

Jessen, Robin; Schmidt, Torsten; Christofzik, Désirée I.; Isaak, Niklas; Kirsch, Florian

Research Report

Inflation und kommunale Schulden­tragfähigkeit. Projektbericht im Auftrag des Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Jessen, Robin; Schmidt, Torsten; Christofzik, Désirée I.; Isaak, Niklas; Kirsch, Florian (2023) : Inflation und kommunale Schulden­tragfähigkeit. Projektbericht im Auftrag des Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, RWI Projektberichte, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/281078>

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.



Projektbericht

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Inflation und kommunale Schulden­tragfähigkeit

**Projektbericht im Auftrag des Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen**

Oktober 2023



Impressum

Herausgeber:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Hohenzollernstraße 1-3 | 45128 Essen, Germany

Postanschrift:

Postfach 10 30 54 | 45030 Essen, Germany

Fon: +49 201-81 49-0 | E-Mail: rwi@rwi-essen.de
www.rwi-essen.de

Vorstand

Prof. Dr. Dr. h.c. Christoph M. Schmidt (Präsident)
Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)
Dr. Stefan Rumpf (Administrativer Vorstand)

© RWI 2023

Der Nachdruck, auch auszugsweise, ist nur mit Genehmigung des RWI gestattet.

RWI Projektbericht

Schriftleitung: Prof. Dr. Dr. h. c. Christoph M. Schmidt
Gestaltung: Daniela Schwindt, Magdalena Franke, Claudia Lohkamp

Inflation und kommunale Schulden­tragfähigkeit

Projektbericht im Auftrag des Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen
Oktober 2023

Projektteam

Dr. Robin Jessen, Prof. Dr. Torsten Schmidt, Prof. Dr. Désirée Christofzik, Niklas
Isaak, Dr. Florian Kirsch

Projektbericht

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung

Inflation und kommunale Schulden­tragfähigkeit

**Projektbericht im Auftrag des Ministerium für
Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des
Landes Nordrhein-Westfalen**

Oktober 2023

Projektbericht

Projektbericht



Das RWI wird vom Bund und vom Land
Nordrhein-Westfalen gefördert.



Inhaltsverzeichnis

1.	Problemstellung.....	3
2.	Die Finanzlage der Kommunen in NRW.....	4
2.1	Verschuldung mit Kassenkrediten	4
2.2	Entwicklung des Finanzierungssaldos.....	6
2.3	Heterogenität bei den Einzahlungen	7
2.4	Heterogenität bei den Auszahlungen	10
2.5	Anteile ausgewählter Ein- und Auszahlungen	12
3.	Ein- und Auszahlungen der Kommunen und der Einfluss der Inflation.....	15
3.1	Entwicklung der Ein- und Auszahlungen für ausgewählte Konten über die Zeit	15
3.2	Zur Entwicklung der Preise und ihren Auswirkungen auf Ein- und Auszahlungen.....	16
3.3	Zwischenfazit: Erhöhte Inflation verschlechtert finanzielle Lage der Kommunen	24
Kasten:	Die Auswirkung der Inflation auf die Schuldenfähigkeit: Kommunen vs. Nationalstaaten	25
4.	Handlungsoptionen	27
4.1	Entscheidungsparameter.....	27
4.2	Schuldenhilfe	29
4.3	Handlungsempfehlungen	32
5.	Fazit.....	35
6.	Literatur	37

Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Karten

Tabelle 1: Wachstumsraten ausgewählter Ein- und Auszahlungen.....	16
Tabelle 2: Unterstellte Veränderungsrate der Deflatoren in der Szenarienrechnung in Prozent	18
Tabelle 3: Unterschied in projizierten Zuwachsraten zwischen Alternativszenario (geringe Inflation) und Basisszenario	21
Abbildung 1: Verteilung der Kassenkredite pro Kopf.....	5
Abbildung 2: Aufteilung der Kommunen nach Verschuldungsgrad.....	6
Abbildung 3: Finanzierungssaldo	7
Abbildung 4: Einzahlungen auf ausgewählte Konten nach Kommumentyp	9
Abbildung 5: Auszahlungen aus ausgewählten Konten	11
Abbildung 6: Anteile ausgewählter Konten an den Auszahlungen.....	13
Abbildung 7: Anteile ausgewählter Konten an den Einzahlungen.....	14
Abbildung 8: Projektion der Auszahlungen.....	20
Abbildung 9: Projektion der Einzahlungen.....	22
Abbildung 10: Projektion der Finanzierungssalden	24
Abbildung 11: Arten von Schuldenhilfen und Anwendungsfälle	31

1. Problemstellung

Mit einer Verschuldung von 47,6 Mrd. Euro Ende des Jahres 2022 (IT.NRW 2023) weist Nordrhein-Westfalen (NRW) als bevölkerungsstärkstes Land im Vergleich der Bundesländer in absoluten Zahlen die mit Abstand höchsten kommunalen Schulden auf. Auch pro Kopf liegt NRW nur knapp unter Rheinland-Pfalz bei der zweithöchsten Pro-Kopf-Verschuldung (Destatis 2023). Die Verschuldung mit Kassenkrediten (Krediten zur Liquiditätssicherung) ist zwar in den vergangenen Jahren in NRW leicht zurückgegangen. Im Zuge von Entschuldungsprogrammen anderer Länder entfielen jedoch zum Jahresende 2022 über zwei Drittel des Gesamtvolumens aller kommunalen Kassenkredite (Kernhaushalte) auf die Kommunen in NRW, zum Jahresende 2010 hatte dieser Anteil noch unter 50% gelegen. Dabei zeigt sich innerhalb des Landes eine erhebliche Heterogenität.

Als weiteres Land mit hochverschuldeten Kommunen hat Rheinland-Pfalz zum Jahresbeginn 2023 einen Entschuldungsfonds aufgelegt und auch in NRW wird eine politische Debatte über eine Lösung für die Altschuldenproblematik geführt. Die stark gestiegenen Zinsen stellen künftig besonders die hochverschuldeten Kommunen vor eine Herausforderung. Darüber hinaus deuten für das laufende und das kommende Jahr konjunkturelle Entwicklungen und geplante Politikmaßnahmen darauf hin, dass sich „die Perspektiven für die Kommunalhaushalte deutlich verschlechtern“ (MHKBD 2023). Auf der anderen Seite erhöhen sich durch das gestiegene Preisniveau auch die Einnahmen der Kommunen, insbesondere diejenigen Steuereinnahmen, welche an nominale makroökonomische Größen geknüpft sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sich die erhöhte Inflation auf die Schuldentragfähigkeit der Kommunen in NRW auswirkt. Für ihre Beantwortung muss zunächst ein Maß zur Bewertung der Schuldentragfähigkeit gewählt werden. Gesamtstaatlich finden zur Bewertung der Schuldentragfähigkeit verschiedene Konzepte Anwendung (SVR 2017), die beispielsweise darauf abstellen, ob die Schuldenstandsquote langfristig stabilisiert werden kann oder wann eine fiskalische Grenze erreicht ist, nach deren Überschreiten einnahmeseitig keine Konsolidierungen mehr möglich erscheint. Diese Konzepte lassen sich aber nicht ohne Weiteres auf die Kommunen übertragen, wie in einem Kasten in Abschnitt 3 dieses Gutachtens genauer erläutert wird. Die Kommunen sind in ihrer Haushaltswirtschaft eingeschränkter als beispielsweise der Bund. So sind sie etwa sowohl auf der Ausgabenseite als auch bei den Einnahmen stärker an gesetzliche Vorgaben gebunden, die auf höheren staatlichen Ebenen festgelegt werden. In NRW verlangen die Haushaltsgrundsätze, dass der Haushalt in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein muss. Dieser Ausgleich bezieht sich – anders als im kameralen System des Bundes – nicht auf die Zahlungsströme, sondern auf einen Ausgleich von Aufwendungen und Erträgen. Folglich besteht dann keine Schuldentragfähigkeit, wenn die Aufwendungen längerfristig nicht durch Erträge gedeckt sind. Darüber hinaus ist eine Überschuldung von Gemeinden ausgeschlossen (§ 75 Abs. 7 GO NRW) – die Schulden und Rückstellungen dürfen das in der Bilanz ausgewiesene Vermögen nicht übersteigen. Die Aufsichtsbehörden haben zudem weitgehende Befugnisse, wenn Fehlbeträge auftreten (Christofzik und Kessing 2018).

Die Kommunen in NRW dürfen grundsätzlich Kredite nur für Investitionen und zur Umschuldung aufnehmen. Dabei müssen die daraus übernommenen Verpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde in Einklang stehen (§ 86 Abs. 1 GO NRW). Darüber hinaus können zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen Kredite zur Liquiditätssicherung, die so genannten Kassenkredite, aufgenommen werden, wenn sonst keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (§ 89 Abs. 2 GO NRW). Das über längere Zeit ansteigende und weiterhin hohe Niveau an Kassenkrediten deutet darauf hin, dass viele Gemeinden diese Kassenkredite auch zum Ausgleich struktureller Ungleichgewichte verwendet haben (Heinemann et al. 2009).

Steigen nun durch den Schuldendienst die Aufwendungen, müssen diese durch höhere Erträge oder Kürzungen anderer Aufwendungen ausgeglichen werden. Der Spielraum dürfte hierbei in vielen Kommunen eingeschränkt sein. Die wichtigsten Instrumente auf der Einnahmenseite sind die Realsteuern. Die Hebesätze in den hochverschuldeten Kommunen sind jedoch bereits hoch und gerade bei der Gewerbesteuer sind Ausweichreaktionen möglich. Bei den Aufwendungen ist der Spielraum durch pflichtige Aufgaben und neue Herausforderungen ebenfalls eingeschränkt. Zudem dürften perspektivisch nicht nur die Aufwendungen für den Schuldendienst inflationsbedingt steigen. Dieses Gutachten analysiert daher auf Basis aktueller Zahlen den Einfluss der Inflation auf verschiedene Einnahmen- und Ausgabenposten.¹

In diesem Gutachten wird die Finanzlage der Kommunen in NRW untersucht und systematische Unterschiede zwischen Kommunen mit und solchen ohne „Altschulden“ herausgearbeitet. In einem zweiten Schritt wird untersucht, wie sich die aktuell erhöhte Inflation auf die wichtigsten Einzahlungen und Auszahlungen auswirkt und mittels einer Szenarienrechnung die Größenordnung des Effekts ermittelt. Die erhöhte Inflation dürfte die meisten Posten der Ein- und Auszahlungen erhöhen. Es zeigt sich, dass die Finanzierungssalden der Kommunen im Mittel durch die erhöhte Inflation geringer ausfallen dürften. Dies gilt für Kommunen mit und ohne Altschulden. Die Analyse zeigt, dass die Kommunen mit Altschulden durch die Inflation nochmals stärker betroffen sind. Ihre Defizite steigen stärker.

Der Handlungsbedarf für eine Lösung der Altschuldenproblematik dürfte damit weiterhin bestehen. Die NRW-Landesregierung kann sich bei der Auswahl von Politikinstrumenten an einer Vielzahl von Schuldenentlastungsprogrammen aus der Vergangenheit und aus anderen Bundesländern orientieren. Im abschließenden Teil des Gutachtens werden Handlungsoptionen in Bezug auf die Altschuldenproblematik aufgeführt und diskutiert.

2. Die Finanzlage der Kommunen in NRW

Im Folgenden wird die Entwicklung der Finanzlage der Kommunen in NRW dargestellt. Dabei werden kreisfreie und kreisangehörige Kommunen separat betrachtet. Kreisverwaltungen und Landschafts- bzw. Regionalverbände bleiben dagegen aufgrund ihrer speziellen Struktur außen vor. Die Datengrundlage bilden die Daten der Kassenstatistik zu Ein- und Auszahlungen sowie zur Verschuldung, die in der Landesdatenbank von IT.NRW verfügbar sind.²

2.1 Verschuldung mit Kassenkrediten

Bei der Verschuldung der Kommunen in NRW mit Kassenkrediten zeigt sich eine deutliche Heterogenität (Abbildung 1). Wird, wie in dem vorliegenden Gutachten, der Verschuldungsstand mit Kassenkrediten zum Jahresende 2022 zum Maßstab genommen und „Altschulden“ als Kassenkredite, die den Betrag von 100€ pro Kopf der Bevölkerung übersteigen, definiert, ist beinahe die

¹ Die Analyse basiert aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht auf den für den Haushaltsausgleich maßgeblichen Erträgen und Aufwendungen, sondern auf Zahlungsdaten.

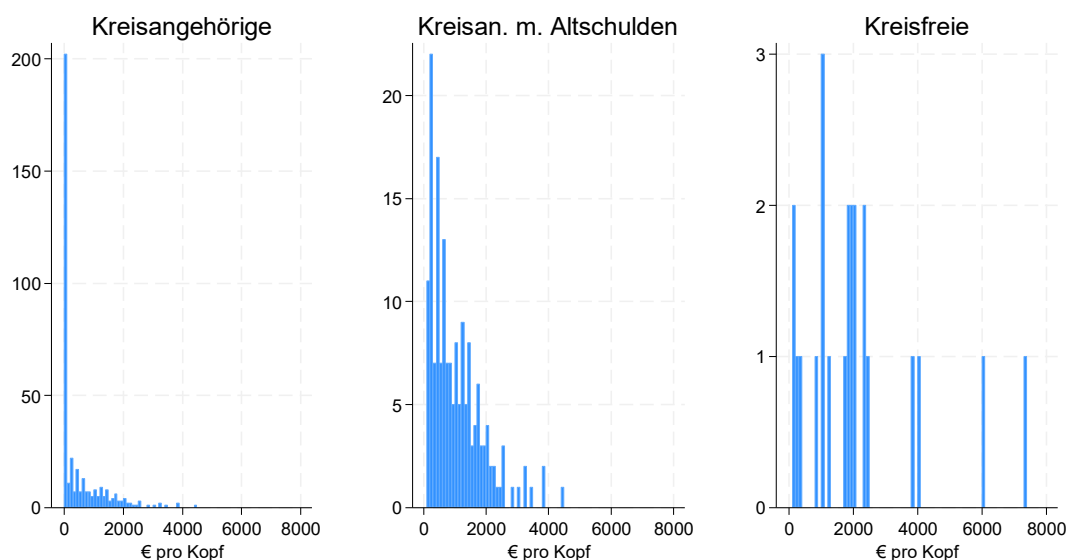
² Die quartalsweise Kassenstatistik wurde gewählt, weil sie am aktuellen Rand schon detaillierte Daten für das Jahr 2022 zur Verfügung stellt. Aufgrund von Revisionen der Daten könnte sich die tatsächliche Entwicklung allerdings im Nachhinein anders darstellen.

Hälfte der kreisangehörigen Kommunen mit Altschulden belastet (Abbildung 2, links).³⁴ Bei den kreisfreien Städten erfüllen zu diesem Zeitpunkt sogar alle Städte das Kriterium (Abbildung 2, rechts). Legte man statt dem Schlusstand des Jahres 2022 den Stand zum Ende des ersten Quartals 2023 zugrunde, gäbe es mit Düsseldorf und Münster immerhin zwei kreisfreie Städte, die zu diesem Zeitpunkt eine Verschuldung mit Kassenkrediten unterhalb des gesetzten Schwellenwerts aufweisen.

Die Verteilung der Schuldenstände zeigt, dass auch innerhalb der durch den Schwellenwert abgegrenzten Gruppe der Kommunen mit „Altschulden“ deutliche Unterschiede bestehen. Während ein großer Anteil der Kommunen eine Verschuldung mit Kassenkrediten von weniger als 1000€ pro Kopf aufweist, gibt es sowohl bei den kreisangehörigen Kommunen (Abbildung 1, Mitte) als auch bei den kreisfreien Kommunen (Abbildung 1, rechts) einige, die deutlich höhere Werte aufweisen.

Während für Staaten insgesamt für die ökonomische Bewertung die Verschuldung in der Regel in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt wird, werden hier die Beträge in Relation zum Bevölkerungsstand der jeweiligen Kommune betrachtet. Auch wenn für einige Fragestellungen andere Bezugsgrößen relevant sein könnten, die versuchen die Wirtschaftskraft abzubilden, ist dies für die Bewertung der Kommunalfinanzen ein übliches Vorgehen. Gleichzeitig knüpfen auch viele politisch relevante Aspekte an diese Größe an. Dies gilt nicht zuletzt für die oben eingeführte Definition von „Altschulden“. Auch in der weiteren Analyse werden deshalb Zahlungen in Relation zum Bevölkerungsstand betrachtet.

Abbildung 1: Verteilung der Kassenkredite pro Kopf

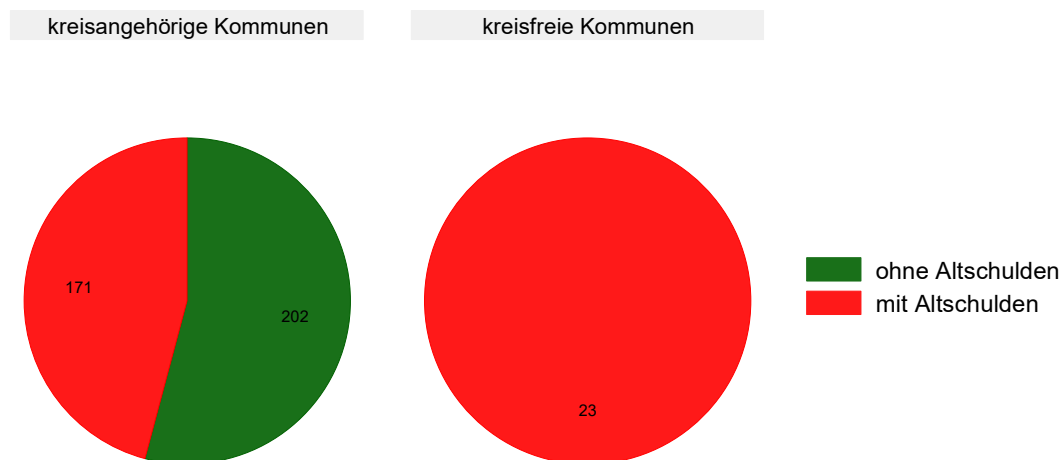


Kassenstatistik, Quartale, 100€ Intervalle.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

³ Der Schwellenwert von 100 € pro Kopf bei den Kassenkrediten zur Definition von „Altschulden“ wurde auch im Sommer dieses Jahres im Vorschlag der Landesregierung für ein Programm für kommunale Altschulden verwendet (MHKBD 2023).

