

## **Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte**

*Die Gemeindefinanzen unterlagen nach der Wiedervereinigung deutlichen Schwankungen. Bis Mitte des letzten Jahrzehnts und im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise fielen insgesamt fast durchgehend Defizite an, während in den konjunkturell günstigen Jahren vor der Krise und auch zuletzt fühlbare Überschüsse verzeichnet wurden. Die Verschuldung blieb im Vergleich zum Bund und den Ländern eng begrenzt. Die kommunale Finanzlage verschlechtert sich im laufenden Jahr wohl etwas. Für die Folgejahre ist aber wieder eine spürbare Verbesserung angelegt, die auch auf merkliche Entlastungen durch den Bund zurückzuführen ist. Gleichwohl ist die Finanzlage der einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich und in etlichen Fällen deutlich angespannt. Dabei werden Belastungen durch die teils hohe Verschuldung infolge des sehr niedrigen Zinsniveaus derzeit noch erheblich gedämpft.*

*Der Bund hat seine Finanzmittel zur Stützung der Kommunen in den vergangenen Jahren erheblich erhöht, und weitere Aufstockungen sind angelegt, nicht zuletzt um deren Investitionsfähigkeit zu erweitern. Sofern, wie verschiedentlich vorgeschlagen, Sozillasten – etwa die Unterkunftskosten für Arbeitslosengeld II-Empfangende – noch stärker aus Bundesmitteln finanziert würden, wäre darauf zu achten, dass die örtlichen Anreize zur effizienten Mittelverwendung und Standortpflege erhalten bleiben. Der ausgeprägte Rückgang der kommunalen Investitionsausgaben bis Mitte der 2000er Jahre ist teilweise zu relativieren. So ist er etwa auch auf Ausgliederungen zurückzuführen. Es besteht allerdings sicherlich an einigen Stellen Nachholbedarf bei der Infrastruktur, sodass eine Gewichtsverschiebung zu investiven Ausgaben wünschenswert erscheint. Forderungen nach einer kurzfristigen drastischen Ausweitung erscheinen hingegen nicht naheliegend. Entscheidend sind nicht zuletzt angemessene Bedarfsprüfungen, Planungs- und Umsetzungskapazitäten. Hier könnte eine Unterstützung durch den Bund hilfreich sein. Soweit im Einzelfall gravierende finanzielle Engpässe bestehen, sind nach Ausschöpfen der örtlichen Anpassungsspielräume aber eher die Länder gefordert, denen eine Unterstützung strukturschwacher Kommunen obliegt.*

*Die Länder beeinflussen insgesamt in starkem Maße die finanzielle Lage ihrer Kommunen insbesondere über den kommunalen Finanzausgleich, Kostenerstattungen oder Sanierungsprogramme und nehmen eine mit weitgehenden Eingriffsrechten verbundene Haushaltsaufsicht wahr. Um künftig zu vermeiden, dass gravierende finanzielle Schief lagen von Gemeinden entstehen oder deren Behebung verschleppt wird, erscheint eine konsequente Kommunalaufsicht wichtig. Auch könnte daran gedacht werden, dass überjährige kommunale Kassenkredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen und im Regelfall auf den durch die Schuldenbremse begrenzten Verschuldungsspielraum des Landes anzurechnen sind, um frühzeitig Problembewusstsein auf allen Ebenen zu schaffen.*

## Gemeindefinanzen im Überblick

*Wichtige Rolle  
 der Gemeinden  
 im Bundesstaat*

Die Gemeinden<sup>1)</sup> erfüllen im Bundesstaat wesentliche Aufgaben und leisten derzeit ein Viertel der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften. Sie sind insbesondere für die Gewährung zahlreicher Sozialleistungen, Kindertagesbetreuung, Teile des Schulwesens und der öffentlichen Verwaltung, lokale Verkehrs- und Freizeitinfrastruktur sowie öffentliche Ver- und Entsorgung zuständig. Das Grundgesetz sichert den Gemeinden zu, ihre Angelegenheiten gemäß den gesetzlichen Vorgaben in eigener Verantwortung zu regeln. Sie finanzieren sich neben Zuweisungen der Länder auch über Leistungsentgelte, Anteile an den Gemeinschaftsteuern sowie (zuletzt zu einem Fünftel) aus Steuern mit gemeindeindividuellen Hebesätzen. Über ihre Zuweisungen im Rahmen kommunaler Finanzausgleichssysteme und ergänzende Regelungen zu (ggf. pauschalieren) Kostenerstattungen haben die Länder maßgeblichen

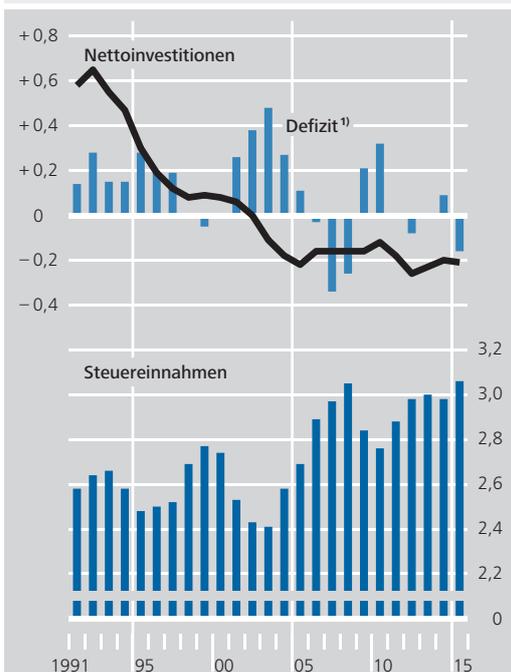
Einfluss auf die Kommunal финанzen. Die Kommunen unterliegen grundsätzlich strengen (landesspezifischen) Haushaltsregeln, deren Einhaltung vom Land zu überwachen ist. Insgesamt entfällt auf die Gemeinden nur ein kleiner Teil der gesamtstaatlichen Verschuldung. Allerdings bestehen große Diskrepanzen zwischen einzelnen Kommunen, die teils sehr hoch verschuldet sind und anhaltende strukturelle Haushaltsschief lagen aufweisen.

Die Finanzlage der Gemeinden<sup>2)</sup> verzeichnete insbesondere nach der Jahrtausendwende deutliche Schwankungen, die in starkem Maße durch die Steuerentwicklung<sup>3)</sup> geprägt waren (vgl. nebenstehendes Schaubild). Bis Mitte des letzten Jahrzehnts kam es nahezu durchgehend zu Finanzierungsdefiziten. Im weiteren Verlauf wurden – unterstützt durch die konjunkturelle Belebung – 2007 und 2008 erstmals merkliche Überschüsse erzielt, die aber in der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder in höhere Defizite umschlugen. Seit 2011 ist großenteils wieder eine Lageverbesserung zu beobachten, und im vergangenen Jahr wurde ein Überschuss von 4 1/2

*Finanzlage nach  
 der Jahrtausend-  
 wende mit  
 stärkerem  
 Auf und Ab*

### Defizit, Nettoinvestitionen und Steuereinnahmen der Kommunen<sup>\*)</sup>

in % des BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \*) Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).  
 1 Überschuss mit negativem Vorzeichen.

Deutsche Bundesbank

1 Im Folgenden grundsätzlich einschl. der Gemeindeverbände.

2 Der letzte ausführliche Monatsberichtsbeitrag zu den Gemeindefinanzen (Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000, Monatsbericht, Juli 2007, S. 29–49) nahm Bezug auf den Zeitraum 2000 bis 2006. Betrachtet werden im Folgenden – anders als damals – die Gemeindehaushalte einschl. der Extrahaushalte in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Die kommunale Ebene der Stadtstaaten ist den Ländern zugeordnet und bleibt deshalb hier ausgeblendet. Die VGR gewährleisten im Zeitverlauf eine konsistentere Abgrenzung des Staatssektors als die Finanzstatistik, die erst seit dem Jahr 2011 und in jährlich wechselnder Zahl kommunale Extrahaushalte umfasst. Während sich die zeitweise umfangreichen Ausgliederungen von Einrichtungen aus den Kernhaushalten bis zum Jahr 2010 also voll auf die Entwicklung einzelner Ausgabenkomponenten in der Finanzstatistik auswirken, werden die VGR-Angaben nur im Falle einer Ausgliederung in – nicht dem Staatssektor zugeordnete – (ggf. öffentliche) Unternehmen beeinflusst. Die zu unterschiedlichen Stichtagen erfolgte Umstellung der meisten Gemeinden auf doppische Buchführung wirkt sich aber ggf. auch auf die VGR-Daten aus.

3 Die Steuern der Gemeinden umfassen vor allem die Gewerbe-, Anteile an der Einkommen- und die Grundsteuer. Die an die Entwicklung des Steueraufkommens der Länder gekoppelten Schlüsselzuweisungen verstärken die steuerinduzierten Schwankungen weiter.

## Ausgaben und Einnahmen der Gemeindehaushalte in den Jahren 2005 bis 2015

Position	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Veränderung
	in Mrd €						in % p.a.
Einnahmen	165,16	194,77	210,63	219,18	226,30	240,27	3,82
darunter:							
Verkäufe	31,25	37,86	38,21	37,70	39,01	39,54	2,38
Steuern	61,99	71,24	82,19	84,67	87,12	92,89	4,13
Transfers (vom Staat)	56,60	68,20	72,42	78,64	82,80	89,88	4,73
Ausgaben	167,71	202,90	208,39	218,95	228,84	235,55	3,46
darunter:							
Vorleistungen	35,27	48,48	48,22	50,45	50,32	52,37	4,03
Personalausgaben <sup>1)</sup>	46,86	53,75	56,81	58,91	61,46	62,96	3,00
Zinsen	4,55	4,96	4,52	4,15	3,72	3,59	- 2,36
Subventionen	5,68	5,57	5,79	6,30	6,35	6,58	1,47
Sozialleistungen <sup>2)</sup>	39,41	45,67	48,09	50,44	53,76	58,01	3,94
Transfers (an den Staat)	7,16	8,66	8,97	9,22	9,71	10,09	3,49
Bruttoinvestitionen	16,98	22,60	19,79	21,32	22,39	22,51	2,86
Finanzierungssaldo	- 2,55	- 8,13	2,23	0,23	- 2,54	4,72	
	in % des BIP						in Prozent-
Einnahmen	7,18	7,55	7,64	7,76	7,74	7,92	0,74
darunter:							
Verkäufe	1,36	1,47	1,39	1,33	1,33	1,30	- 0,05
Steuern	2,69	2,76	2,98	3,00	2,98	3,06	0,37
Transfers (vom Staat)	2,46	2,64	2,63	2,78	2,83	2,96	0,50
Ausgaben	7,29	7,86	7,56	7,75	7,83	7,77	0,48
darunter:							
Vorleistungen	1,53	1,88	1,75	1,78	1,72	1,73	0,19
Personalausgaben <sup>1)</sup>	2,04	2,08	2,06	2,08	2,10	2,08	0,04
Zinsen	0,20	0,19	0,16	0,15	0,13	0,12	- 0,08
Subventionen	0,25	0,22	0,21	0,22	0,22	0,22	- 0,03
Sozialleistungen <sup>2)</sup>	1,71	1,77	1,74	1,78	1,84	1,91	0,20
Transfers (an den Staat)	0,31	0,34	0,33	0,33	0,33	0,33	0,02
Bruttoinvestitionen	0,74	0,88	0,72	0,75	0,77	0,74	0,00
Finanzierungssaldo	- 0,11	- 0,32	0,08	0,01	- 0,09	0,16	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Stand August 2016. **1** Arbeitnehmerentgelt, Beamtenversorgung und Beihilfen. **2** Monetäre Sozialleistungen (ohne Beamtenversorgung und Beihilfen) und soziale Sachleistungen.  
 Deutsche Bundesbank

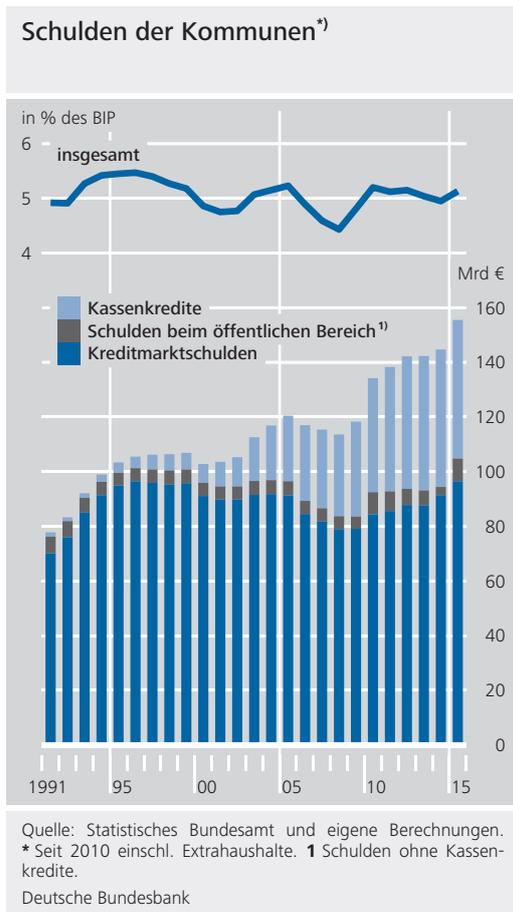
Mrd € (0,2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP))  
 verzeichnet.<sup>4)</sup>

*Deutlicher  
 Nettoverzehr  
 von Sachver-  
 mögen und  
 Pensionslasten  
 relativieren  
 Überschüsse*

Den über das letzte Jahrzehnt im Mittel annähernd ausgeglichenen Finanzierungssalden standen allerdings durchgehend negative Nettoinvestitionen gegenüber. Der deutliche Überschuss im letzten Jahr reichte nicht aus, diesen Nettoverzehr von Sachvermögen – im Sinne einer goldenen Regel – auszugleichen.<sup>5)</sup> Darüber hinaus bestehen unter anderem vielfach merkliche Vorbelastungen im Zusammenhang mit künftigen Pensionsleistungen, die in den VGR-Finanzierungssalden oder der aggregiert ausgewiesenen Verschuldung nicht sicht-

**4** Die vorübergehende deutlichere Verschlechterung im Jahr 2014 hängt mit einmaligen Belastungen durch Gerichtsurteile zusammen, die in den VGR mit Ergehen der Urteile ausgabenseitig zu verbuchende Steuerrückstellungsansprüche begründet haben. Dagegen werden in der Finanzstatistik – die dem Kurzbericht auf S. 8 f. zugrunde liegt – erst die späteren kassenmäßigen Rückzahlungen erfasst.

