

Beznoska, Martin; Hentze, Tobias

Research Report

Verschuldung der Kommunen in Deutschland: Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit

IW-Report, No. 27/2019

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Beznoska, Martin; Hentze, Tobias (2019) : Verschuldung der Kommunen in Deutschland: Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit, IW-Report, No. 27/2019, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/201495>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



IW-Report 27/2019

Verschuldung der Kommunen in Deutschland

Vorschläge für mehr Handlungsfähigkeit
Martin Beznoska, Tobias Hentze

Köln, 22.07.2019

Kontakt Daten Ansprechpartner

Dr. Martin Beznoska
+49 (0)221 / 4981 - 736
hentze@iwkoeln.de

Dr. Tobias Hentze
+49 (0)221 / 4981 - 748
hentze@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Kommunale Finanzen unter Druck	4
2 Heterogenes Bild der Kommunalfinanzen	4
2.1 Auseinanderdriften bei den Kassenkrediten	4
2.2 Negativspirale durch Schulden und Steuererhöhungen	7
3 Hilfe zur Selbsthilfe bei den Kommunalfinanzen	8
3.1 Weniger konjunkturabhängige Einnahmen	8
3.2 Bessere Anreizstrukturen im kommunalen Finanzausgleich und im Länderfinanzausgleich	9
3.3 Zielgerichtete Entschuldungsprogramme	9
Literatur	11

Zusammenfassung

- Auf der einen Seite übernehmen die Städte und Gemeinden in Deutschland viele wichtige öffentliche Aufgaben. Auf der anderen Seite fehlt es ihnen an Autonomie bei Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben.
- Die aktuellen Haushaltsüberschüsse konnten verhindern, dass die Verschuldung der Kommunen weiter steigt. Ende 2017 belief sich der Schuldenstand der Städte und Gemeinden in den Flächenländern auf 137,5 Milliarden Euro.
- Problematisch sind vor allem die Kassenkredite, da ihnen keine Vermögenswerte gegenüberstehen. Die Landkreise und kreisfreien Städte mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung in Kassenkrediten liegen vor allem im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen.
- Eine hohe Verschuldung in Kassenkrediten geht einher mit hohen Grund- und Gewerbesteuerhebesätzen. Dies kann die wirtschaftliche Dynamik in den betroffenen Kommunen bremsen.
- Die Abschaffung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Kompensation der Gemeinden durch eine höhere Umsatzsteuerbeteiligung würde die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Finanzen reduzieren. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips.
- Aus ökonomischer Sicht wäre sowohl innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs als auch im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ein verbessertes Anreizsystem zur Stärkung der Eigenständigkeit wichtig, demzufolge Gebietskörperschaften einen größeren Anteil von zusätzlich erwirtschafteten Steuereinnahmen behalten dürfen.
- Eine Altschuldentilgung durch Land und Bund verknüpft mit Vorgaben für die kommunale Haushaltskonsolidierung könnte für in finanzielle Schieflage geratene Kommunen ein Weg sein, verloren gegangenen Handlungsspielraum zurückzugewinnen.

1 Kommunale Finanzen unter Druck

Es erscheint paradox: Auf der einen Seite übernehmen die Städte und Gemeinden in Deutschland viele wichtige Aufgaben, die über die Lebensqualität der Menschen entscheiden. Auf der anderen Seite fehlt es ihnen weitgehend an Autonomie, über das eigene Einnahmen- und Ausgabenniveau selbst bestimmen zu können. Zwar regeln sie die Hebesätze bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, die zusammen rund 60 Prozent ihrer Steuereinnahmen ausmachen. Allerdings führt dies nicht zu einer effektiven Eigenständigkeit der Kommunen in der Haushalts- und Finanzpolitik. Denn bei den restlichen 40 Prozent der Steuereinnahmen, die weitgehend aus der Einkommensteuer kommen, hängen die Gemeinden von der zwischen Bund und Ländern verhandelten primären Steuerverteilung ab. Zudem werden die eingenommenen Steuern im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme neu verteilt.

