

Bundespolitik und Kommunal финанzen – Kommunalfreundliche Politik der Bundesregierung wird fortgesetzt

- Die kommunale Finanzsituation hat sich deutlich verbessert. Seit 2012 erzielen die Kommunen insgesamt wieder Überschüsse. Hiervon ist auch für das laufende Jahr und die Folgejahre auszugehen.
- Die kommunalfreundliche Politik der Bundesregierung hat daran einen bedeutenden Anteil. Neben den bereits umgesetzten Maßnahmen im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Kosten der Unterkunft und Heizung sowie der Kinderbetreuung für unter Dreijährige wird der Bund die Kommunen auch in dieser Legislaturperiode weiter entlasten.
- Die Kommunen sind der wichtigste öffentliche Investitionsträger in Deutschland. Die Entlastung der kommunalen Ebene durch den Bund eröffnet Spielräume für zusätzliche kommunale Investitionen.

1	Zusammenfassung	1
2	Kommunale Finanzsituation	2
2.1	Finanzierungssalden.....	2
2.2	Entwicklung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen	3
2.3	Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen.....	3
2.4	Investitionen	5
2.5	Kassenkredite und Gesamtverschuldung	8
2.6	Ausblick.....	10
3	Entlastung der Kommunen durch den Bund	10
3.1	Bereits umgesetzte Maßnahmen	10
3.2	Vorgesehene Maßnahmen.....	11

1 Zusammenfassung

Die kommunale Finanzsituation hat sich in den zurückliegenden Jahren positiv entwickelt. Im Jahr 2012 erzielten die Kommunen insgesamt einen Finanzierungsüberschuss von 2,6 Mrd. € und im Jahr 2013 von 1,7 Mrd. €. Auch für dieses und die kommenden Jahre werden Überschüsse der kommunalen Ebene erwartet.

Die Gewerbesteuereinnahmen haben sich nach einem Einbruch im Jahr 2009 in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wieder erholt und im Jahr 2013 einen neuen Höchststand erreicht. Dies unterstreicht, dass die Gewerbesteuer äußerst konjunkturabhängig ist und maßgeblich für die hohen Schwankungen des Finanzierungssaldos der Kommunen verantwortlich zeichnet.

Die Kommunen sind der wichtigste Träger öffentlicher Investitionen in Deutschland. Auf die kommunalen Sachinvestitionen entfallen regelmäßig etwa 60 % aller öffentlichen Sachinvestitionen (Abgrenzung der Finanzstatistik). Wesentlicher Bestandteil der Sachinvestitionen sind die Baumaßnahmen (etwa 80 %). Die

Entlastungsmaßnahmen des Bundes eröffnen Spielräume für zusätzliche kommunale Investitionen, auch wenn bei finanzschwachen Kommunen die notwendige Haushaltskonsolidierung Vorrang haben dürfte.

Gemäß unserer Finanzverfassung liegt die Zuständigkeit für die Kommunen und deren Finanzausstattung bei den Ländern. Der Bund ist sich jedoch seiner politischen Mitverantwortung für die Kommunen bewusst. Mit einer Entlastung insbesondere bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und den Kosten der Unterkunft und Heizung hat der Bund einen nennenswerten und vor allem nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der kommunalen Finanzsituation geleistet.

In den nächsten Jahren wird der Bund die Kommunen weiter entlasten. Hierzu zählen die jährliche Entlastung um 1 Mrd. € in den Jahren 2015-2017, die zusätzliche finanzielle Unterstützung beim Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und die Erarbeitung eines Bundesleistungsgesetzes mit dem Ziel einer Entlastung von 5 Mrd. € bei der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen. Die kommunalfreundliche Politik der Bundesregierung wird damit auch in dieser Legislaturperiode fortgesetzt.

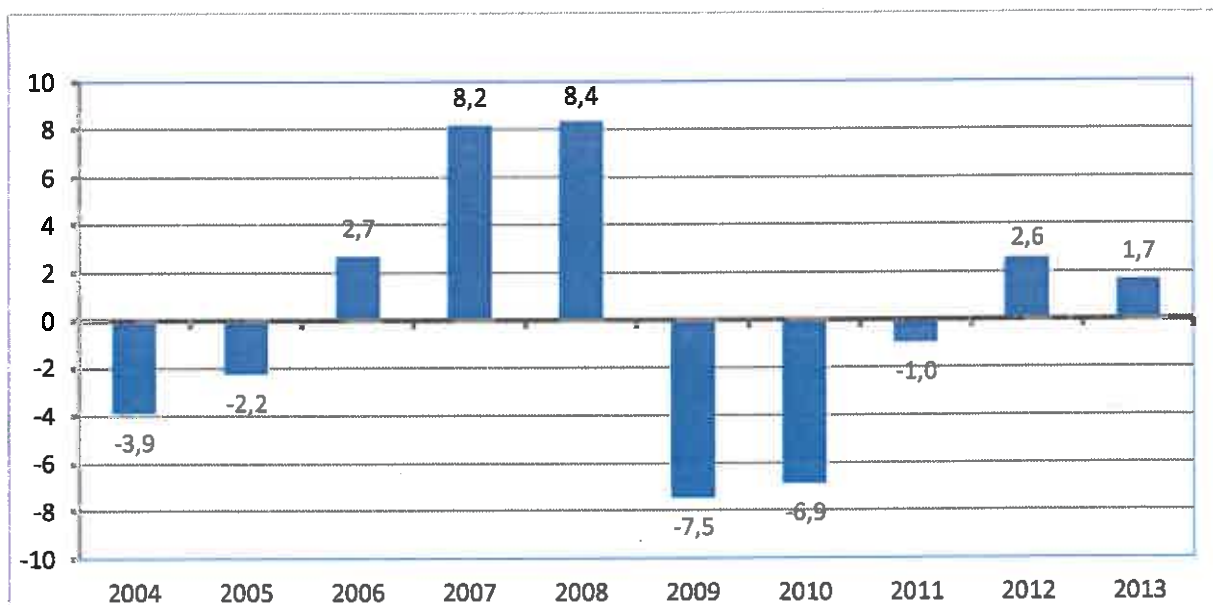
2 Kommunale Finanzsituation

2.1 Finanzierungssalden

Seit dem Jahr 2011 hat sich die finanzielle Lage der Kommunen – bezogen auf ihre Kernhaushalte – insgesamt deutlich verbessert. Die Kommunen haben von der positiven Entwicklung bei den Steuereinnahmen, den nennenswerten und nachhaltigen Entlastungen durch den Bund bei den Ausgaben für soziale Leistungen sowie günstigen Finanzierungsbedingungen profitiert. Im Jahr 2012 erzielten die Kommunen insgesamt einen Finanzierungsüberschuss von 2,6 Mrd. €, im Jahr 2013 belief sich der Überschuss der kommunalen Ebene insgesamt auf 1,7 Mrd. €. Zur Entwicklung der Jahre 2004 bis 2013 wird auf Abbildung 1 verwiesen.

