

KOMMUNALFINANZBERICHT BADEN-WÜRTTEMBERG 2025

Unabhängige, vergleichende Betrachtung

DER HEIMATBERICHT



Kommunal Finanzen-BW.de

Fachportal zu den Kommunal Finanzen in Baden-Württemberg

Einführung

Finanzreporte sind Frühwarnsysteme. Sie können helfen Fehlentwicklungen und Trends aufzudecken. Eine finanzwissenschaftliche Analyse mit Ländervergleich ist wertvoll, weil sie Probleme aus einer Gesamtperspektive im Überblick und ohne Überlagerung durch kommunalindividuelle Situationen analysieren und benennen kann.

Baden-Württemberg gehört traditionell zu denjenigen Flächenländern mit einer vergleichsweise guten Kommunalfinanzlage – zumindest gilt das im Vergleich zu traditionellen Kommunalfinanzkrisenländern wie dem Saarland, Nordrhein-Westfalen oder Rheinland-Pfalz. Daneben sind die Steuererträge der baden-württembergischen Kommunen wesentlich höher als bei den Kommunen der neuen Flächenbundesländer.

Gleichwohl hilft der Blick auf diejenigen Länder, denen es kommunal betrachtet schlechter geht, den baden-württembergischen Kommunen bei ihrer Situation nicht weiter. Insofern wird in diesem Bericht der Fokus speziell auf die baden-württembergischen Kommunen gerichtet. Gleichzeitig erfolgen an geeigneter Stelle neben Vergleichen mit dem Flächenländerdurchschnitt insbesondere auch Gegenüberstellungen mit den Kommunen in Bayern. Das kann an einzelnen Stellen Herausforderungen für die Kommunen in Baden-Württemberg deutlicher zum Vorschein treten lassen.

Biebesheim am Rhein, im Mai 2025

Dr. Marc Gnädinger

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
1 Kernhaushalte	3
1.1 Finanzierungssaldo.....	3
1.2 Steuern.....	5
1.2.1 Steuerentwicklung	5
1.2.2 Steuerverteilung nach Gruppen	6
1.2.3 Realsteuerhebesätze.....	7
1.2.4 Verpackungssteuer.....	9
1.3 Ausgaben	10
1.3.1 Ausgabearten	10
1.3.2 Aufgabenbereiche	13
1.4 Verschuldung.....	17
1.4.1 Kernhaushaltsschulden	17
1.4.2 Altschuldenhilfe	18
1.4.3 Geldschuldenfreie Kommunen.....	19
1.4.4 Bürgschaften	20
1.4.5 Integrierte Verschuldung.....	21
2 Kommunalunternehmen	25
2.1 Rechtsform	25
2.2 Eigenkapital	27
2.3 Entwicklung der Gewinne und Verluste.....	29
2.4 Krankenhäuser	31
3 Sonderthemen	34
3.1 Online-Haushaltspläne.....	34
3.2 Gesamtabschlüsse	35
3.3 Doppische Jahresrechnungsstatistik.....	36
3.4 NI-Indikatoren für Nachhaltigkeitshaushalte.....	39
4 Kommunalstrukturen	42
Impressum	44

1 Kernhaushalte

1.1 Finanzierungssaldo

Die Finanzstatistik basiert derzeit noch im Wesentlichen auf kameralen Größen, obgleich die Kommunen in Baden-Württemberg und den meisten anderen Flächenländern teils seit Jahren doppisch rechnen (s. Kap. 3.3). Eine kameral geprägte Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Kommunen liquiditätsorientiert von der Substanz leben. Allerdings können mit dem Finanzierungssaldo keine direkten Rückschlüsse auf Finanzhaushalt und -rechnung und schon gar nicht auf Ergebnishaushalt und -rechnung gezogen werden.¹

Der Kommunale Finanzierungssaldo 2024 für die Kernhaushalte der Flächenländer liegt bei einem Minus von rund -24,3 Mrd. Euro (Vorjahr 2023: -6,3 Mrd. Euro).² Ein derartiges Minus gab es seit Jahrzehnten nicht mehr. Ursächlich für die bundesweite Situation war vorrangig ein enormer Ausgabenanstieg, insb. bei den Sozialausgaben, aber auch u.a. tarifsteigerungsbedingt bei den Personalausgaben. Auf der Einnahmeseite sind die wichtigen Steuereinnahmen (netto) hingegen nur um 1,5 Prozent gestiegen.

Die Finanzielle Leistungsfähigkeit erscheint beim Anblick dieses Defizit als unbedingt gefährdet. Ein mehrjähriges Defizit in dieser Größenordnung dürfte mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Kommunale Selbstverwaltung³ und -verantwortung verbunden sein.⁴

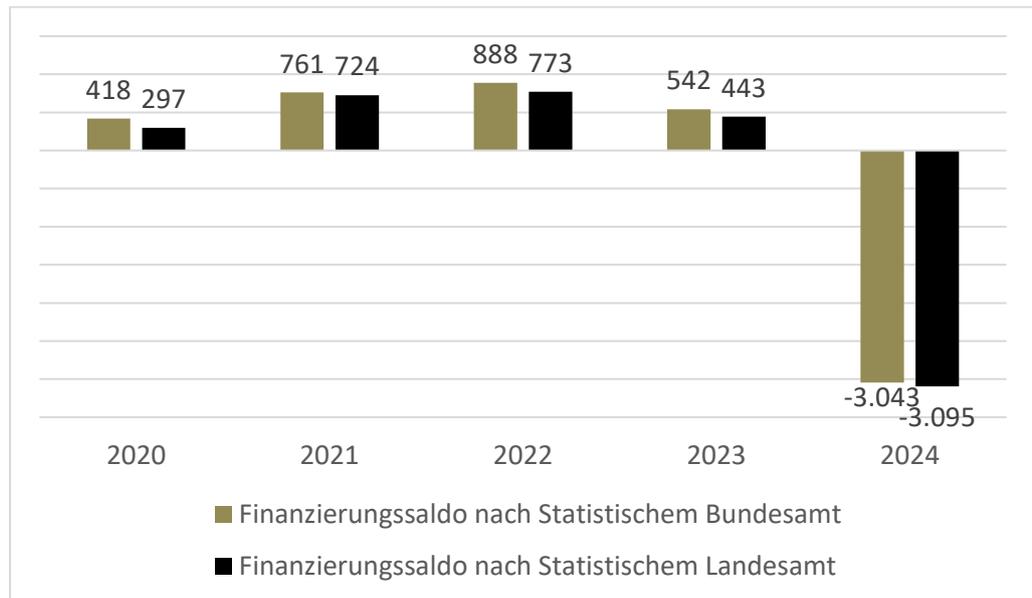
In Baden-Württemberg war der Kommunale Finanzierungssaldo seit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie ihren Folgen bis einschließlich zum Jahr 2023 stets positiv.⁵ Letztmalig gab es im Jahr 2010 ein Defizit im Finanzierungssaldo der baden-württembergischen Kommunen.

Zeitenwende mit
Finanzierungsdefizit

-
- 1 In der Finanzstatistik zu den Kernhaushalten werden insbesondere keine Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst, sondern ausschließlich zahlungswirksame Vorgänge, wobei bestimmte vermögenswirksame Finanzierungsvorgänge „bereinigt“ werden (Kassenwirksamkeitsprinzip). „Bereinigung“ bedeutet, dass bestimmte vermögenswirksame Finanzierungsvorgänge beim Finanzierungssaldo außer Acht bleiben (insbesondere Aufnahme oder Tilgung von Krediten).
 - 2 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html [Zugriff am 01.04.2025]
 - 3 Zur Selbstverwaltungsgarantie vgl. Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023): Die Kommunen und ihre Einnahmen, S. 3, unter https://fm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-fm/intern/Publikationen/230904_MfF_Broschuere_Kommunen_und_ihre_Einnahmen_2023.pdf [Zugriff am 23.04.2025]
 - 4 Die Kommunalen Spitzenverbände in Baden-Württemberg rechnen für 2025 mit einer weiteren Verschlechterung der Kommunalfinanzsituation. Sie mahnen u.a. an, den Umfang und die Tiefe staatlicher Aufgabenerfüllung kritisch zu hinterfragen und die an Kommunen übertragenen Aufgaben aus zu finanzieren. Vgl. Gemeindetag Baden-Württemberg / Städtetag Baden-Württemberg / Landkreistag Baden-Württemberg (2024): Kommunalfinanzen auch für 2025 im freien Fall – kommunale Gestaltungskraft, Zukunftsinvestitionen und der gesellschaftliche Zusammenhalt geraten in Gefahr, Gemeinsame Pressemitteilung der Kommunalen Landesverbände vom 30. Oktober 2024, unter https://www.landkreistag-bw.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Aktuell/Medieninformationen/MI_2024-10-30.pdf [Zugriff am 23.04.2025]
 - 5 Bei einer Betrachtung einzelner kommunaler Gruppen ist das anders. Die Gruppe der Landkreise hatte bereits 2023 einen negativen Finanzierungssaldo. Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (2024): Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2025, Karlsruhe (Juli 2024), S. 52 f.]

Das Jahr 2024 markiert insofern eine Art Zeitenwende. Zum ersten Mal seit vielen Jahren dreht sich der Finanzierungssaldo im Lande in ein Defizit. Das gilt bei einem Blick auf die Angaben des Statistischen Bundesamtes genauso wie bei einem Blick auf die leicht abweichenden Angaben des Statistischen Landesamtes.⁶

Das Defizit der Kommunalen Kernhaushalte in Baden-Württemberg im Jahr 2024 liegt nach Statistischem Bundesamt und nach Statistischem Landesamt bei über drei Milliarden Euro. Es entstand durch erhöhte Ausgaben, die nach Auswertung der Zahlen des Statistischen Bundesamtes deutlich stärker anstiegen als die Einnahmenseite. So stiegen die bereinigten Ausgaben um 9,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr, die bereinigten Einnahmen stiegen aber nur um 2,5 Prozent. Die zu den bereinigten Einnahmen zählenden Steuereinnahmen (netto) sind im Jahr 2024 sogar gegenüber dem Vorjahr gesunken (s. Kap. 1.2.1).



Ansicht 1: Kommunaler Finanzierungssaldo der Kernhaushalte in Baden-Württemberg in der Zeitreihe (in Mio. Euro)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2021-2025): Jeweils Kassenstatistik 1.-4. Quartal. Die Finanzierungssalden nach Statistischem Landesamt wurden übereinstimmenden Sekundärquellen entnommen: Gemeindetag Baden-Württemberg: Zu-meldung zur Pressemitteilung des Statistischen Bundesamts vom 1. April 2025 „Kommunen ver-zeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro“ „Leider kein Aprilscherz: Finanzen der baden-württembergischen Kommunen erreichen historische Schiefelage“, Pressemitteilung vom 1. April 2025 und Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg (2024): Geschäfts- und Kommunalfinanzbericht 2024, S. 52, unter https://www.gpabw.de/fileadmin/Dateien/Web-site/Publikationen_-_Zeit/Geschaefts_und_Kommunalfinanzberichte/gpa_kfb_2024.pdf [Zugriff am 02.04.2025]

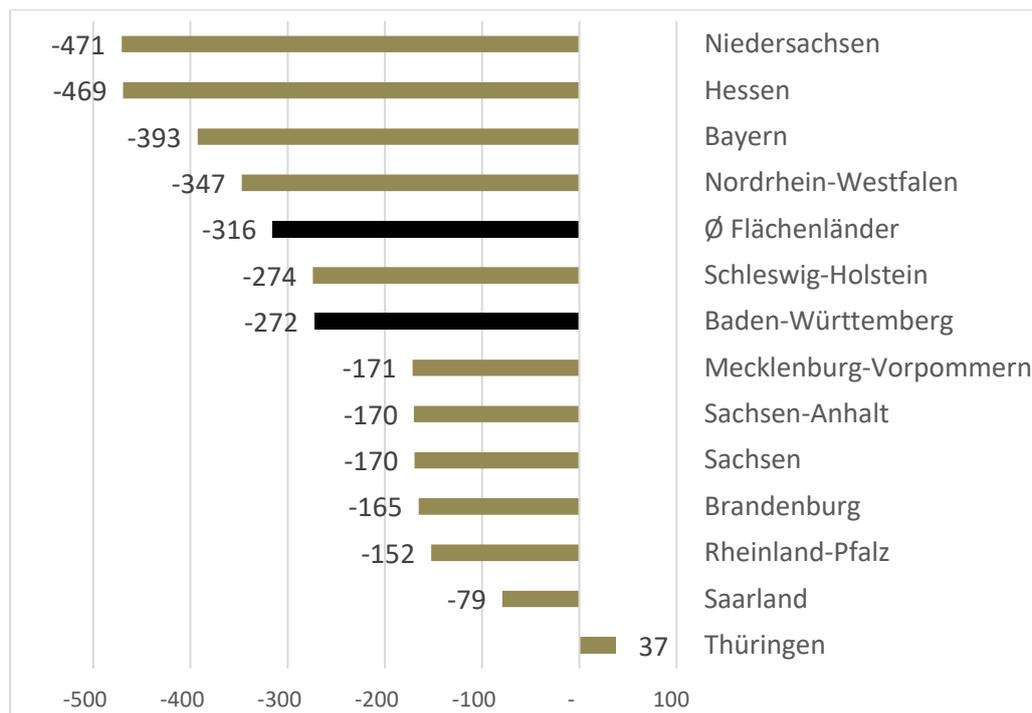
Wachstum
konsumtiver
Ausgaben ursächlich
für Defizit

Die erhöhten Ausgaben in Baden-Württemberg resultierten insbesondere aus stark gestiegenen Personalausgaben (+ rd. 1,3 Mrd. Euro = + 10,2 Prozent) und Ausgaben für Soziale Leistungen (+ rd. 1,0 Mrd. Euro = + 12,0 Prozent). Prozentual sind gegenüber dem Vorjahr und mit einem Plus von 44 Prozent die

6 Die Werte für den Finanzierungssaldo der Kernhaushalte baden-württembergischer Kom-munen weichen in den Angaben von Statistischem Bundesamt und Statistischem Landesamt voneinander ab. Ursächlich dürften ähnlich wie in anderen Bundesländern methodische Unterschiede sein. Vgl. exemplarisch dazu exemplarisch auch die hessische Situation nach dem Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, Hessischer-LT-Drs. 19/5336, Seite 19 Fußnote 9.

Zinsausgaben am stärksten gestiegen. Gerade dieser Mix der gestiegenen Ausgaben macht deutlich, dass es sich hier nicht um ein temporäres Phänomen handelt. Die Personal- und Sozialausgaben sind konsumtiv und steigen seit Jahren. Bei den Zinsausgaben dürften die großen Steigerungen angesichts des gigantischen Schuldenpaketes des Bundes mitsamt der Änderung der Länderschuldenbremsen erst noch anstehen – beides wird zusammen mit wahrscheinlichen europaweiten Reaktionsmustern zu einem Zinsanstieg führen.

Der insgesamt negative baden-württembergische Finanzierungssaldo passt in das Bild des bundesweiten Flächenländerdurchschnitts. Mit Ausnahme von Thüringen verzeichnen die Kommunen der übrigen Flächenländer nach Angaben des Statistischen Bundesamtes⁷ in ihren Kernhaushalten im Jahr 2024 ebenfalls Finanzierungsdefizite.



Ansicht 2: Kommunalen Finanzierungssaldo 2024 für die Kernhaushalte im Flächenländervergleich (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2025): Kassenstatistik 1.-4. Quartal; Einwohnerzahlen zum 31.12.2022 nach den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2022, Stand 16. August 2024

Mit einem Finanzierungsdefizit von -272 Euro je Einwohner ist der baden-württembergische Wert noch leicht besser als der Flächenländerdurchschnitt (-316 Euro je Einwohner) und auch besser als der bayerische Wert (-393 Euro je Einwohner).

1.2 Steuern

1.2.1 Steuerentwicklung

Bundesweit sind die Kommunalsteuereinnahmen (netto) im Jahr 2024 nur leicht um 1,5 Prozent gewachsen. Das reicht in Kombination mit den weiteren bereinigten Einnahmen bei weitem nicht aus, um in diesem Jahr die im Vergleich

7 Vgl. Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2024, EVAS-Nummer 71511, erschienen am 15. April 2025.

zum Vorjahr stark gewachsenen bereinigten Ausgaben zu decken. Der Finanzierungssaldo der Kommunen der Flächenländer ist 2024 deutlich negativ.⁸ Besonders problematisch: Bei dem Ausgabenanstieg handelt es sich nicht um ein temporäres Phänomen – er ist vorrangig bedingt durch ein Plus bei den Sozialausgaben und den Personalausgaben. Bei einem verhältnismäßig kleinen Steuerplus kann dieses Wachstum nicht aufgefangen werden.

Das Statistische Landesamt hat ebenfalls Zahlen zu den Steuereinnahmen der baden-württembergischen Kommunen veröffentlicht. Im Unterschied zu den Kommunen in Gesamtdeutschland sind in Baden-Württemberg die kommunalen Netto-Steuereinnahmen (also unter Abzug der Gewerbesteuerumlage) in 2024 im Vergleich zum Vorjahr sogar um 2,1 Prozent auf nunmehr 21,1 Mrd. Euro gesunken (Vorjahr 2023: 21,5 Mrd. Euro). Ursächlich für das gesunkene Steueraufkommen in den Kommunen in Baden-Württemberg ist insbesondere die Gewerbesteuer. Ihr Aufkommen ist deutlich um -5,3 Prozent gesunken.⁹ Die Kommunen in Baden-Württemberg werden daher von zwei Seiten „in die Zange genommen“: Der Ausgabenseite und entgegen der Bundesentwicklung dem Einbruch bei den Kommunalsteuern.

1.2.2 Steuerverteilung nach Gruppen

Die Kommunalsteuereinnahmen (netto) des Jahres 2024 in Höhe von 21.099.549 Euro entsprechen gemessen an den Einwohnern zum 30. Juni 2024 auf Basis des Zensus 2022 exakt 1.877 Euro je Einwohner (Vorjahr 2023: 1.905 Euro je Einwohner). Die Stadtkreise erzielen mit 2.433 Euro je Einwohner ein deutlich höheres Pro-Kopf-Aufkommen als die Kreisangehörigen mit 1.750 Euro je Einwohner. Auf die Landkreise entfällt ein Aufkommen von 81.000 Euro, pro Kopf entspricht das einem Wert von 0,01 Euro je Einwohner.¹⁰

Interessant erscheinen die Anteile der Realsteuern und insbesondere der Anteil der Gewerbesteuer (netto) an den Gesamtsteuereinnahmen netto in der Verteilung nach Gruppen. So entfallen in Baden-Württemberg insgesamt 56,3 Prozent der Netto-Gesamtsteuereinnahmen auf Realsteuern und 46,8 Prozent speziell auf die Gewerbesteuer (netto). Neben den Verbrauchsteuern sind gerade die Realsteuern direkt durch die Kommunen selbst in Gestalt von Hebesatzfestlegungen beeinflussbar. Im Sinne kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung ist es gut, dass mehr als die Hälfte der Kommunalsteuern direkt durch die Kommunen beeinflusst werden. Der ebenfalls wichtige Einkommensteuer- und Umsatzsteueranteil kann im Gegensatz zu diesen Steuereinnahmearten nicht durch die Kommune selbst direkt (höchstens indirekt) beeinflusst werden.