Noch schwerer wiegt in diesem Zusammenhang, dass auf der Ausgabenseite Aufgaben an die Gemeinden übertragen werden, ohne ihnen ausreichende Finanzmittel bereitzustellen. Dabei soll nach dem Konnexitätsprinzip eine den Kommunen übertragene Aufgabe mit einer entsprechenden Finanzierung einhergehen. In der Folge haben viele Städte und Gemeinden in der Vergangenheit neue Schulden aufgenommen oder die Grundsteuer beziehungsweise die Gewerbesteuer erhöht.

Die für die Kommunen mitverantwortlichen Landesregierungen verweisen bei der Finanzausstattung wiederum oftmals auf eigene Zwänge, nicht zuletzt durch die für sie ab 2020 geltende Schuldenbremse. In der Zukunft will der Bund stärker unterstützend eingreifen und zu diesem Zweck das Kooperationsverbot lockern, nach dem der Bund den Kommunen bisher keine direkte finanzielle Unterstützung zukommen lassen darf. Allerdings benötigt nicht jede Kommune zusätzliche Gelder für das Bildungssystem oder die Infrastruktur. Vielmehr ist die Heterogenität zwischen Städten und Gemeinden sehr groß, wie eine Auswertung der Verschuldungssituation der Kommunen zeigt.

2 Heterogenes Bild der Kommunalfinanzen

2.1 Auseinanderdriften bei den Kassenkrediten

In der aggregierten Betrachtung hat sich die finanzielle Situation der Kommunen in den vergangenen Jahren sehr gut entwickelt. Der kommunale Finanzierungssaldo in den 13 Flächenländern belief sich unter Einbeziehung der Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2017 laut Kassenstatistik auf 10,7 Milliarden Euro, nachdem er drei Jahre zuvor noch negativ gewesen war (Statistisches Bundesamt, 2018). Pro Kopf bedeutet dies einen Überschuss von 140 Euro im Jahr 2017. In der insgesamt verbesserten Lage spiegeln sich vor allem deutlich gesunkene Zinsausgaben und stark gestiegene Steuereinnahmen wider. Die Steuerquote der Gemeinden, also der Anteil ihrer Steuereinnahmen am Bruttoinlandsprodukt, hat sich seit 2014 um einen Drittelpromillepunkt auf 3,3 Prozent erhöht (BMF, 2018). Dies entspricht bezogen auf das Jahr 2018 einem Plus von rund 11 Milliarden Euro. Gründe hierfür sind gestiegene Hebesätze bei der Grund- und der Gewerbesteuer sowie die Progression im Einkommensteuertarif.

Die aktuellen Überschüsse konnten ein weiteres Ansteigen der Verschuldung der Kommunen insgesamt verhindern und führten sogar zu einem leichten Rückgang seit dem Jahr 2014. Ende 2017 belief sich der Schuldenstand der Städte und Gemeinden in den Flächenländern auf 137,5 Milliarden Euro. Das waren 2 Milliarden Euro weniger als 2014 und sogar fast 5 Milliarden Euro weniger als 2015. Ende 2010 lag der Schuldenstand dagegen noch bei lediglich 123,6 Milliarden Euro.

In den vergangenen 20 Jahren ist die Bedeutung der sogenannten Kassenkredite immer größer geworden, über die der überwiegende Teil des Schuldenaufbaus der Kommunen erfolgt ist. Kassen- oder Liquiditätskredite dienen zum Ausgleich vorübergehender Zahlungsengpässe. Den Verbindlichkeiten stehen anders als bei Krediten für Investitionszwecke keine Vermögenswerte gegenüber, wodurch keine finanzwirtschaftliche Tragfähigkeit gegeben ist (Boettcher, 2012). Während der Gesamtbestand an Kassenkrediten der Kommunen im Jahr 2000 noch bei etwa 7 Milliarden Euro lag, betrug er im Jahr 2005 bereits 24 Milliarden Euro und erreichte schließlich den Rekordstand von 48 Milliarden Euro im Jahr 2014 (Statistisches Bundesamt, 2018). Seitdem ist der Bestand insgesamt rückläufig, wobei die regionale Verteilung der Kredite äußerst heterogen ist.