⁴ Entsprechend dem Vorgehen in der Kassenstatistik wird (auch im Weiteren) für Daten des vierten Quartals der Bevölkerungsstand zum 30.6. des jeweils laufenden Jahres herangezogen.

Abbildung 2: Aufteilung der Kommunen nach Verschuldungsgrad

Altschulden: Bestand an Kassenkrediten Ende 2022Q4 > 100 € pro Kopf der Bevölkerung. (Kassenstatistik)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Bei der Entwicklung des Finanzierungssaldos pro Kopf der Bevölkerung, berechnet als Differenz der um die Finanzierungstätigkeit bereinigten Ein- und Auszahlungen, zeigen sich in den letzten Jahren tendenziell höhere Werte als zu Beginn des Beobachtungszeitraums ab dem Jahr 2009. Dies gilt insbesondere für die Jahre bis 2019 vor der Corona-Pandemie.

Aufgrund der allgemeinen Preissteigerungen ist zwar zu erwarten, dass nominale Beträge in späteren Jahren tendenziell höher ausfallen. Beim Saldo wird jedoch die Differenz zweier nominaler Größen betrachtet, so dass insbesondere ein Vorzeichenwechsel durchaus Auskunft zu einer relevanten Entwicklung geben kann.

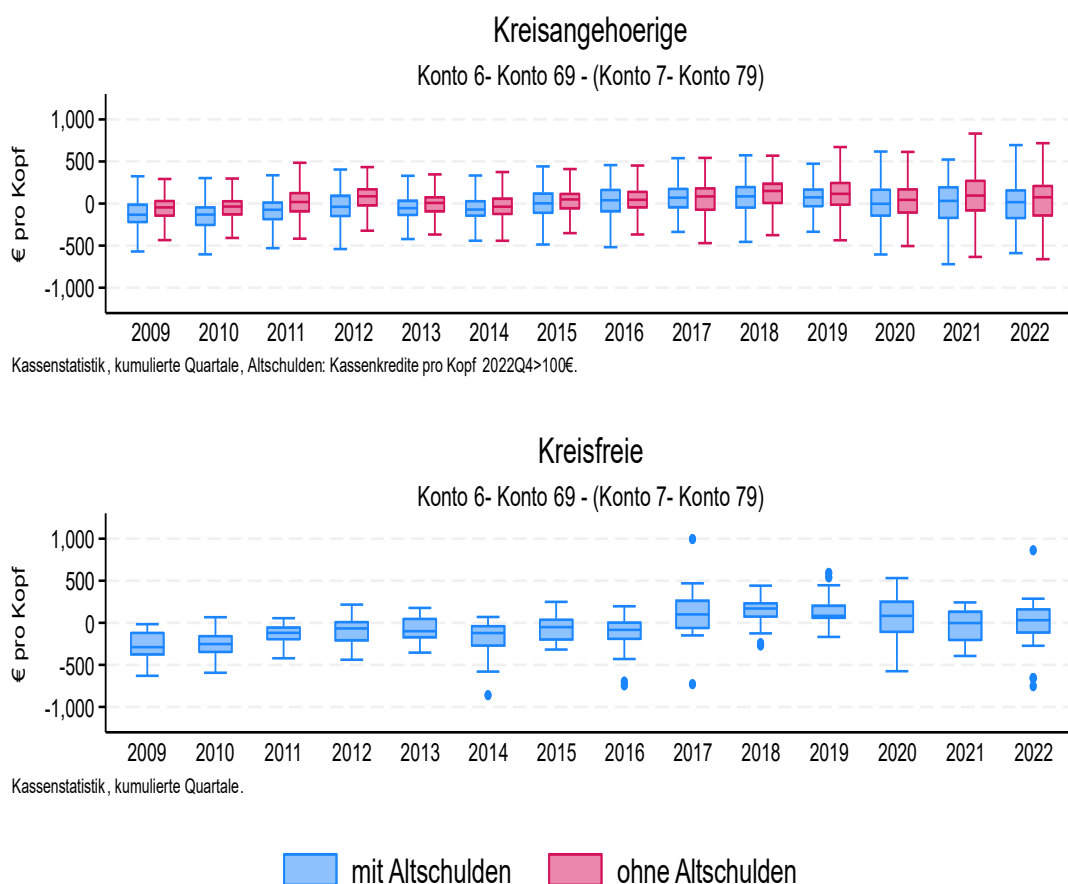
Bei den kreisfreien Kommunen, die mit Stand zum Jahresende 2022 alle als „mit Altschulden“ eingeteilt werden, zeigt sich die beschriebene Tendenz in der Verteilung über die verschiedenen Städte hinweg (Abbildung 3, unten). Seit dem Jahr 2017 wurden im Mittel Überschüsse erzielt. Allerdings besteht in den einzelnen Jahren eine erhebliche Spannbreite zwischen den Städten. In den Abbildungen zeigen die Boxen den Median, sowie das 25. und das 75. Perzentil. Die Antennen bilden Beobachtungen innerhalb des 1,5-fachen Quartilsabstand ab. Darüberhinausgehende „Ausreißer“ werden nur für die kreisfreien Städte dargestellt.

Bei den kreisangehörigen Kommunen zeigt sich die tendenzielle Entwicklung der Finanzierungssalden ebenfalls.⁵ Da es in dieser Gruppe sowohl Kommunen mit und ohne „Altschulden“ gibt, können für diesen Kommumentyp die beiden Gruppen verglichen werden. Tendenzuell weisen die Kommunen ohne Altschulden durchschnittlich etwas höhere Werte des Finanzierungssaldos auf

⁵ Zur besseren Lesbarkeit werden in der Abbildung für die kreisangehörigen Kommunen „Ausreißer“, d.h. Kommunen deren Finanzierungssaldo je Einwohner im jeweiligen Jahr deutlich von der Masse der übrigen Kommunen abweicht, nicht dargestellt.

(Abbildung 3, oben). Die Bandbreite der Werte über die Kommunen hinweg ist jedoch innerhalb beider Gruppen groß. Zudem ist zu beachten, dass die Einteilung nach Verschuldungsstand mit dem oben beschriebenen Schwellenwert eine sehr grobe Einteilung darstellt und insbesondere innerhalb der Gruppe der Kommunen mit „Altschulden“ eine erhebliche Heterogenität in Bezug auf die Finanzlage fortbesteht. Dies gilt auch für die weitere Diskussion.

Abbildung 3: Finanzierungssaldo



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

2.3 Heterogenität bei den Einzahlungen

Anhand der detaillierten Daten zu den Zahlungen nach den verschiedenen Konten der Kassenstatistik lässt sich die Finanzlage der Kommunen tiefergehend analysieren. Dabei wird im Folgenden weiterhin zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen sowie innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Kommunen in Bezug auf den Verschuldungsstand unterschieden. Dargestellt werden die Werte für drei Jahre: das Jahr 2022, also die jüngste Beobachtung, das Jahr 2019, also das Jahr vor der Coronapandemie, und das Jahr 2015. Bei Vergleichen über die Zeit ist zu beachten, dass es sich bei den Angaben um nominale Beträge handelt. Im Zuge der allgemeinen Preissteigerungen sind somit also in späteren Jahren, auch ohne strukturelle Änderungen, tendenziell höhere Werte zu erwarten.

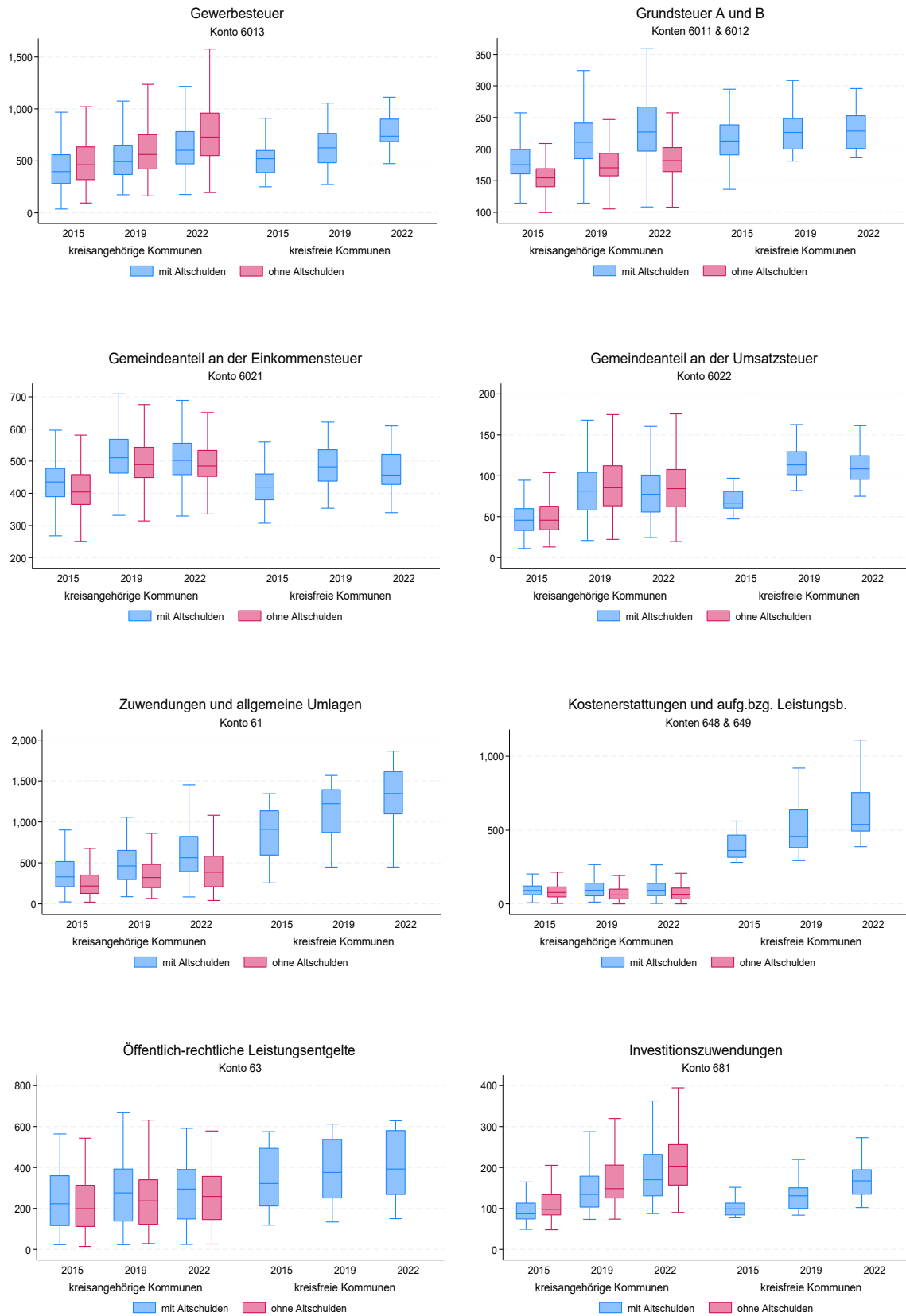
Für die verschiedenen Konten der Kassenstatistik zeigen sich teils deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen.⁶ So zeigt sich etwa bei den Einzahlungen aus der Gewerbesteuer eine erhebliche Spanne, selbst wenn „Ausreißer“ außenvorgelassen werden (Abbildung 4, oben links). Die Gewerbesteuererinnahmen sind eine wichtige Einnahmequelle und geben Hinweise auf die lokale Wirtschaftsstärke.⁷ Bei den kreisangehörigen Kommunen deuten sich Unterschiede zwischen den Kommunen mit und ohne „Altschulden“ (im 4. Quartal 2022 nach oben genannter Definition) an. In der Tendenz haben die Kommunen mit geringer Verschuldung mit Kassenkrediten höhere Einzahlungen aus der Gewerbesteuer. Eine leichte Tendenz in diese Richtung gibt es auch bei dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (Abbildung 4, 2. Zeile rechts). Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer deutet sich eher eine entgegengesetzte Tendenz an (Abbildung 4, 2. Zeile links). Deutlicher ist der Unterschied wiederum bei den Einzahlungen aus der Grundsteuer (Abbildung 4, oben rechts). Hier liegen Einzahlungen für die Gruppe der Kommunen mit „Altschulden“ tendenziell merklich höher. Hier schlägt sich nieder, dass diese Kommunen tendenziell höhere Hebesätze nutzen, um mit Hilfe dieser Steuern, bei denen die Ausweichreaktionen vergleichsweise gering sind, höhere Einnahmen zu erzielen.

Den niedrigeren eigenen Steuereinnahmen stehen bei den Kommunen mit „Altschulden“ höhere Einzahlungen aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen im Vergleich zu den Kommunen ohne „Altschulden“ gegenüber (Abbildung 4, 3. Zeile rechts). Bei den kreisfreien Kommunen zeigt sich hier eine erhebliche Bandbreite. Bei den Investitionszuwendungen deutet sich dagegen an, dass diese für die Kommunen ohne „Altschulden“ höher ausfallen (Abbildung 4, unten rechts).

⁶ Für die bessere Lesbarkeit wird in diesem Gutachten einheitlich „Konto“ verwendet, auch wenn es sich je nach Gliederungstiefe in der Systematik des finanzstatistischen Kontenrahmens teils auch um eine Kontenart (3-stellig), -gruppe (2-stellig) bzw. -klasse (1-stellig) handelt.

⁷ Zu beachten ist dabei, dass sich die Höhe der Hebesätze zwischen den Gemeinden unterscheidet: vgl. <https://www.it.nrw/nrw-sind-die-gewerbesteuerhebesaetze-tendenziell-hoehler-als-den-meisten-andere-gemeinden-125165>. Letzter Zugriff: 27.09.2023.

Abbildung 4: Einzahlungen auf ausgewählte Konten nach Kommumentyp⁸



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

2.4 Heterogenität bei den Auszahlungen

Bei den Auszahlungen zeigen sich ebenfalls Unterschiede zwischen den Kommunen. So weisen die Personal- und Versorgungsauszahlungen eine erhebliche Varianz auf (Abbildung 5, oben links). Im Vergleich der Gruppen fallen sie bei den kreisangehörigen Kommunen bei den Kommunen mit „Altschulden“ tendenziell etwas höher aus. Bei den Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen sind die Verteilungen in den beiden Gruppen dagegen sehr ähnlich.

Bei den Auszahlungen für Sozialtransfers weisen bei den kreisangehörigen Kommunen diejenigen mit „Altschulden“ tendenziell höhere Werte und eine größere Spreizung der Verteilung auf (Abbildung 5, 2. Zeile rechts).⁹ Auch bei den anderen Transferauszahlungen sind die Auszahlungen bei den Kommunen mit „Altschulden“ tendenziell höher (Abbildung 5, 2. Zeile rechts). Bei den kreisfreien Städten gibt es bei den Konten ebenfalls eine sehr große Spanne über die Städte hinweg.