Bei den Stadtkreisen ist gerade die trotz des Gewerbesteuereinbruchs 2024¹¹ hohe Bedeutung des Gewerbesteueranteils an den Gesamtsteuereinnahmen

8 Statistisches Bundesamt: Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro, Pressemitteilung Nr. 126 vom 1. April 2025, unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html [Zugriff am 01.04.2025]

9 Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2025): Steuereinnahmen der Gemeinden in Baden-Württemberg 2024: Rückgang von 2,1 % gegenüber dem Vorjahr, Pressemitteilung 83/2025 vom 1. April 2025, unter <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2025083> [Zugriff am 01.04.2025]

10 Nach Artikel 73 Abs. 2 LV haben Gemeinden und Kreise das Recht, eigene Steuern und andere Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben. Die §§ 9, 10 KAG regeln die Gemeinde- und Kreissteuern. Landkreise können nach § 10 Abs. 2 KAG eine Jagdsteuer erheben.

11 Vgl. dazu Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2025): Steuereinnahmen der Gemeinden in Baden-Württemberg 2024: Rückgang von 2,1 % gegenüber dem Vorjahr, Pressemitteilung 83/2025 vom 1. April 2025, unter <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2025083> [Zugriff am 01.04.2025]

(netto) in Höhe von noch immer stolzen 54,8 Prozent bedeutend. Sie dürfte Ursache sein, dass sich gerade die tendenziell einwohnerstärkeren Kreisfreien mit Reformen der Gewerbesteuer (etwa zu Gunsten von Einkommensteuerzuschlägen o.ä.) traditionell sehr viel schwerer tun als die Kreisangehörigen. Es handelt sich bei den Kreisfreien nämlich im Bereich der Steuern um eine Haupteinnahmequelle – auch pro Kopf sind die Netto-Gewerbesteuereinnahmen bei den Stadtkreisen im Jahr 2024 mit 1.333 Euro je Einwohner deutlich höher als bei den Kreisangehörigen. Bei Letzteren liegt das Netto-Aufkommen bei 775 Euro je Einwohner und damit ein gutes Stück unterhalb des Wertes der Kreisfreien.

Hohe Bedeutung der Gewerbesteuer, insbesondere bei den Stadtkreisen

	Alle Kommunen	Stadtkreise	Kreisangehörige	Landkreise
	Aufkommen in Euro je Einwohner			
Steuern (netto)	1.877	2.433	1.750	0,01
<i>darunter Grundsteuer A</i>	5	1	5	
<i>darunter Grundsteuer B</i>	174	233	160	
<i>darunter Gewerbesteuer netto</i>	878	1.333	775	
	Anteile am Gesamtsteueraufkommen (netto)			
Realsteueranteil	56,3	64,4	53,7	0,0
Gewerbesteueranteil (netto)	46,8	54,8	44,3	0,0

Ansicht 3: Steuerverteilung 2024 nach kommunalen Gruppen

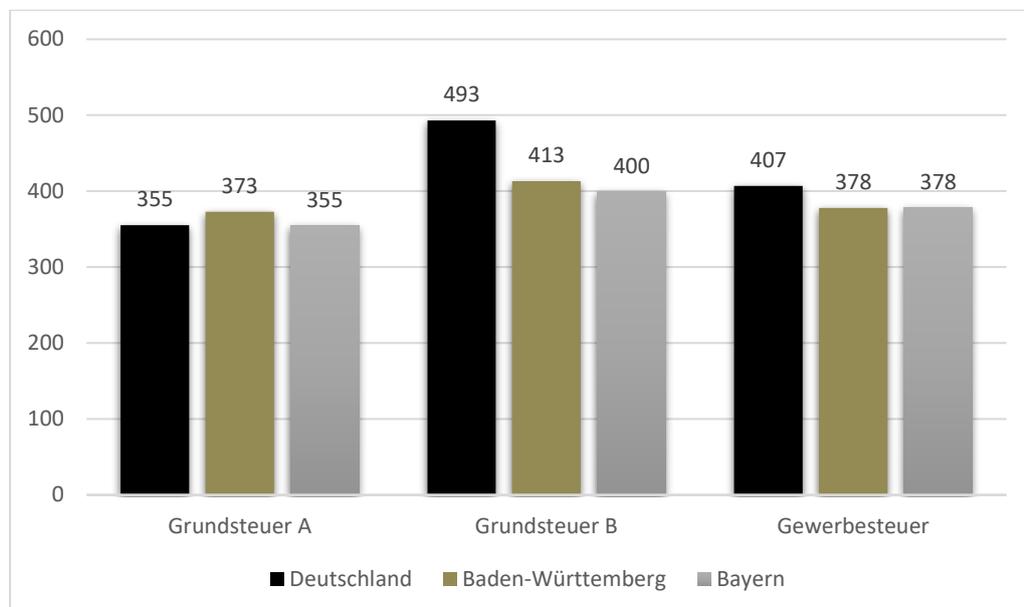
Quelle: Eigene Darstellung, Grunddaten entnommen aus Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2025): Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (Gv) 2024 – Ergebnisse der vierteljährlichen kommunalen Kassenstatistik (CSV-Datei), unter https://www.statistik-bw.de/FinSteuern/FinKomm/GV_ED_EA.jsp [Zugriff am 2. April 2025]

1.2.3 Realsteuerhebesätze

Ein großer Teil der Steuererträge (Einkommen- und Umsatzsteueranteil etc.) sind durch Kommunen höchstens indirekt der Höhe nach beeinflussbar. Neben den i.d.R. aufkommensschwachen Verbrauchsteuern – neuerdings etwa auch die Verpackungssteuer (s. Kap. 1.2.4) – verbleiben lediglich die Realsteuern als durch die Kommunen beeinflussbarer Hebel zur Erzielung von Steuererträgen. Die Grundsteuer A ist von untergeordneter Bedeutung, die Gewerbesteuer hängt zum einen vom Gewerbebestand vor Ort und zum anderen von dessen Reaktion auf Steueranpassungen ab. Letztlich sind die Möglichkeiten zur Erzielung von Mehrerträgen begrenzt. Für die Haushaltskonsolidierung wird daher regelmäßig auf die Grundsteuer B als zuverlässigen Erbringer von Mehrerträgen zurückgegriffen.

Aktuell (2023er-Zahlen)¹² können die Realsteuerhebesätze noch im Ländervergleich betrachtet werden. Mit der neuen Grundsteuer ab 2025 wird diese Betrachtung für die Grundsteuer nicht mehr möglich sein. Die Bemessungsgrundlage, mithin die Berechnung der Grundsteuer, unterscheidet sich sodann zwischen den Bundesländern – ein Beispiel zunehmender Komplexität im Steuerrecht und das Gegenteil vom allseits herbeigesehnten Bürokratieabbau.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt (2024): Realsteuervergleich 2023, erschienen 19.09.2024



Ansicht 4: Gewogene Realsteuerhebesätze der Gemeinden im Jahr 2023

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2024): Realsteuervergleich 2023, erschienen 19.09.2024

Ertragspotenziale bei den gewichtigen Realsteuern

Bei der quantitativ unbedeutenden Grundsteuer A liegt der gewogene Hebesatz in Baden-Württemberg mit 373 Prozent im Jahr 2023 leicht über dem deutschen Durchschnitt. Beeindruckend ist der Blick auf die Grundsteuer B. Mit 413 Prozent liegt der baden-württembergische Satz deutlich unter dem Länderdurchschnitt (493 Prozent). Der gewogene Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B sagt als einschlägiger Indikator etwas über die Ausgereiztheit der vorhandenen Ertragspotenziale aus.¹³ Sie sind in Baden-Württemberg noch längst nicht so ausgereizt wie in anderen Flächenländern. In Bayern ist der gewogene Durchschnittshebesatz mit 400 Prozent sogar noch niedriger als in Baden-Württemberg. Ansonsten gelingt das bundesweit lediglich noch den Städten und Gemeinden in Schleswig-Holstein (411 Prozent).

Ein ähnlicher Befund gilt in Bezug auf die Gewerbesteuer. Baden-Württemberg und Bayern liegen hier mit einem gewogenen Durchschnittshebesatz von jeweils 378 Prozent ein gutes Stück unter dem Länderdurchschnitt von 407 Prozent. Unter allen Ländern ist der gewogene Durchschnittshebesatz bei dieser Steuer nur in Brandenburg mit 336 Prozent noch niedriger – letzterer Wert ist aber schwerlich mit den wirtschaftsstarke Südländern vergleichbar: Generell sind die Kommunen in den neuen Bundesländern deutlich stärker auf Finanztransfers durch das jeweilige Bundesland angewiesen als in den westdeutschen Flächenländern.¹⁴

Innerhalb von Baden-Württemberg können aktuell die Hebesätze des Jahres 2024 betrachtet werden.¹⁵ Hier ragen bei der Grundsteuer A und der Grundsteuer B die beiden durch die SAP geprägten Städte St. Leon Rot und Walldorf mit jeweils 200 Prozent hervor. Nahezu nirgendwo in Baden-Württemberg sind

13 Vgl. Gnädinger, Marc (2024): Kommunale Finanzlage im Lichte der Staatsfinanzen, in Junckernheinrich, Martin et al. Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2024, S. 87.

14 Vgl. Burth, Andreas / Geißler, René / Gnädinger, Marc / Hilgers, Dennis (2013): Kommunaler Finanzreport 2013 - Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, S. 73 f.

15 Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2024): Grund- und Gewerbesteuerhebesätze der Gemeinden in Baden-Württemberg 2024, unter <https://www.statistik-bw.de/FinSteuern/Steuern/Hebesatz-GE.jsp> [Zugriff am 06.12.2024]

die Hebesätze bei dieser Steuer niedriger. Einzige Ausnahme ist die Exklave Büsingen am Hochrhein. Sie erhebt keine Grundsteuer. Den Höchstsatz bei der Grundsteuer A hat mit 2.100 Prozent die Kleinstadt Bad Wildbad. Fünf weitere Kommunen haben ebenfalls Sätze von mehr als 1.000 Prozent.¹⁶ Den höchsten Hebesatz der Grundsteuer B hat mit 680 Prozent im Jahr 2024 die statistisch als Landgemeinde zählende Stadt Langenburg im Landkreis Schwäbisch Hall. Vergleichsweise hohe Sätze haben aber ebenfalls die Universitätsstadt Tübingen (660 Prozent) sowie die Großstadt Freiburg im Breisgau und die Kleinstadt Aulendorf (jeweils 600 Prozent). In Aulendorf ist der hohe Hebesatz eine Altlast aus einer erheblichen finanziellen Schieflage mit der Folge entsprechender Landeshilfen in vergangenen Jahren.¹⁷

Bei der Gewerbesteuer hat wiederum der SAP-Standort Walldorf mit 265 Prozent den niedrigsten Hebesatz in Baden-Württemberg. Daneben weisen Obrigheim, Gosheim und die Exklave Büsingen am Hochrhein mit jeweils 290 Prozent ebenfalls niedrige Hebesätze aus. Die hoch verschuldete badische Großstadt Karlsruhe (s. Kap. 1.4.5) hat mit 450 Prozent den höchsten Hebesatz aller Kommunen in Baden-Württemberg. Damit wird eine Folge¹⁸ hoher Schulden sichtbar: Ihre Finanzierung bedarf Jahr für Jahr entsprechend hoher Steuererträge.

Verschuldung
provoziert
Steueranhebung

Im Koalitionsvertrag 2025 von CDU, CSU und SPD auf Bundesebene wird die Thematik der Gewerbesteuer an zwei Stellen angesprochen.¹⁹ Zum einen wird eine „Weiterentwicklung“ der Gewerbesteuer in Aussicht gestellt; wie diese aussehen kann, wird nicht beschrieben. Zugesagt wird indes, dass im Falle einer „Weiterentwicklung“ die Einnahmen der Kommunen „gesichert“ werden sollen. Im Baden-Württemberg ist die Gewerbesteuer aktuell die quantitativ wichtigste Kommunalsteuer. Etwaige Änderungen an dieser Stelle wären insofern von hoher Relevanz für die Kommunen (s. Kap. 1.2.2).

Zum zweiten soll dem Phänomen der „Gewerbesteuer-Oasen“ entgegengewirkt werden. Nach dem Koalitionsvertrag wird dazu der Mindesthebesatz der Gewerbesteuer von 200 Prozent auf 280 Prozent angehoben. Rechtlich ist der jetzige Mindesthebesatz in § 16 Abs. 4 Satz 2 Gewerbesteuergesetz geregelt. Nach den aktuellen statistischen Zahlen für 2024 wäre das in Baden-Württemberg einzig für die Stadt Walldorf relevant. Dort liegt die Gewerbesteuer 2024 bei einem Hebesatz von 265 Prozent.²⁰

1.2.4 Verpackungssteuer

Einwegverpackungen tragen erheblich zum Müllaufkommen bei. Gleichzeitig geht mit ihnen das Problem der wilden Entsorgung im öffentlichen Raum einher. Das belastet Kommunen finanziell (Entsorgungskosten). Gleichzeitig beeinträchtigt der Müll das Erscheinungsbild einer Kommune. Mit einer Verpackungssteuer soll diesen Problemen entgegengewirkt werden. Die Lenkungswirkung

16 Forbach (1.300 Prozent), Enzklösterle (1.800 Prozent), Höfen an der Enz (1.850 Prozent) sowie Dobel und die Stadt Bad Herrenalb (jeweils 1.900 Prozent).

17 Zur aktuellen Situation in Aulendorf vgl. Kiesel, Karin (2024): Ärger ums Geld: Teure Steuer erzürnt Aulendorfer, Beitrag vom 08.03.2024, unter <https://www.schwaebische.de/regional/oberschwabens/aulendorf/aerger-ums-geld-teure-steuer-erzuernt-aulendorfer-2327337> [Zugriff am 6.12.2024]

18 Monokausalität kann nicht unterstellt werden. Es gibt weitere Ursachen hoher Hebesätze.

19 Zitiert nach WiWo, unter <https://www.wiwo.de/downloads/30290756/7/koalitionsvertrag-2025.pdf> [Zugriff am 14.04.2025]; siehe zur Gewerbesteuer S. 45 f. und S 115

20 Vgl. Stadt Walldorf: Webseite mit Zahlen und Fakten, u.a. zu den Realsteuerhebesätzen, unter <https://www.walldorf.de/rathaus/buergerservice/zahlen-und-fakten> [Zugriff am 14.04.2025]

(Lenkungssteuer) steht i.d.R. im Vordergrund der Verbrauchssteuer, nicht die Erträge aus der Steuer (Steueraufkommen).

Tübingen hat im Jahr 2022 als erste Kommune in Baden-Württemberg und in Bezug auf die neuere Entwicklung auch als erste Kommune in Deutschland eine Verpackungssteuer eingeführt. Vor Jahren ist das Vorhaben zu einer solchen Steuer schon einmal im hessischen Kassel gescheitert. Nunmehr hat sich die Gesetzeslage (Kreislaufwirtschaftsrecht etc.) allerdings geändert.

Verpackungssteuer
verfassungsgemäß

Jetzt hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Steuer in wesentlichen Teilen verfassungsgemäß ist. Insbesondere hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil bestätigt, dass Kommunen grundsätzlich das Recht haben, eine Verpackungssteuer zu erheben.²¹

In Bezug auf die Finanzielle Leistungsfähigkeit als ersten Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen im Sinne eines Nachhaltigkeitshaushaltes ist die Steuer insbesondere an zwei Stellen relevant: Zum einen durch das Steueraufkommen, wobei hier auch die Steuererhebungskosten (z.B. für Personal) in Abzug gebracht werden müssen. Gleichzeitig dürften aber auch die Aufwendungen sinken. Das ist dann der Fall, wenn die erhoffte Lenkungswirkung gelingt und das Müllaufkommen, mithin auch die Reinigungsaufwendungen, zurückgehen.

Weiterhin kann die Transformation mit der Steuer begünstigt werden – zumindest geht die Anreizwirkung in diese Richtung: Mehrweg spart Ressourcen, schützt das Klima und sorgt für weniger Müll. Gleichzeitig wird das Erscheinungsbild (saubere Kommune) verbessert.

Ob Kommunen eine derartige Steuer einführen möchten, obliegt der kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung. Es bedarf der politischen Abwägung, die je nach Lage vor Ort in alle Richtungen ausfallen kann.²²

1.3 Ausgaben

1.3.1 Ausgabearten

Nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte 2024 in Baden-Württemberg bei 56.434 Millionen Euro (2023: 51.540 Millionen Euro²³). Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgaben demnach um 9,5 Prozent gewachsen.

Die drei wichtigsten Ausgabearten der Flächenländer insgesamt waren die Personalausgaben mit 24 Prozent (25 Prozent aller bereinigten Ausgaben in Baden-Württemberg), der laufende Sachaufwand mit 20 Prozent (19 Prozent aller bereinigten Ausgaben in Baden-Württemberg) und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 23 Prozent (17 Prozent aller bereinigten Ausgaben in

21 Vgl. Bundesverfassungsgericht: Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden gegen Tübinger Verpackungssteuersatzung, Pressemitteilung Nr. 6/2025 vom 22. Januar 2025, unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/bvg25-006.html> [Zugriff am 28.03.2025]

22 Vgl. exemplarisch zu den unterschiedlichen Bewertungen in Konstanz und Freiburg Erb, Andreas (2025): „Die Verpackungsteuer lohnt sich“, Meldung vom 22. April 2025, unter https://www.stadtvonmorgen.de/news/haushalt/die-verpackungsteuer-lohnt-sich-146744/?utm_source=MarketingCloud&utm_medium=email&utm_campaign=svm+kw+2025+17+2&cid=MarketingCloud.email:svm+kw+2025+17+2 [Zugriff am 23.04.2025]

23 Vgl. Statistisches Bundesamt (2024): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts – 1.-4. Vierteljahr 2023, EVAS-Nummer 71511, erschienen am 15. April 2024, Tab 71511-16

Baden-Württemberg).²⁴ Die Transferzahlungen an natürliche Personen sind, wie bundesweit, auch in Baden-Württemberg eine merkliche Größe im Ausgabenmix. Bei den Transferzahlungen zeigt sich trotzdem bei vergleichender Betrachtung u.a. die vergleichsweise stabile Sozialstruktur in Baden-Württemberg. Letztere erlaubt, in Baden-Württemberg einen geringen Anteil der bereinigten Ausgaben für soziale Transfers aufzuwenden.

Im Flächenländervergleich hatte Baden-Württemberg im Jahr 2023 mit 5.053 Euro je Einwohner die zweithöchsten bereinigten Ausgaben. Ein höheres Ausgabenniveau verzeichneten nur die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (5.079 Euro je Einwohner). Der Flächenländerdurchschnitt lag bei 4.713 Euro je Einwohner, mithin deutlich darunter. Im ebenfalls wirtschaftsstarken Bayern liegen die bereinigten Ausgaben mit 4.658 Euro je Einwohner sogar unterhalb des Flächenländerdurchschnittes.

Baden-Württemberg
mit zweithöchsten
Ausgaben

Insgesamt ist bei einem Blick auf die bereinigten Ausgaben nicht im Detail feststellbar, worin sich die erhöhten Ausgaben in Baden-Württemberg begründen. Denkbar sind mehrere Ursachen, etwa:

- Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Land und Kommunen,
- Standardsetzung durch das Land oder durch kommunal selbst festgelegte Standards und kommunalpolitische Prioritätensetzungen,
- Ineffizienzen in Folge von u.U. zu überdenkenden Kommunalstrukturen,
- Ausgabenbegrenzende bzw. – begünstigende haushaltsrechtliche Regelungen.

