

## Öffentliche Haushalte vor und in der Finanz- und Wirtschaftskrise

Bayerns Kommunalhaushalte in Abhängigkeit von Land und Bund

Von Sebastian Niedermeier

Dieser Bericht befasst sich mit dem Bundeshaushalt, dem Bayerischen Landeshaushalt sowie beispielhaft mit dem Bezirkshaushalt Oberbayern und dem Kreishaushalt Fürstentum Bruck. Der Bezirkshaushalt wurde als Beispiel gewählt, weil er der mit Abstand größte Haushalt aller bayerischen Bezirke ist. Des Weiteren sind Aufgabenstellung, soziale Dominanz sowie die daraus resultierenden Risiken bei allen bayerischen Bezirken gleich. Der Kreishaushalt Fürstentum wurde als Beispiel ausgewählt, weil die Kreisumlage seit Jahren zu den höchsten in Bayern gehört und dieser Haushalt 2010 erstmals doppisch erstellt wurde. Für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden Bayerns erweisen sich die ständig steigenden Kreisumlagen (einschließlich der Bezirksumlagen) als enorme, teils existenzielle haushalterische Belastung. Das kommunale Umlagesystem als solches befindet sich in einem Erosionszustand. Dem finanzpolitisch interessierten Leser sollen wesentliche Daten und Fakten dieser Haushalte vor und in der Finanz- und Wirtschaftskrise vermittelt werden.

### Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte

Wir unterscheiden im Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte zwischen der Kameralistik, der erweiterten Kameralistik und der Doppik.

Der Bundeshaushalt, der Bayerische Staatshaushalt und der Bezirkshaushalt Oberbayern werden kameral erstellt. Sie enthalten deshalb u.a. keine Aussagen über das Vermögen (z.B. kurzfristiges, mittelfristiges- und nicht verwertbares Vermögen), die Abschreibungen des Anlagevermögens und die Erwirtschaftung der Abschreibungen. Nur mit der erweiterten Kameralistik oder der Doppik kann die wirkliche Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage einer kommunalen Gebietskörperschaft oder des Staates umfassend dargestellt werden. Die genannten Haushalte stellen primär eine schlechte Einnahmen und Ausgabenrechnung dar. Auf diesen generellen Mangel dieser genannten Haushalte wird verwiesen. Die Anwendung des doppischen Rechnungswesen ist grundsätzlich für alle öffentlichen Haushalte zwingend notwendig. Die zum Teil gravierenden Fehlentwicklungen der öffentlichen Haushalte sind auch auf das unbefriedigende kameral Rechnungswesen zurückzuführen.

Lediglich der Kreishaushalt Fürstentum wurde 2010 auf das doppische Rechnungswesen umgestellt.

Die nachfolgende Ausarbeitung richtet sich an finanzpolitisch interessierte Journalistinnen und Journalisten und an Landes- sowie Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker. Zunächst wird die Situation der behandelten Haushalte vor der Finanz- und Wirtschaftskrise beschrieben. In einer Kurzdarstellung werden dann die wichtigsten Eckdaten der einzelnen Haushalte dargestellt. Danach wird ein kurzer Ausblick auf 2011 versucht. Auf eine inhaltliche Bewertung wird weitgehend verzichtet. Der aufmerksame Leser wird sich aufgrund der Daten sehr schnell selbst ein schlüssiges Bild verschaffen.

### Bundeshaushalt

#### Bundeshaushalt vor der Finanz- und Wirtschaftskrise

Der Bundeshaushalt befand sich bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise in einem bedenklichen Zustand. Seit 1962 kam es mit Ausnahme von 1989 in jedem Jahr zu einer Nettoneuverschuldung. Die Verschuldung des Bundeshaushaltes hatte bereits 2007, also noch bevor die Finanz- und Wirtschaftskrise erste Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterließ, mit 937 Mrd. eine beachtliche Größenordnung.

Schwerwiegend ist in der Langzeitbetrachtung vor allem, dass auch in prosperierenden Wirtschaftsjahren die Nettoneuverschuldung zunahm. Des Weiteren wurden keine Rücklagen und Reserven für schwierigere Jahre geschaffen. Die staatlichen Finanzmittel, die seit der ersten Konjunkturkrise 1967/68 und in den folgenden Konjunkturkrisen aufgewandt wurden, sind nicht mehr getilgt worden. Vielmehr wurden von allen Bundesregierungen die Schulden konstant aufgebaut.

Zudem hat der Bund in den 70er, 80er, und 90er Jahren wertvolles Bundesvermögen veräußert.

Die Heftigkeit der jetzigen Finanz-



### Unser Autor

Sebastian Niedermeier, geb. 1944, Dipl. Verwaltungswirt (FH); von 1980 bis 1998 war er Rathaschef in Eichenau bei München. Nach dem freiwilligen Verzicht des äußerst beliebten Bürgermeisters auf eine erneute Kandidatur kehrte er als Leiter eines Finanzsachgebiets an seine alte Arbeitsstelle im Münchner Rathaus zurück. Im Oktober 2009 ging er in Pension, wirkt aber nach wie vor als Lehrbeauftragter für Kommunalrecht und Haushaltsrecht.

und Wirtschaftskrise trifft den Bund und unser Land deshalb so nachhaltig, weil über Jahrzehnte keine vorsorgende Haushaltspolitik praktiziert wurde. Nicht erst seit der spekulativen Tulpenkrise im 14. Jahrhundert, sondern spätestens seit den 80iger und 90iger Jahren weiß man definitiv, dass unsere finanzkapitalistischen Systeme immer wieder von Krisen heimgesucht werden.

