

Kommunaler Finanzreport 2023

Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung

BertelsmannStiftung

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
September 2023

Herausgeber
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Autoren
Prof. Dr. Ronny Freier, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft und Haushaltsrecht, Technische Hochschule Wildau
Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Verwaltung, Technische Hochschule Wildau
Dr. Marc Gnädinger, Referatsleiter für Grundsatz und Kommunalberatung, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Hessischer Rechnungshof

Verantwortlich
Kirsten Witte

Lektorat
Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign
Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis
Titelfoto: © s-motive, DENIS STANKOVIC – stock.adobe.com

DOI 10.11586/2023042

Kommunaler Finanzreport 2023

Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung

BertelsmannStiftung

Inhalt

Vorwort 6
Einleitung 7

Kapitel A Bedeutung der Kommunen für die Nachhaltigkeitswende 9
Summary 9
1 Einleitung 11
2 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) 12
3 Finanzielle Leistungsfähigkeit und transformationsorientierte Mittelverwendung 14
4 Kommunale Nachhaltigkeitsstrategie und kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt 16
5 Relevanz der Kommunen für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen 18
6 Finanzierungsinstrumente – Druck durch Förderprogramme und Finanzwirtschaft 20
7 Fazit 22

Kapitel B Nachhaltigkeitssteuerung im Haushalt 23
Summary 23
1 Einleitung 24
2 Nachhaltigkeitsziele und Nachhaltigkeitsindikatoren 25
3 Haushaltssteuerung über den Produkthaushalt 28
4 Integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung 30
5 Fazit 34

Kapitel C Indikatoren nachhaltiger Kommunalfinanzen 35
Summary 35
1 Einleitung 37
2 Finanzielle Leistungsfähigkeit im doppischen Haushaltsrecht 38
3 Indikatoren nachhaltiger Finanzen 40
3.1 Methodische Vorbemerkungen 41
3.2 Finanzierungssaldo 42
3.3 Steuern 45
3.4 Personal 49
3.5 Sozialausgaben 51
3.6 Investitionen 53
3.7 Zinsen 58
3.8 Verschuldung 59
3.9 Bargeld und Sichteinlagen 64
4 Fazit 67

Literatur 68

Vorwort

Nachhaltigkeit vorantreiben – finanzielle Spielräume nutzen

Der Kommunale Finanzreport der Bertelsmann Stiftung erscheint seit 2008 alle zwei Jahre. Er basiert auf den jeweils aktuellen amtlichen Finanzstatistiken. Ziel des Finanzreports ist es, die Trends wichtiger Finanzindikatoren aufzuzeigen. Erstmals steht dabei im Jahr 2023 das Thema Nachhaltige Finanzen im Fokus der Auswertungen.

Das Thema Nachhaltigkeit rückt zunehmend in das Bewusstsein der Bürger:innen. Entsprechend setzt auch die Bertelsmann Stiftung seit 2022 mit ihrem Zentrum für Nachhaltige Kommunen den Schwerpunkt ihres kommunalen Engagements auf das Thema Nachhaltigkeit.

Durch eine nachhaltige Entwicklung gemäß der Agenda 2030 der Vereinten Nationen sollen Umwelt, Demokratie, sozialer Frieden und wirtschaftlicher Fortschritt für unsere und die kommenden Generationen gesichert werden. Kommunen spielen dabei eine zentrale Rolle, denn hier leben die Menschen, hier werden wichtige Weichen für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Beteiligung, Infrastruktur und ökologische Transformation gestellt.

In unserer Mitte 2023 veröffentlichten Halbzeitbilanz zur Umsetzung der Agenda 2030 in den Kommunen kommen wir zu dem Ergebnis, dass kommunale Akteure eine nachhaltige Entwicklung zwar wichtig finden, aber mit dem vor Ort Erreichten selbst nicht zufrieden sind. Insbesondere nicht ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen werden als Begründung für diesen unbefriedigenden Fortschritt angeführt.

Der aktuelle Kommunale Finanzreport adressiert die Frage, welche finanziellen Spielräume Kommunen bei der Nachhaltigkeitstransformation haben und wie sie – ggf. auch trotz finanzieller Restriktionen – noch nachhaltiger werden können.

Im Ergebnis zeigt sich, dass nicht die Situation der Kommunen insgesamt, sondern eher die großen und sich verfestigenden Unterschiede zwischen Kommunen zu einem Dauerproblem geworden sind. Vor diesem Hintergrund stellen wir pragmatische Konzepte vor, die es auch solchen Kommunen erlauben, nachhaltiger zu werden, die wenig oder keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung haben.

Denn wenn Nachhaltigkeit vor Ort gelingen soll, müssen alle Kommunen die Nachhaltigkeitswende vorantreiben. Nachhaltige Entwicklung darf kein Privileg der großen und reichen Kommunen sein. Auskömmliche Finanzen sind eine begünstigende Voraussetzung, aber auch wenn die finanzielle Lage nicht befriedigend ist, kann die Nachhaltigkeitstransformation vor Ort gelingen.

Dr. Kirsten Witte

Einleitung

In der heutigen Zeit ist **Nachhaltigkeit** einer der zentralen Begriffe, der große Aufmerksamkeit erhält. Umfrageergebnisse verdeutlichen, dass eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger sich eine politische Agenda wünscht, die sich aktiv für Nachhaltigkeit einsetzt.[1] Viele Menschen äußern zudem Sorgen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung und erkennen die Dringlichkeit, nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen.

Im Jahr 1713 formulierte **Hans Carl von Carlowitz** erstmals schriftlich den Gedanken der Nachhaltigkeit.[2] Hans Carl von Carlowitz war Amtsträger in der sächsischen Verwaltung für Bergbau und u. a. verantwortlich für die Beschaffung von Holz. In seinem Werk beschreibt er die Bedeutung einer nachhaltigen Forstwirtschaft und gilt damit allgemeinhin als Begründer des Nachhaltigkeitsbegriffs.

Die **kommunale Nachhaltigkeit** endet jedoch nicht bei der Forstwirtschaft. Auf dem UN-Nachhaltigkeitsgipfel vom 25. bis 27. September 2015 verabschiedeten die Vereinten Nationen die Agenda 2030 mit 17 Kernzielen (Sustainable Development Goals, SDGs) für nachhaltige Entwicklung.[3] Diese umfassen sowohl ökologische als auch soziale und wirtschaftliche Dimensionen. Alle wichtigen Akteure sind sich einig, dass die Rolle der Kommunen von entscheidender Bedeutung für das erfolgreiche Voranschreiten dieser Agenda ist. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas setzt sich dafür ein, dass deutsche Städte, Gemeinden und Landkreise die Erklärung „2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ unterzeichnen.[4] Auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände sieht die Kommunen in der Nachhaltigkeitstransformation als zentrale Akteure.[5] Nicht zuletzt hat sich die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit wichtigen anderen kommunalaffinen Akteuren zusammengetan, um einen Katalog an SDG-Indikatoren zu entwickeln, der die Nachhaltigkeitsentwicklung in den Kommunen darstellbar macht.[6] Auf der Webseite www.sdg-portal.de der Bertelsmann Stiftung sind diese Indikatoren einsehbar.[7]

Durch ihre vielfältigen Zuständigkeitsbereiche haben die Kommunen direkte oder zumindest indirekte Verbindungen zu verschiedenen Aspekten der Nachhaltigkeit. Von der Infrastrukturplanung (Straßen, ÖPNV), der Daseinsvorsorge (Energie, Wasser, Abwasser und Müll) über das Umweltmanagement (Bauplanung, Gewässerschutz, Naturschutz) bis hin zur sozialen Entwicklung (kommunaler Wohnungsbau, Versorgung Obdachloser, Unterbringung und Grundversorgung von Asylbewerbern) – nahezu alle Bereiche kommunaler Aktivitäten können einen Beitrag zur Förderung von Nachhaltigkeit leisten.

Damit Kommunen eine tragende Rolle für die Nachhaltigkeitstransformation übernehmen können, sind nachhaltige kommunale Finanzen von entscheidender Bedeutung. Diesen Gedanken vertieft die **vorliegende Studie**. Dabei wird in drei Schritten vorgegangen.

1 Vgl. beispielsweise: ARD Deutschlandtrend 2023.
2 Vgl. Carlowitz 1713; Osranek 2017.
3 Vgl. Vereinte Nationen 2023.
4 Vgl. RGRE 2023.
5 Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2021.
6 Vgl. Bertelsmann Stiftung et al. (2022).
7 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2023).

Zunächst stellt dieses **Kapitel A** die allgemeinen Zusammenhänge zwischen kommunaler Nachhaltigkeitstransformation und kommunalen Finanzen in den Vordergrund. Das Kapitel bietet zunächst einen Überblick über die Nachhaltigkeitsziele der UN (Sustainable Development Goals, kurz: SDGs). Danach geht das Kapitel auf die allgemeinen Zusammenhänge ein und analysiert, warum es wenig zielführend ist, eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie anzusetzen, ohne gleichzeitig die Haushaltsführung mitzudenken. Es zeigt zudem auf, wie umfassend der Einfluss der Kommunen auf die Nachhaltigkeitstransformation sein kann, und stellt dar, wie über Förderprogramme und Kreditfinanzierung zukünftig Anreize für eine systematische Nachhaltigkeitsberichterstattung seitens der Kommunen ausgebaut werden.

Im **Kapitel B** wird untersucht, welchen Beitrag die Haushaltswirtschaft und die kommunalen Finanzen zur Nachhaltigkeitswende leisten können. Kapitel B gliedert sich in drei Teile. Zunächst wird näher auf die verschiedenen Arten von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren eingegangen und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile werden erläutert. Anschließend wird untersucht, wie der Produkthaushalt als Steuerungsinstrument funktioniert und wie er zur Förderung der Nachhaltigkeitstransformation genutzt werden kann. Schließlich werden konkrete Wege aufgezeigt, wie eine Nachhaltigkeitssteuerung in die Haushaltsführung integriert werden kann, einschließlich der Nutzung bestehender Kennzahlensets und der Übertragung von SDG-Indikatoren auf den IMK-Produktrahmen.[8] Abschließend wird beschrieben, wie Kommunen eigene Nachhaltigkeitskennzahlen entwickeln und erfolgreich für die Erreichung ihrer Ziele einsetzen können.

Im letzten und längsten Kapitel der Studie (**Kapitel C**) wird die Bedeutung von nachhaltigen Finanzen im engeren Sinne (im Sinne einer finanziellen Leistungsfähigkeit) diskutiert. Während in Teil A und B auf der Grundlage doppischer Haushalte argumentiert wird, greift Teil C in Ermangelung besserer (doppischer) Zahlen auf die kameralen Zahlen der Finanzstatistik zurück, um einen Überblick über die finanzielle Situation der Kommunen zu zeichnen. Das Kapitel stellt wichtige (kamerale) Indikatoren zur Beurteilung nachhaltiger Finanzen vor und analysiert sowohl den langfristigen Trend als auch die aktuelle Entwicklung der kommunalen Finanzen in den Ländern. Für ausgewählte Indikatoren (Investitionen, Kassenkredite und Steuern) schauen wir zudem direkt auf die Ebene der Kommunen. Dieser Teil der vorliegenden Studie führt die erfolgreiche Reihe der Kommunalen Finanzreporte fort.[9] Neu ist allerdings die konsequente Ausrichtung der Analysen an der Nachhaltigkeit.

8 Der IMK-Produktrahmen ist eine Empfehlung für den Aufbau von kommunalen Produktrahmen. Er wurde von der Innenministerkonferenz 2003 erarbeitet und bildet das Grundmodell, auf dem viele landesrechtliche Regelungen zum Aufbau der jeweiligen kommunalen Produktrahmen basieren. Der IMK-Produktrahmen bietet eine Einteilung in Hauptproduktbereiche, Produktbereiche und Produktgruppen.

9 Vgl. Arnold et al. 2015a; Boettcher et al. 2017; Boettcher et al. 2019; Boettcher, Freier und Geißler 2021a.

Kapitel A Bedeutung der Kommunen für die Nachhaltigkeitswende

Summary

- Die Kommunen haben eine wesentliche **Bedeutung** für die Nachhaltigkeitstransformation, da sie für viele relevante Themen verantwortlich sind. Da Nachhaltigkeit und Finanzen eng zusammenhängen, ist eine **Verknüpfung von Nachhaltigkeitssteuerung und Haushaltsführung** unabdingbar. Einen politisch bindenden Handlungsrahmen für kommunale Nachhaltigkeitsstrategien bilden die **17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs)**.

- Im SDG 16 ist das Ziel der finanziellen Nachhaltigkeit verankert. Als Erhalt **finanzieller Leistungsfähigkeit (finanzielle Nachhaltigkeit im engeren Sinne)** ist dieses Ziel auch im Haushaltsrecht der Länder formuliert. Dahinter steht der Leitgedanke, dass keine Generation finanziell auf Kosten der nachfolgenden wirtschaften darf. Nachhaltige Finanzen sind wiederum notwendig, um die Transformation zur nachhaltigen Entwicklung umzusetzen.

- Daneben steht das Ziel einer transformationsorientierten und damit nachhaltigen Mittelverwendung (finanzielle Nachhaltigkeit im weiteren Sinne). Kommunen müssen ihre konsumtiven und investiven Ausgaben gezielt darauf ausrichten, die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zu erreichen. Die **Haushaltsführung** kann hier nicht nur einen Beitrag leisten, indem sie die notwendigen Gelder zur Verfügung stellt, auch bei der **Nachhaltigkeitssteuerung** ergeben sich Synergien mit der klassischen Haushaltssteuerung.

- **Nachhaltigkeitshaushalte** sind ein zentrales Instrument der Nachhaltigkeitssteuerung. Nachhaltigkeitsziele sollten dabei sowohl auf der Ebene des Gesamthaushalts (z. B. Ergebnissaldo als Maßstab finanzieller Nachhaltigkeit, Anteil nachhaltiger Investitionen, Anteil und Ausgaben für erneuerbare Energie) als auch auf der kleinteiligen Ebene **einzelner Produktbeschreibungen** im Haushalt (z. B. Trinkwasserverbrauch – Produktbereich 53, Ökologischer Waldumbau – Produktbereich 55) verankert werden.

- Die **Ziele** der öffentlichen Haushalte und die Ziele der Nachhaltigkeit sind oft **kongruent**. Überall dort, wo Mittel möglichst effizient und ressourcenschonend eingesetzt werden, können finanzielle Einsparungen realisiert und gleichzeitig Nachhaltigkeitsziele verfolgt werden (z. B. Wasser, Strom oder Papier einsparen). Auch in den Fällen, wo eine kommunale Aktivität kostenneutral auf nachhaltige Alternativen setzen kann (z. B. Holzbau statt Beton), muss die Nachhaltigkeit perspektivisch klar Vorrang haben. Nicht zuletzt sind viele Nachhaltigkeitsprojekte per se ökonomisch rentierlich (z. B. Windkraft oder Fotovoltaik), hier erbringt eine Investition in Nachhaltigkeit demnach sogar eine doppelte Rendite.

- Natürlich gibt es auch Beispiele, wo Nachhaltigkeitsziele mit (Zusatz)kosten und Zielkonflikten verbunden sind (z. B. sozialer Wohnungsbau, Infrastruktur für nachhaltigen Verkehr). Hier muss zwischen den **validen Zielen der Nachhaltigkeit und den finanziellen Möglichkeiten** abgewogen werden.

- Zur Bewertung von nachhaltigen Alternativen sollten immer die **langfristigen Kosten und Risiken** Beachtung finden. Investitionen in Nachhaltigkeitsprojekte zeigen ihre wahre Rendite oft durch die Vermeidung von extremen Risiken (z. B. Resilienz bei Naturkatastrophen) und niedrigeren Folgekosten (gute Rückbauoptionen, niedrigere Entsorgungskosten). Im Sinne der Allgemeinheit sollten stets die Gesamtkosten (kurz- und langfristig) ausschlaggebend für eine Investitionsentscheidung sein.

- Die systematische Nachhaltigkeitsberichterstattung aufseiten der Kommunen ist allein um der Sache willen notwendig. Zukünftig wird sie zudem auch als Voraussetzung **für Förderprogramme und für Kreditfinanzierung bei Banken** gefordert sein.

1 Einleitung

Dieses einführende Kapitel A des kommunalen Finanzreports zielt darauf ab, den Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeitsthemen im Allgemeinen und den kommunalen Finanzen verständlicher zu machen. Zu Beginn wird kurz auf die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen eingegangen, die sich als Rahmenwerk der Nachhaltigkeit etabliert haben. Es werden dann die Verbindungen beider, der Nachhaltigkeit und der kommunalen Finanzen näher analysiert und es wird untersucht, warum es nicht ausreichend ist, eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie zu verfolgen, ohne gleichzeitig die Haushaltsführung einzubeziehen.

2 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs)

Wenn es um die Erreichung strategischer (Nachhaltigkeits)ziele geht, ist zunächst ein Konsens darüber herzustellen, welche konkreten Ziele überhaupt zu verfolgen sind. Im Bereich der Nachhaltigkeit haben sich hierfür die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (engl. Sustainable Development Goals, kurz: SDGs) als maßgeblich etabliert.

Die Sustainable Development Goals (SDGs) sind ein weithin akzeptiertes Rahmenwerk für nachhaltige Entwicklung. Sie wurden 2015 von den Vereinten Nationen (UN) verabschiedet und bestehen aus 17 Zielen.[10] Ganz gleich ob Verwaltung oder Privatwirtschaft, keine relevante Nachhaltigkeitsstrategie kommt heute ohne deutlichen Bezug zu den SGDs der UN aus. Sowohl die aktuelle deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung[11] als auch jede Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesländer in Deutschland nimmt explizit Bezug auf die SDGs.[12] Ausnahmen bilden hier Mecklenburg-Vorpommern, die keine Nachhaltigkeitsstrategie aufgestellt haben, sowie Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein, in

10 Vgl. Vereinte Nationen 2015.

11 Vgl. Bundesregierung 2023.

12 Für einen Überblick über die Länderstrategien siehe Destatis 2023a.

ABBILDUNG 1. **Darstellung der 17 SDGs der UN**



© United Nations/gobalgoals.org

denen Nachhaltigkeitsberichte die Strategien ersetzen. Auch in Kommunen gewinnt die SDG-orientierte Berichterstattung im Rahmen von Nachhaltigkeitsberichten und Voluntary Local Reviews (VLRs) an Bedeutung.[13] Wichtige kommunale Akteure im Bereich der Nachhaltigkeit wie die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 (LAG21) oder die Servicestelle für Kommunen in der Einen Welt (SKEW) nehmen in ihren Projekten und Zielstellungen Bezug darauf.[14] Dieser universelle Erfolg der SDGs der UN ist nicht zu unterschätzen, insbesondere, weil er die Nachhaltigkeitsdiskussion enorm vereinfacht. Es ist deshalb nur konsequent, wenn die deutschen Kommunen flächendeckend den allgemeinen Zielekanon der SDGs übernehmen und ihre Nachhaltigkeitsstrategie daran orientieren.[15]

Abbildung 1 stellt die 17 übergeordneten Ziele der SDGs im Überblick dar. Die SDGs der UN decken ein breites Themenspektrum ab, das weit über Umwelt- und Klimapolitik hinausgeht. Neben ökologischen Zielen wie dem Klimaschutz (SDG 13), dem Schutz der Ozeane (SDG 14) und der Erhaltung der Artenvielfalt (SDG 15) umfassen sie auch soziale Aspekte wie Armutsbekämpfung (SDG 1), Zugang zu Bildung (SDG 4), Geschlechtergleichstellung (SDG 5) und die Förderung von gerechten und inklusiven Gesellschaften (SDG 10). Die SDGs spiegeln die Erkenntnis wider, dass eine nachhaltige Entwicklung nur erreicht werden kann, wenn ökonomische, soziale und ökologische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt werden.

Für die Kommunen von besonderer Bedeutung ist das SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“. Es legt den Fokus auf die Entwicklung von lebenswerten, inklusiven und nachhaltigen regionalen Gebietskörperschaften. Das Ziel besteht darin, Städte und Gemeinden so zu gestalten, dass sie für alle Einwohner nachhaltig sind.

Herauszuheben ist zudem das SGD 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“. Als Unterziel für dieses SDG wird u. a. angegeben, dass alle staatliche Ebenen effektiv, verantwortungsbewusst und transparent arbeiten sollen. Dazu gehört auch eine finanziell nachhaltige Leistungsfähigkeit. Hier setzt u. a. im Kapitel C auch dieser Finanzreport an.

Um die 17 Nachhaltigkeitsziele greifbarer zu machen und konkrete Ansätze zu formulieren, wurden die Zielsetzungen durch 169 spezifische Unterziele weiter konkretisiert.[16] Zudem gibt es ein Indikatorenset von 231 Indikatoren für die 17 SDGs, das geeignet ist, den Fortschritt bei der Umsetzung der SDGs zu messen. Für die deutschen Gemeinden, Städte und Landkreise haben sich acht Institutionen[17] (die Bertelsmann Stiftung, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, das Deutsche Institut für Urbanistik, das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, das Europasekretariat von ICLEI, die deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas) zusammengetan, um einen Katalog für Kommunen geeigneter SDG-Indikatoren zu entwerfen.[18]

Letztlich sind alle 17 SDGs für deutsche Kommunen von Relevanz. Einen gelungenen Überblick zu den 17 Zielen, den jeweiligen Unterzielen und den speziell für deutsche Kommunen entworfenen Indikatoren bietet die Webseite www.sdg-portal.de.[19] Das Portal der Bertelsmann Stiftung richtet sich explizit auch an Kommunalvertreter. Hier können interessierte Leser einen großen Teil der SDG-Indikatoren für Kommunen über 5.000 Einwohner nachschlagen und sich über interessante Nachhaltigkeitsprojekte informieren.

13 Vgl. SKEW 2023a.

14 Vgl. LAG21 2023, SKEW 2023b.

15 Vgl. Koch und Krellenberg 2021.

16 Für eine Liste der Unterziele und Indikatoren siehe z. B. Destatis 2023b.

17 Zu einem späten Zeitpunkt sind auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement und Engagement Global mit ihrer Servicestelle Kommunen in der Einen Welt zu der Initiative dazugestoßen.

18 Vgl. auch Koch et al. 2019.

19 Vgl. Bertelsmann Stiftung 2023.

3 Finanzielle Leistungsfähigkeit und transformationsorientierte Mittelverwendung

ABBILDUNG 2. **Zwei-Aspekte-Modell nachhaltiger Kommunalfinanzen**



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Kommunen sind zentrale Akteure, wenn es darum geht, die Ziele der Agenda 2030 zu erreichen. Nahezu alle kommunalen Betätigungsfelder haben direkte oder zumindest indirekte Bezüge zu Nachhaltigkeitsthemen. Die Kommunalfinanzen haben dabei eine wesentliche Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung. Zum einen ist der Erhalt finanzieller Leistungsfähigkeit (finanzielle Nachhaltigkeit im engeren Sinne) selbst ein eigenes Nachhaltigkeitsziel mit dem Leitgedanken finanzieller Generationengerechtigkeit. Zum anderen determinieren finanzielle Potenziale die Optionen zur Transformation hin zu einer nachhaltigen Entwicklung (Nachhaltigkeitstransformation). Hiernach sollen Kommunalfinanzen dazu eingesetzt werden, um die ökonomischen, ökologischen und sozialen Grundlagen des Gemeinwesens zu erhalten und zu entwickeln (finanzielle Nachhaltigkeit im weiteren Sinne). Es sind mithin diese zwei Aspekte, die nachhaltige Kommunalfinanzen ausmachen (Abbildung 2).

Das Verhältnis der beiden Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen zueinander ist vielschichtig. Zunächst gilt es zu betonen, dass es viele Situationen gibt, in denen die Ziele der Haushaltsführung mit den Nachhaltigkeitszielen kongruent sind. Durch den effizienten und ressourcenschonenden Einsatz von Mitteln können finanzielle Einsparungen erzielt und gleichzeitig Nachhaltigkeitsziele verfolgt werden. Überall dort, wo Kommunen den Einsatz von Ressourcen hinterfragen, kann finanziell Geld gespart und gleichzeitig ein Beitrag zur Nachhaltigkeitswende geleistet werden. Wie viel Wärme, Strom und Wasser brauchen wir wirklich, um unsere öffentlichen Leistungen anzubieten? Wie kann die Verwaltung Papier einsparen? Wie oft müssen die Dienstfahrzeuge wirklich genutzt werden? Muss für die Dienstreise wirklich das Auto oder der Flieger genutzt werden?

Wenn Nachhaltigkeitsprojekte von Natur aus wirtschaftlich rentabel sind, gibt es ebenfalls keinen Zielkonflikt zwischen Haushaltsführung und Nachhaltigkeit. So ist oft der Bau von beispielsweise Windkraft- oder Fotovoltaikanlagen rein ökonomisch sinnvoll und leistet zudem einen Nachhaltigkeitsbeitrag. Auch die energetische Sanierung von Altbeständen ist oftmals mit direkten Einsparungen verbunden und damit mithin eine sich mittel- bis langfristig amortisierende Investition. In solchen Fällen müssen also keine Kompromisse eingegangen werden, da die ökonomischen Vorteile und die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen zugleich gegeben sind.

Ein entscheidender Hebel zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele ist zudem die konsequente Ausrichtung aller Konsum- und Investitionsausgaben an Nachhaltigkeitskriterien, wenn dies kostenneutral geschehen kann. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Nachhaltigkeit Vorrang hat, wenn kommunale Aktivitäten kostenneutral auf nachhaltige Alternativen umgestellt werden können. Kann der Schulbau unter Einsatz von Holz anstelle von Beton erfolgen? Kann recyceltes Papier genutzt werden? Erbringt ein Dienstfahrzeug mit weniger CO2-Emission die gleiche Leistung? Können Gelder aus dem Straßenbau in einem neuen Verkehrskonzept sinnvoller für Radwege eingesetzt werden? In diesen Fällen kann demnach eine Nachhaltigkeitsrendite realisiert werden, ohne dass der Haushalt zusätzlich belastet wird.

Auf der anderen Seite gibt es auch Situationen, bei denen knappe finanzielle Ressourcen und die Erreichung einer nachhaltigen Transformation im Zielkonflikt stehen. Wenige Beispiele aus aktuellen Debatten verdeutlichen das: Denkbar kann beispielsweise im sozialen Bereich die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, in ökologischer Hinsicht der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs oder auf dem ökonomischen Feld der Aufbau von Gründerzentren kurzfristig durchaus mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte in Konkurrenz stehen. Nachhaltigkeitsprojekte stehen – wie alle Projekte – unter Finanzierungsvorbehalt. Zudem muss sich jede Kommune bei Investitionsprojekten auch immer mit der Frage auseinandersetzen, ob die Kosten einer nachhaltigen Investition angemessen sind. In all diesen Situationen müssen sich Kommunen die wichtige Frage stellen: Was ist uns die Nachhaltigkeit wert?

Wichtig in der Nachhaltigkeitsdiskussion ist die Betrachtung in Abhängigkeit vom Zeithorizont. Bei der Betrachtung kürzerer Zeithorizonte ergeben sich oft Zielkonflikte – die nachhaltige Alternative scheint oft kurzfristig kostenintensiver. Allerdings müssen/sollten die Kommunen immer auch die langfristige Perspektive über den gesamten Lebenszyklus hinweg im Blick haben. Die Gesamtkosten eines konventionellen Baus können kurzfristig niedrig erscheinen; bei Hinzurechnung von Risiken für die Entsorgungskosten[20] stellen sich nachhaltige Alternativen oft deutlich besser dar. Unterlassene Investitionen in die Renaturierung von Flussläufen können sich zu dramatischen Gefahren (Hochwasser) für die Bevölkerung ausweiten, die letztlich ebenfalls nicht ohne Auswirkung auf die Finanzsituation bleiben.

Umgekehrt werden die Möglichkeiten nachfolgender Generationen für Engagements in die Nachhaltigkeitstransformation und im Sinne aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen (Ökologie, Soziales und Ökonomie) in einer Situation dauerhaft angespannter finanzieller Leistungsfähigkeit empfindlich eingeschränkt. Finanzielle Leistungsfähigkeit ist dahingegen Garant für eine positive Rückkopplung. Ohne finanzielle Leistungsfähigkeit wird der Nachhaltigkeitstransformation das finanzielle Fundament entzogen. Die Freiheit der aktuellen Generation und von Nachfolgegenerationen in Bezug auf ihre Aufgabenpräferenzen wird beschnitten, die kommunale Selbstverwaltung eingeengt.

20 Beispielhaft sei hier die breite Verwendung von Asbest – insbesondere in den 1950er bis 70er Jahren – genannt, die heute für massive Mehrkosten bei Abriss oder Umbauten verursacht. Hier zeigt sich, wie wichtig es ist, bei aktuellen Investitionsentscheidungen den gesamten Lebenszyklus in die Planung einzubeziehen.

4 Kommunale Nachhaltigkeitsstrategie und kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt

Das Zusammenspiel beider Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen – finanzielle Leistungsfähigkeit auf der einen und die Gestaltung und Finanzierung von Projekten einer Nachhaltigkeitstransformation auf der anderen Seite – ist somit entscheidend. Letztlich handelt es sich um zwei Seiten derselben Medaille. Eine Verknüpfung der Nachhaltigkeitssteuerung und der Haushaltsführung ist daher sinnvoll.[21]

Eine Möglichkeit einer solchen Verknüpfung stellt der Nachhaltigkeitshaushalt[22] dar, in welchem Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren in die Produkthaushalte aufgenommen werden. Die Idee des Nachhaltigkeitshaushalts ist in der Nachhaltigkeitsliteratur gut dokumentiert[23] und durch kommunalaffine Institutionen hinreichend für die Praxis operationalisiert und getestet. In mehreren Projektphasen hat beispielsweise die LAG21 den Nachhaltigkeitshaushalt in mehreren Projektkommunen umgesetzt und die Erfahrungen für andere dokumentiert.[24] Die Bertelsmann Stiftung beschreibt in ihrem Bericht „SDGs und der kommunale Produkthaushalt“[25] detailliert, wie eine sinnvolle Verknüpfung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung mit dem Produkthaushalt von Städten, Kreisen und Gemeinden gelingt.

Im Nachhaltigkeitshaushalt erfolgt eine Outputsteuerung auf Produktebene unter expliziter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten. Es sei aber schon hier davor gewarnt, vereinfachend von Nachhaltigkeitshaushalten bereits bei der alleinigen Aufnahme von Zielen in den Produkthaushalt zu sprechen. Im Sinne nachhaltiger Kommunalfinanzen wäre das eine unzulässige Verkürzung. Es müssen zudem weitere wichtige Anpassungen vorgenommen werden, um wirklich zu einer nachhaltigen Haushaltsführung zu kommen. Diese Anpassungen beinhalten die Integration von Nachhaltigkeitszielen in den Steuerungsprozess und deren Berücksichtigung bei der Haushaltsaufstellung, die konsequente Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Kosten-Nutzen-Analysen und die regelkonforme Umsetzung in der Vergabe.