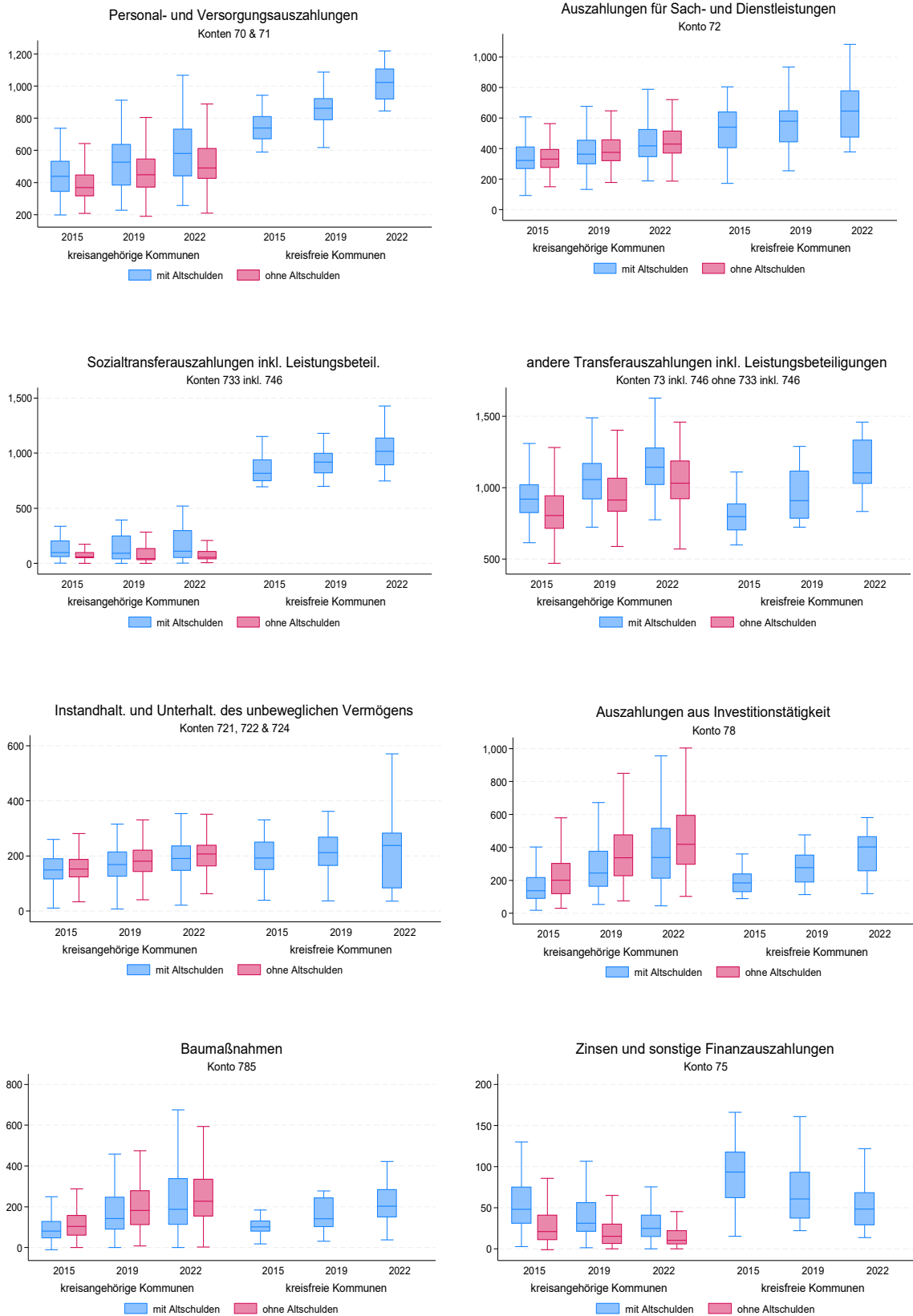
Die Auszahlungen für Investitionen zeigen ebenfalls eine erhebliche Varianz. Während dies zum Teil auch daraus resultieren könnte, dass die Investitionen der einzelnen Kommunen über die Zeit stärker schwanken, deuten die Unterschiede zwischen den Gruppen bei den kreisangehörigen Kommunen darauf hin, dass es anhaltende Unterschiede gibt. Dort zeigt sich, dass die Auszahlungen für Investitionen und für Instandhaltung des unbeweglichen Vermögens in den Kommunen ohne „Altschulden“ tendenziell höher sind (Abbildung 5, 3. Zeile rechts und links). Dies gilt auch für die Auszahlungen für Baumaßnahmen (Abbildung 5, unten links). Zusammengefasst mit dem oben beschriebenen Ergebnis, dass die Investitionszuwendungen bei den Kommunen mit „Altschulden“ geringer ausfallen, deutet sich damit an, dass eine hohe Verschuldung mit einer geringeren Investitionstätigkeit einhergeht und Investitionszuwendungen allein nicht ausreichen, dem entgegenzuwirken.

Die Auszahlungen für Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen weisen ebenfalls eine deutliche Varianz auf und sind bei den kreisangehörigen Kommunen in der Gruppe der Kommunen mit „Altschulden“ tendenziell höher. Während dies naheliegend ist, ist zu beachten, dass es neben den zur Kategorisierung der Kommunen herangezogenen Kassenkrediten insbesondere auch noch Kredite für Investitionen gibt. Bemerkenswert ist, dass die Zinsauszahlungen als einziges der dargestellten Konten über alle Gruppen hinweg eine fallende Tendenz der Beträge über die Zeit aufweisen. Während im abgebildeten Zeitraum auch die Kassenkredite der Kommunen insgesamt zurückgehen, dürfte hierfür vor allem das deutlich gesunkene Zinsniveau verantwortlich sein. Mit dem vorläufigen Ende der Niedrigzinsphase und den deutlichen Anhebungen der Leitzinsen der Europäischen Zentralbank (EZB) dürfte dieser Trend ebenfalls enden.

⁸ Die Boxen zeigen den Median, sowie das 25. und das 75. Perzentil. Die „Whiskers“ bilden Beobachtungen innerhalb des 1,5-fachen Quartilsabstand ab. Darüberhinausgehende „Ausreißer“ werden nicht dargestellt.

⁹ Insbesondere in Hinblick auf den Vergleich mit den kreisfreien Städten ist hier zu beachten, dass die Darstellung nicht die Auszahlungen der Kreisverwaltungen beinhaltet. Zudem ist zu beachten, dass hier zunächst nur die Auszahlungen dargestellt werden. Teils werden Kosten erstattet, sodass diesen Auszahlungen entsprechende Einzahlungen entgegenstehen.

Abbildung 5: Auszahlungen aus ausgewählten Konten ¹⁰



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

2.5 Anteile ausgewählter Ein- und Auszahlungen

Neben den Unterschieden der Beträge der Ein- und Auszahlungen der einzelnen Konten innerhalb und zwischen den Kommunen könnten die Anteile der einzelnen Zahlungen an den Gesamtein- bzw. -auszahlungen der Kommunen Hinweise zur Entwicklung der Finanzlage geben. Im Folgenden wird deshalb ihre Entwicklung über die Zeit dargestellt. Dabei werden die aggregierten Werten der Gruppen der kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Kommunen mit bzw. ohne „Altschulden“ betrachtet. Zudem werden die Anteile einmal inklusive der Ein- bzw. Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit und einmal ohne diese Zahlungen betrachtet.

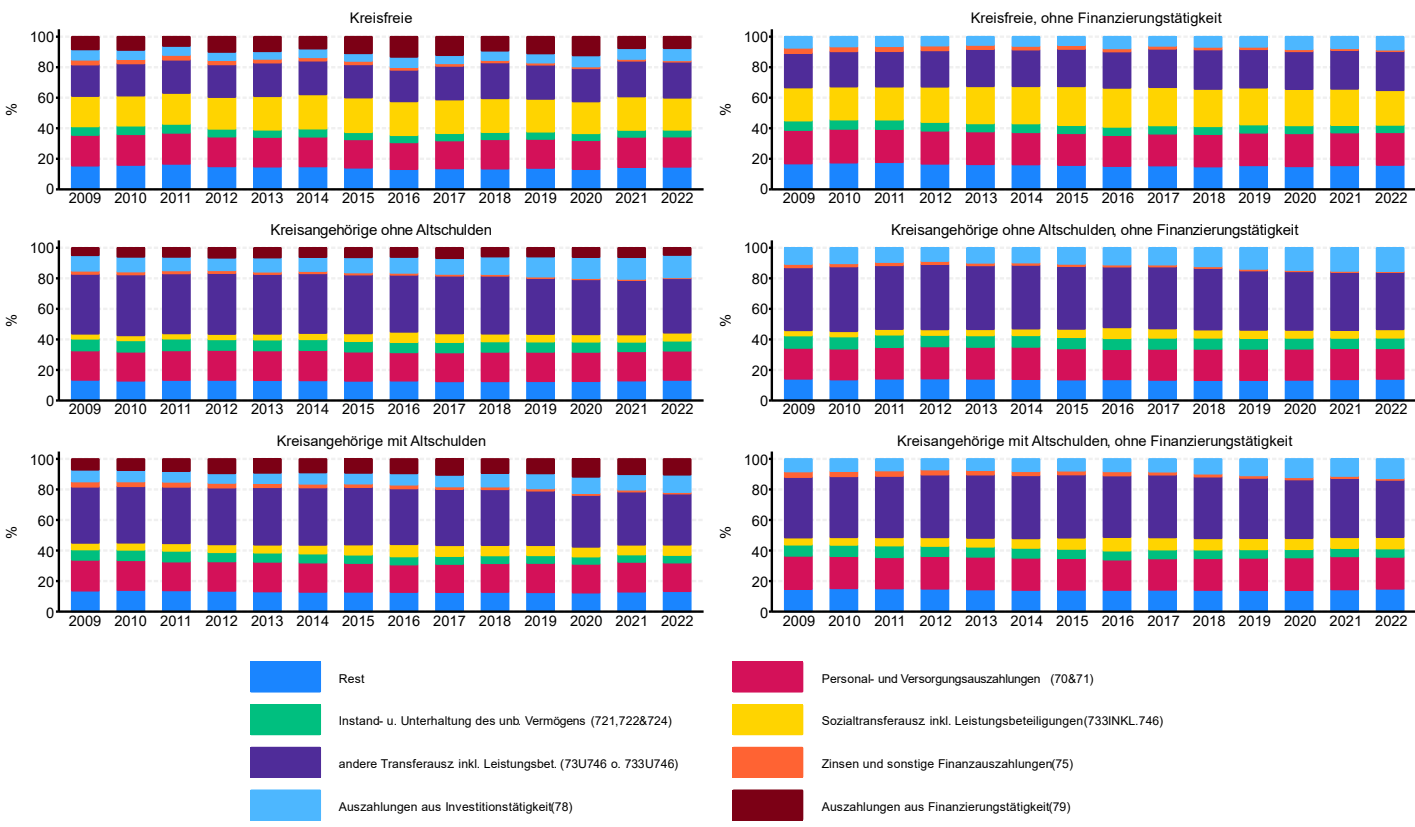
Die Entwicklung der Anteile bei den Einzahlungen zeigt etwa an, dass in Rezessionsjahren, wie 2009 oder insbesondere 2020, der Anteil der Gewerbesteuereinnahmen geringer ausfällt. Vor allem im Jahr 2020 nahm dagegen der Anteil der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen deutlich zu. So haben in diesem Jahr Bund und Land etwa einen einmaligen Ausgleich für die Gewerbesteuermindereinnahmen geleistet (Christofzik 2023). Der Vergleich der Einzahlungsanteile der beiden Gruppen der kreisangehörigen Kommunen spiegelt die Befunde der vorhergehenden Analyse wider. So ist etwa bei den Kommunen ohne „Altschulden“ der Anteil der Gewerbesteuer an den Einzahlungen höher (Abbildung 6, Mitte bzw. unten rechts). Naheliegenderweise ist bei den Kommunen mit „Altschulden“ der Anteil der Einnahmen aus Finanzierungstätigkeiten höher als in der anderen Gruppe (Abbildung 6, Mitte bzw. unten links). Dies birgt Risiken, wenn sich die Finanzierungsbedingungen, etwa wie vor dem Hintergrund des starken Anstiegs der Zinsen in jüngster Zeit, deutlich verschlechtern.

Im Einklang mit der höheren Verschuldung mit Kassenkrediten ist bei den Kommunen mit „Altschulden“ der Anteil der Auszahlungen für Finanzierungstätigkeiten höher als in der anderen Gruppe (Abbildung 7 Mitte bzw. unten links). Dies könnte einen Teil der verfügbaren Mittel binden, wenngleich die Auszahlungen für Finanzierungstätigkeiten nur im Zusammenspiel mit den entsprechenden Einzahlungen sinnvoll interpretierbar sind.

Bei den Auszahlungsanteilen zeigt sich, dass der Anteil der Investitionsauszahlungen, insbesondere bei den kreisangehörigen Kommunen, in den letzten Jahren höher ausgefallen ist als in den Jahren zuvor (Abbildung 7 rechts). Gleichzeitig ist er bei der Gruppe der kreisangehörigen Kommunen mit „Altschulden“ merklich geringer als bei den anderen kreisangehörigen Kommunen (Abbildung 7 rechts unten bzw. Mitte). Dies bestätigt den Befund in Beznoska & Kauder (2019), dass ein hoher Bestand an Kassenkrediten tendenziell mit geringeren Investitionen einhergeht.

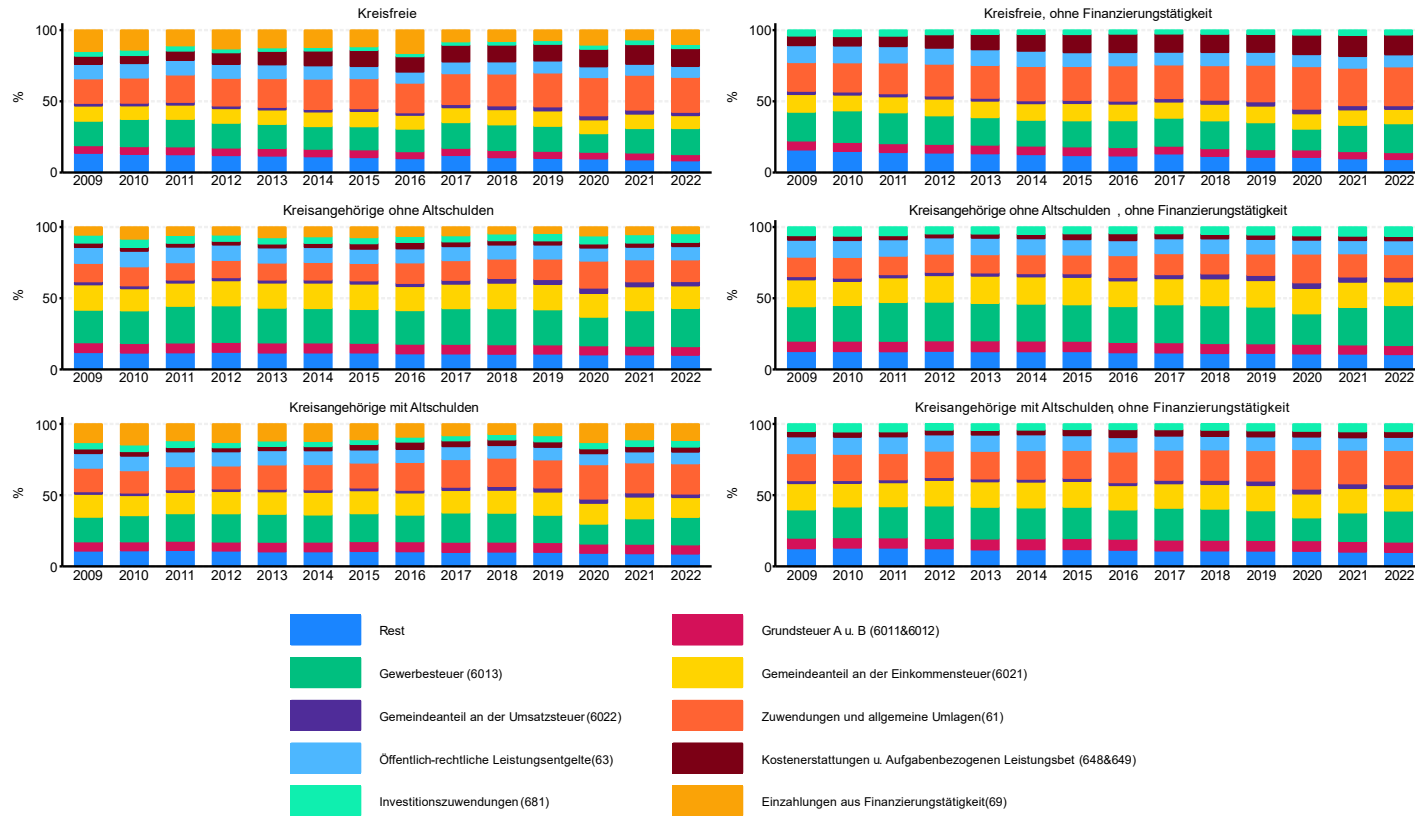
¹⁰ Die Boxen zeigen den Median, sowie das 25. und das 75 Perzentil. Die „Whiskers“ bilden Beobachtungen innerhalb des 1,5-fachen Quartilsabstand ab. Darüberhinausgehende „Ausreißer“ werden nicht dargestellt.

Abbildung 6: Anteile ausgewählter Konten an den Auszahlungen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

Abbildung 7: Anteile ausgewählter Konten an den Einzahlungen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

3. Ein- und Auszahlungen der Kommunen und der Einfluss der Inflation

3.1 Entwicklung der Ein- und Auszahlungen für ausgewählte Konten über die Zeit

Im Folgenden wird die Dynamik der Ein- und Auszahlungen relevanter Konten über die Zeit analysiert. Dazu werden die Pro-Kopf-Zahlungen von kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen jeweils separat betrachtet. Für die einzelnen Kategorien werden dann Annahmen für die Fortschreibung getroffen. Abhängig von der zuvor beschriebenen voneinander abweichenden Einnahmen- und Ausgabenstruktur ergeben sich dann für Kommunen mit und ohne „Altschulden“ jeweils unterschiedliche projizierte Entwicklungen.

Für die Entwicklungen der verschiedenen Zahlungen gibt es eine Reihe an Bestimmungsfaktoren, deren relative Bedeutung sich zwischen den verschiedenen Zahlungskategorien und über die Zeit unterscheiden kann. Hierzu zählen neben der Entwicklung der Wirtschaftsleistung etwa soziodemografische Veränderungen. Nicht zuletzt können aber auch diskretionäre Politikentscheidungen die Ein- und Auszahlungsstrukturen prägen. Darüber hinaus spielen Preisentwicklungen eine wichtige Rolle. Diese können sich einerseits zwischen verschiedenen Auszahlungskategorien unterscheiden. Andererseits werden die einzelnen Einzahlungen in unterschiedlichem Maße von ihnen beeinflusst.

Die nominalen Pro-Kopf-Zahlungsbeträge steigen in den meisten Kategorien über die Zeit deutlich an. Gleichzeitig spiegeln sich bei diesen absoluten Werten Entwicklungen wider, die sich bei den Anteilen andeuten. So wiesen die Zeitreihen der konjunkturreagiblen Zahlungen, insbesondere die Gewerbesteuer aber auch die Einkommensteuer, im Jahr 2020 einen deutlichen Rückgang auf. Bei den Auszahlungen zeigt sich der Rückgang der Zinszahlungen im Zuge der Niedrigzinsphase und der Anstieg der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in den letzten Jahren.