Ein Treiber der insgesamt hohen bereinigten Ausgaben in Baden-Württemberg sind die Personalausgaben. Mit 1.276 Euro je Einwohner im Jahr 2024 sind sie mit Ausnahme von den brandenburgischen Kommunen höher als in den Kommunen aller anderen Flächenländer. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 1.145 Euro je Einwohner. Die Ursachen der erhöhten Personalausgaben können vielfältiger Natur sein:

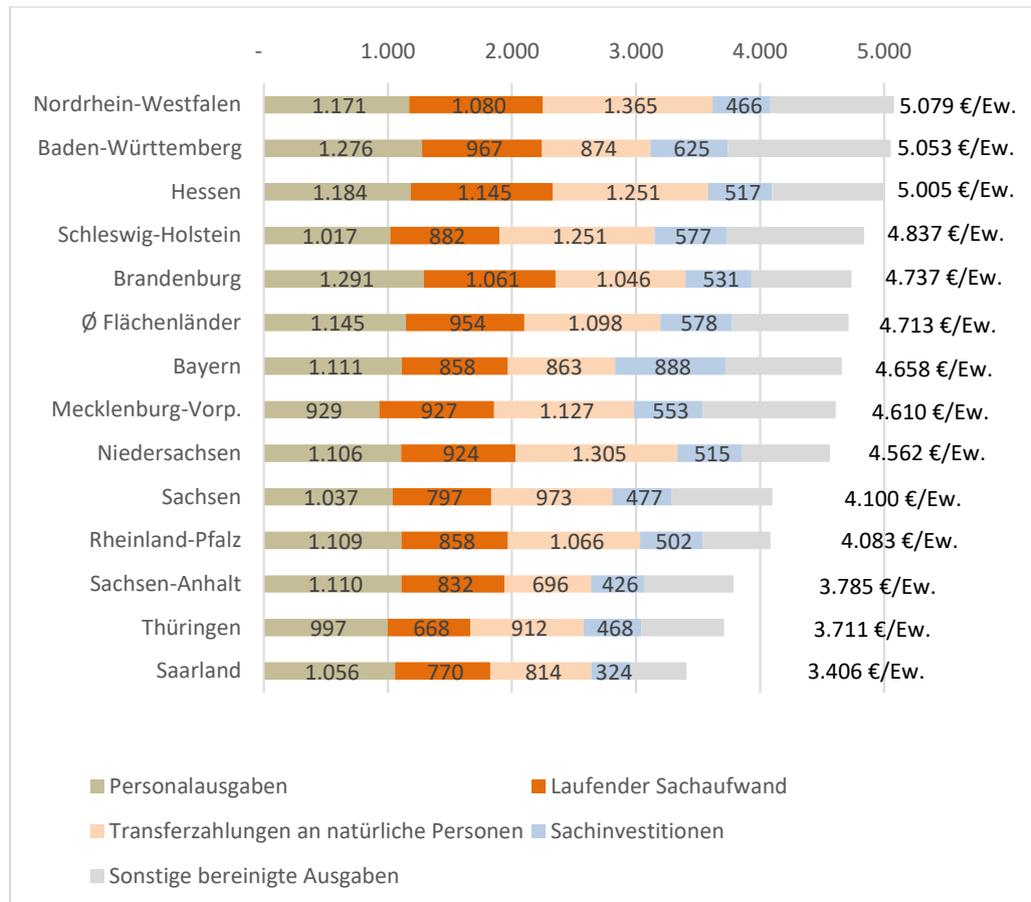
- Standards bei einzelnen Aufgaben oder generell ein höheres Level personalintensiver Aufgaben,
- Übertarifliche Entlohnungen,
- Geringere Bedeutung personalintensiver ausgelagerter Einheiten, wobei Baden-Württemberg generell eher eine hohe Auslagerungsquote aufweist, was z.B. ein Blick auf die Integrierten Schulden (s. Kap. 1.4.5) oder das Eigenkapital der Kommunalunternehmen (s. Kap. 2.2) zeigt.
- Geringere Einbindung Privater oder z.B. bei den Kindertagesstätten von freien oder kirchlichen Trägern – bei Letzteren ersetzen dann Zuschüsse an diese Träger eigene Personalausgaben der Kommunen in den Kernhaushalten.

Beim laufenden Sachaufwand sind die baden-württembergischen Kommunen im Jahr 2024 nicht sonderlich auffällig. Er liegt mit 967 Euro je Einwohner näherungsweise bei dem Wert des Flächenländerdurchschnittes von 954 Euro je Einwohner. Die Transferzahlungen an natürliche Personen sind in Baden-Württemberg mit 874 Euro je Einwohner deutlich unterdurchschnittlich. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 1.098 Euro je Einwohner.

24 Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen (beispielsweise Sozialleistungen).

Bemerkenswert sind die Sachinvestitionen. Hier entfällt auf die baden-württembergischen Kommunen im Jahr 2024 mit 625 Euro je Einwohner der zweithöchste Wert aller Flächenländer. Mit 578 Euro je Einwohner ist der Flächenländerdurchschnitt bei dieser Größe allerdings auch nicht viel geringer als in Baden-Württemberg. Und an der Spitze realisieren die bayerischen Kommunen Sachinvestitionen von 888 Euro je Einwohner, mithin deutlich mehr als in Baden-Württemberg.

Investitionen in kommunale Infrastrukturen sind ein Gradmesser der wirtschaftlichen Vitalität. Im Bereich der freiwilligen Aufgabenbereiche, auch wenn dort wie in anderen Bereichen zuweilen zweckgebundene staatliche Förderungen zum Tragen kommen, spiegeln diese Ausgaben die Gestaltungsspielräume innerhalb der Selbstverwaltung wider.



Ansicht 5: Bereinigte Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2024 nach Ausgabearten (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2025): Kassenstatistik 1.-4. Quartal; Einwohnerzahlen zum 31.12.2022 nach den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2022, Stand 16. August 2024

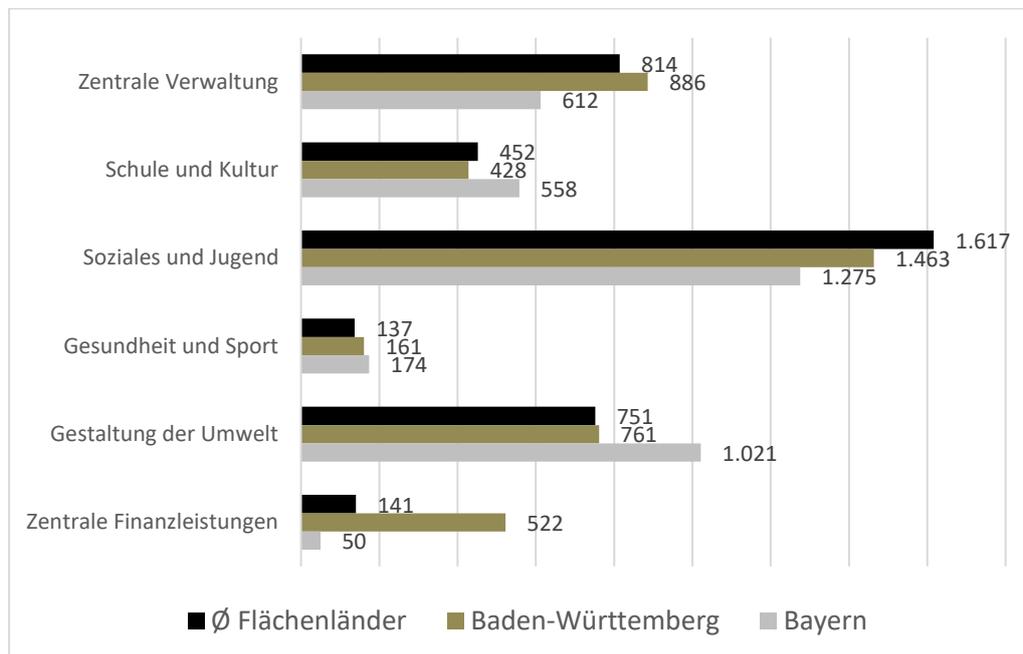
Gleichwohl sind Investitionen, wie alle anderen Ausgaben auch, nichts per se Sinnvolles. Natürlich kann es im Einzelfall zu Fehlinvestitionen kommen. Teils provozieren Sachinvestitionen Folgekosten für die Unterhaltung und Instandhaltung oder auch beim Personal – eine KiTa ohne Personal ist wenig wert usf. Daneben erhöhen Ausgabesteigerungen bei Bauprojekten durch teure Fehlplanungen und selbst Verschwendung die Investitionsausgaben, sie erhöhen aber nicht den mit der Infrastruktur verbundenen Nutzen. Daneben kann es zumindest auf einzelnen Feldern auch klug sein, nicht zu investieren und Altbestände nicht zu ersetzen – in einer alternden Gesellschaft sollte beispielsweise mancherorts der Bedarf an KiTa- und Schulgebäuden rückläufig sein.

Schwierig ist ebenfalls, dass statistisch momentan für die Kernhaushalte noch lediglich die Bruttoinvestitionen abrufbar sind. Der Werteverzehr in Gestalt von Abschreibungen, mithin die Netto-Investitionen, können nicht abgebildet werden. Faktisch kann es demnach selbst bei positiven Brutto-Investitionen zu einem höheren Werteverzehr kommen.

1.3.2 Aufgabenbereiche

Die Ausgaben der Kommunen in Baden-Württemberg liegen über dem Flächenländerdurchschnitt. Ursächlich sind neben den Personalausgaben die Sachinvestitionen (siehe Abschnitt 1.3.1). Unklar bleibt, in welchen Politikfeldern die erhöhten Ausgaben entstehen. Mit Hilfe der Kommunalen Rechnungsstatistik²⁵ ist an dieser Stelle eine differenzierte Auswertung möglich. Am aktuellen Rand können Daten des Jahres 2022 betrachtet werden.

Die folgende Ansicht zeigt die bereinigten Ausgaben der Kommunen nach Hauptproduktbereichen²⁶ im Jahr 2022 für Baden-Württemberg, den Durchschnitt der Flächenländer und für Bayern.



Ansicht 6: Bereinigte Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2022 nach Hauptproduktbereichen (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2022, erschienen 11.09.2024

Im Hauptproduktbereich Soziales & Jugend sind die bereinigten Ausgaben bei bundesweiter Betrachtung deutlich höher als in allen anderen Hauptproduktbereichen. Die Werte für Baden-Württemberg hinterlassen den Ersteindruck der

Gesündere
Sozialstruktur

25 Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2022, erschienen 11.09.2024

26 Zentrale Verwaltung = Innere Verwaltung; Sicherheit und Ordnung
Schule und Kultur = Schulträgeraufgaben; Kultur und Wissenschaft
Soziales und Jugend = Soziale Leistungen; Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
Gesundheit und Sport = Gesundheitsdienste; Sportförderung
Gestaltung der Umwelt = Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation; Bauen und Wohnen; Ver- und Entsorgung; Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV; Natur- und Landschaftspflege; Umweltschutz; Wirtschaft und Tourismus
Zentrale Finanzleistungen = Allgemeine Finanzwirtschaft

Zukunftsgewandtheit. Obgleich die bereinigten Ausgaben der baden-württembergischen Kommunen insgesamt über dem Flächenländerdurchschnitt liegen, rangieren sie im voluminösen Hauptproduktbereich Soziales & Jugend mit 1.463 Euro je Einwohner mehr als 150 Euro pro Kopf unterhalb des Flächenländerdurchschnittes von 1.617 Euro je Einwohner. Das vermittelt den Eindruck einer insgesamt gesünderen sozialen Struktur in Baden-Württemberg als in anderen Teilen der Bundesrepublik. Die andernorts erdrückenden sozialen Transferzahlungen entfalten zwar auch in Baden-Württemberg eine deutliche Wirkung, allerdings weniger stark als in anderen Ländern. In Bayern sind die Ausgaben an diese Stelle allerdings noch einmal niedriger als in Baden-Württemberg.

Ausgabenplus in der
Zentralen
Verwaltung

Bemerkenswert ist der Hauptproduktbereich der Zentralen Verwaltung. Zu ihm gehören die internen Dienstleister mit Funktionen, die in jeder Kommunalverwaltung vorgehalten werden müssen sowie der Bereich Sicherheit und Ordnung. Im Hauptproduktbereich liegen die bereinigten Ausgaben in Baden-Württemberg mit 886 Euro je Einwohner oberhalb des Flächenländerdurchschnittes (814 Euro je Einwohner) und ein großes Stück oberhalb der bayerischen Werte (612 Euro je Einwohner).

Weitere Klarheit verschafft der Detailblick auf die in den bereinigten Ausgaben aufgehenden Personalausgaben sowie die Sachinvestitionen²⁷ in der Differenzierung nach Hauptproduktbereichen.

Die im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt höheren Pro-Kopf-Sachinvestitionen in Baden-Württemberg erklären sich insbesondere über den Hauptproduktbereich Zentrale Verwaltung. Hier liegen die baden-württembergischen Werte mit 163 Euro je Einwohner merklich über dem Flächenländerdurchschnitt von 119 Euro je Einwohner und auch über dem bayerischen Wert von vergleichsweise niedrigen 83 Euro je Einwohner. Eine Rolle können hier die Infrastrukturen der Kernverwaltung sowie der Bereich Brandschutz spielen. Möglicherweise sind die erhöhten Investitionsausgaben eine Folge der kleinteiligen Kommunalstrukturen in Baden-Württemberg (s. Kap. 4). Dazu würde, dieses Argument erhaltend, auch passen, dass die Personalausgaben in diesem Hauptproduktbereich in Baden-Württemberg erhöht sind. In anderen Hauptproduktbereichen ist der Abstand zum Flächenländerdurchschnitt weniger stark ausgeprägt. Im Hauptproduktbereich Schule & Kultur liegt der baden-württembergische Werte für die Sachinvestitionen mit 103 Euro je Einwohner sogar knapp unterhalb des Flächenländerdurchschnittes von 113 Euro je Einwohner. Auffällig ist überdies, dass die bayerischen Kommunen insbesondere in den Hauptproduktbereichen Schule & Kultur sowie Gestaltung der Umwelt deutlich höhere Sachinvestitionen stemmen können als die Kommunen in Baden-Württemberg.

27 Als Sachinvestitionen wurden für die Ebene der Hauptproduktbereiche die Vermögenserwerbe (für Beteiligungen, Kapitaleinlagen, Grundstücke sowie bewegliche Sachen und immaterielle Vermögensgegenständen des Anlagevermögens) und die Baumaßnahmen adiert.

	Ø Flächenländer	Baden-Württemberg	Bayern
Zentrale Verwaltung			
Bereinigte Ausgaben	814	886	612
<i>Personalausgaben</i>	418	448	345
<i>Sachinvestitionen</i>	119	163	83
<i>Übrige bereinigte Ausgaben</i>	277	275	185
Schule & Kultur			
Bereinigte Ausgaben	452	428	558
<i>Personalausgaben</i>	97	109	136
<i>Sachinvestitionen</i>	113	103	179
<i>Übrige bereinigte Ausgaben</i>	242	216	243
Soziales & Jugend			
Bereinigte Ausgaben	1.617	1.463	1.275
<i>Personalausgaben</i>	277	338	223
<i>Sachinvestitionen</i>	40	52	76
<i>Übrige bereinigte Ausgaben</i>	1.300	1.073	976
Gesundheit & Sport			
Bereinigte Ausgaben	137	161	174
<i>Personalausgaben</i>	30	26	25
<i>Sachinvestitionen</i>	21	32	27
<i>Übrige bereinigte Ausgaben</i>	86	103	123
Gestaltung und Umwelt			
Bereinigte Ausgaben	751	761	1.021
<i>Personalausgaben</i>	152	153	212
<i>Sachinvestitionen</i>	212	213	413
<i>Übrige bereinigte Ausgaben</i>	388	396	397
Zentrale Finanzdienstleistungen			
Bereinigte Ausgaben	323	573	477
<i>Personalausgaben</i>	0	0	0
<i>Sachinvestitionen</i>	0	0	0
<i>Übrige bereinigte Ausgaben</i>	323	573	477

Ansicht 7: Bereinigte Ausgaben mit Detailblick auf Personalausgaben und Sachinvestitionen der kommunalen Kernhaushalte im Jahr 2022 nach Hauptproduktbereichen (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2022, erschienen 11.09.2024

Das über alle Aufgaben hinweg bestehende Personalausgabenplus in Baden-Württemberg im Vergleich zum Flächenländerdurchschnitt begründet sich wesentlich im Hauptproduktbereich Soziales & Jugend. Mit 338 Euro je Einwohner sind die baden-württembergischen Personalausgaben des Hauptproduktbereiches höher als im Flächenländerdurchschnitt (277 Euro je Einwohner) und insbesondere auch höher als in den bayerischen Kommunen (223 Euro je Einwohner). Die Interpretation der vergleichsweise hohen baden-württembergischen

Erfolgs- und
Ausgabenfaktor
Kinderbetreuung

Personalausgaben im Hauptproduktbereich ist nicht trivial. Neben den Sozialen Leistungen und der Jugendhilfe werden in diesem Hauptproduktbereich die Kindertagesstätten verbucht. Letztere sind personalintensiv, aber auch entscheidend für die Zukunftsfähigkeit. Daneben ist neben der Personalanzahl die Fachkraftquote relevant.²⁸

Der Detailblick auf die Produktgruppe der Tageseinrichtungen für Kinder²⁹ erhellt das Bild. Die baden-württembergischen Kommunen realisieren hier im Jahr 2022 Bereinigte Ausgaben von 504 Euro je Einwohner. Sie liegen oberhalb des Flächenländerdurchschnittes und ebenfalls über dem bayerischen Wert. Getrieben werden die vergleichsweise hohen Bereinigten Ausgaben in Baden-Württemberg tatsächlich insbesondere von den Personalausgaben. Im Flächenländerdurchschnitt und in Bayern fallen diese Ausgaben in diesem für die Zukunftsfähigkeit zentralen Aufgabenbereich niedriger aus. Allerdings dürfen die baden-württembergischen Zahlen nicht überoptimistisch stimmen. Sowohl im Flächenländerdurchschnitt als auch in Bayern fallen die Zuschüsse höher aus als in Baden-Württemberg. Das deutet darauf hin, dass im Flächenländervergleich und in Bayern vermehrt freie und karitative Träger im Einsatz sind. Letztere erhalten dann Zuschüsse seitens der Kommunen, womit diese ihre eigenen Personalausgaben niedriger halten können. Daneben fallen in Bayern wiederum die Baumaßnahmen großzügiger aus als in Baden-Württemberg.

	Durchschnitt Flächenlän- der	Baden-Würt- temberg	Bayern
Bereinigte Ausgaben	455	504	489
<i>darunter Personalausgaben</i>	148	211	129
<i>darunter Laufende Zuweisungen und Zuschüsse</i>	280	199	262
<i>darunter Baumaßnahmen</i>	30	41	64

Ansicht 8: Bereinigte Ausgaben der Produktgruppe Tageseinrichtungen für Kinder im Jahr 2022 (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2022, erschienen 11.09.2024

Auch wenn einzelne Hauptproduktbereiche und Ausgabearten als wesentlich für das erhöhte Ausgabenniveau in Baden-Württemberg identifiziert werden konnten, ist es nicht möglich, hierüber ein Urteil über die Effizienz in diesen Bereichen zu treffen. Mögliche Erklärungsursachen sind unter anderem Aufgabenunterschiede, Standardsetzungen, (kommunal-)politische Prioritätensetzungen sowie strukturell oder zumindest vereinzelt auch sozioökonomisch bedingte Mehrbedarfe und heterogene Auslagerungsgrade aus den Kernhaushalten.