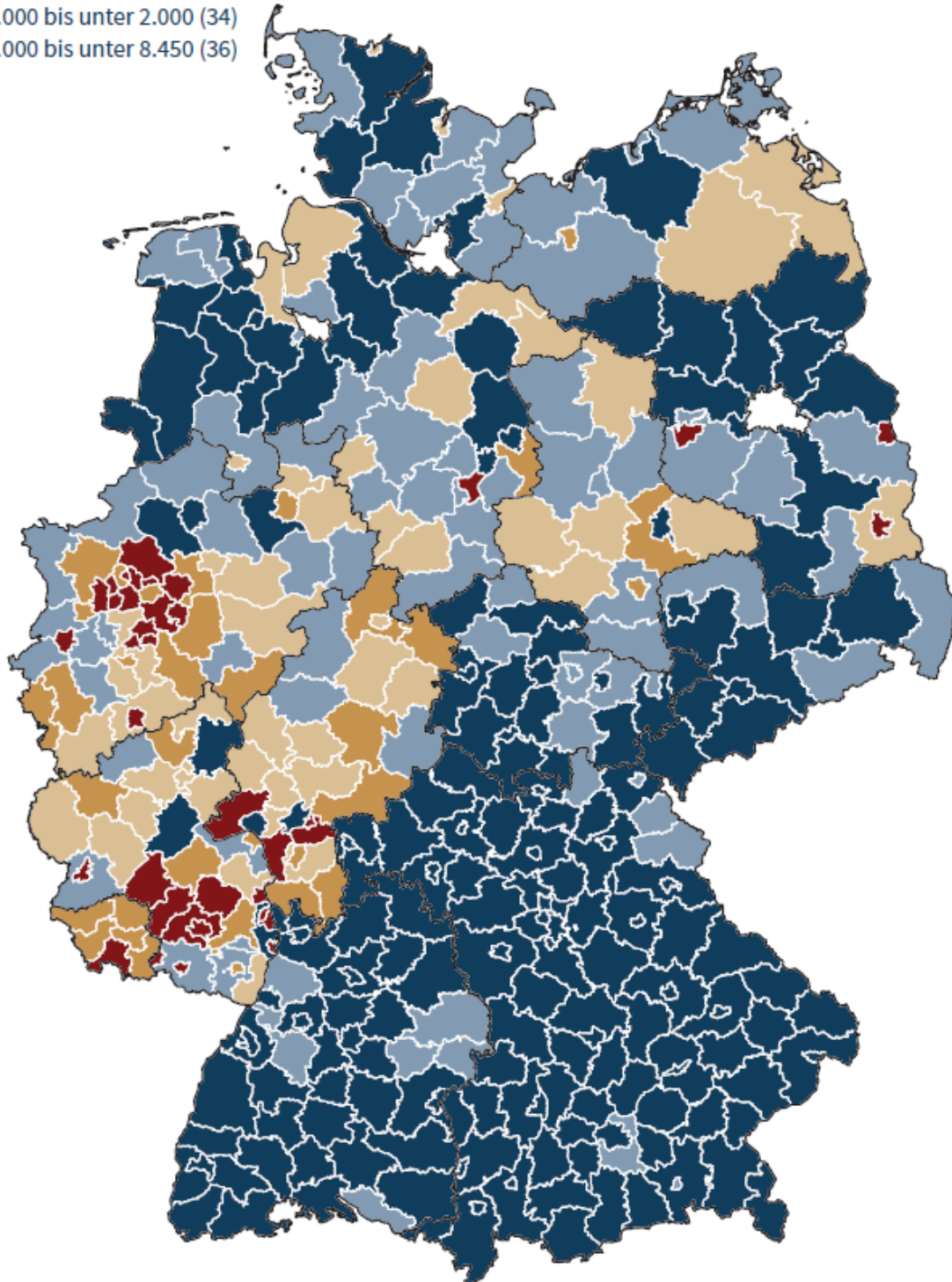
Aggregiert man die kommunalen Kassenkredite auf die regionale Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte, so liegen diejenigen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung in Kassenkrediten vor allem im Saarland, in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen (Abbildung 2-1). Das Saarland führt die Liste im Jahr 2016 mit einem durchschnittlichen Bestand je Einwohner in Höhe von 2.160 Euro an. Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen folgen mit etwa 1.450 Euro vor Hessen mit knapp 1.000 Euro je Einwohner. In diesen Bundesländern ist eine besonders hohe Verschuldung der kreisfreien Städte auffällig. Stark betroffene Regionen sind neben dem gesamten Saarland vor allem das Ruhrgebiet sowie der Westen und Süden von Rheinland-Pfalz. In Hessen ist diese Art der Verschuldung in den östlichen und südlichen Landkreisen und Städten (ohne Landkreis Fulda) am höchsten. Gleichzeitig spielen Kassenkredite in vielen anderen Regionen, vor allem solchen in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen, kaum eine Rolle.

