

Zielwertindikatoren STARK II

Vorschlag zur Einführung neuer Kennziffern
sowie einer veränderten Verfahrensweise

Arbeitsgruppe des Stabilitätsrates Sachsen-Anhalt

Magdeburg, 11.03.2014

Inhalt

- ➔ 1. Bisherige Zielwertindikatoren und Verfahrensweise
- ➔ 2. Vorschlag neue Zielwertindikatoren und Verfahrensweise
- ➔ 3. Modellrechnung für das Berichtsjahr 2012

Inhalt

- 1. **Bisherige Zielwertindikatoren und Verfahrensweise**
- 2. **Vorschlag neue Zielwertindikatoren und Verfahrensweise**
- 3. **Modellrechnung für das Berichtsjahr 2012**

→ **Zielwertindikatoren**

- Kredite im Kernhaushalt
- Schuldendienstquote
- Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt

→ **Indikatoren zur Information**

- Tatsächlicher kumulierter Fehlbetrag aus Vorjahren
- Tatsächliches strukturelles Defizit im Berichtsjahr
- Strukturelle Defizite in den drei Folgejahren
- Strukturelle Defizite im Konsolidierungszeitraum
- Jahr des erreichten Haushaltsausgleich
- Geplante Personalkosten im Zeitraum der Mittelfristplanung
- Kassenkreditquote

		<i>Kredite im Kernhaushalt je Einwohner</i>	<i>Schuldendienstquote</i>	<i>Zuführungsquote zum Vermögenshaushalt</i>
Definition	kameral	Schuldenstand aus aufgenommenen Krediten einschließlich innerer Darlehen im Haushalt ohne Sondervermögen mit Ausnahme von Kassenkrediten und ohne Leasing, einschließlich Haushaltseinnahmereste und inkl. PPP-Verpflichtungen im Vermögenshaushalt	Höhe des Schuldendienstes (Kreditzinsen (Gr. 80) und Ordentliche Kredittilgung (Gr. 97)) multipliziert mit 100 geteilt durch die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel gemäß Einzelplan 9 (Steuereinnahmen (Gr. 00-03) + Allg. Zuweisungen (Gr. 04-06) + Allg. Umlagen (Gr. 07) + Schuldendiensthilfen (Gr. 23))	Zuführungen vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt multipliziert mit 100 geteilt durch die Höhe der vorgeschriebenen Pflichtzuführungen (Hinweis: Als „Zuführung vom Verwaltungshaushalt zum Vermögenshaushalt“ sind die tatsächlich im Verwaltungshaushalt erwirtschafteten Mittel in die Berechnung einzubeziehen)
	doppisch	Summe Kontenbereich 32 (Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) + Summe Kontenbereich 33 (Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit) + Summe Kontenbereich 34 (Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen ohne Kontengruppe 343 (Leasingverträge)) + Kontenbereich 37 (Sonstige Verbindlichkeiten) + der im Bezugsjahr genehmigten VE für das Folgejahr	(Summe Auszahlungen für die Tilgung von Krediten für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen + Summe Rückzahlungen von Krediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit (Kassenkredite) + Summe Zinsauszahlungen) gemäß Finanzrechnung multipliziert mit 100 geteilt durch die Höhe der ordentlichen Erträge gemäß Produktgruppe 611	Saldo aus Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (Summe Kontenbereiche 60 + 61 + 62 + 63 + 64 + 65 + 66) abzüglich Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (Summe Kontenbereiche 70 + 71 + 72 + 73 + 74) multipliziert mit 100 geteilt durch die Summe der Zins- und Tilgungsleistungen (Summe Kontenbereiche 75+79)
Basiswert, an dem die Veränderung gemessen wird	kameral	Wert im Jahr 2009 (aus Vertrag zur Konsolidierungspartnerschaft)	Wert im Jahr 2009 (aus Vertrag zur Konsolidierungspartnerschaft)	100%
	doppisch	Wert im indiv. Umstiegsjahr auf die Doppik aus neuem Vertrag zur Konsolidierungspartnerschaft	Wert im indiv. Umstiegsjahr auf die Doppik aus neuem Vertrag zur Konsolidierungspartnerschaft	?
Zielwert-korridor	kameral	A: <10, B: 10-20, C: >20	A: <10, B: 10-20, C: >20	A: <10, B: 10-20, C: >20
	doppisch	?	?	?
Kriterien für Sanktionierung		im C-Korridor und keine von KAB und IB akzeptierte Begründung	im C-Korridor und keine von KAB und IB akzeptierte Begründung	im C-Korridor und keine von KAB und IB akzeptierte Begründung
Erhebung		bei Kommune über KAB	bei Kommune über KAB	bei Kommune über KAB

