

Zhijie Wang, Gisela Färber (Hrsg.)

**Lokale Verschuldung in China  
und Deutschland im Vergleich**

**Speyerer Arbeitsheft Nr. 224**

## Vorwort

Das vorliegende Papier ist das Resultat von neun Monaten intensiver gemeinsamer Arbeit der Autorinnen an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften über die Probleme der lokalen Verschuldung in der VR China und in Deutschland, bei der Lernprozesse und -ergebnisse nicht nur für die Stipendiatin Frau Jessie Wang, sondern auch für die Betreuerin in Gang gesetzt wurden.

Nach ihrem Masterstudium in Deutschland ging Frau Wang nach China zurück und arbeitet seit 2010 als Beamtin im Stadtstaat Tianjin bei der Kommission zur Überwachung und Verwaltung des staatseigenen Vermögens (Tianjin-SASAC, State-owned Assets Supervision and Administration Commission of Tianjin Municipal People's Government). Obwohl die Finanzbehörde für die Haushaltsplanung und das Schuldenmanagement in China zuständig ist, überwacht die Tianjin-SASAC die rund 54 städtischen großen Unternehmen, von denen manche als Finanzierungsplattformen tätig sind. Sie war dabei in strategische Entscheidungen oder Verkäufe von Finanzierungsplattformen involviert und hatte unmittelbaren Einblick in die Notwendigkeiten und Bedingungen von deren Aufgabenerfüllung und der schwierigen Finanzlage. Daraus entstand die Idee, in Deutschland die Erfahrungen mit der neuen Schuldenbremse zu erforschen und in die chinesische Politik einzubringen.

Diese Arbeit wäre ohne die Unterstützung vieler Menschen nicht möglich gewesen. Es wurden Interviews mit kommunalen Kämmerern und den Spitzenverbänden in NRW geführt. In den Gesprächen mit den Kämmerern von Düsseldorf, Köln, Essen, Bochum und mit dem Deutschen Städtetag, dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen, dem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen und dem Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat Frau Wang ihren Einblick in den Herausforderungen und Handlungserfordernissen der deutschen Kommunen gewinnen können. Wir hoffen, dass dieser Beitrag, der die bislang gewonnenen Ergebnisse zusammenfasst, als ein erster Schritt zu einem längerfristigen Dialog zwischen chinesischen und deutschen kommunalen Partnern dient.

Unser besonderer Dank gilt auch der Alexander von Humboldt Stiftung, die im Rahmen des Bundeskanzler-Stipendienprogramms weitere Einblicke in die deutschen sozialen, politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und historischen Gegebenheiten ermöglicht hat und den Deutschlandaufenthalt finanziell unterstützt hat.

Zhijie Wang

Gisela Färber

## 1. Einleitung

Das Thema „lokale Verschuldung“ betrifft viele Länder, auch China und Deutschland. In beiden Ländern haben die Gebietskörperschaft unterhalb der zentralstaatlichen Ebene die Schulden akkumuliert, von denen erhebliche Auswirkungen auf die Zahlungen des öffentlichen Haushalts ausgehen.

Der Begriff „lokal“ wird in beiden Ländern unterschiedlich definiert. Deutschland ist ein föderaler Staat. „Lokale Schulden“ bedeuten in Deutschland die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände; diese werden in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland den Ländern zugeordnet, die eigene Staatsqualität aufweisen. Der unitarische Staatsaufbau Chinas besteht aus fünf Ebenen<sup>1</sup>. Lokale Schulden bedeuten in China die Verschuldungen aller vier subnationalen Verwaltungen, der Provinzen, der Präfekturstädte, der Landkreise und der Gemeinden und Städte.

Die hohe Verschuldung auf den lokalen Ebenen in China zieht auch international starke Aufmerksamkeit auf sich. Für Juni 2013 wurden die lokalen Schulden in einem Rechnungshofbericht mit 17,9 Billionen Yuan (ungefähr 2,56 Billionen Euro) angegeben<sup>2</sup>; sie werden damit 1,5mal so hoch wie die Verschuldung der zentralstaatlichen Ebene und entsprachen 30,44 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Da die kommunalen Schulden bis Ende letzten Jahres verboten waren, wurden hier Probleme für die Stabilität des öffentlichen Finanzsystems gesehen<sup>3</sup>. Seit 01.01.2015 sind kommunale Kreditaufnahmen für die Provinzebene, nicht aber für die nachgelagerten Ebenen erlaubt.

Die Notwendigkeit einer Begrenzung der öffentlichen Verschuldung in Deutschland wird in der zahlreichen wissenschaftlichen Literatur betont<sup>4</sup>. Kommunen dürfen Investitionskredite aufnehmen, um mit den hieraus zufließenden finanziellen Mitteln Investitionen zu finanzieren, soweit sie keine anderen Finanzierungsquellen heranziehen können. Am

---

<sup>1</sup> Die administrative Struktur des chinesischen Staats besteht insgesamt aus fünf verschiedenen Ebenen. Die oberste Ebene bildet die Zentralregierung. Die zweite Ebene besteht aus 23 Provinzen, 5 autonomen Regionen, 4 Städten und zwei Sonderverwaltungszonen. Auf der dritten Stufe folgen 331 Präfekturstädte. Die vierte Stufe bilden 2106 Kreise und Kreisstädte. Die unterste administrative Ebene besteht aus 44.741 Gemeinden und Kleinstädten.

<sup>2</sup> Vgl. Chinesischer Nationaler Rechnungshof: Untersuchungsbericht über die lokalen Schulden in China 2013, China Nationaler Rechnungshof (2013)32#

<sup>3</sup> Vgl. Jia Kang/Liu Wei/Zhang Licheng/ Shi Yinghua/ Sun Jie: Die Risiken und Lösungen der lokalen Schulden in China, Wirtschaft Forschung, 2010

<sup>4</sup> Vgl. Färber, Gisela: Die neue Schuldengrenze im Grundgesetz – ein frommer föderaler Wunsch nach der Finanzkrise? In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen ((Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2010 - Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2010, S. 163f und Schwarting, Gunnar: Auswirkungen der Schuldenbremse auf den kommunalen Haushaltsausgleich. „Nachhaltige öffentliche Finanzwirtschaft“ Tagungsband, 2015

---

31.12. 2014 hatten die Gemeinden und Gemeindeverbände in den Kern- und den Extra-haushalten Kreditschulden von insgesamt 90 Mrd. Euro (3,1% des BIP) akkumuliert<sup>5</sup>. Daneben betragen die aufgenommenen Kassenkredite 49,8 Mrd. Euro<sup>6</sup>; die Kredite dienen nicht der Investitionsfinanzierung, sondern decken Defizite in den Verwaltungshaushalten ab. Diese sind sehr ungleich verteilt und in einigen Kommunen so hoch, dass diese sie aus eigener Kraft nicht mehr zurückführen können.

Die Kommunen in China und in Deutschland suchen derzeit nach Wegen aus ihrer jeweiligen Finanzkrise. Zugleich dürfen in China die Provinzen erstmals legale Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen, während in Deutschland mit der Umsetzung der 2009 eingeführten Schuldenbremse die Bundesländer ab 2020 ausgeglichene Haushalte vorzulegen haben. Ein Ländervergleich zwischen China und Deutschland ist vor diesem Hintergrund ein Baustein für einen Erfahrungsaustausch und Überlegungen über die Tragfähigkeit kommunaler Verschuldung und damit zu verbindenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ursachen, Probleme, Risiken und Wirkungen der lokalen Verschuldung in beiden Staaten, und insbesondere vor dem Hintergrund der Anleihenlegalisierung in China und der Schuldenbremse in Deutschland stellt sich die Frage, ob die jeweiligen Instrumente und institutionellen Rahmenbedingungen eine solide lokale Finanzpolitik sichern und eine nachhaltige Finanzpolitik in beiden Systemen bewirken und welcher Handlungsbedarf noch besteht und welche Lösungen hierfür in Frage kommen. Dieser Fragestellung ist der vorliegende Beitrag gewidmet. Dazu wird zunächst in Abschnitt 2 auf den unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen eingegangen. In Abschnitt 3 werden die Schuldenentwicklung und Ursachen betrachtet, die zu den jeweiligen Problemlagen geführt haben helfen. Die besonderen Handlungsbedarfe und Handlungsempfehlungen in China und in Deutschland werden in Abschnitt 4 näher diskutiert. Schlussfolgerungen finden sich in Abschnitt 5.

## **2. Institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen**

### **2.1. Selbstverwaltungsgarantie vs. Parteisteuerung**

#### **Deutschland:**

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat. Der relativ hohe Autonomiegrad in einem föderativen System zeigt sich darin, dass die Bundesländer über eigenstaatliche,

---

<sup>5</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2, 2014

<sup>6</sup> Vgl. ebenda.

---

Rechte und Kompetenzen verfügen<sup>7</sup>. Die Städte und Gemeinden in Deutschland werden häufig als „dritte Ebene“ im Staatsaufbau bezeichnet. Sie erfüllen neben sog. freiwilligen Aufgaben eine Vielzahl gesetzlich übertragener Aufgaben, bei denen sie im unterschiedlichen Umfang selbst nur entscheiden können, wie sie diese erfüllen. Art. 28 Abs. 2 GG garantiert das kommunale Selbstverwaltungsrecht und weist damit den Gemeinden die eigene Zuständigkeit für alle lokalen Aufgaben zu. Die hierunter fallende Finanzautonomie und die daran anknüpfende Zuweisung eigener, auch autonom bestimmter Finanzierungs- genauer: Steuerquellen dienen ebenso der Sicherstellung einer stetigen kommunalen Aufgabenerfüllung wie ihre Ertragsanteile aus den Gemeinschaftsteuern und der kommunale Steuerverbund. Nach dem rechtlich vorgegebenen Rahmen können die Kommunen über die Hebesätze der ihnen zugewiesenen Realsteuern, die Höhe der Nutzungsgebühren und die Verwendung ihrer Einnahmen im kommunalen Haushalt selbst entscheiden. Die Kommunalaufsicht der Länder hat dabei die Aufgabe, bei der Aufstellung des Haushaltes die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommunen zu überwachen. Bei kommunaler Finanzmittelbeschaffung haben Steuern, Einnahme aus Zuweisungen und spezielle Entgelte wie Gebühren und Beiträge Vorrang vor einer Kreditfinanzierung.

Städte und Gemeinden in Deutschland sehen sich allerdings seit Jahren einem Prozess ausgesetzt, der die finanziellen Grundlagen ihres Selbstverwaltungsrechts untergräbt. Auf der Einnahmenseite schwächten Steuerrechtsänderungen und Steuersenkungen des Bundes seit Ende der 1990er Jahre in erheblichem Ausmaß die finanzielle Einnahmenseite der Kommunen. Auf der Ausgabenseite weist insbesondere die Entwicklung der Ausgaben für Sozialleistungen eine Dynamik auf, die die Handlungsfähigkeit der Kommunen mehr und mehr in Frage stellt. Der Finanzierungsspielraum für freiwillige Aufgaben wird eingeengt und auch im Pflichtbereich arbeiten viele Kommunen am Rand ihrer Leistungsfähigkeit. Der Spielraum der Politik in den deutschen kommunalen Verwaltungen, eigenverantwortlich Aufgaben und neue Projekte definieren und initiieren zu können, ist damit oftmals gering geworden. Mit der Geltung der Schuldenbremse für die Länder ab 2020 erwarten die Kommunen auch weitere restriktive Auswirkungen auf ihre Haushalte.

### **China:**

In China lässt sich eine andere Form des modernen Staates nachweisen – der Parteistaat. Im Unterschied zu einem monolithischen Einheitsstaates zeichnet sich China durch eine Kombination zentraler und dezentraler Machtverteilung in der vertikalen und horizonta-

---

<sup>7</sup> Vgl. Kilper, Heiderose/Lhotta, R. 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. S.71

---

len politischen Entscheidungsstruktur aus. In diesem fragmentierten Mehrebenensystem herrscht ein Entscheidungsmechanismus<sup>8</sup>. Auf der lokalen Ebene tritt die Parteisteuerung für lokale Selbstentscheidungsrechte ein. Die Wirtschaftsverfassung Chinas ist durch eine Mischung aus sowohl in Marktwirtschaften durchaus bekannten Formen staatlicher Regulierung als auch besonderen Methoden der Parteisteuerung gekennzeichnet, die durch den „Beschluss über einige wichtige Fragen der umfassenden Vertiefung der Reform“ beim Dritten Plenum des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei formuliert wurde<sup>9</sup>.

Im Rahmen ihrer materiellen, finanziellen und personellen Ressourcen können Provinzen und Städte heute eigene Entwicklungsstrategien festlegen und zum Teil größere Finanzhoheit entfalten. In den frühen 1980er Jahren wurde ein fiskalisches Vertragssystem eingeführt, das der lokalen Ebene größere Rechte im Hinblick auf Einnahmen und Ausgaben einräumte. Mit der Steuerreform von 1994 wurde eine klarere Regelung bezüglich der Aufteilung der Steuern zwischen der Zentralregierung und der Provinzregierung geschaffen. Letztere wurde nun selbst verantwortlich für ihre Einnahmen und Ausgaben; die Ausgaben mussten nicht mehr durch die höheren Ebene genehmigt werden.

Zwar erhielten die lokalen Ebenen seit dieser Zeit größere Rechte bei der Planerstellung und bei der Verwendung der lokalen Einnahmen, gleichwohl blieb die Einnahmensituation der lokalen Ebene prekär, insbesondere auf der Kreis- und Gemeindeebene. Kreis- und Gemeinderegierungen sind im wesentlichen auf die Transferzahlungen der höheren Ebenen angewiesen, die im Jahr 2012 in der Spitze 61,7 Prozent der budgetären Einnahme ausmachten<sup>10</sup>. Die Kreis- und Gemeinderegierungen sind dabei einer großen Unsicherheit ausgesetzt, da die Transferzahlung von der „Gunst“ der Provinz- und Präfekturregierungen abhängig sind. Wegen der untergeordneten Struktur und der finanziellen Abhängigkeit können die Kreis- und Gemeinderegierungen leicht unter Druck gesetzt werden, den Interessen der übergeordneten Regierungsebenen zu folgen.