Die Gründe für dieses Auseinanderdriften der Kommunen sind vielfältig. Abbildung 2-1 legt den Schluss nahe, dass die Wirtschaftsleistung der Region eine wichtige Determinante ist, da diese mit über die Höhe der Steuereinnahmen entscheidet und somit eine wichtige Voraussetzung für solide Finanzen bildet. Allerdings dürfen auch Faktoren auf der Ausgabenseite nicht vernachlässigt werden. Studien deuten darauf hin, dass unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen und somit unterschiedliche Bedürfnisse an die öffentliche Bereitstellung von Leistungen durch die Kommunen eine Rolle spielen (Beznoska/Hentze, 2019; Borck et al., 2015). So beansprucht sowohl ein besonders hoher Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung als auch ein hoher Anteil an Kindern die öffentlichen Kassen in besonderer Weise, da beispielsweise mehr Geld für die (Teil-)Finanzierung von Kindertagesstätten und Sozialdiensten benötigt wird. Hinzu kommen zum Beispiel Verpflichtungen zur Deckung der Unterkunftskosten bei Leistungsempfängern nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) und Kosten bei der Integration von Flüchtlingen.

Abbildung 2-1: Kassenkredite der Landkreise und kreisfreien Städte¹⁾

zum Jahresende 2016, in Euro je Einwohner

- 0 bis unter 50 (199)
- 50 bis unter 500 (79)
- 500 bis unter 1.000 (34)
- 1.000 bis unter 2.000 (34)
- 2.000 bis unter 8.450 (36)



¹⁾ 401 Landkreise und kreisfreie Städte; keine Daten für Berlin, Bremen/Bremerhaven und Hamburg; Angaben in Klammern: jeweilige Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Cmt92zBsrzMjMxS>

