

Martin Junkernheinrich

# Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunalfinanzen

**Die räumlichen Ungleichheiten in Deutschland und ihre politischen Auswirkungen haben die öffentliche Aufmerksamkeit wieder verstärkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gelenkt. Nachdem in den letzten Jahrzehnten der „Aufbau Ost“ ein zentraler Schwerpunkt war, öffnet sich nunmehr eine gesamtdeutsche Diskussion, die auch die Abkoppelung finanzschwacher Städte in Westdeutschland einschließt. Damit gewinnt die fiskalische Seite der Gleichwertigkeit an Bedeutung.**

Bei der Gleichwertigkeitsdiskussion geht es traditionell um die Unterschiede zwischen ländlichen und städtischen Regionen. Diese Zweiteilung ist aber überholt, weil es in allen Raumtypen starke und schwache Regionen gibt. Entsprechend vielfältig sind die politischen Diskussions-schwerpunkte. Sie reichen von den Problemen wachsender Städte mit knappem Wohnraum und hohen Mieten, dem Wohnungsleerstand in strukturschwachen Städten mit großen Problemvierteln über ländliche, von Abwanderung und Überalterung geprägte Regionen, den Tragfähigkeitsproblemen ländlich-peripherer Räume bis zur kommunalen Überschuldung bei räumlich konzentrierten Globalisierungsverlierern sowie Investitionsdefiziten in fast allen Kommunen außerhalb der prosperierenden Regionen und vieles mehr. Eine besondere Rolle nimmt die flächendeckende Teilhabe am digitalen Leben als Voraussetzung für Chancengleichheit ein. Von der besonderen Förderung strukturschwacher Regionen ist die Rede. In diesem Diskussionsumfeld soll die vom Bundeskabinett im September 2018 eingesetzte Regierungskommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ bereits im Juli 2019 konkrete Vorschläge zur Sicherung und Weiterentwicklung der Lebensverhältnisse in Deutschland vorlegen.

Ein zentraler Ansatzpunkt, um gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, ist die Verteilung der öffent-

lichen Finanzen im Raum. Hierbei geht es zunächst um die primäre Steuerverteilung, deren Ungleichheit durch die Finanzmittel aus dem Länderfinanzausgleich und dem kommunalen Finanzausgleich der jeweiligen Länder ausgeglichen wird und zu einer aufgabenangemessenen kommunalen Finanzausstattung beitragen sollen. Da der Kommunalfinanzausgleich immer auch die kommunale Bedarfsseite berücksichtigt, und die dabei divergierenden lokalen Rahmenbedingungen (Sozialbelastung, Raumkosten, zentralörtliche Funktionen etc.) erfasst, soll diese Ausgleichsleistung explizit darauf hinwirken, dass die fiskalische Gleichwertigkeit gewährleistet ist.

Ungleichgewichte in diesem System haben unmittelbar Rückwirkungen auf die lokalen Lebensverhältnisse. Sie führen zu einer unzureichenden Investitionstätigkeit und einem Substanzverzehr der Infrastruktur bzw. zu einer (räumlich) divergierenden Infrastrukturausstattung und Leistungsbereitstellung, zur Ungleichheit bei der Gebührenbelastung z. B. bei der Kita-Nutzung oder zu stark differierenden Realsteuerhebesätzen, und sie tragen letztendlich auch erheblich zur kommunalen Verschuldung bei. Insofern kommt den Kommunalfinanzen eine besondere Bedeutung für gleichwertige Lebensverhältnisse und die Standortqualität zu. Sie haben vor Ort sicher den quantitativ größten Einfluss auf die Lebensverhältnisse und sind in ihren Wirkungen für die Bürger deutlich sichtbar und auch spürbar. Darüber hinaus nehmen aber auch der Bund über seine Infrastrukturplanung (z. B. Bundesverkehrswegeplanung) und die Länder (z. B. Schulfinanzierung) Einfluss auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

## Aktuelle Finanzsituation

Auf den ersten Blick zeigt sich die Lage der Kommunalfinanzen in Deutschland entspannt. Seit 2012 erzielen die Kommunen im Durchschnitt wieder positive Finan-

**Prof. Dr. Martin Junkernheinrich** ist Inhaber des Lehrstuhls für Stadt-, Regional- und Umweltökonomie unter besonderer Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Aspekte an der Technischen Universität Kaiserslautern.

zierungssalden und 2017 – bei einem „Überschuss“<sup>1</sup> von 9,7 Mrd. Euro im Kernhaushalt – waren sie sogar erstmals seit langem in allen Flächenländern im Überschuss.<sup>2</sup> Die Zahl der Kommunen mit akuten Haushaltsproblemen wird also kleiner. Dazu tragen verschiedene günstige Rahmenbedingungen bei. Mit der guten Konjunktur steigen die Steuereinnahmen und die seit 2009 niedrigen Zinsen sorgen selbst bei steigender Verschuldung für einen sinkenden Zinsaufwand. Die seit 2012 schrittweise erhöhte Bundesbeteiligung an den kommunalen Sozialleistungen erreichte 2018 mit der vollen Auszahlung des 5-Milliarden-Euro-Pakets einen Höhepunkt und entlastet die Kommunen. Der leichte Rückgang der Sozialleistungen 2017 dürfte hingegen ein temporärer Effekt aufgrund rückläufiger Asylbewerberleistungen sein.

