

MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 54/1 (2023), 94-114
DOI: 10.60684/msg.v54i1.8

Christian Raffer
Deutsches Institut für Urbanistik

**Von Krise zu Krise. Die gegenwärtige Finanzsituation der deutschen Kommunen im Kontext
mittelfristiger Konjunktorentwicklungen**

MSG Moderne Stadtgeschichte
ISSN: 2941-6159 online
<https://moderne-stadtgeschichte.de>

Von Krise zu Krise. Die gegenwärtige Finanzsituation der deutschen Kommunen im Kontext mittelfristiger Konjunkturentwicklungen

This article provides an overview of the financial situation of German municipalities and takes a long-term perspective on the developments that have led to the current situation. One important finding is that, although overall figures have pointed to relative fiscal stability for more than a decade, there is considerable heterogeneity across municipalities. There is a long list of financially weak municipalities that suffer from high debt, tight budgets, and decaying infrastructure. In addition to summarizing official budget data, particular attention is paid to survey results that point to a significant investment backlog in municipalities. Finally, the article focuses on the exceptional inflation situation in 2022 and lists several potential transmission channels through which rising prices can weigh on, but also support, municipal budgets. Since the link between fiscal and price developments at the local level has so far hardly been discussed in a German context, this last section offers a new contribution to the academic debate.

1. Einleitung

Im Lebensalltag der Bürger*innen in Deutschland spielen die derzeit knapp 11.000 Kommunen eine zentrale Rolle. Häufig sind die Gemeinde- beziehungsweise Kreisverwaltungen nicht nur in bedeutende Lebensereignisse involviert – man denke etwa an die Aufgaben der Standesämter –, sondern sorgen auch dafür, dass die laufende Daseinsvorsorge vor Ort störungsfrei funktioniert. Die vielfältigen kommunalen Aufgaben unterteilen sich in freiwillige Aufgaben sowie Pflichtaufgaben.¹ Beispiele für freiwillige Aufgaben sind Bibliotheken, Theater oder Museen, aber auch Sportanlagen wie Bäder und Sportplätze sowie städtische Erholungseinrichtungen wie Grünanlagen – also Einrichtungen, die in der positiven Wahrnehmung der Kommune durch ihre Einwohner*innen eine große Rolle spielen dürften. Auch die Pflichtaufgaben sind vielfältig und reichen vom Krisen- und Katastrophenschutz über die Straßenbeleuchtung bis

¹ Pflichtaufgaben können Aufgaben ohne Weisung höherer staatlicher Ebenen sein, jedoch auch übertragene staatliche Aufgaben, Auftragsangelegenheiten sowie Pflichtaufgaben nach Weisung. Siehe Alfons Gern/Christoph Brüning, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2019, S. 168-176.

hin zur Unterbringung von Asylbewerber*innen. Um die kommunalen Aufgaben zu bewältigen, bedarf es neben den Verwaltungsmitarbeiter*innen vor allem einer betreuungsintensiven kommunalen Infrastruktur in Form von Leitungen, Kanälen, Straßen, Bauwerken und auch Maschinen. Ohne diese könnten die Gemeinden ihrer Aufgabe, also der Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen – so die klassische Umschreibung der Daseinsvorsorge von Forsthoff² –, nicht nachkommen.

Über Art der Erbringung, Umfang und Qualität all dieser Leistungen entscheiden ganz wesentlich die finanziellen Möglichkeiten einer Kommune. In wirtschaftlich guten Zeiten eröffnet die Einnahmesituation vor allem in traditionell finanzstarken Gemeinden einen gewissen Spielraum in der Erbringung und bisweilen sogar dem Ausbau freiwilliger Leistungen. In wirtschaftlich angespannten Zeiten existiert ein solcher Spielraum vielfach nicht. Im Vergleich dazu fällt es finanzschwachen Kommunen über den gesamten Konjunkturzyklus hinweg oft deutlich schwerer, die infrastrukturellen Bedingungen für die Leistungserbringung im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge sicherzustellen. Gerade bei sinkenden Haushaltsspielräumen fahren Kommunen die wenigen freiwilligen Leistungen zurück, über die sie entscheiden können.³ Betroffen sind dann oft kulturelle und soziale Angebote, aber auch Investitionen in die Infrastruktur.

In allen, ganz besonders aber in finanzschwachen Kommunen ist der Haushalt ein fein austariertes Zahlenwerk, das die limitierten Mittel auf die einzelnen Aufgabenbereiche verteilt. Aufgrund von Turbulenzen bei den wirtschaftlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen kann es schnell ins Wanken geraten. Gerade krisenhafte Situationen, wie sie Deutschland nach der Finanzkrise des Jahres 2008/09 erfahren hat und nun erneut seit der Corona-Pandemie und zuletzt aufgrund des Ukraine-Krieges erlebt, gehen häufig mit einem Rückgang der Einnahmen und einem gleichzeitigen Anstieg der Ausgaben einher. Mittelschichtungen, Defizite und Einsparmaßnahmen sind haushalterische Konsequenzen, die für die Bürger*innen kurz- bis mittelfristig als Qualitätsrückgang der öffentlichen Daseinsvorsorge spürbar werden. Greifbar wird dieser Zusammenhang etwa mit Blick auf die außergewöhnlichen Inflationsraten des Jahres 2022, die im Schnitt für das Gesamtjahr bei rund acht Prozent lagen.⁴ Die

² Was ist Daseinsvorsorge? Historische Entwicklung, aktueller Stand, Aufgaben der Kommunen, Bedeutung des Begriffs in der aktuellen Debatte, hrsg. von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages, 2006, S. 2.

³ Stephan Brand u.a., Corona-Update Kommunal Finanzen. Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, in: Fokus Volkswirtschaft 316, 2021, S. 3.

⁴ Inflationsrate im Dezember 2022 voraussichtlich bei 8,6 % - Inflationsrate im Jahresdurchschnitt 2022 voraussichtlich bei 7,9 %, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Presse-

Preissprünge zum Beispiel im Bereich der Energie- oder Baupreise sorgen dafür, dass energieintensive Dienstleistungen eingeschränkt und Investitionen reduziert oder verschoben werden, da für nominal gleichbleibende Sach- und Investitionsausgaben weniger reale Gegenleistungen beschafft werden können.

Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Beitrag nach der gegenwärtigen Finanzsituation der deutschen Kommunen mit Blick auf die Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge vor Ort. Ein besonderes Gewicht liegt dabei auf der fiskalischen Ungleichverteilung in der kommunalen Landschaft sowie dem Zustand der kommunalen Infrastruktur. Das inhaltliche Augenmerk gilt zudem den Folgen der hohen Inflation für die kommunalen Haushalte. Gerade der letzte Punkt hat bislang in der finanzwissenschaftlichen Diskussion nur wenig Aufmerksamkeit erhalten.

2. Status quo der Kommunalhaushalte in Deutschland

Die kommunale Finanzgeschichte Deutschlands ist geprägt von einer zyklischen Wiederkehr von Phasen der Finanznot und der Entspannung, die sich seit mindestens 1969 nachweisen lassen.⁵ Mit Blick auf den Finanzierungssaldo⁶ als aggregiertem Indikator zeigen sich seit der Jahrtausendwende zwei längere Perioden mit negativen Salden⁷, in denen 2003 und 2010 die jeweils größten Krisenjahre waren und die unmittelbar mit den Rezessionen infolge der High-Tech-Krise 2002/2003 sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zusammenhängen.⁸ Auch wenn die zyklische Fluktuation seitdem erhalten geblieben ist, haben die Gemeinden und Gemeindeverbände im Aggregat seit 2010 durchgehend Überschüsse ausgewiesen.⁹ In der rezessiven Phase im Jahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie gelang der positive Saldo jedoch nur aufgrund umfassender Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern.¹⁰ Grob betrachtet gab es

mitteilung Nr. 003 vom 3. Januar 2023.