Idealtypisch werden Nachhaltigkeitshaushalte in die örtliche Nachhaltigkeitssteuerung als eines von mehreren Instrumenten eingebunden.[26] Die Inhalte des Nachhaltigkeitshaushalts können sodann aus der örtlichen Nachhaltigkeitsstrategie bzw. dem Nachhaltigkeitsleitbild abgeleitet werden. Der Gültigkeitszeitraum der Strategien bzw. Leitbilder geht über eine Haushaltsperiode und auch über den fünfjährigen Finanzplanungszeitraum hinaus. Ihr Detaillierungsgrad ist zumeist wesentlich grobkörniger, als es für die Haushaltssteuerung notwendig ist. Vereinzelt sind jedoch bereits auf diesem Abstraktionslevel Bezüge zu den Kommunalfinanzen und insbesondere zum Aspekt der finanziellen Leistungsfähigkeit enthalten. Die Realisierung der Ziele des Nachhaltigkeitshaushalts in einem Haushaltszeitraum sollte im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie bzw. dem Nachhaltigkeitsleitbild erfolgen. Die auf Ebene einer Nachhaltigkeitsstrategie bzw. eines Nachhaltigkeitsleitbildes

21 Vgl. Schaltegger et al. 2009.

22 Für einen allgemeinen Überblick zu den Möglichkeiten des Nachhaltigkeitsmanagements vgl. Bertelsmann Stiftung 2020.

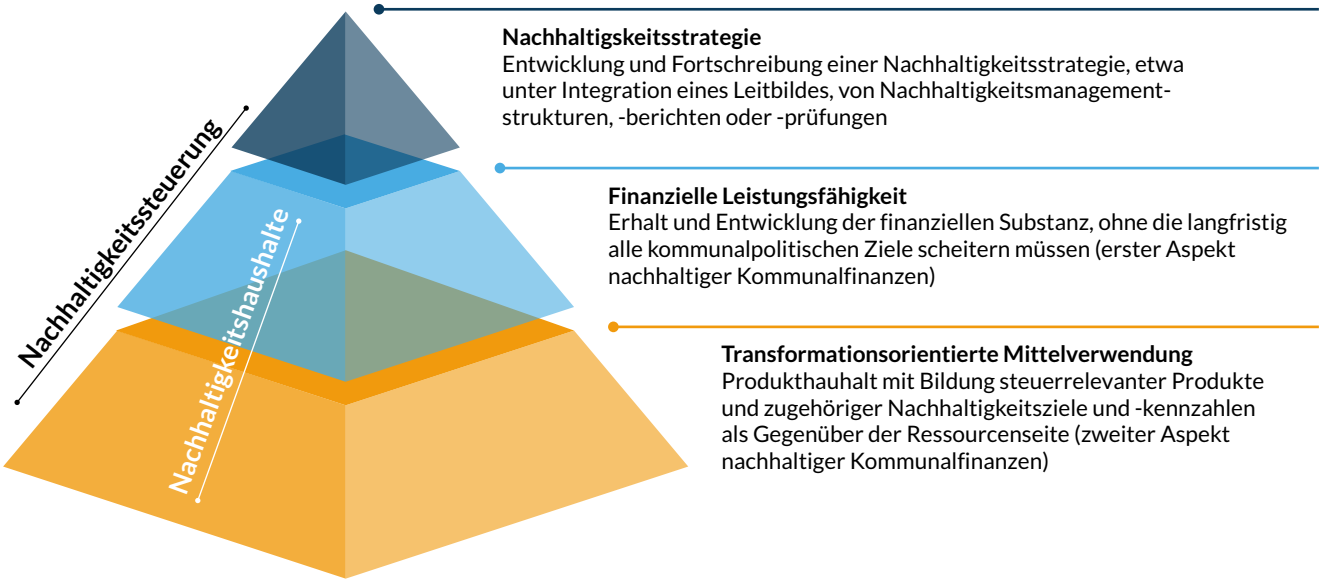
23 Vgl. Schuster 2019; Raffer, Scheller und Peters 2022; Scheller, Raffer und Peters 2022.

24 Vgl. LAG21 2023.

25 Vgl. Bertelsmann Stiftung 2021.

26 Für einen allgemeinen Überblick zur Prozesskette Nachhaltigkeit vgl. Reuter et al. 2023.

ABBILDUNG 3. **Integration von Nachhaltigkeitshaushalten in die Nachhaltigkeitssteuerung.**



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

gesetzten abstrakten Ziele oder Willensbekundungen können durch die Überführung in die Haushaltslogik in konkrete Handlungsanweisungen übersetzt und letztlich umgesetzt werden (Abbildung 3).

5 Relevanz der Kommunen für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen

Die besondere Rolle der Kommunen bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitspolitik wurde bereits mehrfach betont. In diesem Abschnitt wird noch einmal explizit ausgeführt, in welchen Bereichen Kommunen wegweisende Entscheidungen treffen bzw. treffen können, um die Nachhaltigkeitstransformation entscheidend voranzubringen.

Als ein erster wichtiger Hebel in der Nachhaltigkeitspolitik der Kommunen sei hier zunächst das kommunale Finanzvermögen genannt. Das Finanzvermögen[27] besteht zum einen aus den Bar- und Sichteinlagen (siehe Abschnitt 3.9 im Kapitel C) sowie aus den Finanzanlagen, hier insbesondere den Wertpapieranlagen und den direkten Beteiligungen.

Das Volumen der direkten Bar- und Sichteinlagen der Kommunen belief sich im Jahr 2021 auf bundesweit 67 Milliarden Euro. Dieser Betrag ist zwar nicht ausreichend, um die kommunale Gesamtverschuldung von etwa 137 Milliarden Euro auszugleichen, gleichwohl deutet die hohe Summe darauf hin, dass einige Kommunen über finanzielle Ressourcen verfügen, um in der Nachhaltigkeitspolitik tätig zu werden. (Auf die ungleiche Vermögensverteilung gehen wir im Kapitel C 3.9 ausführlicher ein.)

Besonders interessant sind die Vermögenswerte, wenn sie in Wertpapiere oder Fondsbeteiligungen investiert werden. Hier kann die investierende Kommune die Entscheidung treffen, explizit in klimafreundliche und nachhaltige Finanzanlagen zu investieren.

Noch größer wird der Hebel, wenn man neben den Wertpapieranlagen die direkten kommunalen Beteiligungen in entscheidenden Versorgungsbereichen anschaut. In 2021 wurde der Wert der kommunalen Anteilsrechte an Unternehmen mit 102,8 Milliarden Euro angegeben.[28] Entscheidend für die Nachhaltigkeitstransformation ist, dass diese Beteiligungen in entscheidenden Bereichen liegen. Kommunen steuern, beaufsichtigen und kontrollieren u. a. Energieversorger, Wasserversorger, Abfallentsorgung, ÖPNV und Wohnungsbaugesellschaften und Sparkassen. Die Kommunen können und sollten in diesen Bereichen ihrer gesellschaftlichen Gesamtverantwortung Rechnung tragen und auf eine nachhaltige Wirtschaftstätigkeit in ihren öffentlichen oder halböffentlichen Unternehmen setzen.

Unter den vielen Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen sticht die Beteiligung der deutschen Kommunen an den Sparkassen besonders heraus. Sparkassen spielen mit einem Bilanzvolumen von 1.400 Milliarden Euro in der deutschen Wirtschaft eine besondere Rolle. Geldinstitute allgemein und die durch die Kommunen gesteuerten Sparkassen im Besonderen können über eine nachhaltigkeitsorientierte Kreditvergabe einen übergeordneten Beitrag zur Nachhaltigkeitstransformation leisten.

Auch wenn über die kommunalen Beteiligungen durchaus ein großer Steuerungseinfluss besteht, können wir in diesem Bericht nicht näher darauf eingehen. Die direkte Steuerung findet jeweils durch die eingesetzte Geschäftsführung statt; die kommunale

27 Es wird ausschließlich Finanzvermögen als kleiner Teil des gesamten kommunalen Vermögens ausgewiesen. Damit sind weite Teile, z. B. Infrastruktur, nicht quantifizierbar.

28 Vgl. Destatis (2022), S. 20. Es wurden nur die sonstigen Anteilsrechte dazugerechnet. Aktienanteile und Investitionszertifikate wurden nicht beachtet.

Politik kann nur indirekt einwirken. Zudem ist die Datenlage bei den Beteiligungen leider lückenhaft. In Kapitel B wird aus diesen Gründen nur auf Nachhaltigkeitssteuerung in Kernhaushalten eingegangen. Kapitel C stellt anhand ausgesuchter Indikatoren aggregierte Zahlen für den Kernhaushalt und die Extrahaushalte vor. Aufgrund fehlender belastbarer Daten wird aber auf eine umfassende Analyse der kommunalen Beteiligungen verzichtet.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt einer nachhaltigen Kommunalpolitik sind die **kommunalen Investitionen** (siehe Abschnitt 3.6 in Kapitel C). Kommunen tätigen etwa 60 Prozent aller staatlichen Investitionen, im Jahr 2022 summierten sich die kommunalen Sachinvestitionen in der Summe der 13 Flächenländer auf etwa 43 Milliarden Euro. Wenn es bei den Investitionen um den Ausbau von Kitas, Schulen, Radwegenetzen oder den ÖPNV geht, handelt es sich fast definitorisch um nachhaltige Investitionen im Sinne eines Beitrags zu den SDGs. Darüber hinaus sollten diese Investitionsgelder aber auch genutzt werden, um explizit – unter Berücksichtigung einer angemessenen Kosten-Nutzen-Analyse – in bewusst nachhaltige Alternativen zu investieren. Wie bereits oben erwähnt, sollte der Betrachtungszeitraum langfristig gewählt werden und bei der Abwägung von Kosten und Nutzen sollten Nachhaltigkeitsaspekte explizit berücksichtigt werden. Entscheidend ist zudem die Investitionsfinanzierung, insbesondere bei anteiliger Fremdfinanzierung. Grüne Anleihen („green bonds“) werden bereits von ersten größeren Kommunen platziert.

Kapitel A.3 hat bereits angedeutet, wie durch ressourcenschonenden Mitteleinsatz auch bei den kommunalen Konsumausgaben Nachhaltigkeitsziele zu erreichen sind (z. B. Einsparungen bei Wasser, Müll, Strom oder Wärme). Wenn es kostenneutral möglich ist, sollten hier zudem – wie angesprochen – nachhaltige Alternativen Vorrang haben. Unter den konsumtiven Ausgaben ist eine Kategorie besonders interessant: die Sozialausgaben. Sie bilden mit 68 Milliarden Euro (vgl. Kapitel C.3.5) einen großen Anteil an den Ausgaben der Kommunen. Diese Sozialausgaben tragen in vielen Fällen fast per Definition zum Erreichen von sozialen Nachhaltigkeitszielen bei. Gerade weil Kommunen im sozialen Bereich so eine große Bedeutung einnehmen, wäre es wichtig, hier Nachhaltigkeitsziele konkret zu verankern und die Entwicklung anhand von Indikatoren messbar zu machen.

Ganz allgemein muss zudem herausgestellt werden, dass Politik in vielen Fällen erst vor Ort erlebbar wird. Auch wenn andere Ebenen (z. B. EU, Bund oder Länder) sich bei Nachhaltigkeitsthemen engagieren, werden die Auswirkungen und Realisierungen am Ende doch nur spürbar, wenn sie in der Lebenswirklichkeit der Bürger vor Ort ankommen. Die konkrete Umsetzung der Politik obliegt in vielen Fällen den Kommunen; auch hier fällt ihnen also eine entscheidende Rolle in der Umsetzung der Transformationspolitik zu.

6 Finanzierungsinstrumente – Druck durch Förderprogramme und Finanzwirtschaft

Viele große Kommunen haben bereits bedeutende Fortschritte im Bereich der Nachhaltigkeit erzielt und zeigen das Potenzial kommunaler Aktivitäten auf diesem Gebiet auf. Beispielhaft seien hier die Kommunen Freiburg im Breisgau[29] oder Münster[30] genannt (siehe die vielen Nachhaltigkeitsprojekte dieser Kommunen auf dem SDG-Portal). Auch Projektkommunen wie Bonn, Lüdenscheid und Jüchen, die im Rahmen eines LAG21-Projekts Aspekte des Nachhaltigkeitshaushalts umsetzen, sind ihrer Zeit voraus.[31] Um jedoch eine nachhaltige Transformation in die Fläche zu bringen, sind auch die vielen kleinen und mittleren Kommunen einzubeziehen. Dafür bedarf es zusätzlicher politischer Anstrengungen, denn in diesen Kommunen fehlt es oft schon heute an Personal und sie sind mit der Vielzahl der derzeit anstehenden Veränderungen (z. B. Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Fachkräftemangel) überfordert.

Auch politisch wird den Nachhaltigkeitsthemen nicht überall die gleiche Bedeutung beigemessen. Umso wichtiger ist es, flächendeckend Überzeugungsarbeit zu leisten, dass eine sinnvolle Nachhaltigkeitspolitik a) Geld einsparen kann (effizienter Ressourceneinsatz), b) den Lebensstandard der Bevölkerung steigert (sozialer Wohnungsbau, guter ÖPNV etc.) und c) für den Lebensstandard zukünftiger Generationen vorsorgen muss.

Gesamtpolitisch besteht derzeit ein Konsens, dass Nachhaltigkeitsthemen einen immer größeren Raum einnehmen sollten. Teil dieser Entwicklung ist es, dass die Aktivitäten im Bereich der Nachhaltigkeit zunehmend dokumentiert werden müssen.[32]

Bereits heute legen die Regelungen der EU-Taxonomie fest, dass alle großen Unternehmen die Auswirkungen ihrer Wirtschaftsaktivitäten nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in regelmäßigen Berichten nachweisen müssen.[33] Auch große Unternehmen in kommunaler Trägerschaft fallen unter diese Regelung.

Derzeit ist noch nicht klar, ob und wann auch Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) direkt von diesen Regelungen betroffen sein werden. Unabhängig davon, ob direkte Vorschriften zur Berichterstattung kommen, stehen die Kommunen aber auch indirekt unter Druck. Zum einen ist es absehbar, dass Kommunen ihre Beiträge zu den Nachhaltigkeitsstrategien von EU, Bund und Ländern dokumentieren müssen, um Fördermittel zu erhalten.[34] Kommunen, die dieser Berichtspflicht nicht nachkommen können oder wollen, laufen Gefahr, zukünftig von möglichen Fördertöpfen ausgeschlossen zu sein. Darüber hinaus werden Kommunen zukünftig vor der Herausforderung stehen, die Verwendung von Geldern in Bezug auf Nachhaltigkeitskriterien gegenüber Kreditinsti-

29 Vgl. Haag und Köhler 2012.

30 Vgl. Stadt Münster 2023.

31 Vgl. LAG21 2021.

32 Vgl. Schuster 2022.

33 Vgl. Bauer und Greiling 2022.

34 Einschlägig ist beispielsweise die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI). Hier können Personalkosten- förderungen für „Klimaschutzmanagement“ beantragt werden. Über Fördergelder lassen sich ebenso Schwerpunkte mit separaten Personalstellen setzen (z. B. Energiemanagement, Klimaanpassungsmanagement oder eine Klimakoordination für mehrere Kommunen). Siehe BMWK 2023.

tuten nachweisen zu müssen. Obwohl Kommunen derzeit von wesentlichen Kriterien der EU-Taxonomie ausgenommen sind, gelten diese für die allgemeine Finanzwirtschaft. Kreditinstitute benötigen Informationen über die Mittelverwendung ihrer Kunden, einschließlich der Kommunen, um eine Nachhaltigkeitskennziffer für Banken (Green Asset Ratio, GAR) berechnen zu können. Damit ist es nicht undenkbar, dass Kommunen, die zukünftig (günstige) Kredite bekommen wollen, sich einer Nachhaltigkeitsberichterstattung nicht entziehen können.

7 Fazit

Nachhaltigkeitssteuerung und Haushaltsführung sollten stärker als bisher zusammengedacht werden. Die komplexen Zusammenhänge zwischen den Finanzen und der Nachhaltigkeitstransformation wurden hinreichend erörtert und es wurde deutlich, dass diese Themen nicht getrennt voneinander diskutiert werden dürfen.

Es ist demnach sinnvoll, Nachhaltigkeitsthemen vermehrt in die Kämmereien zu tragen. Dabei sprechen viele Argumente dafür, dass Kämmereien einen substanziellen Beitrag zur Nachhaltigkeitsentwicklung leisten können. Sie besitzen bereits viele Erfahrungen in der systematischen Steuerung von Prozessen, wichtige Entscheidungen (Investitionen, Förderprogramme, Beteiligungen) laufen in ihnen zusammen und der Haushalt sorgt für hohe Transparenz innerhalb der Kommune.

Damit soll nicht gesagt sein, dass die Kämmerin die bessere Nachhaltigkeitsmanagerin ist. Auch der Nachhaltigkeitshaushalt soll nicht als Ersatz für eine systematische Nachhaltigkeitsstrategie verstanden werden. Wichtig sind die komplementäre Ergänzung der Funktionen und der Instrumente. Nachhaltigkeitsmanagement und -strategie leisten den inhaltlich/fachlichen Betrag, die Kämmerei ergänzt bei der (finanziellen) Umsetzung und bei der effektiven Steuerung.

Eine übergeordnete Nachhaltigkeitsstrategie und eine fachliche Begleitung durch geschulte Nachhaltigkeitsmanager sind in jedem Falle wünschenswert. Es sei an dieser Stelle aber auch erwähnt, dass es im Sinne der Nachhaltigkeitstransformation auch denkbar ist, dass insbesondere den vielen kleinen und mittleren Kommunen, die bisher nicht aktiv an der Nachhaltigkeitswende teilnehmen, über die Aufnahme von Nachhaltigkeitszielen in den Haushalt ein aufwandsarmer Einstieg gelingt. Hier bietet der Nachhaltigkeitshaushalt – unter Nutzung von bestehenden Ressourcen – vielleicht einen ersten Quereinstieg in die Nachhaltigkeitsthematik. Weitere Schritte müssen dem aber folgen.

Die Konsequenzen für die Landesregierungen können sein, dass über das Haushaltrecht und die überörtliche Prüfung in einer bestehenden Struktur eine aufwandsarme Regulierung zur Einbindung von Nachhaltigkeitskriterien möglich ist. So ist es beispielsweise denkbar, Kommunen haushaltsrechtlich zu verpflichten, im Vorbericht/Lagebericht über die Entwicklung der wichtigsten Nachhaltigkeitsindikatoren zu berichten. Gleichzeitig wird auch klar, dass die Landesgesetzgeber sich mit weiterführenden Themen auseinandersetzen müssen. Beispielsweise ist es haushaltsrechtlich nicht klar, wie eine Projektfinanzierung mit klarem Nachhaltigkeitsbezug sich haushaltsrechtlich konform mit dem Grundsatz der Gesamtdeckung (alle Einnahmen dienen zur Deckung aller Ausgaben) vereinbaren lässt. Auch in der Gestaltung zukünftiger Förderprogramme müssen Landesregierungen einen verbindlichen Rahmen vorgeben, wie Nachhaltigkeitsziele vorgegeben werden können und wie sie sich flächendeckend messen lassen.

Kapitel B Nachhaltigkeitssteuerung im Haushalt

Summary

- Mit ihrem Aufgabenportfolio sind Kommunen zentrale Akteure für das Gelingen der Nachhaltigkeitstransformation. Eine Nachhaltigkeitssteuerung über den Haushalt ist notwendig, um über das **gesamte Produktportfolio hinweg systematisch Entwicklungen** vorantreiben, verfolgen und Zielerreichung messen zu können. Mit Aufnahme von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in den Produkthaushalt entfaltet Nachhaltigkeit in allen betroffenen Aufgaben und Produkten eine Wirkung.

- Dennoch ist Nachhaltigkeitssteuerung über den Haushalt in sehr wenigen Kommunen etabliert. Damit **Nachhaltigkeitssteuerung zukünftig** in möglichst vielen Kommunen **Breitenwirkung** entfaltet, wird empfohlen, für die lokalen Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren vorliegende, etablierte und erprobte Kennzahlensets zu nutzen. Dieses Vorgehen erhöht das Vertrauen der Lokalpolitik, mindert den Verwaltungsaufwand und ermöglicht interkommunale Vergleiche.

- Ein solches **Kennzahlenset** wird als **Baukastensystem** unter www.sdg-portal.de bereitgestellt und ist für alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern sowie alle Landkreise mit Daten hinterlegt.

- Die **Nachhaltigkeitssteuerung** sollte möglichst eng **verzahnt** werden mit dem **kommunalen Kerngeschäft**. Mit Aufnahme von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in den ohnehin aufzustellenden Produkthaushalt entfaltet Nachhaltigkeit in allen betroffenen Aufgaben und Produkten eine Wirkung. Somit liegt eine integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung vor, was einerseits die Verbindung von Finanzen und Nachhaltigkeit stärkt und wiederum Verwaltungsaufwand reduziert.

- Jede Kommune kann so einen Nachhaltigkeitshaushalt nach dem Baukastenprinzip aufstellen. Gleichzeitig gewinnt die rechtlich freiwillige Nachhaltigkeitssteuerung durch Überführung in die pflichtige Haushaltssteuerung an Verbindlichkeit.

1 Einleitung

Kapitel B ist dreigeteilt. Zunächst wird ein Überblick gegeben über Arten von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren sowie über deren jeweiligen Vor- und Nachteile. Dabei wird wieder Bezug zu den in Kapitel A.2 dargestellten Nachhaltigkeitszielen der UN hergestellt. Anschließend wird erläutert, wie der Produkthaushalt als allgemeines Steuerungsinstrument funktioniert, wie er für eine Transformation hin zur Nachhaltigkeit genutzt werden kann und welche Chancen dieses Vorgehen gerade für kleine und mittlere Kommunen birgt. Zuletzt zeigt das Kapitel konkrete Wege auf, wie sich eine Nachhaltigkeitssteuerung in die Haushaltsführung integrieren lässt.

2 Nachhaltigkeitsziele und Nachhaltigkeitsindikatoren

Wie bereits im Kapitel A.2 ausgeführt, haben sich die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) der UN bereits als wichtiger Standard im Bereich der Nachhaltigkeit etabliert. Mit dem Jahr 2030 ist die Laufzeit der Agenda klar definiert. Die 17 Nachhaltigkeitsziele mit ihren 169 Unterzielen machen deutlich, wie weit bei den SDGs der Begriff der nachhaltigen Entwicklung gefasst wird. Die SDGs bilden bereits für viele Kommunen einen Orientierungsrahmen für örtliche, nachhaltige Entwicklungskonzepte mitsamt zugehöriger Berichterstattung.[35]

Mit Überführung von Nachhaltigkeitszielen (etwa den SDGs) in den Kommunalhaushalt machen Kommunen die Nachhaltigkeitsziele zu ihren eigenen Zielen. Nachhaltigkeitsziele lassen sich jedoch oftmals nur schwer detailliert definieren. Das erschwert die Messung. Folglich müssen für eine Zielerreichungsmessung Indikatoren verwendet werden.[36] Das können seitens der Kommune selbst gebildete Indikatoren sein oder Indikatoren aus von Externen entwickelten Indikatorensets (Abbildung 4).

Einige Kommunen arbeiten bereits mit Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren. Sie erstellen Nachhaltigkeitsberichte und teilweise auch nachhaltigkeitsorientierte Haushalte mittels selbst gebildeter Kennzahlen.[37] Deren Vorteil ist ihre Passung zur örtlichen Nachhaltigkeitsstrategie. Es gibt aber auch Nachteile: So sind bei selbst entwickelten Kennzahlen ausschließlich Zeitreihenvergleiche möglich. Vergleiche mit ähnlich strukturierten Kommunen – mit dem Ziel eines permanenten Lernens von anderen unter Adaption guter Lösungen – ist nur eingeschränkt möglich, weil andere Kommunen nicht die gleichen Kennzahlen nutzen. Bei konfliktbeladenem kommunalpolitischem Umfeld ist daneben die Verständigung auf mehrheitlich akzeptierte Kennzahlen ggf. schwierig und zeitintensiv. Ein von Externen erarbeiteter Kennzahlenkatalog kann an dieser Stelle hilfreich sein. Er ist förderlich für die Akzeptanz der Indikatoren.

In Deutschland haben sich acht Institutionen zusammengetan, um einen Katalog geeigneter SDG-Indikatoren zu entwerfen (vgl. Kapitel A.2.). Die Indikatoren sollen helfen, die Zielerreichung der 17 SDGs messbar zu machen. Der Katalog selbst ist als Baukasten der Möglichkeiten angelegt, d. h. jede Kommune entscheidet selbst über die ihrerseits für die Nachhaltigkeitssteuerung tatsächlich heranzuziehenden Indikatoren. Das wird der Tatsache gerecht, dass nicht alle Indikatoren relevant für die lokale Nachhaltigkeitsstrategie sind, und erlaubt deren Einpassung in individuelle Nachhaltigkeitsstrategien, sofern diese vorhanden sind. Ebenso können Kommunen den Katalog auf Grundlage ihrer Bedürfnisse um weitere Indikatoren ergänzen. Die SDG-Indikatoren sind insofern mit eigenen Indikatoren zu einem Gesamtsystem kombinierbar. Ein Vorteil bei Nutzung identischer Indikatoren durch mehrere Kommunen, wie die kommunalen SDG-Indikatoren, sind interkommunale Vergleiche als Basis für das Lernen vom anderen.

Ein gewichtiges Argument für die Nutzung der durch die Gruppe erarbeiteten SDG-Indikatoren (im Rah-

35 Vgl. Wesbuer, Milde und Eichhorn 2023; KGSt 2022.

36 Zur Problematik der Nutzung von Indikatoren für die Messung öffentlicher Ziele vgl. Brede 2005: 16 f.

37 Vgl. exemplarisch LAG21 2021; Schuster und Holler 2017; Schuster et al. 2015.

men des Produkthaushalts)[38] ist die starke theoretische und auch kommunalpraktische Fundierung des Kataloges. Der Katalog selbst ist Mitte des Jahres 2022 in der nunmehr dritten Auflage erschienen.[39] Der Katalog zeigt, dass die SDGs neben der Staatsebene auch für die regionale und lokale Ebene relevant sind. Die Unterstützung durch die acht Institutionen verleiht dem Katalog zudem eine hohe Akzeptanz. Das kann vor Ort und gerade in Diskussionen zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik oder auch innerhalb der Kommunalpolitik von Vorteil sein.

38 Die Nutzung des Kataloges im Kontext des Produkthaushalts wird von den beteiligten Initiatoren als möglich eingeschätzt. Vgl. Peters und Riedel 2022: 20.

39 Bertelsmann Stiftung et al. 2022.

Die dritte Auflage der SDG-Indikatoren für deutsche Kommunen enthält 118 SDG-Indikatoren, davon 69 Typ-I-Indikatoren sowie 49 Typ-II-Indikatoren.[40] Als Typ-I-Indikatoren gelten solche Indikatoren, die in der Regel für Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern sowie für Landkreise aus zentralen Quellen generierbar sind. Sie werden, soweit verfügbar, für Städte und Gemeinden ab 5.000 Einwohnern sowie für Landkreise über ein Internetportal (www.sdg-portal.de) bereitgestellt. Über das Portal können somit schon jetzt einzelgemeindliche und auch für die Einordnung vergleichende Daten abgerufen werden.

40 Zu allen 17 SDGs gibt es Typ-I-Indikatoren. Selbiges gilt mit Ausnahme von SDG 8 („Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“) für die Typ-II-Indikatoren.

ABBILDUNG 4. **Vor- und Nachteile von Kennzahlensets zur Nachhaltigkeit**

Eigene Nachhaltigkeitsindikatoren	Kommunale SDG-Indikatoren Typ I (www.sdg-portal.de)	Kommunale SDG-Indikatoren Typ II	Indikatoren aus Nachhaltigkeitsstrategie der Länder
Optimale Abstimmung mit örtlicher Nachhaltigkeitsstrategie (sofern vorhanden)	Hohe theoretische und kommunalpraktische Fundierung Länderübergreifende Vergleichsmöglichkeit (Lernen vom anderen) über Internetportal mit Vergleichskommunen (alle über 5.000 Ew.) Niedriger Erhebungsaufwand	Hohe theoretische und kommunalpraktische Fundierung Länderübergreifende Vergleichsmöglichkeit (Lernen vom anderen), sofern andere Indikatoren nutzen und diese öffentlich zugänglich machen	Anschlussfähigkeit an die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Landesinterne Vergleiche, sofern andere Indikatoren nutzen und diese öffentlich zugänglich machen
Erhöhter Abstimmungsaufwand (Verwaltung/Politik), ggf. mit Akzeptanz-/Durchsetzungsschwierigkeiten Erhebungsaufwand tendenziell höher als bei Typ-I-Indikatoren Schwierige Vergleichbarkeit mit anderen (im länderübergreifenden Maßstab)	Unklare Passgenauigkeit zu örtlicher Nachhaltigkeitssteuerungsstrategie (sofern vorhanden)	Erhebungsaufwand höher als bei Typ-I-Indikatoren Unklare Passgenauigkeit zu örtlicher Nachhaltigkeitssteuerungsstrategie (sofern vorhanden)	Erhebungsaufwand höher als bei Typ-I-Indikatoren Nicht alle Indikatoren mit klarem Kommunalbezug Unklare Passgenauigkeit zu örtlicher Nachhaltigkeitssteuerungsstrategie (sofern vorhanden)

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Ein Vorteil der SDG-Indikatoren vom Typ I ist, dass ihre Nutzung durch Kommunen zu keinem zusätzlichen Erhebungsaufwand vor Ort führt. Aktuelle Werte werden schon heute seitens der Kommunen erhoben und in Statistiken oder andere Erhebungen eingespeist. Typ-II-Indikatoren können zwar in der Regel ebenfalls von den Kommunen mehr oder weniger leicht beschafft werden, sind aber nicht in zentralen Statistiken verfügbar und daher auch nicht im SDG-Portal abrufbar.

Neben den kommunalen SDG-Indikatoren gibt es weitere relevante Kennzahlensets. So haben etwa die Länder Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt. Die dort enthaltenen Indikatoren haben den Vorteil, dass sie bei Nutzung durch Kommunen zwecks Nachhaltigkeitssteuerung anschlussfähig an die Nachhaltigkeitsstrategie des jeweiligen Landes sind. Zumindest landesinterne Kennzahlenvergleiche auf Grundlage dieser Indikatoren wären möglich, sofern andere Kommunen die Indikatoren ebenfalls nutzen und diese öffentlich zugänglich machen. Der Erhebungsaufwand ist aber tendenziell höher als insbesondere bei Typ-I-Indikatoren.

Teilweise gibt es auch Überschneidungen zwischen den kommunalen SDG-Indikatoren von Typ I und Typ II sowie den Indikatoren aus den Nachhaltigkeitsstrategien der Länder. Daneben haben allerdings in der Regel nicht alle Indikatoren aus den Nachhaltigkeitsstrategien der Länder einen klaren Kommunalbezug, weil zum Teil die Landesebene selbst Adressat ist. Die Passgenauigkeit der Indikatoren zu einer etwaig vorhandenen örtlichen Nachhaltigkeitssteuerungsstrategie ist ebenfalls unklar. Wie bei den kommunalen SDG-Indikatoren kann aber auch hier das Set als Baukasten der Möglichkeiten verwendet werden. Mithin könnten Kommunen passende Indikatoren übernehmen und andere weglassen.

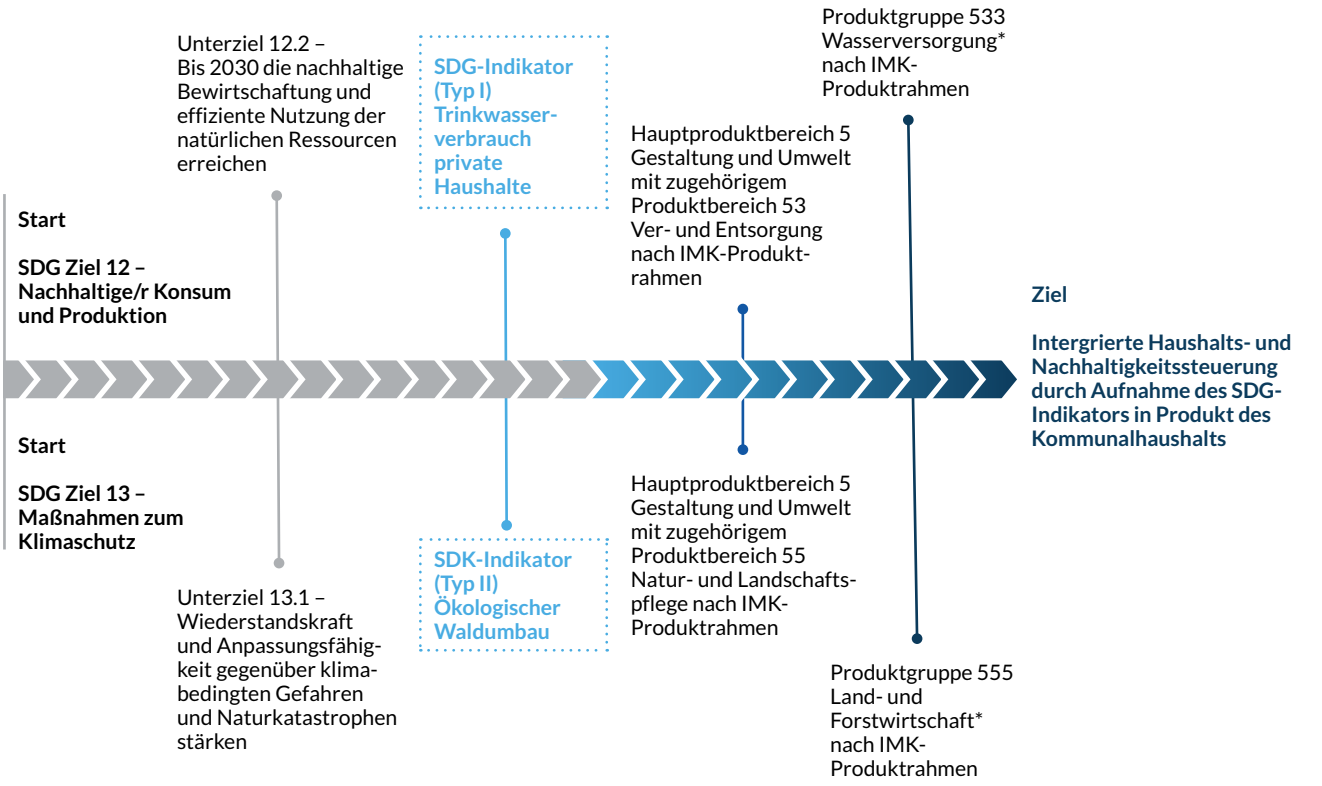
3 Haushaltssteuerung über den Produkthaushalt

Der Produkthaushalt orientiert sich an den Produkten der jeweiligen Kommunalverwaltung. Er ist nach doppischem Haushaltsrecht ein Instrument der Output- und Wirkungssteuerung. Die Steuerung erfolgt über Ziele und Zielindikatoren in Gegenüberstellung zur Ressourcenseite. Nachhaltigkeitszielen kann über den Produkthaushalt zur Geltung verholfen werden.