## 2.2. Schuldenbremse vs. Anleihelegalisierung

### Deutschland:

Mit der in Art. 109 und 115 GG verankerten Schuldenbremse im Jahr 2009 verpflichtete sich der Bund, ab 2016 nur noch Kredite in Höhe von maximal 0,35 Prozent des BIP für

---

<sup>8</sup> Vgl. Shen Ronghua: Vertikale Verwaltung im Hintergrund der Machtverteilung: Model und Empfehlungen; China Öffentliche Verwaltung 2009(09)

<sup>9</sup> Vgl. Zentralkomitees der kommunistischen Partei: Beschluss über einige wichtige Fragen der umfassenden Vertiefung der Reform, am 12. Nov. 2013

<sup>10</sup> Vgl. Nationaler Rechnungshof: Untersuchungsergebnis über die Finanzmittel von 54 Kreisen. 2012 (26)

---

die Haushaltsfinanzierung aufzunehmen. Für die Bundesländer hingegen gilt ab 2020 ein strukturelles Neuverschuldungsverbot<sup>11</sup>. Die Schuldenbremse bezieht die Verschuldung der Kommunen nicht ein, jedoch werden mittelbare Auswirkungen der vielfach erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen der Landesebene auf die Kommunalhaushalte im Form von Kürzungen von Landesmitteln und von einer weiteren Verlagerung von Aufgaben und damit Ausgaben auf die Kommunen ohne eine entsprechende Aufwandskompensation befürchtet.

In allen Kommunalverfassungen der Flächenländer sind Grenzen für die Kreditaufnahme der Kommunen verankert. Der Verwaltungshaushalt ist grundsätzlich auszugleichen. Nur nachdem alle anderen Einnahmequellen ausgeschöpft wurden, dürfen Kredite zur Finanzierung von Investitionen herangezogen werden<sup>12</sup>; damit ist die „Subsidiarität“ der Kreditfinanzierung festgelegt. Wenn der Zuführungsbetrag vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt höher ist als die im Haushaltsjahr anfallenden Tilgungsverpflichtungen, verfügt die Gemeinde über eine sog. „freie Spitze“. Defizite im Verwaltungshaushalt, die im Fall von Fehlbeträgen über Kassenkredite finanziert werden, sind grundsätzlich spätestens im übernächsten Haushaltsjahr auszugleichen.

Die Einführung der Doppik brachte für die kommunalen Verschuldungsgrenzen einige Veränderungen mit sich. Nicht mehr der Finanzhaushalt ist Gegenstand der kommunalaufsichtlichen Genehmigung, sondern der Ergebnishaushalt. Ein ausgeglichener Ergebnishaushalt ermöglicht weiterhin eine Kreditfinanzierung des Vermögenserwerbs. In des müssen nun auch die Abschreibungen aus laufenden Einnahmen erwirtschaftet werden. Kritische Situationen treten bei sinkendem bzw. negativ werdendem aufgezehrtem Eigenkapital.

Die in der Vergangenheit von der Kommunalaufsicht geforderten Haushaltssicherungskonzepte von Kommunen sind in vielen Fällen nicht erfolgreich gewesen. Deshalb richteten viele Bundesländer besondere Konsolidierungshilfen für solche Kommunen ein, die ihre hohen Kassenkredite nicht aus eigener Kraft zurückführen konnten<sup>13</sup>. Die Zielsetzungen und Ausgestaltungen der Hilfen unterscheiden sich im Detail. Gemeinsam ist ihnen, dass ein langfristiger Haushaltsausgleich erreicht und die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen wieder gesichert ist.

---

<sup>11</sup> Die Schuldenbremse wurde in Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG) geregelt.

<sup>12</sup> Vgl. Schwarting, Gunnar: Der kommunale Haushalt: Haushaltssteuerung - Doppik – Finanzpolitik, 4. Aufl., Berlin 2010

<sup>13</sup> Vgl. Kommunaler Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz, Stärkungspakt in NRW, Kommunaler Schutzschirm in Hessen, STARK II in Sachsen-Anhalt, Zukunftsvertrag in Niedersachsen, Konsolidierungsfonds in Schleswig-Holstein, Kommunaler Konsolidierungsfonds in Mecklenburg-Vorpommern sowie Kommunaler Entlastungsfonds in Saarland

---

## China:

Im August 2014 wurde eine neue Regelung veröffentlicht, dass die Provinzen ab 01.01.2015 erstmals direkt Anleihen ausgeben dürfen, um ihr fiskalisches Verhalten der Einnahmen und der Ausgabe zu regulieren. Davor nach Art 28. des im Jahr 1995 formulierten Haushaltsgesetzes war es den Lokalregierungen verboten, selbst direkt Schulden aufzunehmen. Lediglich in der Finanzkrise 2008 hatte die Zentralregierung ihrerseits Kredite aufgenommen, an die Kommunen durchgereicht, von diesen dann Verzinsung und Tilgung verlangt. Da die Lokalregierungen aller vier kommunalen Ebenen aber keine ausreichenden Einnahmen zur Finanzierung von Einrichtungen für ihre schnell wachsende Bevölkerung hatten, haben sie auf ihre kommunalen Unternehmen zurückgegriffen. Diese liehen sich Geld am Kapitalmarkt, um damit die Infrastrukturprojekte ihrer lokalen Regierungen zu finanzieren. Lediglich die Provinzen konnten nach der Krise noch in sehr geringem Maße Mittel beim nationalen Finanzministerium anfordern, welches dann Anleihen ausgab, die dann wieder von den Provinzen zu bedienen und zu tilgen waren.

Um die echte Finanzlage der Provinzen aufzudecken und ihnen zu ermöglichen, ihre finanziellen Probleme selbst zu lösen, ist es den Provinzregierungen seit dem 1.1.2015 erlaubt, Anleihen über Chinas Bondsmärkte aufzunehmen. Die Provinzregierungen können künftig mit eigenen Emissionen auch die von ihnen veranlassten Schulden bei ihrem Beteiligungsbesitz ablösen. Präfektur-, Kreis- und Gemeinderegierungen dürfen weiterhin keine Kredite aufnehmen.

Bis 22.05.2015 haben 5 Provinzen Anleihepläne veröffentlicht. Ein großer Teil dieser Anleihen werden verwendet, um die alten Schulden zu ersetzen. Obwohl die Schuldenstandsquote sich hierdurch nicht verändert, werden die Zinszahlungen der Provinzen wegen eines niedrigeren Zinsniveaus verringert und die Laufzeiten ihrer Schuldtitel verlängert. Indes waren die Konditionen der Anleihen oft nicht ausreichend, denn den Banken reichte ein Anleihezins von weniger als 4 Prozent beim derzeitigen Zinsniveau und der Bonität der Regierungen nicht aus, um die Anleihe zu zeichnen. Die Provinz Jiangsu verschob deshalb am 23. April 2015 ihre geplante Anleiheemission, nachdem sie sich mit den Banken nicht auf einen Emissionspreis einigen konnte. Die Provinz Jiangsu konnte jedoch schon am 18. Mai eine Anleiheemission über 52,2 Mrd. Yuan erfolgreich durchführen.

Eine Begrenzung der Kreditfinanzierung der Provinzregierungen über Anleihen ist seitens der Zentralregierung derzeit (noch) nicht vorgesehen. Der Rat, das höchste Verwaltungsgremium der Provinz, setzt die maximale Höhe des Anleihevolumens fest, das dann vom Volkskongress verabschiedet wird. Die Obergrenzen der Anleihenfinanzierung sind damit von Provinz zu Provinz unterschiedlich.



### 3. Schuldenentwicklung und Ursachen

#### 3.1. Schuldenentwicklung

##### Deutschland:

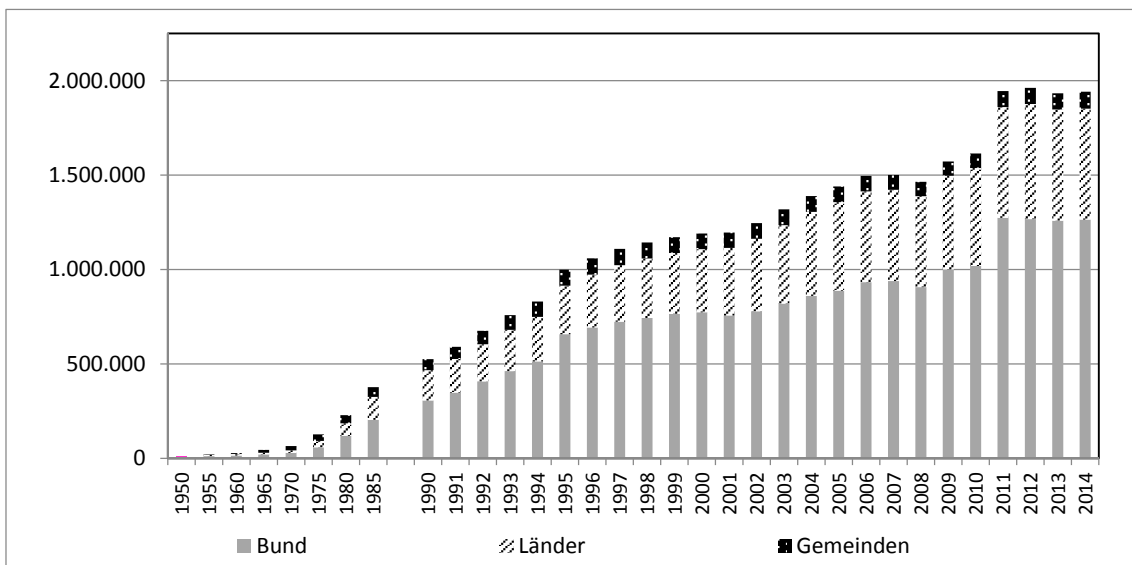
Der Schuldenstand Deutschlands betrug am 31. Dezember 2014 2.048,3 Mrd. Euro. Im Vergleich mit den staatlichen Ebenen, haben die deutschen Kommunen mit weniger als 7 Prozent der Gesamtverschuldung den geringsten Anteil gegenüber den Ländern (30 Prozent) und dem Bund (63 Prozent). Der kommunale Anteil an der öffentlichen Verschuldung ist seit 1990 von 12 Prozent auf 7 Prozent gesunken. Während die Länderschulden seit der Deutschen Einheit um den Faktor 3,7 und die Bundesschuld um den Faktor 4,2 gestiegen sind, haben sich die kommunalen Schulden nominal nur in etwa verdoppelt.

Tab.1: Schuldenstand der deutschen Körperschaft (stand am 31.12.2014, in Mrd. Euro)

Körperschaftsgruppe	Kreditmarkt-schulden	Kassenkredite	Insgesamt
Bund	1.264,5	22,1	1.286,6
Länder	587,3	34,6	621,9
Gemeinden/Gemeindeverbände	90,0	49,8	139,8
Insgesamt	1.941,8	106,5	2.048,3

Quelle: Statistisches Bundesamt

Abb. 1: Kreditmarktschulden von Bund, Ländern und Gemeinden seit 1950

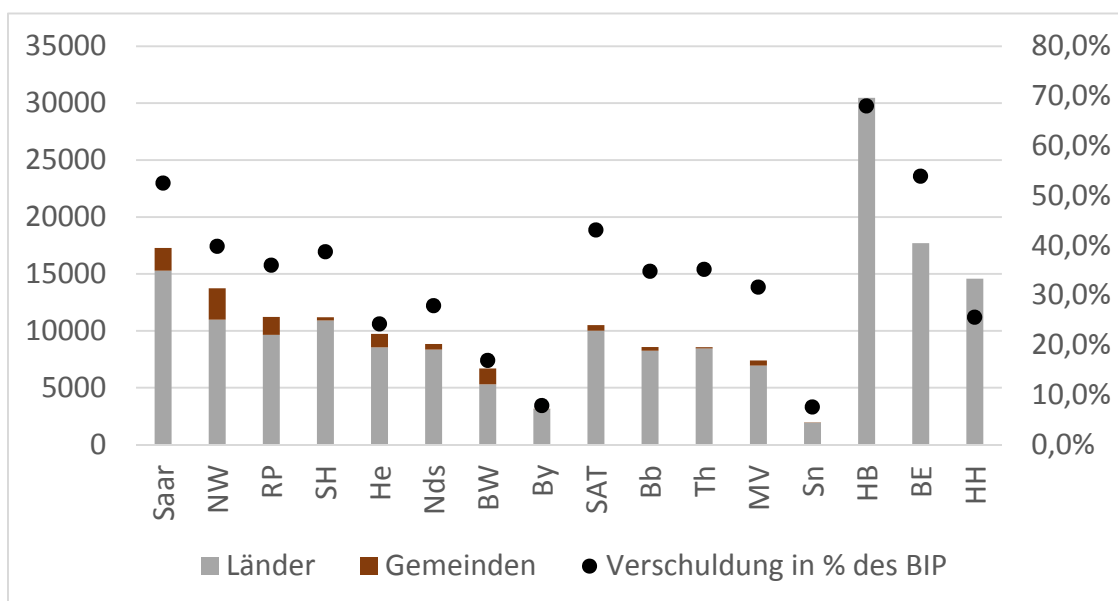


Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Kassenkredite waren in der Vergangenheit immer nur vorübergehende Finanzierungsquellen. Erst seit Mitte der 1990er Jahre, nachdem durch den Prozess der deutschen Vereinigung hohe Finanzierungslasten auch von westdeutschen Ländern und Gemeinden aufzubringen waren, haben sich vor allem bei den Kommunen in einigen Ländern „chronische“ Kassenkredite eingeschlichen. Die Gesamtsumme hatte Ende 2014 49 Mrd. Euro erreicht. Jedoch auch der Bund und einige Bundesländer hatte ihre Konten um 22 und 35 Mrd. Euro „überzogen“, ohne das hier von „dauerhaften“ Kassenkrediten gesprochen werden kann. Eine Vielzahl von Kommunen in wenigen Bundesländern aber haben sich im Kassenkredit quasi „eingerichtet“. Da die Zinsen derzeit extrem niedrig sind, hat sich der Kassenkredit, einst als kurzfristige Liquiditätshilfe gedacht, als eigentlich rechtswidriges Finanzierungsinstrument etabliert. 2007 machten die Kassenkredite mit 29 Milliarden Euro ein Viertel der kommunalen Gesamtschulden aus. Bis Ende 2014 sind die Kassenkredite um über die Hälfte auf 49,8 Milliarden Euro angestiegen, was knapp 35,6 Prozent der Gesamtverschuldung bedeutet.