⁵ Heinrich Mäding, Die Krise der Kommunalfinanzen. Ursachen und Handlungsfelder, in: Michael Haus/Sabine Kuhlmann (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden 2013, S. 67-83, hier S. 68.

⁶ Der Finanzierungssaldo der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland entspricht der Differenz zwischen ihren aggregierten bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben.

⁷ Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

⁸ Ullrich Heilemann, Rezessionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1966 bis 2013, in: Wirtschaftsdienst 99, 2019, S. 546-552, hier S. 547.

⁹ Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

¹⁰ Kommunen erzielen durch Bund-Länder-Zuweisungen einen Finanzierungsüberschuss von 2,0 Milliarden Euro im Jahr 2020, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemittei-

damit seit der Jahrtausendwende analog zum Konjunkturzyklus drei fiskalische Zyklen in den kommunalen Finanzen.

Angemerkt werden muss jedoch, dass ein positiver Finanzierungssaldo im deutschlandweiten Aggregat nicht als Indiz für eine allenthalben entspannte Haushaltslage gedeutet werden kann.¹¹ Vielmehr stehen hinter dem Wert rund 11.000 Einzelkommunen, zwischen denen es seit jeher erhebliche Unterschiede in der Finanzkraft gibt.

2.1. Einnahmen und Ausgaben

Die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland haben sich zwischen 2012 und 2021 durchgehend positiv entwickelt (Tabelle 1). Gleichzeitig sind auch die bereinigten Ausgaben der Kommunen in jedem Jahr der Betrachtungsperiode angestiegen. Der daraus resultierende Finanzierungssaldo war durchgehend positiv, was im Aggregat höhere Einnahmen als Ausgaben bedeutet. Diese positiv erscheinende Entwicklung wurde selbst im ersten Coronajahr nicht unterbrochen, obwohl die Gewerbesteuereinnahmen im Vergleich zum Vorjahr um 5 Milliarden Euro und der kommunale Anteil an der Einkommensteuer um 1,6 Milliarden Euro zurückgegangen waren.¹² Um die Kommunen vor größeren Härten zu bewahren, haben Bund und Länder einmalig im Rahmen des „Kommunalen Solidarpakts 2020“ die Gewerbesteuerausfälle ausgeglichen. Im Jahr 2021 gelang es den Kommunen, auch ohne erneute Hilfspakete im Kernhaushalt einen positiven Finanzierungssaldo auszuweisen. Dies ist wesentlich auf die umfassende Erholung der Steuereinnahmen zurückzuführen.¹³ Trotz dieser stabilen Entwicklung in der Vergangenheit erwartet das Bundesministerium der Finanzen, dass sich die Situation in den kommenden Jahren eintrüben wird.¹⁴

lung Nr. 152 vom 29. März 2021.

¹¹ Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, hrsg. von Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2000, Frankfurt am Main, S. 45-60, hier S. 46.

¹² Kommunen erzielen durch Bund-Länder-Zuweisungen einen Finanzierungsüberschuss von 2,0 Milliarden Euro im Jahr 2020, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 152 vom 29. März 2021.

¹³ Kommunen erzielen wegen hoher Steuereinnahmen Überschuss von 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 143 vom 1. April 2022.

¹⁴ Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht November 2022, S. 16-24, hier S. 16.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Bereinigte Ausgaben	187455	197537	205262	215596	229511	235730	246205	260745	274873	285959
Ber. Einnahmen	190044	199006	206548	219108	234233	245096	255068	264831	277615	289002

Tab. 1: Bereinigte Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden- und Gemeindeverbände im Kernhaushalt seit dem Jahr 2012 (ohne Stadtstaaten), in Millionen Euro.¹⁵ Daten basieren auf den Rechnungsergebnissen des Stat. Bundesamtes sowie, ab 2020, der Kassenstatistik.

Finanzierungssaldo der deutschen Kommunen

Bereinigte Einnahmen abzügl. bereinigte Ausgaben der Kernhaushalte

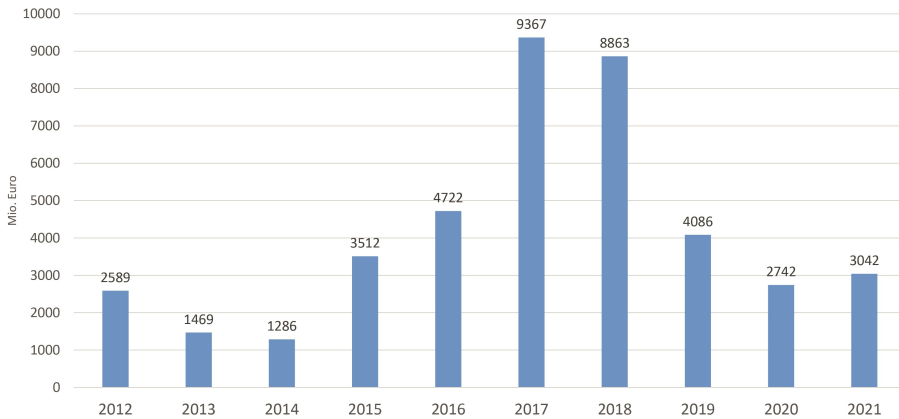


Abb. 1: Eigene Grafik. Datenquelle: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2012 bis 2021, hrsg. von Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

Geht man allerdings nur eine Ebene tiefer und betrachtet die kommunalen Finanzierungssalden der Kern- und Extrahaushalte gemäß Kassenstatistik auf Ebene der Bundesländer, so zeigt sich schon hier, dass im Jahr 2021 die Gemeinden und Gemeindeverbände in Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein Defizite auswiesen, während die Kommunen der restlichen Bundesländer im Aggregat Überschüsse erwirtschafteten.¹⁶ Und selbst innerhalb der Bundesländer unterscheiden sich die einzelnen Kommunen zum Teil erheblich.¹⁷ In der jährlichen Kämmerei-Befragung „KfW-Kommunalpanel“

¹⁵ Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 5.

¹⁶ Kommunen erzielen wegen hoher Steuereinnahmen Überschuss von 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 143 vom 1. April 2022.

¹⁷ Mäding, S. 68.

gaben 13 Prozent der Kommunen mit mehr als 2000 Einwohner*innen an, im Jahr 2020 keinen Haushaltsausgleich vorgelegt zu haben. Für das Jahr 2021 bezeichnete mehr als jede vierte Kommune ihre Finanzsituation als „mangelhaft“.¹⁸

Mit Blick auf die Finanzsituation von Groß-, Mittel- und Kleinstädten sowie von dörflichen Gemeinden zeigen sich anhand der Rechnungsstatistik für das Jahr 2020 über alle Größenklassen der kreisangehörigen Gemeinden hinweg positive Finanzierungssalden.¹⁹ Auch die kreisfreien Städte bis 500.000 Einwohner*innen haben im ersten Coronajahr insgesamt mehr eingenommen als ausgegeben. Die einzige Ausnahme bilden Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohnenden, die zusammen ein Defizit von 1,5 Mrd. Euro ausgewiesen haben. Ein ähnliches Muster gab es auch im Haushaltsjahr 2019, also noch vor dem ersten coronabedingten Ausnahmejahr. Damals hatten jedoch auch die großen kreisangehörigen Städte mit mehr als 100.000 Einwohner*innen ein leichtes Defizit ausgewiesen. Dies zeigt, dass vor allem die großen Kommunen mit ihrem weitreichenden Aufgabenportfolio mit besonders hohen Ausgaben zu kämpfen haben.

