

## Elftes Kapitel

# Wie viele Investitionen können sich Kommunen leisten? – Eine empirische Untersuchung sächsischer Kommunen mit doppischer Haushaltssatzung 2014

Isabelle Jänchen<sup>869</sup>

## Inhaltsverzeichnis

A. Theoretischer Hintergrund	406
I. Zusammenhang aus Ergebnis- und Finanzhaushalt	407
II. Zusammenhang aus Abschreibung und Investition	408
III. Fördermittelproblematik	409
B. Empirische Überprüfung	410
I. Vorgehensweise bei der Untersuchung	410
II. Auswertung der sächsischen Städte und Gemeinden	411
III. Aussagen über die mögliche Investitionsfähigkeit sächsischer Kommunen	417
C. Ausblick	419
Literaturverzeichnis	419

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Auswertung für die sächsischen Städte und Gemeinden	411
Abbildung 2: Auswertung der Ergebnishaushalte	412
Abbildung 3: Auswertung der Ergebnishaushalte für die sächsischen Städte und Gemeinden nach Landkreisen	413
Abbildung 4: Auswertung der Finanzhaushalte	414

---

869 Prof. Dr. Isabelle Jänchen, Professorin für Öffentliche Finanzen und Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung in Meißen.  
E-Mail: [Isabelle.Jaenchen@fhsv.sachsen.de](mailto:Isabelle.Jaenchen@fhsv.sachsen.de).

Abbildung 5:	Auswertung der Ergebnis- und Finanzhaushalte nach Landkreisen	414
Abbildung 6:	Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Landkreisen	415
Abbildung 7:	Veranschlagte Finanzierungsmittel im Finanzhaushalt nach Landkreisen	416
Abbildung 8 :	Mögliche Investitionsfähigkeit und tatsächliche Investitionen sächsischer Städte und Gemeinden	418

## A. Theoretischer Hintergrund

Nach Berechnungen im KfW-Kommunalpanel 2014 betrug der wahrgenommene Investitionsstau der deutschen Kommunen für das Jahr 2013 118 Mrd. €. Dieser wahrgenommene Investitionsstau wird jährlich durch Befragungen der Finanzverantwortlichen ermittelt, was dazu führen kann, dass sowohl politische Einschätzungen hinsichtlich der Notwendigkeit der Investitionen als auch persönliche Erwartungen der Befragten über die zukünftige Entwicklung der Kommunen in das Ergebnis einfließen.<sup>870</sup> Potentiell ergibt sich hierbei also das Risiko einer tendenziellen Überbewertung des Investitionsbedarfs. Übereinstimmend wird von den Befragten allerdings festgestellt, dass der wahrgenommene Investitionsrückstand durch eine strukturelle Unterfinanzierung als Zukunftsrisiko für die deutschen Städte und Gemeinden zu betrachten ist.<sup>871</sup>

Anders als über eine Befragung der Verantwortlichen geht die Bertelsmann-Stiftung an die Fragestellung der kommunalen Investitionen heran. Mit Hilfe doppischer Haushaltsplanungen und Jahresabschlüsse werden Daten zum kommunalen Vermögen und der kommunalen Verschuldung erfasst, um daraus eine doppische Kommunalschuldenbremse abzuleiten.<sup>872</sup> Hier wird der Fokus vor allem auf die kommunale Verschuldung und deren Folgen für die zukünftige Investitionsfähigkeit gerichtet. Das entspricht auch der Herangehensweise des Sachverständigenrats in seinem Gutachten aus dem Jahr 2012/2013.<sup>873</sup>

Die öffentliche Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter greift für die Darstellung der kommunalen Verschuldung dagegen immer noch ausschließlich auf die zahlungs- und nicht auf die ergeb-

---

870 Vgl. KfW (2014), S. 7.

871 Vgl. KfW (2014), Kapitel 2.

872 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunaler Finanzreport 2013, Teil V, VI und VII.

873 Vgl. Sachverständigenrat (2012), Kapitel 4.3.

niswirksamen Größen zurück.<sup>874</sup> Daraus lassen sich keine belastbaren Aussagen über die tatsächliche Investitionsfähigkeit der deutschen Kommunen herleiten. Der vorliegende Beitrag zeigt eine Möglichkeit, diese Informationslücke über die mögliche Investitionsfähigkeit deutscher Kommunen zu schließen. Durch die Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf doppische Grundlagen und der gesetzlichen Verankerung von sowohl Ergebnis- als auch Finanzhaushalten, kann aus den jeweiligen Haushaltsplänen bzw. Haushaltssatzungen ein Parameter für die kommunale Investitionsfähigkeit herausgearbeitet werden.<sup>875</sup> Im Folgenden wird dies für den Freistaat Sachsen anhand der kommunalen Haushaltsdaten für 2014 exemplarisch nachgewiesen. Zunächst wird dabei der theoretische Rahmen definiert, hierbei geht es im Wesentlichen um die Zusammenhänge aus Ergebnis- und Finanzhaushalt sowie aus Abschreibungen und Investitionen. Auch die damit einhergehende Fördermittelproblematik wird erläutert. In der empirischen Untersuchung werden dann die theoretischen Überlegungen für die Städte und Gemeinden im Freistaat Sachsen verifiziert und ein Parameter für die mögliche Investitionsfähigkeit je Einwohner abgeleitet. Dieser gibt an, wie viel Investitionen die sächsischen Städte und Gemeinden im Jahr 2014 ohne zusätzliche Fördermittel aus eigener Leistungsfähigkeit finanzieren konnten.