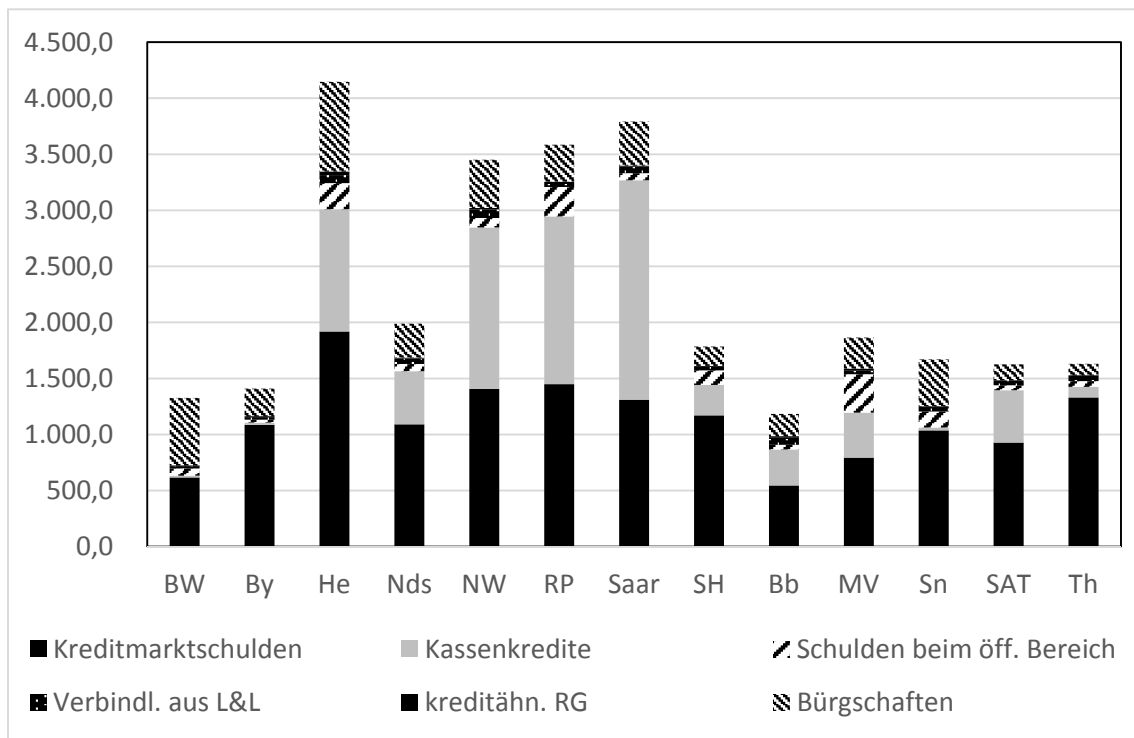
In Deutschland sind Kassenkredite sind fast ausschließlich – Ausnahme: Sachsen-Anhalt - ein westdeutsches Phänomen, und sie konzentrieren sich auch auf bestimmte Länder. In Nordrhein-Westfalen wurde rund die Hälfte der Kassenkredite aufgetürmt. Bei einer Pro-Kopf-Betrachtung verhält er sich in Saarland und Rheinland-Pfalz noch ungünstiger. Zuletzt hat auch in Hessen eine beachtliche Zunahme an Kassenkrediten stattgefunden. in geringerem Umfang gibt es sie außerdem in Niedersachsen und in Sachsen-Anhalt. In den übrigen Ländern stellen Kassenkredite eine Randerscheinung dar.

Abb. 2: Schulden der Länder und Gemeinden nach Ländern pro Einwohner (Stand am 31.12.2013)



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Abb. 3: Kommunale Verschuldung nach Arten am 31.12.2013



Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Abbildung 3 dokumentiert die unterschiedliche Höhe und Struktur der kommunalen Verschuldung je Einwohner zum 31.12.2013 in den Bundesländern. Neben Kreditmarktschulden und Kassenkrediten hatten die Kommunen in relativ geringem Umfang Schulden bei öffentliche Haushalten, unbezahlte Rechnungen sowie kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Lediglich Bürgschaften haben noch eine quantitativ bedeutsame Größenordnung. In Hessen und Baden-Württemberg erreichten sie mit rd. 600 und 800 Euro je Einwohner einen deutlich überdurchschnittlichen Wert. Vor allem im Saarland, in Rheinland-Pfalz, in Nordrhein-Westfalen und in Hessen, alle vier Bundesländer mit vergleichsweise hohen Landesschulden dürften die Probleme mit den kommunalen Kassenkrediten allein wegen ihrer alles überwölbenden Größe noch ein längerfristiges Problem bedeuten.

Die offizielle Finanzstatistik weist darüber hinaus nur die Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Kommunen aus, nicht aber die des kommunalen Beteiligungsbesitzes. Für diese Kredite haften die Eigentümerkommunen aber spätestens dann auch mit Zahlungen aus Ihren Haushalten, wenn ein Beteiligungsunternehmen Insolvenz anmelden muss, wofür es in der jüngeren Vergangenheit einige spektakuläre Fälle gab<sup>14</sup>. Der Stadt- oder

<sup>14</sup> So z.B. die Stadtwerke Gera oder Völklingen, die im übrigen mit riskanten Investitionen außerhalb ihres klassischen Geschäftsfeldes belastet worden waren (vgl. Kommunale Pleite GmbH & Co KG, [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de), am 28.02.2015).

Gemeinderat hat an diese Unternehmensentscheidungen außerdem kein Mitspracherecht und ist häufig auch nicht über die Finanzlage informiert.

## China:

Ende 2013 hatte Chinas Nationaler Rechnungshof erstmals ein Untersuchungsbericht über die Schulden von Zentralregierung und Lokalregierungen veröffentlicht. Das Schuldenproblem liegt in China nicht so sehr bei der Zentralregierung oder den privaten Haushalten, sondern bei den lokalen Regierungen und den öffentlichen Unternehmen. Im Juni 2013 lagen die lokalen Gesamtschulden bei 17,9 Billionen Yuan, ungefähr das 1,5-fache der Verschuldung der Zentralregierung, 30,44 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Landes. Die Schulden waren relativ schnell gestiegen. Ende 2010 betragen die lokalen Gesamtschulden erst 10,7 Billionen Yuan, Ende 2012 erreichten sie schon 15,89 Billionen Yuan.

Tab.2: Schuldenstand der Chinesischen Regierungen (stand im Juni 2013, in Mrd. Yuan)

Körperschaftsgruppe	Schulden mit verpflichteten Rückzahlung	Schulden mit eigener Haftung	Potentielle Schulden mit Gewährung von Regierungshilfe	Insgesamt
Zentralregierung	9.812,95	260,07	2.311,08	12.384,10
Lokalregierungen	10.885,92	2.665,58	4.339,37	17.890,87
Insgesamt	20.698,87	2.925,65	6.650,47	30.274,97

Quelle: Chinesischer Nationaler Rechnungshof

Wegen unterschiedlicher rechtlicher Verantwortungsträger lassen sich die Schulden der Lokalregierungen in drei Kategorien gliedern<sup>15</sup>:

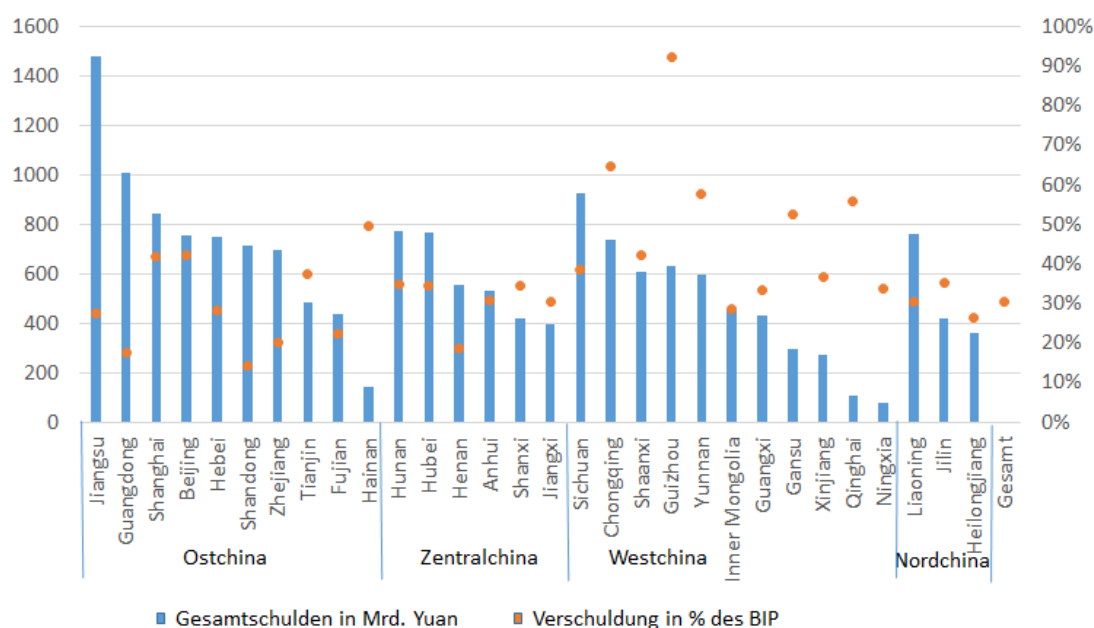
- Erstens Schulden, zu deren Rückzahlung die Lokalregierungen verpflichtet sind. Hier handelt es sich um Darlehen, die die Lokalregierungen oder ihre Abteilungen aufgenommen haben und die mit örtlichen Finanzmitteln getilgt werden müssen.
- Die zweite Schuldenkategorie bezieht sich auf potentielle Schulden, für deren Rückzahlungen die Lokalregierungen bürgen. Es entstehen nur dann Zahlungsverpflichtungen, wenn die Schuldner – i.d.R. Unternehmen aus ihrem Territorium - in Zahlungsschwierigkeiten geraten sollten.
- Unter der dritten Kategorie fallen alle restlichen Schulden, beispielsweise Darlehen, die öffentliche Unternehmen oder Institutionen aufgenommen haben, um Projekte

<sup>15</sup>. Vgl. Büro des Staatsrats: Mitteilung über die Berechnung der öffentlichen Schulden; (2013)20.

des Gemeinwohls zu realisieren. Diese Schulden werden mit eigenen Einnahmen oder mit Gewinnen aus diesen Projekten selbst getilgt, wobei die Lokalregierungen dabei weder die Haftung übernehmen noch rechtliche Verantwortung für die Tilgung dieser Schulden tragen. Die Lokalregierungen gewähren den Schuldern lediglich Unterstützung, wenn diese in Schwierigkeiten geraten.

Wegen des Verschuldungsverbots besorgten sich die Lokalregierungen unter dem Vorwand der Förderung von Infrastrukturmaßnahmen finanzielle Mittel über sogenannte lokale Finanzierungsplattformen, über die sie bis Juni 2013 einen Schuldenberg von 6,97 Billionen Yuan anhäuferten. Eine häufige Erscheinungsform dieser Plattformen sind staatliche Bauunternehmen oder andere Investitionsunternehmen. Weil diese Unternehmen die Infrastrukturprojekte ohnehin durchführen, dienten sie den Lokalregierungen auch als einträgliche Finanzierungsquelle. Solche Finanzierungsplattformen finanzieren sich vornehmlich über Bankkredite, sie emittieren aber auch zunehmend als „Infrastrukturinvestition“ bezeichnete Schuldtitel, die unter anderem von Schattenbanken gezeichnet werden.

Abb. 4: Gesamtschulden je Provinz in China (Stand im Juni 2013, in Mrd. Yuan)



Quelle: China Nationaler Rechnungshof, Jahrbuch jeder Provinz, eigene Berechnung

Anfang 2014 haben insgesamt 30 von 31 Lokalregierungen auf dem chinesischen Festland die Ergebnisse ihrer Audits veröffentlicht. Tibet war die einzige Region, die keine Zahlen veröffentlichte. Jiangsu, Guangdong und Sichuan sind die am stärksten verschuldeten chinesischen Provinzen, wobei Jiangsu mit 1,5 Billionen Yuan Gesamtschulden an der Spitze liegt. In China wiegen die Schuldenprobleme am schwersten in den ärmeren

---

Regionen wie Zentral- und Westchina. Grafik 3 zeigt die Gesamtschulden der einzelnen Provinzen und wie hoch diese Schulden im Verhältnis zur lokalen Wirtschaftsleistung sind. In der Provinz Guizhou machten die Schulden 92 Prozent der Wirtschaftskraft der Provinz aus. Die vier Städte direkt unter der Zentralregierung, die einen Status wie die Stadtstaaten in Deutschland haben, Beijing, Shanghai, Tianjin und Chongqing, haben im Durchschnitt die höchste Verschuldung je Einwohner.

Eine landesweite Statistik über die Staatsschulden nach kommunalen Ebenen und Arten ist nicht verfügbar. Insoweit ist die Staatsschuldenstatistik in China derzeit gegenüber den europäischen und den internationalen Statistikstandards noch zurück. Hintergrund könnte hier die bislang noch nicht zulässige Verschuldungssituation gewesen sein. Indes sind belastbare Statistiken Voraussetzung für qualitativ leistungsfähige Analysen und Problemlösungsstrategien.

### **3.2 Ursachen**

Die Ursachen für die hohe Kommunalverschuldung sind ebenfalls unterschiedlich in China und in Deutschland, obwohl es auch einige Gemeinsamkeiten oder Parallelen gibt. Im folgenden werden vier Ursachenkomplexe analysiert:

1. Der Schwerpunkt der Ausgabenentwicklung zwischen Sozial- und Investitionsausgaben,
2. eine unzureichende eigene Finanzausstattung der Kommunen,
3. der wirtschaftliche und demografische Strukturwandel und
4. die Rolle der Aufsicht.

#### **3.2.1. Soziallasten vs. Investitionsausgaben**

##### **Deutschland:**

In den vergangenen 30 Jahren hat das weit überdurchschnittliche Wachstum der Sozialausgaben in Deutschland nicht nur die Finanzierungsspielräume der Kommunen für eigenen Aufgaben immer weiter eingeschränkt, sondern auch dazu geführt, dass die kommunale Infrastruktur insb. in den alten Bundesländern nicht mehr werterhalten wurde, mithin real schrumpfte.