### **Basiswirkung von Steuersenkungsgesetzen**

Die Finanz- und Konjunkturkrise führt je nach Intensität der Krise zu Steuermindereinnahmen der öffentlichen Hände. Zieht die Konjunktur wieder an, steigen auch die Steuereinnahmen wieder auf das ursprüngliche oder sogar höhere Niveau. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz ist deshalb besonders nachteilig, weil Steuersenkungsgesetze eine Basiswirkung besitzen. Das Wirtschaftswachstum muss überproportional wachsen, um zu den ursprünglichen Einnahmewerten zu kommen.

### **Bundshaushalt 2010**

#### **Eckdaten des Bundshaushaltes 2010:**

**Einnahmen:** 319,5 Mrd. Eur

**Ausgaben:** 319,5 Mrd. Eur

**Steigerung gegenüber 2009:** ca. 5%

**Schulden:** 1,053 Billionen Eur

**Schuldendienst:** 38,83 Mrd.

**Nettoneuverschuldung:** 80,2 Mrd. Eur

**Strukturelle Neuverschuldung:** Die durch gesetzliche Bindungen verursachten Schulden, die sogenannte strukturelle Nettokreditaufnahme beträgt 66,59 Mrd. Eur

**Investitionen:** 28,2 Mrd. Eur

#### **Anzahl der Einzelpläne des Bundshaushaltes:**

Der Bundshaushalt enthält 22 Einzelpläne. Jedes Ministerium wird in einem eigenen Einzelplan abgebildet. Aber auch der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundeskanzlerin, das Bundesverfassungsgericht und der Bundesrechnungshof werden u.a. in Einzelplänen abgebildet.

### **Die größten 3 Einzelpläne in Ausgaben:**

**Einzelplan 11** Arbeit und Soziales: 143,1 Mrd. Eur

**Einzelplan 32** Bundesschulden:

38,8 Mrd. Eur

**Einzelplan 14** Verteidigung:

31,1 Mrd. Eur

### **Die größten 3 Einzelpläne in Einnahmen:**

**Einzelplan 60** Finanzverwaltung: 220,9 Mrd. Eur

**Einzelplan 32** Bundesschuld: 81,1 Mrd.

**Einzelplan 11** Arbeit und Soziales: 6,9 Mrd. Eur

### **Ausgabenstruktur des Bundshaushaltes:**

**Sozialausgaben:** 54 %

**Zinsen:** 12 %

**Sonstiges:** 10 %

**Personalausgaben:** 9 %

**Verkehr und Bau:** 7 %

**Verteidigung:** 5 %

**Forschung und Bildung:** 3 %

### **Entstehung des Bundshaushaltes**

Nachdem das Bundesfinanzministerium die Haushaltsanmeldungen aller Ministerien und obersten Bundesorgane in einem Haushaltsentwurf zusammengefasst hat, wird dieser Entwurf dem Bundeskabinett zugeleitet. Das Bundeskabinett beschließt den Haushaltsentwurf der Bundesregierung.

Die Bundesregierung leitet dem Haushaltsausschuss des Bundestages den Regierungsentwurf des Bundshaushaltes zu.

Dem Haushaltsausschuss des Bundestages kommt bei der Vorberatung des Haushaltsplanes besondere Bedeutung zu. Insgesamt 6 Wochen wurde der Bundshaushalt intensiv diskutiert. Mit rund 300 Änderungsanträgen wurden gegenüber dem Regierungsentwurf ca. 5,0 Mrd. Eur „eingespart“. Der Begriff Einsparung hat hier aber eine eigenwillige Bedeutung, denn die extreme Nettoverschuldung wurde lediglich von 85,8 Mrd. auf 80,2 Mrd. Eur gedrückt.

### **Nebenhaushalte**

Im Bundshaushalt nicht enthalten sind 3 Sonderhaushalte: Die Mittel für die Bankenrettung, die Konjunkturpakete und der Deutschlandfond. Rechnet man die Verschuldung dieser Sonderhaushalte zur Nettoverschuldung hinzu, so beträgt sie nicht nur 80,2 Mrd., sondern ca. 126,0 Mrd. Eur. Die wesentliche und bedeutende Erkenntnis besteht also darin, dass der offizielle Bundshaushalt nur einen Teil der Finanzverpflichtungen und Finanzierungsabsichten des Bundes enthält.

### **Aussprache über die Einzelpläne des Bundshaushaltes im Bundestag**

Im Bundestag werden die 22 Einzelpläne des Bundshaushaltes einzeln aufgerufen und diskutiert. Beim Einzelplan 04 der Bundeskanzlerin kommt es dann zu einer Generaldebatte über die Bundespolitik.

Änderungen erfährt der Bundshaushalt im Zuge der Debatte im Bundestag in aller Regel nicht mehr. Die

Debatten werden teils sehr emotional geführt. Häufig kommt es zu einer Abrechnung der Opposition mit der Bundesregierung. Das Ergebnis der Debatte steht eigentlich schon am Anfang fest, die Regierungskoalition stimmt dem Haushalt zu, die Opposition stimmt dagegen.