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018; eigene Berechnungen

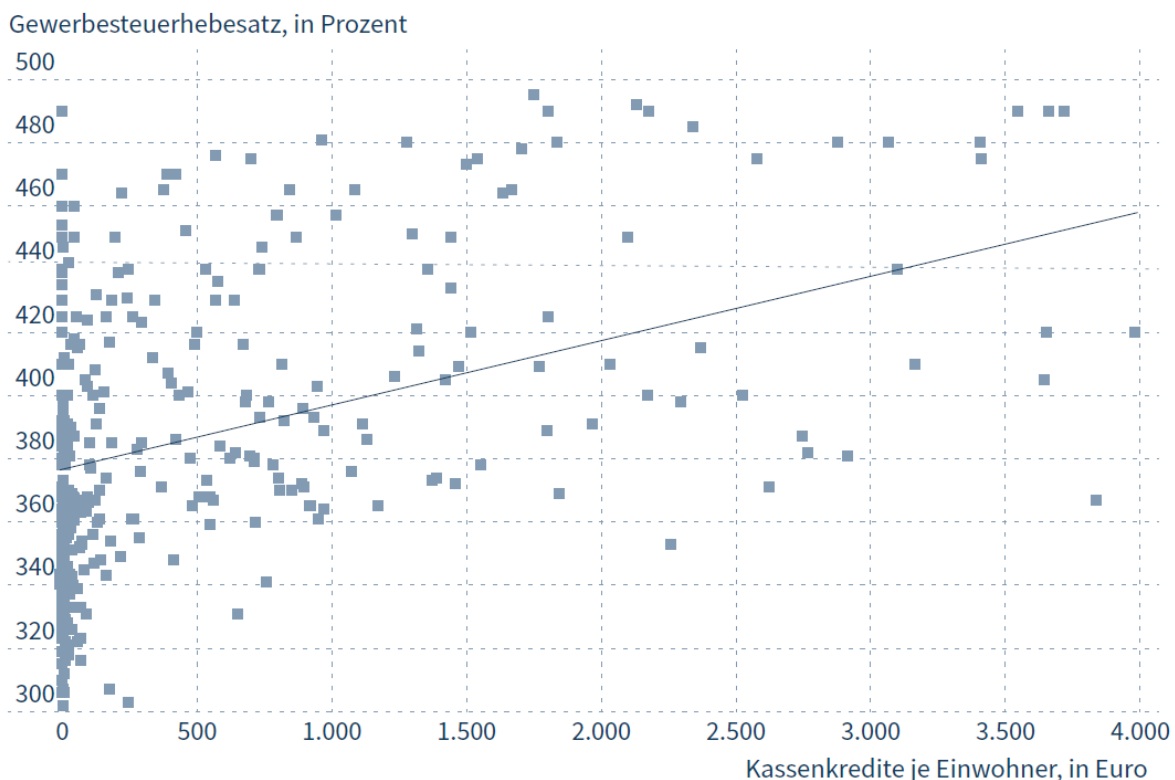
Außerdem gibt es unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen in den Landesverfassungen, die die Finanzaufsicht der Kommunen betreffen. Grundsätzlich ist das jeweilige Land für die Aufsicht und Regulierung der kommunalen Finanzen verantwortlich. In einigen Bundesländern ist der Höchstbetrag für Kassenkredite, den die Kommunen selbst festlegen, vom Land genehmigungspflichtig (Boettcher et al., 2017). Allerdings verhindert dies nicht zwangsläufig eine hohe Verschuldung. So sind die Kassenkredite in Hessen trotz Genehmigungspflicht verhältnismäßig hoch.

2.2 Negativspirale durch Schulden und Steuererhöhungen

Neben der Aufnahme von Kassenkrediten haben viele Kommunen die Realsteuerhebesätze der Grund- und der Gewerbesteuer erhöht, um einen negativen Finanzierungssaldo auszugleichen. Zwischen den Jahren 2012 und 2017 haben über 52 Prozent aller Kommunen deutschlandweit die Gewerbesteuerhebesätze angehoben, während diese in gerade einmal 1 Prozent der Kommunen gesunken sind (EY, 2018). Davor hatten zwischen 2007 bis 2012 bereits 42 Prozent der Kommunen die Hebesätze erhöht. Somit ist – ungeachtet der aktuellen Überschüsse – nicht nur ein langfristiger Trend zu höheren Schulden, sondern auch zu flächendeckend angelegten

Abbildung 2-2: Kassenkredite und Gewerbesteuerhebesätze in Landkreisen und kreisfreien Städten

im Jahr 2016



Gewichtete Gewerbesteuerhebesätze der Landkreise und kreisfreien Städte;

Stand der Kassenkredite am 31.12.2016; Korrelationskoeffizient 0,48.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/pRfFCMFYbsTHxT5>

Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018; eigene Berechnungen

Steuererhöhungen auf kommunaler Ebene erkennbar. In der Folge gibt es einen mittelstarken positiven Zusammenhang zwischen der Pro-Kopf-Verschuldung bei Kassenkrediten und der Höhe der Hebesätze der Gewerbesteuer (Abbildung 2-2). Diese Korrelation ergibt sich in sehr ähnlicher Form auch mit den Hebesätzen der Grundsteuer B.

Dieser Zusammenhang lässt den Schluss zu, dass hoch verschuldete Kommunen tendenziell versuchen, ihre Einnahmenseite zu verbessern. Dadurch haben sich jedoch zahlreiche Städte und Gemeinden in eine Negativspirale begeben, da die Steuererhöhungen das wirtschaftliche Umfeld beispielsweise für unternehmerische Investitionen geschwächt haben und so weitere Schulden die Folge waren. Gleichzeitig konnten finanziell solide Kommunen ihre Hebesätze konstant halten oder in Einzelfällen sogar senken. Somit wurden sie noch attraktiver im Wettbewerb mit den anderen Kommunen um Unternehmen, Investitionen und Fachkräfte.