Die durchschnittlichen nominalen Wachstumsraten der Pro-Kopf-Beträge der verschiedenen Konten über die letzten zehn Jahre weisen deutliche Unterschiede zwischen den Konten auf (Tabelle 1). So stiegen im betrachteten Zeitraum etwa die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer jährlich mit durchschnittlich 4,6% bei den kreisfreien Städten und 4,2% bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden kräftig an. Die Wachstumsraten der Einzahlungen aus den Grundsteuern und der Einkommensteuer blieben dahinter zurück. Besonders stark wuchsen im betrachteten Zeitraum die Einzahlungen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Hier macht sich bemerkbar, dass die Gemeinden während dieses Zeitraums zusätzliche Umsatzsteuerpunkte erhalten haben.¹¹ Für den kürzeren Zeitraum eines Vergleichs zum Vor-Pandemie-Jahr 2019 zeigt sich, dass die Einzahlungen aus Einkommen- und Umsatzsteuer im Jahr 2022 noch nicht das damalige Niveau erreicht hatten, während die Einzahlungen aus der Gewerbesteuer kräftig gestiegen sind. Bei den Auszahlungen weisen für den Beobachtungszeitraum von den betrachteten Konten diejenigen für Investitionstätigkeiten die höchsten Steigerungsraten auf. Dabei ist zu beachten, dass das Ausgangsniveau vielfach als niedrig angesehen wird und es in diesem Zeitraum etwa eine gesteigerte Förderung durch den Bund gab und die Baupreise bis zuletzt sehr kräftig gestiegen sind.¹²

¹¹ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Gemeindefinanzreform/beteiligung-der-gemeinden-am-umsatzsteuer-aufkommen.pdf?blob=publicationFile&v=4 Letzter Zugriff: 27.09.2023.

¹² Vgl. auch Arnold et al. (2015).

Tabelle 1: Wachstumsraten ausgewählter Ein- und Auszahlungen

	Jahresdurchschnittliche Veränderung der Zahlungsbeträge pro Kopf in %			
	kreisfreie Städte		kreisangehörige Kommunen	
	2012-2022	2019-2022	2012-2022	2019-2022
Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)				
Gewerbesteuer (6013)	4,6	6,8	4,2	5,6
Grundsteuer A u. B (6011&6012)	2,0	0,6	3,6	1,9
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (6021)	2,8	-0,8	3,0	-0,6
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (6022)	6,4	-1,3	7,7	-0,9
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (61)	6,5	6,4	6,9	6,6
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (63)	1,5	2,0	2,3	1,8
Kostenerstattungen u. Aufgabenbezogene Leistungsbet. (648&649)	8,5	7,8	6,1	2,4
Investitionszuwendungen (681)	5,0	9,2	7,0	8,0
Rest	0,3	-0,9	2,1	0,4
Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)				
Personal- und Versorgungsauszahlungen (70&71)	3,9	5,5	4,0	4,1
Instand- u. Unterhaltung des unb. Vermögens (721,722&724)	2,3	1,7	2,9	3,5
Sozialtransferausz. inkl. Leistungsbeteiligungen (733INKL.746)	3,9	3,2	7,8	5,9
andere Transferausz. inkl. Leistungsbet. (73U746 o. 733U746)	4,8	5,9	3,2	2,9
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (75)	-7,1	-8,7	-7,0	-10,8
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (78)	8,0	14,2	10,6	9,2
Rest	3,5	5,9	4,3	6,5

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IT.NRW.

3.2 Zur Entwicklung der Preise und ihren Auswirkungen auf Ein- und Auszahlungen

Die Preise sind seit dem Jahr 2021 kräftig angestiegen. Hierzu trug insbesondere der starke Anstieg der Energiepreise bei, der sich infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine deutlich verschärfte. Daneben dürften sich insbesondere noch die Folgen der pandemiebedingten Verwerfungen in den Lieferketten bemerkbar gemacht haben. Vor diesem Hintergrund stiegen die Verbraucherpreise in Deutschland im Jahr 2022 um 6,9% gegenüber dem Vorjahr. Eine so hohe jährliche Inflationsrate war zuletzt in den 1970er Jahren verzeichnet worden.

Auch andere Preismaße zeigten deutliche Anstiege. So stieg der Deflator des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2022 um 5,3% (Statistisches Bundesamt 2023). Dies war der höchste Anstieg seit dem Jahr 1992. Der Deflator der Konsumausgaben des Staates stieg um 5,1%, derjenige für die privaten Konsumausgaben sogar um 6,7%. Der Deflator der Bruttoanlageinvestitionen nahm um 11,0% zu. Dabei stieg der Deflator für Ausrüstungsinvestitionen um 7,1% und derjenige für Bauinvestitionen sogar um 16,1%. Alle diese Werte sind Höchstwerte für das wiedervereinigte Deutschland. Im Baubereich gab es gemessen an den Deflatoren bereits in den Jahren vor der Pandemie kräftigere Anstiege und schon im Jahr 2021 war mit einem Anstieg um 8,1% gegenüber dem Vorjahr ein Rekordwert seit der Wiedervereinigung zu verzeichnen gewesen.

Die EZB hat auf die hohe Inflation reagiert und ihre Leitzinsen stark angehoben. Sie liegen nun vier Prozentpunkte höher als zur Jahresmitte 2022. Damit kam die langanhaltende Niedrigzinsphase seit der Finanzkrise 2009 zu einem abrupten Ende und die Zinsen dürften auch in den kommenden Jahren merklich höher liegen als in dieser Zeit.

Die hohe Inflation wirkt sich auf die unterschiedlichen Ein- und Auszahlungskategorien der Kommunen aus. Für die Analyse ist zu beachten, dass die genutzten Daten zu den Zahlungen nur die nominalen Zahlungen in Euro wiedergeben. Damit geben sie keine direkte Auskunft über die preisbereinigte reale Entwicklung in den jeweiligen Bereichen. Ein Anstieg der nominalen Zahlungen könnte je nach Preisentwicklung, sowohl mit einem Anstieg als auch mit einem Rückgang der realen Aktivität einhergehen. Andersrum könnte ein starker Anstieg der Preise dazu führen, dass mehr ausgegeben wird, um dieselbe Aktivität zu erreichen, oder aber auch eine Reduktion der Aktivität nach sich ziehen, wenn das verfügbare Budget nicht gesteigert wird. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden für ausgewählte Konten der Ein- und Auszahlungen diskutiert, wie sich die höheren Preissteigerungsraten jeweils auswirken könnten.

Um die Auswirkungen der hohen Inflation auf die Finanzlage der Kommunen zu illustrieren, werden im Folgenden zwei Szenarien verglichen. Dem Szenario einer erhöhten Inflation, also dem Status quo, wird dabei ein kontrafaktisches Szenario gegenübergestellt, in dem die Preissteigerungen weitgehend den üblichen Entwicklungen der vergangenen Jahre entsprochen hätten. Das Szenario der erhöhten Inflation ist dabei an die tatsächliche Entwicklung des Jahres 2022 und eine Prognose für die Folgejahre angelehnt.¹³ Die Szenarienrechnung erfolgt für die Jahre 2022 bis 2026. Die zurückblickende Berechnung für das Jahr 2022 wird durchgeführt, weil die Inflation ab diesem Jahr stark erhöht war. Da die üblichen Prognosen nicht in einem Detailgrad vorliegen, der eine exakte Berechnung für einzelne Zahlungskonten ermöglichen würde, wird für den Vergleich unter anderem auf die Entwicklung breiterer Preismaße zurückgegriffen. Zudem wird zur Illustration der Auswirkungen der Preissteigerungen darauf verzichtet, bei den Auszahlungen von Anpassungen der zugrundeliegenden Aktivitäten auszugehen. Insgesamt handelt es sich bei dem angestellten Szenarienvergleich somit um eine stilisierte Darstellung, anhand derer die Kanäle und mögliche Größenordnungen der Auswirkungen der hohen Inflation auf die Finanzlage der Kommunen diskutiert werden. Die tatsächliche (zukünftige) Entwicklung der Haushalte wird dagegen auch wesentlich davon geprägt sein, welche Mittel den Kommunen faktisch zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden und welche Anpassungsentscheidungen vor diesem Hintergrund für die der Auszahlungsseite zugrundeliegenden Aktivitäten getroffen werden. Die folgenden Preissteigerungsraten sind in den beiden Szenarien unterstellt:

¹³ Bei der Prognose wird insbesondere auf die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung des Jahres 2023 zurückgegriffen, da diese die Grundlage der jüngsten Steuerschätzung aus dem Mai bildet (Tabelle 2). Aktuelle Entwicklungen seither könnten zu merklichen Anpassungen in der Herbstprojektion führen, die der kommenden Steuerschätzung zugrunde liegen wird. Hierauf wird an den entsprechenden Stellen im Text eingegangen. Für einige Konten werden ergänzende Annahmen getroffen, die zu den in Tabelle 3 zusammengefassten unterschiedlichen projizierten Differenzen führen.

Tabelle 2: Unterstellte Veränderungsrate der Deflatoren in der Szenarienrechnung in Prozent

	2022	2023	2024	2025	2026
Basisszenario (hohe Inflation)					
Privater Konsum	6,9	5,5	2,2	2,0	2,0
Staatskonsum	5,2	2,6	2,8	2,3	2,3
Bruttoanlageinvestitionen	11,0	5,5	2,7	1,9	1,9
Alternativszenario (niedrigere Inflation)					
Privater Konsum	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Staatskonsum	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Bruttoanlageinvestitionen	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9

Quelle: Frühjahrsprojektion der Bundesregierung 2023 und eigene Berechnung (Basisszenario), eigene Berechnung (Alternativszenario)

Eine wichtige Kategorie auf Seiten der Auszahlungen sind die Personal- und Versorgungsauszahlungen. Während die Inflation zunächst keinen direkten Effekt auf Löhne, Gehälter, Besoldung und Pensionen hat, kann davon ausgegangen werden, dass die starken Preissteigerungen den Druck verstärkt haben, in den Tarifverhandlungen höhere Tarifsteigerungen zu erzielen.¹⁴ Letztendlich hängen die Verhandlungsergebnisse aber vor allem von der Machtverteilung von Arbeitgebern und -nehmern ab, die sich nicht zuletzt aus der allgemeinen Arbeitsmarktlage ergibt. Die jüngste Tarifeinigung für den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) hat für die kommunalen Arbeitgeber jedenfalls merkliche Kostensteigerungen durch Inflationsprämien und Tarifsteigerungen zur Folge. Die anhaltend gute Lage am deutschen Arbeitsmarkt spricht allerdings dafür, dass die Tariflöhne tendenziell ohnehin etwas stärker gestiegen wären als in früheren Jahren. Neben der Höhe der Gehälter bestimmt die Entwicklung des Personalbestands, wie hoch die Auszahlungen in diesem Bereich ausfallen. Abgesehen von Budgetrestriktionen dürfte die Inflation mit Blick auf den Personalbestand aber wohl keine unmittelbaren Effekte haben.

Um die Auswirkungen der erhöhten Preissteigerungen abzubilden, wird von folgenden Annahmen ausgegangen: im Basisszenario steigen die Personal- und Versorgungszahlungen angelehnt an die durchschnittliche Rate der vergangenen zehn Jahre um 4,0%. Für das Basisszenario des hohen Inflationsumfelds wird davon ausgegangen, dass die Inflation einen steigernden Effekt auf die Dynamik der Nominallohne hat. Angelehnt an die Gültigkeit der Vereinbarungen für die tariflichen Entgelte wird dabei davon ausgegangen, dass es im Jahr 2022 noch keinen Inflationseffekt gibt. Für die Jahre 2023 und 2024 wird dann angenommen, dass die Personalauszahlungen in den Jahren 2023 und 2024 jeweils um 2,5 Prozentpunkte mehr pro Jahr steigen, als es ohne Inflationsanstieg der Fall gewesen wäre (vgl. Tabelle 3).

Bei den Auszahlungen für Investitionen wird für den Vergleich der Szenarien davon ausgegangen, dass die Preise im Basisszenario mit der jahresdurchschnittlichen Veränderungsrate des Deflators der Bruttoanlageinvestitionen der Jahre 2012 bis 2019 von 1,9% steigen. Im Szenario mit hoher Inflation wird der hohe tatsächliche Wert des Jahres 2022 von 11% genutzt.¹⁵ Anschließend werden im Einklang mit der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2023

¹⁴ Im Fall der Beamtenbesoldung und -pensionen könnten ggf. Ansprüche auf Erhöhungen bestehen, wenn diese nicht ausreichend an die Preissteigerungen angepasst werden.

¹⁵ Der starke Anstieg war wesentlich durch die Bauinvestitionen getrieben. Aktuelle Prognosen erwarten hier für die kommenden Jahre angesichts des zu erwartenden Abschwungs der Baukonjunktur eine Abschwächung der Preisdynamik (vgl. Schmidt et al. 2023; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023).

und 2024 erhöhte Werte für den Anstieg des Deflators von 5,5% bzw. 2,7% angenommen.¹⁶ Bei dem Vergleich wird unterstellt, dass die realen Investitionsvolumen unverändert bleiben, die Dynamik der Auszahlung sich also nur aus der Preisentwicklung ergibt.

Die Auszahlungen für Instandhaltung und Unterhaltung des unbewegten Vermögens weisen anders als die Investitionsauszahlungen in den vergangenen Jahren keine starke Anstiegsdynamik auf. Der starke Anstieg der Baupreise dürfte hier weniger stark durchschlagen als bei den Investitionen. Die für den Szenarienvergleich angenommenen Werte orientieren sich an der Entwicklung des Deflators für den staatlichen Konsum. Im Basisszenario wird im Einklang mit der Entwicklung vergangener Jahre ein jährlicher Anstieg um 2% angenommen. Im Szenario der hohen Inflation gab es im Jahr 2022 einen Anstieg um 5,1% und für die Jahre 2023 und 2024 werden entsprechend zur Frühjahrsprojektion der Bundesregierung Preiszuwächse von 2,6% bzw. 2,8% angenommen.¹⁷

Die Entwicklung der Auszahlungen für Sozialtransfers wird wesentlich durch Änderungen der gesetzlichen Regelungen, die meist außerhalb der Entscheidungsgewalt der Kommunen liegen, und von sozio-demografischen Entwicklungen bestimmt. Entsprechend beeinflussen diese auch die Entwicklung in der Vergangenheit. Gleichzeitig unterscheiden sich die Transferauszahlungen in ihren Determinanten, so dass sie auch in unterschiedlichem Maße von preislichen Entwicklungen betroffen sind, insbesondere im Bereich der Mieten und Heizkosten. Zudem beteiligt sich der Bund seit dem Jahr 2020 stärker an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Den Preissteigerungen auf der Auszahlungsseite steht also ein Anstieg bei den Einzahlungen gegenüber. Die Bundesbeteiligungen wurden in den vergangenen Jahren regelmäßig angepasst, was ein Fortschreiben aus der Zeitreihe der Zahlungsströme erschwert. Für den Szenarienvergleich wird vereinfachend ebenfalls an die Entwicklung des Deflators der staatlichen Konsumausgaben angeknüpft. Dasselbe Vorgehen wird für die korrespondierenden Einzahlungen gewählt. Analog gilt dies für die übrigen Transferauszahlungen und Leistungsbeteiligungen, wie auch die nicht näher betrachteten übrigen Konten der Auszahlungen (Rest).

Bei den Zinszahlungen dürfte der kräftige Abwärtstrend der vergangenen Jahre angesichts der deutlich angehobenen Leitzinsen zu Ende gehen.¹⁸ Inwieweit das aktuelle Zinsniveau auf die Zinsauszahlungen durchschlägt, wird nicht zuletzt durch den aktuellen Schuldenstand und seine Laufzeitstruktur bestimmt. Die deutliche Reduktion der Zinszahlungen in den vergangenen Jahren wurde vor allem durch das niedrigere Zinsniveau erreicht und nicht durch eine deutliche Reduktion des Schuldenstands. Sowohl bei der Refinanzierung auslaufender Kreditvereinbarungen aus der Phase der niedrigen Zinsen als auch bei etwaigen neuen Krediten, nicht zuletzt für Investitionen, fallen nun höhere Zinsen an. Auch bei Krediten, für die eine variable Verzinsung vereinbart wurde, fallen die Zinsen nun höher aus. Vor dem Hintergrund der raschen geldpolitischen Straffung, ist die Zinsstrukturkurve derzeit invers: In Erwartung zukünftig niedrigerer Zinsen liegen die langfristigen unter den kurzfristigen Zinsen. Da vor allem im Bereich der Investitionskre-

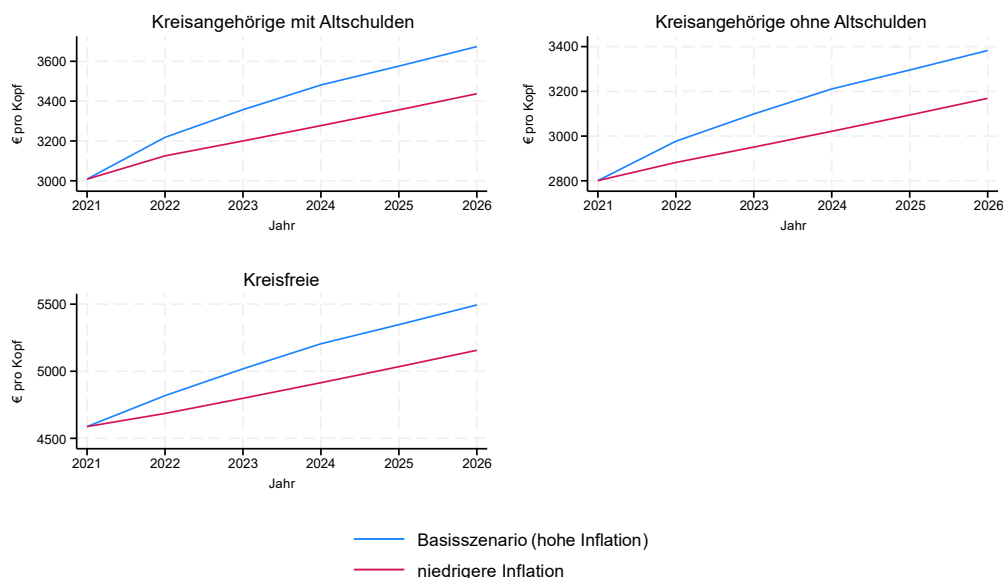
¹⁶ Jüngere Prognosen gehen von einem stärkeren Anstieg im Jahr 2023 aus, dem ein deutlicherer Rückgang des Preisauftriebs im Jahr 2024 gegenübersteht (vgl. Schmidt et al. 2023; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023).