Gründe für eine Änderung der Zielwertindikatoren und Verfahrensweise

- **Bisherige Zielwertindikatoren haben sich in der Praxis als problematisch erwiesen – u.a.**
 - Keine gesicherte Datenqualität
 - Keine Reproduzierbarkeit der gemeldeten Daten
 - Datenmeldung oft mit deutlichem Zeitverzug
 - Änderungen in der Definition der Indikatoren
 - Änderungen der Definitionen aufgrund der Doppik-Umstellung notwendig

- **Mit dem Kommunalen Finanzmonitor liegt mittlerweile ein umfassendes Instrument zur Analyse und Bewertung der kommunalen Finanzsituation vor und deutliche Vorteile gegenüber dem bisherigen Verfahren aufweist**
 - Höchstmögliche Datenqualität (Statistisches Landesamt)
 - Zeitliche Verfügbarkeit der Daten analog zum bisherigen Verfahren (kein Zeitverzug)
 - Verringerung des Aufwandes für Kommunen und Kommunalaufsicht
 - Vergleichsweise hohe Transparenz und Objektivität möglicher Sanktionsentscheidungen

Inhalt

- 1. Bisherige Zielwertindikatoren und Verfahrensweise
- 2. **Vorschlag neue Zielwertindikatoren und Verfahrensweise**
- 3. Modellrechnung für das Berichtsjahr 2012

Was ändert sich gegenüber dem bisherigen Verfahren?

→ Zielwertindikatoren

- Fundierte Schulden im Kernhaushalt ohne Tilgungszuschüsse STARK II je Einwohner
- Zuschussbedarf V abzgl. der jährlichen Preissteigerungsrate je Einwohner
- Kassenkredite/Liquiditätskredite je Einwohner

→ Basisjahr – Jahr vor Eintritt in STARK II bzw. vor Ablösung des ersten STARK II-Darlehens

→ 3-stufige Verfahrensweise über mögliche Sanktionierung

Zielwertindikatoren

- *Fundierte Schulden der Kernhaushalte ohne STARK II-Tilgungszuschüsse je Einwohner*
 - Fiktiver Schuldenstand ohne STARK II-Tilgungszuschüsse
 - Fundierte Schulden = Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich + Kredite beim öffentlichen Bereich
 - Die im Rahmen von STARK II erhaltenen Tilgungszuschüsse werden jeweils hinzuaddiert

Zielwertindikatoren

→ ***Zuschussbedarf V je Einwohner***

- **Laufender Finanzbedarf der Kommunen für die Durchführung ihrer eigenen Aufgaben im Verhältnis zur Einwohnerzahl**

Saldo laufende Rechnung

+ Steuereinnahmen (netto)

+ Nettozahlungen vom Land (Zahlungen vom bzw. an das Land)

+ Nettozahlungen von Kommunen (Zahlungen von bzw. an Gemeinden)