## I. Zusammenhang aus Ergebnis- und Finanzhaushalt

Die doppische Haushaltssatzung, unterteilt in Ergebnis- und Finanzhaushalt, zeigt im ordentlichen Ergebnis auf, inwieweit Kommunen in der Lage sind, ihre ordentlichen Aufwendungen durch ihre ordentlichen Erträge zu erwirtschaften.<sup>876</sup> Ist das ordentliche Ergebnis positiv,<sup>877</sup> gilt der gesetzliche Haushaltsausgleich als erreicht.<sup>878</sup> Parallel dazu finden sich im Finanzhaushalt drei Salden: Zahlungsmittelsaldo der laufenden Verwaltungstätigkeit, Zahlungsmittelsaldo der Investitionstätigkeit sowie Zahlungsmittelsaldo der Finanzierungstätigkeit. Der Finanzhaushalt zeigt die Sicherstellung der Liquidität für das Haushaltsjahr indem die Summen der Ein- und Auszahlungen gegenüber gestellt werden.<sup>879</sup> Die einfache

---

874 Vgl. Statistisches Bundesamt (2013), S. 19.

875 Zu dem Zusammenhang aus Ergebnis- und Finanzhaushalt vgl. Jänchen (2013), Kap. 2.3.

876 Zu der Relation aus einzelnen Erträgen und Aufwendungen zu den Gesamtgrößen lassen sich zur Informationsverdichtung Kennzahlen bilden, vgl. dazu Jänchen (2012), Kap. 2.

877 Der Haushaltsausgleich gilt auch dann als erreicht, wenn der Saldo gleich Null ist.

878 In der Regel handelt es sich um den Ausgleich der ordentlichen Erträge und ordentlichen Aufwendungen. Die Übertragung von Fehlbeträgen aus Vorjahren sowie die Einbeziehung der außerordentlichen Erträge und Aufwendungen für den Haushaltsausgleich sind dagegen nach Ländern unterschiedlich geregelt.

879 Zu der Gliederung des Finanzhaushalts vgl. Schwarting (2010), S. 64–66.

Erkenntnis aus dem Finanzhaushalt besteht darin, dass sich die Salden aus Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit ausgleichen müssen, ansonsten werden für Investitionen zusätzliche liquide Mittel benötigt. Falls keine finanziellen Reserven in Form von liquiden Mitteln aus den Vorjahren vorhanden sind, müssten zwangsläufig Kredite aufgenommen werden.

Anders als in der kamerale Haushaltssatzung lässt sich nun ein Zusammenhang aus Ergebnis- und Finanzhaushalt über den Zahlungsmittelsaldo der laufenden Verwaltungstätigkeit herleiten. Im ordentlichen Ergebnis werden sowohl zahlungswirksame als auch zahlungsunwirksame Größen auf der Ertrags- und Aufwandsseite berücksichtigt. Die relevanten Positionen sind hier Abschreibungen als ordentliche Aufwendungen sowie ordentliche Erträge aus aufgelösten Sonderposten. Bekommt eine Kommune investitionsgebundene Fördermittel, wird für diese ein passiver Sonderposten in der Vermögensrechnung gebildet und dieser über die Nutzungsdauer ertragswirksam aufgelöst. Die Abschreibungslast einer Kommune wird so gemindert.

Der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt somit die Zahlungsfähigkeit einer Kommune nach Abzug aller für die Verwaltungstätigkeit notwendigen Auszahlungen. Hier werden also die finanziellen Überschüsse ausgewiesen, die für Investitionen und/oder die Tilgung von Krediten verwendet werden können. Damit ist der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ein sinnvolles Maß für den Ausweis der möglichen Investitionsfähigkeit der deutschen Kommunen.

## II. Zusammenhang aus Abschreibung und Investition

Für die Beurteilung der kommunalen Investitionen ist ein weiterer wichtiger Zusammenhang, aus Abschreibung und Investition, zu betrachten. Die absolute Höhe der Investitionen wird als Bruttoinvestition<sup>880</sup> bezeichnet. Die Investitionen werden entweder durch externe Dienstleister durchgeführt und führen damit vollständig zu Auszahlungen aus Investitionstätigkeit<sup>881</sup> oder in geringerem Umfang auch von kommunal betriebenen Bauhöfen, was wiederum als aktivierte Eigenleistung<sup>882</sup> im Ergebnishaushalt zu einer Erhöhung des ordentlichen Ergebnisses führt. Unabhängig von der Verbuchung muss an dieser Stelle die ökonomische Unterteilung der Bruttoinvestitionen als Summe von Reinvestitionen (=Abschreibungen) und Neuinvestitionen (=Nettoinvestitionen) herangezo-

---

880 Vgl. Blum (2004), S. 93.

881 Vgl. Hoffmann/Jänchen/Wirth (2009), S. 53.

882 Vgl. Hoffmann/Jänchen/Wirth (2009), S. 46.

gen werden.<sup>883</sup> Die Höhe der Abschreibungen zeigt die jährlich notwendige Investitionstätigkeit zur Erhaltung des vorhandenen kommunalen Kapitalstocks.<sup>884</sup> Die Nettoinvestitionen führen dagegen zu einer Vergrößerung des Kapitalstocks und damit in den Folgejahren wiederum zu höheren Abschreibungen, die dann erwirtschaftet werden müssen. Können bereits die vorhandenen Abschreibungen nicht erwirtschaftet werden, führt dies gesamtwirtschaftlich zu einem dauerhaft sinkenden Kapitalstock im öffentlichen Bereich. Dies kann in Einzelfällen eine durchaus sinnvolle Strategie vor dem Hintergrund der jeweiligen demografischen Entwicklung sein. Allerdings sollte auch hier berücksichtigt werden, dass die durch die Anpassung entstehenden Remanenzkosten<sup>885</sup> nicht zwingend zu geringeren Abschreibungen führen.

### III. Fördermittelproblematik

Öffentliche Investitionen in die kommunale Infrastruktur werden nicht allein aus den Kommunalhaushalten finanziert, sondern zur Verfügung stehende Fördermittel z. B. von Europäischer Union, Bund oder Ländern, werden bei der Finanzierung herangezogen. Es entstehen damit Einzahlungen aus Investitionstätigkeit, die allein für die Durchführung der Investition genutzt werden dürfen. Daneben können auch Einzahlungen aus Verkäufen von Vermögensgegenständen für die Investitionstätigkeit genutzt werden. Der Zahlungsmittelsaldo aus Investitionstätigkeit als Differenz aus Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit gibt damit an, welcher Restbetrag verbleibt, der durch Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit oder durch die Finanzierungstätigkeit der Kommune (z. B. Kreditaufnahme) gedeckt werden muss. Im ersten Schritt entlastet die Zurverfügungstellung von Fördermitteln damit die Kommunalhaushalte durch die Einzahlung. Eine weitere Entlastung findet im Ergebnishaushalt statt, da hier die für Fördermittel gebildeten passiven Sonderposten ertragswirksam aufgelöst werden. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass durch die Investition in einen Vermögensgegenstand Abschreibungen entstehen, die wiederum erwirtschaftet werden müssen. In der Regel wird der Investitionsbetrag nicht zu 100 % durch Fördermittel finanzierbar sein, weshalb auch der Ergebnishaushalt durch fördermittelfinanzierte Investitionen belastet wird. Betrachtet man