**5** Bei einer goldenen Regel wird kein Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung gefordert, sondern das zulässige Defizit durch den Betrag begrenzt, um das die um Veräußerungen bereinigten Investitionen die im Saldo nicht erfassten Abschreibungen (den Wertverzehr der laufenden Periode an dem mit Investitionen der Vergangenheit geschaffenen Vermögensbestand) übersteigen. Bei negativen Nettoinvestitionen – wie bei den Gemeindehaushalten seit 2003 – erfordert diese Regel mithin einen Überschuss. Im VGR-Saldo nicht erfasste finanzielle Transaktionen sind dabei unerheblich, da sie das Nettovermögen nicht verändern.



bar sind.<sup>6)</sup> Insgesamt war die Haushaltslage der Gemeinden somit auch im letzten Jahr trotz des Überschusses nicht entspannt.

*Vorleistungen und Sozialleistungen wichtige Antriebskräfte des relativ starken Ausgabenwachstums*

Die Zunahme der kommunalen Ausgaben fiel in den letzten zehn Jahren mit jahresdurchschnittlich 3 ½% spürbar stärker aus als das nominale Wirtschaftswachstum (2 ¾%). Treibend waren die Sozialleistungen (ohne Beamtenversorgung und Beihilfen) und die Vorleistungskäufe<sup>7)</sup> (jahresdurchschnittlich jeweils + 4%). Mit einem durchschnittlichen Zuwachs von immerhin 3% stiegen aber auch die Personalaufwendungen (einschl. Beamtenversorgung und Beihilfen) noch etwas schneller als das BIP, während die Bruttoinvestitionen sich im Mittel parallel hierzu entwickelten. Neben höheren Empfängerzahlen und Anpassungen bei Sozialleistungen mit ausgabenerhöhender Wirkung zusammengenommen (v. a. bei der Eingliederungshilfe für Behinderte, der Jugendhilfe und der Grundsicherung im Alter) spielte insbesondere der deutliche Ausbau der Kindertagesbetreuung eine wich-

tige Rolle. Dieser trug maßgeblich dazu bei, dass der im kommunalen Bereich langjährig verzeichnete Abbau des Personalbestandes auslief und seit dem Jahr 2008 von einem moderaten Wiederanstieg abgelöst wurde. Zugleich schlugen auch wieder höhere Entgeltanpassungen als zu Beginn des Jahrtausends zu Buche. Die Zinsausgaben verringerten sich dagegen insgesamt erheblich (– 2 ½% pro Jahr), da die Entlastungen durch das sinkende Zinsniveau die Belastungen durch steigende Schulden überwogen. Der Anteil der Zins- an den Gesamtausgaben hat sich dementsprechend gegenüber dem Jahr 2005 annähernd halbiert, auf zuletzt 1 ½%.

Die Einnahmen wuchsen seit 2005 mit jahresdurchschnittlich fast 4% noch etwas stärker als die Ausgaben. Überdurchschnittlich war neben den empfangenen Transfers aus dem Staatssektor (+4 ½%) auch die Entwicklung des Steueraufkommens mit einem Zuwachs von gut 4% pro Jahr, womit zuletzt ein Anteil von fast zwei Fünfteln der Gesamteinnahmen erreicht wurde. Bereinigt man das Steuerplus um die rechnerischen Effekte der insgesamt höheren Hebesätze bei der Grund- sowie der Gewerbesteuer (Mehreinnahmen 2015 gegenüber 2005 von 2 ½ Mrd €), wäre das jahresdurchschnittliche Wachstum um knapp ½ Prozentpunkt schwächer ausgefallen.

*Etwas stärkeres Einnahmenplus aus Zuweisungen und Steuern bei gewissen Hebesatzerhöhungen*

Die kommunalen Schulden lagen zuletzt bei gut 155 Mrd €. In Relation zum BIP blieben sie damit seit der Wiedervereinigung – anders als bei

<sup>6</sup> In den doppisch buchenden Gemeinden sind zwar Aufstockungen von Pensionsrückstellungen ergebniswirksam zu berücksichtigen, und nicht zuletzt das anhaltend niedrige Zinsniveau wirkt sich in diesem Zusammenhang derzeit bilanziell belastend aus. Bei kameralistisch buchenden Kommunen schlagen sich in diesem Zusammenhang allenfalls höhere Zahlungen an Vorsorgesondervermögen belastend nieder. Soweit diese wie Versorgungsrücklagen zum Staatssektor zählen, bleiben die Zuführungen in den VGR ergebnisneutral. Erwerb oder Umbewertungen von Versorgungsanwartschaften werden nicht im Kernsystem der VGR erfasst. Dafür werden die späteren Pensionsauszahlungen saldenwirksam. Eine bundesweite Statistik zur Entwicklung der Pensionsrückstellungen der Kommunalhaushalte wird nicht erhoben.

<sup>7</sup> Darunter fallen vor allem (nichtinvestive) Sachkäufe, einschl. des Erwerbs von Dienstleistungen.

*Schuldenquote auf stabilem, relativ niedrigem Niveau, aber vielerorts starke Zunahme der Kassenkredite*

Bund und Ländern – auf dem vergleichsweise niedrigen Niveau von etwa 5% nahezu stabil (vgl. Schaubild auf S. 16). Gleichwohl divergierten die Entwicklungen auf kommunaler Ebene sowohl zwischen als auch in den einzelnen Ländern erheblich.<sup>8)</sup> Während die Kommunen bis in die 1990er Jahre noch nahezu ausschließlich Investitionskredite aufnahmen und hierbei offenbar zumeist recht lange Laufzeiten vereinbart wurden, nahm der Anteil der als Indikator für Haushaltsungleichgewichte zu interpretierenden Kassenkredite (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 18) auf inzwischen fast ein Drittel der Gesamtschulden zu. Die regulären Kredite für Investitionen gingen demgegenüber in Relation zum BIP zurück. Während 1991 noch kaum Kassenkredite ausgewiesen wurden, stieg ihr Bestand seitdem fast stetig über 24 Mrd € am Jahresende 2005 auf 48½ Mrd € Ende 2012 an. Danach erhöhte er sich nur noch vergleichsweise wenig und betrug zuletzt fast 51 Mrd €. <sup>9)</sup> Dabei ist eine starke Konzentration auf Kommunen in wenigen Ländern festzustellen (vgl. die Ausführungen im Anhang, S. 29 ff.).

## Zur Belastung der Gemeindehaushalte durch Sozialleistungen

*Trendmäßiger Anstieg der Sozialleistungen zuletzt im Zuge der Flüchtlingsmigration weiter verstärkt*

Die Entwicklung der Kommunalfinanzen wurde in der Vergangenheit nicht zuletzt durch deutlich steigende Ausgaben für Sozialleistungen geprägt. Nach einem starken Schub in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung kam es zu weiteren merklichen Zuwächsen im Vorfeld sowie im Einführungsjahr der Hartz IV-Reform (2005) und zuletzt auch im Zuge der verstärkten Flüchtlingszuwanderung. Gebremst wurde der Anstieg hingegen insbesondere durch Leistungsverlagerungen mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre. Die Sozialleistungen erreichten im Jahr 2015 ein Niveau von 58 Mrd € (bzw. 2% des BIP). Auf sie entfiel damit ein Viertel der gesamten kommunalen Ausgaben.

Der Umfang der Sozialausgaben spiegelt jedoch nicht die tatsächliche Nettobelastung der Gemeindehaushalte wider, auch weil die Länder – in den letzten Jahren insgesamt deutlich aufgestockte – Bundesmittel für die Kosten der Unterkunft von Arbeitslosengeld II-Empfängenden<sup>10)</sup> und die Grundsicherung im Alter weiterleiteten (vgl. die Ausführungen auf S. 20 ff.). Zudem erfolgen eigene Kostenbeteiligungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs oder besonderer Erstattungsregeln. Offenbar kann es mitunter sogar zu einer Überkompensation spezifischer Belastungen kommen, soweit diese als Hilfsindikator zur Abschätzung weiterer Sozialausgaben herangezogen werden.<sup>11)</sup> Eine deutliche Nettobelastung durch Sozialleistungen insgesamt dürfte aber weiterhin zu konstatieren sein.<sup>12)</sup>

Die Sozialausgaben fallen bei den einzelnen Kommunen teilweise in sehr unterschiedlichem Maße an, wobei große Diskrepanzen bereits zwischen den aggregierten Ergebnissen für die einzelnen Länder bestehen (vgl. die Ausführun-

*Belastung zum Teil durch Kostenbeteiligungen von Ländern und Bund kompensiert*

*Teils große Unterschiede bei den örtlichen Sozialausgaben*

<sup>8</sup> Nach Angaben der Finanzstatistik.

<sup>9</sup> Allerdings trugen zur Stabilisierung in den letzten Jahren auch die landesseitige Ablösung von 3 Mrd € an Kassenkrediten im Rahmen der Entschuldungsprogramme in Hessen und Niedersachsen sowie Sonderermächtigungen zur Umwandlung in andere Kreditformen bei.

<sup>10</sup> Durch die Reform 2005 sollte auch eine Entlastung der Kommunalhaushalte um 2½ Mrd € jährlich erreicht werden. Hierzu wurde die Beteiligung des Bundes an den von den Kommunen übernommenen Kosten der Unterkunft eingeführt. Vgl. zu einer genaueren Einordnung der Reform: Deutsche Bundesbank, Eine Abschätzung der fiskalischen Kosten der Hartz IV-Reform, Monatsbericht, September 2006, S. 76 f.

<sup>11</sup> Zur Übergewichtung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs von Nordrhein-Westfalen (bei Anerkennung der grundsätzlichen Eignung dieses Indikators als Anknüpfungspunkt für gezielte Entlastungsmaßnahmen) vgl. bspw.: I. Deubel (2014), Soziallastenberücksichtigung im Finanzausgleich und Lösung des Altschuldenproblems, in: G. Henneke (Hrsg.), Gesicherte Kommunalfinanzen trotz Verschuldungs- und Finanzkrise, S. 125 f.

<sup>12</sup> Tatsächlich ist nicht davon auszugehen, dass zur Abgeltung von Soziallasten genau die dafür benötigten Mittel vom Land zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr dürfte häufig eine vorab definierte Finanzausgleichsmasse lediglich anders verteilt werden. Als echte Kostenerstattung wäre insoweit nur der Betrag anzurechnen, um den die Mittelverteilung für die betroffenen Kommunen von dem Ergebnis ohne Berücksichtigung der Soziallasten abweicht. Bei separat gewährten Erstattungen in Form von Fallpauschalen ist das Gesamtvolumen tatsächlich flexibel.

## Zu den kommunalen Haushaltsregeln und der Problematik von Kassenkrediten

Grundsätzlich gestatten die Haushaltsregeln der Länder den Kommunen Kreditaufnahmen zur Ausgabendeckung nur für Investitionen. Dabei ist im Normalfall eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit nachzuweisen. Diese gilt als gegeben, wenn die Haushaltslage erkennen lässt, dass künftige zusätzliche Belastungen aus einer kreditfinanzierten Investition getragen werden können, ohne die Haushaltsregeln zu verletzen.

Diese Regeln fordern für kameralistisch buchende Gemeinden insoweit einen Nachweis, dass neben zusätzlichen Zinsen auch die nötigen Mittel für fällige Tilgungen aus dem laufenden Haushalt – also ohne Vermögensveräußerungen oder die bei Bund und Ländern üblichen Anschlussfinanzierungen – erwirtschaftet werden können. Doppisch buchende Kommunen sind gehalten, in ihrer Ergebnisrechnung darzulegen, dass sie neben den zusätzlichen Zinslasten auch die Abschreibungen durch laufende Erträge decken können. Unter der Annahme einer Kreditfinanzierung mit Fälligkeiten, die sich am Abschreibungsprofil orientieren, sind die Vorgaben insoweit deckungsgleich. Sinkende Zinsen erlauben insofern in beiden Buchführungssystemen eine verstärkte kreditfinanzierte Investitionstätigkeit.<sup>1)</sup>

Gemeinden, die eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit nicht nachweisen können, bleibt bei konsequenter Regelanwendung der Zugang zu regulären Haushaltskrediten versperrt, sodass bei fehlender Bereitschaft zur Konsolidierung des laufenden Haushalts – zumindest außerhalb der gebührenfinanzierten Bereiche – Investitionseinschränkungen geboten sind.

Wurden ungeachtet der haushaltsrechtlichen Vorschriften laufende Ausgaben (einschl. der fälligen Tilgungen) nicht mehr durch laufende Einnahmen gedeckt, hat die Kommunalaufsicht in den vergangenen Jahren vielerorts einen Rückgriff auf Kassenkredite<sup>2)</sup> toleriert, die nicht mehr – wie eigentlich vorgeschrieben – nur zur Überbrückung vorübergehender unterjähriger Liquiditätsengpässe eingesetzt wurden. Beim Haushaltsabschluss am Jahresende nicht durch reguläre Deckungsmittel ersetzte Kassenkredite zeigen den Fehlbetrag an, der eigentlich bei der nächsten Haushaltsaufstellung endgültig auszufinanzieren wäre.

Tatsächlich steigen die ausgewiesenen Kassenkreditbestände seit vielen Jahren nahezu stetig an. Dies zeigt, dass vielerorts der laufende Haushalt regelmäßig unterfinanziert war und dem nicht durch ein an sich gebotenes entschiedenes Gegensteuern der Kommunalpolitik oder der Kommunalaufsicht begegnet wurde. Stattdessen ist es in mehreren Ländern angesichts der schwierigen Lage<sup>3)</sup> erlaubt, Kassenkredite mit einer langen Laufzeit oder Zinsvereinbarung von bis zu zehn Jahren aufzunehmen.

<sup>1</sup> Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Unterschiede zwischen den Systemen bestehen, die den Leistungsfähigkeitsnachweis im doppischen System bei sinkenden Zinsen tendenziell erschweren. So sind hier etwa Pensionsrückstellungen zu veranschlagen. Soweit niedrige Zinsen zur Höherbewertung der Leistungsverpflichtungen führen, sind die Zuführungen zu Rückstellungen ergebniswirksam anzuheben, womit spürbare Belastungen verbunden sein können.

<sup>2</sup> In doppischen Buchungssystemen werden diese typischerweise als Liquiditätskredite bezeichnet.

<sup>3</sup> Der Finanzierungssaldo allein erlaubt bei negativen Nettoinvestitionen noch keinen Rückschluss auf die Lage des hier maßgeblichen laufenden Haushalts.

gen im Anhang).<sup>13)</sup> Ausschlaggebend hierfür sind insbesondere auch strukturelle Divergenzen bezüglich Wirtschaftslage und -entwicklung. So sind etwa die Quote der Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und damit letztlich auch die Unterkunftskosten der Kommunen in wirtschaftsschwächeren Gebieten höher. Dagegen sollte die Verteilung von Personen, die die Kriterien für die Gewährung von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder Maßnahmen der Jugendhilfe erfüllen, weniger von der regionalen wirtschaftlichen Situation abhängen. Unterschiede resultieren hier eher aus der Praxis der jeweiligen Leistungsgewährung vor Ort.<sup>14)</sup>

*Bei Kostenübernahme durch den Bund Anreizprobleme beachten*

Die bereits in Kraft gesetzten und im weiteren Verlauf zusätzlich vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen des Bundes – insbesondere bei den Kosten der Unterkunft – verringern teilweise gezielt örtliche Belastungsunterschiede durch Sozialleistungen. Zum Teil wird eine noch umfangreichere Kostenübernahme des Bundes für bundeseinheitlich geregelte Sozialleistungen gefordert, um stärker belasteten Kommunen mehr Handlungsspielräume zu eröffnen. Angesichts des Einflusses der Kommunen auf die Rahmenbedingungen der lokalen Wirtschaft (und damit in einem gewissen Rahmen auch auf die Zahl der Beziehenden von Grundsicherungskostenleistungen) sowie insbesondere auch von Spielräumen bei der Leistungsbewilligung wäre mit einer zunehmenden Bundesbeteiligung allerdings verstärkt auf die Anreize zu einem effizienten Mitteleinsatz und zur Standortpflege zu achten. Dies spricht zumindest für einen fortbestehenden Eigenanteil der Kommunen.