Einzelne Kommunen stellen bereits nachhaltigkeitsorientierte Produkthaushalte in diesem Sinne auf.[41] Die dazu notwendigen haushaltsrechtlichen Regelungen für eine Haushaltssteuerung über kommunale Produkthaushalte mit Zielen und Kennzahlen (Perfor-

41 Vgl. Schuster und Holler 2017; Schuster et al. 2015.

ABBILDUNG 5. **Überführung von SDG-Zielen und SDG-Indikatoren (Typ I und Typ II) in den Produkthaushalt**



* In der Praxis werden die Produktgruppen des IMK-Produktrahmens zuweilen auch als Produkt im Haushalt verwendet. Das muss aber nicht sein. Regelmäßig werden unterhalb der Produktgruppe noch einmal separate Produkte definiert.

Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

mance Budget als Teil des Performance Management) wurden in ähnlicher Form in allen Flächenländern etabliert.[42]

Rein technisch ist die Integration von Nachhaltigkeitszielen und Nachhaltigkeitsindikatoren in den Produkthaushalt bei entsprechender Motivation von Verwaltungsführung, Kommunalpolitik und Kämmerei ohne Weiteres möglich.[43]

Abbildung 5 zeigt anhand von zwei Beispielen, wie Indikatoren aus dem Kennzahlenset der kommunalen SDG-Indikatoren (Typ I und Typ II) in die Logik des IMK-Produktrahmens überführt werden können. Andere Kennzahlensets zur Nachhaltigkeit, etwa aus Indikatorenkatalogen zu den Nachhaltigkeitsstrategien der Länder oder anderer Werke, können nach ähnlicher Logik transferiert werden.

Mit der Integration von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in den Kommunalhaushalt können umgekehrt die Produkthaushalte ihrerseits aufgewertet werden. Die Umsetzung der Haushaltssteuerung über Produkthaushalte wird heute noch größtenteils nicht seitens der Finanzaufsichtsbehörden verbindlich eingefordert und nötigenfalls sanktioniert. Viele Kommunen fallen an dieser Stelle zum Teil sehr weit und aus unterschiedlichen Motiven hinter die gesetzlichen Anforderungen und steuerungstechnischen Notwendigkeiten zurück.[44]

In der kommunalen Praxis sind viele, gerade kleine und mittlere Kommunen personell und ressourcenseitig mit der Definition von Produktzielen und -kennzahlen überfordert.[45] Zuweilen scheitern Produkthaushalte auch am Interesse oder an der fehlenden Akzeptanz durch die Kommunalpolitik. Die Thematik kommt trotz der rechtlichen Verpflichtung nur schleppend voran.[46] Die Orientierung an bestehenden Kennzahlensets kann in diesem Fall sowohl den Aufwand der Erarbeitung reduzieren als auch die Akzeptanz der Indikatoren bei Politik, Verwaltung und Bürgern erhöhen.

42 Vgl. Jethon 2019.

43 Vgl. Keilmann und Gnädinger 2022.

44 Vgl. Geißler, Jänchen und Lubk 2020: 16 f.; Jethon und Reichard 2022.

45 Vgl. Geißler 2021.

46 Vgl. Gnädinger 2017: 235.

Der SDG-Indikator des Beispiels vom Typ I „Trinkwasserverbrauch – Private Haushalte“ gehört etwa zum SDG-Ziel Nr. 12 („Nachhaltige/r Konsum und Produktion“) und zum dazugehörigen Unterziel 12.2 („Bis 2030 die nachhaltige Bewirtschaftung und effiziente Nutzung der natürlichen Ressourcen erreichen“). Der Indikator kann problemlos nach Schwerpunktprinzip in die Haushaltslogik übersetzt werden. Nach IMK-Produktrahmen wird der Hauptproduktbereich 5 („Gestaltung und Umwelt“) und darunter der Produktbereich 53 („Ver- und Entsorgung“) angesprochen. Im Detail kann der Indikator einem Produkt der Produktgruppe 533 „Wasserversorgung“ zugeordnet werden. Eine Beeinflussung des Indikators im Sinne eines kommunalen Steuerungseinflusses ist gegeben, etwa durch Erhebung kostendeckender Wassergebühren. Eine integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung erscheint somit möglich, wenn die Kommune den kommunalen SDG-Indikator in ihren Kommunalhaushalt übernimmt.

Beim zweiten Beispiel handelt es sich um den SDG-Indikator vom Typ II „Ökologischer Waldumbau“, mithin um den Anteil der ökologisch umgebauten Waldfläche an der gesamten Waldfläche einer Kommune. Der Indikator gehört zum SDG-Ziel Nr. 13 („Maßnahmen zum Klimaschutz“) und zum Unterziel 13.1 („Widerstandskraft und Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen stärken“). Die Einordnung in den Kommunalhaushalt nach Schwerpunktprinzip ist wiederum widerspruchsfrei möglich. Angesprochen ist auch hier in der Hauptsache der Hauptproduktbereich 5 („Gestaltung und Umwelt“). Darunter ist in diesem Fall jedoch der Produktbereich 55 („Natur- und Landschaftspflege“) und im Detail die Produktgruppe 555 „Land- und Forstwirtschaft“ angesprochen. Die Checkfrage zur Beeinflussungsmöglichkeit des Indikators durch Maßnahmen der Kommune und im Sinne der Steuerung ist zumindest bei waldreichen Kommunen eindeutig. So kann die Kommune den Ausprägungswert des Indikators beispielsweise durch eine ökologische Beförsterung ihres Kommunalwaldes beeinflussen.

4 Integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung

Insbesondere für kleine und mittlere Kommunen stellt die Haushaltssteuerung über Ziele und Outputkennzahlen eine Herausforderung dar. Zum einen fehlen verwaltungsinterne Kapazitäten, zum anderen dominieren – analog zu Bund und Ländern – auch in Öffentlichkeit und Vertretungskörperschaften immer noch die jahrzehntelang eingeübten input- und nicht zielorientierten Diskussionsmuster über den Einsatz der Finanzmittel.

Der Einsatz von Instrumenten der Nachhaltigkeitssteuerung und damit auch von Nachhaltigkeitshaushalten ist ebenfalls eher die Ausnahme als die Regel. Nur 13 Prozent der deutschen Kommunen haben nach eigenen Angaben einen Nachhaltigkeitshaushalt aufgestellt.[47]

Insofern haben Kommunen die Chance, Pflicht und Kür zu verbinden. Die Vorteile einer integrierten Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung sind immens. Aufwendige Parallelstrukturen zwischen Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung können verhindert werden und die politische Diskussion über Output, eine effiziente Mittelverwendung und die Nachhaltigkeit des eigenen Handelns können forciert werden. Entsprechend regt auch der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung die Integration von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren sowohl in kommunale Haushalte als auch in das kommunale Finanzmanagement explizit an.[48]

Der Nachweis einer transformationsorientierten Mittelverwendung über den Produkthaushalt kann darüber hinaus die Reputation der Kommune positiv beeinflussen.[49] Der öffentlichen Hand und damit auch den Kommunen wird regelmäßig eine Vorbildfunktion und Vorreiterrolle bei der Nachhaltigkeitstransformation zugemessen. Auf der anderen Seite werden erkennbare Widersprüche zu diesem Anspruch nicht folgenlos bleiben. Es bestehen Reputationsrisiken. Der Vorwurf des „green washing“ (Grünfärberei) kann gerade in einem politischen geprägten Umfeld schnell im Raum stehen. Faktenbasiert lässt er sich am einfachsten entkräften. Dazu können Nachhaltigkeitskennzahlen in Produkthaushalten einen Beitrag leisten.

Mit Überführung von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in den Kommunalhaushalt verringert sich zudem das Risiko, dass Nachhaltigkeitssteuerung als reines Add-on zum kommunalen Kerngeschäft betrachtet wird. Vielmehr wird deutlich, dass Nachhaltigkeitsziele nahezu das komplette kommunale Aufgabenportfolio in unterschiedlicher Intensität betreffen. Mit Aufnahme von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in den Haushalt, etwa der SDGs und für die jeweilige Kommune geeigneter SDG-Indikatoren, entfaltet Nachhaltigkeit in allen betroffenen Aufgaben und Produkten eine Wirkung. Das ist im Sinne der Transformation besser als ein einzelnes Nachhaltigkeitsbudget, das letztlich reparieren soll, was anderswo bei der Transformation schiefgegangen ist.

47 Vgl. Peter, Scheller und Ruddek 2023: 32.

48 Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung 2021: 2.

49 Inwiefern nachhaltigkeitsorientierte Haushalte im Detail als Vorbereitung auf künftige Regulierung im Sinne von Green Finance dienen, bleibt abzuwarten.

Überleitung der kommunalen SDG-Indikatoren in den IMK-Produktrahmen

Technisch ist die Realisierung einer integrierten Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung über den Produkthaushalt möglich und sinnvoll. Dabei kann auf bestehende Kennzahlensets zur Nachhaltigkeit zurückgegriffen werden, die je nach örtlichem Steuerungsinteresse erweiterbar sind (vgl. Kapitel C.2). Durch Verwendung bestehender Sets können Ressourcen für die Einführung von Kennzahlen eingespart werden. Im besonderen Maße gilt das dann, wenn die Kennzahlen bereits für andere Zwecke (z. B. Statistik) generiert werden. Dann entsteht kein Zusatzaufwand. Bei den SDG-Indikatoren vom Typ I wäre das überwiegend der Fall.[50] Die Verwendung wäre gerade auch für kleine und mittlere Kommunen ein pragmatischer Ansatz. Additiv können selbstverständlich weitere Zielsetzungen mit zugehörigen Indikatoren den jeweiligen Produkten zugeordnet werden.

Die letztlich kommunalindividuell herangezogenen Nachhaltigkeitskennzahlen und -indikatoren der verwendeten Sets müssen in allen Fällen steuerungsrelevant für die betreffenden Kommunen sein. Es macht selbstredend keinen Sinn, unreflektiert alle Kennzahlen vorhandener Sets zu übernehmen. Das wäre kontraproduktiv. Es sollten etwa keine Zahlen zur Anwendung kommen, bei denen die Kommune für die dahinterstehenden Aufgaben keine Zuständigkeit besitzt. Für eine Kommune ohne Schulträgerschaft wären beispielsweise Nachhaltigkeitsindikatoren zum Schulbereich im Produkthaushalt fragwürdig und verzichtbar. Das gilt trotz ihres Nachhaltigkeitsbezuges. Es muss zumindest ein Beitrag der Kommune und ihrer Produkte auf das angestrebte Nachhaltigkeitsziel und die zur Messung herangezogenen Indikatoren möglich sein, auch wenn monokausale Zusammenhänge zwischen dem kommunalen Agieren und einzelnen Kennzahlen in der Regel fast nirgendwo gegeben sein sollten.[51]

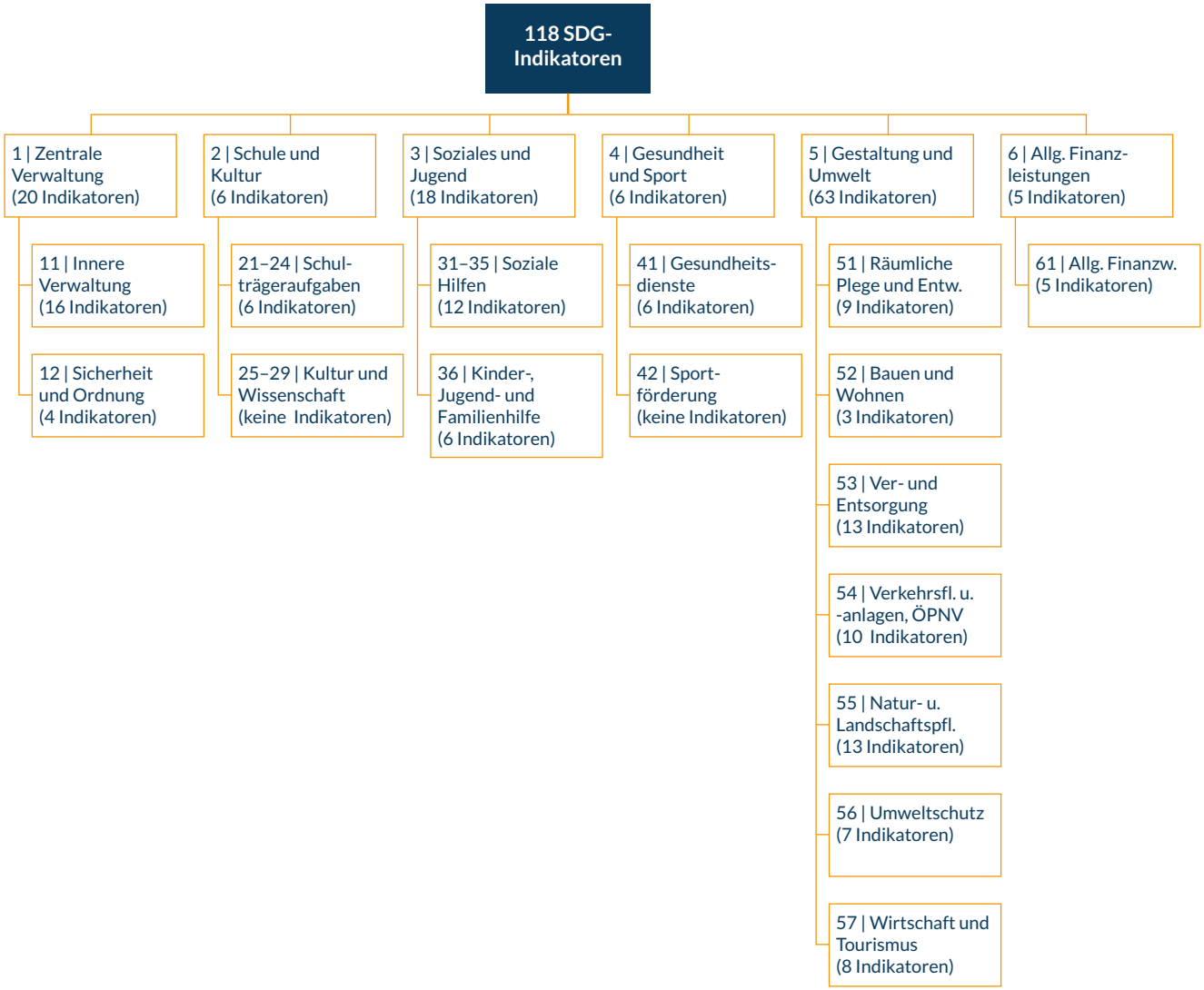
Abbildung 6 ordnet die 118 kommunalen SDG-Indikatoren (von Typ I und von Typ II) als bundesweit bekanntestes aller bestehenden Nachhaltigkeitsindikatorensets den Hauptproduktbereichen und Produktbereichen nach IMK-Produktrahmen und gemäß dem Schwerpunktprinzip nach gutachterlichem Ermessen zu. Für alle sechs Hauptproduktbereiche werden im kommunalen SDG-Indikatorenset Indikatoren angeboten. Selbiges trifft ebenfalls für alle Produktbereiche mit Ausnahme der beiden Produktbereiche „Kultur und Wissenschaft“ sowie „Sportförderung“ zu. Für die letztgenannten Produktbereiche gibt es nach Schwerpunktprinzip in der dritten Auflage des Indikatorenkataloges (noch) keine SDG-Indikatoren.

Bemerkenswert sind ebenfalls die Produktbereiche mit den derzeit meisten Indikatoren nach dem kommunalen SDG-Indikatorenset. Die meisten Indikatoren finden sich im Produktbereich der „Inneren Verwaltung“. Hier sind haushaltstechnisch neben der politischen Führung und den Partnerschaften mit anderen Regionen der Welt im Schwerpunkt insbesondere die internen Dienstleister der Kommunalverwaltung verortet. Wenig überraschend ist die Vielzahl der Indikatoren in den Produktbereichen „Ver- und Entsorgung“ sowie „Natur- und Landschaftspflege“. Der „Ver- und Entsorgung“ ist eine Vielzahl klassischer kommunaler Aufgaben zugeordnet, die bei der ökologischen Transformation von besonderer Bedeutung sind. Namentlich sind das etwa die Aufgaben „Wasser“, „Abwasser“, „Abfall“, „Strom“, „Gas“ und „Breitband“. Bei der Natur- und Landschaftspflege werden ebenfalls vorwiegend Themen der ökologischen Transformation andressiert. Spannend ist der Produktbereich „Soziale Hilfen“. Mit zwölf Indikatoren finden sich hier die viertmeisten Indikatoren. Das zeigt recht deutlich, dass im Unterschied zur Taxonomie bei den SDGs auch die soziale Nachhaltigkeitsdimension eine vergleichsweise große Rolle spielt.

50 Zuweilen liegen auch hier nicht für alle Kommunen über 5.000 Einwohner Daten vor.

51 Vgl. Gnädinger und Volk 2022.

ABBILDUNG 6. **Zuordnung der SDG-Indikatoren für Kommunen zu den (Haupt-)Produktbereichen nach IMK-Produktrahmen**



Quelle: Eigene Darstellung

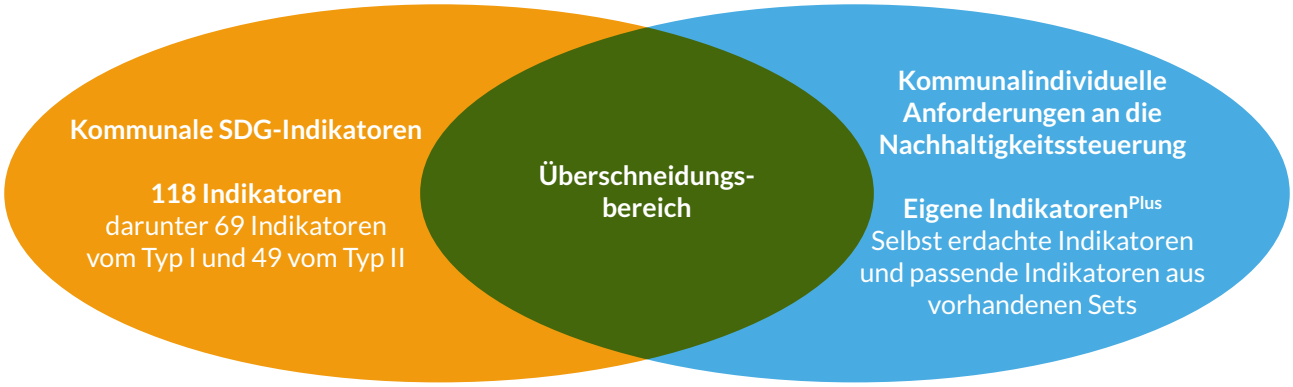
BertelsmannStiftung

Aufbau eines kommunalindividuellen Kennzahlensets

Gut gemeint ist bei Produkthaushalten das Gegenteil von gut gemacht, wenn die Haushalte zu detailliert und mit Indikatoren überfrachtet werden. Das verursacht Erhebungsaufwand und führt letztlich zur Unleserlichkeit. Die Fokussierung auf wenige Kernindikatoren erscheint zielführender. Am Ende kommt es nicht darauf an, möglichst viele Indikatoren in den Haushalt aufzunehmen. Es ist vielmehr eine Akzeptanzfrage, ob die Indikatoren auch genutzt werden.[52]

52 Eine Ausgabe der Publikationsreihe „Analysen und Konzepte" der Bertelsmann Stiftung zum Aufbau von Nachhaltigkeitshaushalten auf Grundlage der SDG-Indikatoren befindet sich zum Zeitpunkt dieser Untersuchung in Arbeit. Neben Kennzahlen zur Messung der finanziellen Leistungsfähigkeit und ausführlichen Zuordnungskatalogen der einzelnen SDG-Indikatoren zu den Produktbereichen listet sie zahlreiche Praxistipps. Unter anderem wird die Einbindung von Nachhaltigkeitshaushalten in den kommunalen Steuerungskreislauf aus Anwenderperspektive beschrieben.

ABBILDUNG 7. **Kommunalindividuelles Indikatoren-System unter Nutzung des kommunalen SDG-Indikatorensets**



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

Im Idealfall können Kommunen selbst entwickelte Indikatoren entlang vor Ort vorhandener Nachhaltigkeitsstrategien oder Leitbilder für die Produkthaushalte nutzen. So kann die transformationsorientierte Mittelverwendung sodann gesteuert werden. Diese Indikatoren können mit passenden Indikatoren aus dem SDG-Indikatorenset ergänzt werden, u. a. um zusätzlich durch interkommunale Vergleiche das Lernen vom anderen zu befördern. Es gibt insofern einen Überschneidungsbereich (Abbildung 7). Ein Ausschnitt der kommunalen SDG-Indikatoren von Typ I und Typ II kann entlang der individuellen kommunalen Anforderungen an die Nachhaltigkeitssteuerung in den Produkthaushalt übernommen werden.

Der Regelfall wird das allerdings aktuell nicht sein. Die meisten Kommunen verfügen über keine Nachhaltigkeitsstrategien oder entsprechende Leitbilder und noch viel weniger Kommunen verfügen aus unterschiedlichsten Gründen über Nachhaltigkeitsindikatoren im Kontext des Produkthaushalts. In diesen Fällen bietet es sich zum Einstieg in eine integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung an, für die Kommune individuell geeignete Indikatoren aus dem kommunalen SDG-Indikatorenset herauszusuchen und diese in den Kommunalhaushalt zu überführen. Der Überschneidungsbereich läge hier dann bei 100 Prozent. So können Erfahrungen gesammelt werden.

In weiteren Schritten können dann bedarfsweise und sofern gewünscht eigene Indikatoren ergänzt werden. Im Sinne der Transformation ist ein solches Vorgehen besser als gänzlich auf Instrumente zur Nachhaltigkeitssteuerung zu verzichten. Im einfachsten Fall werden dazu SDG-Indikatoren vom Typ I genutzt. Sie werden ohnehin größtenteils durch die die statistischen Ämter erhoben und für alle oder zumindest für eine Vielzahl der Kommunen zur Verfügung gestellt. Ihre Verwendung im Sinne des Produkthaushalts verursacht insofern keinen Mehraufwand für die Kommune, hilft aber die Nachhaltigkeitstransformation im Sinne der Steuerung zu kanalisieren.

Mit einem solchen Vorgehen erfüllt die Kommune mit einem Schritt zwei Anforderungen. Zum einen erfüllt sie die Rechtsvorgaben zum Produkthaushalt (Haushaltssteuerung). Zum anderen kann sie die Nachhaltigkeitstransformation passgenau zu den örtlichen Gegebenheiten vorantreiben.

5 Fazit

Die Nachhaltigkeitsziele der UN erweisen sich als besonders geeignet für eine nachhaltigkeitsorientierte Haushaltssteuerung. Sie stellen einen etablierten Wertekanon dar, vereinfachen die Diskussion um geeignete Ziele, sind für interkommunale Vergleiche geeignet und anschlussfähig mit Nachhaltigkeitsstrategien anderer staatlicher Ebenen. Zudem haben sich bereits Wissenschaft und Experten aus der kommunalen Praxis ausführlich damit beschäftigt, wie die SDGs der UN für die deutschen Kommunen handhabbar und einsetzbar werden. Die von den Experten entwickelten Kennzahlensets und die SDG-Indikatoren können auf den IMK-Produktrahmen übertragen werden. Darüber hinaus können Kommunen eigene Kennzahlen entwickeln und diese effektiv zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen einsetzen.

Insbesondere kleine und mittlere Kommunen haben oft Schwierigkeiten, alle Steuerungsinstrumente der Doppik umzusetzen. Obwohl technisch eine Integration von Nachhaltigkeitskennzahlen und -indikatoren in den Produkthaushalt möglich und sinnvoll ist, benötigen viele Kommunen Unterstützung. So sind Nachhaltigkeitshaushalte in deutschen Kommunen bisher eher die Ausnahme als die Regel. Diese Tatsache legt es nahe, die Hürden zur Aufstellung entsprechender Haushalte zu senken.

Mit der Integration von Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung über Nachhaltigkeitshaushalte profitieren letztendlich beide Bereiche. Die heute noch vielerorts verhalten genutzten Möglichkeiten der Bildung von wirkungsorientierten Zielen und Kennzahlen im Kommunalhaushalt werden durch Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren belebt. Die freiwillige Nachhaltigkeitssteuerung erlangt umgekehrt durch die Überführung in den pflichtigen Haushaltsprozess eine höhere Sichtbarkeit und aufgabenumfassende Geltung.

Kapitel C Indikatoren nachhaltiger Kommunalfinanzen

Summary

- Die finanzielle Leistungsfähigkeit ist nicht nur ein Nachhaltigkeitsziel per se, sondern elementar, um die Nachhaltigkeitstransformation umzusetzen und die kommunalen Hebel zu nutzen.

- Auf kommunaler Ebene lässt sich die finanzielle Nachhaltigkeit anhand doppischer Kennzahlen gut bestimmen, da diese den gesamten Ressourcenverbrauch und auch das Vermögen erfassen. Leider liegen diese Indikatoren auf aggregierter Ebene nicht vor. Doch auch die amtliche Finanzstatistik bietet (trotz kameraler Schwächen) einige aussagekräftige, flächendeckende und interkommunal vergleichbare Daten, die sich für die Beurteilung der Haushalte nutzen lassen.

- Der Finanzierungssaldo gibt an, ob die Kommunen in einem Kalenderjahr ihre Ausgaben ohne Aufnahme neuer Schulden decken können. In den vergangenen zehn Jahren waren die Kommunen bundesweit durchgängig im Plus, wenn auch in der Covid-Pandemie nur durch hohe Hilfen von Bund und Ländern. Das bundesweite Bild wird durch die süddeutschen Kommunen positiv verzerrt, welche 2022 rund zwei Drittel des bundesweiten Überschusses von 2,6 Milliarden Euro erzielten. Während die Kommunen Bayerns und Baden-Württembergs in neun der vergangenen zehn Jahre positive Salden erreichten, fielen diese im Saarland in acht der zehn Jahre negativ aus.

- Steuern sind im Bundesdurchschnitt die wichtigste Einnahmequelle. Konjunkturell bedingt betrug der Anstieg der letzten elf Jahre rund 60 Prozent. Regional treten große Differenzen der Steuereinnahmen auf. In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen wird je Einwohner weniger als die Hälfte der hessischen Einnahmen erzielt. Die regionalen Relationen und die ostdeutsche Steuerschwäche sind seit vielen Jahren konstant. So liegen neun der zehn steuerschwächsten Kommunen in Ostdeutschland, demgegenüber fünf der zehn stärksten in Bayern.

- Die Personalausgaben binden ein Viertel der kommunalen Haushalte und besitzen infolge des aufgabenbedingten Stellenzuwachses und von Tariferhöhungen eine hohe Dynamik. Dieses Risiko konnte in der vergangenen Dekade lediglich durch gute Konjunktur und Bundestransfers abgefedert werden. Langfristig bedroht der Mangel an Fachkräften die Funktionsfähigkeit der Kommunen. Für viele Kommunen ist nicht absehbar, wie diese Herausforderung bewältigt werden kann.

- Die Kommunen tragen ein breites Spektrum sozialer Aufgaben, die meist bundesrechtlich fixiert, aber nur teilweise armutsbedingt sind. Die hohe Dynamik von 50 Prozent binnen der vergangenen zehn Jahre und die geringe Steuerbarkeit sind insbesondere für finanzschwache Kommunen ein Haushaltsrisiko, welches regional umso stärker wiegt, je größer der Aufgabenkatalog ist. Diese Aufgaben dienen zwar der sozialen Nachhaltigkeit, deren Finanzierung ist es jedoch nicht.

- Die Kommunen finanzieren einen Großteil relevanter Infrastrukturen und tätigen die Mehrheit der öffentlichen Investitionen. Der Aus- und Umbau der lokalen Infrastruktur besitzt einen direkten Bezug zur Nachhaltigkeit, weil darunter entscheidende Handlungsfelder wie Verkehr,

Energie- und Wasserversorgung fallen. 2022 überstiegen die Investitionen erstmals die Grenze von 40 Milliarden Euro. Dennoch wird anhand der Nettoinvestitionen und des lokal wahrgenommenen Rückstandes deutlich, dass diese in Gänze zu gering ausfallen. Zusätzlich trübt sich der Ausblick angesichts hoher Bauinflation, befristeter Bundesmittel und der Konjunktur wieder ein. Seit Jahrzehnten bestehen hohe Disparitäten zugunsten der steuerstarken (süddeutschen) Kommunen. Eine umfangreiche Nachhaltigkeitstransformation ist für die meisten Kommunen alleine finanziell nicht möglich.

- Die Zinsausgaben resultieren aus Schuldenhöhe und Zinssätzen des Kapitalmarktes. In Folge der langjährigen EZB-Politik sind die Zinsausgaben flächendeckend auf ein marginales Niveau gesunken und binden nur noch ein Prozent der Haushalte. Aufgrund der im Juli 2022 eingeleiteten Zinswende der Europäischen Zentralbank (EZB) ist hier jedoch eine Entwicklungsumkehr absehbar, welche insbesondere die mit Kassenkrediten belasteten Städte trifft.

- Die Verschuldung der Kommunen wird durch die Länder seit jeher überwacht, um die finanzielle Leistungsfähigkeit zu gewährleisten. Die Verschuldung insgesamt ist seit ca. zehn Jahren nahezu konstant. Allerdings erfasst die Finanzstatistik nicht alle Verpflichtungen, wie z. B. Rückstellungen. Auch die negativ zu wertenden Kassenkredite sind deutlich von 51 auf 28 Milliarden Euro (2014 zu 2022) gesunken. Regionale Problemlagen konzentrieren sich mittlerweile nur noch in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Die Nachhaltigkeit der Verschuldung bemisst primär an der Verwendung.

- Die liquiden Mittel der Kommunen haben sich bundesweit in den vergangenen zehn Jahren auf über 66 Milliarden Euro fast verdoppelt. Sie erhöhen die finanzielle Resilienz gegen Krisen und die finanzielle Nachhaltigkeit. Finanzschwache Kommunen mit Kassenkrediten besitzen tendenziell keine Rücklagen und sind somit weniger nachhaltig und stärker krisenanfällig.

- Die Aussagekraft der kameralen amtlichen Finanzkennzahlen besteht vor allem in mehrjährigen Zeitreihen, da einzelne Jahre durch externe Einflüsse verzerrt sein können. Zusätzlich ist die Struktur der Haushalte wichtig sowie die Trends der zentralen Einnahme- und Ausgabearten.

- Die finanzielle Nachhaltigkeit der Kommunen wird durch externe Faktoren, wie Konjunktur oder Bundespolitik, geprägt. In Gänze ist sie nicht gegeben, wie Finanzierungssaldo, Investitionen, Personal oder Sozialausgaben zeigen. Stabil sind infolge der hohen Steuerkraft die süddeutschen Kommunen, fragil jene im Saarland, Nordrhein-Westfalen oder Sachsen-Anhalt. Dort ist die notwendige ökologische Transformation nicht absehbar.

1 Einleitung

Dieser Teil des Reports stellt auf Grundlage der amtlichen Finanzstatistik ausgewählte Indikatoren vor, die hilfreich sind, die finanzielle Nachhaltigkeit der Kommunen zu beurteilen. Diese Daten sind in Bezug auf die spezifische lokale Anpassung und die Verwendbarkeit für die Nachhaltigkeitsdiskussion sicher nur die zweitbeste Wahl. Allerdings liegen sie flächendeckend vor und besitzen insbesondere für interkommunale Vergleiche und Zeitreihen einen Wert.