---

883 Vgl. Blum (2004), S. 93.

884 Vgl. Frenkel/John (2011), S. 36.

885 Remanenzkosten bezeichnen im öffentlichen Haushaltswesen die Anpassungskosten für die öffentliche Infrastruktur an den demografischen Wandel. Eine alternde Bevölkerung führt zu erhöhten Anforderungen. Vgl. dazu Köller (2013), S. 3.

nun die Abschreibung als das notwendige Maß für die Reinvestition in die Erhaltung des Kapitalstocks führt die Sonderpostenregelung automatisch zu einer Reduzierung des Kapitalstocks, da nicht mehr die gesamte Abschreibung sondern nur noch die Differenz aus Abschreibung und Erträgen aus aufgelösten Sonderposten erwirtschaftet werden muss. Nach Ablauf der Nutzungsdauer des jeweiligen Vermögensgegenstandes steht somit nur noch der Eigenanteil an der Investition tatsächlich für die Reinvestition und nicht der gesamte eigentlich notwendige Wert für die Investition zur Verfügung.

## B. Empirische Überprüfung

### I. Vorgehensweise bei der Untersuchung

Für die empirische Überprüfung der möglichen Investitionsfähigkeit der sächsischen Städte und Gemeinden werden die Haushaltssatzungen des Jahres 2014 herangezogen. Diese beinhalten sowohl die Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushaltes<sup>886</sup> als auch die Zahlungsmittelsalden aus Verwaltungs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit des Finanzhaushaltes. Damit sind die wichtigsten relevanten Informationen verfügbar.<sup>887</sup> Die Abschreibungen und Erträge aus aufgelösten Sonderposten sind im Saldo des Ergebnishaushaltes enthalten, werden aber in den Haushaltssatzungen nicht extra ausgewiesen.

Die vorliegende Untersuchung fasst die kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden zusammen, wobei die drei kreisfreien Städte Chemnitz, Dresden und Leipzig als eigene Gruppe ausgewiesen werden. Gültig ist der Gebietsstand zum 01.01.2014. Für die drei kreisfreien Städte wurden alle Haushaltssatzungen einbezogen. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden wurden 172 Haushaltssatzungen aus einer Grundgesamtheit von 429 und damit ein Anteil von etwa 40 % ausgewählt. Es wurde darauf geachtet, dass aus jedem Landkreis mindestens ein Drittel der Städte und Gemeinden berücksichtigt sind.

---

886 Die Haushaltssatzungen enthalten sowohl das ordentliche Ergebnis als auch das Sonderergebnis. Für die vorliegende Untersuchung wird allerdings nur das ordentliche Ergebnis herangezogen, da der Zusammenhang zum Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt nur für das ordentliche Ergebnis gilt.

887 Haushaltssatzungen sind grundsätzlich Planzahlen, deren Höhe und zeitliches Eintreffen naturgemäß mit Risiken behaftet sind. Auswertungen der Jahresabschlüsse sind aktuell allerdings wegen fehlender bestätigter Eröffnungsbilanzen nicht möglich. Hier bietet sich Raum für künftige Untersuchungen.

**Abbildung 1: Auswertung für die sächsischen Städte und Gemeinden**

Landkreis	Kreisangehörige Städte und Gemeinden im Landkreis gesamt	Ausgewertete Städte und Gemeinden im Landkreis	Prozentualer Anteil der ausgewerteten Städte und Gemeinden je Landkreis
Bautzen	59	20	34 %
Erzgebirgskreis	62	23	37 %
Görlitz	53	18	34 %
Leipzig	34	16	47 %
Meißen	29	15	52 %
Mittelsachsen	54	20	37 %
Nordsachsen	30	13	43 %
Sächsische Schweiz/ Osterzgebirge	36	18	50 %
Vogtlandkreis	39	17	44 %
Zwickau	33	12	36 %
Gesamt	429	172	40 %
Kreisfreie Städte	3	3	100 %

Quelle: Eigene Erstellung.

## II. Auswertung der sächsischen Städte und Gemeinden

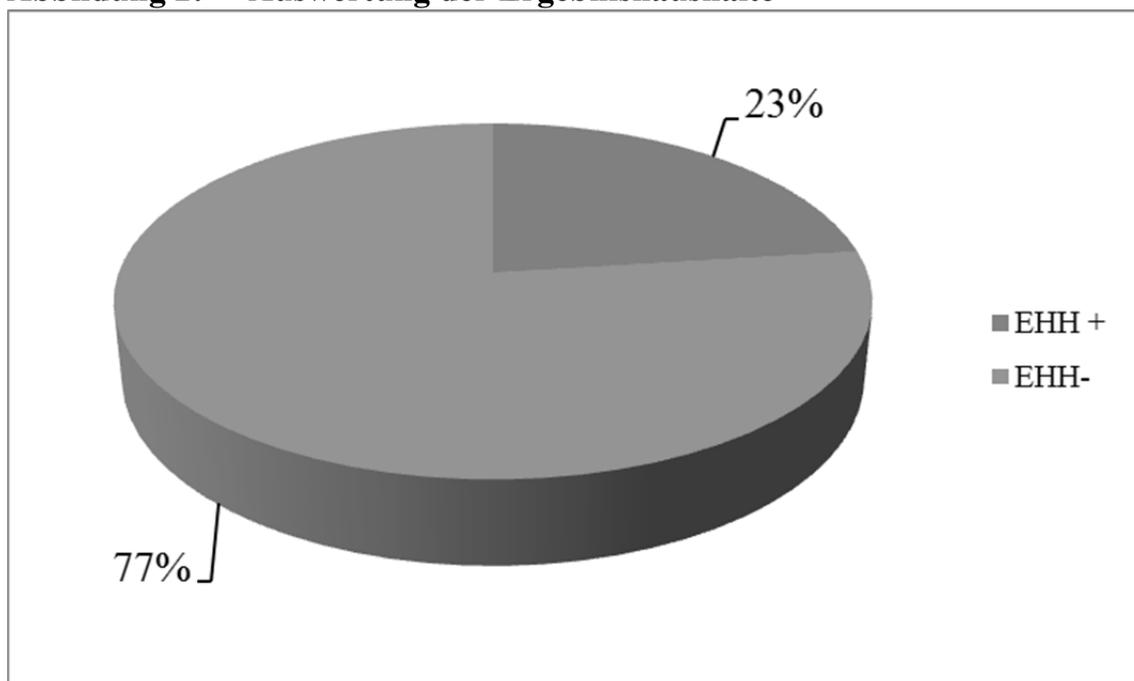
In Sachsen gilt die gesetzliche Regelung für die Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) seit 01.01.2013.<sup>888</sup> An erster Stelle der Analyse wurde überprüft, inwieweit die Umstellung auf Ergebnis- und Finanzhaushalte für die sächsischen Städte und Gemeinden tatsächlich zu einer Verschlechterung der Ergebnisse führte.