*Höhere Leistungsbeteiligung des Bundes bei den Unterkunftskosten denkbar, aber auch Länder gefordert*

Mit diesen Vorgaben kompatibel wäre wohl insbesondere eine stärkere Kostenbeteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten für Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen. Hiervon würden die tendenziell unter größerem Haushaltsdruck stehenden Kommunen mit höheren Unterkunftskosten stärker profitieren. Dabei wird sich durch die zuletzt vollzogenen und noch geplanten Aufstockungen aber bereits einer Größe angenähert, ab der zu einer (zentralisierten) Bundesauftragsverwaltung zu wechseln wäre.<sup>15)</sup>

Entlastungsspielräume ohne einen solchen Systemwechsel böten somit noch eine Mittelaufstockung und Ausweitung des Empfängerkreises der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 III a Finanzausgleichsgesetz. Dort werden hohe Lasten aus Langzeitarbeitslosigkeit als Begründung für jährliche Zahlungen von bislang knapp 1 Mrd € an die neuen Länder angeführt. Solange nicht Belastungsunterschiede zwischen den Ländern, sondern gezielte Stützungen einzelner besonders betroffener Gemeinden im Vordergrund stehen, sind hier allerdings vorrangig die einzelnen Länder gefordert. Insoweit wäre es wenig naheliegend, die 2019 auslaufenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Aufbau Ost für die neuen Länder durch neue innerstaatliche Umverteilungsaufgaben des Bundes zu ersetzen.

Bei Aufwendungen für Sozialleistungen, die weniger von regionalen Unterschieden in der Wirtschaftskraft abhängen oder mit größeren Ermessensspielräumen der Länder und Gemeinden verbunden sind, wäre eine stärkere Bundesbeteiligung zur Begrenzung der Belastung einzelner Kommunen weniger zielgerichtet. Die noch im Koalitionsvertrag der Bundes-

*Stärkere Beteiligung des Bundes an anderen Sozialleistungen nicht naheliegend*

<sup>13</sup> Siehe auch: F. Arnold, F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler und B. Holler (2015), Kommunalen Finanzreport 2015, Bertelsmann Stiftung, S. 67–84, bezüglich der Kosten der Unterkunft, sowie R. Geißler und F.-S. Niemann (2015), Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Bertelsmann Stiftung, S. 66–81.

<sup>14</sup> Vgl.: I. Deubel (2014), a. a. O., S. 125.

<sup>15</sup> Diese Form ist zwischen der bundeseigenen Verwaltung und der Verwaltung von Bundesgesetzen durch die Länder als deren eigene Angelegenheit angesiedelt. Dabei bestehen umfassende Weisungsrechte des Bundes und eine Aufsicht über Gesetz- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Vorgeschrieben ist eine Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 104a III Grundgesetz für Geldleistungsgesetze, bei denen der Bund zumindest die Hälfte der Ausgaben übernimmt. Hinsichtlich dieser Regelung sah J. Wixforth (Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft als Sammelbecken der Kommunalentlastung?, Wirtschaftsdienst 96(7), 2016, S. 501–509) unter Einschluss des Bildungs- und Teilhabepakets bei dem heutigen Verwaltungsorganisationsrahmen ab 2018 noch ein Entlastungspotenzial von 2½ Mrd €. Mit dem jüngsten Gesetzentwurf zur weiteren Entlastung der Länder und Kommunen wäre dieser Spielraum aber nahezu ausgeschöpft. R. Geißler und F.-S. Niemann (a. a. O., S. 82 ff.) hingegen plädieren für eine deutlich höhere Beteiligung von bis zu 65% – verbunden mit der Forderung nach einer neu zu etablierenden Verwaltungssteuerung durch den Bund.

## Zu einzelnen Sozialleistungen der Gemeindehaushalte

Auf die Sozialleistungen entfiel im letzten Jahr nach Angaben der Finanzstatistik mit 54 Mrd € ein Viertel der gesamten kommunalen Ausgaben.<sup>1)</sup> Die Unterkunftskosten für Arbeitslosengeld II-Empfangende beliefen sich dabei (in den Flächenländern) auf gut 12 Mrd € oder gut ein Fünftel der Sozialleistungen. Im Jahr 2005 wurde mit der Hartz IV-Reform die von den Kommunen finanzierte Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe) für Erwerbsfähige mit der (im Anschluss an die befristeten Leistungen der Arbeitslosenversicherung gewährten) Arbeitslosenhilfe des Bundes zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Seitdem übernehmen die Kommunen die Kosten der Unterkunft für diese Empfängergruppe, während der Bund für die Regelleistungen, Eingliederungshilfen und Verwaltungskosten aufkommt. Die Unterkunftskosten wuchsen seitdem im Vergleich zu den anderen kommunalen Sozialleistungen mit jährlich nur etwa 1½% vergleichsweise moderat.<sup>2)</sup>

Etwa die Hälfte der kommunalen Sozialausgaben entfiel auf die nach der Reform verbliebenen Leistungen der im SGB XII geregelten Sozialhilfe. Diese umfasst insbesondere die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung.<sup>3)</sup> Zudem fallen hierunter unter anderem die 2003 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Hilfen zum Lebensunterhalt (seit der Hartz IV-Reform quantitativ weniger bedeutsam) und zur Pflege.<sup>4)</sup> Einen starken Anstieg seit 2005 verzeichnete insbesondere die Grundsicherung im Alter. Hier folgen – wie beim Arbeitslosengeld II – regelmäßige Satzanpassungen seit 2011 der zurückliegenden Preis- und Lohnentwicklung. In größeren Abständen wird eine umfassendere Neuberechnung auf Basis von

Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe durchgeführt. Auf die Sozialausgaben der Kommunen wirkten sich auch Gesetzesänderungen in anderen Bereichen aus. So halbierte sich nach der Einführung der sozialen Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre die Empfängerzahl bei der Hilfe zur Pflege. Mit der Einführung von regelmäßigen Leistungsanpassungen in der Pflegeversicherung ab dem Jahr 2008 ist davon auszugehen, dass die Belastung der Gemeindehaushalte in diesem Bereich auch in

**1** Die Abweichung zu dem im Haupttext genannten Betrag in der Abgrenzung der VGR resultiert im Wesentlichen aus der in den VGR als Ausgabe ausgewiesenen Transferkomponente des Kindergelds. Da in der Finanzstatistik Ausgaben für zahlreiche einzelne Leistungsarten veröffentlicht wurden, werden im Folgenden deren Daten betrachtet.

**2** Bei einem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften um durchschnittlich gut 1% pro Jahr gingen die Zahlungen für das Arbeitslosengeld II in dieser Zeit nicht zuletzt auch infolge entfallener Rentenbeitragsleistungen um jahresdurchschnittlich 2% zurück. Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben in Deutschland, Monatsbericht, April 2015, S. 13–31.

**3** Dabei geht es insbesondere um Maßnahmen, die eine berufliche Tätigkeit Behinderter ermöglichen sollen, aber etwa auch um Leistungen zur medizinischen Rehabilitation.

**4** Die Hilfe zum Lebensunterhalt wird nach der Hartz IV-Reform nur noch an nicht erwerbsfähige, nicht voll erwerbsgeminderte Bedürftige gezahlt, die das gesetzliche Rentenalter noch nicht erreicht haben. Dadurch sank im Jahr 2005 die Zahl der Leistungsfälle – außerhalb von Einrichtungen – von 3 Mio auf etwa 80 000. Grundsicherungsleistungen im Alter und bei Erwerbsminderung erhalten bedürftige ältere Menschen ab dem Erreichen der Regelaltersgrenze sowie dauerhaft voll Erwerbsgeminderte mit dem vollendeten 18. Lebensjahr. Der Leistungsumfang entspricht dem der Sozialhilfe, wobei die Unterhaltsverpflichtungen der Angehörigen bei der Grundsicherung im Alter geringer sind. Die Hilfe zur Pflege wird gezahlt, wenn Pflegeleistungen nicht voll vom Pflegebedürftigen bezahlt werden können oder von Dritten (etwa durch die soziale Pflegeversicherung) übernommen werden. Weitere Leistungen der Sozialhilfe umfassen unter anderem die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Gemäß Sozialhilfestatistik (einschl. Ausgaben der Stadtstaaten und der Landesebene) entfielen im Jahr 2013 15½ Mrd € auf die Eingliederungshilfe, 5½ Mrd € auf die Grundsicherung im Alter, knapp 4 Mrd € auf die Hilfe zur Pflege und 1½ Mrd € auf die Hilfe zum Lebensunterhalt.

### Soziale Leistungen in den Gemeindehaushalten<sup>\*)</sup>

Position	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Veränderung
Ausgaben	in Mrd €						in % p.a.
Sozialhilfe <sup>1)</sup>	17,28	21,03	22,79	24,02	25,48	26,64	4,4
außerhalb von Einrichtungen	4,64	5,97	6,90	7,45	8,13	8,77	6,6
in Einrichtungen	12,64	15,06	15,89	16,57	17,35	17,87	3,5
Leistungen nach dem SGB II	10,55	12,14	11,32	11,91	11,92	12,57	1,8
darunter: Unterkunft und Heizung	10,32	11,66	10,94	11,58	11,57	12,20	1,7
Leistungen für Bildung und Teilhabe <sup>2)</sup>			0,27	0,25	0,25	0,28	1,4
Jugendhilfe	5,10	6,53	7,36	7,71	8,32	9,29	6,2
Asylbewerberleistungen	0,95	0,55	0,75	1,04	1,59	3,14	12,7
Sonstige soziale Leistungen	1,56	1,87	1,93	2,02	2,01	2,07	2,9
Insgesamt	35,45	42,12	44,42	46,95	49,56	54,00	4,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen Haushalte; bis 2013: Deutscher Städtetag, Gemeindefinanzbericht. \* Kommunale Ausgaben in den Flächenländern, ohne Stadtstaaten. 1 Darunter vor allem die Eingliederungshilfen und die Grundsicherung im Alter. 2 Gemäß § 28 SGB II und § 6b BKGG.

Deutsche Bundesbank

den nächsten Jahren gedämpft bleiben dürfte.

Eine dynamische Entwicklung wiesen die Ausgaben im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII, aber ohne Kindertagesbetreuung)<sup>5)</sup> auf, die sich seit 2005 auf nunmehr knapp 9½ Mrd € nahezu verdoppelt haben (gut ein Sechstel der Sozialausgaben). Im vergangenen Jahr wurde dabei die Entwicklung durch Leistungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge spürbar verstärkt.

Schließlich nahmen bereits seit 2010 auch die ebenfalls von den Kommunen getragenen Asylbewerberleistungen von Jahr zu Jahr stärker zu und erreichten nach einer Verdopplung im vergangenen Jahr ein Volumen von 3 Mrd € (6% der Sozialleistungen). Während die Länder für die Erstaufnahme und -versorgung der Asylsuchenden zuständig sind, übernehmen die Gemeinden die anschließende Unterstützung bis zur Entscheidung über die Anträge und bei deren Ablehnung bis zur Ausreise.<sup>6)</sup> Die Kostenersatzregelungen der Länder unterscheiden sich dabei deutlich. Teilweise werden Fallpauschalen entrichtet, die auch innerhalb eines Landes regional gestaffelt sein können und vielfach wohl nur eine par-

tielle Kompensation der aktuellen Kosten bieten. Auf der anderen Seite gibt es aber auch – etwa in Bayern – Spitzabrechnungen, um einen vollen Kostenersatz für die gesetzlichen Asylbewerberleistungen zu gewährleisten.

Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialleistungen fällt deutlich geringer aus als die zuvor beschriebenen Bruttoausgaben, da sich der Bund und die Länder auch an anderen Stellen finanziell beteiligen. So leistet der Bund in der Regel zweckgebundene Zuweisungen an die Länder, die an die Kommunen weitergeleitet werden. Der mit der Hartz IV-Reform im Jahr 2005 übernommene Anteil von zunächst 29% an den Kos-

<sup>5</sup> Als Jugendhilfe werden Ausgaben für die Unterbringung in Einrichtungen wie Heimen und für sonstige Sonderhilfen zur Erziehung ausgewiesen.

<sup>6</sup> Die Grundleistungen für Asylsuchende umfassen insbesondere die Kosten für Unterbringung, Verpflegung, medizinische Versorgung sowie für Gebrauchs- und Verbrauchsgüter des Haushalts – vorrangig in Form von Sachleistungen. Daneben wird für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens ein monatlicher Geldbetrag gezahlt. Nebenkosten etwa für das Verwaltungspersonal werden hier nicht eingerechnet. Nach 15 Monaten Aufenthalt in Deutschland werden den Leistungsberechtigten anstelle der Grundleistungen erhöhte Sätze gemäß den Bestimmungen zur Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) gewährt. Nach Anerkennung erhalten bedürftige Asylberechtigte in der Regel die – großenteils vom Bund finanzierten – Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende gemäß SGB II.

ten der Unterkunft und Heizung für Arbeitslosengeld II-Empfänger<sup>7)</sup> ging zwischenzeitlich etwas zurück, nahm aber seit dem Jahr 2011 im Zuge mehrerer Anpassungen per saldo um etwa 3 Prozentpunkte zu.<sup>8)</sup> Daneben erstattet der Bund bei der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach einer schrittweisen Quotenanhebung seit dem Jahr 2014 die nicht von Dritten getragenen Ausgaben vollständig.

Neben dem Bund unterstützen die Länder die Kommunen bei den Sozialleistungen etwa im Rahmen ihrer Finanzausgleichssysteme. Eine Quantifizierung der diesbezüglichen Gesamtentlastung der Kommunen ist jedoch kaum möglich. Insbesondere ist die an die Gemeinden gezahlte Finanzausgleichsmasse in den meisten Ländern nicht an den tatsächlichen Ausgabenbedarf für angerechnete Sozialleistungen gekoppelt, sondern dieser wird dort nur als eines von mehreren Verteilungskriterien herangezogen. Die für das Jahr 2014 verfügbaren Rechnungsergebnisse der kommunalen Kernhaushalte schlüsseln die empfangenen Einnahmen im Bereich Soziales und Jugend (einschl. Kindertagesbetreuung) nicht weiter auf. Für den Gesamtbereich werden bei Ausgaben von gut 82 Mrd € (einschl. Verwaltungskosten und Investitionen) immerhin unmittelbar zuzuordnende Zuweisungen (also ohne soziallastenbezogen verteilte Mittel aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen) von anderen Staatsebenen von 24 Mrd € und sonstige Einnahmen von 6½ Mrd € ausgewiesen. Während die Ausgaben gegenüber den vergleichbaren Daten für 2005 damit um jahresdurchschnittlich 5% gewachsen sind, lag der Anstieg bei den Zuweisungen mit fast 8% deutlich höher. Die nach Absetzung auch der sonstigen aufgabenspezifischen Einnahmen verbleibenden Belastungen wuchsen um 4% und lagen damit weniger stark über dem BIP-Wachstum.