Auch für das laufende Jahr und die kommenden Jahre sind die Aussichten positiv: Die Projektion des BMF für den Stabilitätsrat geht beispielsweise für die Jahre 2014 und 2015 von Finanzierungsüberschüssen der Kommunen insgesamt zwischen 2 und 3 Mrd. € aus. Auch die kommunalen Spitzenverbände erwarten Finanzierungsüberschüsse.

Abbildung 1: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten) der Jahre 2004 bis 2013 in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

2.2 Entwicklung wesentlicher Einnahme- und Ausgabepositionen

Abbildung 2 zeigt über einen Zeitraum von zehn Jahren die Entwicklung der Finanzierungssalden und der Gewerbesteuereinnahmen (netto) sowie der Ausgaben für Sachinvestitionen und der Ausgaben für soziale Leistungen. Es zeigen sich folgende Tendenzen:

Die Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden ist stark konjunkturabhängig. Dies zeigt sich insbesondere bei den Schwankungen der Einnahmen aus der Gewerbesteuer. So erhöhten sich die Gewerbesteuereinnahmen (netto) im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr um 20,9 %. 2009 kam es – auch in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise – zu einem Einbruch um 6,4 Mrd. € auf 25 Mrd. € (- 20,5 %). Ab 2010 erhöhten sich die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) wieder und erreichten im Jahr 2013 für die Kommunen insgesamt ohne Stadtstaaten den bisherigen Höchstwert von 32,6 Mrd. €.

Die im Zeitablauf stark schwankende Entwicklung der Gewerbesteuer beeinflusst unmittelbar die kommunalen Finanzierungssalden. Die zyklische Entwicklung der Finanzierungssalden – Defizitjahren folgen Überschussjahre – ist konjunkturellen Entwicklungen geschuldet, geht aber auch auf Konsolidierungsmaßnahmen von Kommunen zurück.

Die kommunalen Sachinvestitionen sind die wesentliche „Stellschraube“ für Konsolidierungsmaßnahmen von Kommunen, da dieser Ausgabeposten am stärksten gestaltbar ist. Dies zeigt die Entwicklung der Jahre 2004 bis 2013. Die positive Entwicklung der Jahre 2009 und 2010 wurde wesentlich vom Zukunftsinvestitionsprogramm getragen; die Ausweitung der Investitionen im Jahr 2013 dürfte schwerpunktmäßig auf finanzstarke Kommunen zurückgehen.

Die Ausgaben für soziale Leistungen erhöhen sich im Bruttoausweis Jahr für Jahr. Die Bruttozahlen überzeichnen jedoch die Belastungswirkung der kommunalen Ebene, da sie die Entlastungen durch den Bund nicht abbilden (z. B. die sukzessive und ab 2014 vollständige Übernahme der Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).

Die Erhöhung der kommunalen Sachinvestitionen im Jahr 2013 um 5,3 % weist darauf hin, dass die Entlastungen bei den Ausgaben für soziale Leistungen durch den Bund kommunale Spielräume bei den Sachinvestitionen eröffnen.

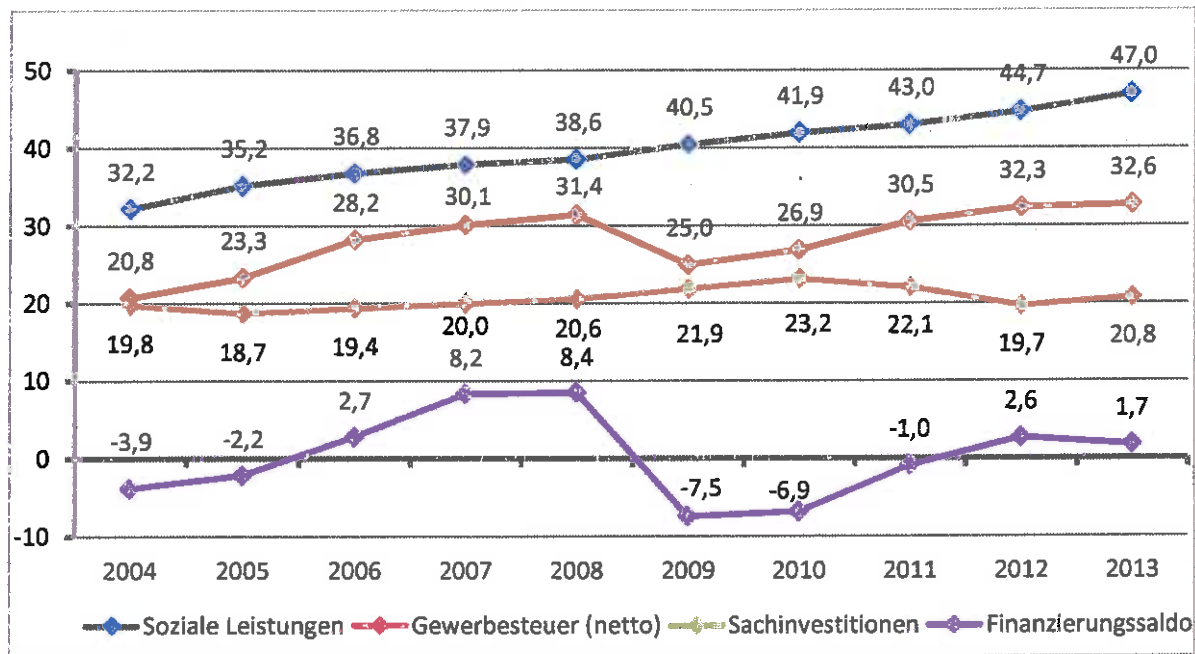
2.3 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen

Zentral für die Entwicklung der Kommunalfinanzen sind die kommunalen Steuereinnahmen. Im Jahr 2009 gingen die Steuern (netto) insgesamt um 11,9 % zurück. Ab dem Jahr 2010 erhöhten sich die kommunalen Steuern (netto) insgesamt – aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung – wieder Jahr für Jahr. Zur durchweg positiven Entwicklung seit dem Jahr 2011 vergleiche Tabelle 1.