Als ausgeglichen gilt nach der neuen gesetzlichen Regelung ein kommunaler Haushalt dann, wenn die ordentlichen Erträge mindestens die ordentlichen Aufwendungen decken. Die Auswertung der vorliegenden Ergebnishaushalte zeigt, dass für 2014 der überwiegende Teil der Ergebnishaushalte, insgesamt 77 % der Haushalte, in der Planung nicht ausgeglichen werden konnten.

---

888 Von dem gesetzlichen Termin ausgenommen waren sowohl „Früh-“ als auch „Spätstarterkommunen“, vor und nach dem gesetzlichen Umstellungstermin. Die „Frühstarterkommunen“ sind in der Untersuchung enthalten.

**Abbildung 2: Auswertung der Ergebnishaushalte**



Quelle: Eigene Erstellung.

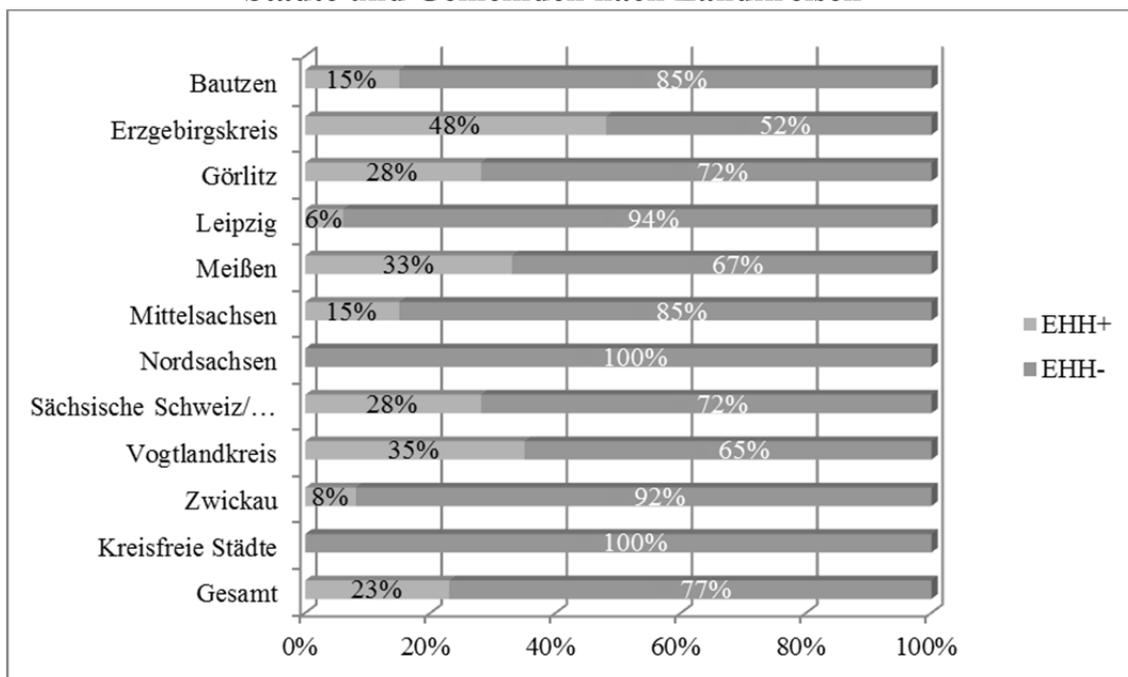
Diese Entwicklung ist nicht überraschend, da vor der Umstellung die Abschreibungen bisher in den Kommunalhaushalten nicht zu erwirtschaften waren. Interessant ist allerdings die unterschiedliche Verteilung der Ergebnisse innerhalb der Landkreise.

Den größten Anteil an Städten und Gemeinden mit ausgeglichenen Ergebnishaushalten hat der Erzgebirgskreis mit 48 %.<sup>889</sup> In den Landkreisen Görlitz, Meißen, Sächsische Schweiz/Osterzgebirge und Vogtlandkreis haben zwischen 20 bis 40 % der Städte und Gemeinden ausgeglichene Ergebnishaushalte und zwischen 0 und 20 % ausgeglichener Ergebnishaushalte liegen in den Städten und Gemeinden in den Landkreisen Bautzen, Mittelsachsen, Zwickau und Leipzig vor. Einen Anteil von 0 %, d.h. ausschließlich negative Ergebnishaushalte haben die untersuchten Städte und Gemeinden im Landkreis Nordsachsen sowie alle drei kreisfreien Städte.

---

889 Die prozentuale Auswertung in den Landkreisen bezieht sich auf die Anteile der positiven Ergebnishaushalte an den ausgewerteten Haushaltssatzungen in dem jeweiligen Landkreis.

**Abbildung 3: Auswertung der Ergebnishaushalte für die sächsischen Städte und Gemeinden nach Landkreisen**



Quelle: Eigene Erstellung.