Zuletzt wurden weitere Entlastungen im Bereich der kommunalen Sozialausgaben durch die Bundesregierung auf den Weg gebracht. Die Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten von Personen mit Arbeitslosengeld II-Bezug wird im Jahr 2017 auf durchschnittlich 35½% erhöht.<sup>9)</sup> Nach dem Gesetzentwurf zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen soll die Beteiligung schrittweise weiter angehoben werden, aber unter der Schwelle von 50% bleiben, um keinen Wechsel zu einer Bundesauftragsverwaltung auszulösen. Die Aufwendungen für anerkannte Flüchtlinge sollen aber letztlich vollständig übernommen werden, und darüber hinaus tritt der Bund Umsatzsteuermittel ab, deren Verteilungsschlüssel von den örtlichen Sozialausgaben unabhängig ist. Alles in allem sollen die Kommunen mit dem Paket wie im Koalitionsvertrag vereinbart ab 2018 dauerhaft um 5 Mrd € jährlich entlastet werden.

---

**7** Darüber hinaus geben die Länder die ihnen im Zuge der Hartz IV-Reform entstandene Entlastung etwa beim Wohngeld (ca. 1 Mrd € in 2015) sowie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen höherer Lasten aus struktureller Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern (¾ Mrd €) an die Kommunen weiter.

**8** Um eine im Bundesgebiet länderweise ausgewogene Entlastung der Gemeinden zu gewährleisten, wurden die Anteilswerte für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz seit 2007 erhöht. Insgesamt wurden die Beteiligungssätze zunächst gemäß der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften jährlich angepasst, um die angestrebte Entlastung abzusichern. Mit der Reform von 2011 wurde diese Anpassungsformel geändert. Die Kostenübernahme für das damals neu eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder von Arbeitslosengeld II-, Kinderzuschlags- und Wohngeldempfangenden erfolgt in Form einer zusätzlichen Beteiligung an den Unterkunftskosten (durchschnittlich zuletzt gut 3½ Prozentpunkte zusätzlich zur oben genannten Kostenbeteiligung des Bundes).

**9** Eine ausführliche Darstellung hierzu findet sich bei J. Wixforth, a. a. O. Vgl. auch: BMF, Bund unterstützt Kommunen auf vielfältige Weise, Monatsbericht, Dezember 2015, S. 9–20.

regierung vorgesehene Bundesbeteiligung an der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen war insoweit nicht überzeugend und wird inzwischen auch nicht mehr angestrebt. Die Eingliederungshilfe umfasst individuell zugeschnittene Sachleistungen mit erheblichem Ermessensspielraum für die jeweilige Kommune. Für die Übernahme eines begrenzten Kostenanteils durch den Bund scheint im bestehenden Rechtsrahmen eine Umstellung auf pauschalierte Geldleistungen folgerichtig, womit die Spielräume bei der Leistungsbewilligung faktisch stark eingeschränkt würden. Zudem werden diese Leistungen mitunter bereits von der Landesebene finanziert. Aus ähnlichen Gründen ist auch eine Bundesbeteiligung bei der Hilfe zur Pflege oder der Jugendhilfe, bei der überdies ein Vorbehalt für landesrechtliche Detailregelungen besteht, nicht naheliegend.

*Asylbewerberleistungen über Pauschalen erstatten*

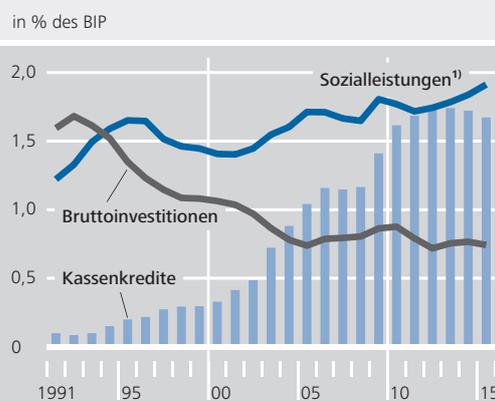
Die Asylbewerberleistungen können hingegen kaum durch die einzelnen Kommunen gesteuert werden. Entscheidungen über Status und Verteilung der Asylsuchenden erfolgen zunächst auf der Ebene des Bundes, wobei die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder berücksichtigt wird. Vor diesem Hintergrund scheint eine Kostenbeteiligung in Form von Fallpauschalen, wie sie der Bund ab 2016 zahlt, nicht zuletzt mit Blick auf den Anreiz zu einem effizienten Mitteleinsatz grundsätzlich sachgerecht. Auch hinsichtlich einer Entlastung der einzelnen Gemeinden, denen Flüchtlinge vom Land zugewiesen wurden, scheinen insoweit fallweise Pauschalerstattungen naheliegend.

## Zum Rückgang der kommunalen Investitionen

*Investitionen zuletzt stabilisiert, aber Abschreibungen übertreffen Zugänge*

In den letzten vier Jahrzehnten nahmen die staatlichen Investitionen in Deutschland insbesondere auf kommunaler Ebene im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung deutlich ab.<sup>16)</sup> Dabei setzte sich der bis Mitte der 1980er Jahre starke Rückgang auf kommunaler Ebene nach einem nur vorübergehenden Anstieg im Gefolge der Wiedervereinigung bis Mitte der 2000er Jahre

### Ausgewählte Gemeindeausgaben<sup>\*)</sup> und Kassenkredite



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \*) Gemäß VGR. <sup>1)</sup> Ohne Beamtenversorgung und Beihilfen sowie ohne Abzug von Erstattungen oder Kostenbeteiligungen.  
 Deutsche Bundesbank

abgeschwächt fort. Anschließend stabilisierte sich die Quote bei  $\frac{3}{4}$ % des BIP (vgl. oben stehendes Schaubild). Die langfristig rückläufige Entwicklung betraf grundsätzlich sowohl die Gemeinden in den finanzschwachen als auch in den finanzstarken Ländern (hier allerdings auf einem höheren Investitionsniveau).<sup>17)</sup> Seit dem Jahr 2003 überstiegen die Abschreibungen durchgehend die Bruttoinvestitionen (zuletzt um 0,2% des BIP). Da sich die Investitionen des Bundes und der Länder, insbesondere im Zusammenhang mit Bildung und Forschung, aber auch bei den Baumaßnahmen, stärker entwickelten, ging der Anteil der kommunalen Ebene an den gesamtstaatlichen Bruttoinvestitionen von über 50% Anfang der 1990er Jahre auf gegenwärtig 35% zurück.

Grundsätzlich ist eine bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung nicht zuletzt ein wesentlicher (Standort-)Faktor für wirtschaftliche Aktivitäten. Es spricht hier einiges für einen Nachholbedarf an manchen Stellen und eine Gewichtsverlagerung auf investive Ausgaben. Allerdings ist die Bedeutung des langfristig zu

*Langfristiger Rückgang auch infolge gewisser Sättigung und rückläufigen Investitionsbedarfs in den neuen Ländern*

<sup>16)</sup> Auf Basis der für diesen längeren Zeitraum verfügbaren Daten nach dem VGR-Standard von 1995 ging die gesamtstaatliche Bruttoinvestitionsquote von gut 4½% im Jahr 1970 auf etwa 1½% im Jahr 2005 zurück (Kommunen von 2¾% auf ¾%).

<sup>17)</sup> Nach Angaben der Finanzstatistik, da in den VGR keine Daten auf Ebene der einzelnen Länder vorliegen.

beobachtenden Rückgangs der kommunalen – wie auch der gesamtstaatlichen – Investitionsausgaben teilweise zu relativieren. So dürfte nach dem in früheren Jahrzehnten umfangreichen Aufbau von Infrastruktur in den alten Ländern eine gewisse Sättigung eingetreten sein, sodass Investitionsrückgänge nicht unmittelbar zu bedeutsamen Versorgungsengpässen führen mussten. Das allmähliche Auslaufen des nachholenden Infrastrukturaufbaus in den neuen Ländern ist ähnlich zu bewerten. Auch haben die im Vergleich zur allgemeinen Preisentwicklung seit Mitte der 1990er Jahre lange relativ niedrigen Baupreissteigerungen die Investitionsquote gedämpft. Schließlich bremst die demografische Entwicklung mit relativ niedrigen Geburtenzahlen zumindest perspektivisch die Nachfrage nach bestimmten kommunalen Leistungen und damit auch den Investitionsbedarf.

*Zudem teils reine Aufgabenverlagerungen in den Privatsektor*

Nicht zuletzt ist bei den gesunkenen kommunalen Investitionen auch zu berücksichtigen, dass ein gestiegener Teil der Infrastruktur vom privaten Sektor bereitgestellt wird. Davon betroffen sind etwa Investitionen in Schulen, Kindertagesbetreuungseinrichtungen, Sportstätten und andere Freizeiteinrichtungen. Hinzu kamen im Zeitverlauf umfangreiche Ausgliederungen gebührenfinanzierter kommunaler Einrichtungen in Betriebe, die dem Unternehmenssektor zugerechnet werden. So entfiel beispielsweise die Hälfte des von 1991 bis Mitte der 2000er Jahre zu verzeichnenden kommunalen Investitionsrückgangs auf die davon betroffenen Bereiche Umweltschutz (u. a. Abfall- und Abwasserwirtschaft)<sup>18)</sup> sowie Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen (u. a. Wasserversorgung).<sup>19)</sup>

*Investitionszurückhaltung aber teilweise auch auf angespannte Haushaltssituation zurückzuführen*

Ungeachtet dessen dürften die stärkeren finanziellen Anspannungen zumindest bei einem Teil der Kommunen auch zu einer kritischer zu bewertenden Verdrängung von Investitionen geführt haben. So verdeutlicht etwa der sehr starke Anstieg der Kassenkredite seit der Jahrtausendwende das Ausmaß der Haushaltsanspannung in zahlreichen Kommunen. In einem solchen Umfeld verfügten viele Ge-

meinden nur über einen eingeschränkten Zugang zu Investitionskrediten, weil der dafür erforderliche Nachweis, dass die künftigen Lasten aus Zinsen und Abschreibungen (bzw. Tilgungen) getragen werden können, nicht – oder nur begrenzt – erbracht werden konnte.<sup>20)</sup> Somit schränkten die Kommunen ihre – kurzfristig disponiblere – Investitionstätigkeit ein. In der Tat korreliert der Rückgang der kommunalen Investitionen insbesondere bis Mitte der 2000er Jahre stark mit dem Anstieg der Sozialleistungen sowie der Kassenkredite. Auch im Vergleich zwischen den Ländern und den einzelnen Kommunen scheinen höhere Sozialausgaben mit niedrigeren Investitionen einherzugehen.<sup>21)</sup>

Zuletzt diagnostizierten verschiedene Studien eine zunehmende bedeutsame Investitionslücke in Deutschland primär im kommunalen Bereich und hier insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur oder auch im Schulbereich.<sup>22)</sup> Auch

**18** Siehe etwa den Beispielfall Frankfurt am Main in: Deutsche Bundesbank, Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, Monatsbericht, Juni 2000, S. 54.

**19** Allerdings nahmen auch in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung – d. h. einschl. der ausgegliederten Betriebe – die Investitionen in den Bereichen Energieversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung in dem Zeitraum deutlich ab. Vgl.: N. Schmidt (2011), Ausgliederungen aus den Kernhaushalten: öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Wirtschaft und Statistik, S. 154 ff.; sowie M. Gornig, C. Michelsen und K. van Deuverden (2015), Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß, DIW Wochenbericht 43, S. 1023–1030.

**20** Gegenläufig sollte hier allerdings seit einiger Zeit und zunehmend wirken, dass die deutlich gesunkenen Kapitalmarktzinsen den Gemeinden grundsätzlich den entsprechenden Nachweis erleichtern, wobei mitunter im Niedrigzinsumfeld höhere Zuführungen zu Pensionsrückstellungen gegenläufig wirken können.

**21** Vgl. auch: F. Arnold, R. Freier, R. Geißler und P. Schrauth (2015), Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen, DIW Wochenbericht 43, S. 1031–1040. Diese finden eine deutlich negative Korrelation zwischen jeweiligen Kosten der Unterkunft für Langzeitarbeitslose und Investitionsausgaben der Kreise und kreisfreien Städte.

**22** Vgl. etwa: KfW, KfW-Kommunalpanel 2016, Juni 2016; S. Brand und J. Steinbrecher, Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge, KfW Research Fokus Volkswirtschaft, Nr. 143, September 2016; DIW, Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsagenda für Deutschland, DIW-Wochenbericht 26/2013; und M. Reidenbach, T. Bracher, B. Grabow, S. Schneider und A. Seidel-Schulze (2008), Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Difu. Im Vergleich dazu stellte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2014/2015 (S. 12–18) einen weniger stark ausgeprägten Investitionsbedarf fest.

*Infrastruktur-  
ausstattung ins-  
gesamt weiter  
Standortvorteil,  
aber in ein-  
zelnen Bereichen  
offenbar Inves-  
titionsrückstände*

angesichts der im internationalen Vergleich niedrigen gesamtstaatlichen Investitionsquote kamen vermehrt Forderungen nach einer wesentlichen Stärkung der kommunalen Investitionen auf.<sup>23)</sup> Mit Blick auf staatliche Investitionsquoten ist – wie bei den bereits angesprochenen intertemporalen Vergleichen – auch bei internationalen Vergleichen Vorsicht wegen unterschiedlicher Zuordnung von Aufgaben auf Staat und Unternehmenssektor angezeigt. Grundsätzlich entscheidend ist nicht die Höhe der Ausgaben per se, sondern eine bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung und ein effizienter Mitteleinsatz. So weisen internationale Standortvergleiche im Allgemeinen weiterhin auf eine vergleichsweise sehr gute Infrastruktur in Deutschland hin, wobei sich die Einschätzung in den letzten Jahren etwas verschlechtert hat.<sup>24)</sup> Alles in allem scheinen in einzelnen Bereichen durchaus über längere Zeit aufgestaute Investitionsbedarfe vorhanden zu sein, und ein stärkeres Gewicht auf Investitionen wäre auch im kommunalen Bereich wünschenswert. Dabei ist es allerdings von zentraler Bedeutung, Engpässe und Ersatzbedarfe gezielt zu identifizieren und die Mittel für diese Projekte effizient einzusetzen. Einer schlagartigen massiven Ausweitung der staatlichen Investitionsausgaben, wie sie mitunter gefordert wird, dürften nicht zuletzt unzureichende Planungs- und Umsetzungskapazitäten entgegenstehen, und ein zielgenauer Mitteleinsatz wäre fraglich.