Die eigentliche Funktion der Parlamentsdebatte, den politischen Gegner von der eigenen Position zu überzeugen, tritt in den Hintergrund. Die plakative Darstellung gegenüber der Öffentlichkeit, insbesondere gegenüber der Presse, die Profilation in der eigenen Fraktion und die pauschale und oft unsachliche Abwertung des politischen Gegners stehen bei den einzelnen Rednern im Vordergrund. Der Sache dienen diese Debatten nicht. Für Außenstehende sind die gegenseitigen, oft heftigen Vorwürfe nicht verifizierbar. Es breitet sich vielmehr erhebliche Skepsis aus.

## **Die Bewertung des Bundshaushaltes**

### **Sparsamkeit und Konsolidierung**

Der Begriff Sparsamkeit hat eine neue interpretatorische Dimension erhalten. Man habe sparsam gewirtschaftet, weil man im Rahmen der Diskussion des Bundshaushaltes im Haushaltsausschuss die Nettoverschuldung von 85,8 Mrd. auf 80,2 Mrd. Eur gesenkt hat.

Fakt ist, dass die überragende Anzahl der 22 Einzelpläne (nämlich 17) des Bundshaushaltes Ausgabensteigerungen in zum Teil erheblichen Umfang vorsehen. In einer äußerst bedenklichen Situation, in der sich die Einnahmen des Bundshaushaltes befinden, hat man die Ausgaben dennoch um über 5% gegenüber dem bereits hohen Ausgabeniveau des Bundshaushaltes 2009 gesteigert. Und dies nicht nur bei den zwingenden gesetzlichen Transferausgaben, sondern auch in Bereichen, in denen eine Ausgabensteigerung und eine strikte Konsolidierung und Ausgabenreduzierung zumindest auf das schon sehr hohe Ausgabeniveau 2009 möglich hätte sein müssen. Hier wäre unter den gegebenen Umständen eine klare Führung der Bundeskanzlerin, die nach dem Grundgesetz die Richtlinien der Politik vorgibt, zusammen mit dem Finanzminister notwendig gewesen. Diese Konsolidierung hätte bereits im Vorfeld, also bevor der Haushaltsentwurf vom Finanzministerium der Bundesregierung zugeleitet wurde, erfolgen müssen. In der prekären Situation, in der sich der Bundshaushalt befindet, ist eine starke Führung gerade auch gegenüber der Bundesbürokratie und gegenüber den Ministerien erforderlich. Auch gegen-

über dem Ausland müsste deutlich gemacht werden, dass Deutschland selbst erhebliche Finanzprobleme hat und nicht mehr mit der Leichtigkeit und Selbstverständlichkeit wie früher Unterstützungslösungen erbringen kann.

### Die Schulden des Bundes

Die Schulden des Bundes haben mit 1,053 Billionen eine enorme Höhe erreicht. Selbst in den besten konjunkturellen Jahren, zuletzt von 2003 bis 2007, wurde die jährliche Nettoneuverschuldung maßgeblich erhöht. In diesen Jahren hätte die Verschuldung reduziert werden müssen. Dann hätte man in Krisenzeiten eine bessere Ausgangsposition gehabt. Bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise befand sich der Bundeshaushalt also in einem bedenklichen Zustand. Dass sich dieser Zustand in einer Fundamentalkrise dramatisch verschlechtert, ist die logische Folge.

### Neue Schuldenregel für den Bund und die Länder im Grundgesetz (Art. 109 ff GG)

In das Grundgesetz wurden eine Reihe neuer Vorschriften über die Begrenzung der Bundesschulden und der Verschuldung der Bundesländer aufgenommen.

Grundsätzlich ist der Bundeshaushalt nach Art. 109 GG ohne Schulden auszugleichen. In der Öffentlichkeit wird der Eindruck erweckt, dass aufgrund der neuen Verfassungsnormen der Bund ab 2011 seine Schulden reduzieren wird. Dieser vermittelte Eindruck ist falsch. Nicht die Verschuldung wird reduziert, sondern lediglich die Nettoneuverschuldung wird zurückgefahren und dies in unzureichendem Maße.

Die Nettoneuverschuldung wird in den nächsten Jahren weiter erheblich zunehmen, trotz der neuen Verfassungsnormen (2012 69,8 und 2013 64,4 Mrd.). Die Öffentlichkeit wird hier falsch informiert. Die neuen Regeln, die in das Grundgesetz zur Verschuldungsfrage eingeführt wurden, enthalten so viele Ausnahmen, dass von einer wirksamen Verschuldungsbegrenzung oder Verschuldungsreduzierung nicht ausgegangen werden kann.

### Zinslast des Bundeshaushaltes

Aufgrund der hohen Verschuldung ist die Zinslast beträchtlich. Die Zinslast beträgt über 38,85 Mrd. Eur. Diese Zinslast ist aber gemessen an der Verschuldung noch vergleichsweise niedrig, weil sich der Bund über die Finanzagentur des Bundes günstigste Kredite holt. Steigt aber die Inflationsgefahr und muss die Geldwertstabilität einge-



**Die Kassen der öffentlichen Haushalte sind leer. Von Bund und Land haben die Kommunen keine zusätzlichen Alimentationen zu erwarten. Neue Einnahmen zu generieren und den Bürgern noch tiefer in die Tasche zu greifen wird immer schwieriger. Sparen ist angesagt.**

grenzt werden, steigen auch die Zinslasten erheblich und belasten den Bundeshaushalt enorm.