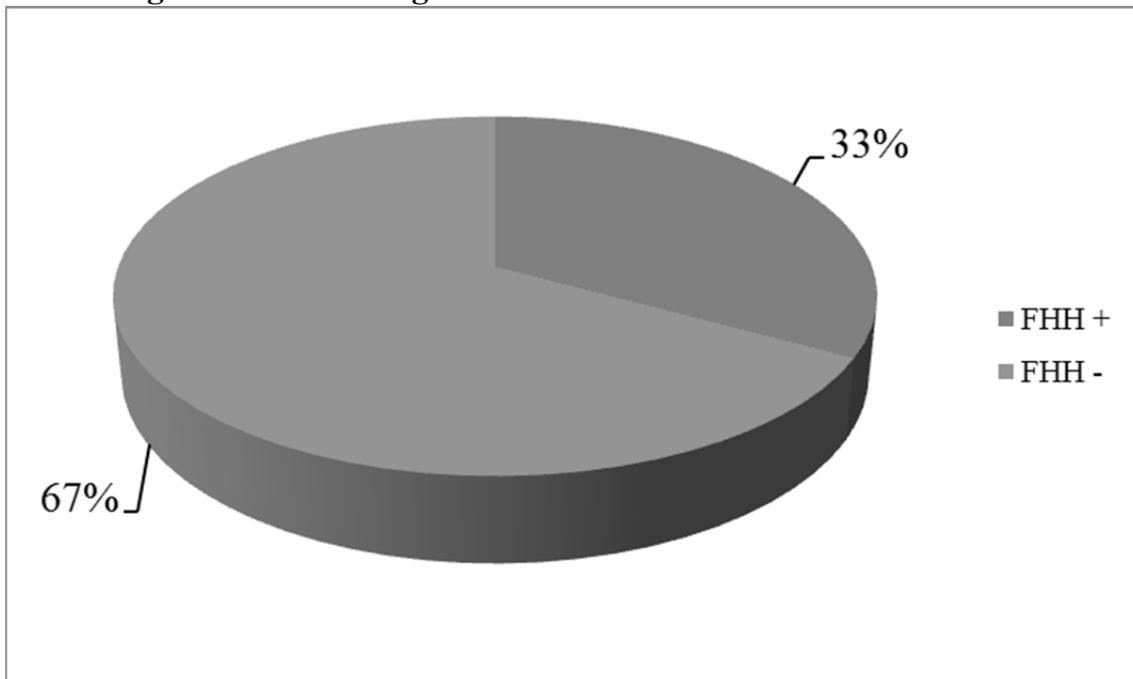
Da nur 23 % der sächsischen Städte und Gemeinden für 2014 mit einem positiven Ergebnishaushalt geplant haben, ist die Analyse der Finanzhaushalte und damit die Liquiditätsbetrachtung notwendig. Bei den Finanzhaushalten wird häufig noch von dem kameralen Verständnis ausgegangen, dass die allein zahlungswirksame Betrachtung zu ausgeglichenen Ergebnissen wenigstens im Finanzhaushalt führen muss.<sup>890</sup> Folgte man diesem Schluss, müssten die Salden der Finanzhaushalte zu 100 % ausgeglichen sein. Die Auswertung der Haushaltsatzungen zeigt hier aber ein anderes Ergebnis: Die Finanzhaushalte der ausgewerteten sächsischen Städte und Gemeinden sind zu 67 % negative Gesamtsalden auf. Der Ausgleich wird hier über die Verwendung vorhandener Liquidität aus den Vorjahren erreicht.

Wertet man die Daten nach den Landkreisen aus, zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Städte und Gemeinden mit einem negativen Ergebnishaushalt auch einen negativen Finanzhaushalt hat. In allen Landkreisen bis auf den Erzgebirgskreis weisen die Städte und Gemeinden mit einem sowohl negativen Ergebnishaushalt auch einen negativen Finanzhaushalt die größte Häufigkeit auf. Auch wird deutlich, dass Städte und Gemeinden mit positiven Ergebnishaushal-

<sup>890</sup> Im Freistaat Sachsen findet sich das sogar in der gesetzlichen Übergangsregelung zur Gesetzmäßigkeit der Haushalte bis 2016.

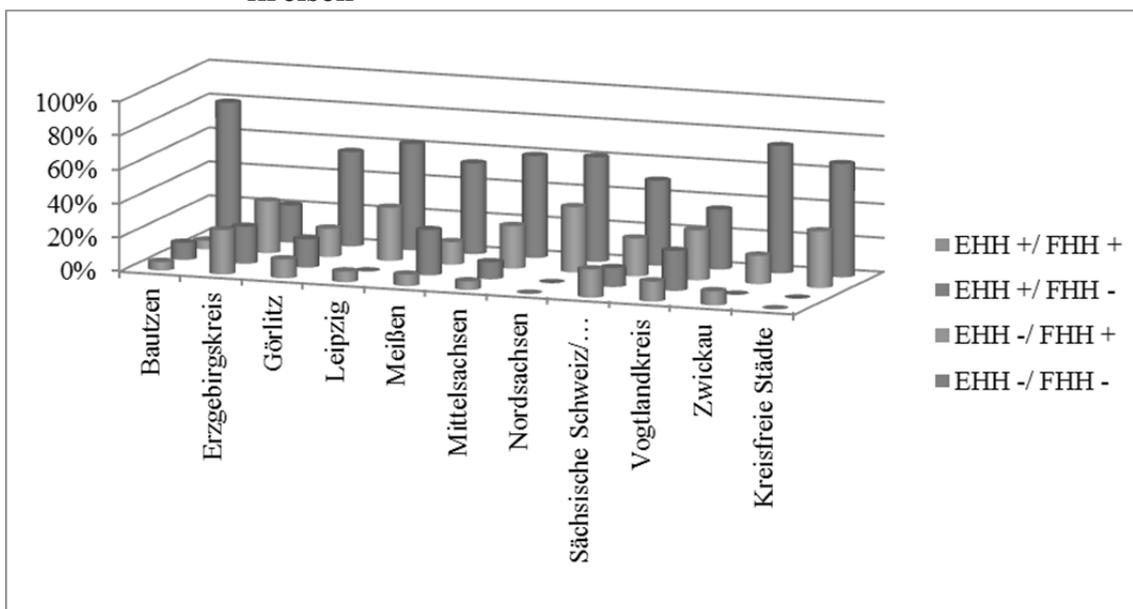
ten durchaus negative Finanzhaushalte haben können, z. B. im Landkreis Meißen oder Vogtlandkreis. Es zeigt sich damit, dass die kamerale Sichtweise auf die doppische Haushaltssatzung nicht übertragbar ist.