Im Jahr 2021 wurde der größte Anteil der Einnahmen über die kommunalen Steuern generiert. Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sowie Verwaltungs- und Benutzungsgebühren machten einen geringeren Anteil aus (Abb. 3). Als wichtigste Einnahmeart haben sich die Steuereinnahmen zwischen 2012 und 2021 insgesamt positiv entwickelt. Lediglich im Coronajahr 2020 brachen sie vorübergehend ein, wurden allerdings ausgeglichen (siehe oben) und haben sich im Folgejahr wieder erholt (Abb. 2). Während die Gewerbesteuer volumenmäßig die wichtigste kommunale Steuer ist – im Jahr 2021 lagen die Nettoeinnahmen bei 50,7 Mrd. Euro –, spielte der Gemeindeanteil der Einkommensteuer mit 40 Mrd. Euro im Jahr 2021 eine ebenfalls bedeutende Rolle. Danach folgen die Grundsteuereinnahmen in Höhe von 13,4 Mrd. Euro sowie der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Höhe von 8,2 Mrd. Euro. Weitere Steuerarten wie etwa die Hunde- oder Vergnügungssteuer spielen im Vergleich dazu keine nennenswerte Rolle. Während die Steuereinnahmen in den meisten Steuerarten zwischen 2012 und 2021 stiegen, blieben sie im Bereich der Grundsteuer weitgehend konstant. Zudem zeigt Abbildung 2 recht deutlich, dass die Konjunkturabhängigkeit der Steuereinnahmen im Wesentlichen von der Gewerbesteuer und zu einem kleineren Teil vom Gemeindeanteil der Einkommensteuer stammt.

¹⁸ Christian Raffer/Henrik Scheller, KfW-Kommunalpanel 2022, hrsg. von KfW Research, S. 6.

¹⁹ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3: Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte für die Jahre 2020 und 2019 (veröffentlicht 2022 und 2021), Tabellenblatt 1.4.

Steuereinnahmen nach Steuerarten

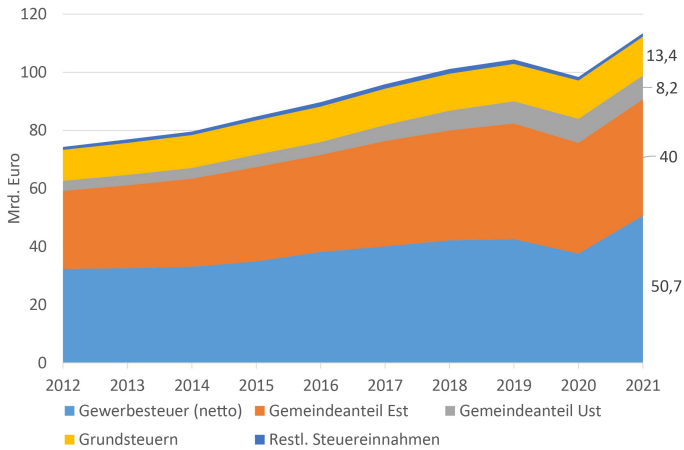


Abb. 2: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik basierend auf der Rechnungsstatistik bis 2019 und auf kassenstatistischen Werten ab 2020 für die Kernhaushalte. Datenquelle: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 9.

Bereinigte Einnahmen 2021

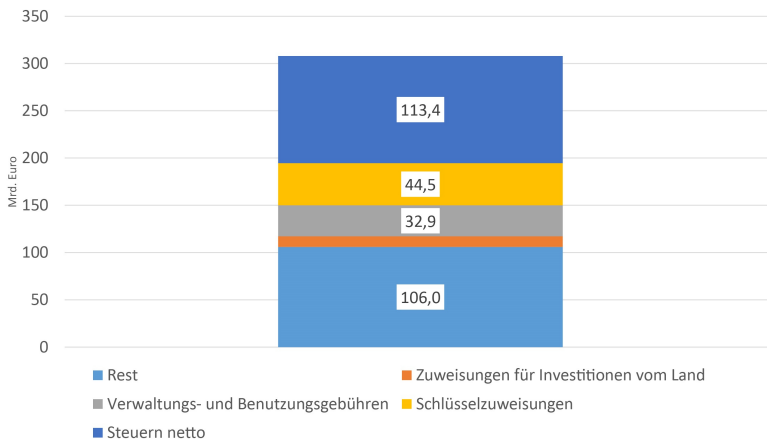


Abb. 3: Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik auf Basis der amtlichen Kassenstatistik. Datenquelle: Kommunen erzielen wegen hoher Steuereinnahmen Überschuss von 4,6 Milliarden Euro im Jahr 2021, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 143 vom 1. April 2022.

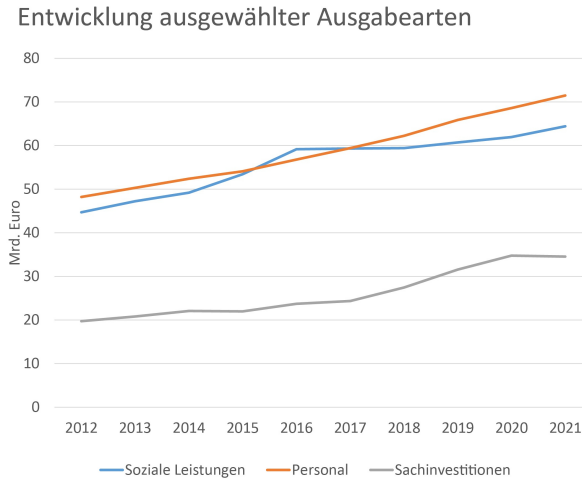


Abb. 4: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik basierend auf der Rechnungsstatistik bis 2019 und auf kassenstatistischen Werten ab 2020 für die Kernhaushalte. Datenquelle: Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal финанzen 2012 bis 2021, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, 2022, S. 2.

Auf der Ausgabenseite ging im Jahr 2020 der Großteil der kommunalen Ausgaben in den Bereich Soziales und Jugend (Abb. 5), gefolgt von Ver- und Entsorgung sowie Aufrechterhaltung der Verwaltungstätigkeit. Mit Ausgaben in Höhe von 31,1 Mrd. Euro steht der Bereich Kultur und Wissenschaft an vierter Stelle (hierunter fällt auch der Bereich Schule). Im Vergleich dazu fallen Ausgaben für Gesundheit und Sport sowie für zentrale Finanzdienstleistungen eher gering aus. Über die Zeit betrachtet sind zwischen 2012 und 2021 die Ausgaben für kommunales Personal stetig angestiegen (Abb. 4). Die Ausgaben der Kommunen im Bereich der sozialen Leistungen sind dem Volumen nach bis zum Jahr 2016 relativ stark gewachsen und stagnierten danach. Erst in den letzten Jahren geht die Entwicklung erneut leicht nach oben. Interessant an dieser Stelle sind auch die Ausgaben für kommunale Investitionen, die bis zum Jahr 2017 nur moderat gewachsen, danach aber stark angestiegen sind. Hier machen sich die wirtschaftlich starken Jahre vor der Coronakrise bemerkbar, in denen viele Kommunen offenbar einen größeren Investitionsspielraum sahen. Mit Beginn dieser Krise flacht die Entwicklung erneut ab. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine stellt die Kommunen indes vor neue finanzielle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Unterbringung Geflüchteter. Hier hat der Bund den Ländern und Kommunen im April 2022 einen finanziellen

Ausgleich von über 2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt.²⁰ Bei einem Bund-Länder-Treffen im November 2022 wurden weitere finanzielle Unterstützungsleistungen beschlossen.²¹

Ausgaben nach Produktbereichen (2020)

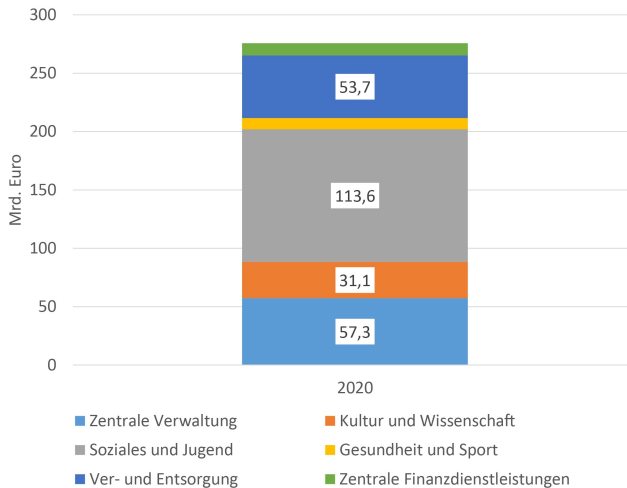


Abb. 5: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände. Eigene Grafik basierend auf der amtlichen Rechnungsstatistik. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3.1 (Rechnungsstatistik), Kernhaushalte, 2022, Tabellenblatt 1.1.