Die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen wurde seit dem Jahr 2011 vom Nettoaufkommen der Gewerbesteuer, d.h. nach Abzug der an Bund und vor allem an die Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlage, geprägt. Dem Einbruch im Jahr 2009 (- 20,5 %) aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise folgten ab dem Jahr 2010 jährliche Zuwächse, insbesondere im Jahr 2011 (+ 13,5 %). Im Jahr 2013 wurde mit Gewerbesteuereinnahmen (netto) in Höhe von 32,6 Mrd. € ein neuer Höchststand erreicht (vergleiche Abbildung 3).

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer werden – infolge des stabilisierend wirkenden Anteils an Lohnsteuern – in geringerem Umfang als die Gewerbesteuer von konjunkturellen Entwicklungen beeinflusst. Auch beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurde im Jahr 2013 mit 28,4 Mrd. € ein Höchststand erreicht. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Einnahmen aus Grundsteuern sind durch stetige Zuwächse gekennzeichnet (vergleiche Tabelle 1).

Abbildung 2: Entwicklung der Finanzierungssalden im Vergleich zur Entwicklung wichtiger Einnahme- und Ausgabarten (ohne Stadtstaaten) der Jahre 2004 bis 2013 in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

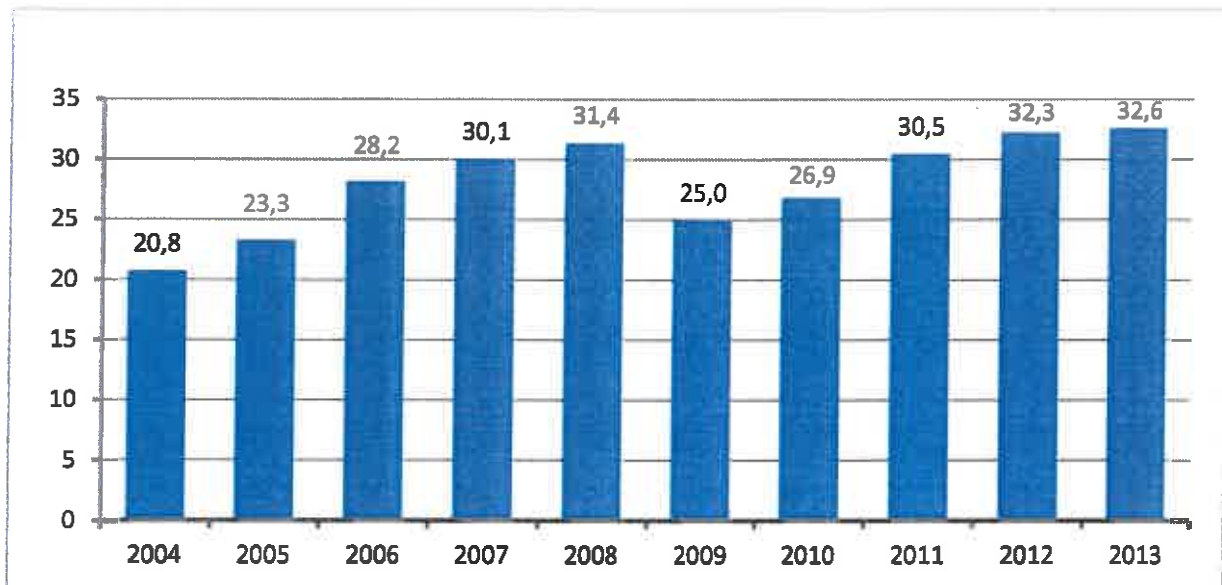
Tabelle 1: Kommunale Steuereinnahmen der Jahre 2011 bis 2013 (ohne Stadtstaaten)

Steuerart	2011	2012	2013
	Aufkommen in Mrd. €		
Gewerbesteuer (netto)	30,5	32,3	32,6
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	24,6	26,9	28,4
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3,5	3,5	3,6
Grundsteuern	10,3	10,6	11,0
Sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen	0,8	1,0	1,1
Steuern (netto) insgesamt	69,7	74,3	76,8
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %		
Gewerbesteuer (netto)	+ 13,5	+ 5,9	+ 1,1
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	+ 6,9	+ 9,2	+ 5,8
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	+ 6,6	+ 2,5	+ 1,5
Grundsteuern	+ 3,4	+ 3,0	+ 3,7
Sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen	+ 11,6	+ 16,6	+ 9,9
Steuern (netto) insgesamt	+ 9,2	+ 6,6	+ 3,3

Abweichungen durch Rundung der Zahlen möglich.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

Abbildung 3: Einnahmen der Gemeinden/Gemeindeverbände aus der Gewerbesteuer (netto, ohne Stadtstaaten) der Jahre 2004 bis 2013 in Mrd. €



Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

2.4 Investitionen

Die Kommunen sind der wichtigste öffentliche Investitionsträger in Deutschland. Auf die kommunalen Sachinvestitionen entfallen regelmäßig in etwa 60 % aller öffentlichen Investitionen. Die nachhaltigen Entlastungen der kommunalen Ebene durch den Bund eröffnen Spielräume für zusätzliche kommunale Investitionen. Die zusätzlichen Investitionen dürften sich auf die finanzstarken Kommunen konzentrieren. Finanzschwache Kommunen werden zunächst der Konsolidierung Vorrang einräumen. Dies ist auch auf Auflagen der Konsolidierungs- und Entschuldungsprogramme, die zahlreiche Länder für ihre Kommunen aufgelegt haben, zurückzuführen. Zur Entwicklung der Anteile der kommunalen Sachinvestitionen an den öffentlichen Sachinvestitionen insgesamt vergleiche Tabelle 2.

