

Die Kommunen haben einen direkten Einfluss auf den Alltag der Bürger und Unternehmen. Einerseits entrichten die Bürger und Unternehmen Steuern (z.B. Grundsteuer, Gewerbesteuer) an die Kommunen. Andererseits profitieren sie von den vielfältigen kommunalen Leistungen (z.B. Kinderbetreuung, Kulturangebote, Straßen, Wirtschaftsförderung). Es ist daher wichtig, zumindest ein grundlegendes Verständnis der Kommunen und ihrer Finanzen zu erwerben.

Dieser Beitrag soll Ihnen eine Kurzeinführung in die Grundzüge der Kommunalfinanzen in Deutschland geben. Er richtet sich v.a. an Einsteiger in die Thematik (z.B. Studenten, interessierte Bürger).

Was versteht man unter „Kommunen“?

Ohne Städte ist kein Staat zu machen. “

”

Theodor Heuss
(deutscher Politiker)

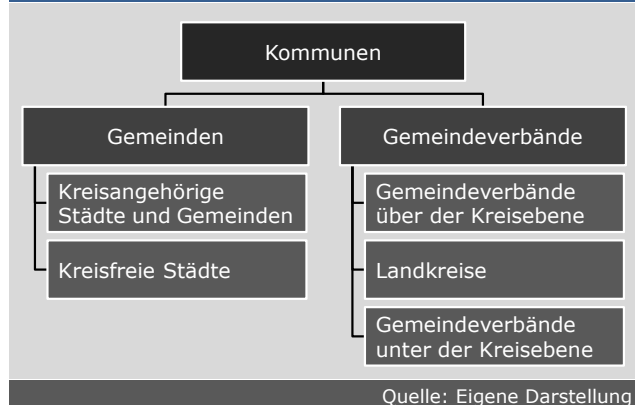
Der Staat setzt sich aus vier Teilsektoren zusammen: dem Bund, den Bundesländern, den Kommunen und der gesetzlichen Sozialversicherung. Ein Sonderfall sind die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Sie werden üblicherweise zu den 16 Bundesländern gezählt, wenngleich sie auch kommunale Aufgaben wahrnehmen. Im vorliegenden Beitrag werden nur die rund **12.000 Kommunen der 13 Flächenländer** betrachtet.

Die Kommunen lassen sich in zwei Gruppen unterteilen: die etwa 11.000 **Gemeinden** und die über 900 **Gemeindeverbände**. Unter die Gemeinden fallen auch die Städte. Städte sind Gemeinden, denen das Stadtrecht verliehen wurde. Gemeindeverbände sind Zusammenschlüsse von Gemeinden, die bestimmte Aufgaben (siehe Seite 2) für die ihnen angehörigen Gemeinden übernehmen.

Der bekannteste Gemeindeverbandstyp sind die 295 **Landkreise** (auch kurz: Kreise). Beispiele sind der Landkreis Hildesheim und der Rhein-Neckar-Kreis. Zu den Landkreisen zählen statistisch auch die Städtereion Aachen, die Region Hannover und der Regionalverband Saarbrücken. Des Weiteren gibt es je nach Bundesland noch weitere Gemeindeverbände über der Kreisebene (z.B. Bezirke in Bayern) oder unter der Kreisebene (z.B. Samtgemeinden in Niedersachsen).

Gemeinden, die einem Landkreis angehören, werden als „**kreisangehörig**“ bezeichnet (z.B. Stadt Ratingen im Kreis Mettmann). Insgesamt 103 größere Städte gehören keinem Landkreis an. Sie sind „**kreisfrei**“. Beispiele für kreisfreie Städte sind Düsseldorf, Jena, Rostock, Stuttgart und Wiesbaden. In Baden-Württemberg werden die kreisfreien Städte als „**Stadtkreise**“ bezeichnet.

Systematisierung der Kommunen in Deutschland



Die Kommunen eines bestimmten Kommunaltyps (z.B. kreisangehörige Gemeinden) können sich hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, Fläche, Wirtschaftskraft, Sozialstruktur usw. stark unterscheiden. Auch ihre Aufgaben können von Bundesland zu Bundesland abweichen. Hieraus können **Vergleichbarkeitsprobleme** bei Finanzkennzahlen (z.B. Schuldenstand) entstehen.

Staatsrechtlich gehören die Kommunen zu den Bundesländern. Zwar ist den Kommunen nach **Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz** ein Recht auf **Selbstverwaltung** garantiert – gleichwohl müssen sie sich stets in dem von Bund und Bundesland vorgegebenen Rechtsrahmen bewegen. Kommunen können keine Gesetze beschließen. Sie können jedoch über Satzungen das örtliche Recht gestalten. Kommunale Volksvertretungen (z.B. Stadtrat, Kreistag) werden nicht zur Legislative gezählt. Sie sind vielmehr Teil der Exekutive.

Da die Kommunen im Verantwortungsbereich der Bundesländer liegen, übernehmen die Bundesländer die Aufsicht über ihre Kommunen (sog. **Kommunalaufsicht**). Die Kommunalaufsicht soll in Form der Rechtsaufsicht die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns sicherstellen. In bestimmten Aufgabenbereichen (siehe Seite 2) haben die Bundesländer in Form der Fachaufsicht zudem die Möglichkeit, den Kommunen direkt Weisungen zu erteilen.

Welche Aufgaben haben die Kommunen?