*Investitions-  
zuweisungen  
durch den Bund  
weniger erfolg-  
versprechend  
als Planung-  
hilfen ...*

Die Möglichkeiten des Bundes, kommunale Investitionen gezielt zu fördern, sind nach dem Grundgesetz eng beschränkt. Artikel 104 b sieht zwar Finanzhilfen für besonders wichtige Maßnahmen der Gemeinden vor. Solange keine schwerwiegende Notlage festgestellt wird, dürfen die Mittel aber nur für Bereiche gewährt werden, in denen der Bund eigene Gesetzgebungskompetenzen besitzt. Somit können allgemeine Erhaltungsmaßnahmen sowie der Aus- oder Neubau von kommunalen Straßen oder Schulen nicht gefördert werden, sondern nur die Lärmbegrenzung oder energetische Sanierungen. Bedarfsschwerpunkte dürften mit

den derzeitigen Regeln vielfach nicht abzudecken sein.<sup>25)</sup> Dies scheint indes nicht der wichtigste Grund dafür zu sein, dass von den über ein Sondervermögen des Bundes im Jahr 2015 für Investitionsvorhaben finanzschwacher Gemeinden bereitgestellten 3 ½ Mrd € bis Ende September 2016 erst 1% verausgabt waren. Wie bereits angesprochen, dürfte es oftmals nicht zuletzt an Planungskapazitäten fehlen. Zur Abhilfe wurde – etwa von der Kommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ (sog. Fratzscher-Kommission) im Jahr 2015 – vorgeschlagen, den Kommunen Bundeshilfe bei der Planung anzubieten. Diesbezüglich ist nunmehr vorgesehen, dass eine ursprünglich zur Förderung öffentlich-privater Partnerschaften gegründete Gesellschaft Gemeinden beraten soll. Für eine effektive Beschleunigung und den wirtschaftlicheren Mitteleinsatz erscheint es nicht nur wichtig, dass die Vorhaben vor dem Abschluss von Bauverträgen auf der Basis sorgfältiger Kalkulationen besser durchgeplant sind, sondern auch, dass die Verantwortlichkeiten nicht verwischt werden.

Grundsätzlich bestehen für den Bund darüber hinaus noch die oben genannten Möglichkeiten, die von hohen Sozialausgaben besonders betroffenen Kommunen diesbezüglich zu entlasten und so deren Investitionsfähigkeit zu stärken. Allerdings entscheiden am Ende die Länder nicht zuletzt mittels des kommunalen Finanzausgleichs über die Finanzausstattung der einzelnen Kommunen. Sie verantworten da-

*... und gezielte  
Ländermaß-  
nahmen*

<sup>23</sup> Vgl. etwa: Europäische Kommission, Länderbericht Deutschland 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, 26. Februar 2016, und den Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Stärkung von Investitionen in Deutschland, April 2015 (<http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=702188.html>).

<sup>24</sup> So wird in World Economic Forum (2016), The Global Competitiveness Report 2016–17, weltweit noch Platz 8 bei der Infrastruktur ausgewiesen, gegenüber Rang 7 im Vorjahr und Rang 3 im Jahr 2013. Die rückläufige Bewertung hinsichtlich des Straßennetzes leistete einen Beitrag zu dieser Rückstufung.

<sup>25</sup> Vor diesem Hintergrund ist bei der Bund-Länder-Verständigung vom Oktober 2016 auf eine Reform der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020 eine gewisse Lockerung dieser Regelungen vorgesehen.

bei die Regionalpolitik und legen fest, wie sie in ihrem Land allgemeine Finanzmittel und gezielte Unterstützung für investive Projekte verteilen und wie strukturschwächere Regionen gefördert werden sollen. So können beispielsweise für Zuweisungen bedarfsgerechte Verwendungsaufgaben gemacht und Gelder gezielt verteilt werden, um bedeutsame lokale Versorgungsengpässe zu vermeiden.

## Ausblick und Überlegungen zur Vermeidung kommunaler Überschuldung

*Im laufenden Jahr Verschlechterung der Finanzlage, aber Aussichten insgesamt wieder günstiger*

Im laufenden Jahr<sup>26)</sup> dürfte es zu einer Verschlechterung des kommunalen Finanzierungssaldos kommen. So werden Ausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration offenbar nur teilweise von Erstattungszahlungen der Länder kompensiert. Außerdem dürften Gewerbesteuerzurückzahlungen nach Gerichtsurteilen die Kassenergebnisse belasten. Die Aussichten für die nächsten Jahre sind aber wieder deutlich günstiger. So stellt der Bund 2017 über den ab 2015 drei Jahre lang gewährten Betrag von 1 Mrd € hinaus weitere Einmalentlastungen im Umfang von 1½ Mrd € bereit, denen dann ab 2018 dauerhaft Mittel von jährlich 5 Mrd € folgen sollen. Gemäß den Vereinbarungen vom Sommer ist darüber hinaus eine vollständige Übernahme der Unterkunftskosten für anerkannte Flüchtlinge in den Jahren 2016 bis 2018 mit zusätzlichen Bundeszahlungen vorgesehen, die von ½ Mrd € im laufenden Jahr auf 1 Mrd € für die Folgejahre steigen. Die Ausgaben für Asylbewerberleistungen (Unterstützung bis zur Antragsentscheidung und bei Ablehnung bis zur Ausreise) dürften angesichts der deutlich verringerten Zuwanderung stark zurückgehen.<sup>27)</sup> Insofern sollten bei den Gemeinden – über die bereits seit Mitte 2015 zur Verfügung stehenden Mittel von 3½ Mrd € aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds hinaus – zusätzliche Finanzierungsspielräume für eine Ausweitung der Investitionstätigkeit entstehen.

Auch wenn insgesamt gesehen die Höhe der kommunalen Verschuldung nicht problematisch erscheint, haben sich bei etlichen Kommunen in der Vergangenheit bedenkliche Haushaltsschief-lagen aufgebaut. Dies belegt nicht zuletzt das inzwischen sehr hohe Volumen der Kassenkredite. Bei einigen doppisch buchenden Gemeinden wurde mittlerweile sogar eine bilanzielle Überschuldung ausgewiesen.<sup>28)</sup> Die Haushaltsschief-lagen werden bei hoher Verschuldung durch die niedrigen Zinsen teilweise verdeckt, würden sich aber bei einem Zinsanstieg verschärfen. Vor diesem Hintergrund wurden inzwischen größere Haushaltssanierungsprogramme von einigen Ländern mit besonders betroffenen Kommunen aufgelegt. Die vorangegangenen Fehlentwicklungen offenbaren, dass das eigentlich strikte Haushaltsrecht in Verbindung mit der Aufsicht durch die Länder aufkommende Haushaltsnotlagen häufiger nicht wirksam verhindert hat. Durch das Unterlassen beziehungsweise Nichtanordnen notwendiger Anpassungen waren Probleme verschleppt und dadurch letztlich verschärft worden.

Dabei sind die einzelnen Länder für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen – bei Bedarf über die selbst zu pflegenden eigenen Einnahmequellen hinaus – verantwortlich, um das Wahrnehmen des verfassungsmäßig garantierten Selbstverwaltungsrechts zu ermöglichen.<sup>29)</sup> Diese Aufgabe soll insbesondere der landesindividuell geregelte kommunale Finanz-

*Zinsbelastung bei hohen Kassenkrediten gegenwärtig gering, mitunter jedoch größere strukturelle Haushaltsschief-lagen und Risiken*

*Wesentlicher Einfluss des kommunalen Finanzausgleichs, der Aufgabenverteilung ...*

<sup>26</sup> Vgl. zur unterjährigen Entwicklung in diesem Bericht: Öffentliche Finanzen, Kurzberichte, S. 8 f.

<sup>27</sup> Die offenbar bis zuletzt stark gestiegenen Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge dürften dagegen deutlich langsamer sinken.

<sup>28</sup> In einem solchen Fall reichen die ausgewiesenen Vermögenswerte nicht aus, um die Verbindlichkeiten abzudecken. Das Eigenkapital (Reinvermögen) ist somit negativ und wird auf der Aktivseite ausgewiesen.

<sup>29</sup> Im Grundgesetz schützt Art. 28 II die Autonomie der Gemeinden, während Art. 106 VII ihnen letztlich zur Absicherung der Autonomie ergänzende Anteile an den Gemeinschaftssteuern der Länder garantiert.

ausgleich erfüllen.<sup>30)</sup> Die einzelnen Länder entscheiden auch über den Umfang der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben und begründen insoweit zugleich Mittelbedarfe. In diesem Zusammenhang sollen die vor einigen Jahren eingeführten Konnexitätsregeln zwar grundsätzlich einen Ausgleichsanspruch gewährleisten, wenn Aufgaben vom Land auf die Kommunen übertragen werden. Die konkrete Regelung erscheint hier aber mit rechtlichen Unschärfen verbunden.<sup>31)</sup> Eine zentrale Frage ist vielfach, ob wirklich eine neue und damit unter das Konnexitätsprinzip fallende Aufgabe zugewiesen wurde.

*... und insbesondere von Haushaltsrecht und -aufsicht der Länder*

Für die Sicherstellung solider Gemeindehaushalte kommt außerdem der ebenfalls landesindividuell ausgestalteten kommunalen Finanzaufsicht durch die Länder eine wesentliche Rolle zu, da diese über die Einhaltung der im Prinzip restriktiven Haushaltsregeln wacht. Wird der bundesweit grundsätzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich<sup>32)</sup> verfehlt, muss die Kommune bedarfsweise ein durch die Haushaltsaufsicht zu genehmigendes Programm zur Haushaltssanierung aufstellen. Werden die vorgesehenen Schritte als unzureichend eingestuft, sind grundsätzlich Nachbesserungen geboten, und bis zur Genehmigung greifen restriktiv angelegte Regelungen zur vorläufigen Haushaltswirtschaft. Im Extremfall kann das Land einen Beauftragten entsenden, um über die gewählten örtlichen Beschlussgremien hinweg Sanierungsmaßnahmen durchzusetzen.<sup>33)</sup> Da derart weitgehende Schritte nicht zuletzt für die örtlichen Politiker äußerst unattraktiv sein dürften, bieten sie für eine konsequent agierende Kommunalaufsicht ein hilfreiches – und inzwischen in Einzelfällen auch genutztes – Drohpotenzial, um eine Kommune rechtzeitig zu einer finanzpolitischen Umkehr zur nachhaltigen Haushaltswirtschaft zu bewegen.

*Lockerungen des Haushaltsrechts erschweren in einigen Ländern konsequentes Durchgreifen der Aufsicht*

Während die Aufnahme von Investitionskrediten grundsätzlich auf die finanzielle Leistungsfähigkeit abzustimmen und damit relativ eng zu begrenzen ist, gelten für Kassenkredite keine vergleichbaren Regelungen. Zwischen den Län-

dern bestehen dabei Unterschiede hinsichtlich der Handhabung von Kassenkrediten, und ein Zusammenhang mit den in einzelnen Ländern verstärkt angehäuften Beständen liegt hier nahe. So wurde etwa der vorherige Genehmigungsvorbehalt der Kommunalaufsicht für die Aufnahme von umfangreicheren Kassenkrediten in Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 1994 und später auch in anderen Ländern<sup>34)</sup> aufgehoben. Darüber hinaus ermöglichen die Gemeindeordnungen oder Krediterlasse in manchen Ländern die Aufnahme von längerfristigen Kassenkrediten.<sup>35)</sup> Auch die inzwischen in § 76 II der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung verankerte Möglichkeit, bei besonders angespannter Haushaltslage den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich erst am Ende eines Zehnjahreszeitraums in Aussicht zu stellen, begrenzt letztlich das Wirken der Kommunalaufsicht.

**30** Auf eine möglicherweise nicht immer ausreichende Finanzausstattung scheinen Studien hinzuweisen, gemäß denen geringere Schlüsselzuweisungen der Länder teilweise mit höheren kommunalen Kassenkrediten einhergehen. Vgl.: F. Heinemann, L. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier und A. Kalb (2009), Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Band 93; sowie C. Gröpl, F. Heinemann und A. Kalb (2010), Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits – eine rechtlich-ökonomische Analyse, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 11(2), S. 178–203.

**31** Vgl. etwa: Gemeindefinanzbericht 2011, in: der städte-tag 5/2011, S. 46 ff.

**32** Ein kameralistisch geführter Haushalt gilt in diesem Rahmen als ausgeglichen, wenn die laufenden Einnahmen ausreichen, die laufenden Ausgaben einschl. der Pflichttilgung zu decken. Bei doppischer Buchführung sind zum Haushaltsausgleich alle Aufwendungen – also auch Abschreibungen und Zuführungen zu Pensionsrückstellungen – durch Erträge zu decken. Unterschiede zwischen den in verschiedenen Ländern eingeführten Regeln ergeben sich etwa hinsichtlich der Einrechnung von Vermögensverwertungen zu Preisen über dem Buchwert und der Zulässigkeit des Verbrauchs von Teilen des Eigenkapitals.

**33** Hier könnte die Landesaufsicht insbesondere höhere Hebesätze bei den Realsteuern auferlegen.

**34** In Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Vgl. auch: K. Herrmann (2011), Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite, Wirtschaftsdienst, 91(10), S. 686–693. Seit dem Jahr 2016 sieht aber etwa § 105 der Gemeindeordnung Hessens eine generelle Genehmigungspflicht für den Ermächtigungsrahmen für Kassenkredite durch die Haushaltsaufsicht vor, während in Sachsen-Anhalt derzeit eine Schwelle gilt, ab der eine Genehmigung einzuholen ist.

**35** So können etwa saarländische Kommunen für den Fall, dass ein Haushaltsausgleich in absehbarer Zeit nicht möglich ist, Kassenkredite mit Laufzeiten über das Haushaltsjahr hinaus in unbegrenzter Höhe aufnehmen (§ 94 II Kommunalselfbstverwaltungsgesetz).

*Hilfsprogramme bei strengen Konsolidierungsanforderungen erfolgversprechend*

Um den insgesamt besorgniserregenden Anstieg der Kassenkredite einzudämmen, wurden in den ersten Jahren dieser Dekade insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen, auf deren Gemeinden der überwiegende Teil des Kassenkreditbestandes entfällt, kommunale Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme auf den Weg gebracht.<sup>36)</sup> Diese unterscheiden sich merklich hinsichtlich der Konsolidierungsvorgaben, und die Resultate fielen bislang offenbar recht unterschiedlich aus. Für einen Erfolg erscheint es wichtig, dass die Hilfen an eine von den Gemeinden (über Ausgabeneinschränkungen oder nötigenfalls über Hebesatzanpassungen bei der Gewerbe- und der Grundsteuer) zu erbringende nachhaltige hinreichende Verbesserung des Primärsaldos geknüpft sind und die Haushaltsaufsicht die zielgerechte Umsetzung des Konsolidierungsprogramms konsequent absichert. Möglicherweise könnte es hilfreich sein, Schwellen für Haushaltsschieflagen gesetzlich zu verankern, deren Überschreiten ein sofortiges striktes Einschreiten der Kommunalaufsicht auslösen würde.