Die kausale Verbindung dieser Finanzindikatoren zur Nachhaltigkeit wird in den folgenden Abschnitten jeweils erläutert, bevor im zweiten Schritt deren Ausprägung im Jahr 2022 sowie die Trends und deren Hintergründe beschrieben werden. Diese Analyse aggregiert die kommunalen Finanzdaten zumeist auf der Ebene der bundesweiten Zahlen und der Länder. Sie zeichnet gewissermaßen das „große“ Bild der finanziellen Nachhaltigkeit.

2 Finanzielle Leistungsfähigkeit im doppischen Haushaltsrecht

Die finanzielle Leistungsfähigkeit als näherungsweise Entsprechung der Nachhaltigkeit ist ein zentraler und im kommunalen Haushaltsrecht aller Länder gebräuchlicher Rechtsbegriff. So kennen alle Flächenländer Regelungen, wonach die Kreditgenehmigung zu versagen ist, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit in Einklang stehen.[53] Die wirtschaftliche Betätigung stellen ebenfalls alle Flächenländer unter den Vorbehalt der angemessenen finanziellen Leistungsfähigkeit.[54]

Eine Operationalisierung des Begriffs kann durch mathematische Kennzahlensysteme erfolgen. Diese Messung bietet mehrere Vorteile: Sie dient Aufsichtsbehörden als objektive Grundlage für Entscheidungen und ermöglicht eine einheitlichere Aufsichtspraxis. Zudem ermöglicht sie den Vergleich von Kommunen durch Prüfbehörden und unterstützt Landesbehörden bei der Beurteilung der Finanzlage von Kommunen. Auch Entscheidungen zur Finanzausstattung und zur Ausgestaltung von Förderprogrammen können auf dieser Grundlage getroffen werden.

Besonders wertvoll sind derartige Systeme jedoch insbesondere für die Kommunen selbst. So können Gemeindeverbände, wie beispielsweise Landkreise, die Festsetzung ihrer Umlagen an der mathematisch messbaren Leistungsfähigkeit der zugehörigen Gemeinden ausrichten.[55]

Existieren landeseinheitliche Kennzahlensets mit offenliegenden Daten, ist auch der interkommunale Vergleich möglich. Dies kann dazu beitragen, die finanzielle Situation der Kommunen durch systematische Optimierung zu verbessern. Im Sinne nachhaltiger Kommunalfinanzen ist mit diesen Kennzahlensets daneben überhaupt erst objektiv nachvollziehbar, ob eine Kommune finanziell nachhaltig handelt. Zielkonflikte zwischen finanzieller Leistungsfähigkeit mit Transformationszielen entlang der Trias aus Ökologie, Ökonomie und Soziales werden auf Grundlage von Zahlenwerten einschätzbar.

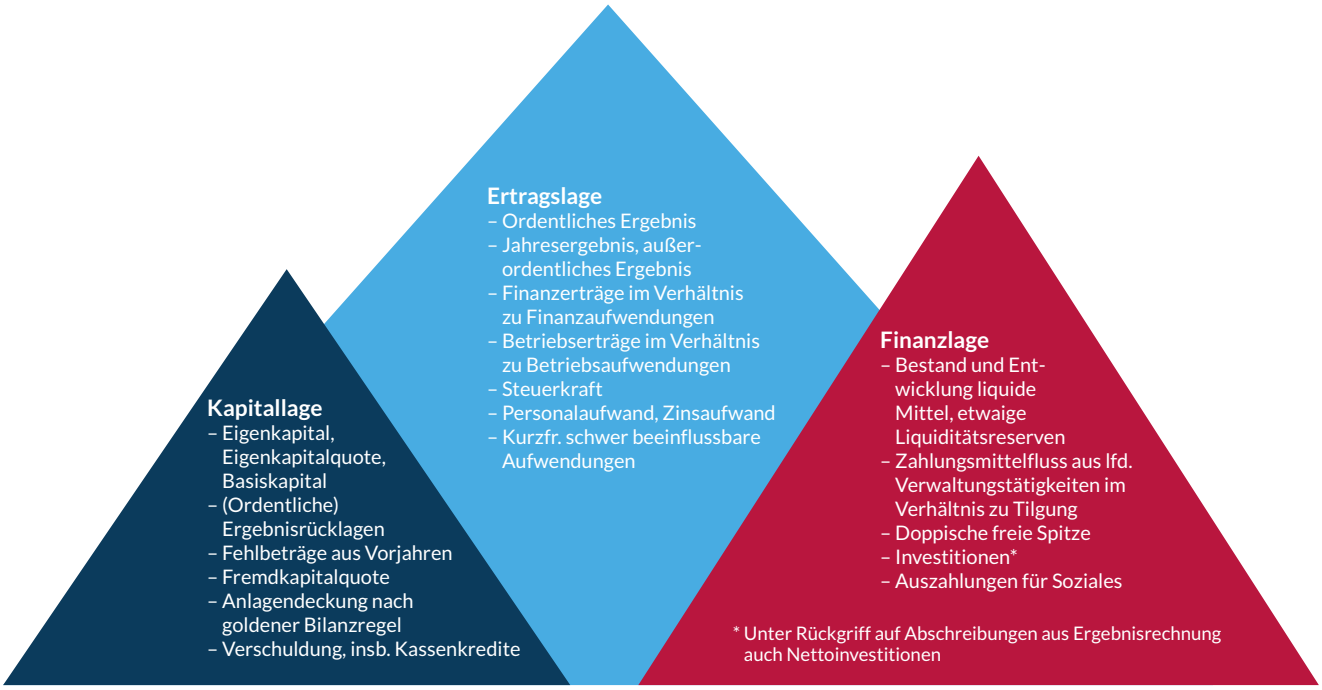
Optimal zur Abbildung finanzieller Leistungsfähigkeit ist die Verwendung doppischer Daten, da nur mit diesen die vollständigen Vermögens- und Verschuldungswerte sichtbar werden. In Ergebnishaushalt und -rechnung werden jährlich Zahlen zum vollständen Ressourcenaufkommen und -verbrauch dokumentiert. Planungsdaten haben den Vorteil, dass frühzeitig erwartete Entwicklungen deutlich werden, Ist-Daten vermitteln hingegen einen Eindruck von der finanzwirtschaftlichen Realität. Die Daten zur finan-

53 Siehe exemplarisch § 87 Abs. 2 Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 103 Abs. 2 Gemeindeordnung Hessen, § 86 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 82 Abs. 2 Gemeindeordnung Sachsen.

54 Siehe exemplarisch §§ 102 Abs. 1, 103 Abs. 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg, § 121 Abs. 1, § 122 Abs. 1 Gemeindeordnung Hessen, §§ 107, 108 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, §§ 94a Abs. 1, 96 Abs. 1 Gemeindeordnung Sachsen.

55 Kreise und je nach Landesrecht existierende Ämter finanzieren sich über Umlagen bestimmter Einnahmen ihrer Mitgliedsgemeinden. Diese prozentuale Umlage wird durch die Kreise selbst festgesetzt und ist oft strittig, da Gemeinden sich in ihrer Leistungsfähigkeit überlastet fühlen. Verfahren zur mathematischen Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit wenden z. B. Baden-Württemberg und Hessen an. In anderen Ländern bemisst sich die Kreisumlage ausschließlich am Umlagebedarf, also der Differenz aus notwendigen Ausgaben und verfügbaren Einnahmen.

ABBILDUNG 8. **Typische doppische Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit**



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

ziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen können aus verschiedenen Quellen stammen, darunter Haushaltsplan, Nachtragshaushalte, mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung sowie unterjährige Berichte und geprüfte Jahresabschlüsse.

Problematisch ist derzeit hingegen der bundesweite Vergleich. Doppische Daten sind zwischen den Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Bewertungen sowie Abgrenzungen und Berechnungen von Einzelpositionen sowie Residualgrößen nur eingeschränkt kompatibel.[56] Der Zugriff auf die weiterhin kameral angelegte Finanzstatistik zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit im Kontext bundeweiter Vergleiche ist daher aktuell noch.

Abbildung 8 benennt typische Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit in der Doppik. Die mit Abstand wichtigste Kennzahl für finanzielle Leistungsfähigkeit und eine nachhaltige Generationengerechtigkeit ist das **Ordentliche Ergebnis** (auch Ergebnisausgleich). Entscheidend ist hier, dass regelmäßig im laufenden Geschäft nicht mehr Ressourcen verbraucht als auf der anderen Seite erwirtschaftet werden. Der Haushaltsausgleich im Ordentlichen Ergebnis ist nach den haushaltsrechtlichen Regelungen oberster Richtwert für kommunales Haushaltsgeschehen.[57]

Wie die Abbildung 4 darstellt, bieten sich in der Doppik neben dem zentralen ordentlichen Ergebnis aber einige weitere Kennzahlen aus den drei Komponenten Ergebnishaushalt, Finanzhaushalt und Bilanz, die je nach Fragestellung oder Handlungsbedarf herangezogen werden können. Soll die finanzielle Leistungsfähigkeit bewertet werden, können die einzelnen Kennzahlen und ihre Ausprägung mit Punktewerten oder einem Ampelsystem hinterlegt werden. Hier muss dann entschieden werden, welche Kennzahlen mit welcher Gewichtung eingehen.

56 Vgl. exemplarisch Mühlenkamp und Glöckner 2010.

57 Gnädinger und Burth 2021: 19.

3 Indikatoren nachhaltiger Finanzen

Dieser kommunale Finanzreport wählt im Vergleich zu früheren Ausgaben einen neuen Fokus und stellt Aspekte der Nachhaltigkeit in den Vordergrund. Um dennoch die Vergleichbarkeit zu den früheren Ausgaben zu erhalten und den Nutzen der amtlichen Finanzstatistik aufzuzeigen, wird in der Folge auch die Analyse der klassischen Finanzindikatoren vorgenommen (Tabelle 1).

TABELLE 1. **Kommunale Finanzindikatoren**

Nr.	Indikator
1	Der **Finanzierungssaldo** gibt das Verhältnis aller Einnahmen und Ausgaben (ohne Berücksichtigung von Kreditaufnahme und Schuldentilgung u. Ä.) in einem Jahr wieder. Sind die Einnahmen höher als die Ausgaben, ist der Saldo positiv. Dauerhafte Finanzierungsdefizite sind ein negativer Indikator der Nachhaltigkeit. Die Kommune kann ihre Ausgaben nicht decken und haushaltsrechtliche Konsequenzen treten in Kraft, welche die Handlungsfähigkeit einschränken.
2	Die **Gemeindesteuern** spiegeln die Wirtschaftskraft einer Gemeinde wider. Hohe Steuereinnahmen sind ein positiver Indikator, da sie frei verwendbar sind und die haushaltspolitische Autonomie stärken. Sie stehen ebenso für eine gute Wirtschaftsstruktur, die sich auch indirekt positiv auf die Gemeinde auswirkt, z. B. über Arbeitsplätze, Zuzug, private Investitionen.
3	**Personalausgaben** resultieren aus der Stellenzahl und den Vergütungsstrukturen. Personal ist essenziell für die Umsetzung der kommunalen Aufgaben. Die Personalausgaben steigen, wenn Kommunen zusätzliche Stellen für die Bewältigung neuer Aufgaben benötigen oder wenn die Tarifabschlüsse höhere Zahlungen bedingen. Damit sind die Personalausgaben zwar formal selbst steuerbar, aber durch die Kommunen nur bedingt steuerbar. Zudem sind die Personalausgaben meist auf Dauer angelegt und nur schwer kurzfristig beeinflussbar, sodass insbesondere die Dynamik problematisch und ein Risiko der finanziellen Nachhaltigkeit ist.
4	Die Kommunen sind für eine Fülle sozialer Aufgaben zuständig. Die daraus entstehenden Ausgaben für **soziale Leistungen** sind schwer steuerbar, wachsen Teils schnell und fallen überdies in schwachen Kommunen vergleichsweise höher aus. Die Rolle von Sozialausgaben in der Nachhaltigkeitstransformation ist ambivalent. Zum einen binden hohe Sozialausgaben erhebliche Mittel und behindern damit Investitionen in andere Nachhaltigkeitsprojekte. Zum anderen sind viele Sozialausgaben (Eingliederungshilfen, Ausgaben im Kitabereich) selbst mit Nachhaltigkeitszielen im Sinne der **Sustainable Development Goals** (SDGs) der UN verbunden und steigern damit den Grad der Zielerreichung.
5	Mit **Investitionen** gehen Erhalt und Ausbau der kommunalen Infrastruktur einher. Geringe Ausgaben bedeuten, dass Infrastrukturen verfallen und nicht angepasst werden können, sodass Lebensqualität, Standortqualität und nicht zuletzt die Qualität öffentlicher Leistungen abnehmen. Dies belastet die Zukunftsfähigkeit einer Kommune.
6	**Zinsen** sind der Preis für die bestehende Verschuldung einer Kommune. Da die Zinssätze durch die Kommune kaum beeinflussbar sind, liegt hierin für hoch verschuldete Kommunen ein Haushaltsrisiko. Hohe Zinsen binden knappe Finanzmittel.
7	**Kassenkredite** sind ein Spiegelbild früherer Haushaltsdefizite. Sie sind fiskalisch problematisch, da sie in Zeiten steigender Zinssätze schnell größere Anteile der Einnahmen absorbieren. Auch rechtlich ziehen sie Konsequenzen nach sich, welche die Handlungsfreiheit mindern.
8	Die liquiden Mittel (**Rücklagen**) entstehen aus Überschüssen. Sie stehen zusätzlich zu den laufenden Einnahmen als „Puffer“ zur Verfügung und können Schwankungen ausgleichen. Je höher die Rücklagen, desto geringer das Risiko von Haushaltsdefiziten und Kürzungen, desto höher ist spiegelbildlich die Nachhaltigkeit der Finanzen.

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Methodische Vorbemerkungen

Die folgenden Auswertungen basieren überwiegend auf der vom Statistischen Bundesamt erstellten Kassenstatistik des Jahres 2022. Ergänzend herangezogen werden die Personalstandstatistik, die Schuldenstatistik, die Statistik über das Finanzvermögen und für Zeitreihen die Rechnungsstatistiken. Die Kassenstatistik erfasst quartalsweise die Ist-Zahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Sie ist aktuell und liefert wichtige Informationen zur zeitnahen Beurteilung der Finanzlage. Im Gegenzug ist sie weniger detailliert als die ca. ein Jahr später erscheinende Rechnungsstatistik. Die kommunalen Haushaltsdaten werden in der Kassenstatistik im Wesentlichen nach Einnahme- und Ausgabearten (z. B. Steuereinnahmen, Personalausgaben, Zinsausgaben), nicht nach Aufgabenarten, dargestellt.

Dem Statistischen Bundesamt liegen seitens der für die Datenerhebung verantwortlichen Landesämter lediglich Summensätze der Größen vor. Eine individuelle Betrachtung einzelner Kommunen ist nicht möglich. Die Auswertung der Kassenstatistik erfolgt daher im vorliegenden Teil primär auf der Aggregationsebene der Flächenländer. Die Stadtstaaten werden in dieser Analyse nicht betrachtet, da ihre Werte mit den Kommunen der Flächenländer nicht vergleichbar sind.

Die Kassenstatistik erfasst die Kern- und Extrahaushalte, welche zusammen den öffentlichen Gesamthaushalt bilden. Bei den hier relevanten Extrahaushalten der Kommunen handelt es sich um organisatorisch-rechtliche Auslagerungen, die von der Kommune kontrolliert werden, sich jedoch mehrheitlich aus kommunalen Zuweisungen finanzieren.[58] Auslagerungen mit einer darüber hinausgehenden Eigenfinanzierung (z. B. Stadtwerke, Wohnungswirtschaft) sind nicht enthalten.

Um die statistischen Angaben zwischen den Ländern vergleichbar zu machen, werden die Indikatoren jeweils in Euro je Einwohner angegeben. Grundlage ist die zum Zeitpunkt der Untersuchung aktuellste amtliche Bevölkerungsstatistik, in diesem Fall zum Stichtag 31.12.2021 (Fachserie 1, Reihe 1.3).

Die Daten der amtlichen Finanzstatistik werden jährlich nominal ausgewiesen. Insbesondere bei längeren Zeitreihen sind Effekte der Inflation zu berücksichtigen. So ergibt sich eine tatsächliche Erhöhung der finanziellen Gestaltungskraft nur, wenn die Wachstumsraten der Einnahmen über den Inflationsraten liegen.

Für drei Indikatoren wird die Analyse kleinräumig auf Gesamtkreise und kreisfreie Städte vertieft. Der Begriff „Gesamtkreis“ ist ein statistisches Konstrukt, welches alle kommunalen Einheiten in der räumlichen Umgrenzung eines Kreises zusammenfasst (kreisangehörige Gemeinden, ggf. kreisangehörige Gemeindeverbände wie Ämter, der Kreis selbst). Dieser methodische Schritt ist notwendig, da sich die kommunalen Strukturen zwischen den Ländern unterscheiden. Auf diese Weise werden regionale Vergleiche möglich. Die Daten dieser Analyseebene sind dem Portal www.wegweiser-kommune.de entnommen. Sie basieren ebenso auf der amtlichen Kassenstatistik und beinhalten Kern- und Extrahaushalte. Da die Sammlung und Aufbereitung dieser Daten sehr aufwendig ist, liegen sie zum Zeitpunkt der Analyse erst für das Jahr 2021 vor.

Ein Nachteil der amtlichen Finanzstatistik ist, dass sich die bundesweite Erhebung bis dato nur auf kamerale Daten erstreckt. Der Großteil der Kommunen arbeitet jedoch mittlerweile doppisch, woran sich auch haushaltsrechtliche Vorgaben wie der Haushaltsausgleich anschließen.[59] Die Haushaltslage nach kameralen Zahlen der Finanzstatistik und nach doppischen Zahlen vor Ort ist nicht deckungsgleich, da erstere nur einen Teilausschnitt der haushaltspolitischen Wirklichkeit einer Kommune abbilden. Perspektivisch deutet sich an dieser Stelle jedoch eine Verbesserung an, denn im Jahr 2021 wurde das bundesweit geltende Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) geändert:[60] Ab dem Berichtsjahr 2025 werden die ka-

58 Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass sich der Kreis der Extrahaushalte in Größe und Zusammensetzung (z. B. Gründung oder Auflösung einer Gesellschaft, sektorale Neuzuordnung, Ersterfassung im Rahmen der Finanzstatistik) von Jahr zu Jahr ändert.

59 Im Jahr 2020 wenden rund 74 Prozent aller deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände das doppische Haushaltswesen an. Außer in Bayern und Thüringen (Wahlrecht) sind die Haushalte der Kommunen praktisch in allen anderen Ländern vollständig umgestellt. Vgl. Burth und Egger 2021.

60 Zweites Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I Nr. 29 vom 9.6.2021, Seite 1401.

meralen Statistiken um eine doppische kommunale Finanzstatistik ergänzt. Neben der bisherigen Finanzrechnung in der Jahresrechnungsstatistik werden dann auch Daten zur Vermögensrechnung (Bilanz) und Ergebnisrechnung bundesweit und bundeseinheitlich erhoben. Ob dieser Anlass ebenfalls eine Harmonisierung der Bewertung und Haushaltsgliederung beflügelt, bleibt abzuwarten.

3.2 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo gibt an, ob die Kommunen in einem bestimmten Jahr ihre Ausgaben durch ihre Einnahmen decken können. Sind die Einnahmen größer als die Ausgaben, liegt ein Finanzierungsüberschuss vor, sind die Ausgaben größer, ein Finanzierungsdefizit. Die Berechnung beruht dabei auf den bereinigten Ausgaben und Einnahmen. Bestimmte, mittelfristig neutrale Zahlungsvorgänge, wie z. B. Kreditaufnahmen und Tilgungen, Aufbau und Abbau von Rücklagen, werden herausgerechnet.[61] Ein dauerhaft positiver Finanzierungssaldo kann als Indiz nachhaltiger Finanzen gedeutet werden, da es der Kommune gelingt, ihre Ausgaben zu finanzieren. Dennoch gibt der Saldo allein keine Aufschlüsse darüber, welche Maßnahmen ggf. erforderlich sind. So kann ein Finanzierungsüberschuss z. B. durch zu geringe Investitionen oder durch Einmaleffekte wie Vermögensveräußerungen erreicht werden.[62] Im Gegensatz zum doppischen ordentlichen Ergebnis bildet er auch nicht den Saldo des gesamten Ressourcenaufkommens und -verbrauchs ab und liefert somit kein vollständiges Bild der wirtschaftlichen Entwicklungen. Nichtsdestotrotz ist der Finanzierungssaldo ein prominenter und eingängiger Indikator zur Beurteilung kommunaler Finanzen.

Abbildung 9 zeigt den Finanzierungssaldo der deutschen Kommunen seit dem Jahr 2012. In den betrachteten elf Jahren erzielten die Kommunen in Summe durchgängig Überschüsse. Diese Zahlen sind Abbild der guten konjunkturellen Lage, sinkender Zinssätze, aber auch steigender Zuweisungen des Bundes, z. B. Kostenerstattung für soziale Aufgaben oder Investitionen. Dass ein Überschuss selbst im Covid-19-Krisenjahr 2020 gelang, erklärt sich ausschließlich aus großzügigen Hilfspaketen von Bund und Ländern.[63] Vor diesem Hintergrund relativiert sich die Zeitreihe des Finanzierungssaldos. Das gute Ergebnis 2021 wurde getragen durch sehr gute Einnahmen bei der Gewerbesteuer.

Der Überschuss im Jahr 2022 betrug 2,4 Milliarden Euro. Damit wurde der Jahressaldo des Vorjahres in etwa halbiert. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Boomjahren 2017/18 kann man sogar von einer noch deutlicheren Reduzierung sprechen. Im Saldo von 2022 spiegeln sich bereits die Folgen des russischen Angriffskrieges, der Inflation und Fluchtmigration wider. Auch wenn der Wert im Vergleich der Vorjahre niedrig erscheint, so liegt der Überschuss 2022 in Anbetracht der außerordentlichen Krisensituation durchaus noch über den Erwartungen.

Auf Ebene der jeweiligen kommunalen Länderaggregate treten im Jahr 2022, wie auch in jedem Jahr zuvor, erhebliche Differenzen der Finanzierungssalden auf (Abbildung 10). Im Durchschnitt stand ein Überschuss von 34 Euro je Einwohner. Die Spannweite reicht von minus 181 Euro je Einwohner im Saarland bis zu plus 230 Euro je Einwohner in Rheinland-Pfalz. Die Spannweite bewegt sich im Rahmen der Vorjahre. Die Länder an der Spitze und am Ende dieser Verteilung sind jedoch (mit Ausnahme des Saarlandes) nicht repräsentativ für die vergangene Dekade.[64] Rheinland-Pfalz erreichte nach 2021 zum zweiten Male den höchsten Wert. Dies ist ein historischer Ausreißer, der nahezu vollständig auf den pandemiebedingten Gewinnen des Unternehmens Biontech beruht und kaum fortgeschrieben werden kann. Im Gegenteil gehört Rheinland-Pfalz seit vielen Jahren eher zu den Krisenregionen der Kommunalfinanzen (vgl. Kapitel C 3.8). Traditionell stark sind hingegen die süddeutschen Kommunen, was insbesondere für Bayern in 2021 und 2022 noch nicht wieder voll sichtbar wird. Wie Tabelle 2 zeigt, erzielten die saar-

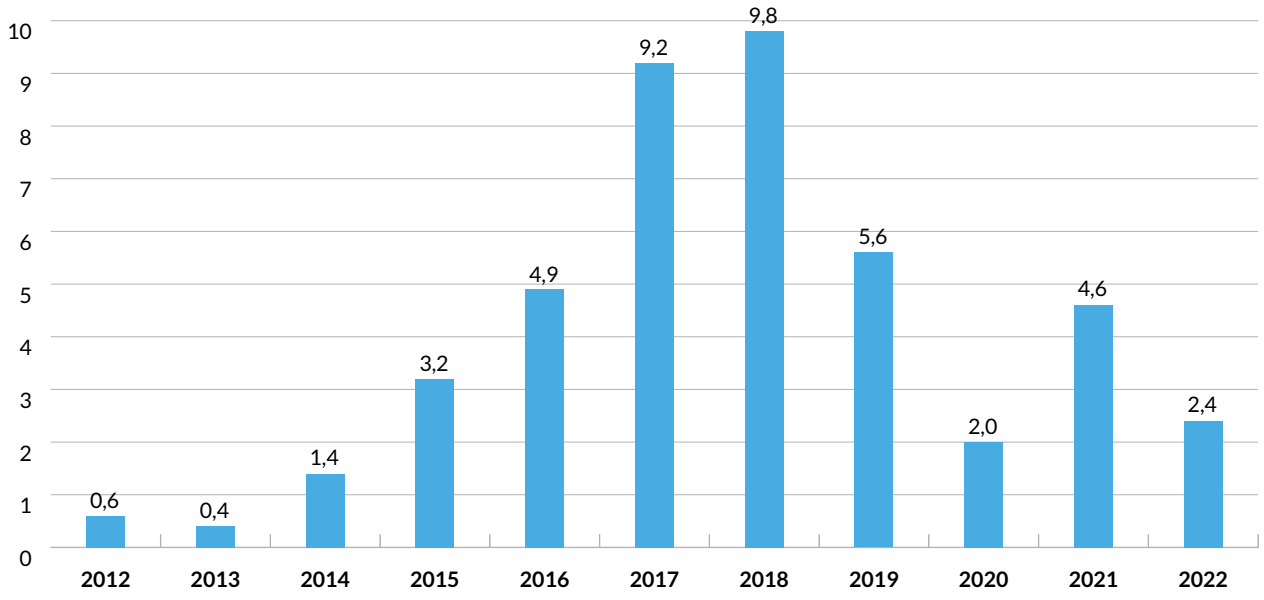
61 Die unter diesen besonderen Finanzierungsvorgängen zusammengefassten Einnahmen und Ausgaben dienen dem periodenübergreifenden Ausgleich des Haushalts und sind daher nicht saldenrelevant.

62 Umgekehrt kann ein negativer Finanzierungssaldo auf hohe (kreditfinanzierte) Investitionsausgaben zurückzuführen sein und somit ggf. nicht auf fiskalische Probleme hindeuten. Unstrittig ist aber, dass ein dauerhaftes Defizit problematisch ist.

63 Ohne die Kompensation der geschätzten Gewerbesteuerausfälle stünde 2020 ein Defizit von ca. 10 Milliarden Euro, vgl. Boettcher und Freier 2022.

64 Boettcher, Freier und Geißler 2021a, Teil A: 7.

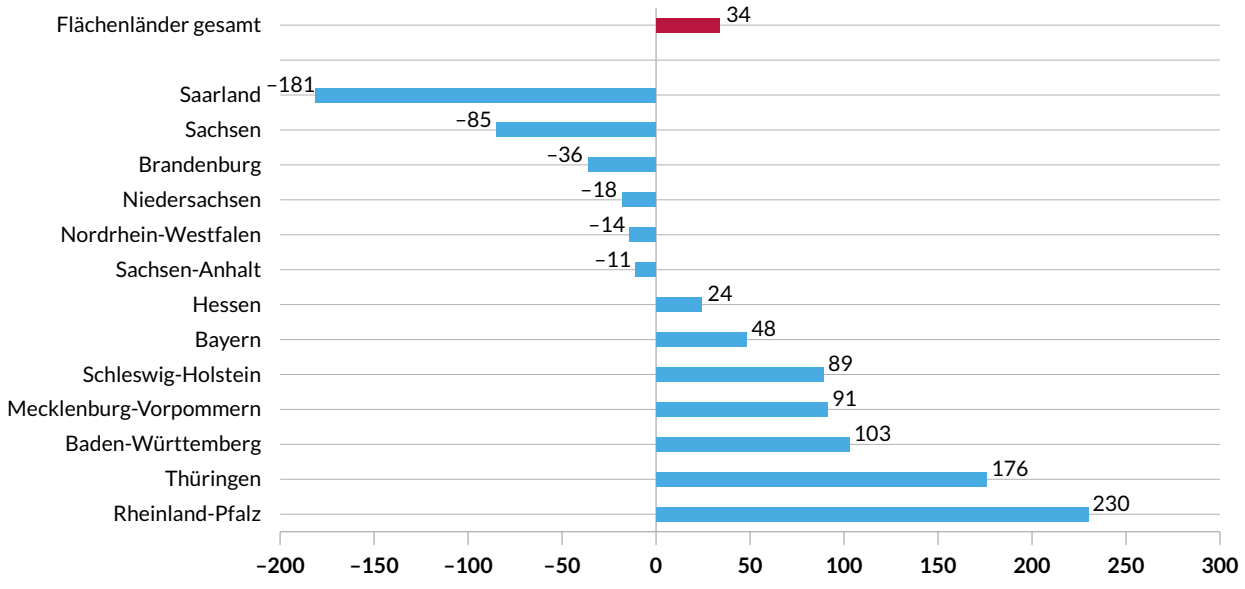
ABBILDUNG 9. **Kommunaler Finanzierungssaldo im Zeitverlauf, Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken und Rechnungsstatistiken

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 10. **Finanzierungssaldo der Kommunen auf Länderebene, Kern- und Extrahaushalte, 2022, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

TABELLE 2. **Kommunale Finanzierungssalden nach Ländern und Jahren, in Mio. Euro**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Summe
Baden-Württemberg	2.117	303	317	886	986	932	1.783	639	–364	2.116	1151	10.866
Bayern	1.134	1.261	1.466	1.414	1.907	2.390	1.357	334	–294	227	634	11.830
Brandenburg	35	135	113	291	204	321	296	321	434	327	–93	2.384
Hessen	–1.918	–1.102	–438	–166	201	932	624	219	129	256	153	–1.110
Mecklenburg-Vorpommern	–334	8	8	130	180	306	117	86	339	45	147	1.032
Niedersachsen	679	646	22	785	816	956	625	674	–119	–431	–146	4.507
NRW	–163	–86	–1.549	–583	649	3.023	2.861	2.109	876	353	–246	7.244
Rheinland-Pfalz	–331	–260	–388	70	–41	450	484	262	210	1.076	946	2.478
Saarland	–286	–319	–406	–252	–168	4	15	–61	–149	–63	–178	–1.863
Sachsen	–41	334	45	172	245	392	575	402	136	336	–342	2.254
Sachsen-Anhalt	167	138	–2	186	361	359	480	377	157	–31	–24	2.168
Schleswig-Holstein	–199	–107	–71	–23	–128	426	196	–109	200	–117	260	328
Thüringen	36	72	193	239	165	208	364	370	427	502	372	2.948
Länder im Defizit	7	5	6	4	3	0	0	2	4	4	6	45.066
Finanzierungssaldo kumuliert	896	1.023	–690	3.149	5.377	10.699	9.777	5.623	1.982	4.596	2.634	45.066

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken | BertelsmannStiftung

ländischen Kommunen dauerhaft die schlechtesten Ergebnisse. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen sind dagegen stabil. Sie profitieren von hohen Zuweisungen über den Finanzausgleich und sind infolge begrenzter Steuereinnahmen relativ wenig von Steuerschwankungen betroffen. Nachdem sich die kommunalen Finanzen vor allem in den Jahren 2017 und 2018 gemessen am Finanzierungssaldo ausgesprochen positiv darstellten, häuften sich Defizite in den vergangenen drei Haushaltsjahren angesichts der Krisen wieder.

Dass die Kommunen in Bayern als großes Land, ebenso wie in Baden-Württemberg, traditionell zu den finanzstarken und soliden gehören, verzerrt ein Stück weit den bundesweiten Saldo und zeichnet diesen zu positiv. Mit Ausnahme des Saarlandes sind die Fehlbeträge im Jahr 2022 in den übrigen defizitären Ländern jedoch sehr gering und insbesondere für Sachsen historisch ein Ausreißer. Dies ist nicht ungewöhnlich für den Finanzierungssaldo, der als abhängige Variable vielfaltiger Einnahme- und Ausgabengrößen zwischen den Jahren in den Ländern oft beachtliche Sprünge aufzeigt. So wechselten die Finanzierungssalden z. B. von 2021 auf 2022 in sechs Ländern ihre Vorzeichen. Die mehrjährige Perspektive ist hier somit besonders wichtig (Tabelle 2).