= Zuschussbedarf V

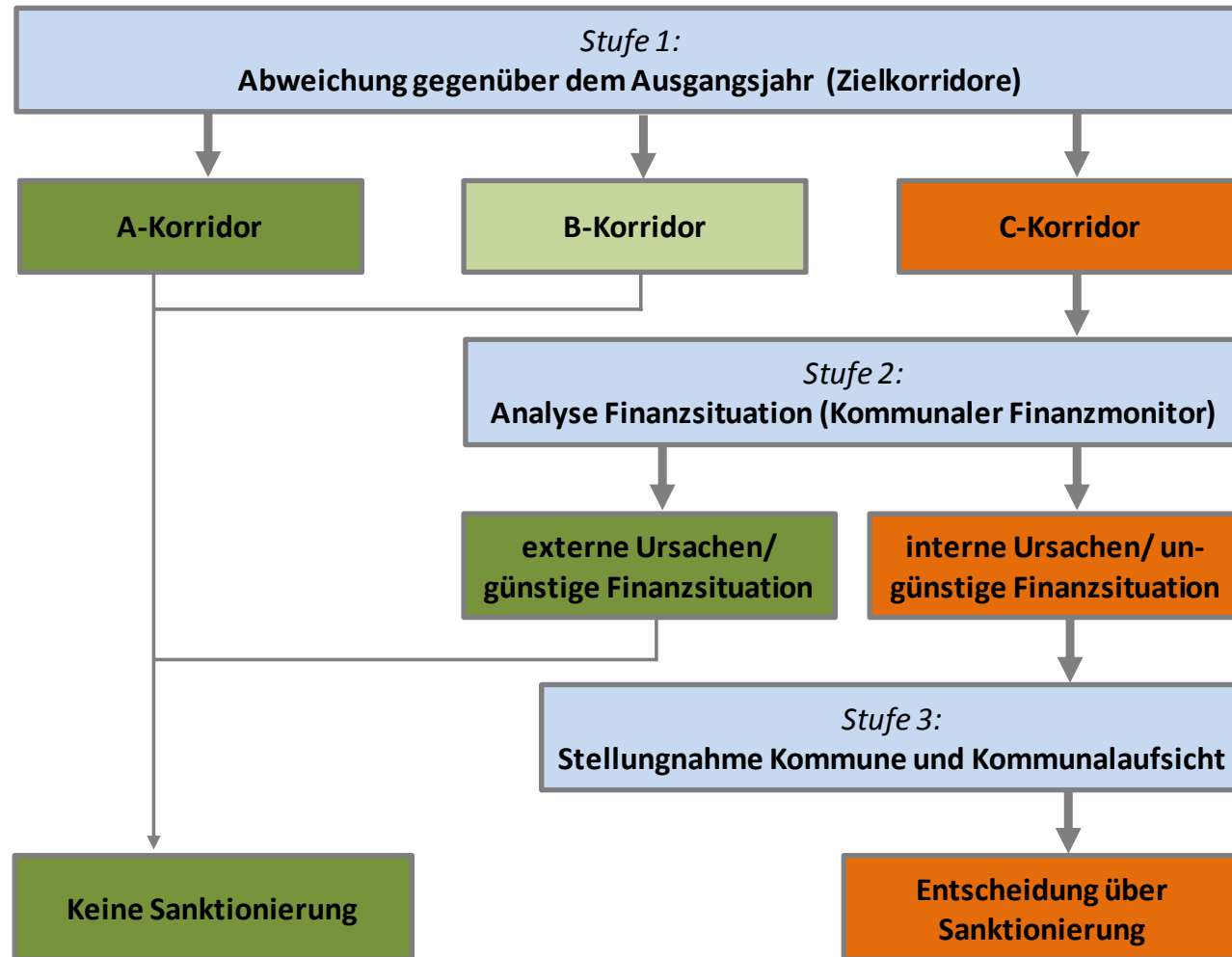
- **Bereinigung um die jährliche Preissteigerungsrate (Verbraucherpreisindex)**

Zielwertindikatoren

→ Kassenkredite/Liquiditätskredite je Einwohner

- Höhe der Kassenkredite der Kernhaushalte im Verhältnis zur Einwohnerzahl
- Kurzfristige Verbindlichkeiten zur Überbrückung vorübergehender Kassenanspannungen (Liquiditätssicherung) – werden allerdings zunehmend auch zur längerfristigen Finanzierung von (Alt-) Fehlbeträgen verwendet

3-stufige Verfahrensweise



- **Stufe 1: Zielwertkorridore**
- *Für jeden Indikator werden analog zur bisherigen Vorgehensweise entsprechende Zielkorridore definiert (A-, B- und C-Korridor)*
- *Gemessen wird die Entwicklung gegenüber dem jeweiligen Basisjahr – d.h., dem Jahr vor Eintritt in STARK II bzw. vor Ablösung des ersten STARK II-Darlehens*
- *Die Kommunen sollen sich gegenüber dem Basisjahr nicht (wesentlich) verschlechtern*

Vorschlag Zielwertkorridore (analog zur bisherigen Verfahrensweise)

A-Korridor	bis unter 10 % (bei Kassenkrediten bis unter 50 Euro/EW)
B-Korridor	10 bis unter 20 % (bei Kassenkrediten 50 bis unter 100 Euro/EW)
C-Korridor	20 % und mehr (bei Kassenkrediten 100 Euro/EW und mehr)