2.2. Verschuldung

Im Vergleich der Gesamtverschuldung der verschiedenen staatlichen Ebenen zeigt sich, dass die deutschen Kommunen mit ihren kurz- und langfristigen Schulden kaum ins Gewicht fallen. Während der öffentliche Gesamthaushalt zum 31.12.2021 mit rund 2,3 Billionen Euro beim nicht öffentlichen Bereich in Form von Wertpapiersschulden, langfristigen Kreditverpflichtungen und kurzfristigen Kassenverstärkungskrediten in der Kreide stand, lag der Anteil der Kommunen an dieser Summe bei lediglich 133 Mrd. Euro, was relativ ausgedrückt nur 5,7 Prozent sind (Abb. 6). Im Zeitverlauf ist die kommunale Gesamtverschuldung von 127 Milliarden Euro im ersten Quartal 2011 auf 146 Mrd. Euro Ende 2015 angestiegen, um im Laufe der folgenden drei wirtschaftlich star-

²⁰ Bund-Länder-Verständigung. Präzise, weitreichende und tragfähige Lösungen gefunden, hrsg. von der Bundesregierung, www.bundesregierung.de [31.01.2023].

²¹ Bundespolitik und Kommunalfinanzen in Krisenzeiten, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht November 2022, S. 16-24, hier S. 22.

ken Jahre wieder auf 130 Mrd. Euro zu sinken. Seit Beginn der Coronakrise ist erneut ein moderater Aufwärtstrend der kommunalen Verschuldung zu verzeichnen.

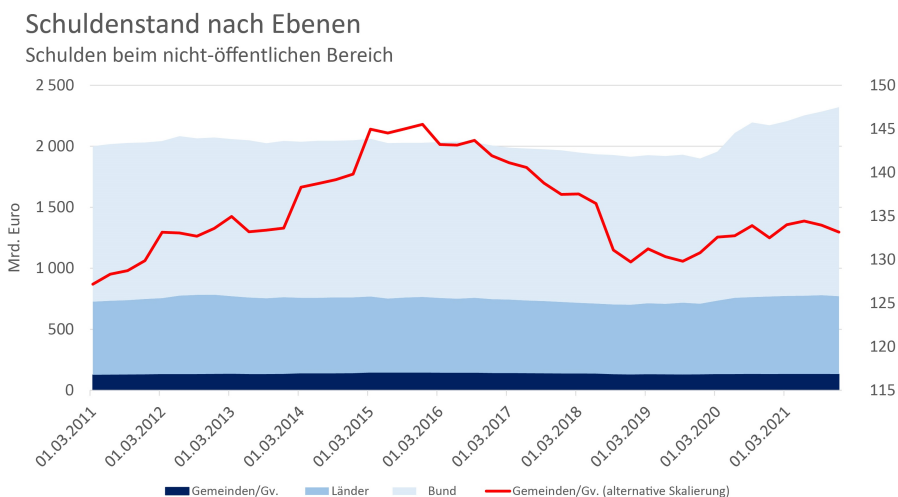


Abb. 6: Schuldenstand nach Ebenen. Die rote Linie zeigt die Verschuldung der Gemeinde und Gemeindeverbände beim nicht öffentlichen Bereich in alternativer Skalierung (rechte Achse). Eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.2., 1. Vj. 2022, Tabellenblätter 1.1.1 und 1.1.3.

Der Anteil der Kassenverstärkungskredite an den insgesamt 133 Mrd. Euro kommunaler Gesamtverschuldung beim nicht öffentlichen Bereich im Jahr 2021 lag bei knapp 30 Mrd. Euro (Abb. 7). Da Kassenkredite eine kurze Laufzeit haben, dienen sie den Gemeinden als Finanzierungsoption zur Liquiditätssicherung. Übertragen auf die privaten Haushalte entsprechen sie etwa dem Überziehungskredit (Dispokredit).²² Darum sind sie ein häufig herangezogener Indikator für das Stressniveau der kommunalen Finanzen.²³ Der Vergleich des Rückgangs der gesamten kommunalen Verschuldung seit 2015 (Abb. 6) mit dem Rückgang der kommunalen Kassenkredite, ebenfalls seit 2015, (Abb. 7) zeigt nicht nur, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Verschuldung in den wirtschaftsstarken Jahren um rund 16 Mrd. Euro zurückführen konnten, sondern auch, dass dieser Rückgang weitgehend vom Abbau des Kassenkreditbestandes getragen war. Die Ursache dafür war neben der allgemein günstigen

²² Bundespolitik und Kommunal Finanzen, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht September 2021, S. 25-36, hier S. 28.

²³ Problematisch sind in erster Linie solche Liquiditätskredite, die faktisch zu Krediten werden, mit denen der Haushalt geschlossen wird.

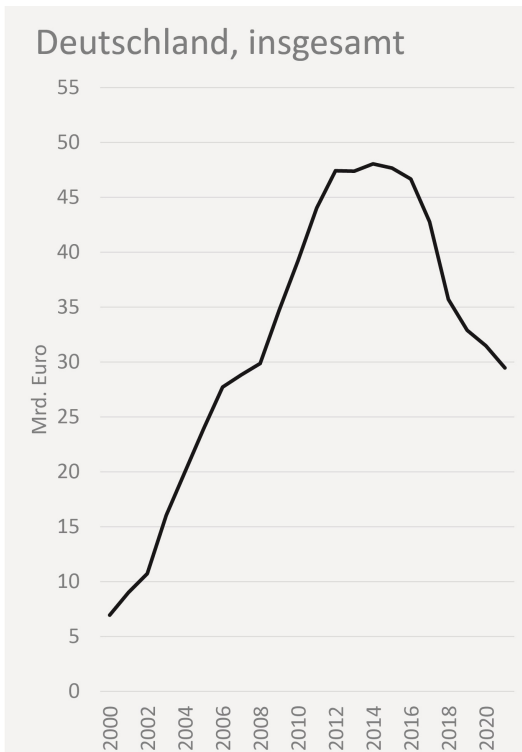


Abb. 7: Kassenkredite der Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) beim nicht öffentlichen Bereich, Deutschland, insgesamt. Ab 2006 inkl. ausgewählter und ab 2010 einschließlich Extrahaushalte sowie bis 2009 einschl. Kassenkredite beim öffentlichen Bereich. Datenquelle: Kassenkredite beim nicht öffentlichen Bereich (ab 1961), hrsg. vom Statistischen Bundesamt, www.destatis.de, [31.01.2023].

fiskalischen Lage auch die Umsetzung größerer kommunaler Entschuldungsinitiativen in den Bundesländern. Beispielsweise hat das Bundesland Hessen im Rahmen des Programms „Hessenkasse“ seit 2018 rund 5 Mrd. Euro an Kassenkrediten von seinen Kommunen übernommen.²⁴ Eine vergleichbare Initiative gab es auch im Saarland. Im Rahmen des „Saarlandpakts“ hat die Landesebene im Jahr 2020/21 rund 1 Mrd. Euro an kommunalen Kassenkrediten übernommen.²⁵ Auch das Bundesland Rheinland-Pfalz hat jüngst eine Übernahme kommunaler Altschulden in Höhe von drei Milliarden Euro beschlossen.²⁶

Da hohe Kassenkreditbestände auf eine generelle Finanzschwäche hinweisen, stellt sich hier besonders die Frage nach der Verteilung über die Bundesländer (Abb. 8). Es zeigt sich, dass im Jahr 2021 die Kassenkreditbestände pro Einwohner*in vor allem in

Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und im Saarland mit jeweils über 1000 Euro sehr hoch waren. Im Vergleich dazu fielen die Kassenkredite in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen kaum ins Gewicht.