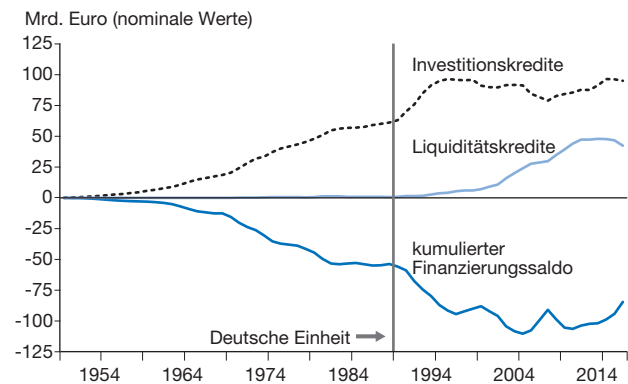
Die verbesserte Lage für alle hat jedoch nicht die in der Vergangenheit entstandenen Disparitäten reduziert oder die aufgehäuften Altlasten abgebaut. Das Erreichen des Haushaltsausgleichs ist auch nicht mit gleichwertigen Lebensverhältnissen gleichzusetzen. Leistungskürzungen und Investitionsverzicht in finanzschwachen Kommunen haben zwar zu ausgeglicheneren Haushalten beigetragen, aber damit die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eher geschwächt.

Da die konjunkturell getragene gute Finanzlage auf Dauer nicht gesichert sein dürfte, ist es jetzt notwendig, mit dem fiskalischen „Rückenwind“ Problemlösungen besonders intensiv voranzutreiben. Eine Eintrübung der Konjunktur wurde bereits in der Steuerschätzung vom November 2018 durch die Reduzierung des für die nächsten Jahre erwarteten Steuerzuwachses berücksichtigt. Weitere Risiken für die Konjunktur ergeben sich z. B. aus dem zunehmenden Protektionismus, dem Brexit und Unsicherheiten auf den Finanzmärkten. Dabei wiegt für die Kommunen mit einer hohen Verschuldung das Zinsänderungsrisiko besonders schwer, da sie einen großen Finanzbedarf aufweisen, um Liquiditätskredite abzubauen. Positiv wirkt für Kommunen hingegen, dass ab 2019/2020 die erhöhte Gewerbesteuerumlage entfällt und dass mit der Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen die Länder ab 2020 mehr Geld vom Bund erhalten, was auch den kommunalen Finanzausgleich stärken sollte.

1 Positive bzw. negative Finanzierungssalden werden hier auch als Überschüsse bzw. Defizite bezeichnet. Sie bilden das Resultat der Finanzrechnung, d. h. den Saldo von Ein- und Auszahlungen eines Jahres ab. Davon zu unterscheiden ist der für die Kommunen rechtlich relevante Abschluss der Ergebnisrechnung. Hier sind viele Kommunen noch weit von einem Haushaltsausgleich entfernt.

2 Vgl. G. Micosatt, M. Junkernheinrich: Kommunal Finanzen im Jahr 2017: Eine Einordnung der Haushaltsüberschüsse mit dem „zweiten Blick“, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 240, Berlin 2018, S. 282 f.

**Abbildung 1**  
**Kumulierter Finanzierungssaldo, Investitions- und Liquiditätskredite<sup>1</sup> der Kommunen in Deutschland<sup>2</sup>**



<sup>1</sup> Schulden im nicht-öffentlichen Bereich; Investitionskredite einschließlich Wertpapierschulden. <sup>2</sup> Ab 1991 einschließlich der ostdeutschen Bundesländer.

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis.

Auch der Blick auf die langfristige Entwicklung macht deutlich, dass die derzeit gute Gesamtlage genutzt werden muss, denn in der langfristigen Perspektive erscheint die aktuelle Situation gemessen am Finanzierungssaldo eher als Ausnahme. Zwischen 1950 und 2000 war er weitgehend negativ und das teilweise erheblich (vgl. Abbildung 1). Die bis 2000 aufsummierte, nicht preisbereinigte Finanzierungslücke belief sich auf ca. 88 Mrd. Euro. Sie betraf den Investitionsbereich, für den nicht ausreichend kommunale Eigenmittel bereitgestellt werden konnten und deshalb Kredite aufgenommen wurden. Die kumulierten Fehlbeträge und die Höhe der Investitionskredite entwickeln sich parallel in etwa gleichen Größenordnungen. Die Finanzierungsbedarfe der Deutschen Einheit, die negativen Auswirkungen der großen Steuerreform von 2001 und die Folgen der Bankenkrise Ende 2008 sind im Entwicklungsverlauf ebenfalls deutlich sichtbar. Es wird sich also zeigen müssen, wie krisenfest die Kommunalfinanzen insgesamt geworden sind. Der Verlauf des kumulierten Finanzierungssaldos macht deutlich, dass neben der Stabilisierung der Finanzsituation auch der Abbau der Altschulden auf der politischen Agenda steht.

### Finanzschwache Kommunen im Dilemma

Die aktuelle kommunale Finanzsituation hat die räumlichen Disparitäten nicht aufgehoben. Vielmehr verbirgt sich hinter dem Durchschnitt eine sehr differenzierte Problemlage,<sup>3</sup> die zugleich auch die Gleichwertigkeit der

3 Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Räumliche Trends der Kommunalfinanzen. Zur Disparitätenentwicklung im vereinten Deutschland, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), 2017, H. 5, S. 92-109

Lebensverhältnisse in Deutschland infrage stellt. Dies lässt sich durch fünf Dilemmata darstellen, die für Kommunen gelten, die sich großen strukturellen Umbrüchen ihrer ökonomischen Basis ausgesetzt sehen und sich insbesondere in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Rheinland-Pfalz konzentrieren:

- Die Bemessungsgrundlage ihrer Steuerbasis ist unterdurchschnittlich.
- Starke Arbeitsplatzverluste haben zu einer überdurchschnittlich großen sozialen Belastungssituation mit entsprechend hohen Sozialausgaben geführt.
- Durch die Konsolidierung der Haushalte wurde das lokale Leistungsniveau reduziert und die Steuer- und Abgabenlast erhöht, was negativ auf die Standortqualität wirkt.
- Investitionen wurden unterlassen und ein Substanzverzehr der Infrastrukturanlagen und -einrichtungen zugelassen.
- Eine langjährige Unterfinanzierung konnte vielfach nur durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten ausgeglichen werden, weshalb diese Kommunen ein massives Altschuldenproblem haben, das sie aus eigener Kraft kaum lösen können.