Hier lauert eine gefährliche Zeitbombe. Auffällig ist, dass trotz der hohen Nettoneuverschuldung die Zinslast sogar um ca. 3 Mrd. gesunken ist. Worauf das zurückzuführen ist, ist nicht offenkundig, es dürfte sich aber um Umschuldungen oder Verlängerungen der Laufzeiten handeln.

### Sozialausgaben

Die Sozialausgaben des Bundes betragen 54 % des Bundeshaushaltes. Der mit Abstand größte Ausgabeneinzelplan ist der Plan 11 des Ministeriums für Arbeit und Soziales mit 143,1 Mrd. Eur. Aber auch in den Einzelplänen 10 (Landwirtschaftsministerium) und 15 (Ministerium für Gesundheit) befinden sich erhebliche Sozialausgaben. Allein der Zuschuss des Bundeshaushalts zur Rentenversicherung schlägt mit über 80 Mrd. Eur zu Buche. Der Anteil der Sozialausgaben ist in den letzten Jahren überproportional gestiegen.

### Sozialausgaben und Steuereinnahmen

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben betragen 212,26 Mrd. Eur. Die gesamten Sozialausgaben aller Einzelpläne des Bundeshaushaltes betragen 172,5 Mrd. Eur. Dies bedeutet, dass 81 % aller Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben für Sozialausgaben benötigt werden.

### Personalausgaben und Staatsbürokratie

Die Personalausgaben werden mit 9 % des Bundeshaushalts angegeben. Dieser scheinbar niedrige Anteil muss aber unter dem Blickwinkel gesehen werden, dass der Bundeshaushalt erhebliche Transferausgaben beinhaltet. Damit kommt es zu einer Verzerrung der Relationen. Die Angaben zu Stellenmehrungen sind nicht eindeutig, teils wird von Stellenstreichungen, teils von Stellenmehrung um ca. 1.000 Stellen gesprochen.

### Bewertung des Bundeshaushalts

#### Der Bundeshaushalt weist erhebliche Risikofaktoren auf:

1. Die Nettokreditaufnahme des Bundes mit 80,2 Mrd. Eur übersteigt die Investitionen von 28,5 Mrd. Eur erheblich.
2. Laufende Ausgaben des Bundeshaushaltes werden in beträchtlichem Umfang mit Krediten finanziert.
3. Die Schulden haben eine Höhe erreicht, die kaum noch zu bewältigen sein werden.
4. Der Anteil der Sozialausgaben ist gravierend und mittelfristig nicht zu beherrschen.

### Rettungsschirm für die Kommunen

Die Forderung nach einem Rettungsschirm für die Kommunen ist unter den gegebenen Umständen des

Bundeshaushalt nicht nachvollziehbar, da sich der Bundeshaushalt selbst in einem höchst bedenklichen Zustand befindet.

## Länderhaushalte vor der Finanz- und Wirtschaftskrise

Bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise waren 12 der 16 Haushalte der Bundesländer wegen zu hoher Verschuldung verfassungswidrig. Im Zusammenhang mit den neuen Verfassungsregeln zur Schuldenbegrenzung müssen einige Stadtstaaten und Länder (Bremen, Berlin, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Saarland) neben dem Länderfinanzausgleich auch noch vom Bund und den Ländern zusätzliche Finanzmittel in Anspruch nehmen, um ihre Haushalte bis 2020 ausgleichen zu können. Die Finanzlage dieser Stadtstaaten und Bundesländer ist äußerst prekär.

## Bayerischer Staatshaushalt

### Der Bayerische Staatshaushalt vor der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Bayerischen Staatshaushalte gehörten in der Vergangenheit bundesweit zu den vorbildlichsten Haushalten überhaupt. Die Haushalte waren stets ausgeglichen, die Verschuldung stieg zwar stetig an, aber war vergleichsweise gering, die Investitionsquoten waren ansehnlich. Die Haushalte zeichneten sich durch planmäßige Schuldentilgung und verschiedene sinnvolle Rücklagen aus. Des Weiteren wiesen die Bayerischen Staatshaushalte erhebliche Summen als Ausgaben zur Finanzierung anderer Landeshaushalte aus. Mit den Verlusten im Zusammenhang mit der Bayerischen Landesbank und dem Skandal um den Erwerb der Hypo Alpe Adria ist das Vertrauen in die soliden Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates zu Recht erheblich gesunken.