Der Zweck des Staates ist das Glück seiner Bürger. “

”
Meiji Tennō
(japanischer Kaiser)

Die Kommunen erbringen für die Bürger und Unternehmen auf ihrem Gebiet eine **Vielzahl von Aufgaben**. Im Gegensatz zu privaten Unternehmen streben die Kommunen in ihrem Handeln nicht nach einer Gewinn-, sondern nach einer **Gemeinwohlmaximierung**. Was ein gemeinwohlmaximierendes Handeln ist, ist nicht eindeutig definiert. Die Auslegung des Begriffs „Gemeinwohlmaximierung“ kann sich abhängig von den individuellen politischen Ansichten teilweise deutlich unterscheiden.

Die kommunalen Aufgaben lassen sich grob in die **freiwilligen Aufgaben** und die **Pflichtaufgaben** unterteilen. Die freiwilligen Aufgaben werden auch als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben bezeichnet. Unter die Pflichtaufgaben fallen die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, die Pflichtaufgaben nach Weisung und die Auftragsangelegenheiten.

Bei den freiwilligen Aufgaben liegen das „**Ob**“ (Muss die Aufgabe erledigt werden?) und das „**Wie**“ (Auf welche Art und Weise ist die Aufgabe zu erbringen?) vollständig oder zumindest weitgehend im Ermessen der Kommune. Im Falle der Pflichtaufgaben sind das „Ob“ und teilweise auch das „Wie“ im Bundes- oder Landesrecht vorgegeben. Entscheidungsspielräume für die Kommunen können aber auch im Bereich der Pflichtaufgaben bestehen (z.B. in Fragen des Personaleinsatzes).

Die Art der Aufgabe hat auch Auswirkungen auf die Form der vom Bundesland ausgeübten **Kommunalaufsicht** (siehe Seite 1). Die freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben unterliegen nur der Rechtsaufsicht (d.h. es wird nur geprüft, ob das geltende Recht eingehalten worden ist). Bei den Pflichtaufgaben nach Weisung und den Auftragsangelegenheiten nimmt die Kommunalaufsicht sowohl die Funktion der Rechtsaufsicht als auch der Fachaufsicht wahr.

Systematisierung der kommunalen Aufgaben

FREIWILLIGE AUFGABEN	PFLICHTAUFGABEN		
Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	Pflichtaufgaben nach Weisung	Auftragsangelegenheiten
Ob: ■ Wie: ■	Ob: ■ Wie: ■	Ob: ■ Wie: ■	Ob: ■ Wie: ■
<u>Beispiele:</u> Theater, Bäder, Museen, Grünanlagen, Sportplätze	<u>Beispiele:</u> Friedhöfe, Kitas, Feuerwehr, Abfallentsorgung	<u>Beispiele:</u> Meldewesen, Bauaufsicht, Straßenverkehrsaufsicht, Denkmalschutz	<u>Beispiele:</u> Passwesen, Zivilschutz, Wohngeld, Bundestagswahlen
nur Rechtsaufsicht durch das Bundesland		Rechts- und Fachaufsicht durch das Bundesland	
■ = (weitgehend) durch die Kommunen selbst gestaltbar ■ = (weitgehend) von Bund und Bundesland vorgegeben			
Quelle: Eigene Darstellung			

Die Aufgaben der Kommunen lassen sich kaum abschließend aufzählen, da Kommunen ein sog. **„Aufgabenfindungsrecht“** haben: Sofern der neuen Aufgabe kein Bundes- oder Landesrecht entgegensteht, können die Kommunen daher auch neue Aufgaben „erfinden“. Diese neuen Aufgaben zählen dann zu den freiwilligen Aufgaben. Kommunen sollten nur in dem Maße (neue) freiwillige Aufgaben übernehmen, wie auch die zur Finanzierung notwendigen Einnahmen zur Verfügung stehen.

Die Gesamtheit der kommunalen **Aufgaben** ist auf die verschiedenen Kommunaltypen **verteilt**. Die kreisfreien Städte nehmen auf ihrem Gebiet alle kommunalen Aufgaben selbst wahr – sofern nicht ein Gemeindeverband über der Kreisebene einzelne Aufgaben übernimmt. Die kreisangehörigen Gemeinden haben einen Teil ihrer Aufgaben auf die Landkreise übertragen (z.B. Jugendhilfe, öffentlicher Personennahverkehr, Krankenhäuser). Ferner können beim kreisangehörigen Raum weitere Gemeindeverbände über- und unterhalb der Kreisebene einen Teil der kommunalen Aufgaben für die ihnen angehörigen Gemeinden erfüllen.

Zumeist werden die kommunalen Aufgaben durch die Kommunalverwaltungen wahrgenommen. Die Kommunen können jedoch auch kommunale Unternehmen (siehe Seite 3) gründen und einzelne Aufgaben auf diese übertragen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Aufgaben gemeinsam mit anderen Kommunen zu erbringen (z.B. aus Gründen der Wirtschaftlichkeit). Man bezeichnet dies auch als **„interkommunale Zusammenarbeit“**.

Was sind kommunale Unternehmen?

Man reduziert Ausgaben nicht, indem man sie versteckt. “

”

Paul Ryan
(US-amerikanischer Politiker)

Die Kommunen können ihre Aufgaben (siehe Seite 2) direkt durch ihre Kernverwaltung erfüllen. Zudem haben sie die Möglichkeit, **kommunale Unternehmen** zu gründen und diese mit der Erbringung einzelner kommunaler Aufgaben zu betrauen. Tendenziell gründen einwohnerstärkere Kommunen (z.B. kreisfreie Städte) häufiger Unternehmen als einwohnerschwächere Kommunen.

Zum 31.12.2013 gab es in Deutschland insgesamt rund **13.500 Unternehmen**, die mehrheitlich in kommunalem Eigentum standen. In Anbetracht von Erträgen von 336 Mrd. Euro und Aufwendungen von 329 Mrd. Euro im Jahr 2013 handelt es sich bei den kommunalen Unternehmen um wichtige Akteure in unserer Volkswirtschaft.