¹⁷ Aktuelle Prognosen gehen von einem merklich stärkeren Anstieg im Jahr 2023 aus (vgl. Schmidt et al., 2023, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2023). Sofern die Anknüpfung an den Deflator treffend ist, dürfte es sich somit um eine zurückhaltende Abschätzung des Inflationseffekt handeln.

¹⁸ Zur Zinsentwicklung siehe auch Brand & Salzgeber (2023) oder Freier et al. (2023).

dite längerfristige Laufzeiten vereinbart werden, dürfte also nicht der volle Anstieg der kurzfristigen Zinsen durchschlagen.¹⁹ So sind etwa die Umlaufrenditen für zehnjährige Bundesanleihen nun rund drei Prozentpunkte höher als zu den Tiefstständen im Jahr 2020.²⁰

Abbildung 8: Projektion der Auszahlungen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die genaue Bestimmung der Auswirkungen der Zinswende auf die Kommunen übersteigt den Umfang der hier angestellten Analyse.²¹ Da Ausmaß und Tempo der Zinswende der EZB jedoch wesentlich durch die beobachtete, stark angestiegene Inflation bestimmt waren, wird für den Vergleich davon ausgegangen, dass sich die Zinsauszahlungen in den beiden betrachteten Szenarien unterscheiden und im Szenario mit hoher Inflation merklich höher ausfallen. Dabei wird angenommen, dass auch im Szenario ohne hohe Inflation der Abwärtstrend allmählich zu einem Ende gekommen wäre. Vereinfachend wird angenommen, dass sich im Basisszenario die dämpfenden Effekte aus auslaufenden längerfristigen Altschulden mit noch höherer Verzinsung und die Effekte der Neuverschuldung die Waage gehalten hätten und die Auszahlungen konstant geblieben wären. Im Szenario mit einer höheren Inflation wird angenommen, dass die Zinsauszahlungen bereits im Jahr 2023 um 50% höher ausfallen und sich bis zum Endjahr der Projektion in jedem weiteren Jahr um 10% erhöhen.²² Ausgehend von einem im langjährigen Vergleich sehr

¹⁹ Gemäß der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts gab es zum Jahresende 2022 in den kommunalen Kernhaushalten in NRW auch noch immer Kassenkredite mit recht langer Laufzeit. Etwa die Hälfte aller kommunalen Kassenkredite in NRW wird erst nach 2023 fällig, 16% sogar erst nach 2027.

²⁰ Gegenüber den bereits niedrigen Ständen der Jahre 2017 und 2018 beträgt der Anstieg allerdings nur rund 2%.

²¹ Hierzu wären nicht zuletzt genauere Informationen zu Laufzeiten und Verzinsung der Schuldenbestände der Kommunen erforderlich. Darüber hinaus müssten detaillierte Annahmen zum zukünftigen Schuldenmanagement getroffen werden.

²² Nach einer vereinfachten Rechnung würde die Zinsausgabenquote der Kommunen in NRW laut Brand und Salzgeber (2023, Abbildung 2) bei einem Anstieg der Refinanzierungskonditionen für die in den Jahren 2022 und 2023 auslaufenden Kredite von 1,4% auf 3,4% kurzfristig ausgehend von rund 0,9% im Jahr 2021 um knapp 0,5 Prozentpunkte ansteigen.

niedrigen Niveau, würden die Zahlungen für Zinsen damit wieder merklich steigen. Der Szenari-vergleich wird nur für die Kommunengruppen insgesamt angestellt. Gerade bei den Zinssteigerung hängt es jedoch von der Höhe und der Laufzeitstruktur der einzelnen Kommune ab, wann und in welchem Ausmaß die Zinswende stärker bei ihren Auszahlungen durchschlägt. Diejenigen Kommunen die aktuell einen größeren (Re-)Finanzierungsbedarf haben, dürften spürbare Anstiege der Durchschnittszinsen verzeichnen.

In Summe nehmen die Auszahlungen im Basisszenario merklich stärker zu als im Alternativszenario mit geringeren Preissteigerungen (Abbildung 8).

Bei den Einzahlungen hängen die Steuern mittelbar von der Inflation ab, nämlich in dem Maße, in dem die Bemessungsgrundlagen durch die Preissteigerungen beeinflusst sind. Die bundesweiten Gewerbesteuereinnahmen legten im Jahr 2022 um 15% zu, wohl wegen im Zuge der allgemeinen Preissteigerungen erhöhter Gewinne. Für die folgenden Jahre sind laut Steuerschätzung von Mai 2023 moderate Zuwächse angelegt. Im Niedriginflationsszenario wird daher ein Abschlag bei der Zuwachsrate für 2022 von 5 Prozentpunkten vorgenommen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Unterschied in projizierten Zuwachsraten zwischen Alternativszenario (geringe Inflation) und Basisszenario

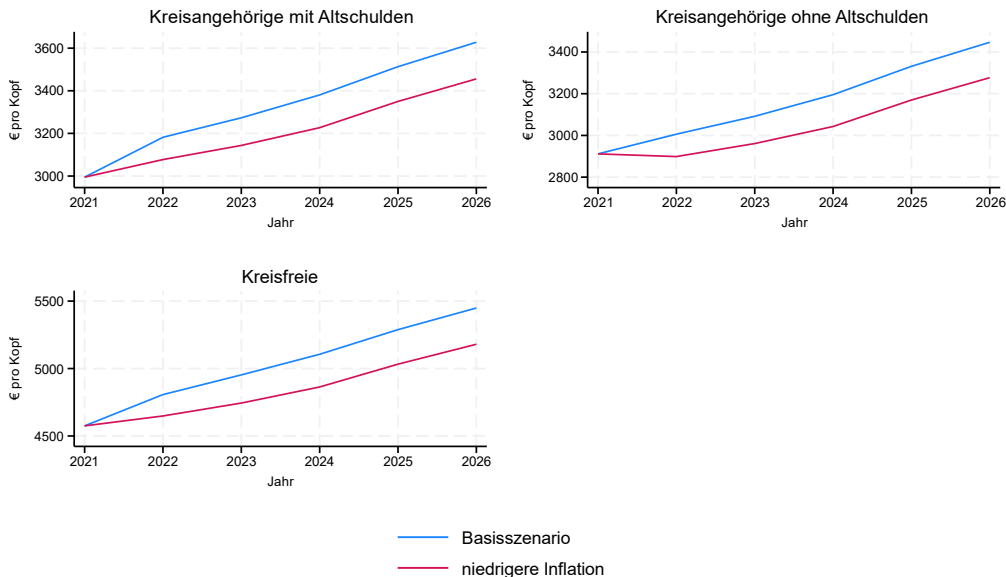
	Jahresdurchschnittliche Veränderung der Zahlungsbeträge pro Kopf in %-Punkten				
	2022	2023	2024	2025	2026
Auszahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)					
Personal- und Versorgungsauszahlungen (70&71)	0,0	-2,5	-2,5	0,0	0,0
Instand- u. Unterhaltung des unb. Vermögens (721,722&724)	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Sozialtransferausz. inkl. Leistungsbeteiligungen (733INKL.746)	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
andere Transferausz. inkl. Leistungsbet. (73U746 o. 733U746)	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (75)	0,0	-50,0	-10,0	-10,0	-10,0
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (78)	-9,1	-3,6	-0,8	0,0	0,0
Rest	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Einzahlungen (ohne Finanzierungstätigkeit)					
Gewerbesteuer (6013)	-5,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Grundsteuer A u. B (6011&6012)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (6021)	-2,6	-0,5	-1,2	0,0	0,0
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (6022)	-2,5	-2,0	-1,5	0,0	0,0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (61)	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (63)	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3
Kostenerstattungen u. Aufgabenbezogene Leistungsbet. (648&649)	-3,2	-3,5	-0,2	0,0	0,0
Investitionszuwendungen (681)	-9,1	-3,6	-0,8	-0,0	-0,0
Rest	-3,2	-0,6	-0,8	-0,3	-0,3

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer wird durch den Einheitswert der Grundstücke determiniert, der nach einem standardisierten Verfahren festgestellt wird. Dieses Verfahren ist unabhängig von der allgemeinen Preissteigerung, so dass in beiden Szenarien die Zuwachsraten der letzten Steuerschätzung unterstellt werden.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer beinhaltet sowohl Lohnsteuer als auch veranlagte Einkommensteuer, wobei die Lohnsteuer etwa drei Viertel des Gesamtaufkommens ausmacht. Während sich das Lohnsteueraufkommen recht präzise auf Basis der Bruttolöhne und -gehälter ableiten lässt (vgl. Boysen-Hogrefe et al. 2020), besteht nur ein loser Zusammenhang zwischen dem Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer und makroökonomischen Aggregaten. Für das Basisszenario mit erhöhter Inflation werden die in der Steuerschätzung projizierten Veränderungsraten der Einkommensteuer insgesamt unterstellt. Im Alternativszenario wird von geringeren Zuwächsen der Bruttolöhne und -gehälter ausgegangen und diese geringeren Zuwächse – der Einfachheit wegen und da die Lohnsteuer ohnehin den Löwenanteil der Einkommensteuer ausmacht – auf die projizierten Aufkommen der gesamten Einkommensteuer übertragen. Dies geschieht in Anlehnung an das bei der Steuerschätzung verwendete Ableitungsschema für die Lohnsteuer. Im Vergleich zu Prognosen, die vor dem Energiepreisschock 2022 durchgeführt worden, ist der Lohnanstieg im Jahr 2022 bereits merklich erhöht. Wir unterstellen, dass im Niedriginflationsszenario der Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter im Jahr 2022 1,5 Prozentpunkte und in den Jahren 2023 und 2024 je 2,5 Prozentpunkte geringer ausfällt als im Basisszenario. Für sich genommen mindert dies den Anstieg des Einkommensteueraufkommens überproportional – die im Arbeitskreis Steuerschätzungen unterstellte Elastizität beträgt rund 1,75, wobei 0,75 der Effekt der Progression ist – so dass die Anstiege um $1,75 \cdot 1,5 = 2,625$ Prozentpunkte im Jahr 2022 und $1,75 \cdot 2,5 = 4,375$ in den Jahren 2023 und 2024 gemindert werden.

Abbildung 9: Projektion der Einzahlungen



Quelle: Eigene Berechnungen.

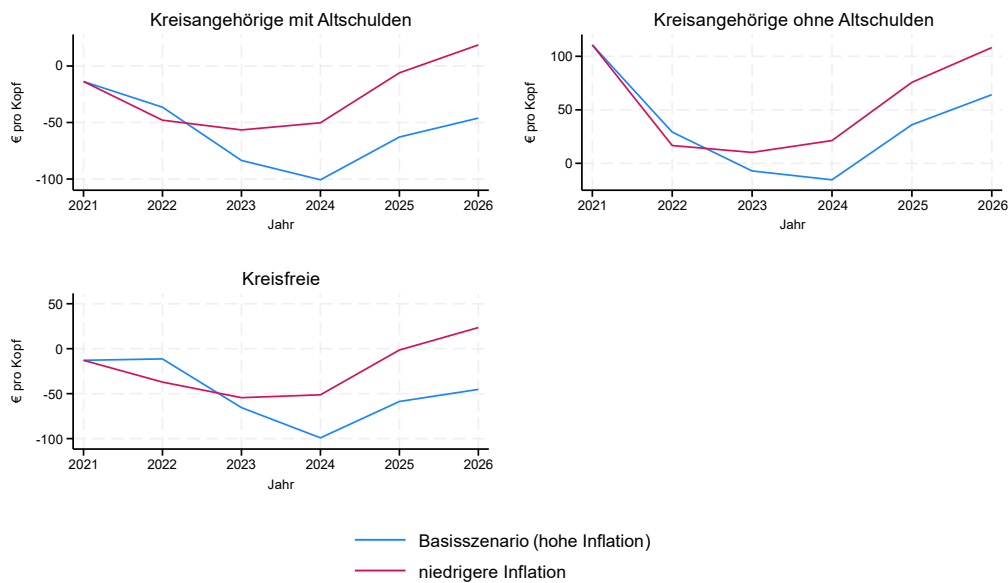
Gleichzeitig ist aber die deutliche, aufkommensmindernde Verschiebung des Einkommensteuertarifs in den Jahren 2023 und 2024 der erhöhten Inflation geschuldet. Die Eckwerte des Einkommensteuertarifs werden jährlich basierend auf dem im alle zwei Jahre veröffentlichten Steuerprogressionsbericht projizierten Anstieg des Deflators des privaten Konsums verschoben. Der im November 2022 veröffentlichte Steuerprogressionsbericht ging von Anstiegen um 7,2% und 6,3% in den Jahren 2022 und 2023 aus. Die Eckwertanpassungen in den Jahren 2023 und 2024 gleichen jeweils den prognostizierten Anstieg des Vorjahres aus, so dass die durchschnittliche Steuerlast bei real unverändertem Lohn unverändert bleibt. Da der Anstieg der Nominallöhne am aktuellen Rand ausnahmsweise hinter dem Anstieg der Konsumentenpreise zurückblieb, bzw. bleiben dürfte, führte die Eckwertanpassung sogar zu einem Rückgang der Steuerquote (vgl. Jessen & Schmidt 2023). Im Alternativszenario wird davon ausgegangen, dass die Anpassung der Tarifeckwerte 2023 und 2024 auf Basis des Anstiegs des Konsumdeflators um 2% stattfindet. Im Vergleich zum Basisszenario erhöht dies den Anstieg des Einkommensteueraufkommens 2023 um $0,75 \cdot (7,2 - 2) = 3,9$ Prozentpunkte und 2024 um $0,75 \cdot (6,3 - 2) = 3,225$ Prozentpunkte. Der Unterschied in der Zuwachsrate der Einkommensteuer zwischen den beiden Szenarien fällt damit 2022 deutlich stärker als in den Folgejahren aus.

Der Zusammenhang zwischen Umsatzsteuer und ihrer Bemessungsgrundlage, welche maßgeblich durch den privaten Konsum, aber auch durch den öffentlichen Konsum und Wohnungsbauinvestitionen bestimmt ist, ist hingegen proportional. Im Einklang mit Prognosen, die vor dem Energiepreisschock erstellt wurden, wird für das Szenario mit geringerer Inflation angenommen, dass die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer in den Jahren 2022-2024 weniger stark wächst als im Basisszenario. Es werden Abschläge von 2,5%, 2% und 1,5% unterstellt, die sich proportional auf das Aufkommen übertragen.

Die Zuwendungen und allgemeine Umlagen, öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte sowie die restlichen Einzahlungen werden in den beiden Szenarien mit den jeweils unterstellten Veränderungsraten des Deflators des Staatskonsums fortgeschrieben. Hier wird unterstellt, dass diese Zuwendungen der allgemeinen Preisentwicklung für den Sektor Staat folgen. Einzahlungen aus Kostenerstattungen und aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen werden hingegen mit dem Deflator des privaten Konsums fortgeschrieben. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Leistungen sich an den Lebenshaltungskosten orientieren. Die Projektion der Investitionszuwendungen ist analog zur Projektion der Auszahlungen für Investitionen, das heißt, sie geschieht anhand des für die beiden Szenarien jeweils unterstellten Deflators öffentlicher Investitionen.

In Summe liegen die Auszahlungen im Basisszenario deutlich über denen im Alternativszenario mit niedriger Inflation (Abbildung 9). Die Finanzierungssalden sind für alle betrachteten Typen der Kommunen im Basisszenario auf mittlere Sicht niedriger als im Alternativszenario (Abbildung 10). Das bedeutet, dass sich die finanzielle Lage der Kommunen durch die erhöhte Inflation verschlechtern dürfte.

Abbildung 10: Projektion der Finanzierungssalden



Quelle: Eigene Berechnungen.

3.3 Zwischenfazit: Erhöhte Inflation verschlechtert finanzielle Lage der Kommunen

Die Analyseergebnisse deuten darauf hin, dass von der erhöhten Inflation keine spürbare Verbesserung der Schuldentragfähigkeit für die Kommunen in NRW zu erwarten ist. Vielmehr dürfte sich ihre finanzielle Lage durch die hohen Preissteigerungen verschlechtert haben. So fallen die Finanzierungssalden laut dem angestellten Szenarienvergleich in diesem Jahr und in den kommenden Jahren aufgrund der erhöhten Inflation spürbar geringer aus. Der Vergleich der Kommumentypen zeigt dabei, dass die Verschlechterung der Finanzierungssalden durch die Inflation bei den Kommunen mit Altschulden sogar noch etwas stärker sein dürfte. Diese weisen im Durchschnitt bereits ein Defizit auf, das sich nun noch deutlicher ausweitete.

Die Analyse knüpft an die durchschnittlichen Anteile wichtiger Ein- und Auszahlungskategorien an und trifft Annahmen für deren Entwicklung in den beiden Inflationsszenarien. Unter den getroffenen Annahmen steigen sowohl die Einzahlungen als auch die Auszahlungen im Szenario mit hoher Inflation stärker als es ohne sie der Fall gewesen wäre. Wie der Nettoeffekt auf den Finanzierungssaldo ausfällt, hängt auch von den Anteilen der Kategorien ab. Diese können sich zwischen den einzelnen Kommunen unterscheiden. Im Durchschnitt zeigt sich jedoch die beschriebene Verschlechterung der Salden. Die dargestellte Entwicklung stellt dabei mögliche Szenarien dar. Die komplexen Entwicklungen in den kommunalen Haushalten werden dafür stark vereinfacht. Zudem besteht eine hohe Unsicherheit über die anzunehmenden Veränderungsrate der verschiedenen Zahlungskategorien. Trotzdem verdeutlicht die Analyse, dass eine spürbare Verschlechterung der Finanzlage aufgrund der Inflation plausibel ist.