Bezogen auf die Zeitreihe des bundesweiten Finanzierungssaldos erscheinen die kommunalen Finanzen durchaus nachhaltig. Dieses positive Bild wurde aber nur durch äußere Eingriffe erreicht, die sich aktuell

eintrüben. Andernfalls hätten die über die gesamte Periode stark steigenden Ausgaben bzw. der Steuereinbruch 2020 zu hohen Finanzierungsdefiziten geführt. Auf Länderebene treten dauerhaft erhebliche Differenzen der Finanzierungssalden auf. Stabil und nachhaltig sind insbesondere die süddeutschen Kommunen, krisenhaft jene im Saarland.

3.3 Steuern

Steuern sind im bundesweiten Durchschnitt mit knapp 40 Prozent die gewichtigste Einnahmeart der Kommunen.[65] Deren Bedeutung geht jedoch über den reinen Einnahmeanteil hinaus. Da Steuern nicht zweckgebunden sind, besitzen die Kommunen eine hohe Autonomie bei der Verwendung. Darüber hinaus kommt in den Steuern, insbesondere jenen mit Hebesatzrecht, die verfassungsrechtlich garantierte Finanzautonomie zum Ausdruck und sie sind Indikator wirtschaftlicher Prosperität. Nachhaltig sind die kommunalen Finanzen tendenziell dann, wenn der Einnahmeanteil aus Steuern hoch ist und diese stabil sind.

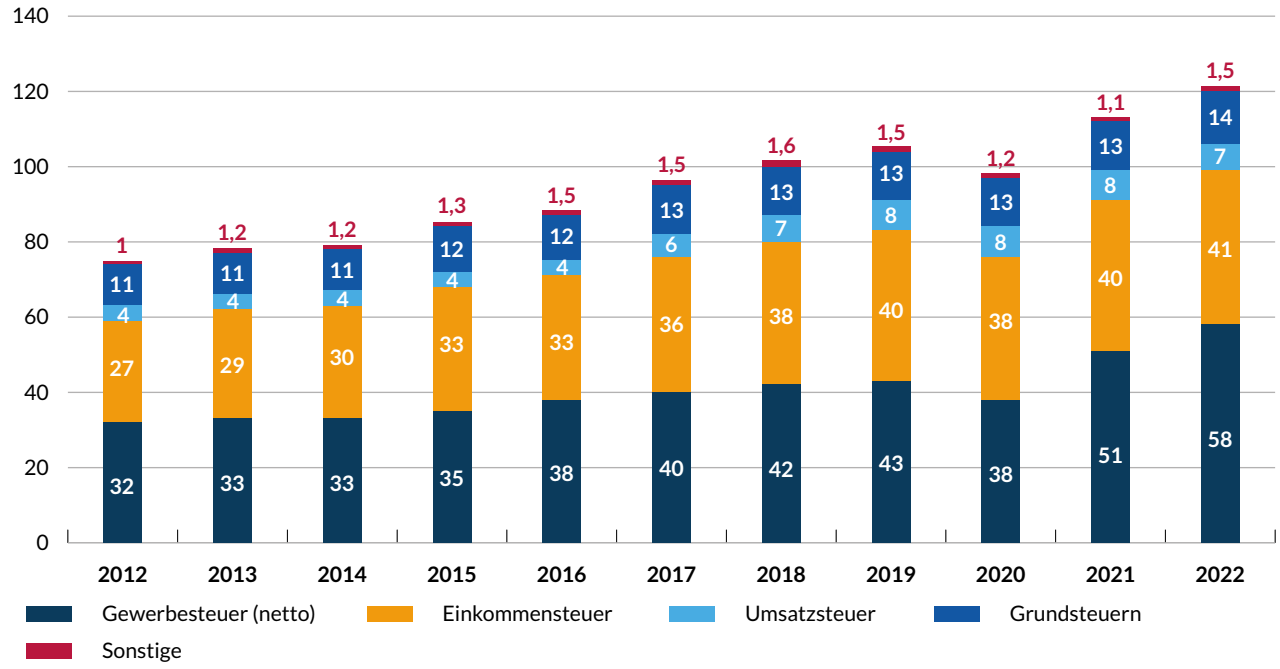
Abbildung 11 zeigt die Einnahmen der Kommunen nach Steuerarten und Jahren. Zwei Punkte sind offensichtlich: Die kommunalen Steuerarten weisen ein sehr unterschiedliches Gewicht auf und die Steuereinnahmen in Gänze sind über die Zeit deutlich gewachsen. Auch im vergangenen Jahr war die Entwicklung wieder sehr positiv. Die Wachstumsraten der Steuern lagen dabei im Zeitvergleich deutlich über den Inflationsraten, sodass sich eine tatsächliche Verbesserung der Einnahmesituation ergab. Eine Ausnahme ist in dieser Zeitreihe das Jahr 2022, wo der relative Zuwachs von sieben Prozent der Inflation entspricht und die Kaufkraft der Kommunen somit stagnierte.

Die finanziell wichtigste Steuerart ist die Gewerbesteuer, für welche die Gemeinden das Hebesatzrecht besitzen. Ein Teil dieser Steuer (aktuell im Bundesdurchschnitt ca. 9 Prozent) wird über Umlagen an Bund und Länder abgegeben.[66] Die Gewerbesteuer knüpft sehr direkt an die Gewinne der Unternehmen

65 Die Steuern entfallen praktisch nur auf die Gemeinden. Dementsprechend ist dort der Einnahmeanteil noch höher. Die Kreise und auch die kreisangehörigen Gemeindeverbände besitzen nahezu keine Steuereinnahmen, sondern partizipieren an diesen über die Umlagen. Lediglich kleine Steuern werden durch Gemeindeverbände vereinzelt erhoben, in Hessen erheben beispielsweise einzelne Landkreise eine Jagdsteuer.

66 Vgl. BMF 2020.

ABBILDUNG 11. **Gemeindesteuern (netto) im Zeitverlauf, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsstatistiken bis 2020, Kassenstatistiken 2021 und 2022

BertelsmannStiftung

an und ist damit recht volatil. Dies gilt insbesondere für kleinere Gemeinden, deren Gewerbesteuereinnahmen oft an einzelnen Steuerzahlern hängen. In 2022 betrugen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto) etwa 58 Milliarden Euro. Gegenüber 2021 lagen die Einnahmen damit um etwa 7 Milliarden oder 13 Prozent höher.

Bei der bundesrechtlich fixierten Einkommensteuer erhalten die Gemeinden einen Anteil der von ihren Bürgern gezahlten Steuer. Dieses Aufkommen ist allenfalls langfristig durch die Gemeinde zu beeinflussen. Im Jahr 2022 vereinnahmten die Kommunen nach Angabe der Kassenstatistik 41 Milliarden Euro mit dieser Steuerart, nur etwa 1 Milliarde mehr als noch 2021. Noch geringer ist der kommunale Einfluss beim gemeindlichen Anteil an der Umsatzsteuer, welche über einen festen prozentualen Schlüssel auf die Gemeinden verteilt wird und quasi den Charakter einer Zuweisung besitzt.

Hohe lokalpolitische Relevanz kommt hingegen der Grundsteuer zu, deren Steuersatz in jeder Gemeinde individuell festgelegt wird. Die Grundsteuer weist aktuell keinen direkten Bezug zur Wirtschaftskraft auf.[67] Sie ist jedoch in Gänze strukturell zu niedrig und überdies derzeit nicht mit der Entwicklung der Immobilienwerte verknüpft.[68] Trotz ihres insgesamt eher überschaubaren Aufkommens besitzt sie hohe lokalpolitische Bedeutung und ist eine wichtige flexible Einnahmequelle gerade in haushälterisch schwierigen Zeiten. Insgesamt wurden mit Grundsteuer A und B in den Flächenländern etwa 14 Milliarden Euro in 2022 vereinnahmt.

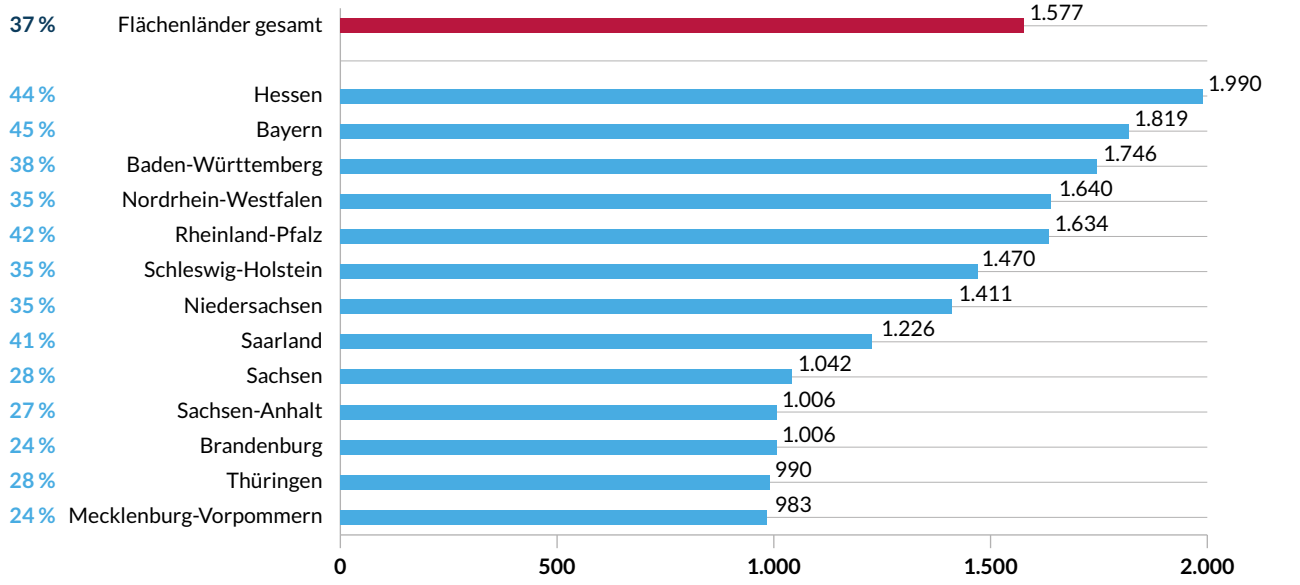
Der Großteil der Steuern ist im Aufkommen mehr oder minder stark auf die lokale Wirtschaftsstruktur bezogen (Gewerbesteuer über die Gewinne, Einkommensteuer über die Einkommen, Umsatzsteuer über den wirtschaftskraftbezogenen Verteilungsschlüssel, der alle drei Jahre aktualisiert wird).[69] Wirtschaftskraft zahlt sich somit in den lokalen Einnahmen und der daraus resultierenden Autonomie aus, was ein wünschenswerter Anreizeffekt ist. Andererseits sind die Einnahmen der Gemeinden hierdurch konjunkturell anfällig und strukturell wirtschaftsschwache Gemeinden damit auch schwach finanziert.

67 Diesen Bezug zu stärken ist ein Ziel der laufenden Grundsteuerreform, welche auf aktuelle Bodenrichtwerte und eine regelmäßige Wertanpassung baut.

68 In der aktuell laufenden Reform der Grundsteuer ist die regelmäßige Anpassung der Einheitswerte vorgesehen. Vgl. § 21 Bewertungsgesetz in der Fassung vom 16.12.2022.

69 Boettcher et al. 2019, Teil B: 31 ff.

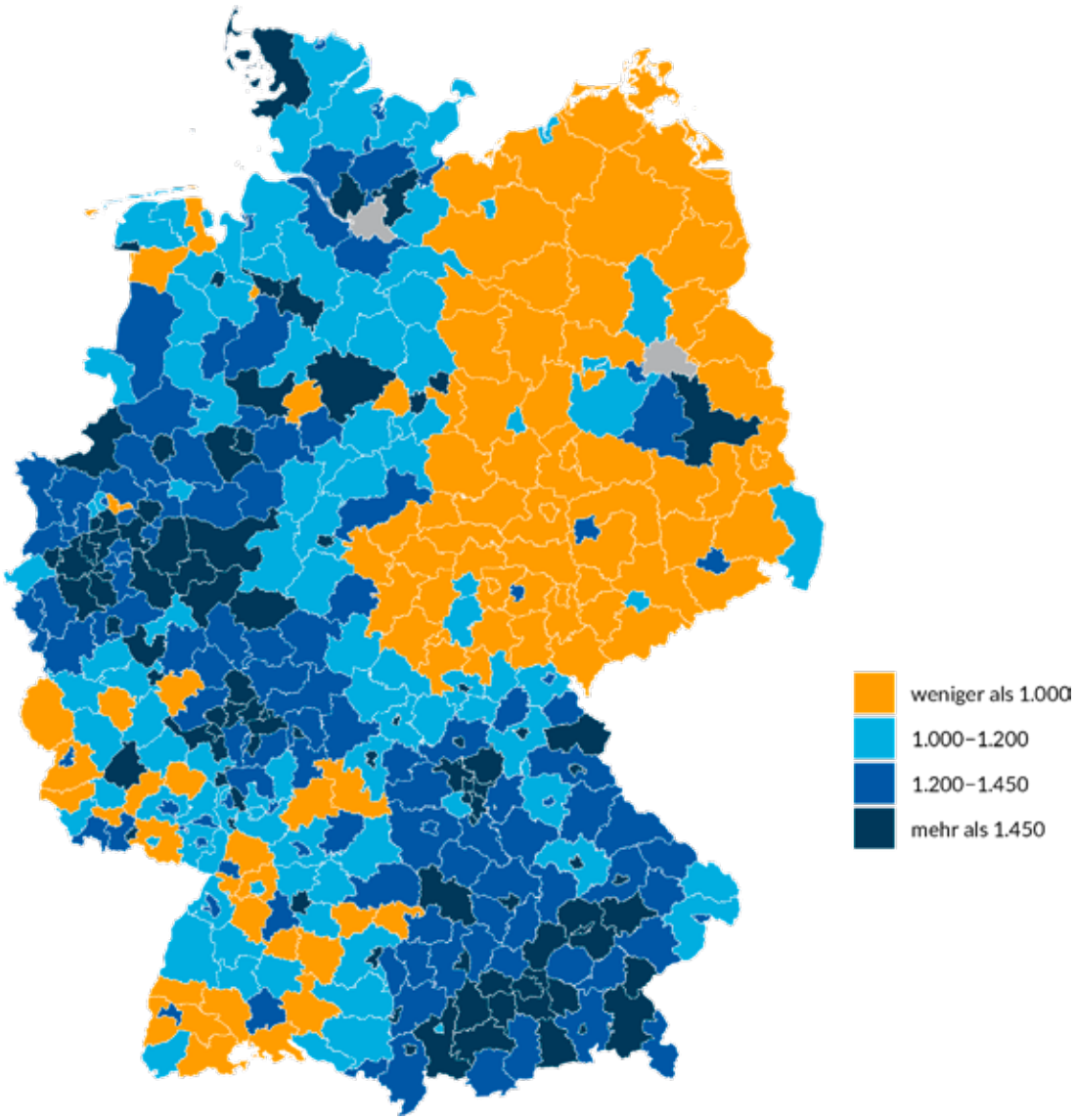
ABBILDUNG 12. **Steuereinnahmen (netto) 2022 im Ländervergleich, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 13. **Steuereinnahmen 2021, Gesamtkreise und kreisfreie Städte, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistische Ämter der Länder, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

Mit Blick auf Abbildung 11 lässt sich feststellen, dass sich die über viele Jahre gute Konjunktur in den Steuereinnahmen abbildet. Die kommunale Steuerkraft ist über die elf Jahre deutlich angestiegen. Von etwa 75 Milliarden Euro in 2012 beträgt der Anstieg bis 2022 etwa 46 Milliarden Euro, eine prozentuale Zunahme von über 60 Prozent. Maßgeblich verantwortlich sind hierfür die Anstiege bei der Gewerbe- und Einkommensteuer. Der konjunkturell bedingte Steuereinbruch 2020 ist in der Abbildung ebenfalls sichtbar, wurde aber durch Zuweisungen von Bund und Ländern kompensiert.[70] In der langfristigen Betrachtung der Gewerbesteuer (netto) muss ebenso berücksichtigt werden, dass die Umlagen an Bund und Länder ab 2019 deutlich gesunken sind.[71] Der Anstieg der Einkommensteuer spiegelt steigende Löhne und Beschäftigung wider. Die Grundsteuern sind über diese elfjährige Periode zwar gestiegen, aber in zu geringem Maße und überwiegend durch Anhebungen des Steu-

70 Vgl. Boettcher und Freier 2022.

71 Mit dem Jahr 2019 lief die erhöhte Umlage der westdeutschen Länder zur Finanzierung des „Fonds Deutsche Einheit“ aus sowie ab 2020 die erhöhte Umlage zur Finanzierung des Solidarpakts. Ab dem Jahr 2020 gilt eine bundesweit einheitliche Umlage von rund 9 Prozent des Aufkommens. 2018 waren es im bundesweiten Schnitt noch 17 Prozent.

ersatzes.[72] Die Gemeinden konnten hier nicht von der allgemeinen Wertentwicklung der Immobilien profitieren. Trotz des hohen Anstieges von über 60 Prozent hat sich der Finanzierungsanteil der Gesamtausgaben aus Steuern insgesamt über die Zeit nicht verbessert, da die Ausgaben mitgewachsen sind.

Im regionalen Vergleich der Länder treten deutliche Unterschiede der Steuereinnahmen zutage, was angesichts der regionalen Unterschiede der Wirtschaftsstrukturen nicht überraschen kann (Abbildung 12). Sichtbar werden eine Ost-West- sowie eine Nord-Süd-Spreizung der Steuereinnahmen. Die Struktur und Reihenfolge der Länder haben sich im Grunde in der vergangenen Dekade nicht wesentlich geändert. Hessen, Bayern, Baden-Württemberg stehen an der Spitze, am Ende die ostdeutschen Länder. Hessen als Spitzenreiter verfügt pro Einwohner ungefähr über das Doppelte an eigenen Steuereinnahmen im Vergleich zu Mecklenburg-Vorpommern.

Die kommunalen Steuereinnahmen sind stark durch die Gewerbesteuer geprägt und sind daher in erster Linie durch die wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten beeinflusst. Die gewerblich-industrielle Basis ist in Ostdeutschland noch immer gering. Auch bei der Einkommensteuer bestehen strukturelle Nachteile resultierend aus geringeren Löhnen und dem demografisch bedingt steigenden Anteil nicht mehr erwerbstätiger Bevölkerung. Die Höhe der Steuereinnahmen pro Einwohner korreliert mit dem Finanzierungsanteil der Steuern. Er bewegt sich zwischen 24 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 45 Prozent in Bayern. Die bayerischen Kommunen besitzen damit Vorteile in ihrer Autonomie, aber auch Anfälligkeiten für konjunkturelle Einbrüche.[73]

Auf Ebene der rund 400 Gesamtkreise und kreisfreien Städte fallen die Differenzen naturgemäß noch stärker aus (Abbildung 13). Die erwähnte Nord-Süd- sowie Ost-West-Differenz ist offensichtlich. Der Osten ist

TABELLE 3. **Kommunen mit den höchsten und niedrigsten Steuereinnahmen 2021, Gesamtkreise und kreisfreie Städte, in Euro je Einwohner**

Gesamtkreis/kreisfreie Stadt	Steuereinnahmen 2021
Mansfeld-Südharz, Landkreis	647
Elbe-Elster, Landkreis	711
Altenburger Land, Landkreis	729
Neckar-Odenwald-Kreis, Landkreis	736
Altmarkkreis Salzwedel, Landkreis	746
Kyffhäuserkreis, Landkreis	754
Burgenlandkreis, Landkreis	756
Hildburghausen, Landkreis	763
Stendal, Landkreis	764
Oberspreewald-Lausitz, Landkreis	780
Düsseldorf, kreisfreie Stadt	2.535
Tirschenreuth, Landkreis	2.657
Erlangen, kreisfreie Stadt	2.854
Marburg-Biedenkopf, Landkreis	2.983
Coburg, kreisfreie Stadt	2.989
München, kreisfreie Stadt	3.440
Birkenfeld, Landkreis	3.560
Frankfurt am Main, kreisfreie Stadt	3.693
München, Landkreis	3.769
Mainz, kreisfreie Stadt	4.046

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Kassenstatistik | BertelsmannStiftung

fast flächendeckend noch immer relativ steuerschwach. Genau genommen erreichen 2021 nur sechs von 75 ostdeutschen Kommunen den bundesweiten Median.[74] Brandenburg profitiert vom Berliner Umland. Die Abbildung macht auch deutlich, wie außergewöhnlich die nahezu flächendeckend hohen Steuereinnahmen in Süddeutschland sind und dass diese somit den bundesweiten Durchschnitt verzerren.

Noch deutlicher werden die regionalen Unterschiede in der direkten Gegenüberstellung der jeweils zehn

72 Die bundesweite Summe der Grundbeträge der Grundsteuer B ist von 2012 zu 2021 um ca. 11 Prozent angestiegen, worin ein Zuwachs an Immobilien zum Ausdruck kommt. Vgl. Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich.

73 Wichtige weitere Einnahmearten der Kommunen sind Schlüsselzuweisungen, Erstattungen, Zweckzuweisungen, interkommunale Umlagen, Gebühren oder Gewinnanteile. Die komplementär zu den Steuern gezahlten Schlüsselzuweisungen sind ebenso frei verwendbar. Sie sind allerdings durch die Gemeinden nicht zu beeinflussen.

74 Dies sind die Städte Jena, Leipzig, Dresden, Potsdam sowie die Landkreise Teltow-Fläming und Dahme-Spreewald.

Kommunen mit der höchsten und niedrigsten Steuereinnahmekraft (Tabelle 3). Die zehn Kommunen mit der niedrigsten Steuereinnahmekraft sind sämtlich Landkreise (in der Statistik als Gesamtkreise behandelt), neun liegen in Ostdeutschland und kein Landkreis übertrifft die Grenze von 800 Euro pro Einwohner.

In den Kommunen mit den höchsten Steuereinnahmen sieht das Bild dagegen ganz anders aus. Hier sind sechs von zehn Kommunen kreisfreie Städte, die Hälfte liegt in Bayern. Ostdeutschland ist in dieser Liste gar nicht vertreten und alle Kommunen erreichen mindestens 2.500 Euro pro Einwohner an Steuereinnahmekraft. Der Spitzenreiter ist Mainz mit etwas über 4.000 Euro. Mainz ist erst seit Kurzem in dieser Gruppe zu finden, hier zeigen sich in 2021 erstmals die enormen Gewinne der Firma Biontech im Zuge der Impfstoffentwicklung gegen Covid-19. Verglichen mit dem Landkreis Mansfeld-Südharz ist die Steuereinnahmekraft je Einwohner sechs Mal höher.

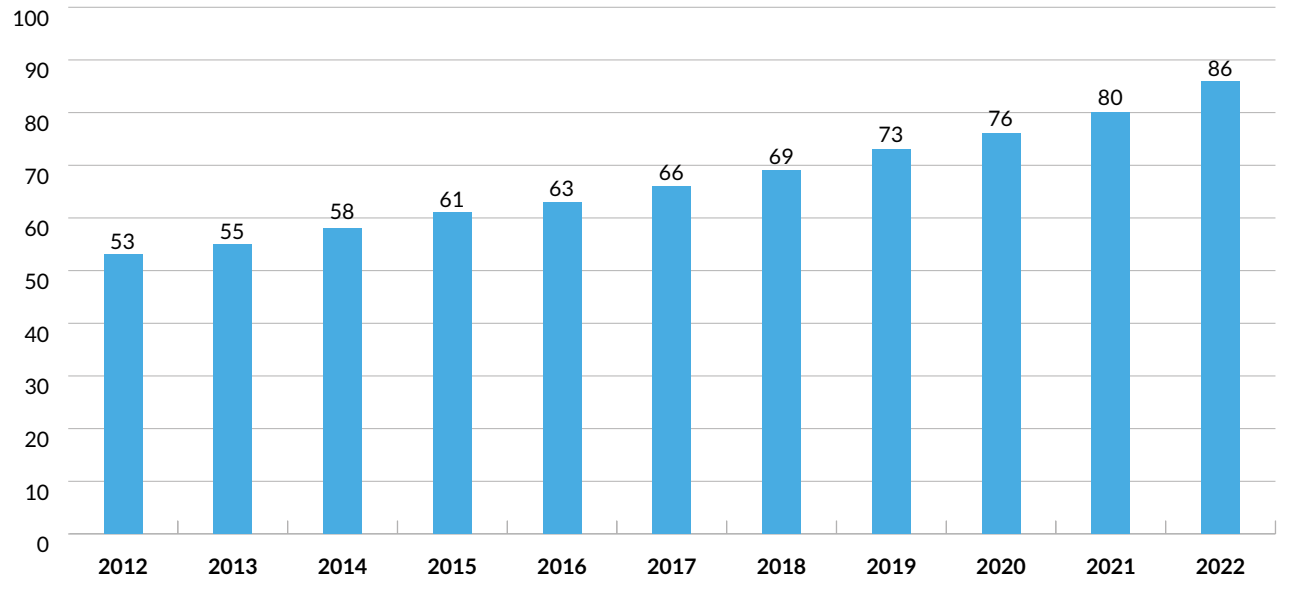
Hohe und stabile Steuereinnahmen sind ein Maßstab finanzieller Nachhaltigkeit für Kommunen, da sie für in Gänze hohe Einnahmen und darüber hinaus Flexibilität steht. Im Gegenzug ist sie im bestehenden Steuersystem speziell in konjunktureller Hinsicht tendenziell volatil, was die Nachhaltigkeit im Sinne von stabilen und krisenfesten Finanzen gefährdet. Steuerstarke Kommunen stehen daher unter dem besonderen Risiko konjunktureller Rückgänge. Sie müssen aus den hohen Einnahmen Rücklagen aufbauen, um diese Schwankungen auszugleichen.

3.4 Personal

Um die vielfältigen Aufgaben zu verwirklichen, sei es das Ausstellen von Personalausweisen, der Betrieb von Büchereien, Bearbeitung des Elterngeldes oder Schulplanung, benötigen die Kommunen Personal. Dies ist der wichtigste Produktionsfaktor der kommunalen Aufgabenerbringung. Die Kosten hierfür sind in den vergangenen zehn Jahren um fast 60 Prozent gestiegen (Abbildung 14). Der Anstieg verlief damit deutlich stärker als jener bei Bund und Ländern mit jeweils gut vierzig Prozent. Hinter diesem starken Anstieg stehen primär drei Faktoren: Die Anzahl der Stellen wuchs. Die Gewerkschaften erzielten hohe Tarifanstiege. Mit dem steigenden Dienstalter der Beschäftigten gehen höhere Erfahrungsstufen und damit höhere Löhne bzw. Dienstbezüge einher.

Das Stellenwachstum ist in der vergangenen Dekade zu einem flächendeckenden Trend geworden. Wurde der Tiefpunkt der kommunalen Beschäftigung im Jahr

ABBILDUNG 14. **Personalausgaben im Zeitverlauf, Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken und Rechnungsstatistiken

BertelsmannStiftung

2010 erreicht, so stieg jene seitdem um ein Viertel.[75] Wesentliche Treiber sind primär bundespolitisch zu verantwortende Aufgabenzuwächse z. B. bei Kitas. Auch die in dieser Periode hohen Migrationszahlen bedeuten für die Kommunen einen Mehrbedarf an Personal.

In Summe ist die Zahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) von 2012 auf 2021 bundesweit um rund 250.000 gestiegen. Jeweils rund 100.000 VZÄ entfielen auf den Bereich Soziales und Jugend sowie auf die Innere Verwaltung. Aber letztlich stieg die Stellenzahl in allen Fachbereichen. An dieser Stelle wird der Bezug zur finanziellen Nachhaltigkeit deutlich. Die Personalausgaben werden über aufgabenbedingt nötige Stellenzahlen und Tarifstrukturen weithin außerhalb der einzelnen Kommunen bestimmt.[76] Sie sind für jene schwer zu steuern und ein inhärentes Haushaltsrisiko. Bereits in der vergangenen Dekade konnte diese Dynamik nur durch eine gute Konjunktur und hohe Bundestransfers kompensiert werden. Zusätzlich wirken lokalpolitische Faktoren und führen dazu, dass sich kurzfristig bestehende gute Haushaltslagen in einem Stellenaufwuchs mit dauerhafter Haushaltsbelastung abbilden.

Im Gegensatz zu anderen Indikatoren ist ein Vergleich auf Ebene der Länder bei den Personalausgaben nicht sinnvoll. Zwar ist die Spannweite je Einwohner relativ gering (im Jahr 2020 lagen lediglich 20 Prozent zwischen dem höchstem und niedrigsten Eurowert je Einwohner), allerdings lassen sich diese Differenzen nicht valide interpretieren. Denn der Aufgabenkatalog der Kommunen unterscheidet sich zwischen den Ländern und auch die Strukturen in der Auslagerung kommunaler Aufgaben weisen erhebliche Differenzen auf.

In Bezug auf das Personal besteht neben der Ausgabendynamik jedoch ein zweiter Aspekt der Nachhaltigkeit. Ein großer Teil der Kommunen sieht sich mit hohen Rentenabgängen konfrontiert und ist nicht in der Lage, diese Stellen adäquat neu zu besetzen. Im bundesweiten Durchschnitt ist mehr als ein Vier-

75 Von 1.132.000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in 2010 auf 1.412.000 VZÄ in 2021. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6: 97.

76 Vor diesem Hintergrund ist der neu geschaffene Rechtsanspruch auf Ganztagsschulen und der hohe Tarifabschluss 2023 kritisch.

TEXTBOX. **Herausforderungen der Altersfluktuation in Brandenburg**

Die Altersstrukturen des Personals und damit auch die Problematik, Rentenabgänge durch Neueinstellungen ersetzen zu müssen, treffen fast alle Kommunen, fallen aber naturgemäß sehr unterschiedlich aus. Aktuelle Zahlen des Statistischen Landesamtes für die Kommunen Brandenburgs verdeutlichen die heterogene Situation mit teils kaum beherrschbaren Ausmaßen.

In Summe ist das kommunale Personal Brandenburgs in den Jahren 2016 bis 2021 um 13 Prozent gewachsen. Der insbesondere in Ostdeutschland langjährige Trend des Personalabbaus, welcher die ungünstige Altersstruktur mit verursachte, ist längst gestoppt. Allerdings führt das Stellenwachstum nicht zu einer spürbaren Verjüngung. Das Durchschnittsalter ist von 46 auf 45 Jahre gesunken. Der Anteil älterer Beschäftigter ab 55 Jahren stagniert bei 31 Prozent, liegt aber damit bereits deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (25 Prozent). Hinter diesem Landesdurchschnitt verbergen sich naturgemäß erhebliche Spannweiten der über 200 hauptamtlichen Kommunalverwaltungen. So bewegt sich der Anteil über 55-jähriger Beschäftigter zwischen 16 Prozent in der Stadt Lübbenau und 53 Prozent im Amt Joachimsthal.

Die Problematik ist dabei zwischen den Kommunaltypen amtsfreie Gemeinde, Amt, Kreis sowie großen und kleinen Kommunen relativ ähnlich. Ein besonderer Effekt im Land Brandenburg ist jedoch in Bezug auf die Berlinnähe zu vermuten.

Wie die Kommunen mit dieser Herausforderung umgehen, welche Instrumente bestehen und welche Konsequenzen eintreten, wenn die personellen Lücken nicht geschlossen werden können, sind aktuell noch offene Fragen.

tel der Beschäftigten älter als 55 Jahre.[77] Die durchschnittlichen Rentenabgänge angenommen, müssen in den kommenden zehn Jahren somit über 400.000 Stellen allein altersbedingt und damit neben anderen Fluktuationsursachen neu besetzt werden. Hinzu tritt der aufgabenbedingt nötige Stellenzuwachs. Bereits angesichts der demografischen Engpässe des Arbeitsmarktes und der Arbeitgeberkonkurrenz werden viele Kommunen diese Rekrutierungen nicht erreichen können.[78] Der Mangel an Personal und dauerhaft offene Stellen werden zum eigentlichen Risiko nachhaltiger Kommunen.[79] Vor diesem Hintergrund ist es besorgniserregend, dass die Kommunen für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsthemen eher noch zusätzliche Personalkapazitäten benötigen.

Der Bezug der Personalausgaben zur Nachhaltigkeit einer Kommune tritt somit in zwei Richtungen auf: Finanziell können die Personalausgaben aus kurzfristigem Stellenzuwachs und Tarifabschlüssen Sprünge aufweisen, denen keine ausreichenden Deckungsmittel gegenüberstehen. Und grundsätzlich steht aus dem Mangel an Fachkräften die Arbeitsfähigkeit der Kommunen per se unter Druck.

