



# Die Finanzsituation der Kommunen – eine Bestandsaufnahme

- Die Finanzsituation der Kommunen in den Flächenländern stellt sich weiterhin positiv dar. Nach dem Rekordüberschuss im Jahr 2017 erzielten die kommunalen Kernhaushalte mit einem deutschlandweiten Überschuss von 8,7 Mrd. € im abgelaufenen Jahr erneut ein sehr gutes Ergebnis. Zugleich sind die Investitionsausgaben mit 12,9 % gegenüber 2017 sehr deutlich gestiegen.
- Der Bund unterstützt die Kommunen auch in der neuen Legislaturperiode finanziell in erheblichem Umfang. Zahlreiche Maßnahmen in den Bereichen Schule, Kinderbetreuung und sozialer Wohnungsbau laufen derzeit an.
- In allen Ländern verzeichnen die Kommunen insgesamt Überschüsse. Die Finanzlage der einzelnen Kommunen ist gleichwohl heterogen. Dies ist auch ein Thema der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.

## Insgesamt positive Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen

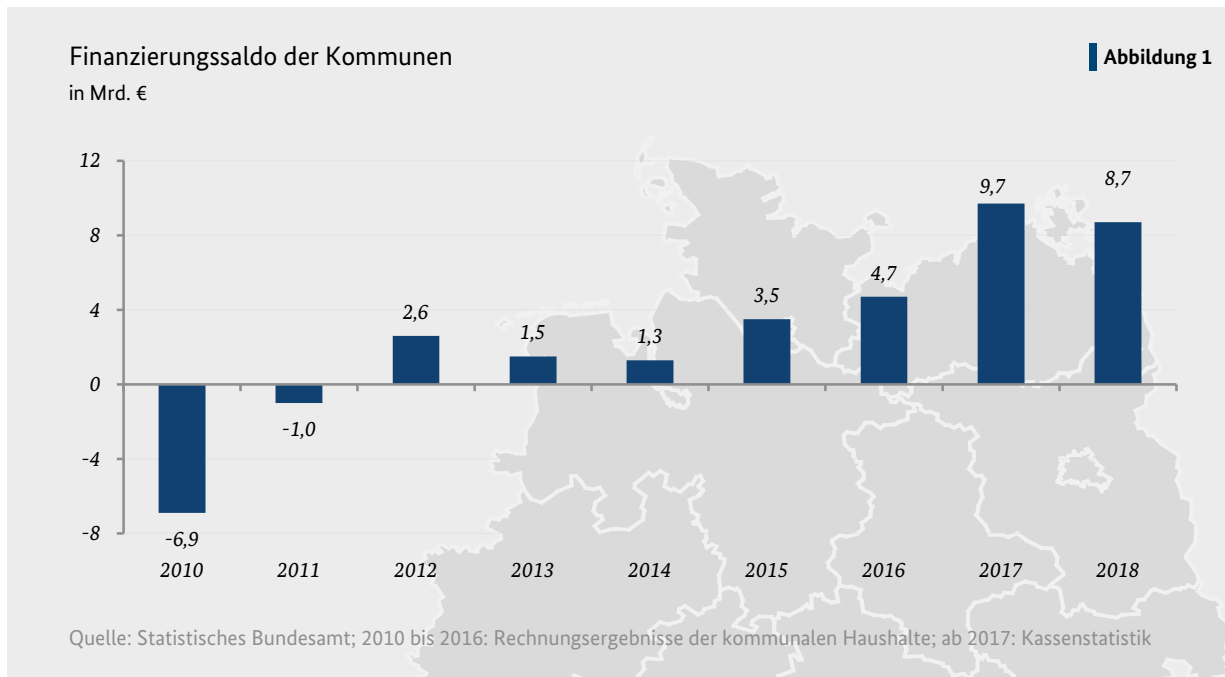
Die Finanzsituation der Kommunen in den Flächenländern verbesserte sich signifikant über die vergangenen Jahre. Seit dem Jahr 2012 wies die Gesamtheit der kommunalen Kernhaushalte Finanzierungüberschüsse aus. Nach dem Rekordergebnis im Jahr 2017 erzielten die kommunalen Kernhaushalte 2018 erneut ein sehr gutes Ergebnis: Mit einem Finanzierungssaldo von 8,7 Mrd. € erreichte die kommunale Ebene insgesamt einen deutlichen Überschuss. Dieser fiel zwar circa 1 Mrd. € geringer aus als im Vorjahr, zugleich stiegen jedoch die Investitionsausgaben um 3,2 Mrd. € beziehungsweise 12,9 % gegenüber dem Vorjahr. Die sozialen Ausgaben stiegen mit 0,5 % gegenüber dem Vorjahr hingegen nur moderat, was insbesondere auf einen deutlichen Rückgang bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zurückzuführen ist. Im zweiten Jahr in Folge konnten die kommunalen Ebenen aller Länder Überschüsse erzielen.