3 Hilfe zur Selbsthilfe bei den Kommunal финанzen

3.1 Weniger konjunkturabhängige Einnahmen

Die Analyse der finanziellen Lage der Kommunen fällt trotz der aktuell hohen Überschüsse eher ernüchternd aus. Als Reaktion auf steigende Ausgaben nehmen Kommunen neue Schulden auf und erhöhen die Steuern, da ihnen kaum weitere Instrumente auf der Einnahmenseite zur Verfügung stehen. Die teilweise Autonomie der Gemeinden bei den Einnahmen führt ins Leere, wenn das Konnexitätsprinzip missachtet wird, demzufolge beschlossene Aufgaben, die an die darunterliegende Ebene übertragen werden, finanziell ausreichend gedeckt sein sollen. Denn zusätzliche finanzielle Verpflichtungen der Kommunen müssen letztlich vor allem aus den eigenen Realsteuereinnahmen bezahlt werden. Gerade die Gewerbesteuereinnahmen haben sich jedoch in der Vergangenheit als sehr volatil gezeigt. So fielen die Gesamteinnahmen im Schnitt über alle Kommunen im Jahr 2009 über 20 Prozent niedriger aus als im Vorjahr (BMF, 2014).

Doch nicht nur konjunkturelle Schwankungen stellen Kommunen vor Liquiditätsschwierigkeiten. Auch die Abhängigkeit von einigen wenigen Unternehmen und deren Ertragssituation kann eine Herausforderung sein. Etwa 1,6 Prozent der Unternehmen tragen 77 Prozent des Aufkommens aus der Gewerbesteuer (BDI/VCI, 2017, 27). Hinzu kommt, dass gerade Kommunen mit hohen, durch Bundesgesetze verursachten Sozialausgaben oft in Regionen mit schwacher wirtschaftlicher Aktivität liegen und dementsprechend eine geringe Bemessungsgrundlage bei der Gewerbesteuer vorfinden. Hohe Ausgabenbelastungen gehen also mit einer eher schwachen Einnahmenseite einher.

Zielführend wäre eine grundlegende Neuordnung der kommunalen Steuereinnahmen unter der Voraussetzung, dass das Konnexitätsprinzip strikt eingehalten wird. Die vollständige Abschaffung der Gewerbesteuer bei gleichzeitiger Kompensation durch eine höhere Umsatzsteuerbelastung zulasten des Bundes und der Länder würde die Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Finanzen reduzieren. Als Ausgleich könnte der Körperschaftsteuersatz so angepasst werden, dass er die wegfallende Gewerbesteuer ersetzt. Bei einer Verteilung der Umsatzsteuerermittel auf die Gemeinden müsste § 5a Abs. 2 Nr. 1 des Gemeindefinanzreformgesetzes

(GemFinRefG) entfallen, da im Verteilungsschlüssel die Gewerbesteuereinnahmen enthalten sind. Stattdessen könnte der neue Verteilungsschlüssel zu zwei Dritteln auf den Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort (§ 5a Abs. 2 Nr. 2 GemFinRefG) und zu einem Drittel auf den Anteil sozialversicherungspflichtiger Entgelte am Arbeitsort (§ 5a Abs. 2 Nr. 3 GemFinRefG) angepasst werden. Zudem verschwände die anschließende Gewichtung nach Gewerbesteuerhebesätzen. Auch die Gewerbesteuerumlage wäre obsolet, dies ginge allerdings zulasten der Länder.