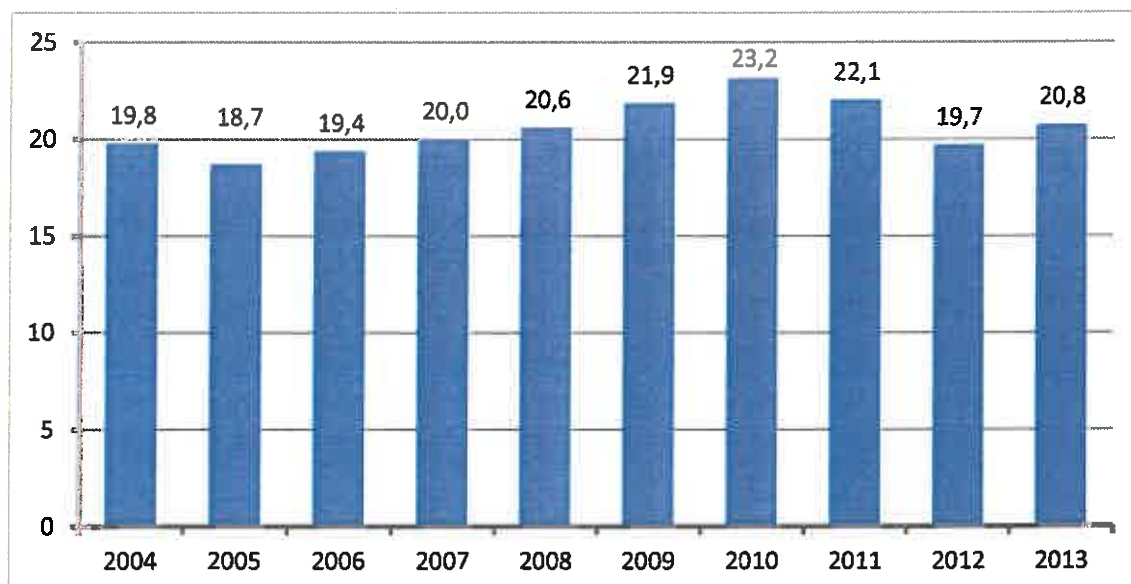
Tabelle 2: Anteile der kommunalen Sachinvestitionen (ohne Stadtstaaten) an den öffentlichen Sachinvestitionen insgesamt der Jahre 2007 bis 2013

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
öffentliche Sachinvestitionen insgesamt	Mrd. €	33,1	34,3	37,5	38,3	36,7	34,0	35,1
Sachinvestitionen der Gem./GV		20,0	20,6	21,9	23,2	22,1	19,7	20,8
Anteil der kommunalen Sachinvestitionen an den öffentlichen Sachinvestitionen	%	60	60	58	61	60	58	59

Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, ab 2012 Kassenstatistik; Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

Die Entwicklung der kommunalen Sachinvestitionen 2004 bis 2013 ist in Abbildung 4 dargestellt. Die kommunalen Sachinvestitionen erhöhten sich in den Jahren 2009 und 2010 um 6,2 % bzw. 5,8 %. Ursächlich hierfür waren die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Konjunkturpakets II (Zukunftsinvestitionsgesetz). Der deutliche Rückgang in 2012 war aufgrund des Auslaufens des Zukunftsinvestitionsgesetzes und der Vorzieheffekte in 2010 und 2011 zu erwarten. Der Zuwachs bei den Sachinvestitionen im Jahr 2013 um 5,3 % ist Ergebnis der – auch vom Bund getragenen – positiven Entwicklung der Kommunalfinanzen insgesamt.

Abbildung 4: Sachinvestitionsausgaben* der Gemeinden und Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten) der Jahre 2004 bis 2013 in Mrd. €



* Sachinvestitionsausgaben: Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens und Baumaßnahmen

Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

Die investiven Ausgaben der Kommunen gehen über die Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von Grundstücken, Erwerb von beweglichen Anlagevermögen) hinaus, die sich im Jahr 2013 auf 20,8 Mrd. € beliefen. Zu nennen sind die wesentlichen Beträge der Kommunen, die sie für eigene Investitionszuweisungen aufwenden sowie der Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen (vergleiche Tabelle 3).

Den Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen liegen häufig Sondereffekte zugrunde, z. B. im Zusammenhang mit Rekommunalisierungsmaßnahmen und auch Stützungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen für Landesbanken als Folge der Finanzkrise.

Tabelle 3: Ausgaben für kommunale Investitionen (ohne Stadtstaaten) der Jahre 2007 bis 2013 nach Arten in Mrd. €

Investitionsart	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sachinvestitionen gesamt	20,0	20,6	21,9	23,2	22,1	19,7	20,8
davon:							
Baumaßnahmen	15,5	15,8	16,8	18,6	17,7	15,3	15,9
Erwerb von Grundstücken	2,6	2,8	2,6	2,3	2,1	2,2	2,3
Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögen	1,9	2,0	2,5	2,3	2,3	2,2	2,6
Investitionszuweisungen der Kommunen	2,8	2,4	2,5	2,8	2,8	2,3	2,5
zusammen	22,8	23,0	24,4	25,9	24,9	22,0	23,3
nachrichtlich:							
Erwerb von Beteiligungen, Kapitaleinlagen	1,1	1,1	3,7	1,6	1,7	1,8	1,9

Abweichungen durch Rundung der Zahlen möglich.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

Wesentlicher Bestandteil der Sachinvestitionen sind die Baumaßnahmen, auf die regelmäßig rund 80 % der Sachinvestitionen entfallen. In Tabelle 4 sind wesentliche Aufgabenbereiche, in denen Baumaßnahmen anfielen,

aufgeführt. In den Jahren 2010 und 2011 fielen die Ausgaben im Schulbereich besonders hoch aus. Ursächlich hierfür waren die Finanzhilfen des Bundes im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes. Die Ausgaben für Baumaßnahmen für Einrichtungen der Jugendhilfe erhöhten sich als Folge des Ausbaus der Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder, wesentlich finanziell unterstützt durch den Bund. Weitere Schwerpunkte sind die Aufgabenbereiche „Gemeindestraßen, Kreisstraßen, Parkeinrichtungen“ sowie „Abwasserbeseitigung“. Die weiteren Baumaßnahmen verteilen sich auf zahlreiche übrige Aufgabenbereiche.