Die überwiegend auf Bundesrecht zurückgehenden Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände dominieren mittlerweile die kommunalen Haushalte. Über ein Fünftel des Haushaltsvolumens bringen Kommunen im Durchschnitt für Sozialleistungen auf

---

und rund ein Viertel des kommunalen Personals ist im sozialen Bereich beschäftigt<sup>16</sup>. Zwischen 2002 und 2011, also innerhalb von zehn Jahren, erhöhten sich die von den Kommunen selbst zu finanzierenden Sozialausgaben in den kommunalen Haushalten von 28,1 Mrd. Euro auf 47,1 Mrd. Euro im Jahr 2012<sup>17</sup>. Im Bundesdurchschnitt betrug die Summe der selbst finanzierten kommunalen Sozialausgaben im Jahr 2012 knapp 630 Euro pro Einwohner.

Das Problem wachsender Soziallasten betrifft vor allem solche Kommunen mit hohen Zahlen an Langzeitarbeitslosen. Es dominieren die Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II in den ostdeutschen Kommunen, die mehr als 50 Prozent der Gesamtausgaben im sozialen Bereich ausmachen. Die kommunalen Haushalte tragen hier 69% der Kosten für Unterkunft und Heizung der Grundsicherung erhaltenden Bedarfsgemeinschaften. In den westdeutschen Kommunen sind hingegen die Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII bedeutsamer<sup>18</sup>. Auch Hilfen zur Erziehung müssen in sozialschwachen Milieus häufiger geleistet werden. Zusätzlich belasten seit einiger Zeit die Kosten für Unterkunft und Versorgung der Flüchtlinge die kommunalen Haushalte, die auch durch erhöhte Leistungen des Bundes und der Länder nicht aufgefangen werden können.

Steigende Soziallasten beschränken die Möglichkeiten strukturschwacher Kommunen für wichtige Investitionen und für den Erhalt ihrer Infrastruktur. Vor allem in Westdeutschland wurden seit 1995 die Lasten der deutschen Vereinigung, an denen die Kommunen über die erhöhte Gewerbesteuerumlage beteiligt werden und für die sie Kürzungen der Verbundmassen und/oder anderer Leistungen der Länder hinnehmen mussten, über Kürzungen der Investitionshaushalte finanziert. So ging die Investitionsquote der Gemeinden und Gemeindeverbände in Westdeutschland seit 1994 von 1,8% auf 1,0% systematisch zurück. Gegenüber einer konstanten Investitionsquote summiert sich die Investitionslücke zwischen 1995 und 2014 auf insgesamt mindestens 172 Mrd. Euro, fast das Siebeneinhalbfache der Investitionen des Jahres 2014.

## **China:**

Die chinesische lokale Verschuldung geht im wesentlichen auf drei Ursachen zurück: die in der Finanzkrise 2008 und 2009 durchgeleiteten Staatsschulden zur Krisenbekämpfung, dezentrale öffentliche Investitionen in den schnell wachsenden, ökonomisch prosperie-

---

<sup>16</sup> Vgl. Grohs, Stephan; Reiter, Renate: Kommunale Sozialpolitik, Wirtschafts- und Sozialpolitik, November 2014

<sup>17</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.33; versch. Jg.

<sup>18</sup> Vgl. Lenk, Thomas/ Hesse, Mario: Finanzielle Belastungen der sächsischen Kommunen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, November 2013.

---

renden Städten und eine einseitige Orientierung der Anreizsysteme auf ein investitionsgetriebenes BIP-Wachstum.

**Schulden aus der Finanzkrise:** Das Konjunkturpaket der Zentralregierung, das Chinas Wirtschaft 2008 stabilisierte und damit erfolgreich die Auswirkungen der globalen Finanzkrise gering hielt, wurde weitestgehend von den Lokalregierungen umgesetzt. Das Konjunkturpaket erhielt Maßnahmen im Umfang von insgesamt 4 Billionen Yuan, wobei 1.18 Billionen Yuan durch Investitionen der Zentralregierung und der Rest durch Lokalregierungen über zwei Jahre ausgegeben wurden<sup>19</sup>. Es wurden vor allem Infrastrukturausgaben finanziert (Straßen – und Schienenbau, Flughäfen und Ausbau des Stromnetzes). Das Paket wurde über Kreditaufnahme der Zentralregierung finanziert. Der kommunale Finanzierungsanteil von 50% wurde den Kommunen wiederum kreditiert, sie haben Zins und Tilgung dafür aufzubringen.

**Investitionsabhängiges Wachstum:** Das chinesische Wirtschaftsmodell ist nach wie vor stark investitionsgetrieben. Die Investitionen von Zentral- und Lokalregierungen bilden einen wesentlichen Wachstumsmotor und forcieren den Aufbau der Infrastrukturen. Gegenüber der öffentlichen und der privaten Investitionstätigkeit bleibt die Entwicklung des Konsums noch zurück. Normalerweise tragen der Konsum und die Investition gleichermaßen zum Wachstum des Bruttoinlandsproduktes bei. Bei stabilem Konsum fällt also den Investitionen die Rolle zu, eine ökonomische Entwicklung zu bestimmen. Im Jahr 2014 trugen Investitionen stark zum Wachstum mit 48,5 Prozent bei, daraus ergab sich ein positiver Beitrag zum Wachstum von 3,6 Prozentpunkten<sup>20</sup>. Konsumstützende Sozialtransfers sind in China noch deutlich weniger vertreten als in reiferen Volkswirtschaften. Infrastrukturinvestitionen, die nicht aus anderen Einnahmen finanziert werden können, wurden über verdeckte Kredite beim Beteiligungsbesitz angegangen.

**BIP-orientierte Bewertung des Wirtschaftswachstums:** Das regionale Wirtschaftswachstum gemessen am Bruttoinlandsprodukt ist bislang einer der wichtigsten Indikatoren für die Bewertung von Leistungen der Lokalregierungen. Dieser Maßstab wird auch der Bewertung eines Beamten zugrunde gelegt, der daran gemessen wird, wieviel Wirtschaftswachstum er produzieren kann. Oberflächlich betrachtet scheint das BIP-Wachstum ein objektiver und quantifizierbarer Maßstab zu sein. Er führt aber dazu, dass viele Beamte sich nur darauf konzentrieren, andere Zieldimensionen aber vernachlässigen, und dabei häufig auch „ungesunde“ regionale Wachstumsprozesse auch im Hinblick auf den Wettbewerb unter den Regionen zu generieren.

---

<sup>19</sup> Vgl. Xinhua Agency Interview mit dem ehemaligen chinesischen Premierminister Wen Jiabao am 27.12.2009

<sup>20</sup> Vgl. China Statistikamt: Erklärung über wieder berechnete BIP Daten von 2013 und den vergangenen Jahren, am 03. Juni 2015.

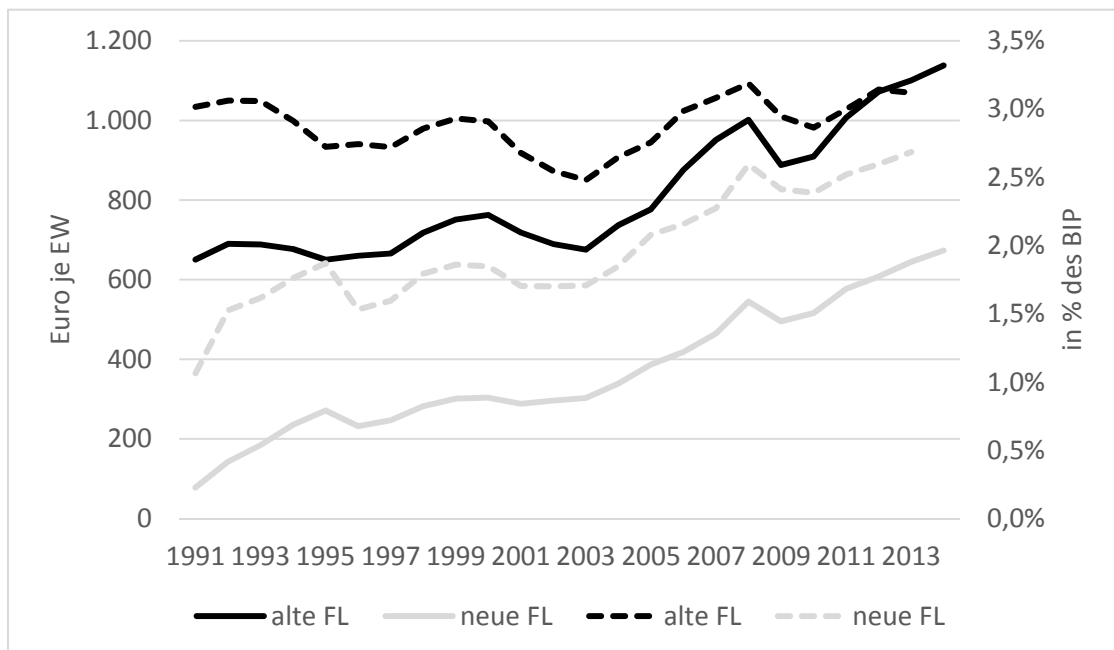


### 3.2.2. Mangelnde Finanzausstattung

#### Deutschland:

**Erosion der kommunalen Steuerbasis:** Über lange Jahre blieben vor allem in Westdeutschland die Kommunalen Steuereinnahmen hinter den wirtschaftlichen Wachstumsraten zurück. Zwischen 1992 und 2003 stagnierten sie praktisch, was eine Folge von einem Konjunkturreinbruch 1993 und eine äußerst schwierigen Wirtschaftslage zu Beginn des neuen Jahrtausends sowie der fiskalisch teuren Steuerreformen ab 1998 war. Erst mit der wirtschaftlichen Erholung Mitte des Jahrzehnts stiegen die kommunalen Steuereinnahmen wieder, bevor ihnen die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 und 2009 einen erneuten Rückschlag verpasste. Etwas stabiler aufwärts, aber von einer extrem niedrigen Ausgangslage entwickelten sich die kommunalen Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern. Sie haben aber auch gemessen an der Relation zum BIP heute noch nicht das Steuereinnahmenniveau Westdeutschlands erreicht. In Westdeutschland zahlen zudem die Kommunen seit 1995 eine erhöhte Gewerbesteuerumlage als Beteiligung an den Kosten der deutschen Einheit an ihre Bundesländer.

Abb. 5: Kommunale Steuereinnahmen je Einwohner und in % des BIP 1991 - 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14.2; eigene Berechnungen

Bei der Entwicklung der Steuereinnahmen ist zu bedenken, dass vor allem die westdeutschen Kommunen auf die Finanzierungsprobleme mit Anhebungen der Hebesätze geantwortet haben. So stieg der durchschnittliche Hebesatz in den westdeutschen Flä-

---

chenländern bei der Grundsteuer B seit 1991 von 297% auf 394%, bei der Gewerbesteuer von von 366% auf 390%. Während bei der Gewerbesteuer die Streuung der Landesdurchschnittlichen Hebesätze nicht zugenommen hat, was auf deren Wirkung auf die lokale Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen ist, ist die Streuung bei der Grundsteuer B deutlich gestiegen. Auch innerhalb der Bundesländer haben sich die Steuerbelastungen bei den Hebesatzsteuern auseinander entwickelt.

**Unzureichende Zuweisungen:** Die zweitwichtigste Einnahmenquelle der Kommunen, der kommunale Finanzausgleich hielt mit dem Wachstum der Sozialausgaben ebenfalls nicht mit. Vielmehr unterlag er durch seine Bindung an den Steuerverbund ebenfalls der schwierigen Steuereinnahmenentwicklung der Länder und den hohen Belastungen aus der deutschen Vereinigung. In einer Reihe von westdeutschen Bundesländern nahmen die Landesregierung zur Sicherung ihrer eigenen Haushalte Eingriffe in die kommunalen Haushalte vor. Auch das mittlerweile in allen Ländern in die Verfassungen eingeführte Konnexitätsprinzip, das sicherstellen soll, dass die Länder im Falle von Aufgabenübertragungen an ihre Kommunen auch die daraus anfallenden Kosten tragen, bereitet in der Praxis große Schwierigkeiten bei der Umsetzung und hat eine Vielzahl von Verfassungsgerichtsverfahren generiert, bei denen die Kommunen häufig dahingehend Recht bekamen, dass die Kostenfolgen nicht ausreichend gedeckt worden waren. Zudem „hatten“ die Länder nur für die Kostenfolgen ihrer Rechtsetzung und nicht für Folgen aus Bundes- und EU-Recht.

Entlastungen erfahren die Kommunen seit kurzem durch die schrittweise Übernahme zunächst der Grundsicherung im Alter durch den Bund. Weitere Entlastungen sollen folgen und sind noch in der Verhandlung. Während der Bund aber sein Haushaltsrisiko durch Festbetragsregeln begrenzen will, weisen die Kommunen daraufhin, dass bei vielen bundesrechtlich bestimmten Sozialleistungen dynamische Kostenrisiken vorliegen, die durch nicht entsprechende Kostenübernahmeregeln nicht aufgefangen würden.