Diese strukturelle Reform hätte neben der Stabilisierungswirkung auf die kommunalen Einnahmen auch eine Umverteilungswirkung bei aufkommensneutraler Umsetzung für die kommunale Ebene. Letztere ist abhängig vom Verteilungsschlüssel des Umsatzsteueraufkommens und vom jeweiligen kommunalen Finanzausgleich. Somit ist durch die Abschaffung der Gewerbesteuer zunächst keine grundsätzliche Veränderung des Mechanismus des kommunalen Finanzausgleichs notwendig, um die Lage der finanziell schwachen Kommunen zu verbessern. Ausgehend von dieser Stabilisierung der Einnahmenseite wäre ein Ausbau der Steuerautonomie an anderer Stelle denkbar. Beispielsweise könnte es Kommunen freigestellt werden, Zuschläge zur Lohn- und Einkommensteuer zu erheben, um bestimmte Projekte finanzieren zu können.

3.2 Bessere Anreizstrukturen im kommunalen Finanzausgleich und im Länderfinanzausgleich

Grundsätzlich sollten die Entscheidungsträger vor Ort einen Anreiz haben, die wirtschaftliche Situation ihrer Kommune zu verbessern. Vor diesem Hintergrund besteht Reformbedarf bei den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Dabei bewegt sich der Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen einer nachhaltigen Aufwertung der finanzschwachen Kommunen und einem Anreizsystem für Kommunalpolitiker, die finanzielle Lage aus eigener Kraft zu verbessern. Die Politik richtet den Fokus jedoch stärker auf einen Ausgleich der Finanzkraft als auf eine Stärkung der Anreizstruktur. Kommunen müssen einen Großteil erzielter Mehreinnahmen an das Land abgeben (FiFo, 2013).

Auch der Länderfinanzausgleich wirkt sich auf die kommunalen Finanzen aus, da die Steuereinnahmen der Gemeinden in die Ermittlung der Finanzkraft des Bundeslandes eingehen. Dabei werden die kommunalen Steuereinnahmen zu 64 Prozent berücksichtigt, ab dem Jahr 2020 steigt der Wert im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzen auf 75 Prozent. Aufgrund der engen Verflechtung der Landes- und der Kommunalfinanzen wäre es stringent, die Steuereinnahmen der Gemeinden vollständig bei der Ermittlung der Finanzkraft eines Bundeslandes zu berücksichtigen. Ansonsten werden Länder mit finanzstarken Gemeinden bevorzugt. Hinsichtlich der Anreizstruktur gilt auch für den Länderfinanzausgleich, dass die Abschöpfungsquoten, das heißt, wie viel Prozent ein Land oder eine Gemeinde von zusätzlich erzielten Steuereinnahmen für den Finanzausgleich abgeben muss, sinken sollten (Hentze, 2017).

3.3 Zielgerichtete Entschuldungsprogramme

Da für einige Gemeinden der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ermittelte Finanzbedarf offensichtlich nicht ausreicht, um spürbar mehr Handlungsspielraum zu erhalten und sich des hohen Bestands an Kassenkrediten zu entledigen, haben einige Bundesländer in den

vergangenen Jahren weitergehende Entschuldungsprogramme aufgelegt, darunter Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (Weber/Beck, 2013).

In Hessen hat die Landesregierung die „Hessenkasse“ ins Leben gerufen, bei der finanzschwache Kommunen neue Handlungsfähigkeit durch einen Schuldenschnitt erlangen sollen. Zudem soll mit gleichzeitigen Konsolidierungsmaßnahmen verhindert werden, dass sich der Prozess der kontinuierlichen Kassenkreditaufnahme wiederholt. Je Einwohner muss eine teilnehmende Kommune pro Jahr 25 Euro in die Hessenkasse einzahlen (Dieter, 2018). Für Kommunen ohne Kassenkredite wird zusätzlich ein Investitionsprogramm aufgelegt.

Das Grundprinzip des niedersächsischen Modells lautet „Hilfe zur Selbsthilfe“ zum Abbau der gestiegenen Kassenkredite. Die Kommunen mussten Konsolidierungsmaßnahmen wie ein begrenztes Ausgabenwachstum als Gegenleistung zu einer teilweisen Schuldentilgung durch das Land zusagen. 68 der mehr als 900 Kommunen nahmen an dem Entschuldungsprogramm teil. 90 Prozent davon haben die Haushaltsziele erreicht (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2017).