Kommunale Unternehmen können in privatrechtlicher (z.B. GmbH, AG) oder öffentlich-rechtlicher **Rechtsform** (z.B. Eigenbetrieb, Zweckverband, AöR) betrieben werden. Die häufigsten Rechtsformen sind die **GmbH** und der **Eigenbetrieb**.

Beispiele für kommunale Unternehmen

- Abwasserzweckverband Isar-Loisach-Gruppe
- Bäder Villingen-Schwenningen GmbH
- Deutsches Leder- und Schuhmuseum AöR
- Bauhof Eigenbetrieb der Stadt Saalfeld
- Forstzweckverband Baumholder
- Flughafen Magdeburg GmbH
- Schulzweckverband Horstmar-Schöppingen
- Stadtwerke Bogen Eigenbetrieb
- Stiftung Opelvillen Rüsselsheim
- Technologie- und Gründerzentrum Freital GmbH
- Theater Hagen gGmbH
- Zweckverband zur Bekämpfung der Schnakenplage in den Nidderauen

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Finanzdaten der kommunalen Unternehmen sind aus den kommunalen Haushalten nicht direkt ersichtlich. Sie gehen aus den Haushalten nur indirekt über etwaige Zuschüsse oder Gewinnabführungen hervor. Weitere Daten können den Beteiligungsberichten und dem Gesamtabschluss entnommen werden. Da sich kommunale Unternehmen stärker dem Blick von Politik, Bürgern und Medien entziehen können, werden sie teilweise auch als „**Schattenhaushalte**“ bezeichnet.

Die **Motive** zur Gründung kommunaler Unternehmen können vielfältig sein. Ein Beispiel ist die Hoffnung, dass die Aufgabe außerhalb der Kernverwaltung wirtschaftlicher erbracht werden kann. Ein weiteres denkbare Motiv ist der Versuch, kommunale Schulden aus der Kernverwaltung auszulagern. Hierdurch sollen die Schulden vor dem direkten Blick der Bürger (und teilweise auch der Politik) „versteckt“ und vor dem direkten Zugriff der Kommunalaufsicht bewahrt werden.

Wenn eine Kommune ein Unternehmen gründet, muss sie dieses Unternehmen im Sinne der kommunalen Interessen steuern (sog. „**Beteiligungssteuerung**“). Diese Steuerung gelingt nicht immer. Einige kommunale Unternehmen haben im Laufe der Jahre ein Eigenleben entwickelt.

Die Maximierung des Gewinns ist explizit kein Ziel kommunaler Unternehmen. Sie sind vielmehr dem **Gemeinwohl** verpflichtet. Dies wirkt sich auch auf die Preispolitik der Unternehmen aus (z.B. Wasser- und Abwassergebühren, Fahrpreise im öffentlichen Personennahverkehr). Aus wirtschaftlicher Sicht wird häufig ein bestimmter Kostendeckungsgrad (z.B. 50 oder 100 Prozent) angestrebt. Unternehmen, die ihre Kosten nicht vollständig durch eigene Erlöse decken können, benötigen Zuschüsse von der Kommune. Diese Zuschüsse werden häufig aus Steuermitteln bezahlt.

Finanzdaten zu den kommunalen Unternehmen werden auch von den Statistischen Ämtern publiziert. Die Statistik unterscheidet zwischen den **Extrahaushalten** und den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (kurz: **sonstige FEUs**). Die Extrahaushalte sind diejenigen Unternehmen, deren Schulden und Defizite in die Berechnung der Schulden- und Defizitgrenze nach Maastricht-Vertrag einfließen. Für die Kommunen selbst hat die Unterscheidung keine nennenswerte praktische Relevanz.

Die Summe aus Kernverwaltungen und Extrahaushalten heißt **öffentlicher Gesamthaushalt** (auch: Sektor Staat). Viele Finanzdaten sind in der Statistik aufgrund der Maastricht-Vorgaben nur für den öffentlichen Gesamthaushalt verfügbar. Sofern nicht explizit anders angegeben, wird aus Gründen der Datenverfügbarkeit auch in diesem Beitrag die Abgrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts genutzt. Allgemein gilt jedoch, dass die interkommunale Vergleichbarkeit dann am besten ist, wenn alle kommunalen Unternehmen in die Analyse einbezogen werden.

Wie finanzieren sich die Kommunen?

„Steuern sind im Grunde genommen Gebühren, die wir für das Privileg zahlen, Mitglied in einer organisierten Gesellschaft zu sein.“

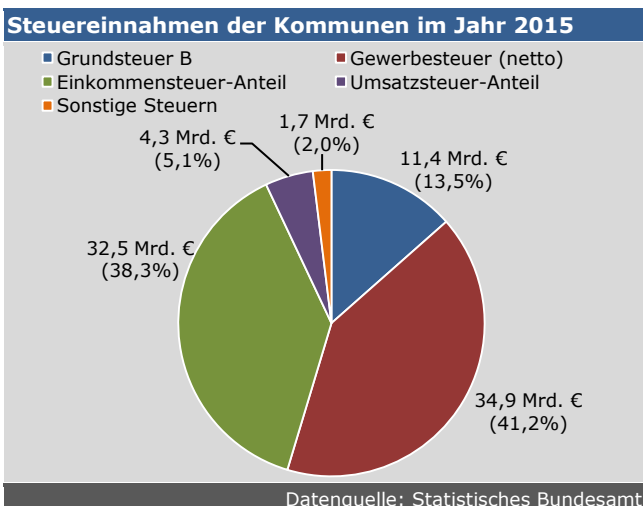
Franklin D. Roosevelt
(US-amerikanischer Staatsmann)

Um ihre **Aufgaben** (siehe Seite 2) **finanzieren** zu können, brauchen die Kommunen Einnahmen. Wichtige kommunale Einnahmearten sind die Steuern und Zuweisungen vom Land. Weitere Beispiele sind die Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen, Vermögensverkäufen und Zinsen.