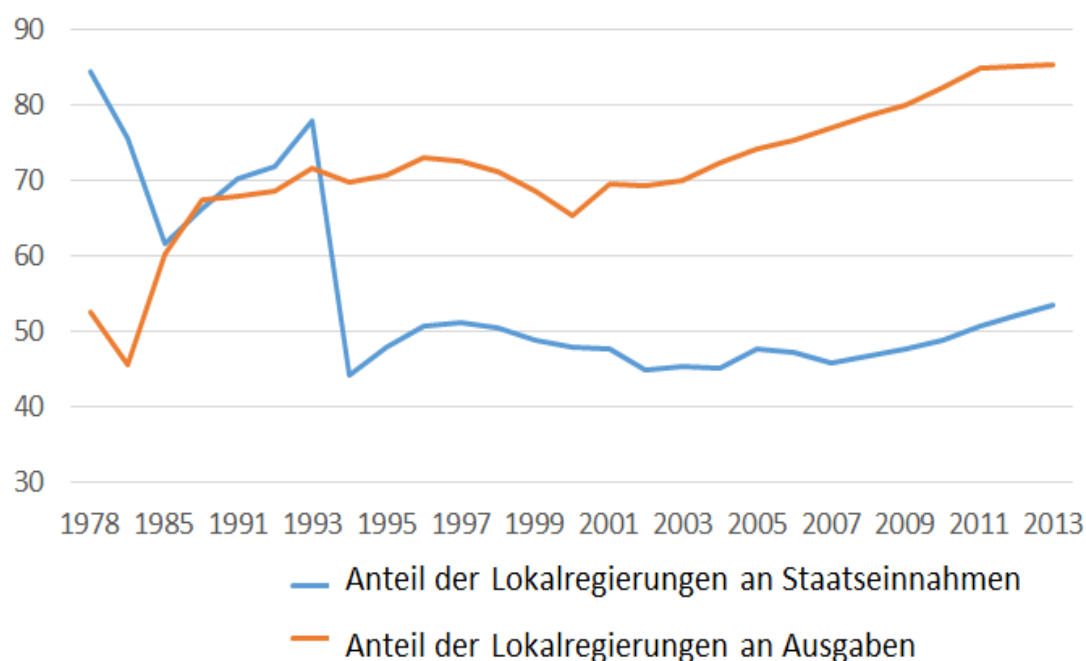
## **China:**

**Zentralisierung der Steuerhoheit.** In China sieht man die Steuerreform von 1994, in der die Steuerhoheit stark zentralisiert wurde, als eine wichtige Ursache für die problematische Entwicklung der Lokalfinanzen. Um der Zentralregierung die notwendigen Kompetenzen zu geben, rasch ökonomische Reformen durchzusetzen, wurde diese Steuerreform unternommen. Seither hat die Zentralregierung die Einnahmenkompetenz für alle Konsumsteuern und die aus dem Handel erzielten Abgaben. Auch den Großteil des Umsatzsteueraufkommens erhält die Zentralregierung. Die gesamte Staatseinnahmequote

lag 2013 bei 22,7 Prozent<sup>21</sup>. Die Lokalregierungen erhielten 53 Prozent der Staatseinnahmen. Im Jahr 1993 hatte dieser Anteil der Lokalregierungen noch bei 78 Prozent gelegen<sup>22</sup>.

Bei dieser Reform wurden nicht nur die Einnahmen der Zentralregierung erhöht und eine Modernisierung und Vereinfachung des Steuersystems gefördert, sondern auch die Zentralisierung der Besteuerungskompetenzen durch ein System von Trenn- und Gemeinschaftsteuer gestärkt. Die Kommunen können heute praktisch keine eigenen Steuern erheben. Sie finanzieren sich deshalb überwiegend aus den Zahlungen für auf 30 bzw. 70 Jahre angelegte Nutzung des kommunalen Bodens. Zudem regelt das Steuerrecht überwiegend nur die Beziehung zwischen Zentralregierung und Provinzregierung. Die Steuerteilung auf die einzelnen Körperschaften der darunter liegenden Ebenen ist meist immer noch durch individuell verhandelte Regelungen gekennzeichnet. Entsprechend ist die fiskalische Situation vor allem der Präfektur-, Kreis- und Gemeinderegierung sehr unterschiedlich und durch starke Unsicherheit gekennzeichnet<sup>23</sup>.

Abb. 6: Einnahmen und Ausgaben der Lokalregierungen



Quelle: China Nationales Statistische Amt, eigene Berechnungen

<sup>21</sup> Nach der Angabe des Chinesischen Finanzministeriums betragen die Staatseinnahme 2013 12,9 Billionen Yuan, bei einem BIP von 56,9 Billionen Yuan. Vgl. 2013 Fiskalische Einnahmen und Ausgaben, unter [gks.mof.gov.cn](http://gks.mof.gov.cn)

<sup>22</sup> Vgl. China Fiskalisches Jahrbuch 1993.

<sup>23</sup> Vgl. Su, M./Zhao, Q.: The Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance in China, World Bank Policy Research Working Paper 4051. S. 6.

---

***Verschlechterte lokale Einnahmensituation durch die jüngste Steuerreform.*** Seit 2011 ist in China die Umsatzsteuer reformiert und schrittweise auf den Transportsektor und sieben Kategorien moderner Dienstleistungen ausgeweitet worden. Das belastet die Lokalfinanzen weiter. Denn einerseits führt dies zu einer erheblichen Verringerung der den Lokalregierungen zustehenden Belastung der Unternehmen aus der Unternehmenssteuer, während andererseits die Umsatzsteuer als Gemeinschaftssteuer die Einnahmensituation der Zentralregierung ausbaut. Dadurch wurden weitere Ertragskompetenzen auf die nationale Ebene zentralisiert. Bei weiter steigenden Ausgabenanteilen der Lokalregierungen hält deren Anteil an den Staatseinnahmen nicht mit (vgl. Abb. 7).

### **3.2.3. Wirtschaftlicher Strukturwandel und demografischer Wandel**

Während vielfach politische Entscheidungen oder deren Folgen für das Entstehen übermäßiger kommunaler Verschuldung verantwortlich gemacht werden können, sind es vor allem Unterschiede bei der Wirtschafts- und der Bevölkerungsentwicklung, die die regionalen und lokalen Unterschiede auch strukturell erklären helfen.

#### **Deutschland:**

Deutschland ist seit Jahrzehnten einem starken wirtschaftsstrukturellen Wandel ausgesetzt, der die jeweilige kommunale Finanzsituation nachhaltig beeinflusst. Nach den Aufbaujahren nach dem 2. Weltkrieg unterbrochen nicht nur konjunkturelle Rezessionen den wirtschaftlichen Wachstumsprozess. Vielmehr verursachte der Niedergang großer und regional bedeutsamer Wirtschaftszweige schon seit den 1960er Jahren wie Kohle und Stahl, aber auch Werften, Textil- und Schuhproduktion u.a.m. auch immer regionale Beschäftigungsprobleme und langfristige Anpassungsprozesse zum Aufbau neuer zukunftsträchtiger Branchen und neuer Arbeitsplätze.

Der lang anhaltende wirtschaftliche Strukturwandel im Ruhrgebiet, im Saarland, in Bremen, aber auch in Nordbayern, in der Westpfalz und in weiteren Regionen und zuletzt auch die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft, hat tiefe Spuren in den wirtschaftlichen Wachstumsraten und in den öffentlichen Haushalten der betroffenen Bundesländer und ihrer Kommunen hinterlassen. Unternehmen, die nicht mehr produzieren und vom Markt verschwinden, hinterlassen arbeitslose ehemalige Beschäftigte. Die wirtschaftlichen Wachstumsraten zeigen erst dann wieder positive Werte, wenn die übrigen Unternehmen den Verlust an wirtschaftlicher Wertschöpfung der schrumpfenden und sterbenden Wirtschaftszweige kompensiert haben. Neue oder wachsende Unternehmen zahlen erst mit Verzögerung Steuern, denn sie haben zunächst erhöhten Aufwand

---

für Investitionen und schreiben häufig steuerliche Verluste.

Verfestigt sich die Arbeitslosigkeit langfristig, dann ziehen jüngere, gut qualifizierte Erwerbstätige in Regionen mit einem besseren Arbeitsplatzangebot. Der durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung induzierte Schrumpfungsprozess wird dann und vorzeitig durch Abwanderungsprozesse vorgezogen und verstärkt. Sinkende Erwerbstätigen- und Bevölkerungszahlen verstärken Probleme hochverschuldeter kommunaler Haushalte, indem sie auf das Steueraufkommen durchschlagen. Der wachsende Anteil älterer Menschen belastet die Steuerkraft, weil diese im Durchschnitt geringere und nicht vollständig besteuerte Einkommen haben. Schließlich sind alle Finanzausgleichssysteme in Deutschland, sowohl der Länderfinanzausgleich als auch alle kommunalen Finanzausgleiche einwohnerzentriert, so dass sinkende Einwohnerzahlen unmittelbar geringere Zuweisungen nach sich ziehen. Die kommunale Verschuldung steigt je Einwohner passiv auch dann, wenn die Einwohnerzahl schrumpft. Viele kommunale Leistungen, die hohe Fix- und Vorhaltungskosten aufweisen, verteuern sich je Einwohner wegen der sinkenden Zahl an Nutzern. Defizitäre Verwaltungshaushalte und ergebnisunausgeglichene doppische Haushalte sind unter diesen Bedingungen schwerer denn je wieder auszugleichen.

### **China:**

China erlebt nach Jahren explosiven Wachstums ebenfalls einen Strukturwandel in seiner exportorientierten Industrie. Der wirtschaftliche Aufstieg war vom Wachstum der gigantischen Exportindustrie getrieben. Mehr als 20 Jahre ist China zur "Werkbank der Welt" aufgestiegen. Steigende Löhne, Zurückgang der Nachfrage von USA und Europa nach chinesischen Produkten durch die Finanzkrise und Abwertung des Yuan bewirken, dass viele Städte in Chinas Küstenregionen im Osten als Standorte an Attraktivität verlieren. Fabriken in Küstenstädten müssen schließen, oder sie werden ins Landesinnere und in südostasiatische Länder verlegt, wo Arbeit billiger ist. Sinkender Umsatz der Unternehmen und wegfallende Arbeitsplätze bedeuten für die lokalen Regierungen zurückgehende Steuereinnahmen.

Angesichts seiner sinkenden Wettbewerbsfähigkeit durch steigende Löhne versucht China derzeit, ein hohes BIP-Wachstum beizubehalten, indem es eine immer größer werdende Kredit- und Investitionsblase befeuert und den Binnenkonsum anregt. Nach den Angaben des Finanzministeriums, im Jahr 2014 haben die Einnahmen aus dem Verkauf von Landnutzungsrechten 4,26 Billionen Yuan (298 Mrd. Euro) erreicht. In Relation zu den Gesamteinnahmen in Höhe von 7,59 Billionen Yuan<sup>24</sup> betragen damit diesen Landnutzungseinnahmen mehr als die Hälfte der lokalen Einnahmen. Die Lokalregierungen

---

<sup>24</sup> Vgl. 2014 Fiskalische Einnahmen und Ausgaben, unter [http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201501/t20150130\\_1186487.html](http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/tongjishuju/201501/t20150130_1186487.html) (stand:21.06.2015).

---

sind damit von diesen Einnahmen hochgradig abhängig. Seit 2010 wurde jedoch ein rigides Regulierungsprogramm von Kauf- und Verkaufsbeschränkungen geführt<sup>25</sup>, um Luft aus der Immobilienblase zu lassen. In der Folge geht die Nachfrage nach Neubauten und Bauentwicklungsprojekten zurück, und die Lokalregierungen verlieren eine ihrer wichtigsten Geldquellen: der Verkauf von Land an Baufirmen. Der so nur noch langsamer wachsende Immobilienmarkt verschlechtert somit die Bedingungen für die lokalen Regierungen zunehmend, ihre – unerlaubt aufgenommen – Kredite zu bedienen.

Auch China erlebt einen starken demografischen Wandel, der trotz der - kürzlich gelockerten - Einkindpolitik zwar noch nicht zu einem Sterbeüberschuss geführt hat, aber durch Binnenwanderungen innerhalb des riesigen Landes getrieben ist. Auch in China wandern Menschen in die Regionen mit Arbeitsplätzen, wo sie bis vor kurzem auch nicht als Einwohner mit Hukou-Status registriert werden durften und keinen Anspruch auf kommunale Leistungen hatten. Auch schicken sie einen großen Teil ihres Einkommens nach Hause, was die regionale Einkommensverteilung auf der Verwendungsseite stabilisiert. Indes geraten auch hier hoch verschuldete lokale Regierungen, deren WanderarbeiterInnen, deren Gesamtzahl auf 230 Mio. geschätzt werden<sup>26</sup>, nicht mehr zurückkommen, immer tiefer in die Schuldenspirale. Die Bevölkerungszahl einiger ärmerer Provinzen in Zentral- und Westchina mit gemessen an ihrer Wirtschaftskraft sehr hohen Schulden schrumpfte bereits in den letzten Jahren auch offiziell und treibt die Pro-Kopf-Verschuldung weiter nach oben.

### **3.2.4. Die Rolle der Aufsichtspraxis**

#### **Deutschland:**

Die großen Unterschiede bei den Kassenkrediten zwischen den Bundesländern legen die Frage nahe, ob und welche Rolle die Kommunalaufsicht hier gespielt hat. Tatsächlich weisen die Kommunen in vier südlichen Ländern auffallend niedrige Kassenkredite auf. Dass dies neben Bayern und Baden-Württemberg auch mit Sachsen und Thüringen zwei weniger finanzstarke Länder betrifft, weist zumindest in die Richtung, dass die Aufsichtspraxis hierfür relevant sein könnte. Dieser Gedanke erhält noch mehr Gewicht, bedenkt man, dass der Verwaltungsaufbau nach 1990 in Sachsen und Thüringen eben von Baden-

---

<sup>25</sup> Vgl. Büro des Staatsrats: Anhandlung zur stabilen und gesunden Entwicklung des Immobilienmarkts, (2010)4.

<sup>26</sup> Vgl. Präsentation von Wang, Peian beim Urbanisierung Forum am 09.07.2015.

Württemberg und Bayern begleitet wurde, was offenbar auch ein entsprechendes Verständnis von Aufsicht einschließt<sup>27</sup>. Einige recht spektakuläre Eingriffe der Kommunalaufsicht z.B. in Thüringen dokumentieren die strenge Handhabung der Verschuldungsgrenzen<sup>28</sup>.

Auch rechtlich unterscheiden sich die Gemeindeordnungen im Hinblick auf die Genehmigungspraxis kommunaler Kreditfinanzierung. Während Baden-Württemberg nach wie vor den Höchstbetrag der Kreditaufnahme im Rahmen der Kommunalaufsicht explizit der Genehmigung unterwirft<sup>29</sup>. Nordrhein-Westfalen schreibt zwar vor, dass „die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen (hat), dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist“ (§ 75 Abs. 1 GO NW). Eine explizite Genehmigung der Kredite oder gar der Kassenkredite ist nicht vorgesehen. Auch Rheinland-Pfalz kennt keine besondere Genehmigungspflicht für die Höchstbeträge von Investitions- und Liquiditätskrediten. Für die Länder, in denen viele Kommunen sehr hohe Liquiditätskredite haben, – so z.B. auch in Nordrhein-Westfalen – wird auch eine „nachgiebige“ Handhabung der Kommunalaufsicht attestiert, die sich in Begriffen wie „Nachsicht“ oder gar „Wegsicht“ ausdrückt<sup>30</sup>. Angesichts der nachvollziehbar geringen intrinsischen Motivation der betreffenden Kommunen zu rechtskonformen Haushaltswesen in Sachen Liquiditätskredite, wären schärfere Vorschriften und eine sanktionsbewehrte Kommunalaufsicht in der Zukunft wünschenswert. Vor einer Sanierung der betroffenen kommunalen Haushalte wären auch diese freilich wirkungslos.