3.5 Sozialausgaben

Im bundesdeutschen Föderalismus sind die Kommunen für eine Fülle sozialer Aufgaben zuständig. Die daraus folgenden Ausgaben sind seit Jahrzehnten Gegenstand politischer Debatten. Allen Sozialausgaben ist dabei gemein, dass sie Großteils auf bundesrechtlichen Vorgaben der Sozialgesetzbücher (SGB) beruhen. Die Kommunen besitzen somit zumeist keine Entscheidungskraft dahingehend, ob sie bestimmte Aufgaben erbringen und oft nur begrenzt dahingehend, wie (u. a. mit welchem finanziellen Input) sie dies tun. Problematisch ist die bereits aus Abbildung 15 erkennbare Ausgabendynamik, welche finanzielle Mittel bindet und nicht selten zu Haushaltsengpässen führt. Diese Dynamik ist im Hinblick auf das Ziel der finanziellen Nachhaltigkeit problematisch. Entsprechend erhoben die Kommunen über Jahrzehnte Forderungen (v. a.) an den Bund, diese Ausgaben zu erstatten; eine Forderung, welcher der Bund in der vergangenen Dekade mehrfach nachgekommen ist.[80] Allerdings bleiben zum Beispiel mit den Teilhabeleistungen, Kitas oder dem kommenden Ganztagsausbau große und dynamische Ausgabenblöcke bestehen.

Abbildung 16 zeigt den kommunalen Leistungskatalog schematisch und vereinfacht. In der Kategorie kommunaler Sozialleistungen verbirgt sich ein Spektrum verschiedenster Leistungen, die sehr unterschiedliche Historien, Hilfearten oder gesetzliche Regulierungen aufweisen.[81] Hieraus erklärt sich zum Teil das vermeintliche Paradoxon zwischen guter Konjunktur und wachsenden Sozialausgaben. Einen direkten Bezug zur lokalen „Armut“ weist nur ein Teil der Aufgaben auf, insbesondere die Leistungen nach SGB II (Kosten der Unterkunft), die Grundsicherung im Alter (SGB XII) und die Jugendhilfe (SGB VIII, Hilfen zur Erziehung). Diese Leistungen belasten schwache Kommunen infolge der soziodemografischen Struktur härter und führen dort oft zu Haushaltsproblemen. Die höchste Dynamik liegt bei den Kitas nach SGB VIII und der Eingliederungshilfe vor. In beiden Leistungsarten ist ein Rückgang der Ausgabendynamik nicht absehbar.

Eine Hürde der finanzstatistischen Analyse liegt darin, dass die Kassenstatistik nur einen Ausschnitt der Sozialausgaben, nämlich direkte Geldleistungen an Dritte, erfasst. Andere Ausgabenarten wie eigenes Personal oder Infrastruktur werden nur im Rahmen der erst mit zeitlicher Verzögerung vorliegenden Finanzrechnungsstatistik nach den verschiedenen sozialen Leistungen differenziert ausgewiesen. Eine weitere Hürde der Kassenstatistik ist, dass parallele Erstattungen von Bund und Ländern für soziale Leistungen einander nicht konsequent gegenüberstellt werden können. Diese Erstattungen sind in der vergangenen Dekade deutlich gewachsen, insbesondere für die Grundsicherung im Alter sowie die Wohn- und Heizkosten nach SGB II. Die Kassenstatistik weist somit die kommunalen Ausgaben nur partiell und nur

77 Statistisches Bundesamt, Personalstandsstatistik 2021, Tabelle 2.3.1.

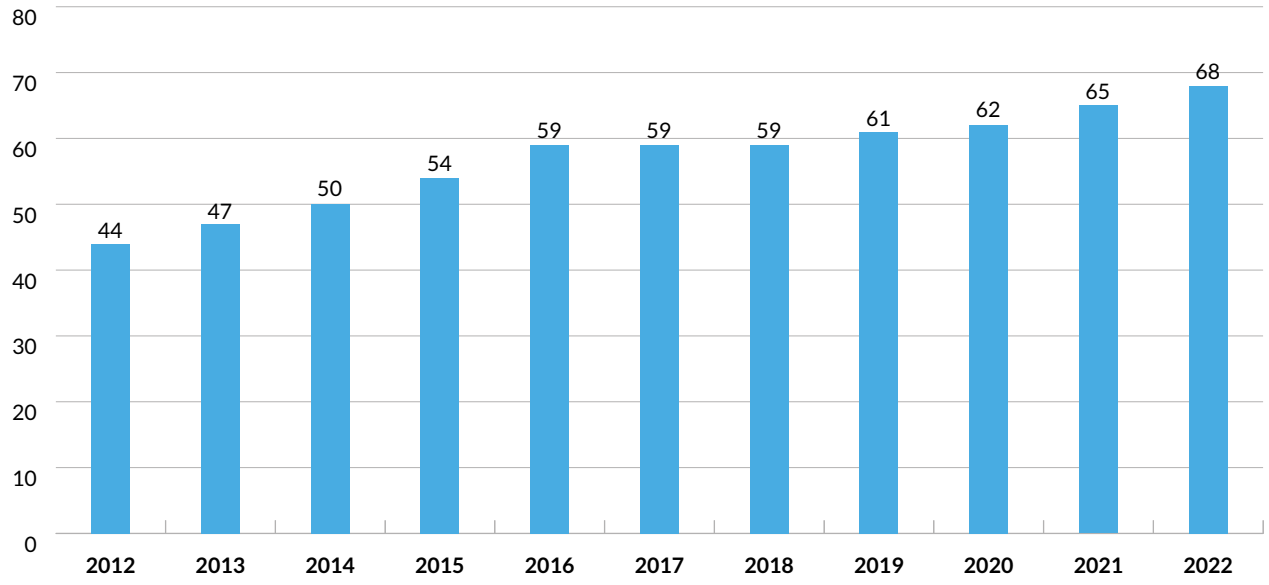
78 Nachteile treten insbesondere in kleinen und finanzschwachen Gemeinden auf. Vgl. Niemann und Geißler 2016: 13.

79 Prognosen erwarten im Jahr 2030 eine Personallücke von 20 Prozent im gesamten öffentlichen Sektor. Vgl. PWC 2022.

80 Seit 2014 wird die Grundsicherung im Alter vollständig vom Bund finanziert. Der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II wurde 2020 auf bis zu 74 Prozent angehoben. Vgl. Boettcher, Freier und Geißler 2021b.

81 Vgl. Geißler und Niemann 2015.

ABBILDUNG 15. **Soziale Ausgaben (brutto) der Kommunen im Zeitverlauf, Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 16. **Wesentliche soziale Aufgaben der Kommunen**



Quelle: Eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

brutto aus. Wie hoch die tatsächliche vollständige und effektive Belastung der eigenen Einnahmen der Kommunen sind, bleibt offen.[82]

Gleichwohl weisen die sozialen Ausgaben Bezüge zur finanziellen Nachhaltigkeit auf. Sie binden erhebliche Teile der Haushalte, was Kommunen mit sozialpolitischen Problemlagen härter trifft: Zum einen sind die armutsbedingten Ausgaben dort höher, zum anderen wiegt die letztlich nach den Erstattungen verbleibende Finanzierungslast schwerer. Denn hohe Sozialausga-

82 Im Ergebnis decken die Erstattungen rund 40 Prozent der Bruttoausgaben nach Rechnungsstatistik. Vgl. Boettcher, Freier und Geißler 2021a, Teil A: 11.

ben fallen oft mit geringeren Steuereinnahmen zusammen. Die fiskalische Dominanz des Sozialbereiches ist problematisch, da die eigenen Steuerungsoptionen auf Höhe und Dynamik der Ausgaben begrenzt sind. Für eine Beurteilung der Nachhaltigkeit ist jedoch auch bedeutsam, welche Aufgabe aus dem erwähnten Leistungskatalog eine Kommune trifft. Kreisangehörige Gemeinden sind meist primär mit Kitas konfrontiert, die keinen direkten Armutsbezug haben. Sie sind über Bildung, Integration und Berufstätigkeit der Eltern potenziell rentierlich und Bestandteil der SDG-Ziele.

Klassische Sozialaufgaben (KdU, Erziehungshilfe, Grundsicherung im Alter) tragen hingegen die Kreise und kreisfreien Städte. Bei den kreisangehörigen Gemeinden findet eine Umverteilung über die Kreisumlage an den dort zuständigen Landkreis statt. Analysen zeigen, dass in wirtschafts- und sozialschwachen Kreisen die Umlage tendenziell höher liegt als in wirtschaftsstarken.[83]

Zudem sei an dieser Stelle betont, dass Sozialausgaben einen direkten Bezug zu den SGDs haben. Höhere Ausgaben für beispielsweise die Eingliederungshilfe für die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen entsprechen den Nachhaltigkeitszielen der UN im Sinne einer guten Inklusion.

Wie Abbildung 15 zeigt, wiesen die Sozialausgaben über die gesamte Periode eine hohe Dynamik auf. Jene ist nicht kontinuierlich, sondern zeigt Sprünge, u. a. infolge der Migration.[84] Hinter den Gesamtausgaben verbergen sich unterschiedliche Trends in den einzelnen Leistungsarten. Besondere Ausgabenzuwächse sind bei Kitas zu verzeichnen, welche sich von 2012 zu 2022 von 20 auf über 40 Milliarden Euro mehr als verdoppelten. Bei den Wohn- und Heizkosten nach SGB II war die Entwicklung eher stagnierend, da die Arbeitslosigkeit sank.[85]

Vergleiche der Sozialausgaben zwischen den Ländern sind schwierig, da sich der Aufgabenkatalog der Kommunen hier wie in kaum einem anderen Aufgabenfeld unterscheidet.[86] Dies betrifft insbesondere Teilhabeleistungen für Menschen mit Behinderung nach SGB IX, wo Organisation und Finanzierung in jedem Land unterschiedlich geregelt sind.

Gleichwohl hat der Ländervergleich eine Aussagekraft (Abbildung 17). Denn je größer der kommunale Leistungskatalog ist und je höher die Ausgaben, desto größer fallen die Risiken von Ausgabendynamiken, sei es aufgrund von Qualitätsausweitungen, höheren Fallzahlen oder neuen Leistungen, aus. Die Tendenz zu Leistungsausweitung ist im politischen Raum hoch, wie die noch in der Umsetzung befindliche Reform der Eingliederungshilfe, der im September 2021 durch Bundestag und Bundesrat beschlossene Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder ab 2026 oder die zunehmende Gebührenfreiheit von Kitas zeigen.[87] Ein hoher Ausgabenanteil für Soziales ist somit ein Risiko für nachhaltige Finanzen; dies umso mehr, wenn die Kommune wirtschafts- und steuerschwach ist.

3.6 Investitionen

Im bundesdeutschen Föderalismus tragen die Kommunen mit rund 60 Prozent den Großteil der gesamtstaatlichen Investitionen. Hinter diesen Investitionen stehen z. B. Schulen, Kitas, Straßen, Ver- und Entsorgung und somit wichtige Infrastrukturen für den Alltag der Bürgerinnen und Bürger sowie Standortfaktoren für Unternehmen. Der Bezug zur Nachhaltigkeit besteht darin, Infrastrukturen zu erhalten sowie je nach lokalem Bedarf um- und auszubauen. Gelingt dies nicht, sinken Lebens- und Standortqualität und die Kommune kann in einen Zyklus des Abstiegs geraten. Die kommunalen Investitionen gelten seit Langem

83 Vgl. Geißler und Rutter 2023.

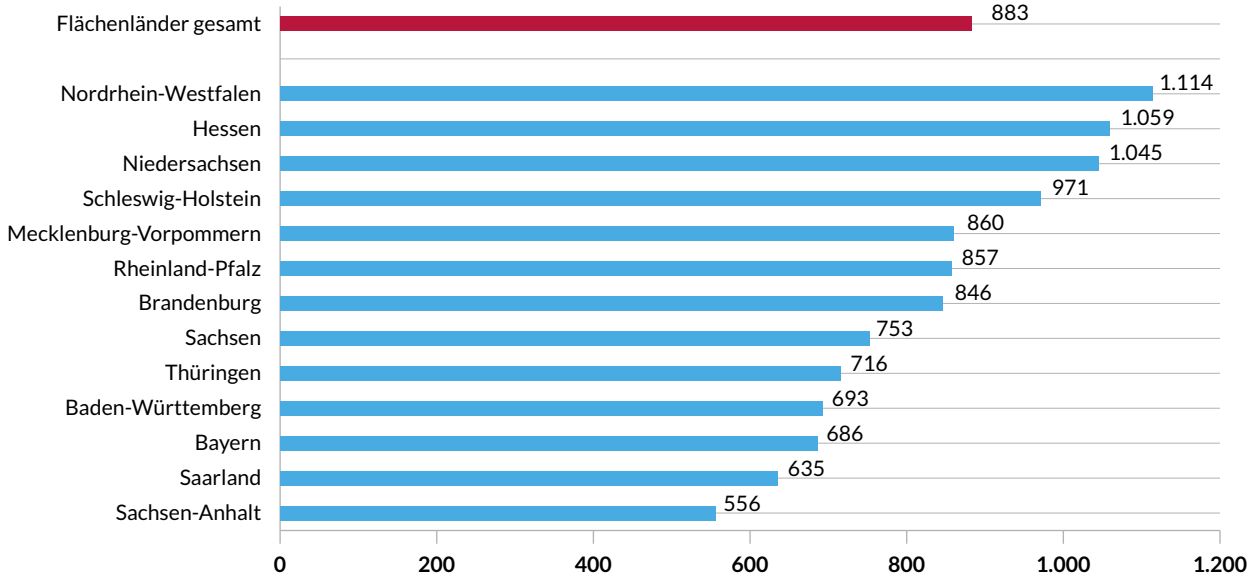
84 Da die Zugangszahlen in den Folgejahren wieder sanken, sanken auch die Zahlungen der Kommunen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Der Rückgang der Ausgaben für Asyl kompensierte damit in den Jahren 2017 und 2018 den Ausgabenanstieg der anderen Sozialleistungen, sodass die Summen stagnierten.

85 In Bezug auf die hoch dynamische Eingliederungshilfe sind Zeitreihen nur eingeschränkt möglich, da ab 2021 mit dem Bundesteilhabegesetz ein Systemwechsel stattfand. Im Jahr 2012 fielen knapp 14 Milliarden Euro an, im Jahr 2021 22 Milliarden Euro.

86 Der Kommunalisierungsgrad bewegte sich in diesem Aufgabenfeld zwischen 38 Prozent in Thüringen und 85 Prozent in Hessen. Vgl. Arnold et al. 2015a: 21.

87 Die landesrechtlich verankerte Gebührenfreiheit von Kitas zieht zwar Erstattungspflichten der Länder hinsichtlich der Gebührenausfälle nach sich. Strittig ist jedoch deren Höhe. Auf Umwegen haben auch andere bundespolitische Entscheidungen Effekte auf kommunale Sozialausgaben. So führt die Ausweitung der Wohngeldberechtigten parallel zu einer Ausweitung der Kita-Gebührenbefreiung, für welche keine Kompensation vorgesehen ist.

ABBILDUNG 17. **Sozialausgaben (brutto) nach Ländern, Kern- und Extrahaushalte, in Euro je Einwohner 2022**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

im Durchschnitt als zu gering.[88] Die Investitionsquoten sanken in den vergangenen zwanzig Jahren, die Nettoinvestitionen sind negativ und der von den Kommunen wahrgenommene Investitionsrückstand wächst.[89]

Der Nachteil kameraler Daten im Vergleich zur Doppik liegt darin, dass Wertverluste (Abschreibungen) nicht erfasst werden. Es ist somit aus der Finanzstatistik nicht systematisch ersichtlich, ob die Investitionen genügen, die Infrastruktur zu erhalten oder gar zu mehren. Nettoinvestitionsraten lassen sich nicht berechnen. In der Doppik ist dies über den Vergleich investiver Auszahlungen und Abschreibungen in jeder Kommune problemlos möglich. Zumindest erlaubt die Finanzstatistik eine Beurteilung der nominalen Entwicklung und einen regionalen Vergleich, was u. a. für die politische Diskussion bedeutsam ist.

Abbildung 18 zeigt zunächst die zeitliche Entwicklung von 2012 bis 2022. Deutlich wird, dass jene nach einer langen Phase der Stagnation in den Jahren ab 2017 nominal um fast 15 Milliarden Euro aufwuchsen, eine Steigerung von etwa 55 Prozent. Diese Zahlen lassen vermuten, dass der Zuwachs zu einer realen Verbesserung der Infrastrukturen führte. Dies ist nur bedingt der Fall, denn parallel stiegen die Baupreise um ca. 40 Prozent.

Zwei weitere Aspekte relativieren die an sich positive Zeitreihe in Abbildung 18. Zum einen basiert ein Teil des Anstieges auf Förderprogrammen des Bundes, die seit 2009 u. a. in den Politikfeldern Kitas, Schulen, Digitalisierung aufgelegt wurden.[90] Diese Programme sind jeweils befristet, sodass Mittel wegfallen. Des Weiteren werden viele Kommunen angesichts der sich eintrübenden finanziellen Lage ihre Investitionen wieder reduzieren müssen.[91]

Nachdem sich die Investitionen im wirtschaftlichen Boom und getrieben von einer historischen Niedrigzinsphase in den Jahren 2018 und 2019 positiv entwickelten, traf die Coronapandemie und die daraus resultierende Wirtschaftskrise die Kommunen in 2020 ähnlich unvorbereitet wie einst die Finanzkrise. Im Gegensatz zur Finanzkrise reagierten Bund und Länder jedoch sehr schnell und umfänglich, verhinderten eine neue kommunale Haushaltskrise und den Einbruch der Investitionen.

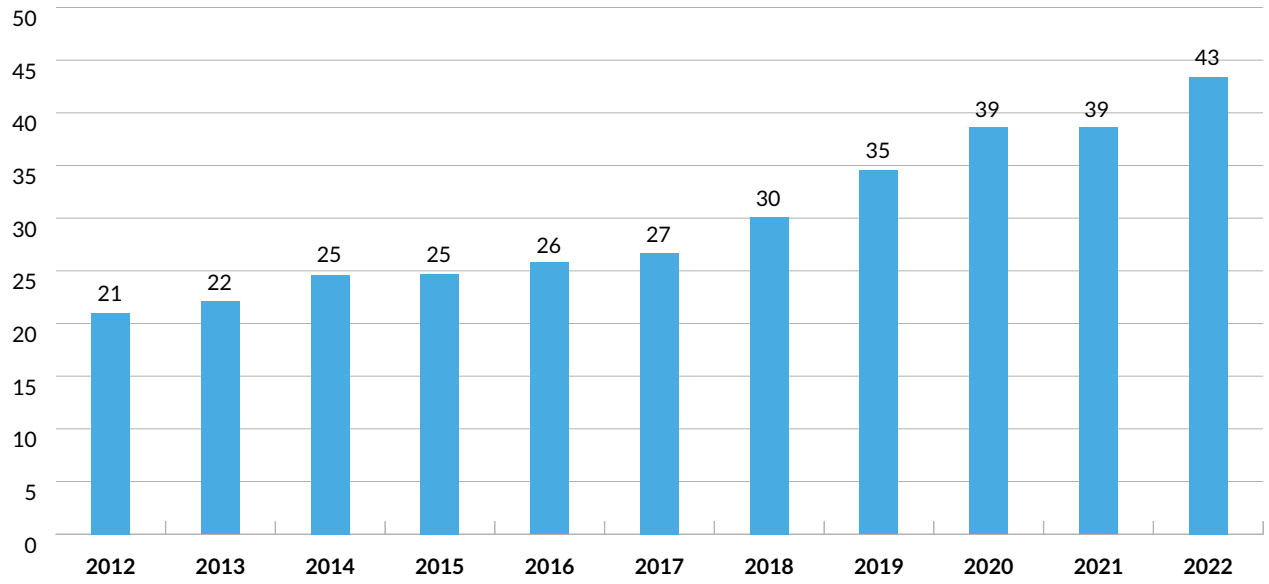
88 BMWE 2015: 5.

89 Vgl. Gornig, Michelsen und Deuverden 2015; Beznoska und Kauder 2019: 11; KfW 2022: 13.

90 Im Zeitraum 2009 bis 2015 belaufen sich diese Bundesmittel auf insgesamt rund 35 Milliarden Euro. Vgl. Freier und Geißler 2023.

91 Im Difu-KfW-Kommunalpanel 2023 sehen 73 Prozent der Befragten die finanziellen Aussichten als nachteilig (KfW 2022: 7).

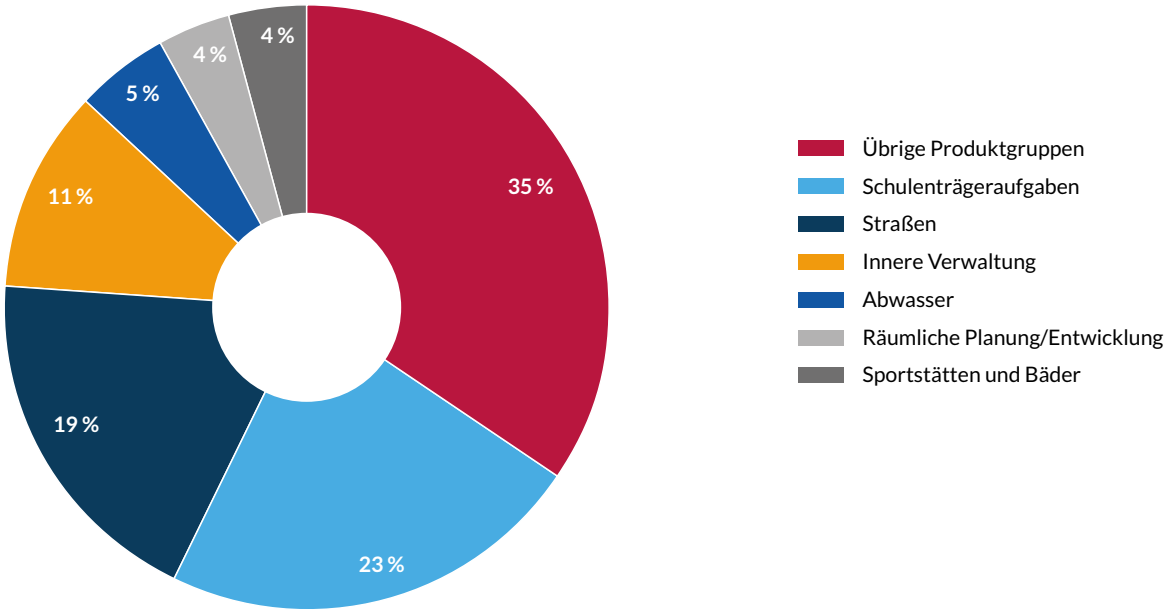
ABBILDUNG 18. **Kommunale Sachinvestitionen im Zeitverlauf, Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken und Rechnungsstatistiken

BertelsmannStiftung

ABBILDUNG 19. **Bauausgaben 2022, in Prozent**

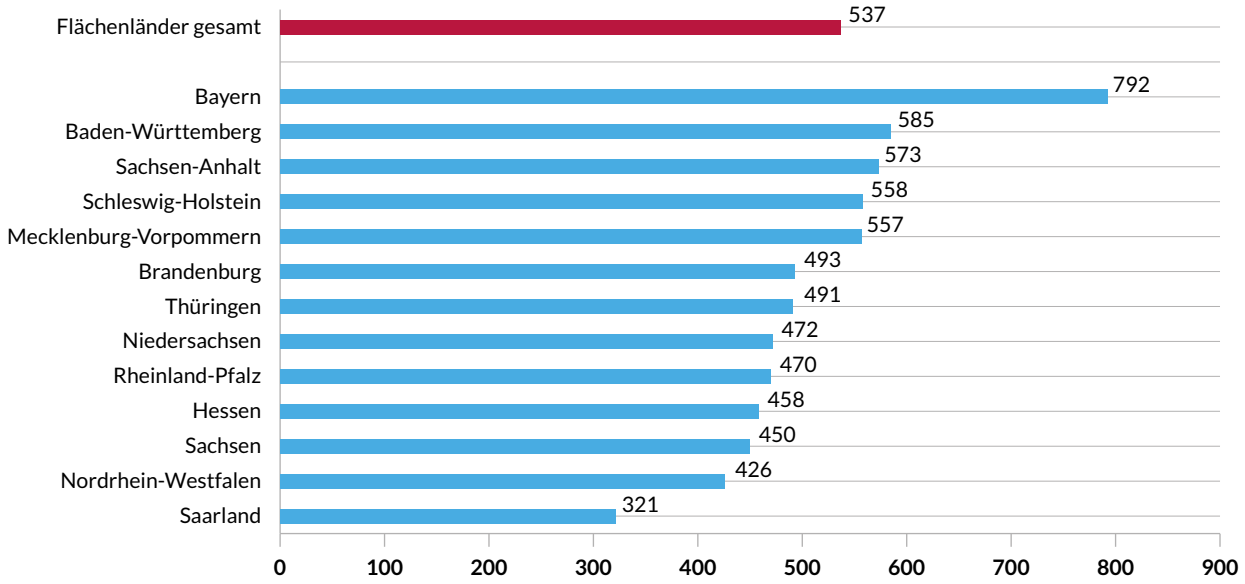


Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

Neben den Gesamtinvestitionen ist die Verteilung nach Aufgabenfeldern relevant (Abbildung 19). Über die Hälfte der zuordenbaren Bauausgaben des vergangenen Jahres entfällt auf Schulen, Straßen und Verwaltungsgebäude. Gut ein Drittel setzt sich aus kleinteiligen Themenfeldern zusammen. Darunter befinden sich u. a. auch Felder wie ÖPNV, Wohnungswesen oder Abwasser. Diese Themen werden allerdings meist über marktnahe Auslagerungen erbracht, sodass sie in der Statistik der Kern- und Extrahaushalte nicht erfasst sind. Vergleicht man diese Ist-Zahlen des Jahres 2022 mit dem über das Difu-KfW-Kom-

ABBILDUNG 20. **Kommunale Investitionen im Ländervergleich, Kern- und Extrahaushalte, 2022, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

munalpanel jährlich erhobenem wahrgenommenem Investitionsrückstand, zeigt sich, dass Schulen, Straßen und Verwaltungsgebäude auch dort mit zusammen über 70 Prozent dominieren. Die Investitionen sind dort offenbar weiterhin zu gering.[92] Der wahrgenommene Investitionsrückstand betrug 2022 rund 166 Milliarden Euro. Zehn Jahre zuvor belief er sich auf 128 Milliarden Euro. Obgleich die Investitionen somit jährlich deutlich angestiegen sind, hat der Investitionsrückstand nicht etwa abgenommen, sondern stieg deutlich an. An dieser Stelle sind jedoch auch die hohen Inflationsraten, insbesondere im Baugewerbe, zu berücksichtigen, welche den Anstieg ein Stück relativieren.[93] Gleichwohl empfindet in Gänze die große Mehrheit der kommunalen Befragten das Investitionsniveau als zu gering.[94] Die Kommunen sind somit nicht in der Lage, mit Blick auf Erhalt, Umbau oder Ausbau ihrer Infrastruktur nachhaltig zu wirtschaften.

Abbildung 20 zeigt die aggregierten kommunalen Investitionen auf Länderebene. Auch bei diesem Indikator ist die Besetzung der Extreme für die zurückliegende Dekade repräsentativ. Dauerhaft hoch und weit über dem Durchschnitt liegen die Investitionen in Bayern, dauerhaft niedrig im Saarland und Nordrhein-Westfalen.[95] Die Investitionen sind darüber hinaus auch volatil, das bedeutet, dass bundesweite Zuwächse nicht in allen Ländern in gleichem Maße auftreten und im Jahresvergleich Rückgänge auftreten können. Bereits diese Abbildung weist auf regionale Problemlagen und eine regional differente Nachhaltigkeit der Finanzen hin. So können die bayrischen Kommunen durchschnittlich im Vergleich zu den Kommunen im Saarland das 2,5-Fache an kommunalen Investitionen realisieren.

Abbildung 21 weist die Sachinvestitionen für das Jahr 2022 auf Ebene der rund 400 kreisfreien Städte und Gesamtkreise aus. Das bereits aus dem Ländervergleich sichtbare Nord-Süd-Gefälle wird noch einmal deutlicher. Die Kommunen Süddeutschlands zeigen ein flächendeckend hohes Niveau, während vornehmlich jene in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz abfallen. Wichtig in der Interpretation ist, dass diese Investitionszahlen keine Momentaufnahme darstellen, sondern dauerhaft vorliegen.

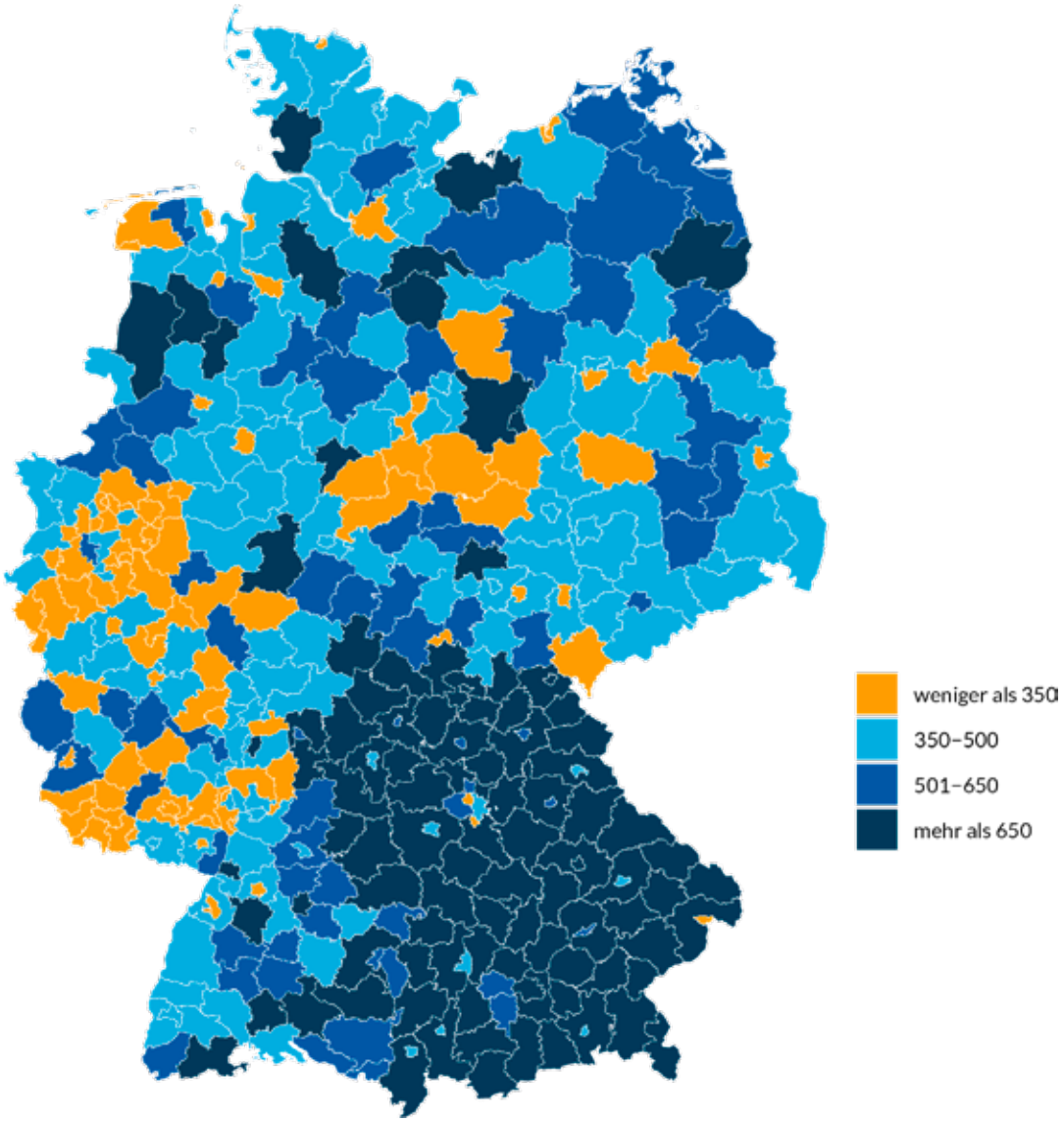
92 KfW 2022: 16.