Insgesamt hatten die Kommunen im Jahr 2015 **Einnahmen** in Höhe von 231 Mrd. Euro. Bei 75,3 Mio. Einwohnern zum 31.12.2014 entspricht dies 3.066 Euro je Einwohner. Davon entfielen 85 Mrd. Euro (37 Prozent) auf die Steuern, 77 Mrd. Euro (33 Prozent) auf die Zuweisungen vom Land und 26 Mrd. Euro (11 Prozent) auf die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten.

Die Kommunen haben **Steuern**, deren Einnahmen ihnen in voller Höhe zustehen. Beispiele sind die Grundsteuer A/B, die Vergnügungsteuer, die Hundesteuer, die Jagdsteuer und die Zweitwohnsitzsteuer. Ferner erhalten sie einen Anteil am Aufkommen der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Das Aufkommen der **Gewerbsteuer** fließt ebenfalls den Kommunen zu. Allerdings müssen sie in Form der Gewerbesteuerumlage einen Teil der Einnahmen an Bund und Bundesland weiterleiten. Der bei den Kommunen verbleibende Teil sind die sog. „Netto-Einnahmen“ aus der Gewerbsteuer.



Die Gewerbesteuer ist eine der wichtigsten Steuern. Die Netto-Einnahmen sind jedoch ungleich verteilt. In rund 80 Prozent der Kommunen fiel der Einkommensteuer-Anteil daher im Jahr 2013 höher aus. Ein weiteres Merkmal der Gewerbesteuer ist, dass sie stark konjunkturabhängig ist. Beispiele für größere Städte mit sehr hohen Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind Frankfurt am Main, Ingolstadt, München und Wolfsburg.

Mit den Kommunen sind bei den Steuereinnahmen v.a. die Gemeinden angesprochen. Die **Gemeindeverbände** haben kaum Steuereinnahmen. Sie finanzieren sich v.a. über eine **Umlage**, die von den angehörigen Kommunen entrichtet wird. Im Falle der Landkreise ist dies die von den kreisangehörigen Kommunen gezahlte Kreisumlage.

Die Steuereinnahmen und sonstigen Einnahmen bzw. die Einnahmen aus der Umlage reichen den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden häufig nicht, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Sie erhalten daher weitere **Zuweisungen vom Land**. Diese Zuweisungen werden größtenteils über den kommunalen Finanzausgleich gewährt.

Der **kommunale Finanzausgleich** dient dazu, den Kommunen (insbesondere den finanzschwächeren Kommunen) ausreichende Finanzmittel zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben bereitzustellen. Neben den Zuweisungen vom Land an die Kommunen kann es im kommunalen Finanzausgleich auch Finanztransfers von den finanzstärkeren an die finanzschwächeren Kommunen geben. Im Vergleich der 13 Flächenländer gibt es erhebliche Unterschiede in der rechtlichen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs.

Gebühren werden für die Inanspruchnahme einer kommunalen Leistung bezahlt (z.B. Kita, Friedhof, Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung). Die Gebühren werden meist kostendeckend oder zumindest teilweise kostendeckend festgesetzt. Eine teilweise Kostendeckung (z.B. 30 Prozent) wird häufig im Kita-Bereich angestrebt.

Ihre **Einnahmen** können die Kommunen nur teilweise selbst **beeinflussen**. Ein unmittelbarer Einfluss besteht z.B. bei einigen Steuern (u.a. Grundsteuer A/B, Gewerbesteuer, Hundesteuer, Vergnügungsteuer) sowie bei den Gebühren und Beiträgen. Nicht direkt steuerbar sind z.B. die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich sowie die Einnahmen aus dem Einkommensteuer-Anteil und aus dem Umsatzsteuer-Anteil.

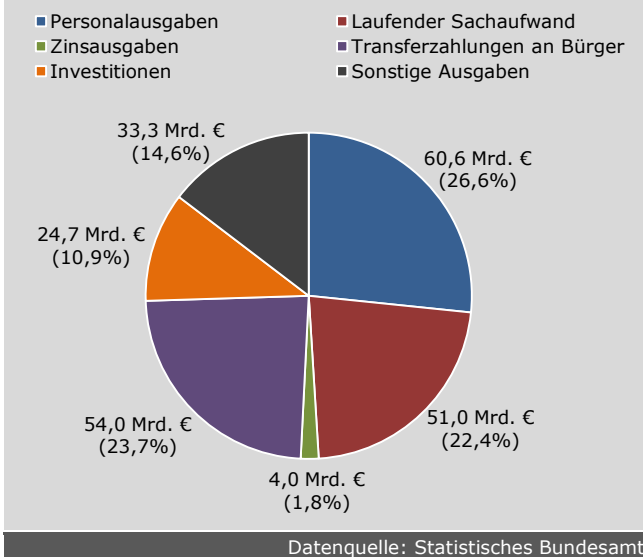
Wofür geben die Kommunen Geld aus?

