

Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000

Auf den ersten Blick stellt sich die Haushaltslage der Gemeinden in Deutschland derzeit deutlich besser dar als die des Bundes und der Länder. Die kommunalen Haushalte schlossen im vergangenen Jahr mit einem Überschuss ab. Gleichwohl besteht – bei zwischen den einzelnen Gemeinden stark divergierenden Entwicklungen – vielfach weiterhin erheblicher Konsolidierungsbedarf zur Einhaltung des restriktiveren kommunalen Haushaltsrechts. So müssen häufig Haushaltssicherungskonzepte vorgelegt werden, und hohe ausstehende Kassenkredite schränken die Handlungsspielräume stark ein.

Insgesamt wird die Beurteilung der Finanzentwicklung durch Ausgliederungen und öffentlich-private Partnerschaften erschwert. Es ist von besonderer Bedeutung, dass hierdurch keine unkalkulierbaren Risiken erwachsen, die letztlich von der öffentlichen Hand zu tragen sind. Die begonnene Umstellung von der kameralistischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung auf ein kaufmännisches Rechnungswesen dürfte dabei hilfreich sein, sofern eine einheitliche und transparente Erfassung der Aktivitäten sichergestellt wird. Konsolidierte Angaben zu Erträgen und Aufwendungen der Kommunen einschließlich der ausgelagerten Einrichtungen erleichtern jedenfalls grundsätzlich eine effizientere und stärker zielgerichtete Staatstätigkeit sowie auch die Haushaltskonsolidierung.

Finanzlage der Kommunen insgesamt

*Finanzierungs-
saldo nach
hohem Defizit
2003
zunehmend
verbessert*

Die Haushaltsentwicklung der Gemeinden¹⁾ schwankte in den letzten Jahren erheblich, was vor allem mit den starken Ausschlägen beim Steueraufkommen zusammenhing (siehe auch Tabelle auf S. 38). Im Jahr 2000 schlossen die Budgets – wie in den beiden Jahren davor – noch mit einem positiven Finanzierungssaldo (+ 2 Mrd €) ab. Schon im Folgejahr verzeichneten die Gemeinden aber Defizite, die bis zum Jahr 2003 auf 8 Mrd € anwuchsen und damit beinahe den Höchstwert der frühen neunziger Jahre erreichten. Im Anschluss verbesserte sich die Finanzlage allmählich wieder, und im letzten Jahr wurde mit 3 Mrd € ein deutlicher Überschuss erzielt.

*Dennoch
weiterhin
angespannte
Haushaltsslage
in vielen
Gemeinden*

Trotz dieser zuletzt günstigen Entwicklung bleibt die Haushaltslage vieler Gemeinden außerordentlich angespannt. Während der Finanzierungssaldo für Bund und Länder eine zentrale Zielgröße ist, stellt sich dies bei den Kommunen angesichts besonderer haushaltsrechtlicher Vorgaben²⁾ differenzierter dar. So ist für haushaltsmäßige Kreditaufnahmen, mit denen aus investiven Ausgaben resultierende planmäßige Defizite über Jahrzehnte hinweg finanziert werden dürfen, in den meisten Bundesländern die Genehmigung der Kommunalaufsicht einzuholen. Diese wird im Regelfall aber nur erteilt, wenn die zusätzliche Verschuldung durch die finanzielle Leistungsfähigkeit der betreffenden Gemeinde gedeckt ist. Als Maßstab dafür gilt im kameralistischen System die Fähigkeit, die vorgeschriebenen Überschüsse im Verwaltungshaushalt, dem laufenden Budget, zu erzielen. Der zu erwirtschaftende Mindestüber-

schuss wird im Wesentlichen durch die regulären Tilgungen von auslaufenden Darlehen bestimmt. Bei fristenkongruenter Finanzierung erfolgt hier die Kreditrückzahlung also parallel zum Verzehr des gebildeten Sachvermögens. Kann die geforderte Leistungsfähigkeit nicht nachgewiesen werden, ist eine Gemeinde in der regulären Kreditaufnahme stark eingeschränkt. Sie müsste dann auf Investitionen verzichten, wenn sie sich nicht etwa durch Gebühreneinnahmen selbst finanzieren. Insoweit kann selbst von einem Finanzierungsüberschuss einer Kommune noch nicht unmittelbar auf eine entspannte Haushaltslage mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten geschlossen werden.

Die Gesamtentwicklung der Kassenkredite lässt die Anspannung der kommunalen Finanzen erkennen. Diese eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen Darlehen werden inzwischen vielfach eingesetzt, um Deckungslücken bei laufenden Ausgaben für längere Zeit zu überbrücken. Ende 1999 meldeten die Gemeinden Kassenkreditbestände von 6 Mrd €. Ende 2002 war bereits ein Volumen von 10 ½ Mrd € erreicht. In den Folgejahren stieg es erheblich beschleunigt bis zur Jahresmitte 2006 auf gut 27 ½ Mrd € an. Bis zum Jahresende wuchs der Gesamtbestand nach der Kassenstatistik zwar nicht mehr. Angesichts deutlich unter-

*Drastischer
Anstieg der
Kassenkredite
zeigt Schwierig-
keiten beim
Ausgleich der
Verwaltungs-
haushalte*

1 Dazu zählen hier die kreisfreien Städte, Kreise, kreisangehörigen Gemeinden sowie übergeordneten Kommunalverbände wie die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen, nicht aber die kommunalen Zweckverbände. Die Stadtstaaten werden im Rahmen der Kassen- und Rechnungstatistik grundsätzlich der Länderebene zugeordnet.

2 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, Monatsbericht, Juni 2000, S. 47.

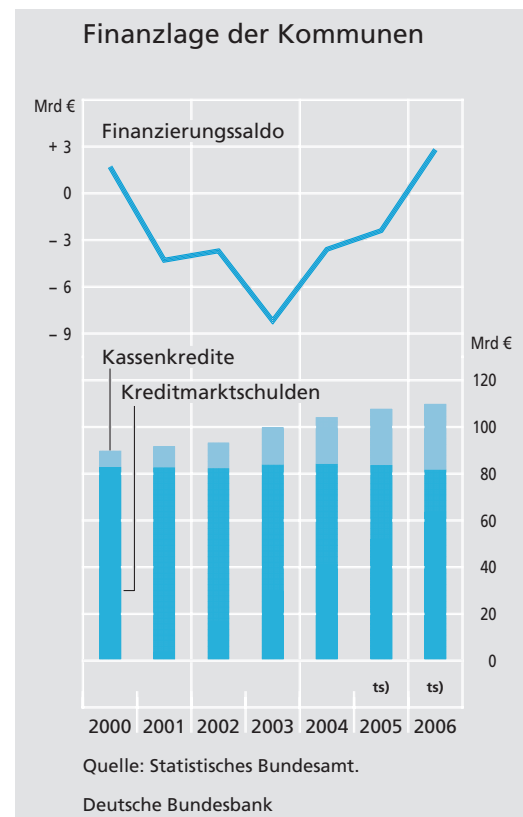
schiedlicher Finanzentwicklungen in den einzelnen Gemeinden dürfte sich die Lage aber teilweise weiter verschärft haben.

Einschränkungen bei unausgeglichenem Verwaltungshaushalt

Grundsätzlich sind die Verwaltungshaushalte in jedem Jahr nach Abzug der vorgeschriebenen Mindestüberschüsse ausgeglichen aufzustellen. Wenn Gemeinden dem nicht genügen, besteht die Pflicht zur Vorlage eines Haushaltssicherungskonzeptes, in dem der Weg zu zumindest mittelfristig ausgeglichenen Verwaltungshaushalten aufzuzeigen ist. Wenn eine solche Entwicklung nicht dargelegt werden kann, sind die Aufsichtsbehörden im Regelfall verpflichtet, dem Haushalts-sicherungskonzept die Genehmigung zu verweigern. Dann befinden sich die betreffenden Gemeinden in der vorläufigen Haushaltsführung und dürfen prinzipiell nur Ausgaben tätigen, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind. Hiervon sind derzeit zahlreiche Gemeinden betroffen.³⁾

Verbindung von Kassenkrediten und Finanzierungssalden zeigt regionale Problem-schwerpunkte

Das Ausmaß der Verschuldung mit Kassenkrediten je Einwohner ist jedoch sehr unterschiedlich. Die höchsten Werte hatten Ende 2006 die Gemeinden im Saarland, in Rheinland-Pfalz und in Nordrhein-Westfalen zu verzeichnen, deren Finanzierungssalden überdies noch immer negativ ausfielen und deren Länderhaushalte überdurchschnittliche Defizite aufwiesen. Auf der anderen Seite wurden die im Durchschnitt niedrigsten Überbrückungskredite aus den Gemeinden von Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen gemeldet, wo auch die unbereinigten Finanzierungssalden überdurchschnittlich positiv ausfielen und die Lage der Länderfinanzen günstiger war. Diese Verbindung