93 Allein im Zeitraum 2017 bis 2022 betrug sie 40 Prozent.

94 69 Prozent der durch die KfW Befragten bezeichnen den Investitionsrückstand ihrer Kommune als gravierend oder nennenswert. KfW (2022).

95 Boettcher, Freier und Geißler 2021a, Teil A: 14.

ABBILDUNG 21. **Regionale Verteilung der kommunalen Sachinvestitionen im Jahr 2021, in Euro je Einwohner, statistische Gesamtkreise**



Quelle: Statistische Ämter der Länder, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

Diese Persistenz der Unterschiede impliziert für die investitionsschwachen Kommunen einen dauerhaften Wettbewerbsnachteil, der über die Rückkopplung zwischen finanzieller Leistungsfähigkeit und neuen Investitionen zu einer sich verfestigenden Disparität im wirtschaftlichen Erfolg führt.

Die regionale Verteilung der Investitionen lässt einige Rückschlüsse auf wichtige Einflussfaktoren zu.[96] Zu nennen sind hier z. B. die Finanzkraft des Landes, die Höhe der Gemeindesteuern und der Sozialausgaben, Kassenkredite und die Ausgestaltung der jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme. Im Zusammenhang mit Sozialausgaben und Kassenkrediten wird zudem die Wirkung des strengen kommunalen Haushaltsrechts deutlich.[97] Ist bedingt durch Konjunktur oder die Dynamik bestimmter Ausgabearten der gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich gefährdet, sind die Investitionen die nahezu einzige kurzfristig disponible Ausgabeart.

96 Siehe beispielsweise die Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB II (Boettcher, Freier und Geißler 2021b) oder die gemeindlichen Steuereinnahmen (Boettcher et al. 2017, Kap. C: 16).

97 Vgl. Freier und Geißler 2023.

Deuten bereits die bundesweiten Zahlen ein zu geringes Niveau an und wurden die nominalen Zuwächse durch Baupreisinflation aufgezehrt, so ist der Rückstand der Investitionsausgaben und daraus der Mangel an Infrastrukturen regional eklatant und dauerhaft. Lebensqualität und Standortqualität sind vielerorts gesunken und die kommunalen Finanzen nicht nachhaltig.

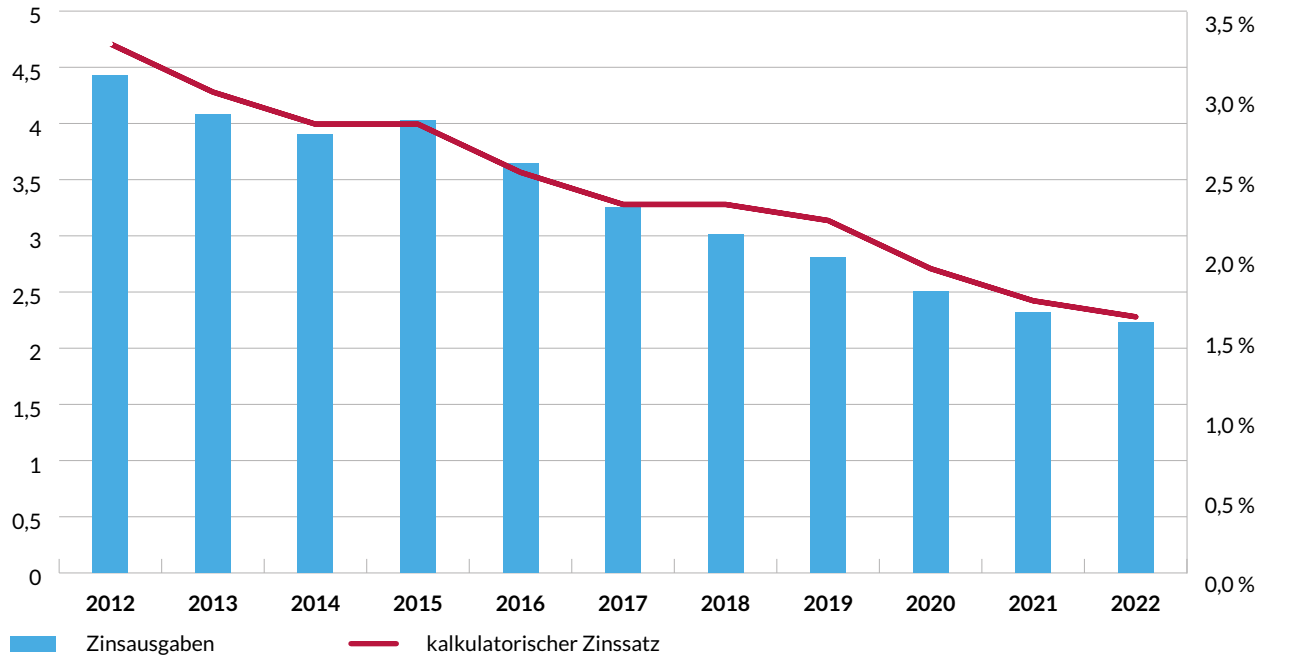
3.7 Zinsen

Zinsen sind der Preis für die bestehende Verschuldung. Deren nominale Höhe ergibt sich aus der Höhe der Verschuldung und den Zinssätzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen Schulden aus einer Vielzahl von Kreditverträgen mit jeweils unterschiedlichen Volumina, Laufzeiten und Zinssätzen bestehen. Steigende Zinssätze bedeuten eine höhere Absorption der Einnahmen und verdrängen ggf. andere aus lokaler Sicht bedeutendere Ausgaben. Eine hohe Verschuldung ist somit über die Zinsen ein Haushaltsrisiko.

Die Zeitreihe in Abbildung 22 zeigt, dass die Zinsausgaben der Kommunen seit vielen Jahren sinken. Dies ist nicht in erster Linie Resultat sinkender Schulden, sondern sinkender Zinssätze. Im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise reduzierte die Europäische Zentralbank den Leitzins in sehr kurzer Frist. Zwischen 2009 und 2022 lag er unter einem Prozent, viele Jahre gar bei null. Praktisch ergaben sich für Kreditverträge mit kurzer Zinsbindungsfrist oft sogar negative Zinssätze. Die Folgen der EZB-Politik lassen sich an der grünen Linie mit dem kalkulatorischen Durchschnittszinssatz der bundesweiten Kommunalverschuldung ablesen, welcher sich verzögert in Richtung der Leitzinsen bewegt. Da in Anbetracht gegebener Laufzeiten nur ein Teil (aber ein über die Jahre wachsender Teil) der Verschuldung zu jeweils aktuellen Zinssätzen umgeschuldet werden kann, ist dies ein langsamer Prozess.

In der bundesweiten Summe haben die Zinsausgaben im Betrachtungszeitraum ihre Relevanz verloren. Banden diese 2012 noch 2,2 Prozent der bereinigten Ausgaben, waren es 2022 nur noch 0,7 Prozent. In dieser Relation drücken sich sinkende Zinsausgaben und wachsende Gesamtausgaben aus. Im Ländervergleich sind gewisse Differenzen der Belastung ersichtlich, aber das Niveau ist flächendeckend gering.

ABBILDUNG 22. **Zinsausgaben in Mrd. Euro und kalkulatorischer Zinssatz in Prozent**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kassenstatistiken

BertelsmannStiftung

Die EZB hat ihre Zinspolitik Mitte 2022 aufgrund der zu hohen Inflation geändert und den Leitzins binnen sechs Monaten von null auf drei Prozent erhöht. Die Ära kostenloser Neuverschuldung ist damit zumindest vorerst beendet. Da die Zinsen jedoch nur sehr geringe Anteile der Haushalte binden und die Zinsanstiege sich ebenso langsam im Portfolio der Kommunen ausbreiten wie einst die Zinssenkungen, wird es zumindest in der Gesamtschau aller Kommunen nur langsam zu steigenden Zinsausgaben und Zinsausgabenquoten kommen. Im Falle von Kommunen mit hohen Kassenkrediten und kurzen Zinsbindungsfristen wird die mit der Zinswende einhergehende Belastung hingegen schnell auf den Haushalt durchschlagen. Vor diesem Hintergrund ist absehbar, dass der in Abbildung 18 gezeigte kalkulatorische Durchschnittszinssatz seinen Tiefpunkt finden wird und sich die Kommunen künftig wieder mit höheren Zinsen für Neuverschuldung konfrontiert sehen werden. Das Haushaltsrisiko ist derzeit für den Großteil der Kommunen dennoch gering.

Für einzelne hoch verschuldete Städte stellt sich dies hingegen anders dar. Unter den kreisfreien Städten wies im Jahr 2021 die rheinland-pfälzische Stadt Ludwigshafen die höchsten Zinsausgaben je Einwohner aus.[98] Die Zinsen beliefen sich auf rund 38 Millionen Euro und banden 6 Prozent der laufenden Auszahlungen. Der relativ hohe kalkulatorische durchschnittliche Zinssatz der Gesamtverschuldung von 3,1 Prozent erklärt sich dadurch, dass neben hohen kurzlaufenden Kassenkrediten auch eine erhebliche langfristige investive Verschuldung (Anteil rund 40 Prozent) vorliegt.

Eine andere Konstellation war in der ebenso hoch verschuldeten Stadt Cottbus gegeben. Hier bestand die Verschuldung jedoch fast ausschließlich aus kurzfristigen Kassenkrediten (87 Prozent), was vor der Leitzinsanhebung zu einem durchschnittlichen Zinssatz von nur 0,5 Prozent führte und den Haushalt in 2021 mit fiskalisch nahezu irrelevanten 0,1 Prozent belastete. Hier werden die aktuell bereits deutlich gestiegenen Zinssätze die Zinsausgaben sprunghaft steigen lassen, aber aller Voraussicht nach dennoch keine akute Gefährdung des Haushalts bedeuten. Hinzu kommt, dass die Stadt an einem Umschuldungsprogramm des Landes teilnimmt, welches über die Jahre 2019 bis 2023 die Kassenkredite um mehr als die Hälfte reduziert.

Zinsen aus bestehender Verschuldung sind somit v. a. für hoch verschuldete Kommunen eine Gefahr. Hier ist ein gutes Kreditmanagement wichtig, das Zinssätze, Tilgungen und Liquidität berücksichtigt. Das eigentliche Risiko für die finanzielle Nachhaltigkeit besteht jedoch darin, dass wieder neue Defizite entstehen und die Verschuldung absolut wieder anwächst.

3.8 Verschuldung

Die Möglichkeiten kommunaler Verschuldung sind durch die haushaltsrechtlichen Vorgaben der Länder stark eingeschränkt. So dürfen die Kommunen Kredite lediglich für investive Zwecke aufnehmen, welche in ihrer Höhe durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden müssen. Schulden zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben sind grundsätzlich nicht gestattet.[99] Dahinter steht die inhärente Befürchtung, die Kommunen könnten ohne externe Kontrolle ihre Verschuldung in nicht tragfähige Höhen treiben, ob Zins und Tilgung in Zahlungsschwierigkeiten geraten, ihre Funktionsfähigkeit verlieren und Forderungen an die Länder stellen (sogenannte „bailouts“). Der Bezug zur finanziellen Nachhaltigkeit ist offensichtlich. Eine nicht mehr tragfähige Schuldenlast ist gegeben, wenn die Zinsen aus der Verschuldung hohe und steigende Anteile der Haushalte binden, andere wichtige Ausgaben verdrängen oder wenn die aufgelaufene Verschuldung nicht mehr abgetragen werden kann. Dabei bildet die Finanzstatistik nur die Geldschulen ab, welche vertraglich fixiert sind. Andere Arten von Verbindlichkeiten, wie z. B. Rückstellungen, werden nicht erfasst und bleiben somit unsichtbar.

Abbildung 23 zeigt die Entwicklung der kommunalen Verschuldung seit 2012. Neben den bereits erwähnten investiven Krediten, welche planmäßig primär zur Finanzierung von Investitionen (v. a. Baumaßnahmen) aufgenommen werden, existiert mit den Kassenkrediten noch eine zweite Schuldenart. Der Grundsystematik nach sollen diese lediglich unterjährig eine Art Dispo darstellen, um die Zahlungsfähigkeit

98 Zahlen aus www.wegweiser-kommune.de.

99 Die unterjährige, kurzfristige und vorübergehende Deckung laufender Ausgaben durch Kassenkredite ist hingegen deren Zweck.

für laufende Ausgaben zu sichern. Die Summe beider Schuldenarten ist über den Zeitraum erstaunlich stabil; vor dem Hintergrund steigender Inflation und der enormen Zuwächse der Steuereinnahmen sind die Schulden real sogar deutlich gesunken. Die Krisen der Jahre 2020 bis 2022 haben keine Spuren hinterlassen bzw. die Kommunen wurden durch Transfers von Bund und Ländern abgeschirmt.[100]

Die Entwicklung der beiden Schuldenarten unterscheidet sich jedoch. Aus der Zeitreihe in Abbildung 23 wird deutlich, dass die Investitionskredite seit dem Jahr 2018 bis 2022 wieder sichtbar (von 91 auf 109 Milliarden Euro, rund 20 Prozent) angestiegen sind. Ein tieferer Blick in die Quartalsdaten der Finanzstatistik zeigt, dass dieser Anstieg kontinuierlich und nicht etwa sprunghaft erfolgte. Er geht auf die einwohnerstarken westdeutschen Länder mit entsprechend höherer nominaler Verschuldung zurück. Als Erklärung kommt vornehmlich die steigende Investitionstätigkeit in Betracht, welche auch über entsprechende Kredite finanziert wurde. Da diese Schuldenart ex ante genehmigt wird und mit dem Ausbau der Infrastruktur einhergeht, stellte sich in den vergangenen Jahren eher die Frage, ob die Begrenzung nicht zu streng, die Schuldentragfähigkeit der Kommunen nicht höher ist und somit nicht investive Spielräume verschenkt würden. Schließlich haben die Investitionskredite in Relation zu den Steuereinnahmen oder den bereinigten Ausgaben beständig abgenommen.[101] Bezogen auf die Relation von 2012 könnten die kommunalen Investitionskredite aktuell 30 Milliarden Euro höher liegen.

Die eigentliche Problematik kommunaler Verschuldung und Sensibilität für die finanzielle Nachhaltigkeit liegt in den Kassenkrediten. Diese Schuldenart hat in der vergangenen Dekade eine bemerkenswerte Öffentlichkeit erfahren und ist zu einem zentralen Indikator kommunaler Haushaltskrisen geworden. So wuchs diese Schuldenart über den Zeitraum von 1999 bis zu ihrem Höhepunkt 2015 von sechs auf 51 Milliarden Euro an. Offensichtlich verloren die Kassenkredite ihre eigentliche Funktion der kurzfristigen Liquiditätssicherung und wurden bei vielen Kommunen zur dauerhaften und wachsenden Finanzierungsquelle laufender Aufgabenerfüllung. Sie sind im Wesentlichen ein Spiegelbild hoher Finanzierungsdefizite.[102] Die Ursachen der Kassenkredite entsprechen somit weithin den Ursachen der Haushaltsdefizite. Sie fallen statistisch und kausal zusammen mit sozioökonomischen Problemlagen wie geringen Steuereinnahmen, hoher Langzeitarbeitslosigkeit und Schrumpfung.[103] Somit sind sie nicht nur selbst ein Problem, sondern auch Indikator tiefer liegender Problemlagen, die sämtlich auf eine nicht nachhaltige Lage hinweisen. Des Weiteren ziehen hohe Kassenkredite Maßnahmen der Kommunalaufsicht nach sich, welche die Handlungsspielräume weiter einengen.

Abbildung 23 zeigt, dass die Entwicklungsrichtung der Kassenkredite sich ab dem Jahr 2016 gewendet hat und diese in der Folge fortwährend sanken; wiederum unbehelligt von den Krisenjahren 2020 bis 2022. Im Vergleich zum Höhepunkt 2015 lagen sie 2022 nominal über 40 Prozent niedriger. In Relation zur Gesamtverschuldung sank der Anteil der Kassenkredite von 35 Prozent in 2015 auf 20 Prozent in 2022. Für diesen zweifelsohne positiven Trend lassen sich vier Ursachen anführen:[104]

- Die gute Konjunktur führte zu Überschüssen auch bei vormals krisenhaften Kommunen, was zumindest teilweise zur Tilgung genutzt wurden.

- Hohe Zuweisungen des Bundes für Sozialausgaben (z. B. Grundsicherung im Alter, Kosten der Unterkunft in SGB II) bedeuten eine dauerhafte jährliche Entlastung.

100 Im Vergleich ist die Verschuldung des Bundes zwischen dem 31.12.2019 und dem 31.12.2022 um 431 Milliarden Euro, mithin mehr als ein Drittel, gestiegen. In Summe entfallen rund 92 Prozent des gesamtstaatlichen Schuldenanstieges dieser Jahre auf den Bund.

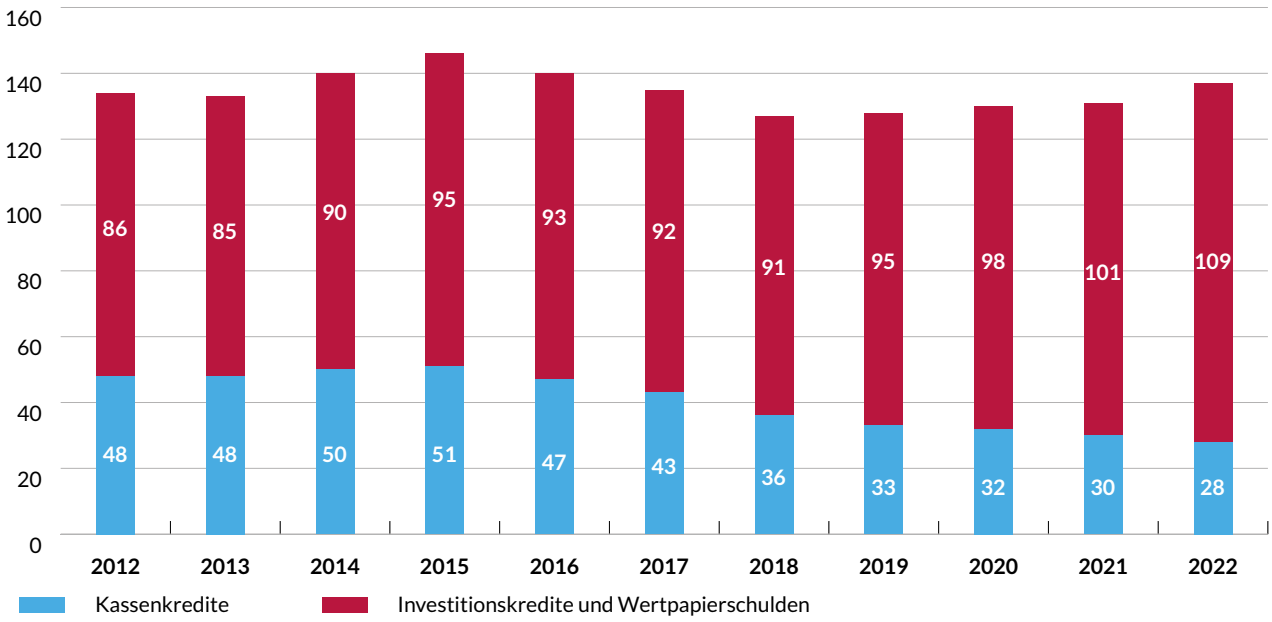
101 2022 beliefen sich die Investitionskredite auf 33 Prozent der bereinigten Ausgaben. 2012 waren es noch 45 Prozent.

102 Ein Teil der Kassenkredite wurde in Anbetracht der adversen Zinsstruktur besonders in der Frühphase der Nullzinspolitik auch investiv verwendet. Vgl. Boettcher et al. 2017, Teil D: 21 f.

103 Beispielhaft steht die Entwicklung der Stadt Pirmasens. Vgl. Boettcher et al. 2019, Teil D: 20 f.

104 Ansatzpunkte zur Begrenzung der Kassenkredite bietet auch das Haushaltsrecht. So verpflichten Baden-Württemberg und Hessen die Kommunen zu einer Mindestliquiditätsreserve, um zu verhindern, dass infolge geringer Schwankungen Kassenkredite aufgenommen werden müssen. Auch die Genehmigung der Kassenkredite durch die Rechtsaufsicht wird unterschiedlich gehandhabt.

ABBILDUNG 23. **Kommunale Verschuldung im Zeitverlauf, Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik 2022

BertelsmannStiftung

- Die Zinsausgaben sanken infolge der Leitzinsen spürbar.

- Die Mehrheit der Länder legte nach der Finanzkrise umfangreiche Umschuldungsprogramme für Kassenkredite auf.[105]

Seit jeher weist das Ausmaß der Kassenkredite regional enorme Differenzen auf. Sie konzentrieren sich in den Kommunen Nordrhein-Westfalens, Rheinland-Pfalz´ und des Saarlandes. In anderen Ländern wie Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen oder Sachsen traten sie über die gesamte Periode nahezu nicht auf. Abbildung 24 zeigt die Werte je Einwohner nach Ländern für das aktuelle Jahr 2022 sowie im Vergleich das Jahr des bundesweiten Höchststandes 2015. Sichtbar wird, dass sich die Lage in den dazumal problematischen Ländern entspannt hat.

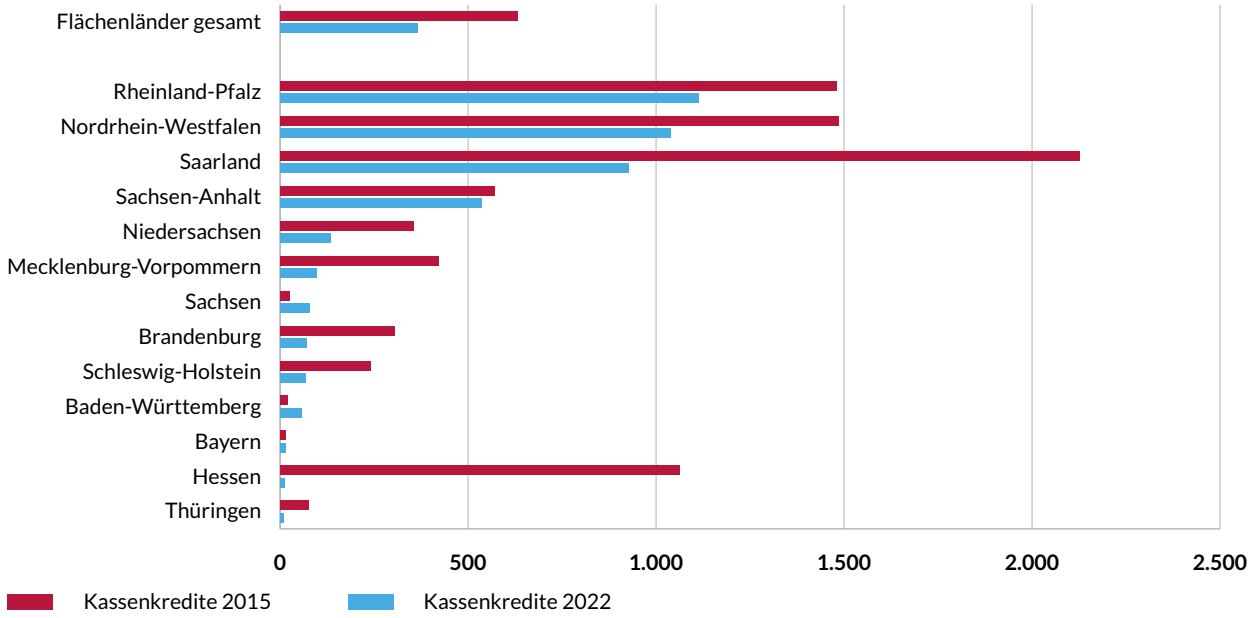
Das Krisenland Hessen konnte die Bestände über Umschuldungsprogramme nahezu vollständig abbauen.[106] Einen ähnlichen Hintergrund weisen die starken Rückgänge in Schleswig-Holstein, Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern auf. Hier besteht die Besonderheit, dass die Kassenkredite hoch konzentriert in nur wenigen Städten vorlagen. Der Abbau im Saarland basiert auf dem 2020 gestarteten „Saarlandpakt“ und wird noch einige Jahre andauern.

Negativ fällt Sachsen-Anhalt als das einzige Land auf, das ausgehend von erheblichen Werten keine wirkliche Verbesserung erreichen konnte. Andere, ohnehin kaum belastete Länder haben die guten Werte beibehalten. Die Rückgänge in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wurden im Zuge guter Konjunktur primär endogen durch die Kommunen selbst erreicht. Die ohnehin bestehende regionale Konzentration hat sich noch einmal zulasten Nord-

105 Ein ausführlicher Vergleich der verschiedenen Hilfsprogramme der Länder findet sich bei Person und Geißler 2020. Anzumerken ist, dass diese Programme konditioniert sind. Sie erfordern Eigenleistungen der Kommunen, welche wiederum negative Effekte zeigen können. Vgl. Boettcher et al. 2018.

106 2018 erfolgte im Rahmen des „Hessenkassegesetzes“ die Übernahme eines Großteils der kommunalen Kassenkredite durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank). An zwei Stichtagen – dem 17. September und dem 17. Dezember 2018 – hat die WIBank in Summe Kassenkredite im Volumen von 4,9 Milliarden Euro abgelöst. Bereits zuvor stellte das Land über den Entschuldungsfonds des Kommunalen Schutzschirms 3,2 Milliarden Euro als Entschuldungs- und Zinsdiensthilfe bereit.

ABBILDUNG 24. **Kassenkredite im Ländervergleich, 2017 und 2022, Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik

BertelsmannStiftung

rhein-Westfalens verschärft, worauf 2022 rund 66 Prozent der bundesweiten Kassenkredite entfallen (55 Prozent in 2015).

Abbildung 24 erlaubt weitere Interpretationen in Bezug auf die Entwicklung und den Stand der Kassenkredite. So besteht zwar eine hohe Erklärungskraft sozioökonomischer Faktoren, aber kein bundesweiter Automatismus. Vielmehr ist die allgemeine Finanzausstattung durch die Länder, die Konsequenz derer Kommunalaufsicht und nicht zuletzt die Bereitschaft zu Umschuldungsmaßnahmen bedeutsam.[107]

Auf Ebene der bundesweiten Summe hat sich die Thematik der Kassenkredite seit 2015 deutlich entschärft. Auch in den meisten Ländern sind Verbesserungen beobachtbar. Ein Blick auf die rund 400 Gesamtkreise und kreisfreien Städte legt die lokal weiterhin bestehenden Problemlagen offen (Abbildung 25). Erkennbar ist die hohe Konzentration der Bestände in den Städten des Ruhrgebietes. Im Jahr 2021 entfiel ein Drittel der bundesweiten Summe auf nur zwölf Städte. Des Weiteren wird sichtbar, dass Kassenkredite in den Gesamtkreisen kaum nennenswerte Höhen erreichen. Tatsächlich sind seit jeher primär die großen kreisfreien Städte betroffen.

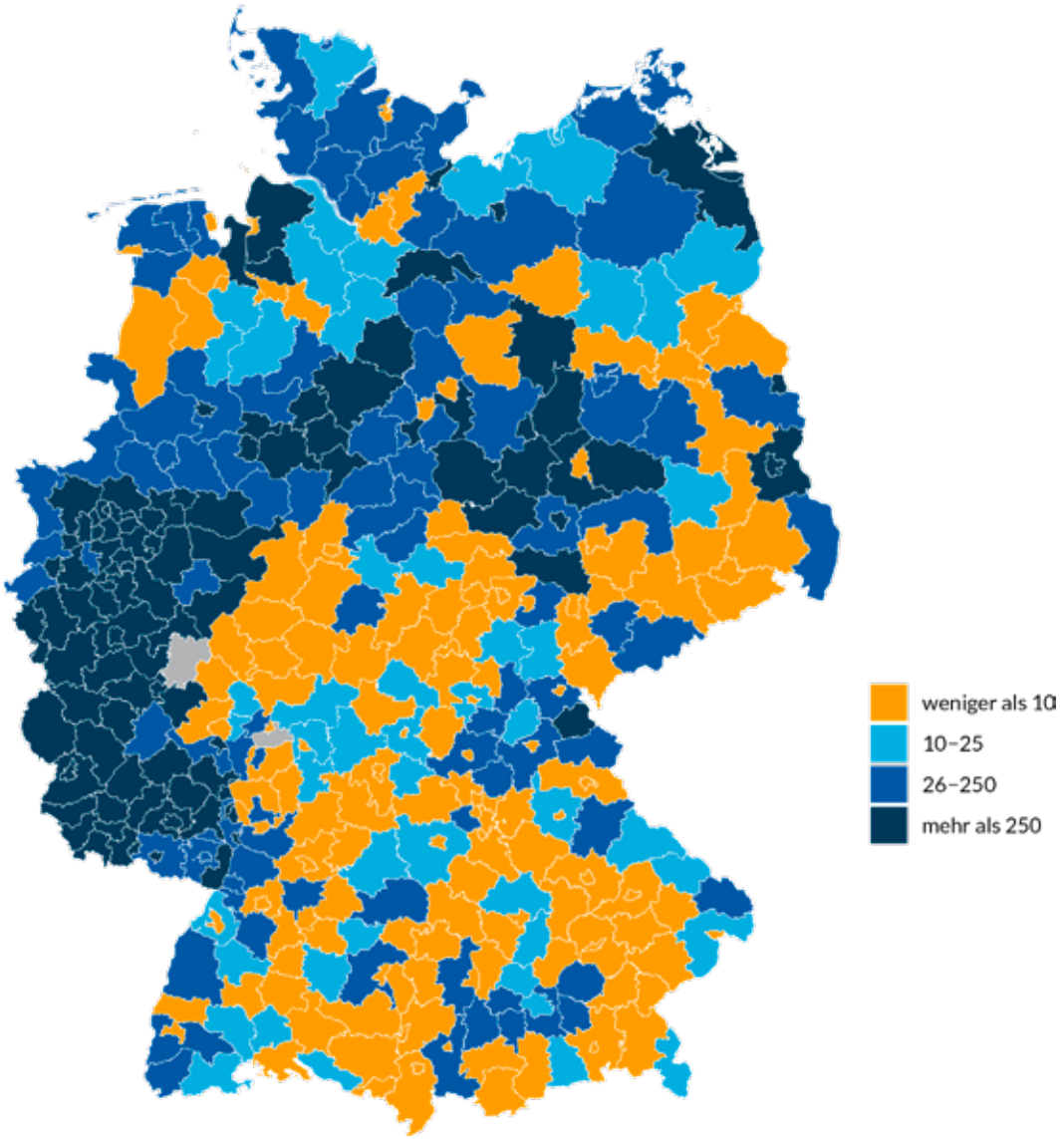
Wie extrem die Kassenkreditverschuldung sich in einzelnen Kommunen darstellt, verdeutlicht Tabelle 4. Hier wurden für das Jahr 2021 die Kassenkreditverschuldungen für die zehn Kommunen mit den höchsten Verschuldungsständen ausgewiesen. Spitzenreiter ist – wie bereits seit mehreren Jahren – die kreisfreie Stadt Pirmasens mit fast 9.000 Euro Kassenkrediten je Einwohner. Die zehn Kommunen liegen zur Gänze in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, es sind fast ausnahmslos kreisfreie Städte (außer die Gemeinden und der Kreis im Gesamtkreis Kusel) und die Kassenkreditverschuldung ist mit mindestens 4.000 Euro enorm hoch. Für diese Kommunen steht eine nachhaltige finanzielle Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft definitiv infrage.

Die Situation dieser höchstverschuldeten Städte ist seit einigen Jahren auch ein bundespolitisches Thema.[108] So findet sich ein Hinweis auf die Lösung des

107 Zwischen den Ländern bestehen unterschiedliche Praktiken der Kommunalaufsicht dahingehend, den Aufwuchs von Kassenkrediten zu bremsen. Vgl. Boettcher et al. 2017, Teil D: 21 f. sowie Ebinger et al. 2017.

108 Das Aktionsbündnis „Für die Würde unserer Städte“, dem bis zu 60 hochverschuldete Kommunenangehören, gründete sich 2008 in Nordrhein-Westfalen mit dem Ziel, eine substanzielle Umschuldung durch Bund und Länder zu erreichen.