Tabelle 4: Kommunale Ausgaben für Baumaßnahmen nach Aufgabenbereichen (ohne Stadtstaaten) der Jahre 2007 bis 2012 in Mrd. €

Aufgabenbereich	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baumaßnahmen gesamt	15,5	15,8	16,8	18,6	17,7	15,3
darunter:						
Gemeindestraßen, Kreisstraßen, Parkeinrichtungen	4,3	4,6	4,5	4,1	4,3	4,2
Grund- und Hauptschulen, übrige allgemeinbildende Schulen	2,7	2,6	3,0	4,0	3,5	2,4
Abwasserbeseitigung	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
Einrichtungen der Jugendhilfe (inkl. Tageseinrichtungen für Kinder)	0,4	0,5	0,9	1,2	1,1	1,1

Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte)

Tabelle 5 zeigt die Einnahmen der Kommunen im Vermögenshaushalt. Wesentlicher Einnahmeposten sind die Investitionszuweisungen der Länder. In diese Zuweisungen gehen auch die Finanzmittel ein, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt (z. B. Zukunftsinvestitionsgesetz). Bezogen auf die Sachinvestitionen deckten die Investitionszuweisungen im Jahr 2013 38 % der kommunalen Sachinvestitionsausgaben. In den Jahren 2010 und 2011 belief sich der entsprechende Deckungsgrad – wohl auch aufgrund der Finanzmittel des Bundes (Zukunftsinvestitionsgesetz) – auf 47 % bzw. 48 %. Des Weiteren fließen den Kommunen Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen (z. B. bei Privatisierungsmaßnahmen) und aus Beiträgen zu.

In allen dargestellten Jahren erzielten die Kommunen insgesamt einen positiven Saldo aus dem Verkauf und dem Erwerb von Grundstücken, der somit rechnerisch zur Investitionsfinanzierung beitrug. Bei der Veräußerung bzw. dem Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen war das nur 2007 der Fall (vergleiche Tabellen 3 und 5).

Tabelle 5: Einnahmen der Kommunen im Vermögenshaushalt (ohne Stadtstaaten) der Jahre 2007 bis 2013 in Mrd. €

Einnahmeart	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken	3,7	3,5	3,0	3,4	3,7	3,7	3,6
Investitionszuweisungen	9,0	9,0	9,4	11,0	10,6	8,0	7,9
Beiträge	1,5	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
zusammen	14,2	13,8	13,7	15,7	15,8	13,1	12,9
nachrichtlich:							
Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und Rückflüsse von Kapitaleinlagen	1,2	0,6	0,5	1,0	0,6	0,7	0,8

Differenzen in den Summen durch Rundungen der Zahlen

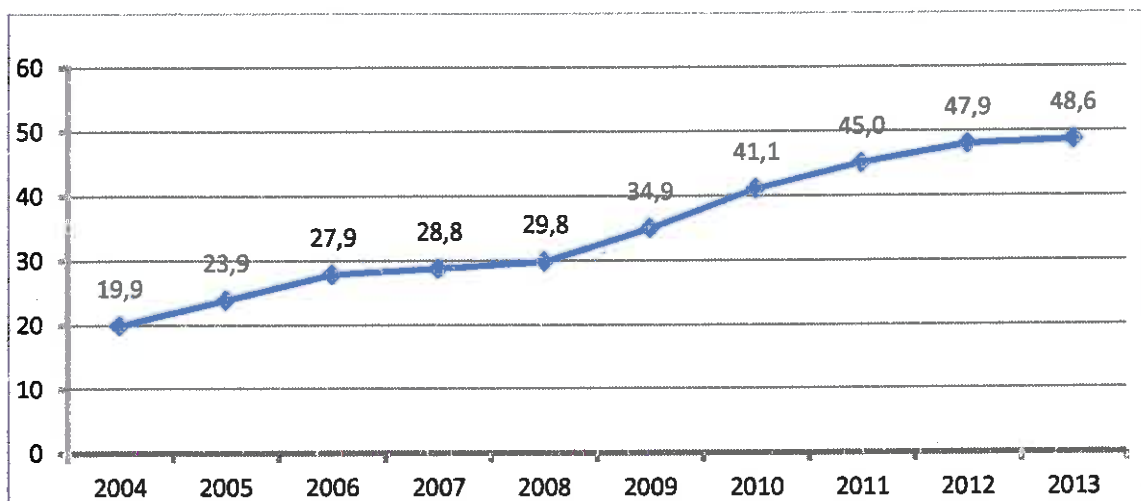
Quelle: Statistisches Bundesamt (Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 2013 Kassenstatistik)

2.5 Kassenkredite und Gesamtverschuldung

Die Höhe der Kassenkredite kann einen Indikator für Haushaltsprobleme darstellen: Wenn die laufenden Ausgaben (Personal, Sachaufwand, Zinsen, Transfers) nicht durch laufende Einnahmen (Steuern, Zuweisungen, Gebühren) zu decken sind, erfolgt die Finanzierung über Kassenkredite, da (reguläre) Verschuldung nur für Investitionen zulässig ist.

Der Bestand an Kassenkrediten – die eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe verwendet werden dürfen – erhöhte sich mit deutlich abgeschwächten Steigerungsraten (2011: + 9,7 %, 2012: + 6,5 %, 2013: + 1,4 %). Ende 2013 betrug der Bestand an Kassenkrediten 48,6 Mrd. € (vergleiche Abbildung 5). Der trotz positiver Entwicklung der Finanzierungssalden weiter leicht gestiegene Bestand an Kassenkrediten deutet auf eine Spreizung der Finanzsituation von finanzstarken und finanzschwachen Kommunen innerhalb und zwischen den Ländern hin. Auch eine unterschiedliche Handhabung von Kassenkrediten in der kommunalaufsichtlichen Praxis kann hier eine Rolle spielen.