„Eine Regierung muss sparsam sein, weil das Geld, das sie erhält, aus dem Blut und Schweiß ihres Volkes stammt.“

Friedrich II. ("der Große")
(preußischer König)

Die Kommunen sind verpflichtet, ihre Einnahmen (siehe Seite 4) sparsam und wirtschaftlich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (siehe Seite 2) einzusetzen. Eng verknüpft mit der Erfüllung der kommunalen Aufgaben sind die **Ausgaben** der Kommunen. Ihre Gesamtausgaben lagen im Jahr 2015 bei 228 Mrd. Euro. Dies entspricht 3.024 Euro je Einwohner. Wichtige Ausgabearten sind die Personalausgaben, der laufende Sachaufwand (z.B. Miete, Strom, Büromaterial), die Investitionen und die Transferzahlungen an Bürger.

Ausgaben der Kommunen im Jahr 2015

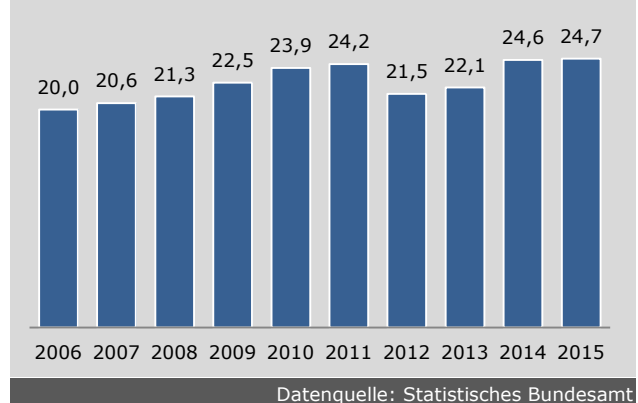


Die **Personalausgaben** bilden einen der größten Ausgabeposten in den Kommunen. Unter die Personalausgaben fallen v.a. die Bezüge und Nebenleistungen für die aktiven Beschäftigten sowie die Versorgungsbezüge für ehemalige Beschäftigte. Die aktiven Beschäftigten lassen sich in Beamte und Tarifbeschäftigte untergliedern. Die Tarifbeschäftigten machten im Jahr 2015 etwa 87 Prozent des kommunalen Personals aus.

Die Kommunen übernehmen einen Großteil der staatlichen **Investitionen** in Deutschland. Unter die Investitionen fallen die Ausgaben für Baumaßnahmen sowie der Erwerb von beweglichen Sa-

chen (z.B. Kraftfahrzeuge) und von unbeweglichen Sachen (z.B. Grundstücke und Gebäude). Von 2006 bis 2015 war das absolute Volumen der kommunalen Investitionen von 20,0 auf 24,7 Mrd. Euro gestiegen. Im Verhältnis zu den Gesamtausgaben haben die Investitionen indes abgenommen. Sie sanken im gleichen Zeitraum von 12,4 auf 10,9 Prozent der Gesamtausgaben.

Investitionen der Kommunen in Mrd. Euro



Viele Kommunen in Deutschland sind verschuldet. Mit den Schulden geht die Pflicht einher, den Gläubigern Zinsen zu zahlen. Diese finden sich als **Zinsausgaben** in den kommunalen Haushalten wieder. Die Zinsausgaben werden von der Schuldenhöhe und den Zinssätzen bestimmt. Informationen zur Verschuldung finden Sie auf Seite 7.

Im Jahr 2015 lag der rechnerische **Durchschnittszinssatz** auf die gesamten kommunalen Schulden bei 2,69 Prozent. Dieser Wert sinkt aktuell weiter, da das Zinsniveau sehr niedrig ist. Die höher verzinsten Altschulden können im Laufe der Zeit durch niedriger verzinsten neue Schulden abgelöst werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Zinssätze früher oder später wieder steigen werden. Sobald die Zinssätze ansteigen, werden auch die Zinsausgaben zunehmen. Bei den langfristigen **Investitionskrediten** werden die Auswirkungen erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung eintreten. Die Zinsausgaben für die kurzfristigen **Kassenkredite** werden sich dagegen sehr zeitnah erhöhen. Dies ist besonders problematisch für Kommunen, die sich hohe Kassenkredite aufgebürdet haben. Beispiele für Kommunen mit extrem hohen Kassenkrediten sind die Städte Hagen, Kaiserslautern, Oberhausen, Pirmasens und Zweibrücken.

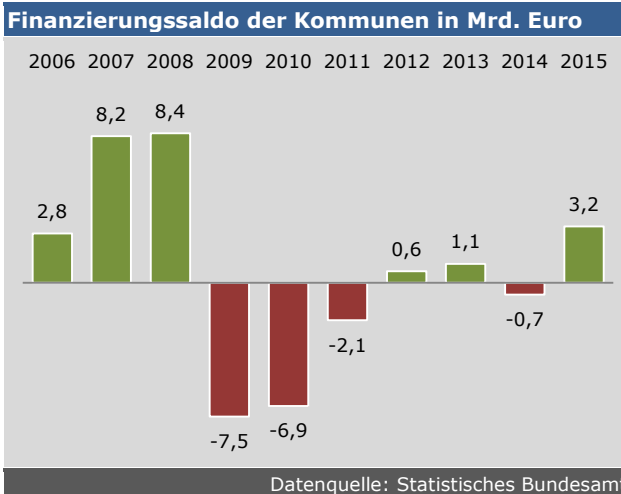
Wie hoch sind die kommunalen Defizite?

Die Pflicht zum Haushaltsausgleich geht allen anderen Pflichten vor, weil auf die Dauer keine Pflicht mehr erfüllt werden kann, wenn der Haushaltsausgleich nicht gelingt.