Von 2016 bis 2021 war es den Gemeinden und Gemeindeverbänden in allen Bundesländern mit kommunalen Kassenkreditbeständen von mehr als 100 Eu-

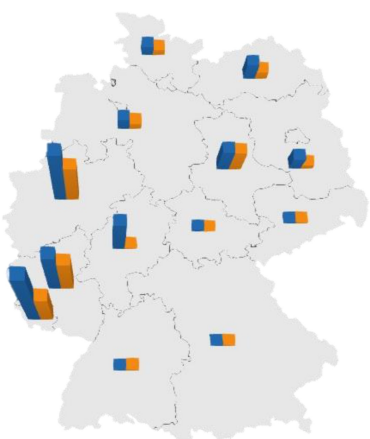
²⁴ Patrik Kraulich, *Kommunale Entschuldung – Das Modell Hessenkasse*, hrsg. vom Hessischen Ministerium der Finanzen, 2020, ww.iwkoeln.de [31.01.2023].

²⁵ *Bundespolitik und Kommunalfinanzen*, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht September 2021, S. 25-36, hier S. 28.

²⁶ *Historischer Schuldenschnitt: Land übernimmt Liquiditätskredite der Kommunen im Umfang von drei Milliarden Euro*, hrsg. von Landesregierung Rheinland-Pfalz, vom 21.09.2022, www.rlp.de [31.01.2023].

ro pro Einwohner*in möglich, diese zum Teil merklich zurückzuführen. Besonders stechen hier aufgrund der oben erwähnten Entschuldungsprogramme Hessen und das Saarland hervor. Da zahlreiche Kommunen vor allem in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland nach wie vor teilweise erhebliche Kassenkreditbestände aufweisen – in der politischen Diskussion werden sie häufig als „Altschulden“ bezeichnet – haben sich die Regierungsparteien auf Bundesebene in ihrem Koalitionsvertrag dazu bereit erklärt, zu einem umfassenden Entschuldungsprogramm beizutragen.²⁷ Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Artikels hatten sich Bund und Länder jedoch noch nicht auf eine Lösung geeinigt.²⁸

Bundesländer, in Euro pro Einwohner



Bundesland	2016	2021
Baden-Württemberg	18	62
Bayern	16	19
Brandenburg	307	102
Hessen	975	31
Mecklenburg-Vorpommern	361	170
Niedersachsen	282	166
Nordrhein-Westfalen	1483	1055
Rheinland-Pfalz	1451	1160
Saarland	2133	1118
Sachsen	30	28
Sachsen-Anhalt	593	543
Schleswig-Holstein	215	128
Thüringen	64	7

Abb. 8: Kassenkredite der Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) beim nicht öffentlichen Bereich, Bundesländer pro Einwohner. Datenquelle: Statistisches Bundesamt sowie Bevölkerungsdaten der amtlichen Statistik, jeweils zum 31. Dezember eines Jahres. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5.2., 1. Vj. 2022, Tabellenblatt 1.4.1.

Der generelle Befund mit Blick auf die Kassenkreditbelastung der deutschen Kommunen lautet, dass die Bestände in den Jahren vor der Coronapandemie teilweise abgebaut werden konnten. Gleichzeitig sind aber noch immer zahlreiche Kommunen von hohen Altschulden belastet, was ihren finanziellen Handlungsspielraum erheblich einschränkt. In Situationen angespannter Haushaltslagen wie im Zuge der Coronakrise bleibt gerade den finanzschwachen Kom-

²⁷ Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021-2025, hrsg. von SPD, Grüne, FDP, S. 102.

²⁸ Andreas Erb, Altschuldenlösen oder nicht Altschuldenlösen, in: Der Neue Kämmerer, 7. Juli 2022, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

munen oft nichts weiter übrig, als bei freiwilligen Leistungen zu kürzen. So zeigte sich an den Ergebnissen des KfW-Kommunalpanels für das Jahr 2020, dass mehr als 40 Prozent der Kommunen mit mehr als 2000 Einwohner*innen von einem Rückgang der kulturellen Angebote ausgingen und jeweils rund 30 Prozent einen Rückgang der Sport- sowie der sozialen Angebote erwarteten.²⁹ Die Folgebefragung für das Jahr 2021 erwies, dass sich diese Erwartungen teilweise realisiert haben.³⁰

3. Infrastruktur, Investitionsrückstände, künftige Investitionsbedarfe (Transformation)

Die kommunale Infrastruktur ist der wesentliche Faktor für die Sicherstellung der Daseinsvorsorge vor Ort. Während in den vergangenen Jahren vermehrt Partikularanalysen zum Zustand einzelner Infrastrukturbereiche durchgeführt worden sind³¹, existieren bislang nur wenige Betrachtungen des Gesamtzustandes der (kommunalen) Infrastruktur in Deutschland. Ausnahmen bilden zum Beispiel Bardt u.a.³², die den gesamten öffentlichen Investitionsbedarf bis zum Jahr 2030 mit rund 450 Mrd. Euro veranschlagen. Die auf kommunalen Befragungsdaten basierende Hochrechnung des „wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstandes“ im Rahmen des KfW-Kommunalpanels zeigt einen Bedarf von rund 159 Mrd. Euro im Jahr 2021 für Kommunen mit mehr als 2.000 Einwohnenden (siehe Abb. 9). Dieses Investitionsvolumen wäre aus Sicht der Kämmereien erforderlich, um die Infrastruktur auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen. Im Zeitverlauf ist der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand seit dem Jahr 2009 – dem ersten Jahr der Befragung im Rahmen des KfW-Kommunalpanels – nominal stetig gestiegen.

²⁹ Stephan Brand u.a., Corona-Update Kommunal Finanzen. Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, in: Fokus Volkswirtschaft 316, 2021, S. 3.

³⁰ Christian Raffer/Henrik Scheller, KfW-Kommunalpanel 2022, hrsg. von KfW Research, unveröffentlichte Befragungsergebnisse.

³¹ Christian Raffer u.a., Studie zum Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Sachsen-Anhalt. Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik, 2021; Henrik Scheller/Elisabeth Krone, Bestand und Zustand des gemeindlichen Straßennetzes in Brandenburg: Mittel- und langfristige Investitionsbedarfe, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik, 2018.

³² Hubertus Bardt u.a., Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen in: IMK-Report 152, November 2019, S. 3.

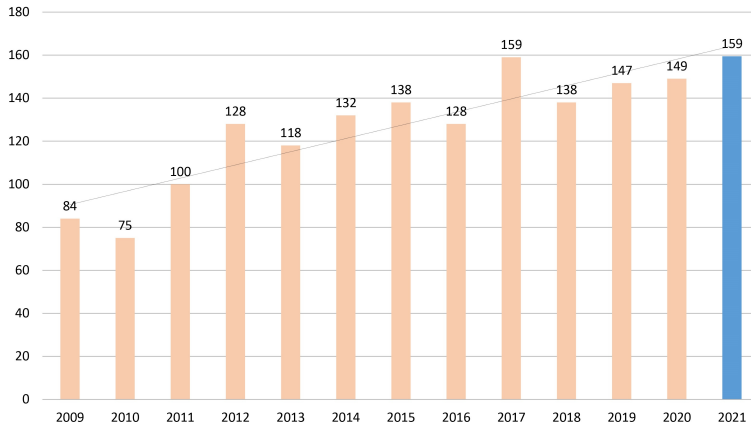


Abb. 9: Entwicklung des „wahrgenommenen kommunalen Investitionsrückstandes“ seit 2009, nominal. Hochrechnung basierend auf den Ergebnissen der Kämmererbefragung „KfW Kommunalpanel“, eigene Grafik. Datenquelle: Christian Raffer/Henrik Scheller, KfW-Kommunalpanel 2022, hrsg. von KfW Research, S. 13.

Zu dieser Entwicklung passen die Daten der amtlichen Statistik zu den Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden (Abb. 10). Darunter sind die getätigten Investitionen in die kommunale Infrastruktur zu verstehen, abzüglich der Abschreibungen (also dem Werteverzehr), ungeachtet der Aufwendungen für Unterhalt. Die Nettoanlageinvestitionen waren in den vergangenen Jahren durchweg negativ und laufen der konjunkturellen Entwicklung mit Verzögerung hinterher.