## **China:**

Gemäß der Verfassung ist der Nationale Volkskongress in der VR China formal das höchste Organ der Staatsmacht. Lokale Volkskongresse und Volksregierungen aller Ebenen sind die örtlichen Organe der Staatsmacht. Der Haushalt wird von der Volksregierung, dem höchsten Verwaltungsgremium einer Ebene, festgesetzt und vom jeweiligen Volkskongress verabschiedet. Der Volkskongress ist auch verantwortlich für das Überwachen der Haushaltsführung.

---

<sup>27</sup> Vgl. Klieve, Lars Martin: Kommunale Finanzkrise-hausgemacht oder fremdverschuldet? Der Gemeindehaushalt, 2014(11)

<sup>28</sup> So im Falle der Genehmigung der Zwangsvollstreckung gegen mehrere Gemeinden, vgl. Thüringer Allgemeine vom 10.09.2013 S. 1

<sup>29</sup> „Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung)“ (§87 Abs. 2 GO BW..

<sup>30</sup> Junkernheinrich, Martin in der Anhörung der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ des Landtags Rheinland-Pfalz: „(...) in den Innenministerien von drei Ländern gelernt, nämlich Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz, dass man die Kommunalaufsicht eigentlich ‚Wegsicht‘ oder ‚Nachsicht‘ nennt und gar nicht ‚Aufsicht‘.“ (Landtag Rheinland-Pfalz, 2014: 30. Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 03.12.2014).

---

Obwohl der Haushalt einer Aufsicht des Volkskongresses untersteht, sind viele Ausgaben in Schattenhaushalten versteckt, darunter auch die Darlehen durch die Finanzierungsplattformen. Nach der Theorie soll ein einziger und einheitlicher öffentlicher Haushalt alle budgetären Transaktionen einer Verwaltung umfassend abbilden, was allerdings in allen Ländern in der Folge der (formalen) Privatisierungen der letzten Jahrzehnte nicht mehr durchgehalten wird. In China dominierte jedoch lange die Praxis, große Teile der kommunalen Haushalte in sog. Schattenhaushalten zu bewirtschaften und diese über besondere Einnahmen wie die Einnahmen aus Landnutzungsrechten zu finanzieren.

Mit einer Novellierung der Haushaltsgesetzgebung im September 2014 hat China neue Voraussetzungen für eine transparentere Gestaltung der Zuständigkeiten und Pflichten von Lokalregierungen und anderen dezentralen Gebietskörperschaften geschaffen. Der neue Haushalt wird in vier Teile gegliedert: den allgemeinen öffentlichen Haushalt, die Haushalte von öffentlichen Fonds, die Haushalte der öffentlichen Vermögen und Unternehmen sowie die Haushalte der Sozialen Versicherungsfonds. Um Missbrauch zu verhindern, wird eine verstärkte nationale Aufsicht über die lokale Verschuldung dafür sorgen, ob und wie Kredite verwendet werden dürften. Über die Wirksamkeit der Reformen liegen derzeit noch keine Kenntnisse vor, zumal ja auch nur die Provinzregierungen Kredite aufnehmen dürfen, die Probleme der nachgeordneten Ebenen im Hinblick auf die Finanzierung ihrer dringend benötigten Infrastrukturen aber nicht gelöst sind.

## **4. Handlungsbedarf und Lösungsansätze**

### **4.1. Risiken aus den Verschuldungssituationen**

#### **Deutschland:**

Haushaltsrisiken für das nächste Jahrzehnt ergeben sich aus der zukünftigen Zinsentwicklung. Die derzeit extrem günstige Konstellation, dass der Zinssatz auf Staatsschulden kleiner ist als die wirtschaftliche Wachstumsrate und die daraus resultierende Wachstumsrate der Steuereinnahmen, resultiert aus der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank und kann noch einige wenige Jahre anhalten. Mit der wirtschaftlichen Erholung der südeuropäischen Länder werden die Zinssätze aber wieder ansteigen, erst recht dann, wenn die Europäische Zentralbank inflationären Entwicklungen, die als Folge der säkular expansiven Geldpolitik zu erwarten sind, durch Zinserhöhungen begegnen muss. Für die amerikanische Wirtschaft wird die Zinswende bereits für den Herbst dieses Jahres erwartet.



---

Wiederansteigende Zinssätze bergen für die Landeshaushalt mit hohen Schuldenständen und für die Haushalte aller hochverschuldeten Kommunen dann ein doppeltes Risiko: zum einen erhöhen sich die Zinsausgaben im Haushalt binnen weniger Jahre nach Maßgabe der zu refinanzierenden Bestandsschulden und müssen bei Beachtung der Schuldenbremse haushalterisch durch Kürzung bei anderen Budgetpositionen gegenfinanziert werden. Zwar können sich viele hochverschuldete Kommunen zu sehr geringen Kosten noch gegen Zinserhöhungen absichern. Das niedrige Zinsniveau scheint aber das Risikobewusstsein gegenüber der zurückzulegenden Wegstrecke bis zu einem ergebnis ausgeglichenen Haushalt gering zu halten.

Zudem leiden diese Kommunen weiterhin unter der als Folge der Überschuldungs- und Unterfinanzierungssituation aufgetretenen Investitionslücke. Diese besteht gegenüber ihren „gesunden“ unmittelbaren Nachbarn, mehr noch aber gegenüber Konkurrenzstandorten in Bundesländern mit geringverschuldeten Landes- und Kommunalhaushalten. Langfristig unzureichende Finanzierungsspielräume für den Erhalt und die Modernisierung der kommunalen Infrastruktur beeinträchtigt nicht nur die Standortattraktivität, sondern auch die örtliche Produktivität und die lokalen privaten Einkommen. Die Ansiedlung von Unternehmen ist entweder wenig erfolgreich oder muss mit höheren Wirtschaftsförderungen erkaufte werden. Umgekehrt beschert nur eine wieder prosperierende lokale Wirtschaft die nötigen Steuereinnahmen, um die lokalen Leistungen zu finanzieren, die erfolgreiche Unternehmen und hochqualifizierte Erwerbstätige anziehen. Insoweit bedeutet die Sanierung der Haushalte der Ausstieg aus einem Teufelskreis.

## **China:**

**Liquiditätsrisiken.** Es gibt aus Sicht des chinesischen Wirtschaftssystems verschiedene Arten von Risiken, die mit der Anlage in Anleihen verbunden sind: das Zinsänderungsrisiko, das Kreditrisiko, das Liquiditätsrisiko, das Inflationsrisiko und das Konkursrisiko. Das größte Risiko aus den hohen lokalen Schulden in China ist das Liquiditätsrisiko, das eintritt findet, wenn derivative Geschäfte aufgrund unzulänglicher Markttiefe oder anderer Marktstörungen nicht aufgelöst oder glattgestellt werden können. Eine Quantifizierung dieses Risikos ist ex ante nicht möglich. Die Statistik des Nationalen Rechnungshofs dokumentiert den Fälligkeitszeitpunkt der lokalen Schulden zwischen 2013 und 2018. Im Jahr 2015 werden 18.577,9 Milliarden Yuan fällig<sup>31</sup>. Die Infrastrukturprojekte, die durch die Finanzierungsplattformen finanziert werden, bringen aber langsam die zur Rückzahlung erforderlichen Erträge ein. Durch die restriktiven Regelungen auf die Tätigkeit der Finanzierungsplattformen werden die Finanzierungskosten für neue Anleihen mit kurzer

---

<sup>31</sup> Vgl. China Nationaler Rechnungshof: Untersuchungsbericht über die lokalen Schulden in China 2013, China Nationaler Rechnungshof (2013)<sup>32</sup>.

Laufzeit in der Zukunft höher sein. Die Rückzahlung von Krediten wird vor diesem Hintergrund beispielsweise stets zum Zeitpunkt der vertraglichen Fälligkeit in der Liquiditätsposition berücksichtigt und es wird angenommen, dass derartige Anlagen erfahrungsgemäß mit hoher Wahrscheinlichkeit prolongiert bzw. mit einem neuen Kredit umgeschuldet werden können.

Tab. 4: Zukünftige Rückzahlung der lokalen Schulden (stand im Juni 2013, in Mrd. Yuan)

Zeitpunkt der Fälligkeit	Schulden mit verpflichteten Rückzahlung	Schulden mit eigener Haftung	Potentielle Schulden mit Gewährung von Regierungshilfe
Jul.-Dez. 2013	24.949,1 (22,9%)	2.472,7	5.522,7
2014	23.826,4 (21,9%)	4.373,0	7.481,7
2015	18.577,9 (17,0%)	3.198,4	5.994,8
2016	12.608,5 (11,6%)	2.606,3	4.206,5
2017	8.477,6 (7,8%)	2.298,6	3.519,0
2018 & später	20.419,7 (18,8%)	11.706,8	16.669,1
Insgesamt	108.859 (100,0%)	26.655,8	43.393,7

**Schattenbanken:** Diese sind eine andere Gefahr für Chinas Finanzsystems. Treuhandkredite, Entrusted Loans und Bankakzepte zählen zu den wichtigsten Produkten in Chinas semiformellem Schattenbanksektor. Insbesondere hohe Mindestreserveanforderungen sowie Vorschriften zum Verhältnis von Krediten zu Einlagen erschweren die Befriedigung eines wachsenden Fremdfinanzierungsbedarfs durch Chinas formellen Bankensektor. Doch Schattenbanken können diese Regeln umgehen, indem sie Geld vorgeblich untereinander verleihen. Zwar haben restriktivere regulative Bestimmungen zu einem Einbruch des Schattenbanksektors seit 2013 geführt<sup>32</sup>. Um der Bankenaufsicht zu entgehen, tauchen diese Produkte aber nicht in den Bankbilanzen auf. Normalweise haben die Schattenbanken enge Verhältnisse mit den formellen Banken. Das würde mit Sicherheit die Bankbilanzen ruinieren. Das wirkliche Volumen dieses grauen Kapitalmarkts liegt völlig im Dunkeln. Angesichts des bedeutenden Anteils der Schattenbanken an den Finanzierungsplattformen der Lokalregierungen wäre ein scharfer Einbruch der Gesamtwirtschaft abträglich. Restriktionen würden besonders kleine und mittlere Unternehmen treffen, die nur eingeschränkteren Zugang zu Bankkrediten haben. Insoweit gehen von der lokalen Verschuldung in China, die eben auch bei den Schattenbanken erfolgt (ist),

<sup>32</sup> Vgl. Büro des Staatsrats: Stärkere Regulierung über die Schattenbanken, (2013)107.

---

Risiken für das gesamte Finanzsystem des Landes aus.

**Kettenreaktion.** Ein Baustein im Finanzsystem hängt am anderen und wenn dann zwei oder drei große Akteure ins Wanken kommen, dann hat das weitreichende Folgen, dann kommt das ganze System ins Wanken. Derartige „Externalisierungen“ von Schulden sind in verschiedener Form denkbar:

- Innerhalb des vertikalen Verwaltungsaufbaus: Wenn z.B. eine Gemeinde oder Stadt ihre Schuldenprobleme nicht mehr lösen könnte, würde sie die Pflicht der Rückzahlung zur nächsthöheren Ebene schieben. Am Ende müsste die Zentralregierung die Gesamtschulden übernehmen.
- Innerhalb des Finanzsektors: Üblicherweise haben die Schattenbanken enge Verhältnisse mit den formellen Banken. Ein Zusammenbruch des Schattenbanksektors würde eine Wachstumskrise auslösen und die Restrukturierung der chinesischen Wirtschaft erschweren.
- Innerhalb der Gruppe der übrigen Gläubiger: Lokalen Schulden in Form von Treuhandkrediten und Entrusted Loans werden am meisten von lokalen Unternehmen und normalen Einwohnern gezeichnet. Im Falle eines Zahlungsausfalls würden diese ihre Ersparnisse verlieren, weil es auch keine Risikobegrenzungen oder Ausfallschranken gibt. Die kommunale Finanzkrise wäre dann nur ein Dominostein in einer Kette von sozialen Risiken, die sich über die politische Krise bis hin zu einem drohenden Staatseinbruch mit sozialer Instabilität erstrecken könnte.

Die enge Verflechtung zwischen Staat und Wirtschaft schafft hier besondere Risikoketten, die es in anderen Volkswirtschaften zumindest so nicht gibt.

## 4.2 Handlungsempfehlungen

China und Deutschland gehen in Sachen Staatsverschuldung unterschiedliche Wege. Während Deutschland mit der Einführung der Schuldenbremse für Bund und Länder materiell (fast) ausgeglichene Haushalte anstrebt, erteilte die chinesische Staatsregierung mit Beginn dieses Jahres den Provinzen das Recht, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen. In Deutschland dürfen Kommunen auch unter dem Regime der Schuldenbremse nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften weiterhin Kredite zur Investitionsfinanzierung aufnehmen, in China ist den unteren drei Ebenen unterhalb der Provinzen eine Schuldenfinanzierung immer noch verboten. Eine theoretisch fundierte Beschränkung der Kreditaufnahme der Provinzregierungen existiert nicht. Die Kontrolle übt der Volk Kongress der Provinzen regelungebunden aus. In beiden Ländern haben jedoch Kommunen in den letzten Jahren rechtlich nicht zulässige Kredite aufgenommen, in China über

---

den lokalen Beteiligungsbesitz, in Deutschland die inzwischen persistenten Kassenkredite.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Systeme sind jedoch die Ursachen vor allem der ökonomisch riskanten und unvertretbaren Kommunalverschuldung recht ähnlich. Hier sind eine nicht aufgabenangemessene Finanzausstattung, insb. auch zu wenig Autonomie im lokalen Steuersystem und Aufgabenübertragungen ohne ausreichende Kostendeckung, zu wenig Transparenz und unzureichende Kontrollen bzw. aufsichtsrechtliche Eingriffe anzuführen.

