwaltungsakteure zumindest in den Bereichen Privatisierung, PPP und interkommunale Zusammenarbeit auf einen gemeinsamen Nenner. Die Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit wird von 61% der Kommunen (N=79) grundsätzlich als problemlos tituliert. Der höchste Widerstand bei den politischen Akteuren wird bei Fusionen mit anderen Kommunen (68%) und Privatisierungen (51%) erwartet. Bei den Einschätzungen der Kommunen bezüglich der Verwaltungsakteure ist ersichtlich, dass die Bildung von Shared Service Center, Prozessoptimierungen, Gründung von PPP als auch die Einführung von automatisierten/elektronisierten Verfahren bzw. e-government-Lösungen mindestens bei jeder dritten Kommune mit Widerständen zu rechnen ist.



**Abbildung 16:** Umsetzbarkeit langfristiger Maßnahmen  
 Frage Nr. 7.1, Mehrfachnennung möglich, Angaben in Prozent, N=79  
 Quelle: Eigene Darstellung

Anhand der vorliegenden Häufigkeiten der angegebenen Widerstände können somit Aussagen über das Widerstands- bzw. Konfliktpotential der Akteure bei der Um- und Durchsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen abgeleitet werden. Diese bilden zugleich die Indikatoren zur Überprüfung der Hypothesen H3, H4 und H5. Zunächst erfolgt die Betrachtung des implizierten Widerstandspotentials der kurzfristigen Maßnahmen im Vergleich zu den langfristigen. Im Durchschnitt sind 78% der kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen mit einem Widerstand aus der Politik und bzw. oder der Verwaltung verbunden. Damit entfalten von den abgefragten 16 Konsolidierungsmaßnahmen durchschnittlich 12,5 einen Widerstand bei der Durchsetzung. Erfolgt eine Differenzierung in Akteuren aus der Politik und in der Verwaltung, so stoßen im Schnitt lediglich 3,6 Maßnahmen auf Widerständen aus der Verwaltung und 8,9 Maßnahmen auf politischen Konflikten. Langfristige Maßnahmen verursachen hingegen zu 70% Umsetzungsschwierigkeiten. Dies bedeutet, von den insgesamt sieben abgefragten langfristigen Maßnahmen wird bei durchschnittlich 4,9 Maßnahmen ein Widerstand aus der Politik und/oder der Verwaltung verzeichnet. Erfolgt auch an dieser Stelle eine differenzierte Betrachtung der Politik- und der Verwaltungsakteuren, kann kein erheblicher Unterschied zum Konfliktpotential bei den Akteuren festgestellt werden. Auf Seiten der Verwaltung wird bei 2,6 Maßnahmen Widerstand aufgezeigt und auf der Seite der Politik wird bei 2,3 Maßnahmen Widerstand impliziert. In der Gesamtheit kann somit festgestellt werden, dass bei den kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen auf Basis der Mittelwerte ein annähernd gleiches Widerstandspotential identifiziert werden kann. Die kurzfristigen Maßnahmen

weisen sogar ein leicht höheres Konfliktpotential auf. Hypothese H3 kann damit nicht bestätigt werden. Die Umsetzung von langfristigen Maßnahmen führt in den vorliegenden Fällen nicht zu höheren Widerständen bei den betroffenen Akteuren.

Im Hinblick auf die Hypothese H4 ist das Widerstandspotential der politischen Akteure bei den kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen mit einer direkten belastenden Außenwirkung im Vergleich zu den sonstigen kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen aufzuzeigen. Dazu werden zunächst die kurzfristigen Maßnahmen differenziert und im Anschluss das Widerstandspotential gegenübergestellt. Die mit einer direkt belastenden Außenwirkung verbundenen Maßnahmen kurzfristiger Art weisen bei 72% der Kommunen Konflikte bei der Um-/Durchsetzung auf. Somit ist bei den insgesamt zehn Maßnahmen, im Durchschnitt bei 7,2 Maßnahmen ein Widerstand bei den politischen Akteuren zu verzeichnen. Im Gegenzug dazu sind lediglich 31% der sonstigen kurzfristigen Maßnahmen mit einem Widerstand aus der Politik verbunden. Bezogen auf die insgesamt sechs Maßnahmen, besteht somit bei 1,9 Maßnahmen Konfliktpotential. Der Vergleich zeigt auf, dass ein deutlich höherer Widerstand bei den politischen Akteuren besteht, wenn die Maßnahmen mit einer belastenden Außenwirkung verbunden sind. Hypothese 4 wäre damit auf Basis der vorliegenden Ergebnisse vorläufig bestätigt werden.

Dies ist auch plausibel, da es sich überwiegend um ertragsorientierte kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen handelt, welche den Bürgern als auch den Unternehmen in Form von Abgabenerhebungen/-anhebungen direkt finanzielle Belastungen auferlegen. Die Auswirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen sind somit direkt für den spürbar und können vom Bürger über die „exit and voice“<sup>236</sup> Entscheidung sanktioniert werden, über die Abgabe seiner Stimme bei den Kommunalwahlen, durch öffentliche Artikulation oder im Extremfall durch das Verlassen der Kommune. Damit kann das hohe Widerstandspotential in der Politik bei der Umsetzung nahezu aller ertragsorientierten kurzfristigen Maßnahmen begründet werden. Auf der Aufwendungs-/Auszahlungsseite führen vor allem der klassische Investitionsverzicht, der Abbau von Zuschüssen und die Kürzungen im Bereich der freiwilligen Leistungen zu einem erhöhten Widerstand. Auch an dieser Stelle bildet die *Sichtbarkeit* der Maßnahmen ein entscheidendes Kriterium für den Widerstand der politischen Akteure.

Mit der Hypothese H5 wurde die Vermutung aufgestellt, dass die Umsetzung von kurzfristigen aufwendungsorientierten Maßnahmen mit belastender Inputwirkung, mit erhöhten Widerständen in der Verwaltung verbunden ist. Dazu werden die kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen aufwendungsorientierter Art differenziert in Maßnahmen mit belastender Inputwirkung und sonstige. Auch dieser Vergleich zeigt auf, dass die Hypothese verifiziert werden kann. Maßnahmen mit belastender Inputwirkung sind mit einem Abbau der Ressourcen der Fachämter verbunden. Das heißt, es werden finanzielle Mittel gekürzt oder Personal reduziert. Insgesamt implizieren 45% der festgelegten fünf Maßnahmen einen Widerstand der Verwaltungsakteure. Bei den sonstigen Maßnahmen wird hingegen nur bei 16% Konfliktpotential in der

---

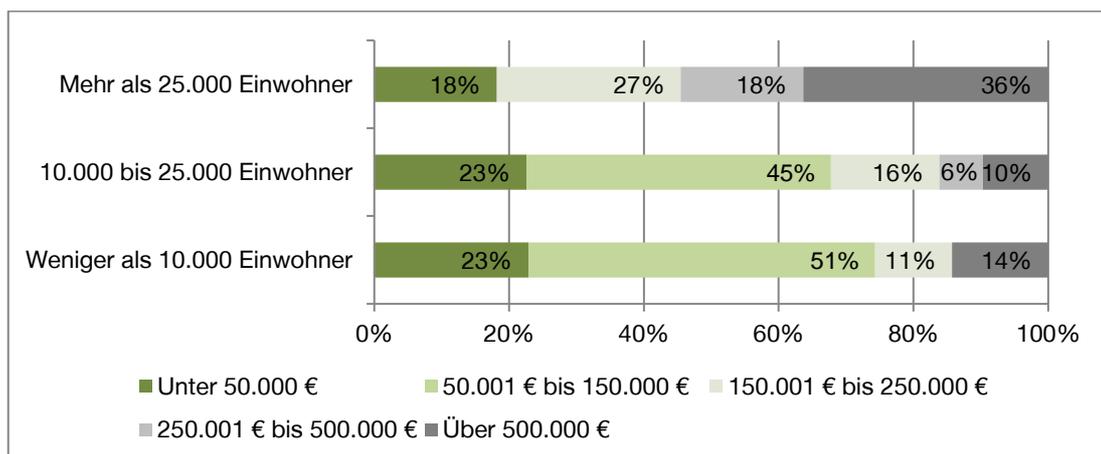
<sup>236</sup> Vgl. Geißler (2011), S. 102

Verwaltung verzeichnet. Auf Basis dieser Daten kann auch Hypothese H5 als bestätigt angesehen werden.

#### 4.2.5 Konsolidierungspotentiale und Perspektiven

Relevant für die Abschätzung des Erfolgs der ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen ist die Betrachtung des Konsolidierungspotentials der einzelnen Maßnahmenkategorien. Im Jahr 2015 haben 44 der befragten Kommunen (N=72) bei den kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen mit einer Ertragssteigerung bis zu 50.000 € kalkuliert. 16 Kommunen haben mit Mehrerträgen bis zu 150.000 € und sieben mit bis zu 250.000 € gerechnet. Lediglich fünf Kommunen konnten Ertragssteigerungen von mehr als 250.000 € erzielen. Die Differenzierung nach Größenklassen der Kommunen zeigt auf, dass diese prozentuale Verteilung auch in den einzelnen Klassen erkennbar ist.

In der mittelfristigen Planung (2016-2018) rechnen 17 der befragten Kommunen (N=77) mit Mehrerträgen bis 50.000 €. Die Mehrheit von 33 Kommunen erwarten Ertragssteigerungen bis zu 150.000 €, 15 kalkulieren bis zu 500.000 € und 12 mit über 500.000 €. Bei einer genaueren Analyse zeigt sich, dass mit steigender Einwohnerzahl auch steigende Mehrerträge zu verzeichnen sind. Der Großteil der Kommunen der Größenklassen unter 10.000 Einwohnern und 10.000 bis 25.000 Einwohnern erwarten einen Mehrertrag zwischen 50.000 € und 150.000 €. Immerhin rechnen auch einige Kommunen dieser Größenklassen mit über 500.000 €. Bei den Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern steigt der erwartete Konsolidierungsbeitrag weiter an.



**Abbildung 17:** Konsolidierungsbeitrag der ertragssteigernden kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen

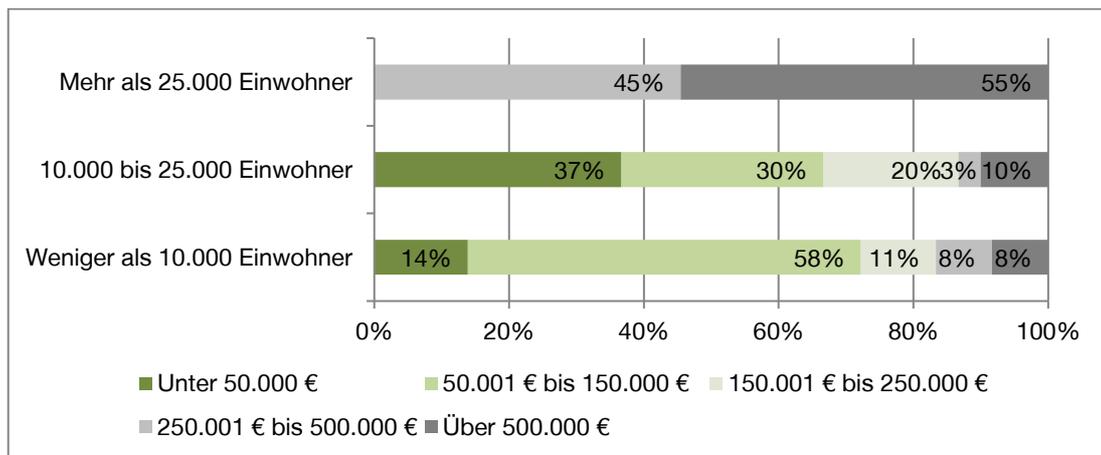
Frage Nr. 4.2, Angaben in Prozent, N=77

Quelle: Eigene Darstellung

Bei den aufwandsmindernden kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen hat die Hälfte der befragten Kommunen (N=74) im Jahr 2015 Einsparungen bis zu 50.000 € erzielen können. 22 Kommunen konnten Einsparungen bis zu 150.000 € verzeichnen

und vier Kommunen bis 250.000 €. Fünf Kommunen konnten die Aufwendungen in einer Höhe bis zu 500.000 € reduzieren und sechs sogar über 500.000 €.