Abbildung 5: Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten) in Mrd.€



Quelle: Statistisches Bundesamt (Schuldenstatistik), Stand jeweils zum 31. Dezember

Die Kassenkredite sind kein flächendeckendes, sondern ein regional konzentriertes Problem in einigen Ländern. Mehr als die Hälfte der Kassenkredite – 25,3 Mrd. € (52 %) – wurden Ende 2013 von einer Anzahl Kommunen in Nordrhein-Westfalen in Anspruch genommen. Neben Nordrhein-Westfalen konzentrierten sich die Kassenkredite – mit regionalen Schwerpunkten – vor allem auf Rheinland-Pfalz und Hessen (jeweils 14 %). Die durchschnittliche Belastung mit Kassenkrediten je Einwohner war im Saarland am höchsten (1.985 €); es folgten Rheinland-Pfalz (1.713 €), Nordrhein-Westfalen (1.442 €) und Hessen (1.099 €). Im Bundesdurchschnitt betrug der Bestand an Kassenkrediten 650 € je Einwohner (vergleiche Tabelle 6).

Die Länder haben die Probleme im Zusammenhang mit der Kassenkreditverschuldung erkannt. Mit Konsolidierungs- und Entschuldungsprogrammen kommen die Länder ihrer verfassungsmäßigen Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen nach. Eine dauerhafte Lösung der Probleme der betroffenen Kommunen muss sowohl den Schuldenabbau (Tilgung der Kassenkredite) als auch den Haushaltsausgleich umfassen. Es ist daher konsequent, dass die Entschuldungshilfen mit strikten Konsolidierungsaufgaben verknüpft werden.

Die Erhöhung der kommunalen Gesamtverschuldung ging im Zeitraum 2004 bis 2013 nahezu ausschließlich auf die steigende Inanspruchnahme der Kassenkredite zurück. Die stagnierenden Kreditmarktschulden dürften auf Konsolidierungsmaßnahmen, aber auch auf die Investitionsschwäche von Kommunen mit angespannter Haushaltssituation zurückzuführen sein. Der Anteil der Kassenkredite an der kommunalen Gesamtverschuldung erhöhte sich weiter von 30 % im Jahr 2009 auf 37 % im Jahr 2013 (vergleiche zur Entwicklung Abbildung 6). Auch dies zeigt die Spreizung zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen.

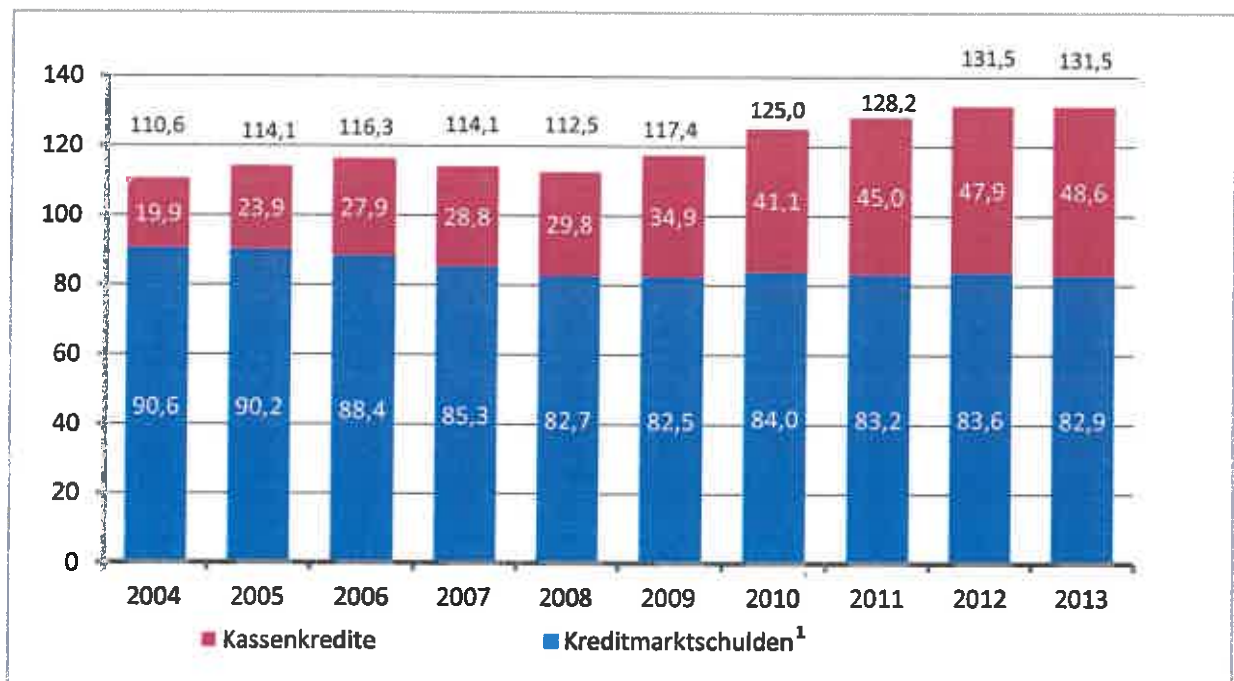
Tabelle 6: Kassenkredite der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren 2011 und 2013 (ohne Stadtstaaten)

Gebietseinheit	2011	2013	Veränderung 2013 gegenüber 2011 (in € je Einwohner)	2011	2013
	Kassenkredite (in € je Einwohner)			Kassenkredite (in Mio. €)	
Saarland	1.803	1.985	+ 182	1.801	1.969
Rheinland-Pfalz	1.447	1.713	+ 266	5.775	6.834
Nordrhein-Westfalen	1.263	1.442	+ 179	22.141	25.302
Hessen	1.074	1.099	+ 25	6.416	6.623
Sachsen-Anhalt	434	495	+ 61	992	1.113
Niedersachsen	640	488	- 152	4.981	3.803
Mecklenburg-Vorpommern	343	419	+ 76	552	669
Brandenburg	327	327	+ 0	802	801
Schleswig-Holstein	276	271	- 5	774	760
Thüringen	66	97	+ 31	145	210
Sachsen	13	25	+ 12	52	100
Bayern	31	19	- 12	383	244
Baden-Württemberg	21	17	- 4	223	179
Deutschland insgesamt	604	650	+ 46	45.037	48.606

Abweichungen durch Rundung der Zahlung möglich.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Schuldenstatistik, Stand jeweils zum 31.12.)