*Günstige Finanzierungsbedingungen der Kommunen auch bei prekärer Haushaltslage*

Dass anhaltende Haushaltsschieflagen entstehen konnten, hängt letztlich auch damit zusammen, dass sich die Kommunen trotz großer Unterschiede in der Haushaltslage an den Finanzmärkten – regelmäßig auch bei den von ihnen selbst getragenen und kontrollierten Sparkassen<sup>37)</sup> – offenbar weitgehend ohne Risikoaufschläge finanzieren können. Nicht zuletzt für kurzfristige Kassenkredite sind die Zinssätze derzeit sehr niedrig und teilweise sogar negativ. Offensichtlich gehen die Kreditgeber davon aus, dass bei fehlender Leistungsfähigkeit einer Kommune am Ende das Land dafür sorgt, dass die vergebenen Kredite bedient werden. Um Ausstrahlungseffekte auf die Finanzierungsmöglichkeiten und -kosten anderer Gemeinden zu verhindern, mag der Anreiz für das Land in der Tat hoch sein, im Extremfall Hilfen bereitzustellen. Dabei ist allerdings nicht klar, ob aufgrund der Mitverantwortung des Landes für die angemessene Finanzausstattung seiner Gemeinden und der Landeszuständigkeit für die

kommunale Haushaltsaufsicht Ansprüche der Gläubiger gegen das Land bestehen. Die Länder übernehmen jedenfalls keine nach außen gerichtete Haftung für die Schulden der Kommunen, und es ist somit nicht vollständig auszuschließen, dass an Gemeinden vergebene Kredite nicht fristgerecht bedient werden.

Insgesamt erscheint diese Gesamtkonstellation hinsichtlich der Haftung, Kontrolle und Finanzierung der Kommunen unbefriedigend. Sie schafft offenbar keine ausreichenden Anreize für Länder und Kommunen, eine übermäßige Verschuldung der Gemeinden zu vermeiden. Gleichzeitig wird ein gewichtiges Risiko für die Länderhaushalte – durch die potenzielle Übernahme von Gemeindefschulden in Entschuldungsprogrammen oder Krisensituationen – nicht transparent ausgewiesen. Selbst in der Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrates wird bei den maßgeblichen Kennzahlen die Entwicklung auf der Gemeindeebene eines Landes ausgeblendet. Alles in allem kann die Umsteuerung bei entgleisenden Kommunalfinzen zu lange aufgeschoben werden, und somit können gra-

*Fehlende Risikoprämien erleichtern Fehlentwicklungen*

<sup>36</sup> In Nordrhein-Westfalen hat der von 2011 bis 2020 aufgelegte „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ ein Gesamtvolumen von 6 Mrd. €, in Hessen die Entschuldungshilfe ab 2012 einen Umfang von 3 Mrd. € und in Rheinland-Pfalz der kommunale Entschuldungsfonds für den Zeitraum 2012 bis 2026 ein Volumen von 4 Mrd. €. Aus Hessen wird regelmäßig über Fortschritte beim jeweils vertraglich fixierten Abbau der Haushaltsungleichgewichte der insgesamt 100 auf freiwilliger Basis teilnehmenden Gemeinden (knapp ein Viertel aller Kommunen in Hessen) berichtet. Der Mindestkonsolidierungsbeitrag wurde auf jährlich 100 € pro Kopf bis zum Erreichen des Haushaltsausgleichs festgelegt, als Gegenleistung wurde eine Teilentschuldung angeboten.

<sup>37</sup> Es besteht häufig eine enge Verbindung zwischen Kommunen und lokalen öffentlichen Kreditinstituten. So finden bspw. diverse Studien Evidenz für einen Zusammenhang zwischen Kommunalwahljahren und der Kreditvergabe von Sparkassen, vgl.: R.E. Gropp und V. Saadi, Electoral credit supply cycles among German savings banks, IWH Online 11/2015; oder F. Englmaier und T. Stowasser, Electoral cycles in savings bank lending, Munich Discussion Paper No. 2014–14, LMU München. Insgesamt dominiert bei den Kassenkrediten die Mittelaufnahme bei den öffentlichen Kreditinstituten, wobei neben den Sparkassen (etwa ein Viertel der kurzfristigen Kredite) auch Landes- und Förderbanken (gut ein Drittel) unverändert eine wichtige Rolle spielen. Vgl. auch: S. Brand (2015), Paradigmenwechsel in der Kommunalfinanzierung – der lange Schatten der Finanzkrise, Wirtschaftsdienst, 95(1), S. 51–55; sowie R. Freier und V. Grass, Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen – Risiken abschätzen, DIW Wochenbericht 16/2013, S. 13–21.

vierende kommunale Haushaltsschieflagen entstehen. Letztlich ist nicht auszuschließen, dass bei nicht fristgerechter Bedienung von Kommunalkrediten einzelne in diesem Bereich aktive Kreditinstitute in Schwierigkeiten geraten. Dies wäre insbesondere der Fall, sollte die Forderungshöhe die Eigenmittel der Bank überschreiten. Dabei ist zu beachten, dass etwa Sparkassen verbundinternen Sicherungssystemen angehören. Nichtsdestotrotz ist auch das Klumpenrisiko gegenüber einer einzelnen Gemeinde unter Risikogesichtspunkten zu überwachen.

*Gegebenenfalls Aufnahme von Kassenkrediten nur noch beim Land*

Dabei käme im Hinblick auf eine alternative Ausgestaltung der Finanzverfassung prinzipiell auch ein großer Systemwechsel zur Stärkung der disziplinierenden Funktion der Finanzmärkte gegenüber den Kommunen in Betracht – etwa mittels einer partiellen Einbeziehung unter die Insolvenzordnung ähnlich dem Chapter 9 des US Bankruptcy Code.<sup>38)</sup> Begleitend wäre dann in jedem Falle eine strengere bankaufsichtliche Regulierung der Kreditvergabe an Kommunen einzuführen, sodass diese bei sich eintrübender Haushaltssituation nur noch begrenzt Zugang zu Krediten erhalten. Ein solcher grundlegender Systemwechsel, der Änderungen des Grundgesetzes und der kommunalen Finanzverfassungen der Länder erfordern würde, steht aber nicht auf der Agenda. Einfacher umzusetzen

wären dagegen Vorgaben, wonach die Gemeinden Kassenkredite, deren Tilgung durch Deckungsmittel innerhalb des Haushaltsjahres nicht vorgesehen ist, künftig nur noch beim Land aufnehmen dürfen. Damit würde eine Verantwortlichkeit des Landes deutlich gemacht, und Haftung und Kontrolle wären eher im Einklang. Das Interesse des Landes, sich aufbauenden Schieflagen bei seinen Kommunen zügig entgegenzuwirken, könnte dabei durch eine Anrechnungsvorschrift für diese Kassenkredite im Rahmen der Schuldenbremse abgesichert werden.<sup>39)</sup> Ungeachtet dessen ist eine strikte Umsetzung der Haushaltsregeln über die Landesaufsicht in Verbindung mit einer aufgabenadäquaten Zuordnung von Finanzmitteln von entscheidender Bedeutung, um künftig anhaltende strukturelle Haushaltsschieflagen und eine übermäßige Verschuldung von Kommunen zu verhindern.

---

<sup>38</sup> Möglich wäre, dass die Länder ihre Gemeinden der Insolvenzordnung unterstellen, siehe § 121 Ziffer 2 der Insolvenzordnung; so könnten etwa Bestimmungen aus dem Kapitel über den Insolvenzplan für anwendbar erklärt werden.

<sup>39</sup> Diese Kreditvergabe an die Kommunen könnte entweder generell nicht oder nur dann als finanzielle Transaktion ausgeklammert bleiben, wenn die unterstützten Gemeinden sich vertraglich oder per Satzungsbeschluss auf eine etwa vom Landesrechnungshof als ausreichend eingestufte Haushaltsplanung (mit konkretisierten Maßnahmen) verpflichtet hätten, die eine Rückzahlung sicherstellt.

## ■ Anhang

### Kennzahlen zur Bebilderung der länderweisen Unterschiede in der kommunalen Finanzlage

Während die bundesweiten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zuletzt überschüssige Kommunalhaushalte bei einer stabilen kommunalen Schuldenquote anzeigten, stellte sich die Lage für die einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich dar. Da die VGR aber keine Landesaggregate oder Einzeldaten ausweisen, wird im Folgenden zur Veranschaulichung im Wesentlichen auf landesweit aggregierte Pro-Kopf-Ergebnisse der Finanzstatistik zurückgegriffen.

### Finanzierungssalden und Verschuldung

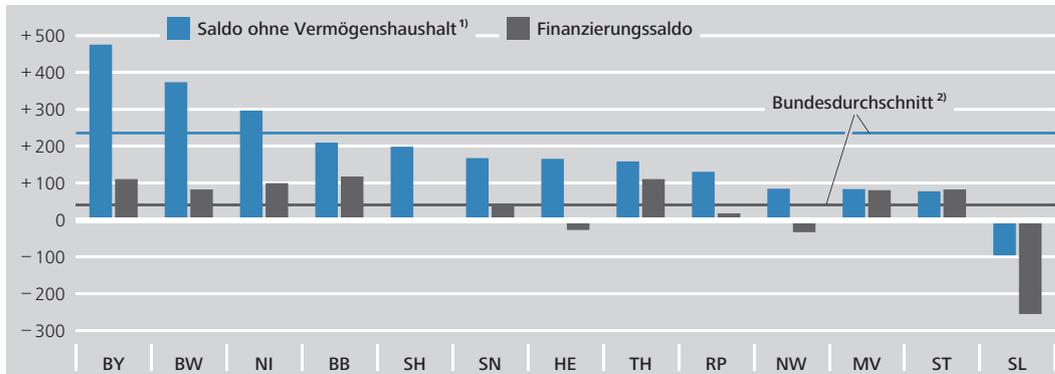
Ein zentraler, wenngleich potenziell recht volatiler Indikator der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo.<sup>40)</sup> Im Jahr 2015 waren die Landesergebnisse der Gemeindehaushalte bei einem bundesweiten Kassenüberschuss von 3 Mrd € zumeist deutlich posi-

---

<sup>40</sup> Grundsätzlich ist bei Einzelgemeinden zu berücksichtigen, dass die Volatilität insbesondere des Gewerbesteueraufkommens aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung oder infolge von Steuerrückzahlungen vielfach noch stärker ausfällt als im Bundesgebiet und es in Einzeljahren zu beträchtlichen Ausschlägen des Finanzierungssaldos kommen kann, ohne dass sich die grundlegende Haushaltsposition dadurch ändert.

### Kommunaler Finanzierungssaldo<sup>\*)</sup> nach Ländern 2015

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. BY=Bayern, BW=Baden-Württemberg, NI=Niedersachsen, BB=Brandenburg, SH=Schleswig-Holstein, SN=Sachsen, HE=Hessen, TH=Thüringen, RP=Rheinland-Pfalz, NW=Nordrhein-Westfalen, MV=Mecklenburg-Vorpommern, ST=Sachsen-Anhalt, SL=Saarland \* Gemäß Kassenstatistik, Kern- und Extrahaushalte. **1** Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben. **2** Aggregat der Flächenländer.

Deutsche Bundesbank

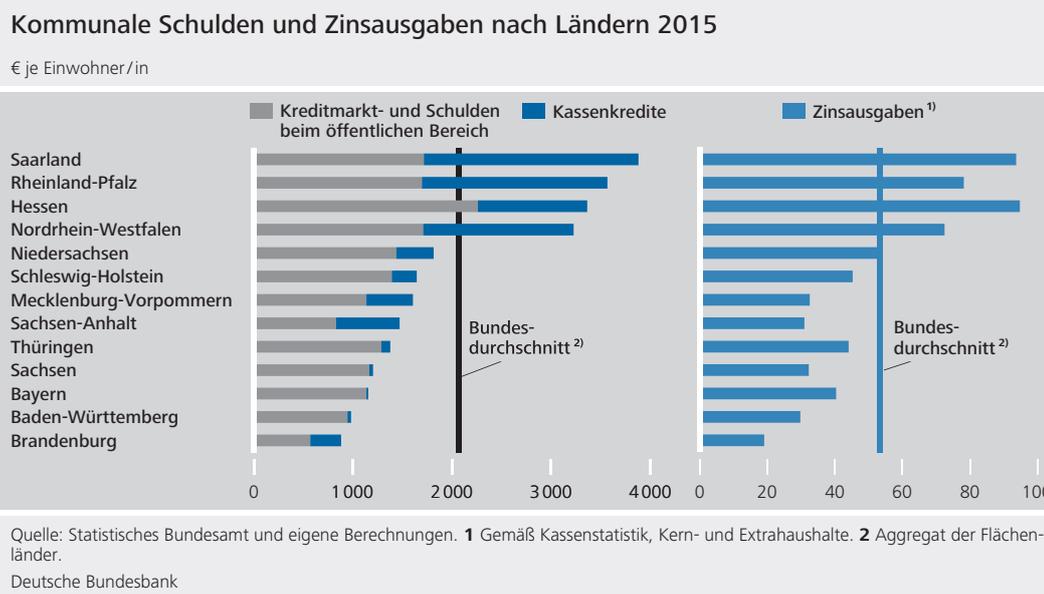
tiv. Ein hohes Defizit pro Kopf wurde nur noch für das Saarland ausgewiesen. In Nordrhein-Westfalen, Hessen und Schleswig-Holstein standen moderate Defizite zu Buche, in Rheinland-Pfalz wurde lediglich ein relativ kleiner Überschuss erzielt. Betrachtet man nur die laufenden Einnahmen und Ausgaben, um die Anspannung unter Ausblendung der diskretionär schwankenden investiven Einnahmen und Ausgaben herauszustellen, war der Überschuss im Mittel deutlich höher. Die Spannweite stellte sich so aber auch größer dar, da die Gemeinden in Ländern mit günstigeren laufenden Finanzierungssalden höhere eigenfinanzierte Investitionsausgaben (d. h. ohne Rückgriff auf Erlöse aus Vermögensverwertung, Investitionszuweisungen oder Beiträge) tätigten. Neben den zuvor genannten Ländern gab es dabei auch in allen ostdeutschen Ländern unterdurchschnittliche Ergebnisse.