Zu den Faktoren, die das Ergebnis beeinflussen, zählt nicht zuletzt, inwieweit Zuweisungen und Erstattungen für die Kommunen an die Preissteigerungen auf der Ausgabenseite angepasst werden. Erfolgt dies mit Verzögerung oder in einem zu geringen Ausmaß, verschlechtert dies die Finanzlage der Kommunen. Ein weiterer Punkt, der zu bedenken ist, ist, dass in der Analyse Unterschiede bei den nominalen Auszahlungen betrachtet werden. Werden diese nicht entsprechend den Preisanstiegen erhöht, sondern etwa aufgrund von Budgetbeschränkungen nicht oder

in einem geringeren Ausmaß ausgeweitet, würde sich zwar keine bzw. eine geringere Verschlechterung der Finanzlage zeigen, die reale Entwicklung, bspw. bei Investitionen oder der Instandhaltung des Vermögens, hätte sich jedoch verschlechtert.

Die Auswirkung der Inflation auf die Schuldentragfähigkeit: Kommunen vs. Nationalstaaten

Auf den ersten Blick erscheint es plausibel, dass Geldentwertung die Schuldentragfähigkeit von Gebietskörperschaften verbessert. Eine unerwartete Erhöhung der Teuerungsraten mindert nämlich den realen Wert der Verbindlichkeiten und verteilt damit von Gläubigern zu Schuldnern um. Bei Nationalstaaten wird häufig die Schuldenstandsquote als Maß für die Schuldentragfähigkeit verwendet. Ein unerwarteter Anstieg der Inflation kann diese prinzipiell verbessern. Allerdings dürften auch die Refinanzierungskosten ansteigen. So heben die Zentralbanken in der Regel ihre Leitzinsen zur Bekämpfung der Inflation an und Gläubiger verlangen in Erwartung einer auch zukünftig erhöhten Inflation einen höheren Nominalzins. In diesem Kasten wird dargelegt, dass die positive Wirkung auf die Schuldentragfähigkeit schon bei Nationalstaaten stark begrenzt sein dürfte. Schließlich wird der Vergleich zu Kommunen gezogen, für die dies a fortiori gilt.

Der Verwendung der Schuldenstandsquote, die den gesamtstaatlichen Schuldenstand ins Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt setzt, als Maß für die Schuldentragfähigkeit von Nationalstaaten liegt die Idee zugrunde, dass die Fähigkeit, dem Schuldendienst nachzukommen, vom potenziellen Steueraufkommen abhängt (Neely, 2022), welches in etwa proportional zum Bruttoinlandsprodukt ist. Wenn beispielsweise die Schuldenstandsquote 60% beträgt und der nominale Zinssatz 2%, müssen 1,2% des Bruttoinlandsprodukts für den Schuldendienst aufgewandt werden. Die Veränderung der Schuldenstandsquote von einem Jahr zum anderen hängt von drei Faktoren ab: Der nominalen Veränderung des Bruttoinlandsprodukts, der Höhe der Zinszahlungen und dem gesamtstaatlichen Primärsaldo, also den Einzahlungen abzüglich Auszahlungen ohne Zinszahlungen (vgl. Grömling).²³ Kommt es nun zu einem Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts – bei unverändertem Nominalzins und konstantem Primärsaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt –, senkt dies für sich genommen die Schuldenstandsquote. Bei konstantem Nominalzins geht damit auch der Anteil des Bruttoinlandsprodukts, der für den Schuldendienst aufgewandt werden muss, zurück. Ein solches Szenario ist etwa dann plausibel, wenn der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts auf reales Wirtschaftswachstum zurückgeht.

Wenn es hingegen zu einem unerwartet starken Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts aufgrund von Preissteigerungen kommt, hat dies in der Regel auch einen Einfluss auf die anderen beiden Komponenten der Veränderung der Verschuldungsquote. Inflation beeinflusst den gesamtstaatlichen Primärsaldo. Prinzipiell kann sie zu einer temporären Verbesserung führen, da die wichtigsten Einnahmen – Steuern und Sozialbeiträge – weitgehend von nominalen Bemessungsgrundlagen abhängen, während einige Ausgaben wie Transfers erst mit Verzögerung angehoben werden. Die Teuerung für staatliche Käufe schlägt hingegen unmittelbar durch und zumindest in der aktuellen Situation hat die Politik mit einer Reihe von Maßnahmen auf die Inflation reagiert, die für sich genommen für den Staat Ausgaben erhöht und Einnahmen verringert haben. Insgesamt hat sich das gesamtstaatliche Primärdefizit Deutschlands stark vergrößert.

²³ Für das Maastricht-Defizit und die Veränderung des Maastricht-Schuldenstands, die insbesondere für die europäischen Fiskalregeln von Relevanz sind, gilt dieser Zusammenhang nur näherungsweise. Ein großer Teil der Abweichung, des sogenannten „Deficit-debt-adjustment“, kann durch finanzielle Transaktionen erklärt werden (Deutsche Bundesbank 2018).

Gleichzeitig geht die Bruttoschuldenstandsquote Deutschlands jedoch langsam zurück, weil der dämpfende Effekt des gestiegenen nominalen Bruttoinlandsprodukts überwiegt.

Mit den Teuerungsraten sind aber auch die Inflationserwartungen gestiegen. Infolgedessen verlangen Gläubiger höhere Nominalzinsen, da sie andernfalls niedrigere Realzinsen in Kauf nehmen müssten. Damit die Realzinsen konstant bleiben, müsste der Nominalzins in gleichem Maße wie die Inflation zunehmen (Fisher-Effekt, vgl. Fisher 1930). In diesem Fall würde ein Anstieg der Inflation bei konstantem Primärsaldo relativ zum Bruttoinlandsprodukt die Schuldenstandsquote nicht verändern. De facto bleibt der Anstieg der durchschnittlichen Verzinsung der gesamtstaatlichen Verschuldung Deutschlands jedoch hinter dem Anstieg der Teuerungsraten zurück. Das liegt vor allem daran, dass ein großer Anteil der Staatsanleihen eine Laufzeit von mehreren Jahren hat, so dass sich veränderte makroökonomische Bedingungen erst allmählich auf die Zinszahlungen des Staates auswirken (Maturity-Effekt, vgl. Grömling & Matthes 2022). Ein weiterer Grund ist, dass Marktteilnehmer derzeit davon ausgehen, dass die Inflationsraten wieder zurückgehen werden.

Damit wirkt sich ein überraschender Anstieg der Inflation zunächst mindernd auf die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote aus. Wichtig ist, dass dieser Effekt einmalig infolge eines überraschenden Anstiegs der Teuerungsraten zustande kommt. Wäre die höhere Inflationsrate erwartet worden, wäre auch der Nominalzins für Staatsanleihen bereits höher gewesen (vgl. Garcia-Macia 2023). Gleichzeitig könnte die Staatsschuldenquote durch dauerhaft höhere Inflation nicht weiter gesenkt werden, weil die Nominalzinsen mit der Zeit den Anstieg der Teuerungsraten nachvollziehen würden. Tatsächlich sind die gesamtstaatlichen Zinszahlungen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in Deutschland jüngst bereits stark angestiegen und dürften in den kommenden Jahren weiter zulegen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2023). Wenn die Inflationsraten wieder zurückgehen, wirkt sich der Maturity-Effekt nachteilhaft aus, denn der Rückgang der Inflationsraten dürfte sich ebenso erst verzögert in niedrigeren Zinszahlungen für den Staat ausdrücken.

Inflation ist damit ein stumpfes Schwert im Kampf gegen die Staatsschuld, denn Veränderungen in der Teuerungsrate wirken sich nur kurzfristig auf die Schuldenstandsquote aus. Einem Nationalstaat wird gemeinhin dann Schuldentragfähigkeit attestiert, wenn die Schuldenstandsquote längerfristig auf einem bestimmten Niveau stabilisiert werden kann (SVR 2017). Dazu kann eine einmalige Absenkung der Schuldenstandsquote jedoch genauso wenig beitragen, wie eine kurzfristige Erhöhung der Schuldenstandsquote – wie etwa während der Corona-Krise – die Schuldentragfähigkeit gefährdet (vgl. Beznoska 2020).

Während schon für Nationalstaaten erhöhte Inflation kaum zur Schuldentragfähigkeit beitragen kann, gilt dies umso weniger für Kommunen. Die Bruttoschuldenstandsquote ist für die Kommunen in NRW kein geeignetes Maß der Schuldentragfähigkeit. Für Nationalstaaten kann das Bruttoinlandsprodukt als Maß für das potenzielle Steueraufkommen und damit die Fähigkeit, Schuldendienst nachzukommen, herangezogen werden. Für Kommunen ist das Bruttoinlandsprodukt kein geeignetes Maß für die potenziellen Einnahmen, denn im Gegensatz zu Nationalstaaten sind die Kommunen auf der Ausgabenseite und der Einnahmeseite stärker an gesetzliche Vorgaben gebunden, die auf höheren staatlichen Ebenen festgelegt werden. Damit kann das Einnahmepotenzial, das durch das Bruttoinlandsprodukt näherungsweise gemessen wird, nicht voll genutzt werden. Entscheidend ist, dass die Haushaltsgrundsätze der Kommunen in NRW verlangen, dass Aufwendungen und Erträge ausgeglichen sind. Während eine stabile Schuldenstandsquote – solange die Wirtschaft wächst – staatliche Defizite in gewissem Maße erlaubt, sind dauerhafte Defizite für Kommunen nicht zugelassen. Sind längerfristig die Aufwendungen nicht durch Erträge gedeckt, besteht also keine Schuldentragfähigkeit. Folglich kann der Effekt makroökonomischer

Schocks und speziell der erhöhten Inflation auf die Schuldentragfähigkeit der Kommunen unmittelbar an der Auswirkung auf den Finanzierungssaldo abgelesen werden. Die Analyse in diesem Gutachten zeigt, dass die erhöhte Inflation den Finanzierungssaldo der Kommunen verschlechtert haben dürfte. Damit verschlechtert sie auch die Schuldentragfähigkeit der Kommunen.

4. Handlungsoptionen

Die Möglichkeiten zur Ausgestaltung von Schuldenhilfen sind mannigfaltig und eine konkrete Politikmaßnahme sollte dementsprechend situationsabhängig zugeschnitten werden. Dabei spielen nicht nur die aktuelle finanzielle Lage der Kommunen und des Landes eine Rolle, sondern auch deren Entwicklung in der Vergangenheit und prognostizierte Trends. Außerdem sind das makroökonomische Umfeld (wie aktuell die hohe Inflation und stark gestiegene Zinsen) und eine mögliche Bereitschaft des Bundes zu Unterstützung ausschlaggebend.

4.1 Entscheidungsparameter

Die Gestaltung eines effektiven Schuldenhilfeprogramms für Kommunen erfordert die Berücksichtigung einer Vielzahl von Dimensionen, die in einem sorgfältig abgewogenen Ansatz zusammenkommen sollten. Einige der Schlüsselaspekte werden in diesem Abschnitt beleuchtet.

Zunächst gilt es zu entscheiden, ob die Beteiligung der Kommunen am Entschuldungsprogramm freiwillig oder verpflichtend sein soll, um die erforderliche Teilnehmergegrundlage festzulegen. Darüber hinaus müssen Kriterien mit Blick auf die Schuldenlast festgelegt werden, die bestimmen, welche Kommunen am Schuldenhilfeprogramm teilnehmen müssen, bzw. teilnahmeberechtigt sind. Grenzwerte für solche Kriterien (z.B. Pro-Kopf-Verschuldung) sollten festgelegt werden, und falls dazu ein bestimmter Stichtag gewählt wird, so sollte dieser in der Vergangenheit liegen, um einerseits (nicht intendierten) Verhaltensanpassungen der Kommunen vorzubeugen (Boettcher, 2012) und andererseits von vornherein einen Überblick über den Teilnehmerkreis und den entsprechenden Finanzierungsbedarf zu haben. Zusätzlich ist hinsichtlich des Teilnehmerkreises zu bestimmen, ob er auf Gemeinden beschränkt sein soll oder auch Landkreise einschließt.

Schuldenhilfeprogramme können nach ihrer hauptsächlichen Zielsetzung grob in zwei Kategorien unterschieden werden. Zum einen gibt es Maßnahmen für den Haushaltsausgleich und zum anderen Schuldenabbaumaßnahmen. Ein ausgeglichener Haushalt kann beispielsweise durch Konsolidierungs- oder Stabilisierungshilfen gefördert werden. Zinshilfen könnten wiederum dazu dienen, Kommunen mit hohen Zinslasten finanziell zu entlasten und somit den Haushaltsausgleich erleichtern. Die zweite Kategorie – Schuldenabbau – lässt sich ebenfalls untergliedern in längerfristige Hilfen zur Tilgung oder eine direkte Übernahme von Schulden.

Als weiterer Aspekt muss geklärt werden, in welchem Umfang die Schuldenhilfen geleistet werden und von wem sie getragen werden. Übernimmt das Land die Schulden- oder Zinslast in vollem Umfang? Welchen Anteil tragen die Kommunen selbst und gibt es die Möglichkeit, dass der Bund einen Teil der Last übernimmt?

Ein wesentlicher Punkt sind die Auflagen, die mit der Schuldenhilfe verbunden sind. Beim Thema Schuldenhilfen ist zu berücksichtigen, dass zwischen Bund und Land einerseits und den Kommunen andererseits teils eine Prinzipal-Agenten-Beziehung besteht. Der Prinzipal (hier das Land NRW) beauftragt den Agenten (die Kommunen in NRW), vor allem im übertragenen Wirkungs-

kreis gewisse Aufgaben etwa im Bereich Infrastruktur und Verwaltung zu erfüllen, und stellt gemäß des Konnexitätsprinzips die Finanzmittel dafür zur Verfügung.²⁴ Durch die Erwartung des Agenten, dass im Falle von gesteigerten Ausgaben und folglich unter Umständen wachsender Verschuldung das Land durch diskretionäre Maßnahmen die Gemeinde „retten“ würde, entstehen möglicherweise falsche Anreize – moral hazard – und Kommunen könnten weniger Wert auf eine nachhaltige Finanzplanung legen. Dieser Umstand ist bei der Ausgestaltung von Schuldenhilfen besonders zu beachten.²⁵

Das impliziert nicht, dass die Kommunen in NRW allein für ihre hohe Verschuldung verantwortlich sind. Vielmehr handelt es sich um eine Situation, die durch eine Kombination von endogenen und exogenen Faktoren beeinflusst sein dürfte. So lassen sich einige der Verschuldungsprobleme der Kommunen in NRW auf strukturelle Herausforderungen zurückführen. Bevölkerungsrückgänge, demografische Veränderungen und wirtschaftlicher Strukturwandel haben in einigen Regionen zu sinkenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben geführt, was die Finanzierung übriger kommunaler Aufgaben erschwert. Ein wesentlicher Aspekt ist zudem die Übertragung von Pflichtaufgaben von höheren staatlichen Ebenen auf die kommunale Ebene. Wenn diese Aufgaben nicht mit ausreichender Finanzausstattung einhergehen, das Konnexitätsprinzip also nicht vollumfänglich eingehalten wird, führt dies zwangsläufig zu zusätzlichen Belastungen für die Kommunen. Auch die regelmäßigen Sozialausgaben belasten unter Umständen kommunale Haushalte, denn die Kommunen sind für die Finanzierung bestimmter Sozialleistungen im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe verantwortlich. Da diese Ausgaben stark von der wirtschaftlichen Lage und der Arbeitslosigkeit in der Region abhängen, können plötzliche Veränderungen dazu führen, dass die Ausgaben die Einnahmen übersteigen. Die seit 2020 äußerst volatile und meist schwache Konjunktur hat zuletzt solche Ausgabensteigerungen erzwungen, wengleich ein Teil durch Zuweisungen des Bundes ausgeglichen wurde. Bereits die Herausforderungen der Flüchtlingskrise 2015 und nun die Zuwanderung von Geflüchteten aus der Ukraine seit dem letzten Jahr haben einige Kommunen in NRW zusätzlich belastet. Die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen erfordern erhebliche Ressourcen. Auch die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte unterliegt entsprechend oft unverschuldeter Volatilität und kann neben strukturellen Defiziten durch Krisen geringer als erwartet ausfallen.

Die Kommunen in NRW haben nicht uneingeschränkte Kontrolle über ihre Finanzen. Sie sind in hohem Maße von den Entscheidungen und Rahmenbedingungen auf Landes- und Bundesebene abhängig, insbesondere in Bezug auf Steuerverbünde, Finanzausgleichssysteme und gesetzliche Regelungen. Die hohe Verschuldung der Kommunen in NRW ist somit nicht allein auf deren eigene Handlungen oder Versäumnisse zurückzuführen und einem moral hazard zuzuschreiben. Vielmehr sind es interne und externe Faktoren, die zu dieser Problematik führen. Gleichwohl lenken und gestalten die Kommunen die wirtschaftliche und finanzielle Aktivität auf lokaler Ebene und Schuldenhilfen sind daher aus gutem Grund meist an Konditionen geknüpft, die künftig nachhaltige Kommunalfinanzen begünstigen sollen. Hierbei gilt es jedoch den Zielkonflikt aus Schuldenabbau durch Ausgabenreduktion oder Steuererhöhungen und der Schaffung besserer wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch neue Investitionen aufzulösen. In den folgenden Kapiteln werden Lösungsansätze für das Altschuldenproblem unter die Lupe genommen und mit

²⁴ Zudem wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eine gewisse finanzielle Autonomie garantiert.