**Abbildung 4: Auswertung der Finanzhaushalte**



Quelle: Eigene Erstellung.

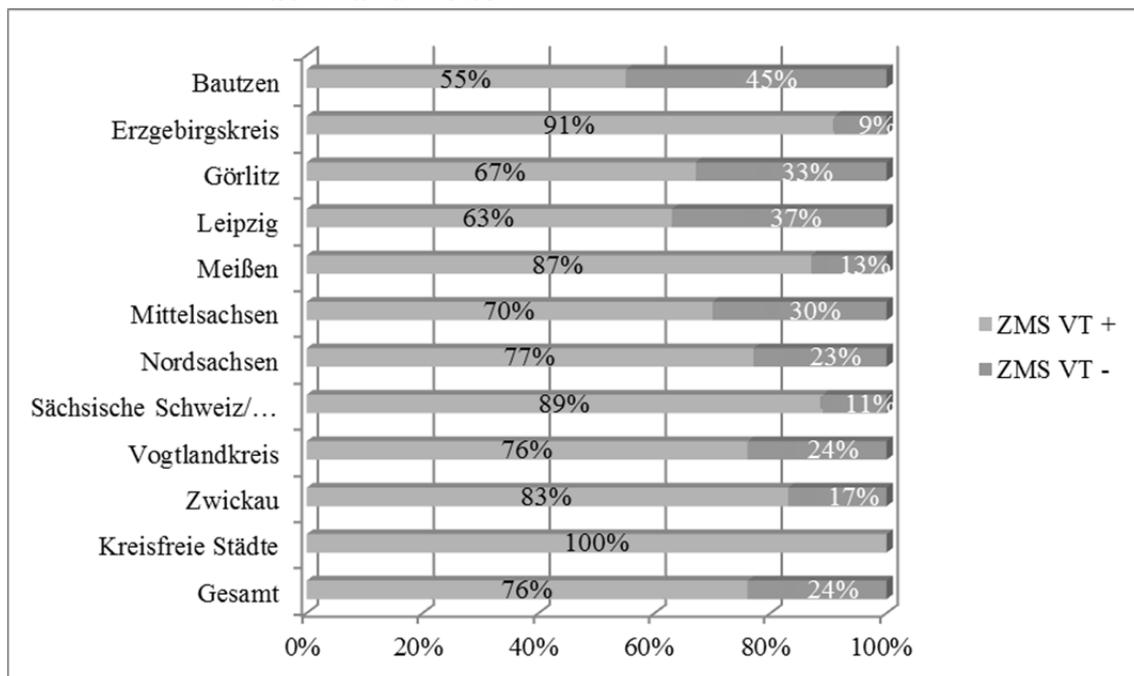
**Abbildung 5: Auswertung der Ergebnis- und Finanzhaushalte nach Landkreisen**



Quelle: Eigene Erstellung.

Die Begründung für den hohen Anteil an negativen Finanzhaushalten liegt in der Beziehung aus den Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit sowie Investitionstätigkeit. Betrachtet man die eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Stadt oder Gemeinde kann in einem Haushaltsjahr nur das investiert werden, was an Überschüssen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bleibt.<sup>891</sup> Schließt man zunächst die Finanzierung aus Fördermitteln für neue Investitionen aus, sieht es für die Städte und Gemeinden ausgewertet nach den Landkreisen wie folgt aus:

**Abbildung 6: Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Landkreisen**



Quelle: Eigene Erstellung.

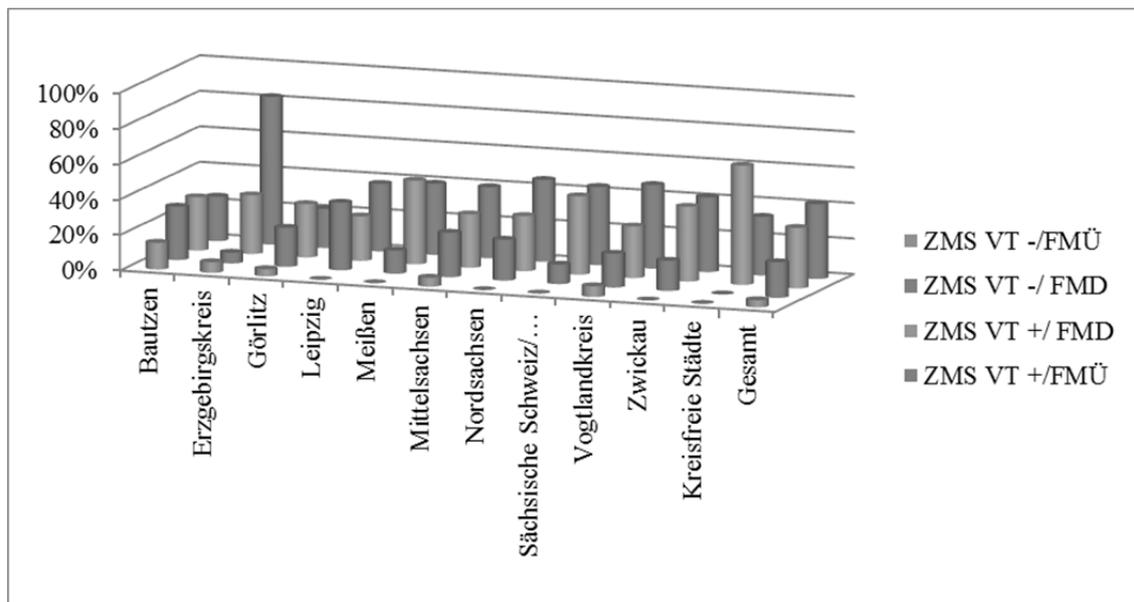
Insgesamt weisen nur 76 % der sächsischen Städte und Gemeinden einen positiven Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, und damit die Möglichkeit Investitionen aus eigenen laufenden Überschüssen zu finanzieren, aus. In den Landkreisen Erzgebirgskreis, Sächsische Schweiz/Osterzgebirge, Meißen und Zwickau liegen die Werte dabei über dem Durchschnitt. Das gilt auch für die kreisfreien Städte, die alle drei einen positiven Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit veranschlagt haben. Bezieht man sich auf den