28 Vgl. exemplarisch Bertelsmann Stiftung (2024): Fachkraft-Quote in den Kitas in Baden-Württemberg ist deutlich gesunken, Pressemeldung vom 4. Dezember 2024, unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Presse/Pressemitteilung_Laender-monitor_BW_20241204.pdf [Zugriff am 23.02.2025]

29 Statistischer Dreisteller 365.

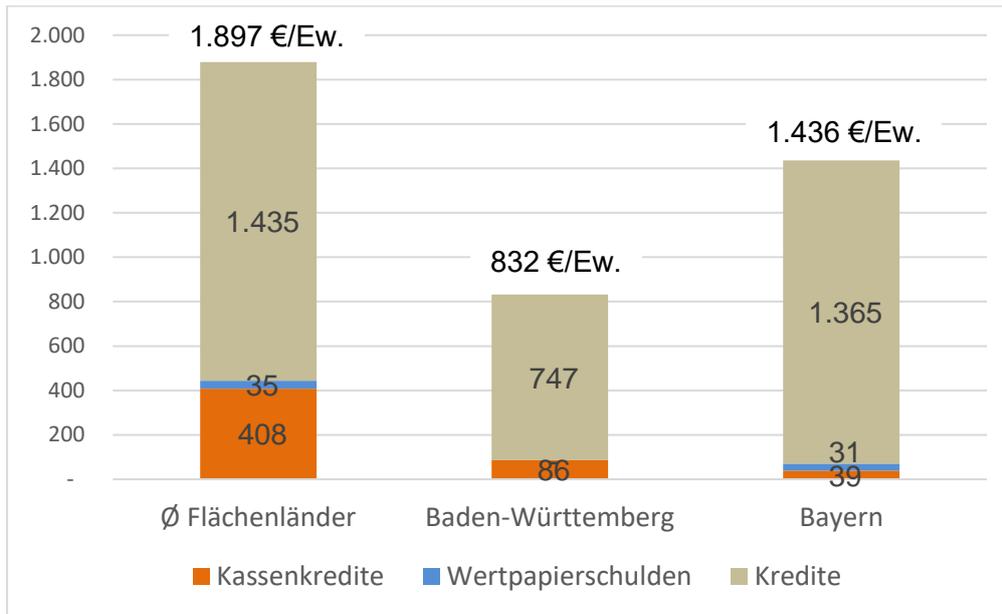
1.4 Verschuldung

1.4.1 Kernhaushaltsschulden

Mittels vorläufiger Daten kann die Kernhaushaltsverschuldung gegenwärtig im länderübergreifenden Maßstab zum 31. Dezember 2024 nachvollzogen werden.³⁰

Die Kommunen in Baden-Württemberg zeichnen sich bei den Kernhaushaltsschulden Ende des Jahres 2024 durch vergleichsweise niedrige Werte aus. Mit Geldschulden des Kernhaushaltes von insgesamt 832 Euro je Einwohner liegt der baden-württembergische Wert deutlich unterhalb des Flächenländerdurchschnittes (1.879 Euro je Einwohner). Der Abstand zum bayerischen Wert von 1.436 Euro je Einwohner ist ebenfalls hoch.

Niedrige
Kernhaushalts-
schulden



Ansicht 9: Vorläufiger Schuldenstand der Kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember 2024 (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung; Rohdaten entnommen aus Statistisches Bundesamt (2025): Statistischer Bericht - Vierteljährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Quartal 2024, EVAS-Nummer 71311, erschienen am 26. März 2025; erfasst sind als Geldschulden des Kernhaushaltes die Kassenkredite und die Kredite beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich sowie die Wertpapiersschulden; Einwohnerzahlen zum Stand: 30.06.2023 nach den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011.

Gerade die als Krisenphänomen geltenden Kassenkredite spielen in Baden-Württemberg mit 86 Euro je Einwohner nur eine sehr geringe Rolle. In Bayern ist die Höhe der Kassenkredite mit 39 Euro je Einwohner allerdings sogar noch niedriger als in Baden-Württemberg. Im Flächenländerdurchschnitt liegen die für laufende Ausgaben aufgenommenen und damit nicht durch materiell geschaffene Werte gedeckten Kassenkredite bei 408 Euro je Einwohner. Wertpapiersschulden werden für Baden-Württemberg gar nicht ausgewiesen.

Kassenkredite (noch)
die Ausnahme

Die für Baden-Württemberg auf den ersten Blick wohlwollenden Werte müssen allerdings an mindestens einer Stelle relativiert werden. So werden gerade in

30 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Statistischer Bericht - Vierteljährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, 4. Quartal 2024, EVAS-Nummer 71311, erschienen am 26. März 2025

zahlreichen Kommunen in Baden-Württemberg Geldschulden in großem Umfang aus den Kernhaushalten ausgegliedert (s. Kap. 1.4.5).

1.4.2 Altschuldenhilfe

Im Kontext des Koalitionsvertrages zwischen CDU, CSU und SPD auf Bundesebene steht aus kommunaler Perspektive die Investitionsthematik stark im Fokus des Interesses. Gleichwohl sind für die Kommunalfinanzsituation auch weitere Themen aus dem Koalitionsvertrag von Relevanz, etwa auch die Thematik der Kommunalverschuldung. Dazu besagt der Koalitionsvertrag: *„Zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik wird sich der Bund in dieser Legislatur mit 250 Millionen Euro pro Jahr an Maßnahmen der Länder, die ihre Kommunen durch eine landesseitige Übernahme übermäßiger Kassenkredite entlasten, finanziell zur Hälfte beteiligen. Der Bund wird für den gleichen Zeitraum die Geberländer im bundesstaatlichen Finanzausgleich um 400 Millionen Euro pro Jahr entlasten. Diese Summe ist entsprechend des Anteils des jeweiligen Landes an den Gesamtnettozahlungen in den Finanzausgleich aufzuteilen und an dieses direkt zu leisten.“*³¹

Die Formulierung im Koalitionsvertrag ist recht vage. Sie lässt offen, welche Länder in welcher Höhe beteiligt werden und wie das Geld verteilt werden soll. Formuliert ist, dass eine Entlastung der von übermäßigen Kassenkrediten betroffenen Kommunen angestrebt wird. Gleichzeitig wird das Finanzvolumen beziffert. Bemerkenswert ist auch die Verknüpfung mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich. Zahlen Geberländer wie Baden-Württemberg dort weniger ein/werden Mittel erstattet, haben sie mehr eigene Mittel zur Verfügung. Das kann wiederum Relevanz für die Kommunen des betreffenden Landes haben.

Trivial werden die konkreten Lösungen und Verhandlungen zur Altschuldenregelung in Kombination mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich sicher nicht. Relevante Fragen dürften u.a. sein:

- Wie geht man mit der Befürchtung einer Lex Nordrhein-Westfalen um; in diesem Flächenland gibt es vergleichsweise große Kassenkreditbeträge.
- Wie werden Länder berücksichtigt, die bereits eigene Entschuldungsprogramme umgesetzt haben. Beispielsweise in Hessen wurden mit dem kommunalen Schutzschirm und der Hessenkasse sogar zwei Kommunalentschuldungsprogramme umgesetzt.
- Gibt es Bedingungen (der Länder) bei der Kommunalentschuldung, etwa im Gegenzug umzusetzende Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen und nicht zuletzt die Frage, wie kann mit einer ausreichenden Finanzausstattung künftigen Kassenkrediten vorgebeugt werden.
- Profitieren auch Kommunen in Ländern ohne nennenswerte Kassenkreditbestände von der Kommunalentschuldung wie Baden-Württemberg und wenn ja, in welcher Form.

Für die Kommunen in Baden-Württemberg wird die Diskussion um die Altschuldenhilfe in Kombination mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und ob oder inwieweit daraus Mittel für wen in welcher Höhe zu erwarten sind in jedem Fall nicht einfach: Die Kernhaushaltsverschuldung und gerade die als Krisenphänomen geltenden Kassenkredite sind vergleichsweise niedrig (s. Kap.

Verteilungsdiskussion eng zu begleiten und landesseitig zu beeinflussen

31 Zitiert nach WiWo, unter <https://www.wiwo.de/downloads/30290756/7/koalitionsvertrag-2025.pdf> [Zugriff am 14.04.2025]; siehe zur Gewerbesteuer S. 55.

1.4.1). Der Großteil der Kommunalverschuldung in Baden-Württemberg befindet sich außerhalb der Kernhaushalte (s. Kap. 1.4.5).

Ungeachtet der letztlichen Einigung zu einer Altschuldenübernahme darf nicht ausgeblendet werden, dass die Übernahme kommunaler Kassenkredite die aktuellen Probleme keinesfalls auch nur im Ansatz bewältigen kann. An den Ursachen der Kassenkredite ändert sich nichts – letztere sind auch kaum im Detail auszumachen: Es handelt sich um einen Mix aus unterschiedlichsten Ursachen, die je nach Land und Kommune anders sein können. Denkbar sind z.B. sozio-ökonomisch oder strukturell bedingte Nachteile, fehlende eigene Konsolidierungsanstrengungen in Kombination mit politischen Präferenzen, schlechte Rechtsregelungen u.a. zur Kassenkreditaufnahme oder auch Unterschiede im Durchgreifen der Finanzaufsichten.

Und selbst Länder, deren Kommunen derzeit nahezu ohne Kassenkredite auskommen oder diese nur bei einzelnen eine Rolle spielen (wie Baden-Württemberg), verzeichnen aktuell negative Kommunale Finanzierungssalden in erheblicher Größenordnung. Die aus den Kassenkrediten resultierenden Folgen sind nur eine Problematik von vielen. Zentral ist, dass momentan das Einnahmewachstum nicht ausreicht, um die sehr viel stärker steigenden Ausgaben insbesondere in den Bereichen Soziales und Personal aufzufangen. Es bedarf insofern Änderungen auf der Finanzierungsseite und bei den Aufgaben sowie den damit verbundenen Ausgaben. Eine Kassenkreditentschuldung würde ohne begleitende Maßnahmen fast zwangsläufig dazu führen, dass zumindest mancherorts Kassenkredite im Anschluss daran wieder anwachsen.

1.4.3 Geldschuldenfreie Kommunen

Insgesamt 211 Städte und Gemeinden haben in Baden-Württemberg Ende des Jahres 2023 keinerlei Geldschulden in ihren Kernhaushalten.³² Die größte unter ihnen ist die Landeshauptstadt Stuttgart (633.474 Einwohner zum 30. Juni 2023).³³ Daneben sind elf Große Kreisstädte³⁴ in ihren Kernhaushalten schuldenfrei. Ansonsten handelt es sich bei den Schuldenfreien um Kleinstädte und Landgemeinden.

Einzelne Städte und Gemeinden haben eine Verhinderung der Nettoneuverschuldung sogar zum politischen Ziel erklärt und zum Teil auch satzungstechnisch unterlegt. Ein Beispiel ist als zweitgrößte Stadt des Landes die Stadt Mannheim mit einer Regelung in ihrer Hauptsatzung.

Im Kernhaushalt schuldenfrei sind neben den 211 Städten und Gemeinden der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS) und

32 Auswertung der Schuldenfreien anhand Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Tabellenband Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2023, erschienen im November 2024

33 Zur Entschuldung von Stuttgart bis zur Schuldenfreiheit des Kernhaushaltes im Jahr 2018 und des folgenden Coronajahres bei gleichzeitiger Betrachtung der Auslagerungen im Detail vgl. Münzenmaier, Werner (2021): Zur Verschuldung der Stadt Stuttgart und anderer Großstädte vor dem Hintergrund finanzieller Herausforderungen durch die Corona-Krise, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 3/2021, unter https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag21_03_08.pdf [Zugriff am 29.11.2024]

34 Sindelfingen, Filderstadt, Kornwestheim, Bietigheim-Bissingen, Neckarsulm, Schwäbisch Hall, Achern, Rottweil, Donaueschingen, Ehingen (Donau) und Biberach an der Riß.

der Landkreis Biberach. Letzterer bleibt nach dem Entwurf des Haushaltes 2025 auch gegenwärtig schuldenfrei.³⁵

§ 2 Abs. 3 Hauptsatzung der Stadt Mannheim³⁶

Der Haushaltsplan und die Finanzplanung enthalten keine Nettoneuverschuldung. Eine Kreditaufnahme ist maximal bis zur Höhe der ordentlichen Tilgung zulässig, wenn der Haushaltsausgleich nicht auf andere Weise erreicht wird. Hiervon kann bei einer extremen Haushaltslage abgewichen werden, die der Gemeinderat feststellt. Eine extreme Haushaltslage liegt vor, wenn gegenüber dem Schnitt der letzten vier Haushaltsjahre per Saldo erhebliche (im Sinne von § 82 Abs. 2 Nr. 1 GemO), nicht durch die Stadt Mannheim steuerbare Einnahmerückgänge und Ausgabesteigerungen bestehen, die nicht durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden können.

Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg hat Ende des Jahres 2024 eigene Pressemitteilung zu den schuldenfreien Kommunen herausgegeben.³⁷ Hierbei zählen die Statistiker nach der Schuldenstatistik insgesamt 101 schuldenfreie Gemeinden Ende des Jahres 2023. Neben den Kernhaushalten wurden bei dieser Auswertung zusätzlich die Eigenbetriebe einer Gemeinde betrachtet.³⁸

Insgesamt erscheint die Interpretation der Angaben zu den geldschuldenfreien Kommunen als schwierig. Zum einen stellt sich die Frage, wie vor Ort Aufgaben organisiert sind. So kann eine Kommune als scheinbar schuldenfrei erscheinen, obgleich sie u.U. beträchtliche Schuldenvolumina aus dem Kernhaushalt ausgegliedert hat (s. Kap. 1.4.5). Zum anderen stellt sich bei der Geldverschuldung neben der Höhe die Frage der Schuldentragfähigkeit. Entscheidend ist, ob die Kommune einen Nutzen aus der Verschuldung zieht und ob sie die Folgen der Geldverschuldung (Zins, Tilgung, Schuldenmanagement und Folgekosten der kreditfinanzierten Infrastruktur) dauerhaft tragen kann.

1.4.4 Bürgschaften

Bürgschaften sind keine Geldschulden, aber Verpflichtungen. Sie belasten nur dann die Kernhaushalte der Kommunen, wenn der Schuldner, für den eine Kommune bürgt, den Schuldendienst nicht mehr erbringen kann. Bürgschaften stellen insofern ein Gefahrenpotenzial dar. Es handelt sich um Eventualverbindlichkeiten. Bürgschaften können im Eintrittsfall zu „echten“ Verbindlichkeiten der Kommunen werden.

Nach § 88 Abs. 2 GemO dürfen Kommunen Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen. Die Rechtsgeschäfte bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, wenn sie nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossen werden. Hierbei hat die Aufsicht die Bedeutung der Bürgschaft für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune zu beachten.

Höchste
Bürgschaften im
Ländervergleich als
Risikoposition

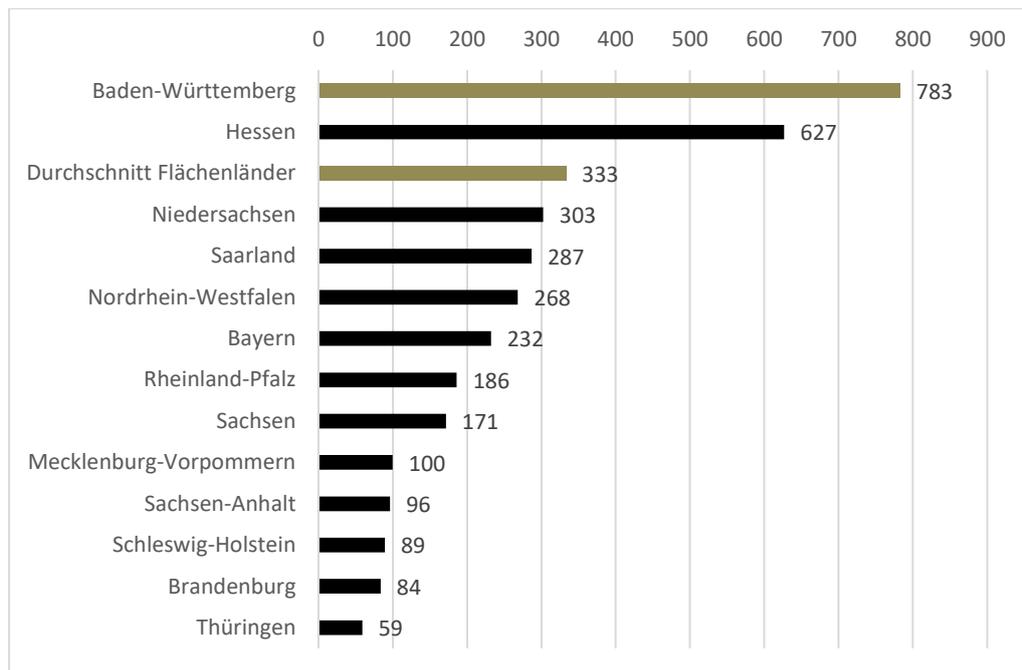
35 Vgl. Landkreis Biberach (2024): Kreishaushalt 2025 eingebracht, Meldung vom 06.11.2024, unter <https://www.biberach.de/de/Aktuelles/Nachrichten/Nachricht?view=public&item=article&id=2767> [Zugriff am 29.11.2024]

36 Hauptsatzung der Stadt Mannheim vom 28.04.2009, letzte Änderung Beschluss Satzung am 24.10.2024; Inkrafttreten am 01.11.2024 (Amtsblatt Nr. 44 v. 31.10.2024).

37 Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2024): 101 Gemeinden im Südwesten ohne Schulden - Baden-Württemberg: Durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden bei 1 469 Euro, Pressemitteilung 247/2024 vom 8. Oktober 2024, unter <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2024247> [Zugriff am 29.11.2024]

38 Dabei wurden Kredite, Kassenkredite oder Wertpapierschulden beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich betrachtet.

Statistisch werden Bürgschaften in der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes mit ihrer übernommenen Haftungssumme, nicht jedoch mit den gesamten Kreditsummen, erfasst. Ebenso sind harte Patronatserklärungen enthalten.³⁹



Ansicht 10: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember 2023 im Flächenländervergleich (in Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung; Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts – Berichtszeitraum 2023; erschienen am 29. Juli 2024; Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2023 – Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011

Im Flächenländervergleich stehen die Kommunen in Baden-Württemberg bei den statistisch erfassten Bürgschaften Ende des Jahres 2023 mit 783 Euro je Einwohner an der Spitze. Der Wert ist mehr als doppelt so hoch als der Flächenländerdurchschnitt (333 Euro je Einwohner). Für die baden-württembergischen Kommunen stellen die hohen Eventualverbindlichkeiten insofern einen im Ländervergleich beachtlichen Risikofaktor dar. Den Kommunen sollte stets bewusst sein, dass gewährte Bürgschaften Eventualverbindlichkeiten sind. Sie können möglicherweise zu Zahlungsverpflichtungen werden.

1.4.5 Integrierte Verschuldung

Neben den Kernhaushaltsgeldschulden (Kredite und Kassenkredite) stehen die Geldschulden der kommunalen Ausgliederungen (FEUs – Fonds, Einrichtungen und Unternehmen).⁴⁰ Sie werden mit den Kernhaushaltsschulden als sog. integrierte Schulden publiziert. Für die integrierten Schulden werden neben den

39 Vgl. Statistisches Bundesamt: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2023, Qualitätsbericht

40 Erfasst sind Extrahaushalte und die sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen. Es werden ausschließlich die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich in die Berechnung einbezogen.

Die Modellrechnung der integrierten kommunalen Schulden rechnet den kommunalen Kernhaushalten die Schulden ihrer direkten und indirekten Beteiligungen anhand ihrer jeweiligen Beteiligungsanteile zu. Damit werden Unterschiede im Ausgliederungsprozess weitestgehend ausgeglichen. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2023): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Stand: 31.12.2022, Methodische Vorbemerkungen, S. 5.

Kernhaushaltsschulden auch die Schulden der Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt bis in tiefe Beteiligungsstufen abgebildet und den Kommunen zugeordnet. Mit den integrierten Schulden lassen sich Kommunen unabhängig vom Grad der Ausgliederung ihrer Aufgaben vergleichen.

In Baden-Württemberg ist die integrierte Verschuldungssituation Ende des Jahres 2023 durchschnittlich: Der Pro-Kopf-Wert der Kommunen liegt mit 4.118 Euro je Einwohner⁴¹ näherungsweise bei dem des Flächenländerdurchschnittes (rund 4,1 T Euro). Die Kommunen in Bayern erzielen mit 3.153 Euro nach denen in Brandenburg und Sachsen pro Kopf bundesweit die niedrigsten integrierten Schulden.⁴² Das sind knapp 1.000 Euro geringere Pro-Kopf-Schulden als in Baden-Württemberg – ein enormer Unterschied, der im Falle steigenden Zinsen (z.B. aktuell durch die gigantischen Schuldenpaket des Bundes und der Lockerung der Länderschuldenbremse mit hochwahrscheinlichen Folgen für die Schuldenaufnahme anderer europäischer Staaten) zu steigenden Belastungsunterschieden der Haushalte führt. Geldschulden führen zu einer Vorbelastung kommender Haushalte.

Beachtliche
Schulden-
ausgliederung

Insgesamt ist der Grad der Geldschuldenauslagerung in Baden-Württemberg beachtlich. Nur knapp mehr als 16 Prozent der Geldschulden befinden sich in den Kernhaushalten (676 von 4.118 Euro je Einwohner). Das macht überdeutlich, dass interkommunale Vergleiche zur Kommunalgeldverschuldung in Baden-Württemberg ohne Reflektieren der Auslagerungen als weitgehend sinnlos erscheinen.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung thematisierte in seinem Jahresgutachten 2019/2020 die ausgelagerte Verschuldung der Kommunen gerade mit dem Blick auf Baden-Württemberg kritisch: *„Während beispielsweise die Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände in Baden-Württemberg nur wenige Schulden haben, liegt der Schuldenstand der öffentlichen Unternehmen dort erheblich höher. [...] Problematisch an diesen Auslagerungen schätzt der Sachverständigenrat eine mögliche Verschleierung der Staatstätigkeit und die Gefahr eines Steuerungsverlusts der öffentlichen Hand ein. [...] Für Kommunen können durch Zahlungsschwierigkeiten ihrer Beteiligungen ernsthafte finanzielle Belastungen entstehen. Die*

41 Inklusive Summe aller kommunalen nicht zuzuordnenden Anteile (ohne zyklische Anteile). Ohne Private Anteile – „Bei der Addition der Schulden für das gesamte Bundesland ist zu beachten, dass die Zeile „Privat“ nicht mit in die Summe einbezogen werden darf. Hierbei handelt es sich um die Schuldenanteile privater Eigner über alle Ebenen.“ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Tabellenband Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2023, erschienen im November 2024, Methodische Erläuterungen zur Modellrechnung, S. 3.

42 Vgl. Statistisches Bundesamt (2024): Integrierte kommunale Schulden steigen im Jahr 2023 um 3,0 %, Pressemitteilung Nr. 445 vom 27. November 2024, unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/11/PD24_445_713.html [Zugriff am 29.11.2024]

Wechselwirkungen aus kommunaler Haushaltslage und der Finanzlage der Beteiligungen werden jedoch weitgehend ausgeblendet.⁴³

Innerhalb von Baden-Württemberg werden große Unterschiede bei Betrachtung der integrierten Geldschulden auf Ebene der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise, also der kreisangehörigen Gemeinden und der jeweiligen Landkreise, deutlich.

Kreisfreie Städte

1. Mannheim
2. Heidelberg
3. Karlsruhe
4. Heilbronn
5. Pforzheim
6. Baden-Baden
7. Stuttgart
8. Ulm
9. Freiburg im Breisgau



Ansicht 11: Integrierte Geldschulden der Kreisfreien Städte (Stadtkreise) und Gesamtkreise am 31. Dezember 2023 (in T Euro je Einwohner)

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Tabellenband Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2023, erschienen im November 2024

Die Stadtkreise Karlsruhe (10.893 Euro je Einwohner) und Ulm (10.401 Einwohner) sind innerhalb von Baden-Württemberg die beiden einzigen mit einer integrierten Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 10.000 Euro pro Einwohner. Mit 2.896 Euro pro Kopf ist die Landeshauptstadt Stuttgart die einzige unter den Stadtkreisen mit einer integrierten Verschuldung von unter 3.000 Euro je Einwohner. Bei den Gesamtkreisen ist das deutlich anders. Unter ihnen haben 15 Pro-Kopf-Werte von unter 3.000 Euro. Die Gesamtkreise Heilbronn (1.599 Euro je Einwohner), Hohenlohekreis (1.916 Euro je Einwohner) und Enzkreis (1.940

43 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Jahresgutachten 2019/2020 – Den Strukturwandel meistern, S. 279.

Euro je Einwohner) liegen sogar bei unter 2.000 Euro pro Kopf. Auffällig ist die Ballung vergleichsweise gering verschuldeter Gesamtkreise (unter 3.000 Euro je Einwohner) im Nord-Westen des Landes, während die dort liegenden Stadtkreise das nicht schaffen.

Der höchste Wert aller baden-württembergischen Kommunen bei den integrierten Schulden entfällt auf die kreisangehörige Landgemeinde Böllen im Landkreis Lörrach, die zugleich die kleinste Gemeinde in Baden-Württemberg ist. Hier liegen die integrierten Schulden bei 4.014.031 Euro, pro Kopf sind das bei nur 98 Einwohnern Mitte des Jahres 2023 genau 40.960 Euro. Überlegungen zu IKZ bis hin zu einer Fusion drängen sich an dieser Stelle auf.

Mit den kreisangehörigen Landgemeinden Forchheim (1.460 Einwohner) im Landkreis Emmendingen und Altheim (588 Einwohner) im Alb-Donau-Kreis gibt es zwei Kommunen, die keinerlei Schulden des öffentlichen Bereichs (integrierte Schulden) aufweisen. Gemessen an der Einwohnerzahl gesellen sich Simmozheim (2.913 Einwohner), Glatten (2.508 Einwohner) und die Gemeinde Pfalzgrafenweiler (7.228 Einwohner, statistische Kleinstadt) zu den Schuldenfreien dazu – die drei Letztgenannten haben integrierte Schulden, sie liegt aber jeweils bei unter einem Euro pro Kopf.

Überschnelle Interpretationen der Daten zu den integrierten Schulden in Bezug auf einzelne Kommunen sind deplatziert. Hier muss der Einzelfall genau unter die Lupe genommen werden. Zwar verursachen Geldschulden natürlich finanzielle Folgen (u.a. Zins, Tilgung, Schuldenmanagement). Auf der anderen Seite kommt es aber auch darauf an, wofür die Geldschulden eingesetzt werden. Eine mögliche Ursache hoher Schulden können u.a. hohe Vermögen auf der anderen Seite sein, z.B. aufgrund einer umfangreich agierenden Kommunalwirtschaft, die bestenfalls der Kommune zu Gute kommende Gewinne realisiert.

2 Kommunalunternehmen

Kommunalunternehmen sind von Bedeutung für die Kommunalfinanzsituation ihrer Träger. Wirtschaftliche Unternehmen dürfen nach den haushaltsrechtlichen Regelungen in Baden-Württemberg (§ 102 Abs. 1 GemO) nur unter dem Vorbehalt der Finanziellen Leistungsfähigkeit begründet oder übernommen werden. Nach § 102 Abs. 3 GemO sind wirtschaftliche Unternehmen so zu führen, dass der öffentliche Zweck erfüllt wird. Gleichzeitig sollen sie nach der Rechtsvorschrift einen Ertrag für den Haushalt der Kommune abwerfen. Bei Unternehmen in Privatrechtsform ist die Haftung der Kommune auf einen ihrer Finanziellen Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag zu begrenzen (§ 103 Abs. 1 Nr. 4 GemO). Neben den wirtschaftlichen Unternehmen stehen nicht wirtschaftliche Unternehmen (§ 102 Abs. 4 GemO). Letztere sind ebenfalls nach wirtschaftlichen Kriterien zu führen.

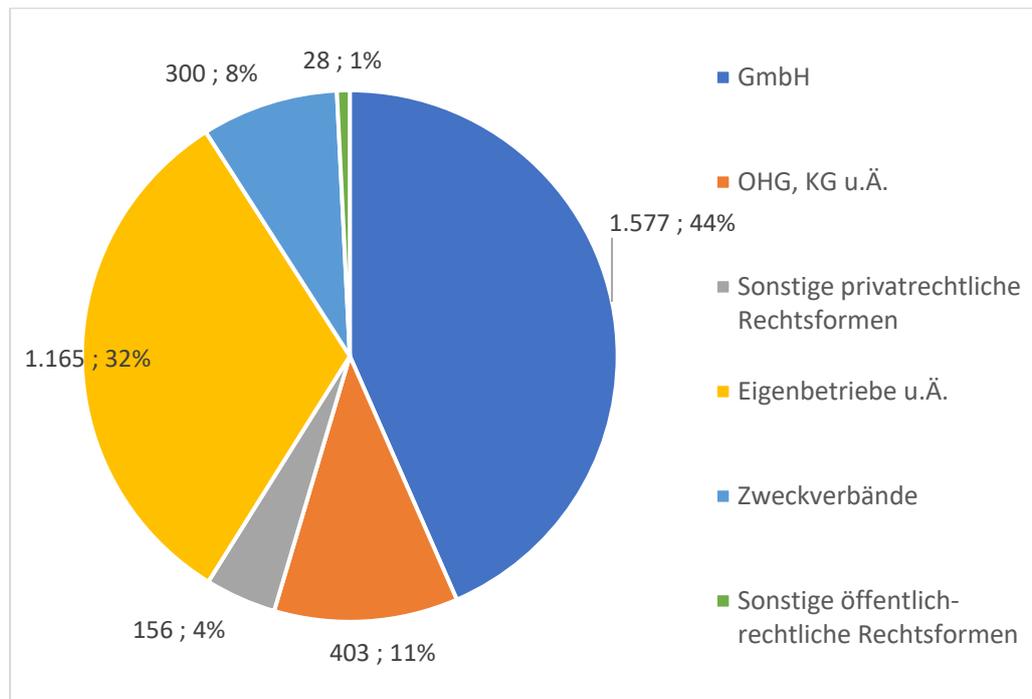
Wirtschaftliche Fehlentwicklungen bei den kommunalen Unternehmen können zu Haushaltsrisiken der Träger werden. Die finanziellen Verflechtungen können dabei unterschiedliche Gesichter haben. Üblich sind Kapitalerhöhungen, Darlehensgewährungen oder laufende Bürgschaften der Träger. Verlustabdeckungen oder Gewinnausschüttungen der Unternehmen sind für die Trägerkommunen von hoher Relevanz. Etwaige Verlustabdeckungen, rückläufige Gewinnausschüttungen oder andere monetäre Belastungen müssen im Kommunalhaushalt unter der Prämisse des Erhalts Finanzieller Leistungsfähigkeit andernorts durch Ertragssteigerungen oder Einsparungen kompensiert werden, gehen mithin zu Lasten der Angebotsportfolios. Vor dem Hintergrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Trägerkommune sind Stützungsmaßnahmen für die Kommunalunternehmen nur in Grenzen möglich. Die Kommune darf sich mit ihrem diesbezüglichen Engagement nicht finanziell überfordern, womit die stetige Aufgabenerfüllung dann auf anderen Feldern gefährdet würde.

2.1 Rechtsform

Im Jahr 2022 gibt es in den Kommunen der deutschen Flächenländer 17.842 Kommunalunternehmen. In Baden-Württemberg sind es 3.629 Kommunalunternehmen. Das sind gut 20 Prozent aller kommunalen Unternehmen der Flächenländer. Auf Bayern entfallen im Vergleich dazu lediglich 14 Prozent der Kommunalunternehmen (2.514 Kommunalunternehmen). Rein rechnerisch gibt es pro Kommune in Baden-Württemberg drei kommunale Unternehmen (3.629 Kommunalunternehmen bei 1.138 Kommunen). Das veranschaulicht die enorme Bedeutung der Kommunalunternehmen.

Kommunale Unternehmen können privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisiert sein. In allen Flächenländern dominiert dabei die privatrechtliche Organisationsform (etwa GmbH, OHG, KG, AG). Einer von mehreren Gründen hierfür ist, dass die aktive Beteiligung Privater an öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieben oder Anstalten des öffentlichen Rechts derzeit nicht möglich ist.

Ansicht 12 zeigt die baden-württembergischen Kommunalunternehmen nach ihrer Rechtsform.



Ansicht 12: Anzahl und Anteil baden-württembergische Kommunalunternehmen 2022 nach Rechtsform

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2024): Genesis-Online, Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU): Bundesländer, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Rechtsform - Jahresabschlüsse kfm. b. Extrahh., sonst. öff. FEU Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (Anzahl), Stand 17.12.2024

GmbH und
Eigenbetriebe am
Beliebtesten

Mit 1.577 Unternehmen ist die GmbH in Baden-Württemberg die beliebteste Organisationsform. Insgesamt 44 Prozent der Kommunalunternehmen sind als GmbH organisiert. Leitendes Motiv könnte die Haftungsbeschränkung in Kombination mit der geringeren Rechtskomplexität im Vergleich zur AG sein.⁴⁴

Im Flächenländervergleich ist dieser Wert gleichwohl niedrig. In keinem anderen Flächenland ist der Anteil der als GmbH organisierten Kommunalunternehmen niedriger als in Baden-Württemberg. In Bayern liegt der Anteil der GmbHs bei 56 Prozent, im Flächenländerdurchschnitt liegt er bei 60 Prozent.

Mehr als in allen anderen Flächenländern beliebt sind in Baden-Württemberg die öffentlich-rechtlichen Eigenbetriebe. Insgesamt 32 Prozent der Kommunalunternehmen in Baden-Württemberg sind entsprechend organisiert. Im Flächenländerdurchschnitt liegt die Quote bei 18 Prozent, in Bayern sind es sogar nur 11 Prozent. Ein typisches Motiv für die Beliebtheit der Eigenbetriebe ist gemeinhin darin begründet, dass rentierliche Verschuldung bei kostenrechnenden Einrichtungen (etwa Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser) hier klar einer Aufgabe zugeordnet und letztlich in die Gebühr eingerechnet werden kann.

Eine Ursache für die vergleichsweise hohe Eigenbetriebsquote in Baden-Württemberg könnte in der im Vergleich zu den meisten anderen Bundesländern

44 Vgl. Gnädinger, Marc (2023): Quo vadis Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung versus Privatisierung, in: Gemeindefinanz Nr. 02/2023, S. 55.

späten Umstellungsfrist⁴⁵ auf die Doppik begründet sein (Nachwirkungseffekt)⁴⁶ – eine gängige Erklärung für formelle Privatisierungen ist das betriebswirtschaftliche Motiv, wonach bei Kommunalunternehmen auf Basis der kaufmännischen Buchführung wirtschaftlicher gearbeitet werden kann.⁴⁷ Dieses Argument dürfte aber vor dem Hintergrund der seit 2020 verpflichtenden Doppik-Einführung in allen baden-württembergischen Kommunen an Bedeutung verlieren. Mit der gesetzlichen Vorgabe, die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen, besteht mittlerweile zwischen Eigenbetrieb und Gemeindegemeinschaft diesbezüglich kein wesentlicher Unterschied mehr. Das dürfte gegenwärtig und perspektivisch Kommunen veranlassen darüber nachzudenken, insbesondere Eigenbetriebe in den Kernhaushalt zurück zu gliedern.

Unter Haushaltskonsolidierungsgesichtspunkten sprechen viele Gründe für eine „Rekommunalisierung“ in Form der Reintegration von Eigenbetrieben. Zu bedenken sind die rechtsformbedingten Zusatzkosten von Eigenbetrieben. So müssen mit Betriebsausschuss⁴⁸ und Betriebsleitung⁴⁹ zusätzliche Organe gebildet werden, die zusätzlichen Verwaltungs-, Entschädigungs- sowie ggf. Aufwand für Löhne und Gehälter verursachen. Hinzu kommt der Aufwand für die Jahresabschlussprüfung (§ 16 Eigenbetriebsgesetz). Daneben stehen gerade in kleineren Kommunen Zweckmäßigkeitserwägungen.⁵⁰

2.2 Eigenkapital

Das Eigenkapital ist die Residualgröße aus Vermögen und Verschuldung. In keinem Flächenbundesland ist im Jahr 2022 für die Summe der Kommunalunternehmen eine Überschuldungssituation mit negativem Eigenkapital (nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge) entstanden.⁵¹

Der Blick auf das Eigenkapital der Kommunalunternehmen im Jahr 2022 relativiert für die Kommunen in Baden-Württemberg das Bild der vergleichsweise hohen ausgelagerten Schuldenanteile (s. Kap. 1.4.5). In Baden-Württemberg liegen trotz hoher Geldschulden bei den Auslagerungen das Eigenkapital der Kommunalunternehmen mit 5.767 Euro je Einwohner pro Kopf deutlich über dem Flächenländerdurchschnitt von 3.932 Euro je Einwohner. Es sind insofern in den baden-württembergischen Kommunalunternehmen nicht nur die dorthin ausgelagerten Geldschulden hoch, sondern auch das Vermögen ist vergleichsweise hoch. In Bayern liegt das Eigenkapital der Kommunalunternehmen mit

Hohes Eigenkapital
der Kommunal-
unternehmen

45 Nach Angaben des Innenressorts ist die Umstellung auf die Doppik in allen Kommunen geglückt: „Der späteste Zeitpunkt zur Umstellung auf die Kommunale Doppik in Baden-Württemberg war der 1. Januar 2020. Zu diesem Zeitpunkt ist allen Kommunen die Umstellung auf die Kommunale Doppik gelungen.“ Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 17/4443 vom 21.3.2023, unter https://www.landtag-bw.de/re-source/blob/261874/c6f165cf1dd136c9e1b72c1f3b157f5f/17_4443_D.pdf [Zugriff am 17.12.2024]

46 Auf der anderen Seite sind in Bayern und Thüringen, den beiden letzten Ländern mit Optionsrecht zwischen Doppik und Kameralistik, die Eigenbetriebsquoten im Jahr 2022 mit 11 und 13 Prozent deutlich niedriger als in Baden-Württemberg.

47 Dieses Argument trifft nicht ausschließlich auf Eigenbetriebe zu, sondern auch auf andere Formen der Auslagerungen.

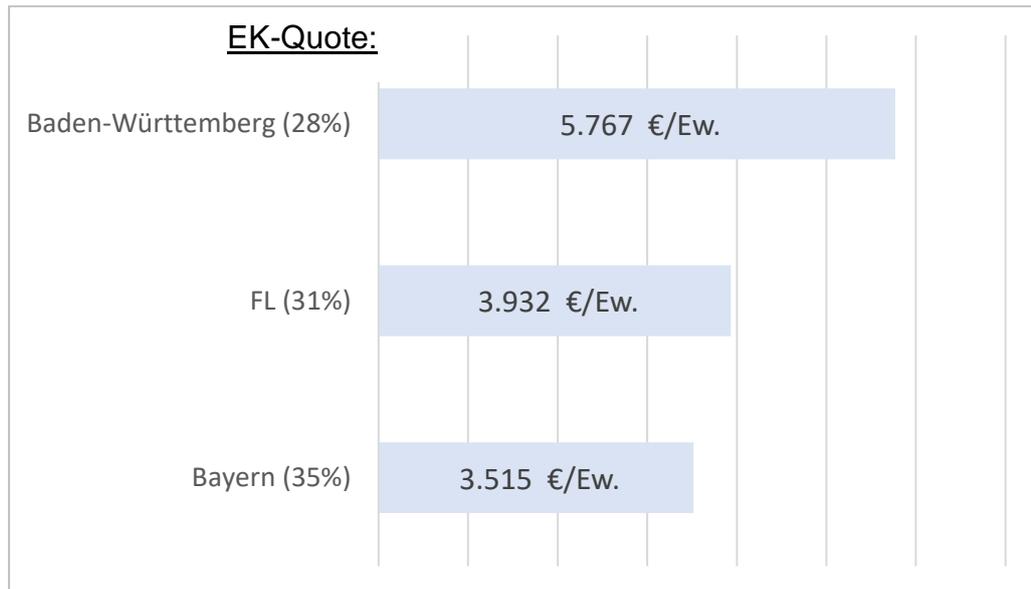
48 Kann-Regelung für Betriebsausschuss nach § 7 Eigenbetriebsgesetz BW, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. November 2024 (GBl. 2024 Nr. 98)

49 Kann-Regelung nach § 4 Eigenbetriebsgesetz BW, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12. November 2024 (GBl. 2024 Nr. 98)

50 Zu den Konsolidierungsvorteilen bei Reintegration von Eigenbetrieben vgl. auch Gnädinger, Marc (2023): Quo vadis Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung versus Privatisierung, in: Gemeindegemeinschaft Nr. 02/2023, S. 54.

51 Bei einzelnen Kommunalunternehmen kann eine solche Situation hingegen durchaus auftreten.

3.515 Euro je Einwohner deutlich unter dem Wert in Baden-Württemberg und unterhalb des Flächenländerdurchschnittes.

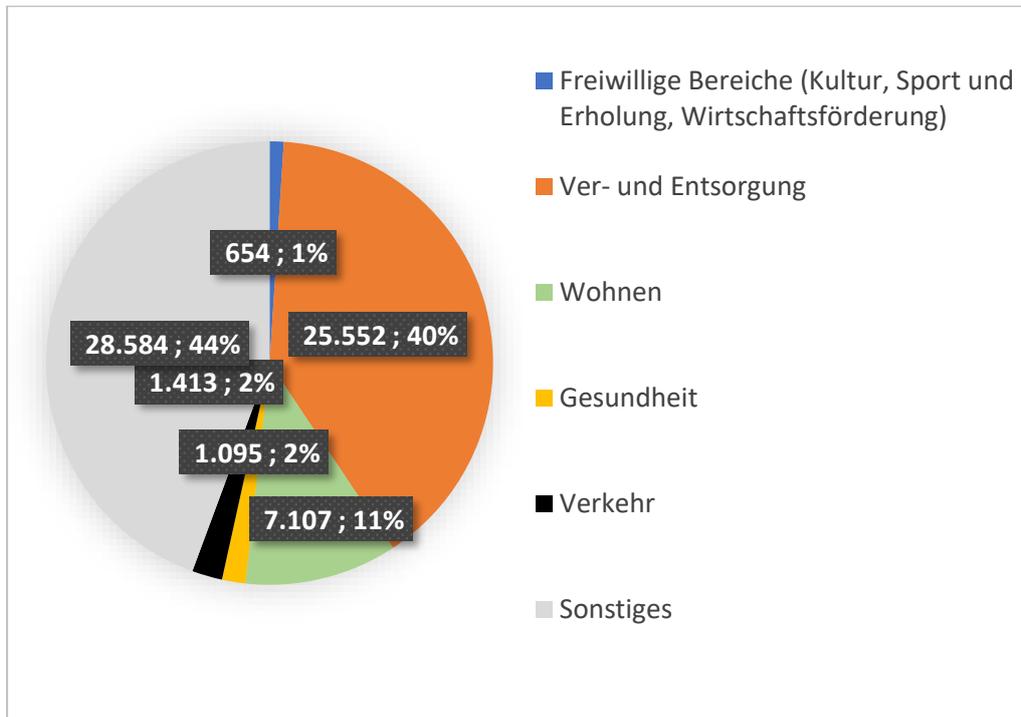


Ansicht 13: EK Kommunalunternehmen 2022 in Euro/Ew. und EK-Quote

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis – Bilanz (FEU): Bundesländer, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Aufgabenbereiche, Jahresabschlüsse kfm. b. Extrahh., sonst. öff. FEU - Bilanz (Mill. EUR), Stand 17.12.2024; die Einwohnerzahlen wurden zum 31.12.2022 herangezogen nach den Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2022, Stand 16.08.2024.

Interessant ist ebenfalls die Einordnung des Eigenkapitals im Vergleich zur Bilanzsumme. Je höher die Eigenkapitalquote ist, desto unabhängiger sind die Kommunalunternehmen tendenziell von Fremdkapitalgebern. In Bezug auf die Eigenkapitalquote liegen die baden-württembergischen Kommunalunternehmen in ihrer Summe mit 28 Prozent unterhalb des Flächenländerdurchschnittes von 31 Prozent. Die Kommunalunternehmen in Bayern liegen bei diesem Wert bei 35 Prozent.

Insgesamt hat das Eigenkapital der Kommunalunternehmen in Baden-Württemberg Ende des Jahres 2022 eine Höhe von 64,406 Mrd. Euro. Der größte Teil davon entfällt mit 40 Prozent und einer Höhe von 25,552 Mrd. Euro auf den Bereich Ver- und Entsorgung. Hierunter fallen die Aufgabenbereiche Wasser, Abwasser, Abfall, Elektrizität und Gas.



Ansicht 14: EK-Anteile einzelner Aufgabenbereiche 2022 in Mio. Euro und in Prozent am gesamten Eigenkapital

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis – Bilanz (FEU): Bundesländer, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Aufgabenbereiche, Jahresabschlüsse kfm. b. Extrahh., sonst. öff. FEU - Bilanz (Mill. EUR), Stand 17.12.2024

Einen zweistelligen prozentualen Anteil hat mit 11 Prozent daneben nur noch der Aufgabenbereich Wohnen. Verkehr und der derzeit vieldiskutierte Gesundheitsbereich machen jeweils lediglich rund zwei Prozent aus.

Beachtlich, wenngleich im Vergleich zu den anderen Aufgabenbereichen überschaubar, ist die Höhe des auf vorwiegend freiwillige Bereiche entfallenden Eigenkapitals. Es liegt bei 654 Mio. Euro. Das Anlagevermögen in diesen freiwilligen Bereichen liegt bei 1,383 Mrd. Euro.

2.3 Entwicklung der Gewinne und Verluste

Das Eigenkapital sagt nichts über die aktuelle Leistungsfähigkeit der kommunalen Unternehmen aus: Die Größe ist ein Spiegelbild der Vergangenheit, d.h. die Größe kann positiv sein, obgleich das aktuelle und die folgenden Jahresergebnisse negativ sind. Leider kann in Bezug auf die Jahresergebnisse der kommunalen Unternehmen am äußeren zeitlichen Rand derzeit ebenfalls nur bis zum Jahr 2022 zurückgeblückt werden. Gerade für den gegenwärtig vieldiskutierten Gesundheitsbereich (Statistischer Aufgabenbereich Hochschulkliniken, Krankenhäuser und Heilstätten) ist das schade – hier könnten aktuellere statistische Daten die intensiv geführte Diskussion um Reformnotwendigkeiten erhellen.

Bemerkenswert ist der Blick auf die Entwicklung einzelner Aufwand- und Ertragskomponenten der kommunalen Unternehmen in den letzten fünf Jahren trotzdem: So lagen die quantitativ bedeutenden Personalaufwendungen der kommunalen Unternehmen in Baden-Württemberg im Jahr 2018 bei 10,455 Mrd. Euro. Im Jahr 2022 liegen sie bei 13,305 Mrd. Euro. Das ist ein Plus von rund 27 Prozent in einem Fünf-Jahres-Zeitraum. Im Durchschnitt der Flächenländer und auch in Bayern lag das Wachstum im gleichen Zeitraum bei niedrigeren 21 Prozent.

Plus beim Personalaufwand auch bei den Kommunalunternehmen

Die Erträge aus Verlustübernahmen sind prozentual ebenfalls deutlich und in den letzten fünf Jahren jedes Jahr gestiegen. Im Jahr 2018 lagen sie bei 331 Mio. Euro, 2022 liegen sie bereits bei 689 Mio. Euro. Sie haben sich demnach mehr als verdoppelt. Dabei entfällt der größte Anteil der Verlustübernahmen auf die Verkehrsunternehmen. Sie betragen im Jahr 2022 insgesamt 200 Mio. Euro. Nur dank ihnen entsteht in der Summe der Verkehrsunternehmen im Jahr 2022 ein Gewinn von insgesamt 141 Mio. Euro, während in den Jahren 2020/2021 trotz Verlustübernahmen noch Verluste bei den Verkehrsunternehmen selbst entstanden sind.

Insgesamt sind die Jahresergebnisse der kommunalen Unternehmen in Baden-Württemberg in den Jahren 2018 bis 2022 mit Ausnahme des Coronajahres 2020 (temporärer Gewinneinbruch auf 668 Mio. Euro) in den letzten fünf Jahren gestiegen. Im Jahr 2022 haben die kommunalen Unternehmen in ihrer Summe beachtliche Gewinne von rund 2,5 Mrd. Euro erwirtschaftet. Zum Vergleich: In Bayern liegen die Gewinne der Kommunalunternehmen im gleichen Jahr bei gerade einmal 1,3 Mrd. Euro.

Vergleichsweise hohe Gewinne werden in Baden-Württemberg in der Ver- und Entsorgung realisiert. Das Jahr 2022 ist dabei geprägt von einem Gewinnprung bei der Elektrizitätsversorgung (Gewinn von 424 Mio. Euro in 2021 auf 1,638 Mrd. Euro in 2022). Der Elektrizitätsbereich hat insgesamt eine deutlich volatile Entwicklung hinter sich. Im Jahr 2018 gab es hier sogar einen Verlust von -595 Mio. Euro, der aufgrund der Deutlichkeit das Gesamtergebnis bei der Ver- und Entsorgung in ein Minus von -368 Mio. Euro geführt hat.

Die Verfolgung langfristiger Ziele ist eine Stärke der kommunalen Unternehmen. Zu diesem Zweck werden in einzelnen Fällen Gelder in Kommunalunternehmen thesauriert. Auf Ausschüttungen wird verzichtet, damit die Mittel nicht für aktuelle kommunalpolitische Anliegen ausgegeben werden. Stadtwerke dürften z.B. mancherorts auf Thesaurierung mit geringerer Ausschüttung setzen, um die Wärmewende zu finanzieren.

	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Jahr 2021	Jahr 2022
Kommunale Unternehmen insgesamt	472	994	668	1.348	2.463
<i>darunter Ver- und Entsorgung</i>	-368	673	557	641	1.725
<i>darunter Wohnen</i>	213	137	101	185	126
<i>darunter Verkehr</i>	2	40	-121	-31	141
<i>darunter Gesundheit</i>	-169	-257	-204	-248	-322
<i>darunter Kultur, Sport und Erholung sowie Wirtschaftsförderung</i>	-71	-89	-103	-51	-111

Ansicht 15: Zeitreihe zu Gewinnen und Verlusten der kommunalen Unternehmen in Baden-Württemberg nach Aufgabenbereichen in Mio. Euro

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt, Datenbank Genesis – Gewinn- und Verlustrechnung (FEU): Deutschland, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Aufgabenbereiche, Jahresabschlüsse kfm. b. Extrah., sonst. öff. FEU - Gewinn- und Verlustrechnung (Mill. EUR), Stand 10.02.2025.

Eine dramatische Entwicklung zeigt sich auf dem Feld Gesundheit, zu dem insbesondere die kommunalen Krankenhäuser zählen – und das obwohl die Jahre 2023 und 2024 noch gar nicht abgebildet werden können: Bei sich verstetigender Entwicklung wird das die Versorgung in der Fläche von Baden-Württemberg determinieren (s. im Detail Kap. 2.4).

Die Defizite der freiwilligen Leistungen auf den Feldern Kultur, Sport und Erholung sowie Wirtschaftsförderung schwanken deutlich. Angesichts der aktuell

sich verschlechternden finanziellen Lage der kommunalen Kernhaushalte und multipler Krisen gibt es auch hier einen hohen Priorisierungsbedarf. Es ist insofern nicht auszuschließen, dass gerade kommunale Unternehmen mit weitgehend freiwilligen und damit disponiblen Einrichtungen mit dem Ziel der Defizit-entkung schließen oder ihre Angebote reduzieren werden.

2.4 Krankenhäuser

Für den vieldiskutierten Gesundheitsbereich (Statistischer Aufgabenbereich Hochschulkliniken, Krankenhäuser und Heilstätten; neben Kliniken sind unter diesem Aufgabenbereich Kureinrichtungen statistisch erfasst. – Im Folgenden Kommunalunternehmen im Gesundheitsbereich genannt) ist es schade, dass statistisch keine aktuellen Daten vorliegen (s. Kap. 2.3) – hier könnten aktuellere amtlich aufbereitete statistische Daten die Diskussion um Reformnotwendigkeiten erhellen.

Die Dramatik im Krankenhausbereich zeigt sich gleichwohl bereits bei einem Blick auf die vorliegenden Daten: Aktuell können die Daten der Jahre 2014 bis 2022 abgerufen werden. Bereits vor der Coronapandemie haben die Kommunalunternehmen im Gesundheitsbereich ein im Niveau deutliches Minus erwirtschaftet. Das deutet auf strukturelle Probleme in den Krankenhäusern hin. Das Jahresergebnis im Jahr 2020 verbesserte sich temporär als Corona-Neben-efekt. Ursächlich dürfte die Kompensation der durch Corona bedingten Erlösver-luste durch Ausgleichszahlungen gewesen sein. Im Jahr 2021 änderte sich die Anspruchsregelung auf Ausgleichszahlungen für Krankenhäuser. Damit einher ging eine Entwicklung der Verluste auf Vorcoronaniveau. Und in 2022 sind die Verluste noch einmal deutlich auf nunmehr - 322 Mio. Euro angestiegen – trotz in 2021 und 2022 im Vergleich zu den Vorjahren höherer Erträge aus Verlust-übernahmen.

Dramatische
Finanzentwicklung

GuV-Position (in Mio. €)	Jahr 2014	Jahr 2015	Jahr 2016	Jahr 2017	Jahr 2018	Jahr 2019	Jahr 2020	Jahr 2021	Jahr 2022
<i>Jahresverlust</i>	-165	-196	-184	-191	-169	-257	-204	-248	-322
<i>Erträge aus Ver- lustübernahmen</i>	17	14	20	27	26	27	27	46	75
<i>Umsatzerlöse</i>	5.142	5.297	6.032	6.160	6.443	6.754	7.236	7.480	7.917
<i>Personalaufwand</i>	3.654	3.785	3.847	3.993	4.199	4.417	4.668	4.844	5.108
<i>Materialaufwand</i>	1.516	1.590	1.663	1.713	1.774	1.892	2.001	2.145	2.351
<i>Abschreibungen</i>	383	389	421	407	395	422	417	428	467

Ansicht 16: Entwicklung wesentlicher GuV-Positionen der Kommunalunternehmen im Gesund-heitsbereich in Baden-Württemberg

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Statistisches Bundesamt, Datenbank Gene-sis-Online zu Jahresabschlüssen kfm. b. Extrahh., sonst. öff. FEU - Gewinn- und Verlustrechnung (FEU): Deutschland, Jahre, Ebenen des öffentlichen Bereichs, Aufgabenbereiche, Stand 11.02.2025

In der Tendenz dürften die Verluste in den Jahren 2023 und 2024 weiter stei-gen: Ursächlich sind u.a. ein Personalaufwandsaufwuchs aufgrund von Tarif-

steigerungen sowie die gerade für die Krankenhäuser bedeutenden Energiepreise. Einzelne Krankenhäuser der Maximalversorgung haben den Energiebedarf einer Kleinstadt.

Der Blick auf die drei volumenseitig gewichtigsten Aufwandskomponenten (ohne statistische Position der sonstigen betrieblichen Aufwendungen) und deren Entwicklung veranschaulicht Ursachen des sich zuspitzenden strukturellen Problems. Die Art und Weise der Krankenhausfinanzierung nach dem Prinzip der Dualen Finanzierung spielt allerdings ebenfalls eine Rolle. Die beiden gewichtigsten Aufwandskomponenten, der Personal- und der Materialaufwand, haben sich zwischen den Jahren 2014 und 2022 um 40 (!) und 55 (!) Prozent erhöht. Das laufende Geschäft gestaltet sich in seinen Aufwendungen insofern als vielfach teurer.

Abschreibungen als drittgrößte Aufwandskomponente müssen aus dem laufenden Betrieb finanziert werden. Sie haben in den letzten abbildbaren Jahren ein Auf und Ab erlebt und sind zuletzt in 2022 wieder auf 467 Mio. Euro gestiegen. Unter Berücksichtigung der Inflation wird erkennbar, dass Investitionen und damit verbundene Abschreibungen bei den Kommunalunternehmen im Gesundheitsbereich im Vergleich zum Personal- und Materialaufwand kein Treiber der deutlich gewachsenen Aufwendungen sind. Gleichwohl können auch sie angesichts der sich verfestigenden Defizite Bestandteil unvermeidbarer Konsolidierungsüberlegungen sein. Moderne Gebäude bieten kürzere Wege für das Personal (mit mehr Patientenzeit) bei gleichzeitig niedrigeren Energiekosten usf.

Unter den jetzigen Bedingungen sind die Zukunftsperspektiven einiger Kommunalunternehmen im Gesundheitsbereich problembehaftet. Das belegt anhand der jüngsten verfügbaren statistischen Zahlen des Jahres 2022 die Personal- und Materialaufwandsquote. Sie liegt bei 94,2 Prozent der Umsatzerlöse. Mehr als 90 Prozent der Umsatzerlöse sind demnach durch Personal- und Materialaufwand gebunden. Das heißt konkret, dass von 100 Euro an Umsatzerlösen den Kommunalunternehmen im Gesundheitsbereich weniger als zehn Euro für (energiesparende) Instandsetzungen, Investitionen in die Digitalisierung oder die Transformation im Allgemeinen übrigbleiben. Genau diese Investitionen sind aber notwendig, um insbesondere die Krankenhäuser gleichzeitig wirtschaftlicher und energieeffizienter zu machen sowie den sich absehbar zumindest kurzfristig nicht auflösbaren Fachkräftemangel zumindest teilweise durch Technisierung etc. abmildern zu können.

Die wirtschaftliche Lage einiger Krankenhäuser erscheint eindeutig als kritisch, zum Teil existenzbedrohend. Die Häuser sind auf Unterstützungsleistungen der Träger angewiesen. Nicht alle Träger haben indes die wirtschaftliche Potenz das (auf Dauer) zu leisten. Die finanzielle Unterstützung der Trägerkommunen für ihre Krankenhäuser kann unterschiedliche Gesichter haben. Üblich sind Kapitalerhöhungen und die Darlehensgewährung. Laufende Bürgschaften der Träger für ihre Kliniken sind ebenfalls verbreitet. Verlustabdeckungen für die Kliniken sind ebenso für die Trägerkommunen relevant. Die finanziellen Beziehungen machen deutlich, dass die Krankenhäuser die finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Träger (im Einzelfall stark) beeinflussen können. Etwaige Verlustabdeckungen für die Krankenhäuser oder andere monetäre Belastungen der Träger müssen im Kommunalhaushalt unter der Prämisse des Erhalts finanzieller Leistungsfähigkeit andernorts (bei Landkreisen etwa auch bei den Kreisangehörigen über Kreisumlageanpassungen) durch Ertragssteigerungen oder Einsparungen kompensiert werden, gehen mithin zu Lasten der kommunalen Angebotsportfolios. Das bedeutet auch, dass vor dem Hintergrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune selbst, Stützungsmaßnahmen für die Krankenhäuser nur in Grenzen möglich sind.

Nach Angaben des Landkreistages BW „mussten die baden-württembergischen Landkreise ihre Kliniken im Jahr 2023 mit 528 Millionen Euro und im Jahr 2024 mit 794 Millionen Euro bezuschussen. In diesem Jahr sind in den Haushaltsplänen der Landkreise 745 Millionen Euro an finanzieller Unterstützung für ihre Krankenhäuser vorgesehen.“⁵²

52 Landkreistag Baden-Württemberg: Zumeldung zur BWKG-Pressemitteilung 'BWKG: Erwartungen an die nächste Bundesregierung' vom 23. Januar 2025 - Ohne bessere Krankenhausfinanzierung drohen massive Leistungseinschnitte, Pressemeldung vom 23. Januar 2025 https://www.landkreistag-bw.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Aktuell/Medieninformationen/MI_2025-01-23.PDF [Zugriff am 28.03.2025]

3 Sonderthemen

3.1 Online-Haushaltspläne

Der Haushaltsplan ist der Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung. Er ist ein politisches Programm in Zahlen (politische Programmfunktion). Das politisch Gewollte wird sichtbar und mit Zahlen unterlegt. Daneben erfüllt der Haushaltsplan weitere wichtige Funktionen (sog. Budgetfunktionen).⁵³

Die Online-Stellung des Haushaltsplanes ist ein probates Mittel, um das Werk (dauerhaft und kostengünstig) – gerade im Unterschied zu einer Auslegung in der Verwaltungsstelle – einer möglichst breiten Öffentlichkeit leicht zugänglich zu machen. Auf diese Chance sollte daher keine Kommune verzichten.

Die Mehrzahl der Kommunen in Baden-Württemberg haben das erkannt – teilweise stellen sie neben dem aktuellen Haushaltsplan auch Vorgängerversionen und etwaige Nachtragshaushalte im Internet ein.⁵⁴

Kleine Gemeinden
mit Nachholbedarf
bei Online-
Haushalten

Insgesamt haben knapp 64 Prozent der Kommunen in Baden-Württemberg und damit die deutliche Mehrheit ihren Haushalt auf ihrer Webpräsenz eingestellt (Stand 14. März 2025). Auffällig ist, dass insbesondere die großen Kommunen Haushaltspläne zum Online-Abruf bereitstellen. So stellen alle Landkreise, alle Stadtkreise und auch alle Großen Kreisstädte online Haushaltsinformationen bereit. Bei den kleinen Gemeinden ist das anders.

Unterschiede zeigen sich bei der Veröffentlichungsquote ebenfalls im Landkreisvergleich. In einzelnen Gesamtkreisen haben nahezu alle Städte und Gemeinden sowie der Kreis selbst ihre Haushalte online gestellt. Am höchsten sind die Quoten in den drei geographisch nebeneinanderliegenden Gesamtkreisen Emmendingen, Rottweil und Schwarzwald-Baar. In den Kreisen Rottweil und Schwarzwald-Baar gab es jeweils nur eine Gemeinde, die ihren Haushaltsplan nicht online angeboten hat.

Bemerkenswert ist der Main-Tauber-Kreis. Hier ist in nahezu keiner Kommune der Haushaltsplan prominent online eingebettet. Zwar finden sich möglicherweise in Unterseiten zu öffentlichen Bekanntmachungen oder in Ratsinformationssystemen Informationen zu den Haushalten, mit wenigen gezielten Klicks ist aber der Hauptkontrakt zwischen Politik und Verwaltung in diesem Kreis in nahezu keiner Stadt oder Gemeinde online auffindbar.

Perspektivisch dürfte die Anzahl der Kommunen mit Online-Haushalten zunehmen. Zum einen steigt die Anzahl internetaffiner Einwohner auf der Zeitachse, zum anderen nimmt die Onlineaffinität in Verwaltungen zu und zum dritten begünstigt die Rechtslage das Online-Stellen von Haushaltssatzungen und -plänen. Nach § 83 Abs. 3 GemO ist die Haushaltssatzung einschließlich des Haushaltsplans öffentlich bekannt zu machen. Und dies soll durch elektronische Bereitstellung auf der Internetseite der Kommune oder der Körperschaft, der die Aufgaben im Wege einer Verwaltungsvereinbarung übertragen wurden, bewirkt werden.

53 Für einen Überblick über die Budgetfunktionen im Detail kann die Definition selbiger auf dem Portal Haushaltssteuerung genutzt werden: <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-budgetfunktionen.html> [Zugriff am 28.03.2025]

54 Eine Übersicht findet sich unter <https://www.kommunalfinzen-bw.de/haushaltsplaene/>

Landkreis	Kommunen mit Online-Haushalt	Alle Kommunen (Kreis und Kreisangehörige)	Onlinequote (in %)
Alb-Donau	21	56	37,50
Biberach	22	46	47,83
Böblingen	18	27	66,67
Bodensee	17	24	70,83
Breisgau-Hochschwarzwald	31	51	60,78
Calw	16	26	61,54
Emmendingen	22	25	88,00
Enz	8	29	27,59
Esslingen	35	45	77,78
Freudenstadt	13	17	76,47
Göppingen	20	39	51,28
Heidenheim	9	12	75,00
Heilbronn	24	47	51,06
Hohenlohe	9	17	52,94
Karlsruhe	24	33	72,73
Konstanz	20	26	76,92
Lörrach	27	36	75,00
Ludwigsburg	30	40	75,00
Main-Tauber	4	19	21,05
Neckar-Odenwald	18	28	64,29
Ortenau	42	52	80,77
Ostalb	23	43	53,49
Rastatt	21	24	87,50
Ravensburg	27	40	67,50
Rems-Murr	24	32	75,00
Reutlingen	16	27	59,26
Rhein-Neckar	44	55	80,00
Rottweil	21	22	95,45
Schwäbisch Hall	20	31	64,52
Schwarzwald-Baar	20	21	95,24
Sigmaringen	7	26	26,92
Tübingen	14	16	87,50
Tuttlingen	12	36	33,33
Waldshut	22	33	66,67
Zollernalb	12	25	48,00
nachrichtlich: Stadtkreise	9	9	100,00
Summe aller Kommunen	722	1.135	63,61

Ansicht 17: Kommunen mit Online-Haushalten nach Gesamtkreisen

Quelle: Eigene Darstellung, Daten entnommen aus Onlinerecherche vom 1. bis zum 14. März 2025; bei den Quoten ist zu beachten, dass diese Tendenzaussagen treffen. Sie haben nicht die Qualität einer wissenschaftlichen Analyse. So wurde nicht nach der Aktualität des veröffentlichten Haushaltes recherchiert – teils sind neuere Haushaltspläne (noch) nicht publiziert. Zuweilen wurden Haushaltssatzungen in die Quote einbezogen, wobei die Satzung ohne den Plan veröffentlicht wurde. Daneben kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Haushaltspläne bei der Recherche übersehen wurden.

3.2 Gesamtabschlüsse

Mit Einführung der kommunalen Doppik gingen drei große Ziele einher: Finanzielle Generationengerechtigkeit, eine aufgewertete Haushaltssteuerung und

ein Transparenzplus. Auf das Transparenzplus sollten die Abbildung des gesamten Ressourcenaufkommens und -verbrauchs „einzahlen“. Daneben sollten aus Gründen der Vergleichbarkeit und Transparenz neben den Jahresabschlüssen auch für den „Konzern Kommune“ Gesamtabchlüsse aufgestellt werden.

Ziel der Konsolidierung mit den Auslagerungen war und ist, ein vollständiges Bild über die Finanzsituation der Kommune zu bekommen. In der Praxis schaffen es einzelne Kommune unter Zuhilfenahme von Handreichungen etc. Jahresabschlüsse und auch Gesamtabchlüsse pünktlich aufzustellen. Andere taten sich damit aus Ermangelung von Personal, Zeit und Wissen von Anfang an schwer oder haben auch vor der Kulisse des gesetzlich unbedingt abverlangten und durchgesetzten noch gar nicht mit der Thematik angefangen. Gleichzeitig entflammt immer wieder und in allen Flächenländern die Diskussion, ob der aus dem Gesamtabchluss resultierende Nutzen, dessen Aufstellungsaufwand rechtfertigt.⁵⁵ Hier bestehen vielerorts mittlerweile Zweifel. Zuweilen gibt es auch Ansinnen, über Alternativmethoden die erwünschte Transparenz zu forcieren – wenngleich ggf. nicht in selbiger Intensität wie bei einem Gesamtabchluss (Kosten-Nutzen-Abwägung).

In Baden-Württemberg wurde auf die Diskussion reagiert. Zunächst wurde das Datum zur Aufstellungspflicht von Gesamtabchlüssen nach hinten verschoben.⁵⁶ Im Jahr 2024 wurde auf Empfehlung der zum Bürokratieabbau eingesetzten Entlastungsallianz ein Gesetzesverfahren angestoßen, damit ein Gesamtabchluss gar nicht mehr erforderlich ist. Stattdessen soll das finanzielle Gesamtbild einer Kommune in einem vereinfachten Verfahren (Erweiterter Beteiligungsbericht) dargestellt werden.⁵⁷ Mittlerweile wurde die Gemeindeordnung entsprechend angepasst (siehe insbesondere §95a GemO)⁵⁸. Einzelne Kommunen sind hiernach sogar von der Aufstellung erweiterter Beteiligungsberichte befreit (§95a Abs.2 GemO).

3.3 Doppische Jahresrechnungsstatistik

Alle Kommunen in Baden-Württemberg und nahezu alle Kommunen in Deutschland (mit Ausnahme der meisten Kommunen in Bayern und Thüringen) rechnen doppisch – teilweise seit vielen Jahren. Eine Doppische Finanzstatistik erscheint insofern aus kommunaler Sicht als überfällig. Warum das (noch) nicht passiert ist? Der Großteil des öffentlichen Finanzvolumens (mit dem Haushalt

55 Vgl. exemplarisch Holler, Franziska / Schuster, Ferdinand / Erdmann, Christian (2022): Der kommunale Gesamtabchluss - Theoretisch wichtig – praktisch irrelevant: Lässt sich das ändern?, unter https://publicgovernance.de/media/PolicyPaper_Kommunaler_Gesamtabchluss.pdf [Zugriff am 31.01.2025]

56 Zuletzt vom Jahr 2022 auf das Jahr 2025. Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 16. Wahlperiode: Drucksache 16 / 9491 vom 08.12.2020, unter https://www.landtag-bw.de/resource/blob/251458/e1718a215377d0825f7f24de7f22affc/16_9491_D.pdf [Zugriff am 31.01.2025]

57 Vgl. Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und weiterer Vorschriften, unter https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/240805_Gesetzentwurf_Gemeindeordnung_weitere_Vorschriften.pdf [Zugriff am 31.01.2025]

58 Vgl. Gesetz vom 12. November 2024 Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2024 Nr. 98 S. 1-12, unter <https://www.landtag-bw.de/resource/blob/511580/1c8e9b39b60605db4da7dff23d9b3c17/GBI2024098.pdf> [Zugriff am 31.1.2025]

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. November 2024 (GBl. 2024 Nr. 98)

des Bundes und der überwiegenden Mehrzahl der Bundesländer) bucht kameral. Der Widerspruch, dass Kommunen das doppelte Haushaltsrecht als überlegen verkauft wird, einzelne Länder aber noch immer selbst kameral rechnen, soll hier nicht aufgegriffen werden. Aber für die Finanzstatistik ist die Frage des Haushalts- und Rechnungswesens relevant: In irgendeine Richtung müssen die Daten schlussendlich zwecks Vergleichbarkeit geschlüsselt werden, d.h. entweder die der Kameralen in doppelte Daten oder – wie jetzt – umgekehrt die der doppelte buchenden Kommunen in kamerale Statistikdaten. Die Reformverweigerung auf Ebene des Bundes und der Mehrzahl der Bundesländer zahlen die Kommunen letztlich auch über den Umweg einer unzureichenden Finanzstatistik.

Zum Berichtsjahr 2025 soll nun zumindest für die Kommunen eine Doppelte Jahresrechnungsstatistik eingeführt werden. Für die Statistik werden jährlich Erhebungen durchgeführt. Die Erhebungen beginnen in 2026 mit den Daten der Jahresabschlüsse 2025. Verkürzt oder besser vereinfachend wird im Kontext der Doppelten Jahresrechnungsstatistik von Doppelter Finanzstatistik gesprochen, was strenggenommen nicht korrekt ist. Es wird nämlich (zunächst) nur eine Doppelte Jahresrechnungsstatistik geben, d.h. die am häufigsten in der Praxis wegen ihrer Aktualität genutzte Kassenstatistik bleibt kameral. Selbiges gilt für weitere Werke im Kontext der Öffentliche Finanzen und insbesondere auch der Kommunalfinanzen, z.B. die Statistik über das Finanzvermögen bildet weiterhin nicht das gesamte Vermögen ab. Nur der vergleichsweise kleine Teil des Finanzvermögens wird erhoben, nicht das gesamte Sachanlagevermögen usw. Die Schuldenstatistik erfasst weiterhin lediglich die Geldschulden und keine Rückstellungen etc. Lößliche Ausnahme ist die Statistik der Jahresabschlüsse der FEUs – sie funktioniert seit jeher nach kaufmännischer Logik.

Doppelte
Finanzstatistik ante
portas

Drei Dinge sind bemerkenswert: Zum einen wurden die Kommunen in Bayern und Thüringen aus den Meldepflichten zur Doppelten Jahresrechnungsstatistik herausgenommen, sie rechnen ja noch überwiegend kameral: In beiden Ländern können die Kommunen wählen, ob sie die Doppelte oder die Kameralistik nutzen wollen. Die klare Mehrheit hat sich dort für die Kameralistik entschieden. Es wird also vorerst nicht möglich sein auf Grundlage der Doppelten Jahresrechnungsstatistik Daten für die Gesamtheit der Kommunen in Deutschland zu erhalten. Das dürfte einen deutlich dämpfenden Effekt auf die Datennutzung, etwa durch Kommunale Spitzenverbände auf Bundesebene oder Forschungseinrichtungen u.a. Akteure, haben. Daneben ist es schwer vermittelbar, dass ausgerechnet diejenigen Länder, welche die IMK-Empfehlungen zur Doppelte-Einführung aus 2003 (!)⁵⁹ nicht vollumfänglich beachten, jetzt keine Daten an die neue Statistik melden müssen.

Zum zweiten ist die Einführung ab dem Berichtsjahr 2025 bedeutend. Die ersten bundesweiten Ergebnisse werden voraussichtlich ab 2027 in der Regionaldatenbank veröffentlicht. Je nach Bundesland sind die drei Erhebungsteile (Finanzrechnung, Ergebnisrechnung, Bilanz) zum selben Termin oder zu unterschiedlichen Terminen zu melden. Der Status wird miterhoben, will heißen der Stand des Jahresabschlusses, aus dem die gemeldeten Daten stammen (aufgestellter Jahresabschluss, geprüfter Jahresabschluss, beschlossener Jahresabschluss).

Drittens wird die neue Doppelte Jahresrechnungsstatistik (zunächst temporär) im Parallelbetrieb eingeführt, d.h. die Kamerale Jahresrechnungsstatistik bleibt

59 Vgl. IMK-Beschluss zur Doppelte-Einführung vom 21. November 2003, unter https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/2003-11-21/anlage-18.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff am 28.03.2025]

bestehen. Hier muss aus Akzeptanz- und Bürokratievermeidungsgründen dringend seitens der Erhebenden darauf geachtet werden, dass keine aufwendigen Doppelerhebungen stattfinden. Bestenfalls gehen die für die Kamerale Jahresrechnungsstatistik benötigten Daten in der Meldung für die Doppische Jahresrechnungsstatistik auf. Der Erhebungsteil Finanzrechnung der neuen Doppischen Jahresrechnungsstatistik entspricht inhaltlich der bisherigen Erhebung zur Jahresrechnungsstatistik. Die Berichtspflichten zum Erhebungsteil Finanzrechnung sollten insofern die Berichtspflicht zur Jahresrechnungsstatistik ersetzen.

Der Aufwand der doppisch rechnenden Kommunen im Zuge der neuen Meldepflichtausweitung (etwa IT-Programmanpassungen, Überleitungstabellen, jährliche Meldestränge) ist letztlich nur dann zu rechtfertigen, wenn der Nutzen der neuen Statistik deutlich wird: Nach dem Gesetzentwurf liegt der Hauptnutzen der Doppischen Jahresrechnungsstatistik in einem vollständigen Bild über die tatsächliche Finanz-, Vermögens-, und Ertragslage der kommunalen Körperschaften.⁶⁰

Für eine einzelne Kommune dürfte dieser Mehrwert zunächst überschaubar sein, schließlich hat sie die Informationen bereits aus ihrem eigenen Rechnungswesen. Wertvoll werden die Daten dann, wenn sie übergreifend ausgewertet und interpretiert werden (z.B. auch Finanzausstattungsfragen über den KFA etc.). Interkommunale Vergleiche (durch Kommunen, Kommunale Spitzenverbände, (Überörtliche) Prüfungseinrichtungen, Finanzaufsichtsbehörden, Wissenschaftseinrichtungen etc.) zwecks des Anstoßes eines Lernens vom Anderen aus amtlich geprüften Daten, dürften ein weiterer Aspekt sein.

Tatsächlich wird sich mit doppischen Statistikdaten besser feststellen lassen, wie es um die Finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen in Baden-Württemberg bestellt ist. Die Sicherstellung der Finanziellen Leistungsfähigkeit ist verfassungsrechtlich Ausfluss der in Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 S. 1 LV festgehaltenen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Die Selbstverwaltungsgarantie ist zwingend mit einem Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung verbunden. Letztere lässt sich mit doppischen Daten wesentlich zielgenauer bestimmen als mit kamerale Informationen. So lässt sich beispielsweise mit dem Gelingen des Ordentlichen Ergebnisausgleiches ergründen, inwieweit mehr Ressourcen verbraucht als erwirtschaftet werden. Die Bilanz stellt das gesamte Vermögen der kompletten Verschuldung gegenüber. Derartige Betrachtungen sind der Analyse von kamerale Finanzierungssalden und Geldschulden- oder Finanzvermögensbeständen überlegen. Es wird darauf ankommen, die neuen Informationen zielführend einzusetzen, um den Nutzen der Datenerhebung zu rechtfertigen.

In die Zukunft gedacht, werden mindestens die zwei nachfolgenden Aspekte für die Akzeptanz der neuen Doppischen Jahresrechnungsstatistik bedeutend sein:

- Das Kommunale Haushaltrecht auf Basis der Doppik unterscheidet sich zwischen den Flächenländern. Die dringend notwendige Harmonisierung in Kernbereichen wurde bislang nicht angegangen (Gliederung und Benennung der Komponenten, Vermögensbewertung usw.). Eine für alle Kommunen gültige Statistik muss sich auf ein einheitliches System der Datenveröffentlichung verständigen. Werden etwa auf Bundesebene einzelgemeindliche Doppik-Daten zu Kommunen in Baden-Württemberg veröffentlicht und unterscheiden sich diese am Ende in ihren Be-

60 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/28165, S. 1 f.

griffen und Werten von denen der tatsächlichen Werte aus dem Haushalts- und Rechnungswesen der gleichen Kommunen wird das zwangsläufig zu kognitiven Dissonanzen führen, wenn Daten etwa durch Kommunalpolitik, Bürger, Presse oder andere Informationsintermediäre genutzt werden. Es wäre insofern zum Start ratsam, nur bundeslandweise einzelgemeindliche Daten aus der neuen Statistik zu veröffentlichen. Sie können dann auch begrifflich an das im jeweiligen Bundesland geltende Haushaltsrecht angepasst werden. Besonderheiten, wie beispielsweise der Begriff des Sonderergebnisses in Baden-Württemberg - die andere Länder so nicht kennen - können dann berücksichtigt werden.

- Es wäre ratsam, schon jetzt in aller Deutlichkeit glaubhaft anzukündigen und sodann anzustreben, dass mit der neuen Doppischen Jahresrechnungsstatistik weitere Statistikerhebungen entfallen können, mithin Bürokratie abgebaut wird. Wofür braucht es beispielsweise eine eigene Erhebung für eine Finanzvermögensstatistik oder eine Schuldenstatistik⁶¹? Die Daten können allesamt präzise und ausführlicher aus den kommunalen Bilanzen entnommen werden. Können hier heute noch nötige Mehrfacherhebungen entfallen, wäre das ein Entlastungseffekt für die Kommunen (Bürokratieabbau).

Bürokratieabbau statt -
aufbau mitdenken

3.4 NI-Indikatoren für Nachhaltigkeitshaushalte

Finanzen haben eine wesentliche Bedeutung für nachhaltige Entwicklung. Der Erhalt finanzieller Leistungsfähigkeit ist zum einen selbst Nachhaltigkeitsziel, zum anderen determinieren finanzielle Potenziale die Optionen zur Transformation hin zu nachhaltigem kommunalem Handeln. Beide Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen, mithin die finanzielle Leistungsfähigkeit und die transformationsorientierte Mittelverwendung, hängen untrennbar miteinander zusammen.

Kommunen sind ein zentraler Akteur für das Gelingen der Nachhaltigkeitstransformation. Mit Vernetzung von Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung können sie die Transformation geschickt vorantreiben. Zielführend ist dabei die Arbeit mit Nachhaltigkeitshaushalten.

Für den ersten Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen, die finanzielle Leistungsfähigkeit, hat Baden-Württemberg ein eigenes Kennzahlensystem zwecks Operationalisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs entwickelt. Die für den Vorbericht zum Haushaltsplan verbindlichen Kennzahlen zur finanziellen Leistungsfähigkeit (§ 6 S. 3 Nr. 2 GemHVO) finden sich in Anlage 16 der VwV zum Produkt- und Kontenrahmen. Enthalten ist in diesem Set insbesondere auch die mit Abstand wichtigste Kennzahl zur Frage finanzieller Generationengerechtigkeit in der Übersetzung als Interperiodengerechtigkeit, also das Ordentliche Ergebnis. Unterjährig bietet sich die Nutzung selbiger Kennzahlen im Kontext des unterjährigen Berichtswesens nach § 28 GemHVO an – ggf. kann sodann je nach Zeitpunkt bei drohenden Planabweichungen noch steuernd eingegriffen werden. Im Rechenschaftsbericht sind die verbindlich vorgegebenen Kennzahlen ebenfalls in ihrer Entwicklung darzustellen (§ 54 Abs. 2 Nr. 6 GemHVO). Hierfür gilt das Muster nach Anlage 29 zu den VwV des Produkt- und Kontenrahmens. Insofern sind Kennzahlen zum ersten Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen in allen Phasen des Haushalts- und Steuerungskreislaufes relevant.

61 Denkbar wäre auch ein „Eindampfen“ der Erhebung, sofern aufgrund zeitlich gebundener Meldepflichten nicht gänzlich auf die separate Erhebung verzichtet werden kann.

Nachhaltigkeitssteuerung im Sinne des zweiten Aspekts nachhaltiger Kommunalfinanzen kann in wesentlichen Teilen über den „Produkthaushalt“ realisiert werden. Die Arbeit mit Schlüsselpositionen liegt nahe. Dazu werden Nachhaltigkeitsziele und entsprechende steuerungsrelevante Kennzahlen sowie Indikatoren in den „Produkthaushalt“ (bei den Schlüsselpositionen) übernommen. Die Kernfrage lautet dann, welche Schlüsselpositionen können welche Nachhaltigkeitsziele realisieren und mittels welcher Kennzahlen und Indikatoren kann die Zielerreichung gemessen werden (Mikroebene).

Um die Nachhaltigkeitsdebatte in den „Produkthaushalt“ zu überführen, bietet es sich an, (zunächst) auf bestehende Kennzahlensets zurückzugreifen. Diese sind je nach örtlichem Steuerungsinteresse erweiterbar. Additiv zum Thema der Nachhaltigkeit können bei Bedarf im Übrigen selbstverständlich weitere Zielsetzungen mit zugehörigen Kennzahlen und Indikatoren den jeweiligen Produkten bzw. Schlüsselpositionen zugeordnet werden. In jedem Fall muss die Praktikabilität beachtet werden (Aufwand der Datenerhebung und Vermeidung von „Zahlenfriedhöfen“).

Bei bestehenden Kennzahlensets zur Nachhaltigkeit ist zuvorderst an die sog. kommunalen SDG-Indikatoren zu denken (insb. vom Typ 1). Für baden-württembergische Kommunen kommt ein weiterer spannender Anknüpfungspunkt dazu. Das Land Baden-Württemberg hat zur Unterstützung seiner Kommunen bei der Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten eine Broschüre herausgegeben.⁶²

Die Broschüre enthält insgesamt 23 einschlägige Nachhaltigkeitsindikatoren. Mithilfe dieser Indikatoren ist es möglich, die Entwicklung grundlegender Aspekte der Nachhaltigkeit darzustellen und letztlich auch zu steuern. Selbige Indikatoren können neben oder anstelle von Nachhaltigkeitsberichten problemlos in den kommunalen „Produkthaushalt“ (über Schlüsselpositionen) übernommen werden. Bei der Auswahl der Indikatoren wurde auf eine gute Datenverfügbarkeit geachtet.

Nachhaltigkeits-
haushalt als Chance
für kleine
Gemeinden

Gerade für kleine Kommunen, etwa Landgemeinden und Kleinstädte, mit überschaubarer Verwaltungskraft bietet sich die ausschließliche Verwendung des Haushaltes anstelle von zusätzlichen u.U. aufwendigen Nachhaltigkeitsberichten an. Auf diese Weise können sie im Sinne der Nachhaltigkeitssteuerung tätig werden (integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung). Und das ohne den Aufbau aufwendiger Parallelstrukturen – im Gegenteil: Die Haushaltssteuerung ist ohnehin rechtlich vorgegeben. Wird sie Richtung Nachhaltigkeit ausgebaut, können zwei Ziele gleichzeitig erreicht werden. Nachhaltigkeit darf nicht nur Thema für Großstädte, Mittelstädte, Landkreise und Kommunen mit gehobener Finanzkraft werden. Gerade die zahlreichen kleinen und kleinsten Gemeinden sind für den Transformationserfolg entscheidend. Bei den mit Abstand meisten Kommunen in Baden-Württemberg handelt es sich um Landgemeinden und Kleinstädte. Sie haben eine hohe Relevanz für den Transformationserfolg. Es gibt dort gleichzeitig vielfach das kommunalpolitische Bedürfnis, die Transformation mit den meist nicht üppigen Mitteln zu gestalten und voranzutreiben. Dazu kann u.a. der „Produkthaushalt“ mit Schlüsselpositionen als Vehikel dienen.

62 Vgl. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: N!-Berichte für Kommunen - Leitfaden zur Erstellung von kommunalen Nachhaltigkeitsberichten, unter https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Da-teien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Umwelt/Nachhaltigkeit/Leitfa-den_N-Berichte_fuer_Kommunen.pdf [Zugriff am 28.03.2025]

Natürlich sind auch Nachhaltigkeitsberichte ein schönes Tool zur Steuerung der Nachhaltigkeit (eigene Aktivitäten erfassen, bilanzieren und mithilfe von Indikatoren messen), aber gerade den zahlreichen kleinen Gemeinden dürften derzeit sowohl die finanziellen Mittel als auch angesichts des sich verschärfenden Fach- und Arbeitskräfteangebotes insbesondere das Personal hierfür fehlen. Kleinen Gemeinden fehlt bereits jetzt häufig das Personal um Förderungen (zu Nachhaltigkeitsinvestitionen) zu beantragen und diese umzusetzen. Insofern drängt sich der jährlich ohnehin zu erstellende Kommunalhaushalt in Gestalt eines Nachhaltigkeitshaushaltes geradezu als Alternative auf. Nachhaltigkeitshaushalte können wie Nachhaltigkeitsberichte und aufgrund der Einbindung in den Haushaltsprozess vielleicht sogar besser ebenfalls der Kommunikation dienen. Mit ihnen können Kommunen aufzeigen, welche Anstrengungen unternommen werden, um nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Basis voranzutreiben.

Die verwendeten Nachhaltigkeitskennzahlen und -indikatoren müssen allerdings stets aussagekräftig und steuerungsrelevant 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. Es muss zumindest ein Beitrag der Kommune und ihrer Produkte sowie Leistungen auf das Nachhaltigkeitsziel und die zur Messung herangezogenen Kennzahlen bzw. Indikatoren möglich sein, auch wenn monokausale Zusammenhänge zwischen dem kommunalen Agieren und einzelnen Kennzahlen oder Indikatoren in der Regel fast nirgendwo gegeben sein sollten. Insofern gilt auch für die baden-württembergischen NI-Indikatoren bei der Nutzung im Zuge von Nachhaltigkeitshaushalten das Baukastenprinzip: Jede Kommune entscheidet selbst, welcher Nachhaltigkeitsindikator vor der Kulisse ihrer eigenen Nachhaltigkeitsziele für sie überhaupt steuerungsrelevant ist und in den Kommunalhaushalt aufgenommen wird.

Die 23 Indikatoren können den Hauptproduktbereichen und Produktbereichen nach IMK im Schwerpunktprinzip (von welchen Hauptproduktbereichen, Produktbereichen kann die Indikatorausprägung durch Agieren der Kommune am ehesten beeinflusst werden) zugeordnet werden. Eine Zuordnung nach dem Produktplan Baden-Württemberg ist ebenfalls möglich.⁶³ Der Terminus Schwerpunktprinzip ist dabei entscheidend. Im Einzelfall können durch spezielle Engagements der Kommune die Schwerpunkte nämlich auch in anderen als den benannten Hauptproduktbereichen und Produktbereichen zugeordnet werden.

63 Ausführliche Zuordnungslisten finden sich unter <https://www.kommunalfinanzien-bw.de/2025/04/04/n-indikatoren-fuer-nachhaltigkeitshaushalte/> [Zugriff am 17.04.2025]

4 Kommunalstrukturen

Zusammengenommen 11.311.741 Einwohner hat Baden-Württemberg zum 30. Juni 2023. Das sind 13 Prozent der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik. Nur Bayern (13.392.495 Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (18.152.449 Einwohner) haben in Bezug auf die Einwohnerzahl höhere Werte.⁶⁴

Zum 30. Juni 2022 gibt es nach der Rechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes⁶⁵ in Baden-Württemberg 1.138 Kommunen. Hierzu zählen zwei Bezirksverbände. Das sind der Ende 2004 aufgelöste Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern⁶⁶ und der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS).⁶⁷ Weiterhin gibt es 35 Landkreise als weitere Gemeindeverbandebene.

Unterhalb der Kreisebene gibt es in Baden-Württemberg nach der Rechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes keine weitere Gemeindeverbandebene, etwa Ämter, Samtgemeinden oder Verbandsgemeinden. Das Fehlen dieser zusätzlichen Gemeindeverbandebene gibt es nur in einzelnen Flächenländern. Neben Baden-Württemberg sind das Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland.

Im Unterschied zur Rechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes hat Baden-Württemberg nach dem Gemeindeverzeichnis zum 31. Dezember 2024⁶⁸ hingegen 270 Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene. Dabei dürfte es sich um die sog. Verwaltungsgemeinschaften (§§ 59-62 GemO) handeln. Aktuell gibt es nach dem Innenministerium in Baden-Württemberg „270 Verwaltungsgemeinschaften, davon 156 "Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften" mit einer erfüllenden Gemeinde und 114 Gemeindeverwaltungsverbände; 38 Verwaltungsgemeinschaften wurden zu unteren Verwaltungsbehörden erklärt.“⁶⁹

Unter den Städten und Gemeinden sind neun kreisfrei (in Baden-Württemberg Stadtkreise genannt) und 1.092 kreisangehörig. Bei insgesamt 11.236.075 Einwohnern hat die Durchschnittsgemeinde in Baden-Württemberg demnach knapp 10.000 Einwohner.

64 Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2023 gemäß Statistisches Bundesamt (2024): Realsteuervergleich 2023, erschienen am 19.09.2024

65 Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2022, erschienen 11.09.2024

66 Gesetz zur Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände vom 1. Juli 2004, verkündet als Artikel 177 des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes vom 1. Juli 2004 (GBl. S. 469)

67 Der KVJS ist nach eigenen Angaben ein Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für die 44 Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs. Vgl. <https://www.kvjs.de/der-kvjs/wer-wir-sind> [Zugriff am 17.04.2025]

68 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2025): Daten aus dem Gemeindeverzeichnis - Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.12.2024 (4. Quartal), Erscheinungsmonat Januar 2025, unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/Verwaltungsgliederung/Verwalt4QAktuell.html> [Zugriff am 6. Mai 2025]

Zu den Verwaltungsgemeinschaften im Detail vgl. Gemeindetag Baden-Württemberg (2005): Gemeinsam sind wir stark - Studie des Gemeindetags Baden-Württemberg zur Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ), S. 787 ff., unter http://www.gemeindetag-bw.de/php/downloads/bwgz_20_2005.pdf [Zugriff am 6. Mai 2025]

69 Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen: Kommunale Strukturen in Baden-Württemberg, unter <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/land-kommunen/starke-kommunen/zahlen-daten-fakten> [Zugriff am 12.02.2025]

Bei den neun Stadtkreisen⁷⁰ handelt es sich mit einer Ausnahme (Baden-Baden als Mittelstadt) um Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern. Unter den Kreisangehörigen hat lediglich Reutlingen als Große Kreisstadt die Größenordnung einer Großstadt. Bei den weiteren Kreisangehörigen handelt es sich um 97 Mittelstädte mit 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern. Kreisangehörige Gemeinden ab 20.000 Einwohnern können nach § 3 Abs. 2 GemO⁷¹ auf ihren Antrag hin von der Landesregierung zu Großen Kreisstädten erklärt werden. Aktuell gibt es 95 Große Kreisstädte (nehmen Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde wahr; vgl. auch § 19 Landesverwaltungsgesetz).⁷² Mit Ausnahme des Landkreises Sigmaringen gibt es in allen Landkreisen Große Kreisstädte.

Daneben zählen zu den Kreisangehörigen 431 Kleinstädte mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern und 563 Landgemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern unter denen 71 sogar unter 1.000 Einwohnern haben. Bei einem Großteil der baden-württembergischen Städte und Gemeinden handelt es sich insofern um vergleichsweise kleine Kommunen in der statistischen Größenordnung einer Kleinstadt oder sogar einer Landgemeinde.

Kleinteilige
Kommunalstrukturen

Ansicht 18 zeigt die baden-württembergischen Kommunalstrukturen in organisatorischer Hinsicht.

2 (1)* Bezirksverbände	
9 Kreisfreie Städte (sog. Stadtkreise)	35 Landkreise
	1.092 kreisangehörige Städte und Gemeinden; hierzu zählen auch die Großen Kreisstädte

Ansicht 18: Kommunalstrukturen zum 30. Juni 2022

* Der Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern wurde Ende 2004 aufgelöst, wird aber noch durch die Rechnungsstatistik erfasst.

Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2024): Rechnungsergebnisse der Kernhaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände 2022, erschienen 11.09.2024

Zum 30. Juni 2023⁷³ ist die kreisangehörige Gemeinde Böllen im Landkreis Lörrach in Bezug auf die Einwohnerzahl die kleinste Gemeinde in Baden-Württemberg. Sie hat zu diesem Stichtag 98 Einwohner. Die größte Stadt ist zum gleichen Stichtag mit weitem Abstand⁷⁴ die Landeshauptstadt Stuttgart (633.475 Einwohner). Der badische Rhein-Neckar-Kreis ist mit 555.939 Einwohnern der bevölkerungsreichste Landkreis in Baden-Württemberg.

70 Freiburg, Heidelberg, Heilbronn, Karlsruhe, Mannheim, Pforzheim, Stuttgart und Ulm als Großstädte und Baden-Baden als Mittelstadt

71 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. November 2024 (GBl. 2024 Nr. 98)

72 Vgl. Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen: Kommunale Strukturen in Baden-Württemberg, unter <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/land-kommunen/starke-kommunen/zahlen-daten-fakten> [Zugriff am 12.02.2025]

73 Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2023 entnommen aus Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2024): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Tabellenband Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31.12.2023, erschienen im November 2024

74 Es folgen die badischen Stadtkreise Mannheim (315.342 Einwohner) und Karlsruhe (308.714 Einwohner).

Impressum

Autor Dr. Marc Gnädinger
Falltorstraße 55
64584 Biebesheim am Rhein

gnaedinger@kommunalfinzen-bw.de
<https://www.kommunalfinzen-bw.de>

Redaktionsschluss: 6. Mai 2025



Eigene Aufnahme am
Steuerzahlerbrunnen
in der Stadt Isny im
Allgäu