Janbernd Oebbecke
(deutscher Rechtswissenschaftler)

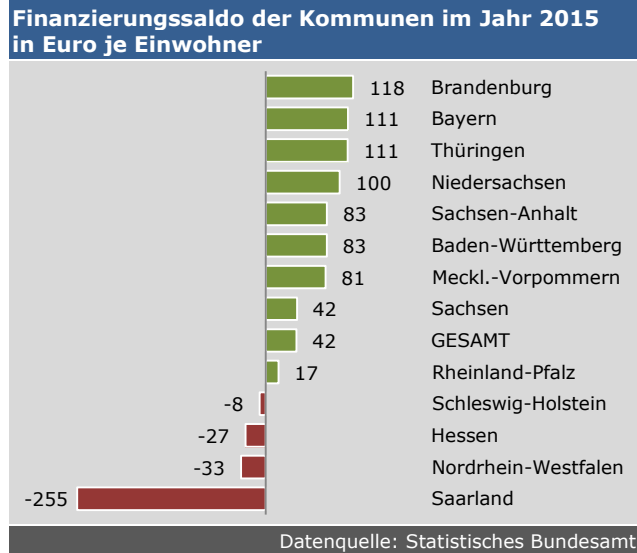
Die Kommunen sollten ihre Haushalte so führen, dass die Einnahmen (siehe Seite 4) ausreichen, um die Ausgaben (siehe Seite 5) vollständig zu decken. Die Differenz aus den Einnahmen und den Ausgaben heißt **Finanzierungssaldo**. Der Finanzierungssaldo ist ein Indikator für die finanzielle Situation der Kommunen.

Im Jahr 2015 lag der kommunale Finanzierungssaldo bei einem Überschuss von 3,2 Mrd. Euro. Das entspricht 42 Euro je Einwohner. Der Finanzierungssaldo hängt von der **allgemeinen Wirtschaftslage** ab. Während er in wirtschaftlich guten Jahren meist positiv ausfällt (z.B. 2007, 2008), ist er in Krisenjahren (z.B. 2009, 2010) durch Defizite geprägt. Grund ist, dass die Einnahmen in schlechteren Jahren häufig niedriger und die Ausgaben höher ausfallen. In guten Jahren verhält es sich jeweils umgekehrt.



Die **finanzielle Lage** der Kommunen in Deutschland ist **uneinheitlich**. Der Großteil der Kommunen kommt i.d.R. mit den verfügbaren Einnahmen aus. Für einzelne Krisenkommunen gilt dies nicht. Wie der Ländervergleich für das Jahr 2015 zeigt, haben die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland die höchsten Defizite. Hieraus lässt sich schließen, dass es in diesen Ländern beson-

ders viele Kommunen gibt, die mehr ausgeben als sie einnehmen. Allerdings gibt es auch dort Kommunen die ihre Haushalte ohne Defizite führen. Einige sind sogar schuldenfrei (siehe Seite 7).



Dauerhaft hohe Defizite führen zu hohen Schulden. Die für die Schulden zu entrichtenden Zinsausgaben engen die politischen Handlungsspielräume ein. Im Extremfall kommt es zu einer sog. **„Schuldenspirale“**, in der zur Schuldentilgung und zur Leistung der Zinsausgaben immer neue Schulden aufgenommen werden müssen. Die Verschuldung nährt sich aus sich selbst heraus.

Um die Defizite abzubauen und die Schulden zu verringern, sind die Einnahmen zu steigern (z.B. Steuersatz erhöhen, neue Steuer einführen) und/oder die Ausgaben zu senken (z.B. Subventionen streichen, Personal reduzieren). Man spricht dabei auch von der Konsolidierung oder Sanierung des Haushalts. Umgangssprachlich ist häufig vom **„Sparen“** die Rede.

Es ist die Aufgabe der **Kommunalaufsicht** darüber zu wachen, dass die Kommunen nicht über ihre Verhältnisse wirtschaften. In einigen Bundesländern (z.B. Bayern, Sachsen) hat das in der Vergangenheit offenbar besser funktioniert als in anderen Bundesländern (z.B. Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland).

Einzelne Kommunen haben sich freiwillig strengere Finanzregeln auferlegt, um Defizite und wachsende Schulden zu vermeiden. Die Regelwerke werden häufig als **„Nachhaltigkeitssatzung“** bezeichnet. Beispiele sind die Städte Ingelheim am Rhein, Overath, Spenge und Taunusstein.

Wie hoch sind die kommunalen Schulden?

„Kreditfinanzierung ist ein Mittel, um vorübergehend der Regel zu entkommen: 'Du kannst nicht mehr ausgeben als du einnimmst.'“

Manfred Rommel
(deutscher Politiker)

Die **kommunalen Schulden** sind die Summe der Zahlungsverpflichtungen einer Kommune gegenüber ihren Gläubigern. Hierunter fallen z.B. die am Kapitalmarkt emittierten Kommunalanleihen und die bei Banken aufgenommenen Investitionskredite und Kassenkredite. Investitionskredite dienen der kreditfinanzierten Tätigkeit von Investitionen. Der Zweck von Kassenkrediten ist die kurzfristige Sicherung der Zahlungsfähigkeit (ähnlich einem privaten Dispokredit).

Zum 31.12.2015 beliefen sich die Schulden der Kommunen auf 151 Mrd. Euro bzw. 2.011 Euro je Einwohner. Hierin sind jedoch nicht die Schulden aller kommunalen Unternehmen enthalten. Es fehlen die Schulden der sog. „sonstigen FEUs“ (siehe Seite 3). Die Schulden inklusive sämtlicher kommunalen Unternehmen lagen zum 31.12.2014 bei 329 Mrd. Euro bzw. 4.367 Euro je Einwohner.