<sup>891</sup> Die reine Zahlungsmittelsaldenbetrachtung umfasst nur die Leistungsfähigkeit innerhalb des betrachteten Haushaltsjahres. Bereits gebildete finanzielle Rücklagen, beispielsweise durch Vermögensumwandlungen von Anlage- zu Umlaufvermögen, aus den Vorjahren für die Durchführung von Investitionen sind in dieser Betrachtung nicht enthalten.

kameralen Haushaltsausgleich, hätte ein ausgeglichener „Verwaltungshaushalt“ eigentlich für 100 % der Städte und Gemeinden in Sachsen vorliegen müssen. Es zeigt sich hier, dass die nicht-zahlungswirksamen Größen wie Abschreibungen, Rückstellungen oder Erträge aus aufgelösten Sonderposten auch die Finanzhaushalte maßgeblich beeinflussen und damit die kamerale Sichtweise nicht auf doppische Haushaltssatzungen übertragbar ist.

Aus der Differenz zwischen den Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit ergibt sich je nach Situation ein Finanzierungsmitteldefizit (FMD) oder -überschuss (FMÜ). Daraus wird ersichtlich, inwieweit die Städte und Gemeinden die Investitionstätigkeit der eigenen Leistungsfähigkeit anpassen.

**Abbildung 7: Veranschlagte Finanzierungsmittel im Finanzhaushalt nach Landkreisen**



Quelle: Eigene Erstellung.

Betrachtet man nun die Auswertung bezogen auf die Landkreise, wird deutlich, warum zwar 76 % der sächsischen Städte und Gemeinden einen positiven Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, aber 67 % einen negativen Finanzhaushalt ausweisen. Der überwiegende Teil der Städte und Gemeinden investiert über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hinaus. Dies zeigt sich immer dann, wenn ein Finanzierungsmitteldefizit aus der Differenz der Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit entsteht. Ist der Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit bereits negativ, führt die Investitionstätigkeit in der Regel auch zu einem

Finanzierungsmitteldefizit. Interessant sind aber die Fälle, bei denen trotz positivem Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ein Finanzierungsmitteldefizit entsteht. Hier ist der Saldo aus Investitionstätigkeit im Verhältnis zur eigenen jährlichen Leistungsfähigkeit zu hoch. Als einzige Ausnahme gelten hier die Städte und Gemeinden im Erzgebirgskreis, bei denen in der Mehrheit ein positiver Zahlungsmittelsaldo auch zu einem Finanzierungsmittelüberschuss führt.

Die Betrachtung einzelner Jahresscheiben, beispielsweise durch die Haushaltsatzung 2014, kann dabei nur eine Zeitpunktanalyse und keine Zeitraumanalyse darstellen. Die Durchführung von Investitionen findet dagegen i.d.R. über mehrere Jahre statt. Allerdings wurde durch den Zusammenhang aus Abschreibung und Investition ja bereits gezeigt, dass durch die Investition die zukünftigen Ergebnishaushalte belastet werden. Betrachtet man vor diesem Hintergrund den bereits jetzt hohen Anteil der negativen Zahlungsmittelsalden aus laufender Verwaltungstätigkeit, können auch zukünftige Finanzierungsmitteldefizite nach Durchführung der jeweiligen Investition nicht ausgeschlossen werden.

### III. Aussagen über die mögliche Investitionsfähigkeit sächsischer Kommunen

Aus dem Zusammenhang zwischen Ergebnishaushalt, Zahlungsmittelsaldo laufende Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit wird nun ein Parameter für die mögliche Investitionsfähigkeit sächsischer Städte und Gemeinden pro Einwohner abgeleitet.

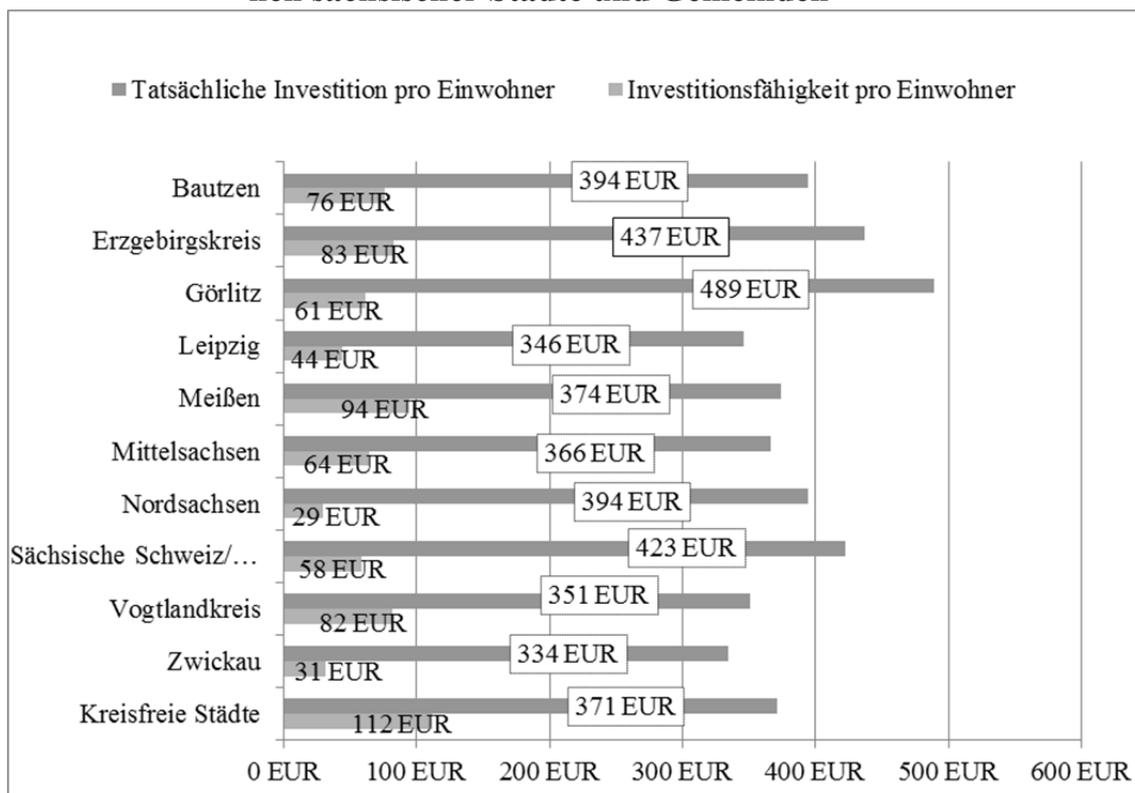
Aus dem Ergebnishaushalt ergibt sich nach Verrechnung der zahlungsunwirksamen Größen der Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit, der die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden anzeigt, die für Investitionen oder die Tilgung von Krediten im jeweiligen Haushaltsjahr verwendet werden kann.<sup>892</sup> Aus den Stromgrößen der Ein- und Auszahlungen wird die jährliche Liquidität für die möglichen Investitionen ermittelt. Um vergleichbare Aussagen treffen zu können, wird dieser Wert durch die Anzahl der Einwohner dividiert. Damit keine Verzerrungen eintreten, wird dieser Parameter, d.h. die mögliche Investitionsfähigkeit sächsischer Städte und Gemeinden pro Einwohner nur für die Städte und Gemeinden ermittelt, die einen positiven