Der Bestand an **Kassenkredit**en betrug zum 31. Dezember 2018 nach den Zahlen der vorläufigen

Schuldenstatistik 38,9 Mrd. €. Nach einem erstmaligen Rückgang im Jahr 2017 gingen die Kassenkreditbestände zum 31. Dezember 2018 weiter signifikant zurück (-7,3 Mrd. € beziehungsweise -15,9 %). Zu diesem Rückgang hat maßgeblich beigetragen, dass Hessen über die sogenannte Hessenkasse einen Großteil der Kassenkredite der hessischen Kommunen übernommen hat und diese nun nicht mehr in der Schuldenstatistik ausgewiesen werden. Auch in anderen Ländern mit hohen Kassenkreditbeständen wie Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gab es nennenswerte Rückgänge.

### **Kassenkredite**

(auch: Liquiditätskredite, Kredite zur Liquiditätssicherung, Kassenverstärkungskredite) bezeichnen – neben Krediten zur Finanzierung von Investitionen – eine Schuld zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln. Dies entspricht etwa bei privaten Haushalten dem Überziehungskredit (Dispokredit). Hohe Kassenkreditbestände, die zur dauerhaften Finanzierung laufender Aufgaben verwendet werden, gelten allgemein als Indikator für Finanzschwäche.



## Erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen

Die insgesamt gute Finanzsituation darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Finanzlage der einzelnen Kommunen in Deutschland sehr unterschiedlich ist. Dies lässt sich u. a. am weiterhin hohen Bestand an kommunalen Kassenkrediten in vielen Kommunen ausmachen.<sup>1</sup>

Die Problematik der kommunalen Altschulden/Kassenkredite ist – neben fünf anderen Themenfeldern – auch ein Thema der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. In dieser wollen Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände gemeinsam bis Sommer 2019 Handlungsempfehlungen erarbeiten, mit denen effektive und sichtbare Schritte hin zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden können.

<sup>1</sup> Die Kassenkreditbestände einzelner Kommunen sind beispielsweise unter <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/finanzen> in der Datenbank „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung abrufbar.

## Unterstützung der Kommunen durch den Bund

Im zweigliedrigen Staatsaufbau der Bundesrepublik liegt die Verantwortung für die Kommunen verfassungsrechtlich bei den Ländern. Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasst auch die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen. Der Staat ist allerdings verpflichtet, den Kommunen gegebenenfalls die Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Diese Aufgabe trifft – der staatsorganisationsrechtlichen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern entsprechend – zuerst die Länder.

Dessen ungeachtet hat der Bund, insbesondere in den vergangenen Jahren, im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten viele Maßnahmen ergriffen, um die Kommunen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben finanziell zu unterstützen. Daran hält er auch im Jahr 2019 und darüber hinaus fest. Viele der Maßnahmen, auf deren prioritäre Umsetzung sich die Regierungsparteien in der Koalitionsvereinbarung für diese Legislaturperiode verständigt haben, dienen der Unterstützung der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

## Bund entlastet bei den Flüchtlingskosten

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, dass der Bund die Länder und Kommunen auch in dieser Legislaturperiode bei den Flüchtlingskosten (Integrationspauschale, Kosten der Unterkunft, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) unterstützen wird. Diese Unterstützung soll effektiver ausgestaltet werden. Der Koalitionsvertrag sieht hierfür insgesamt 8 Mrd. € vor. Bund und Länder haben sich im vergangenen Jahr über die Entlastung der Länder und Kommunen von flüchtlingsbedingten Ausgaben für 2019 in Höhe von rund 4,235 Mrd. € geeinigt. Zuzüglich der Pauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und der sogenannten Spitzabrechnung entlastet der Bund Länder und Kommunen 2019 um 5,067 Mrd. €:

- Pauschale für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 350 Mio. €,
- Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. €, die einmalig um 435 Mio. € erhöht wird,
- vollständige Entlastung von den Kosten der Unterkunft und Heizung für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte im Sozialgesetzbuch II (SGB II) im Umfang von voraussichtlich 1,8 Mrd. €,
- weitere Beteiligung an den Kosten für Asylbewerber und Flüchtlinge von der Registrierung bis zur Erteilung eines erstmaligen Bescheids durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Höhe von monatlich 670 € je Flüchtling. Für abgelehnte Antragsteller werden pauschal für einen weiteren Monat ebenfalls 670 € gezahlt. Die Abschlagszahlungen hierfür betragen für 2019 insgesamt rund 482 Mio. €.

Zur Finanzierung der Flüchtlings- und Integrationskosten ab 2020 ist der Bund mit den Ländern im Gespräch.

## Bund entlastet bei der frühkindlichen Kinderbetreuung

Die Weiterentwicklung der Qualität in Kindertagesstätten (Kitas) und in der Kindertagespflege ist eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe und ein Anliegen des Bundes. Am 1. Januar 2019 ist das Gute-KiTa-Gesetz in Kraft getreten. Im Rahmen des Gesetzes wird der Bund Länder und Kommunen bis 2022 mit insgesamt 5,5 Mrd. € bei den Kosten für die Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in Kitas und in der Kindertagespflege inklusive der Gebührenfreiheit unterstützen. Hierfür verzichtet der Bund auf entsprechende Anteile am Aufkommen der Umsatzsteuer.

## Bund unterstützt Maßnahmen für saubere Luft

Die Bundesregierung unterstützt die zuständigen Länder und Kommunen bei ihren Bemühungen zur Reduzierung von Stickstoffdioxidemissionen (NO<sub>2</sub>). Mit dem Sofortprogramm „Saubere Luft“ mit den Schwerpunkten Elektrifizierung des Verkehrs, Nachrüstung von Dieseln und Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme sowie mit weiteren Maßnahmen zur Hardware-Nachrüstung bestimmter Fahrzeuge stellt der Bund für die von Überschreitungen des NO<sub>2</sub>-Jahresmittelgrenzwertes betroffenen Städten und Kommunen zusammen annähernd 2 Mrd. € zur Verfügung.

## Grundgesetzänderung zur Ermöglichung zusätzlicher Unterstützungsmaßnahmen

Der Bund soll künftig Länder und Kommunen im Bildungsbereich sowie beim sozialen Wohnungsbau und der Verkehrswegefinanzierung umfassender mit Finanzhilfen unterstützen können. Entsprechende Änderungen der Finanzverfassung<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Betroffen sind Art. 104c, 104d, 125c und 143e des Grundgesetzes.



sind Anfang April 2019 in Kraft getreten. Diese Änderungen ermöglichen die folgenden Maßnahmen:

## ■ DigitalPakt Schule

Mit dem DigitalPakt Schule wollen Bund und Länder für eine bessere Ausstattung der Schulen mit digitaler Technik sorgen. Der Bund wird hierfür bis 2024 insgesamt 5 Mrd. € zur Verfügung stellen. Die für die Umsetzung des Digitalpakts erforderliche Verwaltungsvereinbarung soll nun unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Grundgesetzänderung abgeschlossen werden.

## ■ Sozialer Wohnungsbau

Der Bund wird zweckgebundene Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau gewähren. Ziel ist es, dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum entgegenzuwirken. Das betrifft vor allem Ballungszentren. Hierfür sind Finanzhilfen im Umfang von insgesamt 2 Mrd. € für die Jahre 2020 und 2021 geplant. Eine Verwaltungsvereinbarung über den sozialen Wohnungsbau im Programmjahr 2020 befindet sich in Erarbeitung.

## ■ Unterstützung im Verkehrsbereich

Künftig soll mehr Geld in Projekte des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) fließen, z. B. für den Bau neuer U- und S-Bahnen. Neu- und Ausbaumaßnahmen werden ermöglicht. Hierfür ist eine Erhöhung der Mittel für das GVFG-Bundesprogramm um 1,7 Mrd. € für den Zeitraum bis einschließlich 2022 vorgesehen.