Der Schuldenstand bildet die Haushaltsdefizite und -überschüsse der Vergangenheit ab. Pro Kopf gerechnet reichte die Spannweite von unter 1 000 € in Brandenburg und Baden-Württemberg bis hin zu teilweise deutlich über 3 000 € in den Ländern Saarland, Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (bei einem Mittelwert über alle Flächenländer von 2 070 €). Auf die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen konzentrierte sich zugleich mehr als die Hälfte der als Indikator für eine angespannte Haushaltslage besonders geeigneten Kassenkredite, weitere über 30% entfielen auf die anderen drei genannten Länder. Bezogen auf die Einwohnerzahl wurde hier der bundesweite Höchstwert mit 2 170 € im Saarland erreicht. Rheinland-Pfalz (1 870 €), Nordrhein-West-

falen (1 520 €) und Hessen (1 100 €) folgten. Am anderen Ende der Skala standen Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen (teilweise sehr deutlich unter 100 €). Die Abstände zwischen den aggregierten Landeswerten haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen.<sup>41)</sup> Die Zinsausgaben insgesamt entwickelten sich weniger stark auseinander, da die gesunkenen Durchschnittszinsen<sup>42)</sup> die höher verschuldeten Gemeinden stärker entlasteten. Die Spanne bei den Zinsausgaben pro Kopf vergrößerte sich aber immer noch auf zuletzt 20 € bis 95 € (Durchschnitt 55 €) gegenüber 35 € bis 80 € (Durchschnitt 65 €) im Jahr 2005. Die sehr unterschiedliche Schuldenentwicklung wird durch die sehr niedrigen Zinsen relativiert, und gerade die hoch verschuldeten Haushalte werden erheblich entlastet. Dabei sind allerdings innerhalb der Länder die Unterschiede in der Verschuldung zwischen den einzelnen Gemeinden noch stärker ausgeprägt als beim Vergleich der aggregierten Landeswerte (siehe die Tabelle auf

<sup>41</sup> Die Spanne bei den Kassenkrediten pro Kopf reichte 2005 von sehr deutlich unter 100 € bis fast 1 000 €.

<sup>42</sup> Über alle Flächenländer hinweg sank die rechnerische Durchschnittsverzinsung der kommunalen Schulden insgesamt seit 2005 um 1 ½ Prozentpunkte auf nunmehr 2 ½%. Besonders stark waren die Rückgänge in einigen neuen Ländern.



S. 35 sowie zu einer diesbezüglichen Mitverantwortung des Landes S. 26 ff.).<sup>43)</sup>

### Sozialleistungen

Unterschiedliche Ausgabenbelastungen durch Sozialleistungen werden vielfach als Grund für Abweichungen in der Haushaltslage genannt. Pro Kopf gab es in Nordrhein-Westfalen die höchsten Ausgaben, mit einigem Abstand gefolgt von Hessen. Die Aussagekraft dieses breiten Vergleichs ist jedoch offenbar bereits durch unterschiedlich weit gehende Leistungsverlagerungen auf die Landesebene stark eingeschränkt.<sup>44)</sup> Darüber hinaus können aus den Daten der Kassenstatistik die unterschiedlichen Kostenbeteiligungen des Bundes und der Länder nicht eindeutig beziffert werden.

Demgegenüber sind die Kosten der Unterkunft für Arbeitslosengeld II-Empfangende in den Flächenländern nur kommunalen Trägern zugeordnet und damit vergleichbar. Hier fielen die Unterschiede zwischen den Ländern relativ groß aus, mit den höchsten Ausgaben in den meisten ostdeutschen Ländern sowie in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Schleswig-Holstein. Es zeigt sich, dass diese Ausgaben negativ mit der Wirtschaftskraft des jeweiligen Landes korrelieren<sup>45)</sup> (während etwa bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen oder der Jugendhilfe offenbar andere Faktoren entscheidend sind). Nach Abzug der Bundesbeteiligung,<sup>46)</sup> der weitergeleiteten Ländersparnisse aus der Hartz IV-Reform und auch der (überschlägig aufgeteilten) diesbezüglichen Sonderbedarfs-Bundesergänzungs-

zuweisungen für die neuen Länder blieb die tatsächliche Nettobelastung<sup>47)</sup> in diesen teilweise sogar deutlich unterdurchschnittlich. Im Falle Nordrhein-Westfalens lag eine Mehrbelastung gegenüber dem Durchschnitt vor, die für sich genommen gut einem Drittel des Abstandes beim laufenden Finanzierungssaldo entsprach. Innerhalb der Länder sind die Disparitäten bei den Unterkunftskosten zwischen einzelnen Gemeinden ebenfalls sehr hoch und auch persistent, wobei ein negativer Zusammenhang mit der Steuerkraft besteht.<sup>48)</sup>

**43** Umfangreiche Kassenkredite bei den hoch verschuldeten Gemeinden schlagen sich bei doppischer Buchführung auch in den Eigenkapitalpositionen deutlich nieder. Allein in Nordrhein-Westfalen wurde für 29 der insgesamt 430 Kommunen zum Jahresende 2015 ein negatives Eigenkapital erwartet. Im Falle Oberhausens etwa wurde bei einer Bilanzsumme von knapp 3 Mrd € ein negatives Eigenkapital von gut 1 Mrd € verzeichnet (ca. – 5 500 € pro Kopf). Dagegen stand etwa in der Landeshauptstadt Düsseldorf ein hohes positives Reinvermögen von etwa 13 000 € pro Kopf zu Buche.

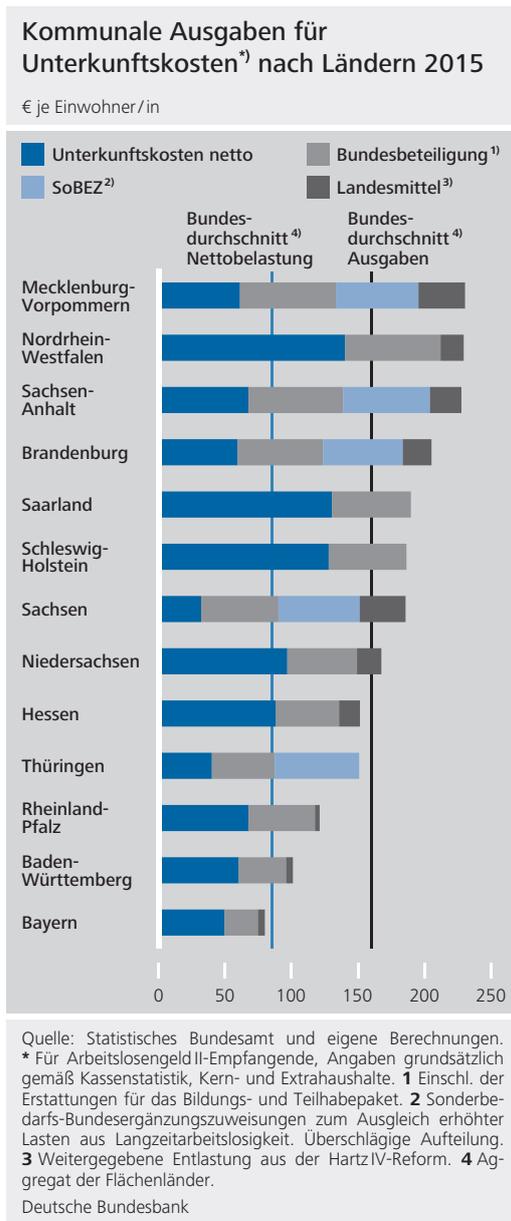
**44** Die Ergebnisse fallen entsprechend anders aus, wenn z. B. auf die Ausgaben für Sozialhilfe von Ländern und Gemeinden zusammen (gemäß Sozialhilfestatistik) Bezug genommen wird. Dann nimmt das Saarland den zweiten Rang nach Nordrhein-Westfalen ein, und Hessen fällt auf die fünfte Stelle zurück.

**45** Dabei dürfte eine stärkere Wirtschaftskraft aber auch einen positiven Einfluss auf das örtliche Mietpreinsniveau ausüben und insoweit die Unterschiede begrenzen.

**46** Die Angaben sind nicht um die nur wenig gewichtigen Erstattungen für das Bildungs- und Teilhabepaket bereinigt.

**47** Bei den landesweiten Ergebnissen können die an dieser Ausgabe angelehnten Umverteilungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder ausgeblendet bleiben.

**48** Vgl.: Arnold et al, a. a. O., S. 64–123.



## Investitionsausgaben

Für die langfristige Entwicklung einer Gemeinde sind bedarfsgerechte Aufbau- und Erhaltungsmaßnahmen für die örtliche Infrastruktur wichtig. Als finanzstatistischer Indikator stehen hier die Ausgaben für Sachinvestitionen (insbesondere Verkehrs- und Schulbauten) zur Verfügung.<sup>49)</sup> Auch wenn die diesbezüglichen Ausweise mit größerer Vorsicht zu interpretieren sind, da unter anderem Investitionszuschüsse mit ähnlicher Zielsetzung an Einheiten außerhalb des Staatssektors unberücksichtigt bleiben, wird ein Zusammenhang mit der landesweiten Leistungsstärke der Gemeinden deutlich. Die Gemeinden in Bayern und – etwas weniger ausgeprägt – in Baden-Württemberg übertreffen bereits seit einigen Jahren den

bundesweiten Durchschnittswert sehr deutlich (2015 um zwei bzw. ein Drittel), wobei unter den anderen Ländern die Investitionsniveaus weniger stark streuen. Besonders niedrige Werte wurden aus Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, dem Saarland und Nordrhein-Westfalen gemeldet (zumindest drei Zehntel unter dem Durchschnitt). In den neuen Ländern wurden die nach der Wiedervereinigung umfangreichen Investitionen in den letzten zehn Jahren deutlich zurückgeführt. Gleichzeitig kann dort aber auch eine vielfach trendmäßig sinkende Bevölkerungszahl dazu führen, dass etwa die Erhaltung oder Modernisierung teilweise als nicht mehr notwendig anzusehen ist und insofern in einigen Bereichen nur ein geringerer Investitionsbedarf besteht. Die Unterschiede in der Investitionstätigkeit der einzelnen Gemeinden sind zwar ebenfalls groß und beständig, jedoch nicht so ausgeprägt wie im Falle der Verschuldung oder der Kosten der Unterkunft und unterliegen erheblichen jährlichen Schwankungen. Dabei zeigt sich, dass tendenziell Gemeinden mit höheren Kassenkrediten und Aufwendungen für Kosten der Unterkunft niedrigere Investitionsausgaben tätigen.<sup>50)</sup>

## Steuerkraft

Ein unmittelbarer Indikator der finanziellen Leistungsfähigkeit ist die Steuerkraft pro Kopf.<sup>51)</sup> Besonders im Blick stehen dabei die Grund- und Gewerbesteuer, da die einzelnen Gemeinden die örtlichen Hebesätze festlegen und damit über beträchtliche Gestaltungsspielräume verfügen. Die Spitzenposition bei der durchschnittlichen Gewerbesteuerkraft der Flächenländer hatten im Jahr 2015 die Kommunen in Hessen, Bayern und Baden-Württemberg. Besonders gering fielen die Werte dagegen in den ostdeutschen Flächenländern und dem Saarland aus, wo das bundesweite Ergebnis um drei Zehntel oder mehr unterschritten wurde. Bei der weniger gewichtigen Grundsteuer waren die Steuerkraftunterschiede 2015 weit aus geringer. Die Streuung der Steuerkraft ist zumindest innerhalb der Länder über die Zeit vergleichsweise

<sup>49</sup> Die Nettoinvestitionen können hier nicht dargestellt werden, da die Finanzstatistik keine Daten zu Abschreibungen ausweist. Auch ein Vergleich der länderweisen Entwicklung der Sachinvestitionen über einen längeren Zeitraum wird im Rahmen der finanzstatistischen Darstellung wegen der umfangreichen Ausgliederungen verzerrt.

<sup>50</sup> Vgl. auch: Arnold et al. (2015), DIW, S. 1035 f.

<sup>51</sup> Bei der Ermittlung der Steuerkraft wird das Aufkommen um örtliche Hebesatzunterschiede im Berichtsjahr bereinigt.

unverändert geblieben und tendenziell in den finanzstärkeren Ländern höher.<sup>52)</sup>

Aber auch Steuerkraftindikatoren sind mit Vorsicht zu interpretieren. Schließlich garantieren Landesverfassungen den Gemeinden eine finanzielle Mindestausstattung. Um die Erfüllung der kommunalen Aufgaben zu gewährleisten, bestehen in allen Flächenländern kommunale Finanzausgleichssysteme, die bei einer Umverteilung zwischen den Gemeinden des Landes<sup>53)</sup> eine Aufstockung der allgemeinen kommunalen Finanzkraft über steuerliche Einnahmen des Landes zum Ziel haben.

### Realsteuer-Hebesätze

Von den Steuerdaten bleiben noch die landesdurchschnittlichen effektiven Realsteuer-Hebesätze als Indiz für die Anspannung der Haushaltslage. Tendenziell bestehen in Gemeinden mit höheren Kassenkreditbeständen auch höhere Grund- und Gewerbesteuerhebesätze. Durch Anhebungen können Haushaltsungleichgewichte vermindert werden, soweit nicht mit einem starken Ausweichen der Steuerbasis gerechnet werden muss. Ein solches Risiko ist besonders bei der Gewerbesteuer anzunehmen. Bei strikter Umsetzung der kommunalen Haushaltsregeln steht hier mithin die insbesondere auf Wohnbauten erhobene Grundsteuer B im Blickpunkt.

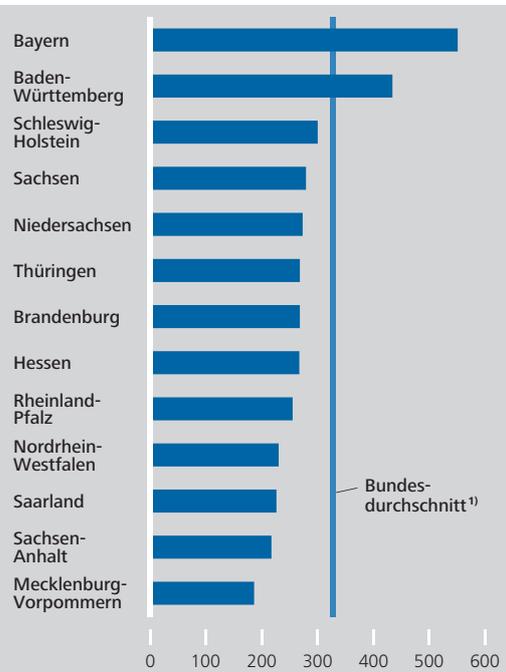
Tatsächlich blieb in den letzten zehn Jahren der Anstieg bei der Gewerbesteuer bundesweit auf 3% (11 Hebesatzpunkte) beschränkt. Größere Zunahmen wurden aus Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt gemeldet, wobei sich hier die ursprünglich niedrigeren landesweiten Werte für die Hebesätze im Wesentlichen dem Durchschnitt für die Flächenländer annäherten. Insgesamt hat sich der Anstieg in den letzten fünf Jahren wohl auch vor

<sup>52</sup> Vgl. auch: R. Geißler und F. Boettcher (2016), Disparitäten in der Entwicklung der Gemeindesteuern, Wirtschaftsdienst 96(3), S. 212–219.