---

892 Für die Vorjahre enthält der Parameter allerdings noch die Erträge aus aufgelösten Sonderposten, d.h. die Fördermittelfinanzierung.

Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aufweisen.<sup>893</sup> Für den Vergleich mit den tatsächlichen Investitionen werden aus den Haushaltsdaten die Auszahlungen für Investitionstätigkeit herangezogen. Bildet man den Durchschnitt über die Städte und Gemeinden jeweils nach Landkreisen ergibt sich folgendes Bild:

**Abbildung 8 : Mögliche Investitionsfähigkeit und tatsächliche Investitionen sächsischer Städte und Gemeinden**



Quelle: Eigene Erstellung.

In allen Landkreisen liegt die tatsächliche Investitionstätigkeit pro Einwohner weit über der möglichen Investitionsfähigkeit der Städte und Gemeinden aus eigener wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Die größte mögliche Investitionsfähigkeit pro Einwohner besteht bei den drei kreisfreien Städten, gefolgt von den Städten und Gemeinden im Landkreis Meißen. Die geringste mögliche Investitionsfähigkeit pro Einwohner weisen die Städte und Gemeinden in den Landkreisen Zwickau und Nordsachsen auf. Die höchsten Auszahlungen für Investitionen

<sup>893</sup> Für die Berechnung wurden nur die Städte und Gemeinden mit einem positiven Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und deren Überschüsse bezogen auf die Einwohnerzahl betrachtet. Negative Zahlungsmittelsalden werden gleich Null gesetzt, da hier aus Eigenfinanzierung keine Investitionsmöglichkeit besteht.

tätigen dagegen die Städte und Gemeinden im Landkreis Görlitz, welche damit im Durchschnitt auch die größte Differenz aus eigener möglicher Investitionsfähigkeit und tatsächlicher Investitionstätigkeit haben. Die niedrigste Differenz zwischen beiden Werten liegt bei den Städten und Gemeinden im Vogtlandkreis vor.

Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Auszahlungen für Investitionstätigkeit auch die fördermittel- und kreditfinanzierten Investitionen beinhaltet. Es wurde daher bewusst der Parameter der eigenen möglichen Investitionsfähigkeit pro Einwohner und nicht die Differenz aus tatsächlicher Investitionstätigkeit und möglicher Investitionsfähigkeit herausgearbeitet.

## C. Ausblick

Mit Hilfe der vorliegenden Untersuchung wurde gezeigt, dass die doppelte Haushaltssatzung relevante Informationen in Bezug auf die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen enthält. Dieser Informationsgewinn kann die Qualität politischer Entscheidungen zukünftig positiv beeinflussen.

Die Analyse weist einen ersten Weg für die Nutzung der vorhandenen Daten, um wesentliche Erkenntnisse für eine nachhaltige kommunale Finanzwirtschaft zu erreichen. Die bisher vorliegende Betrachtungsweise wird allerdings erst dann vollständig, wenn die Jahresabschlüsse der Kommunen vorliegen. Hier werden die tatsächlichen Abschreibungen ermittelt und die Untersuchung kann um das Maß der notwendigen Investitionstätigkeit für die Erhaltung des Kapitalstocks erweitert werden. Allein die Planzahlen der Abschreibungen in den vorhandenen Haushaltsplänen der Kommunen erweisen sich dabei bisher noch nicht als ausreichend empirisch aussagefähig. Für weiterführende Analysen sollten daher die kommunalen Haushalts- und Jahresabschlussdaten über mehrere Jahre herangezogen werden.

## Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Blum, Ulrich (2004): Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, Oldenbourg Verlag, München.

Frenkel, Michael/John, Klaus Dieter (2011): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, 7. Auflage, Verlag Franz Vahlen GmbH, München.

Hoffmann, Katrin/Jänchen, Isabelle/Wirth, Katharina. (2009): Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen im Freistaat Sachsen, Boorberg Verlag, Stuttgart.

Jänchen, Isabelle (2012): Das sächsische kommunale Kennzahlensystem, Eine Empfehlung für die sächsischen Städte, Gemeinden und Landkreise, Sachsenlandkurier 4/12.

Jänchen, Isabelle (2013): Kommunalen Haushaltsausgleich der sächsischen Kommunen oder Was will uns die doppische Haushaltssatzung sagen?, Meißner Hochschulschriften, Heft 1.

KfW (2014): KfW-Kommunalpanel 2014, Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW Bankengruppe, Frankfurt.

Köller, Mareike (2013): Baustelle Kommunen: Demografischer Wandel trifft kommunale Infrastruktur, KfW Economic Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 30, 09. September 2013.

Sachverständigenrat (2012): Stabile Architektur für Europa – Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Schwarting, Gunnar (2010): Der kommunale Haushalt, 4. völlig neue bearbeitete Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin.