

# IAT Forschung aktuell

Januar 2024

DOI: <https://doi.org/10.53190/fa/202401>

Ausgabe 01/2024

## Kommunale Haushalte im Lichte der aktuellen Krisen

Elke Dahlbeck, Franz Flögel & Stefan Gärtner



### Auf den Punkt

- Die finanzielle Lage der Kommunen ist regional sehr unterschiedlich. Insbesondere periphere Räume Ost- sowie altindustrielle Städte Westdeutschlands weisen eine geringe Steuerkraft auf. Auch die Emscher-Lippe-Region ist hiervon stark betroffen und fällt im Vergleich weiter zurück. Geringe Steuerkraft und hohe Schuldenlast beengen die Spielräume für kommunales Handeln.
- Um die kommunale Selbstverwaltung für die zunehmenden Aufgaben– zum Beispiel für die der Klimaneutralität – zu stärken, müssen andere Finanzquellen her, da Bund und Länder vor dem Hintergrund der Schuldenbremse nicht mehr Mittel bereitstellen werden.
- Es gilt zu überlegen, einen Teil der bestehenden Fördermittel für die Kommunen ohne Zweckbindung bereit zu stellen. Um hierbei die Disparitäten zwischen den Kommunen weiter zu reduzieren, sollten bei der Verteilung dieser freien Mittel Kohäsionskriterien zugrunde gelegt werden. Hierzu könnte auch das etablierte Instrument des kommunalen Finanzausgleichs gestärkt werden.
- Eine Reduktion der Fördermittel zu Gunsten freier Mittel darf dabei nicht zur Lasten von Innovationen und interkommunalem Lernen gehen.

## Inhalt

1. Einleitung	3
2. Entwicklung der kommunalen Finanzlage	4
3. Neue Aufgaben von Kommunen	7
4. Ausblick	11
5. Literatur	13

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzierungssalden der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Mrd. Euro, 1-4 Quartal 2012-2022; .....	4
Abbildung 2: Gemeindliche Steuerkraft in Euro je Einwohner; Abbildung 3: Kommunale Schulden in Euro je Einwohner .....	6
Abbildung 4: Entwicklung der Steuerkraft in ausgewählte Regionen 1995-2019 ....	7
Abbildung 5: Entwicklung des Personals je 10.000 Einwohner in ausgewählten Regionen 2006-2019 .....	10

### ***Schlüsselwörter:***

Kommunale Haushalte, Finanzkrise, Emscher-Lippe-Region, kommunale Selbstverwaltung

# 1. Einleitung

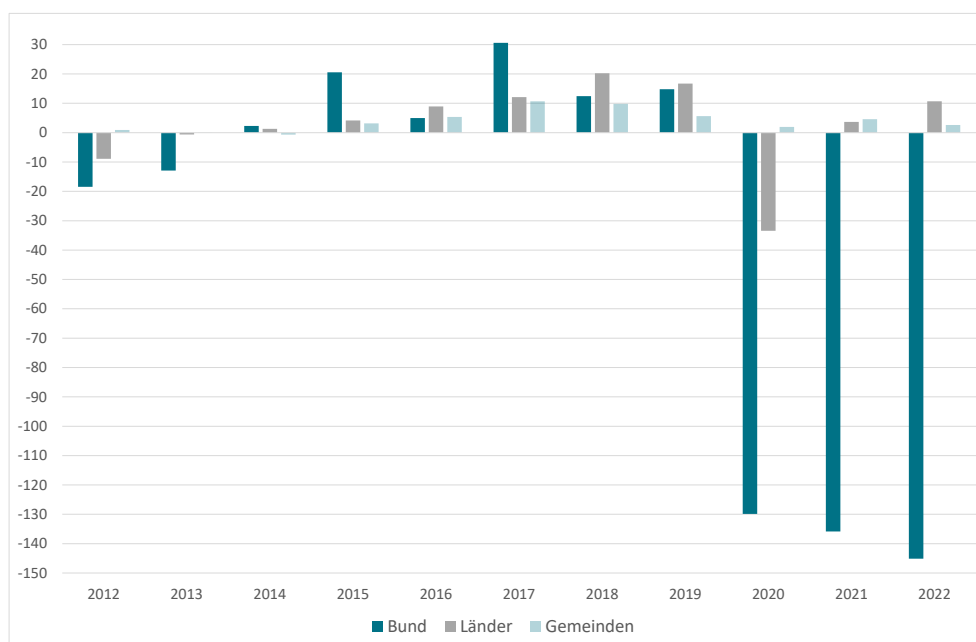
Unstrittig ist, dass die Kommunen unter einer steigenden Aufgabenlast und Komplexität leiden. Dies gilt insbesondere für strategische Aufgaben im Bereich Gesundheits(-präventions)politik, der Bildungs- und Integrationspolitik und zunehmend auch für die Erreichung der Umwelt- und Klimaneutralität sowie die Klimawandelsfolgenanpassung. So ist die umsetzende kommunale bzw. regionale Ebene zunehmend gefragt, eine „echte“ ökologische Transformation zu bewerkstelligen und diese sozial und ökonomisch einzubetten. Nun ist die Welt zwar insgesamt komplexer geworden und auch die anderen föderalen Ebenen in Deutschland leiden unter einer Aufgaben- und Komplexitätszunahme, allerdings haben sie in Bezug auf die Steuerung der Einnahmen (zum Beispiel durch die Steuerpolitik) höhere Gestaltungsspielräume als die Kommunen. Kommunen selbst können ihren Haushalt auf der Einnahmenseite im Wesentlichen nur durch Erhöhung der Realsteuern und der Gebühren oder die Ansiedlung von Unternehmen (Gewerbsteuer) bzw. von Bevölkerung verbessern. Auf der Aufgabenseite bleibt oft nur die Reduktion freiwilliger Aufgaben. Dies macht sich teilweise durch Einschnitte im Bereich der Daseinsvorsorge bemerkbar, was wiederum die Lebensqualität und unter Umständen durch Wegzug die Einwohnerzahl reduziert und dadurch einen Krisenkreislauf in Gang setzt.

Allerdings sind nicht alle Kommunen gleich herausgefordert. Es gibt durchaus Kommunen, die in eine zukunftsfähige Infrastruktur investieren und eine gute Daseinsvorsorge unterhalten können. Viele der finanziell eher schlecht aufgestellten Kommunen sind schon lange dazu übergegangen, sich wichtige Aufgaben durch Projekte von Land, Bund und EU finanzieren zu lassen. Dies führt teilweise dazu, dass strategische Kommunal- und Regionalentwicklung von einzelnen Projektförderungen abhängig ist, die besten Leute sich mit Förderscouting und Akquise beschäftigen und die daraus geförderten Stellen teilweise aufgrund des Fachkräftemangels nicht besetzt werden können. Daher stellten wir die Frage, ob man nicht die Kommunen verlässlich mit mehr Finanzmitteln ausstatten sollte und, da monetäre Ressourcen nun mal begrenzt sind, dies durch Kürzungen kommunaler Förderprogramme des Bundes und der Länder finanziert. Diesen Zusammenhang und eventuelle Vor- und Nachteile einer solchen Umschichtung wollen wir im vorliegenden Forschung Aktuell diskutieren.

## 2. Entwicklung der kommunalen Finanzlage

Im Jahr 2022 lagen die Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, EU sowie Sozialversicherung) bei 1.748,29 Mrd. Euro. Hiervon entfielen 463,76 Mrd. Euro (26,5 %) auf den Bund, 532,95 Mrd. Euro (31,4 %) auf die Länder und 328,42 Mrd. Euro (18,8 %) auf die Kommunen.

Abbildung 1: Finanzierungssalden der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Mrd. Euro, 1-4 Quartal 2012-2022



Quelle: Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes; eigene Darstellung

Betrachtet man die Entwicklung der Finanzierungssalden (siehe Abbildung 1), also der Differenz der Einnahmen und Ausgaben eines Jahres, von Bund, Ländern und Kommunen wird folgendes sichtbar:

- Sowohl in Bund als auch in den Ländern hat sich aufgrund der guten konjunkturellen Lage und der positiven Steuereinnahmen der Finanzierungssaldo bis zur Corona-Krise 2020 positiv entwickelt.
- Die Finanzierungssalden aller Kommunen sind im Zeitverlauf mit Ausnahme des Jahres 2014 mit einem Minus von 0,66 Mrd. Euro immer positiv. Ursächlich hierfür sind auch hier die hohen Steuereinnahmen. So stiegen die Einnahmen der Kommunen von 197,6 Mrd. Euro in 2012 um 66,1 % auf 328,4 Mrd. Euro in 2022. Im gleichen Zeitraum stiegen jedoch auch die Ausgaben um 65,5 % auf 325,8 Mrd. Euro. Die Ursachen für die zunehmenden Ausgaben sind v.a. steigende Personal- und Sozialausgaben. Die höchsten

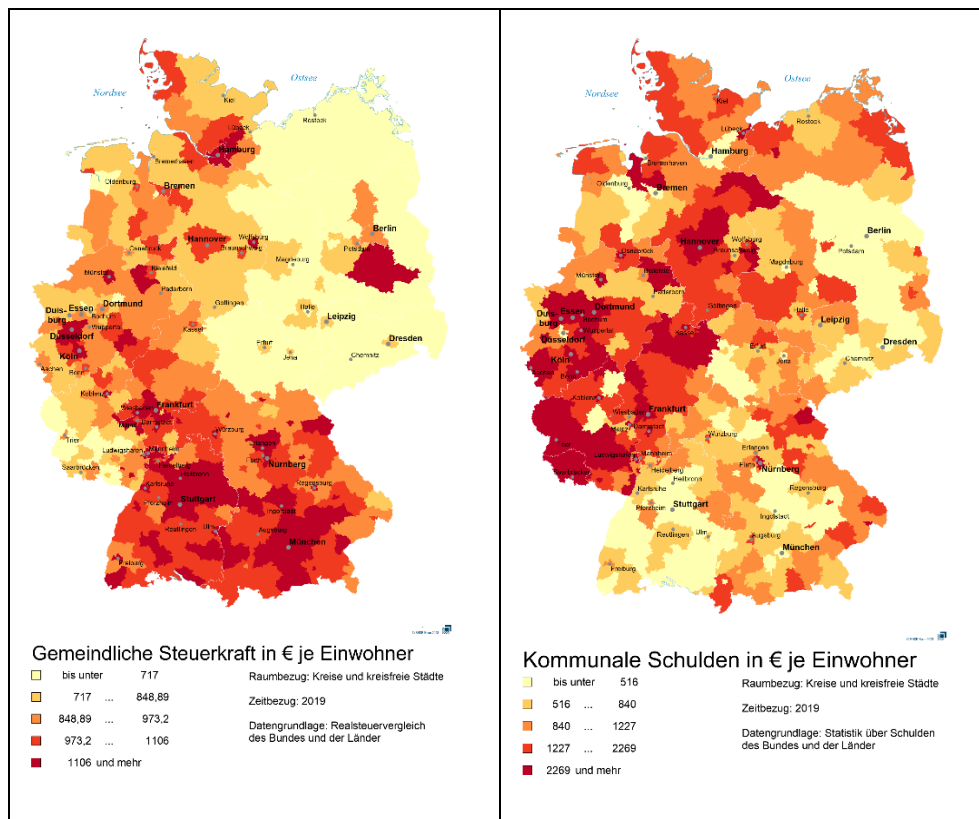
Ausgaben lagen im Bereich der Sozialhilfe, der Ausgaben für Kitas, der Grundsicherung für Arbeitssuchende sowie der Jugendhilfe (Böttcher et al: 2021: 9-13).

- Trotz der Corona-Krise lagen auch ab 2020 die kommunalen Ausgaben unterhalb der kommunalen Einnahmen, und der Finanzierungssaldo blieb auch in der Krisenzeit positiv. Die Höhe des kommunalen Finanzierungssaldos nahm jedoch weiter ab auf 2,64 Mrd. Euro in 2022.
- Ursächlich hierfür waren die Kompensationen durch den Bund an die Kommunen (vgl. Dahlbeck & Flögel 2022, Kommunalwiki.Boell.de, Döring 2020), was sich auch in den negativen Finanzierungssalden des Bundes ab 2020 zeigt. In 2022 sank der Bundessaldo auf einen Negativwert von -145,13 Mrd. Euro. Es ist davon auszugehen, dass sich aufgrund der Schuldenbremse und der aktuellen Verfassungsgerichtsentscheidung diese Entwicklung nicht weiter fortsetzen wird und der Bund seine Neuverschuldung zurückfährt. Dies wird voraussichtlich negative finanzielle Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen haben. Zudem werden die zeitversetzten Schlüsselzuweisungen aufgrund abnehmender Steuereinnahmen absinken, während die Sozials Ausgaben für die Kommunen aufgrund der konjunkturellen Lage weiter steigen werden. Die Mehrheit der Kommunen erwartet für die kommenden fünf Jahre eine eher nachteilige Finanzentwicklung (Raffer & Scheller 2023: 7).

### **Finanzielle Lage der Kommunen regional sehr unterschiedlich**

Trotz der insgesamt positiven Entwicklung der kommunalen Finanzierungssalden in den letzten Jahren muss konstatiert werden, dass sich die finanzielle Lage der Kommunen regional sehr unterschiedlich darstellt. So ist bei der gemeindlichen Steuerkraft in Euro pro Kopf der Bevölkerung ein deutliches Süd-Nord-Gefälle, aber auch weiterhin ein West-Ost-Gefälle über die in 2019 bestehenden 401 Landkreise und kreisfreien Städte auszumachen. In Mansfeld-Südharz lag die Steuerkraft mit 495 Euro je Einwohnerin und Einwohner am niedrigsten. Im Ruhrgebiet weist Gelsenkirchen mit 598,9 Euro je Kopf die niedrigste Steuerkraft auf. Die höchste Steuerkraft konnte im Landkreis München mit 2818,9 Euro je Einwohnerin und Einwohner erzielt werden. Und auch bei den kommunalen Schulden pro Kopf der Bevölkerung zeigen sich regionale Disparitäten; wobei hier die regional am stärksten verschuldeten Kommunen im Westen Deutschlands (NRW; RLP sowie dem Saarland) zu finden sind.

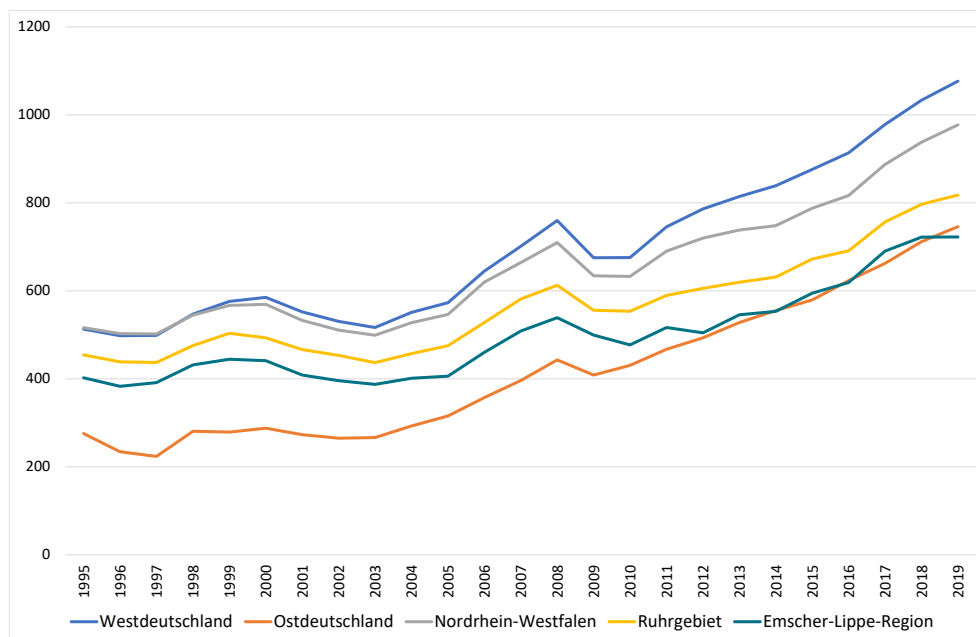
Abbildung 2: Gemeindliche Steuerkraft in Euro je Einwohnerinnen und Einwohner  
 Abbildung 3: Kommunale Schulden in Euro je Einwohnerinnen und Einwohner



Quelle: INKAR; BBSR

Betrachtet man die Entwicklung der gemeindlichen Steuerkraft im Zeitverlauf wird deutlich, dass sich das Ruhrgebiet und insbesondere die Emscher-Lippe-Region deutlich schlechter entwickeln als die Vergleichsregionen in NRW oder Westdeutschland. Im Jahr 2019 liegt die Steuerkraft in der Emscher-Lippe-Region mit 722,5 Euro pro Kopf unterhalb des ostdeutschen Vergleichswertes von 746 Euro je Einwohnerin und Einwohner.

Abbildung 4: Entwicklung der Steuerkraft in ausgewählte Regionen 1995-2019



Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Quelle: INKAR, BBSR, eigene Darstellung

Für die Kommunen im Ruhrgebiet und insbesondere in der Emscher-Lippe-Region haben die geringen Einnahmen, hohen Sozialausgaben und hohen Schulden unmittelbare Auswirkungen. So können freiwillige Ausgaben nur noch in sehr begrenztem Maße durchgeführt werden und dringend benötigte Sachausgaben müssen verschoben werden (Dahlbeck & Flögel 2022; Hüther & Südekum 2020) oder sind nur mit zweckgebundenen Fördermitteln realisierbar. Hier ergeben sich jedoch häufig Schwierigkeiten, diese Mittel aufgrund des hohen Aufwands und personeller Engpässe überhaupt zu beantragen, oder aber diese Mittel binden dann Personal, welches an anderer Stelle fehlt (Deutscher Städtetag & PD 2021). Verschuldete Kommunen müssen dann häufig Gebühren für einzelne Dienste anheben oder auch die Hebesätze der Realsteuern erhöhen.

### 3. Neue Aufgaben von Kommunen

Der Aufgabenumfang der Kommunen hat sich in den letzten Jahren verändert, neue Aufgaben sind hinzugekommen und bestehende Aufgaben verursachen mehr Aufwand oder erfordern neue Qualitäten der Leistungserstellung. Der Wandel der Aufgaben ist für die Kommunen teils kaum beeinflussbar, wie beispielsweise die Einführung der gesetzlichen Vorgaben für die Kinderbetreuung, der pandemiebedingte

Aufwand im Gesundheitsbereich und die volatile Entwicklung der Anzahl Geflüchteter zeigen.

Zu den neueren Aufgaben der Kommunen zählt besonders die Bewältigung der multiplen Transformationen:

- Die digitale Transformation beschäftigt die Kommunen schon seit längeren (Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2017). Das Onlinezugangsgesetz (OZG) und gesteigerte Erwartungen an die nachhaltige smarte Stadt (BBSR 2022) bedingen jedoch fortlaufende Investitionen in die digitalen Infrastrukturen und Anpassungen der Prozesse. Hierbei steigen auch die Aufwendungen für Cybersicherheit aufgrund der zunehmenden Bedrohung und verschärfter rechtlicher Normierung zum Schutz kritischer Infrastrukturen.
- Die ökologische Transformation bedingt eine Reihe von Transformationen auf kommunaler Ebene (Dahlbeck & Flögel 2022, Gärtner 2023). Die Einhaltung der Ziele des Pariser Klimaabkommens erfordert die Mobilitäts-, Energie- und Wärmewende. In allen drei Bereichen spielen Kommunen eine relevante Rolle. Die Aushandlungs- und Anpassungsprozesse sind nicht nur ressourcenintensiv, sondern oft auch konfliktreich. Neben dem Klimaschutz bedarf es einer Anpassung der Kommunen an die Folgen des Klimawandels (z.B. Starkregen- und Hitzeschutz). Die Klimafolgen gehen auch mit unmittelbaren Kosten, etwa für Feuerwehren und Bauhöfe, einher, selbst wenn die Kommunen das Thema ignorieren und keine spezifischen Investitionen in die Klimafolgeanpassung tätigen.

Neue Aufgaben sind darüber hinaus Folge des sozio-demografischen Wandels und einer Steigerung der angebotenen Leistungen und Erwartungen durch die Bürgerinnen und Bürger. Im Bereich Soziales und Jugend seien beispielsweise die Ausweitung der Kindertagesstätten, die U3-Betreuung und Hilfen zur Erziehung genannt (Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2017, Lenk et al. 2020). Auch gesundheits- und sozialpsychologische Leistungen werden ausgebaut und die Kommunen nehmen eine aktivere Rolle in der Beratung und Betreuung vulnerabler Gruppen z.B. durch den Ausbau niedrigschwelliger sozialraumorientierter Anlaufstellen ein. Gleichzeitig übernehmen Kommunen durch das Betreiben eigener Medizinischer Versorgungszentren auch neue Rollen im Bereich der ambulanten Gesundheitsversorgung und sichern damit die haus- oder fachärztliche Versorgung vor Ort. Im Bereich Stadtentwicklung steigen die Ansprüche an eine nachhaltige und inklusive Stadt. Beispielsweise hat die COVID-19 Pandemie dazu geführt, dass die Ansprüche an das Wohnumfeld und Naherholung gestiegen sind (Dahlbeck & Flögel 2022).



Die multiplen Krisen (Krieg, Flucht und Pandemie) bedingen oft sprunghafte und sehr kurzfristige Anpassungsherausforderungen der kommunalen Aufgaben. So waren während der COVID-19 Pandemie die Gesundheitsämter besonders belastet. Personal aus anderen Verwaltungseinheiten, in denen aufgrund der Pandemie weniger Arbeit anfiel, haben ausgeholfen (Dahlbeck & Flögel 2022). Besonders die fluchtbedingte Migration stellt Kommunen vor sich wandelnde Aufgaben, etwa in der Unterbringung, Betreuung und Integration. Sie wirkt sich aber auch direkt auf die Nachfrage nach sozialer Infrastruktur aus. Hierbei müssen die Angebote nicht nur sprachlich und kulturell angepasst werden. Auch die Anforderungen an die sozialen Infrastrukturen unterscheiden sich je nachdem, ob eher junge Männer nach Deutschland kommen, wie 2015, oder eher Frauen und Kinder, wie mit Beginn des Krieges gegen die Ukraine. Da die krisenbedingten Ursachen von Flucht weiter zunehmen werden, ist damit zu rechnen, dass die Integration von Geflüchteten Daueraufgabe der Kommunen bleiben wird.

Mit der Anpassung an den demografischen Wandel und sich ändernde Bevölkerungsstrukturen befassen sich die Kommunen seit langem (z.B. Mäding 2006). Jedoch standen schrumpfende Einwohnerzahlen, Kostenremanenzen und neue Aufgaben aufgrund der Alterung der Bevölkerung im Fokus (Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2017). Bevölkerungsrückgang und Alterung werden sicher in einigen Teilregionen zentrale Herausforderung bleiben. Migration und steigende Fertilität führen jedoch dazu, dass in zahlreichen Kommunen die Kapazitäten in Bereich Soziales und Jugend sowie Schulträgeraufgaben unterdimensioniert sind und nun schnell angepasst werden müssen. Beispielsweise baut die Stadt Gelsenkirchen aktuell acht neue Schulen, nachdem über 40 Jahre kein Schulneubau nötig war<sup>1</sup>. Der starke und unerwartete Anstieg der jungen Bevölkerung stellt die kommunalen Haushalte vor besondere Herausforderungen, da gerade eine junge Bevölkerung hohe ungedeckte Kosten verursacht, wie eine Untersuchung von Starke (2021) zeigt. Bevölkerungswachstum verschärft ferner die Wohnsituation, gerade in Ballungsräumen.

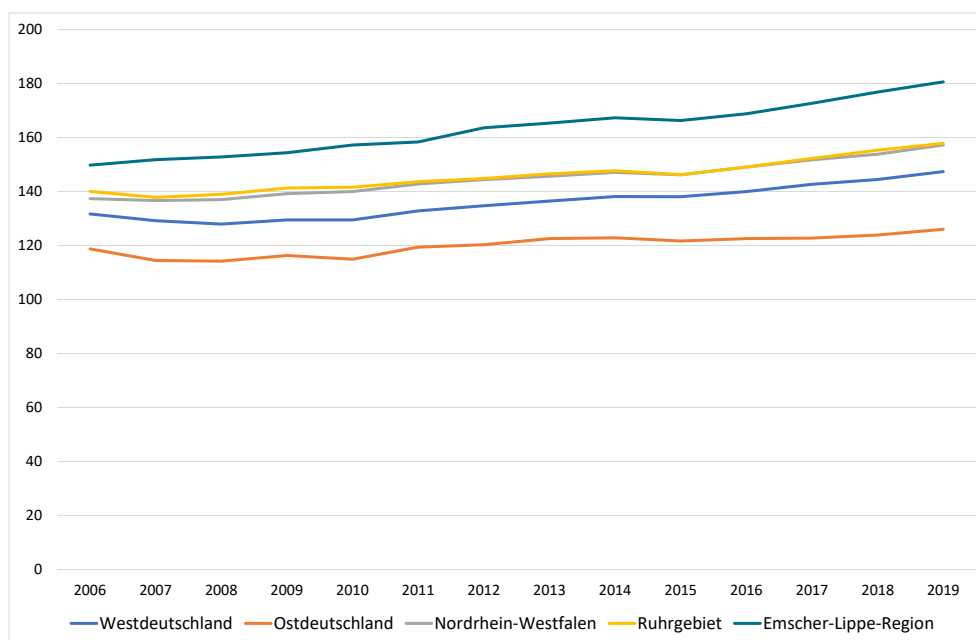
Nachdem über viele Jahre Personal in den Kommunen abgebaut wurde, stieg die Anzahl des kommunalen Personals je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner in Deutschland seit 2009 wieder an. Kamen 2006 noch 129 Beschäftigte auf 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Vollzeitäquivalente), so waren es 2019 bereits 143. Auch aufgrund des höheren Kommunalisierungsgrads, das heißt die Kommunen übernehmen vergleichsweise mehr Leistungen im föderalen System als in anderen Bundesländern, verfügen Kommunen in NRW über mehr Personal verglichen zu

---

<sup>1</sup> [https://www.gelsenkirchen.de/de/\\_meta/aktuelles/artikel/50469-schulneubauoffensive-der-stadt-gelsenkirchen-geht-in-die-bauphase](https://www.gelsenkirchen.de/de/_meta/aktuelles/artikel/50469-schulneubauoffensive-der-stadt-gelsenkirchen-geht-in-die-bauphase)

West- und besonders Ostdeutschland. Das Niveau im Ruhrgebiet liegt mit 157,8 Beschäftigten je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner in etwa auf dem Niveau von NRW mit 157,3 Beschäftigten je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Auffallend ist das deutlich höhere Niveau in der Emscher-Lippe Region mit 180,6 kommunal Beschäftigten je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 2019, was in den durch den Strukturwandel hervorgerufenen soziokulturellen Herausforderungen begründet liegen kann. Die ostdeutschen Flächenländer verfügen insgesamt über deutlich weniger Personal mit 126 Beschäftigten je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Abbildung 5: Entwicklung des Personals<sup>2</sup> je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner in ausgewählten Regionen 2006-2019



Quelle: BBSR, INKAR

Während in West- und Ostdeutschland sowie in NRW und dem Ruhrgebiet die Beschäftigtenzahlen je 10.000 Einwohner bis 2008 rückläufig sind, steigen diese in der Emscher-Lippe-Region über den gesamten Beobachtungszeitraum kontinuierlich an. Im Jahr 2008 ist aufgrund der Umstellung der Doppik in NRW sowie einer Funktionsverlagerung von Behörden der Bezirksverwaltung in die Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte ein statistischer Effekt zu beachten (Schmidt & Wilke 2016: 26). In allen betrachteten Vergleichsregionen ist ab 2010 ein Zuwachs an kommunalem Personal zu beobachten. Die Ursachen der kommunalen Personalzuwächse

<sup>2</sup> Personal der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände in Vollzeitäquivalenten je 10.000 Einwohner (einschließlich der rechtlich unselbständigen Wirtschaftsunternehmen sowie Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen);

insgesamt liegen in der teilweisen Rekommunalisierung von Energieunternehmen, aber insbesondere im Ausbau der frühkindlichen Kinderbetreuung (U3-Betreuung, Ganztagsbetreuung) (Schmidt & Wilke 2016, Altis 2018). Auffallend ist der starke Zuwachs in der Emscher-Lippe-Region, der sowohl vom Kreis Recklinghausen als auch von der Stadt Gelsenkirchen bedingt wird. Ob hier ein Zusammenhang zur steigenden jungen Bevölkerung und sozialen Herausforderungen zu sehen ist, oder die Kommunen mehr Leistungen in eigenen Betrieben erbringen, kann hier nicht beantwortet werden. Allerdings kommen Beznoska und Kauder (2020) in ihren Analysen zu dem Schluss, dass stärker verschuldete Kommunen in NRW höhere Personalausgaben aufweisen als nicht so hoch verschuldete Kommunen.

Der steigende Personalbedarf sowie die insgesamt hohe Altersstruktur des kommunalen Personals ist aufgrund des zunehmenden Fachkräftemangels eine weitere Herausforderung für Kommunen. Nicht besetzte Stellen finden sich in der Kernverwaltung u.a. in den Gesundheitsämtern und in den Ingenieurs- und technischen Bereichen.

## 4. Ausblick

Kommunen sind dem Aufgabenwachstum nicht hilflos ausgeliefert. Die Digitalisierung sollte Kommunen im Rahmen des Prozessmanagements unterstützen und so Effizienzsteigerungen mit sich bringen (Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2017). Durch Aufgabenauslagerungen und durch interkommunale Kooperationen versuchen Kommunen, Kosten zu senken und effizienter zu arbeiten (Dahlbeck et al. 2017). Trotz Kooperationen und technischen Fortschritts stellen sich jedoch Effizienzsteigerungen nicht immer im erhofften Umfang ein. Dies liegt aus Sicht einiger im Rahmen eines Modellvorhabens Lebendige Regionen befragter kommunaler Führungskräfte auch daran, dass Gesetze und Vorschriften immer komplexer (ausgelegt) werden, was zu Mehraufwand führt, der ohne Digitalisierung nicht umsetzbar gewesen wäre (vgl. BMWSB 2023). Mut zur Komplexitätsreduktion auf allen föderalen Ebenen erscheint geboten.

Die Aufgaben und Herausforderungen sind für Kommunen in vielen Bereichen tatsächlich mehr und komplexer geworden. Dass viele Kommunen zur Aufgabenbewältigung auf Förderprogramme angewiesen sind, ist angesichts der Kurzfristigkeit und Projektorientierung nur bedingt eine gute Lösung. Zwar ist es keinesfalls immer so, dass sich finanziell herausgeforderte Kommunen Fördermittel nicht mehr leisten können bzw. nicht mehr kofinanzieren können (Sixtus et al. 2020; Flögel & Langguth 2021). Allerdings sind auch viele Ineffizienzen mit dem Fördergeschäft ver-

bunden und das sowohl auf Fördermittelgeberseite als auch -nehmerseite. Die Transparenzkommission NRW kommt im Rahmen ihres Endberichtes (Junkernheinrich et al. 2021) zu dem Schluss, dass Förderprogramme in den Kommunen zu erheblichen fachlichen sowie administrativen Belastungen führen. So bindet die „Jagd“ (neudeutsch: Förderscouting) nach den Projektmitteln häufig das Fachpersonal. Es kommt zu hohem Suchaufwand aufgrund unübersichtlicher Förderkulissen und oftmals hohen administrativen Antrags- und Bewilligungsprozessen. Auch müssen sich Kommunen kurzfristig im Rahmen von Wettbewerben auf Fördermittel bewerben, deren Förderziele, -volumina sowie -zeitrahmen nicht immer auf die lokalen Gegebenheiten passen. Ferner können mithilfe der Projektmittel keine Dauerstellen in den Kommunen finanziert werden und es wird zunehmend schwierig, gerade in peripheren oder nicht so attraktiven Regionen Fachpersonal zu gewinnen. Als Folge verzichten viele Kommunen mittlerweile auf die Antragstellung von Fördermitteln (Deutscher Städtetag & PD 2021: 39) Naheliegender wäre es daher, den Kommunen mehr Mittel ohne Zweckbindung zulasten der Förderprogramme von Bund und Land zur Verfügung zu stellen und somit die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Hierdurch müssten Daueraufgaben nicht mehr aus Fördermitteln finanziert werden und es könnte schnell und flexibel auf die jeweiligen Herausforderungen reagiert werden, anstelle zunächst einen Förderantrag zu stellen.

Allerdings ergeben sich hieraus andere Herausforderungen, denn Förderpolitiken

- lenken mittels der „goldenen Zügel“ das kommunale Handeln in relevante Themenfelder wie Klimaschutz oder Investitionen in Bildung,
- fördern innovatives Handeln und interkommunale Kooperation, etwa in Modellvorhaben, und tragen zur Wissensgenerierung und voneinander lernen bei,
- sollen räumliche Disparitäten verringern und gleichwertige Lebensverhältnisse fördern, etwa indem die Überwindung struktureller Nachteile in bestimmten Regionen gefördert wird,
- und werden häufig durch EU-Mittel ko-finanziert und müssen einer Zweckbindung unterliegen.

Es besteht die Gefahr, dass Kommunen bei der Vergabe nicht zweckgebundener Mittel sich nicht hinreichend den gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen stellen würden, sondern zu stark die lokalen Bedürfnisse bedienen würden. Allerdings benötigen einige Kommune schlicht mehr freie Mittel um ihrer Rolle der kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden. Für die Übernahme von innovativen Förderprojektergebnissen in den „Regelbetrieb“ sind ebenfalls freie Mittel notwendig.

Um räumliche Disparitäten zu reduzieren und dort zu helfen, wo die kommunale Finanznot groß ist, sollten die aus Förderprogrammen „befreiten“ Mittel nach Kohäsionskriterien verteilt werden. Hierzu könnten die bestehenden kommunalen Finanzausgleiche gestärkt und ggf. angepasst werden, und/oder Fördergegenstand und Zweckbindung im bestehenden ausgleichsorientierten Förderinstrumentarium, wie der GRW-Förderung, könnte sehr stark generalisiert und vereinfacht werden. Sicherlich sollten nicht alle Fördermittel für Kommunen gänzlich gestrichen bzw. zweckentbunden werden. Es gilt aber kritisch zu prüfen, wo Förderung, also etwas zum Anstoßen von Innovation und voneinander zu lernen, zu präferieren ist, oder wo Mittel effektiver (und effizienter) frei von den Kommunen verausgabt werden können.

## 5. Literatur

Altis, A. 2017: Entwicklung der Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst. *Wirtschaft und Statistik* 3/2018; S. 57-67. Online: [https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/05/entwicklung-oeffentlicher-dienst-052018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2018/05/entwicklung-oeffentlicher-dienst-052018.pdf?__blob=publicationFile).

BBSR— Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2022: Die digitale Stadt gestalten. Eine Handreichung für Kommunen. Bonn. Online: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2022/handreichung-digitale-stadt-gestalten-dl.pdf;jsessionid=2FAA743D9DB60BC4C410FCEE857ACBD1.live11294?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2022/handreichung-digitale-stadt-gestalten-dl.pdf;jsessionid=2FAA743D9DB60BC4C410FCEE857ACBD1.live11294?__blob=publicationFile&v=3).

BMWSB— Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) 2023: Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe gestalten. Erfahrungen aus dem „MORO Lebendige Regionen“. *MORO Praxis* 18/2023. Bonn. Online: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/moro-praxis/2023-25/moro-praxis-2023-18-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/moro-praxis/2023-25/moro-praxis-2023-18-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Beznoka, M., Kauder, B. 2020: Schiefelage der kommunalen Finanzen. *IW-Policy-Paper* 15/2020. Online: <https://www.iwkoeln.de/studien/martin-beznoska-bjoern-kauder-schiefelagen-der-kommunalen-finanzen.html>.

Böttcher, F.; Feier, R.; Geißler, R., 2021a: Rückblick 2008-2019. In Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 2021: *Kommunaler Finanzreport A*, Gütersloh: 3-22. Online: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2021-all-1>

Dahlbeck, E., Flögel, F. 2022: Folgen der Corona-Pandemie für kommunale Haushalte und Regionalentwicklung. Kurzepertise im MORO Lebendige Regionen. BBSR-Online-Publikation 37/2022. Online:

[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-37-2022-dl.pdf;jsessionid=CEB2B12A58E7B73FAA5441626E-ECF5F5.live21303?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-37-2022-dl.pdf;jsessionid=CEB2B12A58E7B73FAA5441626E-ECF5F5.live21303?_blob=publicationFile&v=3).

Dahlbeck, E., Flögel, F., Langguth, F., Schlieter, D. 2017: Interkommunale Kooperation. Eine Kurzepertise im Rahmen des MORO Forschungsfeldes Lebendige Regionen. Online: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder//2015/Lebendige-Regionen/kurzepertise-interkommunale-kooperation.pdf?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/moro/forschungsfelder//2015/Lebendige-Regionen/kurzepertise-interkommunale-kooperation.pdf?_blob=publicationFile&v=3).

Deutscher Städtetag/ PD – Berater für die öffentliche Hand GmbH 2021: Analyse der kommunalen Förderlandschaft, Berlin. Online: <https://www.pd-g.de/pd-perspektiven-reihe/foerdermittelanalyse>.

Döring, T., 2020: Corona-Finanzhilfen des Bundes zur Entlastung der Kommunen. In: Wirtschaftsdienst 11/2020: 869-875. Online: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10273-020-2784-2>.

Flögel, F., Langguth, F. 2021: Kommunale Finanzen und Fördermittel – Kurzepertise im MORO Lebendige Regionen. BBSR-Online-Publikation 22/2021, Bonn, Dezember 2021. Online: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-22-2021-dl.pdf?\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2021/bbsr-online-22-2021-dl.pdf?_blob=publicationFile&v=3).

Gärtner, S. 2023: Die ökologische Wende der regionalen Strukturpolitik. In Koschatzky, K. & Stahlecker, T., Nachhaltige Transformation und resilienter Strukturwandel in Regionen (27-41). Stuttgart: Fraunhofer-Verlag. Online: <https://doi.org/10.24406/publica-860>

Hüther, M.; Südekum, J., 2020: Die Schuldenbremse nach der Corona-Krise. In: Wirtschaftsdienst 10/2020: 746-752. Online: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10273-020-2757-5>.

Institut für den öffentlichen Sektor e.V. 2017: Weniger Personal –mehr Aufgaben Studie zur Entwicklung der Personaldichte kreisfreier Städte. Online: [https://publicgovernance.de/media/Weniger\\_Personal\\_mehr\\_Aufgaben.pdf](https://publicgovernance.de/media/Weniger_Personal_mehr_Aufgaben.pdf).

Junkernheinrich, M./ Elbinger, F, Klieve, L.M./ Oebbecke, J./ Welge, K. 2021: Kommunale Selbstverwaltung und staatliche Regulierung– Zur Ausgestaltung des Handlungsrahmens durch das Land – Bericht der Transparenzkommission des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Lenk, T., Starke, T., Grüttner, A., Glinka, P., Gärtner, S., Flögel, F. 2020: Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Endbericht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung. BBSR-Online Publikation 12/2020. Online: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-14-2020-dl.pdf;jsessionid=3867EE150A64696D25740591F3778FDF.live11293?\\_blob=publication-File&v=5](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-14-2020-dl.pdf;jsessionid=3867EE150A64696D25740591F3778FDF.live11293?_blob=publication-File&v=5).

Mäding, H. 2006: Demographischer Wandel als Herausforderung für die Kommunen. In Gans P. Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland - Folgen für Städte und Regionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 226. Online: <https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/fus226.pdf>.

Raffer, C., Scheller, H. 2023: KfW-Kommunalpanel 2023. Deutsches Institut für Urbanistik, KfW Bankengruppe. Online: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2023.pdf>.

Schmidt, K., Wilke, P. 2016: Branchenanalyse kommunale Verwaltung. Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung? Studie der Hans-Böckler-Stiftung. Online: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_hbs\\_314.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_314.pdf).

Sixtus, F., Reibstein, L., Slupina, M. 2020: Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt. Berlin. Online: [https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152\\_Wer\\_schon\\_viel\\_hat\\_dem\\_wird\\_noch\\_mehr\\_gegeben/Eigenanteil\\_online.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/152_Wer_schon_viel_hat_dem_wird_noch_mehr_gegeben/Eigenanteil_online.pdf).

Starke, T. 2021: Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunal Finanzen. Zeitschrift für Politikwissenschaft 31, 507–537. Online: <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00269-0>

### **/// Zitationshinweis**

Dahlbeck, Elke; Flögel, Franz; Gärtner, Stefan (2024). **Kommunale Haushalte im Lichte der aktuellen Krisen**, Forschung aktuell 01/2024

### **/// Autorinnen und Autoren**

Elke Dahlbeck und Franz Flögel sind wissenschaftliche Mitarbeitende im Forschungsschwerpunkt Raumkapital des Instituts Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule, Stefan Gärtner leitet den Forschungsschwerpunkt.

Kontakt: [dahlbeck@iat.eu](mailto:dahlbeck@iat.eu); [floegel@iat.eu](mailto:floegel@iat.eu); [gaertner@iat.eu](mailto:gaertner@iat.eu)

### **/// Impressum**

#### **Herausgeberin**

Westfälische Hochschule Gelsenkirchen  
Institut Arbeit und Technik  
Munscheidstr. 14  
45886 Gelsenkirchen

#### **Redaktion**

Claudia Braczko  
Telefon: +49 (0)209.17 07-176  
E-Mail: [braczko@iat.eu](mailto:braczko@iat.eu)

#### **Bildnachweis**

Titelbild: IAT

Mit dem Publikationsformat „*Forschung aktuell*“ sollen Ergebnisse der IAT-Forschung einer interessierten Öffentlichkeit zeitnah zugänglich gemacht werden, um Diskussionen und die praktische Anwendung anzuregen. Für den Inhalt sind allein die Autorinnen und Autoren verantwortlich, die nicht unbedingt die Meinung des Instituts wiedergeben.