In Nordrhein-Westfalen gibt es mit dem „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ ebenfalls ein zusätzliches Hilfsprogramm für die Kommunen, da der kommunale Finanzausgleich die Probleme einzelner Kommunen nicht strukturell lösen kann (FiFo, 2013). Auch beim Stärkungspakt wird Landeshilfe mit Konsolidierungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene verknüpft. Dies hat in vielen Fällen dazu geführt, dass die Realsteuerhebesätze insbesondere bei der Grundsteuer erhöht wurden (Rappen, 2017).

Damit Kommunen in besonders finanzschwachen Regionen Handlungsspielraum zurückgewinnen können, erscheint eine Altschuldentilgung durch das jeweilige Land und den Bund unerlässlich. Die Bundes- und Landespolitik wären gut beraten, dies als vorrangiges Ziel zu verfolgen. Denn für viele Kommunen ist eine Schuldentilgung Voraussetzung für eine eigenständige Gestaltung der Zukunft. Dabei sollte die Politik insbesondere die Kassenkredite in den Blick nehmen.

Ein Entschuldungsprogramm sollte stets verbunden sein mit Vorgaben für die kommunale Haushaltskonsolidierung, die auch kontrolliert und Verstöße entsprechend sanktioniert werden. Der sich aus einem solchen Programm ergebende größere kommunale Handlungsspielraum ist unerlässlich, um den unterschiedlichen lokalen Anforderungen – zum Beispiel mit Blick auf Altersstruktur oder Urbanität – gerecht zu werden.

Literatur

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie / VCI – Verband der Chemischen Industrie, 2017, Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland. Vorschläge für ein wettbewerbsfähiges Steuerrecht 2017/18, Berlin

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2014, Monatsbericht des BMF, Oktober, Berlin

BMF, 2018, Ergebnis der 154. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 23. bis 25. Oktober 2018 in Hamburg, Berlin

Boettcher, Florian, 2012, Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten, in: der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 5. Jg., Nr. 1, S. 65–84

Boettcher, Florian et al., 2017, Entwicklung und Verteilung der Kassenkredite, in: Kommunaler Finanzreport 2017, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 119–148

Borck, Rainald / Fossen, Frank M. / Freier, Ronny / Martin, Thorsten, 2015, Race to the debt trap? Spatial econometric evidence on debt in German municipalities, in: Regional Science and Urban Economics, 53. Jg., S. 20–37

Dieter, Jürgen, 2018, Schuldenschnitt mittels Hessenkasse. Lösung nur für Hessen oder Modell für andere Länder?, in: Junkernheinrich, Martin et al. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen, Nr. 1/2018, Berlin, S. 423–437

EY – Ernst & Young, 2018, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2017. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2018, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-entwicklung-der-kommunalen-realsteuern-2005-bis-2017/\\$FILE/ey-entwicklung-der-kommunalen-realsteuern-2005-bis-2017-new.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-entwicklung-der-kommunalen-realsteuern-2005-bis-2017/$FILE/ey-entwicklung-der-kommunalen-realsteuern-2005-bis-2017-new.pdf) [6.11.2018]

FiFo – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, 2013, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln

Hentze, Tobias, 2017, Die Abschaffung des Länderfinanzausgleichs. Was der neue Finanzkraftausgleich für Bund und Länder bedeutet, IW policy paper, Nr. 16, Köln

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2017, Zwischenbilanz der niedersächsischen Entschuldungsprogramme, https://www.mi.niedersachsen.de/download/122951/Zwischenbilanz_der_Nds._Entschuldungsprogramme.pdf [23.11.2018]

Rappen, Hermann, 2017, Stärkungspakt Stadtfinanzen. Weg aus der Schuldenfalle oder gekaufte Zeit?, RWI Materialien, Nr. 120, Essen

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018, Regionaldatenbank Deutschland, <https://www.regionalstatistik.de/>

Statistisches Bundesamt, 2018, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.–4. Vierteljahr 2017, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden

Weber, David / Beck, Stefanie, 2013, Kommunale Entschuldungsprogramme der Bundesländer, in: Public Governance, Ausgabe Winter 2013, S. 12–15