## Doppelhaushalt 2009/2010 hier: der Nachtrag 2010

### Eckdaten des Staatshaushaltes 2010

**Einnahmen:** 42,3 Mrd. Eur  
**Ausgaben:** 42,3 Mrd. Eur  
 Bereinigte Steigerung gegenüber 2009 2,1 %  
**Schuldenstand:** ca. 28 Mrd. Eur (Auskunft Landesamt für Statistik)

**Schuldendienst:** ca. 1,2 Mrd. Eur (2,8 % des Landeshaushaltes)  
**Nettoneuverschuldung:** Keine  
 Nettorücklagenentnahme zum Ausgleich des Haushaltes: ca. 2,9 Mrd. Eur  
 Investitionsquote: 13,8 %, (ca. 5,8 Mrd. Eur)  
**Leistungen an Länderfinanzausgleich:** ca. 3 Mrd. Eur

### Anzahl der Einzelpläne

Der Staatshaushalt besteht aus 15 Einzelplänen. Jedes Ministerium, der Landtag, der Ministerpräsident und der Oberste Bayerische Rechnungshof werden in Einzelplänen dargestellt.

### Die größten Einzelpläne in Ausgaben

**Einzelplan 13** Allgemeine Finanzwirtschaft: 12,7 Mrd. Eur  
**Einzelplan 5** Ministerium für Unterricht und Kultus: 9,4 Mrd. Eur  
**Einzelplan 3** Staatsministerium des Innern: 5,0 Mrd. Eur

### Die größten Einzelpläne in Einnahmen

**Einzelplan 13** Allgemeine Finanzverwaltung: 36,5 Mrd. Eur  
**Einzelplan 07** Ministerium für Wirtschaft, Verkehr usw.: 1,2 Mrd. Eur  
**Einzelplan 15** Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung: 1,2 Mrd. Eur

### Ausgabenstruktur des Staatshaushaltes

**Personalausgaben:** 41 %  
**Ausgaben für laufende Zwecke:** 35 %  
**Investitionen:** 13,8 %  
**Sächliche Verwaltungsausgaben:** 5,4 %  
**Schuldendienst:** 2,8 %

### Sonderbelastung Bayern LB

Die Sonderbelastung Bayern LB wird im Einzelplan 13, Kapitel 1360, dargestellt. Die Zinslast beträgt danach in 2010 ca. 300 Mio. Eur jährlich und ist als erheblich zu bezeichnen. Die Sonderlasten aus den Haushalten auszugliedern, wie das vor allem auch der Bund praktiziert, erschwert es, die Haushaltslage wirklich endgültig einschätzen zu können. Am Ende aber müssen die Bürgerinnen und Bürger über erhöhte Steuern und Abgaben dafür aufkommen, wenn auch oft mit zeitlicher Verzögerung.

### Formelle Erstellung des Staatshaushaltes

Die formelle Erstellung des Staatshaushaltes entspricht dem des Bundeshaushaltes. Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen erstellt einen

ersten Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes. Dieser Entwurf wird von der Staatsregierung als Entwurf beschlossen und dem Haushaltsausschuss zur Vorberatung übersandt. Der Haushaltsausschuss befasst sich intensiv mit den Entwürfen und leitet diesen dem Landtag zu. Der Landtag beschließt nach den üblichen parlamentarischen Ritualen den Haushalt. Diese Rituale unterscheiden sich nicht von denen im Deutschen Bundestages (siehe Darstellung unter Bundeshaushalt).

### Bewertung des Staatshaushaltes

Der Staatshaushalt 2010 konnte nur noch durch eine Rücklagenentnahme von ca. 3 Mrd. Eur ausgeglichen werden. Eine Nettoneuverschuldung erfolgte nicht. Zu beachten ist außerdem, dass der Staatshaushalt eine Ausgabe von ca. 3 Mrd. Eur für den Länderfinanzausgleich enthält. Die Verschuldung hält sich derzeit noch in beherrschbaren Grenzen.

### Auffälligstes Risiko

Mit einem Personalkostenanteil von ca. 41,1 % ist ein erhebliches Risiko bei der Bewältigung der Versorgungslasten in der Zukunft anzunehmen.

### Aussichten Staatshaushalt 2011

Die FDP hat mit allem Nachdruck auf Bundesebene Steuerentlastungen durchgesetzt. Die CSU ist ihr dabei gefolgt. Die Folge ist, dass nicht nur durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern auch durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz die Steuereinnahmen im Staatshaushalt 2010 deutlich zurückgegangen sind. Dieser Trend wird sich 2011 verstärken. Die Konjunktur wird durch diese Senkungen nicht soweit angestoßen, dass die Steuermindereinnahmen durch Steuermehreinnahmen kompensiert werden.

Spätestens beim Doppelhaushalt 2011/12 wird der Staatshaushalt erhebliche Finanzierungslücken aufweisen, die nur durch Einsparungen oder eine deutliche Neuverschuldung auszugleichen sein werden.

## Leistungen des Freistaates Bayern an die kommunalen Körperschaften

Nach Mitteilung des Bayerischen Landkreistages vom 19.11.2009 konnten die Kommunen für die Erstellung der Haushalte 2010 von folgenden Finanzausgleichsleistungen des Freistaates Bayern ausgehen.