Darüber hinaus verstärken gerade in ländlich-peripheren Regionen, die bei ohnehin geringer Siedlungsdichte ein Tragfähigkeitsproblem bezüglich ihrer Infrastruktur haben, dieses durch einen fortschreitenden Bevölkerungsverlust durch Abwanderung und Überalterung. Der Aufbau neuer, digitaler Infrastrukturen, der gerade hier Chancen eröffnen könnte, wird dadurch erschwert, denn diese wird von privaten, auf Gewinn ausgerichteten und deshalb am Massengeschäft interessierten Unternehmen getragen. Für Kommunen mit diesen Problemkonstellationen erscheint die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr sichergestellt.

### Determinanten fiskalischer Gleichwertigkeit

Die Diskussion um „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist alt und zugleich immer neu, denn bisher gibt es keine abschließende Definition dieses Begriffs, aus dem sich Indikatoren ihrer Erfassung, Ansatzpunkte ihrer Ausfüllung und Instrumente zur Umsetzung ableiten lassen.<sup>4</sup> Ebenso sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Begriffs

eher vage, was den Anspruch auf Ausfüllung und Umsetzung angeht.<sup>5</sup>

Ausgehend von einem sozialstaatlichen Gleichheitsanspruch geht es im Kern darum, bestimmte Mindeststandards der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Das Problem der Sicherstellung von „Gleichwertigkeit“ besteht folglich darin, im Rahmen von naturräumlich vorgegebenen ungleichen Lebensbedingungen sowie sozioökonomisch entstandenen Ungleichheiten einen Ausgleich herbeizuführen, der Chancengerechtigkeit und einen Mindestbestand an Versorgungssicherheit, Teilhabe und sozialer Sicherheit gewährleistet, damit am Ende möglicherweise ein „Gefühl der Zufriedenheit“ entsteht. Hinter dem können sich durchaus sehr unterschiedliche Lebensverhältnisse, aber auch Lebenseinstellungen verbergen. Gleichwertigkeit kann somit auch Ungleichheiten enthalten, wenn dabei grundsätzliche Ziele wie Chancengerechtigkeit nicht infrage gestellt sind, sondern gerade durch angepasste – und damit im Sinne klassischer Standards – ungleiche Instrumente und Umsetzungsstrategien erreicht werden.

Fiskalische Gleichwertigkeit ist bei einer Abkehr von einheitlichen Standards noch schwieriger zu definieren. Der Anknüpfungspunkt „Finanzschwäche“ und der Vergleich der Einnahmensituation sind dafür ungeeignet. Die fiskalische Gleichwertigkeit von Kommunen kann nur aus dem Zusammenspiel von kommunalen Aufgaben und dazu erforderlichen bzw. bereitgestellten Einnahmen bewertet werden. Dies findet im Begriff „Steuerkraft-Bedarfsausgleich“, der die kommunalen Finanzausgleichssysteme in den deutschen Flächenländern in unterschiedlicher Form prägt, einen zentralen Ansatzpunkt. Da aber der Bedarf nicht absolut ermittelt wird, sondern meist nur eine in der Regel vorab exogen bestimmte Finanzmasse nach einem Schlüssel relativer Steuerkraft-Bedarfsunterschiede vollständig aufgeteilt wird, ist eine kommunale Unterfinanzierung möglich und eine fiskalische Gleichwertigkeit im Raum nicht sichergestellt.

Eng damit verknüpft ist das Spannungsverhältnis zwischen dem stark erfolgsorientierten primären Einnahmensystem der Kommunen und ihrem gleichwertigkeitsbezogenen Ziel der Daseinsvorsorge und insbesondere dem „misserfolgsorientierten“ Aufgabenzuschnitt der Grundsicherungsleistungen:

- *Einnahmen:* Jenseits der äquivalenzorientierten Finanzierung von direkt in Anspruch genommenen kommunalen Leistungen durch Bürger und Wirtschaft basiert

4 Das Themenheft: Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), 2015, H. 1; fasst hier wesentliche Erkenntnisse zusammen.

5 Vgl. E. Brandt: Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Grundlagen, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), 2015, H. 1, S. 1-9.

die lokale Finanzierung kommunaler Aufgaben ganz wesentlich auf dem wirtschaftlichen Erfolg ihrer Einwohner und Unternehmen. Dies spiegelt sich im Steuerertrag wider (vgl. Abbildung 2). Diese Anreizorientierung ist eine tragende Säule des gesamten deutschen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems.