Abbildung 6: Gesamtverschuldung der Gemeinden/Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten) der Jahre 2004 bis 2013 in Mrd. €



¹ Kreditmarktschulden einschließlich kreditähnlicher Rechtsgeschäfte und Schulden bei öffentlichen Haushalten.
Quelle: Statistisches Bundesamt (Schuldenstatistik, Stand jeweils zum 31. Dezember)

2.6 Ausblick

Auch das laufende Jahr wird bei den Kommunen insgesamt positiv verlaufen. Die Projektion des Bundesministeriums der Finanzen für den Stabilitätsrat geht für 2014 und die Folgejahre von Überschüssen der Kommunen insgesamt aus. Diese Annahme wird von der Steuerschätzung (Mai 2014) gestützt: Danach werden sich die kommunalen Steuereinnahmen in den Jahren 2014 bis 2018 – ausgehend vom hohen Niveau des Jahres 2013 – weiter erhöhen. Auch die kommunalen Spitzenverbände gehen von einer positiven Entwicklung aus.

Es ist zu erwarten, dass die Kommunen wie auch in der Vergangenheit in Überschussjahren aufgelaufene Defizite zurückführen werden. Die Bundespolitik hat dafür im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gute Voraussetzungen geschaffen (siehe Kapitel 3). Mit der umfänglichen und nachhaltigen Entlastung der Kommunen leistet der Bund einen deutlichen und nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Kommunalfinanzen und schafft Spielräume für weitere Investitionen.

Ein besonderes Augenmerk ist in den betroffenen Ländern und Kommunen aber auf die sehr hohen kommunalen Kassenkreditbestände zu richten. Zum Abbau der Kassenkredite haben zahlreiche Länder Entschuldungs- und Konsolidierungsprogramme auf den Weg gebracht. Damit nehmen die Länder die ihnen nach der Finanzverfassung obliegende Verantwortung für die Kommunalfinanzen wahr. Hierbei ist entscheidend, dass strukturelle Defizite durch strenge Auflagen und konsequente Überwachung nachhaltig abgebaut werden.

3 Entlastung der Kommunen durch den Bund

3.1 Bereits umgesetzte Maßnahmen

Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Mit der schrittweisen Anhebung der Bundesbeteiligung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (auf 45 % im Jahr 2012 und 75 % im Jahr 2013) und deren Weiterentwicklung von einer Erstattung der Nettoausgaben des Vorvorjahres zu einer vollständigen Erstattung der Nettoausgaben des laufenden Kalenderjahres durch den Bund seit dem Jahr 2014 wurden die Kommunen in ihrer Funktion als örtlicher Sozialhilfeträger nachhaltig entlastet. Die gesamte Entlastung, also das vom Bund für die Nettoausgaben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung den Ländern zur Verfügung gestellte Finanzvolumen, beträgt im Zeitraum 2012 bis 2017 insgesamt voraussichtlich etwa 30 Mrd. €. Bis zum Jahr 2017 wird die jährliche Entlastung auf 6,7 Mrd. € anwachsen und sich damit gegenüber dem Jahr 2012 fast vervierfachen.

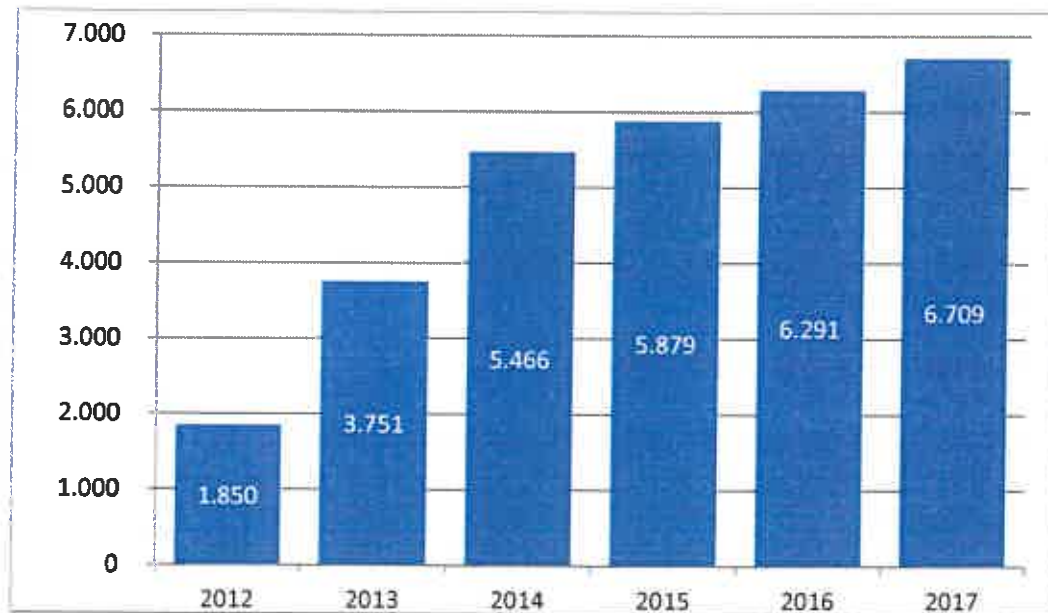
Von der Entlastung der kommunalen Ebene profitieren insbesondere finanzschwache Kommunen. Aufgrund der zu erwartenden Dynamik der Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, gerade auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, dürfte diese Maßnahme des Bundes mittel- bis langfristig sogar eine noch größere Bedeutung erlangen.

Kosten der Unterkunft und Heizung

Ein weiterer großer Posten bei den Sozialausgaben der Kommunen sind die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende gezahlt werden. Die im Jahr 2005 eingeführte Bundesbeteiligung wurde ab dem Jahr 2011 auf hohem Niveau verstetigt. Mit der Festlegung einer festen Quote, die sich bundesdurchschnittlich auf 28,2 % beläuft, wurde ein über mehrere Jahre hinweg kontrovers geführter Diskussionsprozess um die jährliche Anpassung der Höhe der Bundesbeteiligung beendet.

Für die Jahre 2011 bis 2013 hat der Bund diese Quote zusätzlich um weitere 2,8 Prozentpunkte erhöht, um die Kommunen in diesem Zeitraum auch bei den Aufwendungen für Mittagessen für Hortkinder sowie für Schulsozialarbeit zu unterstützen. Im Zeitraum 2011 bis 2017 führen all diese Maßnahmen zu voraussichtlichen Entlastungen der Kommunen in Höhe von 5,4 Mrd. €.