**Gesamtvolumen des Finanzausgleiches:** 6,8 Mrd. Eur. Dies entspricht einem Minus von 53,8 Mio. = 0,8 %.

**Kommunalanteil am Steuerverbund:** der Anteil wird geringfügig von 11,94% auf 12 % erhöht.

**Kraftfahrzeugsteuerverbund:** Der Verbund bleibt bei 51 % und liegt damit mit 7,8 Mio. unter dem Vorjahr.

**Hochbauförderung:** Diese Förderung nach Art. 10 FAG bleibt unverändert.

**Schülerbeförderung:** Die Schülerbeförderung wird von 271 Mio. auf 277 Mio. Eur angehoben Art. 10a FAG.

**Bedarfszuweisungen und Konsolidierungshilfen** nach Art. 11 FAG werden um 4 Mio. auf 25,6 Eur erhöht.

**Investitionspauschale:** bleibt bei 173,3 Mio. Eur unverändert.

**Krankenhausesfinanzierung und Krankenhausumlage 2010** bleiben unverändert.

**Sozialhilfeausgleich gem. Art. 15 FAG:** Für alle bayerischen Bezirke wird der Sozialhilfeausgleich von 580 Mio. auf 583 Mio Eur erhöht. Diese Steigerung um 0,6 % entspricht in keinsten Weise dem Anstieg der Sozialhilfeleistungen der Bezirke (siehe Ausführungen unter Bezirkshaushalt).

**Fazit:** Die Gesamtausgaben des Staatshaushaltes betragen wie oben dargestellt 42,3 Mrd. Eur davon gehen 6,8 Mrd. an die kommunalen Gebietskörperschaften. Das sind ca. 16 %. Die einzige zu kritisierende Schwachstelle dieser Finanzleistungen sind die Sozialhilfeausgleichsleistungen an die Bezirke.

## Bezirkshaushalt vor der Wirtschafts- und Finanzkrise

### Bezirkshaushalt Oberbayern 2010 (in Klammern 2009)

#### Eckdaten des Bezirkshaushaltes

**Einnahmen Verwaltungshaushalt:** 1,272 Mrd. Eur (1,184 Mrd.)

**Ausgaben Verwaltungshaushalt:** 1,2712 Mrd. Eur (1,184 Mrd.)

**Einnahmen Vermögenshaushalt:** 83,3 Mio. Eur (45,9 Mio.)

**Ausgaben Vermögenshaushalt:** 83,3 Mio. Eur (45,9 Mio.)

**Ungedeckter Bedarf:** 1,038 Mrd. Eur (985,9 Mio.)

**Bezirksumlage:** 21 % ( 19,6 %)

**Kreditaufnahme:** 15,2 Mio. Eur

**Schulden:** 106,5 Mio. Eur (103,7 Mio)

#### Ausgabenschwerpunkte:

**Soziales und Jugend:** 1,143 Mrd. Eur, 90 % des Gesamthaushaltes, (1,095 Mrd., 92,5 %)

**Übriger Bereich:** 128,7 Mio.Eur; davon Schule und Kultur: 29,6 Mio. Eur, Gesundheit und Sport 6,5 Mio. Eur, Gestaltung- und Umwelt: 1,2 Mio. Eur, Zentrale Verwaltung 26,12 Mio. Eur, Zentrale Finanzdienstleistung: 65,0 Mio. Eur.

**Personalkosten:** Die Personalkosten sind von 49,1 (2009) auf 53,4 Mio. Eur (2010) angestiegen.

### Ausgleichsleistungen des Freistaates Bayern für die Sozialhilfeleistungen des Bezirks

Der Freistaat Bayern gewährt den Bezirken zur Bewältigung der Sozialhilfeleistungen Ausgleichsleistungen nach Art. 15 FAG. Die Sozialhilfeleistungen des Bezirks Oberbayern sind seit 1998 von ca. 348 Mio. auf bereinigte 1,042 Mrd. Eur angestiegen. Der Zuschuss des Freistaates Bayern betrug 1998 72,0 Mio. und 2010 beträgt er 109,0 Mio Eur. Dies bedeutet, dass sich der Freistaat nicht angemessen an den stetig steigenden Sozialhilfeleistungen beteiligt. Dies hat natürlich erhebliche Auswirkungen auf die Bezirksumlage und auf die Höhe der Kreisumlagen. Die Förderungsleistungen des Freistaates Bayern sind grundsätzlich nicht zu beanstanden. Im Bereich der Ausgleichsleistungen bei den Sozialhilfeleistungen aber sind sie unangemessen niedrig.

### Budget 3 Soziales und Jugend:

Das mit Abstand größte Budget des Bezirkshaushaltes ist das für Soziales und Jugend. Innerhalb dieses Budgets ist der mit Abstand größte Einzelposten die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen mit 657,4 Mio. Eur, gefolgt von der Hilfe zur Pflege mit 119,7 Mio.

### Abschließende Bewertung:

Der Bezirk erfüllt in erster Linie überörtliche soziale Aufgaben von der Psychiatrie, Neurologie, Hilfe für Behinderte, Suchtkranke, Sehbehinderte, Sprachbehinderte usw.. Die Leistungen beruhen weitgehend auf gesetzlichen Grundlagen.

### Risikofaktoren:

Der weitere Anstieg der Sozialausgaben aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen.

## Kreishaushalt Fürstentumbruck

### Zustand des Kreishaushaltes vor der Finanz- und Wirtschaftskrise

Hier verweise ich auf meine Grundlagenarbeit zum Kreishaushalt 2009 vom 30. 04. 2009 und die darin aufgeführten kritischen Anmerkungen. Die Kreisumlage und die Kreisschulden waren bereits vor der Finanz- und Wirtschaftskrise sehr hoch. Die Auswirkungen dieser Krise und das Wach-

tumsbeschleunigungsgesetz haben natürlich unter diesen bereits bestehenden widrigen Umständen eine besonders negative Wirkung.