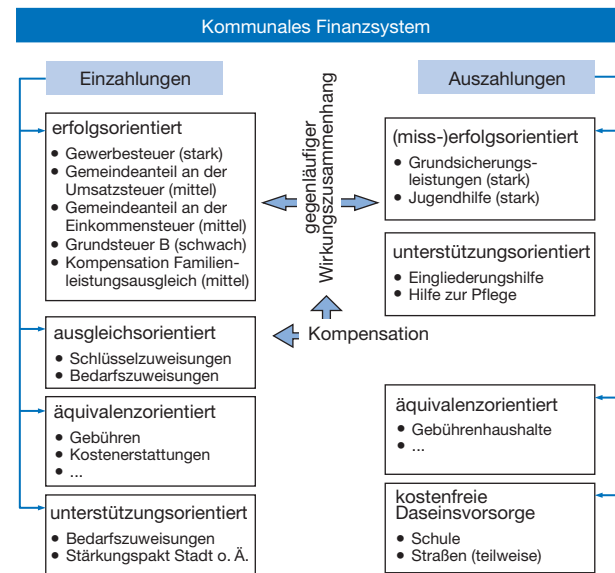
- **Aufgaben:** Auf der Seite der kommunalen Aufgaben steht eine kostenfreie Daseinsvorsorge, die allen Einwohnern ein „gleichwertiges“ Grundangebot an Leistungen in den Bereichen Bildung und Infrastruktur sichern soll. Diese öffentlichen Leistungen sollen die Chancengleichheit bzw. -gerechtigkeit gewährleisten, unabhängig vom Wohn- bzw. Wirtschaftsort und der sozialen Lage. Darüber hinaus werden die kommunalen Aufgaben von den sozialen Grundsicherungs- und Unterstützungssystemen geprägt, die vom Staat als Pflichtaufgaben auf die Kommunen übertragen wurden. Diese zweite, auf sozialen Ausgleich hin angelegte tragende Säule des gesamten deutschen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems hat in den letzten Jahrzehnten – trotz Wohlstandszuwachs – erheblich an Bedeutung gewonnen.

Für das Ausmaß des Spannungsverhältnisses zwischen Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben spielen verschiedene Faktoren eine Rolle:

- Lage- und Dichtefaktoren haben einen grundsätzlichen Einfluss auf die ökonomische Ertragsfähigkeit.
- Der Umfang und die räumliche Differenzierung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen prägen das lokale „Möglichkeitspotenzial“.
- Der ökonomisch-technische Strukturwandel sowie die Globalisierung verändern die wirtschaftlichen Erfolgsfaktoren und führen zur räumlichen Verschiebung von Wachstums- und Schrumpfungsregionen, wobei sich selbst verstärkende Auf- und Abwärtsprozesse ausgelöst werden können.
- Der Umfang der kommunalen Basisfinanzierung und der konnexitätsbezogene Ausgleich gerade für existenzsichernde Leistungen können im Vorfeld dämpfend wirken.
- Transformationsprozesse und -bedarfe, wie sie in Ostdeutschland nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Wirtschaftssystems erfolgten, stellen eine ganz eigene Kategorie des zu bewältigenden Ausgleichs dar.

Für die Finanzprobleme zahlreicher Kommunen war in der Vergangenheit insbesondere der überproportionale Aufwuchs der kommunalen Sozialausgaben verantwortlich.

Abbildung 2  
Einzahlungs-/Auszahlungsdeterminanten im kommunalen Finanzsystem



Quelle: eigene Darstellung.

Das wurde in der Plenardebatte im Deutschen Bundestag zum Thema Kommunal Finanzen im September 2015 auch anerkannt.<sup>6</sup> Dabei ist diese Erkenntnis nicht neu, sondern war in Westdeutschland bereits Ende der 1980er Jahre Gegenstand der politischen Diskussion (Albrecht-Initiative), die das Ziel der 50%igen Beteiligung des Bundes an den kommunalen Sozialausgaben hatte. Sie mündete 1988 in einen Strukturfonds zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft, mit dem Globalisierungsverlierer und strukturschwache Regionen in Westdeutschland Hilfe zur Selbsthilfe erhalten sollten.

Die deutsche Wiedervereinigung hat dann zu einer Problemverschiebung geführt und zunächst die finanzielle Solidarität aller westdeutschen Kommunen für den Aufbau Ost erfordert. Damit wurden die Empfänger von Leistungen aus dem Strukturfonds selbst zu Zahlern, was ihre fiskalische Situation zusätzlich belastet hat und ihren eigenen Strukturwandel beeinträchtigte. Darüber hinaus verstärkten die Disparitäten den Druck auf die kommunalen Ausgleichssysteme, die die unzureichende sozialorientierte Kofinanzierung nicht ausgeglichen haben und nur eine Umverteilung des Mangels herbeiführten, wodurch auch die Finanzierung fiskalisch gut aufgestellter

6 „Eines der Hauptprobleme der angespannten kommunalen Finanzlage sind die steigenden Sozialausgaben.“ Antrag der Abgeordneten Ingbert Liebing et al. zur Plenardebatte im Deutschen Bundestag: Für gleichwertige Lebensverhältnisse – Kommunalfreundliche Politik des Bundes konsequent fortsetzen, Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache Nr. 18/6062 vom 22.9.2015, S. 2.

Kommunen beeinträchtigt wurde. Rund 30 Jahre nach der Albrecht-Initiative sind die Probleme vieler finanz- und strukturschwacher Kommunen damit noch immer nicht gelöst. Die bereits damals existierende Finanzierungsproblematik besteht weiter fort und wurde durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten sogar noch verschärft.