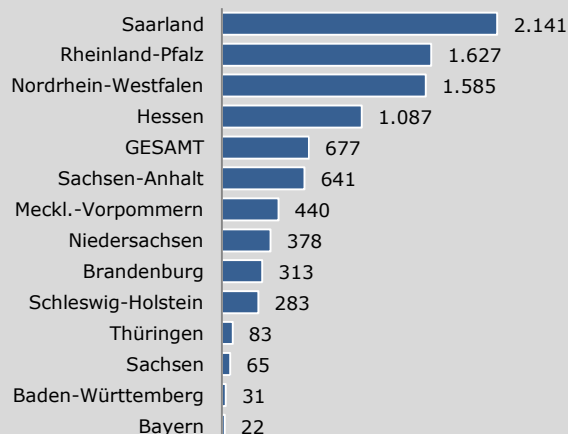
Schulden sind **nicht per se schlecht**. So sind für Investitionen aufgenommene Kredite (Investitionskredite) anders zu bewerten als für konsumtive Ausgaben zweckentfremdete Kassenkredite. Während Investitionskrediten materiell geschaffene Vermögenswerte (z.B. Straßen, Gebäude) gegenüberstehen, ist dies bei Kassenkrediten nicht der Fall. Kassenkredite werden nachfolgenden Generationen „vererbt“, ohne dass diesen aus der Verschuldung ein unmittelbarer Vorteil erwächst. Dauerhaft hohe Kassenkredite sind ein Indikator für ein „Leben über die eigenen Verhältnisse“.

Zum 31.12.2015 hatten sich die deutschen Kommunen Kassenkredite von 51 Mrd. Euro aufgebürdet. Dies sind 677 Euro je Einwohner. In Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen gibt es kaum Kommunen mit nennenswerten Kassenkrediten. Demgegenüber sind v.a. die „**Krisenländer**“ Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland durch viele Kommunen mit hohen Kassenkrediten geprägt.

Selbst in den vier Krisenländern gibt es allerdings Kommunen, die **ohne dauerhafte Kassenkredi-**

te auskommen. Hierunter sind Kommunen, denen dies trotz ungünstiger Rahmenbedingungen (z.B. geringe Steuereinnahmen, zergliederte Siedlungsstruktur) gelingt. Beispiele sind Künzell, Ludwigsau und Wabern in Hessen oder Gangelt, Ibbenbüren und Schmallenberg in Nordrhein-Westfalen.

Kassenkredite der Kommunen zum 31.12.2015 im Ländervergleich in Euro je Einwohner



Datenquelle: Statistisches Bundesamt

In Deutschland gibt es zudem mehrere hundert Kommunen, die in der Kernverwaltung **schuldenfrei** sind. Beispiele für solche schuldenfreien Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind Issum, Kranenburg, Raesfeld, Senden, Velen und der Rheinisch-Bergische Kreis. Auch unter den schuldenfreien Kommunen in Deutschland finden sich zahlreiche Kommunen, die dies trotz schwieriger Rahmenbedingungen geschafft haben.

Es existieren in Deutschland jedoch auch Kommunen, die sich **sehr hoch verschuldet** haben (z.B. Darmstadt, Mainz, Mülheim an der Ruhr und Saarbücken). Selbst die am höchsten verschuldeten Kommunen gelten in Deutschland gemeinhin noch nicht als zahlungsunfähig. Ein wesentlicher Grund ist die vermutete Einstandspflicht der Bundesländer für ihre Kommunen. Ein **kommunales Insolvenzrecht** gibt es in Deutschland nicht. In anderen Staaten ist die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über eine Kommune möglich. Ein bekanntes Beispiel ist die Stadt Detroit in den USA.

Die zuvor aufgeführten Schuldendaten decken nur die expliziten Schulden ab. **Implizite Schulden** (z.B. Pensionsverpflichtungen für Beamte) werden von der Statistik nicht erhoben und können daher hier nicht wertmäßig berichtet werden. Faktisch führt dies jedoch dazu, dass die Kommunalschulden (deutlich) zu niedrig ausgewiesen werden.

Exkurs: Was ist die Doppik?

Rechnungswesen: Eine Einrichtung, welche die Aufgabe hat, jeden Mangel, jede Verschwendung, jede Indisposition des Betriebs aufzuzeigen.

Eugen Schmalenbach
(deutscher Ökonom)

Das Haushalts- und Rechnungswesen der Kommunen basierte lange Zeit auf der **Kameralistik**. Die Kameralistik betrachtet nur Zahlungsströme. Anfang des 21. Jahrhunderts begannen die Kommunen mit dem Umstieg auf ein neues Haushalts- und Rechnungswesen (sog. „**Doppik**“). Die Doppik ist ein System der doppelten Buchführung und ähnelt dem kaufmännischen Rechnungswesen. Es wurden jedoch zahlreiche Anpassungen an die Besonderheiten der Kommunen vorgenommen.

Die Doppik vereint zwei Sichtweisen: die Zahlungssicht im Finanzhaushalt und die Ressourcensicht im Ergebnishaushalt. Im **Finanzhaushalt** werden die Ein- und Auszahlungen abgebildet. Er dient v.a. der Liquiditätsplanung und weist Parallelen zur Kameralistik auf. Der **Ergebnishaushalt** erfasst Erträge und Aufwendungen (ähnlich der kaufmännischen Gewinn- und Verlustrechnung). Die Erträge spiegeln das Ressourcenaufkommen und die Aufwendungen den Ressourcenverbrauch eines Jahres wider. Eine Kommune wirtschaftet generationengerecht, wenn die Erträge ausreichen, um die Aufwendungen komplett zu decken.