### Umstellung des Kreishaushaltes von der Kameralistik auf die Doppik

Der Kreishaushalt 2010 wurde erstmals in doppischer Form vorgelegt. Nur mit dem doppelischen Rechnungswesen kann die tatsächliche Vermögens- und Finanzlage einer öffentlichen Körperschaft dargestellt werden.

### Aufwand der Umstellung

Die Umstellung von der kameralen zum doppischen Rechnungswesen ist sehr aufwendig. Der vorgelegte doppische Haushaltsplan 2010 ist noch nicht vollständig. Angesichts des enormen Verwaltungsaufwandes ist dies aber im 1. Jahr der Vorlage verzeihlich. Bereits im nächsten Jahr wird der Haushalt vollständig sein. Dann werden auch das Vermögen und die Abschreibungen auf das Vermögen erkennbar sein. Beim Vermögen ist es sinnvoll, das kurzfristig und mittelfristig verwertbare Vermögen sowie das nicht verwertbare Vermögen darzustellen. Es wird erkennbar werden, ob die Abschreibungen erwirtschaftet und in welcher Form sie reinvestiert werden. Des Weiteren wäre es sinnvoll, den Haushalt um die Produktdatenblätter zu ergänzen.

### Umstellung für die Kreisräte

Für die Kreisräte ist die Umstellung vom kameralen Verwaltungshaushalt zum doppischen Ergebnis- und Finanzhaushalt schwierig.

Die Zahlenwerke des kameralen Verwaltungshaushaltes können nicht mit den Zahlenwerken des doppischen Ergebnis- und Finanzhaushaltes verglichen werden. Teils wird niedriger, teils höher aggregiert.

Erst im nächsten Haushaltsjahr können die Zahlen wieder verglichen werden.

Der kameralen Vermögenshaushalt und der doppische Investitionshaushalt unterscheiden sich nicht. Hier war eine Umstellung der Kreisräte nicht notwendig.

### Eckdaten des Kreishaushaltes 2010 (in Klammern Haushalt 2009)

**Ungedeckter Bedarf:** 96.990800 Eur (88.662.400)

**Kreisumlage:** 56,05 % (52 %)

**Schulden:** 101.951.132 Eur (97.272.132)

**Anteil Bezirksumlage:** 36.338.800 Eur (33.419.000)

**Schlüsselzuweisungen:** 19.723.900 Eur (20.062.500)

**Überlassenes staatliches Kostenaufkommen:** 2.750.000 Eur (2.750.000)  
**Grunderwerbsteueraufkommen:** 2.500.000 Eur (2.500.000)  
**Nettokreditaufnahme:** 4.679.000 Eur

#### Hauptausgabenbereiche:

**Transferausgaben:** 70.547.000 Eur (Ergebnishaushalt)  
**Sonstige ordentliche Aufwendungen:** 29.421.300 Eur (Ergebnishaushalt)  
**Personalaufwendungen:** 22.176.200 Eur (Ergebnishaushalt)

#### Risikofaktoren

Der ungedeckte Finanzbedarf ist wieder wie von 2008 auf 2009 stark angestiegen. Die höchsten Steigerungen waren die Bezirksumlage + 2,9 Mio.Eur, die Ausgaben für die Jugendhilfe + 2,1 Mio., der Mehrbedarf nach SGB II, + 1,4 Mio. Eur, sowie die höheren Zins- und Tilgungsleistungen mit 677.000 bzw. 859.000 Eur.

Die Kreisumlage ist noch einmal deutlich von 52 auf 56,05 % angestiegen. Die Steuerverteilungsproportionen zu den Aufgabenproportionen des Landkreises und des Bezirkes (gesetzlich fixierte Aufgaben) einerseits und der Gemeinden mit dem gesetzlich normierten allseitigen Wirkungskreis sind disproportional. Die stets steigenden Ausgaben für die Schulen und den sozialen Bereich stellen hohe Risikofaktoren dar. Des Weiteren nähert sich die Kreisumlage mit 56,05 % faktisch und juristisch einem kritischen Grenzpunkt an, der im Falle einer gerichtlichen Klage durch eine Gemeinde sehr schnell ins Schwanken geraten kann.

#### Aussicht auf 2011

Die Finanzsituation für 2011 muss sehr negativ beurteilt werden. Eine Reihe von unerfreulichen Faktoren werden noch deutlicher als 2010 zur Wirkung kommen. Nur mit umfassenden Sanierungs- und Konsolidierungsleistungen wird der Haushalts 2011 des Landkreises Fürstentumbrück ausgeglichen werden können. Im übrigen gelten die generellen Feststellungen in meiner Ausarbeitung vom 30. 04. 2009 unverändert weiter und müssen hier nicht wiederholt werden.

### Deutsche Städte- und Gemeindehaushalte vor der Finanz- und Wirtschaftskrise

Grundsätzlich muss man jede Stadt und jede Gemeinde gesondert betrachten. Bereits vor der Wirtschafts- und Finanzkrise waren zahlreiche Städte

und Gemeinden in Ost-, Nord- und Westdeutschland finanziell schwer angeschlagen.