- ***Stufe 2: Analyse der Finanzsituation bei Zielwertabweichung***
- **Sofern eine Kommune bei einem oder mehreren Indikatoren im C-Korridor liegt, erfolgt eine tiefergehende Analyse der Finanzsituation anhand der Daten des Kommunalen Finanzmonitors**
- **Eine Sanktionierung sollte u.a. in folgenden Fällen unterbleiben:**
 - externe Gründe, die zu einer Abweichung geführt haben, wie bspw. ein deutlicher Rückgang der Steuereinnahmen
 - Günstige Haushaltssituation und stabile Einnahmebasis
 - statistische Effekte, die zu der Abweichung geführt haben (z.B., wenn es sich bei dem Basis- oder Berichtsjahr um Ausnahmejahre handelt)
- **Können keine entsprechende Ursachen identifiziert werden, erfolgt ein weiteres Prüfverfahren im Rahmen von Stufe 3**

- ***Stufe 3: Stellungnahmen Kommunen und Kommunalaufsicht (analog zum bisherigen Verfahren)***
- Die Kommune erhält im Rahmen des Stufe die Möglichkeit, zu den Gründen der Abweichung vom Zielkorridor Stellung zu nehmen
- Ebenso wird eine Stellungnahme der Kommunalaufsicht eingeholt
- Auf Basis der beiden Stellungnahmen wird zu entscheiden sein, ob es zu einer Sanktionierung der Kommune kommt oder die Gründe für das Abweichen vom Zielkorridor so schlüssig dargelegt sind, dass von einer Sanktionierung der Kommune abgesehen werden kann (ein schlüssiger Grund wäre z.B. die Kreditaufnahme zur Eigenanteilssicherung bei durch das Land geförderten Investitionen in energetische Gebäudesanierung mit haushaltskonsolidierender Wirkung)

	<i>Fundierte Schulden im Kernhaushalt ohne STARK II-Tilgungszuschüsse je Einwohner</i>	<i>Zuschussbedarf V abzgl. der jährlichen Preissteigerungsrate je Einwohner</i>	<i>Kassenkredite/Liquiditätskredite je Einwohner</i>
Definition	Kredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich der kommunalen Kernhaushalt zzgl. der im Rahmen von STARK II erhaltenen Tilgungszuschüsse im Verhältnis zur Einwohnerzahl	Saldo der laufenden Rechnung + Steuereinnahmen (netto) + laufende Nettozahlungen vom bzw. an das Land + laufende Nettozahlungen von bzw. an Kommunen abzgl. der jährlichen Preissteigerungsrate (Verbraucherpreisindex) im Verhältnis zur Einwohnerzahl	Kassenkredite/Liquiditätskredite der kommunalen Kernhaushalte im Verhältnis zur Einwohnerzahl
Basiswert, an dem die Veränderung gemessen wird	Jahr vor Eintritt in STARK II bzw. Jahr vor der Ablösung des ersten STARK II-Darlehens	Jahr vor Eintritt in STARK II bzw. Jahr vor der Ablösung des ersten STARK II-Darlehens	Jahr vor Eintritt in STARK II bzw. Jahr vor der Ablösung des ersten STARK II-Darlehens
Zielwert-korridor	Vorschlag: A: < 10 %; B: 10-20 %; C: > 20 %	Vorschlag: A: < 10 %; B: 10-20 %; C: > 20 %	Vorschlag: A: < 50 Euro/EW; B: 50-100 Euro/EW; C: > 100 Euro/EW
Kriterien für Sanktionierung	im C-Korridor, keine im Rahmen einer vertiefenden statistischen Analyse ersichtlichen Gründe sowie keine von KAB und IB akzeptierte Begründung	im C-Korridor, keine im Rahmen einer vertiefenden statistischen Analyse ersichtlichen Gründe sowie keine von KAB und IB akzeptierte Begründung	im C-Korridor, keine im Rahmen einer vertiefenden statistischen Analyse ersichtlichen Gründe sowie keine von KAB und IB akzeptierte Begründung
Erhebung	Statistisches Landesamt, Kommunaler Finanzmonitor	Statistisches Landesamt, Kommunaler Finanzmonitor	Statistisches Landesamt, Kommunaler Finanzmonitor

Inhalt

- 1. Bisherige Zielwertindikatoren und Verfahrensweise
- 2. Vorschlag neue Zielwertindikatoren und Verfahrensweise
- 3. Modellrechnung für das Berichtsjahr 2012