ABBILDUNG 25. **Karte der Kassenkredite in den Gesamtkreisen 2021, Kern- und Extrahaushalte, Euro je Einwohner**



Quelle: Statistische Ämter der Länder, Kassenstatistik

BertelsmannStiftung

„Altschuldenproblems“ im Koalitionsvertrag der 19.[109] und auch der aktuellen 20.[110] Legislaturperiode. Der erforderliche föderale Konsens wurde jedoch bisher nicht erreicht. Im Jahr 2022 brachte das Land Rheinland-Pfalz ein Umschuldungsprogramm auf den Weg. Damit ist aktuell Nordrhein-Westfalen das einzige betroffene Land, in dem langjährige Absichtserklärungen der Regierung noch zu keiner Lösung geführt haben.

109 CDU, CSU und SPD 2018: 116 f.

110 SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021: 102.

TABELLE 4. **Kommunen mit den höchsten Kassenkrediten 2021, Euro je Einwohner**

Kommune	Kassenkreditverschuldung, pro Einwohner, 2021
Trier, kreisfreie Stadt	3.922
Kusel, Landkreis	4.230
Ludwigshafen am Rhein, kreisfreie Stadt	4.305
Hagen, kreisfreie Stadt	4.979
Zweibrücken, kreisfreie Stadt	5.143
Remscheid, kreisfreie Stadt	5.199
Kaiserslautern, kreisfreie Stadt	5.871
Mülheim an der Ruhr, kreisfreie Stadt	6.531
Oberhausen, kreisfreie Stadt	7.570
Pirmasens, kreisfreie Stadt	8.892

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Kassenstatistik | BertelsmannStiftung

Die Nachhaltigkeit der kommunalen Verschuldung hängt somit vorwiegend von der Schuldenstruktur ab: Investitionskredite dürften aktuell in der Regel nachhaltig sein, da sie der Höhe und Tragfähigkeit nach extern genehmigt werden und da über sie ein Vermögensaufbau stattfindet, der sich positiv auf das künftige Einnahmepotenzial der Kommune auswirkt. Genau entgegengesetzt verhält es sich mit den Kassenkrediten: Sie dienen der Finanzierung konsumtiver Ausgaben, ihre Nutzung als dauerhaftes Finanzierungsinstrument ist weithin rechtswidrig, die Kreditaufnahme erfolgt – ebenso wie der Abbau – zumeist ungeplant und ist häufig auch nicht planbar. Sie weisen in der Regel nur kurze Zinsbindungsfristen auf, weshalb ihre Kosten kaum steuerbar sind, und sie lassen sich nur bedingt aufsichtlich kontrollieren. Bundesweit trat zwar ein deutlicher Rückgang auf. In bestimmten Großstädten ist das Kassenkreditniveau jedoch weiterhin und seit Jahrzehnten sehr hoch. Hier fehlen den Kommunen finanzielle Spielräume der Entwicklung (z. B. zur Tätigung von Investitionen).

3.9 Bargeld und Sichteinlagen

Wenn die vorstehend dargestellten Kassenkredite landläufig als „Dispo“ der Kommunen beschrieben werden, so sind die Bar- und Sichteinlagen gewissermaßen das „Girokonto“ oder „Sparbuch“. Hierunter fasst die Finanzstatistik Kassenbestände, Einlagen auf Giro- oder Tagesgeldkonten der Kommunen. Entscheidend ist, dass diese Beträge jederzeit bzw. mit kurzer Frist verfügbar sind. Längerfristige Anlagen überschüssiger Gelder bzw. andere Anlageformen werden hier nicht erfasst.

Solche Bar- und Sichteinlagen resultieren maßgeblich aus positiven Finanzierungssalden der Vorjahre, sind somit bereits für sich ein positiver Indikator der Finanzlage.[111] Im weiteren Sinne dienen Bar- und Sichteinlagen als Deckungsreserve kommender Haushaltsjahre. Treten zukünftig Schwankungen der Einnahmen oder sogar Defizite auf, können sie aus dieser Reserve ausgeglichen werden. Der Haushalt bleibt stabil, Kürzungen werden ebenso vermieden wie ggf. Maßnahmen der Kommunalaufsicht. Die Kommune kann eine langfristig nachhaltige Haushaltspolitik betreiben und ihre Ziele kontinuierlich, z. B. ohne Auswirkungen der Konjunktur, umsetzen.

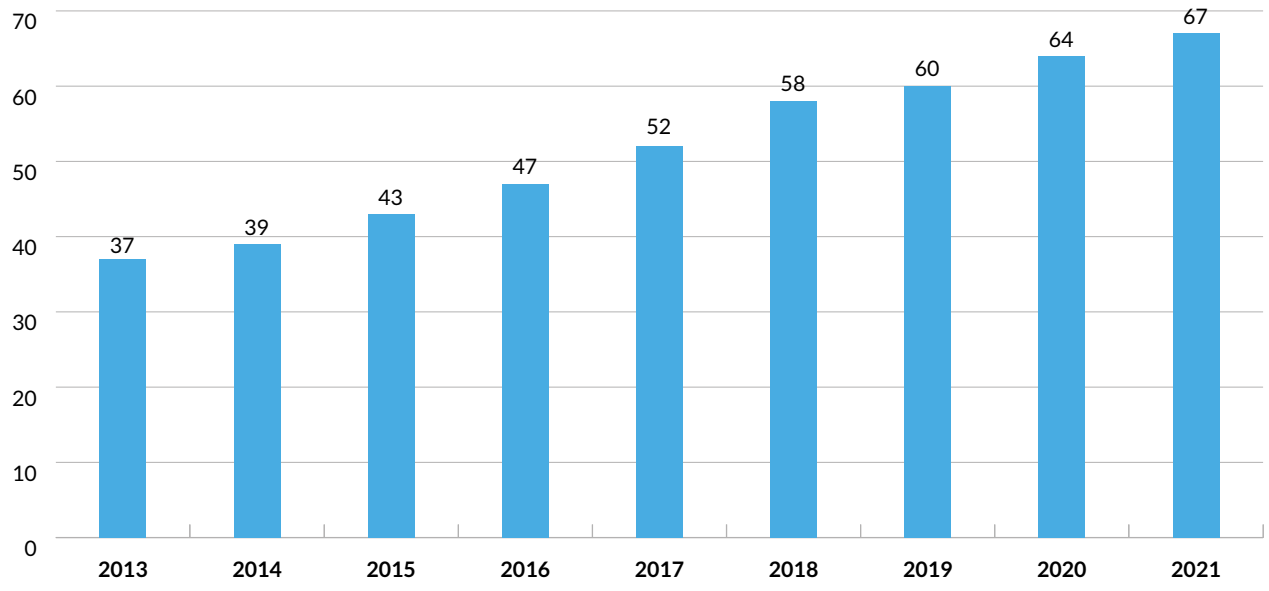
Der Blick auf die bundesweite Zeitreihe in Abbildung 26 lässt erkennen, dass Bar- und Sichteinlagen in der Periode kontinuierlich und im langfristigen Vergleich sehr deutlich gestiegen sind. Bundesweit entsprachen die Bar- und Sichteinlagen 2021 rund einem Fünftel der bereinigten Ausgaben; eine seit 2013 stabile Relation. Diese klare Entwicklung belegt auch, dass die Kommunen von den Verwerfungen im Zuge von Covid-19 in den Jahren 2020 und 2021 durch Bund und Länder wirksam abgeschirmt wurden.[112]

In Summe hat sich die finanzielle Nachhaltigkeit der Kommunen gemessen an diesem Indikator somit fortwährend gebessert. Der regionale Vergleich auf Ebene der Bundesländer für das Jahr 2021 zeigt jedoch, dass die Nachhaltigkeit regional nicht gleichmäßig verteilt ist (Abbildung 27). An der Spitze stehen

111 Statistisch wirken sich Überschüsse im Bereich der Finanzierungstätigkeit (Einzahlungen aus Kreditaufnahme größer Auszahlungen für Kredittilgung) ebenfalls positiv auf den Bestand eigener Finanzmittel aus.

112 Vgl. Boettcher und Freier 2022.

ABBILDUNG 26. **Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen im Zeitverlauf, Kern- und Extrahaushalte, in Mrd. Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts

BertelsmannStiftung

die Kommunen Brandenburgs, welche je Einwohner den vierfachen Bestand an Bar- und Sichteinlagen aufweisen wie jene im Saarland. Gering sind diese Reserven auch in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt, hoch in Baden-Württemberg und Bayern. Damit ist die Resilienz gegen zukünftige Einnahmerückgänge bzw. Ausgabenzuwächse und die finanzielle Nachhaltigkeit regional klar unterschiedlich ausgeprägt.

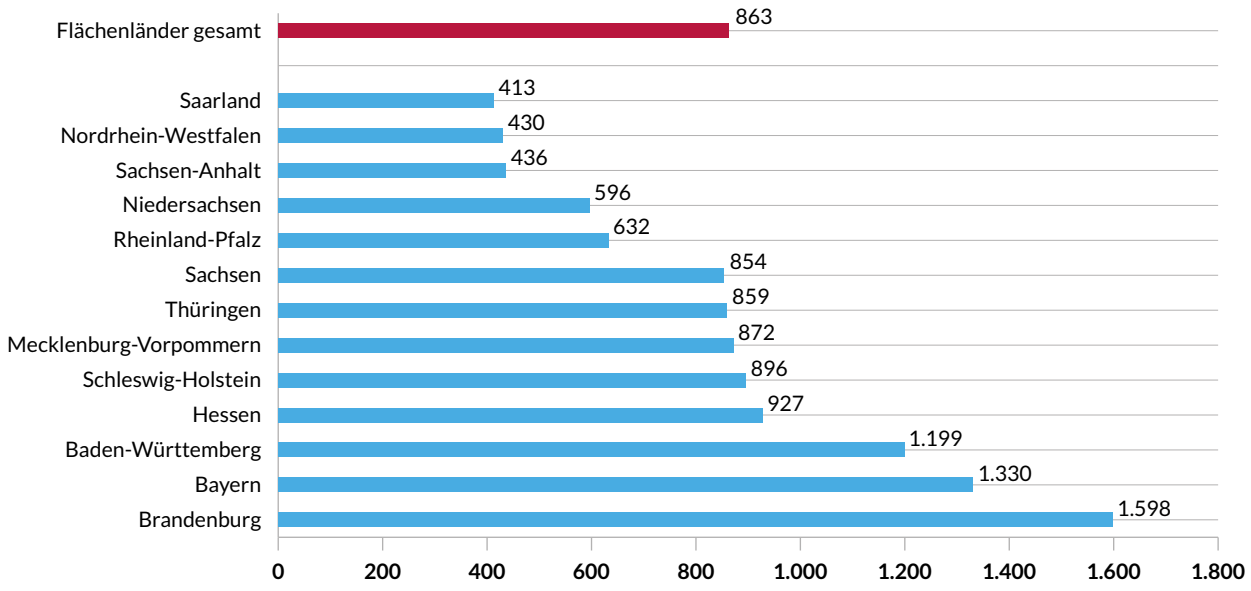
Im Jahr 2019 waren die regionale Verteilung sowie die quantitativen Relationen bereits weitgehend identisch mit den zuvor dargestellten Ergebnissen von 2021. Zwei positive Entwicklungen fallen jedoch auf: (1) In allen Ländern ist der Bestand an Bar- und Sichteinlagen gewachsen. Der bundesweite Trend kommt also in der Fläche an und ist repräsentativ. (2) Die Differenzen zwischen den regionalen Extremen, 2021 wie 2019 Brandenburg und Saarland, sind von eins zu acht auf eins zu vier gesunken.

Im Hinblick auf die finanzielle Nachhaltigkeit ist es zwar grundsätzlich zu bewerten, wenn eine Kommune Überschüsse generiert. Diese Überschüsse können jedoch auch Resultat einer unzureichenden Investitionstätigkeit oder Personalausstattung sein, beispielsweise dadurch, dass im Haushalt geplante Investitionen oder Personaleinstellungen nicht umgesetzt werden konnten.[113] Somit würden Infrastrukturmaßnahmen ausfallen und wäre die Funktionsfähigkeit der Verwaltung belastet, eine weit verbreitete und zweifellos weder wünschenswerte noch nachhaltige Situation. Auch schlicht fehlende Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt können zu hohen Sichteinlagen führen und sind betriebswirtschaftlich nicht günstig. Eine andere Erklärung ist der unterschiedliche Rechnungsansatz zwischen doppischem Haushalt und kameraler Finanzstatistik. Die Berücksichtigung nichtzahlungsbasierter Größen in der doppischen Ergebnisrechnung (z. B. Abschreibungen) führt oft dazu, dass ein doppisch lediglich ausgeglichener Haushalt in der Finanzstatistik Überschüsse verbucht. Die an sich positive Entwicklung der Zahlen bedeutet somit nicht in allen Fällen automatisch eine Verbesserung der Nachhaltigkeit. Entscheidend sind die dahinterliegenden Ursachen.

Zu Beginn dieses Kapitels wurde festgestellt, die Bar- und Sichteinlagen wären gewissermaßen Spiegelbild der Kassenkredite. Dies lässt sich finanzstatistisch belegen und stärkt die Aussagekraft beider Indikatoren im Zusammenhang. So zeigt eine Untersu-

113 Boettcher et al. 2019, Teil C: 19.

ABBILDUNG 27. **Bargeld und Sichteinlagen der Kommunen im Ländervergleich 2021, Kern- und Extrahaushalte, in Euro je Einwohner**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushalts

BertelsmannStiftung

chung anhand aller 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens, dass die Gemeinden entweder Kassenkredite oder Bar- und Sichteinlagen aufweisen.[114] Dieses Ergebnis ist betriebswirtschaftlich plausibel und entspricht zudem dem Haushaltsrecht. Gleichsam deckt die gemeinsame Betrachtung beider Indikatoren eine noch stärkere Disparität der Finanzlage auf. „Reiche" Kommunen haben hohe Reserven und keine Kassenkredite, „arme" Kommunen hohe Kassenkredite und keine Reserven. Die finanzielle Nachhaltigkeit verhält sich dementsprechend.

114 Boettcher et al. 2017, Teil C: 17.

4 Fazit

Wie zu Beginn festgestellt wurde, weist die Aussagekraft der kameralen Zahlen gewisse Grenzen auf, die bei ihrer Interpretation zu beachten sind. Grundsätzlich sind doppisch basierte Indikatoren besser geeignet, die finanzielle Nachhaltigkeit zu beurteilen. In einigen Fällen, wie z. B. Finanzierungssaldo, Investitionen oder Verschuldung geht mit der Finanzstatistik ein erheblicher Informationsverlust einher. Andere Indikatoren, wie Steuern, Zinsen oder Bareinlagen, sind in beiden Systemen kongruent.

In den vorstehenden Abschnitten wurden einige besonders relevante und aussagekräftige Indikatoren der amtlichen Finanzstatistik jeweils einzeln erläutert und der Bezug zur finanziellen Nachhaltigkeit hergestellt. Über die einzelnen Indikatoren hinaus lassen sich drei übergreifende Erkenntnisse ableiten:

Die Zahlen eines einzelnen Jahres sind oft nicht aussagekräftig, bzw. repräsentativ für die finanzielle Lage der Kommune, da diverse externe Einflüsse auftreten können und diese Zahlen verzerren. Die Indikatoren sollten daher als Zeitreihe betrachtet werden, um einerseits etwaige Ausreißerjahre und gleichzeitig den Trend zu erkennen.

Ebenso wichtig wie die Ausprägung der Indikatoren selbst sind die sachlichen Hintergründe. Gegebenenfalls können quantitativ bedenkliche Werte positive Ursachen haben (z. B. Kitas bei den Sozialausgaben). Ein Beispiel für die entgegengesetzte Richtung sind z. B. hohe liquide Mittel, die auf Mängel in der Umsetzung des Haushaltsplans hindeuten können. In diesem Fall deutete der Finanzindikator auf Nachhaltigkeit, die Ursache jedoch nicht.

Bestimmte Finanzindikatoren lassen sich nur gemeinsam valide interpretieren, da diese sich gegenseitig beeinflussen. Ein positiver Finanzierungssaldo kann z. B. durch zu geringe Investitionen oder offene Personalstellen auch nicht nachhaltig sein.

Eine weitere Möglichkeit, die Daten der Finanzstatistik zu nutzen, sind relationale Kennzahlen aus verschiedenen Indikatoren. Naheliegende Beispiele sind z. B. die erwähnte Steuerdeckungsquote (Anteil der Gemeindesteuern an den Gesamteinnahmen) oder der Zinsausgabenanteil. Auch die Höhe der Rücklagen oder Kassenkredite zu den Ausgaben erlaubt klare Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit des Haushaltes.

Der Blick in der Beurteilung finanzieller Nachhaltigkeit sollte daher weniger auf einzelne Indikatoren, sondern auf die Haushaltsstruktur und die Dynamiken der Indikatoren gerichtet sein. Grundsätzlich lässt sich bereits an den kameralen Daten feststellen, dass die Nachhaltigkeit der Kommunen von nicht beeinflussbaren äußeren Faktoren abhängt. Zu diesen Faktoren gehören z. B. die volatile Konjunktur und lokal heterogene Wirtschaftskraft. Aber auch die Bundespolitik beeinflusst die finanzielle Nachhaltigkeit in beide Richtungen durch z. B. neue Aufgaben oder befristete Zuweisungen. Die finanzielle Nachhaltigkeit ist in Gänze nicht gegeben. Der Finanzierungssaldo, ohnehin unvollständig, ist nicht sicher, Personal fehlt, die Investitionen sind zu gering und die Sozialausgaben kaum steuerbar. Während die süddeutschen Kommunen infolge der hohen Wirtschafts- und Steuerkraft stabil sind, fällt die Einschätzung für andere wie das Saarland, NRW oder Sachsen-Anhalt düsterer aus. In diesen Regionen ist nicht zu erwarten, dass angesichts drängender Engpässe im Tagesgeschäft die Aufgabe der ökologischen Transformation zu bewältigen ist.

Literatur

ARD Deutschlandtrend (2023). „Klimawandel als wichtigstes Problem". 6.4.2023. https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3339.html (Download 10.6.2023).

Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geissler und Philipp Schrauth (2015a). *Kommunaler Finanzreport 2015*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Arnold, Felix, Ronny Freier, René Geissler und Philipp Schrauth (2015b). „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen". *DIW Wochenbericht* 43. 1031–1040.

Bauer, Philumena, und Dorothea Greiling (2022). „Nachhaltigkeitsberichterstattung kommunaler Wasserversorgungsunternehmen". *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl* 3. 476–511.

Bertelsmann Stiftung (2020). *Instrumente für kommunales Nachhaltigkeitsmanagement*. Gütersloh. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/instrumente-fuer-kommunales-nachhaltigkeitsmanagement-all-1?tx_rsmbstpublications_pi2%5Bpage%5D=1&cHash=c9f4fbc4c4efe1069272105af653445b (Download 16.7.2023).

Bertelsmann Stiftung (2021). *SDGs und kommunaler Produkthaushalt*, Gütersloh, URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/sdgs-und-kommunaler-produkthaushalt-all?tx_rsmbstpublications_pi2%5Bpage%5D=1&cHash=c9f4fbc4c4efe1069272105af653445b (Download 16.7.2023).

Bertelsmann Stiftung (2023). „SDG Portal". www.sdg-portal.de (Download 3.6.2023).

Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, ICLEI European Secretariat, Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion (2022). *SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. 3. teilweise überarbeitete Auflage. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/agenda-2030-nachhaltige-entwicklung-vor-ort/projektnachrichten/sdg-indikatoren-fuer-kommunen-dritte-auflage (Download 11.6.2023).

Beznoska, Martin, und Björn Kauder (2019). „Verschuldung und Investitionen der Kommunen in Deutschland". *IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 3. 3–19.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2020). *Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969*. Berlin.

BMWE – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015). *Stärkung von Investitionen in Deutschland.* Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie. Hrsg. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland". Berlin. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/I/investitionskongress-report-gesamtbericht-deutsch-barrierefrei.html (Download 2.3.2023).

BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2023). „Klimaschutzkonzepte & Personal". Berlin. https://www.klimaschutz.de/de/foerderung/foerderkompass/klimaschutzpersonal-konzepte (Download 19.6.2023) oder https://www.klimaschutz.de/de/foerderung/foerderprogramme (Download 19.6.2023).

Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2017). *Kommunaler Finanzreport 2017*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler und Friederike-Sophie Niemann (2018). „Konsolidierungsprogramme der Länder für finanzschwache Kommunen – Eine Evaluierung kurzfristiger fiskalischer Effekte“. *Wirtschaftsdienst* 8. 592–599.

Boettcher, Florian, Ronny Freier, René Geißler, Moritz Schubert und Reiner Stollhoff (2019). *Kommunaler Finanzreport 2019*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Boettcher, Florian, Ronny Freier und René Geißler (2021a). *Kommunaler Finanzreport 2021*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Boettcher, Florian, Ronny Freier und René Geißler (2021b). „15 Jahre Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft. Die Geschichte eines „pragmatischen Transfers“. *Wirtschaftsdienst* 7. 552–558.

Boettcher, Florian, und Ronny Freier (2022). „Zwei Jahre im Krisenmodus – die kommunalen Finanzen bleiben trotzdem stabil“. *Wirtschaftsdienst* 8. 642–647.

Brede, Helmut (2005). *Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*. 2. Auflage. München.

Bundesregierung (2021). „Kommunen als zentrale Akteure für eine nachhaltige Entwicklung“. Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, Beschluss vom 14. Juni 2021. Berlin. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1929118/d46e91c0c13d623d3eca38a2a937c0dc/2021-06-14-beschluss-kommunen-data.pdf?download=1 (Download 11.6.2023).

Bundesregierung (2023). „Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie“. Berlin. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-318846 (Download 1.6.2023).

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2021). Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Staatssekretärsausschuss für Nachhaltigkeit. Berlin. https://www.dstgb.de/themen/klimaschutz-und-klimaanpassung/aktuelles/nachhaltige-entwicklung-kommunen-als-zentrale-akteure-dauerhaft-staerken/210601-stsa-ne-stellungnahme-kommunale-nachhaltigkeit.pdf?cid=jjm (Download 16.7.2023).

Burth, Andreas, und Sarah Egger (2021). „Stand der Doppik-Einführung in den deutschen Kommunen“. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen* 2. 30–32.

Carlowitz, Hans Carl von (1713). *Sylvicultura oeconomica oder oder Haußwirtschaftliche Nachricht und Naturgemäße Anweisung zur Wilden Baum-Zucht*. Leipzig.

CDU, CSU und SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin. https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1&type=field_collection_item&id=15997 (Download 19.7.2023).

Destatis (2022). *Finanzvermögen des öffentlichen Gesamthaushaltes*. Fachserie 14 – Reihe 5.1 -2021. Wiesbaden.

Destatis (2023a). „Nachhaltigkeitsstrategien der deutschen Länder“. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Nachhaltigkeitsindikatoren/Deutsche-Nachhaltigkeit/nachhaltigkeit-laender.html (Download 3.6.2023).

Destatis (2023b). „Ziele für die nachhaltige Entwicklung“. https://sdg-indikatoren.de/1/ (Download 1.6.2023).

Ebinger, Falk, René Geißler, Friederike-Sophie Niemann, Christian Person und Steffen Zabler (2017). „Die kommunale Finanzaufsicht Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich“. *Analysen und Konzepte* 1. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Expertenkommission Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (2022). „Musterkodex“. https://pcg-musterkodex.de/ (Download 3.6.2023).

Freier, Ronny, und René Geißler (2023). „Kommunale Investitionen. Bedeutung des Haushaltsrechts.“ *der moderne staat* 2 (im Erscheinen).

Geißler, René, und Friederike-Sophie Niemann (2015). *Kommunale Sozialausgaben. Wie der Bund sinnvoll helfen kann*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Geißler, René, Isabelle Jänchen und Claudia Lubk (2020). „Die Umsetzung der Doppik in den Gemeinden des Freistaates Sachsen“. *Analysen und Konzepte* 2. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Geißler, René (2021). „Kommunale Produkthaushalte in Brandenburg. Gute Rechtsetzung, wenig Umsetzung“. *Der Gemeindehaushalt* 1. 25–27.

Geißler, René, und Anna Rutter (2023). „Die Entwicklung der Kreisumlage in Brandenburg – Verfahren, Umlagesätze und Erklärungen“. *Zeitschrift für Kommunalfinanzen* 4. 77–80.

Gnädinger, Marc (2017). „Erhalt der Kulturvielfalt hessischer Kommunen durch Verbesserung der Haushaltssteuerung“. *Der Gemeindehaushalt* 10. 231–235.

Gnädinger, Marc, und Andreas Burth (2021). *Haushaltskonsolidierung in Kommunen*. 4. Auflage. Berlin.

Gnädinger, Marc, und Felix Volk (2022). „Nachhaltigkeitssteuerung über den Produkthaushalt“. *Der Gemeindehaushalt* 12. 277–282.

Gornig, Martin, Claus Michelsen und Kristina van Deuverden (2015). „Kommunale Infrastruktur fährt auf Verschleiß“. *DIW Wochenbericht* (82) 43. 1023–1030.

Haag, Martin, und Babette Köhler (2012). „Freiburg im Breisgau – nachhaltige Stadtentwicklung mit Tradition und Zukunft“. *Informationen zur Raumentwicklung* 5/6. 243–256.

Jethon, André (2019). „Der NKF-Haushalt nach Inkrafttreten der neuen KomHVO NRW: Leistungssteuerung adé? Stand der interdisziplinären Forschung und erste Gedanken zum künftigen Aufbau und Steuerungspotenzial des NKF-Haushalts in der Praxis“. *Der Gemeindehaushalt* 4. 82–90.

Jethon, André, und Christoph Reichard (2022). „Ziele und Kennzahlen im Produkthaushalt: weiter wie bisher? Problemlagen und Perspektiven ergebnisorientierter Steuerung“. *Verwaltung und Management* 3. 99–113.

Keilmann, Ulrich, und Marc Gnädinger (2022). „Integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung“. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022*. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin und Anja Ranscht-Ostwald. Berlin. 125–142.

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (2022). *KfW Kommunalpanel 2022*. Hrsg. KfW Bankengruppe. Frankfurt am Main.

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2022). „Nachhaltigkeitsberichterstattung – ein Update für die wirkungsorientierte Steuerung?“ *KGSt Denkanstöße zu Haushalt & Finanzen* 2. 8.

Koch, Florian, Kerstin Krellenberg, Klaus Reuter, Jens Libbe, Katharina Schleicher, Klaus Krumme, Susanne Schubert und Kristine Kern (2019). Wie lassen sich die Sustainable Development Goals umsetzen? Herausforderungen für Städte in Deutschland und die Rolle der Planung. *disP – The Planning Review* 4. 14–27.

Koch, Florian, und Kerstin Krellenberg (2021). *Nachhaltige Stadtentwicklung: Die Umsetzung der Sustainable Development Goals auf kommunaler Ebene*. Wiesbaden.

LAG21 – Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V. (2021). „Der kommunale Nachhaltigkeitshaushalt 2019–2021 – Bericht zur 2. Projektphase“. Dortmund. https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/NHaushalt/kommunalernachhaltigkeitshaushalt-projektbericht2021.pdf (Download 16.7.2023).

LAG21 – Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V. (2023). *Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt*. Dortmund. https://www.lag21.de/kommunaler-nachhaltigkeitshaushalt (Download 16.7.2023).

Mühlenkamp, Holger, und Andreas Glöckner (2010). Rechtsvergleich Kommunale Doppik – *Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer*. Speyerer Forschungsberichte Nr. 260. 2. Auflage. Universität Speyer. Speyer.

Niemann, Friederike-Sophie, und René Geißler (2016). „Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Gemeinden in NRW“. *Analysen und Konzepte* 3. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Osranek, Regina (2017). *Nachhaltigkeit in Unternehmen*. Wiesbaden.

Person, Christian, und René Geißler (2020). „Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunale Schuldenhilfen in Deutschland“. *der moderne Staat* 1. 191–216.

Peter, Oliver, Henrik Scheller und Amelie Ruddek (2023). *Halbzeitbilanz zur Umsetzung der Agenda 2030 in deutschen Kommunen*, Bertelsmann Stiftung. https://repository.difu.de/items/19037ef9-cf4d-40a1-acca-e8b6e9e050cf (Download 17.7.2023).

Peters, Oliver, und Henrik Riedel (2022). „Methodik zur Entwicklung von SDG-Indikatoren für Kommunen“. *SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. 3., teilweise überarbeitete Auflage. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, ICLEI European

Secretariat, Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/agenda-2030-nachhaltige-entwicklung-vor-ort/projektnachrichten/sdg-indikatoren-fuer-kommunen-dritte-auflage (Download 11.6.2023).

PwC – PricewaterhouseCoopers (2022). *Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor.* Berlin.

Raffer, Christian (2021). „Kaum Nutzen trotz hoher Kosten? – Ein Überblick über die empirischen Arbeiten zur kommunalen Doppik-Reform in Deutschland". *Jahrbuch der öffentlichen Finanzen 1/2021*. Hrsg. Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth, Thomas Lenk, Henrik Scheller und Matthias Woisin. Berlin. 425–446.

Raffer, Christian, Henrik Scheller und Oliver Peters (2022). „The UN Sustainable Development Goals as innovation drivers for local sustainability governance? Examples from Germany". *Public Sector Economics* 4. 459–487.

Reuter, Klaus, Philipp Lange, Marlen Münning und Mona Rybicki (2023). „Prozesskette Nachhaltigkeit: Strategie, Haushalt, Berichterstattung und Netzwerk zur kommunalen Nachhaltigkeit". *Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement – Ein integrativer Ansatz mit Fokus Wirtschaft am Beispiel der Stadt Hannover.* Hrsg. Kristin Butzer-Strothmann und Friedel Ahlers. Berlin (im Erscheinen).

RGRE – Rat der Gemeinden und Regionen Europas (2023). „Mustererklärung für Kommunen zur Agenda 2030". https://www.rgre.de/kommunale-ez/was-ist-kez/agenda-2030 (Download 16.7.2023).

Schaltegger, Stefan, Berno Haller, Astrid Müller, Johanna Klewitz und Dorli Harms (2009). *Nachhaltigkeitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Herausforderungen, Handlungsfelder und Methoden.* Lüneburg.

Scheller, Henrik, Christian Raffer und Oliver Peters (2022). Kommunalhaushalte in Zeiten von Nachhaltigkeit, Standpunkt, 22.9.2022, Hrsg. Difu Institut. Berlin. https://difu.de/nachrichten/kommunalhaushalte-in-zeiten-von-nachhaltigkeit (Download 16.7.2023).

Schuster, Ferdinand, Stefanie Hübner, Clemens Heidenreich, Ariane Pflaum und Katrin Tröster (2015). „Nachhaltigkeit und doppisches Haushaltswesen – Theoretischer Ansatz und praktische Umsetzung". *Der Gemeindehaushalt* 7. 152–157.

Schuster, Ferdinand, und Franziska Holler (2017). „Kommunale Nachhaltigkeit mit dem Haushalt steuern". *Innovative Verwaltung* 6. 26–29.

Schuster, Ferdinand (2019). „Doppik für den Klimaschutz – Der Nachhaltigkeitshaushalt." *PublicGovernance* Herbst/Winter. 14–6.

Schuster, Ferdinand (2022). „Sustainable Public Finance: Nachhaltiges Finanzwesen und die Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor". *Public Governance* 1. 4–10.

SKEW – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (2023a). „Voluntary Local Reviews (VLRs) für Global Nachhaltige Kommunen". Hrsg. Engagement global gGmbH. Bonn. https://skew.engagement-global.de/voluntary-local-reviews.html (Download 19.7.2023).

SKEW (2023b). SKEW – Servicestelle Kommunen in der einen Welt, Engagement global gGmbH, Bonn. URL: https://skew.engagement-global.de/ (zuletzt abgerufen am 16.07.2023).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021). „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit". Berlin. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1 (Download 19.7.2023).

Stadt Münster (2023). „Münster nachhaltig". https://www.stadt-muenster.de/tourismus/service-und-informationen/muenster-nachhaltig (Download 10.6.2023).

Vereinte Nationen (2015). „70.1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung". Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015. Siebzigste Tagung, Tagesordnungspunkte 15 und 16. https://www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf (Download 10.6.2023).

Vereinte Nationen (2023). „Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development". https://sdgs.un.org/2030agenda (Download 16.7.2023).

Wesbuer, Dittrich, Andreas Milde und Theresa Eichhorn (2023). *Nachhaltigkeit messen – Zum Stand des Nachhaltigkeitsmonitorings in Kommunen*, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), Dialog Global Nr. 66.

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
bertelsmann-stiftung.de

Dr. Kirsten Witte
Director
Zentrum für Nachhaltige Kommunen
Telefon +49 5241 81-81030
kirsten.witte@bertelsmann-stiftung.de

BertelsmannStiftung