### **Deutschland:**

**Rechtliche Verschuldungsgrenze:** Konzeptionell folgen alle kommunalrechtlichen Vorschriften zu Kreditaufnahme und Tilgung sowie Kassenkrediten dem Prinzip der intertemporalen Äquivalenz, der sog. „golden rule“ der Investitionsfinanzierung. Soweit das doppelte Rechnungswesen nunmehr auf einen ergebnis ausgeglichenen Haushalt abstellt, findet zwar keine explizite Trennung in einen Verwaltungshaushalt (current budget) und Vermögenshaushalt (capital budget) mehr statt. Indes sind gegenüber der Kameralistik auch die Abschreibungen zu erwirtschaften. Risiken bestehen insbesondere im Hinblick auf Manipulationsmöglichkeiten der Bewertungsansätze und verdeckter Schulden z.B. in Form unbezahlter Rechnungen, die die Fachbereiche gegenüber der Kämmerei verbergen können, solange kein zentralisiertes Rechnungsmanagement eingerichtet ist.

Darüber hinaus sollte neben dem (doppisch aufbereiteten) Kernhaushalt und ggf. sog. Extrahaushalten auch der Beteiligungsbesitz eine Kommune zumindest nachrichtlich dem Haushalt beigelegt werden. Es wäre auch zu überlegen, ob man die Ergebnisausgeglichenheit nicht nur für den Haushalt selbst, sondern für die gesamte Konzernbilanz in geeigneter Weise verlangen sollte, um „kreative“ Umwegfinanzierungen zu verhindern, die aber den kommunalen SteuerzahlerInnen im schlechten Fall wieder „auf die Füße fallen“.

Schließlich ist rechtlich völlig ungeklärt, welche Konsequenzen ein negatives Eigenkapitalkonto in der Bilanz einer Kommune hat. Seit 1931 besteht ein Insolvenzverbot für Kommunen in Deutschland. Ein negatives Eigenkapitalkonto, sei es als Folge von einer Reihe von Jahren mit Verlusten in der GuV, sei es als Folge von Bewertungskorrekturen des Beteiligungsbesitzes – wie zuletzt die Kursverluste bei den RWE-Aktien für viele Ruhrgebietsstädte –, bedeutet für eine Kommune weder Zahlungsunfähigkeit noch die Abgabe ihrer Pflicht, hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen.

---

**Demografiefeste Abschreibungs- und Tilgungsregeln:** Die Kreditfinanzierung von kommunalen Investitionen darf unter dem Regime einer gerechten, nachhaltigen intertemporalen Äquivalenz nicht dazu führen, dass die Handlungs- und Entscheidungsspielräume zukünftiger Generationen eingeschränkt werden. In Anbetracht des demografischen Wandels und dessen stark unterschiedlichen regionalen Auswirkungen machen einheitliche Abschreibungsregeln keinen Sinn mehr. Nur in noch wachsenden Ballungsräumen sollte die technische Lebensdauer einer Investition zugrunde gelegt werden. In schrumpfenden Räumen müssen die Fristen verkürzt und die Abschreibungsraten erhöht werden, damit nicht eine viel kleinere Zahl von SteuerzahlerInnen dann die steigenden Pro-Kopf-Abschreibungen aufbringen muss. Nur so kann auch der Anreiz allein wegen der steigenden budgetären Vergangenheitslasten abzuwandern, „neutralisiert“ werden.

**Schaffung von Transparenz bezüglich der Ausgabenbelastung durch übertragene Aufgaben:** Die Kommunen vollziehen in großen Teilen ihres Aufgabenbestandes Landes-, Bundes- und Europarecht. Soweit das Konnexitätsprinzip nicht greift, haben sie die Kosten dafür zu tragen und aus eigene Einnahmen zu decken. Es ist indes unbekannt, welche mit Sicherheit beachtlichen Anteile der Landes- und Kommunalhaushalte durch das Recht der übergeordneten Ebenen gebunden sind und welche Möglichkeiten es hier für Kosteneinsparungen gibt. Eine aufgabenkritische Bestandsaufnahme der Kostenfolgen aus Bundes- und Europarecht könnte hier Abhilfe schaffen, um den Erfüllungsaufwand des Vollzugs von Landes-, Bundes- und Europarecht mit dem Standard-Kosten-Modell (SKM) zu erfassen und dabei Kostentreiber zu identifizieren. Eine aufgabengemessene Finanzausstattung und eine Änderung des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels könnte durch solche Daten fundiert werden. Auch weniger kostenträchtige Verwaltungslösungen sind auf diese Weise identifizierbar.

**Aufgabenangemessenes Finanzierungsvolumen sicherstellen:** Die mangelnde Transparenz der Kostenfolgen des übertragenen Wirkungsbereichs hat nicht nur zu viel Unzufriedenheit mit den „gefühlten“ und wohl häufig auch zutreffenden Unterfinanzierungen kommunaler Haushalte geführt, sie hat auch und gerade Strategien bei vielen Kommunen gefördert, den Weg in die chronische Ver- und Überschuldung zu gehen, wofür dann andere politische Ebenen verantwortlich gemacht werden konnten. Nicht ausbalancierte Schlüsselzuweisungssysteme verstärken diesen Effekt noch, wenn der „Umlage-Staubsauger“ gerade bei den Ortsgemeinden in Verbandsgemeinden und bei Städten und Gemeinden im kreisangehörigen Raum dazu führt, dass vom eigenen Steueraufkommen nur wenig für eigene Entscheidungen übrig lässt.

Zwar scheuen die Länder, etablierte Strukturen in den kommunalen Finanzausgleichen aufzugeben und neue, belastbarere, nachhaltigere einzuführen, auch weil Reformen hier

immer viel Geld kosten, um die Zahl der Verlierer zu minimieren. Nach 15 – 20 Jahren gehört indes jeder kommunale Finanzausgleich auf den kritischen Prüfstand, um sich verstärkende Fehlentwicklungen zu unterbinden und damit auch Anreize zugunsten einer überhöhten Verschuldung zu beseitigen.

**Kommunalaufsicht mit wirksamen Kompetenzen ausstatten:** Vor allem in den Ländern, in denen eine „passive Mitwirkung“ der Kommunalaufsicht an der Kassenkreditentwicklung festgestellt werden muss, gehören diese Vorschriften auf den Prüfstand. Diese Reformmaßnahmen können von einer explizit verschuldungsvermeidenden Fassung der Genehmigungsvorschriften und –kriterien (z.B. eine explizite Genehmigungspflicht mit verpflichtendem Tilgungsplan für Kassenkredite, die nicht im übernächsten Haushalt getilgt worden sind) über die Prüfung der kommunalen „Konzernbilanz“ (Haushalt + Beteiligungsbesitz) auf die Nachhaltigkeit der Finanzierungsstrukturen und Tilgungspläne bis hin zu einer Zentralisierung der Kommunalaufsicht auf die Landesbehörden für den kreisangehörigen Raum<sup>33</sup> reichen. In jedem Fall sollte der Rechtsrahmen für die Kommunalaufsicht so gefasst sein, dass deren Auflagen im Falle einer begründeten Verweigerung der Genehmigung des Haushalts auch umgesetzt werden müssen.

## China:

**Reformen statt Konjunkturlösungen:** Mit einem im ersten Quartal 2015 auf 7 Prozent verlangsamteten Wachstum erlebt China die geringste Zunahme des Bruttoinlandsproduktes seit 2007. Eine Konjunkturlösung wie im Jahr 2008 hilft den Lokalregierungen derzeit aber nicht weiter, denn dies würde ihre Schulden nur noch erhöhen, ohne die „Explosion“ der Immobilienpreisen in vielen Millionenstädten zu bremsen. In den nächsten zehn Jahren sollen sich im Rahmen der fortgesetzten Urbanisierung 230 Millionen Menschen in den Städten ansiedeln. Dies müssen die Lokalregierungen vor Ort organisieren, Wohngebiete erschließen und die notwendigen Infrastrukturen und öffentlichen Einrichtungen für die schnell wachsende Bevölkerung aufbauen.

Der Schlüssel zu nachhaltigerem Wirtschaften ist vor diesem Hintergrund eine Reform der Gemeindefinanzen. Hier ist zunächst die Novellierung des Haushaltsrechts eine wichtige Voraussetzung. Durch die Reform sollen ein einheitliches und transparentes Haushaltssystem etabliert, Regierungsaufgaben optimiert und umgewandelt und Führungsstrukturen modernisiert werden. Die nunmehr erlaubten Kreditaufnahmen der

---

<sup>33</sup> So liegt die Kommunalaufsicht über die Städte und Gemeinden im kreisangehörigen Raum in Rheinland-Pfalz bei den Landkreisen. Dies resultiert noch aus einer Zeit, in der die Landkreise unterste Landesbehörde waren. Nach der „Kommunalisierung“ der Landkreise wohnen dieser Konstruktion Interessenkonflikte inne, insb. wenn die Landkreise über steigende Umlagen ihren Finanzbedarf decken müssen. Dies könnte in vielen Fällen die permissive Genehmigungspraxis verursacht oder zumindest doch verstärkt haben.

---

Provinzregierungen dürfen nur für öffentliche Infrastrukturen und nicht für administrative Tätigkeiten verwendet werden. Die Schulden müssen außerdem im Budget der Provinzregierungen veranschlagt, vom Volkskongress genehmigt und von ihm überprüft werden, ob die genehmigte Obergrenze nicht überschritten wird. Die Zentralregierung will damit die Risiken der Kommunalverschuldung eindämmen; sie beabsichtigt, den Lokalregierungen Strafen aufzuerlegen, sollten deren Schulden außer Kontrolle geraten.

Es steht allerdings eine analytisch fundierte und rechtlich verankerte Verschuldungsgrenze aus. Auch besteht für die Lokalregierungen unterhalb der Provinzebene noch keine Möglichkeit, sich legal zu verschulden, obwohl gerade in den Städten die großen Infrastrukturaufwendungen für den Urbanisierungsprozess getätigt werden müssen. Insofern bestehen die Anreize für eine illegale verdeckte Verschuldung auf diesen Ebenen weiter. Solange aber die international anerkannten Accountingstandards IPSAS auch für die Haushalte der Lokalregierungen und die daran anknüpfende Prüfung umgesetzt worden sind und die jeweiligen Lokalregierungen nur unzureichende eigene Steuereinnahmen haben, sollten die Kreditgenehmigungen restriktiv gehandhabt werden.

**Doppisches Rechnungswesen.** Nach dem neuen Haushaltsrecht müssen die Regierungen aller Ebenen bis 2020 Systeme des doppelten Rechnungswesens eingeführt haben. Diese Rechnungslegung zeigt ein vollständiges und zuverlässiges Bild der Finanz- und Wirtschaftslage sowie der Leistungskraft des öffentlichen Sektors. Sie würde die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen erhöhen, die Verschuldung der öffentlichen Hand darstellen sowie die Liquiditätssicherung erleichtern, die eine notwendige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung öffentlicher Dienstleistungen ist.

**Neue lokale Steuerquellen:** Politik wird in China von der Zentralregierung entschieden, und von den Lokalregierungen umgesetzt. Weil Lokalregierungen unter den Provinzen keine eigenen Steuereinnahmen besitzen, haben sie sich bisher fast nur über den Verkauf von Landnutzungsrechten finanzieren können. Es wäre deshalb eine Steuerreform notwendig, die den unteren lokalen Regierungen<sup>34</sup> eine von der Vergabe von Bodennutzungsrechten unabhängige, substantielle Steuerquelle sichert. Eine Grundsteuer, die auf den Grundvermögensbesitz gelegt wird, wird derzeit in einigen großen Städten (Shanghai, Chongqing) erprobt. Grundsteuern sind international eine der Hauptfinanzierungsquellen von Städten und Gemeinden. Ein breiter Kreis von Steuerpflichtigen und eine breite Bemessungsgrundlage der Grundsteuer könnte nicht nur zur Verkleinerung der

---

<sup>34</sup> Nach der Umsetzung der vertikalen Verwaltungsreform wird es keine Präfekturstädte mehr geben. Kleinere Städte und Landkreise werden als unselbständige Einheiten in das Verwaltungssystem der Landkreise eingegliedert sein. (Vgl. Bo, Guili: Die Forschung über die Reform der Kreise und Kreisstädte direkt unter Provinz, China Öffentliche Verwaltung, 2006(9)).

---

Einkommensungleichheit und Dämpfung der Immobilienblase dienen, sondern auch einen Beitrag zur Verbesserung der Einkommensstruktur der Kreis- und Gemeindeebene leisten. Es wird auch diskutiert, ob eine kommunale Erbschaft- und Schenkungsteuer diese Zielstellung noch unterstützen könnte. Für eine gerechtere Einkommensbesteuerung und einer neuen Grundsteuer sind zahlreiche zusätzliche Informationen für die Steuerverwaltung zu besorgen, damit das neue Steuerrecht auch praktikierbar angewendet werden kann.

**Fiskalische Transparenz.** Das System der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs, wie es 1994 festgesetzt wurde, muss als ein Zwischenschritt betrachtet werden. Drei wichtige Ziele, nämlich Gleichheit, Standardisierung und Transparenz des Fiskalsystems konnten dabei nicht verwirklicht werden. Trotz der Fortschritte, die bisher bei der Transparenz öffentlicher Finanzen erzielt werden konnten, sind die veröffentlichten Daten noch immer nicht ausreichend, um den Ansprüchen der Steuerzahler zu genügen. Das Fiskalsystem schafft zudem Anreize, Ausgaben über intransparente extrabudgetäre Finanzierungsmittel abzudecken, was die Budgetierungsprozesse komplizierter macht und eine entscheidende Quelle für Missbrauch und Korruption ist. Die Einführung fiskalischer Transparenz auf allen Ebenen könnte Missstände schneller aufdecken. Fiskalische Transparenz richtet sich deshalb nicht nur an die Modernisierung der Verwaltung (z.B. im Hinblick auf e-government), sondern an den Grundsatz des freien Zugangs zu Informationen auch des budgetären Verwaltungshandelns (Budgetgrundsatz der Öffentlichkeit) .

**Klare Aufgabenzuschreibung.** Sowohl auf der Einnahmeseite als auch der Ausgabeseite sind die Zentralregierung und die Lokalregierungen durch ein komplexes Geflecht von Kompetenz- und Aufgabenverteilungen verbunden. Die bereits erwähnte, mangelnde rechtliche Festlegung der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung aller administrativen Ebenen hat es der Zentralregierung in der Vergangenheit ermöglicht, immer mehr Steuereinnahmen zu zentralisieren. Gleichzeitig bekommen aber die Provinzregierungen immer mehr Aufgaben von der Zentralregierung übertragen und delegieren diese ihrerseits im zunehmenden Maße an die Stadt- und Kreisebenen weiter, ohne entsprechende Finanzierungsmittel mitzugeben. Die unteren Lokalregierungen haben nicht die politische Macht, um sich gegen diese ‚unfunded mandates‘ zu wehren. Dies vertieft die Unterfinanzierung der lokalen Ebenen und die Anreize sich außerbudgetärer Mittel zu bedienen.

Die Zentralregierung hat sich zur Neuordnung des Steuersystems und der Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen innerhalb der nächsten Jahre verpflichtet. Schritt für Schritt soll dabei auch die Vielzahl von Kontrollen über die Aktivitäten der



---

Lokalregierungen abgeschafft und der Selbstverantwortung gestärkt werden. Das Prinzip der Finanzautonomie aller Gebietskörperschaften soll dabei zentrales Reformziel sein.

## 5. Schlussfolgerungen

Trotz aller Unterschiede haben in den letzten Jahren in China und in Deutschland auf der kommunalen Ebene Verschuldungsprozesse stattgefunden, die nach den jeweils vorliegenden rechtlichen Vorschriften nicht erlaubt waren und die in vielen Fällen zu finanzpolitischen Schieflagen geführt haben. Während es in China eine Art Haftungskette „nach oben“ über die nächst höhere Regierungsebene gibt, haften die Bundesländer allenfalls implizit für die Schulden ihrer Kommunen. Eine endgültige rechtliche Entscheidung wird tunlichst vermieden. Verfassungsgerichtlich bestätigt ist nur die Hilfe extrem verschuldeter Bundesländer durch den Bund und die anderen Länder als ‚ultima ratio‘<sup>35</sup>. Indes haben die europäische Schuldenkrise und die verschärften Basel-III-Regeln einerseits und die gewachsenen Risiken an den chinesischen Kapitalmärkten andererseits das Bewusstsein der Politik geschärft, dass mit dem Finanzierungsinstrument der öffentlichen Verschuldung strikter umzugehen ist und vor allem Transparenz und klare Begrenzungsregeln geschaffen werden müssen, die sich an der jeweiligen spezifischen Leistungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft orientieren müssen. Die Kriterien nachhaltiger Haushalts- und Finanzpolitik sind hier in beiden Ländern (weiter) zu entwickeln und in klare, transparente und justiziable Handlungsregeln umzusetzen, die auch keine übermäßigen politisch motivierten Ermessensspielräume bei den Aufsichtsbehörden einräumen.

Die gemeinsamen Erfahrungen Chinas und Deutschland im Hinblick auf die kommunale Verschuldung legen eine Vertiefung der gegenseitigen Lern- und Forschungsprozesse nahe, vor allem auch um unerwünschte Entwicklungen zu vermeiden, die zukünftige wirtschaftliche Wachstumsprozesse gefährden könnten. Die in den Beteiligungsbesitz „ausgelagerte“ Verschuldung, die in Deutschland – trotz einiger Insolvenzfälle – derzeit noch kaum diskutiert wird, in China auch mit der Legalisierung der Kreditfinanzierung von Infrastrukturinvestitionen für die Provinzen auf den unteren Ebenen höchstwahrscheinlich nicht unterbunden werden kann, ist ein gemeinsames Problem und ist auch aus wissenschaftlicher Sicht bislang ohne hinreichende Lösungsperspektive. Ein Austausch zwischen beiden Ländern könnte auch über die Governance von Aufsichtsbehörden und Anforderungen an klare rechtliche Begrenzungen insb. auch im Rahmen der doppelten Rechnungslegung erfolgen. Für beide Länder könnten auch Überlegungen

---

<sup>35</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. Oktober 2006, Az. 2 BvF 3/03, BVerfGE 116, 327.

---

über eine – derzeit verbotene – zielführende Insolvenz überschuldeter Kommunen/Lokalregierungen angestellt werden, die nicht eine Auflösung der öffentlichen Verwaltung, sondern eine Beteiligung der Gläubiger an den Kosten der Überschuldung nach sich ziehen müsste. Zuvor müssen jedoch die bestehenden Schieflagen in verschiedenen kommunalen Haushalten beider Länder beseitigt werden.

Gemeinsam ist für beide Länder auch die Erkenntnis, dass die Probleme mit eigentlich unzulässiger und ökonomisch unvertretbarer kommunaler Verschuldung einen echten Hintergrund in Defiziten des föderalen bzw. gesamtstaatlichen Finanzsystems haben. Hier geht es um klare Zuordnungen von Aufgaben und Finanzierungspflichten, wie dies in Deutschland mit der Übernahme der Kosten der Grundsicherung im Alter durch den gesetzgebenden Bund und zumindest die verfassungsrechtliche Verankerung des Konexitätsprinzips auf Länderebene in Ansätzen richtungsweisend angegangen wurde. Indes fehlt Transparenz über die Kosten, den Erfüllungsaufwand des übertragenen Wirkungskreises, und es gibt bislang noch keine belastbaren Verfahren, wie die Kostenverursachung auf Bund, Land und Kommunen im Rahmen der Regulierungskaskade sachgerecht zugeordnet werden kann.

Reformbedarf besteht auch bei den kommunalen Steuersystemen und den diese ergänzenden kommunalen Finanzausgleichs- bzw. Transfersystemen. Während in Deutschland das Thema einer erweiterten Steuerautonomie bei der Einkommensteuer – auch wegen mangelnder brauchbarer Modelle – schon mehrfach vergeblich verhandelt wurde, während die Steuerautonomie durch den Wegfall von Bemessungsgrundlagen mit Hebesatzrechten immer weiter eingeschränkt wurde, zeichnet sich nunmehr wenigstens eine Einigung bei der Reform der Grundsteuer ab. Mit der Reduzierung der drei unteren Ebenen der Lokalregierungen auf nur noch eine, die Landkreisebene, eröffnen sich auch in China Möglichkeiten für substantielle Steuerautonomie auf dieser Ebene. In China wird eine Grundsteuer als ein mögliches Instrument angesehen, gleichzeitig den überhitzten Immobilienmarkt zu beruhigen und eine lokale Steuerquelle zu sichern. Obwohl die Zentralregierung seit Jahren die Ausweitung der Grundsteuer auf das gesamte Land plant, gibt es Verzögerungen bei der Umsetzung des Vorhabens. Unentschieden ist derzeit immer noch, ob die Steuer nur auf neue Gebäude erhoben werden oder für alle Immobilien gelten soll. Art und Höhe der Steuertarifs stehen ebenfalls noch nicht fest. Weil verschiedene Regierungsstellen sich nicht einig sind, hat die Zentralregierung immerhin Ende 2014 ein landesweit einheitliches Grundbuch eingeführt, das als Voraussetzung für eine effektive Steuererhebung angesehen werden muss.

Die größten Unterschiede zwischen Deutschland und China finden sich jedoch in der jeweiligen Wachstumsorientierung der gesamtstaatlichen und kommunalen Finanzpolitik.

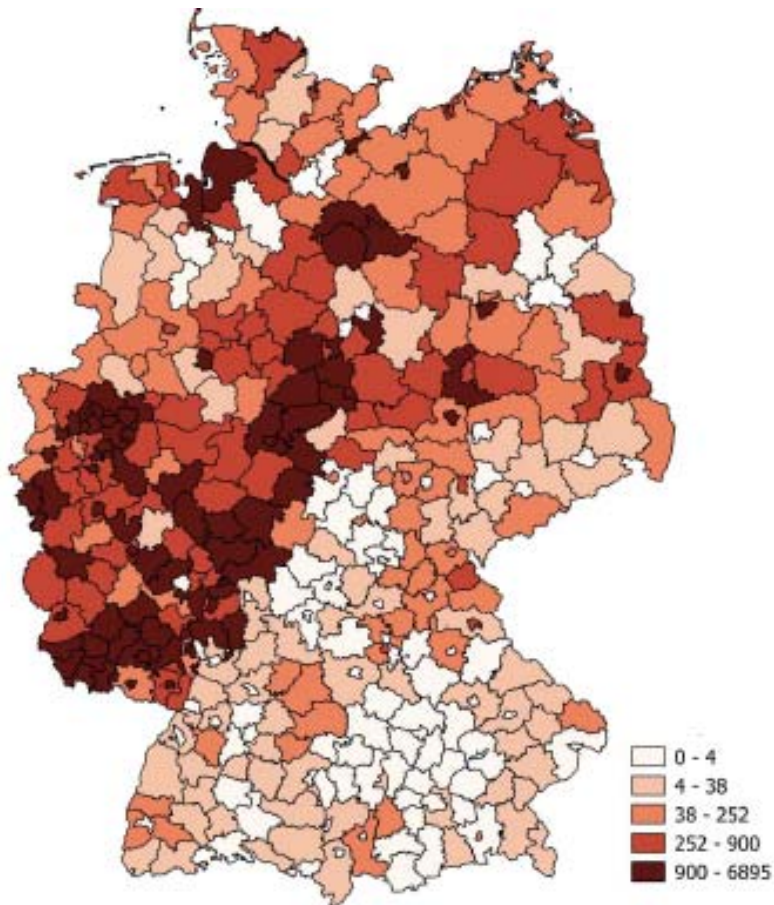
---

Während in China in den letzten Jahren auch die z.T. über unerlaubte Kreditaufnahme finanzierte kommunale Investitionspolitik eine substantielle Wachstumsquelle war und ist, sind die staatlichen und kommunalen Investitionen in die Infrastruktur in Deutschland seit Jahren im Defizit. Zwar wurde die nach 40 Jahren DDR-Wirtschaft verfallene Infrastruktur in Ostdeutschland seit 1990 umfassend modernisiert. „Bezahlt“ wurde dies aber über konsolidierungsbedingte Rückschnitte in die Investitionshaushalte der westdeutschen Länder und Kommunen, wobei Standorte mit größeren Problemen des wirtschaftlichen Strukturwandels in besonderem Maße von der Erosion der öffentlichen Infrastrukturen betroffen waren und sind. Viele Kommunen hier leiden von einem fast unauflösbaren Dilemma zwischen hohen Sozialausgaben, hoher Verschuldung und Verfall ihrer Infrastruktur. Auch chinesische Kommunen der unteren Ebenen haben weiterhin nur die Wahl zwischen weiterer illegaler Verschuldung oder Verzicht auf Wachstumsimpulse durch den Ausbau der Infrastruktur.

Die Schuldenbremse bei Bund und Ländern steht einer nachhaltig finanzierten Infrastrukturpolitik, die die Kosten öffentlicher Investitionen sachlich angemessen auf die Nutzergenerationen verteilt, ohne ihnen unverträgliche Lasten aufzubürden, entgegen und bedroht die für ein stabiles zukünftiges Wachstum notwendigen Investitionen in Erhalt und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur. Die „golden rule“ der Investitionsfinanzierung ist nicht mehr möglich, so dass nunmehr vor allem auch der Bund in die verdeckte Verschuldung in PPPs zu Finanzierungszwecken geht. Diese Politik widerspricht aber einer transparenten Haushaltsfinanzierung unter der Kontrolle der Parlamente und birgt unverträgliche Risiken für zukünftige Steuerzahlergenerationen. Die Kommunen, die sich für Investitionszwecke noch verschulden dürfen (bis zur europäischen Verschuldungsgrenze von 0,5% des BIP für den öffentlichen Gesamthaushalt!), können aber alleine den gigantischen Finanzierungsbedarf für die öffentliche Infrastruktur nicht stemmen. Das ist ähnlich wie in China. Es besteht also in beiden Ländern Bedarf von einer über alle Staats- und Verwaltungsebenen konsistenten Regelung und institutionellen Verankerung einer nachhaltigen Verschuldungspolitik. Wir sollten gemeinsam lernen!

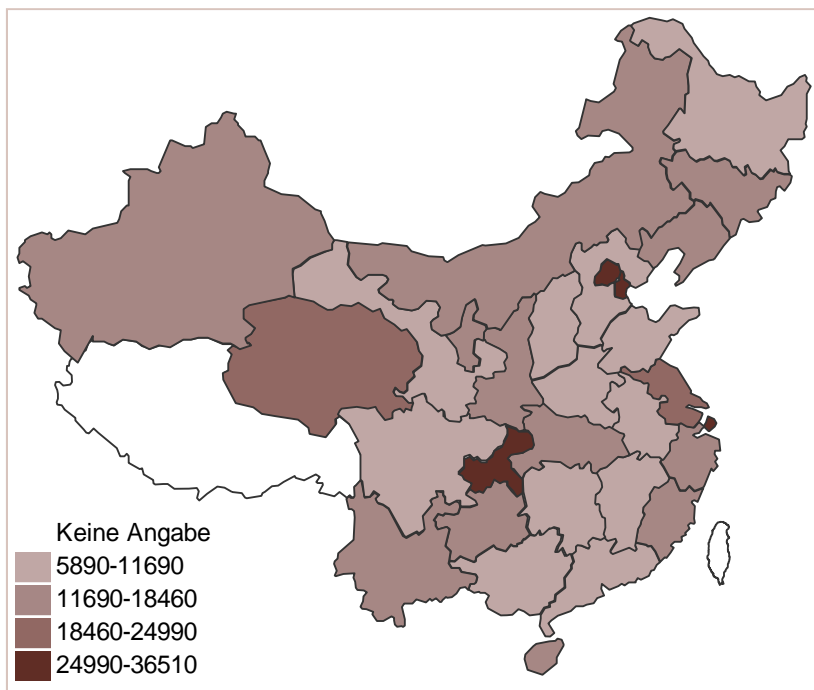
## ANHANG

Abb. A1: Liquiditätskredite je Einwohner in Deutschland (stand am 31.12.2013, in Euro)



Quelle: FORA Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH, Bottrop

Abb. A2: Lokalschuldbestand je Einwohner in China (stand im Juni 2013, in Yuan)



Quelle: China Nationaler Rechnungshof, eigene Berechnung

ISSN 0179-2318

Speyer 2016

Deutsche Universität für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 14 09 · 67324 Speyer  
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer  
Telefon: +49(0)6232 654-215  
Telefax: +49(0)6232 654-208  
E-Mail: [schneider@uni-speyer.de](mailto:schneider@uni-speyer.de)  
Internet: [www.uni-speyer.de](http://www.uni-speyer.de)