<sup>53</sup> Die um Bedarfsaspekte ergänzten Steuerkraftunterschiede innerhalb eines Landes werden mit Landesmitteln und teils auch mit Umlagen von besonders steuerstarken Gemeinden deutlich verringert. Da nicht zuletzt die Bedarfsbemessung sich länderweise stark unterscheidet und die Zahlungen nicht an den tatsächlichen Unterschieden des Haushaltsjahres anknüpfen können, lässt sich die jeweilige Ausgleichswirkung innerhalb eines Landes aber kaum bewerten.

### Kommunale Sachinvestitionen\*) nach Ländern 2015

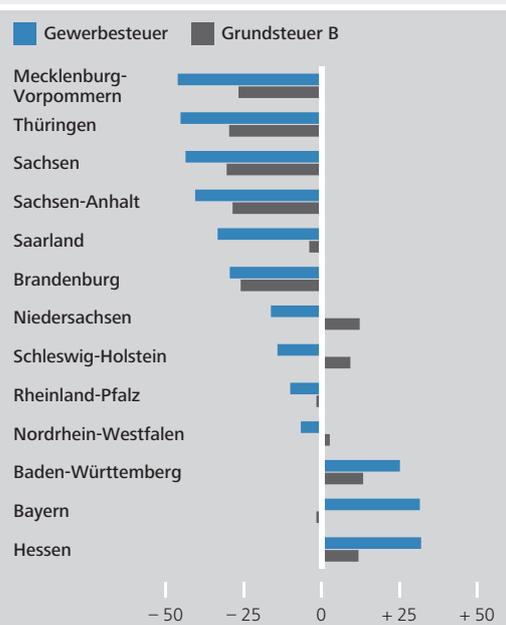
€ je Einwohner / in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \* Angaben gemäß Kassenstatistik, Kern- und Extrahaushalte.  
 1 Aggregat der Flächenländer.  
 Deutsche Bundesbank

### Abweichung der kommunalen Steuerkraft vom Bundesdurchschnitt\*) nach Ländern 2015

in %

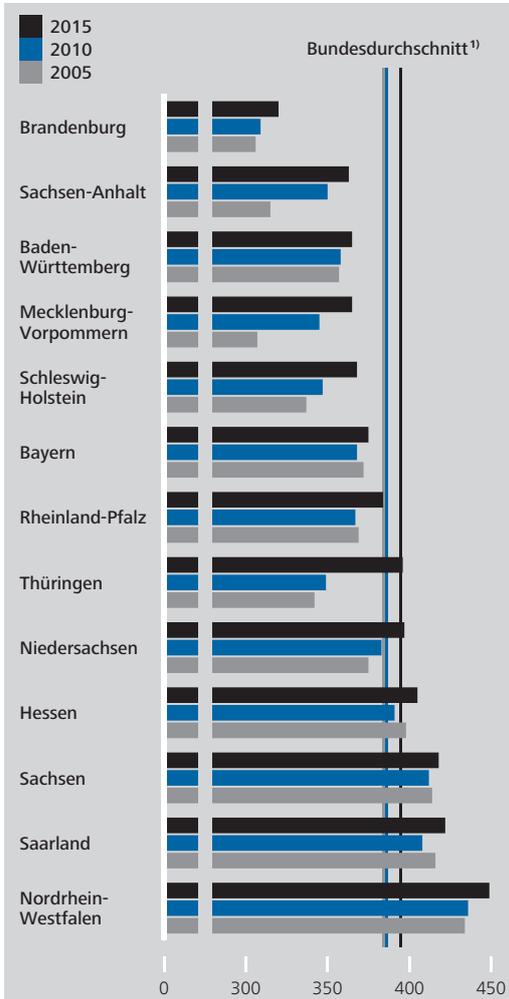


Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 \* Landesweite Aufkommen dividiert durch landesdurchschnittliche Hebesätze. Bundesdurchschnitt als Aggregat der Flächenländer.

Deutsche Bundesbank

### Durchschnittliche Hebesätze der Gewerbesteuer nach Ländern

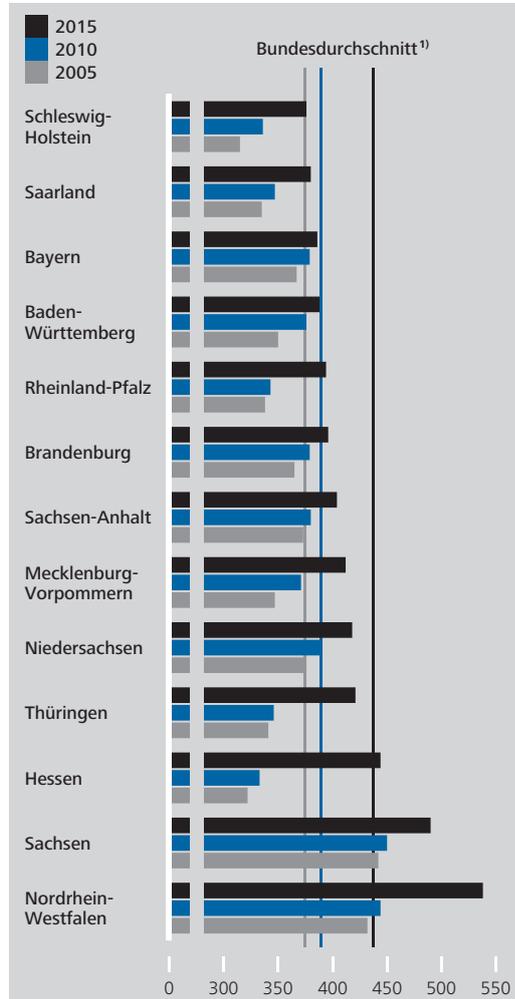
in %



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 1 Aggregat der Flächenländer.  
 Deutsche Bundesbank

### Durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuer B nach Ländern

in %



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.  
 1 Aggregat der Flächenländer.  
 Deutsche Bundesbank

dem Hintergrund von teilweise besonderen Haushaltsanspannungen etwas beschleunigt.<sup>54)</sup>

Bei der Grundsteuer B kam es dagegen bundesweit zu einem Plus von 16½% (62 Punkte). Die diesbezüglich höchsten Sätze<sup>55)</sup> wurden dabei – auch bedingt durch die typischerweise deutlich umfangreicheren Pro-Kopf-Ausgaben in Großstädten – aus dem dicht besiedelten Nordrhein-Westfalen berichtet, wo zuletzt – offenbar insbesondere als Konsolidierungsbeitrag im Rahmen des Programms „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ – sogar noch ein spürbar beschleunigter Anstieg verzeichnet wurde (insgesamt 105 Punkte). In Sachsen wurde ein zwar hohes Niveau verzeichnet, die Zunahme blieb aber mit 49 Punkten unterdurchschnittlich. Bemerkenswert war

die Entwicklung auch in Hessen, wo ausgehend von einem recht niedrigen Niveau im Jahr 2005 zuletzt

<sup>54</sup> Die Interpretation der Gewerbesteuerhebesätze ist insoweit erschwert, als die Steuerbasis oftmals stärkeren Schwankungen unterliegt, die mit der gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftsentwicklung, aber auch mit Standortverlagerungen zusammenhängen. So können in Krisenjahren deutlich höhere Sätze notwendig werden, um ein bestimmtes Aufkommen zu sichern. Allerdings gibt es auch Fälle von kleineren bis mittelgroßen Gemeinden wie Monheim in Nordrhein-Westfalen, das durch ein Umschwenken auf eine betonte Niedrigsatzpolitik in größerem Maße Gewerbe angezogen und damit nicht nur seine Steuerkraft, sondern auch sein Aufkommen stark gesteigert hat. Ein wachsendes Gewicht solcher Standorte bremst die Entwicklung des Durchschnittshebesatzes.

<sup>55</sup> Da Berlin ein Stadtstaat ist, bleibt sein Hebesatz von 810% hier unberücksichtigt.

### Unterschiede in der Haushaltslage der Kreise und kreisfreien Städte im Jahr 2014<sup>\*)</sup>

Land <sup>1)</sup>	Anzahl Einheiten	Schulden insgesamt € je Einwohner/in			Kassenkredite € je Einwohner/in			Hebesatz Grundsteuer B %			Hebesatz Gewerbesteuer %		
		MW	VC	Spannweite	MW	VC	Spannweite	MW	VC	Spannweite	MW	VC	Spannweite
SH	15	1 449	0,55	3 323	303	1,20	1 127	377	0,17	179	367	0,09	107
NI	46	1 573	0,59	4 054	529	1,26	2 953	393	0,12	232	384	0,08	136
NW	53	2 832	0,68	8 268	1 625	1,03	7 484	505	0,16	393	454	0,07	174
HE	26	3 153	0,43	6 844	1 181	0,70	3 649	390	0,16	208	379	0,10	151
RP	36	3 589	0,59	8 293	2 090	0,86	7 406	384	0,07	113	383	0,06	99
BW	44	603	0,46	1 578	19	1,45	116	385	0,15	290	361	0,08	135
BY	96	1 077	0,59	3 555	22	1,96	246	357	0,15	295	351	0,10	198
SL	6	3 039	0,31	2 774	1 755	0,45	2 232	340	0,13	124	408	0,05	64
BB	18	975	0,79	2 604	493	1,68	2 464	400	0,12	137	342	0,14	227
MV	8	1 540	0,27	1 374	513	0,93	1 430	420	0,21	288	364	0,14	162
SN	13	774	0,41	1 304	29	1,23	119	463	0,19	248	408	0,07	78
ST	14	1 391	0,39	1 593	567	0,69	1 173	395	0,13	158	372	0,13	139
TH	23	995	0,37	1 432	134	1,82	1 127	413	0,13	239	386	0,10	142
MW	31	1 768	0,49	3 615	712	1,17	2 425	402	0,15	223	381	0,09	139
Insg.	398	1 723	0,88	9 130	650	1,78	7 531	400	0,19	490	380	0,12	297

Quelle: Statistisches Bundesamt, Regionalstatistik; eigene Berechnungen. \* Kernhaushalte (Schulden der kreisangehörigen Gemeinden den Kreisen zugeordnet). Schulden beim nichtöffentlichen und öffentlichen Bereich. Mittelwert (MW) und Variationskoeffizient (VC) für die einzelnen Aggregate nicht bevölkerungsgewichtet. 1 SH=Schleswig-Holstein, NI=Niedersachsen, NW=Nordrhein-Westfalen, HE=Hessen, RP=Rheinland-Pfalz, BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern, SL=Saarland, BB=Brandenburg, MV=Mecklenburg-Vorpommern, SN=Sachsen, ST=Sachsen-Anhalt, TH=Thüringen.

Deutsche Bundesbank

### Unterschiede in der Haushaltslage der einzelnen Gemeinden im Jahr 2012<sup>\*)</sup>

Land	Anzahl Gemeinden	Schulden insgesamt € je Einwohner/in			Hebesatz Grundsteuer B %			Hebesatz Gewerbesteuer %		
		MW	VC	Spannweite	MW	VC	Spannweite	MW	VC	Spannweite
Schleswig-Holstein	1 116	895	2,03	38 428	295	0,16	500	329	0,09	215
Niedersachsen	288	1 628	0,70	8 866	365	0,13	340	365	0,09	160
Nordrhein-Westfalen	396	1 750	0,79	8 364	431	0,12	560	428	0,06	220
Hessen	426	3 030	0,52	11 360	288	0,15	350	339	0,09	210
Rheinland-Pfalz	2 306	1 965	0,67	14 739	351	0,10	820	358	0,06	600
Baden-Württemberg	1 101	.	.	.	344	0,15	800	347	0,05	165
Bayern	2 056	1 036	0,77	7 061	338	0,15	500	335	0,09	260
Saarland	52	2 558	0,46	5 693	312	0,12	210	401	0,05	100
Brandenburg	419	791	1,06	7 888	359	0,10	243	318	0,10	250
Mecklenburg-Vorpommern	783	1 119	0,99	15 241	334	0,10	350	309	0,12	250
Sachsen	454	829	0,69	4 136	401	0,09	350	388	0,05	215
Sachsen-Anhalt	219	1 423	0,54	3 461	357	0,12	395	335	0,11	234
Thüringen	878	926	0,82	7 413	371	0,10	290	355	0,09	300
Mittelwert	807	1 496	0,84	11 054	350	0,12	439	354	0,08	245
Insgesamt	10 494	1 379	0,96	38 488	345	0,15	900	347	0,11	700

Quelle: Statistisches Bundesamt, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Stand 31.12.2012, 2014; Regionalstatistik. \* Kern- u. Extrahaushalte (Schulden der Kreisebene auf kreisangehörige Gemeinden umgelegt). Schulden beim nichtöffentlichen Bereich. Keine Angaben zu Kassenkrediten sowie zu den Schulden der einzelnen Kommunen in Baden-Württemberg. Mittelwert (MW) und Variationskoeffizient (VC) für die einzelnen Aggregate nicht bevölkerungsgewichtet.

Deutsche Bundesbank

ein markanter Anstieg eintrat (insgesamt 122 Punkte).<sup>56)</sup> Die Streubreite innerhalb der einzelnen Länder hat dabei zumeist spürbar zugenommen.<sup>57)</sup>

Alles in allem deuten die Daten vor allem zum Stand der Kassenkredite auf besondere Probleme in Gemeinden der Länder Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Der deutliche Anstieg der Hebesätze in den letzten Jahren und das erreichte Niveau insbesondere für die Grundsteuer B, aber auch für die Gewerbesteuer etwa in Hessen und Nordrhein-Westfalen passen zu diesem Befund. In den anderen Ländern mit hohen Kassenkrediten sind die Hebesätze aber teils unterdurchschnittlich. Insbesondere bei der Grundsteuer B im Saarland<sup>58)</sup> wie auch in Rheinland-Pfalz erscheinen bei einer strikten Durchsetzung der haushaltsrechtlichen Vorgaben höhere Niveaus naheliegend.

---

**56** Extrembeispiel ist hier die am Landesprogramm zur Teilentschuldung teilnehmende Gemeinde Nauheim (bei Rüsselsheim) mit etwa 10 000 Einwohnern, wo es von 2013 auf 2014 zu einer Verdreifachung des Hebesatzes auf 960% kam. Bei der Gewerbesteuer wurde der Satz in jenem Jahr deutlich schwächer um 20 Prozentpunkte auf 400% angehoben.

**57** In Nordrhein-Westfalen etwa reichte die Spanne der Hebesätze im Jahr 2005 noch von 240% in Schloß Holte-Stukenbrock bis 530% in Bottrop und Gelsenkirchen. Im letzten Jahr lag der niedrigste Wert mit 260% (Harsewinkel) nur wenig über dem Minimum aus 2005, beim Höchstwert von 876% (Bergneustadt) wurde dagegen ein deutlich markanterer Aufschlag verzeichnet, und bereits ein Viertel der Gemeinden (Bevölkerungsanteil gut zwei Fünftel) hatte den Hebesatz über den Landeshöchstwert aus 2005 angehoben.

**58** Im Falle des Saarlands wäre mit einem durchschnittlichen Hebesatz wie in Nordrhein-Westfalen das Defizit um ein Fünftel niedriger ausgefallen, mit dem Berliner Niveau sogar um etwa drei Fünftel.