²⁵ Der (implizite) Haftungsverbund zwischen Land und Kommunen macht zugleich eine wirksame Finanzaufsicht notwendig.

Blick auf die Durchführbarkeit und Eignung in NRW-Kommunen bewertet, wobei genau die zuvor genannten Probleme im Mittelpunkt stehen.

Auflagen, die mit der Schuldenhilfe verbunden sind, könnten die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen beinhalten oder zusätzliche Berichtspflichten an die Kommunalaufsicht, um Transparenz und Kontrolle zu gewährleisten. Dabei sollte das kommunale Selbstverwaltungsrecht und individuelle Unterschiede in den Kommunen respektiert werden, allerdings könnten etwa Empfehlungen ausgesprochen werden. Um für durch hohe Verschuldung gefährdete Kommunen dem zuvor angesprochenen Problem von moral hazard zu begegnen, müssen Sanktionsmöglichkeiten für ein Nichteinhalten von Auflagen klar definiert sein und im Ernstfall auch genutzt werden.²⁶

Die Festlegung der Programmlaufzeit ist ebenfalls von großer Bedeutung. Dies umfasst insbesondere den Zeitraum für den Erhalt der Schuldenhilfen bzw. die Dauer der Schuldentilgung. Daneben gilt dies je nach Programmausgestaltung etwa für den Zeitraum für die Antragstellung oder die Frist zur Erreichung der gesteckten Ziele. Schließlich ist der Implementationszeitpunkt von Bedeutung, der festlegt, wann das Schuldenhilfeprogramm in Kraft tritt und die verschiedenen Maßnahmen greifen sollen.

Die Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Schuldenhilfeprogramms kann zwischen verschiedenen Ministerien wie dem Innenministerium, dem Finanzministerium oder im Falle NRWs dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) aufgeteilt werden. Der gesetzliche Rahmen spielt eine zentrale Rolle und könnte eine Änderung des Haushaltsrechts beinhalten.

4.2 Schuldenhilfe

In der Bundesrepublik reicht die Historie von Hilfen für überschuldete Kommunen bis zurück in die 1980er Jahre, als auch damals insbesondere die vom Strukturwandel betroffenen Gemeinden in NRW einen hohen Bestand an Kassenkrediten aufbauten. Seitdem hat es in der Hälfte der Bundesländer Maßnahmen zur Schuldenhilfe gegeben, aus denen Schlüsse für die aktuelle Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen gezogen werden können. Dementsprechend befasst sich dieser Abschnitt näher mit vergangenen und laufenden Schuldenhilfeprogrammen aus Deutschland.

Einer ausführlicheren Beschreibung in Person und Geißler (2020) folgend, lassen sich die Schuldenhilfen in Deutschland in vier Phasen einteilen: 1980-1991, 1991-2009, 2009-2013 und 2017 bis heute.

In der ersten Phase war es allein NRW, das durch die steigende Verschuldung der Kommunen in Form von Kassenkrediten Handlungsbedarf sah und das Gemeindefinanzierungsgesetz anpasste, um auch größeren Städten Zugriff auf Finanzhilfen zu verschaffen. Das Programm war allerdings freiwillig und sah keine nennenswerten Sanktionen bei Nichteinhaltung der mit der Schuldenhilfe verbundenen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen vor. Darüber hinaus musste die Hälfte der bezuschussten Mittel letztendlich zurückgezahlt werden. Dies führte dazu, dass das Programm

²⁶ Ein weiteres ungewöhnliches, aber erwähnenswertes Beispiel für Auflagen im Rahmen eines Schuldenhilfeprogramms sind Gemeindefusionen, wie sie in Niedersachsen durchgeführt wurden. Die empirische Literatur findet allerdings nur wenig Belege für Einspareffekt von Fusionen, wohingegen es einige Hinweise auf (unerwünschte) Nebenwirkungen gibt (Blesse & Rösler 2017). Gleichzeitig sind die Gemeinden in NRW bereits vergleichsweise groß.

zwar kurzfristig die Schulden abbauen konnte, allerdings keine nachhaltige Lösung der Problematik darstellte. Deshalb schwenkte die Landesregierung 1991 um auf eine Politik, die stärker auf Kommunalaufsicht fokussiert war.

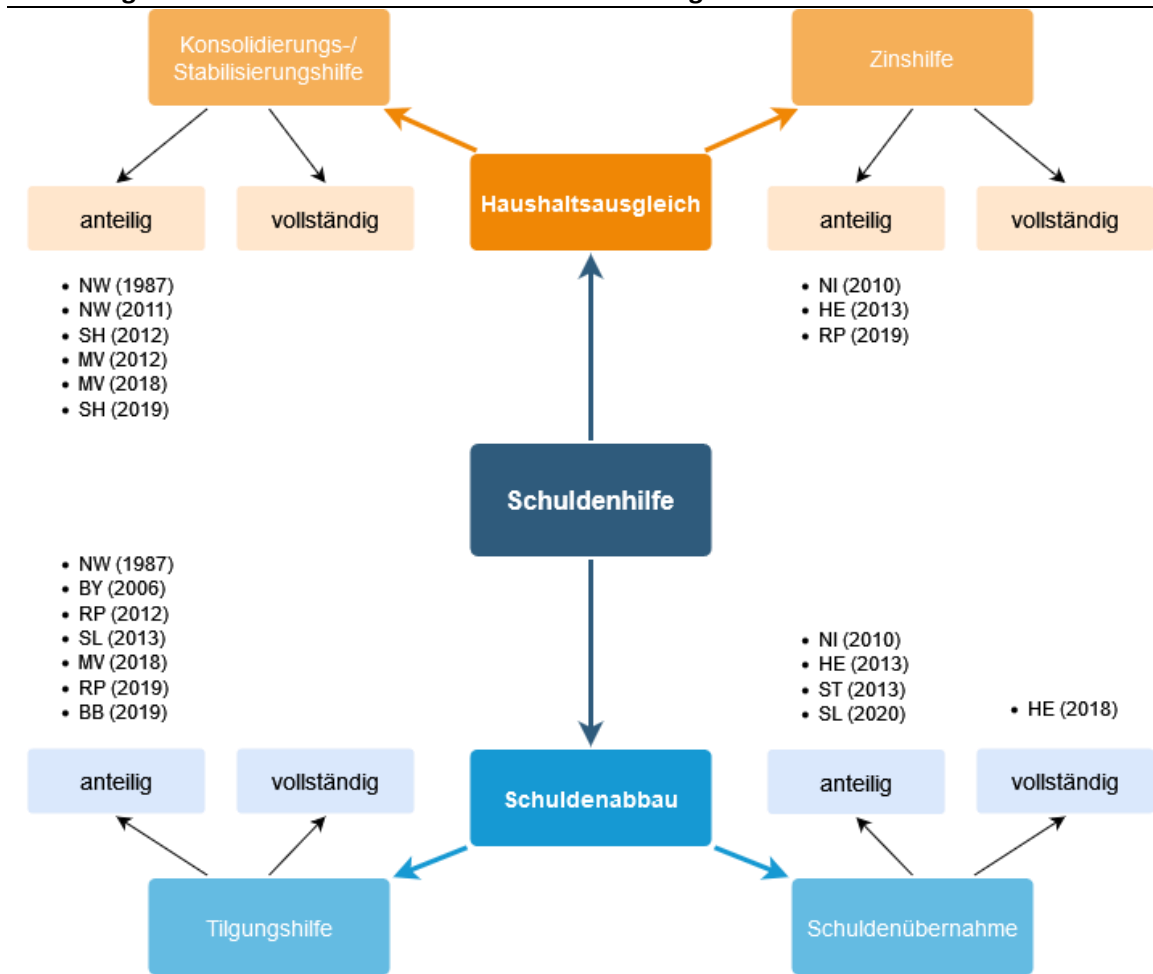
Mit der Deutschen Einheit begann die zweite Phase, in der die Kommunen der alten Bundesländer an den Kosten der Wiedervereinigung beteiligt wurden. So wurde etwa die Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder erhöht und der Haushaltsdruck in den Kommunen stieg. Dem begegneten die Länder wiederum mit Bedarfszuweisungen, die zunehmend mit strikteren Auflagen verbunden waren. 2006 etablierte Bayern ein Programm zur Tilgungshilfe, das eine strenge Aufsicht und Sanktionsmöglichkeiten beinhaltete, sich bewährte und 2012 in den kommunalen Finanzausgleich integriert wurde. Auch die ostdeutschen Länder brachten Finanzhilfen für ihre Kommunen, die durch (Fehl-)Investitionen in Infrastruktur im Zuge der Wiedervereinigung in Finanznot geraten waren, auf den Weg.

Die globale Finanzkrise markiert den Anfang der dritten Phase der Schuldenhilfen in Deutschland. Bundesweit führte die schwache Konjunktur zu großen Finanzierungslücken in den Kommunen, die oft durch Kassenkredite geschlossen wurden. Diejenigen Länder, deren Kommunen besonders stark auf Kassenkredite angewiesen waren, reagierten ab 2010 mit neu geschaffenen Schuldenhilfeprogrammen, die mit Ausnahme von demjenigen in NRW durchweg freiwillig waren. Die Programme der verschiedenen Bundesländer wiesen bei der Ausgestaltung eine große Bandbreite auf. Während einige den Fokus auf den Haushaltsausgleich legten, stellten die andere den Schuldenabbau in den Mittelpunkt. Die Auflagen, die mit den Hilfen verbunden waren, waren ebenso vielfältig und zielten zu gleichen Teilen auf Ausgabekürzungen und Einnahmesteigerungen ab (Arnold et al. 2015). Auch mit Blick auf Verantwortlichkeit, Laufzeit und Finanzierung wiesen die Programme deutliche Unterschiede auf. In NRW, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz etwa wurden die Kommunen selbst an der Refinanzierung der Schuldenhilfen beteiligt, ansonsten kamen die Mittel vollständig aus dem Landeshaushalt. Eine Beteiligung des Bundes hat es bis dato nicht gegeben.

Der „Stärkungspakt Stadtfinanzen“ in NRW unterschied sich von Schuldenhilfeprogrammen in anderen Bundesländern durch seine langfristige Ausrichtung, seine breite Palette von finanziellen und konsolidierungsbezogenen Maßnahmen sowie seine Verpflichtungen für die teilnehmenden Kommunen (in Stufe 1). Das Programm erstreckte sich über einige Jahre und umfasste langfristige Ziele zur Wiederherstellung der finanziellen Stabilität der Kommunen. Es beinhaltete auch Maßnahmen zur Kommunalaufsicht, ein Sofortprogramm für akute finanzielle Notfälle und ein Evaluationssystem, um den Fortschritt sicherzustellen.

Mit den Programmen aus der dritten Phase beruhigte sich die Haushaltslage der meisten Kommunen, bis ab 2017 – in der laut Person und Geißler (2020) vierten Phase – erneute Engpässe der kommunalen Haushalte manche Landesregierungen wieder unter Handlungsdruck stellten. Auch in dieser Phase von Schuldenhilfeprogrammen haben sich die verschiedenen Landesregierungen unterschiedlicher Instrumente bedient. Hessen und Saarland entschieden sich jeweils für Schuldenübernahmen mit sehr großen Volumen, während Rheinland-Pfalz seinen ähnlich stark mit Kassenkrediten verschuldeten Kommunen in kleinerem Umfang über Zins- und Tilgungshilfen entgegenkommt. Die weniger stark betroffenen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein starteten freiwillige Entschuldungsprogramme in Form von jährlichen Konsolidierungshilfen und Brandenburg unterstützte drei kreisfreie Städte durch Tilgungshilfen. Abbildung 11 zeigt eine Übersicht und Kategorisierung der bisherigen Schuldenhilfeprogramme für Kommunen in Deutschland.

Abbildung 11: Arten von Schuldenhilfen und Anwendungsfälle



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Person und Geißler (2020).

4.3 Handlungsempfehlungen

Wie im vorigen Abschnitt dargestellt, sind die Handlungsoptionen zur Ausgestaltung von Schuldenhilfeprogrammen zahlreich und werden situationsabhängig angewendet. In der aktuellen Lage in NRW mit hohen Altlasten in Form von Kassenkrediten bietet sich ein Hilfsprogramm an, das dafür sorgt, dass verschuldete Kommunen aus dem Teufelskreis von Altschulden und schwacher Wirtschaftslage ausbrechen und mit den richtigen Anreizen nachhaltig haushalten können.

Hohe Verschuldung der niedrigeren Verwaltungsebenen kann auf institutionelle Mängel (z. B. begrenzte Steuerfähigkeit) oder anhaltende strukturelle Probleme zurückzuführen sein, bei denen die Einnahmen aus eigenen Quellen und Finanzausgleichssystemen nicht ausreichen, um die Ausgabeverpflichtungen zu erfüllen. Dies kann auch auf das Vorhandensein einer weichen Budgetrestriktion zurückgeführt werden: Wenn die Zentralregierung nicht glaubwürdig vermitteln kann, im Falle einer finanziellen Krise auf lokaler Ebene keine Rettungsaktionen durchzuführen, neigen Kommunalverwaltungen eher zu moral hazard, wenn keine wirksame Finanzaufsicht besteht. Die Haushaltsdisziplin kann nachlassen, was zu übermäßigen Defiziten führt, die wiederum Überweisungen von der Zentralregierung auslösen.

Moral hazard bei den Kommunal финанzen kann laut einer umfassenden Analyse der OECD (2021) vermieden werden, wenn die höheren Verwaltungsebenen eine glaubwürdige no-bailout-Politik für die Kommunen durchsetzt. In Deutschland sind Insolvenzen der Gebietskörperschaften allerdings per Grundgesetz verboten, wobei es auch hierzulande Vorschläge gibt, die die Möglichkeit zur Kommunalinsolvenz im Rahmen einer Reform des Gemeindefinanzsystems als nachhaltigere Lösung der Schuldenproblematik der Kommunen fordern (Brandt 2013).

Solange Insolvenzen aber unmöglich sind und die Gefahr von moral hazard besteht, sollte die Aussicht auf Schuldenhilfe stets an Anreize für eine nachhaltige Haushaltssanierung geknüpft sein. Die Bedingungen, die an Kommunen gestellt werden, sollten individuelle Konsolidierungspfade zulassen. Während in einigen Kommunen eine Reduktion von verzichtbaren Ausgaben möglich sein könnte, besteht bei anderen Kommunen eher Spielraum auf der Einnahmenseite, wenngleich die durchschnittlichen Hebesätze der Gemeindesteuern sind in NRW bereits die höchsten aller Flächenländer (Beznoska et al. 2023). Zudem könnten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit bei einigen Aufgaben Einsparpotenziale liegen.

Um zu vermeiden, dass Vorgaben für nachhaltiges Haushalten nicht eingehalten werden, hilft ein Kontrollmechanismus. Einerseits ist hier eine strenge Kommunalaufsicht bis hin zu einer noch stärkeren Genehmigungspflicht für die Aufnahme neuer Kassenkredite denkbar, andererseits könnten glaubwürdige Sanktionen durch das Land die Kommunen vom Verfehlen der Haushaltsziele abschrecken.

In Hinblick auf die Finanzierung ist zunächst die Frage zu klären, ob und in welchem Umfang eine Beteiligung des Bundes möglich ist. Für eine Mitfinanzierung des Bundes werden teilweise Gründe im Sinne der Konnexität gesehen, da der Bund einige soziale Leistungen festlegt, die die Gemeinden umsetzen müssen (Beznoska & Kauder 2019), und auch Junkernheinrich (2023) spricht sich in seiner Stellungnahme dafür aus „dem Bund eine Mitfinanzierung zu ermöglichen“. Das Land NRW ist durch die Schuldenbremse in seinem Finanzierungsspielraum beschränkt und müsste deshalb unter Umständen – wie in anderen Bundesländern geschehen – einen Fonds oder ein Sondervermögen einrichten, um ein Schuldenhilfeprogramm finanziell decken zu können. Da jedoch die Länder jeweils in der Verantwortung für ihre Kommunen stehen und es bei den Schuldenhilfeprogrammen anderer Länder keine Beteiligung des Bundes gab, stellt sich allerdings die Frage, wie eine potenzielle Beteiligung ausgestaltet werden kann und warum NRW hier ggf. eine Sonderstellung eingeräumt werden sollte.

Die Auswahl der Programmkommunen wird auf zwei Ebenen geklärt: Einerseits gilt es, transparente Indikatoren für die Qualifikation für das Entschuldungsprogramm zu bestimmen, und andererseits muss festgelegt werden, ob die Kommunen, die anhand dieser Indikatoren in Frage kommen, zur Teilnahme verpflichtet werden oder ob sie freiwillig entscheiden können, die Schuldenhilfen mit allen Auflagen anzunehmen. Obwohl es Vorteile in Bezug auf die Planbarkeit gibt, wenn das Programm verpflichtend ist, sollte bedacht werden, dass dies einen deutlicheren Eingriff in die Autonomie der Kommunen darstellt. Für eine freiwillige Teilnahme könnte zudem sprechen, dass relativ einfach gehaltene, allgemeine Teilnahme Kriterien kaum den individuellen Gegebenheiten der Kommunen gerecht werden können. Kommunen können solche Situationen möglicherweise selbst besser einschätzen, was bei einer geeigneten Ausgestaltung der Anreize für eine freiwillige Teilnahme spräche.