Mittelfristig ist bei den aufwandsorientierten kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen eine ähnliche Tendenz zu den ertragsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen festzustellen. Der Großteil (39%) der Kommunen (N=77) geht von Einsparungen zwischen 50.000 € und 150.000 € aus, 13% rechnen mit bis zu 250.000 €, 12% bis zu 500.000 € und 16% über 500.000 €. Erfolgt die Betrachtung der kalkulierten Einsparungen in Abhängigkeit zur Kommunengröße, ist festzustellen, dass tendenziell die geplanten Aufwandsreduzierungen mit der Größe der Kommune ansteigen.



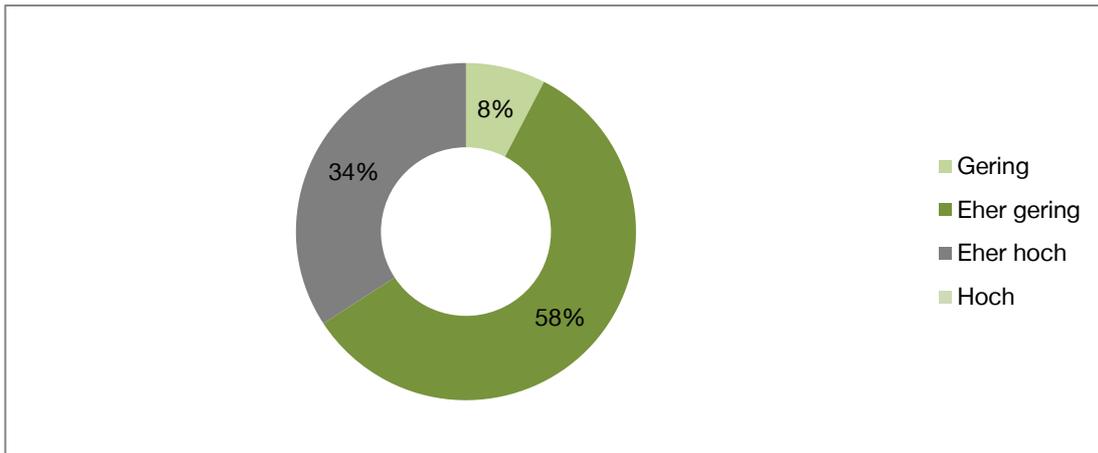
**Abbildung 18:** Konsolidierungsbeitrag der aufwandsmindernden kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen

Frage Nr. 6.2, Angaben in Prozent, N=77

Quelle: Eigene Darstellung

Die wertmäßige Bestimmung des Erfolges langfristiger Maßnahmen ist in der kommunalen Praxis schwierig. So bestehen vor allem methodische Probleme, um eine seriöse Berechnung von Einsparpotentialen zu garantieren.<sup>237</sup> Daher wurden die Kommunen im Rahmen der Befragung zur tendenziellen Einschätzung des Potentials befragt. Die Mehrheit der Kommunen (N=79) schätzen das Konsolidierungspotential eher gering (58%) bis gering (8%) ein. Dahingegen erwarten 34% der befragten Kommunen eher höheres Konsolidierungspotential.

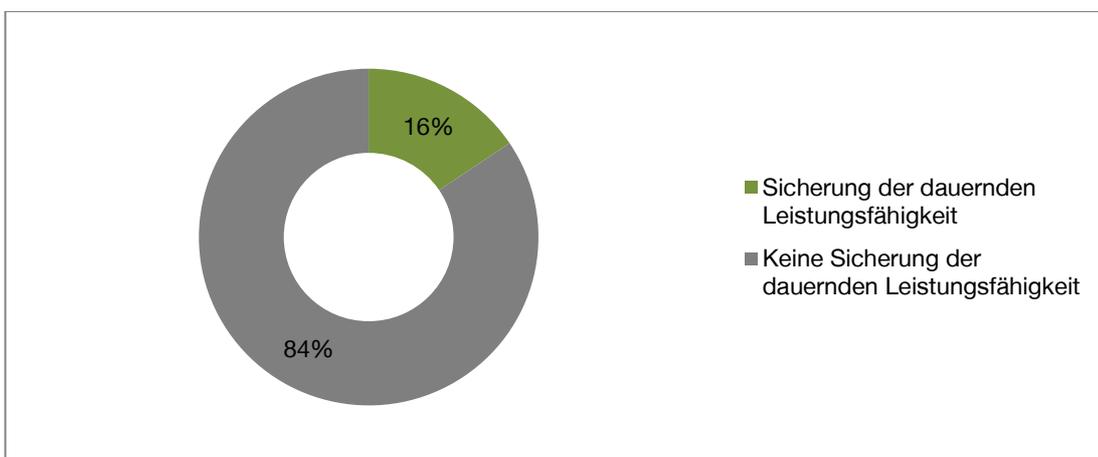
<sup>237</sup> Vgl. Weiß & Leeske (2014), S. 92



**Abbildung 19:** Konsolidierungspotential der langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen  
Frage Nr. 7.2, Angaben in Prozent, N=79

Quelle: Eigene Darstellung

Abschließend beurteilen die befragten Kommunen die Entwicklung der kommunalen Finanzsituation als negativ. Insgesamt gehen 65 der befragten Kommunen (N=77) davon aus, dass die Konsolidierungsbemühungen zukünftig nicht ausreichen werden, die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu sichern.



**Abbildung 20:** Perspektiven der Haushaltskonsolidierung  
Frage Nr. 8.1, Angaben in Prozent, N=77

Quelle: Eigene Darstellung

Als Hauptgrund wird von mehr als die Hälfte der Kommunen die mangelnde Finanzausstattung nach dem FAG LSA als auch generell die Systematik angeführt. Als weiteren schwerwiegend Problempunkt sehen die Kommunen die weiter ansteigenden Aufwendungen, welche kaum oder nur durch durchgeführte Konsolidierungsmaßnahmen gestemmt werden können. Die ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen sind zudem oft nicht ausreichend, um die Defizite abzubauen. Darüber hinaus sind die Umsetzung und die Durchführung von Konsolidierungsmaßnahmen mit erheblichen Konflikten in den politischen Gremien verbunden. Oft fehlt in der Politik der Wille zur

Haushaltskonsolidierung und einschneidende Maßnahmen im Leistungsangebot werden kaum in Kauf genommen. Folglich drohen die von der Verwaltung erarbeiteten Konsolidierungsbemühungen an dieser Stelle zu scheitern.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Kommunen die Entwicklung der kommunalen Finanzen als eher kritisch einschätzen. Überwiegend erzielen die Kommunen Mehreinnahmen und -ausgaben in jeweiligen Wertgrößen bis 150.000 € pro Jahr. In diesem Zusammenhang sind die drohenden zukünftigen Belastungen der Kommune, wie die weiter ansteigenden Ausgaben, das Auslaufen des Solidarpaktes, die negative demographische Entwicklung etc., zu berücksichtigen. Daraus wird ersichtlich, dass die Konsolidierungsbemühungen diese Entwicklung vermutlich nicht vollständig kompensieren können. Sind die Kommunen zwar mittel- bis langfristig in der Lage den strukturellen Ausgleich wiederherzustellen, scheint der vollständige Schuldenabbau, zumindest der Altfehlbeträge und der Liquiditätskredite, eher unrealistisch. Dem Potential langfristiger Konsolidierungsmaßnahmen begegnen die Kommunen ebenfalls skeptisch. Die Mehrheit der Kommunen geht davon aus, dass diese Konsolidierungsmaßnahmen eher einen geringen Beitrag im Rahmen der Haushaltskonsolidierung leisten. Eine Vielzahl langfristiger Maßnahmen erzielt jedoch auch erst eine erhebliche Konsolidierungswirkung, wenn diese in einem strategischen Konzept integriert werden. Zudem muss die Kommune für umfassende Umstrukturierungen und Veränderungen in der Verwaltung aufgeschlossen sein. Nur so kann die haushaltsentlastende Wirkung von langfristigen Maßnahmen vollkommen entfaltet werden. Dieser Prozess ist jedoch langwierig. Die eher kleinen strategischen Projekte, beispielsweise im Rahmen des Prozessmanagements oder der Modernisierung durch automatisierte Verwaltungsverfahren, bergen vorrangig Kosten für die Anschaffung und Einführung in sich. Dagegen können meist nur geringe Konsolidierungspotentiale aufgezeigt werden. Erst durch eine Integration dieser Elemente in ein langfristiges ausgelegtes Konzept in Kombination mit kurzfristigen Maßnahmen wird die volle Wirkung dieser Maßnahmen ersichtlich. Dieses Bewusstsein muss jedoch in den Verwaltungen und bei den politischen Akteuren verankert werden.

Die Einschätzungen der Kommunen zur künftigen Entwicklung der kommunalen Finanzsituation zeigen auf, dass die ursächlichen Probleme hauptsächlich in exogenen Faktoren verortet werden. Das FAG LSA wird von den Kommunen als unzureichend bewertet und zwar sowohl hinsichtlich der derzeitigen Struktur als auch mit Blick auf unzureichende Finanzmittel. Daneben werden vorrangig strukturelle Ursachen, wie die schlechten wirtschaftlichen Voraussetzungen, als Gründe für die Verschuldung angeführt. Endogene Probleme sehen die Kommunen bei der Durchsetzung der angestrebten Konsolidierungsbemühungen. Die politischen Akteure zeigen aus Sicht der Befragten kaum Verständnis für stringenteren Konsolidierungsprozesse die von der Verwaltung favorisiert werden. Überwiegend wird vermutet, dass das bestehende endogene Konsolidierungspotential ausgeschöpft wurde und keine weiteren, mit angemessenem Aufwand realisierbare Konsolidierungspotentiale zur Verfügung stehen.

#### 4.2.6 Fehleranalyse

Im Rückblick auf die durchgeführte Befragung und den festgestellten Ergebnissen ist eine kritische Betrachtung des Forschungsprozesses auf mögliche Fehlerquellen durchzuführen. Zu einer der zentralen Herausforderungen bei der Durchführung von Befragungen zählt dabei die Erreichbarkeit der entsprechenden Adressaten. Da bereits aus einer vorherigen durchgeführten Evaluation eine Kontaktliste über die Ansprechpartner der Finanzverwaltungen der Kommunen im Land Sachsen-Anhalt vorlag, musste lediglich eine Datenaktualisierung anhand der Internetpräsentationen der Kommunen erfolgen. Nicht immer konnte der entsprechende Ansprechpartner ermittelt werden. Folglich mussten 18% der Einladungsmails zur Befragung an die allgemeine Poststelle der Kommunen versendet werden. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Einladungsmail unter Umständen nicht in allen Fällen den entsprechenden Ansprechpartner erreicht hat. Um dieses Problem entgegenzuwirken, wurden zusätzlich schriftliche Einladungen per Post zugeschickt.