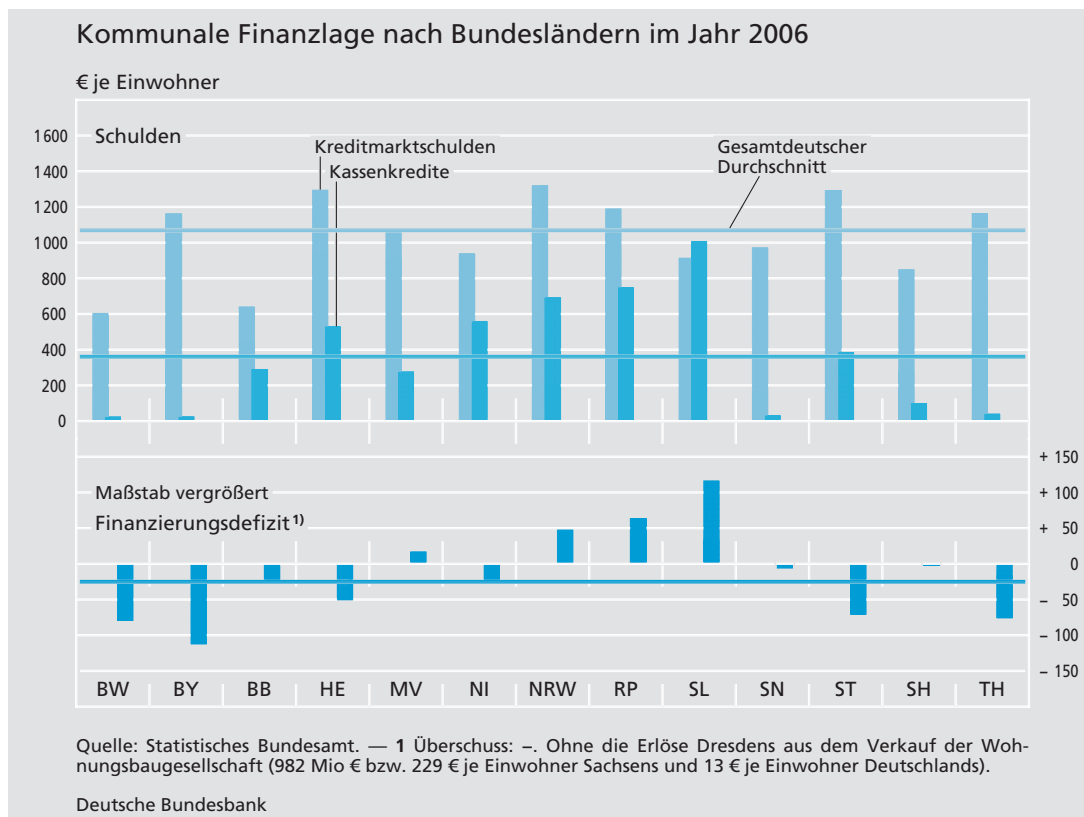


ist nicht zwangsläufig, deutet aber auf regionale Problemschwerpunkte hin. Allerdings gibt es – vor allem aufgrund teilweise gravierender Unterschiede in der Steuerkraft je Einwohner – auch innerhalb einzelner Bundesländer mitunter erhebliche Unterschiede.

Während der Kassenkreditbestand Rückschlüsse auf die Haushaltslage von Gemeinden zulässt, ist der Umfang der Kreditmarktschulden hierfür kaum geeignet. Dies ergibt sich nicht nur aus den Genehmigungsverbe-

Schulden der Kernhaushalte zeigen Lasten unvollständig

³ So ist beispielsweise in Nordrhein-Westfalen offenbar auch im letzten Jahr die Zahl der Gemeinden mit solchen gravierenden Haushaltsproblemen noch gestiegen. Zum Jahresende 2006 mussten von den 427 Kommunen des Landes 198 Haushaltssicherungskonzepte vorlegen, wobei in 115 Fällen von der Kommunalaufsicht die Genehmigung versagt wurde. Vgl.: Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalfinanzbericht, Mai 2007, S. 11.



halten der Kommunalaufsicht, die eine höhere Verschuldung finanzstarker Gemeinden zur Folge haben können, sondern auch durch ein mitunter sehr unterschiedliches Maß von Ausgliederungen aus den Kernhaushalten. Soweit den betreffenden Einrichtungen auch Verbindlichkeiten zugeordnet wurden, werden diese im Rahmen der Finanzstatistik für die Gemeindehaushalte am aktuellen Rand nicht mehr automatisch erfasst, auch wenn die Kommune die ausgegliederten Einrichtungen unmittelbar steuert und letztlich für deren Verbindlichkeiten haften muss. Die Finanzstatistik steht vor der Herausforderung, dem Staatssektor zuzurechnende ausgegliederte Einheiten weiterhin einzubeziehen. Eine einfache Hinzurechnung der Schulden sämtlicher kommunaler Beteiligungen dürfte die

tatsächliche Vorbelastung der Haushalte indes überzeichnen.⁴⁾

Während beim Bund und den Ländern die Kreditgrenzen infolge des außerordentlich starken Zuwachses ihres Steueraufkommens nun weitgehend wieder eingehalten werden, müssen zahlreiche Gemeinden noch die in den letzten Jahren aufgelaufenen Kassenkredite zurückzahlen. Dadurch wird ihr Handlungsspielraum kurzfristig deutlich stärker

Haushaltsregeln der Gemeinden wirken Überschuldung entgegen

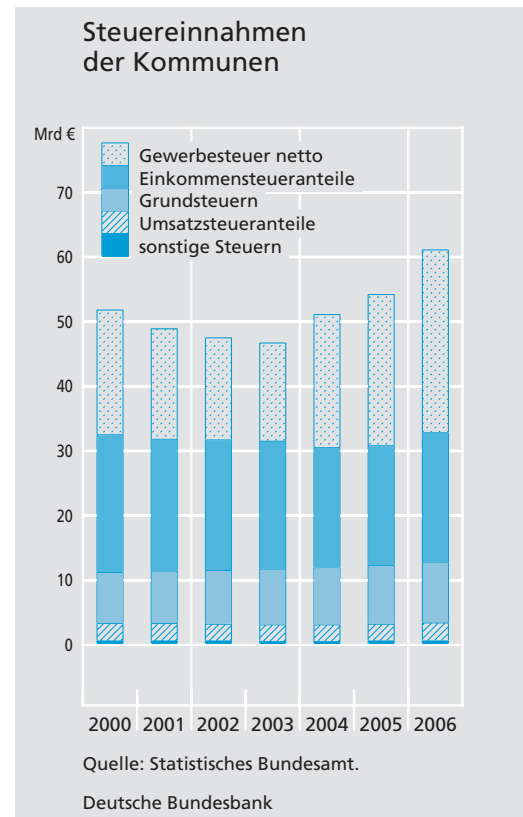
⁴ In einer Untersuchung wird ausgewiesen, dass sich bei Berücksichtigung von rechtlich unselbständigen Eigenbetrieben, öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, wozu freilich auch profitable Wirtschaftsbetriebe wie zahlreiche Stadtwerke zählen, im Bundesdurchschnitt ein Aufschlag von rd. 100 % auf die Gesamtschulden der Kernhaushalte ergibt. Erhebliche Unterschiede beim Umfang der Ausgliederungen zwischen den einzelnen Bundesländern kehrten sogar die Länderreihenfolge bei den Pro-Kopf-Schulden teilweise um. Vgl.: M. Junkernheinrich, (2007): Kommunaler Gesamtschuldenmonitor, <http://www.bertelsmann-stiftung.de>.

eingeschränkt, auch wenn inzwischen insgesamt Überschüsse erzielt werden. Um eine langfristige Überlastung der Haushaltswirtschaft durch den Schuldendienst abzuwenden, ist das kommunale Haushaltsrecht aber letztlich besser geeignet als die derzeitigen Vorgaben für Bund und Länder, da es den Vermögensverzehr wirksamer einschränkt. Während im Jahr 2006 der Anteil der Zinsaufwendungen an den Gesamtausgaben der Gemeinden lediglich 3 % betrug, verzeichneten Bund und Länder mit 13 % beziehungsweise 8 % erheblich höhere Werte. Die Verpflichtung, Überschreitungen von Haushaltsgrenzen in den Folgejahren durch Überschüsse auszugleichen und letztlich den Verbrauch des Sachvermögens zu berücksichtigen, hat mit dazu beigetragen, die kommunalen Schulden deutlich enger zu begrenzen.

Entwicklung der Einnahmen

Nach Rückgang bis 2003 kräftiger Wiederanstieg

Die Finanzentwicklung der Kommunen wurde in den letzten Jahren in starkem Maße von der Einnahmenseite beeinflusst. So sanken die Einnahmen von 2000 bis 2003 um 6 Mrd € oder jahresdurchschnittlich 1 ½ %. In den folgenden drei Jahren stiegen sie dann wieder kontinuierlich um beinahe 18 Mrd € oder 4 % pro Jahr. Ausschlaggebend hierfür waren die Steuereinnahmen (siehe auch nebenstehendes Schaubild) und die zum guten Teil an das Aufkommen der Verbundsteuern geknüpften Zuweisungen der Länder. Mit gut 61 Mrd € oder zwei Fünfteln der Gesamterlöse im Jahr 2006 war das Steueraufkommen die wichtigste Einnahmenquelle der Gemeinden. Bis 2003 waren ihre Steuerein-



nahmen zunächst spürbar rückläufig, seitdem sind sie mit jahresdurchschnittlich 9 ½ % allerdings noch deutlich kräftiger gewachsen.

Besonders das Gewerbesteueraufkommen hat sich trotz weitgehender Stabilität der von den Kommunen festzulegenden Hebesätze als sehr volatil erwiesen. Im Jahr 2000 verblieben den Gemeinden nach Abzug der an Bund und Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlagen 19 ½ Mrd €. Drei Jahre später waren es nur noch 15 Mrd €. Teilweise war dies auf die mit der Steuerreform zu Beginn des Jahrzehnts beschlossene Anhebung der Umlagen zurückzuführen, mit der der effektiv abzuführende Anteil um neun Prozentpunkte

Starke Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens

Zur Volatilität des Gemeindesteueraufkommens

Die Gemeindesteuereinnahmen unterliegen starken Schwankungen, die vor allem auf den hohen – in den letzten Jahren sogar noch gestiegenen – Anteil des sehr volatilen Gewerbesteueraufkommens zurückgehen. Zur Stabilisierung der Gemeindeeinnahmen wird daher mitunter vorgeschlagen, das Gewicht der Gewerbesteuer zugunsten anderer Steuerarten mit einer stabileren Aufkommensentwicklung zu verringern. Eine solche Umgestaltung ist allerdings mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden. So ist neben der Wirkung auf das Gemeindesteueraufkommen insgesamt auch der Einfluss auf die einzelnen Gemeindehaushalte zu beachten. Darüber hinaus sieht die verfassungsrechtlich verankerte gemeindliche Selbstverwaltung insbesondere eine mit Hebesatzrecht verbundene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle für die Gemeinden vor (Art. 28 Abs. 2 GG).¹⁾

Um gleichwohl ein Bild davon zu vermitteln, wie stark die Schwankungen bei den Gemeindesteuereinnahmen sind und wie bedeutsam dafür die besondere Volatilität der Gewerbesteuer ist, werden hier zum einen die vorübergehenden Einflüsse auf die Entwicklung des Gemeindesteueraufkommens grob geschätzt und zum anderen eine hypothetische Verlagerung der Gewerbesteuer auf stabilere Steuerarten für die Gemeinden insgesamt berechnet. Dabei wird die Periode von 1997 bis 2006 zugrunde gelegt, die aus heutiger Sicht näherungsweise einem Einnahmenzyklus entspricht. Außerdem wurde unterstellt, dass die Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2006 nach dem starken Wachstum der letzten Jahre über ihrem mittelfristigen Niveau lagen.