Die Festlegung geeigneter Kriterien stellt eine große Herausforderung dar. Knüpfen diese lediglich an den Bestand an Kassenkrediten zu einem bestimmten Stichtag an, könnte das Teilnehmerfeld sehr heterogen sein. Etwa wenn einzelne Städte gerade zu diesem Zeitpunkt Kassenkredite temporär in größerem Umfang zur Zwischenfinanzierung genutzt haben oder andere Sondereffekte zum Stichtag eine Rolle spielen, könnten Kommunen zu den Teilnehmern zählen, obwohl ihre finanzielle Lage eigentlich weitgehend solide ist. Die Nutzung einer umfassenderen Indikatorik, die auch vergangene Entwicklungen und Trends der jeweiligen Kommunalfinanzen berücksichtigt, würde es erlauben, besser bestimmten Umständen Rechnung zu tragen. So weist Junkernheinrich (2023) darauf hin, dass es nicht zu solchen Fällen kommen sollte, in denen Gemeinden, die durch den Verkauf ihres kommunalen Vermögens ihren Haushalt vor dem hypothetischen Stichtag konsolidiert haben, keinen Anspruch auf Schuldenhilfen haben und ggf. im Gegenteil noch weiter belastet werden, indem sie an der Finanzierung der Entschuldung anderer Kommunen beteiligt werden. Geht es bei der gesuchten Schuldenhilfe insbesondere darum, eine Altschuldenproblematik zu adressieren, bietet es sich an, einen Stichtag oder Zeitraum zu wählen, der nicht durch aktuelle Entwicklungen in einem außergewöhnlichen Maß beeinflusst ist. So spricht sich Junkernheinrich (2023) mit Blick auf den Stichtag, für den die Teilnahme Kriterien festgelegt werden, für den 31.12.2019 aus, um die Sondereffekte der Coronapandemie und folgender Krisen auszuschließen. Alternativ könnten zusätzliche Indikatoren als Auswahlkriterium herangezogen werden.

Hinweise für die Ausgestaltung von Schuldenhilfen können auch regionale Finanzausgleichssysteme geben. Beim regulären regionalen Finanzausgleich wird in vielen Staaten die Höhe der Transfers mit Hilfe von strukturellen Faktoren bestimmt. Die Idee dabei ist, politisches Handeln als maßgeblichen Einflussfaktor auf Transferzahlungen im regionalen Finanzausgleich – oder übertragen auf Schuldenhilfe auf Teilnahme am Programm und Erhalt von Zuschüssen – weitgehend auszuschließen. Häufig werden hierfür etwa Pro-Kopf-Einkommen oder Vermögen- und Konsumsteueraufkommen auf der Einnahmenseite verwendet, während für die ausgabenseitige Bedarfsprojektion z.B. demografische Entwicklungen oder Umweltbedingungen herangezogen werden. Diese Faktoren könnten überdies mit einem regressionsbasierten Ansatz über die Höhe von Transfers bzw. die Teilnahme an Entschuldungsprogrammen bestimmen (OECD 2021).

In Anbetracht der aktuellen finanziellen Lage der Kommunen gibt es weitere Vorschläge, die zur Lösung der Altschuldenproblematik beitragen sollen. So wird beispielsweise vorgeschlagen, den Steuerverbandsatz von derzeit 23% zu erhöhen, wie von Nees und Scholz (2022) in einer Studie für ver.di NRW vorgeschlagen. Der Steuerverbandsatz bezeichnet den Anteil, den das Land aus seinem Steueraufkommen für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stellt. Eine Erhöhung – in den 1990er Jahren lag der Steuerverbandsatz noch bei 28% – könnte dazu beitragen,

die Einnahmenseite der Kommunen zu stärken und ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu verbessern. Allerdings knüpft sie nicht an die konkrete Finanz- und Verschuldungslage einzelner Kommunen an und stellt somit keine zielgerichtete Lösung der Altschuldenproblematik dar. Zudem ist der Steuerverbandsatz nicht die einzige Größe, die den Umfang des Finanzausgleichs bestimmt (Christofzik, 2023). Ein simpler Vergleich dieser Größe führt daher in die Irre.

Angesichts des erheblichen Volumens von Kassenkrediten könnte eine direkte Verringerung der Kassenkreditproblematik durch Tilgungshilfen oder Schuldenübernahme vorzuziehen sein (Person & Geißler 2020). Zinshilfen könnten als flankierende Instrumente dienen, um die Kommunen bei den geforderten Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen. Die Durchführbarkeit solcher Maßnahmen hängt jedoch wiederum – unter Berücksichtigung von Schuldenbremse und möglichen Sondervermögen – vom fiskalischen Spielraum des Landes ab.

Die Einführung eines kommunalen Investitionsprogramms, bei dem die Länder zweckgebundene Mittel für Investitionen bereitstellen, könnte als ergänzende Maßnahme eine Möglichkeit darstellen, auch solche Kommunen, die nicht Teil des Entschuldungsprogramms wären, finanziell für Zukunftsaufgaben zu stärken (Beznoska & Kauder 2019). Hierbei könnten Tilgungsverpflichtungen sicherstellen, dass trotz Schuldenabbau die Investitionstätigkeit nicht gehemmt wird. Allerdings ist auch hier zu beachten, dass dies im Einklang mit der Schuldenbremse der Länder stehen muss.

Boettcher (2012) rät sicherzustellen, dass die angestrebten Konsolidierungsziele tatsächlich erreicht werden. Hierzu sollten klare und realistische finanzpolitische Zielsetzungen festgelegt sowie regelgebundene Sanktionen, wie automatische Erhöhungen kommunaler Steuern, in Betracht gezogen werden.

Als Ausblick über ein aktuelles Entschuldungsprogramm hinaus sollte bedacht werden, dass kurzfristige Schuldenhilfen zwar vorübergehend die Haushaltskonsolidierung erleichtern können, aber langfristig fraglich ist, ob die Kommunen den Konsolidierungskurs auch bei veränderten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen beibehalten können. Daher könnte eine umfassende Reform der Kommunalfinanzen erforderlich sein, die die Sozialausgabenfinanzierung, die Umverteilung der Steuererträge und die Altschuldenproblematik anspricht (Stolzenberg & Heinelt 2013; Bogumil et al. 2014).

Weitere Möglichkeiten zur Schuldenhilfe, die über Lösungen wie direkte Zins- und Tilgungshilfen hinausgehen und noch nicht in anderen Ländern angewendet wurden, sind sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite vorstellbar. Einnahmeseitig fällt der Blick zunächst auf den kommunalen Finanzausgleich. Hier könnte einerseits der Schlüssel, nach dem das Geld aus dem Finanzausgleich an die Kommunen verteilt wird, angepasst und eine stärkere Umverteilung erzielt werden, bei der stark verschuldete Kommunen mehr finanzielle Mittel erhalten als im Status Quo. Dadurch würde der Altschuldenproblematik besonders betroffener Kommunen zwar begegnet, aber anderen Gemeinden würde ein nachhaltiges Haushalten dadurch erschwert und da die meisten Kommunen in NRW ohnehin Schulden haben, ist fragwürdig, welche Kommunen eine zusätzliche Last tragen könnten. Andererseits könnte das Volumen des kommunalen Finanzausgleichs erhöht werden, etwa wie zuvor erwähnt durch Anhebung der Verbundquote, um generell die Haushalte der Kommunen zu stärken. Dies könnte sowohl beim Schuldenabbau helfen als auch nachhaltig dafür sorgen, dass der finanzielle Spielraum ohne neue Verschuldung für Kommunen vergrößert wird, wobei auf der Gegenseite logischerweise eine Verknappung der Landesfinanzen steht. Die Erhöhung der Mittel im kommunalen Finanzausgleich durch Landesmittel wäre zwar nicht ausschließlich zielgerichtet auf die Altschuldenproblematik, allerdings ist der Vorteil, dass alle Kommunen von einer solchen Maßnahme begünstigt würden, nicht nur die

hochverschuldeten. Dies hätte zur Folge, dass Anreize, Schulden anzuhäufen, um vom Land zusätzliche Hilfsmittel zu bekommen, weniger stark ausfielen und das Prinzipal-Agenten-Problem somit gelockert würde. Ebenso positive Anreizwirkungen könnte etwa ein Investitionsprogramm entweder für alle Kommunen oder nur für solche, die nicht Teil eines (künftigen) Schuldenhilfeprogramms haben.

Mögliche neue Maßnahmen auf der Ausgabenseite umfassen zum Beispiel die Reduktion verpflichtender Standards, wie sie in der Gemeindeordnung NRW zu den Pflichtausgaben der Kommunen festgelegt sind. Dabei muss beachtet werden, dass funktionierende Systeme in Bildung, Gesundheit und Sozialhilfe nicht gefährdet werden. Darüber hinaus könnte das Land gewisse Aufgaben oder Kosten übernehmen, bei denen die hochverschuldeten Kommunen besonders hervorstechen. Speziell könnte hier wiederum auf das Konnexitätsprinzip geachtet werden, und das Land sollte Aufgaben, die aufgrund von Verordnungen anfallen, die das Land verabschiedet hat, entweder übernehmen oder für die Kosten aufkommen. Damit würde auch eventuellen Klagen mit Bezug auf die Konnexität vorgebeugt werden, wie sie in NRW schon vorkamen und etwa im Jahr 2022 zugunsten der klagenden Städte entschieden wurden.²⁷

Solche Maßnahmen, die – anders als etwa Zins- und Tilgungshilfen – nicht unmittelbar dem Schuldenabbau dienen, sollten allerdings in einem Rahmen durchgeführt werden, der gewährleistet, dass die freigewordenen Mittel trotzdem dafür verwendet werden, die Altschuldenproblematik zu bewältigen. Sie könnten also in Programme eingebettet werden, die der Kommunalverwaltung klare Ziele und Vorgaben auferlegt, was den Schuldenabbau betrifft.

5. Fazit

Die Finanzlage der Kommunen wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt. Zu einem großen Teil liegen diese außerhalb der Kontrolle der einzelnen Kommunen. Dies gilt etwa weitgehend für die konjunkturelle Entwicklung und strukturelle ökonomische sowie soziodemografische Entwicklungen. Gleichzeitig sind die Kommunen in ein komplexes Geflecht von Finanzbeziehungen zwischen den und innerhalb der staatlichen Ebenen eingebunden und in vielen Bereichen an rechtliche Regelungen gebunden, die auf den höheren Ebenen entschieden werden. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, unter den gegebenen Umständen ihren Aufgaben nachkommen zu können. Dies entlässt sie jedoch nicht aus der Verantwortung, innerhalb der ihnen gegebenen Rahmenbedingungen eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik zu vollziehen.

Die starken Preissteigerungen insbesondere seit dem vergangenen Jahr dürften die finanzielle Lage der Kommunen eher verschärft haben. Zwar stehen den höheren Kosten auf der Ausgabenseite auch einige positive Effekte auf der Einnahmenseite entgegen, etwa weil viele Steuern an nominale Bezugsgrößen anknüpfen. Die oben durchgeführte Szenarienanalyse deutet jedoch darauf hin, dass der Gesamteffekt auf den Finanzierungssaldo negativ sein dürfte. Gerade bei hochverschuldeten Kommunen trägt hierzu auch eine erwartbar höhere Zinslast bei, nachdem die Leitzinsen in Reaktion auf die hohen Inflationsraten merklich angehoben wurden. Der tatsächliche Effekt auf die kommunale Finanzlage hängt nicht zuletzt auch davon ab, inwieweit Zuweisungen und Kostenerstattungen rechtzeitig und in einem ausreichenden Maße an die Preisentwicklungen angepasst werden.

²⁷ Vgl. Urteil Verfassungsgerichtshof NRW, 04.04.2022: https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vgh_nrw/j2022/VerfGH_1_18_Urteil_20220404.html

Vor diesem Hintergrund stellt sich angesichts der anhaltend hohen Verschuldung vieler Kommunen in NRW weiterhin die Frage nach einer Lösung für die Altschuldenproblematik. Ein Hilfsprogramm des Landes könnte dabei deshalb gerechtfertigt sein, weil für die Kommunen exogene Gründe einen wesentlichen Anteil an der Finanzlage haben dürften und Belastungen aus den Altschulden die derzeitige und zukünftige Haushaltsführung und damit die Handlungsspielräume auch bei für die zukünftige Entwicklung relevanten Investitionen merklich einschränken könnten. Wichtig ist, dass ein solches Hilfsprogramm die richtigen Handlungsanreize setzt, und nicht zu einer erneuten übermäßigen Verschuldung einlädt. Um einer solchen vorzubeugen, ist es zudem notwendig, die Finanzausstattung der Kommunen so auskömmlich zu regeln, dass sie ihren Verpflichtungen zukünftig nachkommen können. Gleichzeitig sollte eine wirksame Finanzaufsicht dazu beitragen, dass die kommunalen Finanzen nicht erneut in eine Schieflage geraten.

6. Literatur

- Arnold, F., Boettcher, F., Freier, R., Geißler, R., & Holler, B. (2015): Kommunalen Finanzreport 2015. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Beznoska, M. (2020): Die Verschuldung des deutschen Staats wird trotz Coronakrise tragfähig bleiben. ifo Schnelldienst 73 (8), 6-9.
- Beznoska, M., Hentze, T., & Kauder, B. (2023) : Wege aus der Verschuldung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme zum Antrag der SPD-Fraktion im Landtag NRW: " Alt-schuldenlösung endlich auf den Weg bringen-Kommunen aus Schuldenfalle retten". IW-Report, 40/2023.
- Beznoska, M., & Kauder, B. (2019) : Verschuldung und Investitionen der Kommunen in Deutschland. IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 46(3), 3-19.
- Blesse, S., & Rösel, F. (2017): Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 18(4), 307-324.
- Boettcher, F. (2012) : Kommunale Haushaltsdefizite: Umfang, Ursachen und Lösungsmöglichkeiten. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 5(1), 13-14.
- Bogumil, J., Holtkamp, L., Junkernheinrich, M., & Wagschal, U. (2014) : Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. Politische Vierteljahresschrift, 614-647.
- Boysen-Hogrefe, J., Götttert, M., Jäger, P., & Jessen, R. (2020) : Der Einfluss der Lohnspreizung und der Haushaltszusammensetzung auf die Lohnsteuereinnahmen. Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 25.
- Brand, S. (2013) : Die Kommunalinsolvenz als Folge der kommunalen Finanznot?. Wirtschaftsdienst, 93(2), 87-93.
- Brand und Salzgeber (2023) : Kommunal Finanzen in Zeiten steigender Zinsen. Wirtschaftsdienst 103(1), 55-61.
- Christofzik, D. I. (2023): Zahlungen der Länder an Gemeinden in finanzstatistischer Abgrenzung – Eckpunkte eines Schätzmodells. Forschungsvorhaben FE 5/21 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Abschlussbericht, Januar 2023.
- Christofzik, D. I., & Kessing, S. G. (2018) : Does fiscal oversight matter?. Journal of Urban Economics, 105, 70-87.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2023): Pro-Kopf-Verschuldung steigt im Jahr 2022 auf 28 164 Euro. Internet: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilunggen/2023/07/PD23_296_713.html, abgerufen am 29. September 2023.
- Deutsche Bundesbank (2018): Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland. Monatsbericht, April 2018, 59-81.
- Fisher, I. (1930): The Theory of Interest. New York.
- Garcia-Macia, D. (2023): The Effects of Inflation on Public Finances. International Monetary Fund Working Paper 2023/093.
- Grömling, M., & Matthes, J. (2022): Inflation ist kein wirksames Heilmittel gegen eine hohe Staatsschuldenquote. Wirtschaftsdienst, 102(11), 881-884.

Heinemann, F., L. P. Feld, B. Geys, C. Gröpl, S. Hauptmeier, and A. Kalb (2009): Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr. ZEW-Wirtschaftsanalysen. Baden-Baden: Nomos.

IT.NRW – Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2023): NRW: Kommunale Verschuldung in den Kernhaushalten stieg 2022 um 1,5 Prozent auf 47,6 Milliarden Euro. Internet: <https://www.it.nrw/nrw-kommunale-verschuldung-den-kernhaushalten-stieg-2022-um-15-prozent-auf-476-milliarden-euro>, abgerufen am 29. September 2023.

Jessen, R., & Schmidt, T. (2023): Heimliche Änderungen der Steuerbelastung vermeiden. Ifo Schnelldienst, 76(2), 21-23.

Junkernheinrich, M. (2023): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. August 2023. Landtag Nordrhein-Westfalen 18. Wahlperiode Stellungnahme 18/695.

Freier, R., Geißler, R. & Gnädiger (2023): Kommunaler Finanzreport 2023. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

MHKBD – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2023), Gemeindefinanzierung 2024 stärkt mit 15,34 Milliarden Euro kommunale Haushaltssituation. Internet: <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/gemeindefinanzierung-2024-staerkt-mit-1534-milliarden-euro-kommunale-haushaltssituation>, abgerufen am 29. September 2023.

Neely, C. (2022): Inflation and the Real Value of Debt: A Double-edged Sword. On The Economy Blog. 01.08.2022. Federal Reserve Bank of St. Louis. . Letzter Zugriff: 12.10.2023.

Nees, M., & Scholz, B. (2022): Kommunalfinanzbericht 2022. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanz in Nordrhein-Westfalen. Studie im Auftrag von ver.di NRW.

OECD (2021). Fiscal Federalism 2022. Making Decentralisation Work. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>. Letzter Zugriff: 27.09.2023.

Person, C., & Geißler, R. (2020): Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland/A bottomless pit? Forty years of municipal bailouts in Germany. dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 13(1), 191-216.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2023): Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023: Kaufkraft kehrt zurück – Politische Unsicherheit hoch. Halle (Saale).

Schmidt, T., Barabas, G., Benner, N., Blagov, B., Dirks, M., Grozea-Helmenstein, D., Isaak, N., Jessen, R., Kirsch, F., Krause, C., Schacht, P. & Weyerstraß, K. (2023): Sommer 2023: Aufschwung verzögert sich in Deutschland. RWI Konjunkturberichte, 74, 3, 5-39.

Statistisches Bundesamt (2023): Inlandsproduktberechnung, detaillierte Jahresergebnisse, endgültige Ergebnisse 2022.

Stolzenberg, P., & Heinelt, H. (2013): „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer. dms–der moderne staat–Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6(2), 463-484.

SVR (2017): Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik - Jahresgutachten 2017/18, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.