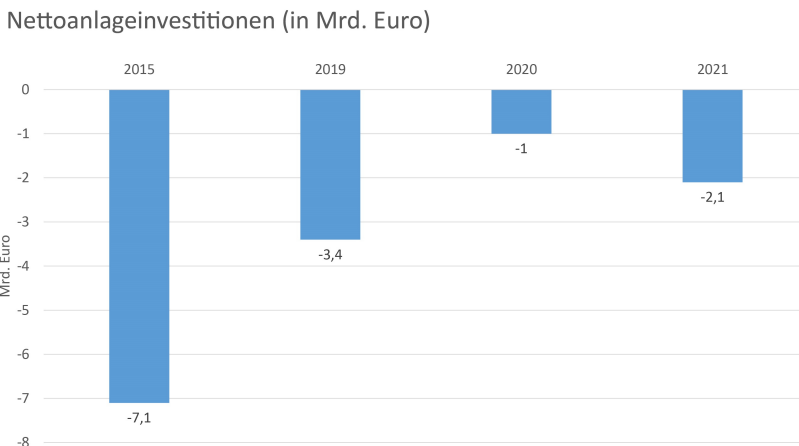


Abb. 10: Nettoanlageinvestitionen der Gemeinden, eigene Grafik. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Arbeitsunterlage Investitionen (4. Vierteljahr 2021), S. 50.

Sie können dahingehend interpretiert werden, dass den Kommunen im Aggregat der Werterhalt ihrer Infrastruktur nicht gelungen ist, da permanent weniger investiert wurde, als zum Erhalt nötig gewesen wäre. Gleichzeitig ist jedoch festzustellen, dass die negativen Nettoanlageinvestitionen im Laufe der Jahre bis zur Coronapandemie zusehends geringer wurden. Dies ist auf die insgesamt gute fiskalische Lage bis 2020 zurückzuführen. Unterstützt wurde dies durch große Investitionsförderprogramme zum Beispiel im Bereich der digitalen Schulinfrastruktur, wo in den letzten Jahren durchaus Fortschritte erzielt worden sind.³³

Entsprechend ist der wahrgenommene kommunale Investitionsrückstand des Jahres 2021 als Bugwelle unterlassener Investitionen der Vergangenheit aufzufassen, die – je größer sie wird – die Qualität der Daseinsvorsorge, zum Beispiel aufgrund maroder Straßen, Schul- oder Verwaltungsgebäude, zunehmend einschränkt. Der Blick auf die Anteile einzelner Infrastrukturbereiche macht deutlich, dass Straßen, Schul- und Verwaltungsgebäude die jeweils größten Blöcke im gesamten wahrgenommenen Investitionsrückstand ausmachen (Abb. 11).

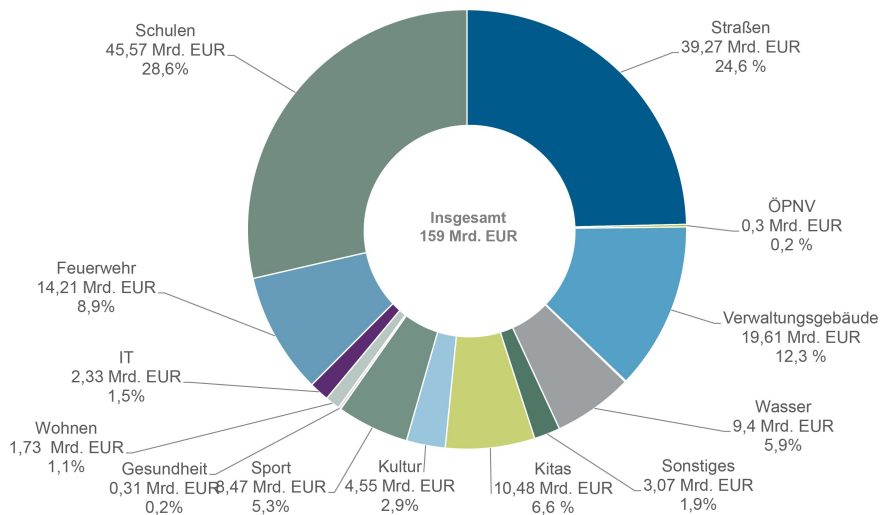


Abb. 11: Wahrgenommener kommunaler Investitionsrückstand auf Basis der Daten aus dem KfW-Kommunalpanel für das Jahr 2021, nach Infrastrukturbereichen. Eigene Grafik.

³³ Fortschrittsbericht DigitalPakt Schule 2019–2022, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, S. 6.

Wenig erstaunlich ist, dass gemäß der Daten des KfW Kommunalpanels der wahrgenommene Investitionsrückstand in finanzschwachen Kommunen deutlich häufiger mindestens „nennenswert“ ist als in finanzstarken Kommunen. Gerade Kommunen, in denen der Rückstand schon im Jahr 2021 hoch war, erwarteten zudem häufiger einen weiteren Anstieg in der Zukunft.

Nicht berücksichtigt sind in diesen Werten die künftigen Investitionsbedarfe, die notwendig sein werden, um transformative Herausforderungen wie etwa die Anpassung an den Klimawandel, den Klimaschutz, die demografische Entwicklung, aber auch technologische Neuerungen im Rahmen der Digitalisierung zu bewältigen. Belastbare Zahlen hierfür gibt es bislang nicht. Vorhandene makroökonomische Schätzungen mit Blick auf den Klimaschutz können zwar eine Richtung vorgeben, sind aber wie alle Schätzungen mit Unsicherheiten belegt. Um die deutschen Klimaschutzziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen, errechnen Krebs und Steitz³⁴ zum Beispiel kommunale Investitionen in Höhe von 170 Mrd. Euro. Wie diese Investitionen gestemmt werden können, sodass die notwendigen Finanzmittel nicht nur vorhanden sind, sondern auch bei den Kommunen ankommen und dort effizient investiert werden, ist eine der drängendsten Fragen, die es im Augenblick politisch zu beantworten gilt.

4. Auswirkungen der Inflation auf kommunale Finanzen

Wie sich steigende Preise auf kommunale Haushalte auswirken, wird in der gegenwärtigen finanzwissenschaftlichen Literatur kaum behandelt, gewinnt jedoch angesichts der Entwicklung des Jahres 2022 an praktischer Relevanz. Generell existiert eine ganze Reihe von Transmissionskanälen zwischen Preisentwicklung und einzelgemeindlichem Haushalt. Naheliegenderweise verteuert die Inflation durch höhere Material- oder Energiepreise die Herstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen.³⁵ Gleichzeitig steigen potenziell aber auch die Steuereinnahmen, sofern die Bemessungsgrundlagen mit heutigen Preisen bewertet werden. In der Theorie ist es darum nicht eindeutig, ob der Ausgaben- oder der Einnahmestieg überwiegt. Frühe empirische Studien für Kanada³⁶ und die Vereinigten Staaten³⁷ deuten auf höhere kommunale Ausgaben

³⁴ Tom Krebs/Janek Steitz, Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, hrsg. vom Forum for a new economy, Working Paper 3, 2021, S. 8.

³⁵ Roy Bahl/Jorge Martinez-Vazquez, Inflation and the real growth of state and local government expenditures, in: *The American Economic Review* 80:2, 1990, S. 166-170, hier S. 166.

³⁶ Richard Bird/Meyer W. Bucovetsky/David K. Foot, *The growth of public employment in Canada*, Montreal 1979.

³⁷ Morris Beck, Public expenditure, relative prices, and resource allocation, in: *Public Finance* 40:1, 1985, S. 17-34.

aufgrund von Inflation hin. Feenberg und Rosen³⁸ identifizieren – ebenfalls für die USA – kommunale Einnahmensteigerungen bei gleichzeitigem nominalem Einkommenswachstum. Diese Analysen sind für Deutschland allerdings nicht aussagekräftig. Da es hierzulande bislang keine empirische Bewertung der Inflationswirkung auf kommunale Haushalte gibt, werden im Folgenden kurssrisch naheliegende Kanäle diskutiert.