Um den Umfang der vorübergehenden Schwankungen der Gemeindesteuereinnahmen zu beurteilen, können zum einen Konjunkturkomponenten für die einzelnen Steuerarten bestimmt werden. Zum anderen waren in den vergangenen Jahren erhebliche Fluktuationen des Gewerbesteueraufkommens festzustellen, die sich nicht mit der Entwicklung der (in der Konjunkturbereinigung als standardisierte Bemessungsgrundlage herangezogenen) Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen oder mit Rechtsänderungen erklären lassen.

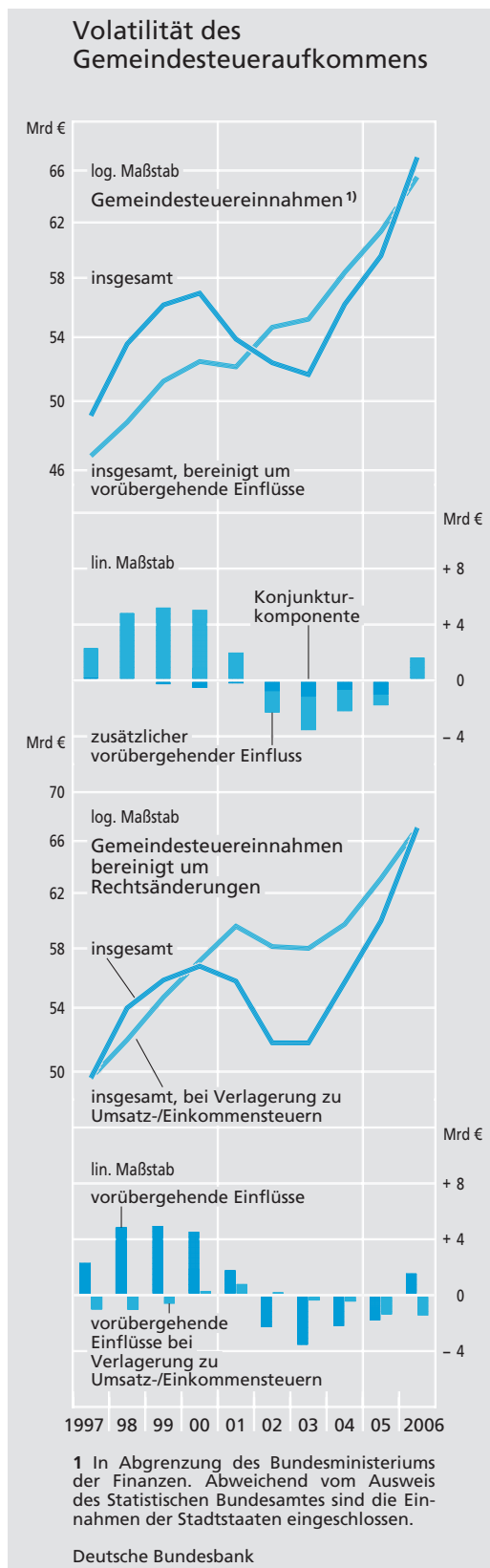
¹⁾ Ein Konzept zum Ersatz der Gewerbesteuer wurde beispielsweise von der Stiftung Marktwirtschaft vorgeschlagen: Kommission „Steuergesetzbuch“ – Steuerpolitisches Programm, 30. Januar 2006. Bedenken gegen eine Verlagerung hat z. B. der Deutsche Städtetag geäußert: Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags vom 20. September 2005. — ²⁾ Siehe zu Konjunkturbereinigung und disaggregiertem Ansatz: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwick-

Dabei scheint es sich zum größeren Teil um temporäre Abweichungen von einem mittelfristigen Trend zu handeln, die mit standardisierten Verfahren nicht als konjunkturell erfasst werden. Diese temporären Abweichungen schlagen sich in den Residuen des im Europäischen System der Zentralbanken entwickelten disaggregierten Ansatzes zur Analyse der öffentlichen Finanzen nieder. Auf deren Basis wird hier ein zusätzlicher vorübergehender Einfluss auf die Gemeindeeinnahmen ermittelt, der den Einfluss der Konjunkturkomponente merklich übersteigt (siehe Schaubild auf S. 35).²⁾

Um einzuschätzen, inwieweit eine Verlagerung zu anderen Steuerarten stabilisierend gewirkt hätte, und um die relative Volatilität der Gewerbesteuer zu veranschaulichen, werden die Gewerbesteuereinnahmen hypothetisch durch höhere Anteile an Umsatz- und Einkommensteuern ersetzt. Die Anteile an Umsatz- und Einkommensteuern wurden dabei so gewählt, dass sich 2006 gerade Aufkommensneutralität ergibt und das Wachstum der um Rechtsänderungen bereinigten Gemeindesteuereinnahmen über den Zeitraum von 1997 bis 2006 erhalten bleibt. Derzeit liegen die Anteile bei etwa 2 % der Umsatzsteuern, bei 15 % der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer und bei 12 % des Zinsabschlags. Die hypothetischen Anteile betragen rund 10 % der Umsatzsteuern und 28 ½ % der verschiedenen Einkommensteuerarten.

Es zeigt sich, dass die Steuereinnahmen bereinigt um Rechtsänderungen bei einer Verlagerung deutlich stabiler geflossen wären und insbesondere der starke Einbruch in den Jahren 2000 bis 2003 abgeschwächt worden wäre (siehe Schaubild auf S. 35). Die vorübergehenden Einflüsse insgesamt erreichten beim Status quo einen Hochpunkt von 5 Mrd € im Jahr 1999 und fielen anschließend um etwa 8 ½ Mrd € auf einen Tiefpunkt im Jahr 2003. Dies entspricht einem Großteil der Verschlechterung des Finanzierungssaldos der Gemeinden von 2,2 Mrd € im Jahr 1999 auf – 8 Mrd € im Jahr 2003. Demgegenüber bewegten sich die vorübergehenden Einflüsse bei der hypothetisch unterstellten Verlagerung zu Umsatz- und Einkommensteuern in einer deutlich schmaleren Bandbreite von + 1 Mrd € bis – 1 ½ Mrd €.

lung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff. Der zusätzliche vorübergehende Einfluss ergibt sich durch Kumulierung des Gemeindeanteils an den Residuen. Hierbei muss ein mittelfristiges Normalniveau festgelegt werden (wobei auch Erwartungen über die zukünftige Entwicklung einfließen), dessen Wahl aber die Veränderungen und damit die Schwankungsbreite nicht beeinflusst.



ausgeweitet worden war.⁵⁾ Angesichts der angespannten Gemeindefinanzen wurden die Umlagesätze ab 2004 aber wieder unter das Niveau des Jahres 2000 abgesenkt. Der sprunghafte Anstieg des Nettoaufkommens um 5 ½ Mrd € in jenem Jahr war aber nur zum Teil hierauf sowie auf die per saldo aufkommenserhöhende Wirkung von Rechtsänderungen (insbesondere die Einschränkung der steuerlichen Verlustverrechnungsmöglichkeiten) zurückzuführen. Bis 2006 setzte sich das überaus kräftige Aufkommenswachstum fort und führte zuletzt zu Nettoeinnahmen von 28 ½ Mrd €, die nicht allein den Tiefstand von 2003 erheblich übertrafen, sondern auch den bisherigen Höchstwert zur Jahrhundertwende. Die beschriebenen Schwankungen des Nettoaufkommens sowie der kräftige durchschnittliche Anstieg wurden maßgeblich durch die Entwicklung der Bruttogewerbesteuererinnahmen verursacht. Die Wirkung von Rechtsänderungen auf das Bruttoaufkommen zwischen 2000 bis 2006 war gemäß den Schätzungen der Bundesregierung in fast allen Jahren positiv und erklärt für sich genommen einen Aufkommensanstieg zwischen 2000 und 2006 um jahresdurchschnittlich 3 % (bei einem in dieser Zeit doppelt so starken Gesamtzuwachs). Dabei hat sich in den Jahren 2000 bis 2003 das um Rechtsänderungen bereinigte Bruttoaufkommen spürbar schwächer entwickelt als die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, die in der Regel als Indikator für die Bemessungsgrundlage herangezogen werden. Seit 2004

⁵ Zur Entwicklung der über die Gewerbesteuerumlagen abzuführenden Aufkommensanteile vgl.: H. Karrenberg und E. Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2006, in: der städtetag, 5/2006, S. 99.

stiegen die Einnahmen dann aber deutlich kräftiger.⁶⁾ Angesichts der erheblichen Aufkommensschwankungen bei der Gewerbesteuer müssten die Gemeinden während einer günstigeren Phase aus Überschüssen Rücklagen aufstocken, um spätere Schwächephasen ohne größere prozyklische Eingriffe abfedern zu können (siehe auch Erläuterungen auf S. 34). Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen jedoch, dass dies bisher nur in Ausnahmefällen gelungen ist. Insofern ist der schon wiederholt diskutierte Gedanke naheliegend, die Gewerbesteuer durch eine weniger volatile Abgabe zu ersetzen.

Auch die Erlöse aus dem Gemeindeanteil an den Einkommensteuern entwickelten sich zunächst deutlich rückläufig. Nach 21½ Mrd € im Jahr 2000 wurden vor allem infolge der sukzessiven Steuersenkungen im Jahr 2005 nur noch 18½ Mrd € vereinnahmt. Insbesondere aufgrund des stark gestiegenen Aufkommens der veranlagten Einkommensteuer wuchsen diese Einnahmen im letzten Jahr wieder auf 20 Mrd €. Demgegenüber stiegen die Erlöse aus den Grundsteuern relativ stetig von 8 Mrd € im Jahr 2000 auf zuletzt 9½ Mrd €. Etwa die Hälfte des Anstiegs um 2½ % pro Jahr wurde durch die Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der auf nichtlandwirtschaftlich genutzte Flächen zu zahlenden Grundsteuer B erklärt, die zwischen 2000 und 2005 um insgesamt 25 Punkte auf 392 % zunahm.⁷⁾ Der 1998 als Ausgleich für die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer eingeführte Anteil der Gemeinden an den Erlösen der Umsatzsteuer von gut 2 % wuchs dagegen bei einem Aufkommen von rund 2½ Mrd € kaum. Aus den

übrigen Kommunalsteuern wie Hunde- und Jagdsteuer fielen nur geringe Einnahmen an.

Wie das Steueraufkommen der Gemeinden waren auch die weitgehend den Erlösen aus den Gemeinschaftsteuern folgenden Zuweisungen der Länder zunächst rückläufig. Ausgehend von 52 Mrd € im Jahr 2000 sanken sie bis zum Jahr 2003 deutlich auf 49 Mrd €, während das Aufkommen der Gemeinschaftsteuern beinahe doppelt so stark zurückging. Der Beitrag der Zuweisungen zur Stabilisierung der kommunalen Einnahmen blieb dennoch insgesamt begrenzt (vgl. dazu die Erläuterungen auf S. 37). Der bis zum Jahr 2006 erfolgte Wiederanstieg auf 55 Mrd € ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass ab 2005 im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe⁸⁾ die vom Bund übernommenen Anteile an den Unterkunftskosten der Leistungsempfänger über die Länderhaushalte an die Gemeinden ausbezahlt werden. Neben diesen Mitteln, die sich zuletzt auf insgesamt 4 Mrd € (einschl. Zahlungen für die Stadtstaaten von gut ½ Mrd €) beliefen, haben sich die Länder verpflichtet, ihre mit der Reform verbundenen Einsparungen beim Wohngeld, die sich jährlich auf rund 2 Mrd € belaufen dürften, ebenfalls an die Kommunen weiterzuleiten.⁹⁾ Ohne diese Sondereffekte haben sich die Länderzuwei-

Länderzuweisungen allein infolge der Arbeitsmarktreform 2005 gestiegen

Auch Einkommensteueranteil volatil, ...

...sonstige Gemeindesteuern eher stetig

⁶ Vgl. zur Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2006, S. 56.

⁷ Vgl.: Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2005, Fachserie 14, Reihe 10.1.

⁸ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben, Monatsbericht, September 2006, S. 74 ff.

⁹ Ein Teil dieses Betrages wird von den Ländern zur Finanzierung der vereinbarten Ausgleichszahlungen von 1 Mrd € für höhere reformbedingte Belastungen der ostdeutschen Kommunen eingesetzt.

sungen somit von 2000 bis 2006 um rund 2 ½ Mrd € spürbar verringert.

*Sonstige
Einnahmen
insgesamt leicht
gesunken*

Die sonstigen Einnahmen der Gemeinden, die aus Gebühren, Vermögensverwertungen (insbesondere Baulandverkäufen), wirtschaftlicher Tätigkeit (vor allem Konzessionsabgaben von Versorgungsunternehmen) und sonstigen Quellen (z.B. Erstattungen von Sozialleistungen, Geldstrafen und Zinseinnahmen) erzielt wurden, lagen im Jahr 2006 mit 43 ½ Mrd € um 1 Mrd € niedriger als sechs Jahre zuvor. Dies ist vor allem auf einen nahezu kontinuierlichen Rückgang der Gebühreneinnahmen zurückzuführen. Sie fielen zuletzt mit 16 Mrd € um gut 1 Mrd € niedriger aus als im Jahr 2000. Grundsätzlich sind die Gemeinden insbesondere bei angespannter Finanzlage gehalten, kostendeckende Gebühren zu erheben und so etwaige Kostensteigerungen an die Nutzer weiterzugeben. Darauf zurückzuführende Gebührenerhöhungen wurden aber durch die Ausgliederung von Einrichtungen aus den kommunalen Kernhaushalten mehr als kompensiert.¹⁰⁾ Inwieweit Schließungen von gebührenerhebenden Einrichtungen mit Zuschussbedarf wie Schwimmbädern und Büchereien etwa im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten zu dem Rückgang beigetragen haben, geht aus den finanzstatistischen Daten nicht hervor.

¹⁰ Zu den Auswirkungen von Ausgliederungen auf die Ergebnisse der Finanzstatistik vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, Monatsbericht, Juni 2000, S. 52 ff.

Stabilisierung der Einnahmen durch Zuweisungen der Länder

Zur Finanzausstattung der Gemeinden sieht Artikel 106 GG neben den Erträgen aus den Realsteuern und einer Beteiligung an der Umsatz- und den Einkommensteuererlösen auch einen Anteil am Länderaufkommen der Gemeinschaftsteuern vor, der von den Landesgesetzgebern festzulegen ist. Darüber hinaus können auch die Landessteuern in den Steuerverbund mit den Gemeinden einbezogen und etwa zu Finanzausgleichszwecken Umlagen auf das Realsteueraufkommen und die Erträge aus der Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligung der Kommunen erhoben werden. Die an das Steueraufkommen geknüpften Mittel erhalten die Gemeinden insbesondere in Form von Schlüsselzuweisungen. Abweichungen zwischen den auf Grundlage von Steuerschätzungen gezahlten und den nach dem Ist-Aufkommen tatsächlich zu leistenden Zuweisungen werden zumeist erst in späteren Jahren abgerechnet. Rheinland-Pfalz garantiert seinen Kommunen bestimmte Mindestzuweisungen unabhängig von der Entwicklung der Verbundmasse. Über die Leistungen aus diesem Steuerverbund hinausgehende Mittel werden dabei nur als Darlehen gewährt und später bei höheren Steueraufkommen gegengerechnet. Eine solche Zusatzstabilisierung ist für die Gemeinden vorteilhaft, da dadurch eine prozyklische Politik leichter vermieden werden kann. Soweit das Land für die Darlehensgewährungen aber Kredite aufnimmt und diese bei der späteren Abrechnung mit den Gemeinden nicht tilgt, wird der Schuldenstand systematisch ausgeweitet.

Deutsche Bundesbank

Einnahmen und Ausgaben der Kommunalhaushalte *)

Position	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ts)	2006 ts)
	in Mrd €						
Einnahmen	148,0	144,2	147,0	142,1	147,0	152,3	159,9
davon:							
Steuern	51,9	49,0	47,5	46,9	51,3	54,4	61,1
Länderzuweisungen	51,8	50,6	50,3	49,1	50,0	54,0	55,1
Sonstige	44,3	44,6	49,1	46,1	45,7	43,9	43,6
darunter:							
Gebühren, Entgelte	17,1	16,7	16,2	16,3	16,3	16,1	16,0
Ausgaben	146,1	148,3	150,4	150,1	150,4	154,6	156,9
davon:							
Personalausgaben	39,5	39,4	40,0	40,5	40,5	40,9	40,6
Aktive	35,1	34,8	35,2	35,4	35,2	35,4	35,0
Versorgung, Beihilfen	4,4	4,6	4,8	5,2	5,3	5,6	5,6
Laufender Sachaufwand	28,2	28,8	29,4	29,4	29,7	30,9	31,8
Laufende Zuschüsse	37,2	38,5	40,3	42,4	44,7	48,5	49,7
Sachinvestitionen	24,7	24,3	23,7	21,5	19,8	18,7	19,2
Sonstige	16,4	17,3	17,0	16,3	15,7	15,6	15,7
Finanzierungssaldo	1,9	-4,1	-3,5	-8,0	-3,4	-2,2	3,0
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %						
Einnahmen	1,4	-2,5	1,9	-3,3	3,5	3,6	5,0
davon:							
Steuern	2,0	-5,6	-3,1	-1,4	9,5	6,1	12,3
Länderzuweisungen	4,1	-2,4	-0,5	-2,4	1,8	8,0	2,1
Sonstige	-2,2	0,8	10,1	-6,1	-0,9	-4,0	-0,6
darunter:							
Gebühren, Entgelte	-0,5	-2,5	-2,9	0,7	-0,3	-1,2	-0,5
Ausgaben	1,6	1,5	1,4	-0,2	0,2	2,8	1,5
davon:							
Personalausgaben	0,9	-0,4	1,6	1,4	-0,2	1,1	-0,9
Aktive	0,5	-1,0	1,2	0,6	-0,5	0,5	-1,0
Versorgung, Beihilfen	4,4	4,1	4,6	7,3	2,3	4,7	0,2
Laufender Sachaufwand	2,9	2,0	2,1	-0,2	1,0	4,1	3,0
Laufende Zuschüsse	2,8	3,6	4,6	5,2	5,4	8,3	2,6
Sachinvestitionen	0,5	-1,7	-2,4	-9,4	-7,7	-5,5	2,4
Sonstige	0,2	5,8	-1,9	-4,3	-3,5	-0,6	0,7
	Anteile an den Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben in %						
Einnahmen							
Steuern	35,1	34,0	32,3	33,0	34,9	35,7	38,2
Länderzuweisungen	35,0	35,1	34,2	34,6	34,0	35,4	34,5
Sonstige	29,9	31,0	33,4	32,5	31,1	28,8	27,3
darunter:							
Gebühren, Entgelte	11,6	11,6	11,0	11,5	11,1	10,5	10,0
Ausgaben							
davon:							
Personalausgaben	27,1	26,6	26,6	27,0	26,9	26,5	25,9
Aktive	24,0	23,4	23,4	23,6	23,4	22,9	22,3
Versorgung, Beihilfen	3,0	3,1	3,2	3,5	3,5	3,6	3,5
Laufender Sachaufwand	19,3	19,4	19,6	19,6	19,7	20,0	20,3
Laufende Zuschüsse	25,5	26,0	26,8	28,3	29,7	31,3	31,7
Sachinvestitionen	16,9	16,4	15,8	14,3	13,2	12,1	12,2
Sonstige	11,2	11,7	11,3	10,8	10,4	10,1	10,0

*) Quelle: Statistisches Bundesamt.

Deutsche Bundesbank

Entwicklung der Ausgaben

*Ausgaben-
entwicklung
nach Arbeits-
marktreform
2005
beschleunigt*

Die Gesamtausgaben der Gemeinden sind bis einschließlich 2004 um jahresdurchschnittlich weniger als 1% gewachsen. 2005 wurde aber ein verstärkter Zuwachs von fast 3% verzeichnet, der sich im letzten Jahr wieder auf 1½% abschwächte. Die zuletzt deutlicheren Anstiege sind auf die Auswirkungen der Arbeitsmarktreform 2005 zurückzuführen, denen allerdings zusätzliche Zuweisungen an die Gemeinden von per saldo rund 3% der Gemeindeausgaben gegenüberstanden. Der dennoch insgesamt moderate Ausgabenanstieg ist jedoch nicht allein in den relativ strengen Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts, sondern auch in Ausgliederungen von Einrichtungen aus den Kernhaushalten begründet. Soweit nur noch Zuschussbedarfe budgetiert werden, ergibt sich eine Verkürzung des Ausgabenvolumens um die von den ausgelagerten Einheiten selbst erzielten Einnahmen. Bei einer Fortschreibung der Gebühreneinnahmen allein mit der Preisentwicklung für öffentliche Dienstleistungen würde der Ausgabenzuwachs jährlich bereits um 0,4 Prozentpunkte höher ausfallen.

*Personal-
ausgaben
stabilisiert, aber
laufender
Sachaufwand
weiter deutlich
gestiegen*

Die Personalausgaben der Gemeinden sind zwischen 2000 und 2006 um jahresdurchschnittlich ½% auf 40½ Mrd € gestiegen. Dabei resultierte der Anstieg allein aus den Zahlungen für Pensionen, Zusatzversorgung der Tarifbeschäftigten und Beihilfen. Trotz etwas höherer Sozialbeiträge und Mehrbelastungen durch Entgeltanhebungen um durchschnittlich 1½% pro Jahr sind die Aufwendungen für das aktive Personal dagegen leicht gesunken. Ausschlaggebend hierfür ist ein

deutlicher Abbau des Personalbestandes (in Vollzeitäquivalenten) um jahresdurchschnittlich 2½% (bis 2005). Dieser ist allerdings nicht vollständig auf Produktivitätssteigerungen und Aufgabeneinschränkungen zurückzuführen, sondern spiegelt auch Ausgliederungen von Einheiten wider, deren Personalaufwand in der Finanzstatistik nun teilweise auf die Positionen Zuschüsse an Unternehmen (die zwischen 2000 und 2006 um 6½% pro Jahr stiegen) oder Einkauf von Dienstleistungen verlagert wird. Die laufenden Sachaufwendungen sind wohl auch deshalb im hier betrachteten Zeitraum überdurchschnittlich um jährlich 2% auf 32 Mrd € gewachsen. Daneben dürften die höheren Energiepreise und auch ein zunehmender Rückgriff auf sogenannte öffentlich-private Partnerschaften eine Rolle gespielt haben. Dabei übernehmen Private in der Regel neben dem laufenden Betrieb auch den Bau und die Kreditfinanzierung von prinzipiell kommunalen Einrichtungen, sodass laufende Aufwendungen für Dienstleistungen auch Investitionsausgaben und Zinszahlungen ersetzen können.

Die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen umfassten bis Ende 2004 insbesondere die Zahlungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, zu denen die Hilfen zum Lebensunterhalt und in besonderen Lebenslagen gehörten,¹¹⁾ die Jugendhilfe in und außerhalb von Einrichtungen sowie die Leistungen an Kriegssopfer und nach dem Asylbewerberleis-

*Soziale
Leistungen der
Kommunen vor
der Arbeits-
marktreform
2005...*

¹¹⁾ Die Hilfe zum Lebensunterhalt umfasste neben laufenden Leistungen auch die Hilfe zur Arbeit (Zuschüsse an Arbeitgeber und Arbeitnehmer, gemeinnützige Arbeit, Eingliederungsmaßnahmen). Die Hilfe in besonderen Lebenslagen setzt sich zusammen aus der Hilfe zur Pflege, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe bei Krankheit und sonstigen Hilfen.

Soziale Leistungen der Kommunen 2000 bis 2006 *)

Mrd €

Position	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ausgaben	26,3	26,9	28,1	30,4	32,2	35,5	36,6
davon:							
Leistungen aufgrund der Arbeitsmarktreform 1)	–	–	–	–	–	10,6	11,8
Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen	9,5	9,5	9,8	10,0	10,3	3,4	3,3
Sozialhilfe in Einrichtungen	10,0	10,5	10,8	11,6	12,3	12,3	12,3
Leistungen für Kriegsoffer u. Ä.	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen	1,6	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1
Jugendhilfe in Einrichtungen	2,6	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9
Asylbewerberleistungen	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9
Sonstige 2)	0,5	0,6	1,0	2,2	3,0	2,6	2,7
Einnahmen	3,0	3,2	3,3	3,7	4,2	7,2	7,8
davon:							
Einnahmen aufgrund der Arbeitsmarktreform	–	–	–	–	–	4,3	5,0
Ersatz von sozialen Leistungen	3,0	3,2	3,3	3,7	4,2	3,0	2,7
Nettoaussgaben	23,3	23,8	24,8	26,7	28,0	28,2	28,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, ab 2005 vierteljährliche Kassenergebnisse. — * Die sozialen Leistungen umfassen die unter den Gruppierungsnummern 73–79 und ab 2005 zusätzlich die unter den Gruppierungsnummern 691–693

erfassten Ausgaben; ohne Stadtstaaten. — 1 Ohne die vom Bund vollständig erstatteten ALGII-Leistungen der Optionskommunen. — 2 Ab 2003 einschl. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Auf diese entfielen 2004 bis 2006 gemäß Kassenstatistik jährlich rd. 1,7 Mrd €.

Deutsche Bundesbank

tungsgesetz. Mit dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wurde ab 2003 eine neue eigenständige soziale Leistung der Kommunen mit Mehrbelastungen von jährlich etwa ½ Mrd € geschaffen, die der Hilfe zum Lebensunterhalt im Wesentlichen entspricht, dieser aber vorgelagert ist.

Die kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen stiegen im Zeitraum von 2000 bis 2004 von 26 ½ Mrd € auf 32 Mrd € (+ 5 % jahresdurchschnittlich).¹²⁾ Nach Leistungsbe-
reichen gegliedert entfielen kräftige Anstiege auf die Zahlungen für Sozialhilfe in Einrichtungen (von 10 Mrd € auf 12 ½ Mrd € bzw. + 5 % pro Jahr) und die Jugendhilfe außerhalb von Einrichtungen (auf 2 Mrd € bzw. + 6 % pro Jahr). Die Ausgaben für die

Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen wuchsen entsprechend dem Anstieg der Empfängerzahl um jahresdurchschnittlich 2 % (von 9 ½ Mrd € auf 10 ½ Mrd €). Berücksichtigt man die 2003 eingeführte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, für die 2004 bereits gut 1 ½ Mrd € gezahlt wurden, fiel die Zunahme aber nur noch wenig hinter die für die Sozialhilfe in Einrichtungen zurück. Spürbar gesunken sind allein die Ausgaben für Asylbewerber (auf 1 Mrd €).

Mit der Arbeitsmarktreform übernehmen die Kommunen seit 2005 zusammen mit den lo-

Änderungen durch die Arbeitsmarktreform

¹²⁾ Bereinigt um Einnahmen der Sozialhilfe betrug die Zunahme gut 4 ½ Mrd € (+ 4 ½ % pro Jahr). Dabei handelt es sich um Erstattungen anderer Sozialleistungsträger (Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) sowie um übergeleitete Ansprüche gegen bürgerlich-rechtlich Unterhaltspflichtige.

... stark
angestiegen

kalen Agenturen für Arbeit oder in getrennter Trägerschaft die Betreuung der Bezieher des neuen Arbeitslosengelds II, die vorher überwiegend Arbeitslosen- oder Sozialhilfe erhielten. Die Gemeinden tragen dabei vor allem die Kosten für Unterkunft und Heizung, die zuvor im Rahmen der Sozialhilfe oder teilweise als Tabellenwohngeldleistungen bezahlt wurden.¹³⁾ Der Bund beteiligt sich an den Unterkunftskosten, um die zugesicherte Entlastung der Gemeinden in Höhe von jährlich 2 ½ Mrd € zu gewährleisten. Hierzu wurde zunächst eine Beteiligungsquote von 29,1% festgelegt, die für 2007 auf durchschnittlich 31,8% angehoben und nach Ländern gestaffelt wurde.¹⁴⁾ Über die Bundesbeteiligung hinaus wurde vereinbart, dass die Länder ihre reformbedingten Einsparungen an die Kommunen weiterleiten.

*Sprunghafter
Ausgaben-
anstieg nach
der Arbeits-
marktreform,
per saldo aber
gedämpfte
Entwicklung*

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen stiegen die Ausgaben der Kommunen für soziale Leistungen 2005 zunächst sprunghaft um 3 ½ Mrd € auf 35 ½ Mrd € (+10%) und 2006 nochmals um 1 Mrd € an. Bereinigt um die neuen Erstattungen von Bund und Ländern und sonstige (rückläufige) Einnahmen für andere soziale Leistungen ergab sich für die Sozialleistungen insgesamt per saldo eine Mehrbelastung von 1 Mrd € gegenüber 2004. Unter Berücksichtigung der vermutlich beträchtlichen Nettoentlastungen bei Personal und Verwaltung und bei einem Vergleich mit der geschätzten Entwicklung im Falle eines Fortbestandes des alten Rechts dürfte sich letztlich eine deutliche Entlastung für die Kommunen ergeben haben.¹⁵⁾

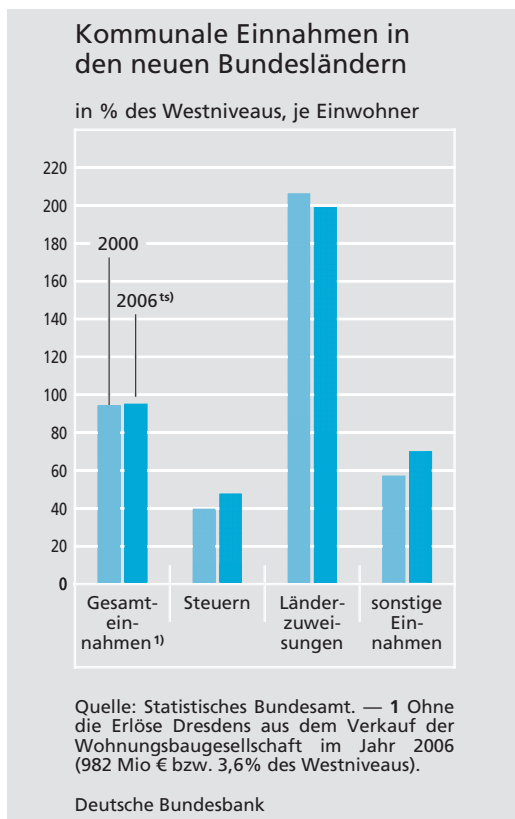
Die Entwicklung der Investitionsausgaben wurde in den letzten Jahren durch die angespannte Haushaltslage zahlreicher Gemeinden geprägt. Mit einem Gesamtvolumen von 18 ½ Mrd € lagen die Zahlungen für Sachinvestitionen im Jahr 2005 um 6 Mrd € unter dem Stand des Jahres 2000, was einem jahresdurchschnittlichen Rückgang um 5 ½ % entspricht. Offenbar konnten viele Gemeinden den haushaltsrechtlich geforderten Nachweis einer hinreichenden finanziellen Leistungsfähigkeit nicht erbringen, der für die Aufnahme zusätzlicher Kredite für Investitionen in fast allen Ländern erforderlich ist. Bei teilweise deutlichen Finanzierungsüberschüssen konnten die Kommunen insbesondere in den süddeutschen Bundesländern ihre Sachinvestitionen aber im vergangenen Jahr wieder merklich aufstocken, sodass bundesweit ein Anstieg um 2 ½ % verzeichnet wurde. Der Rückgang der kommunalen Investitionen in den vergangenen Jahren dürfte aber auch fühlbar durch die zuvor erwähnten Ausglieder-

*Sach-
investitionen
bei Haushalts-
anspannung bis
2005 deutlich
gesunken*

13 Auf Antrag konnten einige Gemeinden die Aufgaben der Arbeitsagenturen im Rahmen der Grundsicherung wie die Auszahlung des Arbeitslosengelds II und die Eingliederungsmaßnahmen übernehmen (Optionskommunen). Diese Ausgaben werden jedoch im vollen Umfang vom Bund erstattet und dort verbucht.

14 Im Jahr 2007 trägt der Bund in Baden-Württemberg 35,2%, in Rheinland-Pfalz 41,2% und in den übrigen Ländern 31,2% der Unterkunftskosten. Diese Staffelung soll dazu dienen, die überdurchschnittliche Belastung der Kommunen in diesen beiden Bundesländern zu korrigieren. Bis 2010 soll es nur noch formelgebundene Anpassungen geben.

15 Detaillierte Ausführungen in: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben, Monatsbericht, September 2006, S. 76 f.



rungen überzeichnet worden sein.¹⁶⁾ Zuletzt spielten außerdem öffentlich-rechtliche Partnerschaften eine Rolle. Bei letzteren werden zuvor kommunale Investitionen haushaltstechnisch in private Investitionen umgewandelt und dann von den Gemeinden gegen Entgelt genutzt.

Zur Entwicklung in den ostdeutschen Ländern

Weiterhin etwas niedrigere Einnahmen je Einwohner

Während die Länderhaushalte in Ostdeutschland dank Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen über deutlich mehr Einnahmen je Einwohner verfügen als in Westdeutschland, besitzen die Kommunen in den neuen Ländern keinen derartigen Ausstattungsvorsprung. Korrigiert man um die im letzten Jahr

verbuchten einmaligen Erlöse aus dem Verkauf der Wohnungsgesellschaft Dresdens (1 Mrd €), so lagen die Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben bei jeweils 95 % des Niveaus in den alten Ländern. Die Quote lag damit bei den Einnahmen aber um einen Prozentpunkt höher als noch 2000. Vor allem wegen länderweise unterschiedlicher Aufgabenverteilungen zwischen Landes- und Kommunalebene, aber auch wegen verschieden weit gehender Ausgliederungen von Einrichtungen aus den Kernhaushalten kann aus dem Rückstand noch nicht gefolgert werden, dass die Finanzausstattung tatsächlich knapper bemessen ist. Auch ist zu berücksichtigen, dass insgesamt auf der Ausgabenseite das Preisniveau (z. B. bei Lohnkosten oder Dienstleistungsentgelten) in den neuen Bundesländern im Durchschnitt niedriger liegen dürfte.

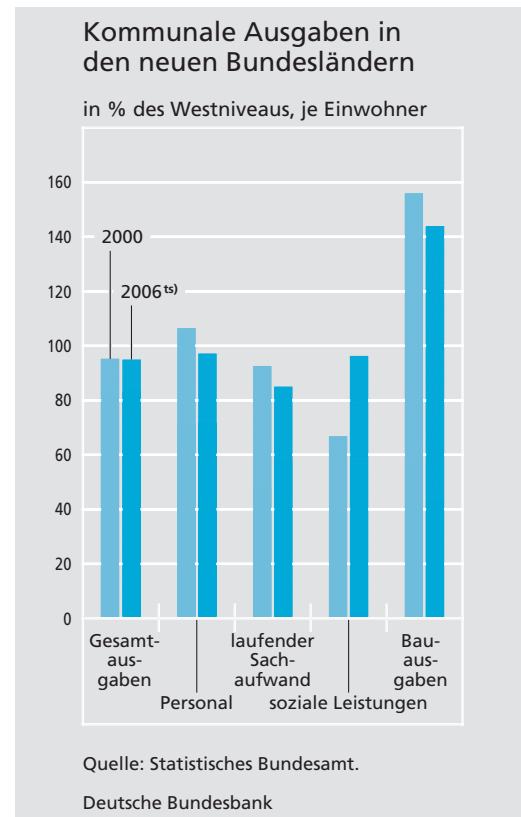
Das kommunale Steueraufkommen (je Einwohner) ist in den ostdeutschen Ländern etwas kräftiger als in Westdeutschland gestiegen. Nachdem im Jahr 2000 nur 40 % des Westniveaus verzeichnet worden waren, betrug die Relation zuletzt 48 %. Der Abstand bleibt damit zwar sehr deutlich, wird aber durch beinahe doppelt so hohe Pro-Kopf-Zuweisungen der jeweiligen Länder mehr als ausgeglichen.

Relative Steuerkraft gestiegen, aber weiterer Aufholbedarf

¹⁶ Für die Kommunen Nordrhein-Westfalens wurde ermittelt, dass allein die kommunal gesteuerten Eigenbetriebe und Anstalten im Jahr 2003 Sachinvestitionen im Umfang von etwa drei Vierteln des Volumens in den Kernhaushalten finanzierten. Einschl. der Sachinvestitionen der Eigengesellschaften wurde praktisch der volle in den Kernhaushalten verzeichnete Umfang erreicht. Vgl. dazu: M. Junkernheinrich (2007), a. a. O. Da über die Entwicklung im Zeitablauf derzeit keine Angaben vorliegen, kann der Beitrag von Ausgliederungen zum Rückgang der ausgewiesenen kommunalen Sachinvestitionen jedoch nicht abgeschätzt werden.

*Trotz Abbau
deutlich mehr
Personal
als in den alten
Bundesländern*

Auf der Ausgabenseite wurden die Personalaufwendungen je Einwohner deutlich reduziert, während in den alten Bundesländern noch ein moderater Zuwachs verzeichnet wurde. Dadurch verringerten sich die Pro-Kopf-Ausgaben in den Jahren 2000 bis 2006 von 106 ½ % auf 97 % des Durchschnittswertes in den alten Ländern. Dabei sind allerdings die höheren Versorgungsausgaben in den westdeutschen Gemeinden zu beachten. Beim aktiven Personal wurde denn auch der Vergleichswert noch um 8 ½ % übertroffen (nach +20 ½ % sechs Jahre zuvor). Der Personalbestand wurde zwischen 2000 und 2005 um jahresdurchschnittlich 6 ½ % verringert, während die Stellenabnahme in den alten Bundesländern jährlich 1 ½ % erreichte. Gleichzeitig schritt die Angleichung der Tarife weiter voran. Nach 86 ½ % im Jahr 2000 wurden ab Juli 2006 bereits 95 ½ % des Westniveaus gezahlt. Da der in Vollzeitäquivalenten je Einwohner ausgedrückte Personalbestand Mitte 2005 noch um 13 ½ % über dem Durchschnittswert in Westdeutschland lag, könnte hier noch immer ein Anpassungsbedarf gesehen werden, insbesondere wenn bei weiter voranschreitender Tarifangleichung eine Überlastung der ostdeutschen Kommunalhaushalte verhindert werden soll. Dabei sind freilich Unterschiede zwischen den einzelnen ostdeutschen Bundesländern zu beachten, die zum Teil allerdings auch in jeweils unterschiedlichen Aufgabenteilungen zwischen Land und Kommunen begründet sein können. Die Ausstattungsvorsprünge konzentrieren sich besonders auf die Kommunen Sachsen-Anhalts und Brandenburgs. In Sachsen und Thüringen fällt der Abstand zu den



westdeutschen Vergleichswerten dagegen deutlich geringer aus.

Während beim laufenden Sachaufwand im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen zunehmend geringere Pro-Kopf-Ausgaben verzeichnet wurden, sind die sozialen Leistungen in den letzten Jahren in den neuen Ländern deutlich stärker gestiegen. Ausschlaggebend hierfür dürfte vor allem die Arbeitsmarktreform 2005 sein. Durch die Übernahme der Unterkunftsleistungen auch für die anspruchsberechtigten vormaligen Arbeitslosenhilfeempfänger wurden die ostdeutschen Kommunen besonders stark belastet. Allerdings wurde im Rahmen der Reform eine Sonderzahlung von jährlich 1 Mrd € an die neuen Länder vereinbart, womit die Mehrbelastungen im Vergleich zu westdeutschen

*Relativer
Anstieg der
Belastungen
durch Sozial-
leistungen über
Ausgleichs-
zahlungen
abgefedert*

Ausbau und Finanzierung der Kindertagesbetreuung

In jüngster Zeit wurde die Frage zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren und deren Finanzierung kontrovers diskutiert. Die Kindertagesbetreuung im Rahmen der öffentlichen Jugendhilfe ist gemäß SGB VIII eine Pflichtaufgabe der Länder und Kommunen, für die sie auch die Finanzierungsverantwortung innehaben. Träger der Tageseinrichtungen sind zum einen Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie Verbände der freien Wohlfahrtspflege (freie Träger), zum anderen Kreise, kreisfreie Städte und – sofern durch Landesrecht bestimmt – auch kreisangehörige Gemeinden sowie überörtliche Behörden wie die Landesjugendämter (öffentliche Träger).

Während Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt seit 1996 einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung haben (§ 24 Abs. 1 SGB VIII) und die Kapazitäten entsprechend ausgeweitet wurden, ist das Angebot für unter Dreijährige insbesondere in den alten Bundesländern deutlich geringer. Mit dem 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungs- ausbaugesetz (TAG) sollen zusätzlich zu den Ende 2002 in den alten Bundesländern gezählten 100 000 bis Ende 2010 weitere 230 000 Kleinkinderbetreuungsplätze geschaffen werden. Die Investitionen wurden auf 2 ½ Mrd € und die jährlichen Betriebskosten ab 2011 auf 1 ¾ Mrd € taxiert. Aus der bei der Arbeitsmarktreform 2005 zugesicherten Entlastung der Kommunalhaushalte um 2 ½ Mrd € sollten langfristig 1 ½ Mrd € für diese Zwecke eingesetzt werden.

Anders als in Westdeutschland senkte in den neuen Ländern vor allem der starke Geburtenrückgang jahrelang den Bedarf und damit angesichts dort vorhandener umfangreicher Betreuungskapazitäten auch die Ausgaben deutlich. Insgesamt bestanden zwischen den einzelnen Ländern aber erhebliche Unterschiede bezüglich der Aufwendungen, worin sich insbesondere verschieden umfangreiche Betreuungsangebote niederschlugen. Der Anteil der unter Dreijährigen, die eine Tageseinrichtung besuchten, lag 2006 zwischen 50 % in Sachsen-Anhalt und 5 % in Niedersachsen.

Im April 2007 wurde zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden vereinbart, die Zahl der Betreuungsplätze für unter Dreijährige so weit auszubauen, dass 2013 durchschnittlich ein Angebot für 35 % der Kinder in dieser Altersgruppe entsteht. Dazu soll die Zahl der Plätze von bundesweit 285 000 im März 2006 auf rund 750 000 Plätze annähernd verdreifacht werden. Offenbar soll es dann einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Jahr geben. Umstritten sind aber die Höhe der Kosten und die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung. Während die Bundesregierung die Investitionskosten für zusätzliche 300 000 Plätze gegenüber der im TAG vorgesehenen Versorgung auf 3 ½ Mrd € und die späteren zusätzlichen jährlichen Betriebskosten auf 2 Mrd € veranschlagt, gehen die Kommunen von höheren Lasten aus

(5 Mrd € Investitionen bzw. 3 Mrd € Betriebskosten). An den vom Bund geschätzten Mehrausgaben von insgesamt 12 Mrd € bis 2013 will er sich zu einem Drittel beteiligen. Für die Zeit danach wurde die Absicht einer weiteren anteiligen Übernahme der zusätzlichen Betriebskosten erklärt, ohne Genaueres festzulegen.

Generell wird eine Kostenbeteiligung des Bundes dadurch erschwert, dass die deutsche Finanzverfassung unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen nicht zulässt. Nach der erst im September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform darf der Bund zudem auch keine Aufgaben mehr auf die Kommunen übertragen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG). Dies ist allein den Ländern vorbehalten, die dann nach den jeweiligen Konnexitätsregeln auch die Kosten ersetzen müssen. Insofern beschränkt sich die Möglichkeit einer mitgestaltenden Kofinanzierung des Betreuungsausbaus aus dem Bundeshaushalt grundsätzlich auf eine zeitlich befristete Investitionshilfe an die Länder nach Artikel 104 b GG zum Zwecke der Förderung des Wirtschaftswachstums. Bei solchen Mischfinanzierungen sind freilich die Anreizwirkungen zu bedenken. Bei anteiligen Investitionskostenzuschüssen des Bundes scheint eine kostengünstige Realisierung der angestrebten Kapazitätserweiterungen durch die örtlichen Aufgabenträger nicht gesichert. Alternativ ist insbesondere eine Überlassung von Anteilen des Umsatzsteueraufkommens an die Länder naheliegend. Auf diese Weise könnten auch die höheren laufenden Betriebskosten ausgeglichen werden. Die Länder müssten diese Mittel zur Abdeckung ihrer Kostenkompensationspflichten bei einer landesrechtlichen Verpflichtung der Kommunen zur Sicherstellung der für den Rechtsanspruch erforderlichen Betreuungsplätze einsetzen.

Vom Bundesfinanzministerium wird dagegen die Einrichtung eines aus laufenden Steuerermehreinnahmen gespeisten kapitalverzehrenden Sondervermögens zur Finanzierung des Krippenausbaus geplant. Für einen möglichen Zuschuss des Bundes zu den zusätzlichen Betriebskosten wird zudem die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen an die Eltern erwogen, die aber nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten abdecken. Mit Gutscheinen können zwar grundsätzlich positive Lenkungswirkungen verbunden sein, wie Erfahrungen in einigen Gemeinden und im Ausland zeigen. Wegen Widerständen der Länder gegen ein solches Modell wird inzwischen aber auch eine Verschiebung von Umsatzsteueraufkommensbeträgen vom Bund auf die Länder diskutiert. Allerdings konnte offenbar noch keine Einigung erzielt werden, die den Ländern die verfassungsrechtlich an sich gebotene Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf Erstattungen an ihre Kommunen überlässt. Darüber hinaus stellt sich die Vorfinanzierung der Bundesbeteiligung aus gegenwärtigen Steuerermehreinnahmen über ein Sondervermögen – ungeachtet der Ziele der neugestalteten Regeln der Finanzverfassung – insbesondere mit Blick auf die Haushaltsgrundsätze der Einheit und Transparenz als nicht unproblematisch dar.

Kommunen wohl knapp ausgeglichen werden können.

*Weiterhin
deutlich
höhere Bau-
investitionen,
aber Vorsprung
rückläufig*

Die noch immer merklich höheren Pro-Kopf-Sachinvestitionen in den ostdeutschen Gemeinden deuten darauf hin, dass es auch in den letzten Jahren weitere Fortschritte beim Abbau von Infrastrukturrückständen gegeben hat. Zwar ist der Ausgabenvorsprung in den letzten sechs Jahren rückläufig gewesen. Bei den Bauinvestitionen betrug er nach 56 % im Jahr 2000 zuletzt aber immer noch 44 %, wozu jedoch auch Maßnahmen zur Beseitigung der Hochwasserschäden vom Sommer 2002 noch einen bedeutenden Beitrag geleistet haben dürften. Die Beschaffungen von beweglichem Vermögen und vor allem die Grundstückserwerbe fielen allerdings deutlich niedriger aus als in westdeutschen Kommunen, sodass die Sachinvestitionen insgesamt 2006 um 22 ½ % über dem Niveau in den alten Bundesländern lagen (nach 32 % im Jahr 2000). Ab 2009 wird eine verstärkte Degression der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder einsetzen, aus denen Mittel an die Kommunen weitergeleitet werden. Die ostdeutschen Kommunen werden sich mit einem erheblichen Anpassungsbedarf konfrontiert sehen, wenn dies nicht durch eine weitere Stärkung der Steuerkraft ausgeglichen werden kann.

Ausblick

*Auch 2007
insgesamt
Finanzierungs-
überschuss
erwartet*

Die derzeit günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung wirkt sich auch positiv auf die Gemeindehaushalte aus. Dazu dürften neben einer weiteren deutlichen Zunahme des Auf-

kommens aus den Einkommensteueranteilen im laufenden Jahr stark wachsende Mittel aus Schlüsselzuweisungen der Länder beitragen, die damit auch einen Teil ihrer Mehreinnahmen aus der Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes weitergeben.¹⁷⁾ Bei der Gewerbesteuer wird gemäß der Steuerschätzung vom Mai nach dem sprunghaften Anstieg der letzten Jahre und trotz des aufkommensmindernden Einflusses der zeitlich befristeten Ausweitung der degressiven Abschreibung immerhin noch eine leichte Zunahme der Erträge erwartet. Auf der Ausgabenseite könnten die Personalaufwendungen aufgrund eines zu erwartenden fortgesetzten Personalabbaus und einer insgesamt moderaten Tarifentwicklung weiter leicht zurückgehen. Bei den Sozialleistungen könnten der deutliche Rückgang der Arbeitslosenzahlen und Leistungseinschränkungen im Zusammenhang mit dem Arbeitslosengeld II die Entwicklung ebenfalls dämpfen und so ein Gegengewicht zur erwünschten Ausweitung im Bereich der Kleinkinderbetreuung (siehe die Erläuterungen auf S. 44) schaffen. Für die Sachinvestitionen wird wegen der insgesamt verbesserten Finanzlage der Kommunen, aber auch wegen der Mehrbelastungen infolge der Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes und der auch netto derzeit kräftig steigenden Baupreise mit einer stärkeren Zunahme gerechnet. Alles in allem sollten die Gemeindehaushalte das laufende Jahr wiederum mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen können. Die gebotene Deckung der in zahlreichen Gemeinden über die letzten Jahre angesammelten Fehl-

¹⁷ Siehe auch Kurzbericht zur Entwicklung der Kommunalfinanzen im ersten Quartal 2007 in diesem Monatsbericht, S. 8 f.

Umstellung auf doppelte Buchführung (Doppik)

Im November 2003 beschlossen die Innenminister der Länder Leitlinien für die Umstellung der kommunalen Haushalte auf eine kaufmännische Buchführung (auch doppelte Buchführung oder Doppik). Die konkrete Umsetzung obliegt dem jeweiligen Landesgesetzgeber. Eine Vorreiterrolle hat dabei Nordrhein-Westfalen eingenommen, dessen Ende 2004 verabschiedetes Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden einen Umstieg bis 2009 vorschreibt. In anderen Bundesländern kann die Umstellung teilweise deutlich später erfolgen, in Bayern mit seinen vielfach deutlich kleineren kommunalen Einheiten wurde sogar eine Option zur Fortführung der bisherigen kameralistischen Haushaltsführung eingeräumt. Um den europäischen wie nationalen Berichtsverpflichtungen Rechnung tragen und die Ergebnisse der verschiedenen Rechnungssysteme auch in der Übergangszeit aggregieren zu können, wurden die Statistikämter an der Ausgestaltung des neuen Produkt- und Kontenrahmens beteiligt. Die von den Landesgesetzgebern zwischenzeitlich verabschiedeten Vorgaben weichen davon aber teils beträchtlich ab. Damit besteht die Gefahr, dass die finanzstatistische Datenbasis zu den Kommunalfinanzen insgesamt erheblich an Aussagekraft verliert.

Das kameralistische Buchungssystem konzentriert sich auf Zahlungsströme und blendet damit insbesondere Belastungen aus, die erst in späteren Perioden zu Auszahlungen führen. Bei der Doppik sind in der zentralen Ergebnisrechnung dagegen alle einer Periode zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen einander gegenüber-

zustellen. Ein wesentlicher Unterschied im Hinblick auf die Anforderungen an die Haushaltsführung besteht für die Kommunen darin, dass nicht mehr die durch Kreditlaufzeitenwahl steuerbaren Tilgungen erwirtschaftet werden müssen, sondern die tatsächlich in einer Periode ausweislich der Abschreibungen verbrauchten Mittel. Außerdem sind bei den Personalkosten nicht mehr die Versorgungszahlungen, sondern die für das aktive Personal zu bildenden zusätzlichen Rückstellungen abzudecken. Pensionszahlungen sind dann Tilgungen und keine zu erwirtschaftende Aufwandsposition.

Ob die Anforderungen für einen Haushaltsausgleich strenger als im kameralistischen System sind, hängt wesentlich davon ab, ob Abschreibungen und Rückstellungszunahmen stärker ins Gewicht fallen als die Tilgungsverpflichtungen und Pensionszahlungen. Dabei ist neben möglichen Fristeninkongruenzen bei kreditfinanzierten Investitionen zu bedenken, dass bedeutende Teile des Vermögens wie Grundbesitz und Beteiligungen regulär nicht abzuschreiben sind, aber kreditfinanziert und mit Tilgungsverpflichtungen verbunden sein können. Befürchtungen vieler Kommunen, dass die Haushaltsspielräume enger ausfallen, müssen sich nicht zwangsläufig bewahrheiten.

Die konkreten Ausgestaltungen der Buchführungsregeln, die sich zwischen den Ländern unterscheiden, wirken sich hier ebenfalls aus. Soweit die Bewertung von Vermögensgegenständen zum Zeitwert zugelassen wird, übertreffen die Wertansätze und damit auch der Abschrei-

bungsbedarf in der Doppik typischerweise das Niveau bei Orientierung an den historischen Anschaffungskosten. Der Haushaltsausgleich wird dagegen erleichtert, wenn neben ordentlichen Erträgen auch solche aus der Hebung stiller Reserven bei Vermögensveräußerungen zur Deckung der Aufwendungen herangezogen werden können. Nordrhein-Westfalen hat zudem noch eine Ausgleichsrücklage eingeführt. Ein Drittel des Eigenkapitals (maximal im Umfang von einem Drittel der jährlichen Steuereinnahmen zuzüglich Zuweisungen) kann in diese Rücklage eingestellt werden, aus der Fehlbeiträge ohne weitere Einschränkungen zulasten des Eigenkapitals verrechnet werden können. Mit diesen Regelungen erleichtert das Land für Gemeinden mit angespannter Finanzlage den Wechsel zum neuen Buchungssystem. Das Ziel, die Interessen künftiger Generationen durch die Verpflichtung zum Ausgleich aller laufenden Aufwendungen besser zu berücksichtigen, wird damit allerdings relativiert. Dies wird sich auch in den Bilanzen widerspiegeln, in denen neben den Aktiva auch die Verbindlichkeiten und das Eigenkapital zu bewerten sind. Insgesamt wird erwartet, dass die Gemeinden beträchtliche Eigenkapitalbestände in ihren Eröffnungsbilanzen ausweisen. Durch eine weiche Ausgestaltung der Haushaltsregeln unter dem System der doppelten Buchführung könnte der Vermögensverzehr sogar erleichtert werden.

Ein wichtiger Vorteil der Doppik wird darin gesehen, dass eine Konsolidierung der Ergebnisse der Kernhaushalte und ihrer Beteiligungen etwa in Form von Eigenbetrieben und -gesellschaften

durch die Verwendung eines einheitlichen Buchungssystems deutlich erleichtert wird. Erhofft wird dabei auch eine bessere Steuerung des in den letzten Jahren durch Ausgliederungen immer unübersichtlicher gewordenen Beteiligungsportfolios. Aus statistischer Sicht ist es bei der Konsolidierung bedeutsam, dass eine sachgerechte Grenzziehung zwischen staatlichen und marktlich bestimmten Einheiten erreicht wird. Neben dem Grad der Kostendeckung durch Entgelte ist dabei letztlich auch die Entscheidungsautonomie der Einrichtungen maßgeblich.

Aber auch in den Kernhaushalten soll die Steuerung verbessert werden. Während im Kameralismus versucht wird, die politischen Ziele über Mittelzuteilungen für einzelne Haushaltsstellen zu erreichen, werden in der Doppik Produkte definiert, denen die Herstellungskosten zuzuordnen sind und über deren Lieferungsumfang dann in den Kommunalparlamenten zu beschließen ist. Der dafür notwendige Mittelbedarf wird in der Haushaltssatzung bewilligt. Den Politikern wie den Bürgern kann so verdeutlicht werden, welche Kosten mit den gewünschten Leistungsmengen verbunden sind. Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen Haushaltsjahren, aber auch zwischen den einzelnen Kommunen werden so erleichtert und können zur Eindämmung der Kosten beitragen. Zwar werden verbesserte Steuerungsmöglichkeiten allein vielfach kaum ausreichen, die in zahlreichen Kommunen fortbestehenden Haushaltsprobleme rasch zu lösen. Allerdings dürften die noch vorhandenen Konsolidierungspotenziale einfacher zu erkennen und zu nutzen sein.

beträge dürfte allerdings noch erheblich mehr Zeit erfordern.

Unternehmenssteuerreform löst nicht Problem der sehr volatilen Gemeindeeinnahmen

Angesichts des erwarteten merklichen Finanzierungsüberschusses scheint die bei der Unternehmenssteuerreform 2008 gefundene Lösung, die die Einnahmehausfälle der Kommunen bereits im ersten Jahr auf knapp 1 Mrd € begrenzen soll, finanziell verkraftbar zu sein, auch wenn Rückwirkungen aus dem Steuerverbund mit den Ländern die Belastungen noch etwas vergrößern dürften. Mittelfristig werden für die Gemeinden sogar Mehreinnahmen erwartet. Dabei ist jedoch das hohe Schätzrisiko bezüglich der Aufkommenswirkungen zu beachten. Durch den weitgehend aufkommensneutralen Umstieg von der hälftigen Hinzurechnung der Dauerschuldzinsen auf die Hinzurechnung breiter gefasster Fremdfinanzierungsaufwendungen könnte die diesbezügliche Gestaltungsanfälligkeit der Gewerbesteuer zwar etwas geringer werden. Das Grundproblem der sehr starken kommunalen Einnahmenschwankungen vor allem aufgrund der Abhängigkeit vom volatilen Gewerbesteueraufkommen wurde damit allerdings nicht gelöst (siehe auch die Erläuterungen auf S. 34). Wie die Vergangenheit gezeigt hat, werden die Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die überwiegend aus den Gemeindehaushalten bezahlt werden, aber stark durch diese Einnahmenschwankungen beeinflusst. Da der Ersatz der Gewerbesteuer etwa durch mit einem Zuschlagsrecht verbundene Anteile an der Einkommen- und Körperschaftsteuer auf starke politische Ablehnung stößt, könnte daran gedacht werden, zumindest die Zuweisungen der Länder zu verstetigen, um die konjunkturellen Ausschläge auf

die höheren Ebenen zu verlagern.¹⁸⁾ Eine Lockerung der kommunalen Verschuldungsregeln ist jedenfalls kein Ausweg. Die auch mit den relativ strengen Regeln in den letzten Jahrzehnten erreichte Eindämmung der Zinsbelastung eröffnet vielmehr langfristig Handlungsspielräume und vermindert Anreizprobleme, die bei einer möglichen Abwälzung überhöhter Verschuldung auf andere staatliche Einheiten zu befürchten wären. Um die Verbindung von kommunalen Leistungen und deren Finanzierung enger zu knüpfen, scheint es bedenkenswert, den Gemeinden weitere Möglichkeiten zur Differenzierung der Abgabensätze zu geben, die dann jeweils vor Ort politisch zu rechtfertigen wären.

Mit der Umstellung der Gemeindehaushalte auf eine doppelte Buchführung rücken die Erhaltung der Vermögenssubstanz sowie eine stärker an Ergebniszielen ausgerichtete Steuerung der Verwaltungen in den Blickpunkt. Die mit der Umstellung verbundenen Lasten könnten grundsätzlich durch eine effizientere Leistungserstellung schon bald aufgewogen werden. Allerdings ist hierfür wichtig, dass die Landesgesetzgeber bei der Setzung des rechtlichen Rahmens diese Ziele und gleichzeitig auch den statistischen Informationsbedarf beachten (siehe zur Einführung der doppelten Buchführung auch die Erläuterungen auf S. 46 f.). Dies gilt auch im Hinblick auf öffentlich-private Partnerschaften. Ohne

Umstellung von Rechnungswesen und Investitionstätigkeit erfordert klare Rahmenvorgaben

¹⁸ Die vielfach geforderte Abschaffung der Gewerbesteuer und Schaffung einer einheitlichen Unternehmensbesteuerung wurde im Rahmen der jüngsten Unternehmenssteuerreform nicht beschlossen. Eine Verstetigung des Einnahmestroms durch eine Ausweitung ertragsunabhängiger Elemente bei den Unternehmenssteuern ist steuersystematisch und im Hinblick auf die Standortbedingungen für Investitionen problematisch.

Angaben zum Umfang dieser Vereinbarungen ist es erheblich schwieriger, Aussagen zur Entwicklung der öffentlichen Infrastruktureinrichtungen zu machen. Grundsätzlich können solche Partnerschaften zwar ein erfolgversprechender Weg sein, worauf erste Berichte über Kosteneinsparungen von teilweise mehr als einem Zehntel und beschleunigte Fertigstellungen im Vergleich zur herkömmlichen Vorgehensweise hindeuten. Es ist hier aber transparent zu machen, welche Risiken bei den öffentlichen Auftraggebern verbleiben.

Dabei ist auch die Langfristigkeit der vertraglichen Festlegungen zu bedenken. Die Kommunalaufsicht hat hier die Aufgabe, einen möglichen Missbrauch solcher Modelle zur Umgehung von Kreditgrenzen zu verhindern. Letztlich ist es von zentraler Bedeutung, dass bei den sich abzeichnenden Veränderungen der Rechnungslegung und der Finanzierungsformen gewährleistet ist, dass die Tätigkeiten und Verpflichtungen der Kommunen transparent, nachvollziehbar und kontrollierbar sind.