Variante A – Stufe 1

	A-Korridor		B-Korridor		C-Korridor		Kommunen im C-Korridor	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Fundierte Schulden Kernhaushalte ohne erhaltene Tilgungszuschüsse STARK II je Einwohner	132	96,4	2	1,5	3	2,2	53	38,7
Zuschussbedarf V (preisbereinigt, in Preisen von 2010) je Einwohner	119	86,9	7	5,1	11	8,0		
Kassenkredite je Einwohner	91	66,4	5	3,6	41	29,9		
Anzahl STARK II-Kommunen im Berichtsjahr	137		137		137		137	

Fundierte Schulden im Kernhaushalt (ohne erhaltene Tilgungszuschüsse STARK II)

A-Korridor	bis unter 10 %
B-Korridor	10 bis unter 20 %
C-Korridor	0 % und mehr

Zuschussbedarf V preisbereinigt

A-Korridor	bis unter 10 %
B-Korridor	10 bis unter 20 %
C-Korridor	20 % und mehr

Kassenkredite

A-Korridor	bis unter 50 Euro/EW
B-Korridor	50 bis unter 100 Euro/EW
C-Korridor	100 Euro/EW und mehr

Variante B – Stufe 1

	A-Korridor		B-Korridor		C-Korridor		Kommunen im C-Korridor	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Fundierte Schulden Kernhaushalte ohne erhaltene Tilgungszuschüsse STARK II je Einwohner	123	89,8	9	6,6	5	3,6	42	30,7
Zuschussbedarf V (preisbereinigt, in Preisen von 2010) je Einwohner	119	86,9	7	5,1	11	8,0		
Kassenkredite je Einwohner	96	70,1	13	9,5	28	20,4		
Anzahl STARK II-Kommunen im Berichtsjahr	137		137		137		137	

Fundierte Schulden im Kernhaushalt (ohne erhaltene Tilgungszuschüsse STARK II)

A-Korridor	bis unter 0 %
B-Korridor	0 bis unter 10 %
C-Korridor	10 % und mehr

← verringert

Zuschussbedarf V preisbereinigt

A-Korridor	bis unter 10 %
B-Korridor	10 bis unter 20 %
C-Korridor	20 % und mehr

Kassenkredite

A-Korridor	bis unter 100 Euro/EW
B-Korridor	100 bis unter 200 Euro/EW
C-Korridor	200 Euro/EW und mehr

← erhöht

Variante C (2 Kennziffern) – Stufe 1

	A-Korridor		B-Korridor		C-Korridor		Kommunen im C-Korridor	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Fundierte Schulden und Kassenkredite im Kernhaushalt ohne erhaltene Tilgungszuschüsse STARK II je Einwohner	110	80,3	8	5,8	19	13,9	29	21,2
Zuschussbedarf V (preisbereinigt, in Preisen von 2010) je Einwohner	119	86,9	7	5,1	11	8,0		
Anzahl STARK II-Kommunen im Berichtsjahr	137		137		137		137	

Fundierte Schulden und Kassenkredite im Kernhaushalt (ohne erhaltene Tilgungszuschüsse STARK II)

A-Korridor	bis unter 10 %
B-Korridor	10 bis unter 20 %
C-Korridor	20 % und mehr

Zuschussbedarf V preisbereinigt

A-Korridor	bis unter 10 %
B-Korridor	10 bis unter 20 %
C-Korridor	20 % und mehr

wie in Variante A

Die fundierten Schulden und Kassenkredite wurden in dieser Variante zu einer Kennziffer zusammengeführt.

Variante A – Stufe 2 (Grobanalyse)

- ➔ **53 Kommunen (39 %) fallen bei einem oder mehreren Zielwertindikatoren in den C-Korridor**
- ➔ **Bei mind. 32 Kommunen sollte dabei auf Basis der vertiefenden Analyse von einer Sanktionierung abgesehen werden – Gründe sind hier vor allem:**
 - ➔ Deutlicher Einbruch der allgemeinen Deckungsmittel gegenüber dem Basisjahr, der zu einem Anstieg der Kassenkredite geführt hat
 - ➔ Bei den Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinden weist der Zuschussbedarf V u.a. aufgrund der Gemeindegebietsreform zum Teil deutliche jährliche Schwankungen auf, die nicht auf ein unangemessenes Verhalten der Gemeinde zurückzuführen sind
- ➔ **Für mind. 15 Kommunen wird ein weiteres Prüfverfahren (Stufe 3) vorgeschlagen**