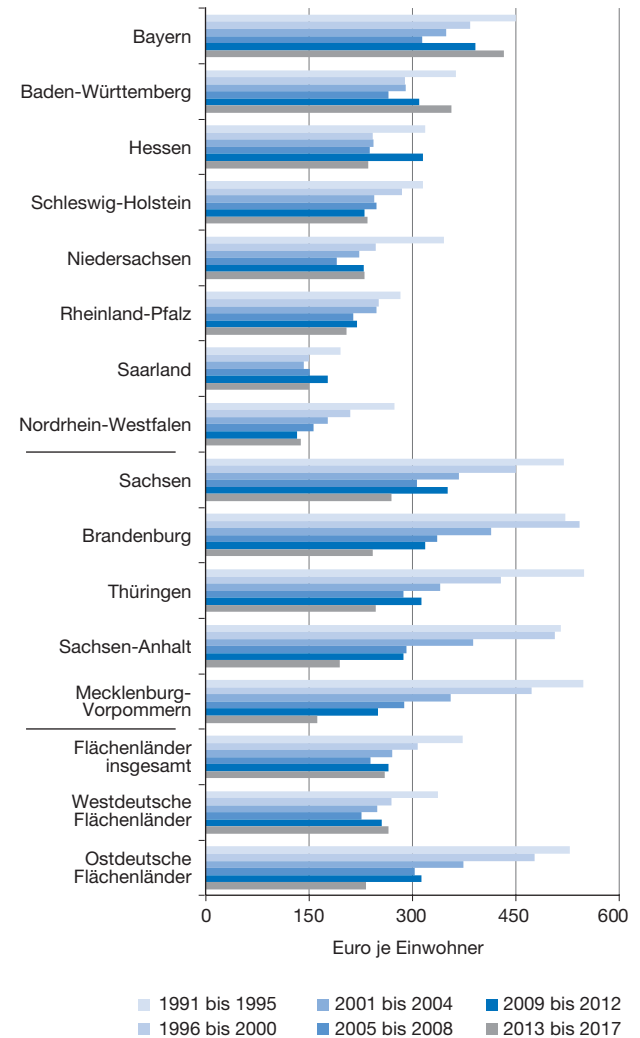
Eine Folge dieser Problematik sind die Unterschiede in der kommunalen Investitionstätigkeit (vgl. Abbildung 3).<sup>7</sup> In Westdeutschland fallen insbesondere das Saarland und Nordrhein-Westfalen durch besonders geringe Investitionen auf, während in Bayern und Baden-Württemberg die Investitionstätigkeit anhaltend hoch war. In Ostdeutschland ist nach der anfänglich hohen Investitionstätigkeit im Zuge des Aufbaus Ost ein deutlicher Rückgang zu erkennen. Hier fallen insbesondere Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern durch zuletzt geringe Investitionen auf.<sup>8</sup> Dauerhaft hohe Unterschiede in der Investitionstätigkeit lassen aber zwangsläufig die Gleichwertigkeit der Infrastrukturausstattung zurückgehen. Dazu kommt, dass Länder mit geringer Investitionstätigkeit tendenziell auch eine höhere Kreditaufnahme für Investitionen aufweisen (vgl. Abbildung 4), was den Mangel an eigener Investitionskraft noch deutlicher herausstellt. Sie stehen also zusätzlich vor einem Verschuldungsproblem.

Ein zweites Merkmal fiskalischer Ungleichwertigkeit sind die Liquiditätskredite. Als die Investitionskreditfinanzierung etwa seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr weiter ausgeweitet wurde bzw. werden konnte, kam es langsam und ab 2001 mit den Einnahmeausfällen der Steuerreform verstärkt zu einem massiven Anstieg von Liquiditätskrediten (vgl. Abbildung 1). Gepuscht wurde die Kreditaufnahme in den Folgejahren durch den zusätzlichen Bedarf an Zinszahlungen, für die ebenfalls Liquiditätskredite aufgenommen werden mussten, durch bis 2008 steigende Zinssätze und die mit der Bankenkrise ab 2009 wieder wegbrechenden Einnahmen.

Die Aufnahme von Liquiditätskrediten betraf noch stärker als die Investitionskredite die Kommunen in den Ländern mit besonders starken Finanzproblemen (vgl. Abbildung 4). Dabei konzentrierten sie sich vor allem in westdeutschen Städten und Regionen mit alten Industrien (Globalisierungsverlierer). Die gute Konjunktur- und Steuerentwicklung ließ den bundesweiten Bestand an kommunalen Liquiditätskrediten einschließlich der zur längerfristigen Zinssicherung aufgenommenen Wertpa-

7 Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Räumliche Trends der Kommunalfinanzien, a.a.O.  
 8 Die kommunale Investitionstätigkeit im Kernhaushalt wird durch Investitionen der kommunalen Auslagerungen ergänzt. Unterschiedliche Auslagerungsgrade können allerdings nicht die hohen Länderunterschiede erklären.