## ■ Ganztagschule/ Ganztagsbetreuung

Der Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter hat für den Bund hohe Priorität. Für Investitionen in

den Ganztagsausbau stellt der Bund daher ab dem Jahr 2020 insgesamt 2 Mrd. € zur Verfügung.

## ■ Weitere Entlastungen der Kommunen

Zum Ende des Jahres 2018 erfolgten mit der Beendigung der Beteiligung der Kommunen an den Kosten ihrer Länder an der Abfinanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ – die wegen der vorzeitigen fiktiven Tilgung aufgrund guter Zinskonditionen bereits zum Ende des Jahres 2018 beendet wurde – aufgrund einer Änderung der Gemeindefinanzreformgesetzes Entlastungen der westdeutschen Kommunen in Höhe von rund 500 Mio. € jährlich.

Zudem läuft die 1993 durch das Gesetz zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms eingeführte erhöhte Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz (sogenannte Solidarpakt-Umlage) nach geltendem Recht zum 31. Dezember 2019 aus. Die Gemeinden werden in diesem Rahmen dann um weitere circa 3,4 Mrd. € jährlich entlastet.

## ■ Fokus auf Unterstützung finanzschwacher Kommunen

Weitere Maßnahmen, die der Bund bereits in der Vergangenheit beschlossen hat und die die Kommunen zusätzlich entlasten, zielen insbesondere auf die finanzielle Unterstützung finanzschwacher Kommunen ab. Diese Maßnahmen sollen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet beitragen. Hierfür stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen im Rahmen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes (KInvFG) zur Verfügung. Das Gesamtvolumen des Fonds beträgt 7 Mrd. € und verteilt sich auf zwei Förderprogramme.

Mit dem Infrastrukturprogramm (KInvFG, Kapitel 1) fördert der Bund im Zeitraum von 2015

bis 2020 mit insgesamt 3,5 Mrd. € kommunale Investitionen in verschiedene Teilbereiche der Infrastruktur, z. B. städtebauliche Maßnahmen, Maßnahmen zum Lärmschutz und den Ausbau von Breitbandverbindungen. Auch Investitionen in die Bildungsinfrastruktur können gefördert werden, allerdings nur insoweit, als der Bund auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz hat.

Mit dem Schulsanierungsprogramm (KInvFG, Kapitel 2) unterstützt der Bund ebenfalls mit 3,5 Mrd. € gezielt kommunale Investitionen zur Sanierung, zum Umbau und zur Erweiterung von Schulgebäuden. Der Förderzeitraum dieses Programms endet 2022.

Darüber hinaus entlastet der Bund die Kommunen insbesondere bei den Sozialausgaben. Hiervon profitieren in der Regel finanzschwache Kommunen in besonderem Maße, da in diesen die Belastungen mit Sozialausgaben häufig höher sind als bei finanzstärkeren Kommunen. So erstattet der Bund den Kommunen die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in voller Höhe (im Jahr 2019: 7,1 Mrd. €) und beteiligt sich verstärkt an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II inklusive der vollständigen Entlastung von den Kosten der Unterkunft und Heizung für anerkannte Asyl- und Schutzberechtigte nach dem SGB II (für 2019: 6,7 Mrd. €).

## Fazit

Die Finanzsituation der Kommunen ist – insgesamt betrachtet – sehr gut. Die kommunale Ebene verzeichnet seit Jahren zum Teil erhebliche Haushaltsüberschüsse. Es ist davon auszugehen, dass dies auch in den nächsten Jahren der Fall sein wird. Eine allgemeine strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen besteht demnach nicht.

Zuerst sind die Länder in der Verantwortung, für eine aufgabenangemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen zu sorgen. Gleichwohl entlastet auch der Bund die Kommunen finanziell in erheblichem Maße. Mit den in dieser Legislaturperiode ergriffenen Maßnahmen unterstützt der Bund die Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben insbesondere in den Bereichen Schule, Kinderbetreuung und sozialer Wohnungsbau.

Die Finanzlage der einzelnen Kommunen in Deutschland ist jedoch weiterhin heterogen. Dies ist auch ein Thema der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“<sup>3</sup>, die ihre Handlungsempfehlungen voraussichtlich im Sommer 2019 vorstellen wird.

---

<sup>3</sup> <http://www.bundesfinanzministerium.de/mb/20190423>