Steuereinnahmen: Wie stark sich die Einnahmen aus kommunalen Steuern an steigende Preise anpassen, hängt davon ab, wie stark ihre Bemessungsgrundlagen darauf reagieren. Die beiden wichtigsten kommunalen Steuern sind die Gewerbesteuer sowie der kommunale Anteil an der Einkommensteuer (Abb. 2). Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist der gewerbliche Ertrag, der sich mit steigenden Preisen erhöht und bei gleichbleibenden Steuersätzen zu höheren Einnahmen führt.³⁹ Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer ist das zu versteuernde Einkommen, das nicht unmittelbar reagiert, sich jedoch über Tarifanpassungen verzögert anpasst.⁴⁰ Insgesamt ist durch die aktuell hohe Inflation mit höheren Steuereinnahmen zu rechnen, da diese das für die Steuereinnahmeentwicklung maßgebliche nominale Wirtschaftswachstum nach oben treiben.⁴¹ Der von den jüngsten Steuerschätzungen prognostizierte Einnahmeanstieg für Kommunen wird wesentlich von den Gewerbesteuereinnahmen getrieben.⁴² Gleichzeitig besteht allerdings das Risiko, dass die Ukraine-Krise sowie geldpolitische Reaktionen auf die Inflation – zum Beispiel in Form steigender Zinsen – das Wirtschaftswachstum hemmen, worauf konjunkturabhängige Steuereinnahmen kurz- bis mittelfristig reagieren dürften.

Einnahmen über Gebühren und Abgaben: Preissteigerungen führen zwangsläufig zu einem Anstieg der Herstellungskosten für öffentliche Güter und Dienstleistungen.⁴³ Eine naheliegende Reaktion der Kommunen ist es daher, die Gebühren und Abgaben im Rahmen des Möglichen zu erhöhen. Dies würde das

³⁸ Daniel R. Feenberg/Harvey S. Rosen, State personal and sales taxes, 1977-1983, in: Harvey S. Rosen (Hrsg.), Studies in state and local public finance, Chicago 1986, S. 135-186.

³⁹ Florian Boettcher u.a., Kommunaler Finanzreport 2017, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, 2017, S. 4.

⁴⁰ Schon seit Längerem sorgt die angespannte Personalsituation im öffentlichen Sektor für Preis- bzw. Lohndruck. Fritz Köhler-Geiß, Kommunale Investitionen halten Inflation aus, in: Der Neue Kämmerer, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

⁴¹ Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, hrsg. vom Niedersächsischen Finanzministerium, www.stk.niedersachsen.de [31.01.2023]. Ergebnis der 163. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 25. bis 27. Oktober 2022 in Dessau-Roßlau, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, www.bundesfinanzministerium.de [31.01.2023].

⁴² Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2022, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht Juni 2022, S. 23-31, hier S. 31.

⁴³ Bahl/Martinez-Vazquez, S. 166.

Problem allerdings nur verlagern und Bürger*innen treffen, die ebenfalls von steigenden Preisen betroffen sind. In der öffentlichen Diskussion hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund darum angemahnt, dass Bürger*innen nicht durch zusätzlich erhöhte Gebühren und Abgaben der Kommunen belastet werden sollen.⁴⁴

Energieausgaben: Vor dem Hintergrund der deutschlandweit angespannten Energieversorgung nach dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine sehen sich Bürger*innen wie Kommunen mit zum Teil drastisch steigenden Energiepreisen konfrontiert. So lagen die Verbraucherpreise für Strom und verschiedene fossile Energieträger im Februar 2022 bis zu 40 Prozent über dem Durchschnitt des Jahres 2019.⁴⁵ Kommunen sind davon über Kosten für Wärme, Strom und Treibstoff betroffen, welche sie als Inputgüter für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen benötigen. In einer Sonderbefragung im Rahmen des KfW Kommunalpanels im Frühjahr 2022 gab ein Großteil der befragten Kommunen an, dass sich der Anteil der Energiekosten an allen Ausgaben im Kernhaushalt um mehr als 0,5 Prozentpunkte erhöht hat. Daraus resultieren spürbare Einengungen der haushalterischen Spielräume. Mehr als die Hälfte der teilnehmenden Kommunen bezeichnete die Mehrbelastung als schwer oder gar nicht zu schultern. Lokale Reaktionen reichen von gedimmter Straßenbeleuchtung über die Drosselung von Temperaturen in öffentlichen Gebäuden und Bädern bis hin zur reduzierten Beleuchtung historischer Bauwerke.⁴⁶ Gleichzeitig beginnen immer mehr Kommunen damit, selbst zu Erzeugern nachhaltiger Energie zu werden und sich so zumindest teilweise vom Energiemarkt abzukoppeln.⁴⁷

Investitionsausgaben: Die stark gestiegenen Baupreise sind bereits seit mehreren Jahren ein Thema in der kommunalen Landschaft. Sie sind sowohl auf Materialengpässe aufgrund eines durch Corona eingeschränkten Produktions- und Transportpotenzials als auch auf die in den letzten Jahren starke Überauslastung des Baugewerbes zurückzuführen. Die Kosten für öffentliche Bauvorhaben wie Straßen, Brücken oder Kanäle haben in den vergangenen Jahren einen regelrechten Sprung nach oben gemacht (siehe Abb. 12).⁴⁸ In der Konsequenz werden kommunale Investitionen bisweilen verschoben oder ganz un-

⁴⁴ Gemeindebund warnt Kommunen vor weiterer Belastung von Autofahrern, www.handelsblatt.de [31.01.2023].

⁴⁵ Stephan Brand/Johannes Salzgeber, Kommunen spüren steigende Energiepreise und reagieren vielfältig darauf, in: Fokus Volkswirtschaft 381, 3. Mai 2022, S. 1.

⁴⁶ Christian Erhardt, So reagieren Kommunen auf massiv steigende Energiekosten, in: KOMMUNAL, 8. Juni 2022, <https://kommunal.de> [31.01.2023].

⁴⁷ Stephan Brand/Salzgeber, Kommunen, S. 3.

⁴⁸ Stephan Brand/Johannes Salzgeber, Baupreisanstieg und mögliche Zinswende. Hürden für Kommunalinvestitionen, in: Fokus Volkswirtschaft 373, 29. März 2022, S. 1.

terlassen, da ihre Umsetzung binnen kurzer Zeit schlicht zu teuer geworden ist.⁴⁹ Die Preissteigerungen für kommunale Investitionen verwässern nicht nur den Anstieg der Investitionsausgaben der letzten Jahre (Abb. 4), sondern wirken sich zudem hemmend auf die Investitionstätigkeit aus.

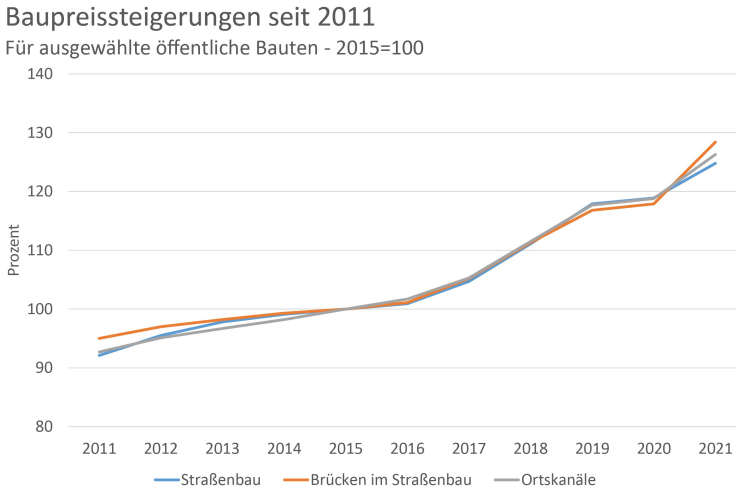


Abb.12: Datenquelle: Destatis Fachserie 17, Reihe 4 (Preisindizes für die Bauwirtschaft).