AGS	Name	Landkreis	Basisjahr (Jahr vor Eintritt in STARK II)	Stufe 1				Stufe 2		
				Fundierte Schulden Kernhaushalte ohne erhaltene Tilgungszuschüsse STARK II	Zuschuss- bedarf V preisbereinigt (in Preisen von 2010)	Kassenkredite		Analyse Finanzsituation - Bewertung der deutlichen Abweichung vom Zielkorridor		
				Basisjahr-2012	Basisjahr-2012	Basisjahr-2012		Beschreibung		Empfehlung für weiteres Verfahren
				in %	in %	in %	in Euro/EW			

A-Korridor	bis unter 10 % (bei Kassenkrediten bis unter 50 Euro/EW)
B-Korridor	10 bis unter 20 % (bei Kassenkrediten 50 bis unter 100 Euro/EW)
C-Korridor	20 % und mehr (bei Kassenkrediten 100 Euro/EW und mehr)

00300000	Magdeburg, Landeshauptstadt		2009	-17,3	5,9	191,5	229	Ursache für Anstieg der Kassenkredite nicht erkennbar; seit 2008 jeweils Überschüsse in der laufenden Rechnung - allerdings mit sinkender Tendenz	weiteres Prüfverfahren
08103000	Arendsee (Altmark), Stadt	Altmarkkreis Salzwedel	2010	-16,7	3,6	#DIV/0!	164	aktuell durchschnittliches Niveau an Kassenkrediten, deutlicher Einbruch der allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2011, der zu dem Anstieg der Kassenkredite geführt hat; unterdurchschnittliches Ausgabenniveau	von Sanktionierung sollte abgesehen werden
08154551	Wallstawe	Altmarkkreis Salzwedel	2011	-9,7	104,9	#DIV/0!	0	ZB V im Basisjahr besonders gering und im Berichtsjahr nicht auffällig hoch; Schwankungen vermutlich infolge Übertragung von Aufgaben an VG	von Sanktionierung sollte abgesehen werden
08200500	Aken (Elbe), Stadt	Anhalt-Bitterfeld	2009	-21,6	2,3	319,9	300	deutlicher Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel zwischen 2009-2012 von einem über- auf ein unterdurchschnittliches Niveau, der zu dem Zuwachs der Kassenkredite geführt hat	von Sanktionierung sollte abgesehen werden
08201500	Bitterfeld-Wolfen, Stadt	Anhalt-Bitterfeld	2009	-20,1	-3,6	358,4	1.193	massiver Einbruch der allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2009-2010, der zu dem enormen Zuwachs an Kassenkrediten geführt hat	von Sanktionierung sollte abgesehen werden
08218000	Köthen (Anhalt), Stadt	Anhalt-Bitterfeld	2009	-5,3	-6,3	69,7	223	Deutlicher Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2010 hat zu Anstieg der Kassenkredite beigetragen, kann jedoch nicht nur damit erklärt werden	?
08225600	Osternienburger Land	Anhalt-Bitterfeld	2010	-8,2	68,8	#DIV/0!	231	Kassenkredite aktuell im durchschnittlichen Bereich, deutlicher Anstieg gegenüber dem Basisjahr aufgrund eines enormen Zuwachses des Zuschussbedarf V, der zu erklären ist	weiteres Prüfverfahren
08234000	Sandersdorf-Brehna, Stadt	Anhalt-Bitterfeld	2010	-7,8	4,7	52,3	184	deutlicher Rückgang der allgemeinen Deckungsmittel seit dem Basisjahr; Anstieg der Kassenkredite ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen	von Sanktionierung sollte abgesehen werden
08302052	Altenhausen	Börde	2011	-1,8	23,3	#DIV/0!	0	ZB V im Berichtsjahr nicht auffällig hoch; Schwankungen gegenüber dem Basisjahr vermutlich infolge Übertragung von Aufgaben an VG	von Sanktionierung sollte abgesehen werden
08303554	Ausleben	Börde	2010	-15,5	55,0	#DIV/0!	91	ZB V im Berichtsjahr nicht auffällig hoch; Schwankungen gegenüber dem Basisjahr vermutlich infolge Übertragung von Aufgaben an VG	von Sanktionierung sollte abgesehen werden

Kontakt:

Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH
Hoher Weg 3
06120 Halle (Saale)
Tel.: ++49 (345) 52 13 610
Fax: ++49 (345) 51 70 706
E-Mail: info@isw-institut.de
Internet: www.isw-institut.de