Ein weiterer Faktor stellt die Kooperationsbereitschaft der Adressaten dar. Insgesamt kann aufgrund der hohen Rücklaufquote auf eine hohe Kooperationsbereitschaft geschlossen werden. Zugleich ist jedoch eine Abbruchquote zur vollständigen Beendigung des Fragebogens von 16% zu verzeichnen. Die Fragebogenseite mit den meisten Abbrüchen bildet dabei der Fragenkomplex „Allgemeine Angaben zum Haushalt und Schuldenstand“. Ursächlich könnten an dieser Stelle die konkret geforderten Angaben zum Schuldenstand der Kommune gewesen sein.

Der Aufbau des Fragebogens und die Verständlichkeit der gestellten Fragen wurden im Rahmen des Pretests überprüft. Dennoch sind bei der Beantwortung der Fragebögen Schwierigkeiten aufgetreten. Ein Kritikpunkt der teilnehmenden Verbandsgemeinden bestand darin, dass bei der Befragung die Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden ausgeschlossen wurden. Die Verbandsgemeinden zeigten auf, dass die dargestellten ertragsorientierten Maßnahmen nicht vollständig auf die Kommunenform zutreffend sind. Primär trifft die Position Anhebung der Verbandsgemeindeumlage zu. In der Auswertung der Ergebnisse wurde dies entsprechend berücksichtigt und angemerkt. Darüber hinaus ist eine Vielzahl der Verbandsgemeinden nicht in der Haushaltskonsolidierung, da diese sich durch entsprechende Erhöhungen der Verbandsgemeindeumlage weiterhin finanzieren können. Dahingegen befinden sich die Mitgliedsgemeinden oftmals bereits über einen sehr langen Zeitraum in der Konsolidierung. Damit konnten die Verbandsgemeinde teilweise kaum Angaben tätigen.

Weiterhin traten Probleme bei den Angaben zum Schuldenstand auf. Der Begriff Gesamtschuldenstand wurde von den Kommunen unterschiedlich ausgelegt, so dass die Vergleichbarkeit der angegebenen Daten in Frage zu stellen ist. Auch zum Stand der Liquiditätskredite wurde vermehrt der Liquiditätskreditrahmen anstatt des Schuldenstandes angegeben. Diesen Problemen hätte durch eine entsprechende Informationsbox entgegengewirkt werden können.

## 5 Fazit

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, in den Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt den Stand der Haushaltskonsolidierung, Erfahrungen mit Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung und deren Perspektiven zu untersuchen. Dass die Haushaltskonsolidierung auch aus Sicht der Kommunen eines der wichtigsten Themen ist, kann nicht zuletzt aus der hohen Beteiligungsquote gefolgert werden.

Die Mehrheit der befragten Kommunen ist derzeit nicht in der Lage, einen Ausgleich im Ergebnishaushalt zu erzielen. Eine Mehrheit erwartet auch zukünftig keinen Ausgleich. Grund dafür sind strukturelle Defizite. Mittelfristig erwarten die Kommunen, dass sich diese negative Entwicklung fortsetzt und die Liquiditätskredite weiter ansteigen.

Der Konsolidierungsprozess wird in den sachsen-anhaltinischen Kommunen hauptsächlich durch das Haushaltskonsolidierungskonzept strukturiert. Die weite Verbreitung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes ist dabei auf die rechtliche Verpflichtung zur Erstellung zurückzuführen. Strategische Handlungsansätze existieren eher selten in den sachsen-anhaltinischen Kommunen. Zwar werden die Methoden Aufgabenkritik und Benchmarking vermehrt genutzt, eine strategische Haushaltskonsolidierung ist dennoch kaum vorzufinden. Einige Kommunen experimentieren bereits mit strategischen Entwicklungskonzepten. Das Ergebnis zeigt jedoch eher allgemein gehaltene Strategien, welche kaum in den Haushaltsplänen operationalisiert werden können. Ob sich die, meist unter Bezugnahme von teuren externen Beratungsunternehmen, entwickelten Konzepte für eine strategische Konsolidierung grundsätzlich eignen, erweckt Interesse für weitere Untersuchungen.

In den sachsen-anhaltinischen Kommunen ist die traditionelle kurzfristig-inkrementalistische Konsolidierungspolitik weit verbreitet. Anhebungen von Realsteuerhebesätzen, Gebühren- und Beitragserhöhungen zählen zu den typischen ertragsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen. Dabei wird nicht nur im freiwilligen Bereich ange setzt, sondern auch an der Gebührenschaube der Pflichtaufgaben gedreht. So zählt beispielsweise die Anhebung der Kostenbeiträge für die Kindertageseinrichtungen zu den am häufigsten mittelfristig geplanten Maßnahmen. Auf der Aufwendungsseite stehen Kürzungen von Sach- und Personalaufwendungen im Fokus der Konsolidierungsmaßnahmen. Mittelfristig steigt vor allem auch der Abbau freiwilliger Leistungen, der den Kern kommunaler Selbstverwaltung bildet. Der politische Handlungs- und Gestaltungsspielraum droht somit künftig weiter eingegrenzt zu werden.

Nahezu im gleichen Umfang werden von den Kommunen im Land Sachsen-Anhalt langfristige Konsolidierungsmaßnahmen genutzt. Ein erwartetes Übergewicht der kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen gegenüber den langfristigen konnte somit nicht festgestellt werden. Dabei bildet die interkommunale Zusammenarbeit eine der am häufigsten gewählten langfristig orientierte Konsolidierungsmaßnahme. Aber auch die Modernisierung der Verwaltungen anhand von Automatisierungen/Elektro nismierungen sowie Prozessmanagementprojekten werden von den Kommunen

durchgeführt. Hierbei ist kritisch zu hinterfragen, ob der strategische Effekt dieser Maßnahmen gezielt erkannt und genutzt wird. Erst durch die Implementation in die Organisation verbunden mit grundlegenden Umstrukturierungen und gezielter Ressourcenbündelung werden die gewünschten Konsolidierungseffekte erzielt. Da das Konsolidierungspotential dieser Maßnahmen von den Kommunen überwiegend als eher gering eingeschätzt wird, ist davon auszugehen, dass es sich vorrangig um kleinere Projekte handelt, welche nicht den großen Befreiungsschlag mit sich bringen. So würde sich zumindest die Skepsis seitens der Verwaltungen begründen lassen. Dennoch ist anzumerken, dass der Konsolidierungseffekt dieser Maßnahmen auch erst langfristig sichtbar wird und schwer messbar ist.

Ein weiterer Fokus der Befragung richtete sich auf die Erfahrungen der Kommunen bei der Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen. Insgesamt ist festzustellen, dass die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen zum Teil gegenüber großen Widerständen aus Politik und Verwaltung erfolgen muss. Kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen mit einer spürbaren Belastung für die Bürger der Kommune stoßen auf erhebliche Konflikte in der Politik. Dazu zählen nahezu alle ertragsorientierten Konsolidierungsmaßnahmen, welche die Anhebung oder Erhöhung von Abgaben im freiwilligen und pflichtigen Bereich zur Folge haben. Ebenso werden Einschnitte im Bereich der freiwilligen Aufgaben mit erheblichen Konfrontationen aus der Politik begegnet. Die Verwaltungsakteure hingegen bereiten bei der Umsetzung von sach- und personalkostenreduzierenden Maßnahmen den größten Widerstand. Ein höheres Widerstandspotential bei der Umsetzung von langfristigen Maßnahmen, welches in Anbetracht der Komplexität und der Festlegung von Entscheidungen auf langwierige Zeiträume verknüpft ist, konnte nicht festgestellt werden. Im Gegenteil verursachen, nach den Angaben der befragten Kommunen, die kurzfristigen Maßnahmen sogar insgesamt leicht höheren Widerstand bei der Umsetzung. Dies lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass es sich vorrangig um interne Rationalisierungen handelt, welche einen geringeren politischen Widerstand implizieren.

Im Ergebnis der Konsolidierungsbemühungen erzielt die Mehrheit der Kommunen Ertrags-/Einzahlungssteigerungen bis zu 50.000€ bzw. bis zu 150.000€ jährlich. Daneben werden Aufwendungs-/Auszahlungsminderungen in demselben Umfang erzielt. Doch die Mehrheit der Kommunen zeigt auf, dass damit die künftig steigenden Belastungen nicht kompensiert werden können. Immerhin 84% der befragten Kommunen prognostizieren, dass die Bemühungen nicht ausreichend sind, um die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu sichern. Dabei werden von den Kommunen vorrangig exogene Faktoren für diesen Umstand angeführt. Ein breiter Konsens herrscht über die geringe Finanzausstattung der Kommunen über das Finanzausgleichsgesetz. Der Vorwurf, dass die FAG-Systematik kaum Anreize zur Konsolidierung schafft, wird ebenso von vielen Kommunen erhoben. Endogene Probleme sehen die Kommunen hinsichtlich der Durchsetzbarkeit der Konsolidierungsbemühungen bei den politischen Akteuren. Diese zeigen kaum Verständnis für einen harten Konsolidierungskurs. Die Forderung besteht daher auch nach einer exogenen Lösung durch die Hilfe des Landes.

Insgesamt haben die befragten Kommunen wenig Hoffnung, die gesetzliche Verpflichtung zur stetigen Aufgabenerfüllung auch in Zukunft erfüllen zu können. Aus Sicht der Befragten gibt es zwar noch Konsolidierungspotenzial, aber es wird vermutet, dass die kurzatmige Konsolidierungspolitik an Grenzen stößt. Die Kommunen wenden zwar schon vermehrt langfristige Konsolidierungsmaßnahmen an, doch stehen sie dem Erfolg skeptisch gegenüber.

Durch eine strategische Ausrichtung unter einer klaren Zieldefinition und damit einer konsequenten Schwerpunktsetzung besteht für die Kommunen die Möglichkeit, langfristig den Haushalt zu stabilisieren. Dazu müssten die kurzfristigen und langfristigen Konsolidierungsmaßnahmen zielgerichtet verknüpft und in einem strategischen Konzept mit klaren Zieldefinitionen eingebettet werden.<sup>238</sup> In diesem Zusammenhang müssten jedoch die politischen und die Verwaltungsakteure bereit sein, sich langfristig an diese Ziele zu binden und konsequent daran festzuhalten. Damit einhergehend wird die Bereitschaft zu umfangreichen Änderungen der Organisationsstruktur, unter Nutzung von Prozessoptimierungen, interkommunaler Zusammenarbeit, Auslagerungen, Privatisierungen, konsequenten Einsatz von e-government Technologien und ggf. anstehenden Fusionen, vorausgesetzt.<sup>239</sup> Inwieweit sich die Kommunen im Land Sachsen-Anhalt der strategischen Ausrichtung gegenüber öffnen, bleibt abzuwarten. Die mit der neuen Landesregierung geplante Anhebung der FAG-Masse, geht einen Schritt auf die Kommunen zu, ausreichend wird dies jedoch kaum sein. Angesichts des drohenden Auslaufens des Solidarpaktes stehen die Kommunen weiteren erheblichen finanziellen Belastungen gegenüber, die es wiederum zu kompensieren gilt.

---

<sup>238</sup> Vgl. Weiß und Leeske (2014), S. 99

<sup>239</sup> Vgl. Schuppan (2008)

## 6 Literaturverzeichnis

**Adamaschek, B. (2014):** Benchmarking als Konsolidierungsstrategie. In: J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen (S. 205-226). Wiesbaden: Springer VS.

**Atteslander, P. (2010):** Methoden der empirischen Sozialforschung (13., neu bearbeitete und erweiterte Auflage). Berlin: Erich Schmidt Verlag .

**Bajohr, S. (2011):** Können Städte ihre Haushalte aus eigener Kraft konsolidieren? In: M. Hansmann (Hrsg.), Kommunalfinanzen in der Krise - Problemlagen und Handlungsansätze (1. Auflage, S. 215-237). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

**Beck, W. (2014):** Kommunale Haushaltskonsolidierung als Herausforderung für die Kommunalaufsicht. In: J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen (1. Auflage, S. 39 - 57). Wiesbaden: Springer VS.

**Bertelsmann Stiftung. (2015):** Kommunaler Finanzreport 2015. (B. Stiftung, Hrsg.) Abgerufen am 5. Mai 2015 von <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/august/wenig-hoffnung-fuer-notleidende-staedte-und-kreise/>

**Bischoff, P.; Furchert, D. & Geier, E. (2014):** Haushaltskonsolidierung durch innovative Modernisierung kommunaler Verwaltungsprozesse - Aktuelle Projekte der Stadt Halle (Saale). In: J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen (1. Auflage, S. 255-278). Wiesbaden: Springer VS.

**Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2006):** Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung - Eine policyorientierte Einführung (Bd. 42). (A. Benz, S. Lütz, & G. Simonis, Hrsg.) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Bogumil, J.; Grohs, S.; Kuhlmann, S. & Ohm, A. (2007):** Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell - Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung (2. unveränderte Auflage, Bd. Sonderband 29). Berlin: edition sigma.

**Bundesministerium der Finanzen (April 2016):** Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2006 bis 2015. (Bundesministerium der Finanzen, Hrsg.) Abgerufen am 5. Mai 2016 von [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Eckdaten-2006-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/Eckdaten-2006-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

**Burth, A., & Gnädinger, M. (2016a):** Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Haushaltskonsolidierung. Abgerufen am 29. Februar 2016 von <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-haushaltskonsolidierung.html>

**Burth, A. & Gnädinger, M. (2016b):** Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Liquiditätskredit. Abgerufen am 2. März 2016 von <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-liquiditaetskredit.html>

**Burth, A. & Gnädinger, M. (2016c):** Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Konsolidierungstechniken. Abgerufen am 11. März 2016 von <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-konsolidierungstechniken.html>

**Burth, A. & Gnädinger, M. (2016d):** Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft. Rasenmähermethode. Abgerufen am 10. April 2016 von <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-rasenmaeher-methode.html>

**Deutscher Städtetag (2015):** Herausforderung Flüchtlinge – Integration ermöglichen Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2015 des Deutschen Städtetages. (D. Städtetag, Hrsg.) Abgerufen am 5. Mai 2016 von [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/2015/gfb\\_2015\\_schlaglichter.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/2015/gfb_2015_schlaglichter.pdf)

**Ernst & Young GmbH (2015):** Kommunen in der Finanzkrise: status quo und Handlungsoptionen . Abgerufen am 27. März 2015 von [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Kommunenstudie-2015/\\$FILE/EY-Kommunenstudie-2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-Kommunenstudie-2015/$FILE/EY-Kommunenstudie-2015.pdf)

**Geißler, R. (14. August 2015):** Wenig Hoffnung für notleidende Städte und Kreise. Abgerufen am 31. Mai 2016 von <https://www.bertelsmannstiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/august/wenig-hoffnung-fuer-notleidende-staedte-und-kreise/>

**Geißler, R. (2014):** Kommunale Haushalte und die Bedeutung der Politik. In: J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen (1.Auflage, S. 59-80). Wiesbaden: Springer VS.

**Geißler, R. (2011):** Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik. (1. Auflage). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften:

**Geißler, R. (2009):** Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung . (K. I. Potsdam, Hrsg.) Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

**Grimme, W. (2014):** Nachhaltige strategische Haushaltssteuerung - Sanierung ist mehr als Sparen. In: J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen (1.Auflage, S. 151-170). Wiesbaden: Springer VS.

**Hallerberg, M. (2003):** Fiscal Rules and Fiscal Policy. In: B. Peters, & J. Pierre (Hrsg.), handbook of public administration (S. 393 - 401). London: SAGE Publications.

**Hansmann, M. (2012):** Kommunale Haushaltskonsolidierung in der Vergeblichkeitsfalle? In: M. Köller, & D. Fürst (Hrsg.), Kommunale Finanznot - Auswirkungen und Lösungsansätze (Bd. 10, S. 133 -154). Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.

**Harnisch, R. (2014):** Konsolidierungspotentiale durch Interkommunale Zusammenarbeit - am Beispiel des Kommunalen rechenzentrums Minden-Ravensburg/Lippe. In J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung (S. 303 - 328). Wiesbaden: Springer VS.

**Holtkamp, L. (2012b):** Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen - Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen (2. unveränderte Auflage Ausg.). Berlin: edition sigma (modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 33).

**Holtkamp, L. (2012a):** Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft (Bd. 53). (H. Breitmeier, L. Holtkamp, M. Stoiber, & A. Töller, Hrsg.) Wiesbaden: Springer VS.

**Holtkamp, L. (2011):** Kommunale Krisenstrategien bei leeren Kassen. In M. Hansmann (Hrsg.), Kommunalfinzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze (1. Auflage Ausg., S. 238 - 252). Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag GmbH.

**Investitionsbank Sachsen-Anhalt – Anstalt der Norddeutschen Landesbank** (22. September 2015): Sachsen-Anhalt STARK II. Abgerufen am 2. Mai 2016 von <http://www.ib-sachsen-anhalt.de/oeffentliche-kunden/investieren-ausgleichen/sachsen-anhalt-stark-ii.html>

**Klang, K.; Gundlach, U. & Kirchmer, M. (2012):** Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt - Kommentar (3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage). Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag GmbH.

**Knobloch, M. & Weiß, J. (2014).** Prozessmanagement als Instrument strategischer Konsolidierung in Kommunen. In: J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen (S. 279-302). Wiesbaden: Springer VS.

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2014):** Handbuch - Strategische Haushaltskonsolidierung . Köln.

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993):** Das Neue Steuerungsmodell. Bericht, Köln.

**Land Sachsen-Anhalt (Januar 2012):** Internationalisierungs- und Europastrategie für Sachsen-Anhalt . Abgerufen am 5. Mai 2016 von [http://www.europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/StK/Europa/Bibliothek\\_Internationales/Dokumente/IZ\\_Strategie\\_Web\\_1\\_.pdf](http://www.europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/Bibliothek_Internationales/Dokumente/IZ_Strategie_Web_1_.pdf)

**Landesregierung Sachsen-Anhalt (2016):** Koalitionsvertrag 2016 - 2021. Abgerufen am 1. Juni 2016 von <http://www.spd-lsa.de/veroeffentlichungen/>

**Mäding, H. (1986):** Öffentlicher Haushalt und Verwaltungswissenschaft: ein Überblick. In: H. Mäding (Hrsg.), Haushaltsplanung - Haushaltsvollzug - Haushaltskontrolle (1. Auflage, S. 29-49). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

**Mäding, H. (2013):** Die Krise der Kommunalfinzen: Ursachen und Handlungsfelder. In: M. Haus, & S. Kuhlmann (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? (S. 67-83). Wiesbaden: Springer VS.

**Mietzner, R. & Katt, T. (2011):** Einführung eines Haushaltskennzahlensystems in Sachsen-Anhalt. LKV (Heft 7), S. 289-336.

**Ministerium der Finanzen des Landes sachsen-Anhalt (2016a):** STARK-Programme zur Unterstützung der Kommunen. Abgerufen am 2. Mai 2016 von <http://www.mf.sachsen-anhalt.de/finanzen/kommunalfinzen/stark-programme-zur-unterstuetzung-der-kommunen/>

**Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2016b):** Kommunale Teilentschuldung STARK II. Abgerufen am 2. Mai 2016 von <http://www.mf.sachsen-anhalt.de/finanzen/kommunalfinzen/stark-ii/>

**Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2016c):** STARK IV zum Abbau der Kassenkredite. Abgerufen am 5. Mai 2016 von <http://www.mf.sachsen-anhalt.de/finanzen/kommunalfinzen/stark-iv/>

**Ministerium der Finanzen (8. Mai 2015c):** Pressemitteilung Nr. 012/2015. Abgerufen am 5. Mai 2016 von <http://www.presse.sachsen-anhalt.de/index.php?cmd=get&id=871135&identifizier=63e6e17e3ed0c38cfc5b03062941db24>

**Ministerium für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2015):** Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock nach § 17 des Finanzausgleichsgesetzes. In: MBl. LSA Nr. 17/2015 vom 1. Juni 2015.

**Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (11. Dezember 2015):** Erlass zur Beteteiligung an den Kosten der Kinderbetreuung. Abgerufen am 5. Mai 2016 von <http://www.mdr.de/sachsen-anhalt/download-erlass100.html>

**Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (2013):** Erlass zur vorübergehenden Erleichterung des Haushaltsausgleiches vom 20.12.2012 ersetzt durch den Änderungserlass vom 21.11.2013. Abgerufen am 4. April 2016 von [http://www.mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MI/MI/3.\\_Themen/Kommunales/Kommunal Finanzen/2013\\_11\\_22\\_Erlass\\_HH\\_Erleichterung.pdf](http://www.mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/3._Themen/Kommunales/Kommunal Finanzen/2013_11_22_Erlass_HH_Erleichterung.pdf)

**Naßmacher, H. & Naßmacher, K.-H. (1999):** Kommunalpolitik in Deutschland . Opladen: Leske + Budrich .

**Pleschberger, W. (2008):** „Schutz“ der kommunalen Finanzen. Zur Bewältigung einer föderalen „Asymmetrie“ am Beispiel des österreichischen Konsultationsmechanismus (Stabilitätspakts). In A. Vetter, & H. Heinelt (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute (1. Auflage Ausg., S. 51 - 78). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Scharpf, F. (2000):** Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich GmbH .

**Schneider, V. & Janning, F. (2006):** Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik (1. Auflage, Bd. 43). (A. Benz, Hrsg.) Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Schneidewind, T. (2014):** Sparen um jeden Preis? Wie zwingend ist die Haushaltskonsolidierung für deutsche Kommunen? In: J. Weiß (Hrsg.), Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen (1. Auflage, S. 11-38). Wiesbaden: Springer VS.

**Schnell, R.; Hill, P. & Esser, E. (2011):** Methoden der empirischen Sozialforschung (9. aktualisierte Auflage). München: Oldenbourg Verlag.

**Schuppan, T. (2008):** Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. Verwaltung & Management, 2, S. 66 – 78. Abgerufen am 2. Juni 2016 von [http://www.hwr-berlin.de/fileadmin/profpages/winkel/Schuppan\\_\\_2008\\_\\_Gebietsreform\\_im\\_E-Government\\_Zeitalter.pdf](http://www.hwr-berlin.de/fileadmin/profpages/winkel/Schuppan__2008__Gebietsreform_im_E-Government_Zeitalter.pdf)

**Schwarting, G. (2011):** Haushaltskonsolidierung in Kommunen - Leitfaden für Rat und Verwaltung (3. völlig neu bearbeitet und erweiterte Auflage). Berlin : Erich Schmidt Verlag.

**Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt (15. September 2015):** Nr. 345. 3. Kommunaler Finanzreport der Bertelsmann Stiftung. (SGSA, Hrsg.) Kommunalnachrichten Sachsen-Anhalt : KNSA (8/9), S. 44-53.

**Statistisches Bundesamt (3. Mai 2016):** Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts - 1.-4. Vierteljahr 2015. (S. Bundesamt, Hrsg.) Abgerufen am 6. Mai 2016 von [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200153244.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200153244.pdf?__blob=publicationFile)

**Statistisches Bundesamt (21. August 2015):** Finanzen und Steuern - Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2014. (Statistisches Bundesamt, Hrsg.) Abgerufen am 5. Mai 2015a von [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte2140500147004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte2140500147004.pdf?__blob=publicationFile)

**Statistisches Bundesamt (11. Mai 2015b):** Finanzen und Steuern Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts - 1.-4. Vierteljahr 2014. (Statistisches Bundesamt, Hrsg.) Abgerufen am 5. Mai 2016 von [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200143244.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200143244.pdf?__blob=publicationFile)

**Statistisches Ämter der Länder (2016):** Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2015, Reihe 1, Band 1. (d. S. Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder" im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, Hrsg.) Abgerufen am 5. Mai 2016 von <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/publ.asp#Gesamtrechnungen>

**Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (20. April 2010):** 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2008-2025. Abgerufen am 5. Mai 2016 von <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html>

**Stember, J. (2007):** eGovernment und Haushaltskonsolidierung - ein Überblick. In: M. Grimberg, J. Stember, & M. Knödler (Hrsg.), *Verwaltungen in der Schuldenfalle - Strategien und Instrumente zur Haushaltskonsolidierung* (1. Auflage, Bd. 8, S. 59 bis 88). Ostbevern: Karla Grimberg.

**Tauberger, A. (2008):** *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.

**Wehling, H.-G. (2010):** Rat und Bürgermeister in der Kommunalpolitik. Ein Rückblick auf die Reformprozesse. In: A. Kost, & H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung* (2. aktualisierte und überarbeitete Auflage, S. 352-366). Wiesbaden: VS Verlag.

**Weiß, J. (2013):** Die Transformation der kommunalen Verwaltung unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells. In: *dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (6 (1), 231-251).

**Weiß, J. (2014):** Einleitung: Zur Notwendigkeit strategischer Konsolidierung. In: J. Weiß (Hrsg.), *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen* (1. Auflage, S. 1-7). Wiesbaden: Springer VS.

**Weiß, J. & Leeske, M. (2014):** Strategische Steuerungspotenziale und ungenutzte Möglichkeiten zur Konsolidierung kommunaler Haushalte. In: J. Weiß (Hrsg.), *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen* (S. 81 - 104). Wiesbaden: Springer VS.

## 7 Anhang: Fragebogen und Ergebnisse

### 1. Allgemeine Angaben zur Person und zur Kommune

#### 1.1 Welche Funktionen haben Sie in der Verwaltung?

Ober-/Verbandsgemeinde-/ Bürgermeister/-in	7
Leiter/-in der Finanzverwaltung	74
Mitarbeiter/-in der Finanzverwaltung	11
Sonstige: <i>Leiterin der Finanz- und Bauverwaltung, Sachgebietsleiterin Finanzen</i>	2

*Insgesamt haben 94 Kommunen die Frage beantwortet.*

#### 1.2 Wie viele Einwohner hat Ihre Kommune?

Weniger als 10.000 Einwohner	41
10.000 bis 25.000 Einwohner	39
25.000 bis 50.000 Einwohner	13
50.000 bis 200.000 Einwohner	1
Mehr als 200.000 Einwohner	1

*Insgesamt haben 95 Kommunen die Frage beantwortet.*

### 2. Allgemeine Angaben zum Haushalt/Schuldenstand der Kommune

#### 2.1 Konnten Sie im Jahr 2015 einen ausgeglichenen Haushalt im Ergebnisplan (ordentliches Ergebnis) erzielen?

Ja, ohne Ausgleich durch Rücklagen	18
Ja, mithilfe des Ausgleichs durch Rücklagen	28
Nein	44

*Insgesamt haben 90 Kommunen die Frage beantwortet.*

#### 2.2 Können Sie innerhalb der mittelfristigen Ergebnisplanung (2016-2018) einen Haushaltsausgleich erzielen?

Ja, ohne Ausgleich durch Rücklagen	15
Ja, mithilfe des Ausgleichs durch Rücklagen	18

Nein	58
------	----

*Insgesamt haben 91 Kommunen die Frage beantwortet.*

**2.3 Konnte im Finanzplan für das Haushaltsjahr 2015 ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden?**

Ja	29
Nein	60

*Insgesamt haben 89 Kommunen die Frage beantwortet.*

**2.4 Kann innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung (2016-2018) ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielt werden?**

Ja	33
Nein	56

*Insgesamt haben 89 Kommunen die Frage beantwortet.*

**2.5 Wie hoch ist der Schuldenstand in Ihrer Kommune?**

**Höhe der Gesamtschulden:**

0 €	21
Weniger als 500.000 €	5
500.001 € bis 2.500.000 €	17
2.500.001 € bis 5.000.000€	17
5.000.001 € bis 10.000.000€	15
10.000.001 € bis 25.000.000€	12
Mehr als 25.000.001€	7

**Höhe der Liquiditätskredite:**

0 €	47
Weniger als 500.000 €	2
500.001 € bis 2.500.000 €	14
2.500.001 € bis 5.000.000€	8
5.000.001 € bis 10.000.000€	12
10.000.001 € bis 25.000.000€	9
Mehr als 25.000.001€	2

*Insgesamt haben 94 Kommunen die Frage beantwortet. Die Zahlen wurden von den Kommunen in einem freien Textfeld angegeben und im Zuge der Auswertung den dargestellten Kategorien zugeordnet.*

## **2.6 Mit welchen Entwicklungen der Gesamtschulden und der Liquiditätskredite Ihrer Kommune rechnen Sie in den nächsten Jahren?**

	Abbau	Anstieg	Keine Veränderung
Gesamtschulden	54	27	6
Liquiditätskredite	8	50	24

*Bei den Gesamtschulden haben insgesamt 87 Kommunen die Frage beantwortet. Bei den Liquiditätskrediten haben insgesamt 82 Kommunen die Frage beantwortet.*

## **2.7 Erhält Ihre Kommune Mittel aus dem Ausgleichsstock nach §17 Absatz 2 Satz 2 FAG LSA?**

Ja, in Form von Bedarfszuweisungen	2
Ja, in Form von Liquiditätshilfen	5
Nein	80

*Insgesamt haben 87 Kommunen die Frage beantwortet.*

## **3. Haushaltskonsolidierungsprozess**

### **3.1 Nehmen Sie im Rahmen der Haushaltskonsolidierung externe Unterstützung in Anspruch? (Mehrfachnennungen möglich)**

Bürger/-innen	5
Zuständige Kommunalaufsichtsbehörde	30
Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt	5
Externe Beratungsunternehmen	9
Weiterbildungs-/Fortbildungsangebote	31
Sonstige	3
Keine	38

*Insgesamt haben 84 Kommunen die Frage beantwortet.*

### **3.2 Ist Ihre Kommune rechtlich verpflichtet ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen?**

Ja	51
Nein	33

*Insgesamt haben 84 Kommunen die Frage beantwortet.*

### **3.3 Liegt in Ihrer Kommune ein Haushaltskonsolidierungskonzept vor?**

Ja	49
Nein	35

*Insgesamt haben 84 Kommunen die Frage beantwortet.*

#### **3.3.1 Besteht die Möglichkeit Ihr Haushaltskonsolidierungskonzept einzusehen? (Insofern in Ihrer Kommune kein Haushaltskonsolidierungskonzept vorliegt, wählen Sie bitte die Antwortoption „Nein“)**

Ja, frei verfügbar unter folgendem Link	2
Ja, auf Anfrage unter folgendem E-Mail Kontakt	29
Nein	51

*Insgesamt haben 82 Kommunen die Frage beantwortet.*

#### **3.4 Wurde im Rahmen der Haushaltskonsolidierung ein strategisches Konzept für die Entwicklung Ihrer Kommune erarbeitet?**

Ja, als ein separates Konzept	6
Ja, integriert im Haushaltskonsolidierungskonzept	8
Nein	70

*Insgesamt haben 84 Kommunen die Frage beantwortet.*

#### **3.4.1 Besteht die Möglichkeit Ihr strategisches Entwicklungskonzept einzusehen? (Insofern in Ihrer Kommune kein strategisches Entwicklungskonzept vorliegt, wählen Sie bitte die Antwortoption „Nein“)**

Ja, frei verfügbar unter folgendem Link	2
Ja, auf Anfrage unter folgendem E-Mail Kontakt	7
Nein	75

*Insgesamt haben 84 Kommunen die Frage beantwortet. Die Kontaktdaten werden aus Gründen des Datenschutzes und der Anonymität der Befragung nicht dargestellt.*

#### **4. Ertragsorientierte Konsolidierungsmaßnahmen**

##### **4.1 Welche der folgenden Maßnahmen wurden im Jahr 2015 in Ihrer Kommune durchgeführt? Plant Ihre Kommune in dem Zeitraum von 2016-2018 die Umsetzung folgender Maßnahmen? (Mehrfachnennung möglich)**

	2015	2016-2018	Nicht vorgesehen
Erhöhung der Grundsteuer A	14	26	39
Erhöhung der Grundsteuer B	10	28	39
Erhöhung der Gewerbesteuer	10	23	46
Erhebung/Erhöhung von sonstigen kommunalen Steuern (Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer, Jagdsteuer etc.)	18	20	45
Erhöhung der Friedhofsgebühren	16	36	23
Erhöhung der Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen	13	53	15
Erhebung/Erhöhung von Straßenreinigungsgebühren	6	20	50
Erhebung/Erhöhung von Benutzungsgebühren für kulturelle Einrichtungen (Bäder, Bibliotheken, Sporteinrichtungen, Tourismus etc.)	14	30	34
Erhebung/Erhöhung von sonstigen Gebühren/Nutzungsentgelten	8	47	28
Erhöhung von Umlagen (Verbandsgemeindeumlagen etc.)	5	8	62
Ergebnisverbesserung aus kommunalen Beteiligungen durch Erhöhung der von den Unternehmen abzuführenden Überschüsse	6	15	56

*Insgesamt haben 84 Kommunen die Frage beantwortet.*

**4.2 Wie hoch ist der Konsolidierungsbeitrag dieser Maßnahmen insgesamt?  
Bitte schätzen Sie die Höhe der dadurch erzielten gesamten Mehrerträge für  
das Jahr 2015 und für den Zeitraum 2016-2018.**

	2015	2016-2018
Unter 50.000 €	44	17
50.001 € bis 150.000 €	16	32
150.001 € bis 250.000 €	6	11
250.001 € bis 500.000 €	4	5
Über 500.000 €	2	12

*Für den Zeitraum 2015 haben insgesamt 72 Kommunen, für den Zeitraum 2016-2018 haben 77 Kommunen die Frage beantwortet.*

**4.3 Wie würden Sie die Durch-/Umsetzbarkeit innerhalb der Politik und in der  
Verwaltung beurteilen? (Mehrfachnennungen: Widerstand in der Politik und  
in der Verwaltung möglich)**

	Problemlos	Widerstand in der Politik	Widerstand in der Verwaltung
Anhebung der Realsteuern	7	69	5
An-/Erhebung von sonstigen kommunalen Steuern	8	69	7
An-/Erhebung von Beiträgen, Gebühren, Nutzungsentgelten im Bereich der Pflichtaufgaben	14	63	9
An-/Erhebung von Beiträgen, Gebühren, Nutzungsentgelten im Bereich freiwilliger Aufgaben	12	64	9
Anhebung von Umlagen	23	41	10
Ergebnisverbesserung kommunaler Beteiligungen durch Erhöhung der von den Unternehmen abzuführenden Überschüssen	34	33	12

*Insgesamt haben 84 Kommunen die Frage beantwortet.*

**5. Aufwandsorientierte Konsolidierungstechniken**

**5.1 Welche Konsolidierungstechniken wenden Sie zur Reduzierung von Aufwendungen/Auszahlungen in Ihrer Kommune an, um ein bestehendes oder künftiges Haushaltsdefizit abzuwenden? (Mehrfachnennungen möglich)**

Durchführung von Pauschalkürzungen (sog. „Rasenmähermethode“)	17
Gezielte Reduzierung von Sachaufwendungen	69
Aufgabenkritik (gezielte Überprüfung der wahrgenommenen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben hinsichtlich der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit/Effizienz und Effektivität)	64
Strategische Zielplanung/Konsolidierung (Einsparungen in bestimmten Bereichen auf Basis einer formulierten Strategie)	24

*Insgesamt haben 81 Kommunen die Frage beantwortet.*

**5.1.1 Besteht die Möglichkeit Ihre Strategie einzusehen? (Insofern keine strategische Zielplanung/Konsolidierung verwendet wird, wählen Sie bitte die Position „Nein“.)**

Ja, frei verfügbar unter folgendem Link	1
Ja, auf Anfrage unter folgendem E-Mail Kontakt	4
Nein	74

*Insgesamt haben 79 Kommunen die Frage beantwortet. Die Kontaktdaten werden aus Gründen des Datenschutzes und der Anonymität der Befragung nicht dargestellt.*

**5.2 Nutzen Sie in diesem Rahmen eines der folgenden Benchmarking-Verfahren? (Mehrfachnennungen möglich)**

Haushaltskennzahlensystem des Landes Sachsen-Anhalt	43
KGST-Vergleichsring	12
Sonstige	5
Keine	34

*Insgesamt haben 81 Kommunen die Frage beantwortet.*

### 5.2.1 Inwiefern konnte durch das Benchmarking-Verfahren die Haushaltskonsolidierung wirkungsvoll unterstützt werden? (Mehrfachnennungen möglich)

Eine intensive Ursachenanalyse für die höheren Kosten einer bestimmten Leistung wurde durchgeführt	14
Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen wurde angeregt	24
Sonstige: <i>Austausch von Informationen mit der Aufsichtsbehörde, interne Auswertung</i>	3
Keine Unterstützung	18
Keine Benchmarking-Teilnahme	26

*Insgesamt haben 81 Kommunen die Frage beantwortet.*

## 6. Aufwandsorientierte Konsolidierungsmaßnahmen – kurz-/mittelfristig

### 6.1 Welche der folgenden Maßnahmen zur Senkung der Aufwendungen wurden in Ihrer Kommune im Jahr 2015 durchgeführt? Plant Ihre Kommune in dem Zeitraum von 2016-2018 die Durchführung dieser Maßnahmen? (Mehrfachnennungen möglich)

	2015	2016-2018	Nicht vorgesehen
Reduzierung von Sachzuwendungen durch Ausgabensperren, Verzicht	57	60	8
Reduzierung von Sachzuwendungen mit vertraglichen Bindungen durch Neuausschreibungen, Nachverhandlungen, Abschluss von Rahmenverträgen (z.B. Gebäudereinigung, Softwarewartung/-service etc.)	36	59	13
Abbau von (Qualität-) Standards	12	23	54
Abbau von freiwilligen Leistungen	24	50	28
Abbau von Zuschüssen	29	51	23
Verzicht auf Investitionen	31	41	36
Abbau von Flächen (durch Verkauf) und Immobilien (durch Schließung, Verkauf)	41	61	16
Übertragung von Aufgaben an das Ehrenamt (z.B. Schlüsselgewalt an Vereinen, Instandhaltungsarbeiten durch Vereine/Privatpersonen, Übertragung von Aufgaben an Fördervereine etc.	24	44	30
Kürzung von Personalaufwendungen durch kw-Vermerke, befristete	42	57	18

Wiederbesetzungssperren, Nutzung altersbedingter Fluktuation, Bildung, Personalpools etc.			
Ergebnisverbesserung aus kommunalen Beteiligungen durch Reduzierung der Zuschüsse zum Verlustausgleich	6	14	61

*Insgesamt haben 81 Kommunen die Frage beantwortet.*

**6.2 Wie hoch ist der gesamte Konsolidierungsbeitrag dieser Maßnahmen? Bitte schätzen Sie die dadurch erreichte Höhe der Minderaufwendungen für das Jahr 2015 und für den Zeitraum 2016-2018.**

	2015	2016-2018
Unter 50.000 €	37	16
50.001 € bis 150.000 €	22	30
150.001 € bis 250.000 €	4	10
250.001 € bis 500.000 €	5	9
Über 500.000 €	6	12

*Für den Zeitraum 2015 haben insgesamt 74 Kommunen, für den Zeitraum 2016-2018 haben 77 Kommunen die Frage beantwortet.*

**6.3 Beziehen sich die Konsolidierungsmaßnahmen eher auf den Bereich der freiwilligen Aufgaben oder der Pflichtaufgaben? (Ziehen Sie bitte den Schieberegler auf die entsprechende Position)**

Freiwillige Aufgaben	0
Eher freiwillige Aufgaben	27
Teils/teils	44
Eher Pflichtaufgaben	10
Pflichtaufgaben	0

*Insgesamt haben 81 Kommunen die Frage beantwortet.*

**6.4 Wie würden Sie die Durch/-Umsetzbarkeit innerhalb der Politik und in der Verwaltung beurteilen? (Mehrfachnennungen: Widerstand in der Politik und in der Verwaltung möglich)**

	Problemlos	Widerstand in der Politik	Widerstand in der Verwaltung
Reduzierung von Sachaufwendungen durch Ausgabensperren, Verzicht	28	31	38
Reduzierung von Sachaufwendungen mit vertraglichen Bindungen durch Neuausschreibungen, Nachverhandlungen, Abschluss von Rahmenverträgen	59	13	13
Abbau von (Qualität-) Standards	10	54	38
Abbau von freiwilligen Leistungen	9	64	13
Abbau von Zuschüssen	7	65	11
Verzicht auf Investitionen	7	65	37
Abbau von Flächen und Immobilien (durch Schließung, Verkauf)	33	42	9
Übertragung von Aufgaben an das Ehrenamt	33	34	18
Kürzung von Personalaufwendungen	17	9	58
Ergebnisverbesserung aus kommunalen Beteiligungen durch Reduzierung der Zuschüsse zum Verlustausgleich	35	29	14

*Insgesamt haben 81 Kommunen die Frage beantwortet.*

## **7. Aufwandsorientierte Konsolidierungsmaßnahmen – langfristig/strategisch**

**7.1 Welche der im Folgenden genannten strategisch ausgerichteten Maßnahmen wurden bisher in Ihrer Kommune durchgeführt, befinden sich in der Umsetzung oder sind zukünftig geplant? (Mehrfachnennungen möglich) Nähere Erläuterungen zu den Begrifflichkeiten erhalten Sie über das eingblendete Fragezeichen.**

	Durch-ge- führt	In der Umsetzung	Geplant	Nicht vor- gesehen
Durchführung von Prozessmanagementprojekten/-analysen	9	13	22	41
Automatisierung/Elektronisierung, e-Government	8	20	25	30
Bildung von Shared Service Center	1	1	7	68

Interkommunale Zusammenar- beit	17	13	31	23
Gründung von Public Private Partnerships (öffentlich-private Partnerschaften)	5	0	3	70
Privatisierung/Outsourcing	13	3	19	45
Fusion mit anderen Kommunen	4	0	0	73

*Insgesamt haben 79 Kommunen die Frage beantwortet.*

## **7.2 Wie schätzen Sie insgesamt das Konsolidierungspotential dieser langfristig orientierten Maßnahmen ein?**

**Ziehen Sie den Schieberegler bitte auf die entsprechende Position.**

Gering	6
Eher gering	46
Eher hoch	27
Hoch	0

*Insgesamt haben 79 Kommunen die Frage beantwortet.*

## **7.3 Wie würden Sie tendenziell die Durch-/Umsetzbarkeit der Maßnahmen innerhalb der Politik und in der Verwaltung beurteilen? (Mehrfachnennungen: Widerstand in Politik und in der Verwaltung möglich)**

	Problemlos	Widerstand in der Politik	Widerstand in der Ver- waltung
Prozessoptimierungen	41	7	30
Automatisierung/Elektronisierung, e-Government	37	14	27
Bildung von Shared Service Center	24	17	35
Interkommunale Zusammenarbeit	48	15	16
Gründung von Public Private Part- nerships (öffentlich-private Partner- schaften)	20	31	29
Privatisierung/Outsourcing	12	40	35
Fusion mit anderen Kommunen	9	54	38

*Insgesamt haben 79 Kommunen die Frage beantwortet.*

## **8. Abschließende Fragestellung**

## 8.1 Werden die Konsolidierungsbemühungen aus Ihrer Sicht ausreichen, um die dauernde Leistungsfähigkeit Ihrer Kommune zu sichern?

Ja	12
Nein	65

*Insgesamt haben 77 Kommunen die Frage beantwortet.*

## 8.2 Warum?

*Die hohen Fehlbeträge können z.B. nicht aus Gebührenerhöhungen ausgeglichen werden. Das würde sonst bedeuten, dass eine Gebühr um das Dreifache oder sogar Fünffache erhöht werden muss. Die Tarifierhöhungen, besonders in den Kindereinrichtungen, führen jährlich zu hohen Personalaufwendungen. Damit sind ganz schnell die Einsparungen aus den Konsolidierungen verbraucht und neue Konsolidierungsmaßnahmen notwendig. Fakt ist, dass die Zuweisungen aus dem FAG immer weniger werden, die Aufwendungen (auch durch Preissteigerung) werden mehr. Dadurch können nur Notreparaturen gemacht werden. Höhere Steuereinnahmen im Haushaltsjahr fallen der Stadt 2 Jahre wieder später auf die Füße, weil sie mit der Zuweisung gemäß FAG verrechnet werden. Sparen ist eine gute Sache, leider gibt es nichts mehr zu sparen.*

*Das zu konsolidierende Potential ist ausgeschöpft. Zur Erfüllung der Pflichtaufgaben werden die gesetzlichen Vorschriften umgesetzt. Weitere Einsparungen sind nur mit Qualitätsverlusten bzw. Verstößen gegen gesetzliche Vorgaben möglich. Bei der Übertragung neuer Aufgaben muss den Kommunen auch eine ausreichende Finanzierung bereitgestellt werden. Ferner kann nicht davon ausgegangen werden, dass der demografische Wandel in Bezug auf den Bevölkerungsrückgang parallel zu Einsparungen der Kosten führen. Im freiwilligen Bereich werden Aufwendungen, von weniger als 4% der Aufwendungen des gesamten Ergebnishaushaltes eingestetzt. Damit wird das gemeinschaftliche Leben nur sehr in geringem Umfang bezuschusst.*

*Die Finanzausstattung der Kommunen durch das FAG ist in LSA nicht auskömmlich. Das Land S/A hat seine Schulden auf dem Rücken der Kommunen abgebaut. Durch die Einführung der Doppik sind zusätzlich die Abschreibungen zu erwirtschaften. Dieses fand keinerlei Berücksichtigung beim FAG.*

*kein weiterer Einfluss auf steigende Kosten in allen Bereichen - auskonsolidiert-  
Die Finanzausstattung durch das Land ist nicht ausreichend.*

*Das Konsolidierungspotential wird geringer und die Konsolidierungsergebnisse werden durch Preissteigerungen, Preis- und Tarifierpassungen verzehrt. Zusätzlicher personeller Aufwand für ständig neue Erhebungen, Statistiken und Abarbeitung von Fragebögen. Der demographische Wandel wirkt sich negativ in der Bevölkerungsentwicklung aus verringert in der Verwaltung den Aufwand nicht spürbar. Beispiel Erhebung der Grundsteuern.*

*Aufgrund der derzeitigen Systematik im FAG führen sämtliche Konsolidierungsmaßnahmen zu einer Verminderung der FAG Masse mit dem Ergebnis, dass der die kommunale Finanzausstattung weiter reduziert wird und am Ende der Konsolidierungsdruck weiter steigt.*

*Defizit des laufenden Haushaltes so hoch, dass wenn alle freiwilligen Maßnahmen abgeschafft werden würden, dann immer noch ein Defizit vorhanden*

*Für die Erfüllung der Pflichtaufgaben und für die notwendigen freiwilligen Aufgaben (unter 2%) sind die vorhandenen Finanzmittel nicht ausreichend. Die Reduzierung der Schlüsselzuweisungen kann durch die Haushaltskonsolidierung nicht aufgefangen werden.*

*Die altersbedingte Fluktuation des Personals ermöglicht Anpassungen und Einsetzen anderer Qualifikationen. Die Anforderungen des Demografiechecks bei Investitionen und Standortentscheidungen der kommunalen Einrichtungen erzwingen Strukturentscheidungen zur Wahrung der kommunalen Eigenständigkeit. Damit können jetzt noch vorhandene Widerstände überwunden werden.*

*Finanzausstattung ist nicht ausreichend für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben, weil die FAG-Masse nach wie vor nicht bedarfsgerecht ermittelt wird*

*Die Finanzausstattung der Kommunen ist nicht ausreichend um die Aufwendungen, die in Zusammenhang mit der Erfüllung der Pflichtaufgaben stehen, zu decken. Selbst unter Ausschöpfung der eigenen Einnahmemöglichkeiten ist keine Deckung der Aufwendungen im Ergebnishaushalt zu erreichen.*

*Mit Konsolidierungsmaßnahmen kann die Leistungsfähigkeit der Kommune nicht ausreichend gesichert werden, a.G. der hohen Kosten für die Kinderbetreuung, jährl. 1,9 Mio Zuschuss und der fehlenden Einnahmen, Steuern, Zuweisungen u.a. dauernde Unterfinanzierung und Kürzung von Zuweisungen stehen steigende Ausgaben für Kinderbetreuung und Kreisumlage gegenüber.*

*Aufgrund des hohen Instandhaltungsrückstaus, der sich über die Jahre immer mehr anhäuft, werden künftig größere Investitionen auf die Kommunen zukommen, welche aus eigenen Mittel nicht mehr realisiert werden können. Die jährlich aufzubringen Abschreibungen sind von der Kommune schlicht weg nicht mehr zu erwirtschaften. Das Konsolidierungspotenzial ist auf lange Sicht erschöpft. Hinzu kommt der Abbau der Altschulden. Perspektivisch sinkt die Einwohnerzahl, weitere kommunale Zusammenschlüsse von Verwaltungen werden die Folge sein. Dies wird die Verwaltungen künftig in Ihrem Handeln weiter lähmen und noch mehr*

*Aufgaben mit sich bringen. Die stetige Reduzierung der Stellen in den kleinen Verwaltungen wirkt ebenso erdrückend. Hinzukommt der hohe Altersdurchschnitt, der nur sehr langsam ausgeglichen wird. Die Zielsetzungen von Politik und Verwaltung sind sehr unterschiedlich. Viele Konsolidierungsansätze werden bereits von Beginn an dadurch stark beeinflusst und oftmals im Keim erstickt.*

*Finanzausstattung durch das Land viel zu gering, im Gegensatz dazu steigende Aufwendungen für Pflichtaufgaben*

*Bewertung Vermögen noch nicht abgeschlossen, daher noch keine belastbare Aussage zu Abschreibungsaufwand. Leider daher Aussagen noch nicht konkret einschätzbar und für Sie auswertbar - keine EB Aufwand für Kita sehr hoch - Gewerbesteuerertrag unsicher - (gewohnte) freiwillige Aufgaben schwer zu reduzieren  
Weil alle Bemühungen in Sachen Konsolidierung zu einer Bedarfsminderung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen führt und die Kommune somit immer weniger Geld für ihre Aufgaben bekommt.*

*In einer Stadt mit sinkender Einwohnerzahl, werden auf Grund des Finanzierungssystems über das Finanzausgleichsgesetz und über den Anteil der Gemeinde an den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer), die Einnahmen immer weiter sinken. Dies hat zur Folge, dass sich auch die Strukturen dem immer weiter anpassen müssen. Da es Aufgaben gibt, die nicht in Korrelation zur Einwohnerzahl stehen, bedeutet dies an anderer Stelle überdeutlich zu sparen.*

*Die Konsolidierungspotentiale sind nicht ausreichend um die dauernde Leistungsfähigkeit/Aufgabenerfüllung zu sichern, da das Land keine finanzielle Auskömmlichkeit für die Wahrnehmung der Aufgaben gewährleistet.*

*Weil die vorgeschlagenen Konsolidierungsziele oftmals negiert, ausgehebelt und nicht angegangen werden, da die Abgeordneten wenig Verständnis für Konsolidierungsmaßnahmen zeigen. Sie sind das gewählte Gremium, welches die Weiterentwicklung der Stadt im Fokus hat, nicht die Stagnation. Den Zusammenhang zwischen "Konsolidierung" und "finanzielle Leistungsfähigkeit" wollen sie nicht verstehen und diese Diskussionen werden eher als lästig angesehen. Einhellige Meinung: Konsolidierung ist Sache der Verwaltung und ein reines Schreibtischpapier.*

*Weil es Grenzen für die Belastung der Bürger gibt und weil die Aufwendungen mittlerweile gerade bei den Unterhaltungskosten völlig unzureichend sind.*

*Aufgrund des Wegbruchs von Gewerbesteuereinnahmen sind die Finanzierung und die Aufgaben der Stadt noch intensiver auf den Prüfstand zu stellen. Die hohe Kreisumlage bedingt, dass die Gewerbesteuer der Stadt fast vollständig an den Landkreis abgegeben wird. Damit ist das Finanzierungssystem insgesamt zu hinterfragen.*

*Weil es unmöglich ist, die Defizite aus der fehlenden Finanzausstattung Landes nach dem FAG auszugleichen. Gemäß Artikel 88 Absatz 1 Landesverfassung (L Verf LSA) ist das Land in der Pflicht dafür zu sorgen, dass die Kommunen die finanziellen Mittel erhalten, welche zur angemessenen Pflichterfüllung erforderlich sind. Die pflichtgemäße Aufgabenerfüllung wird mit dem neuen FAG in Zukunft*

*ausgeschlossen sein. Die Gemeinde wird in den nächsten Jahren zudem mit drastischen unbeeinflussbaren Ausgabenerhöhungen belastet. Dazu zählen erhebliche Tarifierhöhungen, erweiterte Personalausgaben als Folge des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG), Brandschutzauflagen, das neue Hundegesetz, die neue Arbeitsstättenverordnung um nur einige aufzuzählen. Die Umsetzung des KiFöG ist ohnehin seit dessen Einführung mit einer erdrückenden Mehrbelastung für die Gemeinden verbunden, sei es die erhebliche Aufstockung des Personalbedarfs oder der Wegfall des Defizitausgleichs durch die freien Träger. Nach Art. 87 Abs. 3 LVerf LSA ist für finanzielle Mehrbelastungen durch die Gesetzgebung ein angemessener Ausgleich durch das Land zu schaffen.*

---

*Zunächst folgende Anmerkungen: Zu den Konsolidierungsfragen erfolgten von mir keine Antworten. Der Grund dafür ist, dass sich unsere Einheitsgemeinde nicht in der Konsolidierung befindet.*

---

*Konsolidierungskonzept wurde von 1999 bis einschließlich 2014 aufgestellt. Kein hohes Konsolidierungspotenzial mehr vorhanden. Dazu stetig sinkende Finanzausstattung durch Bund/Länder sowie steigende Auszahlungen/Aufwendungen z.B. Kifög. Mehraufwendungen können nicht durch Maßnahmen gedeckt werden ohne sehr hohe Belastung der Einwohner. Starke Ablehnung der Verlagerung der Kosten auf die Bürger seitens SR/OR*

---

*Wir erfüllen überwiegend gesetzlich obliegende Pflichtaufgaben mit steigenden Kosten.*

---

*Auch die externen Einflüsse, wie stabile und verlässliche Zuweisungen nach dem FAG und Erträge aus den Gewerbesteuern, sind für eine dauernde Leistungsfähigkeit zwingend erforderlich.*

---

*Die Stadt befindet sich seit 2012 in der Konsolidierung. Die Konsolidierung ist an vielen Stellen bereits mehr als ausgereizt. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen führen zu erheblichen Einschränkungen für die Einwohner und sind nicht zu verantworten. Für Hinweise oder Vorschläge weiterer Konsolidierungsbeispiele wären wir Ihnen sehr dankbar. Für das Haushaltsjahr 2016 hat die Stadt noch kein Konsolidierungskonzept beschlossen. Dies wird derzeit erarbeitet.*

---

*Als Verbandsgemeinde sind wir mit der Erhebung der Verbandsgemeindeumlage immer an die Zusammenarbeit mit den Gemeinden gebunden, Umlageerhöhungen werden nur schwer akzeptiert. Die Verbandsgemeinde als Aufgabenträger von Einrichtungen ist nicht der Eigentümer der Liegenschaften, so dass es immer wieder an Mehrheiten im Verbandsgemeinderat bei der Umsetzung von Maßnahmen scheitert.*

---

*Konsolidierungseffekte werden durch künftig steigende Aufwendungen beim Personal aufgezehrt, weiterer Konsolidierungsdruck durch jährlich zurückgehende FAG-Massen*

*Unsere Kommune ist ein Grundzentrum mit Teilfunktion ein Mittelzentrums und hat gegenwärtig nur noch 6646 Einwohner als Einheitsgemeinde. Wir liegen über 50 km von der Kreisstadt Stendal und über 100 km von der Landeshauptstadt entfernt. Wir liegen im Norden und Osten an der Landesgrenze zu Brandenburg und haben in westlicher Richtung die Havel und die Elbe, weshalb wir uns nur nach Süden funktional zusammenschließen könnten. Hier liegt aber die Verbandsgemeinde Elb-Havel-Land. Zum anderen haben wir, auf Grund der Lage, keine große Gewerbeansiedlung, demzufolge auch keine hohen Gewerbesteuererinnahmen. Da die Wirtschaftlichkeit aber immer auf die Steuereinnahmen abzieht und der Bedarf einer Kommune nach den Einwohnern gerechnet wird, kann die Leistungsfähigkeit unserer Kommune nicht selbst gesichert werden.*

*Aufgrund der ungünstigen, d.h. kleinteiligen Siedlungsstruktur unserer Gemeinde (25 OT, <9.000 EW) und der Nichtberücksichtigung dieser Strukturen bei der Verteilung der allgemeinen Zuweisungen des Landes sowie der Förderstrategie des Landes (Gemeinde ohne Grundzentrum und ohne zentralörtliche Funktion).*

*Durch die Kürzungen der Allgemeinen Zuweisungen und steigenden Umlagen (Kreisumlage) der Ergebnishaushalt nicht mehr auszugleichen ist.*

*Erreichung struktureller Haushalt, entspricht gesetzlicher Vorschrift §98 und §100 KVG LSA*

*Das Defizit ist zu hoch. Schlüsselzuweisungen sind zu stark gesunken. Konsolidierungsmöglichkeiten sind in dieser Höhe politisch nicht durchzusetzen.*

*Die Bemühungen reichen aus.*

*Kommunen haben geringe Möglichkeiten eigene Erträge zu generieren (Marktlage in Sachsen-Anhalt nicht gut und stabil; Finanzielle Lage der Bürger und Gewerbetreibenden in Sachsen-Anhalt ist schwach), die zugewiesenen Aufgaben / Pflichtaufgaben werden mehr und die Zuwendungen des Landes aus dem FAG werden weniger.*

*Trotz der langjährigen Konsolidierungsbemühungen und auch der in den Folgejahren vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen ist perspektivisch die Leistungsfähigkeit der Kommune nicht wiederherzustellen. Beispielsweise führt die aktuelle Kürzung der Schlüsselzuweisungen oder auch eine Erhöhung der Kreisumlage dazu, dass trotz Konsolidierungsmaßnahmen keine Verbesserung der Leistungsfähigkeit erkennbar ist. Längst ist man dazu übergegangen das ursprünglich bestehende Konsolidierungskonzept jährlich um Maßnahmen zu erweitern um das bestehende jährliche Defizit abzumildern.*

*Wir befinden uns derzeit nicht in Konsolidierung.*

*Aufgrund der schlechten finanziellen Ausstattung der Gemeinden und des Einbruchs bei den Gewerbesteuern*

*Weil die erreichten Konsolidierungsziele aufgrund der Regelungen des derzeitigen FAG, zusätzlicher Aufgabenübertragungen und erhöhten Standards in Pflichtbereichen wieder zunichte gemacht werden.*

*Das Volumen der Bedarfszuweisungen nimmt ständig ab, so dass auch in der Folge bei den Kommunen weniger Zuweisungen vorhanden sind. Die Kommunen im ländlichen Raum haben keine hohen Steuererträge. Die Investitionen werden lediglich im Rahmen der Investitionspauschale durchgeführt. Die geringen Investitionen führen jetzt schon zum Investitionsstau. Eine weitere Verringerung der Investitionen wäre fatal. Förderprogramme können nicht abgerufen werden, da die Eigenmittel nicht aufgebracht werden können. Die Teilnahme am Stark II führt zwar zur Teilentschuldung, aber die kurzfristigen Tilgungen führen zur Steigung der Liquiditätskredite. Die Liquiditätskredite können demnach nicht abgebaut werden und führen in der Folge noch zu weiteren Auflagen.*

*Konsolidierungsbemühungen werden aufgrund von nicht beeinflussbaren Faktoren (Kreisumlage, KiFöG, Die Landeszuweisungen reichen zusammen mit den eigenen Steuereinnahmen, um die kommunalen Aufgaben zu finanzieren.*

*Obwohl seit 2010 bereits eine Vielzahl von Maßnahmen realisiert wurde und im Konsolidierungszeitraum weitere Maßnahmen vorgesehen sind, weist der Haushalt im Jahr 2024 ein Finanzmitteldefizit von 3,2 Mio auf*

*- zu hohe Altfehlbeträge aus kameraler Zeit, - Mehreinnahmen durch Konsolidierungsmaßnahmen finden Berücksichtigung bei der Berechnung der Zuweisungen und stehen damit nicht 100 %-tig der Kommune zur Verfügung, - bislang keine Reaktion des Landes auf Anträge Zahlung Ausgleichsstock (für das Haushaltsjahr 2010 im Jahr 2013 gestellt) und Liquiditätshilfe (2015)*

*aufgrund nachhaltig im Allgemeinen nur unzureichender Finanzausstattung; Konsolidierungserfolge werden konterkariert durch jährlich zunehmend verringerte Landeszuweisungen nach dem FAG, durch gesetzlich zusätzlich übertragene Aufgaben ohne vollständige Kofinanzierungsmittel, aufgrund steigender, nicht leistungsabhängig ermittelter Kreisumlage, aufgrund nicht unerheblicher Steuerschwankungen und unzureichender Steuerschwankungsausgleichseffekte des FAG, aufgrund des demografischen Wandels, aufgrund jährlich zu geringer investiver Spielräume zur Aufrechterhaltung der erforderlichen kommunalen Infrastruktur  
Verbandsgemeinden sind Umlagefinanziert*

*Weil die politischen Ziele nicht immer mit dem (geforderten) wirtschaftlichen Handeln bzw. Herangehen an die Möglichkeiten übereinstimmen. Weil sich oft Konsolidierungsbemühungen finanziell nicht zeigen (Preisentwicklungen, Tarifänderungen, Aufgabenübertragungen mit nicht auskömmlichem finanziellen Ausgleich, vorgegebene Qualitätsanforderungen wie KiFöG).*

*Im Zeitraum 2016 bis 2018 ist es nicht möglich, den Haushaltsausgleich zu erreichen. Der frühest mögliche Zeitpunkt für einen ausgeglichenen Haushalt ist das Jahr 2020. Probleme sind Gewerbesteuvorauszahlungen als Risikofaktor sowie Rückzahlungen für mehrere Jahre bei der Abrechnung; Reduzierung der Schlüsselzuweisungen aufgrund hoher Vorauszahlungen (Unflexibilität FAG).*

*Die Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinde kann nicht losgelöst von der ihrer Mitgliedsgemeinden betrachtet werden, denn diese befinden sich ausnahmslos*

*z.T. seit Jahren in Haushaltskonsolidierung. Probleme wie dünne Besiedlung, demografischer Wandel, geringe Finanzausstattung durch das Land treffen die Verbandsgemeinde ebenso wie ihre Mitgliedsgemeinden. Gleichzeitig sind letztgenannte enorm belastet durch unterdurchschnittliche Steuerkraft sowie hohe Umlagezahlungen an Landkreis und Verbandsgemeinde. In Bezug auf die Verbandsgemeinde besteht Einigkeit bei allen Beteiligten (Verbandsgemeinderat, Mitgliedsgemeinden, Verwaltung, KAB, MI) darüber, dass die hohe Umlage unbedingt zu reduzieren ist. Ohne erfolgreiche Konsolidierungsmaßnahmen der Verbandsgemeinde -auch bei den Pflichtaufgaben- wird dieses Ziel jedoch nicht erreichbar sein. Entscheidend für die Herstellung einer dauernden Leistungsfähigkeit ist deshalb der Erfolg der genannten Konsolidierungsbemühungen. Aus heutiger Sicht ist fraglich, in welchem Umfang und wann z.B. Prozessoptimierung oder Outsourcing finanzielle Entlastung bringt. Derzeit (d.h. seit 2011/2012) werden Analysen und Konzepte erarbeitet (z.B. bzgl. Kinderbetreuungsangebot, Brandschutz). Jedoch müssen diese durch den Verbandsgemeinderat beschlossen werden. Konsolidierung ist mit Veränderungen und auch Einschnitten verbunden, die auch politisch gewollt und mitgetragen werden müssen. In der Vergangenheit war diese Einigung nicht in jedem Fall einfach bzw. erzielbar.*

---

*Fehlbetrag bis 2012 kameral: 13.471.796,84 Euro Fehlbetrag Finanzrechnung bis 31.12.2015: 1.519.324,20 Euro*

---

*- kein wirklicher Konsolidierungswille in der Politik vorhanden - Abbau von Standards überhaupt nicht möglich ist. Da besonders bei der FFW als Pflichtaufgabe der Kommune die Standards durch Land und Bund ständig verändert und erhöht werden. - mit dem derzeitigen Personalbestand in der Verwaltung und den nachgeordneten Einrichtungen die zukünftigen Aufgaben nicht problemlos ausgeführt werden können. (kontinuierlicher Personalabbau, Altersstruktur)*

---

*Aufgabenspektrum wird immer umfangreicher. Die notwendigen finanziellen Mittel sind dafür nicht vorhanden. Personalengpässe zur Bewältigung der Aufgaben sind bereits schon da. Weitere Einsparpotentiale sind schwer zu finden.*

---

*Finanzausstattung der Gemeinden insgesamt zu gering ist und der Ausgleich durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen nicht erreicht werden kann.*

---

*Weil sich ständig die Einnahmen aus dem kommunale Finanzausgleich ändern. 2013 gab es das Urteil vom LVerfG, dass der Finanzausgleich für das Ausgleichsjahr 2013 neu zu regeln ist, rückwirkend wurde es jedoch nicht getan -> das negative Ergebnis aus den Vorjahren lastet eine Kommune nach lange an (Abbau der entstandenen Fehlbeträge). Die Einführung des neuen NKF ist für Kommunen einfach zu kostenuintensiv - auch hier fehlt die Unterstützung seitens des Landes. Der RdErl. des MI vom 23.02.2015 "Festsetzung von Liquiditätskrediten" ist eine praxisfremde Regelung - hier wäre allein die Abstimmung auf der durchschnittlichen tatsächlichen Inanspruchnahme abzustellen. Nur so könnten Schwankungen im lfd. Jahr ohne personelle Mehrbelastung durch das Schreiben von Anträgen /*

*Konzepten gespart werden. Dies ist ein Auszug aus den Ereignissen / Belastungen einer kleineren Kommune...*

---

*noch nicht ausreichend und besteht noch Konsolidierungspotenzial*

---

*weil die Höhe des geschätzten Konsolidierungsbetrages zu gering ist*

---

*Unvorhersehbare Steuerausfälle (insbesondere Gewerbesteuer u. Gewerbesteuer aus Windenergie), steigende Personalkosten (neues KiFöG), steigende Bewirtschaftungskosten und geringer werdende Zuweisungen vom Land sind einige Hauptursachen dafür, dass ständig neue Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden müssen.*

---

*Die Konsolidierungsbemühungen werden angesichts der nicht auskömmlichen Finanzausstattung der Kommunen mit FAG-Mitteln nicht ausreichen.*

---

*Da der Haushaltsausgleich auf den Ergebnisplan abzielt und dieser auch die Abschreibungen auf kommunales Vermögen berücksichtigt, wird es auch zukünftig schwer diese Aufwendungen zu erwirtschaften.*

---

*Es gibt immer wieder eine Diskrepanz zwischen den erzielten Steuereinnahmen in Verbindung mit den Zuweisungen des Landes und den daraus folgenden Umlagen (Kreisumlage, Verbandsgemeindeumlage, Gewerbesteuerumlage). Rücklagen können aus der derzeitigen Haushaltsslage heraus nicht gebildet werden. Die Kommunen werden ohne Änderung des FAG jährlich mit diesen Schwankungen umgehen müssen und immer wieder in eine Defizitsituation geraten.*

---

*Bsp. Die Anhebung der Kitagebühren wird nicht zur Deckung der hohen Personalkosten ausreichen. Wir haben sehr viele Kitaplätze im Verhältnis zu den Gesamteinwohnern - Bedarf ist hoch. Aufgrund der Tarifpolitik sind wir zu hohen Ausgaben gezwungen. Des Weiteren stellt die hohe Belastung durch die Abführung der Kreisumlage und Schlüsselzuweisung lt. FAG § 12 ein Problem für uns dar. Notwendige laufende Instandhaltungen können nicht verwirklicht werden. Hoher Investitionsstau entsteht.*

---

*Finanzbedarf höher als Erträge aus Konsolidierungsmaßnahmen*