Indirekte Auswirkungen: Das gestiegene Preisniveau führt darüber hinaus zu einer ganzen Reihe indirekter finanzieller Folgen für Kommunen. Zunächst provozierte die gegenwärtige Inflation eine geldpolitische Reaktion der Europäischen Zentralbank⁵⁰, die nach Jahren der Nullzinspolitik im Juli 2022 eine Leitzinsanhebung um 0,5 Prozentpunkte vollzogen hat.⁵¹ Weitere Zinsschritte folgten. Dies wird steigende Kreditzinsen auch für Kommunen nach sich ziehen, was sich sowohl auf die Fremdfinanzierung von Investitionen über Investitionskredite als auch auf die Refinanzierung von Altschuldenbeständen auswirkt. Im Zuge dieser Entwicklung werden neuerdings Instrumente der Zinssicherung wie etwa Derivate, Forward-Darlehen oder vorzeitige Umschuldungen ein relevantes Thema in den Kämmereien. Ein Aktionsbündnis von 65 Städten

⁴⁹ Sebastian Stein, Preisexplosion – Brücken, Schwimmbäder und Schulen: Scheitern kommunale Bauprojekte an fehlendem Landesgeld?, in: Trierischer Volksfreund, www.volksfreund.de [31.01.2023].

⁵⁰ Fritzi Köhler-Geib, Kommunale Investitionen halten Inflation aus, in: Der Neue Kämmerer, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

⁵¹ Monetary policy decisions, Pressemitteilung, hrsg. von der Europäischen Zentralbank am 21. Juli 2022.

in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland erwartet eine Zusatzbelastung der Kommunen in den genannten Bundesländern in Höhe von 450 Mio. Euro, sollte der durchschnittliche Zinssatz für Kassenkredite infolge der Leitzinserhöhung um jährlich 0,1 Prozent steigen.⁵² Abgesehen davon führt die neue Situation auf den Finanzmärkten potenziell auch zu Umbewertungen im kommunalen Anlagenportfolio. Kommunen, die Geld etwa in Anleihen oder Aktien angelegt haben, müssen aufgrund der Zinssprünge mit Kursanpassungen rechnen und gegebenenfalls darauf reagieren. Andererseits ergeben sich durch höhere Zinsen auf zum Beispiel Festgeldanlagen auch neue Möglichkeiten für Kommunen, Zinseinnahmen zu generieren und so die steigenden Finanzierungskosten der eigenen Verschuldung abzufedern. Um allerdings Geld anlegen zu können, muss eine Kommune erst einmal über die nötige Liquidität verfügen.

Als weitere indirekte Folge sind mittelfristig weiter steigende Personalkosten über Tarifierpassungen zu erwarten. Zuletzt hatte eine Tarifforderung von 10,5 Prozent für Aufsehen gesorgt.⁵³ Damit zusammenhängend wird die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale öffentlich diskutiert.⁵⁴ Außerdem führen die gestiegenen Energiepreise zu einer angespannten Situation in ausgelagerten Stadtwerken, die einerseits an preisgebundene Lieferverträge mit ihren Kunden gebunden sind, sich andererseits jedoch aufgrund des Versorgungsengpasses beim Erdgas kurzfristig zu stark gestiegenen Weltmarktpreisen neu eindecken müssen. Der Deutsche Städtetag forderte darum, höhere Einkaufspreise an Kunden weiterreichen zu können.⁵⁵ Nordrhein-Westfalen hat als erstes Bundesland einen Rettungsschirm für Stadtwerke angestoßen.⁵⁶ Für die Kommunen können sich durch die angespannte Situation in ihren ausgelagerten Stadtwerken ungeplante Nachschuss- beziehungsweise Einlagepflichten ergeben.⁵⁷ Trotz der verschiedenen Kanäle scheint sich die Inflation insgesamt negativ

⁵² Andreas Erb, Steigende Zinsen befeuern das Altschuldenproblem, in: Der Neue Kämmerer, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

⁵³ René Geißler, Besondere Zahlen in besonderen Zeiten, in: Der Neue Kämmerer, 4. Dezember 2022, S. 1.

⁵⁴ Reinhard Bispnick, Tarifrunde 2022. Zwischen Kaufkraftsteigerung und Preis-Lohn-Preis-Spirale, hrsg. vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI), www.wsi.de [31.01.2023].

⁵⁵ Silke Kersting/Dietmar Neuerer, Energiekosten – Kommunen warnen vor Pleiten bei Gasversorgern, in: Handelsblatt, www.handelsblatt.de [31.01.2023].

⁵⁶ Drohende Gasknappheit – NRW plant Schutzschirm für Stadtwerke, in: Westdeutsche Zeitung, vom 6. Juli 2022, www.wz.de [31.01.2023].

⁵⁷ Gerhard Holtmeier, Stadtwerke werden zum Einnahmerisiko, in: Der Neue Kämmerer, vom 4. Juli 2022, www.derneuekaemmerer.de [31.01.2023].

auf die deutschen Kommunalhaushalte auszuwirken. So zumindest ist es zu interpretieren, dass der Deutsche Städtetag von „real sinkenden Steuereinnahmen“ spricht und darauf hinweist, dass steigende Preise die zusätzlichen Steuereinnahmen „auffrätzen“.⁵⁸ Da vor allem die traditionell wirtschaftsstarke Kommunen von den steigenden Steuereinnahmen profitieren, die steigenden Kosten jedoch bei allen Gemeinden in Deutschland anfallen, dürfte die Inflation die Schere zwischen armen und reichen Kommunen künftig noch weiter aufgehen lassen.

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat die gegenwärtige finanzielle Situation der Kommunen in Deutschland analysiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass gerade die wirtschaftsstarke Jahre vor der Coronapandemie eine Entspannung der kommunalen Haushalte begünstigt haben. Nicht nur wurden die Kassenkreditbestände zu einem guten Teil abgebaut, auch die Nettoanlageinvestitionen – obwohl nach wie vor negativ – näherten sich der Nulllinie an. Insgesamt lässt das den Schluss auf ein verantwortungsbewusstes finanzpolitisches Handeln der kommunalen Ebene bis zur Coronakrise zu. Mit den konjunkturellen Auswirkungen der Pandemie und auch der Ukraine-Krise scheint die Phase der fiskalischen Entspannung aber zunächst zu ihrem Ende gekommen zu sein. Der nach wie vor positiven Entwicklung auf der Einnahmenseite stehen mittlerweile Ausgaben gegenüber, die unter anderem aufgrund massiver Preissteigerungen im Jahr 2022 ebenfalls stark nach oben gehen. Es bleibt abzuwarten, ob die positiven aggregierten Finanzierungssalden der vergangenen Jahre vor diesem Hintergrund in den kommenden Jahren weiterhin erreicht werden können.

Zudem wurde gezeigt, dass hinter aggregierten Finanzdaten rund 11.000 Einzelgemeinden stehen, die sich in ihrer Finanzkraft teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Vor allem in den traditionell finanzschwachen Kommunen dürfte die gegenwärtige Kostenentwicklung die Handlungsspielräume weiter einschränken. Da die öffentliche Debatte häufig von diesen Fällen dominiert wird, mag die grundsätzlich positive Einschätzung der Haushaltssituation der letzten Jahre überraschen. Im Aggregat positive Finanzierungssalden dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Liste der finanzschwachen Kommunen lang und der gegenwärtige Zustand der kommunalen Infrastruktur vielfach mangelhaft ist.

⁵⁸ Ergebnisse der Steuerschätzung. Steigende Steuereinnahmen – aber Inflation und steigende Kosten fressen Zugewinne auf, hrsg. vom Deutschen Städtetag, vom 15. Mai 2022, www.staedtetag.de [31.01.2023].