Abbildung 3  
**Kommunale Investitionen in den Kernhaushalten  
 1991 bis 2017 im Ländervergleich**

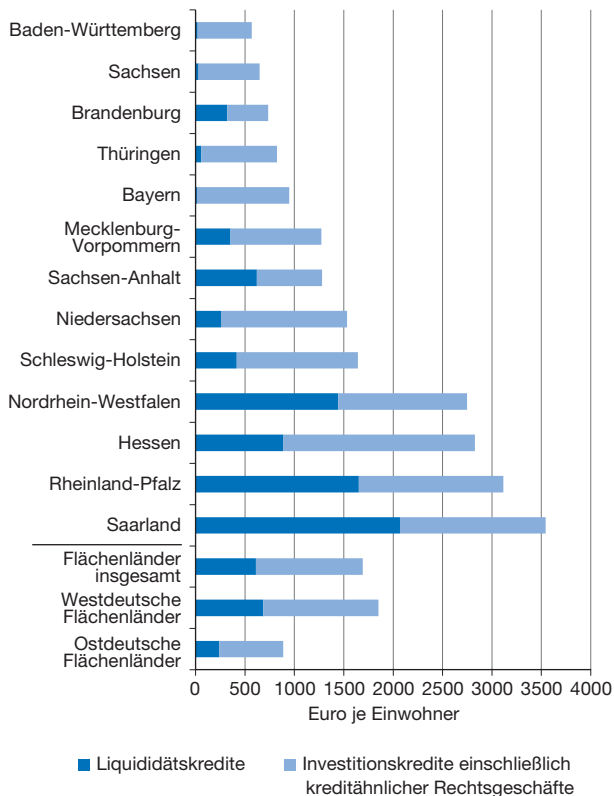


Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis.

pierschulden<sup>9</sup> (31.12.2017: 46 Mrd. Euro) erstmals 2017 um 7,6 % niedriger ausfallen als im Vorjahr.<sup>10</sup> Dabei hatten bereits ca. 2012 verschiedene Flächenländer Hilfs- und

9 Die Schuldenstatistik hat zum 31.12.2017 erstmals die Wertpapierschulden, die für Liquiditätszwecke aufgenommen wurden, separat erhoben. Auf dieser Grundlage wurde auch eine anteilige Schätzung für die Vorjahre ab 2012 vorgenommen, um in der Zeitreihe Kontinuität zu erhalten. Da die Wertpapierschulden einen längerfristigen Bestand haben, dürfte die rückwärtige Zweckübertragung auch plausibel sein. Nur zwei nordrhein-westfälische Kommunen hatten überhaupt eine Aufteilung nach investiven und Liquiditätszwecken vorgenommen.  
 10 Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2017, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden 2018. Die Werte für Nordrhein-Westfalen wurden anhand von korrigierten Daten für die zu Liquiditätszwecken aufgenommenen Wertpapierschulden von IT.NRW aktualisiert.

Abbildung 4  
**Kommunale Investitions- und Liquiditätskredite<sup>1</sup> im Ländervergleich**



<sup>1</sup> Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich (einschließlich Wertpapiersschulden für Liquiditätszwecke am 31.12.2017, ohne Schulden kreisangehöriger Gemeinden bei Gemeinden und Gemeindeverbänden [nur für Länder mit umfänglichen Einheitskassen: Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein]).

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben von Destatis.

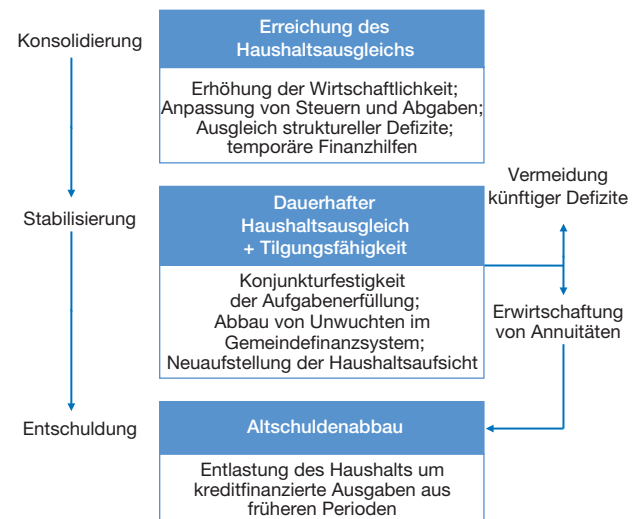
Entschuldungsprogramme aufgelegt.<sup>11</sup> Diese blieben in ihrer Wirkung aber begrenzt.

### Altschuldenhilfe als Hilfe zur Selbsthilfe

Die zurzeit gute fiskalische Situation wird nicht von Dauer sein. Deshalb wird von den Kommunen, die von besonderen Finanzierungsproblemen geprägt sind, weder ihre Investitionstätigkeit anhaltend stärker erhöht werden können, noch wird ihnen ein eigenständiger Abbau ihrer hohen Verschuldung insbesondere aus Liquiditätskrediten gelingen. Während prosperierende Kommunen und Regionen mit ihren Finanzmitteln in den weiteren Ausbau ihrer Standortattraktivität investieren können, drohen andere Kommunen den Anschluss zu verlieren. Zudem stehen mit den Themen Kita-Ausbau, offene Ganztagsbetreuung, Inklusion, Flüchtlingsintegration und digitaler Infra-

<sup>11</sup> Vgl. F. Arnold, F. Boettcher, R. Freier, R. Geißler, B. Holler: Kommunaler Finanzreport 2015, Gütersloh 2015, S. 124 ff.

Abbildung 5  
**Die doppelte Aufgabenstellung: Vermeidung neuer und Abbau alter Liquiditätskredite**



Quelle: eigene Darstellung.