Das Handeln der Kommunen wird im Finanz- und Ergebnishaushalt teilweise in gleicher und teilweise in unterschiedlicher Weise erfasst. In den Bereichen **Zinsen** und **Steuern** bestehen kaum Unterschiede. **Investitionen** werden demgegenüber verschieden berücksichtigt. Während der Finanzhaushalt (und auch die Kameralistik) Investitionen im Jahr der Zahlung des Investitionsbetrags erfasst, verteilt sie die Doppik über die Abschreibungen als Aufwand auf die gesamte Nutzungsdauer des Investitionsobjekts (z.B. Brücke).

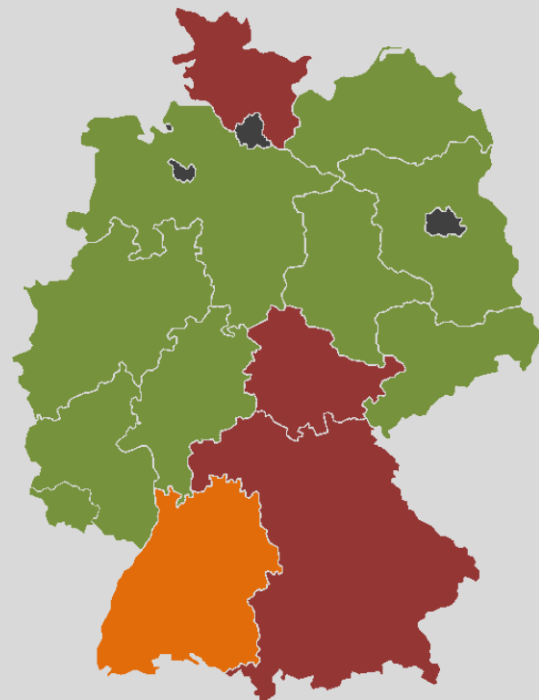
Eine weitere Besonderheit der Doppik ist, dass sie das Vermögen und die Schulden in der **Bilanz** komplett bewertet und einander gegenüberstellt. In der Kameralistik erfolgt keine Erfassung des gesamten Vermögens. Auch berücksichtigt die Kameralistik nur einen Teil der Schulden: Während z.B. Investitionskredite und Kassenkredite erfasst werden, ist dies z.B. bei den Schulden aus

Pensionsverpflichtungen nicht der Fall. Ebenso werden in der Kameralistik die kommunalen Unternehmen nicht mit der Kernverwaltung zusammengeführt. In der Doppik geschieht dies im **Gesamtabschluss**. Er ist vergleichbar mit dem Konzernabschluss im kaufmännischen Bereich.

Die **Doppik** wird heute von einem Großteil der Kommunen in Deutschland **genutzt**. Abgesehen von Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen müssen alle Kommunen auf die Doppik umstellen. Die Kommunen in Baden-Württemberg müssen den Umstieg spätestens zum Jahr 2020 vollziehen.

Einführung der kommunalen Doppik in Deutschland (Stand: Haushaltsjahr 2016)

- = Pflicht zur Doppik-Nutzung (Frist bereits abgelaufen)
- = Pflicht zur Doppik-Nutzung (Frist noch nicht abgelaufen)
- = Wahlrecht zwischen Doppik und Kameralistik



Quelle: Eigene Darstellung

Die **Statistiken** der Statistischen Ämter basieren noch auf der Kameralistik, da der Bund und die meisten Bundesländer – im Gegensatz zu den Kommunen – noch die Kameralistik nutzen. Die Statistik berichtet nur Daten zu kameralen Einnahmen und Ausgaben sowie zu kameralen Schulden (z.B. Investitionskredite, Kassenkredite). Doppische Größen (z.B. Rückstellungen, Erträge, Aufwendungen) sind nicht erfasst.

Die Doppik ist im Ländervergleich **uneinheitlich geregelt**. Das mindert die länderübergreifende Vergleichbarkeit von doppischen Finanzdaten.

Wiederholung

Bitte ankreuzen:	richtig	falsch
01. Die Kommunen sind der Oberbegriff für die Gemeinden und die Gemeindeverbände.		
02. Die Aufgaben der Kommunen werden durch Bund und Bundesland komplett vorgegeben.		
03. Die kommunalen Unternehmen werden meist in der Rechtsform einer GmbH oder eines Eigenbetriebs geführt.		
04. Die Kommunen können ihre Einnahmen komplett selbst beeinflussen.		
05. Die Personalausgaben sind für die Kommunen ein weniger bedeutsamer Ausgabeposten.		
06. Der Finanzierungssaldo ist in wirtschaftlich schlechteren Jahren häufig negativ.		
07. Kassenkredite dienen zur Finanzierung von Investitionen.		
08. Alle Kommunen in Deutschland nutzen die Doppik.		

Offene Fragen:

- 09.** Wie überwachen die Bundesländer das Handeln der Kommunen?
- 10.** Wie lassen sich die kommunalen Aufgaben systematisieren?
- 11.** Warum ist es wichtig, die kommunalen Unternehmen soweit wie möglich in die Analysen von kommunalen Finanzdaten einzubeziehen?
- 12.** Was sind die wichtigsten Einnahmequellen der Kommunen?
- 13.** Wofür geben die Kommunen Geld aus?
- 14.** Wieso ist es wichtig, dass Kommunen nicht mehr ausgeben als sie einnehmen?
- 15.** Weshalb sind Investitionskredite anders zu bewerten als Kassenkredite?
- 16.** Welche Informationen liefert die Doppik über die Finanzen einer Kommune, die die Kameralistik nicht bereitstellt?

Lösungen:

01. richtig; 02. falsch; 03. richtig; 04. falsch;
05. falsch; 06. richtig; 07. falsch; 08. falsch