Abbildung 7: Gesamte Entlastung bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in den Jahren 2012 bis 2017 in Mio. €



Quelle: Haushaltsdatenbank des BMF (HaFiPlan)

Darüber hinaus sorgt der Bund seit 2011 über eine erhöhte Bundesbeteiligung für einen umfassenden finanziellen Ausgleich der Kommunen für die Erbringung der neu eingeführten Bildungs- und Teilhabeleistungen für bedürftige Kinder durch die Kommunen. Dies entlastet die Kommunen im Zeitraum 2011 bis 2017 voraussichtlich um weitere 3,3 Mrd. €.

Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige

Am Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige beteiligte sich der Bund bereits aufgrund der auf dem sog. Krippengipfel im Jahr 2007 gemachten Zusagen bis zum Jahr 2013 mit 4 Mrd. € an der Finanzierung der Investitions- und Betriebskosten.

Im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Fiskalvertrags hat der Bund im Jahr 2012 einen zusätzlichen Betrag von 581 Mio. € für Investitionen bereitgestellt. Auch die Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten wurde sukzessive erhöht und beträgt ab dem Jahr 2015 845 Mio. € pro Jahr.

3.2 Vorgesehene Maßnahmen

Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen

Entsprechend dem Koalitionsvertrag sollen im Rahmen der für diese Legislaturperiode vorgesehenen Verabschiedung eines Bundesleistungsgesetzes für Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) Entlastungen im Umfang von 5 Mrd. € pro Jahr erfolgen. In der Finanzplanung des Bundes wurde entsprechend Vorsorge getroffen und der Betrag von 5 Mrd. € ab dem Jahr 2018 eingestellt.

Unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und unter Mitwirkung u.a. der kommunalen Spitzenverbände hat die Arbeitsgruppe „Bundesteilhabegesetz“ im Juli 2014 ihre Arbeit aufgenommen. Ziel dieser Arbeitsgruppe ist es, bis zum Frühjahr 2015 einen Bericht vorzulegen und die Reform der Eingliederungshilfe vorzubereiten.

Entlastung von jährlich 1 Mrd. € in den Jahren 2015 bis 2017

Bereits im Vorgriff auf das Bundesteilhabegesetz erhalten die Kommunen vom Bund in den Jahren 2015 bis 2017 eine Entlastung von 1 Mrd. € pro Jahr. Nach dem am 20. August 2014 von der Bundesregierung verabschiedeten Entwurf für ein Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung sollen jeweils 500 Mio. € über eine erhöhte Bundesbeteiligung an den KdU und über einen erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer realisiert werden (vergleiche Abbildung 8). Der Gesamtbetrag wurde gesplittet, da beide Entlastungswege ihre Vorteile besitzen. Während von einer Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer unmittelbar die Gemeindeebene profitiert, kommt die erhöhte Bundesbeteiligung an den KdU den kreisfreien Städten und den Landkreisen zu Gute. Von der Entlastung bei den KdU profitieren zudem überproportional Kommunen mit einer insbesondere auch wegen hoher Sozialausgaben angespannten Finanzsituation.

Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige

Der Bund wird seinen Anteil an den Kosten des Ausbaus der Kinderbetreuung für unter Dreijährige nochmals erhöhen. Gemäß dem am 20. August 2014 von der Bundesregierung verabschiedeten Gesetzentwurf soll in den Jahren 2016 bis 2018 ein zusätzlicher Betrag von 550 Mio. € für Investitionen gewährt werden. An den Betriebskosten wird sich der Bund in den Jahren 2017 und 2018 mit jeweils zusätzlich 100 Mio. € beteiligen (vergleiche Abbildung 8).

Abbildung 8: Finanzielle Auswirkungen des vorgesehenen Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung in den Jahren 2015 bis 2018



Quelle: Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung

EU-Zuwanderer und Asylsuchende

Im Fokus der öffentlichen Diskussion stehen insbesondere Zuwanderer aus EU-Mitgliedstaaten, auf die seit 1. Januar 2014 die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit ausgedehnt wurde. Nach Vorlage eines Zwischenberichts des hierzu eingesetzten Staatssekretärsausschusses wurden bereits im März 2014 Hilfen für die besonders betroffenen Kommunen in einer Gesamthöhe von über 200 Mio. € beschlossen. Zu diesem Zweck wird der Bund das Städtebauförderungsprogramm "Soziale Stadt" und die Programme aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP) entsprechend finanziell ausstatten und, wo nötig, zielgerichtet auf die kommunalen Probleme zuschneiden.

Mit der Vorlage des Abschlussberichts des Staatssekretärsausschusses hat die Bundesregierung am 27. August 2014 weitere Maßnahmen beschlossen, die z.B. darauf abzielen, gegen einen Missbrauch des Freizügigkeitsrechts wirkungsvoll vorzugehen. Im Bereich der Familienleistungen sollen beim Kindergeld Doppelzahlungen und Missbrauch unterbunden werden. Das Einkommensteuergesetz soll künftig eine Regelung enthalten, die die Kindergeldberechtigung von der eindeutigen Identifikation von Antragstellern und Kindern abhängig macht.

Zur Unterstützung besonders von Zuwanderung betroffener Kommunen ist für das Jahr 2014 eine weitere Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung um 25 Mio. € vorgesehen. Im Gesundheitswesen sollen die Kommunen um schätzungsweise 10 Mio. € jährlich entlastet werden. Hierzu trägt u.a. eine geplante Änderung des Sozialgesetzbuch V (SGB V) bei, durch die gesetzliche Krankenkassen verpflichtet werden, die Impfstoffkosten für Kinder und Jugendliche aus EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen, deren Krankenversicherungsstatus noch nicht geklärt ist. Außerdem werden in diesem Jahr noch einmal 40 Mio. € für zusätzliche Integrationskurse zur Verfügung gestellt. Die Reform des Asylbewerberleistungsgesetzes wird zu einer weiteren Entlastung der Kommunen von voraussichtlich 31 Mio. € im Jahr 2015 und 43 Mio. € jährlich in den Folgejahren führen. Hierbei werden bestimmte Personengruppen mit humanitären Aufenthaltstiteln aus dem personellen Anwendungsbereich des Gesetzes herausgenommen mit der Folge, dass sie zukünftig bei Bedürftigkeit Leistungen nach SGB II oder SGB XII erhalten.