Teilweise hielten sich diese Städte und Gemeinden schon seit Jahren nur noch mit Kassenkrediten finanziell über Wasser. Die Konsolidierungs- und Sparmaßnahmen haben bereits vor der Krise Dimensionen im Personal-, Sach-, Vermögens- und Investitionsbereich angenommen, wie sie für unsere Region noch nicht annähernd vorstellbar sind.

### Stadt- und Gemeindehaushalte im Landkreis Fürstentumbrück 2010

#### Stadt- und Gemeindehaushalte vor der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die überragende Anzahl der Haushalte aller bayerischen Städte und Gemeinden und damit auch im Landkreis Fürstentumbrück waren zumindest kameral vor der Finanz- und Wirtschaftskrise noch in Ordnung und seriös ausgeglichen. Das Umlagesystem erweist sich aber schon seit langer Zeit als problematisch und befindet sich nun in einem beschleunigten Erosionsprozess.

#### Gemeindehaushalte 2010

Drei Faktoren haben die Finanzlage der Städte und Gemeinden bayernweit und damit auch im Landkreis Fürstentumbrück schlagartig dramatisch verschlechtert. Die Steuereinnahmen gingen konjunkturbedingt teils massiv zurück. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz hat diesen Trend noch verstärkt. Der 3. Belastungsfaktor von gravierender Bedeutung ist die Kreisumlage, die im Landkreis Fürstentumbrück mit 56,05 % festgesetzt wurde.

Die Hauptsteuereinnahmen und Teile der Schlüsselzuweisungen fließen hier zu 56,05 % an den Landkreis ab. Es gibt nur noch wenige Gemeinden und Städte, die 2010 einen problemlos ausgeglichenen kameralen Haushalt vorlegen konnten. Nur mit Rücklagenentnahmen, Vermögensveräußerungen und Nettoneuverschuldungen konnten die Haushalte ausgeglichen werden. 2011 wird es im Landkreis Fürstentumbrück zu einer dramatischen Situation kommen.

#### Aussicht auf 2011

Bereits 2011 wird sich die Finanzsituation noch einmal deutlich verschärfen. Die Gemeinden werden harte Sanierungs- und Konsolidierungsleistungen erbringen müssen, um ihre Haushalte auszugleichen.

### Abschließende Anmerkungen

1. Ein Teil der öffentlichen Haushalte befand sich bereits vor der Wirtschafts- und Finanzkrise in einem bedenklichem Zustand. Die Gründe dafür sind zahlreich. Sie haben aber alle nichts mit der jetzigen Wirtschafts- und Finanzkrise zu tun. Es würde aber diese Ausarbeitung sprengen, wenn man diese auffälligen Ursachen weiter beschreiben würde.

2. Die Wirtschafts- und Finanzkrise, verstärkt durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz, hat nahezu alle öffentlichen Haushalte in große Bedrängnis gebracht. Alle Parlamente und kommunalen Gremien werden sich daher spätestens 2011 mit griffigen Sanierungskonzepten befassen müssen.

3. Die vorliegende Ausarbeitung zeigt aber auch die enge Vernetzung insbesondere des Bayerischen Staatshaushaltes mit den kommunalen Haushalten. Durch das Umlagesystem stehen die Bezirkshaushalte, Kreishaushalte und die Haushalte der Städte und Gemeinden ohnehin in einem engen Finanzverbund. Dies bedeutet, dass auch die Sanierungs- und Konsolidierungsmaßnahmen vernetzt durchgeführt werden müssten.

4. Interessant sind auch die Ausgabenschwerpunkte der Haushalte. Der Bundeshaushalt und die Bezirkshaushalte sind eindeutig sozialdominant. Der Bayerische Staatshaushalt ist bildungsdominant. Die Kreishaushalte sind sozial- und schuldominant und die Stadt- und Gemeindehaushalte decken aufgrund des gesetzlich normierten allseitigen Wirkungskreises alle Politikfelder finanziell ab.

5. Es wurde in dieser Ausarbeitung darauf verzichtet, auf die Aufgaben der Länder bezüglich der Überwachung der kommunalen Haushalte einzugehen. In der Bayerischen Gemeindeordnung ist in Art. 110ff GO die Rechtsaufsicht über die Städte und Gemeinden geregelt. Zu den wichtigsten Aufgaben der Rechtsaufsichtsbehörden zählen Kontrolle und Genehmigung oder eben Nichtgenehmigung und möglicherweise Beanstandung der Haushalte. Zudem haben die Rechtsaufsichtsbehörden eine Reihe von Möglichkeiten auf die Einhaltung der Haushaltsgesetze hinzuwirken. Wie effektiv und konsequent diese Aufsichtspflicht wahrgenommen wird, kann hier leider nicht behandelt werden. □

BAYERISCHE  
**GemeindeZeitung**

Sonderdruck der Bayerischen GemeindeZeitung  
 Autor: Sebastian Niedermeyer  
 Verantwortlich: Anne-Marie von Hassel  
 Postfach 825, 82533 Geretsried  
 Telefon 08171 / 9307-11, Fax 08171 / 805 14  
 eMail: info@gemeindezeitung.de  
 Internet: http://www.gemeindezeitung.de  
 Creo-Druck, Gutenbergstr. 1, 96050 Bamberg