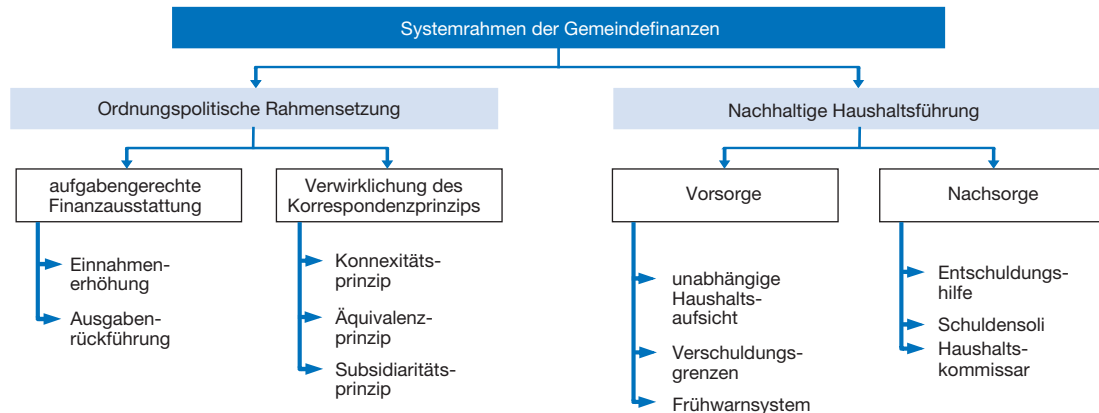
strukturausbau, weitere fiskalische Herausforderungen auf der Agenda, die bei bundesweit gleichem Leistungsanspruch, aber ungleicher Finanzverteilung die Disparitäten verstärken können. Vor diesem Hintergrund sind zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zwei Aufgaben prioritär zu lösen (vgl. Abbildung 5):

- Der durch die Konsolidierung erreichte Haushaltsausgleich muss stabilisiert werden, sodass keine neuen Schulden entstehen und darüber hinaus ein Haushaltsüberschuss die Tilgungsfähigkeit der Kommunen gewährleistet.
- Der Abbau der kommunalen Liquiditätskredite erfordert zudem die direkte finanzielle Unterstützung durch die betroffenen Länder und den Bund (die die Probleme auch mitverursacht haben). Allein wären viele Kommunen damit überfordert.

Die derzeit noch guten Rahmenbedingungen erleichtern eine ganzheitliche und nachhaltige Lösung, wenn die Politik jetzt handelt und sich nicht von den guten Zahlen blenden lässt oder gar vor Verteilungskonflikten zurückschreckt.

Die Altschuldenhilfe ist als einmalige Maßnahme zur Korrektur der fiskalischen Fehlentwicklungen anzusetzen, die viele Ursachen und Verursacher hat. Da eine plausible einzelgemeindliche Bestimmung der Verursacheranteile nicht möglich ist, ist ein pragmatischer Ansatz zur Lastenverteilung erforderlich. Institutionell ist eine Gemein-

Abbildung 6  
Ordnungspolitik und Gemeindefinanzen



Quelle: eigene Darstellung.

schaftsaufgabe „Abbau kommunaler Liquiditätskredite“ ein verfassungsrechtlich erprobter Weg.<sup>12</sup> Im Sinne einer einmaligen Altschuldenhilfe bedarf es sowohl einer Anpassung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen als auch einer länderspezifischen Weiterentwicklung der Instrumente zur Durchsetzung einer nachhaltigen Haushaltsführung (vgl. Abbildung 6).

### Ordnungspolitischer Rahmen

Im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung wurde zwar explizit ausgeführt: „Die grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltung sichert den Kommunen die Handlungsfreiheit. Staatliche Leistungen müssen deshalb auch auf der kommunalen Ebene auskömmlich finanziert sein. Es gilt der Grundsatz: Wer eine Leistung veranlasst, muss für ihre Finanzierung aufkommen (wer bestellt, bezahlt). Das ist Grundsatz allen politischen Handelns der Koalitionspartner.“<sup>13</sup> In der Umsetzung bleibt dies aber schwierig. Hier muss in der Gesetzesfolgenabschätzung noch stärker der Kostenaspekt untersucht werden, um die aufgabenangemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen. Dazu sind einnahmen- wie ausgabenseitige Anpassungen vorzunehmen.

<sup>12</sup> Vgl. M. Junkernheinrich, G. Micosatt: Kommunale Liquiditätskredite: Notwendigkeit und Optionen einer Problemlösung, in: M. Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241, Berlin 2018, S. 197 ff

<sup>13</sup> CDU/CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2018, Zeile 5504-5508.

- Die stark erfolgsorientierte Ausgestaltung des Gemeindesteuersystems ist um eine soziale Ausgleichskomponente zu ergänzen, die zum einen den sozialen Ausgabenzuwachs für alle Kommunen auch in der Basisfinanzierung auffängt und zum anderen die räumlich unterschiedliche Betroffenheit der Kommunen auf der ersten Stufe der Einnahmenezuteilung berücksichtigt. Damit wird der Bund als Sozialgesetzgeber konnexitätsgerecht zur Kommunalfinanzierung herangezogen und ein Mangel der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder behoben, die in der Vergangenheit den Sozialausgabenzuwachs in der Höhe (Dotationsproblem) nicht auffangen konnten und deshalb ihre Ausgleichssystematik lediglich zu einer Umverteilung des Mangels führte. Hierzu könnte zum einen ein höherer Anteil des Bundes an der Finanzierung der Kosten der Unterkunft umgesetzt werden (75 % oder mehr). Zum anderen könnte der aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hinzugefügte Betrag zielstrebig nach soziallastenorientierten Kriterien (z. B. analog der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft im SGB II oder Mindestsicherungsquote) verteilt werden.
- Perspektivisch ist die Gewinnorientierung der Gewerbesteuer zu überprüfen. Hierbei geht es nicht – wie in früheren Diskussionen – um die Bemessungsgrundlage selbst, sondern um deren lokale Zurechnung. Die derzeitigen Steuergestaltungsmöglichkeiten lassen eine Verschiebung von Gewinnen zu steuergünstigen Standorten zu. Der äquivalenzorientierte Bezug zwischen Ort der Wertschöpfung und Ort der Steuerzahlung wird aufgelöst. Das verstärkt fiskalische Dispa-

ritäten und erhöht den Druck auf nachgelagerte Ausgleichssysteme.

- Auf der Aufgabenseite sind Bund und Länder gefragt, wenn Aufgaben an Kommunen übertragen oder aber ausgeweitet werden (z.B. Gute-Kita-Gesetz, Ganztagsbetreuung an Schulen). Die Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt, dass viele Bundes- und Landesgesetze finanziell nicht hinreichend unterlegt waren und insbesondere in finanzschwachen Kommunen zur Verschuldung geführt haben.
- Darüber hinaus ist die Investitionstätigkeit zu stärken und zu verstetigen. Temporäre Programme sind hier nur ein erster Schritt. Um den Substanzverzehr zu vermeiden und die notwendigen Planungs- und Baukapazitäten vorzuhalten ist der Infrastrukturerhalt und -ausbau wieder kontinuierlicher zu betreiben.

Aus dem Mix der kommunalen Finanzierung aus einer steuerbasierten Grundfinanzierung und einer konnexitätsbasierten Aufgabenfinanzierung ergibt sich ein stetiger Prozess des Austarierens. Dabei sollte dieses System nicht als Finanzierung mit „Vollkaskoversicherung“ angesehen werden. Die Kommunen selbst sind nicht aus der Verpflichtung entlassen, ihre Aufgaben wirtschaftlich und in Eigenverantwortung zu erfüllen.

### Nachhaltige Haushaltsführung

Eine nachhaltige Haushaltsführung ist in einem ordnungspolitisch austarierten Gemeindefinanzsystem möglich, wenn der Haushalt keine besonderen Probleme aufweist. Dann können die Instrumente einer vorsorgenden Kommunalpolitik dazu führen, dass aus einem schnellen Handeln keine größeren Probleme erwachsen. Hierzu sind aufsichtsrechtliche Regelungen sowohl in Bezug auf das Verhalten der Kommunen als auch im Hinblick auf die Aufgabenübertragung an die Kommunen und deren Finanzierung sicherzustellen. Dazu muss die Haushaltsaufsicht über Informationswerkzeuge und Instrumentarien verfügen, die ein schnelles Erkennen von problematischen Haushaltslagen ermöglichen, um ebenso schnell die be-

troffenen Kommunen bei der Lösung des Problems unterstützen zu können. Sie muss dabei zwischen kommunal individuellen und strukturellen Problemen (Betroffenheit im Rahmen von Strukturwandel und bei staatlichen Aufgabenübertragungen) unterscheiden und somit einen Blick in zwei Richtungen haben. Die Kommunalaufsicht darf also nicht einseitig auf den kommunalen Haushaltsausgleich schauen, weil sie sich sonst nur an Symptomen abarbeitet, ohne dass das tatsächliche Problem (z.B. ökonomischer Strukturwandel, Verletzung des Konnexitätsprinzips) gelöst wird.

Wegen der hohen fiskalischen Altlasten können viele Kommunen den Einstieg in eine nachhaltige Haushaltsführung nicht vollziehen. Für diesen Fall müssen erst über Nachsorgeinstrumente die Bedingungen für eine nachhaltige Haushaltsführung herbeigeführt werden. Weil die hohen Liquiditätskredite, wie vielfach belegt, vor allem extern verursacht sind,<sup>14</sup> sollte die Entschuldung in einer konzertierten Aktion von Kommunen, Bund und Ländern vorgenommen werden. Das Problem nicht zu lösen wäre mit gesamtstaatlichen Risiken, wie einer drohenden Kreditwürdigkeit der gesamten kommunalen Ebene (Dominoeffekt), verbunden.

Angesichts der ausgeprägten räumlichen Konzentration der kommunalen Verschuldung ist dies eine Schlüsselfrage zur Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse geworden. Nachdem der Problemaufwuchs über 30 Jahre beobachtet werden konnte, ist es nun Zeit für eine dauerhafte Lösung. Der Erfolg der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wird sich nicht zuletzt daran messen lassen, ob sie dieses komplexe föderale Finanzierungsproblem löst und ihren Beitrag zur fiskalischen Gleichwertigkeit im Raum leistet.

<sup>14</sup> Vgl. M. Eltges, R. Müller-Kleibler: Kommunale Kassenkredite. Zuviel ist zuviel, BBSR-Analysen Kompakt, Nr. 01/2012, Bonn 2012; J. Bogumil, L. Holtkamp, M. Junkernheinrich, U. Wagschal: Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 55. Jg. (2014), H. 4, S. 614-647; M. Junkernheinrich, U. Wagschal: Kommunale Kassenkredite: Bedeutung, Verursachung und Lösungsoptionen, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), 12. Jg. (2014), H. 2-3, S. 300-334.

#### Title: *Equivalence of Living Conditions and Municipal Finances*

**Abstract:** *The spatial inequalities in Germany have once again drawn public attention to the equivalence of living conditions. While the “reconstruction of the East” has been a central focus over the last few decades, a Germany-wide discussion is now evolving that also includes the decoupling of financially weak cities in West Germany. This means that the fiscal side of equivalence is gaining in importance. In addition to state aid for heavily indebted municipalities, the mix of tools used to address problems should also include financial relief in the social sector.*

**JEL Classification:** R51, R11, H63